REPI-CACD

Repositório Evolutivo de Política Internacional para o Concurso de Admissão à Carreira de Diplomata

1. Teoria das Relações Internacionais
2. Política Externa Brasileira e Ministério das Relações Exteriores
3. Brasil e relações bilaterais
4. Brasil, integração regional e mecanismos inter-regionais
5. Brasil e assuntos políticos
6. Brasil, assuntos econômicos e de cooperação
7. Situação nacional e política externa de parceiros do Brasil

3ª edição
Revisão de 21/01/2024

REPOSITÓRIO EVOLUTIVO DE POLÍTICA INTERNACIONAL PARA O CONCURSO DE ADMISSÃO À CARREIRA DE DIPLOMATA (REPI-CACD)

3ª edição

REPOSITÓRIO EVOLUTIVO DE POLÍTICA INTERNACIONAL PARA O CONCURSO DE ADMISSÃO À CARREIRA DE DIPLOMATA (REPI-CACD)

3ª edição

Revisão de 21/01/2024

Apresentação

O que é o Repositório Evolutivo de Política Internacional para o Concurso de Admissão à Carreira de Diplomata (REPI-CACD)?

Ao menos três das características fundamentais do REPI-CACD já estão evidentes em seu nome. Ele propõe-se a ser um repositório, de caráter evolutivo, direcionado à preparação para a disciplina de Política Internacional (PI) conforme cobrada no CACD.

O REPI é um repositório de informações[1], ora factuais ora analíticas, formado por (i) grades de correção de cursos de questões discursivas[2] de PI para a 3ª fase do CACD entre os anos de 2019 e de 2023, elaboradas por mim e pelo colega diplomata e professor Bruno Rolim[3]; e (ii) sínteses elaboradas por candidatos participantes de grupo de estudo coordenado por mim entre 2021 e 2023[4].

O REPI tem caráter evolutivo, porque essa é a natureza da preparação para PI no CACD. Embora não sejam apenas as atualidades cobradas nas provas de 1ª ou de 3ª fases de PI, o conteúdo da disciplina é virtualmente infinito, uma vez que compreende não apenas o acumulado histórico que data, com exceções não desprezíveis, desde o pós-Segunda Guerra Mundial, como também se atualiza com cada novo fato ocorrido até o presente e com perspectivas futuras. O REPI também tem caráter evolutivo, porque seguirá sendo atualizado a cada nova questão discursiva preparada ou a cada material elaborado e discutido no âmbito do grupo de estudos, por meio da circulação de novas edições periodicamente[5].

O REPI é direcionado para PI, mas o caráter interdisciplinar de vários temas e as similaridades entre pontos do edital de duas ou mais áreas poderá ser valioso para a preparação nas demais disciplinas[6]. Ademais, o REPI não se limita estritamente aos tópicos explicitamente incluídos na seção de PI dos últimos editais, mas tem cobertura expandida a outros aspectos que podem ser cobrados de maneira tangencial, como energia, ciência e tecnologia e cultura.

O REPI vai além dessas três características iniciais. Talvez a mais importante qualidade

---

[1] As informações contidas no REPI-CACD são de responsabilidade dos organizadores. No caso dos organizadores servidores públicos, as contribuições não refletem necessariamente a posição oficial do governo brasileiro, tampouco compreendem qualquer informação classificada a que têm acesso. As fontes utilizadas para a elaboração do material são múltiplas, não foram agregadas de maneira exaustiva como parte do REPI, mas, quando pertinentes ou em se tratando de referências ou citações, foram identificadas no decorrer do documento. O REPI é documento aberto e gratuito, e não há reprodução direta, sem autorização e com o intuito de obter lucro direto ou indireto, de obra ou produto sujeito a direitos autorais.

[2] Mais de 150 questões foram aplicadas durante o período e tiveram suas grades de correção utilizadas para a primeira edição do REPI-CACD.

[3] Bacharel em Turismo pela Universidade Federal do Paraná em 2006 e em Jornalismo pela Universidade Federal do Paraná em 2010. Especialista em Comunicação Esportiva em 2009. Jornalista esportivo de formação, diplomata de carreira desde 2020. No Itamaraty, serviu na Divisão de Bolívia, Equador, Paraguai e Peru (DIBEP), responsável por temas relativos a Peru e, como suplente, Bolívia e Paraguai. Atualmente é segundo-secretário na Embaixada do Brasil em Assunção.

[4] Cerca de 2000 páginas de sínteses produzidas pelos candidatos para o Núcleo de Estudos Avançados de Política Internacional para o CACD (NEAPI) foram utilizadas para a primeira edição do REPI-CACD.

[5] Até a publicação de uma nova edição, os organizadores reservam-se ao direito de realizar pequenas correções editoriais ou factuais, devidamente identificadas em folha de rosto. Comentários e indicações de imprecisões podem ser enviados ao endereço eletrônico repicacd@gmail.com.

[6] Mais diretamente em Direito, Economia, Geografia, História Mundial e História do Brasil, mas também como base de conhecimento para questões das quatro línguas cobradas no CACD.

que se deva mencionar é a de que o REPI é gratuito e seguirá sendo gratuito, não tendo qualquer intenção de gerar lucro direto ou indireto. A preparação para o CACD é, regra geral, bastante custosa – e não apenas em termos financeiros. Os altos custos criam assimetria de acesso a conteúdo e informação entre os candidatos, que se visa a mitigar com a iniciativa.

O que o REPI-CACD não é?

Tão importante quanto saber o que é o REPI-CACD é saber o que ele não é, ou o que não se propõe a ser. O REPI não é manual nem guia de estudos, porque não tem por pretensão cobrir com a mesma profundidade cada item do edital de PI, fornecer todas as informações elementares sobre um determinado tema ou ser a fonte principal de estudos de um candidato.

O REPI tampouco pretende substituir aulas presenciais, cadernos, leituras de documentos primários, artigos, livros e dos guias de estudos organizados pelas turmas ingressantes no Instituto Rio Branco, nem quaisquer outras fontes importantes para a preparação, como notícias de imprensa, *podcasts* ou documentários.

Como utilizar o REPI-CACD?

O REPI foi pensado para atuar como uma via auxiliar na preparação para o CACD. O sumário inicial, o formato virtual e a inclusão de referências cruzadas permitem que o candidato possa localizar, com facilidade, informações sobre determinado tópico de estudo, em uma estrutura dividida em capítulos, tópicos, seções e subseções. O material pode ser extraído e copiado de maneira livre e agregado aos cadernos individuais dos candidatos.

O REPI é mais adequado para candidatos que já estejam em estágio de preparação intermediária ou avançada, uma vez que aborda determinados temas com grau de profundidade superior ao que normalmente é cobrado na 1ª fase do CACD e partindo já do pressuposto de que o candidato tem conhecimentos elementares sobre o tópico.

Como o REPI-CACD surgiu?

Em 2021, após seis anos trabalhando com a preparação para PI, em cursos preparatórios ou particulares, para a 1ª e a 3ª fases, tomei a decisão de interromper as atividades de docência, para poder dedicar-me ao meu primeiro filho, que estava por nascer. Não fui capaz de romper completamente os laços com o CACD naquele momento: ato contínuo, organizei grupo de estudos para continuar a contribuir para a preparação de conjunto limitado de ex-alunos, por meio da curadoria de material e do direcionamento de atividades.

Após sugestões de diversos alunos no decorrer dos anos e em razão de impulso definitivo do ex-aluno e atual colega Gabriel Joaquim, resolvi organizar o REPI-CACD como um legado de todos os anos de trabalho com a preparação e como forma de oferecer a oportunidade para que mais candidatos pudessem ter acesso aos materiais produzidos originalmente para cursos de questões discursivas e para o grupo de estudos.

O que é o Curso REPI?

No segundo semestre de 2023, tomei a iniciativa de lançar um curso extensivo complementar ao REPI-CACD: o Curso do Repositório Evolutivo de Política Internacional (Curso

REPI). O curso contém 160 aulas e 40 semanas de duração, dividido em ciclos básico, intermediário e avançado. Tem como propósito principal contribuir para a democratização do acesso a conteúdos de Política Internacional aos candidatos, ao mesmo tempo que, mediante contribuição social, arrecade recursos beneficentes para as obras assistenciais do Hospital Nosso Lar, instituição psiquiátrica de Campo Grande/MS. O Curso REPI é acessível a todos os interessados, uma vez que, a despeito da fixação de um valor de referência, cada inscrito pode participar mediante qualquer contribuição mensal. Todos os recursos são repassados ao Hospital Nosso Lar.

Mais informações sobre o Curso REPI estão disponíveis em https://repi.neoidea.com.br/.

Leonardo Rocha Bento[7]

[7] Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade de São Paulo em 2009. No setor privado, trabalhou em consultoria especializada em relações internacionais. Diplomata de carreira desde 2013. No Itamaraty, já trabalhou com temas de integração regional (UNASUL, CELAC e MERCOSUL), como assessor do secretário-geral da Relações Exteriores e na Missão Permanente do Brasil junto à Organização Mundial do Comércio e outras organizações econômicas internacionais em Genebra, como responsável por negociações agrícolas. Atualmente é segundo-secretário na Embaixada do Brasil em Bogotá.

Agradecimentos

O REPI-CACD não teria sido possível sem:

- O nascimento de meu primeiro filho, Miguel, que deu novos sentidos para tudo o que eu faço e me levou a caminhos inéditos;
- O apoio irrestrito da minha companheira de vida e coidealizadora do REPI-CACD, professora doutora Angélica Saraiva Szucko;
- A parceria com meu ex-aluno e colega diplomata e professor Bruno Rolim, que não apenas contribuiu com as suas grades de correção de cursos de discursivas oferecidos entre 2021 e 2023, mas também assumiu, com mais brilhantismo e competência, a minha turma de alunos quando decidi interromper a docência após o CACD-2021;
- As contribuições de todos os participantes do Núcleo de Estudos Avançados para o Curso de Admissão à Carreira de Diplomata (NEAPI-CACD), que coordeno desde 2021;
- Ao impulso decisivo do ex-aluno e colega diplomata Gabriel Joaquim;
- A capacidade de organização e supervisão de tarefas e todo o extenso trabalho de edição e revisão do recém-aprovado no CACD Leonardo Steil[8]; e
- O trabalho voluntário dos seguintes diplomatas e candidatos na organização, na editoração e na atualização do material selecionado:
    - Acacio Raphael Aguiar Moraes;
    - Adriana de Medeiros Gabinio;
    - Ágata Zamarian;
    - Aline de Melo Faria Pereira;
    - Ana Carolina de Carvalho;
    - Ana Clara Cunha Cruz;
    - André Bafti;
    - André Campagnaro Rampinelli;
    - André Novo Viccini;
    - Arthur Matheus Suarez Pereira;
    - Barbara Macedo Perrenoud;
    - Bárbara Moraes
    - Breno Ribeiro Pires Duarte Vieira;
    - Bruno Matelli;
    - Bruno Variani Carpeggiani;
    - Caio Augusto Pereira Lima Lorenzon;
    - Caio César Cristófalo;
    - Carolina Gontijo Hamdan Coutinho;
    - Clara Soares Nogueira;
    - Clara Stefanello Sakis;
    - Clarice Oliveira Nepomuceno;
    - Diego Araujo Góis;
    - Diego Schuch Nakayama;

[8] Bacharel em Engenharia Elétrica, com ênfase em Controle e Automação, pela Universidade de São Paulo e mestre em Engenharia Generalista pela École Centrale de Lille, via programa de duplo-diploma entre as instituições, em 2011. No setor privado, trabalhou em consultorias especializadas em planejamento estratégico e em uma grande produtora cultural de feiras e exposições de artes plásticas. Foi aprovado no CACD 2023.

- Felipe Morelli Rodrigues de Souza;
- Felipe Rocha Sebben;
- Fernanda Alves da Costa;
- Fernando Castilho Rossi;
- Gabriela de Matos Viana;
- Gabriella de Moura Gomes;
- Guilherme Augusto Baldan Costa Neves;
- Guilherme Matos de Andrade;
- Gustavo Madeira Coutinho Ribeiro;
- Gustavo Milhomem Cardoso;
- Hugo Simões;
- Igor Anatoli Coelho Pinheiro;
- Isidoro Eduardo Americano do Brasil Junior;
- Julia Carolina Zanardi Czmyr;
- Juliana Barreto Tavares;
- Juliane Becker Facco;
- Kainã Hanua Pinto;
- Laura Leão Oliveira;
- Lucas Brum Monteiro Candido;
- Lucas Sampaio Ataliba;
- Lucas Vieira Rodrigues;
- Luciana Cristina Campos;
- Luiz Gustavo Vasques de Moraes;
- Luiza Valladares de Gouvea;
- Maickon Alex Alves Soares;
- Mânlio Souza Morelli;
- Marcelo Pellegrini Filho;
- Marco de Rosis Muniz;
- Mariana Barbosa Tavares;
- Matheus da Silva Almeida Xavier;
- Mattheus Pereira da Silva Aguiar;
- Michele Borges Gonçalves;
- Nathália Andrade Terra Pereira;
- Patrícia Dichtchekenian;
- Patricia Griebeler;
- Paula Pinto Firmeza Veras;
- Pedro Henrique Giocondo Guerra;
- Rafael Wagner Radke;
- Raíssa Guimarães Carvalho;
- Raíssa Monteiro Saré;
- Robson Hitoshi Takara;
- Romeu Santos Gottschalg;
- Tainá Corrêa Barbosa Ramos;
- Taís Tiemy Ikeda Morgado;
- Thais Rafaela Ferrari da Cunha;
- Thalita Christine de Mendonça Fontoura;

- Thiago Cordeiro da Silva;
- Tiago Henrique Ferreira de Jesus;
- Vinícius Kuczera Zampier; e
- Virgínia Milanesi Holanda.

Apresentação da 3ª Edição

Concluído o ano de 2023, encerrado o CACD 2023 e já divulgados os dados de comércio exterior, cumprimos nosso compromisso de publicar a 3ª edição do REPI. Esta edição contém informações atualizadas até o dia 31 de dezembro de 2023[9].

Mais de 86% das atuais 458 seções do documento foram alteradas ou se trata de seção recém-criada. Para além de pequenas correções ortográficas ou formais, destacam-se os 41 novos verbetes da presente edição, que versam sobre temas tão diversos como os aspectos básicos das teorias clássicas das Relações Internacionais; megatendências mundiais; o governo Dilma; a carreira, o trabalho e o pensamento de diplomatas como Alberto da Costa e Silva, João Clemente Baena Soares e Luiz Felipe Palmeira Lampreia; os paradigmas de inserção internacional do Brasil, segundo a obra de Amado Cervo; as tabelas do comércio entre Brasil e o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e entre o Brasil e grandes regiões, como a Europa, a Ásia e o Oriente Médio; as relações Brasil-Palestina; o G15; o Consenso de Brasília; o pilar de paz e segurança das Nações Unidas; a Organização Marítima Internacional (OMI); moradia e assentamentos humanos; direito à guerra e o uso da força no Direito Internacional; o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA); a Organização Meteorológica Mundial (OMM); uma série de organizações internacionais dedicadas a *commodities* e produtos de base, como a Organização Internacional do Café (OIC) e o Processo de Kimberley; a Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (UNIDO, na sigla em inglês), a Aliança Global para Biocombustíveis; a inteligência artificial (IA); a União Internacional de Telecomunicações (UIT); a Organização dos Estados de África, Caribe e Pacífico (ACP); além de novas seções sobre situações nacionais, econômicas ou de política externa de países como os Estados Unidos (EUA), a Rússia, a China, o Japão, a Guiana, a Espanha, o Camboja e o Timor-Leste.

A 4ª edição deverá ser publicada após a divulgação do edital do CACD 2024.

[9] Algumas poucas atualizações cobrem eventos das primeiras semanas de 2024.

Índice Remissivo

1. Teoria das Relações Internacionais

Teoria das Relações Internacionais (TRI) é o macrotema incluído no edital de Política Internacional em que o estudo pode ser concentrado em universo mais restrito de fontes bibliográficas, uma vez que bons manuais são capazes de oferecer ferramentas suficientes diante das habilidades cobradas pelos examinadores. A título de sugestão, lista não exaustiva de manuais recomendados inclui os livros *Introdução às relações internacionais*, de Robert Jackson e Georg Sørensen, atualmente em sua 3ª edição em português, e *Teoria das Relações Internacionais: Correntes e Debates*, de Nizar Messari e João Pontes Nogueira, cuja edição, embora antiga (2005), ainda é útil para o estudo dos cânones da ciência.

O presente capítulo não tem qualquer pretensão de substituir o trabalho desses manuais. Não há, por exemplo, seções específicas sobre as principais correntes e vertentes teóricas das Relações Internacionais (RI). Pelo contrário, o objetivo deste capítulo é oferecer materiais complementares e que muitas vezes aliam elementos teóricos e aplicação prática, seja de tópicos e conceitos específicos avançados no estudo teórico no campo das Relações Internacionais, seja de correntes ou vertentes menos conhecidas, seja de contribuições específicas de determinados autores que não usualmente integram aqueles manuais.

Dica do Bruno

O estudo da TRI para o CACD não deve ser encarado sob a mesma perspectiva da Academia (o conselho vale sobretudo para os egressos de cursos de RI que estão nessa batalha – e não são poucos). Trata-se de concurso de feições eminentemente práticas e pragmáticas, ainda que o conteúdo aparente grande profundidade analítica. Pode parecer polêmico ou surpreendente, mas o candidato aprovado não é aquele que mostra seu conhecimento de maneira mais polida e intelectual, mas aquele que mostra domínio das informações e conteúdos aprendidos de maneira direta, respondendo aos comandos e atendendo ao que é desejado.

Para a primeira fase do concurso, a fase objetiva, as considerações tecidas no parágrafo acima se aplicam de forma quase integral. É costumeiro que haja pelo menos uma questão sobre a temática dentre as doze (como foi nos últimos anos em Política Internacional), havendo a possibilidade de maior figuração. De toda maneira, é difícil haver menções com grande especificidade, seja em questões que tratem de correntes clássicas, como o Realismo e o Liberalismo, seja em questões que abordem correntes pós-modernas (o Feminismo figurou em prova recente, correlacionado à política externa sueca). Vale aqui uma máxima que eu repetirei *ad nauseam* nos demais capítulos dessa coleção: geralmente, na fase objetiva, quando uma questão não parece estar errada, tende a estar certa. Não busquem pelo em ovo, tampouco briguem com cada assertiva. Faça da prova sua aliada, e não sua inimiga.

Para a fase discursiva, a tendência é as TRI não sejam abordadas de forma direta nas questões, mas relacionadas a algum tema específico – no CACD 2022, por exemplo, houve a inter-relação entre pontos do Realismo (ou, em interpretação mais preciosista, de antecedente do Realismo, como é o caso de Tucídides) e a rivalidade entre China e Estados Unidos. Ou seja, é importante conhecer não apenas os conceitos concernentes a cada uma das correntes, mas como esses se aplicam em situações históricas e contemporâneas.

1.1. Tópicos e conceitos avançados de Teoria das Relações Internacionais

I. Aplicação contemporânea dos fundamentos da Geopolítica Clássica

a) Origem e valor da Geopolítica na atualidade

A Geopolítica nasceu de uma necessidade prática: sintetizar e visualizar a realidade internacional, para informar o pensamento grande-estratégico e orientar a ação da política exterior. Assim, a Geopolítica estaria à serviço da formulação de estratégias de política externa. Enquanto a teoria de Mackinder reflete os interesses de uma potência estabelecida, o Reino Unido, as teorias de Mahan e de Spykman incorporam objetivos da diplomacia norte-americana em dois momentos distintos: como potência ascendente e como potência estabelecida. Os fundamentos clássicos da Geopolítica seguem vigentes, oferecendo conceitos essenciais para a formulação de objetivos de política externa. Dessa forma, o retorno aos mapas de Mahan, Mackinder e Spykman é condição fundamental para a compreensão do mundo contemporâneo e das condições de inserção internacional do Brasil.

b) Mapa geopolítico global contemporâneo

O mapa geopolítico global contemporâneo, marcado pela disputa entre Estados Unidos (EUA) e China, assemelha-se àquele com que os autores clássicos trabalharam, no século XX. Apesar de novas tecnologias e da emergência de novos atores, dois elementos estruturais tratados por Mahan, Mackinder e Spykman permanecem: o papel e o peso relativo dos EUA no mundo e o desafio estratégico da Eurásia.

Com o fim do sonho do "Fim da História", os EUA confrontam-se com uma China que tem visões e objetivos distintos sobre a distribuição espacial de poder na Ilha Mundo[10]. A estratégia norte-americana fundamenta-se na divisão da região, organizada por meio de equilíbrios regionais na Europa, no Oriente Médio e na Ásia. Assim, os EUA seguiriam atuando como força externa e *holder* de equilíbrios geoestratégicos regionais. Em contraste, a China busca uma Eurásia integrada sob sua liderança. Em linhas gerais, os EUA objetivam, controlando o *rimland* de Spykman, evitar a integração do *heartland*[11] de Mackinder sob uma única potência, enquanto a China busca justamente alcançar essa integração sob seu jugo.

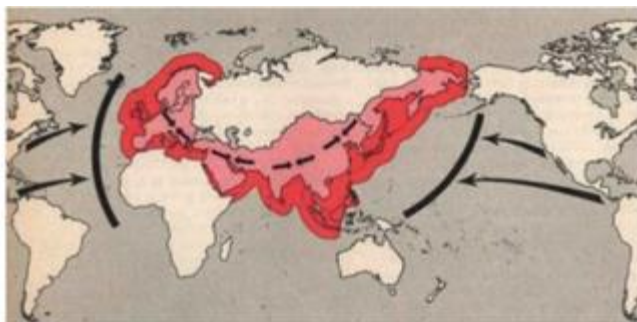
Por meio do *Pivot to Asia*, da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês), do Diálogo de Segurança Quadrilateral (QUAD), do AUKUS, da Organização para Cooperação de Xangai (OCX) e da Iniciativa do Cinturão e Rota (BRI, na sigla em inglês), EUA e China disputam o controle geopolítico da Ásia Central, que segue como *debatable e debated ground*. Em paralelo, a busca por vantagens competitivas no campo tecnológico (5G, inteligência artificial, semicondutores, *drones*, etc.) configuram um *Digital Great Game* geoeconômico. Assim como a tecnologia ferroviária de Mackinder e a tecnologia naval de Mahan contribuíram para

[10] O conceito de Ilha-Mundo (*world-island*, no original) foi introduzido por Mackinder em 1904 no seu artigo *The geographical pivot of history*. Ilha-Mundo significa a combinação dos continentes europeu, asiático e africano.

[11] O espaço geográfico a que se atribui valor estratégico é chamado "pivô" ou *heartland*, como o centro eurasiático de Mackinder. Extensas zonas litorâneas ao longo de continentes ganham o caráter de bordas estratégicas (*rimlands*), como o litoral eurasiático de Spykman.

alterar o mapa geopolítico, as tecnologias atuais abrem novas dimensões de organização da produção e produtividade econômica, mas também incorporam os domínios do ciberespaço e do espaço sideral ao campo do cálculo geoestratégico.

Se a estratégia da China da Nova Rota da Seda reconecta milênios de trocas comerciais e um século de pensamento geopolítico inaugurado por Mackinder, a estratégia do Indo-Pacífico dos EUA, que busca o controle das bordas eurasiáticas, possui, por sua vez, claros ecos das teorias de Mahan e de Spykman. Deve-se ressaltar que Mahan também foi lido na China. O almirante Liu Huaqing, falecido em 2011, é considerado o "Mahan chinês" e inspirou a necessidade de desenvolver-se o poder naval da China. O investimento chinês na sua projeção naval com porta-aviões, o mapa estratégico da rota da seda marítima pelo Índico e pelo Ártico e o estabelecimento de bases territoriais ultramarinas (Djibuti) atestam a profunda compreensão das lições de Mahan. No mar do Sul, a China tenta exercer controle sobre seu próprio Caribe.

A tríade clássica também não ignoraria outro inquilino central da Ilha-Mundo: a Rússia. Ainda que sua economia não se equipare hoje à dos EUA ou à da China, o legado de superpotência oferece-lhe inegável capacidade de projeção de poder geopolítico, não somente militar, mas também diplomático e de inteligência. A Rússia é ainda uma potência energética, utilizando com enorme eficiência o potencial geoeconômico de sua rede de gasodutos. Na última década, os movimentos russos na Geórgia, na Crimeia, na Síria e na Ucrânia evidenciam uma potência preocupada em manter o controle e a influência em sua esfera geoestratégica.

Mapa 2 – O *Rimland* Eurasiático de Spykman

Mapa 4 – Nova Rota da Seda

Fonte: BARACUHY, Braz (org.). Os Fundamentos da Geopolítica Clássica: Mahan, Mackinder, Spykman Brasília, DF: FUNAG, 2021.

c) Retorno da Geopolítica

Desde 2014, quando a Rússia anexou a Crimeia, fortaleceu-se o debate sobre o "ressurgimento" da geopolítica, termo cunhado pelo sueco Rudolf Kjellen, em 1899. O pensamento geopolítico começa a tomar forma com as obras do norte-americano Alfred Mahan (*The Influence of Sea Power Upon History, 1660-1783,* 1890) e do alemão Friedrich Ratzel (*Politische Geographie,* 1897), e consolida-se com a obra do britânico Halford Mackinder (*The Geographical Pivot of History*, 1904). O pensamento geopolítico tem seu auge nas décadas de 1930 e 1940, em especial na Alemanha Nazista, mas também nos EUA, Reino Unido e França. O pensamento geopolítico deu sustentação à *Geopolitik* do general alemão Haushofer e ao expansionismo nazista, por isso, após a Segunda Guerra Mundial, a geopolítica foi marginalizada como instrumento de análise das relações internacionais. A adoção da perspectiva geopolítica pelas

ditaduras latino-americanas na década de 1970 também contribuiu para que análises geopolíticas fossem menosprezadas pelos internacionalistas nas décadas seguintes.

Heriberto Cairo Carou diferencia Geopolítica (com maiúscula) de geopolítica (com minúscula). A Geopolítica é uma perspectiva teórica e um instrumento de análise das relações internacionais dos Estados, sendo, portanto, um ramo da Geografia Política, que estuda como os aspectos geográficos influenciam e explicam as relações interestatais. A geopolítica refere-se à organização política do espaço, sendo relacionado à prática dos Estados, às disputas territoriais e de poder, e a ações estratégicas. Nesse aspecto a geopolítica tem maior afinidade com a análise realista das Relações Internacionais, ainda que liberais não descartem as questões geopolíticas de suas pesquisas. Enquanto campo acadêmico, a Geopolítica divide-se em diversas vertentes, como a Clássica, a Neoclássica e a Crítica. Stefano Guzzini define a Geopolítica Clássica como a geografia das políticas, que aborda os aspectos geográficos da política externa. As duas últimas vertentes desenvolvem-se no contexto de retomada do pensamento geopolítico, a partir da década de 1970. A Geopolítica Neoclássica surge, especificamente, da crise dos discursos de segurança nacional e, apesar de reconhecer a natureza geográfica, esquiva-se do Determinismo. A Geopolítica Crítica ressalta tanto a importância da geografia como substrato material das políticas externas quanto a função política e ideológica da Geografia, em especial como a representações geográficas interagem com a realidade social.

O debate sobre o ressurgimento da geopolítica não faz uma distinção estrita entre Geopolítica e geopolítica, de forma que, ao mesmo tempo que realistas e liberais discutem a relevância dos fatores geopolíticos, para explicar a realidade internacional, no âmbito da prática da política internacional, diplomatas e outros agentes políticos avaliam o quanto esses fatores devem ser considerados no desenho da política externa de seus países. Walter Russel Mead, escrevendo em 2014, criticou a ideia de que o fim da Guerra Fria teria encerrado não apenas os conflitos ideológicos entre capitalismo e comunismo e entre democracia e autoritarismo, mas também os conflitos geopolíticos. O Ocidente teria sido tomado por uma falsa sensação de segurança e pelo triunfalismo, expresso em obras como o *Fim da História* de Francis Fukuyama, o que parecia tornar o exercício do *hard power* obsoleto. O Ocidente teria tentado substituir a competição geopolítica, típica da Guerra Fria, por uma ordem liberal, mais preocupada com desenvolvimento econômico, com não proliferação nuclear e com meio ambiente. Nesse mundo supostamente pacifista, os EUA acreditaram que poderiam começar a reduzir seu engajamento no multilateralismo, esperando que a expansão da ordem liberal faria avançar, automaticamente, os interesses estadunidenses; contudo, para Mead, a ordem liberal pós-Guerra Fria tinha profundos fundamentos geopolíticos. Essa ordem era ancorada na supremacia dos EUA e da Organização do Atlântico Norte (OTAN) na Europa, no Oriente Médio e no Pacífico, e, quando outras potências, que não haviam aderido completamente ao arranjo de poder do pós-Guerra Fria, começaram a emergir, as tensões geopolíticas ressurgiram também.

Mead analisa a situação geopolítica da China, do Irã e da Rússia, consideradas por ele potências revisionistas, e suas posturas em relação aos EUA. Mead retoma a ideia de Mackinder de área-pivô e avalia que cada um desses três países visa a aumentar sua influência na Eurásia, com o objetivo de alterar o *statu quo* internacional. China, Irã e Rússia consideram os EUA o maior obstáculo a essa mudança e temem que o rival americano aja para desestabilizá-los. Para tentar moldar a ordem internacional aos seus interesses geopolíticos, essas potências revisionistas buscam desgastá-la por dentro, em vez de oporem-se frontalmente a ela. Mead ressalta, no entanto, que essas potências têm interesses geopolíticos diferentes, quando não opostos. A China pretende alcançar um protagonismo mundial, e a Rússia quer retomar seu posto de grande potência, o que

as colocam em rota de colisão com os EUA, mas, ao mesmo tempo, esses objetivos distintos fazem com que ambas sejam cautelosas uma em relação à outra. O Irã busca substituir, no Oriente Médio, a ordem sunita liderada pela Arábia Saudita e apoiada pelos EUA por outra xiita centrada em Teerã; nesse sentido, o país persa tem interesse na instabilidade médio-oriental, pois lhe permite projetar sua influência sobre a região. Irã e Rússia convergem, uma vez que Moscou também busca reafirmar sua influência no Levante. A movimentação desses países gera reação de seus rivais regionais: No Japão, a assertividade chinesa alimenta o nacionalismo e reforço ao orçamento militar; na Europa, a ação russa reaviva as políticas de defesa da UE e da OTAN; e no Oriente Médio, a influência crescente de Irã e Rússia reacende as preocupações dos EUA na região.

John Ikenberry reage ao artigo de Mead e defende que a ordem liberal é mais estável e elástica do que este considera. Para Ikenberry, construir uma ordem internacional não seria negar a geopolítica, mas, sim, buscar responder às grandes questões da geopolítica, ou seja, a ordem liberal não substitui a competição geopolítica, mas é a maneira pela qual os EUA e seus aliados buscam lidar com jogo de poder entre as potências. Considerando o artigo de Mead como alarmista, Ikenberry defendia, em 2014, que os EUA ainda não tinham rivais à altura, embora concedesse que o país tendia a reduzir sua preponderância na ordem liberal que liderava. Além da riqueza material, da vantagem tecnológica e das dezenas de parcerias militares, os EUA seriam a única grande potência que não está cercada por outras grandes potências. Robert Kaplan coincide com esse último argumento, ao destacar que a geografia dos EUA lhe é particularmente benéfica. A saída para o oceano Pacífico dá-lhe acesso ao leste da Ásia, e a saída para o Atlântico, à Europa, as áreas mais dinâmicas do comércio mundial. Do ponto de vista militar, para Ikenberry, os aliados dos EUA ainda se preocupam mais em ser abandonados do que serem dominados pela potência norte-americana. China e Rússia, ao contrário, são vistas como ameaças pelos vizinhos.

Para Robert Kaplan, a geopolítica é a luta por espaço e poder que acontece em um contexto geográfico determinado, e, embora o conceito tenha sido criado apenas na virada do século XIX para o século XX, essa correlação entre espaço, poder e contexto geográfico permaneceria inalterada desde a Antiguidade, embora os diplomatas e acadêmicos ocidentais pareçam ignorar esse fato. Enquanto os líderes ocidentais tendem a pensar em suas políticas externas de maneira universal, nas demais regiões, os líderes desenham suas políticas externas de modo a obter os maiores benefícios para seus países ou para seus grupos étnicos; por essa razão, Kaplan avaliava que 1) a Rússia não invadiria a Ucrânia, mas fomentaria o dissenso no leste ucraniano e romperia a solidariedade nacional do país; 2) que o Oriente Médio continuaria preso à competição entre sunitas sauditas e xiitas iranianos; e 3) que Israel continuaria negociando com os EUA e os palestinos. Para Kaplan, a Ásia é um grande exemplo da supremacia dos interesses regionais sobre os universais. As disputas territoriais no mar do Sul da China e no mar da China Oriental são explicadas mais por fatores objetivos, como o controle sobre recursos naturais e rotas comerciais, do que por embates ideológicos. O nacionalismo continua forte no continente, e Kaplan afirma que a China estimulará o patriotismo por meio das disputas territoriais e da repressão a minorias, para desviar a atenção dos problemas econômicos que o país enfrenta. Para o autor, a geopolítica não é a única explicação das relações internacionais, mas é apenas mais um dos fatores que influenciam a decisão dos Estados e não deveria ser negligenciada. Kaplan considera que o mundo testemunha uma "vingança da geografia" e argumenta que as "relações internacionais ainda são sobre quem pode fazer o que contra quem".

Diferentemente do que ocorria nas décadas de 1990 e de 2000, a geopolítica e as análises realistas têm ganhado cada vez mais destaque. Enquanto o intervencionismo liberal, na virada do milênio, era reforçado pelo relativo sucesso das intervenções militares humanitárias nos Bálcãs,

atualmente é a contenção (*self-restraint*) realista que ganha força, após as experiências desastrosas no Iraque, no Afeganistão e na Líbia. No imediato pós-Guerra Fria, as crises humanitárias em Ruanda e na ex-Iugoslávia, geraram críticas que comparavam a inação diante do genocídio em Ruanda e da tolerância com Slobodan Milosevic à política de apaziguamento em relação a Hitler que ocorreu no Acordo de Munique de 1938. Segundo Robert Kaplan, essa analogia crítica a Munique, revestida de preocupações humanitárias, era universalista e preocupava-se em cuidar de todos os indivíduos, inclusive nos lugares mais afastados. As intervenções sob o idealismo de Munique eram sustentadas pelo poder aéreo das potências ocidentais, que conseguiu conter Milosevic nos Bálcãs e Saddam Hussein no Iraque, na década de 1990. Sem precisar empregar contingente militar em terra, a geografia passava a ser bidimensional, e as limitações da geografia pareciam poder ser ignoradas.

A partir de 2006, quando a Al-Qaeda ataca a mesquita xiita de Al-Askariyah, e o sectarismo interno começou a demonstrar que os legados da geografia, história e cultura realmente impõem limites ao que pode ser logrado em um dado local, o paradigma de Munique teria sido substituído pelo do Vietnã, em referência à Guerra do Vietnã, na qual os EUA interferem em um conflito apenas por interesses ideológicos e fracassam em todos os seus objetivos. Ao ter de desdobrar suas tropas em um território desconhecido, o exército estadunidense depara-se com a tridimensionalidade da geografia. Para o autor, o paradigma do Vietnã seria a passagem para uma etapa em que os Estados optam por cuidar de questões domésticas e da vida de seus próprios cidadãos. De certa forma, seria um convite ao isolacionismo e ao apaziguamento. A retirada dos EUA das chamadas “guerra eternas” é um reflexo desse paradigma mais cauteloso. Segundo Kaplan, “*Vietnan is about limits; Munich about overcoming them*”. Os limites não se restringiriam às capacidades militares de cada país, mas também aos limites impostos pela geografia.

Para Stefano Guzzini, a geopolítica ressurge com a queda do muro de Berlim, em 1989, porém não é a queda do muro em si que causa esse ressurgimento, mas a forma como cada país interpretou esse evento histórico, uma vez que o pensamento geopolítico precisa de condições sociais e institucionais propícias à sua incorporação como doutrina política. O pensamento geopolítico, para Guzzini, é um dos instrumentos utilizados para lidar com a crise de identidade nacional gerada pelo fim da Guerra Fria, seja porque os referenciais anteriores foram perdidos, como no caso russo; seja porque a identidade anterior foi passivamente atribuída, como no caso da Itália; seja porque há uma necessidade de uma nova identidade nacional, como no caso da Alemanha unificada ou dos países bálticos. Guzzini defende que o argumento realista não se fortaleceu apenas porque a Guerra Fria acabou, mas também em razão da eclosão de diversos conflitos após 1989. Segundo Mearsheimer, a Guerra Fria havia apenas congelado os conflitos geopolíticos regionais e domésticos, de forma que, com o seu fim, tais conflitos foram retomados.

O discurso geopolítico toma múltiplas formas, em realidade, tantas quanto forem diversos os interesses e os objetivos nacionais dos Estados. A invasão da Ucrânia, em fevereiro de 2022, exacerbou o aspecto geopolítico das relações internacionais. O ressurgimento da Geopolítica como perspectiva acadêmica legítima passa à prática das relações entre as potências. Em discurso proferido em abril de 2022, quando ocupava o cargo de secretária de Relações Exteriores, Lizz Truss defendeu que a “geopolítica estava de volta”. Truss avalia que a arquitetura de segurança fracassou e que a OTAN deveria ser fortalecida. O poder geopolítico da economia deveria ser utilizado contra a Rússia, por meio de sanções e do bloqueio ao sistema financeiro global. A Ucrânia deveria receber maior suporte do Ocidente, pois sua vitória seria essencial para a segurança da Europa. A secretária destacou que a China não condenou as ações da Rússia e demandou que o país cumpra as regras internacionais com as quais se comprometeu. Ademais,

afirmou que a emergência chinesa não é inevitável e que não se deve assumi-la como tal. Concluiu dizendo que, para garantir uma era de paz, segurança e prosperidade, o Reino Unido buscaria aprofundar suas alianças com OTAN, Five Eyes, AUKUS, Japão, Índia, entre outros para criar uma “Rede da Liberdade”, que estaria pronta a agir contra países agressores.

d) BRICS e Geopolítica

A análise geopolítica enfatiza a importância da localização geográfica nas interações entre os países. Os conflitos fronteiriços necessariamente ocorrem na interface entre os países, e alianças militares tendem a ter alcance regional. Nesse sentido, o BRICS flexibiliza o elemento da localização geográfica, para enfatizar a importância dos ditos *monster countries* ou países-baleia, que devido ao seu peso econômico, à sua extensão territorial e à sua grande população podem influenciar a ordem internacional. Essa coalizão seria, segundo Hurrel, uma iniciativa de balanceamento brando (*soft balancing*), com o objetivo de aumentar a margem de manobra dos seus membros e aumentar os custos estratégicos dos EUA. A inclusão da África do Sul reforça o caráter geopolítico do BRICS, uma vez que o país proviria do continente africano, até então ausente do agrupamento, e é o elemento de contato entre o oceano Índico e o oceano Atlântico. Para a Rússia, o BRICS demonstrou ser uma plataforma viável para evitar seu isolamento após a anexação da Crimeia, o que reduz a efetividade das iniciativas ocidentais contra o regime de Putin. Apesar das tensões históricas, a Índia utiliza o BRICS com forma adicional de adensar o relacionamento com a China e com a Rússia e aumentar sua influência geopolítica no *heartland*. O Brasil, por sua vez, pode utilizar o peso estratégico do BRICS e de suas instituições, para aumentar sua influência geopolítica no seu entorno estratégico, que inclui a América do Sul, o Atlântico Sul e a África. Por intermédio da África do Sul no BRICS, por exemplo, articula-se com outros países africanos; e, por meio de encontros de cúpula, como a de BRICS-União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), e do potencial de sinergia entre o Novo Banco de Desenvolvimento (NDB, na sigla em inglês) e o então Conselho de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN), articula-se com os países sul-americanos.

Uma análise geopolítica dos BRICS demanda recurso a uma perspectiva não ocidental da disciplina. Nesse aspecto, as perspectivas russa e chinesa são de especial interesse. Escrito por Aleksandr Dugin, em 1997, *Foundation of Geopolitics: The Geopolitical Future of Russia* é uma obra que revela a visão geopolítica russa predominante. Dugin utiliza as teses de Mackinder e de Mahan para defender a estratégia russa de expandir sua influência sobre toda a Eurásia. Conceitos como o “eurasianismo” e a competição entre potências “atlanticistas” (*atlanticists*) ou marítimas e potências “telúricas” ou terrestres permeiam a visão geopolítica do autor, que tem trânsito nos meios militares russo e no Kremlin. A Rússia é a potência que ocupa o *heartland* eurasiático, por isso tem a percepção de estar sob permanente assédio das potências marítimas. Dugin defende, portanto, que seu país utilize todos os meios, em especial ferramentas de *sharp power*, para fragilizar seus rivais e suas alianças. Nessa perspectiva, os eixos Moscou-Berlim, Moscou-Tóquio e Moscou-Teerã seriam as pedras angulares da grande estratégia russa, pois, no caso dos dois primeiros, atrairiam aliados tradicionais da OTAN e dos EUA para a esfera russa, e no caso do terceiro eixo criaria um ponto de contato com uma aliança russo-islâmica contra as potências atlanticistas.

No Conceito da Política Externa da Rússia, publicado em março de 2023, há evidente ênfase geopolítica. No documento, a Rússia classifica-se como potência eurasiática e europacífica e enfatiza sua existência milenar histórica e cultural, posicionando-se como defensora de todos os

falantes de russo, especialmente fora de suas fronteiras. Em relação ao Conceito de 2016, a linguagem do governo russo é mais explícita em temas securitários, destacando sua necessidade de defesa contra "influências externas destrutivas" e de aprofundar suas relações com a China e outros parceiros da Eurásia, ao invés de fomentar seus laços com a Europa. O fortalecimento do discurso geopolítico é mais um indício das transformações da ordem internacional. O relativo declínio dos EUA, seja pelo seu retraimento, seja pela emergência de outros polos de poder, possibilita a competição geopolítica, tanto no âmbito regional quanto mundial, gerando percepções de ameaças securitárias que, pela Armadilha de Tucídides, tendem a se autorrealizar.

O pensamento geopolítico chinês recebeu influências de várias vertentes geopolíticas, porém, atualmente, é possível perceber a grande influência do confucionismo sobre o discurso oficial. Os valores da harmonia, ordem e hierarquia são centrais no confucionismo, e o principal recorte geográfico confucionista era a diferenciação entre os povos que seguiam seus preceitos, em geral, os *han* que ocupavam as áreas mais importantes do império, e aqueles que não os seguiam, que viviam na periferia chinesa (tibetanos, mongóis e manchus, etc.). Essa diferenciação foi transformando-se ao longo do tempo, até reduzir-se ao elemento cultural. Historicamente, a China via-se como a potência moral e economicamente mais avançada, sendo o centro de um sistema formado por outros Estados que lhe eram tributários. O sistema de Estados tributários pode ser considerado mais como prática de etiqueta e comportamento do que relação de exploração econômica, e refletia o equilíbrio entre moralidade e lucro pregado pelo confucionismo.

O século de humilhações fez ruir a centralidade moral e econômica da China, e o confucionismo foi desprezado até meados da década de 1970, quando o período mais radical do comunismo chinês chegou ao fim. A partir daí, o socialismo chinês retoma seletivamente alguns valores confucionistas, em especial, as ideias de ordem, harmonia e equilíbrio entre moralidade e lucro. Os dois primeiros aparecem na defesa chinesa do estabelecimento de uma comunidade internacional multipolar e harmoniosa. O último fica evidente no propósito cultural da BRI. Segundo o governo chinês, alguns dos conceitos centrais da BRI são o aprendizado mútuo e a complementariedade, para promover o entendimento intercultural, e a integração, para alcançar comunicação eficaz entre várias culturas. A BRI tem evidente fundamento de integração econômica, contudo insere-se no modelo confucionista defendido por Xi Jinping, que equilibra moralidade e lucro, diferente do modelo geopolítico realista de soma zero.

II. Aspectos básicos das Teorias Clássicas das Relações Internacionais

a) As Relações Internacionais como campo de estudos

i. As “relações internacionais”

O termo “relações internacionais”, em caixa baixa, diz respeito ao conjunto de interações desenvolvidas entre unidades políticas (precipuamente Estados). O marco histórico adotado para os estudos acadêmicos é a Paz de Vestfália, de 1648, tida como mito fundacional. Sob os termos de Vestfália, há três princípios fundamentais:

1) territorialidade: a humanidade é organizada, principalmente, entre comunidades políticas territoriais exclusivas, com fronteiras delimitadas;
2) soberania: dentro de suas fronteiras, o Estado ou governo tem mandato de autoridade legal supremo, incondicional e exclusivo; e
3) autonomia: o princípio da autodeterminação ou autogoverno cria países como continentes autônomos da atividade política, social e econômica dentro dos limites que separam a esfera doméstica da exterior – fora, prevaleceria a anarquia, dada a ausência de governo mundial.

ii. As Relações Internacionais (RI)

O termo Relações Internacionais (RI), em caixa alta, diz respeito a uma área específica do conhecimento. A formação da disciplina remonta ao período do imediato pós-Primeira Guerra Mundial, com a cátedra Woodrow Wilson, na Universidade de Aberystwyth, no País de Gales, estabelecida em 1919. As primeiras preocupações, diante da multidisciplinaridade do tema, foram relativas à definição do objeto de estudo da disciplina e de seu caráter normativo. As RI, enquanto campo de estudos, têm suas origens na filosofia política clássica. Os primeiros temas abordados estavam relacionados à paz e à guerra (convergência entre a ordem multilateral e a disciplina acadêmica). Outras temáticas que ganharam espaço com o tempo foram a interdependência, a globalização, a governança global e os bens públicos globais.

iii. Teoria de Relações Internacionais (TRI)

Teoria, segundo Mingst, é o conjunto de proposições e conceitos que procura explicar fenômenos especificando as relações entre os conceitos. A teoria tem quatro funções:

1) descrever: a partir do momento em que se veste certa lente teórica, consegue-se selecionar fatos de maneira consistente a descrever certo processo a partir de parâmetros conceituais;
2) explicar: além de descrever, a teoria permite ligar os fatos por relações de causa e consequência;
3) prever: a teoria pode ser usada para prever o que acontecerá com base nos parâmetros de hoje e ontem; e
4) prescrever: a teoria pode orientar os tomadores de decisões a adotarem a melhor alternativa com base nas análises de conjuntura.

iv. Níveis de análise nas RI

Cumpre apontar que, grosso modo, há três níveis de análise nas RI:

1) Sistema internacional: é o nível externo, mais amplo, e abrange a formação de alianças e o estabelecimento de normas e regras, no qual prevalecem organizações intergovernamentais e, cada vez mais, agentes não estatais, como corporações multinacionais e organizações não governamentais;
2) Estado: é o nível intermediário e abrange a atuação do governo, a influência da economia, os grupos de interesse domésticos e a questão do interesse nacional;
3) Indivíduo: é o nível mais interno e abrange a influência da personalidade dos atores individuais, suas escolhas, percepções e atividades.

v. Ordem internacional e sistema internacional

Embora o senso comum possa tratá-los como sinônimos, ambos os conceitos são distintos nas RI. De um lado, ordem internacional seria um conceito de caráter mais jurídico, regido pela lógica do Direito, sob o prisma do qual são estudados os sujeitos internacionais, em concepção mais restritiva, e a maneira com a qual os objetivos elementares desses sujeitos são promovidos. Na ordem internacional, busca-se cooperação conjunta entre dois ou mais sujeitos em torno de algum tema, acordo ou agenda, o que dá a origem à classificação dessas atividades com base no número de partes envolvidas nas iniciativas de cooperação, que vão do bilateralismo ao multilateralismo, sendo o unilateralismo, por exclusão, relativo a posições tomadas por uma única entidade.

De outro lado, sistema internacional é um conceito mais político, regido pela lógica do poder, sob o prisma do qual são estudados os atores internacionais, em concepção mais abrangente, e as relações de poder entre eles. No sistema internacional, dá-se importância ao poder exercido por cada parte, desde a unipolaridade dos Estados Unidos (EUA) percebida em parte da década de 1990, passando pela bipolaridade dos anos da Guerra Fria até a multipolaridade apregoada por várias das potências emergentes nos dias de hoje. Embora se reconheça disjunção relativa entre o poder e a ordem internacionais contemporâneos, conforme questão discursiva do CACD 2015, em citação célebre de Celso Amorim, "o multilateralismo é expressão normativa da multipolaridade".

Para mais detalhes sobre ordem internacional e sistema internacional, ver a seção sobre ordem internacional mais adiante neste capítulo.

vi. Cinco conceitos fundamentais de um sistema de Estados

Jackson e Sorensen trazem cinco conceitos fundamentais do sistema de Estados ou internacional, traçando correspondências com TRI:

1) Segurança: trata da proteção dos cidadãos – ou do Estado – de ameaças internas e externas;
2) Liberdade: pode ser individual ou nacional (independência e autodeterminação, por exemplo);
3) Ordem: diz respeito a como se organizam as relações internacionais, para garantir aos países estabilidade e previsibilidade;
4) Justiça: corresponde à defesa de princípios éticos e do cumprimento dos direitos humanos (civis, políticos, sociais e econômicos); e
5) Bem-estar: versa sobre a prioridade à prosperidade e ao bem-estar socioeconômico.

Aos cinco conceitos, podem ser relacionadas quatro grandes correntes teóricas de RI, conforme a tabela abaixo:

Segurança	Realismo	Política de poder; equilíbrio de poder; guerra.
Liberdade	Liberalismo	Cooperação; paz; progresso.
Ordem e Justiça	Escola Inglesa (racionalismo)	Interesses comuns; regras compartilhadas; instituições.
Bem-estar	Economia Política Internacional	Desenvolvimento; pobreza; igualdade

vii. Os "grandes debates"

Para fins didáticos, estabeleceu-se uma organização – não consensual – com base na sequência cronológica de debates teóricos. Cumpre ressaltar que, contudo, nem sempre se configurou um debate com posições contrapostas. Ademais, é uma classificação bastante simplista, excluindo outras perspectivas que existiam em cada período. De toda forma, podem-se citar quatro "grandes debates" de TRI:

1) Primeiro grande debate: epistemológico e ontológico; contrapôs Realismo e "Idealismo";
2) Segundo grande debate: de natureza metodológica; contrapôs tradicionalistas e behavioristas-cientificistas;
3) Terceiro grande debate: ontológico e epistemológico; interparadigmático; e
4) Quarto grande debate: epistemológico, ontológico e metodológico; contrapõe Positivistas-Racionalistas e Pós-Positivistas/Reflexivistas.

b) Realismo

i. Precursores do Realismo

O Realismo, ao longo da história, mostrou-se a corrente mais influente das TRI. Entre os autores que estabeleceram bases conceituais para o Realismo, podem ser citados:

1) Sun Tzu, em *A Arte da Guerra*, apontou a guerra como questão vital para o Estado;
2) Tucídides, autor de *História da Guerra do Peloponeso*, indicou a natureza egoísta dos interesses das cidades-Estado, além das assimetrias e do equilíbrio de poder; foi pioneiro na identificação da anarquia internacional; e, por fim, versou sobre a preponderância do poder sobre a moral;
3) Maquiavel, autor de *O Príncipe*, mostrou uma visão pessimista da natureza humana, apregoou a centralidade do poder, do equilíbrio de poder e das alianças, diagnosticou a sobreposição da razão de Estado à moral e, por fim, mencionou a busca da sobrevivência do Estado e a consideração do mundo como ele é;
4) Armand du Plessis, o Cardeal de Richelieu e primeiro-ministro da França durante o Antigo Regime, também deu ênfase à razão de Estado e prioridade ao interesse nacional;
5) Thomas Hobbes, autor de *O Leviatã*, mostrou uma visão pessimista da natureza humana e destacou conceitos como soberania e estado de natureza em um ambiente anárquico; e

6) Clausewitz, em seu *Da Guerra*, deu centralidade à preocupação com a segurança nacional, à guerra como princípio gerador e formador das relações sociais e à guerra como a continuação da política por outros meios.

ii. Pontos fundamentais do Realismo

Os Estados são os únicos atores relevantes das RI, sua unidade básica de análise, e sua coletividade compõe o sistema internacional. Os Estados são considerados agentes racionais, que aplicam considerações de custo-benefício para maximizar sua utilidade: em geral, poder. A sobrevivência é o fim último dos Estados, portanto há grande ênfase em questões de segurança.

Alguns autores mencionam os chamados "três S":

1) soberania: Estado/"*statism*";
2) sobrevivência: disputa por poder no sistema internacional anárquico; e
3) segurança: dimensão militar/autoajuda.

iii. O poder como coração das RI

No Realismo, o poder é conceito central, seja como poder militar (a guerra vista como *ultima ratio*, último recurso das RI), poder econômico (que sustenta o militar), ou poder sobre a opinião (confere legitimidade aos atos internacionais, além de fazer o mesmo no que concerne ao âmbito doméstico, convencendo a população dessa legitimidade).

iv. Autores importantes do Realismo Clássico

Edward H. Carr: Autor de *Vinte Anos de Crise 1919-1939* (1939), obra inaugural do realismo clássico nas TRI. O título remete ao contexto do entreguerras (política de apaziguamento fracassando no controle de Hitler). Carr não produz uma teoria sistemática, mas, sim, uma crítica ao "idealismo utópico" dos liberais. Suas principais contribuições e conceitos são: o Estado é o único ator relevante das RI, pois organizações como a Liga das Nações (LDN) sempre estarão subordinadas ao interesse nacional; o poder motiva a ação dos Estados; a sobrevivência e a adaptação ao sistema internacional estão acima da moral.

Hans Morgenthau: Autor de *Política Entre as Nações* (1948), obra escrita no imediato pós-Segunda Guerra. Suas principais contribuições e conceitos são: a política segue leis objetivas, frutos da natureza humana; o interesse dos Estados é sempre definido em termos de poder; a ideia de interesse traduzido em poder é uma categoria objetiva de validade universal (embora dependa de contexto); princípios morais universais não se podem aplicar aos Estados, sendo limitados a tempo e lugar (ética *vs.* ética política); aspirações morais de uma nação em particular não se podem identificar com os preceitos morais que governam o universo; a esfera política é autônoma, não estando subordinada a qualquer outra, assim como há autonomia entre políticas interna e externa; sugere o conceito de ganhos de soma-zero.

John Herz: Autor de *Internacionalismo Idealista e o Dilema de Segurança* (1950). A ideia do dilema de segurança envolve o temor da destruição por parte de outros indivíduos ou Estados, o que leva os países a armar-se, encadeando processo de corrida armamentista. Para Herz, a segurança é um jogo de soma zero, e há um círculo vicioso entre busca por segurança e acúmulo de poder.

Raymond Aron: Autor de *Paz e Guerra entre as Nações* (1962). Sua obra tem como base a História e é influenciada pela Sociologia. Aron distingue relações domésticas e internacionais na delimitação do campo de estudo, e coloca as relações interestatais como centro das RI. Os Estados seriam guiados por interesses próprios, e não por normas e leis. Para Aron, diplomacia e guerra são faces da mesma moeda. Nesse contexto, o medo da eliminação é fator de contenção à ação dos Estados, sobretudo na era termonuclear.

George Kennan: Autor de *As Fontes da Conduta Soviética* (1947), obra inspirada no famoso "Longo Telegrama" que escreveu. Trata da política de contenção (das tendências expansionistas) "paciente, firme e vigilante" contra a União Soviética (URSS), no contexto do início da Guerra Fria. Para Kennan, contenção não pressupõe necessariamente militarização. A obra foi inspiração para o Plano Marshall.

Henry Kissinger. Ex-secretário de Estado dos EUA e autor de vasta obra, sendo difícil mencionar alguma em especial que tenha tido impacto relevante para o Realismo nas RI. Kissinger defende a ideia de legitimidade da ordem internacional em função da aceitação pelas grandes potências, e vê a política internacional como principal determinante da atuação diplomática dos Estados. Para Kissinger, questões de opinião pública, moralidade e princípios seriam consideradas irrelevantes e, em muitas situações, contraproducentes. Além de secretário de Estado, foi também conselheiro de segurança nacional dos EUA. Kissinger valoriza um "pentagrama de poder" ou uma "pentarquia" (nas palavras de Araújo Castro), agregando a China, a Alemanha Ocidental (ou a Europa) e o Japão às duas superpotências (EUA e URSS). Para Kissinger, esses cinco países teriam papel central na gestão – e no congelamento – do sistema internacional.

v. Realismo Estrutural/Neorrealismo

Parte do chamado "terceiro grande debate", o Realismo Estrutural busca compreender a política internacional a partir de dois fundamentos teóricos: o caráter científico (e elegante) da "boa teoria" nas RIv e a abordagem sistêmica/estrutural. Os pressupostos da teoria também são importantes, e derivam em grande parte do realismo clássico. No Realismo Estrutural, os Estados são os principais atores das RI e interagem de forma negativa (a regra é o conflito), num sistema internacional anárquico, e a busca da ordem se dá pelo equilíbrio de poder. Entre as diferenças entre realistas e neorrealistas, as principais são nível de análise (Estado *vs.* sistema) e interesse dominante dos atores (sobrevivência/dominação *vs.* poder).

vi. Autores importantes do Realismo Estrutural

Kenneth Waltz: Autor de *O Homem, o Estado e a Guerra* (1959), em que introduz a ideia das três imagens e níveis de análise, e destaca o papel da estrutura anárquica e do nível sistêmico. Waltz é expoente do chamado "Realismo Defensivo", no qual os Estados buscam manter sua posição no sistema internacional, evitando desequilibrar a balança de poder (*statu quo*, estabilidade) e preservando sua segurança. Waltz também escreveu *A Estabilidade do Mundo Bipolar* (1964), em que estava convencido da estabilidade de um sistema com dois polos no âmbito da Guerra Fria, acreditando que seria muito difícil qualquer mudança. Em sua *Teoria da Política Internacional* (1979), obra em que se percebe o impacto da revolução behaviorista (parte do chamado "segundo grande debate"), Waltz defende uma teoria sistêmica e não reducionista. Para o autor, a busca pelo poder não seria decorrente da natureza humana, sendo consequência do ambiente e do sistema, este passando a ser um nível de análise. No sistema, as unidades cumpririam

as mesmas funções, e as diferentes características dos Estados não explicam por si o sistema. O sistema internacional, para Waltz, se caracteriza pela anarquia e pela distribuição do poder relativo entre as unidades, não é a mera soma das unidades que o compõem e molda o comportamento dos Estados via competição e socialização (precedência ontológica da estrutura). Nesse cenário, o ambiente anárquico e a desconfiança dificultariam possibilidades de cooperação.

Stephen Walt: Autor de *As Origens das Alianças* (1987), Walt é tido como autor do "Realismo Defensivo", mas também pode enquadrar-se como realista neoclássico. O autor refina a ideia de "balança de poder", valendo-se do conceito de "balança de ameaças" como fator explicativo da formação de alianças (por meio de *balancing* – busca de equilíbrio por vias internas ou externas – ou *bandwagoning* – adesão a alianças fortes, a reboque). Para Walt, a ameaça externa seria uma função de quatro fatores: poder agregado, proximidade geográfica, poder ofensivo e intensões agressivas.

John Mearsheimer: Autor de *De Volta para o Futuro: Instabilidade na Europa após a Guerra Fria* (1993). Para o norte-americano, a estrutura sistêmica bipolar seria mais estável que a multipolaridade, e a Guerra Fria teria contribuído para a pacificação da Europa. Para Mearsheimer, o neorrealismo não se circunscreve ao período bipolar sob EUA e URSS entre as décadas de 1950 e 1980. Em *A Tragédia da Política das Grandes Potências* (2001), Mearsheimer parte das premissas de: anarquia, capacidade militar ofensiva das potências, incertezas acerca das intenções militares, sobrevivência como objetivo principal, e grandes potências como atores racionais. O poder, para o autor, tem expressão concreta, por meio de território e armamentos, e potencial, por meio da economia e da demografia. Consideradas as premissas apresentadas, Mearsheimer não considera racional a busca apenas de "um montante apropriado de poder". Trata-se do "Realismo Ofensivo", no qual a sobrevivência se dá em função da maximização de poder e da busca por hegemonia. Nesse cenário, as grandes potências tendem a ser, no máximo, "*hegemons* regionais", pois a existência de grandes corpos marinhos impediria a formação de um "*hegemon* mundial". Assim, o mundo estaria condenado à competição entre as grandes potências, na busca por ganhos de poder relativo.

c) Liberalismo

i. Precursores do Liberalismo

Entre os autores que estabeleceram bases conceituais para o Liberalismo, podem ser citados:

1) Hugo Grócio, autor de *O Direito da Guerra e da Paz*, defendeu o direito natural e o direito das nações, sendo base para o direito internacional e a guerra justa;
2) John Locke, em seu *Segundo Tratado sobre o Governo Civil*, desenvolveu as ideias de liberalismo político e liberdades individuais, propriedade privada e progresso;
3) O abade de Saint-Pierre, em seu *Projeto para Tornar a Paz Perpétua na Europa*, apresentou o primeiro projeto de paz universal e de união entre Estados europeus;
4) Emer de Vattel, em *Direito das Gentes*, fez a primeira menção de uma comunidade universal com obrigações mútuas;
5) Montesquieu, em *O Espírito das Leis*, indicou a paz como efeito natural do comércio
6) Jean-Jacques Rousseau, autor de *Do Contrato Social*, defendeu a bondade inerente do homem e contrato social;

7) Adam Smith, em seu *A Riqueza das Nações*, afirmou que o autointeresse gera resultados positivos;
8) Immanuel Kant, autor de *À Paz Perpétua*, destacou a importância das regras morais e dos imperativos éticos, além de uma federação de Estados democráticos, constitucionais e republicanos, o que conduziria à paz perpétua.

ii. Pontos fundamentais do Liberalismo

O Liberalismo clássico (ou utópico, ou, ainda, idealismo) foi a segunda grande corrente das TRI, contrapondo-se ao Realismo no chamado "primeiro grande debate". Há no Liberalismo o reconhecimento do caráter anárquico do sistema internacional. Para a corrente, está mantida a centralidade do Estado, mas também há a centralidade do indivíduo. Distinção notável com relação ao Realismo está no otimismo com relação à natureza e a razão humanas e ao progresso, assim como na confiança na efetividade das normas como reguladoras da conduta. Para os autores liberais, em regra, as preferências determinam comportamento estatal; ademais, há a valorização do livre comércio, da democracia e da opinião pública como ferramentas de promoção da paz. Por fim, há ênfase nos ganhos absolutos e na paz como jogo ganha-ganha, e temas de *low politics*, como cultura, passam a ser mais valorizados.

iii. Autores importantes do Liberalismo Clássico

Norman Angell: Autor de *A Grande Ilusão* (1910), obra na qual o britânico aponta que a corrida armamentista europeia, sobretudo de ingleses e alemães, remete à crença universal na expansão territorial como forma de abrigar população crescente e indústria em desenvolvimento. Havia a crença, à época, de relação presumida entre prosperidade da nação e seu poder político; nessa competição, o vencedor será quem tiver mais força militar, enquanto os mais fracos sucumbem, visão hobbesiana. Angell discorda completamente dessa crença e busca mostrar que ela está ultrapassada. Para o autor, indústria e comércio não dependem mais da expansão de fronteiras políticas, e fronteiras políticas e econômicas não precisam necessariamente ser coincidentes. O poder militar é fútil do ponto de vista social e econômico, não tendo necessária relação com a prosperidade de seu povo. Ademais, seria impossível para um país apropriar-se de outro pela força do comércio ou bem-estar, ou enriquecer, impondo-lhe pela força sua vontade. A guerra, assim, não alcançaria objetivos postulados como aspiração universal, sendo economicamente inútil, pois a destruição decorrente fere o crédito e os contratos comerciais, além de comprometer o comércio e as finanças internacionais. Para Angell, o reconhecimento desses fatos poderia ser usado para solucionar as dificuldades da corrida armamentista: ou seja, a interdependência econômica seria a garantia para a não eclosão de novos conflitos.

Woodrow Wilson: Autor d'*Os Quatorze Pontos* (1918), quando presidente dos EUA. Os principais temas destacados por Wilson incluem: o fim dos acordos secretos, na defesa de uma diplomacia franca sob os olhos públicos; a liberdade absoluta de navegação nos mares e águas fora do território nacional, na paz e na guerra, salvo os mares fechados no todo ou em parte por ação internacional em cumprimento de pactos internacionais; a abolição, na medida do possível, das barreiras econômicas entre os países e estabelecimento de igualdade das condições de comércio entre as nações que consentem com a paz e com a associação multilateral; garantias da redução dos armamentos nacionais até o menor nível para garantir a segurança nacional; reajuste livre, aberto e imparcial da política colonialista, baseado na observação do princípio de que a soberania

dos interesses das populações colonizadas deve ter o mesmo peso dos pedidos equiparáveis dos colonizadores; por fim, a criação de associação geral sob pactos específicos para o propósito de fornecer garantias mútuas de independência política e integridade territorial dos grandes e pequenos Estados, que viria a ser a LDN.

iv. Autores importantes do Funcionalismo e Neofuncionalismo

David Mitrany: Autor de *Um Sistema de Paz Funcional* (1943), defende a ideia do "liberalismo de interdependência". Para Mitrany, cumpre haver distinção entre *high* (temas de segurança e, em certa medida, econômicos) e *low politics* (alguns temas econômicos, mas, sobretudo, temas culturais e sociais), havendo tendência de cooperação em temas técnicos desta última. Trata-se de abordagem sociológico-funcional, contrapondo-se à ideia político-constitucional. A forma segue a função, e há a defesa da substituição do Estado-Nação por um sistema de agências funcionais. Para Mitrany, o aumento da interdependência pode levar à paz.

Karl Deutsch: Autor de *Comunidade Política e a Área do Atlântico Norte* (1957) e representante inicial do chamado "Liberalismo Sociológico" e da revolução behaviorista. Para Deutsch, atividades funcionais transnacionais ajudam a criar identidades e valores comuns entre pessoas e Estados diferentes, oferecem vantagens mútuas de cooperação e conduzem a relações pacíficas. Cita também a ideia de "comunidade de segurança" (existência de garantia efetiva de que não há conflito entre seus integrantes). Para Deutsch, a formação de comunidades (transnacionais) de segurança requer elementos materiais e simbólicos (cultura comum) que geram a "sensação de pertencimento". A comunidade política, para o autor, será uma comunidade de segurança quando houver inexistirem expectativa ou preparação para a guerra como meio de solução de disputas interestatais.

Ernst Haas: Autor de *A Unificação da Europa* (1958). Menciona a ideia de *spillover*: a cooperação em *low politics* pode transbordar para outros temas. Haas incorpora a dimensão política às análises das dinâmicas da integração e maiores concessões ao federalismo (entidades supranacionais).

v. Autores importantes do Neoliberalismo: Liberalismo de Interdependência e Liberalismo Institucional

Robert Keohane e Joseph Nye: Autores de *Relações Transnacionais e Política Mundial* (1971), também obra seminal do "Liberalismo Sociológico". Os autores valorizam a multiplicidade de novos atores (não estatais) no sistema internacional. Para Keohane e Nye, o poder pode ser exercido não apenas pela força militar, mas também por mecanismos financeiros e comerciais. Em *Poder e Interdependência* (1977), inauguram o chamado "Liberalismo de Interdependência". Segundo os autores, entende-se por interdependência "situações caracterizadas por efeitos recíprocos entre países ou entre atores em diferentes países". Há também os conceitos de sensibilidade (propensão a sofrer os efeitos/custos impostos pelo exterior antes que políticas corretivas sejam efetuadas) e vulnerabilidade (propensão a sofrer efeitos impostos pelo exterior mesmo após as políticas serem alteradas). Ademais, a interdependência pode ser simétrica (entre entes aos quais os efeitos de sensibilidade e vulnerabilidade se aplicam de maneiras relativamente equivalentes) ou assimétrica (quando esses efeitos se dão em medidas diferentes). A ideia de interdependência complexa, por sua vez, pressupõe a existência de diversos canais de contato entre as sociedades para além das relações intergovernamentais. Nesse cenário, a fronteira entre o

doméstico e o internacional se torna difusa, com o desenvolvimento de agenda múltipla e conectada, na qual não há hierarquia entre os temas debatidos e o uso da força se torna menos útil. Por outro lado, a interdependência gera custos inevitáveis e pode ser fonte de conflitos e recurso de poder; nesse cenário, organizações e regimes internacionais permitem administrar conflitos. É possível citar outras obras de Robert Keohane, como *Depois da Hegemonia* (1984) e *Alcançando Cooperação sob Anarquia* (com Robert Axelrod, 1985).

No que se convencionou chamar-se “Liberalismo Institucional” ou “Institucionalismo Neoliberal”, Keohane se vale da teoria dos jogos e da escolha racional e, agora, há o compartilhamento da anarquia, da centralidade do Estado racional e unitário e do sistema como nível de análise como elementos compartilhados com o neorrealismo. No ambiente anárquico, porém, a cooperação é possível no ambiente anárquico, com o processo de decisão sendo regido por lógica autointeressada e racional e por meio de um processo político negociado de ajuste de preferências. A interdependência gera instituições para aumentar a transparência, reduzir custos e assimetrias de informações, introduzir sanções a desvios de comportamento esperado e modificar expectativas. Contudo, as instituições não são necessariamente instrumentos das grandes potências: embora a existência de um *hegemon* possa ser útil para o estabelecimento de instituições e regimes, não é fundamental para a sua manutenção tampouco facilita necessariamente a continuidade da cooperação. Por fim, as instituições podem funcionar bem mesmo em situações de declínio hegemônico.

vi. Autores importantes do Liberalismo Republicano

Michael Doyle: Autor de *Kant, Legado Liberal e Relações Exteriores* (1983). Ajudou a popularizar a Teoria da Paz Democrática, segundo a qual: democracias liberais não entram em guerras umas com as outras (“paz separada”); democracias solucionam pacificamente seus conflitos entre si; democracias possuem fundação moral (compromisso normativo com os direitos humanos) e cultura política comuns; e democracias cooperam e são interdependentes economicamente.

Francis Fukuyama: Autor de *O fim da história e o último homem* (1992), no qual argumenta que, com o fim da Guerra Fria, a prevalência da democracia liberal ocidental seria o ponto final da evolução sociocultural humana e a forma final do governo humano. Para mais detalhes sobre Fukuyama, ver a seção sobre contribuições teóricas de autores específicos.

d) Marxismo

i. Pontos fundamentais do Marxismo

Outra vertente das TRI diz respeito à aplicação de ideias marxistas às relações internacionais. Cumpre lembrar que, até por questões de encadeamento temporal, Karl Marx não se dedicou ao estudo do desenvolvimento do capitalismo em nível internacional ou do Estado como ator do sistema internacional e não fez contribuição significativa para o estudo das relações internacionais, embora tenha impulsionado uma estratégia revolucionária internacional.

Para o Marxismo nas RI, a história é concebida como processo governado por contradições associadas à organização da produção material: formações históricas, como o capitalismo, resultam do desenvolvimento contraditório das relações de produção. Política e economia, assim,

são conceitos indissociáveis na análise, o que ajuda a compreender a interligação entre o marxismo e a corrente Economia Política Internacional (EPI).

Nos estudos, ganha importância a categoria "classes": a luta de classes é fonte primária de conflitos; e há uma classe capitalista organizada internacionalmente, diferentemente do proletariado. A emancipação depende, assim, da superação da alienação: os seres humanos são agentes da própria história, mas sob condições que não são de sua própria escolha.

ii. Autores e obras importantes do Marxismo: Imperialismo

Vladimir Lênin: Escreveu *Imperialismo: Fase Superior do Capitalismo* (1917). Lênin desenvolveu debate com outros teóricos "globalistas" sobre as crises do capitalismo e o imperialismo: dentro do campo socialista, com Kautsky e Rosa Luxemburgo; no campo liberal, com Hobson. Para Lênin, o processo revolucionário em escala internacional depende da contradição entre as nações capitalistas. O Estado nacional ganha relevância como ator do sistema internacional (que assume "consciência de classe"), em vez das classes sociais. Na obra de Lênin, o Imperialismo (expansionismo) é expressão do capitalismo monopolista: na fase superior do capitalismo, os antagonismos de classe e nacionais (Estados oprimidos e opressores) se cruzam. Nesse contexto, colônias são fundamentais para a exportação do capital excedente e para a estabilização da tendência de queda da taxa de lucro diante das crises de superprodução; o excedente nos novos mercados permite cooptar o proletariado (aristocracia operária) e retardar o processo revolucionário. Por fim, o Imperialismo leva à guerra entre as potências.

iii. Autores e obras importantes do Marxismo: Teoria da Dependência

Os autores da Teoria da Dependência não foram um corpo homogêneo. Nem todos os teóricos da dependência estão afiliados ao Marxismo (a exemplo de Raúl Prebisch, Celso Furtado, Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto). Entre os teóricos que se utilizam de bases marxistas estão André Gunder-Frank, Theotônio dos Santos, Samir Amin e Immanuel Wallerstein.

Para a Teoria da Dependência, o subdesenvolvimento é produto do desenvolvimento das economias capitalistas centrais: em abordagem sistêmica, os autores tecem críticas à "teoria da modernização", a exemplo da existência de divisão internacional do trabalho entre centro e periferia. Nesse cenário, a dependência perpetua o subdesenvolvimento, com os excedentes econômicos sendo transferidos da periferia para o centro. O subdesenvolvimento, na Teoria da Dependência, é expressão da luta de classes: Estados dependentes são instrumento da dominação da burguesia internacional, e problemas nacionais são expressão da exploração do proletariado da periferia pela burguesia do centro.

Assim, o desenvolvimento nacional autônomo somente seria alcançado por meio da luta anti-imperialista: o Estado (novamente como instrumento) tem papel central para promover a acumulação interna e resistir às pressões externas; processos de libertação nacional refundarão o Estado, fazendo com que ganhe importância o papel das alianças externas entre países do Terceiro Mundo. O objetivo final envolve a necessidade de romper ou limitar laços com o mercado mundial capitalista.

iv. Autores e obras importantes do Marxismo: Sistema-Mundo

Immanuel Wallerstein: Autor de *O Sistema-Mundo Moderno* (1974), é possivelmente o principal nome da Teoria da Dependência. Por meio de teoria estruturalista e sistêmica, Wallerstein desennvolve o Sistema-Mundo como nível de análise: o sistema internacional é concebido como uma única estrutura integrada sob a lógica da acumulação capitalista, que não necessita incluir territorialmente o mundo todo; nesse cenário, o processo de acumulação de capital desenvolve-se de maneira distinta no tempo e no espaço. Há duas possibilidades de configuração do Sistema-Mundo: impérios mundiais ou economias mundiais. Para Wallerstein, o comércio atua como veículo para trocas desiguais e transferência de excedentes. A concepção do Sistema-Mundo como nível de análise ajuda a explicar o processo de constante evolução do capitalismo, a despeito das crises; por outro lado, as crises permitem ascensão de potências emergentes (a exemplo do que se viu na grande crise de 2008). No limite, para Wallerstein, o sistema capitalista será vítima de seu processo sucesso e entrará em colapso.

Na obra de Wallerstein, os Estados estão organizados hierarquicamente e agem sob as condicionantes de sua posição na divisão internacional do trabalho. Os Estados podem estar no centro, na semiperiferia ou na periferia. Cumpre certo destaque à semiperiferia, que abriga países com certa industrialização, alguma diversificação econômica e com papel intermediário entre as duas outras categorias; a semiperiferia permite ascensão da periferia, mas também modera as contradições entre esta e o centro, sendo assim "correias de transmissão" entre os interesses de classes. Por fim, os conflitos de classe atravessam as fronteiras estatais, mas não se configuram como conflitos entre Estados.

e) Escola Inglesa: Racionalismo

i. Pontos fundamentais da Escola Inglesa

A chamada Escola Inglesa tem na criação do Comitê Britânico de Teoria de Política Internacional (1959) seu marco central. No contexto de revolução behaviorista, seus integrantes reafirmam o tradicionalismo e a base histórica e filosófica ocidental para o estudo das RI. Os principais autores da corrente incluem teóricos da sociedade internacional ou realistas liberais britânicos. Trata-se de ensaio de via média, precursora do construtivismo. A Escola Inglesa funda-se na percepção de que existe uma ordem internacional subjacente às relações puras de poder caracterizadas pelo Realismo político. Na Escola Inglesa, percebe-se dicotomia entre ordem e justiça: os autores mais afiliados à resposta pluralista dão mais importância à soberania estatal, portanto à ordem, enquanto os mais vinculados à resposta solidarista defendem que os direitos humanos têm precedência sobre direitos de Estados soberanos, portanto privilegiam o ideal de justiça. Entre as características comuns da Escola Inglesa, podem-se citar: o questionamento da realidade internacional a partir do conceito de sociedade internacional; a abordagem interpretativa e métodos tradicionais contra o cientificismo norte-americano; e a aceitação do caráter normativo da teoria internacional, com a presença de questionamentos éticos no centro do debate.

ii. Autores importantes da Escola Inglesa

Martin Wight: Autor de *A Política do Poder* (1946). Para Wight, o pensamento sobre o campo das RI tem historicamente se manifestado como uma variante de uma dessas três tradições:

realismo, racionalismo e revolucionismo (“3Rs”). O Realismo derivaria de Maquiavel (ou Hobbes, segundo Bull), com a presença de anarquia internacional, política de poder e conflito armado. O Racionalismo, por sua vez, deriva de Grócio, com destaque ao diálogo, ao ser humano lógico e ao respeito mútuo. Por fim, o Revolucionismo deriva de Kant, com destaque à unidade moral da humanidade, à perfectibilidade da natureza humana e ao caráter cosmopolita e solidarista. É possível resumir os conceitos na seguinte tabela:

Realismo	**Racionalismo**	**Revolucionismo**
Anarquia (Maquiavel/Hobbes)	Sociedade (Grócio)	Humanidade (Kant)
Conflito e guerra	Coexistência pacífica	Unidade moral: cosmopolitismo
Política de poder	Mudança evolucionária	Mudança revolucionária
Pessimismo	Esperança sem ilusões	Utopia antiestatal

Hedley Bull: Tem como principal obra *A Sociedade Anárquica* (1977). O autor se assume como racionalista, e apregoa que a anarquia é um fator incontornável, mas não exclui a possibilidade de que as partes se organizem entre si. Em seu trabalho, manifesta preocupação com os conceitos de ordem e justiça. Por um lado, a ideia de ordem pressupõe coisas que estão relacionadas entre si de acordo com uma certa estrutura e cuja relação recíproca não é fruto puramente do acaso, mas contém algum princípio discernível; para Bull, ordem internacional significa um padrão de atividade que sustenta os objetivos primários da sociedade dos Estados. Assim, seriam objetivos primários da sociedade dos Estados (internacional): a preservação do próprio sistema e da sociedade de Estados, a manutenção da independência ou da soberania externa dos Estados individuais e a manutenção da paz, além dos objetivos gerais a toda vida social: vida (a limitação da violência que resulte na morte ou em dano corporal), verdade (o cumprimento das promessas) e propriedade (a estabilidade da posse mediante a adoção de regras que regulem a propriedade). Justiça, por outro lado, tem definição pessoal ou subjetiva, pertencente à categoria de ideias morais, e pode subdividir-se entre individual (humana), entre Estados (internacional) e cosmopolita (mundial, certo ou bom para todos). Para Bull, é ideal buscar a compatibilidade entre ordem e justiça, mas nem sempre é possível; em termos de peso relativo, a ordem é um valor anterior à justiça.

Bull identifica diferentes estágios de organização dos Estados e dos indivíduos na arena internacional: no chamado sistema internacional ou de Estados, “dois ou mais Estados têm suficiente contato entre si, com suficiente impacto recíproco nas suas decisões, de tal forma que se conduzam, pelo menos até certo ponto, como partes de um todo”. Já a sociedade internacional se configura “quando um grupo de estados, conscientes de certos valores e interesses comuns, formam uma sociedade, no sentido de se considerarem ligados, no seu relacionamento, por um conjunto comum de regras, e participam de instituições comuns”. O terceiro estágio identificado é o da sociedade mundial ou cosmopolita, na qual há grau de interação vinculando entre si todas as partes da comunidade humana (não apenas a sociedade de Estados) com base em interesses e valores comuns de toda a humanidade, a qual permite o desenvolvimento de regras e instituições coletivas e na qual se realiza a ideia de justiça mundial. Por fim, haveria o governo mundial, um contrato social entre os Estados que reproduza em escala universal as condições da ordem que pode existir dentro de cada Estado (“autoridade suprema”), produzindo, ao final, uma forma de organização política mundial sem Estados soberanos.

Para Bull, cabe às grandes potências o dever de manutenção da ordem internacional; nesse contexto, a balança de poder pode assumir diferentes matizes (simples/complexa, global/local, objetiva/subjetiva). Assim, amplia-se a importância atribuída às instituições (que não se limitem a organizações e regimes); a guerra, por exemplo, é uma instituição, com regras e lógica de funcionamento e tendo sido importante para conter a violência generalizada e para contribuir para a promoção da ordem.

iii. Escola Francesa

Se a Escola Inglesa pode ser considerada uma vertente teórica das RI, a Escola Francesa, a rigor, é uma escola de "História das RI", constituindo-se em historiografia não diplomática do campo de estudos. Em abordagem histórica e sociológica, busca-se integrar a história diplomática à história das civilizações. Os dois principais nomes da Escola Francesa são Pierre Renouvin e Jean-Baptiste Duroselle, autores de *Introdução à história das relações internacionais* (1964). Na obra, a dupla rejeita explicações ditas universais. Há menção à ideia de multicausalidade, na qual determinadas causas não exaurem necessariamente as explicações para desencadeamento de determinado fenômeno. Renouvin e Duroselle analisam "forças profundas" (fatores geográficos, condições demográficas, movimentos migratórios, forças econômicas, questões financeiras, nacionalismo) e homens de Estado (personalidade, ideias, valores, comportamento de líderes, impacto das forças profundas sobre os líderes), além de ciclos históricos.

f) Construtivismo

i. Pontos fundamentais do Construtivismo

O Construtivismo nasce no debate de outras ciências sociais sobre o lugar das ideias e dos valores na análise dos eventos sociais. A partir de meados dos anos 1990, rapidamente se constitui como referência – e uma das abordagens dominantes – nos estudos de TRI. O Construtivismo é uma possibilidade de constituir-se como via média entre Realismo e Liberalismo e entre racionalistas e reflexivistas.

Nessa corrente, a realidade é socialmente construída (não é um dado): o mundo está em permanente construção pelos agentes, ao passo que a realidade é constituída por elementos materiais e ideacionais. A construção dos interesses, identidades e preferências dos agentes se dá por meio da interação entre si, e a linguagem é intersubjetiva, com partilha de discursos, significados e valores.

No Construtivismo, agente e estrutura são coconstituídos, não havendo antecedência ontológica entre eles, com base na ideia de estruturação de Giddens. Há, ademais, relação entre materialismo e idealismo: ideias e valores informam (dão significado a) a relação do agente com o mundo material. Nesse contexto, o mundo material existe, mas só faria sentido quando nos referimos a ele (Idealismo Construtivista) em contraposição à ideia de que o mundo material existe independentemente (Realismo Construtivista).

Há, na corrente, debate teórico quanto ao seu próprio caráter: questiona-se a possibilidade de se fazer teoria em RI (metateoria), mas não necessariamente analisa os fenômenos internacionais (teoria). Por fim, há divergências quanto ao papel da anarquia: em primeiro lugar, se a anarquia é ou não o elemento que define as relações internacionais; e, segundo lugar, se ela é um dado ou é socialmente construída.

ii. Autores e obras importantes do Construtivismo

Nicholas Onuf: É nome de destaque dentro do “Construtivismo orientado por regras” e autor de *O Mundo que Fazemos: Domínio e Regras em Teoria Social e Relações Internacionais* (1989). Em sua obra, Onuf tenta reconciliar as RI não como disciplina em separado. Para o autor, tudo está em permanente mudança, e o processo de coconstituição é contínuo e permanente. A anarquia, nesse contexto, é uma construção social, que pode ser transformada por meio da interação entre agentes e estrutura. As regras, por sua vez têm posição ontológica equivalente aos agentes e à estrutura. Para Onuf, a sociedade é heterônoma, não anárquica: as regras informam aos agentes o que devem fazer; os agentes fazem as regras (coconstituição). As regras são fundamentais para a formação de uma sociedade política; elas podem ser de instrução, de direção ou de compromisso e decorrem de três tipos de atos de fala (assertivo, diretivo e de compromisso). Dos três tipos de regras decorrem três tipos de domínio (tradicional, carismático e racional) e de organização (hegemonia-tradicional/carismático, hierarquia-racional e heteronomia). Para Onuf, assume centralidade a virada linguística: a análise do discurso é central para analisar os eventos sociais e as RI; discurso e atos estão ligados, porque o ato é a expressão do discurso e só participa da realidade social se tem um significado; o discurso tem de ser proferido e ser aceito. Mais recentemente, o autor analisa o tema das instituições também como construções sociais, feitas por agentes, mas constrangidas pela estrutura.

Friedrich Kratochwil: Principal expoente do “Construtivismo Neoclássico”, que tem como referência pensadores clássicos da Sociologia. Sua obra principal é *Regras, Normas e Decisões: Sobre as Condições do Raciocínio Prático e Jurídico na Política Internacional e nas Relações Domésticas* (1989). Influenciado pelos jogos de linguagem de Wittgenstein e propositor da virada linguística das RI, Kratochwil não se afirmou inicialmente como construtivista, mas buscou corrigir falhas epistemológicas e ontológicas da disciplina e é critico do positivismo. O autor demonstra preocupação com as regras que regem os discursos, porque seriam as regras que regem a realidade: para Kratochwil, o mundo ao qual nos referimos é produto dos discursos que nos permitem nos referir a ele; ademais, a linguagem não é mero recurso de comunicação ou descrição, mas, sim, é o que motiva nossos entendimentos sobre o mundo, é uma avaliação e, portanto, é a própria ação. Na sua obra, comunicação e intersubjetividade são centrais para entender as decisões e ações dos agentes, ao passo que ações sociais só adquirem sentido em seu contexto específico. Por fim, normas justificam, legitimam e tornam certos atos possíveis.

John Ruggie: Também é um nome de relevo no “Construtivismo Neoclássico” e tem em *Construindo a Sociedade Política Mundial: Ensaios sobre Institucionalização Internacional* (1998) sua obra central. Ruggie é influenciado pelas teorias dos atos de fala e da ação comunicativa e se preocupa com a reconstrução das bases epistemológicas das RI. O autor aderiu gradualmente ao Construtivismo, tendo criticado o Neorrealismo de Waltz e a Teoria da Estabilidade Hegemônica. Em 1985, Ruggie cunhou o conceito de *embedded liberalism*: o liberalismo que conjuga a promoção da abertura de mercados e do livre comércio internacional com a manutenção de Estados de bem-estar social domesticamente, que resultará na expansão do liberalismo, em sua perspectiva econômica, também para o interior das unidades do sistema. Para o autor, identidades e interesses devem ser interpretados a partir da análise das interações sociais que lhe dão origem. Ele considera que as relações internacionais exibem algum grau de institucionalização, o que lhe permite serem compreendidas e o que envolve elementos de autoridade. Em 1975, foi Ruggie quem sugeriu o primeiro conceito de regime internacional: “são graus de institucionalização ou

um conjunto de expectativas, regras e regulações, planos, energias organizacionais e compromissos financeiros mútuos". Para mais detalhes sobre Ruggie, ver a seção sobre contribuições teóricas de autores específicos.

Alexander Wendt: O nome mais proeminente entre os autores do Construtivismo, filiado ao chamado "Neoconstrutivismo Positivista", foi o de Alexander Wendt, cuja obra mais conhecida é *Anarquia é o que os Estados Fazem Dela* (1992). Wendt se afirma como construtivista, mas manifesta preocupação em estabelecer pontes com as correntes racionalistas e não adere à virada linguística. Baseado no estruturalismo de Giddens, Wendt nega antecedência ontológica dos agentes, mas reconhece papel preponderante dos Estados (que fazem o que a anarquia é). Para o autor, a ação depende de significados, que são construídos socialmente; por sua vez, as estruturas sociais condicionam não apenas os comportamentos dos agentes, mas sobretudo suas identidades e interesses; na ausência de autoridade superior, os Estados são influenciados por significados compartilhados coletivamente. Wendt também questiona o conceito de anarquia, que não teria apenas lógica de conflito e competição. Em outra obra, *Formação de Identidades Coletivas e o Estado Internacional* (1994), Wendt propõe explicação sobre como as identidades coletivas são definidas de maneira endógena; para o autor, processos relacionais podem alterar as identidades, que, por sua vez, podem alterar a lógica de funcionamento da anarquia. Assim, o interesse nacional passa a ser definido com base na identidade. Em *Teoria Social da Política Internacional* (1999), Wendt se afirma como positivista e moderno, interessado na produção do conhecimento em bases científicas (objetividade do Realismo Científico) e em discutir com os paradigmas dominantes da disciplina (neo-neo). Para o autor, as ideias importam (reflexivistas), mas a produção de ciência objetiva também (racionalistas). Reitera-se a coconstituição, como processo contínuo e permanente; os Estados são as principais unidades, mas o sistema internacional é o nível de análise. Wendt aponta a existência de três culturas de anarquia: hobbesiana (inimizade), lockeana (rivalidade) e kantiana (amizade), além da existência de três níveis de internalização das culturas: força (coerção), interesse e legitimidade. Para o autor, cada cultura pode ser internalizada por algum nível, não havendo correspondência predefinida.

III. Armadilha de Tucídides

a) Introdução

Graham T. Allison – professor na Harvard Kennedy School, ex-secretário adjunto de defesa dos Estados Unidos (EUA) e autor do livro *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap* – lidera o *Thucydides's Trap Project*[12] no *Belfer Center for Science and International Affairs* da Universidade de Harvard. Lançado em 2015, o projeto é um estudo sobre 16 casos nos quais a potência hegemônica foi desafiada por uma potência emergente nos últimos 500 anos. Em doze dos 16 casos, conforme a imagem a seguir, houve conflito violento; contudo, nos outros quatro, as potências lograram uma reacomodação no sistema, sem recorrer à guerra.

№	Period	Ruling Power	Rising Power	Domain	Result
1	Late 15th century	Portugal	Spain	Global empire and trade	No war
2	First half of 16th century	France	Hapsburgs	Land power in western Europe	War
3	16th and 17th centuries	Hapsburgs	Ottoman Empire	Land power in central and eastern Europe, sea power in the Mediterranean	War
4	First half of 17th century	Hapsburgs	Sweden	Land and sea power in northern Europe	War
5	Mid-to-late 17th century	Dutch Republic	England	Global empire, sea power, and trade	War
6	Late 17th to mid-18th centuries	France	Great Britain	Global empire and European land power	War
7	Late 18th and early 19th centuries	United Kingdom	France	Land and sea power in Europe	War
8	Mid-19th century	France and United Kingdom	Russia	Global empire, influence in Central Asia and eastern Mediterranean	War
9	Mid-19th century	France	Germany	Land power in Europe	War
10	Late 19th and early 20th centuries	China and Russia	Japan	Land and sea power in East Asia	War
11	Early-20th century	United Kingdom	United States	Global economic dominance and naval supremacy in the Western Hemisphere	No war
12	Early-20th century	United Kingdom supported by France, Russia	Germany	Land power in Europe and global sea power	War
13	Mid-20th century	Soviet Union, France, UK	Germany	Land and sea power in Europe	War
14	Mid-20th century	United States	Japan	Sea power and influence in the Asia-Pacific region	War
15	1940s–1980s	United States	Soviet Union	Global power	No war
16	1990s–present	United Kingdom and France	Germany	Political influence in Europe	No war

Fonte: *BELFER CENTER. Thucydide Trap Project*. 2015[13]

[12] No site oficial do projeto, é possível ler sumários dos casos. Nota-se que o projeto aceitou sugestões de análise para a fase 2 do projeto. Para mais informações, consulte: https://www.belfercenter.org/thucydides-trap/case-file.
[13] Disponível em: https://www.belfercenter.org/thucydides-trap/resources/case-file-graphic.

Allison apresentou o conceito de Armadilha de Tucídides em 2015, em artigo no *Financial Times*, e, em 2017, publicou o livro *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?* que é baseado em uma concepção notadamente realista de Teoria das Relações Internacionais (TRI). Recorda-se que o pensamento realista de RI apresenta origens nas ideias de Tucídides, historiador do conflito entre Atenas e Esparta no século VI a.C., no livro *História da Guerra do Peloponeso*. O ateniense analisou a dinâmica de disputa de poder entre potências concorrentes pela primazia no sistema internacional e como essa disputa desestabiliza a balança de poder, à medida que a potência estabelecida tenta manter o *statu quo* e a ascendente questiona o sistema vigente.

O objetivo de Allison em seu livro foi analisar as relações entre China e EUA e responder à questão: "EUA e China são capazes de evitar a Armadilha de Tucídides?". Sua conclusão é: China e EUA estão, atualmente, em rota de colisão, rumo à guerra. Allison ressalva que seu objetivo não é prever o futuro, mas, sim, evitá-lo, porque é possível escapar da Armadilha. Alguns (poucos) casos demonstraram ao longo da história essa possibilidade, desde que nos EUA e na China, os *policymakers* e estrategistas aprendam as lições da história e as apliquem. Para mais detalhes sobre as relações contemporâneas entre EUA e China, ver a seção a respeito no tópico "Estados Unidos da América" do capítulo 7.

b) O conceito de Armadilha de Tucídides, segundo Graham T. Allison

Na introdução do livro de Allison, lê-se, em tradução livre "*A Armadilha de Tucídides refere-se à confusão natural e inevitável que ocorre quando uma potência em ascensão ameaça deslocar uma dominante (...). Quando uma potência em ascensão ameaça deslocar uma potência dominante, o estresse estrutural resultante torna um choque violento a regra, não a exceção*" (Allison, 2017). As duas variáveis importantes para compreender a Guerra do Peloponeso, como bem notam Tucídides e Allison, são: ascensão e medo. Nesse sentido, a Armadilha de Tucídides refere-se à tendência ao conflito quando uma potência estabelecida tem sua posição de *hegemon* desafiada por uma potência em ascensão. A guerra é o modo pelo qual o *hegemon*, com receio de perder sua posição, busca assegurar o *statu quo*. Por sua vez, o *stakeholder* emergente recorre ao conflito como um meio de revisão da estrutura sistêmica.

c) A relevância contemporânea do conceito

Graham Alisson reconhece como natural que uma China cada vez mais poderosa busque uma inserção mais central no sistema de Estados. Na concepção chinesa, trata-se de reconstruir a grandiosidade milenar de uma civilização que foi forçada à mediocridade. Isso significa: retornar a China à posição de predominância asiática, superando o "século de humilhação", o período em que não foi a potência dominante do sistema como outrora; restabelecer o controle sobre os territórios da "Grande China", em direção ao Tibete, Hong Kong e Taiwan; recuperar a grande zona de influência de outrora; e fazer-se respeitada pelas demais potências sistêmicas.

O cientista político propõe que os norte-americanos reflitam sobre sua própria história, que é a de um país que emergiu como poder dominante regional na década de 1890: agiu, assertivamente, para promover as independências de Cuba e do Panamá; ameaçou ir à guerra com o Reino Unido e com a Alemanha, para garantir seus interesses na Venezuela; e interveio nas Américas, promovendo mudanças de governo que lhe fossem favoráveis.

No contexto atual, mais importante do que analisar o resultado imediato da postura chinesa nos mares do Sul e do Leste da China é compreender o que essa postura indica sobre as futuras ações da China no sistema internacional: contestação.

A Armadilha de Tucídides demonstra que, se se considerarem os quatro casos em que não houve guerra, entre os 16 identificados pelo projeto liderado por Allison, o conflito pode não acontecer, desde que haja ajustes significativos nas atitudes não só da potência em ascensão, mas também da potência estabelecida. Ações, interações e percepções precisam mudar, para que a armadilha seja evitada. Assim, a guerra é evitável. Ademais, Allison argumenta no mesmo sentido, ao afirmar que, por seis décadas, a "*Pax Pacifica*" construída pelos EUA deu à Ásia paz e segurança que os países da região necessitavam para se desenvolver.

No momento contemporâneo de "fim do monopólio ocidental do poder", segundo comentam Pascal Boniface e Hubert Védrine, nota-se o ressurgimento do nacionalismo, agora em bases populistas iliberais, e a crescente fragilização do multilateralismo, que representam contestações à hegemonia norte-americana e à tentativa dos EUA de moldar o mundo à sua maneira, exportando o modelo de democracia liberal. O comentário de Bonifca e Védrine reconhece a ascensão chinesa e o deslocamento do eixo geopolítico e geoeconômico para a Ásia como aspectos que desestruturaram o monopólio que as potências ocidentais tiveram sobre as relações internacionais desde o fim da Segunda Guerra Mundial e a emergência da ordem liberal internacional sob a batuta dos EUA. Como nota Mearsheimer, em *Bound to Fail*, a ordem estabelecida pelos EUA gerou seus próprios movimentos de contestação, dada a tentativa dos EUA de impor a transformação das realidades nacionais, tornando-as réplicas do modelo norte-americano, em vez de acomodar as diferenças.

d) Críticas ao conceito

i. O *mea culpa* de Graham T. Allison

Allison menciona a limitação metodológica decorrente do pequeno universo amostral da análise no Apêndice 2 de seu livro de 2017. O autor salienta que o *Thucydides's Trap Project* é um trabalho em progresso. O projeto aceitou críticas e sugestões, que serão consideradas na fase 2 do projeto.

ii. Geopolíticas

Uma das perguntas críticas ao conceito da Armadilha é: as armas nucleares acabaram com o risco de armadilha?

As respostas variam entre:

1) é impensável que uma potência ascendente vá à guerra contra uma potência estabelecida, porque os riscos são muitos, especialmente diante das capacidades nucleares, que garantiriam a "mútua destruição assegurada"; e
2) embora a guerra nuclear não seja desejada nem por norte-americanos nem por chineses, é possível que haja, sim, uma escalada de um conflito pontual para um embate nuclear.

iii. Políticas

Em 2013, o presidente Xi Jinping afirmou para um grupo de visitantes ocidentais a um evento oficial do Estado chinês: "precisamos todos trabalhar juntos para evitar a Armadilha de Tucídides". Nesse sentido, as autoridades chinesas rechaçam a ideia de um conflito inevitável, enquanto as norte-americanas, como os senadores Roger Wicker e Angus King, consideram como um pressuposto estratégico essencial.

iv. Econômicas

As economias de EUA e China estão muito mais inter-relacionadas do que estavam as economias dos casos analisados por Allison. Nesse sentido, os custos de um conflito direto entre os dois países teriam implicações econômicas negativas para ambos os lados, o que desencoraja o embate. Exemplo disso é o fato de a China ser a maior detentora de títulos da dívida pública dos EUA e beneficiar-se bastante das relações comerciais, amplamente superavitárias. Os custos de eventual conflito somar-se-iam às perdas de comércio e de rentabilidade desses títulos.

Dado que as economias chinesa e norte-americana são bastante interdependentes, nas retóricas anti-globalização e nacionalistas, há um clamor pelo *decoupling* das economias, reduzindo a exposição à influência do concorrente geopolítico. Não obstante, essa "dissociação" poderia contribuir para a rivalidade, ao reduzir vínculos e, consequentemente, incentivar o conflito. A Armadilha de Tucídides, em uma análise de viés liberal de RI, não só poderia ser mas também é de fato evitada, por meio das relações econômicas; não havendo, portanto, tendência ao conflito.

v. Teórico-metodológicas

Joseph Nye[14] crítica a ideia de Armadilha de Tucídides, por quatro principais motivos:

1) os problemas metodológicos de concluir, com um grau elevado de determinismo, que a guerra é inevitável entre os EUA e a China, porque doze casos, em 500 anos, sugerem essa conclusão. Ele refuta, desse modo, que não há nada de inevitável na armadilha, que seus efeitos são exagerados e que o número de casos considerados na análise não é preciso, já que não há um parâmetro claro para definir o que é um caso a ser examinado;
3) o diferencial de poder entre a China e os EUA ainda é muito maior do que nos casos analisados pelo projeto de Allison. Exemplo disso é o grande diferencial do orçamento militar e das capacidades nucleares entre os dois países;
4) são as decisões dos formuladores e executores das políticas estatais que resultam na guerra; portanto, aspectos pessoais, não impessoais e estruturais causaram a guerra que baseia o conceito. Análises de historiadores como Donald Kagan demonstram que o poder ateniense não estava crescendo quando houve a guerra, o equilíbrio de poder já se estava restabelecendo. Ainda assim, os espartanos consideraram que a guerra valeria o risco; e
5) a utilidade das metáforas e das comparações históricas podem ser perigosas, mormente se estiverem acompanhadas de uma percepção de inexorabilidade.

Em *The China Sleepwalking Syndrome*, Nye discute que as análises que consideram a relação entre os EUA e a China como uma reedição da Guerra Fria são pouco adequadas. Seria melhor atentar-se à possibilidade de irem à guerra, como na Primeira Guerra Mundial, por ações

[14] Charles Kindleberger foi um dos arquitetos do Plano Marshall e analisou os motivos para a realidade desastrosa da década de 1930.

de terceiros, inclusive de parceiros, que podem causar conflagrações locais com efeitos sistêmicos, ao tragar chineses e norte-americanos, levando-os à guerra.

Por fim, a Armadilha de Kindleberger seria um risco maior do que a de Tucídides. Para Nye, os EUA não deveriam preocupar-se com a ascensão da China a ponto de desestruturar o sistema estabelecido, mas, sim, uma China que seja muito fraca ou que não tenha vontade política de promover bens públicos globais. As potências do sistema, quando contribuem com a oferta desses bens, como estabilidade financeira, tendem a beneficiar-se, ao dividir o ônus da estabilidade e garantir o adequado provimento desses bens. Após a Primeira Guerra Mundial, nota-se o isolacionismo dos EUA, que se portaram como *free rider*[15], enquanto o Reino Unido não era capaz de continuar ofertando a mesma quantidade de bens públicos globais, resultando em problemas sistêmicos. Desse modo, uma China que não contribua para a estabilidade sistêmica, mesmo tendo capacidades, é uma ameaça maior do que uma China forte o suficiente para suplantar os EUA.

vi. Utilidade para os países periféricos

Gelson Fonseca Jr. ressalta que Alisson não comenta nada sobre a realidade da periferia do sistema de Estados. Segundo o embaixador brasileiro, caberia aos países em desenvolvimento "buscar formas de resistir às pressões que inevitavelmente surgem quando o conflito entre potencias se universaliza e polariza".

[15] *Free rider*, para Nye, significa que os EUA se beneficiaram dos bens públicos existentes sem prover contribuições em troca, ainda que pudessem e devessem fazê-lo.

IV. Conceito(s) de poder

a) Poder

Como muitas ideias no âmbito das ciências sociais, o conceito de poder é muito disputado. Pode ser definido, em termos gerais, como a capacidade de fazer alguém mudar seu comportamento, de influenciar o comportamento de outrem, que seria diferente se não sofresse aquela influência. Outras definições aceitas incluem controlar a agenda de possibilidades de ação de um determinado ator; e criar, moldar ou influenciar crenças, percepções ou interesses de outrem. Para Nye, com base na definição do dicionário, poder é a capacidade de fazer coisas, mas, especificamente, em situações sociais, é a habilidade para afetar outros para conseguir os resultados que queremos.

Definições de poder podem ser divididas em comportamentais, com base nos resultados de uma ação (avaliação *ex post*), ou materiais, considerando "poder" como recursos em uma avaliação *ex ante* (um país seria poderoso se possuir grande população, território, recursos naturais, grande economia, força militar e estabilidade social). Tudo depende, entretanto, de como esses recursos serão utilizados em um determinado contexto – a efetividade dos recursos de poder.

b) Poder bruto ou duro (*Hard power*)

O poder bruto ou duro é o poder de obrigar alguém a fazer algo, normalmente, por "recompensa, coação ou ameaça". Trata-se da forma mais tradicional de poder no estudo das Relações Internacionais (RI), mas ganha existência própria com o contraponto feito por Joseph Nye, quando cunha a ideia de *soft power* em 1990. Nye associa o poder bruto com a abordagem de *carrot and sticks* (cenouras e bastões), que é a própria expressão do binômio "ameaça de punição e recompensa". Como expressões desse poder há não apenas as vertentes política (por meio de diplomacia coerciva ou de sanções políticas) ou militar, mas também a vertente econômica, que é, de maneira errônea, normalmente associada de maneira exclusiva com poder brando, tendo em conta a associação inexata entre *hard power* e *high politics* e entre *soft power* e *low politics*. A métrica para o poder bruto costuma ser simples, quantitativa, com base nas capacidades materiais de um Estado. Exemplos de expressão do *hard power* nas relações internacionais são a aplicação de sanções políticas e econômicas ou as intervenções internacionais.

c) Poder brando ou suave (*Soft power*)

O poder brando ou suave diz respeito à "habilidade de afetar outros por meio da atração e da persuasão, em vez da coerção e da recompensa". Essa habilidade de moldar preferências pode ser exercida, em se tratando de Estados (há uma outra discussão para indivíduos), de diferentes maneiras, como cultura (que pode ser transmitida por meio do comércio) e educação, história, valores políticos e econômicos (que também podem ser transmitidos por meio do comércio ou de investimentos), esporte, cooperação técnica, instituições (sejam elas tomadas no sentido material, tangível, físico, sejam como mecanismos e estruturas que regulam o comportamento), política externa e diplomacia (não coerciva). O poder de criar agendas e definir quais temas têm relevância no sistema internacional também é expressão do poder brando.

O conceito foi cunhado por Joseph Nye, em um artigo para a *Foreign Policy* e no livro *Bound to Lead*, ambos de 1990. Surgiu quando o autor analisava um suposto declínio do poder

americano durante a década de 1980. Para Nye, os Estados Unidos (EUA) conservavam recursos tradicionais de poder – econômico e militar –, mas também conseguiam os resultados que desejavam por meio da atração, ao invés do uso da coerção ou de pagamentos (instrumentos de *hard power*), o que Nye denominou de *soft power*. Nye considera que a União Soviética (URSS) ruiu em razão da perda relativa de *soft power* do país ao longo da segunda metade do século XX, sobretudo por causa das intervenções na Hungria, em 1956, e na Tchecoslováquia, em 1968. Da mesma forma, o muro de Berlim teria caído pacificamente, por conta do efeito do *soft power* ocidental sobre as mentes das pessoas. Para Nye: *"No barrage of artillery brought down the Berlin Wall; it was removed by hammers and bulldozers wielded by people who had been touched by Western soft power*". Assim, *hard power* funcionaria com "cenouras e porretes", enquanto *soft power* atuaria como um ímã. Outros exemplos de poder brando estão na disseminação de valores por meio de veículos culturais, como o sistema de Hollywood, a construção de parcerias por meio das atividades de cooperação técnica, cultural, educacional ou esportiva ou a consolidação de laços diplomáticos, como a abertura de embaixadas. De acordo com o autor, para ser efetivo, o poder brando – e sua capacidade de atração – depende de credibilidade.

Segundo Nye, o *soft power* de um país advém majoritariamente de três fontes: sua cultura; seus valores políticos, como democracia e direitos humanos (quando o país os defende internacionalmente); e suas políticas (quando são vistas como legítimas porque levam em conta os interesses de outros países). Assim, um governo pode influenciar outros por meio do exemplo de como se comporta internamente (protegendo a liberdade de expressão), em instituições internacionais (favorecendo o multilateralismo) e por meio de sua política externa (promovendo o desenvolvimento e os direitos humanos, por exemplo).

Alguns recursos podem produzir *hard power* e *soft power* ao mesmo tempo, como demonstram o Plano Marshall (1948) ou o projeto chinês Iniciativa do Cinturão e Rota (BRI, na sigla em inglês). A distinção entre *soft* e *hard power* pode ser entendida como parte de um espectro. No extremo do *hard power* está o comando ou a ordem que deve ser obedecida pelo alvo, e no extremo do *soft power* está a cooptação, que depende de um movimento voluntário do alvo. Alexander Vuving sugeriu uma formulação alternativa do conceito baseado em duas dimensões: voluntarismo simétrico e assimétrico do alvo em um eixo, e manipulação direta ou indireta pelo agente no outro. Essa formulação dá origem a quatro categorias de poder: coercivo; estrutural; transacional; e atrativo. Comportamentos ligados ao *hard power* incluiriam coerção, manipulação da estrutura e pagamento, enquanto o *soft power* estaria ligado à atração positiva e à persuasão.

O conceito de *soft power* foi sendo gradualmente adotado pelos formuladores de política. Tornou-se popular no Japão, por conta de sua constituição pacifista. A União Europeia (UE) também começou a reforçar seu *soft power* – possivelmente como forma de compensar deficiência em poder militar. Nos EUA, o conceito começou a ser empregado pela Marinha, pensando em atrair moderados para longe de radicais em lugares como Afeganistão e Iraque. O pêndulo da prioridade ao *soft power* recuaria durante a presidência de Dunald Trump e retornaria à posição anterior com a presidência de Joe Biden, que prometeu, logo em seu discurso de posse: "liderar pelo poder de nosso exemplo". A organização da cúpula virtual pela democracia, em dezembro de 2021, fez parte desse esforço, assim como a solidariedade demonstrada com a Ucrânia. Não obstante, há o temor de que ataques à democracia, discriminação racial e retrocessos em relação a direitos reprodutivos prejudiquem a imagem dos EUA como exemplo de democracia inspiradora no mundo.

A China também adotou o conceito de *soft power*, visando diminuir a possibilidade de uma coalizão contrária juntar-se contra si diante de seu crescimento econômico. O país teve, entretanto,

resultados dúbios, pois, apesar da admiração trazida pelo sucesso do desenvolvimento, a capacidade de atração chinesa ainda é menor que a americana na maior parte do mundo, incluindo na Ásia. Para Nye, a China deveria dar mais liberdade à sua sociedade civil, como a artistas, por exemplo, para aumentar seu *soft power*. Disputas territoriais com vizinhos também não ajudam, apesar da abertura de Institutos Confúcio ao redor do mundo (presentes em 162 países). Há uma percepção da elite chinesa de que o *status* da China no sistema internacional é limitado e ofuscado pelo Ocidente e que, para rivalizar verdadeiramente com os EUA, a China precisa de maior reconhecimento e influência sobre a opinião pública global, o que também fortaleceria a legitimidade doméstica do regime. No entanto, os EUA e a China interpretam e operacionalizam o conceito de *soft power* de maneiras distintas. Enquanto Washington favorece a democracia e valores liberais, Pequim, em razão do sucesso do modelo de desenvolvimento chinês, foca seu *soft power* em questões práticas, como o financiamento ao desenvolvimento e comércio, com grande sucesso no Sul Global (apesar dos ganhos limitados com a "diplomacia da vacina", adotada durante a pandemia de COVID-19), onde há problemas de desenvolvimento semelhantes aos existentes na China no passado. Uma admiração pelo modelo chinês não significa, contudo, rejeição aos valores americanos, como demonstram pesquisas de opinião em países africanos e latino-americanos.

A Guerra da Ucrânia provocou grande perda de *soft power* por parte da Rússia e, indiretamente, da China. Putin, admirado por setores do Ocidente como líder político, passou a ser visto como tirano e inábil política e militarmente. Atrocidades cometidas pelo uso do *hard power* russo provocaram danos irreparáveis na imagem russa em países da Europa Ocidental, como na Alemanha. Devido à pressão da opinião pública alemã, o projeto do *Nord Stream 2* foi suspenso, e os gastos militares alemães aumentaram. Além disso, a figura do presidente ucraniano Volodymyr Zelensky, presença constante na mídia, contribuiu para aumentar a simpatia ocidental com a luta ucraniana, facilitando o envio de armas e equipamentos militares para o país. Embora a Índia e países africanos tenham-se abstido de condenar a Rússia, a China votou contra a expulsão do país do Conselho de Direitos Humanos (CDH) e forneceu recursos em apoio à campanha de propaganda russa, sofrendo, consequentemente, prejuízos em sua imagem internacional.

Em contraste, a estratégia de *soft power* da Coreia do Sul é um exemplo bem-sucedido e cresceu conforme o país se desenvolveu. Atualmente, a vitória de *Parasita* na disputa pelo Oscar de Melhor Filme em 2020 e o sucesso internacional do *K-Pop* como produção musical são exemplos da estratégia de *soft power* sul-coreana, ou *Hallyu* ("onda coreana"). Inicialmente considerada como fenômeno passageiro, a *Hallyu* consolidou-se como esforço estratégico de *soft power* da Coreia do Sul. A exportação da cultura coreana expande-se cada vez mais, contemplando não só o mercado musical e audiovisual, mas também a gastronomia e o modo de vida. Grandes conglomerados coreanos – os *chaebols* – financiam produções culturais, sendo importantes atores dessa estratégia, ao lado do Estado. O *Hallyu* é particularmente influente em nações em desenvolvimento, com destaque para o Sudeste Asiático. Além disso, o país investe na promoção de suas características (*nation branding*) e no sucesso de seu modelo socioeconômico e educacional. Esse êxito já tornara o país reconhecido, dada a trajetória de recuperação diante das crises financeiras de 1997 e 2008 e o rápido desenvolvimento econômico, saindo de condição de miséria para se tornar um dos países asiáticos mais dinâmicos e modernos.

d) Poder inteligente (*Smart power*)

O poder inteligente diz respeito à capacidade de um autor de combinar elementos dos dois conceitos anteriores, *hard* e *soft*, de maneira a reforçá-los mutuamente, tornando mais eficiente e

efetiva a consecução de seus interesses nas relações internacionais. Parte da consideração de que, na maioria das vezes, o recurso puro a apenas uma das duas formas de poder anterior não será suficiente e, muitas vezes, será contraproducente. De acordo com o *Center for Strategic and International Studies*, seria uma abordagem que ressalta a necessidade de força militar conjugada com a necessidade de aliança, parcerias e instituições de todos os níveis, para expandir a influência de um agente e dar legitimidade às suas ações. O termo pode ser atribuído tanto a Joseph Nye, que alega tê-lo cunhado em 2003, quanto a Suzanne Nossel, ex-adjunta do Embaixador dos EUA nas Nações Unidas, que escreveu um artigo com esse nome na *Foreign Affairs* em 2004. Após o reconhecimento do fracasso no Iraque, Nye começou a falar para audiências políticas, enfatizando que a habilidade de combinar *hard* e *soft power* em estratégias bem-sucedidas que se reforçam mutuamente pode ser chamada *smart power*, um conceito mais prescritivo do que analítico.

Em 2009, a então secretária de Estado dos EUA, Hillary Clinton (chamada de "*the soft-power secretary of state*" em artigo de 2013 na *Foreign Affairs*), disse ao Senado: "*We must use what has been called 'smart power', the full range of tools at our disposal – diplomatic, economic, military, political, legal, and cultural – picking the right tool, or combination of tools, for each situation. With smart power, diplomacy will be the vanguard of foreign policy.*" O conceito poderia, ainda, ser discutido à luz de outro, cunhado por Condoleezza Rice, que teria algumas semelhanças: "*transformational diplomacy*".

É possível apontar a política do *Big Stick* conforme foi anunciada por Teddy Roosevelt, como exemplo de poder inteligente ("*speak softly and carry a big stick*"). Contemporaneamente, as relações dos EUA com a China ou com a Coreia do Norte poderiam ser exemplos de poder inteligente. A projeção de poder de algumas potências por meio das instituições multilaterais também pode ser um exemplo. Nye considera que a principal ameaça contemporânea aos EUA é o terrorismo, e a única maneira eficiente de combatê-lo seria pelo poder inteligente.

Para Nye, a China teria dificuldades em desenvolver *smart power*, uma vez que é difícil combinar uma diplomacia da vacina com uma "diplomacia do lobo guerreiro", marcada por agressões e coerções de países menores.

e) Poder afiado ou agudo (*Sharp power*)

O poder afiado ou agudo foi conceito criado por Christopher Walker e Jessica Ludwig, do *think tank* norte-americano *National Endowment for Democracy*, em 2017, para descrever uma estratégia de "guerra de informação conduzida por potências autoritárias de hoje, particularmente pela China e pela Rússia", países que "gastaram dezenas de bilhões de dólares para moldar as percepções do público e o comportamento [das pessoas] ao redor do mundo" disseminando informação maliciosa em escala global com finalidade política de desestabilizar outros países. De acordo com os dois criadores, a expressão *sharp power* se refere a uma "ameaça real" à democracia no mundo. Essa estratégia, utilizada por regimes autoritários, baseia-se em subversão, pressão, distração e manipulação, ao mesmo tempo que, domesticamente, mantêm iniciativas sistemáticas de supressão do pluralismo político e da liberdade de expressão como forma de preservar seu poder.

Não se trataria, portanto, de poder brando (que não seria controlado exclusivamente pelos governos) ou de "*charm offensive*" (estratégia deliberada de usar o seu "charme" para conseguir o que se quer). *Sharp power* não é *soft power*, pois não se trata de atração positiva, mas da tentativa de manipulação por meio do engano. Para Nye, seu espectro de comportamentos de poder tem como base o grau de voluntarismo concedido ao alvo. No uso do *hard power*, a coerção remove

as escolhas do alvo por meio de sanções negativas. O *soft power*, por sua vez, depende de margem suficiente de escolha para que um analista descreva o alvo como sendo positivamente atraído. São a transparência e os limites ao engano deliberado que diferenciam o *soft* do *sharp power*.

Como exemplos de *sharp power*, pode-se mencionar as alegadas interferências russas em processos eleitorais em diversos países, que têm sido objeto de investigações de autoridades locais, a propagação de mensagens oficiais do governo chinês por meio dos Institutos Confúcio, a pressão sobre Facebook ou Google, que são proibidos na China, para remover conteúdo disponível no exterior, e os investimentos chineses em telecomunicações na África, sobre as quais o governo chinês passaria a exercer censura, controlando as informações transmitidas. O exercício de controle estatal sobre o acrônimo CAMP – cultura, academia, mídia e setor editorial (*publishing*, em inglês) – também exemplifica a aplicação do conceito.

É importante indicar, entretanto, que *soft* e *sharp power* não são excludentes, de modo que um mesmo país autoritário poderia expressar ambos. Democracias devem ter cuidado ao responder ao uso do *sharp power* por países autoritários para não comprometerem seu próprio *soft power*. Grande parte do *soft power* das democracias deriva da atuação da sociedade civil – no caso americano, de Hollywood, universidades e fundações –, e limitar ou restringir sua liberdade poderia prejudicar esse ativo. Países autoritários possuem dificuldade para gerar seu próprio *soft power* porque limitam a liberdade de atuação de suas sociedades civis.

f) Transição e difusão de poder

A transição de poder significa a desconcentração do poder de um polo para outros atores estatais. A difusão de poder significa a desconcentração do poder dos atores estatais para os atores não estatais. Ambas não necessariamente significam a promoção de igualdade de poder entre os agentes.

Em seu livro *O Futuro do Poder*, Joseph Nye defende que, nas últimas décadas, tem havido, paralelamente, uma transição do poder do polo tradicional – os EUA – para os países emergentes e uma difusão do poder dos Estados Nacionais para atores não governamentais (ainda que isso não signifique a perda de centralidade dos Estados nas RI).

A transição de poder atualmente está umbilicalmente relacionada com a questão da polaridade do sistema internacional após o fim da Guerra Fria. Na virada dos anos 1990, ganharam força as teses de “Fim da História” (Francis Fukuyama, em 1989, retomando ideia de Hegel) ou de “Única Superpotência” (Samuel Huntington, em 1991) ou de “Momento Unipolar” (Charles Krauthammer, em 1990-1991). Progressivamente, com a consolidação da UE e com a emergência de potências regionais, passou-se a discutir a ideia de “multipolaridade” ou de “unimultipolaridade” (Huntington). Nas últimas duas décadas, presencia-se o ressurgimento (ou ascensão) da Ásia, em especial da China, seguida pela Índia e Rússia, como exemplo da transição de poder. Outros conceitos pertinentes que podem ser mencionados são a “ascensão do resto” (Alice Amsden), o “mundo pós-americano” (Zakaria), o “mundo pós-ocidental” (Stuenkel), a “apolaridade/não polaridade” (Hass), o “G0” (Bremmer). Ainda no que diz respeito à transição de poder, mais recentemente, em razão da ascensão chinesa, passa-se também a falar em uma “nova bipolaridade” (mesmo que assimétrica, conforme Stuenkel) ou de um “G2” (Bergsten, Brzezinski). Para uma discussão mais contemporânea sobre a polaridade no sistema internacional, ver seção seguinte a respeito.

Quanto à difusão de poder, por sua vez, trata-se de movimento em direção não apenas a organizações não governamentais, mas também a grandes corporações transnacionais, à

criminalidade organizada transnacional (incluindo grupos terroristas) e, em algumas instâncias, às burocracias das organizações internacionais, porque funcionam como entidades com interesses próprios. Há quem já tenha classificado, em anos passados, o movimento de fortalecimento da sociedade civil em escala global (ou da opinião pública global) como a "segunda superpotência", capaz de contrabalancear os EUA. Aproveitando-se também de outras contribuições conceituais de Nye, pode-se lembrar que, no xadrez tridimensional utilizado pela teoria de interdependência complexa, a difusão de poder já estava presente nos tabuleiros transgovernamental (relações entre subunidades) e transnacional (relações com a participação de outras unidades que não o Estado).

g) Poder cibernético

As relações de poder no sistema internacional são afetadas ou influenciadas pelo meio ou contexto em que se inserem. Por esse motivo, a emergência do mundo cibernético é crucial para as discussões sobre o poder no século XXI. O meio cibernético permite, por exemplo, reduzir as diferenças entre as capacidades relativas dos agentes, permitindo que mesmo atores menores possam exercer mais poder bruto ou poder brando. Também é meio ou canal de expressão e de propagação do poder afiado.

De acordo com Nye, o meio cibernético também é uma grande ameaça em termos de difusão de poder – de modo que se poderia identificar a existência de um "poder cibernético" propriamente dito. Exemplos de impacto do meio cibernético poderiam ser o poderio informacional detido atualmente pelas grandes empresas de telecomunicações, a disputa pela questão do 5G, os impactos da guerra cibernética sobre a dinâmica tradicional de conflitos, os recursos disponíveis nas mãos de organizações criminosas transnacionais e a disseminação dos crimes cibernéticos, a reverberação de movimentos populares e da opinião pública e o próprio meio de propagação do poder afiado.

Em um misto de difusão de poder e consolidação do poder cibernético, Ian Bremmer tem falado na emergência de um "momento" ou um "mundo tecnopolar", em que as grandes empresas de tecnologia, como as GAFAM (ver a seção específica no capítulo 6), poderão vir a ser as novas superpotências.

h) Poder colaborativo (*Collaborative power*)

Há, ainda, uma dimensão alternativa de poder nas RI, que se fortalece devido à existência das grandes empresas de tecnologia, mormente as do Ocidente, menos censuradas do que as chinesas. Anne-Marie Slaughter discute a existência de um tipo diferente de poder: o "poder colaborativo" (*collaborative power*). Para isso, com base em reflexão que compreende dois outros tipos de poder, o *resource power* – que se origina dos recursos que produzem resultados, como o território – e o *relational power* – que designa a capacidade de agir em situações sociais, para afetar outras pessoas e lograr os resultados desejados –, a autora define uma nova expressão de poder: segundo ela, o poder colaborativo é "o poder de muitos para, juntos, fazerem o que não podem fazer sozinhos", permitindo, assim, que se inclua, nas análises sobre o poder, aquele exercido por grupos de indivíduos, sem que componham organização determinada.

A autora usa, para ilustrar o conceito, a imagem de gotas d'água, que, individualmente, são inofensivas, mas, juntas, formam um *tsunami*. O poder colaborativo pode ser concretizado de várias formas: mobilização, por meio da chamada à ação; conexão, por meio da criação de um

vínculo entre o maior número de pessoas possível; e adaptação, por meio da mudança de noções individuais, para ingressar em um diálogo com outros.

A inspiração para o conceito foi a prisão e liberação da blogueira e colunista egípcia-norteamericana Mona Eltahawy. Ao ser presa, Mona publicou um *tweet* dizendo "*beaten arrested in Interior Ministry*". Em poucas horas, se tinha criado a *#FreeMona*, o que levou o governo egípcio a libertá-la.

No caso das grandes empresas de tecnologia, que oferecem *hardwares*, *softwares* e plataformas de compartilhamento de textos, fotos e vídeos, o poder colaborativo não é uma fonte de poder para essas, mas derivado dessas, somente possível graças aos serviços ofertados por essas empresas. Uma postagem no Facebook, ao ser compartilhada por um *smartphone*, após uma busca no Google, por exemplo, pode ser um meio de angariar adeptos para uma movimentação. Evidências disso são os chamamentos às ruas, que têm ocorrido, desde pelo menos às manifestações da Praça Tahir, no Egito em 2011, e que ocorrem cada vez mais por meio das redes sociais. Desse modo, trata-se de um poder exercido por um conjunto de pessoas, especialmente se houver uma "caixa de ressonância", um mecanismo de propagação da ideia que une, na diversidade de pensamentos, opiniões e demandas, indivíduos, que agem em conjunto, ainda que sem um líder específico.

i) Enquadramento teórico e crítica aos conceitos de poder

Joseph Nye é um autor associado à matriz liberal das RI, tendo sido cofundador da interdependência complexa, e exerceu funções consultivas durante a administração Clinton, com influência também sobre a administração Obama. Muito embora, em linhas gerais, o poder bruto tenha sido associado à matriz realista e o poder brando à matriz liberal, Nye discorda dessa simplificação, ao afirmar que ambas são formas de expressão de poder, sem que haja qualquer vinculação com vertentes teóricas, mas, ao mesmo tempo, considera, de maneira normativa, que o poder inteligente é uma expressão superior às demais, o qual demanda uma abordagem "realista liberal". Não há, no entanto, um consenso acadêmico a respeito dos conceitos e de sua aplicabilidade prática.

Nossel, ao escrever seu artigo sobre poder inteligente, recomendou que os tomadores de decisão nos EUA passassem a considerar a adoção de uma abordagem mais liberal-institucionalista, sem incorrer nos vícios dos Republicanos, que teriam desvirtuado essa matriz, ao conciliar estratégia militar agressiva e com retórica de direitos humanos e democracia.

Existem diversas críticas aos conceitos de poder, como a fragilidade do poder bando *per se*, o viés "ideológico" empregado ao associar o poder afiado a regimes autocráticos, que muitas das vezes se utilizam das mesmas estratégias que governos democráticos (que seriam classificadas, no caso destes, como poder brando) ou a apropriação dos termos como parte de políticas "imperialistas".

Por sua vez, Anne-Marie Slaughter apresenta influências da matriz liberal de RI, como se nota na essência do conceito de "poder colaborativo". Ademais, Slaughter foi bastante influenciada pelas ideias de Nye. Por fim, ela apresenta-se como analista e teórica de viés americanocêntrico, ocidental e democrático liberal.

j) Disjunção entre ordem e poder no mundo atual

A ideia de disjunção entre ordem e poder identificada no mundo atual diz respeito, grosso modo, ao descompasso identificado entre a ordem multilateral estabelecida no pós-Segunda Guerra Mundial e a atual distribuição de poder entre os Estados que conformam o sistema internacional hodierno. A ordem instituída em 1945 tinha como alicerce uma estrutura bipolar, que contrapunha o bloco capitalista, encabeçado pelos EUA, mas com influência relativa de atores como França e Reino Unido, ao bloco socialista, que tinha na URSS seu baluarte, mas que também contava com a República Popular da China (RPC) como integrante de relevo, ainda que tivesse menor presença política até pelo menos as décadas de 1970 e 1980.

Com o fim da Guerra Fria, o mundo passou por notável transição, com o fim desse período de bipolaridade e o início de um processo de difusão de poder em 1991, com breve momento unipolar dos EUA e, posteriormente, o estabelecimento de uma estrutura multipolar, próxima do que se apresenta hoje. Nesse contexto, as instituições que têm como atribuições precípuas a regulação e a mediação de diversos aspectos das interações interestatais (segurança, comércio, economia, desenvolvimento, meio ambiente, entre outros) não podem seguir refletindo uma distribuição de poder que não mais se manifesta na prática. Esse processo de emergência de novas forças nacionais, sob as perspectivas política, econômica e comercial, criou uma série de dinâmicas que não podem mais ser ignoradas; o risco disso é a cada vez maior desconfiança com relação ao sistema multilateral. No campo político, o maior exemplo dessa disjunção é o sistema das Nações Unidas (ONU) – sobretudo o Conselho de Segurança (CSNU). No campo econômico-comercial, o ponto central suscitado diz respeito à Organização Mundial do Comércio (OMC). Finalmente, no campo financeiro, são as instituições de Bretton Woods – Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional (FMI) – que estão em xeque, com mudanças na distribuição de quotas, de votações e da própria gestão e direção das organizações. De forma ideal, ordem e poder devem realinhar-se, de modo que o multilateralismo volte a assumir a posição de “expressão normativa” da multipolaridade, nas palavras de Celso Amorim.

Ao observar-se a relação de poder atual, infere-se que, desde o fim da Guerra Fria, há um processo de transição de poder, segundo termos westfalianos. No sistema prevalente quando do fim da Segunda Guerra, a despeito de a ONU ter sido estruturada segundo ideais liberais, a presença de um órgão como o CSNU quebraria essa perspectiva de cooperação, concentrando o poder e as decisões em um grupo pequeno com apenas cinco países. Em suma, o multilateralismo funcionava nos moldes de 1945 por não ser exatamente multilateral. Nesse sentido, é possível mencionar o Realismo político de Edward Carr e Hans Morgenthau, teorização que serviu como reação aos pressupostos liberais que nortearam a criação da ONU: Estados considerados soberanos e iguais pelo Direito Internacional, na prática, relacionam-se de forma desigual, com os maiores benefícios sendo auferidos pelos Estados mais poderosos. Seria possível indicar outros conceitos fundamentais conexos ao Realismo, como: a ideia de dilema de segurança, de Herz, ligado à ordem bipolar, na época da Guerra Fria, e, hoje, em questões pontuais, como a rivalidade entre Índia e Paquistão; a ideia de polaridade, pela qual, segundo Kenneth Waltz, nas abordagens sistêmicas, a estrutura do sistema internacional, analisada pelos polos de poder, dirige condutas.

O mundo atual vive momento que se pode chamar de “pós-westfaliano”, com a presença cada vez mais influente de organizações internacionais e os Estados nacionais cada vez mais interdependentes, a despeito da emergência de dinâmicas protecionistas nos últimos anos. É um contexto que, pelas dinâmicas de idas e vindas, faz com que seja difícil apontar um ponto final, o que desmentiria a tese de “Fim da História” de Francis Fukuyama. No mundo atual, ser uma grande

potência não passa apenas pela presença de grande poder material, mas também por considerações de legitimidade e de autoridade. O surgimento de novos atores de peso no sistema internacional faz com que seja necessário o reordenamento das posições, para que o sistema garanta sua própria legitimidade. Essa multipolaridade precisa ser adequadamente refletida no ordenamento multilateral hodierno por dois conjuntos de razões: política-poder e pragmatismo-utilitarismo. Pelo lado da política-poder, é muito difícil valer-se de pressão e coerção contra novos atores que surgiram, a exemplo de Brasil ou Índia; pelo lado do pragmatismo-utilitarismo, o funcionamento dessa nova ordem que se deseja dependerá da contribuição desses novos atores, que têm grande importância em diversos regimes, como o ambiental e o econômico-comercial. Pode-se citar a importância desses regimes, que integram teorias liberais de RI.

V. Debate contemporâneo sobre a polaridade do sistema internacional

a) Mito da multipolaridade

Em *The Myth of Multipolarity: American Power's Staying Power*, artigo publicado na *Foreign Affairs*, Stephen G. Brooks e William Wolhforth propõem como argumento central a permanência da unipolaridade americana, em lugar da emergência da multipolaridade defendida por diversos teóricos. Na visão dos autores, ambos acadêmicos[16], a ordem mundial atual corresponderia a uma "unipolaridade parcial", distinta da unipolaridade total típica do pós-Guerra Fria. O momento unipolar norte-americano dos anos 1990, já ultrapassado, teria sido marcado pela inequívoca hegemonia militar, econômica e tecnológica dos Estados Unidos (EUA), que, por sua vez, sustentava sua posição de liderança na ordem mundial, dado que não havia nenhum constrangimento externo à sua atuação internacional.

Brooks e Wohlforth admitem que não mais se verifica a unipolaridade total dos EUA, diante do declínio relativo do poder norte-americano, consequência de intervenções custosas e malsucedidas (Afeganistão e Iraque), da crise financeira de 2008, da crescente polarização política interna e dos impulsos isolacionistas do governo Trump. No contexto atual, a China emergiria como a segunda maior economia do mundo, ainda em crescimento (mesmo se desacelerado) e poder militar em expansão. Isso, contudo, não atestaria a emergência nem de uma bipolaridade nem de uma multipolaridade ou de um momento de transição em direção a esta. Assim, os teóricos afirmam que o mundo não é bipolar ou multipolar e que não está prestes a tornar-se nenhum dos dois; para eles, os EUA, embora tenham perdido hegemonia relativa, seguem na liderança.

O que os autores chamam de "persistência da unipolaridade" baseia-se no fato de que não se verifica, no mundo atual, uma característica fundamental da multipolaridade, o equilíbrio de poder (*balancing*). Desse modo, Brooks e Wohlforth argumentam que o que está em jogo é a natureza da unipolaridade, não sua existência. Até 1945, a ordem mundial era caracterizada por uma multipolaridade que deu lugar, após a Segunda Guerra Mundial, à bipolaridade que opôs EUA e União Soviética (URSS). Esta, por sua vez, findou com a queda do Muro de Berlim, em 1989, e a dissolução da URSS, em 1991, cedendo espaço ao momento unipolar americano. Os autores defendem que, embora episódios, como o Iraque e o Afeganistão, tenham contribuído para reduzir a influência americana no mundo, não atestam o fim da unipolaridade, já que esta se ligaria à ideia de "poder mensurável", notadamente recursos militares e econômicos.

Nesse sentido, a multipolaridade só poderia ser verificada caso houvesse três ou mais Estados no topo, que definiriam, entre si, as regras do jogo. Atualmente, EUA e China destacam-se como os dois países mais poderosos, mas não há um terceiro equiparável. Mesmo entre as duas maiores economias do mundo, argumentam os autores, existe uma lacuna considerável de poder. Enquanto o produto interno bruto (PIB) anual dos EUA é de US$ 25 trilhões, o da China soma US$ 18,3 trilhões; em termos de orçamento militar, o EUA dispara na frente, com US$ 767 bilhões, em contraste aos US$ 242 bilhões da China.

Outro elemento característico de uma ordem multipolar de poder, a formação de alianças, não se verificaria na atualidade; hoje, segundo os autores, a maioria das alianças dá-se entre Estados menores e Washington, havendo expansão desse sistema de alianças[17]. Além disso, também não haveria uma distribuição relativamente equitativa de capacidades que permitisse uma dinâmica de poder mais competitiva, com Estados ultrapassando uns aos outros, como a verificada

[16] Professores da Dartmouth College, nos EUA.
[17] Ressalta-se, como crítica, que os autores não desenvolvem a ideia de novas alianças ou de alianças não ocidentais.

no pré-Primeira Guerra Mundial entre Reino Unido, dono da maior marinha do mundo, Alemanha, potência econômica e militar superior aos britânicos, Império Russo, o maior exército do mundo, e EUA, a maior economia mundial. Para os autores, a multipolaridade que imperou entre 1500 e 1945, em maior ou menor grau, é vista como algo negativo, dada sua tendência ao conflito diante das transições frequentes de poder sistêmico. Assim, a ordem atual, não propensa ao conflito, não configuraria multipolaridade.

A ordem mundial de hoje tampouco poderia ser considerada bipolar: os autores defendem que os parâmetros utilizados para definir o poder de um país deveriam ir além do orçamento militar e da economia, considerando as mudanças profundas nas raízes do poder estatal trazidas pelas múltiplas revoluções tecnológicas. Empregando o conceito de capacidade tecnológica, eles argumentam que a análise de desempenho de firmas em setores estratégicos indicaria resultados melhores de empresas estadunidenses, em comparação às chinesas. Também consideram como métrica os *royalties* pagos aos países pelo uso de suas tecnologias: os *royalties* chineses cresceram de US$ 1 bilhão para US$ 12 bilhões, entre 2014 e 2021, mas permanecem inferiores aos dos EUA (US$ 125 bilhões), da Alemanha (US$ 59 bilhões) e do Japão (US$ 47 bilhões).

Os autores também defendem a permanência da hegemonia estadunidense com base no que chamam de "*command of the commons*": controle aéreo, terrestre e espacial. A primazia dos EUA só poderia ser contestada caso houvesse competição à altura nesses âmbitos, razão pela qual a China seguiria sendo uma potência militar regional. Dos treze sistemas determinantes para esse controle identificados pelos autores, a China só se aproximaria dos EUA em cinco, e apenas em duas áreas (cruzadores e destróieres, satélites militares). Ademais, no que se refere a submarinos nucleares, os EUA contariam com 68 e a China, com doze. Assim, essa lacuna de poder, resultado de anos de investimento estadunidense em tecnologia militar, levaria décadas para ser superada.

O argumento da bipolaridade também cai por terra quando se compara a China à ex-potência bipolar rival dos EUA, a URSS. Enquanto esta contaria com uma geografia favorável ao estabelecimento de bases militares em posições geoestratégicas, notadamente a proximidade da Europa Ocidental, a China não teria a mesma vantagem. Além disso, o compromisso soviético com o orçamento militar, muitas vezes em detrimento de gastos com a população (*guns over butter*), também não se verificaria na China, cujo orçamento militar representa 2% do PIB. Por fim, a atual tecnologia militar, mais complexa do que a do mundo bipolar de 1945-1991, seria outro fator que dificultaria que a China se tornasse uma potência bipolar.

Os autores concluem que, embora haja declínio relativo de poder por parte dos EUA, a ordem mundial caracteriza-se por uma unipolaridade parcial estadunidense, calcada na "lacuna de grande potência" (*great power gap*) criada pelos EUA de 1945 até a atualidade e ainda não superada. Diante dos revisionismos russo e chinês, sugerem os autores, os EUA devem priorizar suas alianças e manter seu engajamento, sobretudo na Europa e na Ásia, de modo a assegurar que sua unipolaridade parcial se mantenha.

b) Multipolaridade assimétrica

Em artigo publicado na *Foreign Policy*, Stephen M. Walt argumenta que a ordem mundial se encontra, hoje, em transição de retorno a um mundo multipolar. De um lado, tem-se diversas potências – grandes e médias – como China, Rússia, Índia, Brasil, Alemanha e França, destacando a emergência de uma multipolaridade; de outro, tem-se o governo estadunidense com o objetivo estratégico de preservar sua primazia e apresentando-a como "essencial ao futuro da liberdade". O teórico identifica, no discurso americano, a nostalgia em relação ao passado unipolar e a tentativa

de reafirmar a liderança americana por meio de medidas, como o apoio militar à Ucrânia contra a Rússia e o estabelecimento de restrições a empresas chinesas de tecnologia.

Ainda que esses esforços estadunidenses sejam bem-sucedidos, argumenta o autor, restaurar a unipolaridade é praticamente impossível, havendo dois cenários mais prováveis: um mundo bipolar, polarizado entre EUA e China, e uma versão da multipolaridade com os EUA como líder, seguido por diversas potências de poder equiparável: China, Rússia, Brasil, Índia, Japão e Alemanha (ambos os últimos rearmados). O autor questiona qual conformação seria menos propensa ao conflito. Segundo o Realismo Clássico de Morgenthau, sistemas multipolares seriam menos propensos à guerra devido à possibilidade de fazer alianças para conter agressores. Já segundo os teóricos do Neorrealismo, Kenneth Waltz e John Mearsheimer, sistemas bipolares seriam menos propensos à guerra, uma vez que os perigos de um "erro de cálculo" seriam reduzidos com um número menor de atores perigosos. Para eles, a flexibilidade multipolar gera maior incerteza e, nesse contexto, uma potência revisionista pode ter maior margem de atuação para tentar alterar o *statu quo* de poder.

Analisando o momento unipolar americano, o autor destaca os ataques de 11 de setembro de 2001, as guerras do Iraque e do Afeganistão, a crise financeira de 2008 e a ascensão da China como algumas das desvantagens. Isso porque, num contexto unipolar, a única contenção possível é a autocontenção, o que não é capaz de restringir a atuação de uma potência intervencionista como os EUA. Na visão do autor, tentar impedir a emergência da multipolaridade será custoso e inútil: a Rússia, além de ampla extensão e recursos naturais abundantes, é uma potência nuclear; a China é um grande *player* global com gastos militares crescentes; o Japão continua a ser a 3ª maior economia do mundo; e a Índia destaca-se com uma economia crescente e, desde abril de 2023, a maior população global.

Walt propõe, então, o conceito de "multipolaridade assimétrica" (*lopsided multipolarity*), uma conformação que incentivaria os EUA a adotar uma abordagem mais diplomática, flexível e recíproca para com seus aliados, abandonando o que ele chama de "*take it or leave it diplomacy*" e sua estratégia mais coercitiva e centrada no *hard power*. A maior desvantagem em potencial desse sistema, afirma o autor, seria a dinâmica competitiva entre as potências da Eurásia, que poderia incentivar o conflito, de modo análogo ao período pré-1945. De todo modo, em um mundo de multipolaridade assimétrica no qual os EUA permanecessem como liderança, a melhor estratégia para os norte-americanos seria retornar ao jogo de equilíbrio de poder (*balance of power politics*) de outrora, renunciando à retórica idealista que, por tantos anos, encobriu as verdadeiras tendências realistas de sua política externa.

c) Visão russa de um mundo multipolar

Publicado na *Global Affairs*, o artigo de Alexey Drobinin, diretor do Departamento de Planejamento Diplomático do Ministério de Relações Exteriores da Rússia, argumenta que a visão atual do mundo, centrada no Ocidente, não é mais sustentável. O autor propõe um novo paradigma, no qual o poder é compartilhado por diferentes centros de influência, criando um sistema global mais equilibrado e cooperativo.

Em discurso de outubro de 2022, o presidente russo Vladimir Putin afirmou que o diálogo entre o Ocidente e "novos centros de uma ordem internacional multipolar" é necessário para um futuro comum, e sublinhou o fato de que a base da civilização mundial são as sociedades tradicionais do Oriente, da América Latina, da África e da Eurásia. A narrativa de Putin fundamenta-se no declínio relativo do Ocidente, diante da emergência e do desenvolvimento de

outras civilizações do Mundo Não Ocidental, que o autor denomina "Maioria Mundial", em contraposição ao Ocidente. O autor reconhece que a perspectiva civilizacional das relações internacionais é apenas uma das múltiplas maneiras de descrever o mundo, mas defende que, atualmente, é a mais adequada para interpretar os processos de transformação da ordem mundial.

Nesse sentido, o autor afirma que as diferentes "plataformas de civilização", entendidas como as trajetórias particulares de desenvolvimento dos países, juntas conformam um sistema internacional fundamentalmente novo. Este estaria prestes a substituir o paradigma existente e dominado por uma civilização que se expandiu por todo o mundo sob o *slogan* da globalização. De acordo com Putin, enquanto a "globalização liberal" seria sinônimo de despersonalização e da imposição do modelo ocidental sobre todo o mundo, a "integração" significaria permitir que diferentes civilizações se desenvolvessem e buscassem ativamente seus interesses no mundo, em um jogo *win-win*.

Sob essa perspectiva, o mundo estaria abandonando o paradigma da globalização e vivenciando a emergência de plataformas civilizacionais, entendidas como centros de poder ou polos. Tratar-se-ia de um longo processo histórico, com a emergência inevitável de uma nova era, com novos centros de desenvolvimento que veem a multipolaridade como uma chance de preservar sua soberania e suas identidades socioculturais, além de desenvolver-se harmoniosamente, de acordo com suas tradições e orientados por seus interesses nacionais. Além disso, de acordo com Drobinin, as "comunidades civilizacionais" (*civilizational commonwealths*) não precisariam ser – e não poderiam ser – iguais em termos militares, econômicos, populacionais ou territoriais. Estariam unidas pelo fato de que seriam igualmente capazes de influenciar os processos globais e introduzir suas próprias perspectivas à discussão global, participando do processo de tomada de decisão e contribuindo à solução de problemas.

Drobinin sugere que o conceito de civilização dever ser compreendido como uma categoria especial de Estados com uma história longa e ininterrupta, uma autenticidade evidente, com cidadãos e líderes preparados para defender irresolutamente sua identidade cultural. Civilizações seriam, desse modo, definidas por práticas sociais e políticas inerentes à sua cultura, permanentemente reproduzidas durante um extenso período, constituindo matrizes civilizacionais estáveis, ainda que dinâmicas, que revelariam a existência de um núcleo civilizacional. Ademais, civilizações seriam marcadas pelo desenvolvimento soberano[18].

Com base nisso, Drobinin sugere alguns critérios para definição de civilizações e *players* globais:

1) capacidade de implementar uma política interna e externa independente e soberana;
2) disponibilidade de potencial econômico, militar, demográfico, científico e educacional, além de tecnológico, suficientemente amplos, com acesso a recursos adequados à resiliência socioeconômica;

---

[18] Drobinin utiliza os conceitos de "plataformas civilizacionais" e de "comunidades (*commonwealth*) civilizacionais", o primeiro referindo-se ao mecanismo alternativo de inserção de Estados da Maioria Mundial – não ocidental – nas relações internacionais, e o segundo em relação ao agrupamento de diferentes Estados em torno de um mesmo núcleo civilizacional. O uso da noção de civilização, no pensamento do autor russo, aproxima-se da ideia de identidade civilizacional de Samuel P. Huntington, na medida em que utiliza, como critérios comuns, língua, história, religião, costumes, instituições e identidade subjetiva. No conceito de Huntington, uma civilização pode incluir muitos Estados-nação ou subcivilizações, outro ponto em comum com as comunidades civilizacionais ditas por Drobinin. De outro modo, porém, para Drobinin, o choque de civilizações não seria a fonte primária de conflitos: as diferentes plataformas civilizacionais permitiriam formas alternativas de inserção de países no sistema internacional, mais colaborativas e igualitárias, não vinculadas ao Ocidente e não necessariamente conflitivas.

3) capacidade de liderar projetos de integração e atuar como *hub* para espaços geograficamente contíguos; e
4) apresentar uma autêntica filosofia de desenvolvimento, bem como sua própria visão de política internacional.

As estruturas civilizacionais, no entanto, não são homogêneas, apresentando diferentes graus de integração, mas tendo em comum um núcleo ao redor do qual formam-se cinturões periféricos. Fora desses cinturões, haveria "*capable loners*" ou países que, embora nutram ambições regionais significativas, não possuem recursos suficientes para conformar uma comunidade civilizacional, ainda que busquem fazê-lo, a exemplo de Irã, Turquia e, possivelmente, Japão.

Segundo Drobinin, comunidades civilizacionais como a Rússia, a China, a Índia, a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês), a África, a América Latina e o Caribe, entre outras, estariam preparando-se para envolverem-se profundamente na determinação do modelo do mundo multipolar, por meio da combinação de capacidades, em um contexto em que o Ocidente se contrapõe cada vez mais ao restante do mundo.

Em termos históricos, Drobinin atenta para a ascensão das noções de "Leste Global" e de "Sul Global" no início do século XXI, galvanizada pela expansão da cooperação transfronteiriça. Chama a atenção também para o fato de que, em 2021, os países do BRICS ultrapassaram a participação do G7 na atividade econômica global, chegando a somar 32% do PIB mundial[19]. Na visão do autor, até a operação especial militar russa na Ucrânia, em 2022, esse processo de questionamento do antigo paradigma das relações internacionais era errático e mesmo espontâneo, sendo difícil determinar seu objetivo de longo prazo. Com a operação em fevereiro de 2022, a Rússia teria levado o processo a um novo patamar, o que seria atestado pela resistência de países da Maioria Mundial em aderir às sanções contra o país, capitalizadas pelo Ocidente. Drobinin menciona, ainda, a votação da resolução sobre reparações de guerra à Ucrânia, em novembro de 2022, na qual mais da metade dos Estados-Membros da ONU recusaram-se a votar a favor.

Assim, do ponto de vista russo, estaria em curso um processo de justiça histórica e uma oportunidade de construir novos padrões de interação e de desenvolvimento não contra o Ocidente, mas, sim, sem o seu envolvimento. Segundo Drobinin, trata-se de uma alternativa ao paradigma "*master and slave*" imposto pelas ex-potências coloniais. Do lado Ocidental, porém, Drobinin afirma que há a tentativa de restauração do momento unipolar dos anos 1990 à força, fazendo prevalecer o excepcionalismo americano por meio da "derrota da visão emergente que enfatiza a identidade étnica e cultural", nas palavras de Jack Sullivan, atual conselheiro de Segurança Nacional dos EUA.

A conclusão de Drobinin é de que o fator civilizacional nas relações internacionais é um marco dos tempos atuais, em que há conflito entre ideias e noções antagônicas do mundo. Para ele, o mundo multipolar não é uma ameaça, mas, sim, uma oportunidade para a comunidade

---

[19] O argumento civilizacional de Drobinin, elaborado no contexto da formulação da política externa russa, coaduna-se com a estratégia de inserção internacional e expansão chinesa, cujo marco mais recente é a Iniciativa de Civilização Global (GCI, na sigla em inglês), lançada por Xi Jinping em 2022. A perspectiva revisionista chinesa apresenta interseções com a russa, já que ambas remetem a um "passado cultural grandioso" ou a um histórico de hegemonia em âmbitos regional e interregional, além de recolocarem o conceito de civilização no centro das discussões sobre as relações internacionais. No entanto, são agendas autônomas e independentes entre si, sobretudo se considerarmos que, apesar de disputarem certos espaços entre si – a exemplo de países africanos e centro-asiáticos – China e Rússia apresentam áreas de influência distintas. Tanto China quanto Rússia, porém, buscam refundar as bases das relações interestatais, preservando suas identidades culturais, em contraposição à estandardização promovida pela globalização e à ordem liberal ocidental.

internacional tornar-se mais inclusiva e cooperativa, desacoplando-se, de modo definitivo, do paradigma ocidental.

d) O fim do momento unipolar

Como parte de sua cobertura do tema "o equilíbrio global de poder e o futuro da hegemonia dos EUA", a revista estadunidense *Foreign Affairs* perguntou a acadêmicos e internacionalistas de diferentes países o que eles pensavam sobre a seguinte declaração: "a distribuição global de poder atual está mais próxima de uma unipolaridade do que de uma bipolaridade ou multipolaridade". A maioria dos entrevistados discordou da afirmativa, e houve empate entre os que concordam e os que discordam veementemente. Os que concordaram veementemente e os que se mantiveram neutros foram os menos expressivos em termos numéricos.

Amitav Acharya, acadêmico canadense de origem indiana e professor da American University, foi um dos que discordou veementemente. Acharya argumenta que a própria noção de polaridade é uma medida antiquada e inadequada de mensuração de poder, que não mais serve à finalidade de explicar a organização do sistema internacional. Na visão do teórico, em vez de um mundo multipolar, onde os atores principais são as grandes potências, vive-se hoje um mundo *multiplex*[20], no qual uma variedade de atores e formas de liderança concorrem para a criação de uma ordem internacional descentralizada. A distribuição de poder, de outro modo, pode ser considerada assimetricamente multipolar[21].

Outra discordância veemente foi a de Barry Buzan, professor emérito da London School of Economics (LSE) e teórico atrelado à corrente realista e à Escola de Copenhague. Buzan afirma que o sistema nunca foi unipolar, com os EUA como seu único ator hegemônico – e, caso tenha sido, foi por um breve período –, e destaca a perda acelerada de capacidade e de disposição para assumir o papel de *hegemon* por parte do país. Segundo ele, num mundo pós-colonial e pós-ocidental, a própria ideia de hegemonia perde parte de sua legitimidade, já que a expansão da riqueza e do poder traz consigo uma dificuldade cada vez maior de acumular as vantagens necessárias a um *status* de superpotência. Assim, tanto os EUA quanto a China são, na melhor das hipóteses, *inter pares* ("iguais entre si") dentre um grupo de potências. Na visão do teórico, o futuro da ordem mundial indicaria a inexistência de superpotências, com a coexistência de diversas grandes potências e algumas potências regionais, cenário muito distinto da noção tradicional de multipolaridade.

Joseph Nye, teórico do Neoliberalismo de Relações Internacionais (RI), por sua vez, coloca-se como neutro. Em sua opinião, a ordem mundial futura não seria nem unipolar nem multipolar de maneira definitiva – dependeria do tema transnacional considerado. Nesse sentido, defende que poderia ser mais próxima da unipolaridade em termos militares, e mais multipolar em termos econômicos. Já Robert O. Keohane, também inserido na corrente neoliberal, discorda fortemente que o momento atual corresponda a uma unipolaridade.

John Mearsheimer, teórico do Neorrealismo das RI, discorda fortemente da afirmação proposta. Segundo ele, considerar a ordem mundial como multipolar, unipolar ou bipolar dependeria dos parâmetros de definição de uma superpotência – e as definições podem variar. Por consequência, pode-se argumentar em qualquer um dos sentidos, já que não há uma definição correta. A questão central, para ele, é como definições úteis podem auxiliar na compreensão do

---

[20] Jogo de palavras com os grandes complexos de cinema originados nos EUA.
[21] Acharya menciona que a polaridade é um conceito de que pode ser definido de formas distintas, ora se considerando apenas o poder material (*hard power*) ora se considerando também ideologia e agenda.

mundo atual, e, nesse sentido, o autor defende ser mais útil pensar no mundo de hoje como multipolar.

Outro que discorda fortemente da afirmativa proposta é Jorge Heine, autor do termo “não alinhamento ativo”, que aponta o movimento de distanciamento da unipolaridade estadunidense que sucedeu a Guerra Fria. Ele reconhece que os EUA permanecem sendo a maior potência militar global, mas afirma ser indiscutível que a ascensão da China e de outras potências tem modificado profundamente o sistema internacional. Neste, o poder não mais seria monotônico, mas, sim, variado em diferentes dimensões, aproximando-se do “mundo multiplex” proposto por Acharya.

Também Oliver Stuenkel e Robert Kaplan discordam que a unipolaridade estadunidense se mantenha na atualidade. Para Kaplan, teórico geopolítico, ainda que a Rússia saia perdedora da guerra na Ucrânia, o poder da China sob Xi Jinping, a necessidade europeia de manter comércio robusto com a China e, ainda, os interesses divergentes de potências do Sul Global contribuem para conter o poder dos EUA. Ademais, segundo o acadêmico, ainda que ocorram processos de democratização na política interna de alguns desses países, o declínio relativo de poder americano se manterá.

Os autores do texto *The Myth of Multipolarity*, Brooks e Wohlforth, concordam fortemente com a assertiva proposta pela revista, e ambos referenciam o artigo por eles publicado. Brooks reitera o argumento de que há uma “lacuna de poder” entre os EUA e qualquer outro Estado, a qual levará décadas para ser efetivamente sanada. Wohlforth, por sua vez, adota um conceito rigoroso de polaridade e critica o uso indiscriminado do termo, enfatizando a importância da análise de critérios objetivos na quantificação de poder dos Estados.

e) Outras perspectivas

Chilamkuri Raja Mohan, acadêmico e jornalista indiano, em artigo sobre a Cúpula do G7, defendeu a emergência de uma conformação bipolar na Ásia, opondo EUA e China. Segundo ele, o encontro do G7 teria sinalizado a unidade do Ocidente face aos desafios representados por Rússia e China, em demonstração da resiliência da aliança ocidental, mesmo diante de divergências entre os EUA e seus aliados. A multipolaridade, no entanto, permanece como elemento retórico do discurso da Índia e de outras potências médias, como o Brasil. Contrapondo-se à visão de Mohan sobre bipolaridade, Amitav Acharya distingue “polaridade” (poder material relativo) de “ordem mundial”, e “poder” de “liderança” – esta, sim, fundamental à compreensão da ordem mundial[22].

O embaixador brasileiro Rubens Ricupero, em entrevista ao *podcast* Petit Journal, em 25 de maio de 2023, questionado a respeito da ordem mundial atual, afirmou ser difícil ver um retorno ao mundo de antes, já que, mesmo quando há avanços e recuos, chega-se a uma forma nova. Citando Kissinger, que atentou para a recente erosão perigosa das normas e dos padrões de comportamento estabelecidos em 1945 – desobediência ao Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) na invasão do Iraque, por exemplo –, Ricupero afirmou que o mundo atual, diante do desgaste da ordem liberal e da inação da Organização das Nações Unidas (ONU), lembra o mundo multipolar anterior a 1914, quando não havia organizações internacionais políticas, e a dinâmica interestatal era ditada pelo equilíbrio de poder. O embaixador também atentou para o perigo da dicotomia democracias *versus* autarquias, que remete à Guerra Fria e, consequentemente, à impossibilidade de coexistência a longo prazo de modelos antagônicos. De acordo com ele, essa terminologia daria a entender que a mudança do regime político interno na China e na Rússia seria imprescindível à estabilidade mundial, descartando a possibilidade de reconciliação. Em sua

[22] Para Acharya, nem os EUA nem a China têm desempenhado papel de liderança mundial.

opinião, tanto a China quanto a Rússia adotam o comportamento de grandes potências, o que nada tem a ver com ideologia, mas, sim, com estratégia geopolítica. Assim, nota o diplomata, embora a Rússia já fosse uma autarquia há muito tempo, foi apenas depois da invasão da Ucrânia que os alemães deixaram de comprar gás da Rússia.

VI. Diplomacia de Cúpula/Presidencial

a) Conceito

Definição abrangente e adequada sobre os termos "diplomacia de cúpula" e "diplomacia presidencial" foi elaborada pelo embaixador Sérgio Danese, em sua obra "Diplomacia Presidencial". Nas palavras de Danese, "Diplomacia de cúpula, ou diplomacia de chefes de Estado e de Governo, ou ainda diplomacia de mandatários, são nomes que a rigor poderiam ser utilizados indistintamente para descrever o mesmo fenômeno histórico ou instrumento político-diplomático (dependendo do ponto de vista) que, num país como o Brasil, a França ou os Estados Unidos (EUA), assume o nome de diplomacia presidencial: a condução pessoal de assuntos de política externa, fora da mera rotina ou das atribuições *ex officio*, pelo presidente, ou, no caso de um regime parlamentarista, pelo chefe de Estado e/ou pelo chefe de Governo".

Na diplomacia de cúpula, não há grandes distinções substanciais entre um país de regime presidencialista ou parlamentarista. A atuação será similar caso países com ambos os regimes compartilhem elementos democráticos como a realização de processos eleitorais periódicos e transparentes, um Legislativo que tenha interesse em política internacional, uma sociedade na qual a opinião pública e a imprensa tenham influência e agenda relativamente consistente e com capilaridade interna. A diplomacia de cúpula decorre do poder personalizado pelo mandatário, por oposição ao poder das estruturas burocráticas do Estado. Isso vale tanto em um sistema parlamentarista quanto em um sistema presidencialista de governo.

Conforme classificação feita por Danese, para efeitos didáticos, há três vertentes de diplomacia de cúpula:

1) a condução pessoal do processo decisório da política externa;
2) a diplomacia das iniciativas, que tem na diplomacia das doutrinas uma subdivisão; e
3) a diplomacia dos encontros, a vertente de maior projeção e a que mais exige trabalho de sistematização.

Quanto à condução pessoal, pelo chefe de Estado ou de Governo, dos assuntos de política externa, de acordo com Danese, essa deve transcender as obrigações cumpridas por conta de sua responsabilidade ou competência originária decorrente do texto constitucional. A condução pessoal, para a diplomacia presidencial, deriva de um amálgama entre capacidade, interesse, conhecimento, sentido de oportunidade e urgência do mandatário para lidar com assuntos exteriores, e também deriva do comando do mandatário sobre a burocracia estatal que carrega atribuições sobre temas das relações exteriores (chancelaria, ministérios temáticos, forças armadas e agências governamentais específicas). O presidente, nessa dimensão, é concebido com base em sua capacidade de principal – e última – instância no processo decisório, e como principal "porta-voz" do Estado em matéria de política exterior. Assim, é avaliado pelo Legislativo, pela opinião pública, pela imprensa e por observadores internacionais.

O desempenho dos presidentes na política externa pode ser avaliado, segundo Barilleaux, em cinco áreas do processo decisório: concepção e direção da política; organização e formação da equipe encarregada das relações exteriores; administração e supervisão da política externa, especialmente em caso de crises; habilidade para construir e manter consensos em torno de suas políticas e decisões; e realizações propriamente ditas. Assim, para firmar-se como condutor da política externa, o presidente deve cumprir uma série de requisitos que o distanciarão da simples posição de desempenho protocolar das funções burocráticas decorrentes de sua competência originária. Esse distanciamento deve ser reconhecível pela opinião pública e pelos interlocutores

do mandatário, para que esse desempenho pessoal seja efetivamente considerado como diplomacia presidencial, e não mera atuação reflexa de sua posição. Isso faz com que o mandatário precise manifestar-se publicamente sobre a diplomacia, como por meio de discursos, entrevistas, gestos e, sobretudo, iniciativas e viagens concebidas a partir da perspectiva do presidente.

A respeito da segunda vertente, a das iniciativas, diz respeito às ações que o mandatário propõe e assume como próprias. Conforme Danese, normalmente decorrem da condução pessoal, sendo resultado prático e propositivo da condução da política externa. Há muitos exemplos históricos dessa vertente: no caso brasileiro, é possível mencionar a Operação Pan-Americana (OPA) de Juscelino Kubitschek (JK) ou o processo de integração com a Argentina engendrado a partir da segunda metade da década de 1980 por José Sarney e Raúl Alfonsín. As iniciativas formam vertente fundamental da diplomacia de cúpula, com eventos históricos, como os Acordos de Camp David. Quando bem conduzidas, as iniciativas em política exterior marcam a gestão do presidente e contribuem para uma projeção internacional consistente, e dão forma a uma política externa afirmativa. Em resumo, ajudam a formar uma política externa com iniciativas que possam ser consideradas próprias dela. Cumpre destacar, no entanto, que uma iniciativa dificilmente prosperará caso seja feita com um parceiro com maior poder ou projeção, sendo a OPA exemplo relevante, com muito de sua substância sendo tomada pelos EUA, que viria a propor a Aliança para o Progresso.

Dentro da vertente das iniciativas, inclui-se a chamada “diplomacia das doutrinas”, que contribuem para a projeção de seus proponentes, a exemplo da Doutrina Truman, no contexto do pós-Segunda Guerra Mundial. As doutrinas, usualmente, seguem uma lógica de condicionalidade: caso não se sigam os seus ditames, episódios que contrariem os interesses do seu proponente podem materializar-se (no caso de Truman, a questão da ameaça comunista, representada pela União Soviética – URSS).

Quanto à terceira vertente, a das visitas e encontros de mandatários, trata-se da faceta mais marcante da diplomacia de cúpula contemporânea, de acordo com Danese. Em sua origem histórica, os encontros surgiram como instrumento para alcançar um ou mais objetivos, dentre os quais: gesto político ou de relações públicas em relação ao país visitado; explicitação de uma diplomacia afirmativa em função de interesses concretos do país do viajante; e a conclusão de processo negociador, de adoção de decisões conjuntas ou de aproximação entre países, que precisa de chancela no mais alto nível. Danese também lembra que “é preciso levar em conta que as visitas, muitas vezes, constituem, a exemplo das iniciativas, a culminação de um processo de condução pessoal da diplomacia pelo mandatário; ou então materializam iniciativas”.

Com o tempo, a evolução da diplomacia de encontros ampliou os objetivos básicos associados a elas; estudo da Presidência da República buscou sistematizar as visitas presidenciais para definir o tamanho e composição ideais das comitivas presidenciais, e chegou a 18 modalidades diferentes de deslocamento, algumas com subdivisões:

1) viagem de candidato;
2) viagem de presidente eleito;
3) visita privada;
4) posses e coroações;
5) funerais de Estado;
6) atos comemorativos;
7) escala técnica com contato oficial;
8) visitas bilaterais unitárias;
9) encontros bilaterais regulares, com sedes alternadas;

10) encontros bilaterais à margem de compromissos regionais ou multilaterais;
11) encontros sub-regionais à margem de compromissos regionais ou multilaterais;
12) encontros de fronteira;
13) encontros regionais e sub-regionais;
14) encontros de coalizões;
15) mecanismos permanentes de coordenação de macropolíticas;
16) encontros multilaterais;
17) grandes conferências mundiais de cúpula; e
18) viagens para tratamento de saúde.

Todas essas modalidades podem ser escolhidas segundo o interesse pessoal do presidente, e devem vir acompanhadas de elementos de obrigatoriedade (sempre relativa) ou facultatividade particulares da agenda dos presidentes. Cumpre lembrar que essas variantes admitem combinações dentro de várias delas, a exemplo de um compromisso multilateral que comporta encontros plurilaterais e bilaterais paralelos.

Quanto às distinções entre a diplomacia presidencial e a diplomacia tradicional, esta é tida como parâmetro para que aquela funcione com base em uma oposição funcional. Há forte contraste, havendo na diplomacia de cúpula certo distanciamento em relação ao padrão exercido pela diplomacia tradicional e pelas funções diplomáticas exercidas de forma regimental pelo mandatário. Ao passo que a diplomacia tradicional, exercida de forma burocrática pelas chancelarias, é concebida com base na vocação de anonimato e discrição, a diplomacia presidencial se caracteriza pelo apego imediato à opinião pública, pelo anseio por resultados e pela vocação de projeção e visibilidade. Cumpre lembrar, todavia, que a diplomacia presidencial não faz com que a diplomacia tradicional se torne obsoleta ou perca importância; afinal, é preciso conhecer a extensão e a complexidade dos preparativos de uma visita ou encontro de mandatários, tanto da perspectiva logística quanto da parte substantiva, para que se dê valor às missões residentes e negociadoras, formadas em sua maioria por servidores de carreira. A diplomacia de mandatários, no fim, depende da constituição de terreno zelosamente mapeado pelos seus corpos diplomáticos, para evitar surpresas e contratempos.

b) Atribuições constitucionais para a diplomacia presidencial

Remonta a 1800, nos EUA, a noção de um chefe de Estado e de Governo como órgão autônomo das relações internacionais. Em discurso perante ao Congresso norte-americano, em março de 1800, o então deputado John Marshall (que viria a tornar-se secretário de Estado pouco tempo depois) declarou que "o presidente é o único órgão da nação e seu único representante perante nações estrangeiras". A Constituição norte-americana foi a primeira a estabelecer democraticamente a competência originária do chefe de Estado na condução da política externa, mas essa condução teria limites impostos pelo Congresso, com autoridade concorrente para aprovar tratados e referendar a designação de representantes diplomáticos. Esse princípio, com a prática, solidificou a identidade entre o presidente e a nação norte-americana, com o presidente sendo visto como a personificação do Estado. O modelo norte-americano é importante pois se tornou um paradigma para o constitucionalismo moderno na atribuição de competência originária aos chefes de Estado na condução da política externa, o que foi seguido pelas constituições brasileiras desde a Independência.

c) Diplomacia presidencial como ferramenta efetiva de ação diplomática

Segundo a prática estatal e as doutrinas de Direito Internacional, é consagrada a noção de que a diplomacia é prerrogativa central e não delegável dos chefes de Estado ou de Governo, exercido em caráter pessoal com assessoria das chancelarias e, em algumas áreas, com concorrência do Legislativo, além da representação simbólica do Estado nas relações internacionais. Porém, isso não se relaciona necessariamente com a existência automática de uma diplomacia efetiva e afirmativa dessa diplomacia engendrada por chefes de Estado ou de Governo. Para que haja uma diplomacia de cúpula efetiva, é na ação, e não nas abstrações descritas pelo Direito, que se busca a definição. Com isso, deve ser evidenciada a distinção entre a condução institucional da política externa e a participação pessoal e efetiva, autônoma, dos mandatários em sua concepção e execução. Ou seja, diferenciar uma participação meramente protocolar de uma diplomacia de mandatário propriamente dita, ativa, que funcione como instrumento de promoção ou de afirmação da ação diplomática.

Essa distinção entre a atuação estritamente protocolar do presidente em temas de política externa e uma efetiva diplomacia presidencial tende a acentuar-se com a ampliação das possibilidades de atuação diplomática. Nas últimas décadas, houve a diversificação dos temas diplomáticos, com a institucionalização de foros bilaterais, regionais e internacionais privativos de chefes de Estado e de Governo, a multiplicação dos encontros de cúpula e o aumento da frequência com que se recorre a visitas e encontros de mandatários, com o intuito de avançar projetos unilaterais, bilaterais, plurilaterais ou multilaterais de política internacional. Esses encontros de alto nível, caracterizados por contatos diretos entre chefes de Estado e de Governo, dão margem à discussão de temas diversos, possibilitando a abertura e a expansão de canais de diálogo político. Nesses encontros, há potencial para reforço de parcerias e obtenção de novas, de construção de confiança, além servirem como maneira de definir direcionamento político. Os mandatários, em articulação conjunta, podem coordenar-se em fóruns multilaterais. Quanto a temas de cooperação, inclusive no âmbito Sul-Sul, há a possibilidade de institucionalização de relações.

A diplomacia presidencial deriva, em boa medida, de objetivos estabelecidos pelo mandatário, mas cumpre lembrar que, acima de tudo, deverá ajustar-se aos interesses e valores nacionais. Entre as oportunidades que se delineiam por meio da diplomacia presidencial está a apresentação de uma nova imagem do país para a comunidade internacional: usando palavras de artigo de Michel Temer, a diplomacia presidencial serve “para mostrar ao mundo que o Brasil passou a ter rumo”. Ademais, por meio da figura do mandatário, um país pode: transmitir mensagens de compromisso com valores como a democracia e os direitos humanos, indicar prioridades na política externa pátria para determinada região, por meio, por exemplo, de visitas bilaterais; comunicar à comunidade internacional a intenção de aproximar-se de uma postura universalista, como por meio da participação do mandatário em cúpulas plurilaterais e multilaterais, além de reuniões com líderes de países de todas as regiões e perfis; destacar objetivos em âmbitos econômicos e de desenvolvimento; em foros como a Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), renovar compromissos com pautas e agendas da Organização das Nações Unidas (ONU), reforçando a adesão do Brasil a esforços globais em temas diversos.

d) Possibilidades para a diplomacia presidencial

A diplomacia, em termos gerais, proporciona cada vez mais espaço para iniciativas ou ações individuais e personalizadas dos chefes de Estado e de Governo e de suas administrações.

Há cada vez mais eventos de cúpula em todo o mundo, o que cria uma vasta e intensa agenda, obrigatória ou opcional, para os mandatários. Na medida em que cada tema de política externa tenha, a cada momento, importância ou urgência diferentes, é necessário que a administração dê tratamento prioritário à política externa, ficando menos dependente da burocracia, passando a atuar mais juntamente da instância máxima de poder no Estado. Com o objetivo de alcançar resultados, é necessária a utilização imediata do maior poder de atuação disponível – no caso, o do mandatário, com capacidade única de acelerar processos e decisões da burocracia e de tornar-se foco da atenção de seus interlocutores.

Em situações nas quais segmentos da sociedade cobrem ação mais efetiva do governo no plano externo (nos exemplos citados por Danese, na ampliação de mercados e investimentos ou para dar vazão a uma inquietação política), o chefe de Estado ou de Governo é a figura mais procurada para que apresente resultados. Essas iniciativas e visitas engendradas por e entre mandatários recebem intensa cobertura e imediata repercussão por parte da mídia, em seus países e no mundo, o que amplia o interesse dos mandatários em explorar essa faceta, o que será inversamente proporcional em comparação a assuntos internos que gerem menos pressão. Outro ponto destacado por Danese diz respeito à realidade atual de progressiva universalização do sistema democrático, que amplia substancialmente o número de chefes de Estado e de Governo que, dentre a multiplicação de congêneres, buscam explorar todas as maneiras possíveis de dar destaque às suas individualidades e aos seus papéis históricos. Nesse cenário, a diplomacia de cúpula é instrumento central, que carrega um benefício adicional, que é afastar temporariamente o mandatário das agruras e das lides da política doméstica. Segundo Celso Lafer, citado por Danese, com o advento da diplomacia aberta, a atividade diplomática transcende as atribuições das chancelarias, pois estas dispensam a perspectiva da opinião pública, ao passo que a diplomacia de encontros e visitas de mandatários, ademais de expressar regimes democráticos, faz com que seja possível a identificação dos Estados como atores da vida internacional aos olhos da opinião pública mundial.

Na dimensão da política interna, a diplomacia presidencial envolve objetivos de promoção e prestígio político, tanto internos quanto externos, conduzidos no plano internacional, o que faz com que a diplomacia de cúpula se torne algo ainda mais complexo. Na história brasileira, há exemplos positivos e negativos dessa relação, a exemplo da busca, pelo presidente Artur Bernardes, de legitimação da política interna em contexto turbulento e de quase permanente estado de sítio, por intermédio da política externa, o que levaria, por fim, à saída do Brasil da Liga das Nações (LDN). Ou seja, a diplomacia presidencial não atenderá apenas interesses específicos da política externa, mas também servirá como elemento de contraposição a pressões da política interna e da opinião pública.

Deve-se salientar o impacto personalíssimo da presença do mandatário, que será, por conta de sua posição, catalisador e atrairá a atenção dos veículos de comunicação. Qualquer atividade do chefe de Estado ou de Governo terá espaço nos noticiários televisivos, independentemente do âmbito de sua agenda. Essa inter-relação entre interno e externo se exacerba na diplomacia presidencial, pois os eventos de diplomacia de cúpula, sobretudo aqueles que envolvem visitas ao exterior, podem significar oportunidades para dar destaque a mensagens de política interna, que não teriam o mesmo impacto ou cobertura se feitas no âmbito doméstico para uma audiência local. O exterior pode atuar, assim, como amplificador de mensagens, inclusive para destinatários (ou alvos) internos.

e) O Brasil e a diplomacia de cúpula

O primeiro episódio histórico que envolve o que viria a ser o território do Brasil decorre de um ato de diplomacia de cúpula: o Tratado de Tordesilhas, firmado em 1494, entre os soberanos de Portugal, de um lado, e de Castela e Aragão, do outro. No Império, cabe destaque ao período sob Dom Pedro II, que se ocupava pessoalmente da política externa, ainda que grande maioria de suas ações fossem simbólicas e derivadas de sua posição de imperador. O primeiro "encontro de fronteira" ocorreu em 1865, em Uruguaiana, com Dom Pedro II reunindo-se com o presidente argentino Bartolomé Mitre e o uruguaio Venancio Flores, no contexto da guerra contra o Paraguai. Na Primeira República, a participação dos presidentes na política externa foi eminentemente discreta, geralmente restrita ao âmbito protocolar. No período entre 1930 e 1964, cabe destaque à atuação de Getúlio Vargas, com sua grande concentração de poder, em especial durante os quinze anos de sua primeira passagem, além de JK, com ênfase na proposta da OPA e, em um período curto, mas intenso e errático, Jânio Quadros e a Política Externa Independente (PEI). Episódio marcante foi o encontro, em abril de 1961, com o argentino Arturo Frondizi, no que consolidaria o "espírito de Uruguaiana". No regime militar, os presidentes de maior atuação foram Ernesto Geisel e João Figueiredo. A partir da década de 1970, com a maior facilidade de transportes e comunicações, as viagens presidenciais passaram a ser utilizadas com maior frequência como catalisadores de políticas, de início bilaterais, a exemplo dos entendimentos que se dariam ao longo da década de 1980 entre Brasil e Argentina e, depois, com a consubstanciação do bloco com Paraguai e Uruguai, o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). A atividade de cúpula se acelerou, o que deu espaço privilegiado para uma diplomacia na qual predominam encontros, deslocamentos e conversações entre mandatários. Na atual República, pode-se identificar traços de diplomacia presidencial em José Sarney, Fernando Collor de Mello, Fernando Henrique Cardoso (FHC), Luís Inácio Lula da Silva e Jair Messias Bolsonaro.

Em termos de fundamentação constitucional, já na Constituição imperial, o Artigo 102 atribuía ao imperador, chefe do Poder Executivo, as seguintes competências exclusivas na área da política externa: "6) Nomear embaixadores e mais agentes diplomáticos e comerciais; 7) Dirigir as negociações políticas com as nações estrangeiras; 8) Fazer tratados de aliança ofensiva e defensiva, e subsídio e comércio, levando-os depois de concluídos ao conhecimento da Assembleia Geral, quando o interesse e a segurança do Estado o permitirem. Se os tratados concluídos em tempo de paz envolverem cessão ou troca de território do Império ou de possessões a que o Império tenha direito, não serão ratificados sem terem sido aprovados pela Assembleia Geral; 9) declarar a guerra e fazer a paz, participando à Assembleia as comunicações que forem compatíveis com a segurança do Estado".

As atuais atribuições do presidente (e do Legislativo) tomaram forma com a Constituição de 1891, que teve seus termos basicamente mantidos pelas demais constituições, inclusive a atual. Na Constituição de 1891, o Congresso assumiu três atribuições anteriormente do Executivo: "autorizar o Governo a declarar guerra, se não tiver lugar ou malograr-se o recurso ao arbitramento; resolver definitivamente sobre os tratados e convenções com a nações estrangeiras; e conceder ou negar passagem a forças estrangeiras pelo território do País para operações militares". Para o presidente, competia privativamente: "Declarar a guerra e fazer a paz nos termos autorizados pelo Congresso; declarar imediatamente a guerra nos casos de invasão ou agressão estrangeira; manter as relações com os Estados estrangeiros; entabular negociações internacionais, celebrar ajustes, convenções e tratados, *ad referendum* do Congresso". A Constituição de 1988, nos Artigos 49,

incisos I e II, 52, inciso IV, e 84, incisos VII, VIII, XIX, repete praticamente com as mesmas palavras as atribuições do presidente e do Congresso Nacional em matéria de política externa.

f) O Brasil e as instâncias de cúpula

A quantidade de instâncias de cúpula que o Brasil estabeleceu e mantém em âmbito bilateral e regional é substancial, embora nem sempre as instâncias e exemplos são permanentes ou têm periodicidade fixa. Com a Argentina, a alta densidade da cooperação política bilateral tem como reflexo os encontros frequentes e grande quantidade de visitas bilaterais em nível presidencial. Em âmbito sul-americano, a instância mais destacada relacionada à diplomacia de cúpula está no MERCOSUL. As cúpulas ocorrem, normalmente, a cada seis meses, à margem das reuniões do Conselho do Mercado Comum (CMC), órgão decisório de nível ministerial. As cúpulas também podem ser convocadas extraordinariamente. Entre as possibilidades abertas pelas cúpulas, não previstas oficialmente nos documentos constitutivos do bloco, estão: direcionamento político do MERCOSUL; assinatura de documentos; contatos diretos entre chefes de Estado; construção de confiança e fortalecimento dos laços bilaterais e regionais.

Para congregar todos os países sul-americanos, recorda-se que, em 2000, Brasília sediou a primeira edição da Reunião de Presidentes da América do Sul, iniciativa até então pioneira do presidente FHC. A Reunião teve duas outras edições, em 2002 (Guayaquil) e 2004 (Cusco), ocasião em que foi constituída a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA). Em 2007, a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) foi anunciada na Cúpula Energética Sul-Americana, e seu tratado constitutivo foi adotado em 2008, na Cúpula de Brasília. Desde então, foram realizadas oito cúpulas, importantes à época para construção de confiança: Santiago (2008); Quito (2009); Bariloche (2009); Georgetown (2010); Assunção (2011); Lima (2012); Paramaribo (2013); e Guayaquil (2014). Em 2014, houve a única edição da Cúpula UNASUL-BRICS, na esteira da Cúpula do BRICS em Fortaleza. No contexto da crise vivida pela UNASUL, foi estabelecido o Fórum para o Progresso e Integração da América do Sul (PROSUL), em 2019. O PROSUL foi criado a partir de proposta dos presidentes de Colômbia e Chile, e o bloco organizou três cúpulas: Santiago (2019); uma edição virtual (2020); e Cartagena (2022).

No tocante à Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), há exemplos de cúpulas anteriores ao início do funcionamento do mecanismo. Já na Cúpula da América Latina e do Caribe (CALC), cuja primeira reunião ocorreu em 2008, tratando de temas de integração e de desenvolvimento; em 2010, a Cúpula da Unidade, em Riviera Maya, no México, definiria a criação da CELAC; em 2011, por fim, a terceira cúpula da CALC, em Caracas, definiria o início do funcionamento da CELAC. Já constituída, a CELAC teve sua primeira cúpula realizada em 2013, em Santiago; em 2014, em Havana; em 2015, a terceira cúpula ocorreu em São José da Costa Rica; em 2016, Quito sediou a quarta edição da cúpula; a quinta cúpula ocorreu em 2017, em Punta Cana, quando foram firmadas cerca de vinte declarações e um Plano de Ação, mas a instituição passava por momento de relativo desengajamento; as cúpulas previstas para 2018 e 2019, em El Salvador e Bolívia, não se realizaram; apenas em 2021, com atuação decisiva do presidente mexicano Andrés Manuel López Obrador, a CELAC voltaria a reunir seus mandatários, no Castelo de Chapultepec, na Cidade do México. A mais recente edição da CELAC ocorreu em janeiro de 2023, tendo como maior novidade, para o Brasil, o retorno do País às deliberações, com o presidente Lula comparecendo, dentro dos esforços de indicar a volta do engajamento do Brasil com os países da região.

A Cúpula das Américas tem realização majoritariamente trienal e guarda relação com a Organização dos Estados Americanos (OEA). A cúpula tem como objetivos realização de consultas políticas e debates temáticos entre os chefes de Estado e de Governo dos países do hemisfério. A primeira edição da cúpula foi realizada em 1994, em Miami, na qual o principal ponto debatido foi a proposta da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA); em 1996, sem entrar na contagem oficial da Cúpula das Américas, a cidade boliviana de Santa Cruz sediou a Cúpula do Desenvolvimento Sustentável; em 1998, a segunda Cúpula das Américas foi organizada em Santiago, tendo a educação como tema central; em 2001, a terceira edição ocorreu em Quebec City, no Canadá, com debates sobre democracia tomando o centro das atenções. Em 2004, foi convocada a Cúpula Especial, em Monterrey, da qual derivou a Declaração de Nuevo León, pela qual o crescimento econômico deveria ser aliado com equidade para redução da pobreza, e pedia-se maior ênfase em desenvolvimento social e democracia. Em 2005, ocorreu a quarta Cúpula das Américas, em Mar del Plata, quando foi abandonada a proposta da ALCA; quatro anos depois, em 2009, Port-of-Spain, em Trinidad e Tobago, recebeu a quinta cúpula, em contexto de grave crise econômica global; em 2012, Cartagena sediou a sexta edição da Cúpula, cujo tema central foi o debate sobre políticas de controle de drogas; em 2015, na Cidade do Panamá, a sétima cúpula teve no ingresso de Cuba seu ponto mais notável, além do Plano de Ação da Carta Social das Américas. A oitava cúpula, em 2018, aconteceu em Lima, com o Compromisso firmado sobre governabilidade democrática frente à corrupção. Por fim, em 2022, após série de adiamentos decorrentes da pandemia, Los Angeles recebeu a nona e mais recente Cúpula, cujo tema foi a construção de um futuro sustentável, resiliente e equitativo.

Em termos inter-regionais, destaca-se a Cúpula América Latina e Caribe-União Europeia (UE). Os mandatários dos países dos dois lados se reuniram pela primeira vez em 1999, no Rio de Janeiro, quando se chegou a um acordo para desenvolver uma parceria estratégica com foco no fortalecimento da democracia, do Estado de Direito, da paz internacional e da estabilidade política. Antes da criação da CELAC, foram organizadas mais cinco cúpulas: Madri, em 2002; Guadalajara em 2004; Viena em 2006; Lima em 2008; e Madri em 2010, quando os países decidiram, além de criar a Fundação Internacional UE-ALC (EULAC, na sigla em inglês), retomar as negociações entre MERCOSUL e UE. Já sucedida pela Cúpula CELAC-UE, foram realizadas duas edições: Santiago, em 2013, e Bruxelas, em 2015.

Quanto à Cúpula Ibero-Americana, foi criada em 1991, reunindo 19 países da América Latina e três europeus (Espanha, Portugal e Andorra). Entre 1991 e 2014, foram encontros anuais, quando passaram a ser organizadas a cada dois anos. Foram organizadas até hoje 28 cúpulas, a última delas em São Domingos, República Dominicana, em março de 2023. O Brasil organizou a edição de 1993, em Salvador.

Outra instância, que agrega as duas margens do Atlântico Sul, é a Cúpula América do Sul-África (Cúpula ASA). Dentro do Foro de Cooperação América do Sul-África, a primeira edição da cúpula se realizou em 2006, em Abuja, na Nigéria. Foram realizadas mais duas cúpulas: em 2009, a Cúpula de Nova Esparta (Venezuela); em 2013, e a Cúpula de Malabo (Guiné Equatorial). Houve, à época, debates suscitando a necessidade de reavaliação da estrutura da cúpula, que levaram à realização, em 2015, do seminário “Repensando a ASA: cooperação para a paz e o desenvolvimento sustentável”, com três pilares: concertação político-diplomática em foros multilaterais; cooperação Sul-Sul; e contatos pessoa a pessoa. Estava prevista para 2017 a quarta edição da cúpula, em Quito, no Equador, mas esta não se realizou.

Quanto à Cúpula América do Sul-Países Árabes (Cúpula ASPA), é uma instância criada em 2003, após proposta do governo brasileiro. A primeira cúpula foi realizada em Brasília, em

2005; a edição seguinte foi organizada em Doha, no Catar; a terceira edição teve Lima como sede, em 2012; e, finalmente, a quarta edição da cúpula foi organizada por Riade, em 2015, na qual se discutiu o desenvolvimento da estrutura da Cúpula ASPA; a quinta edição estava prevista para 2018, em Caracas, mas acabou suspensa e, desde então, não houve novas edições. Com o novo governo brasileiro, há a perspectiva de, assim como no caso da Cúpula ASA, de retomada de tratativas para novas edições da cúpula.

Ainda de caráter plurilateral inter-regional, não se pode esquecer as conferências de chefes de Estado e de Governo da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). Antes mesmo da formação da CPLP, em 1989 realizou-se a primeira conferência com chefes de Estado e de Governo dos países de língua oficial portuguesa, em São Luís do Maranhão, ocasião em que foi fundado o Instituto Internacional da Língua Portuguesa (IILP). Com a criação da CPLP, formalizada em 1996, instituiu-se a Conferência de Chefes de Estado e de Governo, órgão máximo da organização. Até hoje foram realizadas treze cúpulas (ou cimeiras, conforme o português utilizado por Portugal e pelos países africanos), bienais em regra: a primeira edição, em 1996, foi sediada em Lisboa; a segunda, em 1998, em Praia (Cabo Verde); a terceira, em 2000, em Maputo (Moçambique); a quarta, em 2002, em Brasília; a quinta, em 2004, em São Tomé (São Tomé e Príncipe); a sexta, em 2006, em Bissau (Guiné-Bissau); a sétima, em 2008, em Lisboa; a oitava, em 2010, em Luanda (Angola); a nona, em 2012, em Maputo; a décima, em 2014, em Díli (Timor-Leste); a 11ª, em 2016, em Brasília; a 12ª, em 2018, em Santa Maria (Cabo Verde); a 13ª, em 2021, em Luanda, extraordinariamente com intervalo de três anos em decorrência da pandemia; e a 14ª, e mais recente, em 2023, em São Tomé e Príncipe.

Dentro das chamadas coalizões de geometria variável, destaca-se o BRICS. O grupo organiza cúpulas anuais desde 2009, quando ainda era designado por "BRIC", sem a presença da África do Sul. A primeira edição ocorreu em Ecaterimburgo, na Rússia, no marco da recessão global que seguiu a grande crise econômica de 2008. Em 2010, foi a vez de Brasília sediar a Cúpula; em 2011, na cidade chinesa de Sanya, a África do Sul foi admitida ao que passou a ser conhecido como "BRICS". Em 2012, a Cúpula foi realizada em Nova Delhi, com Durban sendo a sede em 2013. Na Cúpula de 2014, em Fortaleza, fato de relevo foi a criação do Novo Banco de Desenvolvimento (NDB, na sigla em inglês) e do Acordo Contingente de Reservas (ACR); na cúpula, discutiram-se estratégias para acelerar a recuperação econômica após crises globais. Em 2015, em Ufá, na Rússia, já com NDB e o ACR em vigor, a cúpula engendrou debates sobre cooperação interbancária, comercial e em investimentos, debates sobre mudança do clima e energia e criticou sanções econômicas e intervenções militares unilaterais. Em 2016, em Goa, os membros do bloco reiteraram a contrariedade a sanções unilaterais e estabeleceram novos projetos de cooperação diplomática, econômica e comercial, além da reforma do Fundo Monetário Internacional (FMI). Na Cúpula de Xiamen, em 2017, destaque para a "Parceria mais Forte para um Futuro mais Brilhante". Em 2018, a Cúpula de Johannesburgo teve como destaque a discussão das indústrias emergentes dos países. Brasília sediou a Cúpula de 2019, na qual o tema central foi avanços nos campos da ciência, tecnologia e inovação. As Cúpulas de 2020 (Rússia), 2021 (Nova Delhi) e 2022 (Pequim) foram realizadas no formato de videoconferência. A última edição da Cúpula do BRICS, de volta ao formato presencial, aconteceu em Durban, na África do Sul, em agosto de 2023.

A outra cúpula relacionada às formações de geometria é o Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS). A primeira Cúpula do IBAS ocorreu em 2006, em Brasília; em 2007, foi a vez de Pretória sediar a edição; em 2008, o evento ocorreu em Nova Delhi. Em 2010, Brasília recebeu novamente o evento, com Pretória sediando em 2011 a quinta cúpula, antes de período

sem a convocação de reuniões. A edição de 2013, prevista para Nova Delhi, acabou cancelada. Em 2017, Durban receberia nova edição, que, contudo, acabou sendo uma reunião ministerial. Assim como em outros casos, há grande chance de a cúpula ser retomada pelo atual governo.

No caso do G20, criado em 1999, sua primeira cúpula foi realizada em 2008, em Washington. Desde então, foram 18 edições, a última delas em na Índia, em setembro de 2023. O Brasil será responsável pelo evento seguinte, em 2024.

Em instâncias multilaterais, o exemplo mais claro, em que é possível desenvolver diplomacia presidencial, é justamente o maior e mais importante foro multilateral: a AGNU. Além da atuação nos discursos de abertura da sessão anual da AGNU, que é o principal momento para os olhos do mundo, ganham relevo também os inúmeros encontros feitos à margem da AGNU, que podem ser bilaterais (os mais comuns) com outros mandatários, regionais e, até mesmo, entre coalizões temáticas – já houve cúpula entre os líderes do G4, grupo que pleiteia uma reforma e assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), à margem da AGNU de 2015, por exemplo.

VII. Estudos Críticos de Segurança

a) Introdução: Estudos Tradicionais de Segurança *versus* Estudos Críticos de Segurança

Originalmente, nos Estudos Tradicionais de Segurança (TSS, na sigla em inglês), os estudos de segurança referiam-se ao "estudo da ameaça, uso e controle da forma militar", sendo o Estado e as relações interestatais as bases da análise. No bojo do Quarto Debate das Relações Internacionais (RI), entre positivistas e pós-positivistas, os Estudos Críticos de Segurança (CSS, na sigla em inglês) emergiram como uma abordagem alternativa aos TSS.

Fundamentados nas ideias construtivistas (construtivismo linguístico e das ciências sociais, não no Construtivismo como teoria de RI), pós-estruturalistas, feministas, pós-colonialistas e de segurança humana, os autores que se situam nos CSS compreendem que o conhecimento é socialmente constituído, com um motivo bastante evidente. Ademais, entendem que as relações internacionais, as ideias de segurança e, consequentemente as teorias não se podem pautar apenas por uma lógica estadocêntrica. Deve, para eles, haver uma expansão dos temas debatidos, bem como um aprofundamento dos debates, inclusive considerando outros *stakeholders*, como os indivíduos, nas análises. Há, desse modo, uma influência do pensamento construtivista de realidade co-constituída, de construção intersubjetiva e social do conhecimento e dos processos internacionais. Cabe notar que os CSS têm um aspecto europeu e antitradicional, opondo-se ao tradicionalismo norte-americano estadocêntrico.

As noções relacionadas à projeção do indivíduo como *stakeholder* relevante nas teorias de RI e no sistema internacional, como o conceito de "segurança humana", compõem o contexto mais amplo no qual emergem os CSS. Esses propõem-se a ampliar e aprofundar os estudos de segurança, incluindo novos temas e agentes internacionais em suas análises, superando o estadocentrismo das teorias positivistas e tradicionais de RI.

O fim da Guerra Fria marca o ímpeto dos CSS, porque se demonstra que a bipolaridade neorrealista e as ideias neoliberais não mais condiziam com a realidade complexa e interdependente. Os eventos do 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos (EUA), por sua vez, contribuíram para que se confundam análises estratégicas com análises de segurança e para que haja processos de securitização, estruturas sociopolíticas dominadoras e insegurança social, em nome da segurança nacional e internacional. Ainda, deve-se notar como a pluralidade de temas e de *stakeholders* nas RI provou-se empiricamente, concorrendo para a correição das análises de John Urry sobre as ameaças transnacionais, reticulares e não estatais, os "fluídos globais".

b) Escola de Copenhague: Teoria da Securitização, dos Setores e dos Complexos Regionais de Segurança

A Escola de Copenhague (CS, na sigla em inglês: *Copenhague School*), cujos principais autores são Ole Weaver, Barry Buzan e Jaap de Wilde, emergiu em 1980. A teoria da CS tem bases neorrealistas, racionalistas (oriundas da Escola Inglesa) e pós-estruturalistas, pelo vínculo ideacional anterior de Weaver. O objeto de análise da CS é a ameaça existencial que desafia a sobrevivência do ator político, estudando não o que a segurança é, mas, sim, o que a segurança faz, considerando outros agentes. São três os pilares analíticos:

1) a "securitização";
2) os "setores"; e
3) os "complexos regionais de segurança".

i. A "(des)securitização" na Escola de Copenhague

A Teoria da Securitização diz respeito ao processo de retirada de um tema da seara política, tornando-o tema de preocupação e de gestão da seara de segurança. Nesse processo, destacam-se três etapas e alguns conceitos-chave:

1) a identificação de uma ameaça existencial, por meio do ato de fala;
2) a proposta de uma ação emergencial que um ator securitizador, que pode ser qualquer pessoa, instituição ou entidade com autoridade para apresentar um tema como problemático a um público relevante, faz a um público relevante – conceituada como "movimento securitizador";
3) a aceitação da lógica emergencial por parte do público. Isto resulta na remoção do tema do contexto político e na inserção no contexto securitário, permitindo medidas emergenciais.

Ademais, o processo de "securitização" não se refere apenas ao ato de declarar o problema em si. Para ser exitosa, a securitização requer que o público aceite o problema como um problema emergencial que exige medidas extraordinárias de segurança, as quais estão além do contexto político original.

Para a CS, a securitização não é um processo desejável nem positivo. Seu objetivo é a "dessecuritização" dos temas. Os processos de securitização tendem a prejudicar as democracias liberais, porque se passam a tomar decisões sem o controle democrático e político, em nome da segurança. A securitização permite que interesses particulares sejam promovidos, sub-repticiamente, sob a égide do discurso de busca do bem e da segurança comuns. Desse modo, a CS considera que a política falhou, quando há um processo de securitização e a "perda" de influência sobre o tema, que será tratado nos contextos securitários e militares.

Um dos exemplos mais notáveis de securitização, analisado por Buzan e Weaver, é o tratamento dado aos movimentos migratórios. Outros exemplos interessantes são: a Guerra ao Terror, após o 11 de setembro de 2001; o tratamento de segurança dada ao tema ambiental, que passou a ser discutido nos círculos de defesa e de segurança no governo de Bill Clinton, e a subsequente dessecuritização no governo de George W. Bush; e a abordagem de repressão ao tráfico de drogas que privilegia o lago da oferta, como na Colômbia com influência dos EUA.

ii. Os "setores" na Escola de Copenhague

Os setores são os campos temáticos nos quais se notam os processos de securitização. Em geral, a literatura sobre o tema discute cinco: ambiental; econômico; militar; político; e societal.

Se nos TSS há uma concepção estadocêntrica na qual a sobrevivência em questão é estatal diante da ameaça existencial, nos estudos da CS, há uma expansão e aprofundamento das análises. O significado de ameaça existencial pode variar entre as diferentes áreas temáticas (os "setores") e quem é ameaçado (o "objeto de referência" não é idêntico em todos os setores).

iii. Os "Complexos Regionais de Segurança" na Escola de Copenhague

A Teoria dos Complexos Regionais de Segurança (RSCT, na sigla em inglês) são uma reinterpretação da Teoria Clássica dos Complexos de Segurança (CSCT, na sigla em inglês). Originalmente, Buzan (em 1991), fundamentado em ideias de base realista, definiu Complexos de Segurança como sendo "um conjunto de Estados cujas principais percepções e preocupações" convergem, de forma que seus problemas de segurança nacional não podem ser tratados de maneira

separada. Posteriormente, após a virada construtivista e pós-estruturalista em suas concepções, Buzan (em 1998) passou a tratar de Complexos Regionais de Segurança (RSC, na sigla em inglês), que são definidos como sendo "um conjunto de unidades cujos principais processos de securitização e dessecuritização" convergem, de forma que seus problemas de segurança não podem ser tratados de maneira separada. Complexos de Segurança são consequências da estrutura anárquica do sistema internacional. Podem ser compreendidos como subsistemas ou sistemas anárquicos em miniatura, restritos a um espaço regional. Dever-se-ia analisar, portanto, a distribuição de poder e os sistemas de aliança e de inimizade entre os Estados em uma determinada região. Os RSCs são uma atualização, de bases pós-estruturalista, construtivista e crítica de segurança, porque designam subsistemas anárquicos nos quais atores não estatais têm relevância nas dinâmicas de poder. Exemplos de RSCs:

1) Definição original: a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), o Pacto de Varsóvia, o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), a Organização dos Estados Americanos (OEA);
2) Definição mais abrangente: a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), a Organização para Cooperação de Zangai (OCX), a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL).

Há bibliografia recente (de 2020) que propõe uma análise da UNASUL como uma materialização não europeia da teoria da securitização e dos complexos regionais de segurança. A proposta de regionalismo pós-liberal e pós-hegemônico observadas na gênese UNASUL permitiu que emergisse como organização intergovernamental na qual se promoveram processos de dessecuritização de temas como o narcotráfico, que passou a ser considerado "problema mundial das drogas" (PMD). Ademais, as ideias de cooperação e de consolidação de esforços, projetos e educação e adestramento militar comuns aos membros da UNASUL representaram um processo de dessecuritização. Houve um tratamento político de temas previamente tratados na seara de segurança. Exemplo disso é a proposta da consolidação de uma "identidade sul-americana de defesa" e de uma "Zona de Paz sul-americana". Institucionalmente, a UNASUL favoreceu essa dessecuritização por meio da Escola Sul-Americana de Defesa (ESUDE), do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), do Conselho Sul-Americano sobre o Problema Mundial das Drogas (CSPMD) e do Conselho Sul-Americano em Matéria de Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação de Ações contra a Delinquência Organizada Transnacional (CSDOT).

iv. Críticas à Escola de Copenhague

Entre as críticas às ideias da CS, notam-se:

1) ao ocidentalismo e ao europeísmo pressuposto pela teoria: Buzan e Weaver dizem que as ideias de securitização, setores e complexos regionais de segurança são aplicáveis a qualquer regime político. No entanto, a necessidade de haver um discurso público, com a intencionalidade de convencer uma audiência, para justificar a adoção de medidas extraordinárias presume que o sistema político valoriza algum grau de democracia nos moldes liberais, ocidentais e europeus;
2) à dificuldade de se determinar quem é o agente securitizador;
3) à dificuldade de se determinar que tipos de documentos estudar para determinar o ato de fala do agente securitizador;
4) à dificuldade de se determinar quem é a audiência relevante para quem o agente securitizador discursa e a quem ele tenta convencer; e

5) por parte da Escola Galesa, à não consideração das “vozes silentes” – a CS privilegia a análise do discurso dos agentes dominantes que desejam securitizar um tema, mas não propõe que se analisem os interesses, problemas e discursos dos setores sociopolíticos minoritários.

c) Escola Galesa, de Aberystwyth ou ECS: Teoria da Emancipação

A Escola Galesa, que apresenta como expoentes Ken Booth e Richard Jones, surgiu no início da década de 1990, tendo sido expressivamente influenciada pela Escola de Frankfurt, de Teoria Crítica, para além de autores como Antonio Gramsci. É necessário diferenciar, nesse contexto, os estudos críticos de segurança (*lato sensu*) e os Estudos Críticos de Segurança (*stricto sensu*). Os estudos críticos de segurança, acepção ampla, correspondem aos trabalhos críticos aos estudos de segurança tradicionais, que originaram as Escolas de Paris, de Copenhague e a Escola Galesa. Os Estudos Críticos de Segurança (ECS), em letras maiúsculas, é a expressão comumente usada para se referir especificamente à Escola Galesa.

i. A “Emancipação” na Escola Galesa

Essa vertente dos estudos críticos de segurança consiste em uma corrente pós-positivista que privilegia particularmente o conceito de emancipação, entendido como a busca pela segurança das pessoas contra diferentes formas de opressão que as impedem de fazer o que livremente optariam por fazer, de modo compatível com a liberdade dos demais. Dessa forma, a teoria não só adota uma perspectiva ampla e aprofundada de segurança, não restrita à esfera militar, mas também admite que esse conceito não é objetivo. Além disso, privilegia o indivíduo e as comunidades, na análise, em contraposição ao tradicional prisma centrado no Estado.

ii. Teoria e aplicação prática na Escola Galesa

A Escola Galesa, ademais, ressalta a relação entre teoria e prática. Busca-se a superação das opressões, como a pobreza ou a repressão política, e, nesse contexto, destaca-se o papel dos intelectuais tanto em relação à análise teórica quanto à contribuição para a consolidação de um discurso contra-hegemônico.

iii. Críticas à Escola Galesa

Entre as críticas enfrentadas por esse ramo dos estudos críticos de segurança, está o argumento de que a securitização de temas pode ser prejudicial. São, ainda, expressadas dúvidas relativas à definição do conceito de emancipação e à sua aplicação prática. Há, particularmente, questionamentos referentes à incerteza quanto à natureza do agente emancipador. Caso se admitisse, por exemplo, que esse papel fosse desempenhado por atores hegemônicos e instituições internacionais, a própria ideia de emancipação seria contrariada, o que atingiria um dos fundamentos da teoria.

d) Escola de Paris ou Teoria da Sociologia Política Internacional: Teoria da Insegurança – "*insecuritization*"

Os principais autores da Escola de Paris são Didier Bigo e Jef Huysmans. Os teóricos dessa escola visam a definir o que é a segurança e a insegurança, por meio dos atos discursivos. Há uma abordagem sociológica baseada nas ideias tanto de Pierre Bourdieu quando de Michel Foucault. Desse modo, as referências epistemológicas dessa escola não estão relacionadas às RI. Busca-se analisar a insegurança com base em uma observação weberiana da retórica e da prática das burocracias estatais relacionadas à segurança. Há um enfoque nos processos políticos e sociais domésticos, sendo o contexto internacional tratado de forma complementar.

i. A "insegurança" na Escola de Paris

A tese defendida na Teoria da Insegurança é a de que há práticas nacionais que buscam uma situação de segurança, mas essa situação resulta na condição, socialmente construída, de constante insegurança de grupos minoritários, que é conveniente à segurança de grupos majoritários. A segurança não é buscada porque há um aumento das ameaças contemporâneas, mas, sim, porque há uma redução do nível de aceitação do outro. A segurança origina-se do medo em relação ao outro. Se a segurança é um resultado da governabilidade, a insegurança é um produto social.

Na União Europeia (UE), afirma Bigo, o outro, enquanto grupo alvo do medo, são os migrantes. Bigo afirma, ainda, que a insegurança que aflige os imigrantes é um "ban-óptico". O "ban-óptico" é uma referência à prática de *profiling* e a consequente exclusão sociopolítica. A inspiração são as ideias foucaultianas de que é mais econômico e eficiente em termos de poder vigiar indivíduos considerados ameaças a submetê-los a penalidades. A ideia de "ban-óptico" refere-se à vigilância seletiva, realizada de acordo com as necessidades da sociedade e com um perfil previamente determinado. Dessa forma, no lugar da vigilância geral e onipresente, associada ao pan-óptico, opta-se por uma vigilância seletiva e determinada. Assim, a segurança é política.

O analista da segurança deve ser um crítico politicamente motivado. Há, nesse sentido, o que Huysmans designa de "*normative dilemma of speaking and writing security*", que é o processo no qual o analista de segurança co-constitui a realidade sociopolítica, por meio de suas análises.

ii. Críticas à Escola de Paris

Nota-se a crítica metodológica a proposta da Escola de Paris no sentido de que há uma circularidade lógica, pois o analista aplica um método que permite apenas uma conclusão, sendo que essa conclusão confirma o método. Logo, se o analista reproduz a realidade sociopolítica de insegurança ao escrever sobre ela, a realidade é consolidada como insegura e excludente, quando o analista escreve sobre ela.

e) Conclusão: as três teorias principais de CSS

Da análise das três teorias conclui-se que:

1) A Escola de Copenhague, na teoria de securitização, busca compreender os processos de securitização, propondo a dessecuritização – a politização dos temas;

2) A Escola Galesa, na teoria da emancipação, propõe uma mudança na realidade mundial, por meio do reconhecimento das adversidades socialmente construídas; e
3) A Escola de Paris, na teoria da insegurança, propõe que seja dada uma voz aos oprimidos, reconhecendo-os como os principais afetados pelos efeitos colaterais marginalizantes e de insegurança da securitização.

VIII. Estudos sobre a paz

a) A paz na história

i. Grécia – a guerra como realidade

A ideia de paz nas relações internacionais remonta aos pensamentos platônico e aristotélico. Para Platão, a organização política ideal seria a de uma cidade de paz, em oposição ao espírito guerreiro representado por Esparta. Já Aristóteles constata ser a guerra elemento quase cotidiano da relação entre as *pólis* (*poleis,* no plural) gregas.

ii. De Roma a Vestáflia – a "guerra justa" e o Estado nacional

Ao longo dos séculos, teóricos propuseram parâmetros de justeza para os conflitos entre nações. Para Cícero e São Tomás de Aquino, por exemplo, a guerra seria justa desde que tivesse como fim precípuo a paz. Em 1648, com os Tratados de Vestfália, o Estado nacional consolida-se como ator internacional primário, e inicia-se um período em que tratados se seguiriam a conflitos.

iii. A paz como exceção e como conceito das Relações Internacionais

A ideia da paz como exceção nas relações internacionais é recorrente (*vide* a frase do ex-ministro francês Nicolas Hulot: "a paz, na história do mundo, é uma exceção"). Sob a perspectiva teórica das Relações Internacionais (RI), a paz designa a ausência do uso da força, seja entre Estados, seja entre atores não estatais. Para realistas como Clausewitz, a guerra – como a continuação da política por outros meios – assumiria formas diversas e pairaria sempre sobre os períodos de paz, necessariamente mais frágeis, já que a essência das relações estatais seria o embate com vistas à predominância.

iv. Séculos XVIII-XIX – a paz perpétua kantiana e os tratados

No século XVIII, Kant introduz a ideia de "paz perpétua", sugerindo a criação de uma confederação de Estados com base em acordos que assegurariam uma paz durável, foi uma tentativa de mitigar a quantidade de conflitos que irrompiam à época, em bases comuns racionais. Ainda que utópica, ela se somou a transformações do pensamento moral e político, de modo a alçar a paz a valor fundamental das RI. No século XIX, pois, o equilíbrio europeu, conquanto imperfeito, garantiu quase um século sem guerras sistêmicas no continente, tendo como base tratados de paz (Amiens; Viena; Utrecht; Paris).

v. Século XX-XXI – o "flagelo da guerra" como fiador da paz

Em 1928, o Pacto Briand-Kellogg ou Pacto de Paris previu a renúncia à guerra como instrumento de política nacional, mas de modo pouco eficaz. A Carta das Nações Unidas (ONU), por sua vez, consagrou a paz e a segurança internacionais como objetivos fundamentais da ONU e referiu-se expressamente à guerra como "flagelo" do qual as gerações futuras deveriam ser preservadas. Essa mudança de paradigma, por meio da qual a paz se tornou um projeto organizado e coletivo, de inspiração liberal, foi influenciada pelos horrores da Segunda Guerra Mundial. A

ideia da paz também se encontra, historicamente, no cerne de organizações intergovernamentais e de alianças que buscam garantir a paz contra ameaças externas, a exemplo da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Serve, portanto, à consolidação de um modelo em contraposição a outro, o que ficou evidente durante a Guerra Fria. A contradição, neste ponto, é que a retórica de defesa da paz contra o outro, que a perturbava, instigou ainda mais o belicismo, não em conflitos diretos, mas, sim, indiretos, ou "satélites", comuns nos anos 1950-1970.

Como realidade, a paz é ambígua. Isso porque a paz dos vencedores costuma a ser a mais durável de todas, uma vez que, nela, o sistema internacional passa a ser organizado segundo os interesses de atores hegemônicos determinados. Essa estabilidade sustenta-se, porém, na assunção do papel de vigilantes, por parte desses vencedores; caso contrário, a ordem é contestada, o que gera nova instabilidade. Sob uma ótica realista, portanto, a paz das relações interestatais, ainda predominantes no contexto das RI, é uma paz armada. A Carta da ONU a chancela, inclusive, ao proibir a agressão armada, mas não a militarização e o armamento, sob os quais se baseiam o poder de dissuasão dos Estados. Assim, é a possibilidade de guerra que segue a garantir a paz, e não a opção consciente pela neutralidade ou pelo pacifismo.

Existem, ainda, novos elementos que transformam a natureza territorial dos conflitos, a exemplo da ameaça transnacional do terrorismo, e que demandam respostas para além da ação armada. À medida que os perigos aos quais está sujeita evoluem, a paz segue sendo um trabalho digno de Sísifo, objeto permanente de discussões internacionais, a exemplo do 1º Fórum da Paz de Paris, de 2018 (realizado em novembro, no centenário do armistício da Primeira Guerra Mundial).

b) *Global Peace Index (GPI)*

Além de ser tema de discussão em reuniões internacionais, a paz tem sido objeto de esforços de sistematização e parametrização, por parte da sociedade civil organizada. A criação e a implementação de indicadores sobre a paz, a exemplo do *Global Peace Index* (GPI), visa a facilitar a análise dos contextos sociais, econômicos e políticos de países, individualmente, traçando um panorama do estado da paz no mundo.

O GPI é elaborado pelo *Institute for Economics & Peace* (IEP), um *think tank* independente e não partidário, que busca desenvolver novos parâmetros conceituais para definir a paz, ou o estado da paz (*peacefulness*), no mundo. Para além da ausência ou presença de guerra, a definição de paz do GPI busca analisar a ausência e o medo da violência, em três âmbitos: Segurança; Conflitos em andamento; e Militarização. Já em sua 15ª edição, o índice utiliza 23 indicadores qualitativos e quantitativos e abrange 163 Estados e territórios independentes, cobrindo 99,7% da população mundial.

i. GPI 2021

No GPI 2021, a Islândia manteve-se como país mais pacífico do mundo, posição que ocupa desde 2008. Também lideram o *ranking* Nova Zelândia, Dinamarca, Portugal e Eslovênia. Dos dez países no topo do *ranking*, oito são europeus – proporção mais alta de países europeus no topo já registrada pelo índice. Destaca-se, ainda, a saída de Singapura do *Top* 10, substituída pela República da Irlanda, que subiu três posições.

Em último lugar no GPI 2021, tem-se o Afeganistão como país menos pacífico – ou mais inseguro – do mundo, pelo quarto ano consecutivo. Também no fim da lista estão Síria, Sudão do Sul e Iraque – nessas posições desde 2015 – e, por fim, Iêmen, em decorrência da guerra civil.

Em termos de regiões no GPI 2021, houve melhora no índice de paz no Oriente Médio e no Norte da África (MENA, na sigla em inglês), além de Europa e Ásia do Sul. Na Europa, os números da violência caíram em decorrência de melhorias na segurança pública, da diminuição de demonstrações e de crimes violentos e, ainda, do arrefecimento do impacto de ações terroristas no continente, no último ano. Apesar disso, houve piora nos indicadores de instabilidade política e despesas militares. Já a África do Norte segue sendo a região menos pacífica do mundo, mas a estabilização de alguns conflitos contínuos favoreceu uma melhoria no índice de paz da região. Destaque para a América do Norte como região com a piora mais expressiva, onde tensões sociais (os protestos contra o racismo, o caso George Floyd, o movimento *Black Lives Matter*) e a instabilidade política (a narrativa de fraude eleitoral e a invasão do Capitólio) puxaram o indicador de segurança para baixo.

Segundo o GPI 2021, os últimos quinze anos viram uma deterioração no cenário mundial da paz. Nesse período, melhorias em termos de paz (*peacefulness*) foram registradas apenas quatro vezes. Como tendências globais, houve piores significativas nos âmbitos da Segurança e da Militarização e melhora quanto a Conflitos em andamento, em grande parte devido ao impacto da pandemia de COVID-19 na mobilidade humana e na atividade econômica global. Dos 23 indicadores do GPI, houve deterioração em dez, melhoria em onze e não alteração em dois. Quanto ao Impacto do terrorismo, ainda que tenha sido registrada queda global no número de mortes em decorrência de atividades terroristas, houve aumento destas em 90 países. Além disso, houve aumento generalizado da instabilidade política e de tensões sociais, além de piora no impacto da violência na economia, o que se explica pela elevação de gastos militares em diversos países, em 2020. Quanto à percepção de violência, apesar dos dados indicarem um aumento, ainda que pequeno, dos números globais da violência, a maioria da população sente que o mundo se tornou um lugar mais seguro, nos últimos cinco anos. A América do Sul, contudo, é uma exceção. O Brasil destaca-se em 1º lugar na percepção de insegurança no mundo, com 83% da população afirmando ter medo de sofrer violência. Já a maior piora recente na sensação de segurança/insegurança ocorreu no Líbano, devido às tensões políticas, religiosas e sociais crescentes, ao contexto de crise econômica e ao episódio da explosão no porto, em 2020, que evidenciou a negligência governamental.

O Brasil ficou, no GPI, em 128º no *ranking* global e em 9º lugar na América do Sul (de onze países). A América do Sul sofreu deterioração, em termos gerais. O Brasil é o primeiro em termos de medo de sofrer violência (83% da população), o segundo em termos de percepção da violência como principal risco à segurança (63% da população), e mais de 40% dos brasileiros responderam ter tido uma experiência de violência nos últimos dois anos (média é de 20%). Houve apenas uma pequena diminuição no número de homicídios no *lockdown*. Desde 2019, porém, o Brasil viveu uma redução significativa no número de homicídios. Em termos de *safety and security*, o Brasil teve um dos piores cenários de deterioração. Em termos de *economic impact*, o cálculo *per capita* favorece o Brasil. Em termos de *perception of violence*, o Brasil está em primeiro lugar.

ii. GPI 2022

Na 16ª edição, lançada em 2022, o GPI manteve o parâmetro de 23 indicadores quantitativos e qualitativos para avaliar 163 Estados e territórios independentes – o que corresponde a 99,7% da população mundial – de acordo com o seu nível de pacificidade. Os resultados do GPI 2022 apontaram uma piora de 0,3% no índice de paz global, com 90 países em situação de melhora, 71 países com piora e dois em situação estável.

Assim como no GPI 2021, a Islândia permaneceu como o país mais pacífico do mundo. Também lideraram o *ranking* Nova Zelândia, Irlanda, Dinamarca e Áustria. Em último lugar no GPI 2022, teve-se o Afeganistão como país menos pacífico – ou mais inseguro – do mundo, pelo quinto ano consecutivo, seguido por Iêmen, Síria, Rússia e Sudão do Sul. Não surpreendentemente, dois dos cinco países com as piores quedas nos níveis de paz foram a Rússia e a Ucrânia; logo em seguida, estão Guiné, Burkina Faso e Haiti. Todas essas deteriorações são decorrentes dos conflitos em curso.

Em termos regionais, o GPI 2022 revelou que a Europa é a região mais pacífica do mundo, onde sete dos dez países mais pacíficos estão localizados. As melhoras mais significativas no índice foram observadas na Ásia Meridional e na região do MENA. Previsivelmente, a maior deterioração regional, por sua vez, foi na Rússia e na Eurásia, seguida pela América do Norte. O conflito entre Rússia e Ucrânia[23] levou a um grande aumento no número de mortes por conflito, bem como a deteriorações acentuadas em indicadores de refugiados e deslocamentos internos, instabilidade política e terror político. O conflito na Ucrânia teve repercussões imediatas fora da região da Rússia e da Eurásia, especialmente para o indicador de relações com países vizinhos, que registrou uma piora acentuada.

Já na América do Norte, a piora no índice decorre de uma expressiva deterioração na pontuação do Canadá, em especial no âmbito de Segurança. O sentimento antigoverno em resposta às medidas implementadas para conter a propagação da COVID-19 coincidiu com deteriorações significativas nos indicadores de manifestações violentas, percepções de criminalidade e terror político. Para os Estados Unidos (EUA), a pandemia continuou a ter um impacto significativo, prejudicando as atividades econômicas e sociais, com deterioração nos indicadores de terror político e manifestações violentas desde o início da crise sanitária.

A América do Sul, por seu turno, experimentou a terceira maior melhora regional no GPI 2022, devido aos incrementos nos domínios de Segurança e de Militarização. A melhora na pacificidade no GPI 2022 da região foi impulsionada por uma redução em manifestações violentas e no impacto do terrorismo, bem como por uma melhora nas percepções de criminalidade. No entanto, apenas um país sul-americano está classificado entre os 50 mais pacíficos do mundo, após o Chile cair seis postos, para a 55ª posição: trata-se do Uruguai, que ocupa a 46ª posição. O Brasil[24] ficou em 130º no *ranking* global e em 9º lugar na América do Sul (de onze países).

Em retrospecto, o GPI 2022 revelou um mundo no qual muitas nações começaram a se recuperar do choque da pandemia de COVID-19. No entanto, muitos gargalos na cadeia de suprimentos permaneceram, incluindo interrupções e atrasos, escassez de produtos, preços mais

---

[23] O GPI 2022 foca-se sobre 2021, mas, como foi produzido em 2022, reflete, mesmo que parcialmente, os impactos do conflito russo-ucraniano.

[24] Juntamente com Índia, Colômbia, Bangladesh, o Brasil foi um dos países que registrou as maiores quedas, desde 2008, nos indicadores relacionados a conflitos internos, em decorrência de protestos violentos. Já o impacto econômico de conflitos armados aumentou acentuadamente em 59% desde 2007. Mali, Moçambique e Brasil são os três países com os maiores aumentos proporcionais no impacto econômico das mortes por conflito de 2007 a 2021.

altos de energia e alimentos. É também um mundo que sofre com o aumento da inflação, sem perspectiva de melhora no curto prazo. O aumento nos custos de alimentos e combustíveis aumentou a insegurança alimentar e a instabilidade política global, especialmente em regiões de baixa resiliência, como a África Subsaariana, o Sul da Ásia e o MENA.

Foi nessas condições já instáveis que a Rússia lançou um ataque contra a Ucrânia em fevereiro de 2022. De acordo com o relatório, o conflito impactou a paz global de várias maneiras. Se os países da OTAN cumprirem as novas promessas de gastos militares, seus gastos aumentarão 7% nos próximos anos, o que afetará adversamente suas pontuações. A guerra enfatizou a importância da tecnologia na formação da conduta do próprio conflito, com destaque para as tecnologias móveis de quinta geração (5G), a revolução das mídias sociais, a inteligência artificial e a maior acessibilidade de *drones*. O conflito destacou a mudança de uma inteligência estática para uma coleta de informações em tempo real, por meio das mídias sociais. A informação é fluida e orientada pelo conteúdo, destinada a ser amplamente compartilhada em um formato bruto e não censurado. Nesse contexto, a previsão era de que o conflito aceleraria a inflação global, com as sanções ocidentais contribuindo ainda mais para a escassez e os aumentos de preços.

iii. GPI 2023

O GPI 2023, em sua 17ª edição, continuou com o parâmetro de 23 indicadores quantitativos e qualitativos para avaliar 163 Estados e territórios independentes. Além de divulgar os resultados do índice, o relatório trouxe a análise de conflitos atuais e potenciais, incluindo o provável impacto econômico de um bloqueio chinês a Taiwan na economia global.

Os resultados deste ano indicaram que o nível médio de pacificidade global se deteriorou em 0,42%, com 84 países em situação de melhora e 79 países com piora nos índices. A Islândia permanece como o país mais pacífico do mundo. Também lideram o *ranking* Dinamarca, Irlanda, Nova Zelândia e Áustria. O Afeganistão é o país menos pacífico do mundo, seguido por Iêmen, Síria, Sudão do Sul e República Democrática do Congo (RDC). A guerra na Ucrânia teve um impacto negativo significativo na tranquilidade global, tendo a Ucrânia e a Rússia registrado a primeira e a quinta maior deterioração nos níveis de paz, respectivamente. Haiti, Mali e Israel[25] foram os outros países com as maiores deteriorações. A melhora mais significativa nos índices ocorreu na Líbia, seguida por Burundi, Omã, Côte d’Ivoire e Afeganistão.

Em termos regionais, o GPI 2023 revelou que a Europa segue sendo a região mais pacífica do mundo e abriga sete dos dez países mais pacíficos; todavia, a região está menos pacífica agora do que há quinze anos. Os outros três países mais pacíficos estão na região Ásia-Pacífico. A região do MENA permaneceu como a região menos pacífica do mundo, abrigando quatro dos dez países menos pacíficos; no entanto, também foi a região com a maior melhora nos níveis de paz, seguida da América do Norte. O melhor resultado na América do Norte foi impulsionado por melhorias nos indicadores do Canadá, recuperando-se da deterioração do ano anterior; e no MENA, segundo

[25] Israel registrou a maior deterioração na paz na região do MENA e a quarta maior entre todos os países, ocupando o 143º lugar no GPI de 2023. Dois fatores principais contribuíram para essa piora: o agravamento das relações com países vizinhos, especialmente com a Palestina, e um aumento acentuado na instabilidade política. Após o retorno de Netanyahu ao poder, o governo tentou implementar mudanças que limitariam a capacidade do Poder Judiciário de anular decisões do governo. A proposta, contudo, atraiu enormes manifestações contrárias, com a participação de mais de cem mil pessoas em alguns protestos. No âmbito dos “Conflitos em andamento”, altos funcionários da ONU informaram ao CSNU que 2022 foi um dos anos mais mortíferos no conflito israelo-palestino, com aumento tanto da frequência quanto da intensidade de confrontos violentos. Além da Palestina, tensões crescentes entre Israel, Síria e Irã marcaram a piora nos indicadores.

o critério de Conflitos em Andamento, o impacto do terrorismo, dos conflitos internos e das mortes por conflitos internos apresentou melhora na pontuação.

A maior deterioração regional ocorreu na região da Rússia e Eurásia. Embora tenha sido impulsionada principalmente por uma piora nos níveis de paz na Ucrânia e na Rússia, muitos outros países da região também experimentaram quedas significativas na pacificidade.

A América do Sul experimentou uma leve deterioração nos níveis de paz, devido a pioras nos domínios de Conflito em Andamento e Segurança, em decorrência do aumento de conflitos internos, manifestações violentas e taxa de encarceramento. A região ocupa o quinto lugar em termos de paz geral. O Uruguai permanece o país mais pacífico da América do Sul E é o único país da sul-americano classificado entre os 50 países mais pacíficos globalmente. A Argentina registrou a maior melhora na paz na região e agora ocupa a 54ª posição no GPI geral, com destaque para a questão do crime violento, que é menos preocupante na Argentina do que na maioria da América Latina. O Brasil[26] ficou em 132º no *ranking* global – caiu duas posições em relação ao ano anterior – e manteve o 9º lugar na América do Sul (de onze países).

Na análise dos indicadores, os conflitos externos registraram a maior deterioração desde 2008, malgrado o financiamento para as missões de paz da ONU tenha tido uma melhora. Dos 163 países no GPI, 122 estiveram envolvidos em pelo menos um conflito externo desde o ano em referência, embora a maioria o tenha feito como participante de amplas coalizões e sem alocação de recursos substanciais.

A melhora no domínio de Militarização foi generalizada, com cada região registrando uma queda na pontuação desde 2008. A taxa de serviço armado (efetivo das forças armadas) caiu em 113 países, enquanto o nível médio de gastos militares em relação ao produto interno bruto (PIB) também diminuiu, de 2,04 para 1,95%. No entanto, o nível absoluto de gastos militares aumentou, com os maiores aumentos ocorrendo na China, nos EUA e na Índia, onde o gasto total aumentou em US$ 180 bilhões, US$ 70 bilhões e US$ 40 bilhões, respectivamente, desde 2008.

Vários conflitos, além da guerra na Ucrânia, também foram devastadores. O relatório anuncia que 2022 foi o ano mais mortal para conflitos armados desde o genocídio de Ruanda em 1994 – que, por sua vez, foi o ano mais mortal na história do GPI. Os dados de mortalidade foram impulsionados pelas mais de cem mil mortes no Tigré, no norte da Etiópia. Os confrontos entre a Força de Defesa Nacional da Etiópia, aliada da Eritreia, e o grupo rebelde Frente Popular de Libertação do Tigré (TPLF, na sigla em inglês) são o evento mais mortal desde 1994. A Ucrânia também viu pelo menos 82 mil mortes em conflitos em 2022. As mortes relacionadas a conflitos no Mali aumentaram 154% em 2022, com a violência contra civis crescendo em 570%; e em Myanmar, as mortes relacionadas a conflitos aumentaram em 87%. Em contraste, o nível de violência em outras áreas afetadas por conflitos diminuiu acentuadamente ao longo do último ano. As mortes relacionadas a conflitos caíram 91% no Afeganistão e 63% no Iêmen.

O relatório defende que tanto a violência quanto a paz podem ser contagiosas. Ações em uma região ou em um país podem transbordar para regiões e países vizinhos, levando a ciclos virtuosos ou viciosos nos quais paz e conflito se movem em conjunto. O leste da Europa é um exemplo de onde mudanças em um país levaram a grandes diminuições nos níveis de pacificidade nos demais países vizinhos. A anexação da Crimeia pela Rússia em 2014 resultou em um aumento

[26] No tocante à esfera de avaliação dos Conflitos em Andamento, sejam internos ou internacionais, o Brasil pontuou 1,9 mil, ficando entre a Sérvia e a Tanzânia. Quanto menor a pontuação, maior o grau de pacificidade. A título de comparação, a Islândia, considerada o país mais pacífico do mundo, pontuou um mil. Quanto à esfera da Segurançada sociedade, o País pontuou 3.319, ficando atrás de Myanmar, do Sudão e de Burkina Faso. Nesse quesito, o país mais pacífico, a Finlândia, pontuou 1.251.

na militarização em Ucrânia, Belarus, Lituânia, Letônia e Estônia, com gastos militares e relações entre países vizinhos se deteriorando em todos esses países.

Por outro lado, a costa oeste da África é um exemplo de ciclo virtuoso de paz, onde os países melhoraram suas pontuações no GPI ao longo dos últimos quinze anos, apesar da violência generalizada na região vizinha do Saara e de um forte histórico de conflito violento. Exceto pela Guiné, todos os países da costa oeste da África registraram uma melhora nos níveis de paz entre 2008 e 2023. Melhorias na governança e estabilidade política, assim como o aumento de recursos para policiamento e serviços de segurança, desempenharam um papel fundamental no aumento da pacificidade.

O impacto econômico da violência na economia global em 2022 foi de US$ 17,5 trilhões em termos de paridade de poder de compra (PPP). Esse valor equivale a 12,9% do PIB mundial ou US$ 2.200 *per capita* – um aumento de 6,6% em relação ao ano anterior. Esse incremento foi impulsionado, principalmente, pelo aumento do nível absoluto dos gastos militares. Para os dez países mais afetados pela violência, o impacto econômico médio foi equivalente a 34% do PIB. Ucrânia, Afeganistão e República Centro-Africana (RCA) tiveram os maiores custos econômicos proporcionais da violência em 2021, equivalentes a 63%, 47% e 40% do PIB, respectivamente.

Na avaliação do impacto econômico de um hipotético bloqueio chinês a Taiwan, o relatório de 2023 aponta que, possivelmente, haveria uma queda do PIB global em 2,8% em um ano. A economia chinesa, igualmente, encolheria cerca de 7%, enquanto a economia de Taiwan encolheria quase 40%. Haveria significativos efeitos colaterais em qualquer indústria que dependesse de eletrônicos complexos, já que Taiwan produz mais de 90% dos semicondutores mais avançados no mundo.

Nesse contexto, o relatório insta a uma resposta sistemática para a construção da paz. A lacuna entre os países mais e menos pacíficos continua a crescer, e, embora muitas medidas relacionadas à diminuição da militarização tenham melhorado ao longo dos últimos quinze anos, a proliferação de tecnologias militares avançadas mais baratas, o aumento da competição geopolítica e a instabilidade política em muitos países indicam que uma contínua deterioração dos níveis de paz global parece provável.

c) Paz Positiva *versus* Paz Negativa

Os conceitos foram cunhados pelo sociólogo norueguês John Galtung, em 1964. Paz positiva seria a integração da sociedade humana, e a paz negativa seria a ausência de conflito e de violência, dentro de perspectiva estruturalista da paz. Arraigados em origem escandinava, os conceitos sugerem que a construção de uma cultura pacifista na sociedade estaria relacionada a variáveis como comunicação, educação, cooperação internacional, solução pacífica de conflitos, arbitragem, gerenciamento de conflitos, etc.

O conceito é utilizado pelo IEP no GPI. O medo da violência é chamado de Paz Negativa, ao passo que a Paz Positiva, que designa as ações, instituições e estruturas que criam e sustentam sociedades pacíficas e que está baseada em oito pilares, os quais criam o ambiente favorável para o florescimento da paz sem medo da violência em um país. Esses oito pilares são: bom funcionamento do governo, ambiente de negócios favorável, aceitação dos direitos dos outros, boas relações com países vizinhos, fluxo livre de informação, altos níveis de qualificação do capital humano, baixos níveis de corrupção e distribuição equitativa de recursos.

Uma das conclusões do GPI 2021 é de que a chave para a construção da paz em tempos de conflito e incerteza é a chamada Paz Positiva. Desse modo, nos parâmetros do GPI, países com

níveis gerais de paz maiores do que níveis de Paz Positiva, apresentam um "déficit de Paz Positiva", ou, ainda, níveis de Paz Negativa (ausência de violência ou do medo de violência pura e simplesmente, matriz referencial do GPI) maiores do que os níveis de Paz Positiva. A Paz Positiva reflete a correlação entre paz e desenvolvimento socioeconômico, com o segundo sendo necessário para sustentar o primeiro a longo prazo. Por essa razão, o conceito serve à análise futura de riscos associados ao cenário político, social e econômico de um dado país. Países com déficit de Paz Positiva, portanto, ainda que apresentem ausência de conflito, no presente, têm mais chances de experimentar uma deterioração da paz e um aumento de violência. Já países com sociedades, instituições e estruturas legais e administrativas mais resilientes e estáveis, que sustentam bons níveis de desenvolvimento, são ambientes mais propícios à resolução não violenta de conflitos. Os dados do GPI corroboram essa tendência: 69% dos países com déficit de Paz Positiva em 2009 experimentaram deteriorações da paz num período de dez anos (exemplo do Egito, na Primavera Árabe). Há, contudo, uma minoria de países que têm grandes déficits de paz positiva, sem vivenciar deteriorações da paz, como Butão, Nepal e Timor-Leste.

Níveis mais elevados de Paz Positiva estão estatisticamente relacionados a um maior crescimento de renda, a melhores resultados ambientais, a níveis mais altos de bem-estar e a uma maior resiliência. O Índice de Paz Positiva, criado pelo IEP, é um indicador de resiliência da sociedade, derivado da capacidade dos países de protegerem os cidadãos contra conflitos e da possibilidade de recuperação do sistema socioeconômico após a ocorrência desses choques. As mudanças na Paz Positiva geralmente ocorrem de forma lenta até que os benefícios se tornem evidentes, pois a construção de instituições e as mudanças nas normas sociais são processos de longo prazo.

O relatório de 2023 aponta que a Paz Positiva melhorou quase continuamente de 2009 até 2019, devido, principalmente, ao maior desenvolvimento tecnológico e econômico. Em contrapartida, nos anos seguintes, declinou devido à COVID-19 e à recessão global criada pelas respostas políticas à pandemia. Embora a Paz Positiva tenha melhorado em 2021 e 2022, ainda não voltou aos níveis de 2019.

Desde 2009, o progresso nos três domínios – Ações, Instituições e Estruturas – variou consideravelmente. Melhoras na Paz Positiva foram impulsionadas principalmente pelo domínio das Estruturas, enquanto o domínio das Ações deteriorou-se em mais de 2% desde 2009. O acesso à informação, o PIB *per capita* e a expectativa de vida, de um modo geral, melhoraram rapidamente desde 2009. Todos esses indicadores fazem parte do domínio das Estruturas. Globalmente, a eficácia institucional também melhorou ao longo da última década, embora a um ritmo muito mais lento do que os fatores estruturais. No entanto, os indicadores relacionados às Ações têm-se deteriorado ao longo do período. Nesse último domínio, os indicadores que mostram as maiores deteriorações dizem respeito à qualidade da informação e às elites que incentivam desavenças entre os grupos sociais. Assim, a natureza lenta da Paz Positiva exige planejamento de longo prazo e investimento sustentado para melhorar os pilares.

d) Fórum da Paz de Paris

i. Histórico

O Fórum da Paz de Paris é uma iniciativa multilateral lançada em 2017 pelo presidente da França, Emmanuel Macron, durante a Conferência dos Embaixadores, realizada em comemoração

ao armistício da Primeira Guerra Mundial. Na ocasião, Macron destacou a necessidade de medidas concretas para fortalecer o multilateralismo e preservar a paz.

Desde 2018, os encontros acontecem anualmente, no mês de novembro, em Paris, e servem como um fórum global para discussões e intercâmbio de ideias na superação de desafios em temas como paz, segurança, desenvolvimento sustentável, governança e outras questões globais que exigem uma resposta coletiva. Durante o Fórum da Paz de Paris, chefes de Estado e diretores de organizações internacionais convergem com a sociedade civil e o setor privado para a construção de novas formas de ação coletiva, tanto na idealização de projetos quanto na sua implementação.

Apesar de a ideia ter sido iniciada pelo presidente francês, o fórum é liderado por uma associação sem fins lucrativos que garante a independência da iniciativa em suas missões e financiamento. A administração dessa associação é feita por três órgãos internacionais e financiada por inúmeros parceiros – fundações, entidades de filantropia, agências de desenvolvimento e empresas – ao redor do mundo.

A proposta do Fórum da Paz é apoiar e complementar os sistemas existentes – isto é, preencher as lacunas formadas pela impossibilidade de ação das instituições multilaterais ordinárias ou pela insuficiência das soluções propostas. Interessante destacar que, apesar de o fórum abordar a temática da paz, o foco do encontro não é a discussão de questões geopolíticas ou de conflitos. O raciocínio é de que a paz vai além da simples cessação da guerra: a paz é composta por todas as soluções que ajudem a mitigar as tensões internacionais. Segundo o diretor-geral do fórum, a missão do encontro é a "prevenção dos conflitos de amanhã".

Em cada ano, dez projetos apresentados no fórum são selecionados para o Programa de Ampliação (*Scale-Up Committee* – SCUP) e recebem suporte personalizado, auxiliando os líderes desses projetos a identificar e abordar novos parceiros e financiadores, alcançar novos atores e ganhar visibilidade, influenciar mudanças positivas em seu ecossistema e fortalecer o desenvolvimento organizacional. A título exemplificativo, encontram-se os projetos: "Uma Abordagem Inclusiva para a Economia Espacial", com a proposta de permitir que a tecnologia espacial beneficie o público de maneira inclusiva; "*Knockout*: não desista", cuja abordagem por meio do esporte e do desenvolvimento individual e coletivo visa a apoiar a reintegração social de pessoas privadas de liberdade; e "Jornalismo pelos Direitos Humanos", que, mediante a iniciativa "Vozes Femininas sem Fronteiras" da Aide Humanitaire et Journalisme (AHJ) desenvolve a paz e a estabilização de zonas de guerra com ações de educação, proteção e *networking* para jornalistas e ativistas mulheres. Por meio do SCUP o Fórum da Paz de Paris dá continuidade, após o evento anual, ao seu trabalho no decorrer do ano, incentivando iniciativas políticas nos campos do meio ambiente e clima, saúde global, tecnologias digitais e espaço exterior.

ii. Edições anteriores

Em 2021, na 4ª edição, os projetos (setoriais e por região ou país) foram organizados com base nos seguintes temas: 1) luta contra a crise da COVID-19; 2) proteção da esfera pública em tempos de pandemia; 3) espaços comuns: oceanos, clima, espaço e biodiversidade; 4) governança digital ou virtual; 5) luta contra *fake news* e ameaças contra a imprensa; 6) igualdade entre homens e mulheres; 7) reforço da cooperação Sul-Sul; e 8) reforma do capitalismo por meio da economia social e solidária. Durante o evento, foi lançado o Fundo Internacional para Mídia de Interesse Público.

Em 2022, realizou-se a 5ª edição, cujo tema foi "Superando a multicrise", com debates focados nos grandes desafios da atualidade. As prioridades estabelecidas para os debates foram:

1) gerenciar as repercussões da multicrise nas populações; 2) cooperar em tempos de conflito; 3) repensar a globalização em um mundo polarizado; 4) orientar a cooperação global para sociedades mais verdes e sustentáveis; 5) garantir um mundo digital mais ético e seguro; e 6) promover sociedades mais inclusivas e justas.

iii. Edição de 2023

Pelo sexto ano consecutivo, em 2023, o Fórum da Paz de Paris reuniu importantes atores da governança global[27]. O objetivo da edição de 2023 foi "buscar um entendimento comum em um mundo de rivalidade", em meio a uma polarização global, principalmente entre a China e os EUA, que ameaça a cooperação internacional em questões vitais para a humanidade. Nesse contexto, o evento sofreu influência da eclosão de conflitos no Oriente Médio, em especial entre Israel e Hamas.

A edição de 2023 também proporcionou uma plataforma para o diálogo sobre os conflitos atuais, às margens do fórum. O conflito no Oriente Médio foi objeto de discussão da Conferência Humanitária Internacional pela População Civil de Gaza, realizada no dia anterior ao início do Fórum da Paz de Paris. Também sediada em Paris e dirigida pelo presidente francês, o evento reuniu cerca de 40 países e organismos internacionais e teve como objetivo lidar com a situação humanitária dos civis palestinos afetados pelos bombardeios e pela falta de recursos básicos. Na ocasião, foi anunciado o montante de € 1 bilhão em financiamento humanitário, bem como a realização de reuniões a portas fechadas entre atores do Oriente Médio.

Além do conflito no Oriente Médio, o conflito na Ucrânia também foi objeto de discussão, em debates com a participação remota do presidente ucraniano. Outras sessões de trabalho sobre conflitos ofereceram a oportunidade de troca de ideias sobre as pressões contra o direito e os desafios enfrentados pela justiça internacional.

As principais conclusões do fórum em 2023 podem ser divididas em dois grandes eixos: meio ambiente, desenvolvimento e saúde; e tecnologia digital.

1) Sobre meio ambiente, desenvolvimento e saúde:
   i. Cinco meses após a Cúpula para o Novo Pacto Global de Financiamento, a implementação do Pacto de Paris para Pessoas e o Planeta (4P) adotada naquela ocasião foi discutida para: avaliar o progresso na reforma do sistema financeiro internacional; lançar um comitê de acompanhamento a ser presidido pelo presidente senegalês Macky Sall; e mencionar a Força-Tarefa Franco-Queniana sobre Tributação Internacional[28];

---

[27] O Brasil enviou como representante o ex-chanceler e atual assessor especial da Presidência da República, Celso Amorim, que, no dia anterior, também participou da Conferência Humanitária Internacional pela População Civil de Gaza. Na conferência, Amorim ratificou o posicionamento brasileiro no conflito entre o Hamas e Israel, enfatizando a necessidade de ajuda humanitária a civis em Gaza e da abertura de corredores humanitários para suprimentos essenciais. Na época, o governo brasileiro tentava a retirada de brasileiros sitiados na região de Gaza.

[28] Trata-se de uma iniciativa lançada na COP28, em Dubai, de autoria franco-queniana, com o objetivo de buscar financiamento climático e recursos para o Fundo de Perdas e Danos do Clima – fundo de assistência financeira às nações mais impactadas pelos efeitos do clima –, mediante o aporte financeiro de novos fundos privados. Com o apoio formal de países como Barbados e Espanha – a Comissão Europeia participa como observadora –, a proposta reside na instituição de impostos internacionais, cujos contribuintes incluiriam empresas relacionadas ao ramo de combustíveis fósseis, de aviação e de transações financeiras, para financiar investimentos verdes e sustentáveis em países em desenvolvimento. Um exemplo de como funcionaria essa tributação seria a imposição de novos tributos sobre viagens de jatos particulares ou sobre indivíduos que fazem mais de um certo quantitativo de voos por ano, ou,

ii. A primeira cúpula internacional sobre geleiras e polos (*One Planet Polar Summit*) foi realizada como parte do Fórum da Paz de Paris. Com um foco científico e climático, essa cúpula apresentou o primeiro relatório científico sobre a criosfera e a adoção do Apelo de Paris para geleiras e polos;
iii. Foram realizados trabalhos preparatórios da *Coal Coalition*, que foi oficialmente lançada na 28ª Conferência das Partes (COP28, na sigla em inglês), no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês), em Dubai. Ela tem o objetivo de eliminar o financiamento privado de usinas de energia a carvão, atualmente responsáveis por grande parte das emissões globais de CO_2;
iv. Foram divulgados os resultados da *Overshoot Commision*, lançada em 2022 no Fórum da Paz. Liderada por Pascal Lamy, a comissão formulou novas recomendações para o enfrentamento do aquecimento global: desativação gradual e diferenciada de combustíveis fósseis, emissões negativas de CO_2 dos países ricos, mecanismos de financiamento e políticas de adaptação;
v. Iniciou-se, em bases preliminares, o trabalho do *Global Council on Transition Minerals*, que visa a defender o interesse coletivo da humanidade na produção de minerais críticos para a transição ecológica, sem reproduzir externalidades negativas (geopolíticas, sociais e ambientais) observadas no setor de petróleo e gás;
vi. Lançou-se o Apelo de Paris para o desenvolvimento agrícola sustentável na África, por meio da transformação dos sistemas agrícolas, a fim de aumentar a produção e possibilitar a existência de sistemas alimentares sustentáveis e equitativos que gerem riqueza para todos e priorizem o acesso a alimentos nutritivos, sustentabilidade ambiental e resiliência;
vii. Iniciaram-se os trabalhos preparatórios do Fórum da Paz de Paris sobre a interação entre clima e saúde, uma iniciativa que complementa o trabalho do próprio fórum no compartilhamento de dados de saúde e dos seus benefícios na cooperação Norte-Sul, e que funciona como parte da negociação de um tratado pandêmico a ser adotado na primavera (do hemisfério norte) de 2024; e
viii. Promoveram-se *workshops* sobre a preservação contínua do espaço sideral, em particular a Iniciativa *Net Zero Space* e questões relacionadas ao tráfego espacial e às regras aplicáveis ao uso da lua, especialmente em torno da *Lunar Policy Platform*.

2) Sobre tecnologia digital:
i. Acerca dos desafios da inteligência artificial, o grupo *Global Tech Thinkers*, formado por acadêmicos e especialistas engajados em questões digitais de todo o mundo, mais uma vez se encontrou com Macron para formular recomendações e participar de um jantar estendido a empresas e instituições;
ii. A sessão de alto nível sobre inteligência artificial reuniu alguns dos principais atores do debate, dentre eles o presidente da Microsoft, a cientista-chefe da Meta sobre o tema e o chefe do Eurasia Group;

---

ainda, sobre passageiros de classe executiva e de primeira classe. O princípio orientador da força-tarefa revela que essa tributação deve vir, principalmente, daqueles que podem facilmente arcar com os novos custos e que o impacto nas classes média e baixa renda dos países desenvolvidos deve ser de pouca expressividade. Há, todavia, o risco de que novos impostos sobre combustíveis acarretem preços mais altos para os consumidores.

iii. Foi lançada a Carta de Paris sobre inteligência artificial e jornalismo pela Repórteres Sem Fronteiras (RSF), com dez princípios éticos orientadores do uso dessa tecnologia pelas redações de mídias. A carta, elaborada por vinte parceiros-chave e um comitê internacional de 31 membros, trouxe a mensagem de “humanos acima das máquinas”;

iv. Foi lançada, igualmente, uma revisão primária dos novos desenvolvimentos para o Laboratório de Proteção *Online* para Crianças, que colocou várias soluções fornecidas por empresas e organizações não governamentais à prova no último ano. O laboratório adotou um novo tema para seus experimentos em 2024, dedicando-se à luta contra o ciberassédio em todas as suas formas, especialmente a pornografia de vingança, em um contexto no qual há multiplicação de imagens geradas por inteligência artificial.

v. Foi realizada a 5ª Cúpula de Líderes de *Christchurch Call*, em torno da ex-primeira-ministra da Nova Zelândia, Jacinda Ardern, e do presidente francês, que se juntaram a um grupo de líderes mundiais, empresas de serviços *online* e outras organizações, com o intuito de continuar o trabalho, iniciado em 2019, de eliminação de conteúdo terrorista e extremista violento *online*. Na cúpula, 17 países, a Comissão Europeia e oito empresas de serviços *online* assumiram o compromisso de prosseguir com o trabalho que já vem sendo desenvolvido;

vi. Foi promovida uma sessão sobre o Apelo de Paris pela Confiança e Segurança no Ciberespaço, que continua o trabalho normativo de conformação de um texto regulamentador do uso de cibermercenários até 2024. Durante a sessão plenária, o secretário-geral da Organização Internacional de Polícia Criminal (INTERPOL), Jurgen Stock, anunciou que a organização estava juntando-se à coalizão, o que configurou o primeiro apoio de uma organização internacional à iniciativa desde que foi lançada; e

vii. Foi concluída a Terceira Cúpula para Informação e Democracia sobre o tema “Cooperar para a integridade da informação”. A cúpula deu um impulso decisivo a dois projetos importantes: a avaliação do espaço de informação em tempos de conflito, e a cooperação internacional para um espaço de informação democrático.

IX. Grande estratégia

a) Conceito

A grande estratégia é um termo que rapidamente evoca uma série de acontecimentos históricos, tais como a Guerra do Peloponeso, a *realpolitik* de Bismarck e a política de contenção adotada pelos Estados Unidos (EUA) contra a União Soviética (URSS) durante a Guerra Fria. Ainda assim, conceituar o termo grande estratégia é uma tarefa, no mínimo, desafiadora. Seguem, abaixo, algumas possibilidades:

1) B. H. Liddell Hart, em sua obra *Strategy* (1954): o papel da grande estratégia é coordenar e direcionar todos os recursos de uma nação, ou grupo de nações, em prol da consecução do objetivo político da guerra. A grande estratégia deve tanto estimar quanto desenvolver os recursos econômicos e mão de obra com o intuito de sustentar o serviço da guerra, e igualmente os recursos morais, pois alimentar a vontade do povo é frequentemente tão importante quanto ter formas concretas de poder. A grande estratégia deve, também, regular a distribuição de poder entre os diversos serviços, e entre os serviços e a indústria. Além disso, o poder de combate é apenas um dos instrumentos de grande estratégia – que deve levar em conta e aplicar o poder da pressão econômica, diplomática e comercial, além da pressão ética, para enfraquecer a vontade do oponente. Ademais, enquanto o horizonte da estratégia circunscreve-se à guerra, a grande estratégia vai além da guerra e mira inclusive na paz subsequente. Ela deve combinar os vários instrumentos e regular o seu uso para evitar prejuízos ao futuro estado da paz – para a sua segurança e prosperidade.
2) Paul Kennedy, em *Grand Strategies in War and Peace* (1991): grande estratégia é uma maneira de relacionar meios e fins. O cerne da grande estratégia está na capacidade dos líderes da nação de reunir todos os elementos, militares e não militares, para a preservação e o melhoramento dos interesses de longo prazo do país. "Todos os elementos" incluem o completo uso e avaliação da diplomacia; questões relacionadas à vontade nacional e à moral; e os recursos econômicos, incluindo indústria, finanças, mão de obra e riqueza.
3) Peter Layton: grande estratégia é a arte de desenvolver e aplicar diversas formas de poder de uma maneira efetiva e eficiente para tentar mudar o relacionamento existente entre duas ou mais entidades inteligentes e adaptativas.
4) Enciclopédia Britannica: grande estratégia é a forma mais complexa de um Estado planejar a consecução de um objetivo de longo prazo. A formulação e implementação de uma grande estratégia demanda a identificação de um objetivo nacional, uma avaliação abrangente dos recursos estatais e, por fim, a canalização desses recursos de uma maneira organizada para alcançar esse objetivo. Ainda que a grande estratégia se refira aos interesses nacionais tanto em tempos de guerra quanto de paz, estratégias nacionais têm sido normalmente preconizadas na existência de um inimigo que precisa ser derrotado.

Com base nos conceitos acima, chega-se à conclusão de que o conceito de grande estratégia expande a ideia tradicional de estratégia[29] de três maneiras:

1) Inclui meios militares, diplomáticos, econômicos, financeiros, informacionais, etc;
2) Avalia forças internas e externas; e
3) Considera períodos de guerra e de paz.

---

[29] Para B.H. Liddell Hart, estratégia é "*the art of distributing and applying military means to fulfill the ends of policy*" (*The Making of Strategy: Rulers, States, and War, introduction, page 1*).

Há, no entanto, uma série de críticas feitas à ideia de grande estratégia. Para autores como Harvey Starr, o conceito é muito amplo, tenta abarcar muita coisa e carece da base teórica de outras abordagens. Estruturas que integram vários níveis de análise já existem, como a pré-teoria de Rosenau[30]. Ainda, as considerações de políticas-fins e recursos-meios são o cerne da utilidade esperada[31] e de outras abordagens de escolha racionais, como as formulações da escola realista. Nesse sentido, o conceito de grande estratégia acabaria não acrescentando muito para conceitos, modelos e estruturas mais bem estabelecidos de Relações Internacionais (RI). Paulo Roberto de Almeida, por sua vez, afirma que a palavra "grande" é um adjetivo talvez exagerado, que visa, de certo modo, enfatizar o aspecto crucial para o país na determinação de suas políticas mais essenciais; neste caso, "grande" pode ser considerado como algo diferente de setorial (como poderia ser apenas defesa ou desenvolvimento).

b) Aplicação do conceito à política externa brasileira

A dificuldade em articular uma grande estratégia condena países a implementarem políticas ineficientes e contraditórias e a adotar atitude passiva e reativa diante dos desafios e incertezas da ordem internacional. Dessa forma, o processo decisório em política externa passa a ser administrado de forma *ad hoc*, o que revela ausência de paradigmas e acentuado empirismo. Essa indefinição não apenas prejudica a imagem externa do país, mas carrega também o risco de afastar agentes econômicos, alimentar a insegurança jurídica e diminuir o espaço para a ação diplomática. Em um ambiente de limitadas transparência e clareza conceitual, acabam proliferando medidas tópicas, dispersas e descoordenadas, incapazes de configurar uma estratégia coerente.

"O Brasil dispõe de uma grande estratégia?" Para Paulo Roberto de Almeida, é difícil dizer. Ainda que haja documentos, de natureza e origens muito diversas, como a Estratégia Nacional de Defesa (END)[32], que vincula esse conceito ao de desenvolvimento, ou o Livro Branco de Defesa Nacional (LBND), não há um texto único que define e trata dos elementos formadores da grande estratégia brasileira. Assim, para se pensar uma grande estratégia para o Brasil, caberia analisar as características intrínsecas ao País e seus objetivos.

Valdecir Gregory e Anselmo de Oliveira Rodrigues lançam mão do modelo das cinco medidas[33] para buscar uma resposta. Com base nesse modelo, os países que conseguiram alcançar a liderança na competição interestatal foram aqueles que melhor conduziram as seguintes medidas:

---

[30] A pré-teoria de Rosenau é uma tentativa de conectar circunstâncias internas e externas por meio de cinco variáveis distintas e de sua integração. Primeiro, a variável individual refere-se às características da pessoa responsável pela tomada de decisão no país; o cerne dessa variável é analisar o quanto as crenças, valores e educação influenciam na formulação de política externa. Segundo, a variável função abrange o comportamento externo dos funcionários que é gerado pelos postos que eles ocupam. Terceiro, a variável governamental reflete a estrutura governamental, que pode limitar ou impulsionar as decisões diplomáticas tomadas. Quarto, a variável sistêmica enfatiza os elementos do ambiente internacional que influenciam o processo de tomada de decisões. Quinto, a variável societal faz referência a aspectos não governamentais que afetam as escolhas.

[31] Para mais detalhes, consulte: https://plato.stanford.edu/entries/rationality-normative-utility/.

[32] A END de 2008 trazia referência direta ao termo, mas não o explicou: "(...) trata de questões políticas e institucionais decisivas para a defesa do País, como os objetivos da sua 'grande estratégia' e os meios para fazer com que a Nação participe da defesa". A partir da END 2016, não há mais referência ao termo.

[33] Modelo criado pelos autores a partir do modelo de sistema-mundo de análise, elaborado por Wallerstein. Wallerstein propõe-se a explicar a formação do sistema-mundo do século XVI – início do sistema capitalista – e suas transformações até nossos dias, considerando o sistema capitalista como sistema mundial. A economia-mundo capitalista seria um sistema que inclui uma desigualdade hierárquica de distribuição baseada na concentração de certos tipos de produção, em certas zonas limitadas, que ademais passam a ser sedes de maior acumulação de capital.

1) Manter em seu território um complexo produtivo composto majoritariamente por meios de produção centrais;
2) Manter o acesso a exploração dos recursos essenciais e o controle sobre eles;
3) Estabelecer um fluxo de comércio internacional que permita que as duas primeiras medidas gerem o acúmulo de capital;
4) Proteger militarmente as três primeiras medidas; e
5) Exportar sua cultura, suas crenças e seus valores.

No que concerne à produção industrial, o Brasil seria um país semiperiférico que poderia alcançar os países centrais por meio de investimentos em pesquisa e desenvolvimento com foco voltado para a ampliação do portfólio de produtos de ponta na pauta de exportações. Em se tratando de recursos naturais, o Brasil é uma das quatro áreas-pivô existentes no planeta[34], mas ainda carece pela mecanismos de controle de regulação. No quesito militar, a consolidação de um organismo de segurança regional na América do Sul é crucial para assegurar o ambiente de estabilidade e paz necessários ao pleno desenvolvimento de seu potencial como área polo de hegemonia. No quesito comércio exterior, a participação brasileira nas cadeias de maior valor agregado tem sido bastante tímida. Por fim, no tocante à cultura, a identidade cultural latina, o compartilhamento dos valores judaico-cristãos, a consolidação dos valores democráticos e a predominância de apenas dois idiomas (espanhol e português) fazem da América do Sul um bloco coeso, favorável à adoção de um modelo de desenvolvimento liderado pelo Brasil.

Com base no exposto acima e pensando em uma grande estratégia, defende-se que o Brasil pode tornar-se uma potência central liderando o bloco sul-americano. Nesse sentido, seria importante que os compromissos firmados com os países sul-americanos priorizassem o aperfeiçoamento dos acordos de livre comércio, como o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), pois isso permitiria aos demais vizinhos o fortalecimento de suas economias e, com ela, a geração de um ambiente de estabilidade e confiança mútua no subcontinente. Tal ambiente é fundamental para avançar em outras áreas temáticas, em particular a de segurança e defesa, com vistas a livrar a região de ameaças como o crime organizado internacional.

Para os autores, a atuação global, por sua vez, deveria restringir-se às organizações de cunho econômico, comercial e financeiro, como a Organização Mundial do Comércio (OMC), a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) – a qual o Brasil aspira – o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI). Dos foros multilaterais, os que aparentam apresentar maiores vantagens ao Brasil são a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) e a Conferência Ibero-americana. Baseados na herança linguística e cultural recebida de Portugal e Espanha, esses foros podem desempenhar importante papel, não só em relação à exportação de cultura, crenças e valores, como também de constituir-se em ponta de lança para abertura de mercados em todos os continentes.

Os autores não parecem ser favoráveis à ideia da defesa de uma grande estratégia brasileira em organizações internacionais de cunho político. Outros foros e organizações multilaterais além daqueles citados anteriormente apenas desviariam o Brasil de seu foco, fazendo com que despenda recursos e capital diplomático em questões e áreas que não trarão efeitos positivos para o logro de seu objetivo político. Da mesma forma, acredita-se que, de momento, seja dispensável seguir aspirando a um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). Em sentido metafórico, postular a tal posto, sem antes haver convertido a sua condição de área-pivô

[34] Para os autores, áreas-pivô são as regiões e Estados onde abundam e coincidem tais recursos e, por isso, são as únicas com potencial de cumprir não apenas a segunda medida – o acesso e o controle de recursos essenciais –, mas também as demais. Além do Brasil, seriam também áreas-pivô os EUA, a África Ocidental e a Rússia Europeia.

em um polo hegemônico de fato, equivaleria a um operador do mercado financeiro comprar derivativos de ações, sem antes ter adquirido o correspondente lastro em ações ordinárias. Os riscos de os derivativos virarem pó e do assento resultar completamente inócuo aos interesses nacionais são igualmente enormes.

Paulo Roberto de Almeida chega a uma conclusão um tanto parecida. Para ele, exceto em relação a drogas, migração ilegal e crimes transnacionais, a América do Sul e o Brasil são praticamente neutros em qualquer jogo estratégico entre grandes potências, cujos cenários tradicionais foram a Eurásia, o Oriente Médio e a Ásia do Sul, agora deslocando-se para a Ásia-Pacífico. Assim, o Brasil não enfrenta nenhuma ameaça real à sua segurança e estabilidade estratégica, nenhum desafio à sua soberania ou integridade territorial, nenhum risco de sofrer um ataque de vizinhos ou de protagonistas extracontinentais. Consequentemente, para elaborar a grande estratégia brasileira, há de se ter em mente o supremo interesse nacional: o atingimento de uma etapa superior no seu processo de desenvolvimento, de maneira a garantir bem-estar e vida digna a todos os brasileiros, como condição da plena integração do País ao sistema internacional num *status* de potência capaz e plenamente dotada dos meios de ação para atuar positivamente nesses sistema, em conformidade com os propósitos da Carta das Nações Unidas (ONU) e dos demais instrumentos da cooperação internacional.

Em vez de encontrar na conformação do sistema internacional um grave obstáculo aos objetivos brasileiros[35], o principal problema nacional seria a baixa produtividade nacional. Essa questão deveria ser o pilar de qualquer grande estratégia brasileira. Seria pertinente, portanto, ampliar, reforçar e consolidar o processo de integração regional, especificamente pela conformação de um amplo espaço de livre comércio no âmbito sul-americano e pela concretização de diversos tipos de vínculos físicos entre os países da região, nas áreas de transportes, comunicações, energia, defesa e preservação do meio ambiente, prevenção e minimização de desastres naturais, bem como em todos os outros terrenos da cooperação cultural e política.

No plano multilateral, seria também do interesse do Brasil colaborar com a manutenção de um ambiente aberto aos negócios no quadro de uma ordem política de pleno respeito ao Direito Internacional e, tanto quanto possível, isento de ameaças graves à paz e à segurança internacionais. A candidatura a um assento permanente no CSNU, uma tradicional demanda, talvez mereça integrar uma grande estratégia brasileira, mas que não parece apresentar relevância suficiente para ser considerada prioritária na presente conjuntura.

Além disso, seria contraproducente para uma grande estratégia nacional aliar-se a países cujo perfil político ou econômico se contrapõe aos valores caros ao Brasil: direitos humanos, democracia e pleno respeito às liberdades e aos direitos individuais. Uma grande estratégia não precisa renunciar a determinados princípios éticos para existir e ser efetiva, mas a falta deles pode ser um indicador de que seus formuladores tampouco os defendem, se por acaso se aventurarem a conceber alguma.

Ainda que concorde com a importância da integração sul-americana e da diplomacia econômica e comercial, Celso Amorim diverge no tocante ao CSNU. Para ele, o conceito de grande estratégia deve referir-se a uma coordenação de políticas com vistas à defesa do interesse nacional e à contribuição para a paz mundial. Para salvaguardar a paz, um elemento fundamental para a nossa prosperidade, é imperativo que as instituições internacionais reflitam adequadamente a realidade do século XXI. Daí o pleito brasileiro por uma reforma do CSNU, que o torne mais representativo, mais legítimo e mais efetivo[36].

---

[35] Pelo contrário, o Brasil ter-se-ia beneficiado por conta dos fluxos comerciais e de capitais.

[36] Visão essa que mais se aproxima do discurso oficial brasileiro.

Para Hussein Kalout e Marcos Degaut, todo país que se proponha assumir um papel global ou exercer liderança em sua região precisa de um projeto estratégico de Estado, focado no longo prazo, mas que também seja capaz de dar coerência e coesão aos projetos atuais. O Brasil, até aqui, careceria de um projeto integrado nesse sentido, em particular em política exterior. Os autores são incisivos ao apontar que, nos últimos anos, o Brasil não foi bem-sucedido em nenhum dos quatro eixos principais de sua política exterior – a reforma do CSNU, a integração sul-americana, a política comercial extrarregional e a atuação no âmbito do BRICS.

Primeiro, a despeito de uma campanha que já dura décadas, o Brasil logrou obter o apoio de apenas três membros permanentes do CSNU à sua pretensão de vir a integrar o organismo: França, Reino Unido e Rússia. Segundo, o Brasil parece ignorar as transformações em curso no sistema de comércio internacional, insistindo em conceitos que o afastam cada vez mais das principais cadeias produtivas globais e reduzem sua participação no total de trocas internacionais. O País destaca-se por manter uma média tarifária consideravelmente elevada. Terceiro, a união aduaneira estabelecida no MERCOSUL impôs amarras consideráveis à expansão comercial do Brasil. A despeito do Artigo 1º do Tratado de Assunção e da Decisão do Conselho do Mercado Comum (CMC) nº 32/2000, caberia ao Brasil perseguir um MERCOSUL de duas velocidades. Quarto, os autores acreditam que o BRICS ainda não disse a que veio: o grupo não avançou rumo à construção de uma identidade coletiva, a uma plataforma concreta de propostas estratégicas, a uma nova moldura teórica para negociações comerciais. Permanece uma frágil associação de interesses, o que se deve muito ao fato de as relações entre seus membros serem mais de competição, ou mesmo franco desinteresse, do que de cooperação. Por fim, há a crítica de que o Brasil não dá a devida atenção a temas relacionados à defesa, segurança e inteligência. Os autores defendem que há espaço para maior cooperação entre o Ministério das Relações Exteriores (MRE) e os órgãos integrantes do Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN). Além disso, dever-se-ia dar mais atenção à formação de especialistas nos quadros do MRE em detrimento de generalistas. Ainda que o generalismo possa ser benéfico, ele traz consigo custos importantes em termos de conhecimento institucional e, consequentemente, limita a capacidade da instituição de realizar análises mais profundas em situações determinadas.

X. *Hedging* e política pendular

a) Sistema internacional contemporâneo

Hussein Kalout e Feliciano de Sá Guimarães iniciam seu *policy paper* “Uma política externa pendular entre Estados Unidos (EUA) e China: o Brasil se protegendo para sobreviver” com uma análise do sistema internacional. Para eles, atualmente, a ascensão chinesa implica uma competição sistêmica, o que impõe aos Estados periféricos decisões difíceis de política externa.

Os autores partem do pressuposto de que o sistema internacional passa, atualmente, por dois dilemas de transições hegemônicas: a Armadilha de Tucídides e a Armadilha de Kindleberger. Segundo a Armadilha de Tucídides, a potência em ascensão ou revisionista entra em guerra contra a potência estabelecida em uma disputa pela hegemonia do sistema. A Armadilha de Kindleberger refere-se à capacidade de a potência em ascensão prover bens públicos ao sistema para estabilizá-lo, enquanto a potência em declínio perde essa capacidade. Na análise dos autores, está implícita a ideia de que as duas armadilhas estão atuando: a rivalidade entres os EUA e a China produz uma instabilidade no sistema gerada pela ascensão chinesa, conforme a Armadilha de Tucídides, e essa ascensão ainda é incapaz de suprir eficazmente a demanda do sistema por bens públicos.

Diferentes teóricos de Relações Internacionais (RI) interpretam a atual competição entre China e EUA, delineando-se, *grosso modo*, duas visões gerais: um grupo de visão mais otimista quanto à relação bilateral, e outro, em maior número, de visão mais pessimista. Para ambos os grupos, entretanto, conforme percebem Kalout e Sá Guimarães, haveria uma tendência à bipolarização do sistema, com a acentuação da rivalidade.

Os dois autores avaliam que o sistema internacional atual apresenta semelhanças com a década de 1930: crescente rivalidade e ascensão de uma potência revisionista, o que facilita a eclosão de um conflito militar. No entanto, hoje também existem potências médias, que estão insatisfeitas com a bipolarização atual. Ademais, o Direito Internacional aumenta os custos de atos ilícitos.

Para Kalout e Sá Guimarães, a definição sobre se o padrão de relacionamento futuro entre China e EUA será conflitivo ou cooperativo determinará como será nova ordem mundial. Entretanto, independentemente de como EUA e China definam seu padrão de relacionamento, a estratégia do Brasil deveria orientar uma política externa pendular, similar àquela realizada durante a Era Vargas, que realize, simultânea e sucessivamente, ações de *balancing* no comércio e de *bandwagoning* em temas políticos e estratégicos, o que constitui uma ação de *hedging*. Caso o Brasil se aproxime de uma superpotência, desagradando a outra, o *hedging* aumenta os custos para que uma das superpotências puna o Brasil e produz um efeito de contenção das potências. Essa política externa pendular teria custos relativamente baixos para o Brasil, que é cobiçado por ambas.

b) Estratégias de *bandwagoning* e *balancing*

Bandwagoning e *balancing,* termos popularizados pelo Realismo (principalmente Waltz e Mearsheimer), são os dois tipos tradicionais de alianças que os Estados mais fracos podem formar. O *bandwagoning* consiste na aliança à potência dominante para que o Estado mais fraco se proteja contra rivais, enquanto o *balancing* é a formação de alianças contra-hegemônicas para equilibrar a potência mais poderosa do sistema. Quando ocorrem mudanças no poder relativo entre as potências e, principalmente durante as transições sistêmicas, há grande incentivo para a formação de alianças. Nesses momentos, um Estado que era percebido como uma ameaça sistêmica dá lugar

a outro Estado, que passa a ser visto como uma ameaça maior, o que impulsiona o estabelecimento de novas alianças. Quando ocorrem mudanças de poder relativo entre as superpotências, os fatores que provocam essa alteração (mudanças demográficas, crescimento econômicos, aumento de capacidades militares, por exemplo) se manifestam simultaneamente, o que tende a confundir os tomadores de decisão, cuja percepção é distorcida, a todo momento, pelas alterações sistêmicas de poder. Essa percepção embaralhada aumenta os riscos de engajamento e os custos de oportunidade das escolhas, pois a decisão a favor de uma aliança em particular representa um risco maior de equívoco, o que exacerba ainda mais os custos.

Os países periféricos, no contexto de transição de polaridade, devem decidir em quais alianças dominantes do sistema eles ingressarão. Para Kalout e Sá Guimarães, essas alianças dominantes são a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e os BRICS, por sua importância estratégica e pelos valores que representam. Os Estados periféricos também devem decidir se adotarão uma estratégia de *bandwagoning* ou de *balancing*. Essas estratégias têm o potencial de provocarem conflitos entre os polos do sistema, que competem pelos Estados periféricos com objetivo de manter o *statu quo* ou de consolidar sua ascensão. Nesse sentido, as alianças não são apenas um meio de proteção, mas também uma forma de disputa entre os polos de poder: caso um Estado periférico mude de uma aliança para outra, essa defecção representa uma perda de poder relativo de uma potência frente a outra.

c) *Hedging*

O *hedging* é uma estratégia de curto e médio prazo que mescla o *bandgwagoning* e o *balancing* conduzido por um Estado periférico com relação às potências do sistema. Esse rumo de ação envolve a produção de efeitos mutuamente contrários em situações de elevada incerteza e riscos. Esses atos contraditórios têm o objetivo de maximizar os ganhos auferidos pelo Estado periférico a partir de suas relações diplomáticas com as potências quando forem positivas e de compensar os riscos de longo prazo quando forem negativas. Nesse sentido, o *hedging* consiste em um conjunto de estratégias destinadas a evitar que os Estados tenham que decidir claramente entre *balancing*, *bandwagoning* ou neutralidade. O *hedging* é, ademais, uma estratégia que acarreta uma política de contra-ataque capaz de intensificar a cooperação economia e militar com diversos aliados, enquanto o Estado se blinda de eventuais conflitos com as superpotências.

De acordo com Matias Spektor, em *In Defense of the Fence Sitters*, muitos países em desenvolvimento, como Índia, Nigéria e África do Sul, buscam evitar os elevados custos de parceria com uma das superpotências. Por meio do *hedging*, eles mantêm seu leque de opções aberto, em um contexto de incerteza na distribuição futura de poder mundial, de modo a evitar compromissos difíceis de serem desfeitos. Devido à sua limitada influência na política internacional, esses países querem manter sua adaptabilidade a circunstâncias inesperadas. Para eles, a Rússia está em vias de declínio, no longo prazo, mas se manterá como uma grande potência no futuro próximo. Além disso, avaliam que uma derrota russa no conflito na Ucrânia acarretaria um vácuo de poder na Europa, o que desestabilizaria o continente. O Ocidente, por sua vez, tem percebido a neutralidade daqueles países na guerra como uma defesa implícita da agressão russa. No entanto, os EUA estão ignorando as oportunidades criadas pelas políticas russa e chinesa para esses países; e, portanto, deveriam prestar mais atenção às necessidades dos países em desenvolvimento.

Para Spektor, o *hedging* tem sido usado, no caso brasileiro, no movimento duplo de, por um lado, condenar a guerra na Ucrânia e, por outro, recusar-se a enviar armamentos. A lógica por

trás da estratégia brasileira seria a de que a não condenação prejudicaria o diálogo com os EUA, enquanto a venda de armamentos dificultaria o relacionamento com a Rússia. No entanto, é difícil praticar o *hedging* durante muito tempo, principalmente quando há interesses econômicos em jogo. Quando Bolsonaro se aproximou de Trump para reduzir a dependência com a China, a bancada do agronegócio pressionou a retomada das relações próximas com Pequim com medo de perder mercados. Outra desvantagem do *hedging* é desapontar aliados, como o que tem ocorrido com a Turquia, que se recusa a envolver-se no conflito, apesar de pertencer à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN).

Os países que praticam *hedging* são cautelosos com a interdependência, uma vez que buscam autonomia. Ser autônomo implica a industrialização, o que depende de investimentos em setores-chave da economia, como transporte e energia, que eles buscam atrair junto ao Ocidente e às potências asiáticas. Além disso, esses países formam parcerias casuísticas como meio de atender objetivos específicos de política externa. A formação de alianças de caráter mais geral, formadas com base em identidades compartilhadas para demandar maior igualdade no relacionamento Norte-Sul, como o Movimento dos Países Não Alinhados (MNA), é evitada; na estratégia de *hedging*, por sua vez, as alianças têm caráter mais pontual, caso a caso, pois seu objetivo é fazer frente às pressões das grandes potências.

As alianças de *hedging* têm forte componente histórico, uma vez que muitos dos países que o praticam têm plena consciência de experiências passadas em que as superpotências agiram de maneira hipócrita. Exemplo disso é a crítica dos EUA às atrocidades russas na Ucrânia, enquanto Washington arma a Arábia Saudita no conflito contra os *houthis* iemenitas. O argumento ocidental de ordem baseada em regras também é considerado hipócrita, dado que os EUA e seus aliados cometem atrocidades em guerras, tratam mal os imigrantes e não cumprem com as metas de cortes na emissão de gases de efeito estufa, mas exigem que os demais países respeitem as normas multilateralmente acordadas. Os países em desenvolvimento também percebem a alegada hipocrisia, quando o Ocidente apresenta a guerra na Ucrânia como uma luta entre democracia e autocracia, enquanto os EUA mantêm seu apoio seletivo a governos autoritários, o que indicaria que a defesa da democracia é uma retórica motivada mais pelo autointeresse do que pelo comprometimento com valores liberais. A hipocrisia ocidental, no entanto, permite que argumentos europeus e estadunidenses sejam usados por países em desenvolvimento como justificativa para demandar reparações, quando esses mesmos argumentos, como a ordem baseada em regras e a democracia, são violados, o que não é possível com a China e a Rússia.

Nos países em desenvolvimento, ao contrário dos países do Norte, a multipolaridade é percebida como um fundamento estável para a ordem internacional. O momento unipolar pós-Guerra Fria é lembrado como um período de conflitos e de instabilidade financeira. Existe a percepção de que, em seus momentos de hegemonia incontida, os EUA compram brigas com Estados recalcitrantes e deixam conflitos eclodirem. Além disso, o período da bipolaridade da segunda metade do século XX foi um momento de conflitos internos e internacionais sangrentos. Por sua vez, na multipolaridade, a competição por segurança dificulta que as grandes potências imponham suas vontades sobre os demais, além de torná-las mais sensíveis aos apelos de justiça vindos dos países do Sul, que têm, por sua vez, mais oportunidades de vocalizar suas opiniões em foros multilaterais.

Essa análise otimista do multilateralismo, contudo, não está isenta de falhas. A competição por segurança pode incentivar a formação de hierarquias mais rígidas no sistema, o que limitaria a voz de Estados menores. As potências também podem atuar em concerto para reprimir demandas

por justiça e equidade, além de atuar para manter sua autoridade e impor de sua vontade, nos moldes da Santa Aliança, no século XIX.

Segundo Spektor, para os EUA, o *hedging* de países em desenvolvimento representa um desafio e uma oportunidade. O desafio é que o *hedging* pode ampliar a competição por segurança entre os EUA, a Rússia e a China, por meio da barganha que os países em desenvolvimento realizam. Consequentemente, os EUA terão de lhes fazer maiores concessões para convencê-los a cooperarem. A oportunidade, por sua vez, é que os países que adotam o *hedging* têm baixa propensão a se aliarem permanentemente à Rússia e à China, pois existe uma população jovem, no Sul Global, que busca uma ordem internacional favorável ao seu desenvolvimento e reformas progressistas capazes de formar uma base de cooperação com o Ocidente.

Os EUA deveriam, portanto, ser mais receptivos às demandas dos países em desenvolvimento e evitar um tom condescendente. Essa atuação demandará dos *policy-makers* norte-americanos mais humildade, empatia e atenção com os ressentimentos do Sul com relação à China. Washington deveria estimulá-los a testar os limites de sua amizade com a China para que percebam que ela pode ser um *bully* tanto quanto as potências ocidentais. Os EUA também deveriam parar de esperar alinhamento incondicional ao Ocidente e deveriam aceitar que o Sul busca seus próprios interesses e valores dentro do sistema internacional. A estratégia de *hedging* é usada pelos países em desenvolvimento não só para conseguir concessões materiais, mas também elevar seu *status*. Em um mundo multipolar, os EUA devem submeter-se, ao menos parcialmente, aos termos que o Sul global procura ditar.

d) T25

No artigo *How to survive a superpower split*, a *The Economist* identificou 52 países que, diante do conflito na Ucrânia, criticaram e puniram a Rússia, doze que a apoiaram e 127 que não estão em qualquer um dos lados. A revista selecionou, entre esses 127, os 25 maiores países neutros ou que querem manter-se não alinhados na rivalidade sino-norte-americana. Esses países compõem o que chamou de “25 transacionais” (T25), que se uniriam pelo pragmatismo e pelo desejo de se tornarem mais poderosos.

O T25 representa 45% da população e 18% do produto interno bruto (PIB) mundiais, uma participação superior à da União Europeia (UE), por exemplo. De acordo com a revista, os integrantes do T25 apresentam características e comportamentos semelhantes: são potências médias oportunistas, que avaliam ativamente os melhores meios para atingir certos fins. Para tanto, recorrem a uma espécie de minilateralismo, isto é, o uso de alianças ou agrupamentos discretos em vez de unir-se em blocos fechados.

O T25 compreende as duas maiores democracias mundiais (Índia e Indonésia), assim como países autoritários, como Arábia Saudita e Egito. Como reflexo da multipolaridade, 43% do comércio desses países é feito com o Ocidente, 19% com China e Rússia e 30% com nenhum deles. Entre os países que diferem bastante da média, destaca-se que 77% do comércio mexicano é com o Ocidente, mas um terço do comércio chileno é com a China – a maior porcentagem entre os T25 – e mais da metade do comércio argentino é com países não alinhados.

Não existe um órgão específico de coordenação entre os não alinhados, como o MNA, tampouco se vislumbra um no curto prazo. Existem agrupamentos nos quais eles se articulam entre si, como o G20 e o BRICS, embora não sejam grupos compostos exclusivamente por países não alinhados. Os integrantes do T25 compartilham o objetivo de fazer acordos rapidamente em um ambiente fluido e mais difícil para a aproximação simultânea com o Ocidente e com a Ásia.

Ainda segundo a *The Economist*, verifica-se que o padrão de votação na Organização das Nações Unidas (ONU) está, cada vez mais, determinando o local de investimento externo direto (IED), o que impacta mais intensamente os mercados emergentes. No entanto, os países apostam que o *hedging* oferece oportunidades de aproveitamento do descolamento econômico e da fragmentação política.

No caso do Brasil, reconhece-se sua oposição a alinhamentos automáticos. De um lado, os EUA são um aliado no combate às mudanças do clima, e recorda-se que o Brasil é considerado um aliado-chave extra-OTAN. De outro, o Brasil recusou-se a enviar armamentos para a Ucrânia, e o comércio com a China atingiu mais de US$ 150 bilhões, em 2022, em parte graças à guerra tarifária entre EUA e o país asiático.

Outro exemplo de país que pratica o *hedging* é a Arábia Saudita, que está diminuindo sua dependência dos EUA, como demonstra o fato de a China ter-se tornado o seu principal parceiro comercial. A China intermediou um acordo entre Arábia Saudita e Irã, aprovou a entrada saudita na Organização para a Cooperação de Xangai (OCX) e quer assinar um acordo comercial com o Conselho de Cooperação do Golfo (CCG).

Enquanto os países não alinhados evitam tomar partido, as grandes potências tentam atrai-los para sua órbita. A China percebe que afirmar sua liderança do Sul Global é uma maneira de estimular a resistência aos EUA. Isso é um contraste com a estratégia do Ocidente, que prefere reunir-se em agrupamentos pequenos. Os investimentos e o comércio chineses provocam críticas no Ocidente, que a acusam de falta de solidariedade com países mais pobres e de estimular a corrupção e o autoritarismo nos países aos quais ela concede empréstimos, geralmente associados a apoio nas votações na ONU.

Face ao esforço chinês, o Ocidente está buscando uma nova frente com o mundo não alinhado. Os EUA têm realizado um esforço diplomático em áreas até recentemente negligenciadas, com visitas de alto nível à África. Com a Índia, os EUA assinaram acordos de segurança e em tecnologia de ponta. Nesse sentido, os EUA mantêm parcerias em segurança com 88 países.

O governo Biden é percebido como se tivesse duas políticas externas: uma que prioriza seus aliados democráticos na Europa e na Ásia; e outra, secundária, para as instituições globais. Esse contexto apresenta três desafios, segundo a análise da revista *The Economist*. O primeiro é a necessidade de manter a unidade ocidental, o que tem sido difícil devido à política autônoma de algumas potências ocidentais em relação aos EUA, como a França. O segundo desafio é a possibilidade de a China minar as instituições multilaterais por meio de medidas sem coordenação com outras potências, como no perdão unilateral de dívidas. O último desafio é a desconfiança provocada pelas promessas não cumpridas do Ocidente, como a promessa de destinar, ao menos, US$ 100 bilhões ao ano de financiamento climático, estabelecida em 2009, na 15ª Conferência das Partes (COP15, na sigla em inglês), no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês).

Por meio da defesa de valores liberais, o Ocidente foi capaz de unir-se no apoio à Ucrânia e de reunir esforços contra a China. O risco é que essa aproximação aumente o distanciamento dos países do Sul em relação à ordem internacional. Seria trágico se os EUA alienassem o Sul Global.

e) Brasil, *hedging* e política pendular

Dadas as relações econômicas, comerciais, políticas e culturais entre Brasil e EUA, de um lado, e Brasil e China, de outro, a opção do Brasil pelo *balancing* ou pelo *bandwagoning*, de

maneira exclusiva, acarretaria perdas significativas para o País nessas áreas. Se o Brasil optar unicamente pelo *balancing* ou pelo *bandwagoning*, ele terá grandes prejuízos econômicos e políticos, pois acarretaria a alienação de um dos dois polos. Dessa forma, o *hedging* apresenta menor risco e maximiza a segurança e a autonomia brasileiras, ao preservar e gerir relacionamento simultâneo com ambos os polos. De acordo com os autores, o Brasil não seria o único país a adotar essa estratégia de cobertura, uma vez que a literatura já a identificou no comportamento de vários países médios, como Malásia, Singapura e Índia.

Como existem vários tipos de *hedging*, Kalout e Sá Guimarães propõem um mecanismo específico, uma política externa pendular, nos moldes da "equidistância pragmática", conceito de Gerson Moura para explicar a política externa da Era Vargas. Há poucos indícios de que ocorrerá um conflito parecido com a Segunda Guerra Mundial, mas, segundo eles, a tendência é de deterioração da relação entre China e EUA. Essa situação exigirá que o Brasil lide com múltiplos tabuleiros complexos simultaneamente, considerando que cada um oferece perdas e ganhos. Uma diplomacia pendular seria realizada nos foros multilaterais, sem demonstrações de poder militar, mas com demonstrações do poder mediador entre fortes e fracos, fatores que são tradicionais na política externa brasileira. Recordam, por outro ângulo, que, historicamente, a diplomacia nacional escolheu os polos de poder de maneira excludente (alinhamento ou autonomia), algo que, atualmente, seria contraproducente aos interesses nacionais. Como o Brasil é membro-chave dos BRICS e está em processo de acessão à OCDE, as duas alianças que representam os dois polos de poder atual para os autores, ele poderia movimentar-se pendularmente entre *balancing* e *bandwagoning*: sem comprometer-se com nenhum dos lados, o País teria mais espaço de manobra para recuar ou avançar suas posições.

A estratégia de *hedging* pendular pode ser descrita como um esquema de quatro fases sucessivas, que se repetem em *looping*:

1) o Brasil faz *balancing* com a China...
2) ... os EUA fazem uma oferta ao Brasil...
3) ... o Brasil faz *bandwagoning* com os EUA...
4) ... a China faz uma nova oferta ao Brasil.

Esse esquema representa tentativas chinesa e norte-americana de cooptar o Brasil, que realiza movimentos simultâneos de *balancing* e *bandwagoning*. Sem deixar de manter-se como pivô nessa relação pendular, o Brasil recebe duas ofertas de ganhos, que têm baixo custo para as potências.

Em um segundo esquema, há uma interação negativa baseada na punição dos EUA:

1) o Brasil faz *balancing* com a China...
2) ... os EUA punem ou ameaçam punir o Brasil...
3) ... o Brasil faz *hard balancing* com China....
4) ... os EUA fazem nova oferta para não perder o Brasil.

Como nessa segunda situação há o risco de o Brasil aproximar-se ainda mais da outra potência, o *hedging* pendular aumenta os custos de punição da potência contrariada. Esse custo elevado faz a potência contrariada pensar duas vezes antes de levar a cabo a punição, o que torna a oferta um caminho preferível.

f) Áreas-chave para diplomacia pendular

Nos próximos anos, cinco áreas serão chave para o exercício de uma diplomacia pendular, segundo os autores:

1) O pêndulo político-estratégico – o mais importante tabuleiro de um *hedging* pendular: o pertencimento à OCDE e aos BRICS já representa uma estratégia pendular nesse tabuleiro, uma vez que a China busca atrair o Brasil para seu lado, e a atuação do Brasil no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) deverá ser guiada por uma sofisticada posição pendular nas decisões do órgão com atenção às duas potências;
2) O pêndulo de defesa e segurança: privilegia-se o relacionamento com os EUA e a Europa devido à base industrial de defesa e à origem do arsenal bélico nacional, além dos acordos de cooperação militar; os BRICS, contudo, poderiam ser usados para expandir as parcerias em defesa e em segurança para equilibrar o *bandwagoning* com os EUA, que buscariam consolidar a parceria com o Brasil;
3) No pêndulo tecnológico: diante da intensa rivalidade entre EUA e China, como atestado pelo debate sobre o 5G e a Huawei, já que a parceria do Brasil com a China está aquém do potencial nesse setor e com os EUA esse relacionamento é mais profundo, uma aproximação entre Brasil e China em inteligência artificial (IA) e cibersegurança equilibraria a dependência com relação aos EUA;
4) No pêndulo comercial: a dependência brasileira na venda de *commodities* para a China poderia ser compensada com acordos comerciais com a União Europeia (UE), a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) e a Índia, de modo que é imperativo abrir e diversificar mercados, diante da falta de disposição dos EUA em negociar um acordo tarifário bilateral; e
5) No pêndulo financeiro: o Brasil participa do G20 e dos BRICS e contribuiu com a criação do Novo Banco de Desenvolvimento (NDB, na sigla em inglês) e do Arranjo Contingente de Reservas (ACR), além de, simultaneamente, compartilhar laços com os EUA no Fundo Monetário Internacional (FMI), no Banco Mundial e no Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), de modo que as instituições financeiras dos BRICS permitem equilibrar a posição brasileira em temas financeiras – como as crises no balanço de pagamentos estão relegadas ao passado e o Brasil é credor no âmbito do FMI, o País é, atualmente, mais autônomo em temas financeiros.

g) Riscos de *hedging*

Os autores reconhecem que a prática de um *hedging* pendular envolve riscos. Como movimentos mal implementados podem gerar prejuízos em um tabuleiro diferente, o *hedging* deveria ser feito seguindo três princípios fundamentais:

1) recorrer a estratégias simultâneas e proporcionais de *bandwagoning* e de *balancing*;
2) estabelecer compromisso cruzados com EUA e China em vários níveis; e
3) usar os BRICS e a OCDE a favor do interesse nacional.

Além disso, o *hedging* pendular deve ocorrer de maneira transversal e segmentada em diversos níveis. Enquanto, em temas militares e de segurança, as duas superpotências são preponderantes, nos temas de tecnologia, comércio e finanças, pela sua natureza ainda multipolar, há intensa competição entre as superpotências e maior espaço de atuação das outras potências e Estados, que deverão agir e reagir em meio às suas sensibilidades às ameaças da bipolaridade.

h) Percepção brasileira das relações sobre Estados Unidos e China

Apesar dos riscos, os autores afirmam que a estratégia de *hedging* teria condições de ser implementada. Contudo, atualmente, não há consenso interno sobre como deve ser o relacionamento com os EUA e com a China.

De acordo com Hussein Kalout e Hugo Brás Martins da Costa, o *establishment* brasileiro abarca quatro percepções sobre as relações com os EUA. A concepção mais radical da esquerda percebe o vizinho do norte com uma ameaça à estabilidade regional e ao desenvolvimento brasileiro. A corrente mais pragmática da esquerda entende que, apesar das desconfianças, deve haver um diálogo fluído na política e na economia e há possibilidade de cooperação em direitos humanos, educação, ciência e tecnologia e meio ambiente. Uma minoria da direita, representada pelo bolsonarismo radical, acredita que o alinhamento aos EUA salvou o Brasil do comunismo e que o alinhamento a Washington deve ser incondicional, como ocorreu durante o período Trump-Bolsonaro. A corrente majoritária da direita, composta principalmente por empresários, vê os EUA como uma oportunidade para estimular o desenvolvimento nacional, ainda que ela nutra uma reticência com certa arrogância dos EUA em relação aos países em desenvolvimento. Ainda de acordo com Kalout e Martins da Costa, as alas radicais da esquerda e da direita compõem uma minoria entre os atores que lidam com política externa. Os realistas e pragmáticos são os mais relevantes para o debate e representam o pensamento dominante.

Em relação às percepções sobre a China, grupos conservadores demonstram aversão à Revolução Chinesa de 1949, considerada autoritária, expansionista e antiliberal. Essa parcela da sociedade também critica as violações de direitos humanos no país. Entre a direita, no entanto, prevalecem os interesses econômicos, o que facilita o pragmatismo. A esquerda, por sua vez, acredita que a China é mais confiável do que os EUA. As barreiras comerciais impostas por Trump, apesar das concessões feitas pelo Brasil, não contribuíram para melhorar a imagem norte-americana. Embora a China nunca tenha apoiado explicitamente o pleito brasileiro a um assento permanente no CSNU, ela sempre buscou tratar o país como uma potência em ascensão. O tratamento concedido a representantes brasileiros e o código de conduta lhes dispensado foram uma isca capaz de promover sinergias e reduzir empecilhos. Para os dois autores, segundo a visão da diplomacia brasileira, o governo chinês é considerado autoritário e violador de direitos humanos e da soberania de vizinhos. A diferença em relação aos EUA é a ausência de um discurso moral e humanitário. Também é corrente a concepção de que a China está mais disposta a compartilhar poder com países em desenvolvimento.

i) Liderança regional sul-americana como condição

Uma das condições para que o Brasil implemente uma estratégia de *hedging* pendular seria voltar a exercer liderança na América do Sul. A China estaria tomando o espaço tradicionalmente ocupado pelo Brasil como indutor do desenvolvimento regional. Consequentemente, ela tornou-se a grande referência extrarregional para a maioria dos países sul-americanos.

ASA liderança regional é um imperativo não apenas econômico, mas também uma necessidade de sobrevivência face à rivalidade sistêmica. Como o Brasil tem poder militar limitado para realizar uma contenção regional da China, sua capacidade de mitigar a competição hegemônica na região seria limitada. Dessa forma, a retomada da liderança regional brasileira estaria vinculada à busca de tirar ganhos dessa competição sistêmica.

Caso o Brasil tente substituir a China ou os EUA no provimento de bens públicos regionais, seria um fracasso. Contudo, a retomada da integração regional, por meio da repactuação da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) ou de um novo acordo entre países amazônicos, indicaria às superpotências que a escolha entre uma ou outra seria danosa ao interesse coletivo da América do Sul.

j) Críticas

A análise de Kalout e Sá Guimarães é passível de críticas. Em primeiro lugar, ela ignora aspectos geográficos. O Brasil, durante a equidistância pragmática, pôde realizar uma estratégia de *hedging*, pois era considerado um importante aliado a ser conquistado e era a base para as operações de guerra no norte da África. Atualmente, o centro geográfico de poder localiza-se na Ásia-Pacífico, mas o Brasil permanece como uma política externa essencialmente atlântica. Em segundo lugar, os conceitos de autonomia e de universalismo foram aplicados na política externa brasileira em relação à hegemonia norte-americana. No momento atual, caso a China torne-se hegemônica, o Brasil deverá aprender a usar esses conceitos históricos para lidar, pela primeira vez, com uma potência não ocidental. Uma última crítica envolve a negligência, pelos autores, com relação às alianças do Brasil com as potências médias, tanto como parte da estratégia de *hedging*, quanto como meio de mitigar a bipolarização.

k) Conclusão

Segundo os autores, o desafio, para os próximos governos brasileiros, é interpretar as mudanças sistêmicas e elaborar uma estratégia que permita que o País atue frente à crescente bipolarização, evitando previsões catastróficas. A estratégia proposta pelo *policy paper* envolve a retomada da liderança regional e a superação do comportamento de governos dos últimos vinte anos. Enquanto os presidentes petistas adotaram um *soft balancing* com países reformistas, o último governo preferiu implementar o *bandwagoning*, o que resultou no favorecimento das relações com a OCDE.

No entanto, os governos brasileiros não deveriam abandonar a OCDE e os BRICS nem deveriam fazer uma opção inequívoca pela China ou pelos EUA. Os autores recomendam adotar uma estratégia de *hedging* pendular como meio de aproveitar a rivalidade sistêmica entre China e EUA, garantindo ganhos e dificultando punições. Isso requer uma diplomacia capacitada e sofisticada, com visão de curto, médio e longo prazos. Em última instância, o Brasil busca evitar punições da China ou dos EUA. Como o *hedging* aumenta os custos de punição, a dissuasão permite preservar a autonomia brasileira em uma ordem internacional mais complexa e competitiva.

XI. Megatendências Mundiais 2040

a) Conceitos

Conforme resultados da pesquisa "Megatendências Mundiais 2040", coordenada por Eliane Marcial, as megatendências mundiais podem ser definidas como "movimentos que se tornam grandes forças, representam agregação e síntese de múltiplas tendências globais com padrões transformadores que mudam o mundo ou definem o presente e têm o potencial de moldar o futuro"[37]. São eventos que já estão em curso e podem ser intensificados nos próximos anos. O objetivo de identificar tendências é permitir tomadas de decisões informadas sobre o futuro. O trabalho de identificação de megatendências e de outras sementes de futuro compõe o escopo do campo de estudos conhecido como "Prospectiva Estratégica" ou "Estudos de Futuro", que mantém relação de complementaridade com as Relações Internacionais (RI)[38]. Governos, empresas e organizações não governamentais de todo o mundo se valem de estudos prospectivos para formular suas estratégias.

Sementes de futuro são, na definição de Marcial, fatos ou sinais existentes no passado e no presente que sinalizam possibilidades de futuro. Em geral, são grandes forças de mudança. Há diferentes tipos de sementes de futuro, como "tendências de peso", "fatos portadores de futuro", "incertezas críticas", "surpresas inevitáveis" e "curingas"[39]. O estudo Megatendências Mundiais 2040 utilizou-se especialmente das sementes "tendências" (direções gerais para condições ou eventos), "surpresas inevitáveis" e "megatendências". Além disso, o estudo se vale dos conceitos de ruptura e disruptura. O primeiro é "uma grande mudança provocada por um novo fenômeno que pressiona o equilíbrio existente e o faz romper, sem necessariamente mudar o seu paradigma". O segundo representa "eventos que representam uma desconstrução que altera o paradigma existente, resultando em mudanças muito maiores do que uma ruptura". Marcial utiliza as megatendências mundiais como forma de reagrupar as sementes de futuros e as rupturas e disrupturas possíveis identificadas e analisadas no âmbito do Grupo de Pesquisa e Estudos Prospectivos na Universidade Católica de Brasília (NEP-UCB), de que é coordenadora.

---

[37] O conceito de *Megatrend* [megatendência] foi cunhado por John Naisbitt em 1982 para descrever uma nova técnica de coletar tendências na sociedade a partir de análises de informações disseminadas pela mídia.

[38] Essas disciplinas têm vinculação substantiva (estudam temas comuns, mas com metodologias distintas) e podem ser relacionadas em pesquisas e estudos, como ocorreu no estudo que resultou na identificação das megatendências mundiais. Segundo Giovanni Okado e Larissa Quinelli, os estudos prospectivos costumam ser mais instrumentais, especificamente relacionados à instrumentalidade da decisão, enquanto a área de RI privilegia a ação reflexiva, mais abrangente e e contínua. A sua relação seria de complementaridade por conta dessas características.

[39] A pesquisa Megatendências Mundiais 2030 define esses conceitos a partir das obras de Michel Godet, Peter Schwartz e John Petersen: 1) tendências de peso: "eventos cujas perspectivas de direção e de sentido são suficientemente consolidadas e visíveis para se admitir suas permanências no período considerado. São movimentos bastante prováveis de um ator ou uma variável dentro do horizonte de estudo." – equivalem a megatendências na pesquisa; 2) fato portador de futuro: "constitui-se em sinal ínfimo por sua dimensão atual no ambiente, mas imenso por suas consequências e potencialidades futuras"; 3) incertezas críticas: "são variáveis as quais não se sabe os comportamentos futuros. Elas se apresentam como um mundo de possibilidades futuras, muitas vezes como sinais ínfimos, pouco percebidos, mas imensos em potencialidades"; 4) surpresas inevitáveis: "eventos futuros com ocorrências previsíveis, pois têm suas raízes em outras sementes de futuro que já estão em operação neste momento, mas não se sabe quando irão se configurar nem se pode conhecer previamente suas consequências e como a sociedade será afetada"; 5) curingas: "a grandes surpresas, difíceis de serem antecipadas ou entendidas". O estudo Megatendências Mundiais 2030 focou-se em identificar três sementes de futuro: tendências de peso, incertezas críticas e surpresas inevitáveis.

b) Megatendências Mundiais 2030

O NEP-UCB foi responsável pela elaboração do estudo pioneiro (em âmbito nacional) Megatendências Mundiais 2030, publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) em 2015. Havia percepção de carência de trabalhos na área de prospecção no Brasil, em especial de estudos mais globais – prevaleciam estudos setoriais. Além disso, sobressaia-se o viés ocidental, notadamente norte-americano e europeu, nos estudos prospectivos consumidos no Brasil, havendo carência de circulação de pesquisas que partissem de contexto brasileiro.

O estudo Megatendências Mundiais 2030 foi desenvolvido no biênio 2014-2015 e teve por base opiniões de entidades e personalidades internacionais que haviam publicado estudos sobre o futuro, reagrupando sementes de futuro identificadas em dezenas de estudos de várias origens diferentes (inicialmente, 768 sementes) em 26 megatendências mundiais para 2030. As sementes de futuro e, posteriormente, as megatendências foram divididas em cinco dimensões:

1) população e sociedade;
2) geopolítica;
3) ciência e tecnologia (C&T);
4) economia; e
5) meio ambiente.

Okado e Quinelli notam que há uma interação entre as Megatendências Mundiais 2030 e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Contudo, essa interação seria mais formal do que substantiva, pois os ODS não foram desenvolvidos amparados em estudo prospectivo, tampouco se valeram de conceitos de Prospectiva Estratégica.

c) Megatendências Mundiais 2040

O estudo Megatendências Mundiais 2040 foi desenvolvido com metodologia distinta, tomando a percepção de especialistas nacionais (predominantemente) e internacionais a respeito do futuro a partir de questionários elaborados pelo NEP-UCB. Duas rodadas de pesquisa com especialistas foram realizadas para a elaboração do estudo, uma em 2019 e outra em 2021. Na primeira, foi consultada a manutenção da validade das Megatendências Mundiais 2030[40] – 16 das 26 continuaram megatendências – e foram mapeadas novas tendências globais, rupturas e disrupturas. Na segunda, foram testadas 18 "novas" megatendências mundiais, formuladas com elementos das 16 megatendências que foram mantidas do estudo de 2015 e das 434 tendências e 343 rupturas possíveis de ocorrer até 2040, coletadas junto aos especialistas também em 2019. Apenas uma dessas megatendências reformuladas não se manteve após a segunda rodada de pesquisa. As cinco dimensões do estudo de 2015 foram mantidas.

No biênio 2022-2023, foi realizada a última etapa do estudo, em que foram convidados especialistas, sobretudo do NEP-UCB, para levantar fatos e dados históricos que justificassem a existência das sementes de futuro coletadas nas pesquisas, relacionadas a cada uma das cinco dimensões estabelecidas no estudo. Muitas das sementes foram justificadas, e outras novas foram identificadas, resultando em capítulos do livro "Megatendências Mundiais 2040: Contribuição para um debate de longo prazo para o Brasil", publicado em 2023. Cada capítulo aborda uma das cinco dimensões e apresenta sementes de futuro a elas relacionadas, como tendências ou surpresas

[40] Algumas das megatendências 2030 foram desmembradas nesse momento, resultando em trinta megatendências apresentadas aos especialistas.

inevitáveis. Em seguida, a maioria dos autores dos capítulos se reuniu novamente e realizou um reagrupamento das grandes forças identificadas ao longo processo em doze megatendências mundiais para 2040, reformuladas, inter-relacionadas e justificadas, que permeiam todo o livro. Por fim, após a descrição das doze megatendências, novo levantamento com especialistas definiu desafios para o Brasil relacionados a essas sementes de futuro.

A rodada de pesquisa de 2019 revela grandes diferenças entre os dois estudos de megatendências mundiais. Na dimensão C&T, todas as quatro megatendências identificadas em 2015[41] foram mantidas nas Megatendências Mundiais 2040, sendo a dimensão com melhor pontuação para manutenção de tendências. Outra dimensão em que todas as megatendências foram mantidas, mas com pontuação relativamente menor, foi a de meio ambiente[42]. Na dimensão de população e sociedade, três megatendências foram mantidas[43], duas estavam incertas[44] no relatório parcial da pesquisa, de 2021, e a megatendência "Permanência do aumento da classe média em escala global" não permaneceria para 2040. Na dimensão econômica, cinco das oito megatendências manter-se-iam[45], sendo que deixariam de ser megatendências as afirmações: "O crescimento econômico mundial será sustentado pelos países emergentes com índices superiores aos desenvolvidos"; "A responsabilidade fiscal dos governos permanecerá como uma das principais questões da governança global"; "Maior questionamento do modelo econômico atual sem uma visão compartilhada de uma alternativa de desenvolvimento sustentável". Por fim, na dimensão geopolítica apenas uma megatendência seria mantida para 2040 ("Crescimento da importância econômica e geopolítica da Ásia"), sendo as demais, que versavam sobre temas como hegemonia dos Estados Unidos (EUA), ascensão dos BRICS e permanência da ideologia da globalização[46], descartadas pelos especialistas.

Essa mudança nas megatendências é confirmada por Marcial em entrevista concedida após a publicação do livro Megatendências Mundiais 2040. Segundo a autora, as três grandes forças dirigindo as megatendências de 2040 seriam o desenvolvimento tecnológico, a questão ambiental e a questão demográfica, que impactam tanto a economia quanto as relações internacionais. As megatendências de 2030 sobre geopolítica perderam relevância relativa em face sobretudo da

---

[41] 1) Aceleração do desenvolvimento tecnológico, multidisciplinar, com aplicações tecnológicas muito mais integradas; 2) As tecnologias de informação e comunicação (TIC) continuarão a mudar a natureza do trabalho, a estrutura de produção, a educação, a relação entre as pessoas e o lazer; 3) Aumento dos investimentos em automação e robótica.; 4) Investimento e crescimento de aplicações no campo da nanotecnologia e biotecnologia.

[42] Havia três megatendências nesse grupo: 1) Aumento da pressão sobre os recursos hídricos; 2) Manutenção da ocorrência de eventos climáticos extremos; 3) Aumentando o debate sobre as mudanças do clima.

[43] 1) Crescimento da população mundial em taxas marginais decrescentes, com envelhecimento populacional; 2) Intensificação de movimentos migratórios; 3) Intensificação da urbanização.

[44] 4) Adaptação do papel dos Estados perante novos desafios sociais e populacionais; 5) Empoderamento dos indivíduos e da sociedade civil organizada.

[45] 1) O crescimento da economia mundial resultando em maior concentração de renda; 2) Manutenção do desenvolvimento da economia da inovação; 3) Aumento do volume do comércio internacional e dos fluxos de capitais em uma economia global interconectada, apesar das novas regulamentações financeiras e bancárias; 4) Crescimento da demanda mundial por alimentos; 5) Crescimento da demanda e da oferta de energia por meio de uma matriz energética diversificada, com aumento da importância das energias renováveis.

[46] As oito megatendências geopolíticas descartadas foram: 1) A permanência da ideologia da globalização; 2) Manutenção do déficit de governança global; 3) Manter a imprevisibilidade das relações internacionais; 4) Período de incerteza quanto à existência de convergência ou conflito entre países no domínio da segurança internacional; 5) Os EUA continuarão sendo a maior potência militar do mundo, com grande influência econômica e política; 6) A União Europeia (UE) esforçar-se-á por permanecer um centro de influência transnacional; 7) Crescimento dos BRICS (então Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) em importância geopolítica e econômica; 8) Influência do crescimento dos Estados do Meio (Indonésia, Turquia, Irã, Paquistão, Nigéria, Egito etc.) na geopolítica global.

dimensão de C&T. Contudo, as megatendências e as cinco dimensões devem ser analisadas de modo integrado, pois há transversalidade entre elas. Nesse sentido, o desenvolvimento tecnológico é uma força que atua nas dimensões econômica e geopolítica, por exemplo.

As doze megatendências mundiais para 2040 identificadas foram:

1) envelhecimento populacional – associado ao aumento da expectativa de vida e à queda dos níveis de fertilidade (redução da taxa de fecundidade). Impacta diretamente mercado de trabalho, a seguridade e o estado de bem-estar social, bem como outras dimensões da vida em sociedade;
2) diversidade cultural – difusão da diversidade cultural relacionada ao avanço da globalização, da conectividade e dos movimentos migratórios mundiais. Por um lado, há maior absorção de identidades culturais, que passam a apresentar características globais; por outro, há valorização de identidades locais e culturas regionais, bem como o surgimento de focos de resistência caracterizados por baixa tolerância entre os diferentes modos de pensar e agir;
3) empoderamento dos cidadãos – resulta do crescimento da classe média mundial nas últimas décadas, dos avanços na educação e do acesso às tecnologias digitais e de comunicação. Mais pessoas adquirem controle sobre sua própria existência e poder para questionar e interferir em ações e decisões do Estado. Além disso, o crescente combate à discriminação e o empoderamento de “minorias” contribuem para ampliar e fortalecer a ideia de cidadania;
4) disputas por recursos naturais, em especial água, alimentos e fontes energéticas – relaciona-se à manutenção do crescimento da população, mesmo em taxas marginais decrescentes, e ao crescimento da classe média mundial, mesmo que mais lento, impulsionado pelo avanço de países em desenvolvimento. Destaque para água, alimentos e fontes energéticas – haverá disputas por esses recursos, em âmbito doméstico e internacional, que podem resultar em conflitos;
5) expansão da exploração espacial – espaço sideral como nova fronteira a ser conquistada. Corrida espacial atual se distingue por envolver tanto investimentos públicos quanto privados, além de consideráveis implicações geopolíticas. Espera-se maior dinamismo e evolução mais rápida, havendo *spin-off* para a humanidade como um todo. Espera-se o crescimento do turismo espacial, evolução tecnológica e início da mineração na Lua e em asteroides;
6) novos materiais estratégicos impactando o setor econômico – inovações disruptivas no campo dos novos materiais com o desenvolvimento de novas ligas metálicas, de metais sustentáveis, de materiais para energias renováveis, para micro e nanorrobôs aplicados na área médica e para poliméricos leves sustentáveis. Carbono, grafeno e titânio liderarão revolução. Adoção de inteligência artificial (IA), *machine learning* e *big data* norteando pesquisa, desenvolvimento e inovação (PD&I). São esperados avanços nos campos da bio e da nanotecnologia. Aprimoramento da biologia sintética;
7) hiperconectividade – estado de disponibilidade de um indivíduo de se comunicar, a qualquer momento. Necessidade de olhar o celular ou acessar redes sociais a todo instante, sem motivo real para tanto. Avanço da *internet* das coisas (IoT, na sigla em inglês) aumentará hiperconectividade, transformando a produção diária de dados em um evento exponencial nunca visto;
8) transformação digital, virtualização e difusão da IoT – a transformação digital impacta a sociedade na forma de pensar, comunicar e trabalhar e gera a desmaterialização dos bens.

Haverá crescimento do uso e aplicações da realidade aumentada em diversas áreas. Expansão do uso da IoT na indústria e em objetos utilizados no dia a dia da população, como carros e eletrodomésticos. Barateamento dos sensores facilitará a proliferação de dispositivos conectados, chegando a US$ 25,44 bilhões em 2030;

9) automação inteligente: robótica, IA, impressora 3D e *drones* – haverá ampliação e complexificação dos processos de automação. Crescimento dos investimentos tanto em PD&I quanto para o lançamento de novos produtos, como aplicações de IA. Crescimento do uso de robótica no setor de serviços. Aumento de incentivos, por parte de países desenvolvimentos, para desenvolvimento dessas tecnologias. Estima-se que o mercado global da indústria 4.0 pode alcançar valores superiores a US$ 200 bilhões até 2025. Área se beneficiará da nova corrida espacial;
10) biorrevolução – fruto do desenvolvimento acelerado e da convergência das tecnologias da informação e comunicação, da biotecnologia, da biologia sintética, da edição de genes, do desenvolvimento de biomoléculas, da genômica e da fenômica vegetal e animal. Transformação no cultivo de alimentos, *e.g.* proteína produzida em laboratório, e na medicina;
11) eventos climáticos extremos – espera-se crescimento de sua ocorrência, bem como sua intensificação. Potencial de gerar devastação de diversas maneiras, *e.g.* estiagem, queimadas, enchentes etc.; e
12) transição para economia de baixo carbono – representa o surgimento de um novo sistema econômico focado na redução do impacto no meio ambiente, pela redução ou eliminação da emissão de gases de efeito estufa. Ligado à agenda *Environmental, Social and Governance* (ESG), implementada em empresas. Crescem os investimentos nessa agenda, em especial os voltados para inovação, inclusive disruptivas.

d) Megatendências mundiais e o papal da diplomacia

O papel da diplomacia de criar pontes para que se permita o diálogo será fundamental no tratamento dos conflitos que emergirão a partir das megatendências. Novos campos de atuação poderão surgir para a diplomacia – um dos pesquisadores do NEP-UCB sugere em entrevista, por exemplo, o diálogo entre diplomacia e *big techs*, uma “diplomacia das *big techs*”. Marcial destaca que a diplomacia tem papel na acomodação das diversidades culturais e das expectativas de Estados e cidadãos relacionadas a essa diversidade no mundo futuro. Quanto ao Brasil e à política externa brasileira, o estudo Megatendências Mundiais 2040 identificou, na segunda rodada de pesquisa (2021), a partir da contribuição de especialistas brasileiros, 1.049 desafios para o desenvolvimento do Brasil relacionados às megatendências. Os dados desse levantamento foram compilados em oito grandes desafios pelos autores do estudo. Todos os desafios estão conectados, em maior ou menor medida, à atuação da diplomacia brasileira e à sua política externa:

1) Garantir a soberania nacional;
2) Desenvolver e ofertar as competências na população brasileira exigidas pelo mercado interno;
3) Garantir a existência de uma infraestrutura econômica para a plena exploração do potencial brasileiro e desenvolvimento do País (infraestrutura de transportes e logística, de energia e de telecomunicações):
    i. Prover infraestrutura de conectividade em alta velocidade para todos em todo o território nacional (campo e cidades);

ii. Garantir o fornecimento de energia em abundância e de baixo custo, baseada em uma matriz energética de fontes renováveis; e
iii. Garantir a segurança hídrica brasileira;

4) Propiciar um ambiente de negócio brasileiro competitivo;
5) Fortalecer o parque industrial e de serviços brasileiro, em especial os de alta tecnologia;
   i. Reduzir significativamente o *gap* tecnológico existente entre o Brasil e os países desenvolvidos;
   ii. Fortalecer o programa espacial brasileiro;
   iii. Promover a gestão dos bens minerais e biológicos brasileiros, de forma soberana, em especial os encontrados na Amazônia, agregando valor a esses recursos naturais; e
   iv. Promover o desenvolvimento de novos materiais com tecnologia brasileira, focado na promoção do desenvolvimento brasileiro;
6) Ofertar serviços públicos e políticas públicas mais eficientes, responsivas e justas;
   i. Prover soluções para os problemas sociais gerados pelo avanço da tecnologia, em especial a automação e a "uberização" da economia;
   ii. Promover maior participação popular na política e nas decisões de Estado, definindo os limites entre regulação social e liberdades individuais;
   iii. Manter equilíbrio financeiro da seguridade social (saúde, previdência, e assistência social) frente ao envelhecimento da população;
   iv. Desenvolver capacidade de atendimento à demanda crescente de atendimento à saúde, em especial da população mais velha; e
   v. Promover a melhoria da qualidade de vida do idoso;
7) Transformar em oportunidade a diversidade cultural brasileira, em prol do desenvolvimento nacional; e
8) Garantir a prevenção e a mitigação dos riscos climáticos e ambientais;
   i. Promover a adoção de uma agenda ESG, sem comprometer os interesses nacionais e orientada para o desenvolvimento do Brasil – geração de emprego e renda.

XII. Não alinhamento no sistema internacional contemporâneo

a) Sistema internacional pós-ocidental

A ascensão da China nas últimas décadas, seguida pela reação dos Estados Unidos (EUA), levou muitos analistas a prever a emergência de uma nova Guerra Fria. A invasão da Ucrânia pela Rússia teria precipitado, no entanto, a cisão geopolítica mundial entre o Ocidente e forças antiocidentais.

Embora o conflito militar na Ucrânia seja um evento de significância global, as pessoas e os países em distintas partes do mundo experienciam e interpretam suas consequências de diferentes formas. Nesse contexto, em que pese o eventual apoio das nações do Sul Global à condenação das operações militares russas no âmbito da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), não houve adesão às sanções ocidentais contra Moscou e tampouco apoio econômico e militar à Ucrânia.

Ao mesmo tempo que a polarização se acentua, baseada em uma fortificação do bloco ocidental (reaproximação dos EUA e Europa no âmbito da Organização do Tratado do Atlântico Norte – OTAN) e uma aproximação entre Rússia e China ("amizade sem limites"), também se observa uma postura de neutralidade dos países da periferia global. Se, por um lado, da perspectiva russa e chinesa, está em curso a formação de um mundo pós-ocidental e multipolar, por outro, o Ocidente percebe a disputa geopolítica atual como um conflito entre a moderna democracia liberal e grandes autocracias. É exemplo disso a organização da Cúpula da Democracia pelo presidente Biden, com o fito de agregar "as nações do mundo livre" (recuperando a terminologia da Guerra Fria) e isolar China e Rússia, inclusive por meio da participação de países do Sul Global, como o Brasil e a Índia.

Deve-se levar em conta que o discurso de nova ordem multipolar e pós-ocidental encontra eco com facilidade nos países da Ásia, África e América Latina. De maneira geral, apenas países desenvolvidos aderiram às sanções unilaterais contra a Rússia: EUA, Reino Unido, Canadá, Coreia do Sul, Suíça, Japão, Austrália, Nova Zelândia, Taiwan, Singapura e União Europeia (UE), apesar de divergências entre Estados-Membros quanto à intensidade e quantidade. Em contrapartida, países como África do Sul, Argélia, Brasil, Bangladesh, Etiópia, Índia, Indonésia, México, Paquistão e Turquia (mesmo que seja membro da OTAN) recusaram-se a implementar tais sanções. Nesse quadro, nota-se que a "fenda geopolítica" que caracteriza a ordem global após o início do conflito na Ucrânia não é exclusivamente entre Leste e Oeste, mas sim, entre Norte e Sul (ou entre países em desenvolvimento e desenvolvidos).

A postura dos países do Sul Global pode ser explicada pela frustração com problemas da ordem liberal que a COVID-19 evidenciou e que o conflito na Ucrânia intensificou, a exemplo da inflação e da crise alimentar. Ademais, tem-se como pano de fundo o passado colonial europeu, a forma de os EUA exercerem poder e influência no mundo, e a intervenção dos EUA no Iraque, em 2003, e da OTAN na Líbia, em 2011, como fatores de desconfiança em relação ao centro de poder do Atlântico Norte. Com efeito, o presidente francês Emmanuel Macron reconheceu, na Conferência de Segurança de Munique sobre temas relacionados à segurança global, em fevereiro de 2023, que o Ocidente perdeu a confiança das nações do Sul Global. Soma-se a isso que uma postura de condenação à Rússia é dificultada, na medida em que o país é *player* importante no mercado energético (petróleo e gás natural) e agro-alimentício (fertilizantes e cereais); a produção agrícola de muitos países, como a do Brasil, depende de fertilizantes russos; e os países em

desenvolvimento podem aproveitar dos descontos na compra de petróleo russo sob sanção ocidental, como a Índia tem feito.

b) Não Alinhamento Ativo (NAA)

Nos trinta anos pós-Guerra Fria, foi comum que os países se deparassem com a seguinte escolha: aliarem-se aos EUA ou ficarem sozinhos. Muitas tentativas de resistência a essa ordem foram respondidas com isolamento, invasões, golpes e sanções. Porém, devido ao surgimento de novos polos de poder, na ordem pós-Ocidental, surge também uma terceira opção: a neutralidade. Neutralidade não significa indiferença, mas, sim, defender de forma contínua e coerente o respeito ao Direito Internacional, solidarizar-se com as vítimas de uma invasão militar e, no contexto específico do conflito na Ucrânia, solidarizar-se com as vítimas das sanções arbitrárias impostas pela OTAN. Dessa forma, os países ocidentais e a aliança Pequim-Moscou podem deixar de esperar que os países em desenvolvimento se juntem a eles incondicionalmente na defesa da minguante ordem pós-Guerra Fria ou na sua superação, respectivamente – podendo esperar, alternativamente, que se juntem na construção de uma nova ordem total ou parcialmente renovada.

Visando à compreensão da diferença de postura entre os países do Sul Global e do bloco ocidental, cabe levar em consideração o conceito de Não Alinhamento Ativo (NAA), criado por Carlos Ominami em 2019, e aprofundado em conjunto com Jorge Heine e Carlos Fortín, em 2020. Os autores, todos chilenos, definem uma política de não alinhamento ativo[47] não apenas como uma posição equidistante entre Washington e Pequim, mas também como uma postura que considera referentes diplomáticos para além dos tradicionais, que reconhece a Ásia como principal polo de crescimento do globo e que nota a existência de várias zonas do mundo fora do radar diplomático tradicional. Dessa forma, os parâmetros, as normas e os recursos nas relações internacionais não provêm apenas dos países do Atlântico Norte, como ocorreu em grande parte do século XX, mas também de novas potências emergentes, lideradas pelos BRICS e por outros países que pautam a agenda política da Ásia e da África. Em grande parte, o trabalho desses autores é também uma tentativa de interpretar a continuidade dos negócios entre os países latino-americanos e a China, em detrimento dos apelos norte-americanos contra a influência de Pequim na região.

Os autores partem de um diagnóstico de crescente e contínua bipolarização do mundo nas décadas recentes, em aparente reedição, do ponto de vista estrutural, das circunstâncias que embalaram a Guerra Fria. Dessa forma, o NAA aproxima-se da postura dos países não alinhados durante a Guerra Fria, porém com algumas atualizações:

1) em lugar de descolonização dos territórios, prioriza-se o debate sobre desenvolvimento e fronteira tecnológica;
2) em vez de política nuclear e corrida às armas, o meio ambiente ocupa o centro da mesa de negociação internacional; e
3) para além das guerras por procuração, resgata-se a centralidade das cadeias globais de suprimento.

A grande diferença entre o Movimento dos Países Não Alinhados (MNA)[48], da Guerra Fria, com o NAA é que, enquanto no século XX o Terceiro Mundo se organizava para manter-se à margem dos conflitos das superpotências, o não alinhamento ativo caracteriza-se por uma postura proativa, ainda que não alinhada. O NAA representa a busca por maior participação na governança

[47] O conceito é originalmente aplicado à América Latina, podendo, contudo, fazer-se o exercício de extrapolá-lo a outros países ou regiões.
[48] Ver seção específica mais adiante no tópico sobre o G15 no capítulo 4.

econômica global, o fortalecimento dos organismos regionais, o compromisso com o multilateralismo, a atuação contra a mudança do clima, a redefinição de noções obsoletas de segurança nacional, e ainda o esforço pela equidade de gênero. Outrossim, o NAA não pode ser confundido com neutralismo[49] ou passividade – é, ao contrário. Trata-se de uma política construtiva, ativa e positiva, que tem, como objetivo, a paz coletiva e, como fundamento, a segurança coletiva. Ademais, pode-se considerar o NAA mais atrativo na conjuntura atual do que o MNA foi em seu tempo, dado o grau de integração econômica hodierno, na medida em que tomar lados pode fechar fontes de investimento e cooperação essenciais para os países em desenvolvimento.

Entre as críticas ao não alinhamento, pode-se incluir a contribuição que tal postura implica para o regime de segurança internacional. Embora seja individualmente proveitosa para os países, a não condenação enfática das ações da Rússia ou de outras práticas de agressão internacional isola as lideranças ocidentais na condução da contenção da política externa de Vladimir Putin, mesmo quando muitas nações em desenvolvimento condenam a violação ao Direito Internacional. No campo simbólico, pode significar a aceitação de que grandes potencias têm o direito de transgredir normas internacionais a respeito da integridade territorial de países. Ainda, pode transparecer uma visão contraditória do ponto de vista da segurança desse grupo de países, uma vez que são justamente os Estados menores e militarmente mais fracos aqueles mais prováveis de sofrerem agressões ou outros tipos de violação de direitos pelas superpotências.

Finalmente, é importante notar que, uma vez que a postura não alinhada do Sul Global é um cenário ainda em desenvolvimento, não se pode considerar, de imediato, que tal agrupamento forme um terceiro bloco coeso ou organizado. Além disso, tais países, mesmo juntos, não possuem a mesma influência que os EUA e seu bloco ocidental, de um lado, ou a China e a Rússia, de outro, muito embora coletivamente tenham poder suficiente para ajustar e afetar os planos e interesses das superpotências. Ademais, países como Brasil, Índia e Turquia não se aproximam em razão da defesa de uma ideologia comum supranacional e, frequentemente, demonstram possuir interesses divergentes nos distintos temas da agenda global.

c) Brasil

A política externa que o atual governo do preside Luiz Inácio Lula da Silva vem levando a cabo condiz com a noção de NAA. Em recente entrevista ao canal de televisão Globo, o presidente recorreu ao antigo lema de política externa “ativa e altiva” para referir-se a não participação do Brasil em uma suposta Guerra Fria. Em complemento, o presidente Lula ressaltou que a China ocupa o papel de principal parceiro comercial do Brasil, ao passo que os EUA ocupam o segundo lugar no pódio, implicando uma postura neutra do Brasil diante da polarização. O presidente defendeu ainda a necessidade de que outros grandes países do Sul Global (Índia, Indonésia, Turquia, México e Argentina) sejam mais ouvidos nos fóruns de segurança e governança do meio ambiente – e que a Europa deva considerar as potencialidades de uma aliança estratégica com a América Latina, em um contexto de mundo voltado para a Ásia.

A postura brasileira de não alinhamento ativo vem tomando corpo a partir de uma série de posições e compromissos admitidos desde o final de 2022. Entre eles, pode-se citar a priorização do entorno regional brasileiro, com a visita do presidente Lula à Argentina como primeiro compromisso internacional, além da reintegração do Brasil à Comunidade dos Estados Latino-

[49] Autores ocidentais como Hans J. Morgenthau, George Liska e Lawrence W. Marton preferiram o uso do termo “neutralismo” ou “neutralidade” ao invés de “não alinhamento”.

Americanos e Caribenhos (CELAC) e o pretendido reavivamento da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA). Também se pode mencionar o esforço para mediação em relação ao conflito da Ucrânia, por meio da sugestão do "Clube da Paz" para levar a estabilidade à Ucrânia, além da consulta com os presidentes da França, por telefone, e da Alemanha, em pessoa, a respeito do tema. Com efeito, em visita do chanceler alemão, Olaf Scholz, ao Brasil, o presidente Lula afirmou que não enviará munição para Ucrânia, apesar de reconhecer que Rússia cometeu num erro ao invadir o país vizinho[50]. Outras medidas que podem ser relacionadas ao NAA são as visitas presidenciais a Joe Biden e a Xi Jinping no intervalo de dois meses, os planos para a proteção da democracia brasileira e para o combate às *fake news* e a renovação dos compromissos ambientais brasileiros anunciada em Sharm El-Sheik, na 27ª Conferência das Partes (COP27, na sigla em inglês), no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês).

Em artigo para o jornal O Estado de São Paulo, o ministro das Relações Exteriores, Mauro Vieira, reforçou a condenação inequívoca à violação de normas internacionais pela Rússia. Ademais, justificou o esforço brasileiro em criar mecanismos viáveis para a negociação da estabilização na Ucrânia com base na ideia de que avanços pequenos e pontuais podem ser decisivos para que se atinjam maiores conquistas em prol da paz. Vieira apontou que o País já esteve presente em mais de 40 reuniões com chanceleres, dirigentes de organismos internacionais e chefes de Estado e de Governo, ao passo que o presidente Lula já se reuniu diretamente com quinze mandatários, visando ao debate das proposições brasileiras perante o conflito. Ressaltou ainda que a posição brasileira foi bem compreendida nessas ocasiões e até bem aceita – ainda que haja pessimismo quanto ao fim do conflito de forma mais imediata. Segundo o ministro, no âmbito da AGNU, a primeira vez que uma resolução utilizou o termo "cessar hostilidades" ocorreu devido a sugestão brasileira nos debates que a precederam.

No que concerne mais especificamente ao conflito na Ucrânia, a ideia de um "Clube da Paz" e o papel do Brasil como mediador – ou, ao menos, como proponente de um fórum para negociação da paz – vêm ganhando especial atenção. Em artigo de maio de 2023, para a *Foreign Policy*, Jorge Heine (um dos criadores do conceito de NAA) e Thiago Rodrigues[51] apontam o Brasil como candidato ideal para a mediação do conflito. Em seu argumento, encontra-se a articulação recente das autoridades da política externa do Brasil com lideranças envolvidas diretamente na situação, como a conversa do próprio presidente Lula com o presidente da Ucrânia, Volodymyr Zelensky, a ida Celso Amorim[52] à Rússia, quando pôde conversar com o presidente Vladimir Putin e a visita do ministro de Relações Exteriores da Rússia, Sergey Lavrov, ao Brasil. Os autores também mencionam a votação da delegação brasileira, na AGNU e no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), respectivamente, ora a favor da retirada de tropas russas do território ucraniano, ora apoiando a proposta russa de investigação do ataque às tubulações do Nord Stream 1 e 2 – postura que fazem questão de afirmar que não reflete uma indecisão em política externa, mas, sim, uma ação conforme os princípios do NAA.

Mais além das ações do atual governo, o artigo dá destaque ao papel da diplomacia brasileira no cenário internacional de forma mais ampla. Os autores argumentam a favor da atuação brasileira na questão do conflito na Ucrânia, com base na ideia de que o Brasil é uma nação capaz de estabelecer contatos entre países tanto do Norte como do Sul globais, assim como tanto do

---

[50] Destaca-se que, como possível retaliação alemã, foi vetada a exportação de 28 blindados (com componentes alemães) fabricados no Brasil para as Filipinas.
[51] Professor de Estudos de Segurança na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).
[52] Assessor-chefe da Assessoria Especial da Presidência da República.

Ocidente quanto do Oriente. Nesse contexto, a capacidade da diplomacia brasileira de criar coalizões coloca o País em posição privilegiada para fomentar a paz na Ucrânia. No entanto, as proposituras brasileiras também vêm sofrendo críticas de seus interlocutores. Entre as críticas mais brandas, cita-se a caracterização da proposta brasileira como ingênua. Já entre as mais rígidas, está uma possível classificação do discurso brasileiro como uma reprodução da propaganda política da Rússia e da China.

Destaca-se que a política do atual governo não diverge diretamente da postura da presidência de Jair Bolsonaro em relação ao conflito na Ucrânia. Apesar da visita do então presidente brasileiro à Rússia poucos dias antes do conflito estourar, o mandatário declarou de forma incisiva que o Brasil não tomaria lados no conflito. Ademais, a gestão anterior tampouco tomou parte nas sanções contra Moscou, no envio de material bélico à Ucrânia e, em paralelo, manteve canal de diálogo aberto com a Rússia, sobretudo para negociar a manutenção do fornecimento de fertilizantes e outros insumos para o agronegócio brasileiro.

d) América Latina: México e Argentina

Em conformidade com a noção de NAA, a América Latina se destaca pelo seu comprometimento com a neutralidade. Líderes como o presidente do México, Andrés Manuel López Obrador (AMLO), e o ministro das Relações Exteriores da Argentina, Santiago Cafiero, já deram declarações prezando a neutralidade, a não adesão cega às sanções do Ocidente e a necessidade de encontrar outro mecanismo para paz e harmonia entre as nações diante do conflito na Ucrânia. Em outubro de 2020, o chefe de Gabinete da chancelaria argentina, Guillermo Justo Chaves, declarou que a atual administração defende os interesses do país, reconhecendo as parcerias e alianças que o país mantinha tanto com os EUA quanto com a China, mencionando explicitamente que isso significava uma clara defesa também do “não alinhamento ativo”. Para Dawisson Belém Lopes[53], a posição histórica da América Latina como um todo é a defesa do pacifismo, das normas internacionais e da negociação. Contudo, para o pesquisador, o NAA pode significar tomar um lado na disputa – o da Ucrânia, por exemplo – se esse lado significar a defesa desses princípios. De todas as formas, pelos preceitos do NAA, tal posição seria uma decisão maturada e avaliada, e não um alinhamento incondicional e predefinido.

Em setembro de 2022, o México propôs uma trégua de cinco anos das guerras ao redor do mundo, incluindo, em particular, o conflito entre Rússia e Ucrânia, “para que os governos se ocupem em atender as necessidades das pessoas”. Historicamente, o país apresenta uma postura diplomática de respeito a autonomia dos diferentes governos nacionais, sem imposição de sanções unilaterais, diante de conflitos armados. No que tange à questão ucraniana, o país reprovou a “invasão da Ucrânia”, inclusive votando favoravelmente a esta condenação na AGNU.

Em relação à proposta de AMLO, o mandatário solicitou ajuda em especial à Índia, ao secretário-geral das Nações Unidas (SGNU) e ao Papa Francisco para que se chegasse a um cessar-fogo na Europa, propondo também a formação de um comitê de mediação composto por estas lideranças. De acordo com a proposta, estariam suspensos todos os testes nucleares, intervenções e conflitos internos, visando à consecução da paz, já que a comunidade internacional teria falhado em evitar a guerra.

Destaca-se que esta proposta tem origem na crítica do presidente mexicano ao formalismo e à paralisia da Organização das Nações Unidas (ONU) diante do conflito. A proposta, entretanto,

[53] Dawison Belém Lopes é pesquisador sênior do Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI) e diretor-adjunto de Relações Internacionais da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

foi mal recebida pelas lideranças ucranianas: o assessor da Presidência, Mikhailo Podoliak, declarou que figuras como a de AMLO se utilizam da guerra como forma de aumentar a própria visibilidade pública. Ademais, criticou a proposta, alegando que a moratória do conflito deixaria milhões de pessoas vivendo sob ocupação russa, dando a oportunidade a Moscou de se reorganizar militarmente.

Lideranças ocidentais tampouco manifestaram contentamento com os posicionamentos mexicanos. As críticas acentuaram-se sobretudo após a formação de um "Grupo de Amizade México-Rússia" na Câmara dos Deputados do país, cuja cerimônia de abertura contou com a presença de AMLO e do embaixador russo. Soma-se a esta tensão a declaração do chefe do Comando Norte dos EUA, o general Glen van Herck, afirmando que a Rússia tem no México o maior número de espiões da Agência de Espionagem Militar Russa (GRU, na sigla em russo) com alvo nos EUA.

A tensão com o bloco ocidental produz uma situação delicada para o país latino-americano, devido à sua relação de proximidade com os EUA, sobretudo em cenário de crescente influência chinesa no México e na região. Historicamente, a proximidade com Washington foi um fator de afastamento entre Cidade do México e Pequim. Contudo, em anos recentes, a China enviou equipamentos médicos e vacinas ao país durante a pandemia de COVID-19 e envolveu-se em alguns dos projetos mais emblemáticos de AMLO, como no setor ferroviário e nos investimentos do setor petroleiro. Nesse quadro, a presença chinesa pode servir de contraponto a serviço das autoridades mexicanas nas negociações com Washington em tradicionais setores de cooperação, como a segurança pública, e no âmbito do Acordo EUA-México-Canadá (USMCA, na sigla em inglês), que substituiu o Tratado Norte Americano de Livre Comércio (NAFTA, na sigla em inglês). Do ponto de vista chinês, os investimentos no México podem caracterizar-se como uma política de *nearshoring* em relação aos EUA, evitando restrições devido a sanções econômicas e prolongando laços econômicos com o país norte-americano, mesmo diante de crescente tendência ao *decoupling*.

Na Argentina, o posicionamento da Casa Rosada tem sido similar. O governo argentino tem evitado o uso de expressões como "invasão" e "ataque" para referir-se ao conflito na Ucrânia. De acordo com a consultoria Synopsis, se, por um lado, a presidência de Alberto Fernández se recusou de início a repudiar a decisão russa de operar militarmente na Ucrânia, por outro, a pesquisa de opinião pública levada a cabo pela consultoria aponta a preferência da população pelo alinhamento às potências ocidentais. Para a representação ucraniana na Argentina, essa postura mais neutra de Buenos Aires contribui, na prática, para encobrir o "agressor" (Rússia). Em resposta às críticas, o chanceler Cafiero aponta que o país condena as ações da Rússia, porém o faz nos âmbitos corretos, isto é, nos fóruns multilaterais da ONU, dado que o país não considera as sanções um mecanismo apropriado para gerar a paz.

A política exterior de não alinhamento da Argentina torna-se mais delicada diante da situação econômica que o país enfrenta. Em janeiro de 2023, autoridades governamentais criticaram, por exemplo, o Fundo Monetário Internacional (FMI), alegando que a instituição não está comprometida com a promessa de revisar os custos da guerra na Ucrânia para o país sul-americano – questão relevante, dada a renegociação do crédito com o FMI que a Argentina havia contraído na gestão do presidente Mauricio Macri, em 2018.

e) Índia

Tradicionalmente, a Índia mantém uma política de neutralidade – ou de não alinhamento. O primeiro primeiro-ministro do país, Pandit Nehru, considerado o pai do não alinhamento indiano, defendia uma inserção internacional da Índia em posição de liderança e aberta à cooperação para a consecução da paz mundial. Nessa linha de ação, Nehru foi um dos formadores do bloco dos países não alinhados e presença de destaque na Conferência de Bandung de 1955. Junto do então presidente iugoslavo, Josip Tito, os mandatários definiram o não alinhamento aproximando-o da construção de uma paz coletiva, em oposição ao neutralismo e à passividade.

Esta concepção de não alinhamento é elemento tradicional da política externa indiana, presente, inclusive, até os dias contemporâneos. A posição indiana a respeito da atual bipolarização do sistema internacional pode ser sumarizada pela declaração do ministro das Relações Exteriores, Subrahmanyam Jaishankar: "A Europa deve se livrar da mentalidade de que os problemas da Europa são os problemas do mundo, mas que os problemas do mundo não são os problemas da Europa." Ressalta-se que a posição indiana não se caracteriza como antiocidental, e tampouco como pró-Rússia. Dessa forma, a Índia está pouco interessada nos apelos ao isolamento russo e defende o direito de aproximar-se de todo e qualquer país. De acordo com o primeiro-ministro indiano, Narendra Modi, em vez de guerra e rivalidade, a Índia está mais preocupada com os grandes desafios enfrentados pela humanidade, como mudança do clima, terrorismo e pandemias. Condizente a isso, em pesquisa de opinião pública recente da *Europe's Stories*[54], a maioria dos indianos vê tanto os EUA e a Europa quanto a Rússia como aliados, embora tenda a considerar a China como adversária ou rival.

A Rússia tenderá a permanecer como fator incontornável na política externa devido a laços históricos entre os dois países, inclusive por meio de cooperação técnica em épocas de crise e fome, como nos anos 1950 e 1960[55]. O país é ainda o maior fornecedor de armas para a Índia e vem tornando-se, cada vez mais, um fornecedor estratégico de petróleo para as refinarias indianas. A cooperação militar entre os dois países remonta ainda à época da guerra entre Índia e Paquistão, de 1971, na qual a União Soviética (URSS) proveu colaboração tática ao lado indiano. Outrossim, Nova Delhi também tem interesse de que se mantenha certa distância entre a Rússia e a China, e entende que colaborar com um maior isolamento russo aprofundaria as relações russo-chinesas.

Essa aproximação com a Rússia não significa, no entanto, distanciamento dos EUA necessariamente. Os EUA têm demonstrado um apoio fundamental para o fortalecimento da Índia. Ao longo das últimas décadas, várias administrações dos EUA priorizaram o relacionamento com a Índia, ainda que, por parte de Nova Delhi, tenha existido certa hesitação. Os norte-americanos são o segundo maior parceiro comercial da Índia (US$ 131 bilhões em fluxo de comércio em 2022). Os dois países têm uma parceria em semicondutores e nanotecnologia e estão empenhados em desenvolver ferramentas para pesquisa e viagens espaciais, reconhecimento de voz e tradução digital. Em maio de 2022, Modi e Biden anunciaram a criação da Iniciativa EUA-Índia em Tecnologia Crítica e Emergente para fortalecer a comunicação quântica, construir um ecossistema de semicondutores, explorar oportunidades espaciais e colaborar em computação de alta performance. Em 2023, os dois governos concordaram com um Mapa do Caminho em Cooperação Industrial para produção de motores a jato, sistemas de munição, segurança marítima e sistemas de reconhecimento.

---

[54] Estudo *United West, divided from the rest: global public opinion one year into Russia's war on Ukraine*, de autoria de Timothy Garton Ash, Ivan Krastev e Mark Leonard.

[55] Na época, a Rússia ainda como parte da URSS.

Parte dessa colaboração com os EUA é vista como resultado do compartilhamento de valores democráticos, do aproveitamento de oportunidades econômicas e de cálculos geopolíticos. Devido às rusgas no Himalaia com a China, que tem avançado sobre território indiano, a contenção de Pequim por Nova Delhi passa por Washington. EUA e Índia têm intercambiado inteligência e participado de exercícios militares de alta altitude nas proximidades da fronteira indiana. A parceria em segurança consolida-se na participação no Diálogo de Segurança Quadrilateral (QUAD), cujas cúpulas a Índia tem apoiado, assim como as reuniões de defesa e os exercícios militares no Indo-Pacífico. O QUAD tem-se expandido para iniciativas em cibersegurança, resposta a desastres e desenvolvimento em infraestrutura. A contribuição indiana ao QUAD passa por sua posição geográfica, sua inteligência sobre as atividades chinesas na região e sua cobertura naval. O comércio indiano também contribui para conter os interesses comerciais chineses na África e no Índico.

Destaca-se, entretanto, que, embora ambas as nações expressem compromisso com uma parceria, os anos recentes têm visto um potencial não realizado. Mesmo diante da retórica sobre os laços democráticos, a Índia, desde os tempos de Gandhi até os dias de Modi, tem frustrado as esperanças americanas ao adotar uma postura não alinhada durante a Guerra Fria, estreitar laços com a Rússia e manter uma política externa independente. Isso reflete, em certa medida, preocupações da Índia em relação aos EUA, cujas raízes encontram-se em percepções históricas, especialmente relacionadas à aliança norte-americana com o Paquistão durante a Guerra Fria e aos "lucros" obtidos com a manutenção do não alinhamento. Nirupama Rao identifica algumas vantagens que permitem, atualmente, uma maior projeção indiana: o nacionalismo de Modi, a contínua expansão econômica nos últimos trinta anos e a população jovem. Graças a isso, a Índia tornou-se um polo independente de poder e uma liderança no mundo em desenvolvimento, estabelecendo um conjunto de prioridades distintas das do Ocidente. Como os demais países em desenvolvimento, busca uma globalização que não acentue a crise climática ou de endividamento, tampouco que concentre ainda mais as cadeias globais. A reforma das instituições internacionais também é fundamental para Nova Delhi. Como parte da aproximação com países em desenvolvimento, a Índia expandiu suas linhas de crédito e suas atividades de cooperação técnica e de ajuda humanitária a países do Sul Global. Os maiores beneficiários são Bangladesh, Butão, Maldivas, Nepal e Sri Lanka, em linha com a *Neighbourhood First Policy*. Países africanos, por sua vez, receberam nos últimos anos mais de US$ 12 bilhões em empréstimos e linhas de crédito.

A postura indiana não se mantém isenta de críticas do Ocidente. Os países da Europa e os EUA chamam atenção para a alegada tendência pró-russa da neutralidade indiana. O presidente dos EUA, Joe Biden, já classificou a política do país como "*somewhat shaky*" ("em algum grau vacilante", em tradução livre). No entanto, não se espera a aplicação de sanções contra a Índia devido à sua importância estratégica para os EUA, sobretudo na formação do QUAD, de contenção à China. O país ainda vem sofrendo críticas pelo retrocesso democrático, pelos conflitos fronteiriços no Himalaia, e pela instabilidade interna associada ao crescimento do nacionalismo hindu, fatores que dificultam a cooperação internacional promovida por Nova Delhi. Para o governo indiano, essas críticas são hipócritas, pois o Ocidente frequentemente fecha acordos com autocracias para promover seus interesses. O país, ao contrário do Ocidente, não se considera o farol moral do planeta.

Outra forma de crítica ao não alinhamento indiano (ou ao menos de reinterpretação dessa postura) é a classificação de sua política externa como "multialinhamento" ou "alinhamento com todos". O multialinhamento e o não alinhamento possuem aspectos similares, mas são definidos por estratégias diferentes de atuação no cenário internacional. No caso indiano, o não alinhamento

tem por objetivo garantir ao país uma certa influência nas relações internacionais, com base em seu peso militar e econômico. Já o multialinhamento caracteriza-se pelo proveito dessas capacidades militares e econômicas, para que o país possa influenciar as relações internacionais globais na mesma medida que uma superpotência convencional. Enquanto, no não alinhamento, inclusive no NAA, a Índia tenderia a não participar de coalizões militares, garantindo uma equidistância dos dois grandes polos de poder, como os EUA e a China – mantendo-se como ator internacional importante, porém à margem da bipolarização vigente –, no multialinhamento, o país mobiliza seus recursos para influenciar ativamente diversas questões de segurança, economia e cooperação, além de assegurar que seja o mais independente possível, militar, política ou economicamente, desses centros. Portanto, ao contrário do não alinhamento, no multialinhamento o país participa em múltiplas organizações, mesmo com algum aspecto militar, como QUAD ou a Organização para a Cooperação de Xangai (OCX), formadas por arranjos políticos da própria bipolarização, sem que se tome um lado.

A estratégia do multialinhamento indiano define-se por três elementos principais:

1) participação em uma série de (novas) instituições multilaterais e fóruns – das quais os BRICS é um dos maiores exemplos – visando ao diálogo regular com superpotências e potências regionais;
2) a busca por parcerias formais e informais com múltiplos Estados em múltiplas áreas de atuação, com o fito de assegurar acesso a mercados, investimentos, inteligência, tecnologia e armamento; e
3) *hedging* normativo, o qual permite a Índia evitar conflitos desnecessários com grandes potências, apresentando-se como um *swing State* aberto à persuasão e indução de comportamento.

Juntas, essas estratégias são utilizadas com os seguintes quatro objetivos:

1) levar a cabo o desenvolvimento econômico e social da Índia;
2) aumentar a segurança do país, em relação às ameaças internas e externas;
3) elevar o *status* internacional indiano e desenvolver seu papel de liderança nas relações internacionais; e
4) promover os valores políticos e sociais indianos para além das fronteiras do país.

A literatura também cita, entre os grandes objetivos indianos, a cooperação e a formação mútua de confiança com os países vizinhos, sobretudo para diminuir tensões e desconfiança nos países fronteiriços menores.

Entre os exemplos marcantes do multialinhamento durante o governo de Modi, pode-se citar: a recepção ao presidente dos EUA no Dia da República em 2015; a adesão à OCX, liderada pela Rússia e pela China; o lançamento da Visão Estratégica Conjunta Índia-EUA para a Ásia-Pacífico e Oceano Índico, de 2015; a adesão, como membro fundador, ao Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (BAII) da China; a assinatura e o anúncio de grandes acordos de compra de armas com a França e a Rússia; e a conclusão de empréstimos significativos e acordos de investimento com a China e o Japão. Ademais, o país manteve duas estratégias diplomáticas concomitantes: por um lado, a *Look East* e sua sucessora, a *Act East*, e, de outro lado, a estratégia de *Link West*, com especial atenção ao Oriente Médio.

Uma das explicações para o não alinhamento (ou multialinhamento) indiano é seu interesse em evitar que a Rússia fique totalmente dependente da China, por se tratar de um país aliado importante comercialmente, ao mesmo tempo que necessita da ajuda dos EUA para contrabalancear a China. No contexto da invasão da Rússia na Ucrânia, a Índia recusou-se a condenar a ação russa, impulsionada por interesses econômicos e geopolíticos. Desde o início do

conflito, as importações de petróleo cru russo subiram rapidamente, com a Índia importando aproximadamente dois milhões de barris por dia, quase metade do que a Rússia exporta pela via marítima. Além dos interesses econômicos, esperanças de que a Rússia serviria como contrapeso à China também tiveram peso na neutralidade indiana no conflito.

Por um lado, enquanto o conflito na Ucrânia se prolonga, a Rússia torna-se mais dependente da China, dificultando um balanceamento russo-indiano e aumentando a pressão dos EUA pelo fim da neutralidade. Por outro, Pequim está ficando mais beligerante e pode decidir não mais cooperar com a Índia se esta ampliar seus laços com os EUA. A China também poderá pressionar a situação no Himalaia, o que forçaria retaliações indianas.

Apesar da recusa da Índia em condenar inequivocamente a invasão da Rússia na Ucrânia, sua posição internacional não foi prejudicada. Pelo contrário, interlocutores ocidentais estão convencidos de que a combinação da situação da Rússia na Ucrânia e das tensões na fronteira sino-indiana torna o momento propício para reduzir a dependência indiana de armas russas e consolidar uma postura anti-China.

Sumit Ganguly e Dinsha Mistree afirmam que as opções de equilíbrio externo da Índia são limitadas e que seu compromisso com a neutralidade não é mais viável diante dos avanços políticos e econômicos da China. Ao buscar acordos com adversários dos EUA, como a Rússia, e limitar o envolvimento com Washington, a Índia compromete sua autonomia estratégica de longo prazo. Isto é, sem um parceiro externo confiável, a Índia permanece exposta à influência de Pequim, vista como uma ameaça existencial à autonomia estratégica da Índia nos países vizinhos e ao longo da fronteira disputada, levando a tensões contínuas. Nesse sentido, Ganguly e Mistree defendem que os EUA, interessados em conter a China, são a única potência global capaz de desempenhar um papel significativo em apoiar os interesses de segurança da Índia. Na visão de tais estudiosos, uma parceria mais próxima com Washington traria o fortalecimento da base industrial de defesa, acesso a tecnologias sofisticadas e redução gradual da dependência da Rússia, um fornecedor de armas cada vez menos confiável. Assim, a formação de laços mais estreitos na defesa e segurança com os EUA ajudaria a Índia a enfrentar a ameaça da China. A parceria também poderia ter efeitos significativos em outras áreas, por exemplo, uma Índia segura, estável e confiante se tornaria um destino mais atraente para investimentos americanos, tornando-se importante centro de fabricação de diversos componentes em cadeias globais de valor. Os EUA, por sua vez, poderiam contar com a Índia como um bastião contra a crescente assertividade da China em toda a Ásia.

A Índia deve ainda enfrentar seus gargalos e manter sua taxa de crescimento, que está sob o risco de redução das exportações ou da demanda dos consumidores. O país também está sob ameaça da mudança do clima, que poderia degradar a segurança alimentar interna. Outro risco é a retomada do conflito com o Paquistão, o que desviaria recursos da fronteira com a China. O retrocesso democrático também poderá afetar as relações com os EUA e com outros países ocidentais, mesmo que os indianos aleguem ter pouca paciência para receberem “lições de moral” do Ocidente sobre democracia. Desde a época de Nehru, a política externa autointeressada tem resultado em muitas parcerias e poucos inimigos. Mais recentemente, entretanto, questões internas, como conflitos étnico-religiosos e o crescente autoritarismo, têm ampliado a atenção para a capacidade do país de manter sua crescente importância internacional. O desafio da contenção da China também tem se mostrado um fator determinante na continuidade de uma postura não alinhada. Ainda assim, o discurso oficial permanece sendo o da neutralidade e não alinhamento como o caminho para alcançar os interesses nacionais.

f) Turquia

A posição da Turquia baseia-se fortemente no proveito de sua posição geográfica estratégica. Nesse sentido, o país utiliza-se da possível contradição de permanecer oficialmente na OTAN, levando a cabo, ao mesmo tempo, uma política externa, por vezes, de proximidade em relação à Rússia. Estando na Europa e perto do conflito na Ucrânia, o objetivo turco é mostrar-se um *player* indispensável no cenário político europeu, sendo, ao mesmo tempo, um fornecedor crucial de armamentos para a Ucrânia e um dos parceiros comerciais mais confiáveis da Rússia – com efeito, houve um aumento de 45% nas exportações turcas para a Rússia, em 2022 em relação a 2021. Na referida pesquisa de opinião pública da *Europe's Stories*, os turcos se veem como aliados de todos os principais países do cenário geopolítico global, embora muitos chineses e indianos os vejam como adversários.

No que tange ao comércio de gás natural, a Turquia desponta como possibilidade de contornar as restrições ao fornecimento do combustível para a Europa devido às sanções ocidentais. Em outubro de 2022, Putin apresentou a proposta de transformar a Turquia em um centro de distribuição de hidrocarbonetos para a Europa, como alternativa à entrega de gás via o Nord Stream. A proposta, que foi reforçada em janeiro de 2023, visa a viabilizar a exportação através do gasoduto Turk Stream, que corre sob o mar Negro. As tratativas dos dois países nesse setor estão relativamente avançadas, na medida em que, desde agosto de 2022, a Turquia paga parte do gás importado da Rússia em rublos, mas a ideia de transformar a Turquia em um *hub* de triangulação do gás russo à Europa ainda não se concretizou.

Outra forma de atuação da Turquia diante do conflito na Ucrânia, coincidente com a postura de NAA, é a sua posição como fiadora da Iniciativa do Mar Negro de Comércio de Grãos, acordo que permitiu a retomada das exportações de cereais ucranianos, bloqueados nos portos do mar Negro, devido aos combates. Ademais, o país já se voluntariou em diversas ocasiões para participar das negociações em prol do fim das hostilidades.

g) África

A África também ecoa a posição do não alinhamento. O continente não conta com grandes potências mundiais em seu território e não está tão próxima geograficamente desse tipo de polo de poder como, na Ásia, os países da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) estão da China, por exemplo. Dessa forma, o cálculo estratégico da maioria dos Estados africanos tem sido o fortalecimento da integração regional, com cooperação do sistema da ONU, e o distanciamento da região de controvérsias globais, como forma de atrair comércio e investimento. Pierre Sané, presidente do *Imagine Africa Institute* e ex-secretário-geral da Anistia Internacional, por exemplo, denúncia o recrutamento de mercenários pela embaixada ucraniana em Senegal e demanda que a guerra não seja trazida às costas africanas.

É possível que tal cálculo estratégico explique, para uma porção significativa de nações africanas, a manutenção de laços comerciais com a China e a Rússia, assim como embase a não condenação veemente da invasão russa na Ucrânia, inclusive com reflexos nas votações de resoluções contrárias aos interesses russos na AGNU e no CSNU. Justifica-se a postura de neutralidade com base nos elementos da ordem internacional atual que permitiram a histórica exploração do continente, como o uso da violência contra povos africanos, o desprezo por iniciativas locais de manutenção da paz e a falta de atenção dada às demandas de reforma dos sistemas multilaterais vindas do continente. Assim, a despeito da crítica proveniente de lideranças

europeias, no sentido de que a neutralidade significaria uma traição dos países africanos à defesa de uma ordem internacional baseada em regras, não haveria, entre as lideranças africanas, interesse em manter esta ordem internacional no estado em que se encontra, mas, sim, em reformá-la.

Dessa forma, a visão africana de uma ordem internacional ideal baseia-se no princípio da igualdade e na necessidade de se levar a cabo reparações históricas. Ademais, as demonstrações de solidariedade africana, a não retaliação imediata contra os antigos colonizadores do continente e o histórico de reconciliação entre povos em guerra são parte daquilo que o continente como um todo tem a ensinar à comunidade global em termos de relações internacionais. Nesse quadro, o histórico de busca pela paz posiciona os países do continente em uma condição moralmente favorável para reivindicar uma transformação da ordem global, condizente com as experiências históricas africanas de busca por autodeterminação, justiça e reconciliação, além de tornar menos adequada a defesa intransigente das instituições multilaterais, sobretudo o CSNU, e das normas internacionais, em geral, conforme atualmente se configuram.

Apesar da postura não alinhada que predomina no continente, a influência chinesa e russa vem crescendo nos últimos anos. Maior parceira econômica do continente africano, a China intensifica sua influência política por meio de investimentos externos diretos, ajuda financeira, projetos de infraestrutura, compra de terras e perdão de dívidas. O objetivo de Pequim com essa investida na África é assegurar o fornecimento de matérias-primas das quais a China não é autossuficiente (petróleo, minerais e grãos), o que indiretamente influencia a visão dos países africanos sobre a aliança com o gigante asiático. Nesse aspecto, os discursos da cooperação Sul-Sul, da não intervenção em assuntos internos dos países e da solidariedade anticolonial aumentam o poder de atração dos investimentos chineses na perspectiva dos países da região. Ademais, só na África Subsaariana, 43 países aderiram à Iniciativa do Cinturão e Rota (BRI, na sigla em inglês) da China.

No que tange às relações com a Rússia, tem destaque a atuação do Grupo Wagner, grupo de mercenários intimamente relacionado com o governo de Moscou. A atuação dessa instituição paramilitar é notável na Ucrânia, na República Centro-Africana (RCA), na Líbia, no Mali e, recentemente, no Burkina Faso, sendo possível ainda que atuem no Cameroun, no Sudão e na República Democrática do Congo (RDC). Os países afetados pela insurgência de movimentos rebeldes ou separatistas veem Moscou como uma alternativa perante o afastamento da França da região, como nos casos do Mali e do Burkina Faso.

Segundo o analista Julian Rademeyer[56], o Grupo Wagner evoluiu, ao longo do tempo, dos serviços militares privados para uma rede de relações e negócios com empresas em vários países africanos, operando em uma zona cinzenta entre atividades mais ou menos ilegais. Especula-se que o grupo leve a cabo operações econômicas nos mercados de madeira, ouro, açúcar e álcool no continente. Em que pese a retirada de pessoal do Grupo Wagner da África para participar nas batalhas na Ucrânia, a atuação dessa instituição continua exercendo forte influência sobre os governos locais, o que pode estar diretamente relacionado ao não alinhamento de muitos países africanos e, em alguns casos, como o de Mali e Eritreia, ao voto contrário à condenação da agressão russa na AGNU.

h) África do Sul

Destaca-se o caso da África do Sul, devido à crítica de países ocidentais centrada na postura do país em relação ao conflito na Ucrânia. De forma geral, o país adota uma política exterior

[56] Julian Rademeyer trabalha na rede Iniciativa Global contra o Crime Organizado Transnacional.

voltada para a neutralidade, condenando violações do Direito Internacional e agressões militares entre países, inclusive, inicialmente, a Rússia. No entanto, a África do Sul vem abrandando significativamente a condenação da agressão à Ucrânia. Além disso, vem abstendo-se, na AGNU, das resoluções que condenavam a invasão russa, sob a justificativa de que clamava as duas partes do conflito à negociação. O país também justifica sua posição com base na concepção de que o conflito não é propriamente uma guerra entre a Rússia e a Ucrânia, mas, sim, uma guerra por procuração entre a OTAN e Moscou. Em resumo, a posição oficial da África do Sul é a defesa dos princípios da soberania e da integridade territorial, de acordo com os preceitos da Carta da ONU, em paralelo ao reconhecimento de que a Rússia, de fato, violou a lei internacional ao invadir a Ucrânia, mas sem apoiar condenações explícitas a tal agressão.

Outros elementos relevantes da política externa sul-africana – os quais dialogam diretamente com a ideia de NAA – são trazer a Rússia para a mesa de debate, inclusive nas agendas de negociações ofuscadas pelo conflito na Ucrânia, tais quais a questão da mudança do clima, a guerra no Iêmen, questões de energia e de segurança alimentar. Também se destaca, entre as preocupações do país em termos internacionais, a defesa dos espaços multilaterais como fóruns privilegiados de negociação, aliada à necessidade de reforma ou reformulação do CSNU, sobretudo diante da incapacidade do órgão de responder à crise ucraniana. Além disso, a ideia de solidariedade aos países envolvidos em questões de independência e liberação nacional, como o Saara Ocidental e a Palestina, é um fator basilar na ação exterior sul-africana.

Finalmente, cabe destacar a participação da África do Sul nos BRICS. Trata-se do menor país do bloco. Para o país africano, estar presente em um fórum de negociação como este, com gigantes geopolíticos como a Rússia e a China, que compartilham muitas das visões de reforma do sistema multilateral, adiciona outra camada à questão da solidariedade internacional em sua política externa. Destaca-se que a África do Sul realizou, em fevereiro de 2023, exercício militar com a Rússia e a China, na costa sul-africana, na semana em que se registrou um ano de guerra na Ucrânia. Também chamam atenção os históricos laços entre o partido político Congresso Nacional Africano (CNA) e Moscou, na medida em que a URSS apoiou o movimento do CNA contra o *apartheid* com armas e financiamento, além de haver oferecido treinamento militar e formação profissional para alguns membros da CNA. Um teste importante da posição sul-africana em relação à guerra na Ucrânia e suas consequências é a visita do presidente russo Vladimir Putin, em agosto de 2023, na ocasião da XV Cúpula dos BRICS. Ante o mandado de prisão, emitido por crimes de guerra, do Tribunal Penal Internacional (TPI), o país deverá decidir: se executa o pedido de prisão, caso o mandatário russo, de fato, desembarque no país; se o ignorará sob a justificativa de imunidade de chefe de Estado, violando normas internas e internacionais, dado que a África do Sul é Estado-Membro do TPI; ou se encontra uma alternativa, como a participação virtual de Putin no evento e presencial de seu chanceler, Sergey Lavrov.

i) ASEAN

Não há consenso ou coordenação entre os países da ASEAN no que concerne ao conflito na Ucrânia, a despeito de muitos governos do bloco serem exemplos do não alinhamento em termos de política externa. Singapura adotou algumas das sanções ocidentais contra a Rússia, ao passo que a Indonésia apenas condenou a invasão, rejeitando as sanções. Ao mesmo tempo, Myanmar apoiou a operação militar na Rússia, e Laos e Vietnã recusam-se a condenar as ações de Moscou.

Essa diversidade de posições coaduna-se com a diversidade de relações militares que cada país da região leva individualmente a cabo no plano internacional. Singapura e Filipinas possuem laços militares estreitos com os EUA, por exemplo, enquanto Malásia e Singapura desenvolveram parcerias com o Reino Unido, Austrália e Nova Zelândia[57], e China, Laos, Mianmar e Tailândia realizam operações conjuntas sobre o rio Mekong. Ademais, a diversidade de posições pode estar legada às relações com a China, uma vez que os países da ASEAN tanto temem a hegemonia chinesa na região quanto se aproveitam dessa mesma hegemonia, seja em termos militares, seja no âmbito econômico.

A polarização entre EUA e China toma a forma, na região, de uma disputa por influência. O Sudeste Asiático é palco de uma crescente presença militar chinesa – como atesta o acesso chinês à base naval de Ream no Camboja –, ao mesmo tempo que se levam a cabo diversos projetos de infraestrutura no âmbito da BRI. Do lado norte-americano, o esforço diplomático tem por objetivo evitar que mais países se engajem em projetos econômicos liderados pelos chineses, além de pressionar para que se abandonem o uso de tecnologias provenientes desse país, em diversos setores econômicos, ainda que sejam mais baratos que os fornecidos pelo Ocidente. No aspecto econômico, por um lado, a bipolarização pode ser benéfica aos países da região, a exemplo do Vietnã, que recebeu investimentos dos EUA, antes direcionados à China, devido ao processo de *decoupling* das duas economias[58]. Por outro, teme-se que tal disputa leve a um panorama de reversão dos ganhos econômicos que, de forma geral, o Sudeste Asiático observou desde o fim da Guerra Fria, com a liberalização comercial e a assinatura de tratados de livre comércio.

Nesse quadro, iniciativas de integração regional, tais como a ASEAN, fortalecem a capacidade diplomática dos países da região de resistirem a pressões das duas grandes potências. Considerando-se a lembrança da violência que a polarização da Guerra Fria levou à região, um instrumento de integração como a ASEAN permite aos países do Sudeste Asiático fazer frente à pressão política chinesa, sem que seja automaticamente necessário um esforço de dissuasão em relação a Pequim vindo de Washington, isto é, permite proteger-se de influências externas de forma mais autônoma, por vezes até jogando com a rivalidade entre os dois polos de poder a seu favor.

A característica dos regimes políticos da região também exerce um papel importante nessa dinâmica de poder bipolar. Na medida em que a rivalidade com a China, no campo do discurso das autoridades norte-americanas, se justifica com base na ideia de defesa da democracia, a retórica dos EUA pode não encontrar respaldo entre seus interlocutores locais, dado que a integração entre esse grupo de países gira ao redor da tolerância à pluralidade de ideologias e às diversas formas de governo. Nesse espírito, a pressão de Washington para que "se escolha um lado", especialmente durante a política de "Indo-Pacífico aberto e livre", da gestão de Donald Trump, afasta, em vez de aproximar os países da região aos EUA. Já quanto às desvantagens do intenso relacionamento econômico com a China, destaca-se a questão da insustentabilidade das dívidas relativas aos investimentos chineses, que crescem em níveis alarmantes em países como Laos e Indonésia. Somam-se a isso as preocupações com a saúde econômica da China diante das dificuldades a respeito das crises de COVID-19 (política de "COVID zero" e, depois, a flexibilização) e o embate legal e político com os países da região referente ao mar do Sul da China.

Diante desse cenário, a perspectiva de NAA para os países da ASEAN torna-se atrativa, dado que a mera neutralidade ou a inação diante da polarização é uma perda de oportunidade de se obter ganhos estratégicos, tornando-os meros espectadores de uma disputa geopolítica em sua

---

[57] O chamado *Five-Power Defense Agreement*.

[58] A Indonésia também recebeu investimentos dos EUA, inclusive a instalação de algumas empresas como Amazon, Microsoft e Tesla.

própria região. Dessa forma, manter-se neutro significa agir diplomaticamente de forma calculada e planejada. Não obstante, destaca-se que há autores que classificariam a postura conjunta dos países da ASEAN mais como multialinhamento do que não alinhamento.

Apesar da diversidade de posturas em termos de política externa no bloco, os países agiram em conjunto, em 2019, na ocasião da publicação do "Panorama do Indo-Pacífico"[59], por meio da qual explicitamente rejeitaram uma competição regional na lógica de soma-zero por nenhuma potência que fosse. Também visando ao protagonismo e autonomia em sua própria região, os países da ASEAN organizam as Reuniões de Ministros da Defesa (ADMM, na sigla em inglês) no formato ADMM-Plus, que reúne representantes da China, da Rússia e dos EUA, um espaço multilateral em que se privilegia o esforço de cooperação com múltiplos atores.

É também parte de uma estratégia de não alinhamento o engajamento com atores extrarregionais. Em 2022, o Camboja sediou a Cúpula do Leste Asiático de Alto Nível, a Tailândia recebeu o Fórum de Cooperação Econômica da Ásia-Pacífico, e a Indonésia presidiu o G20. Com efeito, na reunião de Bali, do G20, os presidentes Joe Biden e Xi Jinping encontraram-se pessoalmente pela primeira vez desde que o presidente estadunidense assumiu o posto.

j) China diante do conflito entre Rússia e Ucrânia

Da perspectiva chinesa, o conflito na Ucrânia não está desassociado da pressão norte-americana sobre o entorno regional e estratégico de Pequim. Os EUA vêm pressionando a China por meio da instalação de baterias antimísseis na Coreia do Sul, pela leniência em relação ao rearmamento japonês, pelas visitas de alto-nível a Taiwan e, ainda, pelo alegado incentivo à Índia para tensionar as áreas de fronteira sino-indiana. No campo tecnológico, há as sanções em relação às operações da Huawei e ao acesso à tecnologia de produção de *microchips*. Soma-se a tudo isso, a formação do AUKUS e a intensificação das atividades do QUAD.

Nesse contexto, para o pesquisador Marcos Cordeiro Pires[60], uma derrota política e militar da Rússia poderia levar a um aumento da pressão ocidental, sobretudo dos EUA, sobre a China, reposicionando-a como o "alvo da vez". A derrota de Moscou, nessa interpretação, implicaria uma redução da importância da investida estadunidense no Leste Europeu e a reorientação de esforços para o Extremo Oriente. Por outro lado, para o pesquisador, se a Rússia vence a guerra, os estadunidenses tenderiam a acelerar o processo de *decoupling* econômico em relação à China e à Rússia – um cenário provável, porém contrário ao interesse chinês de manter ativos o comércio internacional e as cadeias globais de valor.

Nesse quadro, se a China opta por apoiar explicitamente a Rússia no esforço de guerra, todas as sanções colocadas contra Moscou serão também impostas contra Pequim, prejudicando o cenário econômico-comercial e financeiro do país, que já se encontra relativamente afetado pela desorganização das cadeias globais de valor e pela redução do investimento direto e do nível de crescimento da economia, causados tanto pela pandemia de COVID-19, quanto pelas sanções contra a Rússia. Neste caso, poder-se-ia resultar em uma ruptura total do processo de globalização, danoso à economia chinesa. Dessa forma, a posição chinesa diante do conflito pode ser entendida

[59] Em inglês, "Outlook on the Indo-Pacific".

[60] Marcos Pires é vice-coordenador do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, da Universidade Estadual Paulista (UNESP), da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), e membro do Instituto de Estudos Econômicos Internacionais (IEEI) da UNESP.

como a busca pela manutenção de seus compromissos políticos com a Rússia, sem que isso deixe transparecer que esteja burlando as sanções impostas pelos EUA.

k) Opinião pública

A pesquisa de opinião pública da *Europe's Stories* revela mais detalhes sobre a bipolarização mundial e a postura de países não alinhados. As entrevistas realizadas nos países ocidentais revelam a tendência de percepção de que o bloco ocidental se encontra mais consolidado, vendo-se os europeus e os norte-americanos, mutuamente, com similaridades no que tange às posturas frente a questões globais. A opinião pública desse polo de poder tende a concordar que os países devem ajudar a Ucrânia, mesmo que isso signifique prolongar a guerra; veem a Rússia como adversária; e preveem a formação de uma ordem política bipolar tendo nos polos EUA e China.

Por sua vez, as populações de países como China, Índia e Turquia opõem-se a essas preferencias, dado que desejam um fim rápido à guerra, mesmo que a Ucrânia tenha que ceder territórios. Ademais, as populações da Rússia, da China e da Turquia (e em grande medida da Índia) veem como mais provável um mundo multipolar, embora, entre os indianos, se considere como provável um mundo dominado pelos EUA, e, somente entre os chineses, haja ampla visão de que a China dominará o cenário internacional.

A pesquisa também se debruça sobre a percepção do poderio militar russo. Em países como Índia, Turquia, China e Rússia, a resposta mais frequente considera que a Rússia, com a invasão da Ucrânia, parece mais forte do que se pensava – apesar de a resposta que considera que a Rússia é e sempre foi forte também tenha sido bastante selecionada. Em lugares como EUA, Europa e Reino Unido, ao contrário, as respostas majoritariamente apontam para a percepção de que a Rússia parece mais fraca do que se esperava antes do conflito.

XIII. Ordem internacional

a) Conceito de ordem e de ordem internacional para Hedley Bull

Hedley Bull associa o termo "ordem" à ideia de coisas que estão relacionadas entre si de acordo com uma certa estrutura e cuja relação recíproca não é fruto puramente do acaso, mas contém algum princípio discernível. Segundo Bull, "ordem internacional significa um padrão de atividade que sustenta os objetivos elementares ou primários da sociedade dos estados, ou sociedade internacional", mesmo que em um sistema internacional anárquico.

Bull também diferencia os conceitos de "sistema internacional" ("quando dois ou mais estados têm suficiente contato entre si, com suficiente impacto recíproco nas suas decisões, de tal forma que se conduzam, pelo menos até certo ponto, como partes de um todo") e de "sociedade internacional" ("quando um grupo de estados, conscientes de certos valores e interesses comuns, formam uma sociedade, no sentido de se considerarem ligados, no seu relacionamento, por um conjunto comum de regras, e participam de instituições comuns").

Ainda para o autor, os objetivos básicos da ordem internacional seriam a preservação do próprio sistema e da sociedade de estados, a manutenção da independência ou da soberania externa dos Estados individuais e a manutenção da paz, além dos objetivos gerais a toda vida social: a limitação da violência que resulte na morte ou em dano corporal, o cumprimento das promessas e a estabilidade da posse mediante a adoção de regras que regulem a propriedade.

Bull fala ainda de "ordem mundial" ("os padrões ou disposições da atividade humana que sustentam os objetivos elementares ou primários da vida social na humanidade considerada em seu conjunto", com base no reconhecimento de que "a ordem mundial poderia, em princípio, ser alcançada por outras modalidades de organização política universal" que não o sistema de Estados).

b) Ordem internacional liberal contemporânea

A partir da análise da Escola Inglesa, conclui-se que a ordem internacional liberal é um padrão de atividades que emergiu em determinado momento temporal para dar sustentação aos objetivos da sociedade internacional. Muito embora tenha raízes anteriores, pode-se adotar dois diferentes pontos de partida para a atual ordem internacional liberal.

Para John Mearsheimer, uma ordem pode ser considerada internacional se incluir todas as grandes potências existentes. A partir dessa definição, a existência de uma ordem verdadeiramente internacional no pós-Segunda Guerra Mundial pode ser questionada, porque, embora a União Soviética (URSS) – e outros países do bloco soviético – seja fundadora da Organização das Nações unidas (ONU), não se integrará a diversas outras instituições até o fim da Guerra Fria. Por outro lado, as "potências inimigas" e os países recém-independentes durante o processo de descolonização afro-asiáticas vão sendo gradativamente incorporados àquela organização, reforçando-lhe o caráter universal. Mearsheimer considera, contudo, que o pós-Segunda Guerra Mundial originou uma nova ordem internacional realista (o período anterior já seria realista, mas em bases multipolares), limitada em escopo (a ONU seria seu grande exemplo) e marcada pela bipolaridade, em que cada um dos polos liderava ordens circunscritas também realistas. A Guerra Fria seria o ponto de transição para uma ordem internacional liberal.

Mais em linha com John Ikenberry, pode-se, por outro lado, apontar que, desde o pós-Segunda Guerra Mundial, já estaria em consolidação a atual ordem internacional liberal, tendo em

conta que muitos dos princípios que a balizam já estavam ali sendo gestados e já estariam refletidos inclusive na ONU. Essa ordem liberal passaria por diferentes fases de maturação, tendo a Guerra Fria (e talvez o fim do padrão Bretton Woods antes dela) como um dos pontos de mudança.

A ordem internacional do pós-Segunda Guerra Mundial (e do pós-Guerra Fria) está baseada na institucionalização da segurança coletiva (como já ocorrera no fim da Primeira Guerra Mundial, o que, somado ao fato de que o Conselho de Segurança – CSNU – é composto por cinco membros permanentes e potências nucleares, dá algum elemento realista à ordem) e na proscrição da guerra (exceto nos casos de legítima defesa individual ou coletiva ou ação autorizada pelo CSNU). Dão-lhe sustentação um conjunto de valores e de princípios compartilhados pela sociedade internacional associados ao liberalismo, especialmente político, em um primeiro momento (em que se destacam valores e princípios como igualdade soberana e não intervenção, democracia e Estado de direito, promoção e proteção dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, respeito ao Direito Internacional), passando paulatinamente a abarcar o escopo econômico (com a erosão do Estado de bem-estar social e o fortalecimento do neoliberalismo e da promoção do livre comércio em nível multilateral e regional).

O “padrão de atividades” dessa ordem internacional do pós-Segunda Guerra Mundial tem, como algumas de suas características, a proliferação de organizações internacionais, a dominância democrático-liberal atlântica em sua estruturação e as particularidades do cenário de Guerra Fria. Se considerar que a ordem internacional já é liberal desde o fim da Segunda Guerra Mundial, o primeiro momento de transição acontece nos anos 1970, em razão do fim do padrão de Bretton Woods e do que John Ruggie chamou *embedded liberalism* (o liberalismo que conjuga a promoção da abertura de mercados e do livre comércio internacional com a manutenção de estados de bem-estar social domesticamente), que resultará na expansão do liberalismo, em sua perspectiva econômica, também para o interior das unidades do sistema.

A segunda (ou primeira) transição significativa é o fim da Guerra Fria, que promoverá uma “nova ordem mundial”, ou uma ordem verdadeiramente internacional (a ordem do “Fim da História” de Fukuyama), que nada mais foi do que a expansão em nível de fato global da ordem liberal (seja internacional, seja a circunscrita na zona de influência da Ocidente) do pós-Segunda Guerra Mundial, por meio da universalização das instituições, de regimes (com a proliferação de novos temas, acompanhada de novas organizações internacionais), do livre comércio e do livre mercado (Consenso de Washington) e da democracia liberal, com base na lógica de promoção da paz sustentada pelos liberais e baseada no tripé institucionalismo liberal, interdependência econômica e paz democrática. Para Mearsheimer, esse movimento de universalização (a exportação dos valores do Estado hegemônico) não poderá perpetuar-se indefinidamente, tendo em conta a efemeridade de ordens que se baseiam em elementos “ideológicos” (“*any ideological international order based on a universalistic ideology, such as liberalism or communism, is destined to have a short life span, mainly because of the domestic and global difficulties that arise when the unipole seeks to remake the world in its own image. Nationalism and balance of power politics work to undermine the requisite social engineering in countries targeted for regime change, while nationalism also creates significant problems on the home front for the sole pole and its ideological allies. (...) An ideological order can also come to an end in a second way. New great powers could emerge, which would undermine unipolarity and lead to either a bipolar or a multipolar system. In that event, the ideological order would be replaced by bounded and international realist orders.*”). Essa debilidade se revela no fracasso da “exportação” do modelo democrático-liberal para algumas regiões do globo, em especial o Oriente Médio ou, em certa medida, a Rússia e a China atuais, e também na emergência de novos polos de poder atualmente.

c) Transformações recentes na ordem internacional liberal

Entre as evidências de que a ordem internacional tem passado por transformações nas últimas duas décadas, destaca-se uma série de episódios que impactam o funcionamento do sistema internacional e atuam como forças centrífugas ao padrão de atividades previamente estabelecido ou aos princípios e valores sustentados pela ordem. Entre eles, o que Mearsheimer chamou "hiperglobalização" (a expansão descontrolada da globalização econômica, que teria resultado na perda de empregos, na redução de salários e no aumento da desigualdade de renda, provocando a erosão do apoio popular à ordem liberal); a eclosão da crise financeira global de 2008-2009; o retraimento do internacionalismo pós-Guerra Fria dos Estados Unidos (EUA); o enfraquecimento e a redução em termos quantitativos do número de democracias liberais; o fortalecimento do nacionalismo em detrimento do internacionalismo e do multilateralismo; a emergência de novas dinâmicas de terrorismo e extremismo violento; e os impasses no sistema multilateral de comércio. Como eventos centrífugos específicos, podem ser destacados o Brexit, a política externa norte-americana do governo Trump (retirada de algumas organizações e tratados internacionais, maior protecionismo comercial) ou o fortalecimento de partidos e políticos nacionalistas ou populistas em diferentes países.

De maneira particular, é importante reconhecer, entre as transformações, a mudança do eixo geopolítico e geoeconômico global para a Ásia-Pacífico e o fortalecimento em geral de países emergentes. Nesse sentido, destacam-se, quanto ao eixo Ásia-Pacífico, a ascensão (por que não reascensão após o século de humilhações?) da China, o renascimento da Rússia, a posição já tradicional ocupada pelo Japão, o desenvolvimento da Coreia do Sul, a ameaça nuclear da Coreia do Norte, a importância da Índia, o crescimento dos países da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês) e a decisão da administração de Barack Obama de promover um pivô para aquela região. Quanto ao fortalecimento em geral de países emergentes, pode-se mencionar em termos econômicos, políticos e geopolíticos a ocupação de mais espaços no sistema internacional por países como Brasil, Turquia e México. Exemplos concretos dessas transformações estruturais estariam nas reformas recentes no sistema internacional, como as quotas no Fundo Monetário Internacional (FMI), e o estabelecimento de uma série de novos agrupamentos ou organizações internacionais, de caráter político, econômico ou de cooperação, centrados em países em desenvolvimento, como é o caso do BRICS ou do Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (BAII). Tais transformações, até o momento, não implodiram os valores e princípios que fundamentam a atual ordem internacional, de modo que se costumou classificar o movimento dos países emergentes (ou re-emergentes) de "revisionismo *soft*".

Ainda como parte da análise sobre as transformações pela qual a ordem internacional liberal tem passado nas últimas duas décadas, é imprescindível refletir sobre as transformações na polaridade do sistema, com a consolidação da UE e com a emergência e a re-emergência de potências regionais. Para informações adicionais a respeito, ver a subseção sobre transição de poder na seção sobre "conceito(s) de poder" e a seção a respeito do debate contemporâneo sobre a polaridade no sistema internacional, ambos neste capítulo.

d) Impactos da pandemia de COVID-19 sobre a ordem internacional liberal

A pandemia de COVID-19 impactou de diferentes maneiras a ordem internacional liberal. Em termos econômicos, em primeiro lugar, destaca-se a forte crise econômica provocada em termos internacionais, embora com efeitos distintos em cada região ou país, sem que se possa

identificar padrão parecido com os impactos da crise financeira global de 2008-2009. Tais efeitos distintos estariam relacionados com diversos fatores, como as medidas de resposta à pandemia e o grau de imposição de restrições às circulações, a intensidade dos impactos da pandemia sobre a economia e a sociedade e seu grau de resiliência, o ritmo de crescimento econômico pregresso e o impacto dessincronizado da pandemia nos diversos continentes e em suas economias, afetando inicialmente mais a Ásia e depois espalhando-se pela Europa, América e África. Políticas de recuperação econômica, de maneira geral, buscaram fortalecer o papel do Estado na economia, o que tendeu a provocar inflação e aumento do endividamento público. A crise econômica também tem ampliado o endividamento externo da quase totalidade dos países, muitos dos quais ampliaram seu endividamento junto à China em razão da dependência diante de investimentos chineses realizados nos últimos anos. Estratégias de recuperação igualmente vêm buscando sustentar-se em discursos que conciliem maior resiliência a crises futuras e sustentabilidade ("recuperação verde"). A pandemia tem provocado discussões sobre um eventual movimento de desglobalização ou de reglobalização, em especial pelas preocupações despertadas quanto à dependência externa e a alta integração a cadeias globais de valor. Discute-se, igualmente, o recurso ao *nearshoring* e ao *onshoring*, isto é, reduzir a amplitude geográfica das cadeias de valor ou concentrar novamente todo o processo produtivo em uma única localidade, para evitar que evento disruptivo distante do centro de tomada de decisões afete toda a cadeia, assim como a necessidade de diversificação de origens dos insumos e produtos importados.

Entre outros efeitos econômico-sociais importantes para a ordem internacional, destacam-se: 1) a digitalização de processos e do trabalho aprofunda o *gap* de exclusão digital entre os países e dentro deles; 2) no que tange à segurança alimentar, a pandemia não teve impactos tão negativos como a da crise de alimentos da década passada, mas a eclosão do conflito na Ucrânia tem provocado preços recordes nos alimentos, escassez de fertilizantes e aumento dos níveis de insegurança alimentar; 3) a desaceleração das economias com a pandemia impactou, por sua vez, a demanda e por conseguinte o preço da energia (petróleo), os quais também foram afetados pela recuperação econômica pós-pandemia e, principalmente, pelo conflito na Ucrânia; 4) em termos comerciais, a OMC chegou a prever que, em um cenário pessimista, os fluxos comerciais poderiam reduzir-se em até 32%, mas, na realidade, a queda não foi superior a 6% no primeiro ano de pandemia; 5) a disseminação da prática de restrições às exportações, em especial de produtos e equipamentos médicos, consolidando um "nacionalismo de vacinas", concorreu com fenômenos como a "diplomacia das máscaras" exercida pela China e a "diplomacia das vacinas", pela China, Índia e mais recente pelos EUA; 6) dificuldades na produção e na distribuição de vacinas, remédios e tratamentos provocaram discussão sobre o papel da propriedade intelectual na saúde pública e no provimento de alegados bens públicos globais.

A pandemia teve diversas consequências políticas. A primeira grande discussão em termos políticos que foi feita é a de seus impactos sobre o Estado-nação. Analistas divergem sobre o enfraquecimento (sob o argumento de que a crise não respeita fronteiras e de que a melhor resposta possível é por meio de cooperação internacional) ou a reafirmação (a maioria dos países respondeu à crise eminentemente de maneira nacional, inclusive por meio da imposição de restrições à circulação e fechamento de fronteiras) do Estado-nação diante dos desafios provocados pela pandemia. Outra discussão igualmente importante é a da capacidade e da eficácia das respostas de cada tipo Estado (Estados federais, como EUA e Brasil, demonstraram maiores desafios de gestão da crise do que Estados unitários, como Portugal e França) e de regime político (democracias e autocracias demonstraram possuir pontos positivos e negativos no enfrentamento à pandemia). Também podem ser apontados como efeitos políticos de mais curto prazo os reflexos sobre as

popularidades de líderes nacionais em razão do maior ou menor sucesso de suas respostas à pandemia, a valorização dos governos locais e subnacionais, um novo ciclo de discussão sobre Estado mínimo ou Estado interventor, os efeitos sobre processos eleitorais ocorridos desde 2020, em especial as eleições presidenciais norte-americanas, e a ampliação da vigilância e do monitoramento dos cidadãos *vis-à-vis* os direitos humanos.

De uma perspectiva sistêmica, o grande questionamento que tem sido feito por analistas é qual será o impacto da pandemia sobre a relação entre as grandes potências e se é possível apontar um "vencedor" geopolítico para essa crise. Se, por um lado, há quem defenda que a crise demonstra que estamos mais próximos de um cenário bipolar, em meio a uma nova Guerra Fria, com o fortalecimento relativo da China e a erosão da hegemonia dos EUA, outros indicam que a China também saiu prejudicada em termos de imagem internacional ou de desaceleração de seu crescimento econômico e que a pandemia tem reforçado o multilateralismo (mesmo que se desenvolvendo em cenário virtual) e uma ordem multipolar.

Discussão válida no que diz respeito ao fortalecimento ou não da China compreende os movimentos chineses no seu entorno imediato, como o confronto entre tropas chinesas e indianas em sua fronteira ou a adoção de lei de segurança nacional para Hong Kong, ao mesmo tempo que se pode apontar como reações a tomada de posição mais assertiva dos EUA quanto a práticas chinesas no mar do Sul da China; a tentativa dos EUA de compor uma robusta coalizão internacional que isole a China por meio de um G7 ampliado ou do Quad; os envios de missões de alto nível dos EUA a Taiwan; o fechamento de consulados de um país no outro; reações internacionais, em especial ocidentais, às políticas chinesas para Hong Kong ou para Xinjiang; maior resistência ao 5G chinês e a proibição de aplicativos chineses em diferentes países; a manutenção e o aprofundamento em alguns casos, pelo governo Biden, das principais linhas que vinham sendo adotadas na política estadunidense para a China, com revalorização da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e do G7, realização de Cúpula do Diálogo de Segurança Quadrilateral (QUAD), lançamento do *Build Back Better World* (B3W) como contraposição à Iniciativa do Cinturão e Rota (BRI), entre outros. Por outro lado, a erosão da hegemonia norte-americana também poderia ser apontada, dada a magnitude do impacto econômico e social da COVID-19 sobre o país e a sua incapacidade de prover bens públicos globais em meio à pandemia; poderia, no entanto, ser relativizada, com a ascensão de Joe Biden ao poder, com base na intensificação dos esforços de vacinação interna e externa, de recuperação econômica e de fortalecimento da presença multilateral dos EUA, sob o lema "*America is back*". Destacam-se também a batalha de narrativas entre os EUA e a China sobre a origem do vírus, a dificuldade de tratamento da pandemia no CSNU em razão dos poderes de veto de ambos, os reflexos sobre a atividade das organizações internacionais a exemplo da Organização Mundial de Saúde (OMS), em especial o momento de retirada durante o governo Trump, e a reflexão sobre a existência ou não de um cenário de Armadilha de Kindleberger em razão da capacidade e ao mesmo tempo da deficiência chinesas na provisão de bens públicos globais.

e) Cenários futuros para a ordem internacional

Quanto às transformações do sistema internacional, com a pandemia, a consolidação do eixo geopolítico e geoeconômico hegemônico internacional na Ásia-Pacífico parece ser uma inevitabilidade, bem como é, caso ainda houvesse dúvidas, o fim de um momento unipolar multidimensional incontestável, muito embora os EUA sigam indiscutivelmente como a maior potência militar do planeta. Quanto aos impactos da pandemia, a opinião majoritária entre os

analistas é que, por si só, não é um fator determinante para transformar o sistema, mas pode contribuir para acelerar processos em curso, como reformas de organizações internacionais em favor de maior representatividade e legitimidade.

Se se considerar, como Mearsheimer, que se vive os derradeiros momentos da atual ordem internacional liberal, a qual já vinha em decadência ao menos desde meados da década, em especial por ter-se consolidado em bases ideológicas, é possível argumentar que se espera a emergência de um mundo multipolar (com a Rússia, por exemplo, também como um dos polos, mas também a UE e outros importantes atores resguardadas suas capacidades) com uma ordem internacional realista, acompanhado de ordens circunscritas regionais também realistas lideradas por EUA e pela China. Se se considerar, por sua vez, como Ikenberry, que a ordem internacional liberal sobreviverá, mas de maneira reformada, é possível argumentar que também se espera a superação do caráter ideológico por uma abordagem mais pragmática, em que outros atores fora do mundo ocidental, em especial a China, mas também Rússia ou Índia, por exemplo, exercerão papel de liderança no novo momento do liberal internacionalismo. Se se considerar, finalmente, como Nye, que a ordem internacional não será fortemente afetada pela pandemia, o candidato poderia argumentar que, em termos sistêmicos, os EUA seguirão como a maior superpotência em termos de *hard power*, embora, a depender de decisões políticas, possam enfraquecer-se, como teria ficado patente durante o governo Trump em meio à escalada do que chamou populismo nacionalista e autoritarismo, enquanto a China, também por movimentos realizados durante a pandemia, não tem tido sucesso em ampliar seu *soft power*.

XIV. Política externa feminista (PEF)

a) Política externa feminista (PEF)

De acordo com o *think tank Centre for Feminist Foreign Policy* (CFFP), uma política externa feminista (PEF) é "uma estrutura política que, além de centrar-se no bem-estar das pessoas marginalizadas, invoca processos de autorreflexão sobre os sistemas hierárquicos globais de política externa". Essa autorreflexão diz respeito ao questionamento acerca das forças destrutivas do patriarcado, da colonização, da heteronormatividade, do capitalismo, do racismo, do imperialismo e do militarismo.

A análise feminista de Relações Internacionais (RI) assinala que a disciplina foi elaborada a partir de uma lógica em que o universal é masculino que, segundo Ann Tickner, tenta ser ocultada por pretensa neutralidade ou objetividade. Segundo Jean Steans e Daniela Tepe Belfrage, as relações de gênero na economia, nos Estados e nas instituições organizam o regime de gênero dos sistemas internacionais e domésticos dos Estados; o padrão para as normas políticas e sociais seria delimitado com base na condição masculina e heterossexual. Assim, o fato de as mulheres e a população LGBTQIA+ terem permanecido à margem de grandes tomadas de decisões e posições de poder por tanto tempo é, concomitantemente, causa e consequência do regime de gênero que organiza o sistema internacional. Nessa lógica, Ann Tickner destaca que "*the marginalization of women in the arena of foreign policy-making through the kind of gender stereotyping that I have described suggests that international politics has always been a gendered activity in the modern state system. Since foreign and military policy-making has been largely conducted by men, the discipline that analyzes these activities is bound to be primarily about men and masculinity*".

Essa preponderância da hegemonia masculina foi, historicamente, projetada sobre o comportamento dos Estados, cujo sucesso como atores internacionais sempre foi avaliado com base em características associadas à masculinidade, tais como a autonomia e o poderio militar. A construção masculinizada das RI revela-se, dentre outros aspectos, por meio da observância das dualidades presentes na caracterização dos elementos da disciplina. Assim como o feminismo destaca a dicotomia existente entre as noções de público e privado como forma de manutenção da exclusão das mulheres dos espaços públicos de decisão, as RI são marcadas por oposições, como entre pragmatismo e idealismo, ou guerra e paz, nas quais os segundos termos, sempre associados idealmente às mulheres, confirmam os estereótipos que as afasta da cena política internacional.

b) Feminismos: diferentes perspectivas e vertentes

De acordo com Cynthia Enloe: "*feminism is a complex set of understandings about how power operates, how power is legitimized and how power is perpetuated*". O feminismo tradicional liberal tinha como foco a igualdade legal entre homens e mulheres e a defesa de direitos individuais, buscando, em especial, a eliminação das limitações legais à participação de mulheres nas esferas públicas. O entendimento de que a exclusão das mulheres deriva não apenas de questões legais, mas também de fatores sociais, econômicos e culturais, motivou diferentes perspectivas do feminismo contemporâneo. O feminismo radical destaca as causas e consequências da misoginia e do patriarcado, como sistema que privilegiaria os homens e a masculinidade, em detrimento das mulheres. O feminismo pós-colonialista prioriza os efeitos das hierarquias raciais e formuladas com base em perspectivas masculinas que sustentaram o colonialismo e persistiram mesmo após o fim da ordem colonial. O feminismo marxista atribui ao

capitalismo a fonte da opressão contra as mulheres. A vertente socialista da perspectiva feminista entende que a opressão contra as mulheres decorre tanto das estruturas de produção na economia da dinâmica capitalista, como das estruturas domésticas, que reproduzem um ciclo de opressão ao já introduzirem, desde a infância, as noções de papéis definidos conforme o gênero.

Logo, o feminismo não trata apenas de gênero – não obstante a compreensão de gênero, como conceito socialmente construído (e não biológico), seja uma de suas questões cruciais –, mas observa também as relações entre masculinidade e feminilidade e como essas noções determinam os papéis tradicionalmente desempenhados por homens e mulheres na sociedade.

c) Política externa efetivamente feminista

A fim de que uma política externa possa ser considerada efetivamente feminista, não basta que essa política trate apenas de gênero: ela deve também abordar o uso e a distribuição do poder e problematizar os conceitos basilares da política internacional. Ao buscar perspectivas não formuladas sob a égide do masculino para os conceitos da política internacional, o feminismo analisa a guerra, por exemplo, pelo viés de suas consequências, observando que mulheres e meninas costumam estar entre as mais afetadas e vulnerabilizadas pelos conflitos.

Nesse contexto, a presença de mulher, por si só, não implica em política externa efetivamente feminista. Deve-se lembrar que, apesar de os Estados Unidos (EUA) já terem tido diversas mulheres como secretária de Estado (Madeleine Albright, Condoleezza Rice, Hillary Clinton), secretária de Defesa (Christine Wormuthou) ou embaixadoras nas Nações Unidas (Susan Rice, Samantha Power, Nikki Haley), não é exemplo de promotor de uma PEF. Outro exemplo notório é a Alemanha sob o longo período de Angela Merkel no poder, que somente nos últimos meses de seu mandato como chanceler, antes de sua aposentadoria, se declarou como feminista, em termos pessoais.

d) Aplicações concretas de PEF

i. PEF na Suécia, 2014-2022

A Suécia implementou, em 2014, a primeira PEF do mundo, como parte de uma política mais ampla do governo, que se autodefine como feminista. A política sueca foi elaborada com contribuições de servidores no país e no exterior, com base em três elementos centrais e um adicional: direitos (*rights*), representação e recursos (3Rs, na sigla em inglês) e realidade das mulheres[61]. De acordo com o Plano de Ação de 2020, o serviço exterior sueco deve contribuir

---

[61] Fundamentos internacionais da PEF da Suécia: Declaração Universal de Direitos Humanos (DUDH), Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres, Declaração e Plano de Ação de Pequim e de Cairo, S/RES/1325 (Mulheres, Praz e Segurança), Agenda 2030, Plano de Ação da União Europeia (UE) para a igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres nas relações externas da UE. Elemento "Direitos": Combate à violência e discriminação que restringem a liberdade de ação. 104 países têm leis que impedem as mulheres de realizar determinados trabalhos; 59 não proíbem legalmente o assédio sexual no ambiente de trabalho; 45 não contam com leis para proteger as mulheres contra a violência doméstica; 37 não possuem leis para proteger as trabalhadoras grávidas contra a demissão; 18 possuem leis que autorizam os homens a impedirem suas esposas de trabalhar. Elemento "Representação": Promover a participação e a influência das mulheres nos processos decisórios. Dos 31 grandes processos de paz entre 1992-2001, apenas 9% dos negociadores eram mulheres; dos que assinaram acordos de paz, elas eram menos de 4%. Em 2017, havia apenas 17 chefes de Estado no mundo. Elemento "Recursos": Destinação de recursos para promover a igualdade de gênero. As mulheres são donas de menos de 20% dos recursos terrestres do mundo.

para: o gozo pleno de direitos humanos, liberdade de violências, participação na prevenção e resolução de conflitos e peacebuilding pós-conflito, participação política e influência em todas as áreas da sociedade, direitos econômicos e empoderamento e direitos sexuais e reprodutivos dentro da realidade das mulheres. Nesse sentido, no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), a Suécia foi a maior doadora do ONU Mulheres e da Ação da ONU contra a violência sexual em conflitos. Mesmo com a abrangência do plano, a política sueca ainda adota uma concepção binária de gênero e não considera pessoas LGBTQIA+. Há ainda contradições, como a exportação de armas para conflitos, como o do Iêmen.

Nota-se que México, Canadá e França seguiram, após 2014, o exemplo sueco, ainda que por curto período de tempo. Ademais, em parte devido à PEF, a Suécia adquiriu uma reputação internacional de defesa dos direitos femininos, porque o país teria sido pioneiro no reconhecimento da igualdade de gênero como crucial para os objetivos de política exterior.

Ainda em relação à PEF sueca, em outubro de 2022, o novo governo sueco, cujo novo ministro das Relações Exteriores é Tobias Billström, anunciou o abandono dessa política. Uma das razões alegadas foi a de que o rótulo de "feminista" à política externa obscureceria o fato de que essa política externa precisa estar baseada nos interesses e nos valores suecos.

ii. PEF na Noruega, 2015

O anúncio data de 2015, mas não usa o termo feminista, apesar de ter um plano de ação que contempla políticas para mulheres (educação igualitária e de qualidade, participação igualitária de mulheres na vida política, direitos econômicos para mulheres e oportunidades para mulheres participarem no mercado de trabalho, eliminação da violência e de práticas nocivas contra mulheres e garotas, saúde sexual e direitos reprodutivos para mulheres e meninas).

iii. PEF no Canadá, 2017

A PEF foi anunciada em 2017, com compromissos ambiciosos de investimento de pelo menos 95% da ajuda bilateral ao desenvolvimento a projetos relacionados. A política canadense se centra na cooperação internacional e apresenta seis áreas de ação: 1) igualdade de gênero e empoderamento de mulheres e meninas; 2) dignidade humana; 3) educação; 4) ação humanitária orientada ao gênero; 5) crescimento para todos, meio ambiente e ação climática; e 6) governança inclusiva, paz e segurança.

iv. PEF na França, 2018

A estratégia internacional sobre a igualdade de gênero foi anunciada em 2018, com cinco objetivos ligados à ajuda ao desenvolvimento: 1) promover uma cultura institucional de igualdade de gênero e de integração de questões de gênero no Ministério e em suas agências; 2) incrementar a atuação política francesa em questões de igualdade de gênero; 3) aumentar e melhorar a integração da igualdade de gênero na ODA; 4) melhorar e fortalecer a visibilidade, a transparência e a *accountability* de ação do ministério e suas agências sobre a questão; e 5) fortalecer laços com atores da sociedade civil, setor privado e pesquisadores para lutar contra a desigualdade.

v. PEF no México, 2019

A PEF foi anunciada em 2019 e adotada em 2020, em um contexto de aumento dos protestos internos contra as taxas de violência de gênero e de falas machistas do atual presidente, sendo o país o primeiro da América Latina a fazê-lo. A política mexicana tem cinco pilares: 1) política externa com uma perspectiva de genero e uma agenda feminista no exterior; 2) paridade na *Secretaria de Relaciones Exteriores*; 3) um ministério livre de violência e seguro para todos; 4) igualdade visível e 5) feminismo em todas as áreas do ministério.

vi. PEF na Espanha, 2021

A política foi anunciada em 2021, com cinco linhas de ação: 1) mulheres, paz e segurança; 2) violência contra mulheres e meninas; 3) direitos humanos de mulheres e meninas; 4) participação de mulheres na tomada de decisão e 5) justiça econômica e empoderamento para mulheres.

vii. PEF em Luxemburgo, 2021

A política também foi anunciada em 2021, com seis objetivos-chave: 1) tomar ação concreta para acabar com as violências contra direitos de mulheres e crianças; 2) fortalecer a proteção de mulheres e crianças em conflitos; 3) fortalecer a representação e participação de mulheres em todos os níveis; 4) implementação do Plano de Ação sobre mulheres e paz e segurança; 5) encorajar participação igualitária de mulheres em missões civis no exterior; 6) apoiar mulheres e meninas através da cooperação ao desenvolvimento de Luxemburgo, com iniciativas como a "*She decides*", junto a outros países europeus.

viii. PEF na Líbia, 2021

Na Líbia, em 2021, foi anunciada a primeira PEF africana, que ainda não conta com objetivos específicos.

ix. PEF no Chile, 2023

No contexto da constituinte chilena, houve um processo de discussão sobre uma PEF. A adoção de um novo modelo de política externa é uma bandeira da "*red nueva política exterior*", uma rede progressista não partidária. Houve a nomeação de Antonia Urrejola como ministra das Relações Exteriores, sendo a promoção de uma PEF um objetivo declarado da chanceler, que acabou sendo substituída, em março de 2023, por Alberto van Klaveren. A PEF chilena, a primeira na América do Sul, foi formalmente lançada em junho de 2023. Van Klaveren afirmou que uma PEF significa "a convicção de alcançar um mundo mais igualitário, que reconheça e promova os direitos de mulheres e meninas, e represente de maneira adequada a sociedade atual". O chanceler afirmou que a PEF chilena será um "documento vivo", porque seria um paradigma em construção e frisou que a igualdade entre homens e mulheres será um elemento transformador das relações internacionais chilenas e uma condição-chave para o cumprimento dos Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

x. PEF na Argentina, 2023

Em janeiro de 2023, foi criado o posto de “representante especial para a Política Externa Feminista”.

xi. PEF na Colômbia

Em 2022, no início do governo Petro, foi anunciada a elaboração de uma PEF na Colômbia, “com o objetivo de incorporar uma abordagem de gênero nas esferas multilaterais e bilaterais e transformar a Chancelaria num ministério que promova a igualdade, a não discriminação e a não violência”. Em meados de 2023, as diretrizes da PEF colombiana foram apresentadas à sociedade civil, cujas organizações participarão das discussões em torno do texto final do documento.

xii. PEF nos EUA

Os EUA ainda não anunciaram uma PEF, mas houve a introdução de uma resolução na Câmara dos Deputados em março de 2021. Até recentemente, não houve a adoção de nenhuma medida significativa rumo a uma PEF nos EUA.

xiii. PEF no Brasil

O Brasil não adota oficialmente uma PEF e, juntamente com o Uruguai, é o único país da América do Sul que nunca teve uma mulher à frente do Ministério de Relações Exteriores (MRE). O Brasil tem histórico de participação proativa nos fóruns internacionais em temas direitos humanos, mas desde 2019 adotou discurso mais conservador em debates no Conselho de Direitos Humanos (CDH) e passou a utilizar termos como “homem e mulher” e abandonou outros como “gênero” de comunicações oficiais. Ademais, está entre os países mais inseguros para ser mulher e LGBTQIA+ segundo *rankings* internacionais, como o *2022 SDG Gender Index – Equal Measures 2030* e o *The Trans Murder Monitoring*.

Percebe-se, no entanto, o avanço da vontade política. No discurso de posse da nova secretária-geral, o chanceler Mauro Vieira destacou o pioneirismo da ocupação de cargo e o momento histórico da instituição, equiparando a posse a outros episódios da história, não só de Maria José de Castro Rebello, como primeira mulher funcionária pública de carreira do Brasil e do Itamaraty, mas também de Aracy Moebius de Carvalho Guimarães Rosa, pelo seu papel no resgate de judeus em Hamburgo, de Bertha Lutz, por seu protagonismo na ONU, e de Mônica Menezes de Campos, primeira diplomata brasileira negra e referência para diplomatas.

Cabe ainda recordar que, em seu discurso de posse como novo ministro de Estado em janeiro de 2023, Vieira prometeu criar uma política inédita de diversidade e inclusão no Itamaraty, por meio do estabelecimento de uma assessoria de participação e diversidade no MRE. Em paralelo, anunciou a recriação do Comitê de Raça e Gênero, extinto na gestão anterior, e o fortalecimento da Comissão de Prevenção e Enfrentamento do Assédio Moral, Sexual e da Discriminação no Itamaraty.

Ainda em janeiro de 2023, um marco institucional de relevo foi a fundação da Associação das Mulheres Diplomatas do Brasil (AMDB), na esteira dos dez anos de atuação das diplomatas pela igualdade de gênero no Itamaraty. Durante a cerimônia de fundação da AMDB, a embaixadora Irene Vida Gala, eleita diretora da associação, enfatizou a necessidade de medidas institucionais

para garantir a igualdade de gênero no Itamaraty de forma interseccional, tanto na progressão da carreira, quanto no ingresso de novas candidatas. Na sua fala, a diretora da AMDB também destacou a importância de uma agenda feminista transversal, ao defender o ingresso equitativo de mulheres negras, indígenas, com deficiência e de diferentes regiões do país. Além de Estatuto, a AMDB conta com um Plano de Ação e com propostas para que se alcance a paridade de gênero no Itamaraty. Entre as propostas, destacam-se a institucionalização de metas progressivas e o estabelecimento de paridade de gênero em todos os órgãos colegiados do MRE. Ademais, a secretária-geral, Maria Laura da Rocha, enfatizou a importância de um corpo diplomático mais representativo e plural.

No Dia Internacional da Mulher (8 de março), o Itamaraty anunciou a criação do cargo de alta representante para Temas de Gênero e indicou a ministra de segunda classe Vanessa Dolce de Faria para a função. A alta representante participará de reuniões internacionais sobre o tema e atuará em articulação com outros ministérios para o combate à desigualdade de gênero.

Em setembro de 2023, a Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG) realizou o seminário “Relações internacionais, política externa e gênero: reflexões em homenagem a Maria José de Castro Rebello Mendes”, dividido em três painéis: “Contribuição das mulheres brasileiras para a teoria e a prática das relações internacionais”; “Mulheres no serviço exterior brasileiro: aportes à construção da perspectiva de gênero do sistema de diversidade do MRE”; e “Igualdade de gênero como objetivo de política externa: contribuições de políticas externas feministas”. Na ocasião, foi entregue o I Prêmio Maria José de Castro Rebello Mendes a autoras de artigos sobre política externa e relações internacionais, e foi lançado o livro “Pensamento e Prática Internacionais: perspectivas”, organizado pelas diplomatas Carla Barroso e Paula Rassi.

No início de novembro, foi realizada, nos Países Baixos, a II Conferência Internacional sobre Política Externa Feminista, que contou com a presença da alta representante do Itamaraty para Temas de Gênero. O México foi anunciado como a sede da próxima edição do evento, que será realizada em 2024.

Ainda em novembro de 2023, ocorreu, em Santiago, o seminário “Política Externa Feminista: o papel da política externa na promoção da igualdade de gênero e na proteção dos direitos humanos das mulheres”, organizado por Brasil e Chile, no marco da presidência *pro tempore* brasileira no MERCOSUL. Brasil, Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru e Uruguai trataram juntos da presença feminina na diplomacia, gênero e comércio e questões consulares envolvendo mulheres. O Brasil anunciou adesão ao Acordo Global de Comércio e Gênero, acordado assinado originalmente por Chile, Singapura e Nova Zelândia, em 2020. O acordo visa a promover o reforço mútuo das políticas comerciais e de gênero e abrir novas oportunidades para aumentar a participação das mulheres no comércio, em paralelo a outros esforços que procuram melhorar a igualdade de gênero e o empoderamento econômico das mulheres. Desde a sua assinatura, em 2020, também já aderiram ao acordo Argentina, Colômbia, Costa Rica, Equador, México e Peru.

O ministro Mauro Vieira presidiu, em dezembro de 2023, sessão inaugural da Comissão de Promoção da Diversidade e da Inclusão do Itamaraty, juntamente com representantes dos comitês étnico-racial, de gênero, de pessoas com deficiência e LGBTQIA+. Passaram-se em revista as medidas adotadas em 2023, como a produção e a divulgação de censo de funcionários desagregados por gênero e por raça, o estabelecimento da paridade de gênero de avaliadores para a admissão à carreira diplomática e medidas de reconhecimento simbólico. Foram discutidas ações previstas para 2024, como a realização de curso contra assédio e seminários, ampliação do

Programa de Ação Afirmativa e elaboração de plano de metas para ingresso, ascensão e liderança de mulheres e pessoas negras na instituição.

Todas essas conquistas direcionam o Brasil para o desenvolvimento de uma política externa verdadeiramente feminista. Assim, a paulatina constituição de uma PEF no Brasil tem gerado transformação em três dos maiores pilares da diplomacia pátria: notadamente em temas de direitos humanos, desenvolvimento e paz e segurança internacionais. No pilar de direitos humanos, observa-se um robustecimento institucional com a criação da AMDB e a maior inclusão de mulheres em cargos políticos e de liderança, a exemplo do apoio do Itamaraty à senadora Kátia Abreu, primeira mulher a presidir a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) do Senado, entre 2021 e 2022, e, naturalmente, da posse da nova secretária-geral, em 2023.

Já no pilar de desenvolvimento, constata-se um aumento de projetos de desenvolvimento apoiados pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC) que partam de uma estratégia de transversalização do enfoque de gênero. É o caso do Projeto +Algodão (2021), parceria da ABC com a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) e a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO, na sigla em inglês), que capacita mulheres rurais latino-americanas para a produção de algodão com novas metodologias e boas práticas para a sua inclusão em diferentes mercados regionais. O projeto, que foi aplicado em Argentina, Bolívia, Colômbia, Equador, Haiti, Paraguai e Peru, tende a ser replicado em outras áreas e em outras nações. Nesse cenário, uma PEF no Brasil deverá seguir apoiando iniciativas como essa, por meio de previsão orçamentária e quadros humanos qualificados, para o cumprimento do ODS 5, que visa ao empoderamento de todas as mulheres em seu desenvolvimento social.

Por fim, no pilar de paz e segurança, o MRE tem defendido com mais ênfase a maior presença das mulheres na mesa de negociações de paz, incluindo na prevenção, na resolução e no *peacebuilding*. Nesse diapasão, cumpre recordar o "Plano Nacional de Ação sobre Mulheres, Paz e Segurança" (2017), resultado de trabalho interministerial capitaneado pelo Itamaraty, que objetiva fortalecer o cumprimento, pelo Brasil, da Resolução 1325, de 2000 do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). Dessa forma, o Brasil não só debate os impactos dos conflitos armados para meninas e mulheres e o combate à violência baseada no gênero e nos direitos sexuais e reprodutivos como armas de guerra, mas também o papel das mulheres como partes fundamentais no processo de paz. Nesse sentido, exemplos notórios da contribuição das mulheres são a capitã de corveta Márcia Andrade Braga, que venceu o prêmio de Defensora Militar da Igualdade de Gênero da ONU (2018), por seu trabalho na Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para a Estabilização da República-Centro Africana (MINUSCA, sigla em inglês), e da comandante Carla Monteiro de Castro Araújo, também da mesma operação de paz e que venceu o mesmo prêmio referente a 2019. As conquistas das duas militares brasileiras foram aplaudidas pelo Itamaraty.

Assim, as iniciativas em diferentes pilares da diplomacia brasileira, orquestradas nos últimos anos e fortalecidas nessa nova gestão, incrementam não apenas a participação feminina no Itamaraty, como também possibilitam uma PEF para o Brasil. Passos já estão sendo dados, mas resta uma efetiva institucionalização dessa política para que, de fato, o Brasil se aproxime de outros países que já desenvolveram diplomacias mais atentas à igualdade de gênero, como Suécia (2014-2022), Noruega (2015), Canadá (2017), França (2019), México (2019), Espanha (2021) e Luxemburgo (2021). A rota do caminho, todavia, está bem traçada: como afirmou em sua posse a embaixadora Maria Laura da Rocha: "uma instituição de Estado mais diversa não é só mais justa e democrática como convém, mas é também mais eficiente, produtiva e inovadora".

XV. Responsabilidade de Proteger (R2P) e Responsabilidade ao Proteger (RwP)

a) Responsabilidade de Proteger (R2P)

Responsabilidade de proteger (R2P) é um conceito de Direito Internacional, elaborado a partir dos trabalhos de Francis M. Deng (ex-ministro de Assuntos Estrangeiros do Sudão), que resulta da reação da comunidade internacional após grandes emergências humanitárias não evitadas por inação dos Estados nos anos 1990, como em Ruanda e nos Bálcãs. O debate internacional sobre uma conciliação entre soberania e proteção humana, iniciado pelo então secretário-geral (SGNU) da Organização das Nações Unidas (ONU), Kofi Annan, desafiou os Estados a tomarem ações conjuntas para realizar os princípios da Carta, o que resultou na Declaração do Milênio da ONU. Antes dos anos 1990, falava-se em dever de ingerência para a atuação de organização não governamentais (ONGs) em situações de emergência humanitária e conflitos, especialmente como apoio às populações impactadas. Já nos anos 1990, passou-se a pautar o debate em torno da intervenção humanitária, que, por sua vez, envolvia a atuação de Estados em outros Estados para proteger as populações de graves violações de direitos humanos. Outros termos também surgiram[62], como a soberania como responsabilidade[63], e foram levados à Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania estatal (ICISS, na sigla em inglês), criada pelo Canadá, com co-presidências de Gareth Evans e Mohamed Sahnoun, que divulgou um relatório em 2001, chamado "A Responsabilidade de proteger", uma proposta de substituir o termo intervenção humanitária por R2P. Ademais, o relatório definiu três dimensões dessa responsabilidade: a responsabilidade de prevenir, agir e reconstruir[64].

A R2P foi adotada oficialmente pela Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) durante a Cúpula Mundial, em 16 de setembro de 2005, pela resolução A/RES/60/1 (§§138-140). Ela expande a noção de soberania estatal para a responsabilidade de o Estado garantir a proteção da população contra genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade e coloca a responsabilidade primária de proteção de um povo nas mãos do próprio Estado, sendo a comunidade internacional, por meio da ONU, encarregada de uma responsabilidade residual, no caso de um Estado não querer ou ser incapaz de fazê-lo.

Durante a Cúpula Mundial, os países divergiram sobre a R2P, apesar de o documento final ter sido aprovado de forma unânime. Com efeito, China, Cuba, Egito, Irã, Paquistão, Rússia,

[62] Bernard Kouchner propôs o conceito de *droit d'ingérence humanitaire*, que esteve em pauta durante a crise na Somália, mas não foi aceito pelo Sul Global por sua ameaça de imperialismo em nome da defesa de direitos humanos. O conceito de segurança humana foi apresentado em 1994, a partir do *Human Development Report*, mas a segurança humana é considerada de forma muito ampla por envolver as necessidades dos indivíduos. A Doutrina Blair foi usada no caso do Kosovo para justificar a intervenção da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) como sendo a de uma guerra justa, o que encontrou resistência no Sul Global, por estar ancorada em valores ocidentais.

[63] Para Francis Deng, a soberania de um governo implica cumprir condições que envolvem limitações de uso de poder.

[64] Cada uma dessas dimensões é um capítulo do relatório de 2001: dentro da responsabilidade de prevenir, deve-se exaurir as opções de prevenção antes de intervir, o que inclui esforços para promover *accountability*, boa governança, proteção dos direitos humanos, desenvolvimento econômico e social, etc., com apoio da comunidade internacional; dentro da responsabilidade de reagir, espera-se que se reaja a situações de necessidade para a proteção humana quando a prevenção falhou, o que, quando o Estado é incapaz de resolver ou não está disposto a fazê-lo, deve envolver outros Estados da comunidade internacional, inclusive por meio de medidas coercitivas, em casos extremos, de natureza militar; já a responsabilidade de reconstruir se relaciona a medidas após a intervenção, que devem estar voltadas a construir uma paz sustentável, promover uma boa governança e o desenvolvimento sustentável, por meio de fornecimento de recursos e cooperação com a população local.

Venezuela, Vietnã e Malásia (quadro sinótico a seguir) se opuseram total ou parcialmente ao conceito. Em 2006, a resolução 1674 foi adotada em uma versão *lite*, diferente da do relatório da ICISS de 2001, já que a R2P apenas pode ser usada nos casos de crime de limpeza étnica, genocídio, crimes contra a humanidade e crimes de guerra e qualquer intervenção teria necessariamente de passar pelo escrutínio do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU).

País	**Posição em relação à R2P durante a Cúpula de 2005**	**Motivo**
China	Rejeição parcial	São necessárias discussões adicionais.
Malásia	Rejeição parcial	São necessárias discussões adicionais.
Cuba	Rejeição total	Pretexto para intervenção de potencias em assuntos domésticos.
Egito	Rejeição total	Não existe responsabilidade perante civis a não ser a responsabilidade do próprio Estado.
Irã	Rejeição parcial	O conceito seria vago demais.
Paquistão	Rejeição total	Medidas adotadas para proteção de civis não podem opor-se à não intervenção ou questionar a soberania e a integridade territorial.
Rússia	Rejeição parcial	Falta entendimento sobre a R2P. A ONU consegue responder às situações sem o conceito.
Venezuela	Rejeição total	R2P serve aos poderosos.
Vietnã	Rejeição total	R2P é a reencarnação da intervenção humanitária.
Malásia (em nome do Movimento dos Países Não Alinhados – MNA)	Rejeição parcial	R2P é a reencarnação da intervenção humanitária.

Relatórios posteriores (como o relatório do SGNU Ban Ki-moon de 2009, *Implementando a Responsabilidade de Proteger* e o relatório do SGNU António Guterrez de 2018, *Responsibility to protect: from early warning to early action*) reafirmaram a adoção do conceito, esclareceram passos para a sua implementação e não introduziram a capacidade de usar a força para esse propósito por outros atores sem autorização do CSNU. Segundo Ban Ki-moon, no relatório *Implementando a Responsabilidade de Proteger*, de 2009, a R2P conta com três pilares não sequenciais, que deveriam ser seguidos paralelamente:

1) a responsabilidade de o Estado proteger a própria população, seja ela de nacionais ou não, contra o genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade, assim como qualquer incentivo a essas transgressões;
2) a responsabilidade de a comunidade internacional auxiliar e encorajar os Estados a cumprirem a responsabilidade primária, sobretudo, por meio da cooperação e da implementação de uma estratégia de prevenção; e
3) a responsabilidade de os Estados agirem coletivamente quando o Estado falhar na proteção de sua população contra as transgressões, de acordo com a Carta das Nações Unidas – em particular com os Capítulos VI, VII e VIII.

b) Uso da R2P

A R2P embasa decisões do CSNU, sobretudo no contexto de países em conflito, e reitera que cabe aos próprios Estados a responsabilidade de proteger seus cidadãos. Na resolução 1973 do CSNU, que autorizou a intervenção na Líbia, pela primeira vez o uso da força foi autorizado

para proteção humanitária contra um Estado em pleno funcionamento[65]. Isso criou divergências quanto à aplicação do princípio[66] e tornou-se manifesto que nem todos os pilares da R2P foram aceitos pelos Estados, sobretudo pelos emergentes, já que o conceito reflete a disparidade no poder do P5, que define quais são as ameaças à paz e à segurança internacionais, e de outras potências ocidentais na formulação de normas internacionais.

Alguns países, como a Índia, abstiveram-se na votação da Resolução 1973, por acreditarem que o uso do conceito não se alinhava ao mandato conferido pelo documento. O caso líbio colocou em evidência preocupações que já eram indicadas por alguns países em 2005, como Cuba, que destacou que a R2P poderia ser usada seletivamente em nome dos interesses das potências. China e Brasil, então, resistiram posteriormente a adotar o princípio como justificativa para a atuação na Síria e no Sudão do Sul.

A adoção, controversa, do princípio de R2P na intervenção na Líbia, em 2011, foi ambígua, porque não só suscitou novamente as preocupações demonstradas por países na Cúpula Mundial de 2005, mas também inviabilizou que o princípio fosse utilizado em situações posteriores, como na guerra civil na Síria. As Resoluções de 1970 e de 1973 do CSNU, de 2011, foram as primeiras a fazer referência ao princípio. Nota-se que, pela primeira vez, o uso da força para fins de proteção humanitária contra um Estado em pleno funcionamento foi autorizado, devido ao teor da Resolução 1973.

Os pilares da R2P já foram citados mais de 80 vezes pelo órgão. A mais recente menção ocorreu em novembro de 2023, em que estende o mandato da Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para a Estabilização da República Centro-Africana (MINUSCA, na sigla em inglês), na República Centro-Africana (RCA), mas há também citação da R2P em apoio a iniciativas como a *Silencing the guns in Africa*, da União Africana (UA). Além disso, a R2P criou uma estrutura de referência para a atuação de Estados e organizações internacionais na prevenção de catástrofes humanitárias, por meio de trabalhos de *advocacy*, alertas e campanhas. Em 2021, a AGNU incluiu a R2P em sua agenda anual, pela Resolução 75/277, e solicitou acompanhamento anual, pelo SGNU, da implementação da R2P. Em junho de 2022, ocorreu o primeiro encontro da AGNU[67] desde a adoção dessa resolução, logo após a publicação do relatório do SGNU intitulado *A responsabilidade de proteger: priorizando crianças e jovens*[68]. Desde seu lançamento, a R2P foi aprimorada, especialmente nos relatórios do SGNU, de forma a abarcar também ensinamentos apreendidos desde a formulação do conceito, como a importância de lidar com a diversidade como uma força em vez de uma fraqueza e o apoio a autoridades nacionais para evitar crimes, aspectos de gênero e atuação precoce para evitar desastres humanitários.

c) Responsabilidade ao Proteger (RwP)

A Resolução 1973 do CSNU, que autorizou a intervenção na Líbia, criou divergências quanto à aplicação do princípio (cinco abstenções: China, Rússia, Índia, Brasil e Alemanha – e

---

[65] A OTAN liderou, com autorização do CSNU, a intervenção na Líbia contra o governo de Muanmar Kadafi em razão de sua resposta à Primavera Árabe. Pela resolução 1973 foram autorizadas as medidas necessárias para proteger os civis, o que envolvia a criação de uma zona de exclusão aérea. Como resultado, os rebeldes foram favorecidos e houve mudança de regime com a morte de Kadafi.

[66] Com cinco abstenções (China, Rússia, Índia, Brasil e Alemanha) e fortes críticas à intervenção e aos seus resultados.

[67] Cuba, Coreia do Norte, Irã, Síria e Venezuela questionaram a aplicação da R2P.

[68] Os Estados destacaram que passar de "*early warning into early action*" é um dos principais desafios, assim como saber onde as violações ocorrem. Muitos condenaram a invasão russa à Ucrânia e mencionaram a inação do CSNU em certos conflitos.

fortes críticas à intervenção e aos seus resultados) e tornou-se manifesto que nem todos os pilares da R2P foram aceitos pelos Estados, sobretudo pelos emergentes, já que o conceito reflete a disparidade no poder do P5, que define quais são as ameaças à paz e à segurança internacionais, e de outras potências ocidentais na formulação de normas internacionais. Nesse contexto, o Brasil propôs, de forma complementar, a Responsabilidade ao Proteger (RwP), inicialmente na abertura da AGNU em 2011, por parte da presidenta Dilma Rousseff, e, de modo mais detalhado, em uma nota conceitual ao SGNU, seguida de reunião informal em 2012.

A RwP, elaborada pelo então ministro Antônio Patriota (amigo próximo de Gareth Evans), com auxílio de outros diplomatas, reitera os três pilares da R2P, mas adota uma abordagem sequencial, que privilegia a não intervenção e as gestões diplomáticas junto aos Estados, além de adotar parâmetros para o uso da força. Ademais, a RwP propõe três limites ao uso da força por parte da comunidade internacional: o material, o temporal e o formal. Materialmente, a atuação deveria estar restrita aos quatro crimes da R2P; temporalmente, o Estado deve ser omisso e os meios pacíficos deverão ser esgotados; e, por fim, formalmente, os procedimentos da Carta da ONU deverão ser seguidos. A recepção da comunidade internacional em relação à RwP foi crítica, especialmente em relação ao sequenciamento dos pilares e à limitação ao uso da força e a perda em relação à prevenção. Mesmo os países céticos em relação à R2P não a apoiaram, já que China e Rússia a viam como uma limitação à soberania, Índia e África do Sul tinham pouco a dizer sobre o conceito, e o Brasil não era considerado um propositor tradicional de normas internacionais. Consolidou-se, assim, a R2P, e houve novo debate sobre as formas de sua implementação, sobretudo quanto ao escopo de ação militar e a proteção de civis. O esforço para a difusão da RwP arrefeceu após 2013, com a saída de Patriota, sem nova menção presidencial na AGNU e com a crise institucional brasileira.

XVI. Seis Faces da Globalização

Ao tentar responder ao questionamento “quem ganha e quem perde com a globalização?”, Anthea Roberts e Nicolas Lamp apresentam, na obra *Seis Faces da Globalização*, as narrativas dominantes no Ocidente sobre o tema. Segundo os autores, as narrativas seriam histórias que nós contamos para nós mesmos para que o mundo faça sentido, além de histórias que a gente conta aos outros para influenciar o entendimento deles de mundo.

Os autores utilizam a imagem de um cubo mágico para representar as seis narrativas, no qual cada face conta uma parte da história, mas não o todo. Cada ponto de vista incorpora julgamentos de valor sobre o que merece nossa atenção e como devemos avaliar o que vemos. A teoria, assim, fornece uma estrutura holística e integrativa para entender os debates atuais e para tratar de temas complexos.

As seis narrativas dominantes são:

1) a narrativa do *establishment*;
2) a narrativa populista de esquerda;
3) a narrativa populista de direita;
4) a narrativa do poder corporativo;
5) a narrativa geoeconômica; e
6) a narrativa das ameaças globais.

Ressalta-se que todas essas seis narrativas dominantes são constantemente exploradas pelos veículos de mídia, como constatado pelas diferentes capas da revista *The Economist*:

Fonte: ROBERTS, Anthea; LAMP, Nicolas. *Six Faces of Globalization: Who Wins, Who Loses, and Why It Matters. Harvard University Press*, 28/09/2021. 400 p. ISBN 978-0674245952.

i. A narrativa do *establishment (win-win)*

Preconiza que pessoas ricas e pobres em países desenvolvidos e em desenvolvimento ganham com a globalização econômica. É o paradigma dominante para entender a globalização econômica no Ocidente nas últimas três décadas, desde o término da Guerra Fria. Essa narrativa é representada pela face de cima do cubo, na qual todos ganham. Sustenta que o livre comércio faz crescer o bolo para que todos possam ter uma fatia maior. A integração econômica é vista como uma força imparável e benéfica.

Essa visão reflete a posição dos principais partidos políticos na maioria das democracias ocidentais, além de instituições do sistema financeiro e comercial internacional, tais como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Organização Mundial do Comércio (OMC). Muitos atores endossam essa narrativa, argumentando que o livre comércio não apenas aumenta a prosperidade, mas também contribui a alcançar outros objetivos, como a paz.

No entanto, a narrativa do *establishment* tem sido contestada, sobretudo devido a preocupações com o impacto do livre comércio sobre os trabalhadores e o meio ambiente. O descontentamento com a globalização econômica evidenciou-se na década seguinte à crise financeira global, quando voltaram ao centro do debate político as narrativas de que a globalização econômica produz vencedores e perdedores.

ii. A narrativa populista de esquerda (*win-lose*)

Entende que as elites ganham às custas da classe média e dos pobres em diferentes países. Essa narrativa afirma que as economias nacionais são manipuladas, canalizando os ganhos da globalização para a elite corrupta. Sob essa ótica, a globalização econômica faz o bolo crescer, mas as fatias se tornam cada vez mais desiguais. Os ganhadores são os diretores executivos (CEOs), os banqueiros e os bilionários (1% do topo) ou até mesmo a classe profissional educada e a classe média alta de forma mais ampla (20% do topo). Os perdedores são os pobres e a classe média. Verifica-se, assim, uma estrutura vertical entre ganhadores e perdedores.

iii. A narrativa populista de direita *(win-lose)*

Sustenta que os trabalhadores industriais nos países em desenvolvimento ganham às custas dos trabalhadores nos países desenvolvidos. Os perdedores são os trabalhadores dos países desenvolvidos, suas famílias e suas comunidades, que perdem com a globalização tanto economica quanto culturalmente. Os adeptos dessa narrativa são contra a terceirização de empregos industriais, a imigração e o declínio das comunidades e dos valores tradicionais da classe trabalhadora.

Nos Estados Unidos (EUA), a perda de empregos de colarinho azul (trabalhadores braçais) para a China e para o México atingiu fortemente as comunidades manufatureiras, de modo que essa narrativa tem um forte elemento protecionista naquele país. Já na Europa Ocidental, predominam o sentimento xenófobo e as preocupações com a perda de soberania. Por exemplo, no Reino Unido, as pessoas favoráveis ao *Brexit* não se opuseram ao livre comércio, mas sim aos ditames das instituições da União Europeia (UE), desejando recuperar o controle sobre a imigração.

A narrativa populista de direita compartilha com a versão de esquerda uma desconfiança das elites, mas culpam a elite por razões diferentes: os populistas de esquerda culpam a elite por enriquecer às custas dos trabalhadores e da classe média; já os populistas de direita denunciam a elite por não proteger a população trabalhadora nacional das ameaças representadas pelos estrangeiros. Verifica-se na narrativa de direita, assim, uma dinâmica horizontal entre ganhadores e perdedores: nós contra eles.

Essa narrativa também explora as divisões geográficas nacionais (áreas rurais em declínio *versus* riquezas de centros urbanos prósperos), que representam diferentes sistemas de valores, sendo as áreas rurais as guardiãs dos valores culturais conservadores (estabilidade, tradição, patriotismo, lealdade) e os centros urbanos representantes de um “globalismo” desenfreado e amoral. Para os proponentes dessa narrativa, as diferenças culturais são mais significativas do que as divisões baseadas em classe ou renda.

iv. A narrativa do poder corporativo (*win-lose*)

Essa narrativa afirma que as corporações multinacionais ganham às custas dos trabalhadores, dos governos e dos cidadãos em países desenvolvidos e países em desenvolvimento. Essa perspectiva entende que as verdadeiras ganhadoras da globalização são as corporações multinacionais, que tiram proveito de um mercado global para produzir mais barato, vender em qualquer lugar do mundo e pagar o mínimo possível de impostos. O resultado é a vitória do capital transnacional sobre a classe trabalhadora transnacional.

A narrativa populista de esquerda e a do poder corporativo são frequentemente entrelaçadas em países como os EUA e o Reino Unido, onde muitos da esquerda criticam amplamente os capitalistas, sejam eles indivíduos ou corporações. Já em muitos países da Europa Ocidental, onde os níveis de desigualdade doméstica são mais baixos, a narrativa do poder corporativo aparece com mais destaque, como ficou evidente nos protestos em toda a Europa em 2015 e 2016 contra o Acordo de Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (TTIP, na sigla em inglês).

v. A narrativa geoeconômica (*win-lose*)

Aduz que alguns países em desenvolvimento ganharam em detrimento de alguns países desenvolvidos, dando origem a uma nova era de rivalidade entre grandes potências. Essa narrativa enfatiza a crescente rivalidade estratégica e econômica entre a China e os EUA, com impactos significativos para os demais países. Sob essa ótica, a interdependência econômica e digital do Ocidente em relação à China é uma aposta perigosa, pois cria perspectivas de interdependência armada e perda de supremacia tecnológica.

A narrativa geoeconômica, assim como a populista de direita, acredita em uma ameaça externa, mas a identifica como sendo a competição econômica e tecnológica entre os EUA e a China[69]. Em termos absolutos, embora ambos os países tenham ganhado com a globalização econômica, em termos relativos a China é a ganhadora. Essa narrativa é mais predominante nos EUA, mas também está se disseminando em outros países ocidentais.

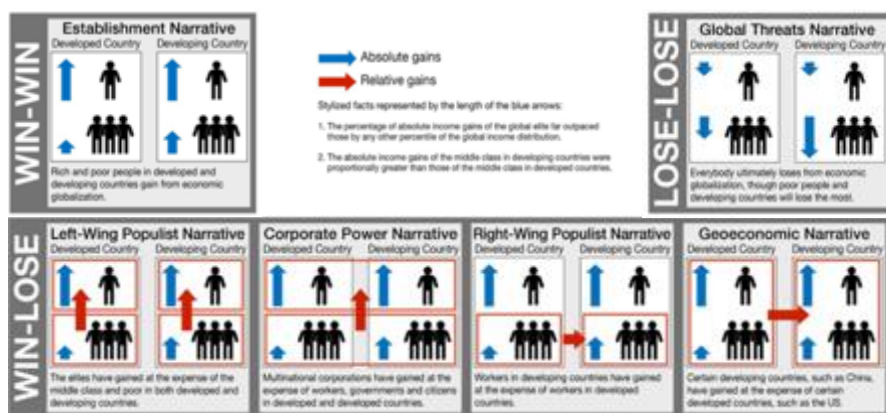
A China tem sido considerada um concorrente estratégico e uma potencial ameaça à segurança, em vez de apenas um parceiro econômico. A narrativa geoeconômica, em vez de enfatizar o bem-estar e as perspectivas de paz trazidas pelo comércio e pelos investimentos, enfatiza as vulnerabilidades de segurança criadas pela interdependência econômica e de conectividade digital dos EUA com um rival estratégico, a China. A estrutura entre ganhadores e perdedores também é horizontal nessa narrativa.

vi. A narrativa das ameaças globais (*lose-lose*)

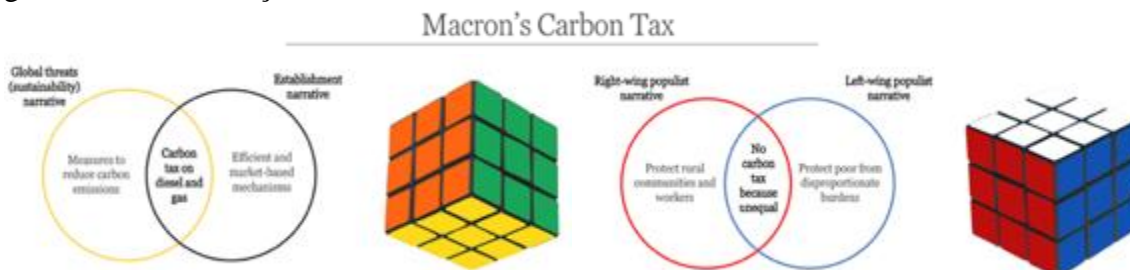
Afirma que todos perdem com a globalização econômica – embora, devido a questões distributivas, os países em desenvolvimento e as pessoas pobres sofram mais, perdendo primeiro e pior. Essa narrativa é representada pela face inferior do cubo mágico. Essa perspectiva exige um repensar radical das economias e das sociedades para enfrentar ameaças globais comuns, como

[69] As preocupações sobre a interação da segurança econômica e da segurança nacional aumentaram e diminuíram ao longo dos anos. Os EUA trataram a União Soviética (URSS) como uma ameaça à segurança durante a Guerra Fria, e o Japão como um concorrente econômico durante as décadas de 1970 e 1980. No entanto, os EUA têm percebido cada vez mais a China como um concorrente econômico e uma ameaça a sua segurança, dando à narrativa geoeconômica uma urgência que não tinha durante a Guerra Fria.

pandemias e mudanças climáticas. A globalização econômica é vista como uma fonte e um catalisador de ameaças globais, visto que a conectividade global aumenta o risco de contágios (tanto viral quanto econômico). O aumento das emissões de carbono decorre da difusão global dos padrões ocidentais de produção e de consumo, ameaçando as pessoas e o planeta.

Essa narrativa enfatiza a humanidade, a solidariedade global e a cooperação internacional diante de desafios comuns. Entende-se que tudo é interdependente: os sistemas econômicos estão localizados dentro dos sistemas sociais e políticos, que, por sua vez, estão incorporados em ecossistemas ambientais e planetários. Para que todos possam sobreviver e prosperar dentro dos limites do planeta, essa narrativa defende uma ação coletiva e uma mudança de ênfase da eficiência econômica para que haja uma maior resiliência e sustentabilidade, permitindo que indivíduos e sociedades sobrevivam e prosperem dentro dos limites do planeta Terra.

Quadro sinóptico das seis narrativas dominantes sobre globalização
Fonte: ROBERTS, Anthea; LAMP, Nicolas. Six Faces of Globalization: Who Wins, Who Loses, and Why It Matters. Harvard University Press, 28/09/2021. 400 p. ISBN 978-0674245952.

vii. Integração de narrativas da globalização

Apesar das diferenças entre as narrativas, há intersecções/sobreposições de visões entre elas. Por exemplo, é possível verificar, na política do presidente francês Emmanuel Macron acerca da tributação de carbono, a intersecção das narrativas populistas de direita e de esquerda quanto à desigualdade dessa taxação:

Fonte: https://www.sixfacesofglobalization.com/s/SixFacesofGlobalization-China_20211216.pdf e https://www.youtube.com/watch?v=lcE10tzPv2Y

Para os autores, não existe narrativa certa ou errada, pois a integração de múltiplos pontos de vista[70] em uma visão coerente ajuda a superar o pensamento unidimensional que trava os debates sobre a globalização econômica. A tese das seis faces da globalização instiga, portanto, a apreciação de cada narrativa em seus próprios termos. Considerar as múltiplas narrativas nos permite ter consciência de como nossa abordagem se encaixa no universo discursivo mais amplo, além de poder notar, por meio da valorização da perspectiva do outro, que estamos perdendo algo importante. Assim, é possível combinar os *insights* de diferentes narrativas, de forma que algumas delas se complementem, reforçando preocupações semelhantes de diferentes ângulos ou esclarecendo diferentes elementos de um problema. Ao contrário do cubo mágico, no entanto, não há uma solução única e perfeita para responder à globalização econômica. O desafio político é saber como melhor misturar e combinar os quadrados coloridos das diferentes narrativas para encontrar um novo consenso e avançar. Da imagem do cubo mágico, então, os autores partem para a imagem dinâmica de um caleidoscópio: a cada giro, as peças coloridas mudam de lugar, novos reflexos/reflexões são criados e novos padrões aparecem, inexistindo fim ou solução única para o problema. Acomodar essa complexidade abre caminho para entendimentos mais sutis da realidade, novas alianças potenciais e respostas políticas mais calibradas.

Nesse sentido, Anthea Roberts e Nicolas Lamp sustentam a necessidade de desenvolver um "pensamento integrativo complexo". Isso envolve pelo menos duas etapas:

1) Diferenciação: a vontade de aceitar que existem diferentes maneiras de olhar para um problema e a capacidade de ver os problemas por diferentes perspectivas; e
2) Integração: a capacidade de extrair *insights* de cada um de modo a integrá-los em uma compreensão ou abordagem coerente.

---

[70] O cientista político Philip Tetlock, em seu trabalho sobre previsões, afirma que a melhor forma de entender questões complexas está em vê-las por meio de "olhos de libélula" para sintetizar uma infinidade de pontos, contrapontos e contra-contrapontos. Tetlock mostra que as pessoas que integram *insights* de múltiplas perspectivas tendem a desenvolver uma compreensão mais precisa da realidade e são mais precisas em suas previsões. Desenvolver a "visão de libélula" requer tanto empatia cognitiva quanto pensamento integrador complexo. As libélulas têm olhos compostos com milhares de lentes, permitindo que vejam com um alcance de quase 360 graus.

XVII. Separatismo e irredentismo

a) Conceitos

Contemporaneamente, a ideia de separatismo tem suas origens na definição do traçado das fronteiras, sobretudo após o fim das duas Guerras Mundiais. Em alguns casos, as fronteiras foram definidas sem levar em consideração particularidades de áreas nas quais viviam minorias nacionais, como em boa parte do processo vivido pelo continente africano, no marco do *Scramble for Africa* do final do século XIX ou das partições territoriais sofridas por entes como o Império Austro-Húngaro no pós-Primeira Guerra Mundial. Ademais, mesmo dentro de Estados, sobretudo na União Soviética (URSS) e na Iugoslávia ao longo dos anos em que existiram no sistema internacional, houve intercâmbio de territórios entre as suas repúblicas constituintes, em boa parte ignorando características específicas de cada região. O processo resultante deu origem a unidades estatais com minorias desprovidas de condições e oportunidades para proteção de seus direitos de forma mais assertiva, o que mudaria já a partir da década de 1980, com a fermentação de tensões que viriam, na década seguinte, a dar origem a vários conflitos de fundo étnico por independência. Ou seja, o separatismo tem como fulcro a ideia de desligar-se de uma entidade estatal soberana para formar uma nova entidade.

A ideia de irredentismo guarda relação com uma região que esteja sob jurisdição política de um Estado, mas que tenha laços com outra entidade estatal por intermédio da história, da cultura e da etnia. O irredentismo se diferencia do conceito de diáspora, pois esta pressupõe que o grupo de indivíduos migrou de sua terra natal, enquanto aquela envolve o grupo em sua própria região de origem. Entre os exemplos que se aplicam à realidade atual, temos as ideias de Grande Albânia (com implicações sobre a questão do Kosovo), a Grande Rússia (que inspira movimentos como a Novorossiya, na região ucraniana do Donbass), além de outras situações como a Grande Romênia (que buscaria unir Romênia e Moldávia) e, no espaço pós-soviético, a Armênia Unida, o Azerbaijão Inteiro, a Croácia Unida e a Macedônia Unida. No irredentismo, há tanto a possibilidade de formação de um novo Estado, quanto a hipótese de reunião com outro Estado. O estudo do irredentismo é válido para melhor compreensão de como ocorrem as dinâmicas nacionalistas, em comparação a conflitos de origem separatista, que tendem a ter menor força militar e menor potencial de internacionalização. No caso de questões separatistas, o fluxo usual envolve o Estado soberano negando a concessão de soberania às minorias em seus territórios, o que gera violência, adstrita às fronteiras, em boa medida por princípios como a soberania nacional, a preservação da integridade territorial, a intangibilidade das fronteiras nacionais e a não intervenção em assuntos de outros países. No caso do irredentismo, há esforço político de grupos étnicos que são majoritários dentro de uma unidade estatal, não raramente com apoio formal ou informal de Estados vizinhos, como é o caso do envolvimento russo na península da Crimeia.

Esses conceitos guardam relação com o princípio do direito à autodeterminação dos povos, fulcro do Direito Internacional contemporâneo. Por outro lado, há conflito potencial com outro princípio, que diz respeito à proteção da integridade territorial de um Estado. O direito à autodeterminação foi aplicado no marco da descolonização afro-asiática, nas décadas de 1950 e 1960. Hoje, porém, não há ponto pacificado, a exemplo do caso do Kosovo, objeto de opinião consultiva da Corte Internacional de Justiça (CIJ) após a declaração de independência kosovar, em 2008: por um lado, por maioria, o tribunal declarou que a proclamação de independência não violou o Direito Internacional; por outro, o reconhecimento do novo país seria um tema político.

b) Causas de separatismo e irredentismo

Uma das questões fundamentais da etnogênese[71] é um território comum, com condições climáticas e geográficas específicas, que definem traços econômicos e culturais de uma civilização, com reflexos em suas mentalidades, costumes e tradições. O território, assim, mostra sua importância ao representar uma das principais razões por conflitos interétnicos ou interestatais, nos quais todos os lados reivindicam seus direitos a este território. Milhões de pessoas vivem em áreas reivindicadas por dois ou mais Estados soberanos que se reconhecem mutuamente – o número aumenta bastante ao considerar as reivindicações territoriais entre lados sem reconhecimento mútuo.

Os movimentos separatistas e irredentistas podem ter uma ou mais motivações para suas reivindicações, que incluem: 1) ressentimento emocional e ódio para com comunidades rivais; 2) necessidade de proteção contra genocídio e limpeza étnica; 3) resistência das minorias à opressão, que inclui ataques contra sua língua, cultura ou religião; 4) influência e propaganda por grupos, dentro e fora da região, que acreditam em ganhos políticos advindos de conflitos interétnicos; 5) busca do fim da exploração econômica por um grupo mais poderoso, ou, também, maior autonomia econômica, quando se trata de uma região mais rica; 6) preservação de tradições religiosas, culturais e linguísticas; 7) vácuo de poder geopolítico na esteira da dissolução de Estados maiores ou impérios; 8) percepção de que o território em questão foi formado por meios ilegítimos, como na transferência de território entre unidades nacionais dentro de um Estado.

c) Reconhecimento

Um Estado, ao reconhecer outros movimentos separatistas, pode abrir um precedente para que dinâmicas domésticas ganhem força. Exemplo disso, entre os detentores de assentos permanentes no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), é a China, que enfrenta vários movimentos secessionistas em seu território, o que leva o país a reiterar apoio aos princípios da soberania estatal e da integridade territorial. A Rússia também enfrenta questões separatistas e, em grande parte dos casos, segue a postura chinesa, embora se abstenha nas situações em seu entorno e, como exceção, tenha dado apoio às independências da Abecásia e da Ossétia do Sul.

O reconhecimento de movimentos separatistas como Estados soberanos, sobretudo quando há indícios de envolvimento com seus processos, pode dar margem a sanções econômicas, políticas e comerciais por parte de organizações internacionais e mesmo de outros países. No caso do reconhecimento da Abecásia e da Ossétia do Sul, a Rússia escapou de sanções internacionais, mas o desgaste político gerado faria com que, em 2014, a intervenção na Crimeia fosse respondida de forma dura por outros países e blocos internacionais. A União Europeia (UE) e os Estados Unidos (EUA) deram início à imposição de sanções econômicas e políticas contra indivíduos e companhias estratégicas russas, como energia, comunicações, armas e petróleo. Sanções também foram impostas por outros países, como Canadá, Japão, Austrália, Noruega e Suíça. Com a eclosão do conflito no Donbass, houve aprofundamento das medidas, que contribuíram para a grande desvalorização do rublo e, como consequência, uma grave crise econômica na Rússia. Além disso, o Conselho da Europa suspendeu o direito de voto da delegação russa, medida retirada somente

[71] É um conceito antropológico que pretende dar conta do processo de emergência de novas identidades étnicas ou de ressurgimento de etnias já reconhecidas, pelo qual um grupo humano começa a ver-se a si próprio ou a ser visto pelos outros como um grupo étnico distinto.

em 2019, e o G8 cancelou a cúpula prevista para junho de 2014, em Sochi, e também suspendeu a participação russa, o que persiste até hoje.

Outro desdobramento do reconhecimento de um Estado proveniente de questões separatistas ou irredentistas é a alteração do *statu quo* regional, o que traz consequências imprevisíveis para o balanço de interesses dentro de uma região. Por exemplo, na questão de Nagorno-Karabakh, reconhecer a república de Artsakh poderia levar a uma reação mais incisiva do Azerbaijão e da Turquia. Para a Rússia, a manutenção da influência sobre a região do Cáucaso é objetivo central. Por outro lado, a decisão russa de não desencorajar a ofensiva militar azeri em 2020 enfraqueceu o controle armênio sobre Nagorno-Karabakh e criou temores de abertura para intervenções regionais turcas e de outras potências.

O reconhecimento de um Estado também pode servir como instrumento político para contrabalancear a influência ou a ameaça da presença de uma potência rival no território e em seu entorno. O exemplo mais evidente disso é o de Kosovo, cujo reconhecimento desvela um padrão: enquanto países alinhados com os EUA e a UE deram apoio firme à reivindicação kosovar de soberania, a Sérvia, com apoio da Rússia, se opôs veementemente à declaração, assim como países que integram o grupo de potências que ganharam projeção internacional nas últimas décadas, como China, Índia, Brasil, Indonésia e África do Sul. Em suma, o reconhecimento de Kosovo por mais de 110 países só foi possível pela ação diplomática norte-americana e dos países da UE, em esforço para, entre outros objetivos, conter a influência russa nos Bálcãs, projetada sobretudo em Belgrado.

Outro ponto relevante diz respeito à conveniência do reconhecimento de um novo Estado de acordo com as consequências do ato, em ponderação política sensível. Movimentos, como os da Transnístria e do Curdistão, trazem implicações econômicas e geopolíticas. No caso do Curdistão, não importa quão boa seja a forma como o território é administrado, a independência dependeria de uma conjuntura envolvendo quatro Estados vizinhos com posições antagonistas com bastante frequência. Ou seja, em alguns casos, mesmo um reconhecimento *soft* seria problemático.

Reconhecer um Estado também envolve relações complexas de Direito Internacional, sobretudo com o princípio da soberania, que permeia as relações internacionais contemporâneas. Os movimentos secessionistas, para que possam aderir ao clube de Estados, precisam violar a soberania do país do qual pretendem desmembrar-se. Assim, o mais comum é que Estados rejeitem declarações de independência, pela inexistência do direito à secessão no Direito Internacional. Alguns movimentos secessionistas, sobretudo aqueles com fortes motivações econômicas, por estarem em condições melhores que a média dos Estados em cujo território se encontram, são menos suscetíveis a pressões internacionais, acreditando que são vistos como candidatos possíveis para reconhecimento: são exemplos os casos da Somalilândia e do Curdistão. Porém, caso haja a quebra da crença de que o bom comportamento levará ao reconhecimento, a possibilidade de que haja o uso de atos violentos e terrorismo aumenta. Para solucionar questões secessionistas, é importante evitar o isolamento dos movimentos pró-independência, pois isso pode criar sentimentos de rancor acerca do sistema internacional, com danos em curto e médio prazo.

As diferentes razões acima levam a entender o porquê de a solução mais comumente adotada por Estados e organizações internacionais é a proposição intermediária de alternativas que confiram mais autonomia aos secessionistas, mas não a ponto de que os movimentos se convertam em Estados aptos à acessão junto a organizações de caráter global e universal como a Organização das Nações Unidas (ONU). Por outro lado, há a possibilidade de que alguns movimentos sejam admitidos em organizações de caráter temático, como no Fundo Monetário Internacional (FMI, integrado por entidades como Kosovo e Hong Kong), que viabiliza acesso a empréstimos, ou na Agência de Garantias para Investimentos Multilaterais do Banco Mundial (Kosovo), que protege

investidores estrangeiros, ou que desenvolvam suas próprias instituições de caráter técnico, como um Banco Central próprio (Abecásia, Artsakh, Donetsk, Kosovo, Luhansk, Ossétia do Sul, Somalilândia e Transnístria), que permite o desenvolvimento de um mercado financeiro próprio, entre outras possibilidades.

XVIII. Teorias de integração regional e a integração europeia

As teorias de integração regional foram desenvolvidas inicialmente para explicar o caso europeu. A própria classificação teórica mais conhecida sobre os processos de integração, desenvolvida pelo húngaro Bela Balassa, na década de 1960, e aprofundada posteriormente, inspira-se muito no processo de integração europeu e está baseada em etapas: 1) sistema de preferências aduaneiras, com a redução de algumas barreiras tarifárias; 2) área de livre comércio, com a eliminação das tarifas alfandegárias entre os países-membros; 3) união aduaneira, com o estabelecimento de uma tarifa externa comum; 4) mercado comum, com a livre circulação de bens, capital, trabalho e serviços; 5) união econômica e monetária, com a introdução de uma moeda única e uma política monetária comum; 6) integração econômica total, com políticas econômicas e fiscais harmonizadas.

No que diz respeito ao surgimento das teorias de integração regional, elas foram desenvolvidas em fases. Até o final dos anos 1960, momento de consolidação da integração europeia, é possível distinguir duas: a primeira fase dos estudos de integração europeia possuía um caráter majoritariamente normativo e relacionava-se com a ideia de prevenção de uma nova guerra na região; a segunda fase, por sua vez, caracteriza-se por tentativas teóricas de identificação da força motriz do processo de integração europeu.

a) Federalismo

O Federalismo entendia que iniciativas políticas para a construção de estruturas federais supranacionais, na forma de uma união federal entre os Estados europeus, por meio da transferência voluntária de parte da soberania estatal, eram o caminho para paz europeia. De acordo com Sabine Saurugger, o Federalismo corresponde a "uma forma de governo baseada em um acordo (*foedus*) entre comunidades políticas independentes e, sobretudo, iguais para agir em conjunto ainda que se mantenham separadas". Em geral, o Federalismo fica à margem das teorias utilizadas para estudar os processos de integração dado seu caráter altamente normativo, em função da proposta de formação de uma federação de Estados, e o fato de ser uma abordagem que não traz hipóteses para validar como e por que motivo esse processo de integração se constrói, mas, sim, um modelo de integração a ser implementado.

Oliver Costa afirma, entretanto, que o Federalismo com o tempo ganha uma vertente analítica. De acordo com o autor, "proponentes de uma abordagem federalista analítica (não normativa) estudam a integração nacional e regional de forma sistemática e buscam explicar seus resultados. No caso da União Europeia (UE), eles caminham em direção oposta dos intergovernamentalistas, atribuindo um papel crucial ao nível supranacional como o verdadeiro centro para a tomada de decisão. Porém, ao mesmo tempo, refutam as teorias neofuncionalistas, estimando a ausência de efeitos '*spillover*' entre os setores públicos, pois o interesse e a disposição dos Estados-Membros continuam sendo fundamentais ao progresso do processo de integração. Eles consideram que a UE seja melhor compreendia como uma forma de federalismo cooperativo, com tomada conjunta de decisões e poderes executivo e legislativo compartilhados".

b) Funcionalismo e Neofuncionalismo

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, assim como o Federalismo, o Funcionalismo surgiu como alternativa para a construção de relações pacíficas na Europa. O Funcionalismo afirmava que a cooperação interestatal em áreas funcionais específicas, principalmente de natureza

técnica e econômica, por meio de organizações internacionais, conduziria a um sistema mais próspero e pacífico. Desta forma, haveria uma transferência da soberania, em áreas específicas, para as instituições regionais, que seriam dirigidas por elites técnicas. Para David Mitrany, principal teórico do Funcionalismo, o contexto que favorece a integração regional é a existência de problemas técnicos que não podem ser resolvidos apenas nacionalmente e demandam a cooperação com outros Estados da região que têm as mesmas necessidades, dando origem, então, a organizações internacionais. Essa cooperação ocorre inicialmente entre burocracias similares dos Estados, ainda que não em nível estatal, e se prolifera para outros campos. Sendo assim, uma vez que a colaboração funcional em um determinado setor promova efeitos positivos, pode-se estimular cooperação em outras áreas, a chamada Doutrina da Ramificação de David Mitrany.

Ao final da década de 1950 e início dos anos 1960, inaugurando o que pode ser classificada como a segunda fase dos estudos de integração, o Neofuncionalismo surge como uma perspectiva teórica que busca explicar os avanços da integração europeia, anteriormente setorial com a Comunidade Econômica do Carvão e do Aço (CECA) e que gerou os *spillovers* necessários à criação da Comunidade Econômica Europeia (CEE). O Neofuncionalismo deriva da lógica funcionalista, mas questões políticas e econômicas, para além dos aspectos técnicos, também podem desencadear o processo de integração. Ernest Haas, teórico do Neofuncionalismo, destaca a importância dos papéis dos grupos de interesse e dos partidos políticos que, ao promoverem seus interesses, induzem o processo de integração. Sendo assim, existem quatro motivações principais para integração: 1) a promoção da segurança comum; 2) a obtenção do desenvolvimento econômico e do bem-estar social; 3) o interesse de uma nação mais forte de controlar os seus aliados menores; e 4) a vontade comum de unificar as sociedades. De acordo com a teoria neofuncionalista, a integração seria impulsionada por um núcleo central constituído pelos governos e pelas burocracias especializadas a partir do qual se iria esparramando, em um efeito de *spillover*, para a sociedade, criando novas dinâmicas de interação. Para os teóricos neofuncionalistas, a construção europeia explicava-se pela integração gradual em setores específicos, no caso o econômico, que geraram um efeito de transbordamento (*spillover effect*) para outras áreas.

Para Oliver Costa, "essa teoria insistia especialmente em dois fenômenos: o efeito '*spillover*' e o papel de grupos de interesse. De acordo com os neofuncionalistas, a decisão inicial de colocar um setor sob a autoridade de uma instituição supranacional gerava pressão para que a autoridade da instituição fosse estendida a outros setores que Haas descreve como uma lógica expansiva de integração setorial. O processo de integração foi então desenhado para se expandir gradualmente para um número maior de setores, primeiro econômico, depois político (o fenômeno '*spillover*'). Na visão dos neofuncionalistas, a integração econômica setorial produzia, de fato, solidariedade entre os estados, uma solidariedade que exigia em troca uma capacidade regulatória supranacional mais significativa e, por sua vez, integração política. O apoio ao processo de integração entre elites econômicas e políticas também foi considerado muito importante. De fato, esse processo foi, em teoria, facilitado por grupos de interesse nacionais que operavam nos setores relacionados: se beneficiando do processo de integração e do suporte da Alta Autoridade (posteriormente a Comissão), eles deveriam pressionar seus governos nacionais para promover e aprofundar o projeto europeu. As elites nacionais perceberiam que alguns problemas não podem ser solucionados na esfera doméstica e, portanto, devem ser tratados em nível supranacional".

c) Intergovernamentalismo e Transnacionalismo

A segunda fase dos estudos sobre integração regional também é marcada pela existência de outras duas grandes vertentes teóricas: o Intergovernamentalismo e o Transnacionalismo.

Os intergovernamentalistas destacavam a centralidade do Estado no processo de integração e explicavam a construção europeia como derivada das decisões racionais de cada país com vistas a atender seus interesses nacionais. Em outras palavras, os Estados só cooperavam quando isso atendia seus interesses individuais. Segundo Costa, o Intergovernamentalismo origina-se do movimento realista nas Relações Internacionais (RI). "Proponentes dessa teoria acreditam no papel central dos Estados soberanos, considerados agentes racionais que buscam promover e maximizar seus interesses. Eles acreditam que os Estados-nações, longe de serem obsoletos, são fortalecidos com o processo de integração que desejam e que controlam. A cooperação europeia é então explicada por uma estratégia racional de líderes nacionais que, em um contexto de crescente interdependência econômica, pretendem controlar com mais eficiência problemas específicos, compartilhando aspectos limitados de suas soberanias. Desta forma, o processo continua sendo controlado pelos interesses nacionais que prejudicam o surgimento de uma política verdadeiramente supranacional, e é apenas o resultado de negociações entre os Estados-Membros (barganha interestado). A Comissão é considerada uma simples secretaria e as instituições supranacionais, em geral, são vistas como ferramentas nas mãos dos Estados-nações." Entre os anos 1960 e 1970, a teoria intergovernamentalista apresentava grande potencial explicativo para os acontecimentos no seio da integração europeia, a exemplo da crise da cadeira vazia de De Gaulle e o veto à entrada britânica.

A teoria intergovernamentalista entende que os Estados são atores racionais e que seus comportamentos refletem as pressões tanto internas, de vários grupos da sociedade, quanto externas, oriundas do próprio ambiente internacional. Para os intergovernamentalistas de vertente mais liberal, a integração regional segue dois estágios. Primeiramente, os governos definem internamente seus interesses nacionais que conduzirão suas ações no plano internacional. Posteriormente, no processo de negociação interestatal, inicia-se uma série de barganhas. Desta forma, o Intergovernamentalismo caracteriza-se pela análise em jogos de dois níveis: no nível interno, investiga a formação das preferências nacionais dos Estados; no externo, examina o processo de barganhas intergovernamentais e foca na coordenação política entre os Estados no processo de integração.

A última vertente teórica que se destacou na segunda fase foi o Transnacionalismo. Os transnacionalistas acreditavam que a integração era resultado da aprendizagem no processo de interação comunicativa entre as comunidades nacionais, e que, desta forma, os indivíduos estariam abertos ao estabelecimento de novos padrões de comportamento que facilitariam a aproximação e a cooperação.

XIX. Teorias de Relações Internacionais aplicadas à cooperação de inteligência

a) Realismo e cooperação em inteligência

Embora não seja tarefa fácil aplicar o estudo da cooperação em inteligência dentro de teorias de Relações Internacionais (RI), por conta da escassez de materiais empíricos, pela própria natureza secreta do tema, pode-se identificar preceitos de várias correntes nas iniciativas e dinâmicas correlatas à matéria, a começar pela própria proteção das informações, que diz respeito a abordagens realistas. A cooperação em inteligência é uma forma extremamente desafiadora de cooperação em segurança, pois o fato de lidar-se com a falta de informações abertas, por si só, desestimula a confiança mútua e leva a posturas defensivas.

O princípio básico realista, de que Estados formarão e fortalecerão alianças à medida que as ameaças comuns se agravam, como postulado por Kenneth Waltz e Stephen Walt, aponta para a percepção, entre os membros do Five Eyes (FVEY, ver seção sobre outros arranjos e mecanismos internacionais de segurança, defesa e inteligência no capítulo 5), de ameaça a seus interesses: os Estados, assim, cooperam para ganhar força contra atores hostis. Outros pontos a serem suscitados incluem: 1) para os membros da aliança, os benefícios de segurança devem superar seus custos; 2) no marco do dilema de segurança, há a percepção de que o "outro lado" pode estar desenvolvendo atividades similares; e 3) os países podem usar as alianças como forma de controle sobre seus aliados, sobretudo no caso dos Estados Unidos (EUA), ator claramente mais poderoso do que seus parceiros anglófonos.

b) Liberalismo e cooperação em inteligência

Mesmo dentro de um tema que, por sua natureza, é eminentemente realista, é possível apontar características correlatas às teorias liberais, a exemplo da institucionalização da cooperação multilateral em inteligência sob a égide das Nações Unidas (ONU), processo que ganhou força na década de 1990 e que ganha sustentação na obra de autores como Robert Keohane. Outro ponto interessante diz respeito à inter-relação entre política externa e interna: países que têm órgãos de inteligência domésticos e voltados ao exterior separados entre si têm mais dificuldade em cooperar com países que não fazem essa divisão, sobretudo diante de um ambiente de ameaças externas relativamente seguro. A busca de institucionalização diz respeito aos esforços para redução dessas lacunas. Há um ponto paradoxal no que diz respeito à posição de que democracias são mais propensas a cooperar com outras democracias – como isso está conexo à ideia de transparência, na prática, haveria maior risco de vazamentos involuntários de informações estratégicas de seus aliados.

c) Cooperação em inteligência e outras correntes teóricas de Relações Internacionais

O tema da cooperação em inteligência tem na corrente construtivista aporte teórico substancial, sobretudo com o aprofundamento dos estudos sobre o tema. De forma simplificada, é possível afirmar que os autores construtivistas, como Alexander Wendt, dão ênfase à formação das identidades coletivas sociais e culturais, além de outras construções ideacionais, que direcionam o comportamento dos Estados e de outros atores de relevo. No caso da FVEY, a própria formação da aliança foi facilitada pela coesão entre EUA e Reino Unido no imediato pós-Segunda

Guerra, assim como a entrada dos outros três membros, países anglófonos com regimes democráticos-liberais. O conceito de ameaças percebidas também diz respeito a posições construtivistas: nas “comunidades de segurança” ocidentais, estruturou-se a ideia de que a China é uma ameaça, o que faz com que as ações de Pequim, como no caso da tecnologia 5G, sejam interpretadas como possibilidades concretas de espionagem e intromissão do regime chinês em informações estratégicas.

Outra corrente que poderia ser mencionada é a Escola de Copenhague, que tem como principais expoentes Ole Waever e Barry Buzan. A cooperação em inteligência é um tema facilmente securitizado, a exemplo das atividades de segurança como inspeções de instalações nucleares e controle de arsenais, além das operações de manutenção da paz coordenadas pela ONU.

XX. Teorias de Relações Internacionais aplicadas ao conflito na Ucrânia

O conflito na Ucrânia pode ser compreendido e explicado por meio de vertentes teóricas das Relações Internacionais (RI). Não se pode esquecer, entretanto, que as teorias funcionam como simplificações, o que impede que uma única teoria consiga explicar tudo o que acontece em determinado momento e preveja o que ocorrerá no futuro. Para mais detalhes sobre o conflito, ver a subseção específica na seção de Ucrânia do tópico sobre Rússia e espaço pós-soviético no capítulo 7.

a) Realismo

Em um nível geral, as teorias realistas retratam um mundo no qual inexiste agência ou instituição capaz de proteger os Estados deles mesmos e no qual os Estados precisam preocupar-se sobre se um agressor perigoso pode tornar-se uma ameaça a eles em algum ponto no futuro. Na visão realista, os pressupostos que regem o funcionamento da ordem internacional são os seguintes: 1) estadocentrismo; 2) anarquia internacional; 3) jogo de soma zero; 4) equilíbrio de poder; e 5) impossibilidade de cooperação duradoura.

Os Estados – em especial as grandes potências – são forçados a preocupar-se com sua segurança e a competir por poder. Essa condição leva, em algumas ocasiões, Estados a perpetrarem ações consideradas horríveis pela comunidade internacional, a exemplo da invasão russa à Ucrânia, que, em certa medida, reflete a crença de Moscou de que seus interesses fundamentais de segurança estão em xeque. Ainda que essa situação possa não ser justificada, autores realistas reconhecem que a condenação moral, por si só, não vai impedir esse tipo de ação. E dificilmente se imaginará uma ação de *hard power* – em especial de poder militar – mais convincente do que a feita pelos russos.

Outro conceito clássico dos autores realistas é ilustrado por esse contexto da crise russo-ucraniana: a ideia de um "dilema de segurança". O dilema emerge devido ao fato de que as medidas que um Estado toma para que se sinta mais seguro frequentemente leva outros Estados à percepção de que estão menos seguros. No caso, um Estado, sentindo-se inseguro, busca alianças ou adquire mais armamentos; outro Estado, alarmado pela ação de seu vizinho, responde na mesma moeda, o que leva ao aprofundamento das desconfianças, e, no fim, cria um quadro no qual os dois Estados estão mais pobres e menos seguros do que antes.

Na situação do conflito entre Rússia e Ucrânia, é perfeitamente compreensível que os países do Leste Europeu tivessem a intenção de aderir à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), ou se aproximar o máximo possível dela, considerando suas preocupações em longo prazo concernentes à Rússia. Também é perfeitamente compreensível o porquê dos líderes russos (não apenas Putin) considerarem esse desenvolvimento de fatos como alarmante. Observando o cenário hodierno, percebe-se que a estratégia não deu certo – ao menos não para a Ucrânia e, provavelmente, não para a Geórgia, alvo de intervenção similar em 2008.

Pela perspectiva realista, as ações russas, ainda que consideradas brutais e ilegais pela comunidade internacional, são reconhecidas como uma faceta horrível, mas recorrente das relações humanas. Autores realistas, desde Tucídides até os modernos Carr, Morgenthau, Niebuhr, Waltz, Gilpin e Mearsheimer, sem exceção, condenaram a natureza trágica da política internacional, ao mesmo tempo que alertavam que não se poderia perder de vista os perigos destacados pelo Realismo, incluindo os riscos que surgem quando há ameaça ao que outro Estado considera um interesse vital. Não é acidental que autores realistas, há bastante tempo, alertam sobre o perigo do

excesso de autoconfiança e os riscos de uma política externa excessivamente idealista, em exemplos como a Guerra do Vietnã, a invasão do Iraque em 2003 e a busca ingênua por uma expansão incessante da OTAN. Nos três casos, os alertas foram ignorados e houve consequências por meio dos eventos subsequentes.

Nesse sentido, a eclosão do conflito pode ser vista sob o prisma do Realismo clássico ou do Neorrealismo. Na perspectiva do Realismo clássico, a ação da Rússia decorre da natureza humana, expressa pela antropomorfização dos Estados, que detêm características humanas, como orgulho e apego ao poder. Nessa linha, a invasão russa decorreria de uma busca de expansão e de projeção de poder em nome de interesses estratégicos do Estado russo. Desse modo, enfatiza-se um caráter imperialista da Rússia, que age em função de uma natureza essencialmente agressiva atribuída a qualidades humanas inerentes à sua condição de Estado.

Também é possível identificar elementos realistas na rápida resposta à invasão russa. No caso, percebe-se o funcionamento da política de alianças: valores compartilhados podem tornar alianças mais coesas e duradouras, mas compromissos sérios relacionados à defesa coletiva decorrem precipuamente de percepções de uma ameaça comum. O nível dessa ameaça, por sua vez, é uma função de força, de proximidade e de um inimigo com capacidades ofensivas e intenções agressivas. Esses elementos explicam o porquê de a União Soviética (URSS) ter enfrentado coalizões contrárias de grande força na Europa e na Ásia durante a Guerra Fria: tratava-se de uma grande economia industrial, de um império com fronteiras com muitos outros países, com grandes forças militares concebidas precipuamente para operações ofensivas, e com aparente ambição revisionista (no caso, a disseminação do comunismo). Hoje, as ações russas ampliaram de forma dramática as percepções de ameaça no Ocidente, e o resultado tem sido uma mostra de comportamento de contrabalanceamento que poucos esperariam nos meses que precederam a intervenção na Ucrânia

Em uma leitura do processo com base no Neorrealismo, as ações de Putin são respostas à ofensiva ocidental em direção à região estratégica de segurança russa. Na visão neorrealista, a ação belicosa não se fundamenta essencialmente na natureza humana manifestada por Estados antropomorfizados, mas na natureza do sistema internacional e na balança de distribuição de poder. Os principais nomes da Escola Realista que vêm manifestando-se sobre a eclosão da guerra são John Mearsheimer[72] e Henry Kissinger.

Mearsheimer afirma que a tensão com a Rússia é essencialmente culpa do Ocidente. Nos anos 1990, a Parceria para a Paz[73] (1994), e, nos anos 2000, a Cúpula de Bucareste[74] (2008) seriam provocações do Ocidente em relação a um país tradicionalmente dentro da esfera de poder do Kremlin. Em uma leitura neorrealista, estar-se-ia rompendo o equilíbrio de poder entre Rússia e Ocidente (Estados Unidos-EUA e Europa Ocidental), na medida em que as ações ocidentais atuariam no sentido de deslegitimar a agenda russa em uma área estratégica para a sobrevivência nacional. Nesse sentido, Measheimer aponta três erros fundamentais na política do Ocidente para o Leste Europeu nas últimas décadas: 1) a expansão da OTAN para o leste; 2) a expansão da União Europeia (UE) para o leste; e 3) as tentativas de implementação de uma democracia liberal nos

[72] Mearsheimer é um realista associado ao (Neo)Realismo Ofensivo (em oposição ao Neorrealismo Defensivo, de Kenneth Waltz). Para ele, os Estados estão sempre em busca de projeção e expansão de poder; contudo o maior inimigo sistêmico dos EUA não é a Rússia, mas sim a China. Sua principal obra é *The Tragedy of Great Power Politics* (2001).
[73] Esse foi um exercício de cooperação e de criação de confiança entre a OTAN e outros países europeus não membros, especialmente países da Europa do Leste, como ex-integrantes de URSS e Iugoslávia. Para mais detalhes, ver a seção sobre a OTAN no capítulo 5.
[74] Cúpula da OTAN em que houve anúncio formal de que Geórgia e Ucrânia seriam bem-vindas em eventual adesão à organização. Para mais detalhes, ver a seção sobre a OTAN no capítulo 5.

moldes ocidentais na Ucrânia. Ao interferir nessa área de interesse vital para a Rússia, o Ocidente estaria reduzindo a margem de poder relativo da Rússia e rompendo o equilíbrio de poder inter-regional. Ao ser questionado sobre a moralidade dos atos mais recentes no território ucraniano por tropas russas, Measheimer dá uma resposta eminentemente realista: é assim que a política de grandes potências funciona.

De forma análoga, ao escrever sobre as incursões russas no leste ucraniano após a anexação da Crimeia (2014) e ao manifestar-se após a eclosão do conflito de fevereiro de 2022, Henry Kissinger sustentou que a solução para o impasse seria a concessão de territórios ucranianos para a Rússia, o que levou alguns analistas a chamá-lo *appeaser*. Na visão realista, contudo, a posição de Kissinger faz sentido. A proposta de concessão a Putin busca restabelecer um equilíbrio de poderes rompido e garantir uma área de atuação russa em uma região vital para a defesa e para a sobrevivência do Estado russo. A ameaça que a expansão do ocidente representa à Rússia constitui elemento central dessa visão realista. Frequentemente, analistas dessa escola apontam qual seria o comportamento dos próprios EUA caso houvesse uma ameaça ao seu entorno estratégico: segundo uma lógica de política de grandes potências, a resposta seria a mesma[75].

Ainda de uma perspectiva realista, o especialista em segurança nacional Joe Cirincione argumenta que a análise de Mearsheimer, ao responsabilizar o Ocidente pela invasão da Ucrânia, ignora 1) os imperativos de segurança nos vizinhos da Rússia, que sofreram sob seu jugo no passado; 2) o crescente autoritarismo do Estado russo; e 3) a brutalidade da guerra e da ocupação russas. Para Cirincione, a agressividade russa responde a imperativos domésticos de Putin e não a avanços dos EUA sobre a esfera de influência russa, e ele lembra que a expansão da UE e da OTAN foi resultado da pressão dos países do Leste Europeu para aceder a essas organizações. Putin teria medo de que a oposição interna pudesse crescer, se a Ucrânia e outras ex-repúblicas soviéticas se aproximassem demais do Ocidente. O analista critica a minimização da violência russa, que, para ele, seria uma maneira de reduzir a responsabilidade russa, e defende que a derrota russa é a única maneira de encerrar a guerra.

Robert Jervis[76], por sua vez, estudou o papel dos erros de percepção e de cálculo nas decisões dos atores internacionais. Embora já tenha morrido quando da eclosão do conflito recente, segundo essa teoria, a decisão de Putin de iniciar o conflito resultaria da superestimação da hostilidade do Ocidente em relação à Rússia e da capacidade de suas forças armadas, enquanto a Rússia teria subestimado a resistência ucraniana e a resposta do Ocidente. Jervis afirmava que, quando um líder considera uma medida necessária, tende a acreditar que esta é factível, e tal tendência é agravada quando a liderança exclui o dissenso do processo decisório.

A ação de Putin poderia ainda ser explicada pela teoria prospectiva, que considera que os indivíduos estão mais dispostos a tomar risco para evitar perdas do que para auferir ganhos. Nesse sentido, Putin teria aceitado o risco de uma guerra uma vez que a aproximação da Ucrânia com o Ocidente seria uma perda considerável a sua segurança e esfera de influência.

Há, também, pontos que não se explicam pelas correntes realistas. Por exemplo, a despeito de os autores realistas desprezarem o papel das normas como elementos de contenção do comportamento das grandes potências, são justamente as normas que desempenham papel

---

[75] Aqui se observa outra característica do pensamento neorrealista: os Estados são considerados como se fossem "bolas de bilhar", diante das mesmas ameaças, seus comportamentos tendem a ser muito semelhantes.

[76] Jervis é considerado um teórico da escola realista defensiva, mas aprofunda os argumentos presentes em teóricos realistas comumente apresentados. A discussão a respeito dos erros de percepção sofistica o argumento-base realista de "bola de bilhar", na medida em que toca na formulação de políticas no interior dos Estados. Por isso, pode-se localizá-lo no meio termo entre as principais escolas teóricas.

relevante ao explicar a resposta global às ações russas: Moscou está violando praticamente todas as normas relativas ao uso da força e é por conta disso que países, empresas e indivíduos em grande parte do mundo foram severos no julgamento das ações russas e responderam de forma vigorosa. Não há nada que impeça um país de violar normas globais, mas violações abertas e descaradas afetarão a forma como suas intenções serão julgadas pelos outros. Caso as forças russas ajam com ainda mais brutalidade, os esforços para seu isolamento tenderão a intensificar-se.

b) Liberalismo

A vertente liberal da teoria das RI reconhece que os Estados agem segundo uma lógica de poder, entretanto considera que o estabelecimento de instituições internacionais, tanto no sentindo de organismos internacionais quanto de princípios e normas, o fomento à interdependência econômica e a defesa da democracia seriam capazes de manter uma ordem internacional estável e pacífica. Ainda que as teorias realistas tenham maior poder explicativo sobre as causalidades da invasão russa, os liberais consideram que a reação concertada do Ocidente ao conflito reforça algumas de suas teses. Ademias, a invasão russa da Ucrânia demonstrou as fragilidades da ordem liberal e da teoria que lhe dá fundamento.

Pela perspectiva das teorias liberais, um ponto interessante que se mostrou relativamente eficaz diz respeito ao papel das instituições, que explicam a reação rápida e relativamente uniforme do Ocidente. A resposta foi rápida, em parte, pelo fato de os EUA compartilharem com seus aliados da OTAN uma série de valores políticos que hoje estão sendo desafiados de uma forma bastante vívida. Se não existisse uma instituição como a OTAN, uma resposta teria de organizar-se do zero, sendo difícil imaginar que haveria um resultado tão rápido ou efetivo como o atual. Instituições internacionais não são capazes, por si só, de resolver conflitos fundamentais de interesse ou impedir grandes potências de agir como elas querem, mas elas podem facilitar respostas coletivas eficientes quando os interesses dos Estados estão mais alinhados.

Por outro lado, também dentro das teorias liberais, há a percepção de que pontos centrais da política externa ocidental das últimas décadas não lograram bons resultados. As ações russas na Ucrânia revelaram algumas limitações das teorias liberais de RI, a exemplo da ineficiência do Direito Internacional e das instituições internacionais em conter o comportamento agressivo de uma grande potência. A interdependência econômica não impediu a Rússia de lançar suas invasões, a despeito dos custos consideráveis que enfrentará como resultado. Ações de *soft power* também não puderam impedir os tanques russos, assim como a resolução aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) com 141 votos favoráveis e apenas cinco contrários, condenando a invasão, não terá nenhum impacto considerável.

Também entre os conceitos do Liberalismo que acabaram abalados, está o de que guerras seriam impensáveis no continente europeu, por conta da presença da OTAN. Essa crença está relacionada ao pensamento de que a expansão da organização militar para o Oriente levaria a uma "zona de paz" cada vez maior.

Assim, é interessante examinar as análises de alguns autores da vertente liberal das RI, como Joseph Nye, John Ikenberry, Henry Farrell e Abrahan Newman

Primeiro, segundo Nye, se por um lado a eclosão do conflito ucraniano reafirma a tese realista de que a dissuasão nuclear funciona e é o que tem impedido que o Ocidente envie tropas à Ucrânia, por outro, confirma teses liberais de que a interdependência econômica e sanções podem não evitar a guerra, mas elevam seus custos; e de que *hard power* e *soft power* são igualmente importantes. Por isso, além da frente de batalha, há uma guerra informacional entre os beligerantes,

na forma de disputas de narrativas para angariar apoio doméstico e internacional. Ademais, o conflito mostra que as capacidades cibernéticas não são decisivas, uma vez que, apesar de menos preparada, a Ucrânia conseguiu resistir aos ataques russos. No entanto, Nye reconhece que a interdependência assimétrica pode servir de arma contra a parte mais dependente, como faz a Rússia em relação à Europa, ao utilizar restrições de fornecimento energético como ameaça ao continente. Finalmente, Nye afirma que a lição mais importante é a de que a guerra é imprevisível.

Por sua vez, Ikenberry defende que uma ordem internacional estável e duradoura requer que o Estado mais poderoso exerça uma autocontenção estratégica (*strategic restraint*) de seu poder, aceitando participar da arquitetura institucional internacional. Esse comportamento levaria os demais Estados a também aceitarem submeter-se à essa ordem. William Mulligan considera que a guerra na Ucrânia é fruto das contradições da ordem liberal. Segundo o autor, as ordens internacionais colapsam por negligência em relação às normas e princípios que a sustentam, pelas contradições internas ou ainda por desafios externos. Segundo Mulligan, a erosão da ordem internacional liberal demonstra-se pelo abandono da autocontenção estratégica, pelas contradições geradas por uma interdependência complexa assimétrica e pelo desafio dos princípios relativos à soberania. Nesse sentido, a expansão da OTAN e da UE representaria o abandono da autocontenção dos EUA e das demais potências ocidentais, o que diminui a legitimidade da atual ordem. Como exposto por Nye, as contradições de uma interdependência complexa assimétrica também geram tensões no sistema, que acabam levando a conflitos militares.

Por fim, Henry Farrell e Abrahan Newman estudaram o uso da interdependência como arma e identificaram duas estratégias: o panóptico e a estratégia de gargalo (*chokepoint strategy*). A primeira consiste em manter vigilância sobre os elementos do sistema, enquanto a segunda permite que Estados bloqueiem o acesso de seus rivais a redes críticas. A exclusão da Rússia da Sociedade para Telecomunicações Financeiras Interbancárias Mundiais (SWIFT na sigla em inglês), é um exemplo desta estratégia. A negação da condição de Estado soberano da Ucrânia pela Rússia representa um novo desafio à ordem internacional baseada no princípio da soberania. Assim, os teóricos liberais explicam a guerra na Ucrânia não como uma falha do poder explicativo de sua teoria, mas como um momento de transição das relações de poder da própria ordem liberal.

c) Construtivismo

As teorias construtivistas das RI consideram que os ideais, as crenças e as ideias compartilhadas são os principais motores da ação dos Estados, e conceitos de teorias construtivistas, que não excluem outras abordagens e servem para fundamentar análises realistas e liberais, também podem ser suscitados na reflexão sobre a questão russo-ucraniana.

No caso, erros de percepção e erros de cálculo cumprem um papel importante na compreensão dos eventos que conduziram à intervenção russa na Ucrânia. Teorias realistas mais convencionais, tendentes a retratar Estados como atores mais ou menos racionais, que calculam seus interesses de forma fria e procuram por oportunidades para melhorar sua posição relativa no sistema internacional, acabam não sendo precisas. Governos e estadistas usualmente operam com assimetria de informações, o que os levam a avaliações imprecisas de suas próprias capacidades e das capacidades e reações dos outros. Mesmo quando a informação é abundante, percepções e decisões podem ainda ser influenciadas por razões psicológicas, burocráticas ou culturais. Em um mundo de incertezas com seres humanos imperfeitos, há muitas maneiras pelas quais coisas podem dar errado.

A questão dos erros de percepção tem como base principal o trabalho de Robert Jervis, autor ligado ao Realismo Defensivo, mas é abordada com profundidade por correntes construtivistas. Pode-se identificar vários elementos relacionados a erros de cálculo: Vladimir Putin pode ter superestimado o clima hostil ocidental para com a Rússia, subestimado o ímpeto de resistência da Ucrânia, sido otimista quanto à capacidade do exército russo em obter uma vitória rápida e sem grandes baixas, além de equivocar-se quanto à resposta dada pelo Ocidente. A combinação entre medo e excesso de confiança que aparenta ter ocorrido no caso da intervenção russa é algo típico. Estados não iniciam guerras, a não ser que eles estejam convencidos de que poderão alcançar seus objetivos de maneira rápida e a um custo relativamente baixo.

É possível aplicar ao caso russo-ucraniano a Teoria da Perspectiva, da psicologia cognitiva que tem como premissa a forma como os atores escolhem entre opções que envolvem riscos e as probabilidades de resultados são incertas. Se Putin acreditava que a Ucrânia estava se aproximando gradualmente da OTAN e dos EUA – e razões para isso não faltavam –, então impedir o que ele percebia como uma perda irrecuperável poderia valer uma aposta arriscada por meio da intervenção. Da mesma forma, o viés de atribuição, tendência do ator a enxergar seu próprio comportamento como uma resposta às circunstâncias, mas atribuir a conduta dos outros atores à sua natureza básica, pode ter relevância também. O pensamento prevalente entre os atores ocidentais atribui o comportamento russo como reflexo da personalidade belicista de Putin, e não como resposta às ações engendradas pelo Ocidente; por sua vez, Putin parece conceber que as ações dos EUA e da OTAN provêm de uma arrogância inata e de um desejo profundo de manter a Rússia fraca e vulnerável, e que a resistência ucraniana decorre da má influência ocidental ou da presença de elementos "fascistas".

Como elemento teórico alternativo, que poderia ser suscitado para compreensão da perspectiva russa dos atos perpetrados, seria possível apontar o essencialismo cultural russo. Não se trata de uma teoria de RI *per se*, mas de um conjunto de referências, que tem no filósofo Aleksandr Dugin seu bastião, que molda o conceito de "Mundo Russo", a ideia da dominação cultural russa alcançada por meio da força; as posições de Dugin ganham proeminência por conta de sua influência na condução da política externa de Vladimir Putin. A anexação da Crimeia e o incentivo ao separatismo do Donbass são atos russos que decorrem das ideias de Dugin, tido como patriarca do "iliberalismo russo", corrente relativamente alinhada a grupos políticos da direita que apregoam a guerra cultural em um conflito de civilizações.

Na concepção de Dugin, é necessária a construção de um arcabouço cultural que moldará não apenas a visão de mundo dos russos, mas também a visão do restante do mundo com relação aos russos. Em comparação com o Império Britânico, que se consagrou por meio da invocação de um racionalismo econômico e pseudocientífico, o Império Russo receberia a missão divina de salvar o mundo por meio do conservadorismo. Assim, a Rússia teria sido sempre vítima da História, pois o mundo sempre rejeitou a supremacia natural dos russos. Aplicada ao âmbito das ex-repúblicas soviéticas, a Ucrânia era considerada, ainda que ao lado de Belarus, a mais "humana" dentre as repúblicas chamadas de "Pequenas Rússias"; contudo, as tentativas ucranianas de obter independência cultural são desprezadas e consideradas tentativas de criação de mitos nacionalistas, com apoio do Ocidente e influências fascistas.

Ainda, Charlie Kramer, Ioan Onati e Wolfgang Zank consideram que o identitarismo é a principal causa do conflito ucraniano. Para Kramer, a invasão da Ucrânia está lastreada no sentimento russo de que o país é parte da Rússia, com a qual compartilha laços históricos e culturais profundos. Para Onati e Zank, além desses laços, o conflito seria resultado do choque das identidades ucraniana, russa e das potências ocidentais. Os objetivos russos não seriam apenas as

expressões de seus anseios de poder, mas a própria afirmação da identidade russa como grande potência e como protetora de todos os povos russos. Ao mesmo tempo, a identidade ucraniana estaria no processo de autonomizar-se da identidade russa desde 1991, considerando esta oposta à Europa, à democracia e à civilização.

d) Reflexos do conflito para a ordem internacional

Na perspectiva liberal de Ikenberry, o conflito na Ucrânia insere-se em uma disputa mais ampla sobre a ordem internacional, na qual o Ocidente liberal sofre a competição de potências como China e Rússia, que buscam criar uma ordem segura para as autocracias. A invasão russa reavivou as instituições liberais, recuperando a relevância da OTAN e mobilizando as pessoas em defesa da liberdade e da dignidade humana, entretanto, grande parte dos países, em especial do Sul Global, mantém certa distância do conflito, o que indica que os EUA e seus aliados precisam se esforçar para receber apoio dos países periféricos. Ikenberry reconhece que as democracias liberais têm problemas internos e que precisam se reinventar, mas considera que a força dos regimes liberais está na sua vulnerabilidade e na tensão constante de valores, como liberdade e igualdade.

Na análise do realista Charles A. Kupchan, a invasão da Ucrânia pode ter reavivado algumas instituições da ordem internacional liberal que se estabeleceu após a Segunda Guerra Mundial como a OTAN e a UE, mas, sob sua superfície, os problemas dessa ordem persistem. Os gastos com defesa podem ter-se elevado em resposta ao conflito, mas os problemas gerados pelo aumento da inflação e do fluxo de refugiados serão elementos adicionais de tensão contra a ordem liberal. Ao lado da pandemia, o conflito na Ucrânia é considerado um ponto de inflexão na ordem internacional, que deve fragmentar-se em blocos regionais ou em um bloco liberal democrático em coexistência ou em oposição a um bloco capitalista autocrático. Para Kupchan, a ordem liberal é mais ameaçada por fatores internos do que externos, afirmando que teme mais o que ocorre em Ohio do que no Donbass.

Mary Kaldor considera que, além das contradições internas da ordem liberal e das tensões geradas pelo conflito na Ucrânia, a ordem liberal é ameaçada por um fundamentalismo do livre mercado, que levou a um modelo de globalização que deu origem a oligarcas e capitalistas corruptos, abandonou parcela dos trabalhadores nos *rust belts* e propiciou o surgimento de populismos iliberais. Kaldor acredita que a pandemia de COVID-19 e o conflito na Ucrânia levarão a uma forma diferente de globalização, mas não a uma desglobalização, uma vez que as questões verdadeiramente globais, como mudanças do clima e pandemias, ainda serão tratadas de modo global. Contudo, em termos de comércio e tecnologia, a ordem internacional pode estabelecer-se em blocos mais autárquicos.

XXI. Teorias de Relações Internacionais aplicadas ao controle das armas convencionais

Diversas correntes téoricas podem ser utilizadas para ajudar a explicar o desenvolvimento do tema do controle e registro de armas convencionais desde o fim da Guerra Fria.

Pela perspectiva neoliberal-institucionalista, da qual autores como Robert Keohane e Joseph Nye se sobressaem, a redução de gastos militares é uma maneira de resolver conflitos interestatais, pelo ganho absoluto da cooperação e pela possibilidade de, ao aprofundar as instituições formadas, influenciar o comportamento de cada Estado no sentido de aproximação. Dentro da ótica liberal, há também a teoria dos regimes, que apregoa que instituições ou regimes internacionais sempre têm um certo nível de influência na conduta de Estados ou outros atores internacionais. Assim, seria possível haver cooperação mesmo em um sistema internacional anárquico.

Autores realistas, por sua vez, não creem na influência significativa das instituições, atribuindo aos Estados a condução dos atos relativos ao controle de armas. Uma das possibilidades a explorar-se, na perspectiva realista, diz respeito ao dilema de segurança e às corridas armamentistas. O conceito de dilema de segurança guarda relação à premissa realista de que as relações internacionais entre Estados são anárquicas por natureza; a anarquia no sistema internacional levaria os Estados a robustecer suas capacidades militares; os Estados, desconhecendo as intenções dos demais, podem julgar o fortalecimento defensivo de outro Estado como ofensivo. É essa sensação de ameaça que leva ao dilema de segurança, pois os demais Estados fortalecerão suas próprias armas para que estejam preparados contra potenciais ameaças ou ataques. No caso mais extremo, mesmo quando há a certeza de que o outro Estado não representa ameaça, ainda assim deve ser levada em conta a possibilidade de que se torne agressivo no futuro e de que não se garanta a conduta pacífica de forma permanente. O dilema de segurança acaba, assim, sendo um óbice ao estabelecimento de um tratado global que regule o comércio de armas e seja subscrito por toda a comunidade internacional. Para mais detalhes sobre o dilema de segurança, ver a seção sobre Robert Jervis posteriormente neste capítulo. Por outro lado, há no arcabouço realista o conceito de balança de poder, que pode ser utilizado para compreender o motivo de países considerarem acordos acerca de controle de armas – é um conceito conexo com correntes realistas modernas, mencionado por Kenneth Waltz.

Dentro da escola inglesa, Hedley Bull conceitua controle de armas como uma "cooperação entre pares antagonistas de Estados no campo militar, seja essa cooperação fundamentada em interesses exclusivos dos Estados que cooperam ou interesses compartilhados de forma mais abrangente".

Abordagens construtivistas, por sua vez, ajudam a explicar muito da dinâmica política internacional relativa à construção de normas, sobretudo o conceito de que escolhas diferentes feitas por atores diferentes são muito influenciadas por suas próprias percepções (como eles percebem o mundo em geral, assim como eles percebem a si mesmos de suas posições). Normas internacionais são um resultado desse processo, e podem ser entendidas como vetores de promoção de identidades e valores que dão aos Estados legitimidade e efetividade para que busquem a consecução de seus interesses.

XXII. Teorias de Relações Internacionais aplicadas ao programa nuclear da Coreia do Norte

Para aspectos gerais relacionados ao programa nuclear da Coreia do Norte, ver a subseção específica na seção sobre armas nucleares no capítulo 5.

a) Posições da Coreia do Norte em relação ao seu programa nuclear sob a vertente realista das Relações Internacionais

Segundo a tese de Liang Tuang Nah, as motivações por trás do programa nuclear norte-coreano entre 1964 e 1994 seriam melhor explicadas com base na perspectiva realista. O autor associa a abordagem realista a motivações relacionadas à segurança militar para o programa nuclear norte-coreano. Conceitos da vertente realista ajudam a explicar o papel dos armamentos, especialmente nucleares, como fator de dissuasão norte-coreano e de estabilidade regional. Embora esse tipo de arma não tenha sido usado na Guerra da Coreia, o programa nuclear norte-coreano esteve por muito tempo associado ao fato de que os Estados Unidos (EUA) mantinham armas nucleares na Coreia do Sul. O domínio das tecnologias missilística e nuclear pela Coreia do Norte teria produzido, assim, novo equilíbrio de poder regional.

Com a retirada dessas armas e o *Agreed Framework* na primeira metade dos anos 1990, o autor considera que a perspectiva realista perde poder explicativo sobre o programa nuclear norte-coreano. Entretanto, não desaparecem elementos explicativos realistas. A *Revisão da Postura Nuclear* de 2001 dos EUA assinala a existência de planos de contingência envolvendo armas nucleares para confronto com a Coreia do Norte. O crescimento econômico espetacular da Coreia do Sul, que coloca em risco a preservação do Norte, também explica a necessidade de garantir armas nucleares como instrumento de dissuasão. O fim da ajuda militar e econômica soviética nos anos 1990 e posteriormente posições mais abertas da China em favor de negociações pelo desarmamento da península, como demonstram sua liderança nas Conversações Hexapartites, igualmente podem ter contribuído para o cálculo realista norte-coreano em favor de sua autossuficiência nuclear. As quedas de regimes que iniciaram em algum momento programas nucleares e o abandonaram, como o de Kadafi, funcionam como alerta para o risco de que, no caso específico norte-coreano, não apenas o regime caia, mas o país desapareça e seja incorporado pela Coreia do Sul, caso não tenha armas nucleares dissuasórias.

b) Posições da Coreia do Norte em relação ao seu programa nuclear sob a vertente liberal das Relações Internacionais

Segundo a tese de Liang Tuang Nah, as motivações por trás do programa nuclear norte-coreano entre 1991 e 2007 seriam melhor explicadas com base na perspectiva liberal. O autor associa a abordagem liberal a motivações relacionadas à interdependência e ao desenvolvimento econômico para o programa nuclear norte-coreano. O domínio da tecnologia nuclear poderia conferir maior poder de barganha em negociações em prol de recursos para o desenvolvimento do país, ao mesmo tempo que pode garantir recursos de tecnologia dual favorável ao desenvolvimento econômico endógeno. O autor lembra que, durante boa parte do período em que considera mais bem explicado pela perspectiva liberal, predominou postura cooperativa entre as Coreias, em razão da *Sunshine Policy* sul-coreana.

Ainda sob a mesma vertente teórica, mas olhando por outro prisma, a dependência econômico-comercial, por exemplo em relação à China, pode redundar na adoção de comportamentos mais responsáveis no sistema internacional. Ao mesmo tempo, o interesse em superar tal dependência ou a necessidade pura e simples de buscar alternativas de financiamento (com o fim da ajuda soviética, o aumento das sanções internacionais, os embargos de armas, o maior controle de operações de contrabando ou tráfico e a redução de remessas internacionais, por exemplo) enseja a necessidade de ampliar o leque de parceiros econômico-comerciais, os quais deverão ter postura menos leniente do que a chinesa e condicionarão o aprofundamento das relações a postura mais cooperativa e menos conflitiva da Coreia do Norte.

Perspectivas analíticas liberais no nível do indivíduo ou do interior do Estado também ajudam a explicar o programa nuclear. Armas nucleares – e os investimentos feitos no setor – podem servir mais a interesses paroquiais vinculados à preservação do grupo no poder do que ao interesse nacional. As quedas de regimes que iniciaram em algum momento programas nucleares e o abandonaram, como o de Kadafi, servem não só para reforçar as medidas de autopreservação do Estado norte-coreano, mas também como um alerta para o grupo no poder na Coreia do Norte. As mudanças de posições de atores internacionais envolvidos, como principalmente a Coreia do Sul e os EUA – em especial posturas mais ou menos cooperativas –, também podem explicar-se sob perspectiva liberal, em razão de ascensão de novos grupos no poder e de alterações no *win-set* em razão do fortalecimento ou enfraquecimento de determinados grupos de pressão domésticos (dentro da lógica de jogos de dois níveis).

A abordagem liberal internacionalista poderia ser utilizada em eventual discussão sobre os efeitos da participação da Coreia do Norte na Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) e no Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP) sobre suas decisões em seguir ou não com o programa nuclear, embora, para Nah, o caráter normativo estaria mais associado a uma abordagem construtivista.

c) Posições da Coreia do Norte em relação ao seu programa nuclear sob a vertente construtivista das Relações Internacionais

Segundo a tese de Liang Tuang Nah, as motivações por trás do programa nuclear norte-coreano em 1991, 1994 e 2011 seriam melhor explicadas com base na perspectiva construtivista. O autor associa a abordagem construtivista a motivações para o programa nuclear norte-coreano relacionadas às normas do regime de não proliferação nuclear, isto é, a um argumento moral, o que também poderia estar associado à Escola Inglesa, assim como a participação em um regime poderia estar associada ao Liberalismo institucionalista.

No que diz respeito às normas, tem-se, ao lado do fato – a posse de armas nucleares pelo país é proibida pelo regime internacional de não proliferação –, a existência de manifestações de interesse em mais de uma ocasião pela Coreia do Norte em cumprir com as normas vigentes e em aceitar negociar sua completa desnuclearização. O autor recorda, por exemplo, a declaração conjunta de 1991-1992, como exemplo de momento em que por razões realistas (fortalecimento da balança de poder pró-Coreia do Sul e EUA com o colapso soviético) e liberais (aceleração do desenvolvimento econômico da Coreia do Sul) a Coreia do Norte poderia não estar em condições de comprometer-se, e a opção nuclear seria a mais provável em favor da autoafirmação soberana.

Mais do que a existência de normas e instituições que contribuem para influenciar o comportamento de um agente no sistema internacional, a abordagem construtivista pode contribuir para explicar o caso norte-coreano por meio da discussão sobre identidades e interesses construídos

socialmente, símbolos e percepções sobre o cenário internacional. A identidade confucionista e nacionalista *juche* do povo coreano garante maior resiliência diante da carestia por que passa o país, ao mesmo tempo que sustenta o ideário de autossuficiência. As armas nucleares carregam símbolo de prestígio que contribui para o reforço dessa identidade de autossuficiência.

A natureza e a qualidade das relações que a Coreia do Norte ou os seus líderes mantêm com seus homólogos no sistema internacional (momentos de maior rivalidade ou de cooperação; compartilhamento ou não de princípios e valores) – e o processo de socialização delas decorrente – afetam essa identidade e os interesses do país, bem como suas percepções sobre o cenário internacional e as ameaças existentes, o que pode explicar postura mais cooperativa, por exemplo, durante o recente período de cúpulas de mais alto nível com a Coreia do Sul e com os EUA.

XXIII. Teorias de Relações Internacionais Não Ocidentais e Teoria Global de Relações Internacionais

a) Introdução

O estudo das Relações Internacionais (RI) é pautado pela interdisciplinaridade, com influências das teorias e das metodologias oriundas, tradicionalmente, da História, da Sociologia, da Geografia, da Ciência Política e do Direito, bem como, mais contemporaneamente, da Antropologia, dos estudos de gênero, das concepções pós-coloniais e das decoloniais. As RI como campo de estudo foram influenciadas, até o final do século XX, por análises de viés histórico e de ciência política, realizadas na Europa, mormente no Reino Unido, e nos Estados Unidos (EUA). Isso resultou em um foco excessivo na história e na política internacional ocidental, bem como na marginalização da história e da política não ocidental. Desse modo, as principais teorias sobre a política internacional, como o Realismo e o Liberalismo clássicos, foram desenvolvidos em situações intelectuais específicas, com objetivos e finalidades inequívocas.

Ciente de que uma teoria é um mecanismo de simplificação que permite ao teórico selecionar fatos e determinar quais são os mais relevantes, para compreender a realidade, as diferenças teóricas, em termos de conclusões, são consequências dos fatos selecionados, sejam os fatos que se decide considerar ou os fatos que se decide ignorar. No estudo das RI, a influência do Pós-Estruturalismo e das ideias foucaultianas foi bastante importante, porque favoreceu a crítica de como o conhecimento não é imune ao poder, mas, sim, produzido por esse. Nesse sentido, o poder requer o conhecimento, e este depende daquele e reforça as relações de poder existentes; portanto não há nem uma verdade inequívoca nem uma verdade que não seja determinada pela realidade de poder e pelos interesses em termos de poder. Isso significa que conceitos basilares das teorias clássicas de RI, como a anarquia e a balança de poder, são, em verdade, determinados pelos contextos de poder.

Dessa perspectiva pós-estruturalista e crítica emergiriam as abordagens pós-coloniais e as decoloniais nas RI, oriundas dos estudos culturais, literários e antropológicos. Os dois tipos de abordagens compartilham a conclusão de que as hierarquias globais de subordinação e de controle foram, e são, possíveis devido à construção histórica das diferenças de gênero, raça e classe. São formas de Teoria Crítica, porque desafiam os fundamentos do estudo das RI, sempre buscando desenvolver maneiras próprias de teorizar sobre o mundo. Não se trata de uma teoria de cada tipo de abordagem, mas, sim, de orientações sobre como o mundo pode ser visto e como se pode pensar sobre ele, de forma que há uma miríade de teorias, bastante diferentes entre si, sob a égide dos ideais pós-coloniais e decolonais. São ideias sobre como pensar o mundo, sobre o que se deve estudar e sobre as responsabilidades éticas e normativas do estudo. Assim, são abordagens que buscam entender os processos da perspectiva daquele que é colonizado ou que foi colonizado, partindo da premissa de que o imperialismo e o colonialismo foram uma estrutura de poder que influenciou e moldou aspectos de poder, como a soberania. Ademais, criticam o Ocidente e as teorias ocidentais, porquanto entendem que há uma responsabilidade moral ocidental na formação das desigualdades hodiernas. Essas decorreram do processo de consolidação da riqueza e do poder ocidental, baseado na exploração e na dominação ao redor do mundo.

No que se refere ao ideário pós-colonial, há uma crítica ao aspecto eurocêntrico, preconceituoso e marginalizante do *mainstream* teórico das RI. Teorias como a realista e a racionalista (Escola Inglesa tradicional) não são capazes de explicar a política internacional como um todo, mas somente permitem justificar a subordinação do Sul global e a predominância dos

interesses ocidentais. Essas teorias tradicionais de RI não são neutras em termos de raça, gênero e classe social, de maneira que o mundo moderno foi moldado em retórica e prática imperialista e colonialista. Já a abordagem decolonial busca "descolonizar" o conhecimento. Isso significa, por exemplo, reavivar e recuperar a cultura local, não só para questionar o legado do colonialismo, mas também para alterá-lo. Em suma, enquanto a perspectiva pós-colonial se dedica à crítica, à constatação de uma situação de submissão, a perspectiva decolonial propõe-se a transformar as pesquisas e o estudo das RI, emancipando o conhecimento, ao apresentar uma versão dos fatos da perspectiva do colonizado.

Por fim, cabe notar que as relações internacionais tendem a ser estudadas a partir de perspectivas desenvolvidas nos países centrais, sendo que se sentem os efeitos das barreiras impostas à produção intelectual e à circulação internacional de ideias oriundas de outros países, como a pouca atenção concedida à reflexão teórica e metodológica no âmbito dos estudos de RI fora dos EUA e Europa. Trata-se, muitas vezes, de uma prática de controle dos fluxos de informação e de reprodução da tradição teórica e intelectual, reafirmando o domínio ocidental (prática conhecida como *gate-keeping*).

b) As teorias não ocidentais

Em artigo de 2007 – que se tornou a introdução ao livro *Non-Western International Relations Theory*, publicado em 2010 –, Acharya e Barry Buzan buscaram responder à pergunta: "Por que não há uma Teoria de Relações Internacionais não ocidental?". Sua adesão manifesta ao enunciado de Robert Cox, segundo o qual "teoria é sempre *para* alguém e *para* algum propósito", já dá pistas a respeito do caminho argumentativo dos autores. Fato é que, hoje, independentemente do tipo de perspectiva adotada, todo o campo da TRI é dominado pela produção ocidental. Acharya e Buzan levantam cinco hipóteses, não excludentes entre si, para explicar esse domínio:

1) a TRI ocidental descobriu o caminho correto para entender as RI: os autores entendem que essa hipótese não pode ser defendida de maneira absoluta, pois implica tratar inadequadamente as RI como similares à Química, à Física ou à Matemática – se esse fosse o caso, estaríamos para sempre presos em uma "camisa de força" vestfaliana, que enfatiza a anarquia em demasia e minimiza outras possibilidades de organização do sistema internacional;
2) a TRI ocidental adquiriu *status* hegemônico no sentido gramsciano: ou seja, independentemente de estar correta ou não, ela influencia a mente das pessoas de forma ampla e inconsciente, pois foi capaz de "pegar carona" no poder ocidental e se consolidar como sistema de pensamento hegemônico;
3) teorias não ocidentais existem, sim, mas são marginalizadas: seja por barreiras linguísticas ou pela pouca receptividade da academia ocidental, cuja tendência é presumir a superioridade de seu próprio modelo cultural – se esse é o caso, então o verdadeiro problema não é criar teorias não ocidentais, mas divulgá-las melhor (aumentando sua circulação em revistas ocidentais, por exemplo);
4) condições locais dificultam a produção de TRI: do ponto de vista histórico, seria possível argumentar que o trauma das duas Guerras Mundiais no Ocidente impulsionou o desenvolvimento das RI em geral e da TRI em particular – no entanto, o argumento perde força quando observamos que o não Ocidente enfrentou traumas mobilizadores potencialmente análogos, como a própria Segunda Guerra Mundial em terreno asiático ou a dominação ocidental e o processo de descolonização. Do ponto de vista cultural, seria

possível argumentar que "teoria é o jeito ocidental de fazer as coisas" e que o não Ocidente teria menor propensão à abstração, seja porque teoria é um "luxo que sociedades lutando contra problemas urgentes de desenvolvimento simplesmente não podem se permitir fazer" ou porque a hegemonia ocidental teria "induzido em culturas locais um tipo de desmoralização radical e perda de confiança que torna particularmente difícil o engajamento em debates teóricos gerais". Do ponto de vista político, pode ser que Estados autoritários em vez de democráticos inibam o desenvolvimento de TRI. Do ponto de vista institucional, o plano de carreira, o *ethos* cultural quanto ao valor da pesquisa teórica e a disponibilidade de recursos financeiros e de infraestrutura podem dificultar o florescimento de TRI. A forma como a disciplina de RI foi introduzida no país também tem consequências: maior afinidade com Ciência Política e Sociologia estimulam a teorização, enquanto maior afinidade com História e Direito podem inibi-la;

5) o Ocidente começou antes, e o que estamos vendo é um período de *catching-up*: se essa é a hipótese correta, então o problema principal é de tempo e recursos, e, aos poucos, a distância entre teoria ocidental e não ocidental tende a diminuir.

O título do trabalho de Acharya e Buzan em 2007 (*Why is there no Non-Western International Relations Theory?*) sugere a completa inexistência de TRI não ocidental. Como observou Tainá Dias Vicente (2012), o objetivo primeiro dos autores parece ter sido, de fato, inquietar – mas é claro que o "resto" do mundo ofereceu, sim, contribuições à disciplina. A lista abaixo enumera algumas, extrapolando a perspectiva exclusivamente asiática de Acharya e Buzan:

i. Nova Escola Inglesa

O argumento tradicional da Escola Inglesa é que a sociedade internacional global derivou de um estilo de sociedade europeu que se expandiu para o resto do mundo. O problema é que essa expansão era explicada de forma unilateral, sem levar em conta que o sistema europeu também foi influenciado pelo mundo em direção ao qual ele se expandia. A Nova Escola Inglesa absorveu essa crítica vinda do não Ocidente e passou a analisar a história de forma mais global – e não exclusivamente europeia –, reconhecendo, por exemplo, que a superioridade econômica, política e militar europeia só se tornou uma realidade a partir do século XIX. Antes disso, muitas vezes os europeus interagiram com outras culturas em posição de igualdade ou de inferioridade. Ao avançar essas reformulações, autores como Arie M. Kacowicz, Carsten-Andreas Schulz, Shogo Suzuki, Joel Quirk, Yongjin Zhang e John Anthony Pella contribuem ao posicionamento da Escola Inglesa enquanto base importante para o desenvolvimento de uma RI Global. Em 2018, Barry Buzan e Laust Schouenborg publicaram o livro *Global International Society*, que incorpora essa perspectiva ao descrever a expansão da sociedade internacional global.

ii. Paradigma da Evolução Social

O professor chinês Shiping Tang tornou-se o primeiro não ocidental a ganhar o prêmio de melhor livro da Associação de Estudos Internacionais (ISA, na sigla em inglês) por seu trabalho teórico sobre evolução social nas RI publicado em 2013. Para Tang, a sociedade humana evoluiu historicamente de relações relativamente benignas entre caçadores-coletores para sistemas de Realismo Ofensivo e, em seguida, para sistemas de Realismo Defensivo e, finalmente, para um sistema internacional institucionalizado e baseado em regras. Teorias tradicionais seriam, portanto,

historicamente contingentes e não trans-históricas. O caráter abrangente e quase metateórico de sua teoria é incomum na Ásia, onde predominam *teorias de médio alcance*[77].

iii. Escola Chinesa?

É difícil saber se algo como uma Escola Chinesa está emergindo, especialmente porque o pensamento chinês em RI não é monolítico. Yaqing Qin (formulador do conceito de *relationality* junto com Chih-yu Shih[78]), por exemplo, é um grande defensor de uma Escola Chinesa, enquanto Yan Xuetong entende que seria mais proveitoso "enriquecer a TRI tradicional com pensamento chinês" para montar uma RI mais universal, sem criar uma escola propriamente chinesa[79]. Mesmo sem homogeneidade, é certo que o pensamento teórico em RI é efervescente na China atual, em parte devido ao aumento de seu poder. Nesse sentido, algumas ideias tradicionais chinesas, como *Tianxia*[80], estão sendo resgatadas enquanto conceitos estruturais das RI, às vezes pelo próprio Partido Comunista, como estratégia de legitimação de sua política externa.

iv. Hierarquia confuciana

Pode ser contraposta à *anarquia* vestfaliana. Para a "política externa" chinesa tradicional durante a dinastia Ming, o modelo confuciano de sociedade era baseado na existência de um imperador benevolente e moralmente superior, que esperava a subordinação leal de outros, reservando-se o direito de punição se eles prejudicassem a ordem ou a paz na China. Autores como Kissinger, Fairbank e Kang entendem que essa lógica relacional confuciana ainda hoje influencia o comportamento de Estados do Nordeste Asiático, que seriam mais inclinados à subordinação hierárquica e ao *bandwagoning* do que a arranjos com "balança de poder" e valorização da igualdade soberana.

v. Escola Indiana?

A ideia de uma Escola Indiana é ainda mais incipiente do que a chinesa, mas há uma crescente valorização de textos históricos à medida que a Índia ascende no cenário internacional.

---

[77] Teorias de médio alcance identificam perguntas de pesquisa ou "quebra-cabeças orientados para problemas" (*issue-oriented puzzles*) e buscam resolvê-los com mecanismos causais amplamente aceitos que especificam a relação entre variáveis. Esse tipo de teoria não descarta a generalização, apenas rejeita a generalização que antecede a coleta e a análise de evidências do mundo real. Para teorias de médio alcance, primeiro deve-se atacar um problema real e somente depois incluir o esforço analítico para formular argumentos mais amplos baseados em descobertas empíricas específicas.

[78] O conceito de *relationality* descreve o mundo muito mais como uma série de eventos contínuos e de relações em curso do que como uma série de objetos substanciais e entidades distintas e fixas, sendo, portanto, mais tolerante em relação à existência de contradições e de imprevisibilidade. Conforme seus autores, o conceito não apenas se adequa à cultura chinesa, mas tem relevância universal, porque atores ocidentais também se comportam de maneira relacional, embora isso fique pouco evidente devido à ênfase na *racionalidade* da cultura ocidental.

[79] Quanto à formação de "escolas nacionais" (chinesa, indiana etc.), é certo que elas podem contribuir para uma RI mais global, mas há, pelo menos, dois riscos envolvidos: 1) no caso de Estados autoritários, potencial pressão para o emprego de uma abordagem excessivamente securitária e 2) o risco de fragmentação da disciplina.

[80] *Tianxia* significa literalmente "tudo [que existe] sob o céu" e denota o mundo geográfico inteiro, que estaria sob o controle (soberania) do imperador chinês por atribuição divina. Esse controle estaria centralizado na corte chinesa e se espalharia de forma concêntrica até os "bárbaros" nas franjas do império. Conforme a teoria política chinesa da época, mesmo as áreas fora do controle do imperador teriam o seu poder derivado dele. Essa unidade encontra respaldo no holismo tradicional chinês, diferente da tradição ocidental predominantemente dualista.

O épico *Mahabharata* e o tratado secular *Arthasastra*, por exemplo, têm sido instrumentalizados para explicar a política externa indiana e suas escolhas estratégicas por autores como Amrita Narlikar, Aruna Narlikar, Deep K. Datta-Ray e Pradeep Kumar Gautam. Há preocupação em evitar os reveses paroquiais das escolas nacionais, de maneira que muitos acadêmicos patrocinam o diálogo entre as teorias ocidentais e as tradições conceituais hinduístas. Também relevante na Índia são as contribuições de líderes políticos como Jawaharlal Nehru, importante formulador das ideias de não alinhamento.

vi. Teorias japonesas

Takashi Inoguchi defende que existe, sim, TRI japonesa, representada pelo trabalho de, ao menos, três pensadores, cujas ideias originais escaparam ao estilo ocidental e angariaram audiência universal: o construtivista Nishida Kitaro; o téorico da soberania popular do Direito Internacional Tabata Shigejiro; e o teórico marxista da integração regional Hirano Yoshitaro.

vii. Conceito de "harmonia" na Indonésia

É um conceito fundamental na vida social javanesa e poderia contribuir para a inovação teórica em TRI. O fato de que não há, na Indonésia, nenhum programa de doutorado na área é um obstáculo à difusão de ideias nativas para fora do país.

viii. Teorias islâmicas

Usando fontes como o Corão, a Suna, hádices, o *Ijtihad* e discursos de líderes, seria possível elaborar uma TRI fundamentada no Islamismo. Uma tal teoria deveria considerar, por exemplo, as interpretações distintivamente muçulmanas do que é a boa vida ou a verdade. A visão negativa do Islamismo no Ocidente provavelmente constituiria um obstáculo à difusão dessas ideias.

ix. Estudos de raça e racismo

Há teorias sobre a raça e sobre o racismo orientadas pelas perspectivas pós-colonial e decolonial. Mesmo que as teorias pós-coloniais e decoloniais já venham discutindo a raça como elemento central da razão e do poder colonial há algum tempo, é bastante recente a problematização do racismo como modo de dominação constitutivo do internacional moderno. Alexander Anievas, Nivi Manchanda, Robbie Shilliam (2015) e John Hobson (2012) foram pioneiros nesse sentido. No Brasil, há hoje jovens pesquisadores estudando o pensamento afro-diaspórico brasileiro e o legado do quilombismo na inserção internacional do Brasil enquanto Estado pós-colonial escravista.

x. Teorias feministas

Há teorias feministas orientadas pelas perspectivas pós-colonial e decolonial. As teóricas feministas foram bastante influentes quando as RI emergiram, mas seu pensamento esteve marginalizado entre a Segunda Guerra Mundial e os anos 1980. Há vários tipos de feminismo, mas um eixo comum é o estudo da construção das diferenças entre homens/masculinidade e mulheres/feminilidade em contextos de hierarquia e poder. Ainda que haja divergências sobre o

papel das diferenças *biológicas* entre homens e mulheres, o que todos os trabalhos mais interessantes da área fazem é analisar como o *gênero* afeta a política mundial e é, simultaneamente, efeito da política mundial[81].

Atualmente, nos cruzamentos de abordagens feministas e pós-coloniais, consolida-se um grupo de teorias, que privilegia a interseccionalidade de raça, gênero, classe e outros aspectos que marcam a discriminação e a marginalização. Há, por exemplo, análises multidimensionais sobre a dinâmica de violência contra mulheres refugiadas do "Sul Global". Outro exemplo é a discussão sobre como o texto de acordos internacionais dedicados ao refúgio e às migrações não são capazes de abarcar a diversidade da experiência das mulheres. Observam-se críticas ao feminismo ocidental, mesmo aquele que se propõe decolonial, por construir, por exemplo, uma identidade única da mulher muçulmana oprimida ou de mulher subdesenvolvida e vítima de sua cultura que se encontra em um campo de refugiados ou em situação de vulnerabilidade, bem como que precisa ser resgatada e protegida do barbarismo e do subdesenvolvimento. Assim, criticam-se as teóricas feministas que se propõe a formular uma perspectiva decolonial, sem, contudo, terem origem e viverem em uma situação colonizada.

xi. Principais elementos do livro "*Why is there no non-Western international relations theory?*" (Amitav ACHARYA e Barry BUZAN, 2007)

Seção	**Argumento / conteúdo:**
Introdução	Rejeição do paralelo com a questão de Wight de 1966 – "por que não há uma TRI?"[82] Justificação do foco apenas na Ásia. Robert Cox: "Teoria é sempre *para* alguém e *para* algum propósito".
O que queremos dizer com "TRI"? (três critérios)	Contraste 1: Teoria estadunidense *vs.* teoria europeia (solução dos autores: abordagem pluralista, aceitar ambas) Contraste 2: Teoria generalista *vs.* teoria excepcionalista (solução dos autores: não atacar a questão diretamente) Critérios para que algo seja considerado uma contribuição à TRI:

[81] Estudos feministas reconhecem o viés de gênero em conceitos como "Estado" ou "soberania" e as diferentes consequências disso para homens e mulheres. Cynthia Enloe analisou diferentes experiências sociais de mulheres em seu livro *Bananas, praias e bases: construindo um sentido feminista da política internacional* (1990), em que argumenta que o papel exercido por mulheres – estejam elas trabalhando em plantações de bananas ou em bases militares – é fundamental para a compreensão das RI. J. Ann Tickner, por sua vez, argumentou que os "seis princípios do Realismo político" de Morgenthau refletiam o viés da "masculinidade hegemônica". Para questionar sua suposta universalidade, reformulou as mesmas regras partindo de perspectivas das mulheres.

[82] Em 1966, Martin Wight debruçou-se sobre o problema da ausência de uma TRI. Concluiu que não havia interesse em formular TRIs porque elas redundariam em discussões acerca do "mesmo velho melodrama" da busca pela sobrevivência. A teoria política (interna), em contraposição, é que investigaria os assuntos verdadeiramente interessantes, como a busca pelo progresso e pela boa vida. Em outras palavras, a satisfação com o desenrolar da vida política dentro das fronteiras dos Estados, então entendidos como a mais alta manifestação da vida política, inibiria a formulação de TRIs. Atualmente, na medida em que a TRI se consolidou como campo de estudo, a própria pergunta de Wight perdeu relevância. É tentador, no entanto, transplantar a resposta que ele ofereceu e aplicá-la a outro problema, mais específico, que é o da ausência de uma TRI não ocidental. Se assim fizéssemos, concluiríamos que as TRIs ocidentais – de forma análoga à teoria política interna para Wight – é que tratam "daquilo que interessa" (paz democrática, organização institucional e interdependência e integração), enquanto as TRIs não ocidentais – de forma análoga às TRIs para Wight – estariam relegadas ao drama repetitivo da luta pela sobrevivência. Acharya e Buzan refutam essa transposição simplista e reconhecem que "a ausência de TRIs não ocidentais merece uma explicação mais complexa do que o mero reconhecimento da anarquia conflitiva do não Ocidente".

Seção	Argumento / conteúdo:
	- ser aceito pelos outros membros da comunidade acadêmica como tal; - ser designado pelo seu criador como tal; - ser uma tentativa sistemática de generalização sobre as RI ou seus temas.
Domínio ocidental da TRI (onze teorias)	Duas manifestações do domínio ocidental na TRI: - pelas origens ocidentais das teorias; ou - pelo eurocentrismo da história mundial. Menciona Realismo clássico; Neorrealismo; Estudos Estratégicos; Liberalismo; Neoliberalismo; Marxismo; Escola Inglesa; Sociologia Histórica; Teoria Crítica; Construtivismo; Pós-Modernismo. Escancara a influência europeia sobre todas essas correntes, apesar de suas frequentes pretensões à universalidade.
Contribuições não ocidentais (quatro tipos)	Identificação de quatro tipos de *soft theories* asiáticas, baseadas em: - figuras importantes como Sun Tzu, Confúcio e Cautília; - líderes políticos importantes como Nehru, Mao, Sukarno, Aung San e José Rizal; - testagem empírica de modelos ocidentais (Ásia como mero laboratório de testes); - experiências asiáticas transformadas em ferramentas de análise com potencial de generalização.

xii. Principais elementos do artigo "Why is there no non-Western international relations theory? Ten years on." (Amitav ACHARYA e Barry BUZAN, 2017)

Seção	Argumento / conteúdo:
Introdução	Objetivos: - verificar a literatura relevante surgida nos dez anos desde a publicação inicial; - apresentar quatro evoluções no pensamento dos autores na última década; - refletir sobre como as RI na Ásia podem contribuir para a RI Global; - exemplificar o ponto *anterior* com o caso da hierarquia confuciana. Relembram os cinco principais pontos do artigo de 2007.
TRI em que direção? (quatro aspectos do estado atual)	Apontam quatro aspectos do estado atual da TRI em geral (não somente asiática): - perda de interesse nos Grandes Debates; adoção de pluralismo teórico e ecletismo analítico; - interesse crescente em teorias de médio alcance, especialmente nos EUA; crítica ao positivismo por generalizações contingentes e pouca inovação teórica; - aumento da popularidade do Construtivismo, o que tem efeitos dúbios para a expansão das teorias não ocidentais; - manutenção da dominância ocidental e do paroquialismo autorreferente. Uma coisa é *reconhecer* a dominância ocidental, outra coisa é efetivamente *transformar* a agenda intelectual dos acadêmicos ocidentais. [exceção notável: Escola Inglesa].
Construindo uma "RI Global"	Além de ressaltar sua aproximação com o pós-colonialismo (com ressalvas), destacam quatro evoluções de seu próprio pensamento na última década:

Seção	Argumento / conteúdo:
(quatro evoluções dos autores)	- Desenvolvimento Desigual e Combinado (UCD, na sigla em inglês) aplicado às RI[83]; - relação entre teoria e história: argumento de 2007 estava errado, a relação entre ambas não é de oposição e, sim, de co-constituição; - Nova Escola Inglesa absorveu críticas e sua reformulação pode ser uma base interessante para o desenvolvimento de um RI Global; - mudança de foco do "Não Ocidente" para uma "RI Global": crítica ao radicalismo do termo RI pós-ocidental; características da RI Global; e afirmação de que a RI Global não é uma teoria, mas uma forma de entender e reformular a disciplina.
Como a Ásia se encaixa na RI Global (seis evoluções da Ásia)	Evoluções dos últimos dez anos na Ásia: - interesse geral em teoria parece estar crescendo (mais recursos, mais publicações, menos barreiras linguísticas, menos resistências institucionais etc.); - a maior contribuição asiática à TRI é desafiar a aplicabilidade das teorias tradicionais ao contexto asiático. Três exemplos, para desbancar crenças realista, racionalista e liberal; - trabalho teórico na Ásia não costuma atacar frontalmente os Grandes Debates ou se engajar em metateoria. Exceção: Paradigma da Evolução Social de Tang; - crescente desafio às teorias ocidentais via conceitos e teorias nativos, especialmente na China; - surgimento de uma escola asiática de amplo escopo regional já não é tão improvável como pensavam em 2007; - escolas nacionais podem contribuir para uma RI Global, mas há dois riscos: fragmentação e escolas excessivamente securitárias em Estados autoritários.
Conclusão	O desafio atual é desprovincializar a Ásia e caminhar em direção a um universalismo pluralista, fazendo contribuições teóricas capazes de ultrapassar lugares e períodos particulares. Exemplo: tradições hierárquicas confucianas do Nordeste Asiático como contraposição às noções de anarquia e de igualdade soberana do Ocidente.

c) Há uma Teoria de Relações Internacionais brasileira? Se sim, há uma Teoria de Relações Internacionais brasileira não ocidental?

Reitera-se que as relações internacionais são, em geral, analisadas com base em ideias e teorias desenvolvidas nos países centrais, para a realidade desses, com o intuito de anteder as necessidades dos Estados ocidentais principais. No Brasil, o estudo das RI iniciou-se tardiamente, apenas em 1974, com a criação do primeiro curso de graduação na UNB. Posteriormente, em 1990, outros cursos de graduação emergiram, disseminando-se, bastante, até meados da década de 2010.

[83] Originalmente formulada por Trotsky para fundamentar a teoria da revolução permanente, o UCD foi aplicado por Justin Rosenberg às RI. Esse trabalho resultou na ideia de que o desenvolvimento não é linear, mas multilinear; é simultaneamente global e local; e pode ter desfechos diversos. A aceitação dessa "diversidade rosenberguiana" se contrapõe à "uniformidade waltziana", pela qual a interação entre sociedades levaria à sua homogeneização em unidades semelhantes. Acharya e Buzan vão além, aplicando a diversidade rosenberguiana especificamente à TRI. Em termos exageradamente simples, a ideia seria que os "atrasados" em TRI (os não ocidentais) não necessariamente chegarão ao mesmo local que os "pioneiros" (os ocidentais).

Nota-se que há uma concentração da oferta de cursos de graduação e de centros de estudo no Sudeste brasileiro. Ademais, há um aspecto multidisciplinar das matrizes curriculares, o que leva à formação de profissionais com perfil definido e cujos estudos e pesquisas teóricas privilegiam as noções *mainstream*. Em muitos casos, dada a dificuldade de formar profissionais com perfil definido e de os preparar para atuar em um mercado de trabalho no qual o profissional de RI não tem inserção bem delimitada, os institutos de ensino favorecem uma abordagem mais prática das RI, voltada ao comércio internacional. Assim, além de não haver um estudo detido das teorias de RI, e quando há, ele se dedica quase completamente ao *mainstream* teórico, não há incentivo nem espaço para o estudo e o desenvolvimento de uma tradição teórica genuinamente brasileira.

A "Escola de Brasília" talvez possa ser interpretada como um ensaio para o desenvolvimento de uma TRI brasileira, mas essa afirmação é contestável. A escola privilegia a abordagem historiográfica e tem Amado Cervo como principal autor. É influenciada pela Teoria da Dependência e por uma visão crítica-periférica da Escola Inglesa. Essa crítica baseia-se na compreensão de que os países europeus criaram regras, instituições e valores assimétricos na sua aplicação para a periferia mundial, de forma que contribuem para (re)produzir as desigualdades na periferia[84].

Entende-se que a elaboração de uma teoria brasileira requer que, com base nas necessidades, oportunidades, dificuldades e objetivos brasileiros, se pense como explicar as RI. Pensar como o Brasil entende as relações internacionais e a política internacional é um esforço que, ainda que se pretenda neutro, não o será, e apresentará, em alguma medida, influências e referências à condição brasileira no sistema de Estados. Desse modo, não há, ainda, teoria de RI genuinamente brasileira nem uma teoria brasileira não ocidental, ainda que o País reúna ativos intelectuais, teóricos, materiais, humanos e históricos suficientes para poder elaborá-la.

[84] A inserção internacional baseada nessas regras estabelecidas pelos países centrais seria a racionalista, enquanto a inserção dos países periféricos que busca ser autônoma e é, por isso, o inverso da dos países centrais seria o "racionalismo periférico". As práticas dos Estados desenvolvidos, designadas como racionalismo central, são encaradas como causalidades internacionais, já que são forças que emanam de coletividades desses Estados e que pressionam as decisões do homem de Estado dos países periféricos. São essas causalidades: 1) a produção internacional do subdesenvolvimento; 2) o domínio político das nações centrais sobre a produção de regras e instituições econômicas internacionais; 3) a hegemonia dos países centrais na produção de regras e de critérios para flexibilização da soberania dos Estados; 4) a causalidade dos valores de segurança e ordem internacionais emanados desde as nações centrais; 5) a agenda de política internacional que estabelece uma hierarquização decrescente entre os temas de segurança, da ordem internacional, políticos, da justiça. Para a Escola de Brasília, uma inserção internacional que aceite essas causalidades e reproduza essa ordem, seria dependente. Por sua vez, uma inserção internacional autônoma buscaria o desenvolvimento, tentando inserir regras distributivas no Direito Internacional econômico, repudiando práticas contrárias à autodeterminação e à não intervenção, abstendo-se de se envolver em termas relacionados à ordem e à segurança internacionais, exceto quando houver oportunidades de estimular o desenvolvimento. Ressalta-se que não se trata nem de conformismo, nem de atitude revolucionária, pois o que se busca é uma transformação evolutiva das causalidades político-econômicas, por meio de práticas e discursos que se contraponham à tendência de reprodução do subdesenvolvimento. A diferença entre os países autônomos e os dependentes seria, nesse sentido, que aqueles estabelecem a ordem e as regras da sociedade internacional, enquanto estes as cumprem. Nota-se que se relativiza o estruturalismo do pensamento dependentista, por meio da valorização analítica simultânea de agente e de estrutura. Os conceitos desta Escola de finalidades e causalidades, correspondem, grosso modo, aos conceitos de agente e de estrutura. Ademais, é interessante que, segundo a Escola de Brasília, a ação externa deve ser estudada não só em termos de diplomacia ou de política externa, mas também de RI.

1.2. Contribuições teóricas de autores específicos

I. Francis Fukuyama e o Fim da História

a) O "Fim da História": premissas e fundamentos

Em artigo intitulado *O Fim da História*, publicado na revista *The National Interest*, cujo conteúdo se tornou parte do livro *O Fim da História e o Último Homem*, publicado em 1992, Francis Fukuyama apresentou, no final dos anos 1980, a hipótese desse fim da história, construída com base em duas premissas da filosofia hegeliana: a humanidade evolui de forma constante, guiada pela razão e pelo desejo de realização da liberdade e do reconhecimento do valor intrínseco ao homem (visão linear da História); e a consciência humana se desenvolve de forma independente do mundo material (poder autônomo das ideias/ideologias).

A partir desses pressupostos, Fukuyama argumenta que o mundo estaria adentrando no "Fim da História", período caracterizado pelo desfecho da evolução ideológica da humanidade, pelo triunfo da ideologia liberal, pela ausência de qualquer alternativa viável a essa ideologia e pela consolidação da democracia como o regime de governo definitivo. Tal tese é fundamentada em uma série de fatores: derrocada do fascismo e do marxismo-leninismo, anacronismo do maoísmo, expansão de regimes políticos democráticos, difusão do liberalismo econômico na República Popular da China (RPC) e em outros países asiáticos (movimento tido como primeiro passo ruma a uma abertura política) e capacidade da ideologia liberal em resolver as contradições fundamentais da vida humana que subsistem. Nesse sentido, a falta de uma teorização fundamentada e estruturada do modelo chinês o impede de tornar-se uma alternativa viável ao liberalismo e o limitaria ao Sudeste Asiático.

b) Resultados nas relações internacionais

Nas relações internacionais, esse cenário provocaria a consolidação de um mundo monótono e "sem ideologias", no qual os interesses nacionais, tidos como mera expressão de uma ideologia e não como resultado da estrutura do sistema internacional, perderiam importância e aqueles de ordem econômica se tornariam mais relevantes, os conflitos envolvendo países de maior porte deixariam de existir e a China adotaria uma postura externa serena, livre de competitividade e expansionismo). Com a expansão da democracia pelo mundo, haveria a consolidação da paz mundial, pois, segundo a teoria da paz democrática, que Fukuyama assimila à sua teoria, democracias maduras não realizam guerras entre si.

c) Vitória incompleta e novas ideologias

O autor atenua a sua tese ao afirmar que a vitória da ideologia liberal ainda é incompleta e ocorreu primeiro no mundo das ideias, que a humanidade ainda presenciará fatos históricos (incluindo conflitos de menor intensidade), que o surgimento de novas ideologias é possível e que o liberalismo ainda possui dois competidores: a religião e o nacionalismo. Contudo, ao analisar essas duas alternativas na atualidade, o autor conclui que a primeira não se apresenta como uma alternativa política ao liberalismo (com exceção de algumas correntes do Islã) e a segunda não possui contradições irreconciliáveis com a ideologia liberal na maior parte de suas expressões (com exceção do chamado "nacionalismo sistemático", cuja expressão pode ser encontrada no nazismo

e no fascismo). A conciliação entre liberalismo e nacionalismo é possível, como demonstram a democracia francesa às vésperas da Primeira Guerra Mundial e as reformas liberalizantes na China comunista nos últimos trinta anos.

d) Comprovação empírica da hipótese

A evolução do sistema internacional nos últimos trinta anos demonstra que a hipótese de Fukuyama não se concretizou. Em primeiro lugar, não houve consolidação de um mundo monótono e "sem ideologias". Para Pascal Boniface, a crença no êxito inconteste dos valores ocidentais representou uma euforia da academia, amparada na condição momentânea dos Estados Unidos (EUA) como "hiperpotência" e na ausência de um competidor. Esse cenário permitiu ao país atuar em prol da consolidação da ordem liberal por meio da universalização de instituições e regimes, promoção do liberalismo comercial e defesa da paz democrática. Entretanto, o sistema internacional não permaneceu estático. A partir do século XXI, teve início uma transição e uma difusão de poder, como demonstra o retraimento do internacionalismo dos EUA, a ascensão da RPC, o renascimento da Rússia, a emergência de potências regionais, o avanço de processos de integração regional, a criação de mecanismos de concertação política e a atuação crescente de organizações não governamentais (ONGs) e de empresas transnacionais. Essas transformações resultaram em um momento de indefinição sistêmica, marcado pela prevalência de multilateralismos parciais, crescente instabilidade, recrudescimento de tensões sistêmicas e estagnação em vários regimes internacionais. Mulilateralismo parcial é entendido aqui como a convergência entre algumas potências médias para a resolução de problemas que não conseguem ser resolvidos por meio diálogo entre todos os Estados.

Em segundo lugar, houve um fortalecimento do nacionalismo, que Fukuyama afirma que seria uma consequência do aumento da desigualdade econômica e da falta de uma agenda da esquerda em reduzi-la. Para os críticos de Fukuyama, no plano interno, o nacionalismo deriva da resistência popular a um processo de "hiperglobalização" tido como injusto, que resultou na ascensão de forças políticas nacionalistas, na difusão da crença de que o liberalismo político seria incapaz de solucionar os desafios socioeconômicos presentes e na queda (em termos quantitativos) do número de democracias liberais. No plano externo, o quadro de indefinição sistêmica reforçou a predominância de interesses nacionais, sobretudo na política externa de países que rejeitam o processo de ocidentalização liderado pelos EUA. Segundo Barthélemy Courmont, os países ocidentais subestimaram a possibilidade de o momento unipolar gerar resistências e foram ingênuos ao acreditar que a expansão da economia de mercado na China e na Rússia resultaria na aceitação de um mundo centrado em valores ocidentais. Ao contrário do previsto, o nacionalismo ganhou força nesses países e levou à adoção de discursos e políticas com traços antiocidentais. Como resultado, a fascinação chinesa em relação ao Ocidente, perceptível nos anos 1980 e 1990, perdeu espaço para um sentimento nativista e antiocidental, alimentado por um neonacionalismo que associa a vingança em relação a humilhações passadas e ambições internacionais sempre em redefinição. Ao analisar esse cenário, Boniface conclui que os chineses apenas continuaram chineses e os russos apenas continuaram russos, de forma que as expectativas de universalização da democracia, existentes durante a década 1990, não se confirmaram devido à multipolaridade e à ascensão de potências médias e da China.

Constata-se um recrudescimento das tensões entre grandes potências e uma primazia crescente de considerações geopolíticas sobre aquelas de natureza econômica, em oposição à tese de Fukuyama de uma progressiva pacificação e *common marketization* das relações internacionais.

Para Boniface, esse recrudescimento é comprovado pela atuação mais assertiva da RPC, que deixou de esconder o seu objetivo de se tornar uma potência global de primeira grandeza, pela emergência de um novo eixo Pequim-Moscou e pelo início de uma cruzada norte-americana contra a ascensão chinesa. Tal cenário resulta em ações estatais guiadas por razões geopolíticas e que contrariam a lógica mercadológico, visto que geram prejuízos econômicos no curto prazo, como é o caso da guerra comercial iniciada pelos EUA contra a China e do uso de políticas comerciais, por parte da China, para retaliar países que contrariam seus interesses (o governo chinês adotou retaliações econômicas contra a Austrália após autoridades do país demandarem uma investigação internacional sobre as origens do COVID-19).

e) Legado atual do "Fim da História"

Apesar da hipótese do "Fim da História" não se confirmar, Glen Duerr acredita que parcela da teoria de Fukuyama ainda subsiste, visto que a democracia permanece como o regime de governo mais aceito e almejado e que, apesar da queda no número de democracias liberais, 87 países (de um total de 195) foram declarados como "livres" pela *Freedom House* em 2017. Ao comemorar os 25 anos de publicação de sua tese, em 2014, Fukuyama utilizou o mesmo argumento para defender o seu legado (inexistência de uma alternativa crível ao liberalismo político) e afirmou que o maior problema dos governos eleitos democraticamente reside na sua incapacidade de responder aos anseios da população (de modo que não possui uma natureza ideológica). Contudo, após o *Brexit* e a eleição de Donald Trump, o autor se mostrou mais pessimista e afirmou que democracias podem retroceder em razão do ressurgimento do populismo e da conformação de um "mundo pós-factual".

II. Henry Kissinger

a) Biografia e obra

Heinz Kissinger nasceu em Fuerth, Alemanha, em 1923, completando, portanto, cem anos em 2023. Mudou-se para os Estados Unidos (EUA) com sua família, em 1938, a fim de fugir da perseguição do regime nazista, quando passou a ser chamado de Henry. Naturalizou-se cidadão dos EUA em 1943. Serviu ao Exército estadunidense de fevereiro de 1943 a julho de 1946. Formou-se em ciência política, em 1950, pela Universidade de Harvard, onde também se tornou mestre e doutor em 1952 e 1954, na mesma área. Em seguida, assumiu uma posição como professor em Harvard no Departamento de Governo, logo se tornando diretor do *Harvard International Seminar*.

Sua obra acadêmica concentra-se no estudo da ordem internacional do século XIX, sobretudo do período posterior às Guerras Napoleônicas, a partir de uma perspectiva realista. A dissertação de doutorado de Kissinger teve como título *Peace, Legitimacy, and the Equilibrium (A Study of the Statesmanship of Castlereagh and Metternich*). Em sua dissertação, Kissinger introduziu pela primeira vez o conceito de "legitimidade", que definiu como: "Legitimidade, como usada aqui, não deve ser confundida com justiça. Significa não mais do que um acordo internacional sobre a natureza de acordos viáveis e sobre os objetivos e métodos permitidos da política externa." Assim, uma ordem internacional aceita por todas as principais potências é "legítima", enquanto uma ordem internacional não aceita por uma ou mais das grandes potências é "revolucionária" e, portanto, perigosa. Dessa maneira, quando, após o Congresso de Viena em 1815, os líderes de Reino Unido, França, Áustria, Prússia e Rússia concordaram em cooperar para preservar a paz e repartiram a Polônia, na visão de Kissinger, esse sistema internacional era legítimo porque era aceito pelos líderes dos cinco grandes potências da Europa. Vale destacar que a abordagem de Kissinger de conferir primazia à política internacional como principal determinante da atuação diplomática dos Estados dava como certo que, desde que os tomadores de decisão das principais potências estivessem dispostos a aceitar a ordem internacional pactuada, então ela poderia ser considerada legítima. Questões de opinião pública, moralidade e princípios seriam consideradas irrelevantes e, em muitas situações, contraproducentes.

Apesar de muitos de seus livros terem recebido grande atenção, em última análise, suas contribuições para a Academia, nesse período, não foram significativas. Nenhum de seus primeiros trabalhos merece o rótulo de "clássico", e poucos são amplamente lidos ou discutidos hoje em dia. As obras de estudiosos realistas como Hans Morgenthau e Kenneth Waltz ainda têm grande influência sobre a Academia de Relações Internacionais (RI), mas os trabalhos acadêmicos de Kissinger (incluindo seu primeiro livro importante, *A World Restored*) não. Kissinger também escreveu muito sobre armas nucleares (incluindo o *best-seller Nuclear Weapons and Foreign Policy*, em 1957, em que critica a doutrina nuclear de "retaliação massiva" da administração Eisenhower), mas as obras de Glenn Snyder, Bernard Brodie, Albert Wohlstetter e Thomas Schelling tiveram um impacto muito maior na evolução da estratégia nuclear do que as de Kissinger. Seu livro posterior, *The Necessity for Choice* (1961), não foi bem recebido, e mesmo um biógrafo simpático como Niall Ferguson reconhece que um livro posterior sobre a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), *The Troubled Partnership* (1965), foi escrito às pressas e logo ficou desatualizado.

Desejando ter uma influência maior na política externa dos EUA, Kissinger tornou-se conselheiro de política externa das campanhas presidenciais de Nelson Rockefeller, apoiando suas

tentativas de obter a indicação Republicana em 1960 e 1964. Durante as primárias Republicanas, em 1968, Kissinger mais uma vez atuou como conselheiro de Rockefeller e, em julho daquele ano, chamou Nixon de "o mais perigoso de todos os homens concorrendo à Presidência". Não obstante, mudou de ideia sobre Nixon quando este conseguiu a nomeação, entrando em contato com um assessor de campanha, Richard Allen, para declarar que estava disposto a fazer qualquer coisa para ajudá-lo a vencer.

Após Nixon tornar-se presidente em janeiro de 1969, Kissinger foi nomeado seu conselheiro de Segurança Nacional, posição que manteve até 1975. Em 22 de setembro de 1973, foi empossado como o 56º secretário de Estado durante o segundo governo Nixon, acumulando o cargo com o de conselheiro de Segurança Nacional até 1975. Permaneceu como secretário de Estado até 20 de janeiro de 1977, com o fim do governo Ford. A continuidade da Guerra do Vietnã, a turbulência doméstica causada pelos protestos antiguerra e o fim da paridade dólar-ouro contribuíam para o enfraquecimento relativo dos EUA na década de 1970, forçando sua liderança a adotar novas posições. Durante esse período, Kissinger desempenhou papel proeminente na política externa dos EUA. Adotou uma posição pragmática no que se refere à relação com a União Soviética (URSS) e a República Popular da China (RPC), reconhecendo as limitações do poder americano, que tentou compensar com o fortalecimento de alianças regionais.

Kissinger tomou posse no Departamento de Estado apenas duas semanas antes de o Egito e a Síria lançarem um ataque surpresa contra Israel, que desencadeou a Guerra do Yom Kippur de 1973, a qual ocupou ponto importante em sua gestão. Em um primeiro momento, trabalhou para garantir que Israel recebesse carregamentos aéreos de suprimentos militares dos EUA. Esse transporte aéreo ajudou Israel a reverter a situação da guerra em seu favor e, também, levou membros da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) a iniciarem um embargo de petróleo contra os EUA, com efeitos mundiais. Após a implementação de um cessar-fogo patrocinado pelas Nações Unidas, Kissinger iniciou uma série de missões que ficaram conhecidas como "diplomacia do vaivém", nas quais viajou entre várias capitais do Oriente Médio para alcançar acordos de paz entre os combatentes inimigos. Esses esforços resultaram no acordo de janeiro de 1974 entre Egito e Israel e, em maio de 1974, entre Síria e Israel. Além disso, os esforços de Kissinger contribuíram para a decisão da OPEP de suspender o embargo.

Kissinger também deu início à política de *détente* com a URSS, desempenhando papel relevante nas negociações que levaram ao Acordo de Helsinque de agosto de 1975, assinado por 35 países de ambos os blocos da Guerra Fria, EUA e URSS incluídos, que abordava questões que visavam a melhorar as relações entre Oriente e Ocidente e reconhecia a importância dos direitos humanos. Sua atuação para encerrar a participação americana na Guerra do Vietnã, em 1973, com a assinatura de um cessar-fogo, rendeu-lhe o Prêmio Nobel da Paz daquele ano, em conjunto com o vietnamita Lê Đức Thọ.

Segundo o ex-chanceler brasileiro Araújo Castro, Kissinger buscava constituir um "pentagrama de poder" ou uma "pentarquia", agregando a China, a Alemanha Ocidental (ou a Europa) e o Japão às superpotências. Esses cinco países teriam papel central na gestão – e no congelamento – do sistema internacional. O Brasil era visto como importante ator regional segundo a política dos *key countries*[85], formulada por Kissinger. Em 1976, após reação negativa dos EUA em relação ao Acordo Nuclear Brasil-Alemanha (1975), Brasil e EUA assinaram

---

[85] Kissinger acreditava que os EUA deveriam regionalizar os conflitos nos quais os interesses norte-americanos estavam em jogo com o auxílio de países-chave em cada região. Na América Latina, o Brasil seria o país escolhido para atuar como *gendarme* regional.

memorando de entendimento negociado entre o secretário de Estado americano e o chanceler brasileiro Azeredo da Silveira, de quem era próximo pessoal e intelectualmente.

Kissinger também foi associado a políticas controversas, como os bombardeios dos EUA no Camboja durante a Guerra do Vietnã – que abriu caminho para o regime do *Khmer Rouger* (1975-1979) –, a participação dos EUA no golpe militar chileno de 1973, a "luz verde" para a junta militar da Argentina durante a "Guerra Suja" do período de Reorganização Nacional (1976-1983) e, ainda quando conselheiro de Segurança Nacional, o apoio dos EUA ao Paquistão durante a Guerra de Libertação de Bangladesh, apesar de um genocídio cometido pelos paquistaneses. Kissinger continua sendo uma figura controversa e polarizadora na política dos EUA, sendo venerado por alguns como uma autoridade altamente eficaz e condenado por outros por supostamente tolerar ou apoiar crimes de guerra cometidos por nações aliadas durante seu período à frente da política externa estadunidense.

Após o fim de seu período no governo, Kissinger tornou-se um influente consultor e analista de política internacional, prestando serviços para empresas de consultorias, fundos de investimento, bancos, governos estrangeiros e o próprio governo dos EUA. Em 1982, criou a Kissinger Associates, empresa de consultoria que se mantém ativa até hoje. Em julho de 1983, foi nomeado pelo presidente Reagan para presidir a Comissão Nacional Bipartidária sobre a América Central até sua dissolução em janeiro de 1985; e, de 1984 a 1990, atuou como membro do Conselho Consultivo de Inteligência Estrangeira do presidente dos EUA. De 1986 a 1988, foi membro da Comissão de Estratégia Integrada de Longo Prazo do Conselho de Segurança Nacional e do Departamento de Defesa. Atuou como membro do Conselho de Política de Defesa de 2001 a 2020; e, novamente, a partir de novembro de 2021. Durante esse período, assumiu posições controversas, ao apoiar a expansão da OTAN e a invasão do Iraque, e ao se opor ao Acordo Nuclear com o Irã.

Kissinger ainda publicou muitos livros desde que deixou o governo, mas, para além de seus três volumes de memórias (*White House Years*, *Years of Upheaval*, *Years of Renewal*), nenhum deles pode ser considerado inovador ou com contribuições significativas para a Academia. Os mais ambiciosos de seus livros pós-governo – *Diplomacy* (1995) e *World Order* (2014) – são reflexões extensas e eruditas sobre seus respectivos temas, mas nenhum deles oferece uma visão teórica inédita ou uma interpretação histórica provocativa e inovadora, segundo Stephen Walt. Após lançar um livro a respeito do impacto da inteligência artificial sobre as RI em 2021, seu último livro publicado foi *Leadership: Six Studies in World Strategy* (2022), em que analisa características da liderança de seis figuras históricas (Konrad Adenauer, Charles de Gaulle, Richard Nixon, Anwar Sadat, Lee Kuan Yew e Margaret Thatcher).

Henry Kissinger morreu em 29 de novembro de 2023, aos cem anos de idade.

b) Análises atuais

i. Rivalidade sino-americana

Kissinger preocupa-se com o aumento da competição entre China e EUA pelo domínio tecnológico e econômico. Em todo o mundo, o equilíbrio de poder e a base tecnológica da guerra estão mudando tão rapidamente e de tantas maneiras que os países não têm nenhum princípio estabelecido sobre o qual possam estabelecer uma ordem. Se não conseguirem encontrar um princípio, poderão acabar tendo de recorrer à força. "Estamos na clássica situação pré-Primeira Guerra Mundial", diz ele, "onde nenhum lado tem muita margem de concessão política e qualquer perturbação do equilíbrio pode levar a consequências catastróficas".

O ex-secretário de Estado acredita que a liderança chinesa se ressente da retórica ocidental a respeito de uma ordem global baseada em regras, quando, na verdade, ao que eles realmente se referem seriam a ordem e as regras dos EUA. Os governantes da China sentem-se insultados pelo que veem como condescendência do Ocidente, de prometer privilégios à China caso ela se comporte, enquanto os chineses consideram fazer jus, por direito, a privilégios como uma potência em ascensão. Com efeito, alguns na China suspeitam que os EUA nunca tratarão o país como igual e creem que é ingênuo imaginar que isso possa acontecer.

No entanto, Kissinger adverte contra a interpretação errônea das ambições da China. Apesar de, nos EUA, existir a crença de que a China busca a dominação mundial, para o ex-secretário, a China deseja apenas ser reconhecida como um país poderoso. Não estaria buscando a dominação mundial em um sentido "hitleriano", como entendido pelos EUA, porque isso não estaria de acordo com o pensamento chinês. A solução para sustentar o equilíbrio entre as duas potências seria estabelecer um diálogo permanente, aceitando o papel que a China está tentando desempenhar mundialmente. Para Kissinger, diferentemente do que ocorreu na Segunda Guerra Mundial, um conflito sino-americano não é inevitável.

ii. Guerra Rússia-Ucrânia

Kissinger condena o presidente da Rússia, Vladimir Putin, considerando a invasão da Ucrânia "um erro de julgamento catastrófico". Para ele, no entanto, o Ocidente também não está isento de culpa: "Eu achei que a decisão de (...) deixar em aberto a adesão da Ucrânia à OTAN foi muito errada." Essa decisão teria um efeito desestabilizador, pois oferecer a promessa de proteção da OTAN sem um plano para concretizá-la deixou a Ucrânia mal defendida, ao mesmo tempo que irritou Putin e a comunidade de defesa russa.

Para o ex-secretário de Estado, a tarefa agora seria pôr fim à guerra, sem preparar o palco para a próxima rodada de conflitos. Kissinger diz que a Rússia deve abandonar o máximo possível do território que conquistou em 2014. A realidade, entretanto, é que, em qualquer negociação de cessar-fogo, é provável que a Rússia mantenha Sebastopol (a maior cidade da Crimeia e a principal base naval russa no mar Negro), no mínimo. Uma solução desse tipo, em que a Rússia perde algumas conquistas, mas retém outras, pode deixar insatisfeitas tanto a Rússia quanto a Ucrânia, aumentando a instabilidade e preparando o caminho para um novo conflito.

De acordo com Kissinger, para estabelecer uma paz duradoura na Europa, o Ocidente precisa aceitar a Ucrânia na OTAN, como um meio de conter a liderança do país, além de protegê-la. Além disso, a Europa deve promover uma reaproximação com a Rússia, a fim de criar uma fronteira oriental estável. O papel da China deve ser o de mediar as negociações, apesar da desconfiança em relação à aproximação sino-russa recente. Para Kissinger, Rússia e China não são "aliados naturais", interessando mais à China a estabilidade centro-asiática.

iii. Política externa estadunidense

Para Kissinger, os EUA deveriam ser mais pragmáticos em sua política externa. Segundo ele, os norte-americanos insistem em retratar todas as suas principais intervenções estrangeiras como expressões de seu "destino manifesto" de remodelar o mundo à sua própria imagem como uma sociedade livre, democrática e capitalista. O problema seria o fato de que, ao agir assim, princípios morais, com frequência, sobrepujam os interesses nacionais, mesmo quando não resultam em mudanças desejáveis, como no Sudão, no Afeganistão e no Iraque.

iv. Inteligência artificial

Segundo Kissinger, a inteligência artificial modificará por completo as preocupações de segurança em até cinco anos. Com o potencial demonstrado pelas ferramentas de inteligência artificial, segundo ele: “Não há limitações. Todo adversário é 100% vulnerável... [Vivemos] em um mundo de destrutividade sem precedentes.” Ele acredita que negociações podem ajudar a construir a confiança mútua que permite que as superpotências exerçam moderação. O segredo estaria em líderes fortes e sábios o suficiente para entender que a inteligência artificial não deve ser levada ao limite.

III. John Ruggie

a) Vida e carreira

John Ruggie nasceu em Graz, Áustria, em 1944, mas foi criado em Toronto, Canadá, onde se formou em Ciência Política na Universidade de McMaster. Mudou-se para os Estados Unidos (EUA) para os estudos de pós-graduação, doutorando-se em Ciência Política na Universidade de Berkeley. Depois de atuar como diretor do *Institute on Global Conflict and Cooperation* da Universidade da California e reitor da *School of International and Public Affairs* da Universidade de Columbia, foi nomeado secretário-geral assistente para planejamento estratégico na Organização das Nações Unidas (ONU) entre 1997 e 2001. Nessa posição, tornou-se o arquiteto intelectual do Pacto Global do secretário-geral Kofi Annan, a maior iniciativa global de responsabilidade corporativa, e foi figura central na formação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) e dos esforços de reforma da ONU que acarretaram o Prêmio Nobel à ONU e a Annan. Atuou na *Harvard Kennedy School* entre 2002 e 2006.

Em 2005, aceitou convite de Annan para servir como representante da Comissão de Direitos Humanos para investigar a relação entre o setor privado e direitos humanos. Em conjunto com organizações não governamentais (ONGs), empresas e outras instituições, produziu, juntamente com seu time, um conjunto de *Guiding Principles on Business and Human Rights*, que foi unanimemente apoiado pelo Conselho de Direitos Humanos (CDH) em 2011 e gradualmente incorporado às práticas das empresas. Graças ao trabalho com os *Guiding Principles*, foi convidado a assessorar a Federação Internacional de Futebol (FIFA, na sigla em francês) sobre como o futebol global poderia estar em maior consonância com as normas de direitos humanos, o que levou à redação de duro relatório demandando grandes reformas nas práticas da FIFA. Apesar da ausência de *hard power* à sua disposição, as ideias de John Ruggie contribuíram para disseminar a importância do respeito aos direitos humanos no âmbito corporativo, consolidado com a emergência da sigla ESG (*Environmental, Social e Governance*). Morreu em setembro de 2021.

b) Obra acadêmica

Grande parte da obra acadêmica de John Ruggie diz respeito aos regimes internacionais, sobretudo no que concerne aos elementos que permitem seu surgimento e sua evolução. Ruggie contribuiu para desenvolver a abordagem construtivista das Relações Internacionais (RI), enfatizando o papel das ideias, das identidades coletivas, das normas, dos princípios e do propósito social compartilhado.

Nas décadas de 1960 e 1970, Ruggie lançou as bases da então florescente literatura sobre regimes internacionais. Enfatizava que regimes eram instituições sociais com qualidades intersubjetivas similares às da linguagem. Argumentava, ainda, que a estrutura internacional da autoridade política resultava de uma fusão de poder com propósito social legítimo. À época, as abordagens dominantes das RI focavam nos fundamentos do poder, mas não nos propósitos legítimos dos Estados. Segundo Ruggie, essas teorias poderiam prever a forma da ordem internacional, mas não seu conteúdo, que decorria de ideias, valores e princípios compartilhados. Defendia que mudanças tanto na estrutura de poder quanto no propósito social poderiam provocar mudanças nos regimes internacionais, antecipando o que posteriormente se tornariam as bases do pensamento construtivista: que mudanças ideacionais e de pensamento provocam mudanças no sistema internacional.

Além de *International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order* (1982) e *Continuity and Transformation in the World Polity: Toward a Neorealist Synthesis* (1983), cujos principais pontos serão discutidos a seguir, sua obra também inclui artigos como: *Multilateralism: The Anatomy of an Institution*, que explicou o papel crítico de normas multilaterais na ordem liberal do pós-guerra; *Territoriality and Beyond: Problematizing Modernity in International Relations*, que lidou com a questão da evolução do sistema de Estados; e *What Makes the World Hang Together? Neo-Utilitarianism and the Social Constructivist Challenge*.

c) *Embbeded Liberalism*

Sua obra mais conhecida é o artigo *International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order* (1982) que trata da concepção, da evolução e do declínio da ordem econômica do pós-guerra, concebida em Bretton Woods. Constitui o artigo mais citado no campo da Economia Política Internacional. Nele, o foco de Ruggie é investigar como os regimes econômicos internacionais influenciaram a evolução da ordem internacional desde a Segunda Guerra Mundial.

O autor busca demonstrar como o regime de comércio e finanças internacionais do pós-Segunda Guerra diferencia-se daquele de meados do século XIX até a Primeira Guerra Mundial, que coincidiu com a hegemonia inglesa, e de seu antecessor, que vigorou durante o entreguerras, combinando características centrais de ambos. Para Ruggie, poder e propósito (*power* e *purpose*) são ambos responsáveis pela existência de um regime. Como consequência, a ordem econômica do pós-guerra, fundamentada na hegemonia americana, seria caracterizada por um *embbeded liberalism* (liberalismo embutido, em contraposição ao liberalismo desembutido do século XIX), que buscava retomar o livre comércio do período anterior à Primeira Guerra Mundial, mas também conferia autonomia aos Estados para adotarem mecanismos de política econômica que visavam a alcançar o pleno emprego, conforme o pensamento keynesiano em voga desde a década de 1930, consubstanciado no *New Deal* do governo Roosevelt. O *embbeded liberalism* representaria uma reconciliação entre o mercado e a sociedade. Segundo Ruggie: "*Unlike the economic nationalism of the thirties, it would be multilateral in character; unlike the liberalism of the gold standard and free trade, its multilateralism would be predicated upon domestic interventionism*" (1982).

Em crítica aos defensores da Teoria da Estabilidade Hegemônica, Ruggie afirma que o declínio americano representado pelo fim da conversibilidade dólar-ouro decretado pelo governo Nixon em 1971 não representaria o fim do regime baseado no compromisso do *embbeded liberalism*. Para ele, mesmo sem a existência de um *hegemon* que sustentasse o regime, seus princípios e valores mais relevantes seriam mantidos devido ao propósito compartilhado pela maioria dos atores. Haveria, assim, uma mudança dos instrumentos utilizados pelo regime, mas seu conteúdo manter-se-ia devido à continuidade do propósito social legítimo.

d) Críticas à obra de Waltz

A abordagem neorealista de Kenneth Waltz, apresentada no livro *Theory of International Politics* (1979), adota perspectiva sistêmica para explicar os fenômenos internacionais. Entretanto, para John Ruggie, no artigo *Continuity and Transformation in the World Polity: Toward a Neorealist Synthesis* (1983), Waltz é incapaz de reconhecer os determinantes da mudança na

política internacional, que ocorre a partir da interação entre as unidades, utilizando o conceito de "densidade dinâmica" (*dynamic density*) formulado por Durkheim.

A crítica de Ruggie enfatiza a ausência de consideração da densidade dinâmica do sistema (quantidade, velocidade e diversidade de interações entre os agentes). Segundo ele, mudanças estruturais ocorrem por meio das interações entre as unidades, e a densidade dinâmica é a principal fonte de mudanças no sistema. Para Waltz, essas interações seriam irrelevantes, pois não seriam capazes de alterar a estrutura do sistema, com o que John Ruggie discorda. Segundo Ruggie: "*Waltz's theory of society contains only a reproductive logic, but no transformational logic*".

Para Ruggie, o arcabouço institucional que constrange o comportamento de um ator é uma construção social que se reforça a si mesma através da construção de um hábito e pela internalização de um comportamento socialmente condicionado. Consequentemente, novas interações, condutas e práticas poderiam provocar mudanças a nível estrutural, influenciando e modificando até mesmo características fundamentais do sistema, como a anarquia.

e) Conciliando ideias e prática

Ao atuar no âmbito da ONU, John Ruggie colocou em prática seu pensamento. Adotou uma abordagem construtivista, visando a modificar ideias, princípios e valores em voga no sistema internacional, sobretudo no que se refere ao respeito aos direitos humanos. Com efeito, seu trabalho junto ao setor privado tornou-se marcante para a consolidação da ideia de que as grandes corporações devem, assim como os governos, comprometer-se com a defesa dos direitos humanos em suas operações, refletindo-se na crescente atenção dada pelas empresas e fundos de investimento ao conceito ESG atualmente.

IV. Joseph Nye

Para as contribuições de Joseph Nye sobre o(s) conceito(s) de poder, neste capítulo.

V. Kenneth Waltz e Scott Sagan: o debate sobre proliferação nuclear e o Irã

a) Kenneth Waltz: ideias e o caso do Irã

Kenneth Waltz defende que, quando os Estados Unidos (EUA) e a União Soviética (URSS) se nuclearizaram, se acreditava que, na era nuclear, um governo mundial seria a única alternativa à guerra mundial. Em vez disso, no entanto, foi a dissuasão nuclear que impediu a guerra entre as duas superpotências durante a Guerra Fria e no período posterior. O autor ressalta que os conflitos que ainda existem ocorrem na periferia da política internacional e que, desde o término da Segunda Guerra Mundial, não houve enfrentamentos entre Estados nuclearmente armados. Para ele, as armas nucleares são as únicas capazes de dissuadir os EUA de impor sua vontade sobre outras nações. Além disso, o banimento completo dessas armas seria impossível de ser fiscalizado e imposto, o que levaria certos países a não cumprir com o acordado. Para Waltz, "aqueles que amam a paz deveriam amar as armas nucleares, pois elas são as únicas armas já inventadas que funcionam decisivamente contra seu próprio uso". Ele cita o exemplo de Índia e Paquistão, que testaram suas ogivas em 1998 e garantiram uma paz prolongada.

Enquanto analistas e formuladores de política estadunidenses, europeus e israelenses se opõem ao armamento nuclear do Irã, Waltz acredita que essa medida seja a mais provável para restabelecer a estabilidade no Oriente Médio. Para ele, a crise em torno do programa nuclear iraniano poderia terminar de três maneiras diferentes:

1) diplomacia aliada a severas sanções teria o poder de convencer o Irã a abandonar sua busca por armas nucleares, mas esse resultado é improvável, já que um país disposto a adquirir armas nucleares raramente é dissuadido dessa ideia. Além disso, punir um Estado com sanções econômicas não necessariamente inviabiliza seu programa nuclear;
2) o Irã não chega a testar uma arma nuclear, mas desenvolve a capacidade de construí-la e testá-la, como é o caso do Japão, que mantém uma vasta infraestrutura nuclear civil. Essa medida poderia satisfazer a linha-dura do país e as potências ocidentais, mas não os israelenses; e
3) o Irã dá seguimento ao seu programa e torna-se publicamente nuclear testando uma arma. Isso é inaceitável para autoridades estadunidenses e israelenses, que consideram um Irã nuclearmente armado uma perspectiva aterrorizante e mesmo uma ameaça existencial. Essa linguagem é típica das grandes potências, que, historicamente, se incomodam sempre que outro país começa a desenvolver uma arma nuclear própria. Até agora, no entanto, toda vez que outro país conseguiu entrar no clube nuclear, os outros membros sempre mudaram de rumo e decidiram conviver com ele.

Ao reduzir desequilíbrios no poder militar, novos Estados nuclearmente armados geralmente proporcionam mais estabilidade regional e internacional, e o monopólio nuclear de Israel tem gerado instabilidade naquela região. Para Waltz, é o arsenal nuclear israelense, e não o desejo iraniano por um, que tem contribuído majoritariamente para a atual crise.

Aqueles que ressaltam os perigos de um Irã nuclearmente armado justificam que o regime iraniano é inatamente irracional e baseiam-se nisso para defender que a lógica da dissuasão nuclear não se aplica à República Islâmica. Para eles – notadamente Israel e EUA –, o Irã não hesitaria em usar armas nucleares em escaramuças contra Israel, mesmo que isso implicasse retaliação massiva. Tudo leva a crer, porém, que a busca do Irã por armas nucleares visa às suas segurança e preservação.

Mesmo aqueles que enxergam o regime iraniano como racional temem que uma arma nuclear possa encorajar Teerã a agir de forma mais agressiva e aumentar seu apoio ao terrorismo. Para Waltz, essas preocupações contradizem o histórico de todos os outros Estados nucleares desde 1945. Para ele, a História mostra que, quando países adquirem a bomba, eles sentem-se mais vulneráveis e tornam-se bastante conscientes de que suas armas nucleares os tornam um alvo em potencial aos olhos das grandes potências. Isso os demoveria de ações agressivas. No que diz respeito aos terroristas, Waltz aponta que nenhum país consegue transferir armas nucleares sem correr o risco de ser descoberto. Além disso, os países não conseguem prever o comportamento dos grupos terroristas que patrocinam. Construir a bomba é custoso e perigoso, o que torna sem sentido a transferência do produto desse investimento.

Outra preocupação diz respeito a uma corrida de armas nucleares no Oriente Médio em caso de o Irã obter a bomba. Waltz explica que, desde 1970, tem havido uma desaceleração no surgimento de Estados nucleares e que, quando Israel adquiriu a bomba, nos anos 1960, o país estava em guerra com muitos de seus vizinhos. Para o autor, as armas nucleares israelenses eram uma ameaça muito maior ao mundo árabe do que o programa iraniano de hoje. Se as armas nucleares de Israel não iniciaram uma corrida armamentista, não há motivo para crer que um Irã nuclearmente armado a iniciaria. Importante que se aponte que Waltz se baseia numa lógica neorrealista, que se volta para a estrutura do sistema internacional. Nessa perspectiva, não importa o que acontece no interior do Estado, e as diferenças culturais, de liderança política ou de regime de governo são irrelevantes para determinar o comportamento estatal, pois o sistema internacional cria os mesmos incentivos básicos a todos os Estados. Waltz, nesse sentido, trata Israel e Irã como se fossem unidades idênticas no sistema, mas, para outras correntes, o fato de haver um regime teocrático no Irã, por exemplo, impeliria este país ao conflito. Não se estaria diante de um país democrático como Israel.

Por fim, Waltz defende que, se o Irã se tornar nuclearmente armado, Israel e ele deter-se-ão mutuamente, mesmo no caso de o arsenal iraniano ser relativamente pequeno. Nenhum outro país teria incentivos para adquirir armas nucleares, a crise atual se dissiparia, e o Oriente Médio tornar-se-ia mais estável. Waltz não considera, entretanto, o fato de que o Irã ser um país não árabe e xiita poderia levar a uma corrida armamentista com países árabes sunitas, já que o país persa não é uma unanimidade entre os demais países muçulmanos da região.

b) Scott D. Sagan: *Organizational theory*

Scott Sagan, diferentemente de Kenneth Waltz, discute a influência de aspectos organizacionais sobre as decisões políticas e militares. Ele discorda que haja um aspecto racional na tomada de decisão, bem como que haja uma estrutura sistêmica que determine o padrão de interação entre os Estados. Especificamente, Sagan considera que há uma tendência à opção do uso da força, em organizações militares, muito em função de vieses cognitivos e de interesses paroquiais de grupos, visando a uma guerra preventiva.

Ademais, Sagan analisa criticamente a ideia de Waltz acerca da consolidação de sistemas de defesa nuclear eficazes na promoção da dissuasão. Por fim, analisa, também, os riscos decorrentes de acidentes nucleares e de usos não autorizados ou indevidos desses armamentos, por exemplo, por atores internacionais não estatais, como organizações terroristas.

Para os defensores do desarmamento nuclear, ou *nuclear zero*, a eliminação das armas nucleares seria uma resposta adequada às mudanças ocorridas no sistema de Estados, que já não é mais o da simples bipolaridade da Guerra Fria. Não se trataria mais, segundo Sagan, de uma opção

entre um mundo livre dessas armas ou de um mundo bipolar, mas, sim, de um mundo livre de armas nucleares ou repleto de muitos outros Estados nuclearmente armados. Em uma realidade com um número maior de Estados nuclearmente armados, os riscos decorrentes da existência de arsenais nucleares seriam ainda maiores, porque haveria um crescente número de entidades não estatais, mormente terroristas, que poderiam adquirir armas nucleares (como exemplos, o autor cita o culto apocalíptico Aum Shinriky e os jihadistas islâmicos da al-Qaeda; hoje, poder-se-ia mencionar também outros grupos, como o Daesh). Se, por um lado, os antigos Estados nuclearmente armados que eliminaram seus arsenais teriam fortes incentivos mútuos em assegurar o pleno desarmamento, por outro, as armas nucleares são fáceis de produzir, armazenar e de transportar secretamente.

Nota-se que haveria um aspecto garantidor e dissuasório, segundo Sagan, relacionado à capacidade de reversão do desarmamento. Garantidor, porque, mesmo sem saber se o processo de desarmamento global será exitoso, o ato de se desarmar poderia ser revertido caso os pares não cumpram seus compromissos; dissuasório, porque cada Estado saberá que, se não cumprir seus compromissos de desarmamento, os outros podem reconstituir seus arsenais. Assim, haveria uma forma de dissuasão nuclear latente em um mundo nuclearmente desarmado.

Cabe ressaltar, conforme Sagan[86] nota, que um mundo livre de armas nucleares não seria um mundo sem conflitos. Portanto, o desarmamento nuclear não é panaceia, não permitiria consolidar um mundo livre das guerras, mas tão somente livre da ameaça existencial nuclear.

Waltz acredita que a dissuasão nuclear garante a paz, ao desincentivar conflitos entre os Estados nuclearmente armados, justamente pela facilidade de transportar e de armazenar as armas nucleares. Ele usa o exemplo de Índia e de Paquistão, como uma evidência de que as armas nucleares evitam guerras. Contudo, Sagan comenta justamente que os dois países, quando já armados nuclearmente, entraram em conflito em 1999, na *Kargil War*.

Ademais, Sagan nota que as armas nucleares são um elemento dissuasor perigoso, como se viu durante a Guerra Fria, quando houve momentos em que a guerra foi evitada por um triz. Novos Estados nuclearmente armados, especialmente países mais vulneráveis, como a Coreia do Norte, estariam mais sujeitos a falhas de cálculo estratégico, uso por engano dessas armas ou de perdê-las para grupos terroristas.

No caso iraniano, as ideias de Sagan, particularmente as relacionadas à teoria organizacional, são aplicáveis, porque a proliferação nuclear que permitiria ao Irã adquirir armas nucleares é o que o teórico norte-americano considera como um risco. Primeiro, se o Irã adquirisse armas nucleares, haveria mais um agente internacional pautado por um processo decisório imperfeito, irracional e guiado pelos interesses corporativos, por exemplo, dos setores mais conservadores e dos militares da Guarda Revolucionária Iraniana. Nesse sentido, tratar-se-ia de uma realidade na qual o uso equivocado por um erro de cálculo estratégico, guiado por interesses paroquiais, seria mais possível, o que colocaria o mundo em uma situação de maior risco. Segundo, um Irã nuclearmente armado, seria mais um Estado no qual os grupos terroristas poderiam agir, para adquirir, por roubo, armas nucleares.

---

[86] Como o CACD 2022 cobrou, na primeira fase, noções sobre perspectivas decoloniais, seria possível criticar a retórica de Sagan como dominadora, colonialista, por exemplo, no seguinte trecho: "*Indeed, the maintenance of global zero will require that conventionally armed major powers be prepared to enforce nuclear disarmament and nonproliferation commitments in a fair and vigorous manner. Potential pro-liferators may have to be 'forced' to be free.*" (p.91 em "*The Great Debate: Is Nuclear Zero the Best Option*", disponível em: https://fsi-live.s3.us-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/Sagan_Waltz_-_National_Interest_-_The_Great_Debate.pdf.

VI. Robert Jervis

a) Vida e carreira

Robert Jervis (1940-2021) foi professor de Política Internacional na Universidade de Columbia entre 1980 e 2021. É um dos acadêmicos mais citados em programas de cursos de graduação em Ciência Política. Jervis é comumente considerado um realista, por basear seus principais estudos em premissas como a anarquia do sistema internacional e o objetivo primordial dos Estados pela busca da segurança. Sua obra, contudo, estende-se para além dos limites teóricos do Realismo. Suas maiores contribuições para as Relações Internacionais (RI) estão nas áreas de barganha estratégica, percepção e percepção equivocada na política internacional, cooperação na anarquia, revolução nuclear e efeitos de sistemas complexos e consequências indesejadas. Seus estudos alcançam, assim, os campos da Ciência Política, das RI e da Psicologia.

b) Dilema da segurança

O conceito de "dilema de segurança", cunhado pelo teórico alemão John Herz em 1951, descreve como a tentativa de um Estado em aprimorar a sua situação securitária gera, nos demais, uma maior sensação de insegurança. Esse fenômeno decorre da natureza anárquica do sistema internacional, no qual os atores estatais são os únicos responsáveis pela sua própria segurança (princípio da autoajuda) e possuem incertezas acerca das intenções presentes e futuras dos demais. Como resultado, acumulam capacidades para preservar a sua integridade territorial. Contudo, ao fazê-lo, geram efeitos negativos e não intencionais, como a ampliação da desconfiança de países limítrofes e a difusão de corridas armamentistas. Além disso, há situações em que a aquisição de materiais bélicos por um país, seguida de movimento similar por seu adversário, não melhora a sua situação securitária nem mesmo garante um retorno ao equilíbrio inicial. Como exemplo, o cenário em que o ator ameaçado investe em armamentos defensivos e o seu adversário em armamentos ofensivos. Nesse caso, a situação securitária do primeiro se agrava ao invés de ser aprimorada, como era o seu desejo inicial.

Em seu artigo *Cooperation Under the Security Dilemma* (1978), Jervis recorre à teoria dos jogos para analisar a cooperação internacional em segurança. Ele equipara essa cooperação ao jogo da caça ao cervo, no qual o melhor resultado para todos os jogadores é a cooperação mútua (*cooperate-cooperate* – CC, na sigla em inglês) e o pior resultado é cooperar e ser traído (*cooperate-defect* – CD). Isso gera forte incentivo aos jogadores em trair (D), se não tiverem certeza de que os demais jogadores cooperarão.

A anarquia do sistema internacional, ao não possuir uma autoridade central que garanta o cumprimento dos acordos, cria um ambiente de tensão entre os países, que ficam em constante suspeita em relação às ações e intenções dos outros países. O dilema da segurança tende a agravar essa situação, já que as políticas de segurança de um Estado podem ameaçar a segurança de outros Estados, ou ser percebidas por estes como tal.

c) Teoria de ataque-defesa

A teoria de ataque-defesa analisa como o equilíbrio ataque-defesa influencia o comportamento dos atores estatais no sistema internacional, sobretudo em situações conflituosas. O termo "ataque" designa o uso de força militar para atacar e ocupar o território de outrem, e o

termo “defesa” abrange as ações destinadas a proteger um território da ambição de terceiros. Já o equilíbrio entre capacidades militares ofensivas e defensivas refere-se à relação entre a quantidade de recursos de que o ator em posição ofensiva necessita para realizar um ataque bem-sucedido e a quantidade de recursos que o ator em posição defensiva deve possuir para impedir que tal ataque se materialize. Esse equilíbrio transforma-se ao longo do tempo em razão do surgimento de novas tecnologias militares e da ocorrência de alterações na dinâmica interna dos países (ascensão de movimentos nacionalistas, maior ou menor popularidade do regime no poder). Para os defensores da teoria, o desenvolvimento de capacidades defensivas tende a dificultar a eclosão de conflitos, pois aumenta os custos de atores expansionistas, a exemplo da proliferação de estradas de ferro no século XIX, fenômeno que teria facilitado a movimentação de forças defensivas pelo território.

No artigo mencionado, Jervis entende que o dilema da segurança pode ser atenuado ou agravado em razão de duas condicionantes: o equilíbrio ataque-defesa e a diferenciação ataque-defesa. Se o ataque tem vantagem sobre a defesa, e não há como distinguir políticas defensivas de ofensivas (hipótese 1), há o pior cenário, em que o dilema da segurança é duplamente agravado. Se a defesa tem vantagem sobre o ataque, mas não há como distinguir políticas defensivas de ofensivas (hipótese 2), o dilema da segurança ocorre, mas com menor intensidade, porque o aumento de capacidades militares por parte de um Estado aumenta mais sua segurança do que diminui a dos demais. Se o ataque tem vantagem sobre a defesa, mas há como distinguir políticas defensivas de ofensivas (hipótese 3), o dilema da segurança pode não existir, mas podem ocorrer problemas de segurança, já que uma agressão é possível. Por último, se a defesa tiver vantagem sobre o ataque, e a distinção entre políticas defensivas e ofensivas for clara (hipótese 4), o dilema da segurança é superado, o sistema é duplamente estável e as possibilidades de cooperação aumentam.

A teoria de ataque-defesa sofreu muitas críticas, entre as quais: 1) não há como diferenciar armas entre ofensivas e defensivas; 2) os Estados não avaliam corretamente o equilíbrio ataque-defesa; 3) outras variáveis são mais importantes do que o equilíbrio ataque-defesa para explicar as relações internacionais; 4) o equilíbrio sempre favorece a defesa e nunca varia; 5) os Estados influenciam o equilíbrio ataque-defesa para satisfazer seus interesses estratégicos.

Essas críticas foram sintetizadas e respondidas por Sean Lynn-Jones, que argumenta que essa teoria continua relevante. Ela pode ser chave explicativa tanto para teorias de política externa como teorias de relações internacionais e é amplamente aceita e utilizada nos meios acadêmicos. Ela permite explicações fora do alcance de outras chaves explicativas, como a distribuição de poder entre os Estados.

d) Dissuasão

A estratégia de dissuasão refere-se ao emprego de medidas destinadas a sinalizar a um adversário os custos de uma eventual ação ofensiva, de modo a persuadi-lo a manter o *statu quo*. Segundo Thomas Schelling, a dissuasão representa a “exploração da força potencial para convencer o inimigo de que é de seu interesse evitar determinadas ações” e demanda a presença de elementos materiais (capacidade militar) e psicológicos (credibilidade perante o adversário). Após a Segunda Guerra, o conceito ganhou destaque em virtude da proliferação de armas nucleares, cenário que teria provocado um movimento brusco no equilíbrio ataque-defesa, ao elevar profundamente o custo de neutralização da capacidade retaliatória de um ator em posse de tais armamentos.

Para Jervis, a dissuasão ocorre quando os incentivos relacionados à cooperação internacional se alteram. Se os custos de traição mútua (DD) forem muito elevados, o jogo da cooperação em segurança muda de um jogo de caça ao cervo para o jogo da galinha (*chicken*). A disputa nuclear entre Estados Unidos (EUA) e União Soviérica (URSS) durante a Guerra Fria exemplifica essa situação. Ambos buscavam demonstrar posições de firmeza, dispostos a retaliar um eventual ataque nuclear. Isso corresponderia à destruição mútua assegurada (MAD), o que tinha efeito dissuasório em relação à possibilidade de qualquer um deles recorrer a armas nucleares.

As reflexões iniciais sobre a possibilidade de MAD indicavam que não faria sentido uma corrida armamentista nuclear, já que, uma vez obtido arsenal suficiente para aniquilar qualquer inimigo, não seria racional aos Estados gastar mais recursos ampliando seus arsenais. A suspeita mútua entre os formuladores de política norte-americanos e soviéticos, contudo, levou a uma corrida por vantagem nuclear que as superpotências só tentaram conter a partir da *détente*.

Jervis avalia que, com o fim da Guerra Fria, a dissuasão perdeu relevância como política de segurança dos EUA, em favor da defesa. Isso decorreu, primeiro, da hegemonia militar norte-americana, que passaria a ser capaz de se defender contra qualquer outro Estado, sendo desnecessário tentar coagir outros países a não atacar. O outro fator seria a ascensão do terrorismo, cujos atores já se encontram em desvantagem militar incomensurável e são mais bem enfrentados por meio de políticas de segurança preventivas.

VII. Samuel Huntington e o Choque de Civilizações

a) Conceito(s)

O conceito de "choque de civilizações" foi lançado com o artigo *The Clash of Civilizations*, de Samuel Huntington, publicado na *Foreign Affairs* em 1993, e complementado no livro de 1996 *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. Propunha uma nova tese sobre o mundo pós-Guerra Fria, em resposta à tese de "Fim da História" de Fukuyama e a teses sobre globalismo (entendido como exacerbação da globalização que levaria ao fim das fronteiras políticas) e fim do Estado.

Sua hipótese é a de que, apesar de os Estados-nação continuarem a ser os atores mais importantes, a fonte primária de conflitos seriam os choques entre civilizações, e não mais os choques ideológicos ou econômicos. Esta seria a última fase na evolução de conflitos no sistema internacional moderno inaugurado pela Paz de Westfália, em que conflitos se davam entre monarcas, entre Estados-nação (após a Revolução Francesa) e entre ideologias (com o advento da União Soviética – URSS: comunismo *versus* liberal-democracia). Com o fim da Guerra Fria, a política internacional sai de sua fase ocidental e passa a ser centrada na interação entre o Ocidente e as civilizações não ocidentais, que deixam de ser objetos do colonialismo e se tornam atores no palco da história.

Huntington parte da noção de identidade civilizacional. A natureza das civilizações é de agrupamentos em termos culturais amplos, com critérios como língua, história, religião, costumes, instituições e identidade subjetiva. Uma civilização pode incluir muitos Estados-nação ou subcivilizaçoes. Huntington admite que há dinamismo, como divisões e fusões civilizacionais e que não há linha clara de divisão.

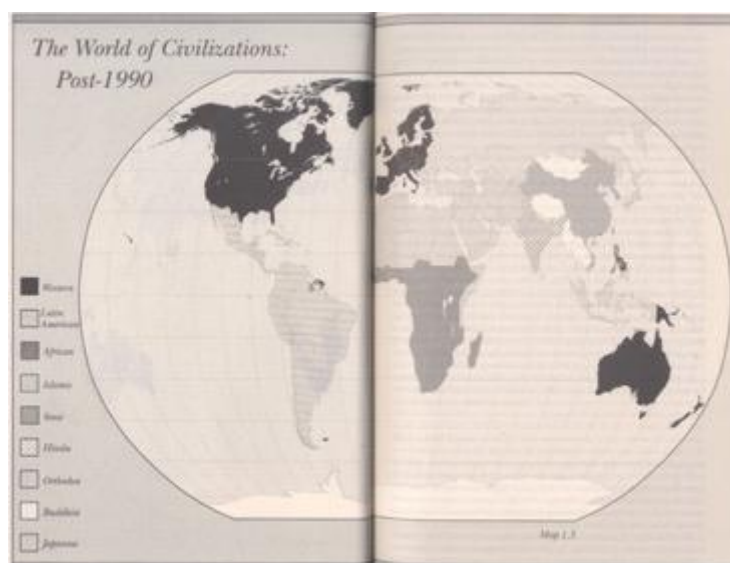
No artigo de 1993, menciona oito civilizações: "*Western, Confucian, Japanese, Islamic, Hindu, Slavic-Orthodox, Latin American and possibly African*".

Já no livro de 1996, descreve seis civilizações maiores (p. 49):

1) Civilização sínica ou chinesa: seria a civilização baseada principalmente na cultura da China e regiões vizinhas ou com culturas semelhantes, como Coreia, Vietnã e Tibete;
2) Civilização nipônica ou japonesa: seria a civilização centrada na região do Japão, e dessa maneira a única civilização com somente um país, visto que este possui cultura autônoma;
3) Civilização hindu: seriam os países que têm o Hinduísmo como religião predominante, principalmente os que se estendem no rio Indo, como a Índia e o Nepal;
4) Civilização islâmica, muçulmana ou árabe: seria a civilização constituída pelos países que têm o Islã como religião predominante, e que por vezes falam a língua árabe. Localiza-se principalmente na península arábica e norte da África, incluindo outras partes da África e Indonésia, onde está a maior população islâmica atualmente, além de subcivilizações, como os árabes, turcos e malaios.
5) Civilização ocidental: consiste nos países na América do Norte e na Europa Ocidental e em outros países que têm o Cristianismo como religião predominante, devido à influência europeia (como Austrália e Nova Zelândia).
6) Civilização latino-americana: apesar de ser considerada por muitos historiadores como uma subdivisão da ocidental, é descrita como sendo distinta por sua cultura autoritária, pela influência católica (sem a combinação com o Protestantismo, como ocorreu na Europa e América do Norte) e pela incorporação de influências indígena e africana.

A civilização africana/subsaariana é tida como uma possibilidade. Historicamente, a Etiópia constituía uma civilização em si. Com o imperialismo, houve a incorporação de elementos ocidentais, como o Cristianismo, criando uma cultura fragmentada, em que elementos tribais são muito presentes. Huntington aponta para um crescente sentimento de identidade africana, que poderia formar uma civilização própria, com a África do Sul no centro.

Outras civilizações mencionadas no livro são a eslava-ortodoxa e a budista, mas não são tidas como civilizações maiores. No caso da civilização ortodoxa, Huntington afirma que sua existência depende do posicionamento da Rússia sobre ser uma nação ortodoxa ou ocidental.[87] Já no caso da civilização budista, afirma que, apesar de o critério religioso ser basilar na definição civilizacional, o Budismo fragmentou-se nas linhagens *Mayahana* e *Theravada* e não é usado como um critério de identificação pelas sociedades que os adotam.[88]

The World of Civilizations:
Post-1990

Fonte: HUNTINGTON, Samuel. *The Clash of Civilization and the Remaking of World Order*. 1a ed.: Simon & Schuster, 19/11/1996. 368 p.

No artigo da *Foreign Affairs*, Huntington dá prioridade ao conflito entre a civilização Islâmica e a Ocidental. Por causa do retraimento do Ocidente após a Segunda Guerra Mundial, com o fim do colonialismo, houve a emergência do nacionalismo árabe e do fundamentalismo islâmico, concomitante à dependência do Ocidente de fontes energéticas do golfo Pérsico. A interferência ocidental na região (*e.g.* Guerra do Golfo) gerou ressentimentos pela superioridade militar do ocidente e tentativas de expandir democracia. A questão migratória acirraria a rivalidade, por meio da xenofobia. Portanto, o maior desafio a governantes ocidentais seria o de fortalecer o ocidente contra o Islã.

No livro publicado em 1996, Huntington acrescenta a possibilidade de um conflito mundial entre o Ocidente e a civilização sínica (chinesa), em razão do aumento do poder militar da China

---

[87] "*If Russia became Western, Orthodox civilization ceases to exist.*" (p. 139) "*NATO expansion limited to Western states would also underline Russia's role as the core state of a separate, Orthodox civilization, and hence a country which should be responsible for order within and along the boundaries of Orthodoxy.*" (p. 162)

[88] "*Of Weber's five 'world religions', four – Christianity, Islam, Hinduism, and Confucianism – are associated with major civilizations. The fifth, Buddhism, is not. Why is this the case? Like Islam and Christianity, Buddhism early separated into two main subdivisions, and, like Christianity, it did not survive in the land of its birth.*" (p. 47)

e do crescimento econômico asiático. Este conflito seria agravado por uma eventual aliança entre a civilização sínica e o Islã.

Nesse sentido, ele mapeia três tipos de reação:

1) Isolamento contra a “corrupção ocidental”: por exemplo, a Coreia do Norte;
4) *Bandwagoning*: aceitar valores e instituições; e
5) *Balance*: cooperação com outros não ocidentais contra o Ocidente (modernizar-se, mas não se ocidentalizar);

Alguns conceitos que ajudam a entender a dinâmica de conflitos são a “síndrome do país semelhante” e os “países divididos”. O primeiro, que pauta cooperação e coalizões, se refere ao fenômeno de buscar ajuda de países da mesma civilização quando há guerra com país de civilização distinta. Exemplo: na Guerra do Golfo, Saddam invoca islamismo e suposta guerra do Ocidente contra o Islã, passando por cima de rivalidades locais. Conflitos intracivilizacionais tendem a ser menos intensos e violentos. Já os países divididos refletem a tendência de fragmentação de países com diferentes civilizações (URSS e Iugoslávia). Por fim, países em dilema sobre a qual civilização pertencem costumam adotar a estratégia de *bandwagoning* (*e.g.* México, Rússia e Turquia de Ataturk).

b) Motivos para o choque

1) Diferenças fundamentais de cosmovisão e organização social não necessariamente levam a conflito, mas são fontes deles;
6) Encurtamento das distâncias pela globalização: mais interações instigam mais animosidades;
7) Enfraquecimento do Estado-nação como fonte de identidade: esse lugar passa a ser ocupado pela religião;
8) Crescimento da consciência de civilização pela alteridade (percepção de eu *versus* do outro): a percepção do papel do Ocidente como ápice de poder serve como ponto de partida para a alteridade e um retorno às origens por parte de outras civilizações (por exemplo, movimentos de “asianização” no Japão e re-islamização no Oriente Médio), elites não ocidentais se “desocidentalizam”;
9) Características culturais são menos mutáveis e, portanto, menos negociáveis que diferenças políticas ou econômicas;
10) Aumento do regionalismo econômico (blocos) reforça a consciência civilizacional (*civilization-consciousness*): cultura e religião servem como base para a cooperação econômica;

Os choques ocorrem em dois níveis:

1) Micro: lutas por controle de grupos limítrofes e de seus territórios;
11) Macro: Estados competem por poder militar ou econômico e promovem seus valores civilizacionais.

Se, por um lado, os valores civilizacionais ocidentais propagados pela mídia aumentam as similaridades entre culturas; por outro, o mundo está se tornando menos ocidental. O declínio ocidental é um processo lento, não linear e não percebido como uma ameaça imediata.

c) O Ocidente *versus* o resto

Após a Guerra Fria, o mundo vive o auge do poder ocidental, dado o desaparecimento do superpoder oponente. Um conflito militar entre Estados ocidentais é impensável e o poder militar ocidental não tem rivais à altura. O sistema multilateral é dominado por forças ocidentais: domínio das instituições políticas e securitárias globais – P3 no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) – e econômicas – Fundo Monetário Internacional (FMI) e convergência liberal entre Estados Unidos (EUA) e Alemanha, junto com Japão. A governança global ocidental é apresentada como feita no melhor interesse da comunidade global, impondo ações que refletem os interesses ocidentais, dos quais o FMI e o CSNU são agentes. Por exemplo, a prevalência ocidental no CSNU levou à legitimação via Organização das Nações Unidas (ONU) da invasão do Iraque na Guerra do Golfo. Valores como individualismo, liberalismo, constitucionalismo, direitos humanos, igualdade, liberdade, Estado de direito, democracia, livre mercado e a separação entre Igreja e Estado, muitas vezes têm pouca ressonância nas culturas islâmica, confucionista, japonesa, hindu, budista ou ortodoxa. A noção de civilização universal é ocidental. Por isso, a tendência da política mundial é de ser orientada pelo eixo Ocidente *versus* resto, em resposta ao poderio e valores ocidentais.

d) O futuro das civilizações

Ao tratar do futuro das civilizações, Huntington prevê que os principais desafios do Ocidente (elencados como as identidades culturais emergentes e a erosão de valores ocidentais) requerem uma renovação da identidade ocidental, a fim de se adaptar à realidade inevitável do multiculturalismo, dado que as demais civilizações continuarão tentando conciliar modernização (aquisição de riqueza, tecnologia e poderio militar) com seus valores tradicionais. Para tanto, o Ocidente deve manter o poderio econômico e militar necessários à defesa de seus interesses, mas, ao mesmo tempo, desenvolver uma compreensão mais profunda dos fundamentos filosóficos e religiosos de outras civilizações, de modo a permitir a coexistência.

e) Críticas e relevância do conceito

Embora a teoria de Huntington tenha gerado grande repercussão, as críticas ao seu trabalho foram igualmente expressivas e atingiram aspectos basilares de sua argumentação. A discussão, sob esse prisma, será sistematizada, portanto, de acordo com alguns dos pressupostos essenciais do "choque de civilizações". As críticas mais incisivas dirigiram-se justamente contra o próprio conceito de civilização. A caracterização da "civilização" como, simultaneamente, a maior escala de agrupamento cultural de um povo e o mais amplo nível de identidade cultural foi considerada insuficiente e desprovida de fundamentação teórica adequada. O tratamento, por exemplo, da "civilização africana" como um só grupo, em grande medida homogêneo, foi considerado excessivamente simplificador. Ademais, embora o autor reconheça que a identidade fundamentada no conceito de civilização compreenda fatores como a linguagem, a história e os costumes, há, em sua análise, privilégio ao âmbito da religião.

A ideia de inevitabilidade do choque entre civilizações também foi extensamente discutida. Conforme diferentes autores, se, de fato, o mundo pudesse ser dividido em civilizações, não há comprovação mais robusta quanto à tendência incontornável ao conflito. Argumenta-se, ao contrário, que a interdependência entre países e a maior conexão decorrente da globalização

permitiria trocas e uma aproximação também concernente à defesa de temas universais e ao enfrentamento de problemas comuns, de que é exemplo a questão ambiental. Segundo essa perspectiva, Huntington ignoraria, igualmente, a multiplicidade de identidades que um indivíduo poderia manifestar, como a hipótese de um muçulmano defensor da democracia, além da ideia de que a cultura não é imutável. Essa complexidade ligada à identidade poderia ser percebida em episódios como as revoltas árabes, que teriam compreendido tanto uma dimensão global, manifestada pela luta por valores universais (entre eles democracia e justiça social), quanto uma local, marcada pela influência de valores locais e regionais. Também importante é a desconsideração, por Huntington, segundo alguns autores, da contribuição do seu trabalho para a ampliação da lógica do confronto, provendo sustentação teórica para a emergência de conflitos e para o aprofundamento das divisões culturais.

Uma das questões mais intensamente criticadas foi a percepção de uma lógica de "nós" *versus* "eles", no trabalho de Huntington, ao manifestar a ideia de um embate do "Ocidente" contra o "resto". Em primeiro lugar, critica-se a existência de certo excepcionalismo ocidental, nos trabalhos do autor, que contribui para o aprofundamento das diferenças. Nesse contexto, a associação de valores como a democracia, limitada somente ao lado ocidental, foi notada. Também houve manifestação contrária à ideia de que os atores não ocidentais só estariam assumindo um papel mais importante na condução da história com o ocaso da Guerra Fria. Em segundo lugar, analistas ressaltam a falta de suporte teórico no tratamento das civilizações não ocidentais. A questão do Islã é particularmente abordada. Segundo críticos do "choque das civilizações", Huntington relaciona, inadequadamente, o Islã com a violência, não reconhecendo, nesse sentido, a existência atual de três dimensões do ativismo islâmico (político, messiânico e jihadista). Além disso, a Guerra do Golfo – evento usado por Huntington para corroborar a noção do choque de civilizações – é analisada sob perspectiva diversa, que expõe que o regime Baathista no Iraque, com base em uma ideologia nacionalista secular, em verdade, se afastava do Islã. Ademais, as guerras ao terror, no Afeganistão e no Iraque, não se traduziriam em provas de um choque de civilizações, mas em contribuições para a recriação do mito de guerra civilizacional entre o Islã e o Ocidente. Ressalta-se, ainda, a confusão entre, de um lado, causas econômicas e sociais para a instabilidade e, de outro, a confrontação religiosa e civilizacional. Finalmente, algumas críticas sugerem que a argumentação de Huntington estava fundamentada em razões pessoais. Segundo alguns autores, a ideia de confrontação presente no trabalho de Huntington relaciona-se com a prioridade que o estudioso confere à ideia de cultura, o que seria reforçado pela sua posição contrária ao que considera como "hispanização" dos EUA.

No artigo *The Clash of Ignorance*, Edward Said expõe severas críticas ligadas a esses três pressupostos defendidos por Huntington. Said reafirma os problemas com o conceito de civilização utilizado, que, para além de negligenciar a pluralidade e as dinâmicas internas dos povos, trata as civilizações como entidades fechadas. O autor critica, particularmente, a imagem do Islã construída por Huntington e não só ressalta as fragilidades a ela vinculadas, mas o faz indicando, por exemplo, a presença de extremismo também no dito "Ocidente". A percepção, no entanto, da violência como parte da civilização se restringiria ao Islã, e as imprensas americana e europeia estariam favorecendo a perpetuação dessa noção. As ideias apresentadas em *O choque das civilizações* contribuiriam, com sua abstração e imprecisão, para o fortalecimento de discursos de ódio e para a perpetuação da lógica confrontacionista.

Apesar das severas críticas de diversas naturezas, o valor da teoria do "choque das civilizações" estaria em fatores como a eficiência em capturar o espírito da época no pós-Guerra Fria ou na importante análise de uma conjuntura marcada pela globalização e seus

desdobramentos. Adicionalmente, a teoria ganhou novo ímpeto após o 11 de setembro, haja vista que o evento representaria um marco fundamental do confronto entre o "Ocidente" e o "outro". O temor vinculado ao terrorismo doméstico, fortalecido por atentados posteriores (ainda que de menor dimensão), aliado a discursos políticos mais radicais, baseados no medo, ressaltaram a noção de uma tensão civilizacional. Alguns passaram a considerar não só o terrorismo, mas também as migrações e práticas culturais diversas como espécies de armas do mundo não ocidental. Há especial atenção para o contexto europeu, sendo mencionada a existência do temor em relação a uma "Eurábia".

Em relação especificamente ao posicionamento norte-americano, Huntington argumenta, em artigo posterior (1999, *The Lonely Superpower*), que os EUA deveriam atuar cientes da natureza uni-multipolar do sistema internacional atual. Embora a nação americana seja considerada a única superpotência, sua atuação seria limitada pela existência, concomitantemente, de diversas grandes potências. Na inviabilidade, portanto, de ação unilateral, uma estratégia útil seria o compartilhamento da responsabilidade de policiamento global e, paralelamente, a aproximação de potências secundárias para mitigar o poder das potências regionais. Para tal fim, seria necessário considerar que as relações são definidas em termos de poder e cultura. A importância da cultura é, nesse sentido, reafirmada, já que o autor defende que a cooperação seria dificultada na hipótese de relações com países culturalmente diferentes.

Apesar da relevância atual da teoria de Huntington, quando se consideram questões como o terrorismo, as crises migratórias e o crescimento de partidos de extrema direita, a análise de conflitos (ou potenciais conflitos) atuais por diferentes autores, refutando o pressuposto do choque entre civilizações, demonstra uma crítica com base em um argumento principal: a previsão inicial de Huntington não se confirmou na prática.

Nesse sentido, argumenta-se que as guerras do mundo árabe são predominantemente internas, não entre uma linha divisória civilizacional entre muçulmanos e não muçulmanos. A questão do mar do Sul da China representa um conflito fronteiriço de natureza, igualmente, não civilizacional. O conflito entre as duas Coreias também não pode ser explicado com base na teoria de Huntington. Um caso singularmente importante consiste na questão russa. Embora, segundo o artigo de 1993, dificilmente Rússia e Ucrânia se encontrariam em situação de conflito, em razão de sua origem comum eslava e característica primariamente ortodoxa, a crise ucraniana atual poderia ser utilizada para reforçar o argumento do autor. De fato, a crise e a divergência de posições entre as regiões Leste e Oeste do país poderiam estar refletindo a divisão civilizacional entre o Ocidente (representado pela Europa Ocidental) e o "outro". A crítica a essa interpretação fundamenta-se na ideia de que a posição russa é motivada não por aspectos civilizacionais, mas pela ameaça ao seu sistema político e por questões de influência, poder político e segurança.

A teoria de Huntington, desenvolvida segundo a lógica de um mundo subsequente ao confronto ideológico da Guerra Fria, permanece, portanto, relevante na avaliação dos eventos da atualidade. No entanto, diversos pressupostos apresentados pelo autor estão sendo debatidos e, mesmo, desafiados.

2. Política Externa Brasileira e Ministério das Relações Exteriores

O presente capítulo compreende não apenas apresentação sintética da história da política externa brasileira desde 1945, em seus aspectos institucionais, programáticos, factuais e por meio de contribuições específicas de personalidades importantes para a sua elaboração e a sua implementação, como também abarca a discussão da política externa como política pública e a estrutura institucional do Ministério das Relações Exteriores. Dessa maneira, tem caráter introdutório ao conteúdo mais específico sobre a política externa brasileira contemporânea, que será apresentado nos capítulos seguintes.

No que diz respeito à história da política externa brasileira e as personalidades que para ela contribuíram, grandes manuais, artigos e livros dedicados a momentos específicos da história diplomática nacional e documentos biográficos e autobiográficos são as principais fontes de estudos dos candidatos. A respeito dos manuais, seria imprudente recomendar apenas uma fonte, tendo em conta a importância de contar com enfoques, análises e exemplos factuais complementares que o amplo rol disponível oferece. Por esse motivo e, também, de maneira útil para os estudos de História do Brasil, recomenda-se ao candidato que recorra tanto a livros já clássicos como o *História da Política Exterior do Brasil*, de Amado Luiz Cervo e Clodoaldo Bueno, como a contribuições mais recentes, como *A Diplomacia na Construção do Brasil*, do embaixador Rubens Ricupero. Fontes de informação factual mais resumida, como as páginas internas do sítio virtual do Itamaraty, especialmente a de relações bilaterais; os maços ostensivos que acompanham o processo de sabatina de embaixadores brasileiros no Senado Federal; e livros como a *Cronologia das Relações Internacionais do Brasil*, do ministro Eugênio Vargas Garcia, também são ferramentas úteis. Para o estudo de personalidades, recomenda-se o recurso a obras de caráter mais geral, como a coleção *Pensamento Diplomático Brasileiro: Formuladores e Agentes da Política Externa*, organizada pelo embaixador José Vicente de Sá Pimentel, ou os volumes d'*Os Sucessores do Barão*, do embaixador Fernando de Mello Barreto, utilizando biografias e autobiografias como subsídios complementares.

A discussão de política externa como política pública vem ganhando espaço no debate acadêmico e na reflexão no âmbito do Ministério das Relações Exteriores nas últimas décadas. Ela não apenas contribui para reforçar o senso de propósito das atividades do Itamaraty, como também oferece elementos que são bastante úteis para os candidatos, por exemplo, nas provas de línguas.

A estrutura institucional do Ministério das Relações Exteriores, estabelecida na legislação que estabelece organização básica dos órgãos da Presidência da República e do próprio Itamaraty, não é objeto específico do edital do CACD. Oferece, entretanto, importante compreensão sobre como um determinado tema é tratado no âmbito do Itamaraty, o que certamente será ativo valioso a contribuir para o enfoque que o candidato deseje dar para determinada resposta.

Dica do Bruno

O estudo da política externa brasileira é componente central para uma melhor compreensão do candidato acerca da posição do País em praticamente todos os temas do edital (relações bilaterais, inserção regional, ações no teatro multilateral, entre outros). Esse estudo se desdobra em diferentes dimensões, como em suas características precípuas, em sua conformação histórica

(para os estudos de Política Internacional, no período desde 1945), ou ainda em sua consubstanciação institucional (dentro do Itamaraty, sobretudo).

Quanto ao estudo da História da Política Externa Brasileira (a nossa popular HPEB, para o candidato já acostumado ao concurso), um dos conselhos segue a mesma linha das dicas para o estudo de Teoria das Relações Internacionais (TRI, ver capítulo 1): não é a mesma perspectiva da Academia. O estudo precisa ser pragmático, com um material sistematizado e que permita ao candidato fazer rapidamente associações entre períodos, locais e governos específicos – inclusive de períodos de governos específicos.

É importante fazer um encadeamento factual cronológico, mas também transversalizado e temático – por exemplo, falar da política brasileira para com a Argentina desde 1945, ou falar da política externa do governo Geisel como um todo. Observem as questões que são cobradas, tanto na fase objetiva quanto na discursiva: dificilmente algum item cobrado fugirá de um dos dois padrões. O próprio exemplo utilizado neste parágrafo, sobre a Argentina pós-1945, foi objeto de uma questão discursiva, que tratava da relação bilateral entre 1945 e 1980.

Quanto à discussão conceitual sobre política externa brasileira, trata-se de tema que agrega valor ao arcabouço argumentativo do candidato. Ademais, é importante entender a importância do tema, sobretudo enquanto política pública, porque faz com que o candidato compreenda o trabalho com o qual lidará durante décadas após sua aprovação. O senso de propósito, citado acima, não só vale para as atividades do Itamaraty, mas também para o candidato e, no futuro, para o diplomata.

Finalmente, compreender a estrutura institucional do Ministério das Relações Exteriores, a despeito de não integrar de forma expressa o edital do concurso, ajuda no entendimento da abordagem de cada tema pela diplomacia pátria – é uma dica que acaba redundante, pois já foi dita acima. Em janeiro de 2023, foram publicadas mudanças na estrutura institucional, que devem ser levadas em consideração, pois implicam não apenas na ordem de prioridades da política externa corrente, como também na própria definição de itens a serem estudados para o edital do concurso, a exemplo da inclusão de tópico sobre diplomacia da saúde.

2.1. História da política externa brasileira desde 1945

I. Governo Eurico Gaspar Dutra (1946-1951)

a) Contexto geral da política externa de Dutra

O contexto internacional do pós-guerra foi importante condicionante da política externa do governo Dutra. Internamente, chegava ao fim a "Era Vargas", durante a qual a política externa brasileira transigiu gradativamente da chamada "equidistância pragmática" para um alinhamento à posição norte-americana, à medida que a guerra se aproximava do continente e os Estados Unidos (EUA) se envolviam de forma direta no conflito. Esse movimento se deu por meio de negociações intensas, que envolveram, entre outros, a instalação da siderúrgica em Volta Redonda, o reequipamento das Forças Armadas e o envio da Força Expedicionária Brasileira ao teatro europeu de guerra. Nesse contexto, a partir de 1944, a diplomacia pátria alimentou o projeto de manutenção da supremacia militar do Brasil na América Latina e sua escolha para um dos assentos permanentes no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), que tomava forma à época. Esses objetivos levariam o Brasil a manter posição alinhada aos EUA, na busca de dividendos políticos e econômicos.

Em 1945, contudo, o poder de barganha do Brasil decresceu abruptamente. A conjuntura de fim da guerra redefiniu arranjos de poder e interesses estratégicos das grandes potências, enquanto o Brasil perdia a importância econômica, política e militar de que gozara até então junto os EUA. A estabilidade do regime Vargas deixava também de ser um elemento de importância para a política norte-americana no continente, de modo que os desenvolvimentos políticos internos levaram à restauração da liberdade de organização política (Lei Agamenon) e o surgimento de partidos políticos: a União Democrática Nacional (UDN), o Partido Social Democrático (PSD), o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), além da reemergência do Partido Comunista Brasileiro (PCB), até então na clandestinidade. Com a queda de Vargas, terminava-se o ciclo autoritário e, com a eleição de Dutra, iniciava-se a chamada República Liberal, que seria marcada por uma crescente polarização entre setores "associacionistas" e nacionalistas.

A política externa do governo Dutra, em seus traços mais aparentes, era uma continuação dos últimos anos do período Vargas (o novo ministro das Relações Exteriores, João Neves da Fontoura, por exemplo, mantinha relação próxima com o ex-presidente e seria chanceler nos dois primeiros anos de seu próximo governo). Desde o início, o governo Dutra acreditava em uma relação especial com o Ocidente e via no alinhamento estreito aos EUA uma forma de proteção em eventual conflito global. Esse alinhamento conferiria ao Brasil a manutenção de posição militar única na região, além de participação ativa nos diálogos de paz e no estabelecimento da nova ordem internacional. De início, as formulações oficiais da política externa brasileira punham ênfase em dois temas gerais: a amizade e colaboração com todas as nações do continente americano e a colaboração com todas as nações democráticas de modo a consolidar a paz mundial. A tradução prática dessa concepção foi enunciada por João Neves da Fontoura ao representante do presidente Truman na posse de Dutra: "O Brasil seguirá a política exterior dos EUA".

Deve-se salientar que, apesar das visíveis similaridades de abordagem, a implementação do alinhamento aos EUA por Dutra diferiu substancialmente de Vargas. Enquanto em Vargas o alinhamento foi tomado como instrumento da política externa brasileira, em Dutra ele se tornaria, na prática, o próprio objetivo da política, tanto em termos bilaterais quanto em multilaterais. Além disso, com a redemocratização, o processo decisório passou por mudanças, como a retomada da

supervisão do Legislativo sobre a política externa, reduzindo-se a "personalização" do processo, o que era reforçado pela saída de nomes fortes, como Oswaldo Aranha e o próprio Getúlio, e pelo menor interesse de Dutra por política internacional. Assim, as decisões voltaram a ser conduzidas pelo Itamaraty, à época influenciado por perspectivas liberais e preocupações de ordem jurídica, que levariam a uma clara política pró-Ocidente e pró-EUA.

b) A política externa de Dutra como precursora das políticas externas de Café Filho e de Castello Branco

A política externa brasileira durante o governo de Eurico Gaspar Dutra terá elementos de continuidade em administrações posteriores, especialmente as de Café Filho e de Castello Branco. Entre os elementos comuns na política externa dos três períodos, está a tentativa (ao menos em parte do período no caso de Dutra) de reconhecer o Brasil como parte do subsistema de poder norte-americano em termos geopolíticos em um contexto bipolar (Leste-Oeste), buscar maior alinhamento com os EUA (interdependência) e reduzir o escopo de estratégias de inserção internacional calcadas na matriz nacional-desenvolvimentista em favor de abordagem mais liberal.

Nos três períodos, o Brasil também exerceu mandato no CSNU, onde teve posições próximas às dos EUA, como também teria em votações na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU). Ajudam a explicar essas proximidades o fato de que Raul Fernandes foi o chanceler nos dois primeiros governos e foi filiado à UDN, como também fora antes da extinção do partido o segundo chanceler de Castello Branco, Juracy Magalhães. A base de apoio da UDN era formada pelas classes médias urbanas e por setores da elite vinculados ao capital estrangeiro internacional.

Para outros aspectos de continuidade, ver a seção sobre a política externa de Castello Branco deste capítulo.

c) Relações com os Estados Unidos

O objetivo da política externa brasileira durante o governo Dutra era a manutenção das relações privilegiadas com os EUA, com a afirmação da posição especial do País. Por essa razão, embora houvesse apoio às iniciativas de caráter multilateral, os melhores esforços da diplomacia pátria eram dedicados a Washington[89]. A visão brasileira da relação bilateral se fundamentava na convicção do caráter único da contribuição brasileira aos Aliados, em comparação com os demais latino-americanos, o que teria dado aos EUA obrigações morais para com o Brasil – mas as condições para a repetição da barganha do período Vargas não mais existiam. Ao passo que o Brasil buscava a segurança econômica, os EUA focavam a manutenção da segurança via contenção da ameaça comunista, concentrando esforços na Europa (Plano Marshall) e na Ásia (Plano Colombo).

No campo militar, em 1946, foram estabelecidos programas de reorganização, com o início das conversações para a criação da Escola Superior de Guerra (ESG), segundo o modelo do *National War College*, sendo finalmente estabelecida em 1949. As bases dos projetos militares do Brasil no pós-guerra seguiam a convicção de que o mundo estava dividido em dois blocos e que, embora não fosse uma nação militarista, o Brasil tinha potencial para auxiliar os EUA de modo eficiente em uma eventual guerra. As posições quanto à Argentina destoavam: o Brasil tinha a intenção de limitar o acesso argentino a armas e equipamentos, ao passo que os EUA defendiam e

[89] Exemplo disso foi a visita do então general Eisenhower ao Brasil em 1946, cuja mão foi beijada pelo deputado Otávio Mangabeira, em ato simbólico da percepção brasileira quanto aos norte-americanos.

colocavam em prática o fornecimento equilibrado de armas às nações sul-americanas. Foi firmado, em 1946, acordo bilateral de aviação civil e rediscutido o Acordo Aéreo Militar de 1944[90].

No campo econômico, para o governo Truman, os EUA não deveriam conceder empréstimos para financiamento de grandes projetos de desenvolvimento na América Latina – o desenvolvimento da região dependeria da criação de condições favoráveis ao investimento estrangeiro privado em setores como matérias-primas. Em 1946, missão econômica brasileira fracassa na busca de financiamento para infraestrutura de transportes e, no ano seguinte, os EUA negam empréstimo para construção de uma refinaria de petróleo no Brasil – evidenciava-se que a assistência para a construção da siderúrgica de Volta Redonda era exceção na política econômica dos EUA, relacionada às condições impostas pela guerra. Assim, no pós-guerra, os EUA reafirmaram interesse pela produção de matérias-primas brasileiras, sobretudo petróleo e minerais estratégicos, e insistiam na liberdade de ação para o capital estrangeiro interessado nessas áreas – o que influenciou até mesmo a Constituinte que definiria a Carta de 1946, cujo texto permitiria a concessão da exploração de recursos do solo e do subsolo a companhias estabelecidas no Brasil. Quanto às areias monazíticas, em 1947, os EUA buscaram renovar acordo firmado em 1945, mas, a despeito da recusa de Dutra em assinar novo acordo, a exportação seguiu por vias administrativas.

Como resultado da percepção da insatisfação brasileira (no que foi caracterizado como "alinhamento sem recompensa" por Gerson Moura), os EUA enviaram, em 1948, a missão econômica para avaliar a situação econômica brasileira: a Missão Técnica Conjunta Brasil-EUA, também conhecida como Missão Abbink. Seu principal objetivo era analisar fatores que promovem ou retardam o desenvolvimento brasileiro, com atenção a: recursos naturais e de capital; mão-de-obra disponível; problemas fiscais e bancários; problemas relativos ao comércio interno e internacional; posição do Brasil na economia mundial. A Missão também deveria apontar medidas para encorajar investimentos privados no Brasil. Tendo trabalhado em 1948 ao lado de especialistas brasileiros, resultou em relatório final, entregue em fevereiro de 1949, que apontou a necessidade de mobilizar e reorientar recursos internos, de implementar medidas ortodoxas para combate à inflação e de remover óbices legais à entrada do capital norte-americano. Em suma, espelhou a política da administração Truman para a América Latina. Também em 1949, o Brasil seria incluído em programa de assistência técnica dos EUA, o Plano Truman (Ponto IV). Esse plano, porém, além de não contemplar a possibilidade de investimentos públicos ou empréstimos nos moldes do Plano Marshall, dirigia-se particularmente a países africanos e asiáticos, buscando explorar matérias-primas.

Também em decorrência da insatisfação brasileira, o governo dos EUA convidaria Dutra para uma visita aos EUA. Na primeira visita oficial de um chefe de Estado brasileiro ao país, em maio de 1949, não houve nenhum avanço significativo, com a apresentação de uma "convenção sobre desenvolvimento econômico" que, na verdade, era uma adaptação de documento firmado anteriormente com a Costa Rica. Anunciou-se a implementação futura das recomendações da Missão Abbink e houve a promessa da assinatura de convênios sobre tributação e garantia de investimentos. Como a visita de Dutra não produziu os resultados financeiros desejados (Washington concedeu ao Brasil apenas US$ 46 milhões em créditos do Eximbank naquele ano) cresceu o ressentimento brasileiro. Em janeiro de 1950, Raul Fernandes enviou a Herschel Johnson o chamado "memorando da frustração", no qual expressava a "maior apreensão" quanto à

[90] Firmado de forma secreta em 1944, o Acordo Aéreo Militar franqueava aos EUA o uso de dez bases aéreas no Brasil durante dez anos. Os militares brasileiros propuseram revisão do texto do acordo, mas não houve resolução nos anos do governo Dutra. O assunto seria discutido no âmbito da Comissão Militar Brasil-EUA.

concorrência africana e, mais uma vez, acusava Washington de ignorar o Brasil. Os EUA responderiam em maio, de forma insatisfatória. Ademais, após a Argentina de Perón obter um empréstimo de US$ 125 milhões, quase o mesmo montante recebido pelo Brasil durante todo o governo Dutra, as relações chegariam a um patamar preocupante.

No final do governo Dutra, em 1950, foi criada a Comissão Mista Bilateral Brasil-EUA (CMBEU), que entraria em operação efetiva apenas no governo Vargas. O acordo que criou a CMBEU foi finalizado por meio de troca de notas diplomáticas: o Brasil aderiu formalmente ao programa do Ponto IV por meio de um Acordo Geral de Cooperação Técnica (1950) e depois firmou o acordo subsidiário que constituiu a CMBEU. O objetivo primordial era o de elaborar projetos de infraestrutura de acordo com as exigências técnicas do Banco Mundial e do Eximbank. Os projetos prioritários focavam em transportes (especialmente ferrovias), no reaparelhamento e ampliação de portos, no aumento da oferta e distribuição de energia elétrica e na capacidade de armazenamento de produtos agrícolas.

d) O Brasil e a configuração do sistema interamericano do pós-guerra

No âmbito das relações interamericanas, o processo de configuração do novo sistema regional remete à Conferência de Chapultepec, no primeiro trimestre de 1945. O objetivo da conferência era estabelecer a posição dos latino-americanos na nova ordem internacional. O único país da região ausente foi a Argentina[91]. A despeito da posição de grande parte dos países latino-americanos, que defendiam uma abordagem regional para questões relativas à segurança internacional, os EUA conseguiram a aprovação para as decisões tomadas pelas potências em Dumbarton Oaks, que resultariam na Organização das Nações Unidas (ONU). A Ata de Chapultepec incorporou inovadora declaração de defesa mútua contra agressão externa, marco inicial do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (1947) e que também seria reproduzida no Tratado da Organização do Atlântico Norte (1949).

Na reforma do sistema interamericano, parte central de sua política externa para a América Latina, Washington buscava: consolidar uma frente antirrussa; eliminar centros de propaganda antiamericana; e organizar politicamente a defesa do hemisfério. Nesse contexto, a ênfase para a região estaria na questão da "defesa hemisférica", o que articulava o plano regional com o plano internacional da política externa dos EUA. Apesar dos atritos políticos entre EUA e Argentina, houve alto grau de formalização do sistema interamericano nos três anos que se seguiram ao fim guerra, com participação do governo brasileiro. No imediato pós-guerra, os esforços militares de coordenação se deram por meio de acordos bilaterais entre os países do hemisfério. No início de 1946, buscou-se reunião interamericana no Rio de Janeiro para criação de uma agência militar, mas a falta de consenso sobre a situação da Argentina fez com que a reunião fosse confirmada apenas em meados de 1947, com a melhora das relações entre Buenos Aires e Washington. A Conferência Interamericana do Rio de Janeiro ocorreu em agosto e setembro de 1947, no Hotel Quitandinha, em Petrópolis, onde se acordou o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), de assistência recíproca em caso de agressão.

Em abril de 1948, realizou-se a IX Conferência Internacional dos Estados Americanos, em Bogotá. Em plena Guerra Fria, a "ameaça comunista" ganhava força como motor da atuação norte-americana, que tinha como maior interesse a formalização de uma organização regional

[91] Apesar da ausência, Argentina assinou a Ata de Chapultepec posteriormente, de modo a se habilitar para participar, com apoio de diversos países da região, inclusive do Brasil, da Conferência de São Francisco. A Argentina é membro fundador da ONU.

permanente. Do lado dos latino-americanos, que lutavam contra os impactos econômicos da guerra, as preocupações eram diversas, mas a questão soviética não era central. No plano político, não houve dificuldades no estabelecimento da Organização dos Estados Americanos, em cuja carta foram consolidadas normas de relação entre os Estados em termos de direitos e deveres, soluções pacíficas de controvérsias e princípios de cooperação econômica. Houve, no entanto, dificuldades na discussão sobre o tipo de cooperação econômica que seria estabelecida: os latino-americanos esperavam empréstimos de longo prazo, aceitação da necessidade de políticas protecionistas para indústrias incipientes e incentivos para exportações mais diversificadas e estáveis. Esses pleitos eram inviáveis sob a ótica dos EUA, cuja prioridade financeira era a reconstrução europeia. Reproduzia-se em escala regional, de certa forma, o mesmo padrão de frustração observado na relação bilateral Brasil-EUA.

e) Relações com a Argentina

Como elemento precursor, tem-se a Segunda Guerra Mundial, que provocou efeitos substanciais no subsistema platino, encabeçado por Brasil e Argentina. É possível apontar as discussões entabuladas entre os chanceleres do hemisfério em 1942, no Rio de Janeiro, quando se acordou a recomendação de rompimento das relações diplomáticas entre os países americanos e os integrantes do Eixo. Na ocasião, a Argentina, ao lado do Chile, se colocou contra a medida, o que ensejou desconfianças de todos os países do continente para com a postura, o que se agravou após o golpe de estado na Bolívia, que deixou de aderir ao rompimento e retomou a defesa da neutralidade. Diante do quadro de mudanças políticas em dois de seus países vizinhos, o governo de Getúlio Vargas, que se aliou às democracias liberais contra o Eixo, chegou a solicitar o envio de armamentos aos EUA, com o intuito de resguardar a fronteira sul brasileira. Do lado argentino, o alinhamento do Brasil era interpretado como forma de, além de obter benefícios econômicos e estratégicos dos EUA, expressão do desejo brasileiro de representar os interesses de Washington na América do Sul. Esses desencontros fizeram com que iniciativas de integração econômica, a exemplo do acordo comercial que foi negociado pelo chanceler Oswaldo Aranha com o ministro da Fazenda argentino Federico Pinedo, viessem a não surtir os efeitos desejados.

Assim, o período do pós-Segunda Guerra foi marcado por desencontros e desconfianças entre Brasil e Argentina. Isso malgrado o fato de os argentinos terem rompido relações com o Eixo no fim de 1944 e declarado guerra ao bloco no início de 1945, com o intuito de tomar parte na nova ordem mundial que se delineava com o término iminente do conflito e que resultaria na criação da ONU. No marco da reorganização do sistema intercontinental americano, também em 1945, a Argentina não esteve presente na conferência que resultou na Ata de Chapultepec, mas confirmou apoio ao documento, o que permitiu ao país voltar ao sistema interamericano e qualificar-se como membro fundador das Nações Unidas. A Argentina, com a ascensão de Juan Domingo Perón, viria a adotar uma postura neutralista e autônoma – a "terceira posição" – diante do mundo bipolar que se erigia no horizonte; o Brasil, por sua vez, vivia sob o mito das "relações especiais" com os EUA, posicionando-se de forma alinhada a Washington tanto no sistema interamericano quanto nas Nações Unidas.

O alinhamento brasileiro à causa aliada e a neutralidade argentina repercutiram no pós-guerra, levando o governo Dutra a nortear sua política externa a partir de princípios liberais. Ferrenho anticomunista, Dutra defendia aliança política e militar com os EUA, líder do bloco ocidental, com alinhamento firme no contexto da Guerra Fria; no âmbito platino, o Brasil enviara a Missão Negrão de Lima ao Paraguai em 1947, no marco da guerra civil que assolava o país

vizinho; finalmente, a participação brasileira nos novos organismos multilaterais ocorreu de imediato, ao passo que o governo Perón apoiara a ditadura paraguaia de Morínigo, buscava uma “terceira via” no contexto mundial e não aderiu ao Fundo Monetário Internacional nem aos acordos de Bretton Woods de início, optando por acordos comerciais bilaterais. Com isso, as relações políticas tiveram na baixa intensidade seu tom, com o governo de Dutra nutrindo desconfianças com relação a Argentina, que poderia estar buscando projeção de poder na América do Sul sob Perón.

Alguns sinais de reversão dessa tensão seriam verificados já nos anos finais da década de 1940, contudo. Em 1948, a Argentina ratificaria o TIAR, passando a integrar o sistema de defesa recíproca hemisférico; quase ao mesmo tempo, o Eximbank voltaria a emprestar para o governo argentino. No marco da Guerra da Coreia, Perón chega a cogitar o envio de tropas, no início do conflito. Quanto à relação com a América do Sul, Perón tenta levar adiante projeto de união aduaneira no continente e proposta de um bloco econômico na região; remontam à época as primeiras tentativas de aproximação com o Brasil para tratar do aproveitamento hidrelétrico da fronteira – no caso, o foco estava nas cataratas do Iguaçu. Porém, a desconfiança entre os dois países acabou não sendo dissipada.

f) Relações com o Paraguai

Ao longo da década de 1940, ocorre processo de virada nas relações bilaterais entre Brasil e Paraguai. Como antecedentes, já em 1940 havia tendência de aprofundamento nas relações entre os dois países, proveniente do interesse em ampliação dos fluxos comerciais e da convergência política entre Getúlio Vargas e o general José Félix Estigarribia, eleito em 1939. Remontam a esse período a autorização para a construção da rodovia entre Assunção e Coronel Oviedo, avançando na direção da fronteira brasileira, e o envio de engenheiros por Vargas para colaborar na construção de ferrovias no Paraguai. Tratados de importância similar aos dos brasileiros foram firmados pelo Paraguai com a Argentina em 1939. Por outro lado, o Paraguai buscava cooperação com os EUA para modernização de seu sistema financeiro – somando-se isso ao projeto rodoviário que se delineava com o Brasil, a intenção era diminuir a dependência da Argentina, sem que isso significasse descartar o vizinho. Estigarribia viria a falecer em acidente aéreo em 1940, sendo sucedido pelo general Higinio Morínigo, que manteria a tônica de avanços na relação bilateral ao longo dos oito anos em que ficaria no poder – as primeiras visitas oficiais de chefes de Estado (Vargas em 1941 e Morínigo em 1943) vêm desse período. Outros avanços relacionados à integração no período foram a concessão de depósito franco no porto de Santos ao Paraguai e a criação de comissões mistas para debater futuro tratado de comércio e navegação. A convergência também se mostrou em 1942, quando anunciaram a ruptura de relações diplomáticas com os países do Eixo, no marco da Segunda Guerra, com menos de um mês de intervalo; no mesmo ano, as representações diplomáticas que cada país mantinha na capital do outro foram elevadas a Embaixadas. A declaração de guerra ao Eixo pelo Paraguai foi feita apenas em fevereiro de 1945. Essa posição teve relação com apoios e auxílios dos EUA, que passariam a pressionar, com o fim do conflito, pela abertura democrática no Paraguai. Com relação à Argentina, houve convênios firmados em 1941, o perdão da dívida da Guerra do Paraguai em 1942, uma Missão Naval Argentina no país vizinho e a concessão de depósitos francos ao Paraguai em Buenos Aires e Rosario.

Em 1945, finda a guerra, embora Brasil e Paraguai tenham atuado nas deliberações que deram origem à ONU, sendo membros fundadores, teria início momento de descompasso político

bilateral. Com a queda de Vargas e a abertura democrática no Brasil, as relações esfriaram no âmbito político; contudo houve continuidade de programas de cooperação militar, de transporte e de comunicações entre o Rio de Janeiro e Assunção.

Em março de 1947, eclode guerra civil no Paraguai. Morínigo solicitou armas aos EUA e ao Brasil, mas ambos os países optaram pela neutralidade. A decisão do Brasil em manter-se neutro e tentar mediação sem êxito aproximaria os paraguaios da Argentina de Perón, que adotara postura ambígua e fechara os olhos para o contrabando de armas para tropas de Morínigo. Finda a guerra civil, fortaleceu-se a influência de Buenos Aires sobre o governo paraguaio. A relação com o Brasil viria a melhorar, a partir de 1949, de forma lenta e gradual, com o governo colorado de Federico Chaves, que ficou no poder até 1954, mas era evidente, ao longo desse período, a maior presença política e comercial argentina no Paraguai, com o ápice da influência em 1953, quando se firmou acordo de união aduaneira entre os países.

Quanto à gestão territorial do Paraguai à época, foi criado o departamento de Canindeyú, tendo como capital Salto del Guairá, na fronteira com o Paraná, decisão ligada à interpretação conflituosa sobre a delimitação precisa do rio Paraná pelo tratado assinado em 1872, que seria objeto de grave controvérsia na década de 1960.

g) Questão israelo-palestina

A política externa brasileira para Israel do pós-Segunda Guerra Mundial até o final da década de 1960 é caracterizada pela equidistância em relação ao conflito israelo-palestino, embora alguns analistas indiquem não haver uma linha diplomática estabelecida para a região.

Destaca-se o papel desempenhado por Osvaldo Aranha, na qualidade de presidente da Primeira Sessão Especial da AGNU (que criou a "*United Nations Special Committee on Palestine*", UNSCOP, que propôs o plano de partilha) e da Segunda Sessão Ordinária em 1947, em que foi aprovada a partilha da Palestina (solução de dois Estados), com voto favorável do Brasil (Resolução 181). Na ocasião, Aranha agiu na qualidade de presidente para interromper a sessão e ganhar mais tempo para a aprovação da partilha. Apesar do voto favorável, o Brasil anteriormente havia também votado a favor de proposta dos países árabes de encaminhar a questão à opinião consultiva da Corte Internacional de Justiça (CIJ), moção que foi derrotada.

Em 1948, o Brasil votou a favor da Resolução 194 da AGNU, sobre a conciliação do conflito e o direito de retorno dos palestinos. No mesmo ano, após a sua declaração unilateral de independência, Israel candidata-se à ONU. O Brasil absteve-se na votação, realizada em 1949, em razão do desrespeito ao *status* de Jerusalém (encontrava-se ocupada por Israel e pela Transjordânia) e ao tratamento da questão dos refugiados palestinos. Também em 1949, o Brasil vota favoravelmente à criação da Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina no Próximo Oriente (UNRWA, na sigla em inglês) e estabelece relações bilaterais com Israel.

h) Relações com a União Soviética

O Brasil havia estabelecido relações diplomáticas com a União Soviética (URSS) em 1945, em diálogo mediado pelos EUA. Isso fazia sentido, haja vista a posição dos países como aliados na guerra contra o Eixo e as perspectivas de estruturação da ordem internacional do pós-guerra. No governo Dutra, porém, o cenário interno mudou com a ascensão do movimento operário urbano e a organização do Partido Comunista Brasileiro (PCB) como partido legal, também em 1945,

ainda sob Vargas. Em outubro de 1947, após a cassação o registro do PCB, um artigo de jornal soviético atacou Dutra e as Forças Armadas. O governo brasileiro exigiu desculpas e retratação, que não foram atendidas. A despeito dos EUA terem buscado evitar a ruptura, o Brasil rompeu relações com os soviéticos. Caberia aos norte-americanos a representação brasileira em Moscou até 1961.

i) Relações com a China

Brasil e China mantinham relações que remontam ao século XIX e, apesar do baixo perfil, chegaram a assinar alguns acordos bilaterais[92]. Com a instituição da República Popular da China (RPC) em 01 de outubro de 1949, o Brasil acompanhou o mundo ocidental em favor da contenção do comunismo. Devido à guerra civil, em 1949, o Brasil fechou a embaixada e o consulado que operavam em Xangai[93]. No mesmo ano, o Brasil votou contra a admissão da RPC na ONU, de modo que a China nacionalista, em Taiwan, era a única representante do povo chinês na ONU e assumia o assento permanente no CSNU.

Cervo e Bueno destacam o voto do Brasil na ONU: "A orientação do Brasil, à época do presidente Dutra e do chanceler Raul Fernandes, era de acompanhamento do voto dos EUA na ONU. Assim, quando se colocou a questão da admissão da RPC na ONU, o representante brasileiro, Osvaldo Aranha, seguiu essa orientação, embora contrafeito e sem fazer defesa em plenário, pois, pessoalmente, era favorável ao reconhecimento da RPC e ao seu ingresso na ONU. A China de Chang Kai-Check para ele era 'apenas uma ficção da diplomacia norte-americana'".

A Guerra da Coreia (1950-1953) aprofundou o afastamento entre Brasil e China. De início, a posição brasileira era de esperar as eleições para o sucessor de Dutra. No CSNU, o País apoiou o envio de tropas sob bandeira das Nações Unidas, com o comando do general norte-americano Douglas MacArthur, mas sem a participação de contingente brasileiro, e patrocinou comissão política para debater o problema da independência da Coreia. As tropas da ONU acabariam autorizadas a avançar além do paralelo 38 contra as tropas da Coreia do Norte.

j) Temas multilaterais

Desde a Declaração das Nações Unidas, de 1942 e assinada pelo Brasil em 1943, o País já participava dos esforços da organização da nova ordem internacional. A despeito de ter ficado evidente, ao longo de 1945, a impossibilidade da obtenção de um assento permanente no CSNU, buscou-se um assento não permanente, obtido no início de 1946 com o apoio dos EUA. No começo, a linha de atuação da delegação brasileira seguiu, de modo geral, a orientação da delegação norte-americana, o que envolvia a oposição a iniciativas e regimes políticos identificados com o comunismo e a URSS. Além disso, buscou-se evitar posições de hostilidade em relação à Argentina em questões de potencial confronto desta com os EUA[94].

---

[92] Data de 1810 a imigração de chineses para o cultivo de chá no Rio de Janeiro. Em 1880, foi assinado o Tratado Sino-Brasileiro de Amizade, Comércio e Navegação, inaugurando as relações diplomáticas entre Brasil e China.

[93] A embaixada funcionava em Nanquim, mas foi transferida para Xangai em 1949. O embaixador brasileiro partiu ao Japão em 04 de outubro de 1949, por questões de segurança pessoal.

[94] Exemplo dessa combinação de fundamentos ocorreu na "questão espanhola" em 1946: o Brasil considerou pedido da Polônia de ruptura de relações da ONU com a Espanha de Franco, que estaria abrigando especialistas nazistas, "intervenção indébita" em assuntos próprios dos espanhóis; no fim, chegou-se a uma solução de compromisso, segundo a qual a Espanha só seria admitida na ONU quando se estabelecesse um governo democrático.

A questão colonial ganhava crescente atenção à época, devido aos compromissos assumidos pelas potências colonizadoras durante a guerra e pela herança dos mandatos da Liga das Nações, notadamente no Conselho de Tutela da ONU. A delegação brasileira recebeu recomendação dos representantes no Conselho de Tutela para sustentar atitude clara e firme contra o indefinido prolongamento do regime colonial, não só pela própria história dos países americanos, que conquistaram suas independências, mas também pelo fato de que o Brasil era prejudicado pelo baixo custo da mão-de-obra dos produtos coloniais, concorrentes do País. O Itamaraty, no entanto, buscou evitar atritos com as potências, o que levou a uma conduta de menor severidade, a exemplo da questão das ex-colônias italianas no pós-guerra.

Em 1947, o Brasil foi parte contratante original do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT, na sigla em inglês), assinado, a título provisório, durante os estágios preliminares das negociações que culminarão nofracasso do estabelecimento da Organização Internacional do Comércio (OIC). As negociações multilaterais comerciais passarão, a partir de então, a ser realizadas por meio de rodadas negociadoras do GATT.

Sobre desarmamento e o monopólio nuclear, dois planos foram sugeridos à época: do lado dos EUA, o chamado Plano Baruch, de controle dos meios de produção e de difusão do *know-how* nuclear por meio da criação de uma autoridade multilateral; do lado soviético, uma proposta de desarmamento geral, o que pressupunha que seria o desarmamento dos EUA, antes de considerar sistema de controle e inspeção. Em princípio bem-recebida pela delegação do Brasil, a proposta soviética acabou não sendo apoiada justamente pela sua origem e pela reticência norte-americana. O Itamaraty apoiaria o Plano Baruch sob o argumento do “interesse comum da salvação da humanidade”. No fim, o Plano Baruch não avançaria, e a questão nuclear seria conduzida de forma bilateral entre Brasil e EUA, sendo progressivamente multilateralizada na ONU no final da década, com o Comitê das Dez Nações sobre Desarmamento (1959; para mais detalhes sobre o regime do desarmamento e seus órgãos, ver tópico sobre armas convencionais, armas de destruição em massa e tecnologias sensíveis no capítulo 5).

II. Governo Getúlio Dornelles Vargas (1951-1954)

a) O conceito de autonomia no segundo governo Vargas

O conceito de autonomia na política externa brasileira recebeu diferentes interpretações ao longo do tempo. O par "autonomia-alinhamento" é central para a entender a política externa brasileira em diferentes momentos, especialmente no século XX, no que diz respeito ao relacionamento com os Estados Unidos (EUA). Durante o segundo governo Vargas, a margem de manobra no sistema internacional e no sistema interamericano era menor, de modo que se pode afirmar que se vivia período de "mínima autonomia" (Ziemath).

Segundo Ziemath, "nos anos de Dutra e de Getúlio Vargas, o conceito de 'pragmatismo impossível' [Hirst] é representativo da ideia de autonomia pensada pelos formuladores de política externa da época. O Brasil sai da guerra sem ter mais o mesmo poder de barganha em relação aos EUA, uma vez que os principais problemas para a segurança da sociedade estadunidense passaram a ser observados na Ásia e em outras regiões afastadas das Américas. Além disso, o Brasil se colocava ideologicamente ao lado dos estadunidenses. A autonomia observada nos movimentos da 'equidistância pragmática' não mais existia, uma vez que a conjuntura política mudara. O Brasil promoveu uma política de 'voto duplo' com os EUA, no Conselho de Segurança, iniciou uma comissão econômica mista com Washington e assinou um acordo militar com os americanos. Nenhuma dessas medidas, contudo, trouxe os ganhos que trouxera a política de Vargas durante a Guerra, uma vez que ficava patente que o País não possuía mais a mesma autonomia de inserção internacional, não tanto em razão da conjuntura doméstica, mas, nesse caso, principalmente em razão da situação da política internacional. A significação do que seria a 'autonomia' brasileira pode ser uma interessante chave de leitura para o impasse que existia entre os grupos vistos como 'entreguistas' e 'nacionalistas', durante o governo democrático de Getúlio Vargas. Os 'entreguistas' teriam uma leitura de autonomia menos impactante do que aquela dos 'nacionalistas', que perceberiam na autonomia a ideia de desenvolvimento autárquico, independente das relações com as grandes potências, especialmente com os EUA. Nesse sentido, os 'entreguistas' favoreceriam a troca de minérios brasileiros em nome da cooperação militar com os estadunidenses, pois isso não diminuiria nossa 'autonomia'. Já os nacionalistas prefeririam a nacionalização dos processos produtivos de bens estratégicos, como aconteceu com o petróleo, por meio da criação da PETROBRAS".

Segundo Doratioto, "Vargas tinha como objetivo o desenvolvimento nacional com ênfase na industrialização. Para ajudar a promovê-lo, buscou recuperar o poder de negociação internacional do País, por meio da reedição da chamada política de barganha com os EUA, que exercitara na década de 1930, de modo a obter a reedição de concessões econômicas norte-americanas ao Brasil. Vargas não contestava a liderança norte-americana, pois 'existia um consenso tanto em relação à necessidade de cooperação econômica internacional quanto à inexorabilidade do alinhamento aos EUA'. Havia divergências, sim, mas restritas à intensidade e forma com que ocorreria essa cooperação. Os tempos, porém, eram outros e, ao contrário da década de 1930, quando a Alemanha se projetava na América do Sul, a União Soviética (URSS) não dispunha de condições para apoiar política e economicamente países do continente americano, o que inviabilizava a reedição da política de barganha".

Doratioto e Vidigal trazem o conceito de "imposição do alinhamento", trabalhando a hipótese de que, em seu segundo governo, "Vargas foi levado à adoção de uma política externa que se aproximava mais daquela adotada por Dutra do que da implementada da era Vargas (1930-

1945)”, quando se empreendeu a equidistância pragmática. Segundo Daniel Gomes e Antônio Carlos Lessa, a “imposição do alinhamento” sustenta a hipótese de que o “clamor liberal” impulsionado por forças nacionais e internacionais se impôs sobre as políticas interna e externa do Brasil do pós-guerra.

No cenário imposto pelo enquadramento político-ideológico externo, tomaria forma o pensamento e a ação nacionalistas no Brasil e na América Latina, que, em função do contexto bipolar, eram tratadas por setores mais conservadores como sintoma de penetração comunista. Para os setores à direita, a identificação do nacionalismo com o comunismo se tornara a melhor forma de desarticular mobilizações em âmbito regional. Politicamente, a América Latina passava pela conformação de um novo perfil social de forte repercussão na política interna dos países, com a disseminação do populismo e do nacionalismo, vertentes complementares e que articulavam as dimensões interna e externa dessa realidade. O nacionalismo latino-americano buscou apoio em outras experiências, como África e Ásia – porém, os movimentos sociais na região eram percebidos por Washington como influenciados por Moscou, a despeito de o nacionalismo regional não ter extrapolado o âmbito hemisférico. De todo modo, a América Latina, com raríssimas exceções, estava enquadrada como bloco de apoio ao Ocidente.

b) Comparação com a autonomia da política externa do primeiro governo Vargas

De acordo com Ziemath, “a ideia da autonomia volta a se fazer mais presente no contexto de acirramento das tensões internacionais, nos anos finais da década de 1930. Em sua tese de doutoramento, Gerson Moura destaca que o Brasil, no contexto da Segunda Guerra Mundial, buscava o maior nível de autonomia possível dentro de um contexto insuperável de dependência em relação aos EUA, que se tornava a potência hegemônica global. A busca por autonomia não seria, contudo, um contraponto automático à Washington, buscando alinhar-se, na medida do possível com o governo alemão. A busca por autonomia significava, na verdade, a promoção da equidistância pragmática. O Brasil não atuaria de maneira pendular entre Alemanha e EUA, mas sim de maneira autônoma, de modo a conseguir a maior barganha possível na relação com os dois Estados. Getúlio Vargas atuava dessa forma, pois tinha consciência que o Brasil, devido [a]o contexto geográfico e econômico, dependia, em grande medida, dos EUA. Contudo, o Brasil, diferentemente da Argentina, que adotara postura mais neutralista, consegue matizar o conceito de autonomia, de modo a barganhar ganhos materiais graças ao contexto internacional. Nesse sentido, a construção conceitual de Gerson Moura de autonomia na dependência tenta descrever a natureza da relação política do Brasil com seu principal parceiro político-econômico da época – os EUA. (...) O conceito de autonomia ganhou um matiz muito próprio, decorrente da conjuntura política da época. A ideia central da significação do conceito não era complexa: dentro de um sistema de poder internacional onde polos conflitivos se estabeleciam e ameaçavam a estabilidade estadunidense, bem como sob uma condição política favorável, devido à aproximação comercial e ideológica entre Brasil e Alemanha durante o início da década de 1930, era viável a um aliado subordinado, como fora o Brasil nos anos de 1920 em relação aos EUA, reter um grau de autonomia que lhe permitisse negociar com as grandes potências”.

Deve-se evitar o uso do termo “pendular” para a caracterização do relacionamento do Brasil com EUA e Alemanha, que parece inapropriado. Como afirma Duarte, “a aplicação da ideia de uma política ‘pendular’ adotada pelo Brasil no período de 1934 a 1939, quando o País manteve relações comerciais de diferente natureza e alcance com EUA e Alemanha, não parece adequada, tendo em vista que o Brasil não oscilava entre os dois países, como sugere o termo ‘pendular’, mas

sim procurava auferir o máximo de benefícios resultantes de um relacionamento comercial com ambos".

Cervo e Bueno afirmam que a opção do Brasil pelos EUA, "isto é, o abandono da 'equidistância pragmática', não se deu na década de 1940, mas sim no final da de 1930, tornada mais visível quando da missão Osvaldo Aranha àquele país (1939) e da consequente formalização de acordos de cooperação".

Há ainda interpretações que criticam o papel da Alemanha na análise da política externa do período, como é o caso de Marcelo de Paiva Abreu, que "considera que os historiadores interpretaram incorretamente e superestimaram o peso dos nazistas no jogo político que resultou em notórios ganhos econômicos para o Brasil". São exemplos de como a equidistância pragmática se expressou o comércio utilizando marcos de compensação com a Alemanha ou nos benefícios auferidos junto aos EUA durante a Segunda Guerra Mundial.

c) Desenvolvimento como objetivo da política externa nos dois governos de Vargas

A promoção do desenvolvimento nacional é o norte da política externa brasileira tanto no primeiro quanto no segundo governo de Getúlio Vargas, em razão do paradigma desenvolvimentista da inserção internacional do País.

Para Cervo, o surgimento do paradigma desenvolvimentista na inserção internacional do Brasil dá-se no primeiro governo Vargas. Doratioto afirma que "a busca do desenvolvimento econômico tornou-se (sic), durante a década de 1930, a preocupação central do Estado brasileiro e, para alcançá-lo, a industrialização era o 'objetivo síntese'. Da indústria se esperava 'o aumento da riqueza, o provimento de meios de segurança, a abertura de negócios para a burguesia nacional, a expansão do emprego para as massas urbanas e a modernização da sociedade como um todo'".

No segundo governo Vargas, é importante recordar, na arena interna, dois fatos importantes, que guardarão histórica relação ao longo dos anos com a política externa: as criações do BNDE e da Petrobrás.

Hirst recorda que, "em fevereiro de 1952, Vargas submeteu ao Congresso a aprovação do projeto de criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE). Além da captação de recursos externos, previa-se a captação interna, determinando-se a transferência de uma percentagem das receitas dos depósitos das caixas econômicas, do sistema de previdência social e das reservas técnicas das companhias de seguros".

Em 1953, cria-se a Petrobrás, pela Lei 2004, garantindo o monopólio estatal na pesquisa, lavra, refinamento e transporte do petróleo. A lei aprovada foi muito além do projeto original de Vargas, que viu esse resultado incidir de modo fortemente negativo sobre as relações do País com Washington. De acordo com Hirst, "o tema do petróleo adquiriu maior importância no Brasil em função das próprias necessidades básicas do desenvolvimento econômico do País. Com o avanço do crescimento industrial brasileiro, a dependência externa de suprimentos de petróleo e seus derivados tornou-se cada vez mais problemática. Ao mesmo tempo, as empresas estrangeiras – norte-americanas e britânicas – que se beneficiavam desta dependência, estiveram por muito tempo mais interessadas em continuar fornecendo petróleo do que em promover sua exploração em território brasileiro. (...) A partir dos anos 1950, o petróleo no Brasil passou a ocupar um espaço crucial no debate nacional em torno das necessidades básicas do desenvolvimento econômico do País. (...) Na medida que o petróleo era percebido como um recurso vital para que o País assegurasse plenamente sua autonomia energética, abria-se no plano nacional uma discussão quanto à própria condição de dependência do Brasil. (...) Em nível internacional, o tema do

petróleo se tornou cada vez mais presente em função da febre nacionalista que contagiava o mundo subdesenvolvido. À crescente reação no Oriente Médio às atividades de empresas petrolíferas estrangeiras, somava-se o processo de descolonização de diversas nações, demarcando-se os primeiros passos de um embate Norte-Sul".

Além da Petrobras, do ponto de vista institucional e na área de energia, aliando autonomia e desenvolvimentismo, poder-se-ia lembrar do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) ou da proposta varguista para criação da Eletrobras. Ainda parte dos esforços desenvolvimentistas no período são a política cambial e a legislação relativa à remessa de lucros.

d) IV Reunião de Consulta dos Chanceleres Americanos

A IV Conferência de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores do continente americano (também conhecida como IV Reunião de Consulta dos Chanceleres Americanos), realizada em abril de 1951, em Washington, foi ocasião importante para a afirmação de uma política externa em prol do desenvolvimento. Entre os antecedentes, destaca-se não apenas o início da Guerra Fria, a assinatura do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) e a conformação da Organização dos Estados Americanos (OEA), mas também o "Ponto IV", programa de cooperação técnica internacional entre os EUA e os países latino-americanos proposto pelo presidente norte-americano Harry Truman em seu discurso de posse, em janeiro de 1949, que recebeu esse nome por ser o quarto ponto do discurso presidencial.

A IV Conferência fora pedida pelo governo norte-americano, "preocupado com a agressividade do comunismo internacional, que poderia provocar reflexos no hemisfério", como afirmam Cervo e Bueno. Como recorda Doratioto, "nessa ocasião, [o chanceler João Neves da] Fontoura defendeu a necessidade da promoção do desenvolvimento econômico como a melhor forma de impedir o avanço comunista na América Latina. O discurso de Fontoura ganhou destaque na cobertura da imprensa internacional. Na ata final, plasmou-se que 'o desenvolvimento econômico dos países insuficientemente desenvolvidos é considerado como elemento essencial sob o ponto de vista da defesa do continente, sem esquecer que é dever primordial dos Estados americanos (...) fortalecer as suas defesas e manter as atividades civis essenciais'".

De acordo com Dalio e Miyamoto, "a IV Reunião de Consulta dos Chanceleres Americanos, realizada em Washington entre 26 de março e 7 de abril de 1951, representou a primeira grande oportunidade para que o estado de abandono ao qual a América Latina havia sido relegada no imediato pós-guerra fosse intensamente questionado. Fundamentalmente prevista para tratar de assuntos referentes à preparação e cooperação militares entre os países do continente, a Conferência de Washington desde o início tornou-se um palco de divergências, com perspectivas e objetivos bastante diferenciados entre as demandas dos EUA e as das nações latino-americanas. Papel importante foi exercido pela delegação brasileira que, praticamente, liderou as reivindicações apresentadas pelos demais parceiros do continente. Os debates mostraram claramente o descontentamento da América Latina com os propósitos norte-americanos: enquanto a Casa Branca tinha mais interesse nos aspectos de colaboração militar, os demais países focalizavam suas lentes nas necessidades econômicas da região. Essa experiência político-diplomática entre Washington e as nações latino-americanas não tiveram [sic] apenas um resultado conjuntural. Os reflexos puderam ser sentidos posteriormente, arrastando-se ao longo dos anos, inspirando os debates interamericanos e auxiliando na conduta da política exterior brasileira, após o segundo governo de Getúlio Vargas (1951-1954)".

“Não resta dúvida de que o aspecto realista prevaleceu no posicionamento brasileiro. Apoiado e seguido pelos demais países latino-americanos, o Brasil opôs-se à atuação dos EUA que, no período pós-guerra, relegou a um plano secundário não apenas os países da região, como também os da Ásia e da África. Embora fosse patente a prioridade atribuída pelos EUA à defesa militar, decorrendo daí a proposta de que fossem aplicados ao desenvolvimento econômico os recursos restantes da ajuda militar, a posição vencedora estabelecia que o plano de defesa não deveria prejudicar o plano econômico. O argumento de que o desenvolvimento econômico era fator primordial no combate interno dos países ao comunismo foi utilizado igualmente tanto para pressionar os EUA, quanto como forma de denotar convergência de princípios com o bloco capitalista, afastando-se das influências do Leste Europeu. No plano multilateral, o Brasil rejeitou uma postura de alinhamento automático, de transigência ilimitada com os EUA, em troca de um possível tratamento favorável bilateral. Apostou, ao contrário, em uma resistência moderada, justificada sempre do ponto de vista técnico e econômico, e que lhe garantiu prestígio para as negociações bilaterais. O reflexo imediato do dissídio de posturas entre os países latino-americanos e o governo de Washington foi a alteração da política econômica norte-americana para o continente”. Ainda no contexto da Reunião, “o Brasil (...) privilegiou as conversações diretas com os EUA em detrimento das conquistas multilaterais, ou seja, aquelas que beneficiassem o conjunto dos países latino-americanos”.

A posição brasileira na IV Conferência prenuncia demandas e argumentos que serão retomados pela Operação Pan-Americana (OPA) no governo Juscelino Kubitschek (JK), conforme a seção sobre o governo JK e a subseção sobre a OPA deste capítulo.

e) Outras áreas de atuação hemisférica com vistas à promoção do desenvolvimento.

Outras áreas de atuação hemisférica do Brasil com vistas à promoção do desenvolvimento que podem ser destacadas são as contribuições para os trabalhos da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e da OEA.

Quanto ao primeiro, de acordo com Hirst, “o Brasil desempenhou um papel bastante importante na constituição e legitimação da CEPAL, frente às pressões dos EUA para sua dissolução. Após a superação deste embate, este organismo se tornou o principal foro multilateral para o debate de um projeto coordenado de desenvolvimento econômico latino-americano. Vale sublinhar, entretanto, que a CEPAL representou mais um laboratório de ideias do que um foro de decisão de políticas, tendo sua principal contribuição se dado através da influência que exerceu sobre o pensamento econômico brasileiro nesse período”.

Quanto ao segundo, de acordo com Hirst, “com relação à OEA, a participação do Brasil cumpria um papel importante para a legitimação do sistema interamericano, tendo em vista que, para os EUA, a aliança com o Brasil era um fator quase imprescindível na busca de um apoio mais amplo no continente. Por outra parte, a maioria dos países latino-americanos via a presença do Brasil como uma possibilidade de maior ressonância às demandas da região”.

f) Envolvimento brasileiro na deposição de Jacobo Árbenz na Guatemala em 1954

De acordo com Hirst, "em ambos os episódios[95] o governo brasileiro se alinhou com os EUA, demonstrando ser totalmente incapaz de desenvolver posicionamentos próprios que tecessem um caminho independente de relacionamento com a região. O Brasil manifestava, assim, uma diferença significativa entre seus posicionamentos no campo econômico e no político: ao mesmo tempo que atuava com energia, denunciando o caráter assimétrico das relações econômicas dos EUA com a América Latina, sustentava, com respeito aos temas políticos, uma posição de inquestionável alinhamento ao governo norte-americano".

Com relação à participação marginal brasileira no contexto de deposição de Árbenz na Guatemala, de acordo com Roberto Baptista Jr., o governo brasileiro atuou em cooperação com o norte-americano com o intuito de isolar a Guatemala em organizações internacionais, como na OEA e no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). A política externa brasileira para a questão guatemalteca foi motivada por diversos fatores: parceria estratégica com os EUA, forte anticomunismo das autoridades brasileiras e tradição jurídica da diplomacia brasileira de privilegiar a OEA como principal mecanismo de segurança do hemisfério contra o peronismo, a ideologia comunista e a URSS.

De acordo com Baptista Jr., na Conferência Interamericana realizada em Caracas, em abril de 1954, convocada a pedido dos EUA para buscar legitimação regional para a intervenção, o governo brasileiro endossou as prioridades norte-americanas de combate ao comunismo, atuou como interlocutor entre os EUA e os demais países do hemisfério e defendeu a necessidade de fortalecimento econômico contra o comunismo. Sabendo que Washington dificilmente obteria uma resolução condenatória naquela ocasião, a delegação brasileira buscou dar sobrevida às intenções do governo norte-americano, defendendo a tese de que, antes que qualquer país aplicasse medidas retaliatórias em países dominados pelo comunismo, seria preciso realizar consulta prévia à OEA, em reunião extraordinária. Para conseguir os votos necessários à aprovação das medidas propostas, o secretário J. F. Dulles coagiu e fez promessas. Quanto ao Brasil, Dulles fez uma declaração favorável à política brasileira de elevação do preço do café. Também foi proposta uma reunião extraordinária do Conselho Social e Econômico da OEA, a ser sediada no Rio de Janeiro, com fins específicos de discutir as possibilidades de ajuda econômica para a região por parte dos EUA. Dezessete países votaram a favor da resolução apresentada pelos EUA (Brasil, Equador, Paraguai, Cuba, El Salvador, Panamá, Uruguai, Chile, EUA, República Dominicana, Nicarágua, Peru, Honduras, Colômbia, Haiti, Venezuela e Bolívia). México e Argentina abstiveram-se. A Guatemala foi o único voto contra a resolução. A Declaração de Caracas não significou uma grande vitória para os EUA, e a moção de combate ao comunismo no hemisfério não obteve unanimidade.

O governo Eisenhower adotou duas linhas de ação para destituir o regime Árbenz: a Operação *PBSuccess* – uma operação secreta de intervenção externa, por meio de ações de guerra psicológica, para desestabilizar o governo e causar uma insurreição interna, liderada pelo ex-coronel exilado, Castillo Armas, resgatando planejamento da operação *PBFortune*[96],

[95] Hirst refere-se também à revolução boliviana de 1952, quando houve rápido reconhecimento do novo governo pelo Brasil. Seguiu-se bom momento nas relações entre os governos de Vargas e Estenssoro, que aliavam nacionalismo e postura positiva diante dos EUA, apesar de divergências com relação à exploração de petróleo.

[96] A operação *PBFortune*, aprovada pela administração Truman em setembro de 1952, previa a derrubada do governo Árbenz, por meio de tropas lideradas por Castillo Armas, seguida de assassinatos contra comunistas; caberia à CIA fornecer armamentos enquanto os governos de Honduras e da Nicarágua dariam suporte aéreo. Parte da operação foi descoberta, o que provocou hesitação de autoridades dos EUA em comprometer a herança da diplomacia da boa vizinhança na América Latina e, consequentemente, a abortagem da operação pelo governo Truman.

anteriormente abortada – e a convocação de uma Reunião Especial de Consulta da OEA, para a aplicação da Declaração de Caracas na Guatemala. Em maio de 1954, a chegada de armas vindas da Tchecoslováquia serviu para os EUA convencerem sua opinião pública sobre a ameaça comunista na Guatemala. O chanceler guatemalteco Guillermo Toriello afirmou aos embaixadores estrangeiros que a compra de armas era um direito soberano de seu país. Enquanto Vicente Rao dizia-se convencido sobre o perigo comunista, o diplomata brasileiro encarregado de estudar os aspectos jurídicos da questão, Carlos Calero Rodrigues, avaliava que o risco de infiltração comunista não bastava para a convocação da Reunião de Consultas. O Tratado do Rio era inaplicável, porque a Guatemala não praticara agressão externa. Apesar dos receios internos e de países da região (Uruguai, Argentina e Chile), o Brasil apoiou os EUA na preparação da Reunião de Consulta, que ofereceria sustentação jurídica à intervenção. A proposta de convocação da V Reunião de Consulta de Ministros de Relações Exteriores foi formalizada em conjunto com onze países (apenas EUA e Brasil eram atores de peso), com sede em Montevidéu. Essa reunião nunca ocorreu, porque a invasão de mercenários liderados por Castillo Armas a partir de Honduras e da Nicarágua contra a Guatemala, iniciada em 18 de junho, sexta-feira, precipitou uma nova dinâmica de tratamento da crise na OEA e na Organização das Nações Unidas (ONU).

Árbenz acreditava que derrotaria o pequeno grupo de Castillo Armas com facilidade, mas temia que Eisenhower aumentasse o envolvimento norte-americano. Após a invasão, Árbenz e Toriello iniciaram uma ofensiva internacional: emitiram telegrama ao CSNU, para que tomasse providências contra a invasão por Honduras e Nicarágua, e solicitaram à Comissão Interamericana de Paz, para que agisse no mesmo sentido, de cessar a agressão contra a Guatemala. Henry Cabot Lodge, representante norte-americano e presidente do CSNU acatou o pedido e marcou a reunião para o domingo, 20 de junho. Os EUA e o Brasil (então com assento rotativo) desejavam que a queixa da Guatemala não fosse discutida no CSNU. A posição brasileira se baseava em dois argumentos: a discussão no CSNU esvaziaria a OEA e abriria espaço para a URSS influenciar assuntos hemisféricos. Durante a reunião do CSNU, Brasil e Colômbia apresentaram proposta conjunta para que a questão da Guatemala fosse discutida na OEA, mas a URSS exerceu poder de veto. A França apresentou proposta de cessar-fogo, que foi aprovada por unanimidade. A disputa diplomática adquiriu contornos dramáticos quando a URSS, com apoio de França e Reino Unido, solicitou nova reunião no CSNU a pedido da Guatemala, agendada para 25 de junho. Moscou também propôs o envio de observadores à América Central. Para Vicente Rao, se a proposta fosse aprovada, a Guatemala derrotaria os EUA, o Brasil e a OEA. Para evitar o êxito da URSS, Hugo Gouthier de Oliveira Gondim, então delegado-substituto do Brasil junto à ONU, inverteu a pauta do CSNU, por meio de uma manobra regimental que permitiu a não adoção da ordem do dia, de modo que a proposta soviética não foi apreciada. Assim, a proposta brasileira de não adoção da ordem do dia, uma questão procedimental, foi levada à votação e aprovada: Reino Unido e França se abstiveram; Brasil, Turquia, China, EUA e Colômbia votaram a favor da rejeição à queixa da Guatemala; URSS, Dinamarca, Líbano e Nova Zelândia votaram a favor da Guatemala.

Caberia ainda ao governo brasileiro forçar ação imediata da OEA, evitando o retorno da questão no CSNU. Diante dos fatos, o governo guatemalteco não teria mais tempo hábil para outro esforço diplomático. Em paralelo às discussões no CSNU, as tratativas de convocação da Reunião Especial de Consulta para aplicação da Declaração de Caracas sobre a Guatemala continuavam, apesar da intervenção externa no país. Dessa vez, a onda de protestos no continente contra a agressão pressionava os governos locais a não a endossarem. O governo Vargas, mesmo diante dos acontecimentos, menteve-se firme na disposição em dar andamento à Reunião. Em 27 de junho, Árbenz renunciou à presidência da Guatemala. Em 28 de junho, na sede da OEA, dezoito

países votaram a favor da convocação da Reunião, o Equador votou contra, e o Uruguai absteve-se. Argentina, Chile, Equador, México e Uruguai tentaram, sem êxito, propor que a invasão da Guatemala fosse incluída na pauta de discussão da Reunião. No dia seguinte à votação, Henry Holland, Subsecretário de Estado para Assuntos Interamericanos e chefe adjunto da delegação norte-americana, informou às autoridades brasileiras que a tomada de poder por uma junta anticomunista tornara a Reunião desnecessária.

g) A política externa brasileira para os Estados Unidos no segundo governo Vargas

A política externa brasileira para os EUA no segundo governo Vargas se dá no contexto de barganha nacionalista. Buscou-se condicionar o apoio do Brasil aos EUA à concessão de ajuda ao desenvolvimento; paralelamente, Vargas tentou conciliar os interesses dos setores americanófilos e nacionalistas.

A IV Conferência de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores, logo no começo do segundo governo Vargas, é ponto importante para a compreensão do relacionamento entre Brasil e EUA no período. De acordo com Hirst, tratou-se do evento mais importante para a concretização de política dos EUA de utilização da América Latina como instrumento de legitimação para a Guerra da Coreia. A posse de Vargas deu-se pouco antes do início dos trabalhos da Conferência e, segundo Hirst, "o governo norte-americano expressou, desde os primeiros momentos, suas expectativas quanto à cooperação do Brasil durante a reunião. O novo governo brasileiro, de sua parte, explicitava os termos a serem negociados por esta cooperação através de demandas bastante específicas". Entre essas demandas estavam crédito do Eximbank, incentivo do governo Truman ao investimento privado norte-americano no Brasil, suspensão de restrições norte-americanas ao preço do café e a inauguração imediata dos trabalhos da Comissão Mista Brasil-EUA (CMBEU), em linha com conclusão do relatório da Comissão Abbink e criada quando da celebração do Acordo Básico de Cooperação Técnica em 19 de dezembro de 1950.

De acordo com Cervo e Bueno, quando da preparação para a IV Conferência de Consulta, foi antecipado ao governo dos EUA memorando que fixava a nova política exterior brasileira, sobretudo no que se referia à cooperação econômica. Como resultado dos contatos bilaterais durante a IV Reunião de Consulta, houve resultados positivos, como acordo de exportação de minerais estratégicos (seria criada no âmbito do Itamaraty também em 1952 a Comissão para Exportação de Materiais Estratégicos). Em 1951, entretanto, houve a criação do CNPq (vitória da ala nacionalista), e os EUA não foram capazes de confirmar o envio de tropas brasileiras à Guerra da Coreia (já recusado por Dutra e, também, pedido pelo Secretário Geral das Nações Unidas ao Brasil em junho de 1951, apesar da posição favorável do chanceler Neves da Fontoura), em negociações que envolveram também um pacto militar que sucedesse o Acordo de 1942, de maneira dissociada das demandas brasileiras por cooperação econômica. Segundo Hirst, "do ponto de vista interno, a discussão em torno do envio de tropas brasileiras para a Coreia e da assinatura de um acordo militar com os EUA terminou minando a aliança entre Vargas e os setores militares nacionalistas. Esta aliança havia representado uma base de sustentação fundamental nos primeiros momentos do novo governo, expressa concretamente na presença do general Estillac Leal no Ministério da Guerra. Sua desarticulação representou um rearranjo nos círculos internos do poder, que (...) abriu o flanco de vulnerabilidade no governo Vargas". Ao final, em troca do fornecimento de equipamentos e serviços de natureza militar ao Exército brasileiro, o Brasil se comprometeu a fornecer minerais estratégicos aos EUA, mas resistiu à pressão para enviar tropas ao teatro de operações. Após uma difícil tramitação no Congresso, haja vista a forte oposição nacionalista, que

polarizou o debate público em torno do tema, o Acordo Militar, assinado em março de 1952, foi finalmente aprovado em março de 1953.

Quanto à CMBEU, Hirst afirma que, "após ter trabalhado, de julho de 1951 a julho de 1953, na elaboração de projetos que envolviam os programas prioritários para o desenvolvimento econômico de longo prazo do Brasil, a Comissão começou a se deparar com uma série de dificuldades. A passagem da teoria à prática mostrou-se extremamente morosa, em função da baixa disponibilidade de recursos financeiros dos organismos norte-americanos. Entre as razões que obstruíam este encaminhamento se destacavam as divergências intraburocráticas da administração Truman. (...) Sendo 1952 um ano de eleições presidenciais, a concretização dos projetos elaborados pela Comissão, tornava-se bastante incerta. De fato, com a inauguração da administração Eisenhower, a atitude do governo norte-americano com relação a esses projetos foi a de negar qualquer compromisso quanto ao seu financiamento. (...) Como resultado, foram desativados os trabalhos da Comissão em meados de 53, havendo por parte do governo norte-americano uma postura extremamente evasiva quanto à execução dos projetos aprovados. Para o governo brasileiro, o encerramento da Comissão ao final foi conveniente, por evitar um desgaste ainda maior de suas solicitações junto ao BIRD [Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento ou Banco Mundial] e ao Eximbank [*Export-Import Bank of the United States*]". Cervo e Bueno afirmam que, como resultado das atividades da CMBEU, foram aprovados 41 projetos em áreas como transporte e energia, assim como contribuíram para o Plano Lafer (Plano Nacional de Reaparelhamento Econômico), que acabou não sendo implementado integralmente. Os trabalhos da Comissão ajudaram, ainda, segundo Eugênio Vargas, na conformação do BNDE e na definição de parte do conteúdo programático do que virá a ser o Plano de Metas. Também em 1953, foi assinado o Acordo de Serviços Técnicos Especiais entre Brasil e EUA.

Quanto à fase final do governo Vargas, Hirst identifica mudança no padrão do relacionamento também em razão de mudanças ministeriais no Brasil: a combinação entre a ascensão de Aranha na Fazenda e a saída de Neves da Fontoura do Itamaraty "tinha implicações diretas sobre a dinâmica das relações Brasil-EUA, uma vez que fortalecia a pauta econômica e enfraquecia a política. Esta estratégia, entretanto, não cumpriu seus objetivos, já que a agenda econômica entre os dois países passou a se restringir à discussão quanto ao preço teto do café e ao pagamento dos atrasados comerciais. (...) Ao mesmo tempo, o governo norte-americano tornava-se cada vez menos simpático às medidas econômicas de cunho nacionalistas que vinham sendo adotadas por Vargas, destacando-se, então, a regulamentação da remessa de lucros dos investimentos estrangeiros e a criação de uma empresa com participação majoritária do Estado para a exploração e refinação do petróleo. (...) No plano político-ideológico as diferenças entre o governo Vargas e a administração Eisenhower, também pareciam se aprofundar". Em 1954, o governo dos EUA boicota a importação de café brasileiro em retaliação à política de preço mínimo adotada pelo Brasil. O café era então responsável por 60% das exportações brasileiras.

Em 20 de agosto de 1954, o Brasil firmou com os EUA o acordo para a exportação de tório em troca de trigo, que reproduzia a mesma sistemática do acordo de 1952 para a venda de minerais atômicos. As transações tinham o caráter meramente comercial, sem a previsão de compensações específicas, entendidas como a transferência de técnicas e a aquisição facilitada de equipamentos para o desenvolvimento do uso industrial da energia atômica no País.

Em decorrência das limitações dos acordos, o CNPq, presidido pelo Almirante Álvaro Alberto, chegou a negociar a compra sigilosa de três ultracentrífugas de empresas alemãs, que nunca chegaram a ser entregues. O episódio, porém, evidenciou a falta de consenso entre o Itamaraty, o CNPq e as Forças Armadas no que tange à política atômica brasileira.

h) A política externa brasileira para a Argentina no segundo governo Vargas

O sentimento de desencontro recíproco ganhou força no segundo governo de Getúlio Vargas, iniciado em 1951, em grande medida por conta da forte oposição interna, liderada pela União Democrática Nacional (UDN), diante da evidente afinidade ideológica entre Vargas e Perón, ambos defensores do paradigma trabalhista. Essa desconfiança udenista se fundamentara já no processo eleitoral, quando o argentino apoiou a candidatura de Getúlio, inclusive por meio de doações financeiras. Para Vargas, a aproximação com Perón seria uma maneira de pressionar os EUA.

De acordo com Doratioto, Vargas enviou emissários, como João Goulart, à Argentina antes de sua posse. Já no poder, nomeou seu amigo Baptista Luzardo para o cargo de embaixador em Buenos Aires, alegadamente a pedido de Perón, o que evidenciava a ligação pessoal entre os dois presidentes. Vargas e Perón acreditavam que robustecer a estrutura econômica de seus países era tarefa fundamental para suportar as anomalias do período. Perón diminuiu os investimentos estrangeiros, aumentou a produção doméstica de insumos básicos e de gêneros agrícolas, estabeleceu a indústria de transformação e promoveu pesquisas em setores estratégicos, como a física nuclear. Na política externa, o peronismo afirmou a Terceira Via, que combatia "o predomínio de Wall Street e o imperialismo do dólar".

Apesar das coincidências entre o nacionalismo, o populismo e o trabalhismo dos dois governos, não houve cooperação internacional mais forte entre eles. A política platina de Vargas ficou limitada pela dinâmica de poder doméstica: a oposição tinha força e estava atenta a uma suposta "peronização" do Brasil. O contexto bipolar da Guerra Fria também limitava a margem de manobra dos países periféricos. Para Hirst, a necessidade de melhorar as relações com os EUA foi a principal dificuldade na aproximação do Brasil com a Argentina, o que comprometeu o envolvimento brasileiro na formação de um bloco latino-americano. O Brasil dependia economicamente dos EUA, e a sociedade brasileira identificava-se com valores ocidentais. Washington, por sua vez, encarava o pleito brasileiro por autonomia como ato hostil ou, até mesmo, protocomunista. Com a celebração do Acordo Militar Brasil-EUA em 1952, Perón pressionou Vargas para a assinatura de um acordo análogo com a Argentina. Em que pesem o discurso nacionalista e a relação pessoal com Perón, Vargas evitou confrontar seus opositores conservadores em política externa, nomeando João Neves da Fontoura como ministro das Relações Exteriores. Fontoura era um político do Partido Social Democrático (PSD) contrário ao peronismo.

Quando ministro de Dutra em 1946, Fontoura já atuara para conter o peronismo na América do Sul, segundo uma lógica geopolítica de que o expansionismo argentino ameaçaria o Brasil. O Itamaraty interpretava a proposta de Pacto ABC por Perón como um instrumento protecionista argentino, o que motivou a recusa brasileira. Segundo a análise argentina, o Brasil só apoiaria um projeto de integração regional em que fosse protagonista. Entre 1946 e 1955, o Itamaraty praticou a "diplomacia da obstrução", para evitar o êxito do projeto peronista de integração. Em 1952, Perón visitou o Chile e assinou acordo para criar uma união econômica chileno-argentina, que seria o embrião de uma integração regional mais ampla.

No Brasil, o sentimento contrário à Argentina fortaleceu-se, e o Itamaraty atuou para aproximar-se dos países latino-americanos e evitar a formação de blocos regionais. Em 1953, o Brasil se posicionou contrário à iniciativa do Equador de promover uma conferência de ministros grã-colombianos e centro-americanos. Por outro lado, o País efetuou convite ao presidente peruano Manuel Odria para uma visita em setembro de 1953 – a visita aparecia claramente como

contraponto ao encontro entre Perón e o chileno Ibáñez, no marco da proposta do novo ABC. Outros movimentos que podem ser destacados na região incluem: a expansão da malha ferroviária na região fronteiriça com o Paraguai e com a Bolívia, e o incremento de contatos com Venezuela, Colômbia e Chile, ainda que em muitas vezes as iniciativas tenham sido formas de contrapor a crescente presença da Argentina na região.

Além de Neves da Fontoura e Luzardo, João Goulart foi personagem de destaque na política externa do período, em razão de sua atuação como articulador entre forças trabalhistas brasileiras e justicialistas argentinas. Em reação, os grupos conservadores brasileiros contrários a uma aproximação com a Argentina reforçaram o combate interno às forças trabalhistas. Perón acreditava que a dinâmica interna brasileira era o principal óbice à adesão de Vargas, que era pessoalmente favorável, ao Pacto ABC.

O discurso de Perón de novembro de 1953, em conferência secreta na Escola Nacional de Guerra da Argentina, foi o momento mais tenso das relações Brasil-Argentina. O vazamento do texto, divulgado no Brasil em janeiro de 1954, reforçou o antiargentinismo. No evento, Perón afirmou que o Itamaraty era o principal objetor a uma aliança entre Brasil e Argentina e que havia contatos diretos com Vargas, desconhecidos pela diplomacia profissional brasileira. O presidente argentino singularizou a oposição do Itamaraty, em razão do suposto “sonho de hegemonia” dos diplomatas brasileiros, e o papel de João Neves nessa dinâmica. Apesar de já não mais ocupar cargo oficial, João Neves havia aderido, integralmente, às forças antigetulistas. Sua queda simbolizava a forte desestabilização pela qual passava Vargas, que colocou Vicente Rao no Itamaraty, Oswaldo Aranha na Fazenda e João Goulart no Trabalho. A denúncia do discurso de Perón gerou forte reação na imprensa e no Congresso brasileiros, fazendo que o sentimento da opinião pública contrário à Argentina alcançasse um de seus picos históricos. Para mitigar as críticas que recebia, Vargas substituiu Luzardo por Orlando Leite Ribeiro como embaixador em Buenos Aires, o que conferiu menor carga ideológica ao relacionamento bilateral.

A polarização doméstica comprometeu não só a aproximação entre Vargas e Perón, mas também o encaminhamento de assuntos práticos, como a questão das Malvinas e o Acordo de Comércio. Quanto às Malvinas, o Brasil sugeriu que apoiaria o pleito argentino na X Conferência Interamericana, mas depois defendeu que o tema deveria ser tratado na ONU. Quanto ao Acordo de Comércio assinado entre os dois países em 1953, escasso resultado desse período de tentativas frustradas de aproximação, previa-se a importação de trigo argentino em troca de exportações brasileiras de aço, cacau, café, frutas e madeira. Para o Brasil, cujas importações de trigo argentino representavam cerca de 80% das importações totais desse cereal, o acordo era vantajoso, por preservar o desembolso de dólares. Apesar disso, a imprensa e a opinião pública passaram a criticá-lo, denunciando a reversão do superávit comercial brasileira por déficit e a suposta falta de defesa ao produtor nacional de trigo.

i) Relações com a Europa Ocidental

A presença norte-americana no sistema internacional inibia o acesso do Brasil às demais nações capitalistas avançadas, em processo de reestruturação depois da destruição da guerra. Em termos políticos e econômicos, a Europa Ocidental buscava, inicialmente, fortalecer suas relações dentro do próprio mundo capitalista, para, em seguida, encontrar condições mínimas de convivência com o mundo socialista e, por fim, redefinir o relacionamento com suas ex-colônias. Nesse contexto, a América Latina ocupava lugar inexpressivo na lista de prioridades da grande maioria dos países europeus, os quais concebiam o continente americano como área de influência

direta dos EUA. Isso dificultava os esforços de atuação da política externa brasileira menos condicionada à política externa de Washington.

Não obstante, foi criada a Comissão Mista Brasil-Alemanha de Desenvolvimento Econômico, cujo objetivo principal era dar cumprimento ao acordo firmado entre os dois países em 1953, pelo qual a Alemanha se comprometia a financiar exportações de equipamentos ao Brasil de acordo com a proporção das importações brasileiras de produtos alemães, além de promover a transferência de capital para fins de investimento. Ainda em 1953, foi firmado o Tratado de Amizade e Consulta com Portugal, segundo o qual as partes se comprometiam a fazer consultas recíprocas a respeito de problemas internacionais de interesse comum bem como conferir tratamento especial aos respectivos nacionais.

j) Relações com a Ásia

No contexto da Guerra da Coreia (1950-1953), a política de barganha de Vargas não encontrou resultados concretos para o Brasil, de modo que o governo brasileiro resistiu às demandas de envio de tropas, apesar das insistências norte-americanas e do secretário-geral da ONU. O conflito na Coreia influenciou no afastamento do Brasil da China continental. Em 17 de dezembro de 1952 o embaixador Gastão Paranhos do Rio Branco reassumiu o posto de representante brasileiro perante o governo chinês, em Taipei, definindo-se, após três anos, o *status* do relacionamento brasileiro com as duas Chinas: reconhecia-se definitivamente o governo na China nacionalista, em Taiwan.

k) Atuação diplomática na ONU

Em meio aos debates a respeito da descolonização, o Brasil passaria a ensaiar uma condenação incipiente ao colonialismo, adequando-se assim a um Terceiro Mundo que se construía. Na VI sessão ordinária da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), em 1951, Mario Pimentel Brandão afirmou que o colonialismo é indesejável, mas pediu calma na ação dos que desejam sua liberdade, para que o façam de forma gradual e cautelosa. Na VII AGNU, em 1952, João Neves da Fontoura, em seu discurso inicial, pediu ajuda aos países em desenvolvimento, relacionando a pobreza e o subdesenvolvimento a mazelas diversas, em um contexto de acumulação cada vez mais desigual de riquezas. Nesse discurso, Fontoura apoiou resolução que estudaria as práticas discriminatórias do *apartheid*, mas faz ressalva sobre o princípio da não intervenção nos assuntos sul-africanos. Na sessão seguinte, novamente com Mario Pimentel na AGNU, em 1953 (ano marcado por mudanças profundas, como a morte de Stalin e ascensão de Kruschev na URSS e de Eisenhower nos EUA), o Brasil passa por situação delicada: por um lado, defendeu o desarmamento e criticou a falta de ajuda a países subdesenvolvidos; por outro, defendeu a tese da segurança econômica coletiva, pela qual se promoveria o desenvolvimento como prevenção a ideias comunistas, tese que seria sucessivamente defendida pelos governos brasileiros.

Hirst afirma, ainda, que, "apesar de seu alinhamento aos EUA, o Brasil procurou, a partir dessa época, projetar-se em espaços alternativos do cenário internacional com maior autonomia. Este esforço se deu principalmente através de uma primeira aproximação com o mundo subdesenvolvido". Exemplifica sua afirmação com a "posição solidária" do Brasil aos países árabes em debates no CSNU sobre a independência da Tunísia e a perseguição pelo Brasil da abertura de novos horizontes econômicos em meio ao início do processo de descolonização. A

efetivação dessas propostas, contudo, quase sempre esbarrava nos fortes condicionamentos impostos pela Guerra Fria. Apesar dessa posição, o Brasil mantinha política de equidistância no conflito israelo-palestino, de modo que Israel inaugurou Embaixada no Rio de Janeiro em 1951, e o Brasil criou sua Legação em Tel Aviv em 1952, elevada à categoria de Embaixada em 1958.

III. Governo João Fernandes Campos Café Filho (1954-1955)

Após o suicídio de Vargas, o vice Café Filho assumiu a Presidência da República e retomou a abordagem liberal ortodoxa para a economia. Raul Fernandes, ex-chanceler de Eurico Gaspar Dutra, esteve à frente do Itamaraty no período.

a) Relações com os Estados Unidos

Durante o governo Café Filho, houve uma melhora das relações econômicas com os Estados Unidos (EUA), a exemplo da visita feita pelo ministro da Fazenda Eugenio Gudin para a negociação de um empréstimo junto a bancos americanos. Em termos de política externa, retornava-se ao "americanismo pragmático" (Pinheiro) ou ao "alinhamento automático" (Hirst e Vizentini), típico do governo Dutra.

Em 3 de agosto de 1955, foram assinados, no Rio de Janeiro, o Acordo de Cooperação sobre Usos Civis da Energia Atômica, para o intercâmbio de informações e o financiamento de reatores de pesquisas, e o Programa Conjunto de Cooperação para o Reconhecimento dos Recursos de Urânio no Brasil, que contaria com técnicos, informações e equipamentos norte-americanos para o mapeamento das províncias brasileiras. Ambos continham salvaguardas para garantir a finalidade pacífica das pesquisas, em consonância com a política dos "Átomos da Paz" de Eisenhower. Assim como no governo Vargas, os acordos causaram grande controvérsia entre os "nacionalistas", que criticaram a ausência de compensações específicas e as vantagens desproporcionais conferidas aos EUA, a exemplo do monopólio sobre as jazidas brasileiras de minerais atômicos que fossem descobertas. A situação se agravou com a divulgação de "documentos secretos" que teriam sido confeccionados na embaixada americana com o objetivo de influenciar a política atômica brasileira. Em 1956, uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Câmara discutiu o assunto, uma vez que a eventual interferência externa poderia motivar a denúncia dos acordos. No período Café Filho, a condução da política atômica passou ao Itamaraty, embora o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e os militares conservassem posicionamento divergente em torno das compensações específicas.

b) Brasil e o sistema interamericano

Fato importante do sistema interamericano prometida pelos EUA ao governo Vargas, no contexto da questão guatemalteca, mas realizada já sob Café Filho, no que diz respeito ao desenvolvimento econômico, foi a Conferência Econômica Interamericana (IV Sessão Extraordinária do Conselho Interamericano Econômico e Social, antecessor do Conselho Interamericano de Desenvolvimento Integral) realizada no Hotel Quitandinha, em Petrópolis, em 1954, quando se elaboraram, com liderança brasileira, as propostas que constituiriam a base do futuro convênio constitutivo do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

c) Relações com o Paraguai

Em 1954, Brasil e Paraguai passaram por inflexões políticas: o suicídio de Vargas e a ascensão do general Alfredo Stroessner, que permaneceria à frente do Paraguai por três décadas e meia. Stroessner era abertamente favorável a priorizar as relações com o Brasil no plano externo. Ao longo dos 35 anos em que o general governou o Paraguai, o país pôs termo à sua dependência

a respeito da Argentina, em grande medida pelos processos de integração física e econômica com o Brasil. Stroessner, já em outubro de 1954, sinalizou ao representante brasileiro em Assunção aprofundamento da aproximação, ao propor a conclusão da rodovia entre a capital paraguaia e Foz do Iguaçu e uma companhia paraguaio-brasileira de navegação. O governo Café Filho se mostrou simpático às propostas, o Congresso brasileiro aprovou projeto de financiamento da estrada até Puerto Presidente Franco, cidade paraguaia fronteiriça ao Brasil, e foi ativada a Comissão Mista Rodoviária. Em 1955, a Comissão apresentou relatório sobre o local da primeira ponte ligando os dois países, sobre o Rio Paraná. Essa ponte seria o marco de estreitamento de relações bilaterais nos próximos anos. O processo paraguaio de afastamento da Argentina foi catalisado em 1955, quando Perón foi deposto por um golpe militar e obteve asilo político em Assunção, o que foi interpretado pelo novo regime argentino, de forma equivocada, como alinhamento entre Stroessner e o antigo governante; na realidade, o governante paraguaio cumprira, contra sua vontade, uma tradição regional de concessão de asilo.

d) Temas multilaterais

Em 1955, Adolpho Justo Bezerra de Menezes foi enviado como observador à Conferência de Bandung na Indonésia, que reuniu 29 países asiáticos e africanos. Na ocasião, foram reafirmados princípios como a soberania e a integridade territorial das nações, a não intervenção e a autodeterminação dos povos.

e) Pontos de tangência com as políticas externas de Dutra e de Castello Branco

Para pontos de tangência entre a política externa do governo de Café Filho com a do governo de Dutra, ver a seção específica sobre Dutra, e com a do governo de Castello Branco, ver a seção específica sobre Castello Branco, ambas neste capítulo.

IV. Governo Juscelino Kubitschek de Oliveira (1956-1961)

a) Características gerais da política externa de Juscelino Kubitschek

O governo de Juscelino Kubitschek (JK), que teve início após período de tensões que quase inviabilizaram sua posse, viria a tornar-se inflexão desenvolvimentista brasileira, o que teve na construção de Brasília seu símbolo máximo. Entretanto, a gestão de JK também teve na sua política externa componente que a caracterizou como espécie de transição entre a inserção americanista, praticada pelos governos Dutra e Café Filho, e à postura autônoma preconizada pela Política Externa Independente (PEI) de Jânio Quadros (para análise aprofundada do governo Jânio Quadros e da PEI, ver a seção específica neste capítulo).

Em seu governo, JK teve três ministros das Relações Exteriores[97] e sua política externa já adotaria boa parte dos objetivos e princípios da PEI, em iniciativas em âmbito hemisférico e global, em um contexto de desestalinização da política externa e diversificação de parceiros comerciais.

Para compreensão do significado da política externa empreendida pelo governo de Juscelino, é importante estabelecer paralelos com os governos anteriores, especialmente o de Café Filho (1954-1955), mas também o de Eurico Gaspar Dutra (1946-1951).

O centro da comparação com governos anteriores envolve duas posições relativas aos Estados Unidos (EUA): uma de alinhamento mais pronunciado e outra de sinalização de busca de autonomia. Tendo como parâmetro as posições adotadas pelo governo JK, é possível, em primeiro momento, estabelecer os pontos de inflexão com relação aos governos anteriores de matriz americanista. O governo Dutra, conduzido em contexto de tensão entre liberais-associacionistas e nacionalistas, teve como foco inicial a manutenção das relações especiais com os EUA, desenvolvidas mediante barganha nacionalista no marco da Segunda Guerra – contudo, as condições favoráveis não mais existiam, o que foi chamado "alinhamento sem recompensa", por Gerson Moura, ou ainda de "alinhamento sem restrições", por Eugênio Vargas Garcia; com Café Filho, repetiu-se um momento de forte alinhamento aos EUA, que Letícia Pinheiro designou como fase de "americanismo pragmático", enquanto Monica Hirst e Paulo Fagundes Vizentini adotam a classificação de "alinhamento automático". No contexto externo, uma diferença que começava a aparecer entre os períodos dos governos anteriores e o de JK diz respeito à percepção da América Latina como lócus de segurança para os EUA: no período até Café Filho, os EUA priorizavam a Europa e a Ásia, regiões vistas como ameaçadas pelo comunismo; a América Latina só apareceria para os radares de Washington na década de 1950, em processo que ganharia corpo com a Revolução Cubana, em 1959.

Há também pontos de continuidade, que fazem com que os governos Dutra e Café Filho sejam convergentes com as condutas adotadas pela política externa de JK. Um exemplo diz respeito à defesa dos interesses dos países em desenvolvimento, como na Conferência de Havana, quando o governo Dutra atuou na defesa do direito de discriminar produtos e se opôs a regimes tarifários preferenciais, entre outras medidas que iam contra a posição dos EUA. Dentro do contexto interamericano, havia o foco no combate ao comunismo, apesar da diferença de enfoques entre Dutra, Café Filho e JK (no marco da proposta da Operação Pan-Americana – OPA). O interesse no desenvolvimento também foi linha comum, como indicam a criação da Comissão

---

[97] José Carlos de Macedo Soares, que assumira em novembro de 1955, ainda sob a presidência interina de Nereu Ramos, permanecendo até julho de 1958; Francisco Negrão de Lima, que assumiu em julho de 1958 e permaneceu até agosto de 1959; e Horácio Lafer, que assumiu o cargo em agosto de 1959 e permaneceu até o último dia do mandato de JK, em 31 de janeiro de 1961.

Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), em 1948, do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), com Hélio Jaguaribe, e da presença do Brasil, de forma indireta, na Conferência de Bandung, em 1955, além da OPA, sob JK.

O cenário externo, diferente do dos governos anteriores, impôs novos condicionantes à política externa de JK. No governo Dutra, as ações acabaram condicionadas e limitadas pelo cenário do imediato pós-Segunda Guerra Mundial, sobretudo a postura dos EUA para com a América Latina, tida à época como região de menor ameaça para expansão do comunismo, por estar sob esfera de influência norte-americana e distante geograficamente da União Soviética (URSS). Ao longo da década de 1950, em especial nos seus anos finais, alguns eventos fariam emergir o espectro comunista, a exemplo da Revolução Cubana e da crise na República Dominicana, com o ditador Rafael Trujillo tendo planos de atacar Cuba e Venezuela. Os países da América Latina, sobretudo na América Central, passavam por instabilidade econômica e profunda crise política.

Outro ponto importante para condicionamento da política externa brasileira sob JK diz respeito à questão do café. À época, o Brasil ainda dependia em grande medida do mercado norte-americano e a situação brasileira se fragilizava com a redução do preço do grão, decorrente do aumento da concorrência ao redor do mundo. Na Europa, a criação da Comunidade Econômica Europeia (CEE) trouxe consigo a adoção de uma política agrícola protecionista e, no caso específico do café, marcada por acordos firmados com as então colônias africanas. Esse quadro levaria a medidas como o Convênio do México, firmado em 1957 para instituir quotas de exportação e evitar queda dos preços, e a realização da Conferência Internacional do Café, em janeiro de 1958, que contou com a presença de treze países da América Latina, além de Portugal, servindo como base para a futura Organização Internacional do Café (OIC). Também seriam consequências o Convênio Latino-Americano, de outubro de 1958, e o Convênio Internacional do Café, de outubro de 1959, ambos concebidos para limitar vendas no mercado mundial, distribuir exportações equitativamente e fomentar consumo interno e externo mediante propaganda.

b) Atuação diplomática em âmbito hemisférico

A atuação diplomática do Brasil, em âmbito hemisférico teve nos EUA sua referência de maior influência. Antes mesmo da posse de JK, em janeiro de 1956, o presidente eleito encontrou-se com Eisenhower. No último dia de janeiro, JK foi empossado em cerimônia que contou com a presença do vice-presidente dos EUA, Richard Nixon. Na mesma ocasião, os presidentes visitaram a usina da CSN em Volta Redonda, com Nixon anunciando empréstimo para investimentos na siderúrgica. Na área militar, é possível mencionar iniciativas de cooperação, como o uso do território brasileiro como base para lançamentos de foguetes americanos, em 1957, além de pedido de porta-aviões feito pelo Brasil. No campo econômico, é possível mencionar o Plano Lopes-Campos, de 1959, a busca de empréstimos junto aos EUA. O contexto internacional era desfavorável, com o Fundo Monetário Internacional (FMI) opondo-se ao Plano de Metas e estipulando demandas ortodoxas, em processo que, com a demora na obtenção de respostas por parte do Fundo, levaria à ruptura em julho de 1959, que só seria interrompida em maio de 1960, com a concessão de novo empréstimo ao Brasil. Em fevereiro de 1960, Eisenhower esteve no Brasil, em visita cuja pauta incluiu a potencialização do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a estabilização de preços e mercados, a criação de institutos americanos, a formação de equipes interamericanas, além da discussão da questão cubana.

Em âmbito interamericano, é possível mencionar as reuniões de consulta entre chanceleres, a exemplo da V Reunião, em setembro de 1959, que produziu a Declaração de Santiago. Em seu texto, a Declaração teve dois pontos fundamentais: repúdio a governos que assumem o poder através do uso da força; e reafirmação dos princípios democráticos e o respeito aos mandatos legislativos. Em agosto de 1960, duas novas reuniões de consulta foram realizadas, ambas em San José da Costa Rica: a primeira tratou sobre ameaças de Trujillo à Venezuela, e a segunda sobre problema do relacionamento Cuba-EUA, para evitar que surgissem "novas Cubas". Nesse contexto, o Brasil defendeu a conciliação e reiterou a importância da solidariedade interamericana, no marco da OPA.

c) Operação Pan-Americana (OPA)

i. Características gerais e evolução

O lançamento da OPA insere-se em um contexto de mobilização das oportunidades internacionais com o fito de atingir-se a superação do subdesenvolvimento, uma tendência já presente no governo Vargas e continuada durante a fase mais ativa da política externa do governo JK[98]. O Plano de Metas dependia do capital estrangeiro, de modo que a política externa detinha especial importância para o êxito do projeto desenvolvimentista empreendido por JK.

Vizentini divide a política externa do governo JK em dois momentos, sendo a OPA o ponto de transição entre ambas: a primeira fase (1956-1958), que o autor classifica como "desenvolvimentismo associado", teria sido marcada pelo alinhamento automático em relação aos EUA; a segunda (a partir de 1958), pelo restabelecimento de uma "barganha diplomática" e por uma tendência nacionalista. Entre as principais medidas empreendidas durante o primeiro momento, destacam-se a visita de JK aos EUA e a países europeus (Países Baixos, Reino Unido, Luxemburgo, Bélgica, França, Alemanha Ocidental), em um contexto de grande esforço de atração de investimentos externos na agenda brasileira; a decidida convergência com o bloco ocidental[99], que implicou, inclusive, uma redução das relações comerciais com países socialistas; o tímido posicionamento nas questões coloniais, influenciado particularmente pela relação com Portugal[100]; o envio de contingente militar para compor a operação de paz da Organização das Nações Unidas (ONU), no contexto da crise do canal de Suez; a implementação de iniciativas bilaterais em relação à América Latina; e o alinhamento aos EUA, incluindo a instalação de base americana em Fernando de Noronha.

O lançamento da OPA representa evento emblemático da alteração da política externa[101], que contou, igualmente, com a troca de ministro das relações exteriores – em 1958, Francisco

[98] Segundo Clodoaldo Bueno: "O nacional-desenvolvimento (...) passou a informar e a ser, portanto, a chave para a compreensão das relações internacionais do Brasil". Ricupero, por sua vez, refere-se à "diplomacia do desenvolvimento" como dimensão mais importante da política externa no período.

[99] Nesse contexto, houve apoio brasileiro ao levante anticomunista húngaro, na esteira da intervenção soviética no país (1956).

[100] 1957: Visita do presidente Craveiro Lopes ao Brasil; 1960: visita de JK a Portugal.

[101] Outros eventos incluem o discurso de JK perante a ESG, em novembro de 1958, defendendo o restabelecimento de relações comerciais com a URSS; o estabelecimento de relações comerciais com Romênia, Iugoslávia e República Democrática Alemã; a aproximação do Japão e da Europa, já recuperados economicamente; e o maior envolvimento com o Sul Global, inclusive no tema da descolonização.

Negrão de Lima assumiria o lugar antes ocupado por Macedo Soares[102]. A desafiadora conjuntura interna – compreendendo a queda da taxa de crescimento do PIB, a inflação e o endividamento – e externa – abrangendo a queda do preço internacional do café[103], a recessão estadunidense entre 1957-1958, a pressão do FMI e a celebração do Tratado de Roma em 1957[104], estimularam a mudança de orientação.

O sentimento antiamericanista fortemente presente na América Latina, no período, manifestou-se durante a visita de Nixon à região em 1958[105]. O vice-presidente dos EUA fora presenciar a posse do presidente Frondizi na Argentina e visitar outros Estados, contudo foi recebido com fortes manifestações populares contrárias à política dos EUA, particularmente em Lima e Caracas. O episódio seria utilizado pelo presidente brasileiro para reforçar a defesa de uma atualização das relações dos EUA com as nações latino-americanas, que haviam sido preteridas em meio à centralidade da reconstrução europeia na política externa estadunidense, consubstanciada no Plano Marshall.

De fato, a OPA tem origem após o envio de carta por JK ao presidente Einsenhower (maio de 1958), conforme sugestão de Augusto Schmidt. O documento defende a necessidade de superação do desenvolvimento, em interpretação não limitada apenas ao campo econômico, para o afastamento de ideologias exógenas e, para esse fim, a revisão do pan-americanismo é apresentada como ponto fulcral. A OPA proveria foro ideal para a reunião de mais alto nível político da região, possibilitando a discussão e adoção de medidas pragmáticas relativas ao financiamento externo, ao desenvolvimento de programas de assistência técnica, ao preço dos produtos de base e à atuação das instituições financeiras internacionais[106]. Amado Cervo e Clodoaldo Bueno afirmam que a OPA se fundamenta em três documentos basilares: o *discurso de JK aos chefes de missões diplomáticas de países americanos acreditados no Rio de Janeiro*, em junho de 1958[107]; o *aide-mémoire* enviado aos governos americanos, em 9 de agosto de 1958[108]; e

---

[102] No contexto da visita do secretário de Estado Americano John Dulles, Macedo Soares defendia uma agenda direcionada para temas bilaterais, contudo a presidência privilegiava a discussão da OPA e de temas multilaterais. Após o pedido de exoneração de iniciativa do chanceler, Francisco Negrão de Lima assumiria o cargo.

[103] Cotação cai drasticamente em 1959 e 1960, em meio a um ciclo de superprodução, alterando o quadro de certa estabilidade do preço entre 1955-1957.

[104] O estabelecimento da Comunidade Econômica Europeia era interpretado como potencial ameaça na esfera comercial.

[105] O fracasso da Conferência Econômica da OEA (Buenos Aires, 1957) já indicava tensão no relacionamento dos EUA com a região. Alexandra de Mello e Silva argumenta que o início do segundo governo Eisenhower marca crescente divergência entre os EUA e a América Latina, em razão da redemocratização em alguns países do continente e da desvalorização do preço internacional dos produtos primários, enquanto o presidente norte-americano havia apoiado governos ditatoriais na região, era contrário a acordos de estabilização de preços e enfatizava uma política econômica para a América Latina centrada nos investimentos privados. Além disso, a ascensão de Krushev e o início da "coexistência pacífica" alterariam a política externa soviética, que ressaltaria o desenvolvimento econômico e tecnológico, o que é corroborado pelo lançamento do *Sputnik I*, e tenderia a prover maior assistência econômica a países em desenvolvimento, tornando-se possivelmente mais atraente sob o prisma latino-americano.

[106] Todos esses temas estão expressamente mencionados no *Discurso à Nação e aos Representantes Diplomáticos dos Estados Americanos Acreditados Junto ao Governo Brasileiro* (20 de junho de 1958).

[107] O presidente confirmara previamente o apoio dos chefes de Estado à proposta, tendo tido especial relevância o posicionamento de Frondizi. Carlos Vidigal e Alexandra de Mello e Silva afirmam que o discurso marca o lançamento oficial da OPA.

[108] O documento continha definições, características e objetivos da OPA.

o relatório *Estudos Econômicos da Operação Pan Americana*[109], elaborado pelo Grupo de Trabalho do Departamento Econômico e Comercial do Itamaraty.

Ademais, a iniciativa pode ser dividida em três fases. Na primeira, período delimitado pelo envio da Carta a Eisenhower (28 de maio de 1958) e pela reunião informal de chanceleres em Washington (23 e 24 de setembro de 1958), houve esforços para a apresentação da operação aos países americanos. Na segunda fase, a partir decisão da criação do Comitê dos 21[110] até a Revolução Cubana (1 de janeiro de 1959), há atuação brasileira predominantemente no âmbito do mecanismo. Na terceira fase, a partir da Revolução Cubana, há alteração da política externa norte-americana.

Entre os pontos centrais da OPA, estavam: buscar capital privado e empréstimos externos; combate à inflação; estímulo à poupança e aos investimentos. Na máxima "formar ao lado do Ocidente, sem desejar constituir seu proletariado", a OPA antecipava algumas diretrizes da PEI, como o desenvolvimento econômico conjugado ao social e a diversificação dos laços internacionais, ao mesmo tempo que o Brasil manteria a identidade de país americano. Contudo, a baixa receptividade da OPA pelos EUA levaria o Brasil à intensificação de estratégia que se aproximaria do autonomismo da PEI: a diversificação das relações comerciais. Essa diversificação, notadamente com países da Europa Ocidental e do Leste, incluindo a URSS, foi forma de pressionar os EUA por assistência econômica, nos primeiros passos de inserção autonomista na Guerra Fria.

Embora a recepção do governo estadunidense tenha sido fria, a iniciativa não foi ignorada. Em encontro com JK, no Rio de Janeiro, o secretário de Estado John Foster Dulles tentara aprovar uma declaração conjunta negligenciando a proposta e privilegiando a dimensão da segurança, o que foi rechaçado pelo presidente brasileiro, de modo que alguns aspectos da OPA acabaram sendo aceitos pelo representante estadunidense. Nesse sentido, seria iniciativa do governo estadunidense a reunião informal de chanceleres americanos, que ocorreria em setembro de 1958. Ademais, os EUA passariam a apoiar, afinal, medidas como a criação do BID, ações para a estabilização de preços de produtos primários, além do aumento da capacidade de crédito de instituições como o Eximbank (*Export-Import Bank of the United States*) e o Banco Mundial. O governo norte-americano, no entanto, expressaria resistência aos fundamentos da iniciativa nas três reuniões do Comitê dos 21, realizadas entre 1958-1960 (Washington, Buenos Aires e Bogotá), preferindo o teor assistencialista no lugar do desenvolvimentista, buscando restringir as discussões ao âmbito técnico-econômico, no lugar do político, e defendendo as bases do relacionamento na região em moldes bilaterais. Alexandra Mello e Silva ressalta, contudo, que o posicionamento norte-americano na reunião de 1960 diferiu em relação aos encontros anteriores, sendo marcado por

---

[109] O relatório *Tendências básicas das economias brasileira e mundial no período 1958-1960*, elaborado por equipe de diplomatas-economistas sob a liderança de Miguel Ozório de Almeida, é parte dos *Estudos Econômicos da Operação Pan Americana*. No documento, menciona-se a expectativa de que a economia soviética superaria a estadunidense; a necessidade de superação do subdesenvolvimento para evitar a atração ao bloco comunista; e a vulnerabilidade do Brasil vinculada à baixa capacidade de importar.

[110] Entre outros tópicos, o comunicado conjunto decorrente da reunião informal de chanceleres sul-americanos, de 23 e 24 de setembro de 1958, sugeriria que a agenda básica da OPA para a elaboração de novas medidas de cooperação econômica fosse estabelecida com fundamento nos temas propostos no *aide mémoire* brasileiro de 9 de agosto, enviado aos governos americanos; que *fosse criado um Comitê de representantes das 21 Repúblicas americanas vinculado ao Conselho da OEA – Comitê dos 21*; e que fosse estabelecida uma *instituição interamericana para o desenvolvimento econômico*.

atitude mais receptiva (e, mesmo, propositiva), o que possibilitou a aprovação de um documento final dotado de maior profundidade, a Ata de Bogotá[111].

Consoante Amado Cervo e Clodoaldo Bueno, os resultados da OPA compreenderam a formação do Comitê dos 21[112] em setembro de 1958, no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA), encarregado da execução da iniciativa; a criação do BID[113], cujo início das atividades ocorreu em outubro de 1960; a criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), via Tratado de Montevidéu, em fevereiro de 1960, e, posteriormente, o lançamento da Aliança para o Progresso, proposta pelo presidente Kennedy em 1961[114,115], já no contexto da crise de Cuba.

A extensão dos resultados da OPA gera, no entanto, divergência. Oswaldo Aranha, por exemplo, criticou a ausência de resultados práticos vinculados à iniciativa, e Vasco Leitão da Cunha a caracterizou como "uma pretensão errada". Ricupero, por sua vez, sublinha a importância da OPA para a manutenção do apoio ao governo, mencionando que JK mobilizara, de forma inédita, "temas diplomáticos em larga escala", para garantir o suporte interno – embora a iniciativa também tenha sofrido críticas sob a dimensão doméstica – e implementara uma "diplomacia presidencial". O autor acrescenta que a iniciativa teria influenciado o governo americano a assentir ao acordo sobre o café, mas relativiza o alcance do projeto, ao mencionar que os resultados conseguidos não alcançaram a dimensão pretendida. Mesmo JK reconheceu, em discurso proferido em dezembro de 1960, que as questões que afligiam a América Latina continuavam ocupando posição secundária na agenda internacional. Em grande medida, o fracasso da OPA, ao menos se considerados seus objetivos maiores, deu-se em razão da postura dos EUA, que, segundo diferentes autores, favoreceu o esvaziamento da iniciativa nos anos seguintes ao seu lançamento. Também contribuiu para esse fim a falta de unidade dos países latino-americanos no âmbito do Comitê dos 21.

ii. A OPA e Aliança para o Progresso (AP)

Um dos desdobramentos da OPA foi sua decisiva influência para o lançamento da AP em 1961. Depois da Revolução Cubana de 1959, houve uma inflexão da política externa dos EUA para a América Latina e maior atenção passou a ser dada à região. A política externa norte-americana para a AL passou a ter dois objetivos principais: conter o movimento cubano com uma

---

[111] A Ata previa ações para o melhoramento social, incluindo pontos como a reforma agrária; a criação do Fundo de Desenvolvimento Social, que seria administrado pelo BID; medidas de desenvolvimento econômico, que compreendiam as principais propostas brasileiras, além da cooperação multilateral para o progresso social e econômico. O documento pode ser considerado um prelúdio da Aliança para o Progresso.

[112] Embora o governo brasileiro desejasse que o mecanismo fosse flexível e conservasse autonomia em relação à OEA, o Comitê dos 21 acabou vinculado à estrutura da organização.

[113] Amado Cervo e Clodoaldo Bueno afirmam que a criação do BID também foi motivada por ser antiga a demanda por uma instituição regional desse tipo e por propostas presentes no relatório Milton Eisenhower.

[114] Ricupero, no entanto, argumenta que a Aliança para o Progresso consistia em iniciativa nova, que teria enfraquecido a proposta da OPA.

[115] A crise cubana teria aumentado a importância conferida à América Latina pelos EUA. A visita de Eisenhower ao Brasil em 1960 – e o apoio à retomada das atividades do Comitê dos 21 na ocasião, ainda que com a manutenção da perspectiva mais restrita norte-americana –, além do lançamento da Aliança para o Progresso (AP), já no governo Kennedy, reforçam esse argumento.

contrarrevolução e evitar que novas revoluções ocorressem no resto da América Latina, cuja maior parte dos países se mostrava insatisfeita com a relação com os EUA.

Assim, a AP foi lançada em reunião especial do Conselho Econômico Social Interamericano, realizada em Punta del Leste (1961), de modo a realizar o segundo objetivo, qual seja, evitar o espraiamento de ideais revolucionários, e de revoluções, na América Latina. Tratou-se de uma tentativa para administrar politicamente, sob seu comando, as insatisfações e demandas desenvolvimentistas dos países. Essa política tinha como objetivo, pelo menos na teoria, provocar uma "revolução sem revolução", ou seja, promover reformas estruturais através da assistência técnica e financeira vindas dos EUA.

Em busca de apoio a AP, o Embaixador dos EUA no Brasil, Lincoln Gordon, ressaltou a ligação entre AP e OPA. Em sua obra *O Progresso pela Aliança*, de 1962, Gordon renomeou a iniciativa dos EUA como Operação Aliança, com o intuito de justificar a existência e provar que não era uma simples intervenção, mas sim um aprimoramento daquilo que já tinha sido feito anteriormente. De acordo com ele, os objetivos da Operação Aliança estariam em consonância com as necessidades dos brasileiros, salientando os problemas de habitação, educação, suprimento de água, posse de terra, inflação e a necessidade de diversificação econômica. Gordon afirma que a tentativa de promoção de desenvolvimento social já tinha sido feita por JK, não tendo sucesso por falta da elaboração de planos de ação, algo que a Aliança poderia oferecer.

Em que pese a similaridade de alguns pontos e a inspiração da AP na OPA, havia diferenças significativas. Como observa Paulo Vizentini, enquanto "a Aliança para o Progresso que priorizava capitais privados e relações bilaterais, a OPA enfatizava a utilização de capitais públicos e a multilateralização das relações internacionais". Outra diferença fundamental era a liderança estadunidense da AP, enquanto a OPA tinha clara liderança brasileira, sendo um esforço de instrumentalização do monroísmo pelos latino-americanos. De fato, a AP objetivava manter a América Latina no conjunto do Ocidente e legitimar a dominação estadunidense na região.

iii. A OPA e a Argentina

A OPA defendia que só desenvolvimento econômico poderia deter a revolução comunista, e que esse desenvolvimento só poderia ser obtido com um esforço conjunto dos países latino-americanos e com a decisiva participação e compromisso dos EUA. Um dos aspectos de sucesso da iniciativa foi o êxito em promover uma aproximação do Brasil com a Argentina e, em relação aos demais países da região, em inaugurar uma nova perspectiva de relacionamento, que culminaria na criação da ALALC.

A proposta da OPA teve, de modo geral, boa receptividade nos países da região, com cerca de vinte países comprometendo-se em apoiar a iniciativa. Havia, contudo, alguns receios, cuja origem estava na percepção de que o Brasil, por seus recursos de poder e pela relação privilegiada com os EUA, poderia ter pretensões hegemônicas na América Latina. A Argentina era país-chave para contornar esses receios e para garantir a legitimidade da iniciativa perante os outros países da região. Assim, JK buscou apoio formal à OPA, e Mario Gibson Barboza foi enviado à Argentina, onde entregou a Arturo Frondizi, então presidente do país vizinho, carta de JK solicitando apoio à iniciativa. De acordo com Gibson, Frondizi elogiou a iniciativa e não formulou restrições.

Contudo, o apoio formal argentino aconteceu de forma discreta, pois Frondizi receava que uma defesa ostensiva da proposta brasileira poderia causar uma perda de apoio norte-americano. Em verdade, a causa maior desse apoio limitado, de acordo com Carlos Eduardo Vidigal, era a disputa de ambos os países pela preferência nas relações com os EUA. Ademais, a Argentina

defendia que a OEA era a instância legítima para discussões de proposta sobre o desenvolvimento econômico latino-americano, de forma a neutralizar qualquer iniciativa brasileira de liderar o continente. Vale lembrar que, de acordo com Alessandro Candeas, na época, as relações Brasil-Argentina estavam em um momento de "instabilidade conjuntural com busca de cooperação e momentos de rivalidade" (1898-1962).

Mesmo diante das dificuldades e do apoio limitado, a OPA foi uma base de aproximação e de cooperação entre os vizinhos, uma vez que nela constavam elementos dos programas dos dois governos, como a defesa de políticas econômicas voltadas para o desenvolvimento, alinhamento com o Ocidente e aproximação com países latino-americanos. Foi a partir dessa agenda compartilhada que os países se aproximaram e intensificaram um sistema de consultas para a discussão de interesses em comum que culminaria no Encontro de Uruguaiana entre os Presidentes Arturo Frondizi e Jânio, no qual foi assinado o Convênio de Amizade e Consulta.

iv. Augusto Schimdt e a OPA

Augusto Schmidt foi empresário, poeta e político, embora nunca tenha exercido cargo eletivo. A proximidade, no entanto, de JK, de quem era assessor, permitiu que tivesse influência sobre a política e sobre a diplomacia do período. De fato, partiu de Schmidt a ideia da OPA, trabalhada e posteriormente executada pelo Itamaraty. A reação inicial do Ministério das Relações Exteriores à iniciativa foi de contrariedade, em parte pelas diferenças pessoais entre o Chefe do Departamento Político do Itamaraty, Manoel Pio Corrêa, e Augusto Schmidt. Segundo Carlos Vidigal, a resistência à proposta no órgão contribuiu decisivamente para a queda do chanceler Macedo Soares, em julho de 1958.

A proposta apresentada por Schmidt perante a Embaixada do Brasil em Washington, liderada por Amaral Peixoto, encontrava-se ainda em estágio muito rudimentar. O desenvolvimento do projeto coube a Miguel Ozório de Almeida, assessor de Amaral Peixoto, que dirigiu o grupo de trabalho composto por Holanda Cavalcanti, Lindenberg Sette, Otávio Rainho, Osvaldo Lobo, Saraiva Guerreiro, entre outros. Na avaliação do grupo, era fundamental a exposição, aos EUA, do argumento de que a América Latina estava ameaçada pela expansão do comunismo, de modo que seriam necessários investimentos públicos para o afastamento dessa possibilidade.

Schmidt carregava a visão da época de que a solução dos problemas do País dependia essencialmente da ação de grupo restrito de homens aptos a diagnosticar e propor respostas aos desafios enfrentados pela nação. O desenvolvimento dependeria não só dos recursos do País, mas também do auxílio externo, já que a exportação não seria suficiente para fornecer as divisas necessárias ao objetivo. Se a prioridade norte-americana no pós-guerra era a reconstrução europeia, o governo brasileiro deveria atuar para atrair a atenção externa (junto com financiamento), de modo a superar os dois principais desafios ao desenvolvimento: a herança colonial e a forma contraproducente do nacionalismo. A visão de Schmidt seria exposta em artigos publicados pelo autor no Correio da Manhã entre os anos 1947 e 1953.

A OPA representaria uma iniciativa continental para a superação do desenvolvimento, via cooperação no lugar da competição e, após o esvaziamento da iniciativa, Schimdt expressaria sua resignação em dois artigos publicados em junho de 1961. O idealizador da proposta afirmaria que, embora a AP, considerada consequência direta da OPA, fosse substituir o projeto brasileiro, ela negligenciava aspectos fundamentais da OPA. Nesse sentido, como Dutra e Vargas, Schmidt mostrar-se-ia frustrado com a postura norte-americana.

v. Discurso à Nação e aos Representantes Diplomáticos dos Estados Americanos Acreditados Junto ao Governo Brasileiro (20 de junho de 1958)

O ato representa um dos documentos basilares da OPA. Segundo Carlos Vidigal, pode ser considerado como lançamento propriamente dito da OPA. O início do discurso expõe insatisfação do papel de espectador, conferido ao Brasil, no cenário internacional. JK menciona que "é chegada a hora de um pronunciamento claro e sincero do Brasil em relação a alguns assuntos de política internacional" e que não é possível que a nação permaneça "em atitude próxima ao alheamento", considerando seu grau de desenvolvimento. Acrescenta que não cabe ao País a solidariedade quase automática em relação à política norte-americana. Sobre esse ponto, Ricupero menciona que o documento possivelmente expressa menção inédita à noção de "alinhamento automático" em um texto presidencial.

Ademais, a OPA é apresentada como uma proposta a ser executada conjuntamente, sem preponderância do Brasil, como mostra o trecho "O Brasil pretende apenas colaborar, (...), para um entendimento geral e efetivo entre os países irmãos do continente. Nada pleiteia para si, isoladamente, nem haverá, nas gestões da Operação (...) cabimento para conversações bilaterais".

Passa-se à defesa da atualização do pan-americanismo, que deve ser transformado em "realidade viva", contribuindo para a unidade continental, e ressalta-se o privilégio dado pela política externa norte-americana à "reconstrução", finda a Segunda Guerra Mundial, em detrimento do "desenvolvimento". Esta opção teria gerado uma área de vulnerabilidade no bloco ocidental, o que é enfaticamente manifestado no penúltimo parágrafo do texto "Ninguém se iluda: é impossível empenharem-se numa mesma campanha, integrarem-se no mesmo combate, povos de condições de vida tão díspares, e fazê-los adotar os mesmos valores, e experimentar as mesmas reações diante de certas ocorrências e doutrinas".

Finalmente, o presidente propõe determinadas ações: intensificação do investimento em áreas menos desenvolvidas economicamente no continente, implementação de programas de assistência técnica, medidas para a proteção dos preços dos produtos de base e atualização das instituições financeiras internacionais. Tais temas, e outros relevantes, deveriam ser debatidos em um foro próprio de mais alto nível político do continente, a fim de se atingirem resultados práticos.

vi. Relatório Milton Eisenhower

Milton Eisenhower, irmão do presidente estadunidense, esteve no Brasil em julho de 1953, mesmo mês em que Washington anunciou a decisão pelo fim da CMBEU, e manifestou ao líder norte-americano o descontentamento do governo brasileiro. O relatório da visita ressaltou o papel da autossuficiência e da iniciativa privada, tendo sido recebido com desapontamento pela embaixada brasileira. Milton Eisenhower esteve novamente na América Latina – desta vez privilegiando a América Central – em 1958, tendo divulgado um relatório, no ano seguinte, no qual constavam diversos temas ligados à iniciativa da OPA. Entre as limitadas soluções propostas, estava a de criação de uma agência de desenvolvimento econômico interamericana e, novamente, defendia-se o papel primordial dos investimentos privados. O relatório, ademais, não se referia diretamente à OPA, o que reforça a ideia de desinteresse dos EUA em relação à iniciativa.

d) Relações com a Argentina

As desconfianças políticas entre Argentina e Brasil no fim da primeira metade dos anos 1950 somente se dissipariam com a derrubada de Perón e com a ascensão de novos presidentes nos dois países, notadamente JK, Jânio Quadros e Frondizi. De início, o presidente argentino acabaria deposto em setembro de 1955, na “Revolução Libertadora”, um golpe civil-militar com o objetivo externo de neutralizar a “terceira posição” peronista. Perón é sucedido por dois generais em um governo alinhado aos EUA.

No Brasil, no final de 1955, seria eleito JK, com uma abordagem pan-americanista de política externa, que viria a conferir novo impulso à relação com a Argentina. Em seu início, o governo JK se caracterizou por maior alinhamento com os EUA. Exemplos dessa conduta foram a cessão da base de rastreamento de foguetes em Fernando de Noronha e o apoio ao levante antissoviético na Hungria.

Em 1956, por iniciativa do governo argentino, realizou-se em Buenos Aires uma conferência com representantes também do Brasil e do Uruguai para discutir a organização da defesa do Atlântico Sul, no que pode ser considerado um embrião da ideia de Organização do Tratado do Atlântico Sul (OTAS).

Em 1958, eleições seriam convocadas na Argentina, saindo vencedor Arturo Frondizi, que seria questionado por opositores e militares por conta de seus laços com Perón. Frondizi privilegiaria os EUA, ao mesmo tempo que buscaria melhores relações com a América Latina, em guinada universalista sem perder o ocidentalismo.

Também a partir de 1958, com o lançamento da OPA, a política externa brasileira se voltaria para as Américas. Antes da articulação com Eisenhower, JK contatara Frondizi, que recebera a proposta de forma positiva, o que abriu caminho para outros países latino-americanos aderirem à ideia. Porém, a despeito da convergência normativa, o pragmatismo com o EUA limitou o interesse argentino, com postura cautelosa de “apoio cordial e mantendo relação estreita, mas circunspecta”. Ainda assim, os países mantiveram ativa diplomacia presidencial, com encontro em 1958, no qual foi criado o Grupo Industrial Brasil-Argentina.

Em novembro de 1959, o chanceler Horácio Lafer visitou a Argentina e encontrou sua contraparte argentina. Os países firmaram acordos sobre compra de trigo argentino, venda de café, frutas e madeira do Brasil, além da assinatura de um protocolo de consulta bilateral para avaliar novas possibilidades de convergência.

e) Relações com o Paraguai

A hostilidade de Buenos Aires em relação ao Paraguai após a deposição de Perón contribuiu para a aproximação paraguaia ao Brasil, com vários acordos na área de infraestrutura e comércio, a exemplo do tratado comercial firmado em outubro de 1956. Também em 1956, Stroessner e JK lançaram a pedra fundamental das obras de ponte ligando os dois países, sobre o Rio Paraná. Em 1959, foi inaugurada a rodovia de Assunção até Presidente Franco, cidade paraguaia fronteiriça ao Brasil. Em março de 1960, o chanceler Horácio Lafer esteve no país vizinho. Em janeiro de 1961, JK e Stroessner se encontraram na fronteira, por ocasião da inauguração das obras da Ponte da Amizade, entre Foz do Iguaçu e Ciudad del Este, que viria a ser aberta oficialmente em 1965.

O principal ponto de fricção na relação foi o potencial hidrelétrico da região do Salto do Guairá (no Brasil, Salto das Sete Quedas). O Brasil deu início em 1956 a estudos de viabilidade

para o aproveitamento desse potencial. Desde então, houve abordagem dupla quanto à disputa: pela força militar, o Brasil ocupou terras adjacentes; pela diplomacia, destacou o pleito de soberania sobre as quedas, mas lançou campanha para o Paraguai aceitar oferta de "participação igual" na exploração do potencial hidrelétrico. Em 1957, é fundada Puerto Presidente Stroessner (atual Ciudad del Este), na extremidade paraguaia da futura Ponte da Amizade. Porém, em 1960 teria início a controvérsia acerca da região. A Comissão Mista Paraguaio-Brasileira Demarcadora de Limites, ao traçar a fronteira, verificou que, antes de chegar ao rio Paraná, a cordilheira de Mbaracayú se dividia em dois ramais: o ramo norte findava próximo à primeira queda de Guairá; o ramo sul chegava à quinta queda. Os representantes paraguaios defendiam a demarcação pelo ramal norte; os brasileiros, pelo ramal sul. A diferença se dava pelo aproveitamento hidrelétrico: o Paraguai buscava o condomínio, enquanto o Brasil almejava seu domínio exclusivo.

f) Relações com a Bolívia

A relação teve como fulcro a concepção brasileira, refletida na obra geopolítica de Mario Travassos, que apontou o país andino como o *heartland* sul-americano, rico em recursos naturais e que, em seu território, liga as bacias Amazônica e Platina. Em março de 1958, conjunto de 31 acordos por meio de notas reversais, os Acordos de Roboré, versariam sobre exploração de petróleo (que, no futuro, se provariam ser em sua maioria absoluta jazidas de gás natural), além de dispositivos sobre a estrada de ferro ligando Corumbá a Santa Cruz de la Sierra e sobre circulação de mercadorias bolivianas.

g) Atuação diplomática na ONU

O Brasil teve participação relevante na Questão de Suez, em 1956, entre Egito e Israel, com duas resoluções (uma delas determinando o imediato cessar-fogo, outra estabelecendo a criação da Força de Emergência, a UNEF I). O Brasil defendeu a retirada das tropas israelenses, francesas e britânicas do Canal de Suez, e participou ativamente da UNEF I, com o Batalhão de Suez, tendo-a liderado nos anos finais.

Na XIII Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), em 1958, Oswaldo Aranha, representante brasileiro, destacou a necessidade da dedicação das Nações Unidas ao desenvolvimento: com a Europa já recuperada após o Plano Marshall, o momento agora seria dos países menos desenvolvidos. Na XV Sessão da AGNU, em 1960, Horácio Lafer proferiu discurso em que defendeu a ideia de coexistência pacífica, o combate a qualquer segregação, fazendo referência à OPA, enfatizando ambições democráticas do continente americano e lembrando a necessidade de desenvolvimento econômico, em espécie de prelúdio da PEI de Jânio Quadros. O chanceler brasileiro também defendeu o pleito por ampliação do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), diante da iminente descolonização dos países africanos, que levaria a grande aumento de membros da organização[116]. Por outro lado, não se escapou de contradições

[116] A AGNU, com 97 votos favoráveis, onze abstenções e quatro votos contrários, adotou a Resolução 1991, de1963, para alterar a Carta da ONU e criar quatro assentos não permanentes além dos seis já existentes no CSNU. A medida passou a vigorar em 1965, com a obtenção do mínimo de ratificações requeridas, que totalizaram 76 à época, incluindo os cinco membros permanentes. Novos critérios de provimento dos assentos não permanentes também foram definidos, de modo que cinco cadeiras foram reservadas a países da África e Ásia, duas para América Latina e Caribe, uma para a Europa Oriental e duas para a Europa Ocidental e outros Estados, com eleições anuais de metade dos membros temporários para mandatos de dois anos. Essa foi a única alteração na composição real do CSNU desde a sua criação.

sobre descolonização: a despeito de o Brasil ter votado favoravelmente à resolução 1514 da AGNU, que versava sobre o tema, não deu apoio à Argélia na luta pela independência contra a França. O Brasil também manteve defesa do colonialismo tardio português (o luso-tropicalismo), afirmando que os territórios africanos não seriam colônias de Portugal, mas províncias ultramarinas, com o Estado português sendo unitário; por outro lado, o Brasil deu apoio às demais independências africanas.

h) Relações com a Europa e com a União Soviética

Com Portugal, recordam-se a visita do presidente Francisco Craveiro Lopes, em 1957, e problemas com a oposição lusitana a Salazar (casos do general Humberto Delgado e do capitão Henrique Galvão). Com a URSS, JK defenderia o restabelecimento de relações diplomáticas em discurso feito em 1958 na Escola Superior de Guerra (ESG). Em dezembro de 1959, o Brasil enviaria missão comercial, estabelecendo relações econômicas diretas e acordo que previa o envio de café em troca de trigo e de petróleo; em 1960, seria a vez de outros países do bloco socialista, a exemplo da Tchecoslováquia, Romênia, Iugoslávia e República Democrática Alemã (RDA). Nessas missões, o objetivo era intercâmbio de mercadorias e importação de petróleo, sem intenção de restabelecer relações diplomáticas.

Com a CEE, apesar da percepção brasileira de que fosse um arranjo comercial desleal, haja vista a prioridade conferida pelo bloco às colônias e ex-colônias no continente africano – importantes concorrentes do Brasil nos mercados europeus –, o País estabeleceria parceria. O Brasil mostrava preocupação com a política agrícola europeia, levando o debate para o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT, na sigla em inglês). No campo da indústria automobilística, o Brasil recebeu investimentos de montadoras alemãs (Volkswagen, Mercedes-Benz e DKW), em dinâmica influenciada pela Instrução 113 da SUMOC. O Brasil foi o primeiro país latino-americano a estabelecer relações com a CEE, em 1960, tendo como representante Augusto Frederico Schmidt. Em agosto de 1960, o País receberia visita de representante da Alemanha Ocidental.

i) Relações com a Ásia

Em 1957, no contexto da independência de Gana e seus reflexos para o processo de descolonização na África Negra, o Itamaraty estuda o envio de uma missão exploratória a países africanos e asiáticos (memorando da Divisão Política). Desde 1957 o Brasil inicia discreta aproximação com os países asiáticos, sobretudo com Indonésia, Japão, Irã, Singapura, Malásia e Hong Kong (território sob administração britânica até 1997), no que ficou conhecido como Operação Brasil-Ásia. Essa operação começou em 1957, com uma série de visitas pelo embaixador brasileiro em Nova Delhi, José Cochrane de Alencar, buscando aproximar-se daqueles com quem não mantínhamos relações diplomáticas.

Na esteira da Operação Brasil-Ásia, o embaixador brasileiro na Bélgica, Hugo Gouthier de Oliveira Gondim, realiza missão especial em 1959 para estimular a expansão das relações comerciais. A missão Gouthier compreendeu os seguintes destinos da Ásia do Leste e do Sudeste: Tailândia, Indonésia, Singapura, Malásia, Filipinas e Hong Kong (além do Irã). Como resultado dessa missão e da Operação Brasil-Ásia, em 1959 o Brasil estabelece relações diplomáticas com Vietnã do Sul (4 maio), Tailândia (16 maio), Malásia (11 ago), Coreia do Sul (31 out) e, no ano seguinte, Ceilão, atual Sri Lanka (Sul da Ásia). Ainda em 1959, o presidente da Indonésia,

Sukarno, realiza visita oficial ao Brasil, a primeira de um chefe de Estado asiático ao País (18 de maio). Em 1960, Sukarno, grande amigo de JK, visitou novamente o Brasil.

Quanto à China, as relações eram limitadas a Taiwan desde dezembro de 1952 e seriam objeto de revisão apenas no período seguinte, de Jânio Quadros e João Goulart, apesar de manifestações de alguns setores civis em favor do reatamento de relações diplomáticas com a República Popular da China (RPC)[117].

No que diz respeito ao Japão, vale destacar investimentos japoneses no Brasil no âmbito do Plano de Metas (Usiminas-1956, Toyota-1958 e Estaleiros Ishikawajima-1959). Em 1956, o Brasil votou a favor à A/RES/1113, que admite o Japão na ONU. Em 1958, o Brasil recebeu visita do príncipe e da princesa Mikasa, no marco da comemoração dos 50 anos da imigração japonesa. Em julho de 1959, o primeiro-ministro do Japão, Shinsuke Kishi, realiza visita ao Brasil. Em novembro de 1960, firmou-se o Acordo de Migração e Colonização.

[117] No dia 17 de junho de 1959, tornou-se público o rompimento de JK com o FMI, provocado pela recusa do governo brasileiro em ceder às exigências do órgão para a concessão de financiamentos. A população do Rio, através de suas organizações de classe, compareceu em massa ao Catete, em atitude de solidariedade ao presidente, portando faixas e cartazes em favor do estabelecimento das relações diplomáticas do Brasil com a URSS e a RPC. Fonte: CPDOC/FGV.

V. Governos Jânio da Silva Quadros (1961) e João Belchior Marques Goulart (1961-1964)

a) Contexto geral da política externa de Quadros e Goulart

A ascensão de Jânio Quadros ao poder no Brasil trouxe à política externa elemento voluntarista, com crítica a moldes vitorianos da política externa brasileira empreendidos até então. Quadros teve como ministro das Relações Exteriores Afonso Arinos de Melo Franco, e em seu curto governo as relações internacionais e a política externa se tornaram um assunto público, algo antes restrito ao ambiente profissional diplomático do Itamaraty.

Internamente, alguns fatores levaram à necessidade de mudança na atuação externa do Brasil, como a criação de um novo perfil de sociedade brasileira, com a emergência das massas e sua articulação por meio do nacionalismo, e a existência de necessidades vinculadas ao setor externo do desenvolvimento industrial brasileiro, que geravam estrangulamento. As formas de superar essas dificuldades incluíam: a obtenção de divisas para importação de bens de capital; a exportação de produtos primários de limitado escoamento; a sustentação de seus preços; e a obtenção de investimentos e tecnologias estrangeiras. Externamente, o sistema internacional se movimentava, sobretudo pela ação dos países em desenvolvimento, a exemplo do Diálogo Norte-Sul, como a convocação ulterior da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, 1964), e da consolidação do equilíbrio atômico, que tornara a guerra em larga escala algo improvável.

A despeito de Jânio ter permanecido no poder por menos de sete meses, as relações internacionais do Brasil passaram por alteração substancial com a formulação da Política Externa Independente (PEI). Esta não representava inovação completa, na medida em que foi influenciada por uma série de antecedentes, estruturando-se como continuidade e aprofundamento do nacional-desenvolvimentismo de Vargas, da diversificação de parcerias de Juscelino Kubitschek (JK), da barganha nacionalista de ambos e do pensamento do Instituto Superior de Estudos Brasileiros ISEB). A Operação Pan-Americana (OPA) de JK, por exemplo, foi antecedente relevante, pois constatou, mais uma vez, que uma relação especial com os Estados Unidos (EUA) estava longe de ser viável, já que as divergências existentes entre os interesses do Brasil, voltado precipuamente para a busca de desenvolvimento econômico, e os interesses dos EUA, em sua preocupação com a manutenção da segurança internacional, eram demasiadamente profundas.

A PEI, contudo, ultrapassaria vacilações dos governos anteriores: apresentava um conjunto de princípios articulados, extrapolava o âmbito regional, abria perspectivas mundiais e dava à política externa um lugar de destaque na vida nacional. O processo de universalização da política externa brasileira deu-se com a implementação da PEI, que representou ruptura no processo de definição dessa política. O objetivo da PEI era redirecionar a política externa, deslocando-a do eixo norte-americano, e inserindo-a em um contexto mais internacional. Ainda que se considerasse o espaço regional como campo natural de sua atuação, passa-se a cristalizar a percepção de que a presença hegemônica dos EUA impunha constrangimentos e que, em consequência, a saída seria a universalização, por meio da multiplicação de contatos internacionais e da diminuição das possibilidades de pressão hegemônica. Há, nesse sentido, uma distinção fundamental entre os governos de Jânio Quadros-João Goulart e o de JK: neste, a diplomacia hemisférica permanecia como questão essencial, mas com ênfase em tentativas de entendimento com os EUA, evitando confrontos diretos com Washington. Com Jânio, a faceta autonomista ganhou muita força, a exemplo de ações como a visita ao presidente da Iugoslávia, Josip Broz Tito, com acordos

comerciais, e a busca mais assertiva de aproximação a países como Cuba, República Popular da China (RPC) e União Soviética (URSS). Alguns autores, como Clodoaldo Bueno e Amado Cervo, entendem que esse afastamento em relação aos EUA significou um aspecto negativo da PEI, já que o Brasil não poderia simplesmente prescindir da colaboração norte-americana, e as relações com a URSS apresentavam poucas vantagens econômicas em virtude do pequeno volume do comércio bilateral.

O governo de João Goulart, por sua vez, foi marcado por conjuntura interna bastante instável desde o início, no contexto da renúncia de Jânio, enquanto Goulart estava em missão comercial na China. Apesar dessa instabilidade, também caracterizada pela adoção do sistema parlamentarista até o início de 1963 e pela alta rotação de ministros a frente do Itamaraty, a concepção da política externa se manteve uniforme, com continuidade dos temas centrais da PEI. A mudança em relação aos sete meses de Jânio foi a adoção de um sentido mais realista e profissional à PEI, inicialmente sob a liderança de Francisco Clementino de San Tiago Dantas, primeiro dos cinco ministros das Relações Exteriores de Goulart – os outros nomes foram: Afonso Arinos, Hermes Lima, Evandro Lins e Silva e João Augusto de Araújo Castro. Para San Tiago Dantas, uma das maiores preocupações da política externa brasileira dizia respeito à ampliação do mercado externo para os produtos brasileiros, o que induziu algumas mudanças, como a aproximação com os países do hemisfério e, ao mesmo tempo, a busca de parcerias novas, a exemplo da retomada das relações com a URSS.

b) Política Externa Independente (PEI)

i. Princípios gerais da PEI

PEI designa a política exterior brasileira durante as presidências de Jânio Quadros (1961) e de João Goulart (1961-1964), incluindo a fase parlamentarista, tomadas como uma unidade. Documentada em Mensagem Presidencial ao Congresso e em artigo para a *Foreign Affairs* (agosto de 1961)[118], sua concepção foi obra de Jânio e de Afonso Arinos de Melo Franco, continuada e aprofundada, após a renúncia do presidente, pelo Itamaraty, com destaque para os chanceleres San Tiago Dantas e Araújo Castro.

Em suma, é possível sintetizar os fundamentos da PEI como: mundialização das relações internacionais do Brasil, correspondendo ao alargamento de seus horizontes, que deixam de estar restritos às Américas e à Europa Ocidental; atuação isenta de compromissos ideológicos; ênfase na segmentação do mundo entre Norte-Sul e não Leste-Oeste; busca de novos mercados consumidores de exportações brasileiras; desejo de participação nas decisões internacionais; luta pelo desenvolvimento, pela paz e pelo desarmamento; adoção de posicionamento fortemente contrário à realização de experiências nucleares; adoção dos princípios da autodeterminação dos povos e da não intervenção.

[118] O presidente Jânio Quadros, pouco antes de sua renúncia em 25 de agosto de 1961, escreveu o artigo “Nova política externa do Brasil” para a revista *Foreign Affairs*. Em língua portuguesa, foi publicado pela Revista Brasileira de Política Internacional (n.16, p. 150-156, dez. 1961). Segundo o presidente, o Brasil estava ganhando força no cenário econômico mundial e apresentava elementos que indicavam a transformação do Brasil em uma potência econômica, como suas proporções continentais, equivalente a quase metade da América do Sul, sua proximidade em relação à África e a miscigenação de sua população, de raízes indígenas, europeias e africanas, que, à época, estava prestes a atingir a marca de 100 milhões de habitantes, além da rápida industrialização de algumas regiões do País: a intenção da PEI era proporcionar ao Brasil a posição a que este fazia jus no concerto das nações.

Entre êxitos e fracassos, a PEI inovou ao empregar políticas dirigidas para o mundo socialista, África e Ásia, sem descuidar do entorno, que teriam forte impacto na política doméstica e nas relações tradicionais com o mundo ocidental, sendo retomada em momentos futuros da política externa brasileira. Segundo Cervo, a PEI não foi um plano estratégico pré-concebido, mas uma atitude diante dos assuntos internacionais, caracterizada pelo pragmatismo, universalismo, independência, anti-imperialismo, anticolonialismo e ênfase no desenvolvimento e nas relações Norte-Sul.

ii. O pragmatismo na PEI

O pragmatismo pode ser entendido como uma premissa proposta no artigo de 1961, que substitui o idealismo, mesmo o fundado em valores importantes, na identificação dos interesses nacionais e na implementação da política externa, em prol da produção, comércio, prosperidade e bem-estar. Esse conceito enseja uma universalista e atenta à soberania política e econômica, traduzida na defesa do anticolonialismo, da autodeterminação dos povos e da não intervenção em assuntos internos, do desenvolvimentismo e da autonomia.

O objetivo interno precípuo era o desenvolvimento do País, o que também constituía elo de identidade com outros países e potenciais parceiros, especialmente do mundo em desenvolvimento. Jânio Quadros entendia que esses países constituíam excelentes destinos para os produtos brasileiros, cuja produção para além das necessidades internas, fomentada pelo crescimento industrial em JK, demandava abertura de novos mercados consumidores, enfatizando a possibilidade de instauração de maior aproximação também política, com vistas a uma complementaridade que reforçasse os esforços conjuntos de superação do subdesenvolvimento. Considerava-se o subdesenvolvimento como o principal desafio do mundo pós-guerra, o que exigiria, para o próprio interesse nacional, um esforço global voltado para a aceleração da taxa de crescimento econômico das nações subdesenvolvidas. A preocupação era ainda maior devido à contínua ampliação da discrepância dos graus de riqueza entre os povos. Desse modo, o Brasil advogava não só a necessidade de uma revisão radical da então atual estrutura institucional do comércio internacional, mas também a liquidação das colônias remanescentes e a validade da Declaração de Outorga da Independência aos Países e Povos Coloniais, aprovada pela Organização das Nações Unidas (ONU), em 1960, em que se condenavam os colonialismos de qualquer tipo e se apoiavam os processos de descolonização.

iii. O lugar do Brasil no mundo segundo a PEI

Em seu artigo para a *Foreign Affairs*, Jânio afirma categoricamente o pertencimento do Brasil ao hemisfério ocidental, cujas evidências seriam os valores democráticos em âmbito político e social e a “coexistência racial”. Repudia, contudo, a limitação da política externa brasileira a essa premissa, pois haveria outros pontos de contato do Brasil com o mundo, cujas oportunidades de ganhos o Brasil não pode recusar. O contato com países latino-americanos e afro-asiáticos, portanto, seria a luta contra o subdesenvolvimento, fundamento da relação Sul-Sul. Nesse esforço, inclui-se a luta pela liberdade econômica (desenvolvimento) e política (soberania nacional e rejeição do colonialismo) dentro do próprio bloco ocidental.

Esses princípios explicam o posicionamento do Brasil nos temas da nacionalização dos lucros e da encampação de empresas, que motivariam a visita de Robert Kennedy e o Acordo Dantas-Bell. Igualmente, o Brasil se esforçou na defesa dos produtos primários e do

desenvolvimento, resultando em repercussões duradouras, como sua atuação na Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC, 1960) e na Associação Latino-Americana de Integração (ALADI, 1980), na UNCTAD (Carta de Alta Gracia, dos países latino-americanos, e G77) e a tese da segurança econômica coletiva.

iv. A autodeterminação e a não intervenção na PEI

O artigo aponta o caso cubano como uma crise continental que exemplifica o conteúdo prático dos princípios da autodeterminação e da não intervenção, apontando-se os efeitos nefastos dos preconceitos ideológicos das democracias capitalistas e consequentes ações intervencionistas. O pertencimento ao hemisfério ocidental, por exemplo, foi reafirmado na Declaração de Uruguaiana (1961), ao mesmo tempo que o desenvolvimentismo e o pragmatismo impulsionavam uma estratégia independente do americanismo.

Essa concepção fundamentou o posicionamento do Brasil na VIII Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores (1962), marcada pela abstenção dos *outer six*, em gesto de oposição à proposta norte-americana de exclusão de Cuba do sistema interamericano.

v. O anticolonialismo e o anti-imperialismo na PEI

Os princípios do anticolonialismo e anti-imperialismo são apresentados mediante a nova política para a África: fundada na compreensão culturalista de raízes étnicas comuns e na concepção freyriana de ausência de preconceito racial no País, o Brasil se apresenta como exemplo para a África e elo entre esse continente e o Ocidente, considerando um erro o apoio anterior ao colonialismo europeu, condenando-o por motivos pragmáticos. Esses princípios resultaram na criação do Grupo de Trabalho para a África[119] no Itamaraty e do Instituto Brasileiro de Estudos Afro-Asiáticos (IBEAA)[120], na inclusão de capítulo específico nos relatórios anuais do ministério (1961), na troca de visitas, na "euforia africanista", na exposição no navio Custódio de Mello. Em 1961, foram abertas três embaixadas: Acra (Gana), Dacar (Senegal) e Lagos (Nigéria). Segundo Mariana Schlickmann, "a escolha desses locais pautou-se em uma perspectiva estratégica, tendo em vista que Dacar, no Senegal, era um grande centro intelectual e exercia influência em toda a África de colonização francesa. Já a Nigéria, país mais populoso e rico em recursos naturais, era idealizado pelo governo como um futuro parceiro comercial. Por sua vez, Gana consistia em centro estratégico na África Ocidental, detentora de grande expressão política e maior exportadora de cacau do mundo". Dentre essas, em Acra foi aberta a primeira embaixada na África Subsaariana, chefiada pelo escritor negro nomeado embaixador: Raimundo de Souza Dantas[121].

A PEI tinha como uma de suas diretrizes "o reconhecimento e atribuição da devida importância aos interesses e aspirações comuns ao Brasil e às nações da África e da Ásia". Na *Foreign Affairs*, Jânio escreveu que "o grau de intimidade das relações do Brasil com os países vizinhos do continente e com as nações afro-asiáticas, embora baseado em motivos diferentes, tende para o mesmo fim. Entre estes, na maioria dos casos, estão motivos históricos, geográficos

[119] O Grupo de Trabalho para a África foi criado em 1961 para estudar a abertura de missões diplomáticas e repartições consulares no continente e propor medidas para desenvolver as relações econômicas, comerciais e culturais.

[120] O Instituto Brasileiro de Estudos Afro-Asiáticos (IBEAA) foi criado em 1961, subordinado à Presidência da República, como centro de altos estudos destinados a incrementar as relações do Brasil com o mundo afro-asiático.

[121] Raymundo de Sousa Dantas (1965) relatou sua experiência como embaixador no livro *África Difícil: Missão Condenada – Diário*, obra em que descreveu as dificuldades enfrentadas, o racismo do Itamaraty e o abandono sofrido pela Embaixada.

e culturais. O fato comum a todos eles é o de que nossa situação econômica coincide com o dever de formar uma frente unida na batalha contra o subdesenvolvimento e todas as formas de opressão. (...) Não sendo membro de bloco algum, nem mesmo do bloco neutralista, preservamos nossa liberdade absoluta de tomar nossas próprias decisões em casos específicos e à luz de sugestões pacíficas em consonância com nossa natureza e história. Um grupo de nações, especialmente da Ásia, tem também o cuidado de permanecer à margem de qualquer choque de interesses, que são invariavelmente os das grandes potências e não necessariamente os de nosso País, quanto mais da paz mundial. (...) As possibilidades de relações comerciais entre o Brasil e o Oriente são praticamente "terra incógnita". Mesmo no caso do Japão, ao qual estamos ligados por tantos laços, nossas relações comerciais estão longe de ser completas. A China, Coréia, Indonésia, Índia, Ceilão e todo o sudoeste da Ásia abrem espaço para o desenvolvimento de nossa produção e empreendimentos comerciais, que nem a distância nem os problemas políticos podem desencorajar".

Ainda em 1961, o Brasil enviou observador (Araújo Castro e Afrânio de Melo Franco Filho, respectivamente) tanto à conferência preparatória quanto à de lançamento do Movimento dos Países Não Alinhados (MNA), no Cairo e em Belgrado.

Nesse contexto, Ricupero destaca a ideia de contradição – ao singularizar abstenções na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), em 1961 e 1962, em resoluções sobre colônias portuguesas e *apartheid* sul-africano, e votou a favor no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), em 1963, nas resoluções 180 e 183 – e diferenças de percepções entre Quadros/Arinos e Goulart/Dantas. Apesar do recuo em 1964 quanto à África portuguesa, as relações com os demais países foram aprofundadas. O impasse português seria progressivamente superado a partir do governo Médici, repercutindo na redefinição das relações com Portugal desde 1972 até a atual fase de maturidade nas relações, que possibilitou a criação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP, 1996).

vi. O universalismo na PEI

O universalismo se baseia na ausência de obrigações internacionais de defesa do Brasil para além do sistema interamericano, conforme o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), o que o habilita a manter a neutralidade na disputa Leste-Oeste e a posicionar-se de acordo com suas convicções caso a caso. O *status* de mero observador no MNA é evidência disso. Trata-se de crítica incisiva à bipolaridade, considerada como fator de constrangimento das possibilidades de desenvolvimento, pois implicava um desvio de recursos para manutenção de capacidades militares e inviabilizava seu direcionamento para atividades produtivas. Procurou-se negar a existência de fronteiras ideológicas e incentivar a multiplicação de parcerias. O conceito de autonomia apregoado se refere exatamente à perspectiva de não enquadramento às diretrizes ideológicas da Guerra Fria e negação do diferendo Leste-Oeste, pois uma vez localizado no campo de hegemonia de uma das superpotências, o Brasil tinha limites impostos às suas ações diplomáticas. Uma das maneiras de ampliar sua autonomia seria, portanto, afastar-se do campo hegemônico, por meio da universalização da política externa. A PEI defendia que a diplomacia deveria passar a refletir o interesse nacional brasileiro em vez de uma diplomacia alinhada a interesses alheios, uma política externa determinada de acordo com os interesses nacionais, formulada de dentro para fora, e não de fora para dentro.

Como consequência, a PEI implica, por um lado, ações pela paz e pelo relaxamento das tensões no sistema internacional – demonstradas na crise dos mísseis (Missão Albino, outubro de

1962), na Conferência do Desarmamento (1962) e no Discurso dos 3Ds (1963). Ademais, o apoio à Declaração sobre Desnuclearização da América Latina (1963) desembocaria no sistema de Tlatelolco (1967). No médio e longo prazo, esses princípios fundamentaram não apenas a tese do congelamento do poder mundial e a não assinatura do Tratado de Não Proliferação das Armas Nucleares (TNP, 1968), mas também se expressam na atual atuação no âmbito do Coalizão da Nova Agenda pelo desarmamento efetivo e a promoção do Tratado para a Proibição das Armas Nucleares (TPAN, 2017).

Ao mesmo tempo, o universalismo significaria manter relações com todas as nações, a despeito das distâncias físicas ou políticas. Nessa lógica, foram organizadas as missões comerciais à URSS (Paulo Leão de Moura), à RPC (João Goulart) e ao Leste Europeu (João Dantas). Como resultados, abriram-se novos postos, retomaram-se as relações diplomáticas com URSS (1961) e criou-se a COLESTE (1962). Essa busca de relações universais seria aprofundada no longo prazo, sem retrocessos, apesar dos casos de Cuba (relações retomadas em 1985) e da RPC (relações retomadas em 1974; para mais detalhes sobre esse episódio, ver subseção específica na seção sobre o governo Geisel deste tópico). Em 1962, o Brasil assinou acordo de cooperação técnica com Israel. Em 1963, houve pressão israelense em favor da mudança da embaixada brasileira para Jerusalém.

vii. Os obstáculos à PEI

Segundo Ricupero, a demora de sua compreensão e seu menor êxito prático são tributários de seu pioneirismo e do contexto interno e externo. Para Fonseca, tratou-se da primeira articulação da política externa brasileira de “busca da liberdade pela via da universalização”, que é a multiplicação de contatos internacionais, reduzindo a pressão hegemônica. O obstáculo ao universalismo era sistêmico e impedia o sucesso da busca da autonomia, cuja estratégia de diversificação baseava-se na identidade Norte-Sul para a superar a dicotomia Leste-Oeste. Havia, contudo, hiato entre teoria e prática, que só seria superado pelo Pragmatismo Responsável e Ecumênico (PRE) do governo Geisel. Para uma visão mais detalhada a respeito do PRE e sua relação com a PEI, ver subseção específica na seção sobre o governo Geisel deste tópico.

viii. Repúdio e resgate da PEI

Nesse “universalismo possível”, os fatores internos que explicam a PEI de Quadros teriam sido as suas inclinações pessoais (legitimidade política fundada em um governo com o povo) e o *slogan* de inovação. Em Goulart, o fator interno preponderante seria o ideário reformista, cuja projeção externa seria uma política autonomista, dirigida menos pelo presidente, mas, sobretudo, pelo Itamaraty, consolidada por San Tiago Dantas e Araújo Castro e a formação de novos quadros. Efetivamente, representou atualização necessária de paradigmas das relações internacionais da República Federativa do Brasil, comprovado pelo resgate posterior e atual constitucionalização (Art. 4º: I, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX e parágrafo único), apesar do repúdio imediato em 1964. Para análises a respeito do resgate de princípios da PEI no governo Geisel, ver o item sobre essa última política na seção sobre esse último governo mais adiante neste tópico; e nos governos Lula, ver subseção específica na seção sobre esses últimos governos também mais adiante neste tópico.

c) Relações com os Estados Unidos

Sob Jânio Quadros, o termo utilizado para definição da dinâmica da relação era "sincera colaboração". Logo após o início do mandato, Moreira Sales foi a Washington como enviado especial para a renegociação da dívida brasileira com EUA e Fundo Monetário Internacional (FMI). Em março de 1961, o chefe da força-tarefa para assuntos latino-americanos do governo John Kennedy, Adolf Berle Jr., visitou o Brasil, com a intenção precípua de buscar apoio para a contenção da recém-comunista Cuba, mas teve resposta negativa brasileira. Também em março, viria a proposta dos EUA da Aliança para o Progresso (AP), que envolvia estabilização das economias do hemisfério, investimentos e assistência técnica, integração econômica, estabilização dos mercados e, por fim, financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Quanto à ideia da AP, o Brasil mostrou inclinação a apoiá-la, desde que a iniciativa não fosse um entrave ao desenvolvimentismo. O Brasil adotava forma de "neutralismo tático" com os EUA, buscando a maximização dos ganhos, mas os recursos da AP só seriam destinados para "governos responsáveis", o que levaria o Brasil a diversificar fontes de financiamento na Europa e laços internacionais, inclusive com o bloco socialista. Após a má repercussão da visita de Berle, o secretário de Estado dos EUA, Douglas Dillon, visitou o Brasil em abril, sendo discutidos empréstimos dos EUA; em julho, Celso Furtado, diretor da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), pede ajuda a Kennedy, mas recebe em troca promessas que não viriam a ser cumpridas.

Sob João Goulart, as relações com os EUA adotaram contornos complexos e marcados por hostilidades em âmbito doméstico e iniciativas de desestabilização por parte de integrantes do governo norte-americano. As relações foram bastante instáveis, com um dos marcos iniciais ocorrendo no Rio Grande do Sul, com a encampação de empresas norte-americanas entre 1959 e 1962 pelo governo estadual de Leonel Brizola. O então embaixador dos EUA no Brasil, Lincoln Gordon, buscou contato com San Tiago Dantas a respeito de indenizações. Em abril de 1962, Goulart visitou John Kennedy, expressando no encontro o desejo de manter relações "exatas, convenientes e necessárias". A indenização "justa e prévia" feita por decreto pelo governo gaúcho provocou protestos da parte do governo dos EUA, cujo Congresso, em represália, aprovou a Emenda Hickenlooper, em 1963, que determinava a suspensão de qualquer ajuda aos países que desapropriassem bens norte-americanos sem "indenização imediata, adequada e efetiva".

Em fevereiro de 1962, Robert Kennedy esteve no Brasil, em encontro cujas pautas englobaram a infiltração da esquerda no hemisfério, debates sobre atividades paradiplomáticas, em especial com Carlos Lacerda e Adhemar de Barros, governadores dos estados da Guanabara e de São Paulo. Também foram debatidos a dívida brasileira e a crise cubana. Foi firmado no período o Acordo Bell-Dantas, que previa o financiamento do Plano Trienal, condicionado à adoção de políticas contra a inflação e a redução do déficit orçamentário, além de controle dos créditos do Banco do Brasil. Com o descumprimento das exigências econômicas do Acordo Bell-Dantas, haveria o recrudescimento do processo de apoio de Washington a setores interessados na queda do governo de Goulart.

Desde 1961, intensificou-se o financiamento de propaganda ideológica, por meio de instituições como IPES e IBAD. Desde 1963, o adido militar dos EUA, Vernon Walters, coordenou atividades voltadas à desestabilização do governo brasileiro. Em 1964, após a promulgação da lei de remessa de lucros, as ações de Lincoln Gordon tornaram-se ostensivamente conspiratórias. Nos estertores do governo de João Goulart, em nota publicada no New York Times, o governo dos EUA declara não se opor a golpes militares na América Latina. No contexto do

golpe de 1964, houve a mobilização de força-tarefa da Marinha dos EUA para o Atlântico Sul, por meio da Operação Brother Sam, que não precisou entrar em ação, pois a deposição de Goulart transcorreu de forma pacífica.

d) Questão cubana

Tensões já surgiram em março de 1960, quando o então candidato presidencial Jânio esteve em Havana, conhecendo Fidel Castro, seu irmão Raúl e Ernesto "Che" Guevara. Em carta a Fidel, Jânio tece críticas ao imperialismo, pede para que Cuba abandone a influência da URSS, e deixa clara a posição brasileira contrária a qualquer hipótese de intervenção. As tensões se exacerbaram após a condecoração de Che Guevara com a Grã-Cruz da Ordem do Cruzeiro do Sul, logo após o lançamento da Carta da AP, em reunião do Conselho Econômico e Social Interamericano, em agosto de 1961; a condecoração não foi comunicada antes nem ao chanceler Arinos nem ao Itamaraty.

Quando do episódio da invasão da Baía dos Porcos, em abril de 1961, o Brasil expressou "profunda apreensão". Votou a favor de resolução intitulada "*Complaint by the Revolutionary Government of Cuba regarding the various plans of aggression and acts of intervention being executed by the Government of the United States of America against the Republic of Cuba, constituting a manifest violation of its territorial integrity, sovereignty and independence, and a clear threat to international peace and security*", adotada dias depois na AGNU, cujo texto foi bastante modificada para atender aos interesses dos EUA, o que ensejou voto contrário de Cuba.

Já no governo de Goulart, a questão cubana assumira posição central no debate nacional, sobretudo após Fidel declarar-se marxista-leninista em novembro de 1961. Em manifesto publicado em janeiro de 1962, ex-chanceleres demandaram a expulsão de Cuba da OEA. Na reunião preparatória de Punta del Este, em 12 de janeiro de 1962, após desrespeito por Cuba à Declaração de Santiago, o Brasil posicionou-se contra o intervencionismo, com San Tiago Dantas condenando sanções econômicas a Havana e não recomendando ruptura de relações. Na Reunião de Consulta de Punta del Este, no dia 23 de janeiro, o Brasil foi um dos seis países que declararam abstenção na votação que definiu a exclusão de Cuba do sistema interamericano (o *outer six*)[122].

Em outubro de 1962, durante a crise dos mísseis, os EUA convocam o TIAR e defendem o bloqueio de Cuba. O Brasil declarou-se favorável ao bloqueio, mas posicionou-se contrário à intervenção, ao passo que a Argentina, por exemplo, apoiou a medida de forma irrestrita. No final de outubro, o Brasil enviou o chefe da Casa Militar, general Albino Silva, para mediar a crise dos mísseis. O Brasil era contrário ao embargo econômico, mas favorável à expulsão de Cuba da Junta Interamericana de Defesa (sob o argumento de que o comunismo seria ameaça ao sistema hemisférico).

e) Relações com a Argentina

Durante o início dos anos 1960, há estreitamento das relações entre Brasil e Argentina. Parte desse estreitamente se deve à abordagem da PEI, além da convergência de perspectivas entre os mandatários dos dois países. O exemplo mais evidente dessa concertação foi o encontro entre Jânio e Frondizi em Uruguaiana, em abril de 1961. O encontro representou inflexão na relação bilateral: Jânio Quadros e Arturo Frondizi buscavam superar a rivalidade entre os países,

[122] No caso argentino, a pressão interna foi tão intensa que o país rompeu relações diplomáticas com Cuba em 8 de fevereiro e, mesmo cedendo desse modo aos militares, o presidente Frondizi foi deposto em 29 de março de 1962.

construindo confiança; definiu-se a retirada de tropas das fronteiras; adotou-se a Declaração de Uruguaiana, em que os dois países afirmam orientar suas políticas internacionais em função de sua condição sul-americana, conforme essência ocidental e cristã de suas nacionalidades e também conforme suas responsabilidades continentais, defendem a democracia representativa, fazem referência à OPA e manifestam apoio à AP; e foi firmado pelos chanceleres o Convênio de Amizade e Consulta, com mecanismo de consulta permanente de âmbito bilateral, uma inovação na relação. Dentro do "espírito de Uruguaiana", firmaram-se, ainda, Declaração Econômica e Declaração sobre Intercâmbio Cultural, e os países mantiveram o apoio à ALALC. Frondizi não acolheu, entretanto, proposta de Jânio de formação de bloco neutralista no Cone Sul.

O chamado "Espírito de Uruguaiana" seria mantido com João Goulart. Em setembro de 1961, encontro presidencial levaria à declaração conjunta. Dois meses depois, os chanceleres adotaram a "Declaração Cárcano-San Tiago Dantas". Em 1962, os dois países convergiram quanto à questão cubana, tendo tanto Brasil quanto Argentina se posicionado pela abstenção na votação que definiria a exclusão de Cuba na OEA, integrando o chamado *outer six*. Além disso, houve importância conferida ao MNA: a Argentina virá a aderir ao grupo nos anos 1970, ao passo que o Brasil, embora não o tenha feito, se manteve como observador.

O "Espírito de Uruguaiana", contudo, não sobreviveria por muito tempo, com novo golpe na Argentina, que depôs Frondizi em março de 1962. Em seu lugar, assumiria o então presidente do Senado, José María Guido, em conjuntura política crítica, no qual o governo estava sob tutela das Forças Armadas. Assim, a Argentina voltaria a alinhar-se com os EUA, em um contexto no qual a Guerra Fria escalava no hemisfério, por conta da Crise dos Mísseis em Cuba. Nessa crise, a Argentina condenou Havana e enviou navios para a quarentena que se estabeleceu. Ademais, deu apoio à intervenção na República Dominicana. Mesmo dentro da caserna havia hostilidades internas, e o país convulsionava em sua política doméstica.

f) Relações com o Paraguai

Com o Paraguai, viriam à tona problemas de fronteira, no contexto da publicação do estudo preliminar acerca do aproveitamento de Sete Quedas iniciado com JK. Em 19 de setembro de 1962, em nota diplomática ao governo paraguaio, o Brasil declarou formalmente que reivindicava soberania absoluta sobre a região do Salto das Sete Quedas. Em 19 de janeiro de 1964, porém, após Stroessner reunir-se com João Goulart, foi anunciada Comissão Mista para investigar a exploração do potencial hidrelétrico, sem qualquer menção à disputa de soberania.

g) Relações com a América Latina

O Brasil rompeu relações diplomáticas com a República Dominicana em 1961, com base em recomendação de reunião de consulta dos chanceleres americanos, no contexto de tentativa de golpe dominicano contra o governo da Venezuela. Em abril de 1962, Goulart visita o México e, no mesmo mês do ano seguinte, o Chile, com pautas relacionadas à preservação de autonomia política e econômica e defesa de não intervenção e autodeterminação. Durante a PEI, afirma-se compromisso com o desarmamento no processo que levaria a Tlatelolco, entre Brasil, Bolívia, Chile, Equador e México: o propósito seria um acordo multilateral contrário ao uso de armas nucleares.

h) Relações com o Leste Europeu e o Bloco Socialista

Em 1961, o Brasil restabeleceu relações diplomáticas com a Hungria e a Romênia, e foram criadas legações na Bulgária e na Albânia. San Tiago Dantas visitou a Polônia em 1962.

Em abril de 1961, missão de João Dantas ao Leste Europeu rendeu ao Brasil acordos comerciais com Hungria, Alemanha Oriental (RDA), Romênia, Albânia, Iugoslávia e Bulgária. A aproximação com a RDA causou problemas com a Alemanha Ocidental (RFA) – segundo a Doutrina Hallstein, a RFA seria a representante exclusiva alemã nas relações internacionais. Em dezembro de 1962, foi criada a COLESTE, que institucionalizaria a aproximação do Brasil com o Leste Europeu e o bloco socialista.

Quanto à URSS, ocorreu a missão comercial de Paulo Leão Moura a Moscou em 1961. Em julho daquele ano, o cosmonauta soviético Yuri Gagarin visitou o Brasil, onde foi condecorado por Jânio. Entendimentos entre San Tiago Dantas e Viktor Azov levariam ao restabelecimento das relações diplomáticas em novembro de 1961, sendo Vasco Leitão da Cunha nomeado embaixador. Em abril de 1963, os países firmaram novo acordo comercial: o Brasil receberia petróleo, aviões e tratores em troca de manufaturas, filmes e sucos de fruta.

Com a Iugoslávia, o Brasil receberia a visita de Tito em setembro de 1963. Na ocasião, Goulart declarou deplorar a existência de dois blocos e reiterou a defesa brasileira da paz mundial, sugerindo a ideia de segurança econômica coletiva.

i) Relações com a França e com países europeus

Logo após o início do mandato de Jânio, Roberto Campos viajou à Europa Ocidental como enviado especial para a renegociação da dívida brasileira com oito países europeus.

O principal episódio das relações entre Brasil e França no período da PEI foi a Guerra das Lagostas. No início de 1961, embarcações francesas receberam autorização para realizar pesquisas sobre lagostas próximas do litoral brasileiro. Fiscalização da Marinha do Brasil identificou que as embarcações estariam pescando o crustáceo, o que ensejou a não renovação da autorização e a expulsão das embarcações. Ao longo de 1962, Brasil e França debateram a natureza jurídica da questão. O Brasil alegava que as lagostas habitavam a zona econômica exclusiva do Brasil, enquanto a França alegava que estava praticando pesca em alto-mar. Os problemas se intensificaram em janeiro de 1963, com a detenção de navios franceses acusados de pesca ilegal em águas territoriais no litoral nordestino, liberados após conversas entre Goulart e Charles de Gaulle. No mês seguinte, contratorpedeiro francês ruma à costa brasileira, o que gera reclamação do ministro da Marinha e retorno do embaixador francês à Paris. As tensões perduraram até janeiro de 1964, mas o episódio só chegaria ao fim em dezembro, já no governo de Castello Branco, quando os dois governos acordaram a exploração de lagosta por navios franceses, com limitações de quantidade e tempo.

j) Relações com a Ásia

Em 1961, é assinado acordo bilateral econômico entre Brasil e Indonésia. Em 1963, é assinado acordo de comércio com a Coreia do Sul e se dá início a imigração coreana ao Brasil, um ano após abertura de embaixada no País.

Sobre a China, o Brasil, a despeito de manter reconhecimento da República da China, em Taiwan, procurou reaproximar-se da RPC, na China continental. No início do governo Jânio

Quadros, foi anunciada decisão de modificar a orientação do Brasil na ONU e apoiar na XVI AGNU (1961) a inclusão na agenda de debates de proposta relativa à representação da RPC. Como esforço de estreitar relações e alargar parcerias comerciais, seguiu-se a visita do vice-presidente João Goulart a Pequim (agosto de 1961), que retribuiria missão comercial chinesa do primeiro semestre daquele ano. Na ocasião, Goulart chegou a propor ao governo chinês o estabelecimento de uma representação comercial permanente em cada país. Além disso, foi assinado acordo interbancário, o que levou à vinda de uma missão comercial em 1962. Em 1963, dá-se autorização para a abertura de escritório comercial chinês no Brasil.

Apesar dessas iniciativas, ainda em 1961, o Brasil votou favoravelmente à Resolução da AGNU 1668, que notou séria divergência entre os membros e decidiu que qualquer proposta sobre a representação da China na ONU teria caráter de "questão importante", o que ensejou que qualquer proposta de reconhecimento de um ou outro governo demandaria dois terços de votos para ser aprovada, e, no final de 1962, é assinado acordo de comércio com Taiwan.

k) Atuação diplomática na ONU

Na XV AGNU, que se encerrou em 1961, o Brasil se absteve de votar a favor de comitê para investigar a questão de Angola, dentro do colonialismo português (A/RES/1603(XV)); no caso do assassinato do congolês Patrice Lumumba, o Brasil condenou o episódio.

Durante o governo de Goulart, o Brasil discutiu a questão de Goa e a questão de Angola na XVII AGNU, em 1962. Na AGNU de 1963, o chanceler Araújo Castro proferiu o histórico discurso dos 3Ds (desarmamento, desenvolvimento e descolonização). A agenda para 1964 envolvia engajamento com a criação da UNCTAD. Para o Brasil, a ONU deveria pensar a questão do desenvolvimento, no marco da polarização Norte-Sul. Araújo Castro também preconizava o engajamento dos subdesenvolvidos e a ideia de formação de uma frente unida na busca de uma "nova era de comércio global".

VI. Governo Humberto de Alencar Castello Branco (1964-1967)

a) Continuidades das políticas de Dutra e Café Filho

As políticas econômica e externa de Castello Branco são tributárias das conduzidas por Dutra e Café Filho (ver seções respectivas neste tópico). Entre as coincidências, estão a política econômica liberal levada a cabo pela proximidade intelectual e ideológica entre Eugênio Gudin Filho e Octavio Gouveia de Bulhões, ministros da Fazenda de Café Filho e de Castello Branco, respectivamente; a busca pela autonomia na área nuclear, como denotam a cooperação nuclear desenvolvida com os Estados Unidos (EUA) nos governos Café Filho e Castello Branco e o interesse do governo Castello Branco em resguardar direitos e margem de manobra para programa nuclear com fins pacíficos nas negociações do Tratado de Tlatelolco; a postura em prol do desenvolvimento nas negociações comerciais internacionais, durante a Conferência de Havana, em 1947-1948, e no interior do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), notadamente na parte IV, em 1964; ou a defesa da segurança coletiva hemisférica, como fica evidente na assinatura do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) em 1947, seguida da criação da Organização dos Estados Americanos em 1948, e na participação (liderança) brasileira na Força Interamericana de Paz (FIP), em 1965. A Escola Superior de Guerra (ESG), base da Doutrina de Segurança Nacional implementada por Castello, foi criada com Dutra, em 1949. Exemplos de "universalismo inevitável" (Cervo e Bueno, ver subseção seguinte a respeito) também podem ser encontrados nos governos Dutra e Café Filho, como a defesa ativa de medidas especiais em favor do desenvolvimento nas reuniões preliminares em Genebra e na Conferência de Havana em 1948 e o envio de observador para a Conferência de Bandung em 1955.

Houve, no entanto, divergências entre algumas diretrizes desses três governos, como, por exemplo, o rompimento de relações diplomáticas com a União Soviética (URSS) no governo Dutra, as quais foram retomadas pela Política Externa Independente (PEI) e não foram novamente rompidas com Castello Branco; ou a frustração que se abate sobre a segunda metade do governo Dutra em suas relações com os EUA, que não se repete do ponto de vista da retórica da política externa brasileira nos períodos seguintes.

b) Postura diante da PEI

Entre as características da PEI que foram ressignificadas ou questionadas durante a assunção do governo Castello Branco, destacam-se: a política "neutralista"; a "ruptura" de laços afetivos com Portugal e com o Ocidente em nome do anticolonialismo; o afastamento dos EUA; e a estatização e o nacionalismo econômico exacerbados, que afugentavam o capital estrangeiro e prejudicavam o livre mercado.

c) Princípios que nortearam a política externa de Castello Branco

Conceitos de natureza principiológica e geopolítica nortearam a política externa do período, como interdependência, bipolaridade, ocidentalismo, fronteiras ideológicas, círculos concêntricos, soberania nacional, segurança coletiva e segurança nacional. A noção de interdependência guarda relação com a aceitação dos limites reais ao exercício da soberania do Brasil e com a ideia de que o alinhamento automático com os EUA era considerado a única saída factível para que se garantisse a independência nacional diante da percebida ameaça comunista. A

noção de bipolaridade diz respeito ao mundo constituído de duas ordens: uma encabeçada pelos EUA, capitalista e ocidental; a outra liderada pela URSS, comunista e concebida, pelo bloco rival, como ameaça. Segundo a noção de ocidentalismo, o País se reconhecia como partícipe do mundo ocidental e valia-se de modelos democráticos para o seu desenvolvimento. A concepção de fronteiras ideológicas, constante no escrito "Geopolítica e geoestratégia", do general Golbery do Couto e Silva, separava o mundo em moldes assemelhados aos da noção de bipolaridade, com os EUA e o Ocidente separados do mundo comunista, enquanto África, partes do Oriente Médio e Ásia eram associados ou neutros. A teoria dos círculos concêntricos, idealizada por Golbery, mostra a importância dada aos temas de política externa, categorizando-a em níveis, mas sem um fator de exclusão entre elas: o nível mais importante é o nacional (e seu entorno, como a bacia do Prata e a América Latina, de maneira mais geral), em que o governo busca garantir a segurança do Estado; no nível médio, a região (hemisfério ocidental) passa a ter certa prioridade na agenda militar; e, em nível mais baixo, encontram-se as prioridades mundiais, principalmente no que diz respeito à contenção do comunismo. A ideia de soberania nacional envolve a presença de total autonomia, controle, domínio e poderio dentro das linhas que delimitam o território do País. Apostava-se na ideia de uma "segurança hemisférica coletiva" por meio do sistema interamericano, na forma da Organização dos Estados Americanos (OEA) e do TIAR, por exemplo, o que significava a aliança com os Estados Unidos para fazer frente às ameaças à segurança, em especial a infiltração comunista no continente. Ainda acerca da noção de segurança coletiva, haveria a necessidade de superar desigualdades em um mundo em que cada vez mais se acentuava o contraste entre a riqueza e a pobreza de muitos. A concepção de segurança nacional, segundo Golbery, significa a destruição de possíveis ameaças à rotina da sociedade, ao funcionamento do Estado e à vida dos governantes; essa ideia se aplicaria à política externa, dentro da qual todas as medidas visavam à manutenção da segurança do Estado brasileiro.

São exemplos de iniciativas de política externa alinhadas com essa base principiológica: o rompimento de relações com Cuba, em 1964; a participação (e a liderança) na FIP na República Dominicana, em 1965; as iniciativas de abertura e de liberalização econômica e de promoção do desenvolvimento associado dependente; e a recusa inicial de assinar os Pactos de Direitos Humanos (1966) e o Tratado de Tlatelolco (1967). Apesar de a América Latina não ter recebido grande atenção, destacam-se, dentro da lógica de fronteiras ideológicas e segurança (econômica) coletiva[123], as relações com o Paraguai (Ponte da Amizade, inaugurada em 1965, e Ata das Cataratas, de 1966). Houve rompimento ou ameaça de rompimento de relações com Venezuela, México e Uruguai. Por outro lado, o Brasil não enviou tropas ao Vietnã.

d) "Passo fora da cadência"

A política externa do período Castello Branco foi caracterizada como um "passo fora da cadência", uma vez que, nos governos posteriores, muitas das bases da PEI foram retomadas, em razão, principalmente, de imperativos sistêmicos. A tentativa de repetir estratégias ou posturas de momentos anteriores, como as dos governos Dutra e Café Filho, esbarrava em alterações do sistema internacional, o qual já não era mais o mesmo do imediato pós-Segunda Guerra Mundial. EUA e URSS já viviam um momento de *détente*, a Europa Ocidental e o Japão já estavam em processo de recuperação, e o anticolonialismo e a descolonização alteravam o balanço de forças.

[123] Tese defendida pelo governo brasileiro na UNCTAD, como elucidado na subseção sobre universalismo inevitável.

e) Universalismo inevitável

A despeito da postura alinhada ou interdependente em relação aos EUA, como afirmam Cervo e Bueno, o governo Castello Branco tem traços de “universalismo inevitável”, como a manutenção da defesa do tema do desenvolvimento em negociações multilaterais, as relações com o bloco socialista e os contatos com a África subsaariana. O “universalismo inevitável” é a grande prova das restrições que sofria o governo Castello Branco para implementar a política externa nos parâmetros que pretendia.

De acordo com Cervo e Bueno, a primeira das três direções em que se orientou o realismo universalista do período foi “a atuação do Brasil nos órgãos multilaterais não regionais”, como na Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, na sigla em inglês), no GATT, na Conferência do Desarmamento e na Organização das Nações Unidas (ONU). Salientam-se a continuidade da participação brasileira na I UNCTAD, quando da transição de governo no País em 1964, a fundação, no mesmo ano, do G75, que viria a tornar-se rapidamente o G77, e a atuação em coordenação com o Grupo dos Latino-americanos (GRULA). Na UNCTAD, o governo brasileiro defendeu a tese de “segurança econômica coletiva”. No GATT, destacam-se a oposição brasileira ao Acordo de Têxteis e à doutrina do *market disruption*, que era o argumento utilizado pelos países desenvolvidos para adotarem medidas protecionistas em setores específicos, e a defesa da inclusão da parte IV (comércio e desenvolvimento). O Brasil também participou ativamente das sessões da Conferência do Desarmamento, advogando em favor de ações efetivas das potências nucleares para o desarmamento e o estabelecimento de fundo para captar recursos para o desenvolvimento. Buscou-se autonomia nas negociações na área nuclear, por exemplo, para a concretização do Tratado de Tlatelolco. Também no âmbito multilateral, o Brasil cede observadores militares ao Grupo de Observadores Militares das Nações Unidas para Índia e Paquistão (UNMOGIP, na sigla em inglês), porém, recusa-se a assinar os Pactos de Direitos Humanos de 1966.

A segunda direção do “universalismo inevitável” foi “a investida para os países socialistas”. Apesar do estremecimento inicial, o Brasil passou a atuar com o intuito de transformar as relações comerciais em relações verdadeiramente econômicas, por meio da reconvocação de comissões mistas e da reativação do Grupo de Coordenação de Comércio com os Países Socialistas da Europa Oriental – COLESTE (criado em 1962, passa a chamar-se Comissão de Comércio com a Europa Oriental em 1968). Ademais, não se promoveu rompimento de relações com a URSS, apenas com Cuba (1964), conhecida como “o problema dentro do hemisfério”, país com o qual as relações diplomáticas apenas seriam retomadas após a democratização. O principal destaque do período foi a missão do então ministro do Planejamento, Roberto Campos, a Moscou, em setembro de 1965, seguida, em novembro do mesmo ano, da primeira reunião da comissão mista bilateral prevista em acordo de 1963. Missão brasileira foi à Iugoslávia em 1996. Por outro lado, foi expulsa missão comercial chinesa.

Finalmente, ainda de acordo com Cervo e Bueno, a terceira direção dizia respeito aos “contatos com a África subsaárica”. A política externa brasileira para a África no período desdobrou-se na aproximação com as delegações do Terceiro Mundo nos órgãos multilaterais, com condenação – ao menos retórica – do colonialismo e do *apartheid*, exemplificada pela organização de seminário em Brasília em 1966, pelos votos afirmativos em resoluções da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) em 1965-1966 e pela abstenção e voto afirmativo em resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU); na busca pela ampliação de mercados inclusive no interior daquele continente; e na proximidade com Portugal, que impunha limites ao

relacionamento do Brasil na África. Como marco, destaca-se a visita do presidente do Senegal, Léopold Senghor, em setembro de 1964, em retribuição à visita do então chanceler Afonso Arinos, em 1961. Também se destacam missão comercial em 1965 e 1966 e a centralidade que ocupava a África do Sul nas trocas com aquele continente.

f) Relações com os Estados Unidos

Apesar de o Brasil não ter rompido relações com a URSS, as relações com os EUA foram elemento central da política externa do período, cunhada como a "diplomacia da interdependência" por Visentini, com base nos discursos de Juracy Magalhães e Dean Rusk, respectivamente, chanceler de Castello Branco e secretário de Estado dos EUA. Tratava-se de uma interdependência militar, econômica e política, condensada na fala de Magalhães, de que "o que é bom para os EUA é bom para o Brasil".

A diplomacia reconhece, em 1966, ter relações "em nível de excelência" com os EUA. De fato, tendo em vista as tensões entre os países durante o governo de João Goulart, muito se avançou nas relações entre ambos, no que tange ao âmbito econômico. É exemplo desse avanço o pagamento de indenizações relativas a desapropriações do período anterior, o que resulta em empréstimo dos EUA e na entrada de recursos da Agência dos EUA para o Desenvolvimento Internacional (USAID, na sigla em inglês), do FMI e da Aliança para o Progresso (1964). Também foram firmados acordos de investimentos privados e um novo acordo de cooperação para usos civis de energia atômica (1965). Não foram enviadas, porém, tropas ao Vietnã. O Brasil apenas contribuiu com o envio de produtos médicos para a guerra, em 1966.

g) Relações com a Argentina

A partir da queda de João Goulart, Brasil e Argentina distanciaram-se politicamente, por falta de convergência. Apesar da deposição de Frondizi, o país vizinho ainda tinha um regime democrático, que perduraria sob Arturo Illia até 1966. Após a deposição, o período é de afastamento e de tensões.

Segundo a classificação elaborada por Alessandro Candeas em 2005, o período vivido por Brasil e Argentina entre 1964 e 1979 pode ser considerado como "instabilidade conjuntural com rivalidade". Esse período foi subdividido em quatro momentos, sendo o primeiro deles, entre 1964 e 1967, caracterizado, no geral, por uma Argentina autônoma e por um Brasil alinhado aos EUA. Com o início dos governos militares, sob a presidência de Castello Branco, o Brasil se reposiciona e abandona, temporariamente, o discurso independente (dentro do que viria a chamar-se de "passo fora da cadência" por Amado Cervo), e passa a enfatizar a interdependência e a pautar-se pela teoria dos círculos concêntricos de Golbery do Couto e Silva. Dentro dessa lógica securitária que passou a prevalecer na condução da política externa brasileira, as relações bilaterais com a Argentina se turvariam. Castello busca, em estratégia fundamentada na segurança dos eixos amazônico e do Prata, aproximar-se do Paraguai de Stroessner: em 1966, pondo fim a uma disputa territorial quase centenária, firma a Ata das Cataratas, que é ponto de partida para o futuro projeto hidrelétrico de Itaipu. Isso levaria à desconfiança da Argentina a respeito das intenções brasileiras para a região, o que não se acalmou nem com o Tratado da Bacia do Prata, firmado em 1969.

A autonomia argentina, contudo, não era uma condição estável, tampouco convencional. Sob o governo de Arturo Illia, que assumiu em outubro de 1963, após vencer pleito controlado pelos militares e que excluíra o peronismo, o país seguiu instável, com forte oposição parlamentar,

atuação de setores sindicais e estudantis argentinos, além de pressões sistêmicas. A instabilidade também se mantinha pela decisão de Illia, em uma espécie de "autonomia heterodoxa", de não apenas manter relações com os países desenvolvidos, a exemplo do memorando de entendimento com os EUA em matéria militar, mas também com os não alinhados, a China continental e a URSS, com a qual a Argentina firmou acordo comercial em dezembro de 1964. Além disso, sob Illia a Argentina rechaçou imposições do Fundo Monetário Internacional (FMI) e, em decisão que aparenta ser paradoxal, rompeu os contratos celebrados por Frondizi com petrolíferas estrangeiras. No âmbito econômico, a Argentina obteve crescimento expressivo em 1964, chegando a 19%. Com o Brasil, houve tentativa de reviver o "Espírito de Uruguaiana" por meio da gestão hídrica comum. Além disso, os dois países estiveram envolvidos no processo que levaria à constituição da UNCTAD, convocada em 1962 e realizada em 1964, que incluria, em âmbito regional, a adoção da Carta de Alta Gracia, inspirada nas ideias da CEPAL, para pautar a posição dos países latino-americanos. Outros momentos de aproximação foram corporificados nos esforços de gestão hídrica comum, em acordo comercial sobre trigo, na criação da Comissão Especial Brasileiro-Argentina de Coordenação (CEBAC) e no trabalho conjunto para a I UNCTAD, embora tenha fracassado a proposta de Roberto Campos de conformar uma união aduaneira bilateral. Em 1966, porém, em combinação singular de setores ultranacionalistas, católicos integristas e dirigentes sindicais, constituiu-se um "pacto sindical-militar" que levaria a novo golpe de Estado, cunhado como "Revolução Argentina de 1966", cujo governo é reconhecido pelo Brasil.

h) Relações com o Paraguai

No primeiro quadrimestre de 1965, as relações sinalizavam momento favorável. Em março de 1965, seria inaugurada a Ponte da Amizade. A integração completa ao Atlântico, contudo, só viria em 1969, com o asfaltamento de todo o trecho entre Foz do Iguaçu e o porto de Paranaguá, vital para o escoamento da produção do país mediterrâneo. Em abril de 1965, Stroessner elogiara o Brasil diante de sua Assembleia Legislativa, e destacou os investimentos brasileiros para o desenvolvimento do Paraguai. O discurso foi encaminhado pelo embaixador do Brasil em Assunção ao Itamaraty.

Em junho de 1965, entretanto, ato brasileiro retoma as tensões fronteiriças: um contingente de soldados da 5ª Companhia de Fronteira ocupa a faixa de terra de Porto Coronel Renato (a região dos Saltos, então uma das maiores quedas de água do mundo). A intenção brasileira seria a de garantir a soberania territorial, o que levava em consideração o potencial hidrelétrico da região, suficiente para estabelecer a maior usina do planeta, como de fato viria a ser Itaipu quando de sua inauguração. A ação teria sido proveniente de um plano elaborado pelo governo militar, a Operação Sagarana, que incluiu a construção de pontes suspensas e a instalação de um posto militar.

A chancelaria paraguaia subiria o tom em setembro de 1965, ao afirmar que a demarcação da fronteira não havia sido concluída, por faltar a delimitação de um trecho de vinte quilômetros na região do Salto de Guairá. Assunção empreenderia, a partir de então, uma campanha para que a comunidade internacional fosse informada do que ocorria na região, incluindo nos textos referências ao centenário da Guerra da Tríplice Aliança, tema que mobilizaria sua sociedade, e que era incômodo às autoridades brasileiras. Em outubro, o vice-ministro das Relações Exteriores do Paraguai, enviado para investigar rumores sobre a ocupação, foi expulso da área por tropas brasileiras, o que levou a manifestações estudantis contra o Brasil em Assunção.

Em novembro, Castello Branco envia o general Golbery do Couto Silva para reunir-se com Stroessner, em missão extraordinária. A imprensa paraguaia publicou artigo que mencionava visita feita a Stroessner pelo secretário de Estado norte americano, Dean Rusk, após encontro da OEA no Rio de Janeiro, apenas dois dias antes da chegada do general Couto e Silva a Assunção. O destaque conferido pelos jornais paraguaios à visita de Dean Rusk é apontado como fator de agravamento da oposição política do Paraguai no litígio contra o Brasil. Em relação ao conflito, o Paraguai deixou claro que não cederia, pois via a demarcação feita com base no tratado de 1872 como precária e incompleta. O caso tomou dimensões tais que, em fevereiro de 1966, o embaixador do Paraguai, por ordem de Assunção, deixou o Brasil por tempo indeterminado, e o governo paraguaio reuniu o Conselho Nacional de Limites para levantar provas e levar o caso à arbitragem internacional. Em abril, as tensões chegariam ao ápice com troca de acusações entre autoridades dos dois países.

No início de junho de 1966, o governo argentino convocou Paraguai, Brasil, Uruguai e Bolívia para uma reunião em Buenos Aires para tratar sobre assuntos relativos à região platina – o ato serviu como catalisador para que Brasil e Paraguai resolvessem a questão definitivamente e sem mediação do vizinho. Assim, os chanceleres dos dois países negociaram durante três dias, o que resultou na Ata das Cataratas, assinada em 22 de junho de 1966. Brasil e Paraguai indicaram a intenção de estudo conjunto dos recursos hidráulicos dos 200 quilômetros lindeiros do rio Paraná, que passariam a ser administrados em condomínio. A energia gerada seria dividida igualmente entre os dois países. A solução adotada, que deixaria as quedas totalmente submersas, resolveu a questão da soberania de maneira *sui generis*: o litígio seria literalmente afogado. Foi criada a Itaipu Binacional (IB), para aproveitar os recursos hidrelétricos do trecho binacional do rio Paraná, a partir do Salto do Guairá até a fronteira com a Argentina.

Somente após a assinatura da Ata das Cataratas, Brasil e Paraguai aceitaram, conforme o Artigo 5º do documento, o convite de Buenos Aires e participaram da Reunião de ministros das Relações Exteriores dos Estados ribeirinhos do rio da Prata. Iniciava-se então um processo de multilateralização da questão platina, protagonizada por Brasil e Argentina, que só conheceria solução definitiva em 1979, com o Acordo Tripartite, firmado entre Brasil, Paraguai e Argentina.

Fenômeno que tomou forma ao longo do governo de Stroessner foi a chegada massiva de agroexportadores brasileiros em áreas próximas à de influência da futura Itaipu Binacional no território paraguaio. O processo tem relação com o litígio de Salto do Guairá: a Ata das Cataratas estabeleceu que, em troca da retirada das tropas brasileiras, o governo paraguaio removeria as restrições à imigração de fazendeiros brasileiros para sua região de fronteira oriental. Na realidade, o Estatuto Agrário de 1940, que proibia a venda de terras a estrangeiros na faixa de 100 quilômetros da fronteira, já havia sido revogado em 1963. Com acesso facilitado pela inauguração da Ponte da Amizade, houve avanço ao oeste de grande população agrária, com o estado do Paraná estendendo suas atividades além da fronteira e chegando ao leste do Paraguai. Esses imigrantes, conhecidos como "brasiguaios", foram motivados por preços de terras muito mais baixos, impostos mínimos e crédito agrícola barato e abundante, provido por bancos estatais dos dois países.

i) Relações com a América Latina e o sistema interamericano

A Venezuela rompe relações com o Brasil, com base na Doutrina Bittencourt (1964), de reconhecimento apenas de governos democráticos, e as restabelece apenas em 1966, devido à constatação fática de que o rompimento venezuelano não constituía pressão suficiente para o restabelecimento da democracia no Brasil. Também devido ao golpe militar, o México chega a

retirar seu embaixador do Brasil, porém, mantém a embaixada aberta, o que não caracteriza rompimento de relações.

No âmbito interamericano, o Brasil apoia as sanções contra Cuba, assim como a criação da Comissão de Ministros da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC, 1960). O Brasil participou da FIP e teve liderança na operação, aprovada pela OEA, por meio do contingente da Força Interamericana – Brasil (FAIBRAS, 1965), em face da guerra civil deflagrada na República Dominicana. Havia interesse, por parte do Brasil, em estabelecer uma FIP permanente, proposta na II Conferência Interamericana Extraordinária, realizada no Rio de Janeiro em 1965, porém, não houve apoio suficiente. A proposta é retirada na III Conferência, em Buenos Aires, no ano de 1967. No âmbito das negociações do Tratado de Tlatelolco (1967), o Brasil demonstra interesse em resguardar direitos para executar programa nuclear com fins pacíficos. O tratado é assinado meses depois, sob o governo de Costa e Silva.

j) Relações com o mundo socialista

Em concordância com o conceito de universalismo inevitável, o Brasil mantém relações diplomáticas com a URSS, materializadas, por exemplo, no envio de Roberto Campos, então ministro do Planejamento, em missão comercial a Moscou em 1965. Ocorreram, também, reunião da comissão mista bilateral com a URSS (1965) e nova missão comercial a Moscou (1966). No período, é reativada a COLESTE, são reconvocadas comissões mistas para esses países e é enviada missão à Iugoslávia em 1966. O País rompe relações com Cuba em 1964.

k) Relações com a China

O Brasil ainda mantinha relações diplomáticas com a China insular. Com a derrubada do governo de João Goulart em março de 1964, a embrionária aproximação com a República Popular da China foi suspensa drasticamente. Em 1964, no contexto das medidas de reversão da PEI, foram presos, sob acusações de subversão e espionagem, nove chineses, entre encarregados da instalação de um escritório comercial no Brasil e jornalistas da Agência Nova China, e condenados pela Junta Militar a dez anos de prisão. Em fevereiro de 1965, foi-lhes concedido indulto, e voltaram à China. Como resultado desse novo afastamento, o Brasil perdeu o acesso ao mercado chinês, que se voltou para o México e Cuba.

l) Relações com a África

Em relação ao continente africano, há aproximação com esses países em foros multilaterais, por meio, principalmente, de retóricas anticolonialistas que vinham de governos anteriores. Essa retórica foi manifestada em relação ao *apartheid* da África do Sul na AGNU e no CSNU, ainda que na prática tivesse sido mantida a proximidade tanto com Portugal como com a própria África do Sul. Com o intuito de ampliar mercados, foram realizadas missões comerciais à África Ocidental e à África Setentrional (1965-1966). Em retribuição à visita de Afonso Arinos ao Senegal em 1961, o presidente do Senegal, Léopold Senghor, visita o Brasil em 1964.

m) Relações com o Oriente Médio

Em 1966, o Convênio sobre a Utilização da Energia Nuclear para Fins Pacíficos com Israel foi assinado. Na Guerra dos Seis Dias, apesar de sofrer com os efeitos do conflito sobre a UNEF I, o Brasil tem participação multilateral discreta, embora tenha votado favoravelmente à Resolução 242 do CSNU, cujo texto-base partiu de iniciativa brasileiro-argentina.

VII. Governo Artur da Costa e Silva (1967-1969)

a) Linhas gerais da política externa de Costa e Silva

Ao assumir o governo brasileiro, Artur da Costa e Silva promove mudanças na atuação da política externa brasileira em comparação ao governo antecessor. A "Diplomacia da Prosperidade" liderada por Magalhães Filho conduziu uma "correção de rumos". Nesse sentido, o Brasil abandonou as chamadas "fronteiras ideológicas", favorecendo o nacionalismo e o terceiro-mundismo. Trata-se da retomada de uma política externa desenvolvimentista. Em concordância com essa ideia, o Brasil denuncia a divisão internacional do trabalho, por considerá-la desigual e hierárquica. Com o embaixador Araújo Castro, surge a ideia do "congelamento do poder mundial", segundo a qual, entre outras ideias, a então divisão internacional do trabalho, assim como outros mecanismos, propiciaria a permanência desse congelamento. Aponta-se, além disso, o fato de o conflito Leste-Oeste ser, de fato, uma guerra fria, por estar na periferia. É na periferia que se debate desenvolvimento e subdesenvolvimento.

A contribuição da política exterior para o desenvolvimento viria em três sentidos: a ampliação do comércio internacional; a aquisição, pela via da cooperação internacional, da ciência e tecnologia necessárias à independência econômica; e o aumento dos fluxos financeiros para empréstimos e investimentos. O setor externo tornou-se, portanto, estratégico nesses âmbitos, mas o desenvolvimento passou a ser concebido como responsabilidade nacional, sendo aquele esforço apenas supletivo ao esforço interno. Por meio da promoção do comércio, da aquisição de tecnologia, do aumento de fluxos financeiros, entre outros fatores, a política externa ajudaria o Brasil a se tornar mais independente economicamente. Em contraste a essa política externa de tom progressista, todavia, a política interna era "linha-dura", com a qual sofreu, inclusive, o Itamaraty, devido a crescentes repressões perpetradas pelo governo.

Em termos de elementos factuais que sustentam tais ideias, alguns merecem destaque: sob o argumento da assinatura de Tlatelolco, em 1967, o Brasil rejeita assinar o Tratado de Não Proliferação das Armas Nucleares (TNP) no ano seguinte, e o País busca diversificar parcerias nucleares para fins pacíficos, de que é exemplo a visita de Indira Gandhi ao Brasil. Houve, ainda, a participação de destaque do Brasil na II Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, na sigla em inglês) e na liderança do G77 com a Índia.

b) Relações com a Índia

Com a Índia, em particular, a relação bilateral teve avanços. Em 1968, há visita do chanceler Magalhães Pinto (a primeira de um chanceler brasileiro ao país) para participar da II UNCTAD (com a assinatura de acordo bilateral de comércio) e visita da primeira-ministra Indira Gandhi ao Brasil (em que houve a assinatura de acordo de cooperação cultural e o início de negociações para o estabelecimento de cooperação bilateral em matéria nuclear e setores de alta tecnologia). Em 1968, quando já se coordenavam de maneira resistente ao TNP, também foi assinado acordo de uso pacífico de energia nuclear, que entrou em vigor em 1970, e o Brasil preferiu não o renovar após sua expiração, cinco anos depois, no contexto da primeira explosão nuclear indiana, de 1974.

c) Relações com a África

Com a África, o Brasil estabelece relações com alguns países, como a República Democrática do Congo (RDC) e o Sudão. Em 1968, é instituída a Câmara de Comércio Afro-Brasileira (Afrochamber), em São Paulo. Com a Europa Oriental, houve reforço do relacionamento, com a reestruturação do Grupo de Coordenação de Comércio com os Países Socialistas da Europa Oriental (COLESTE) em Comissão de Comércio com a Europa Oriental e a aproximação com a então Alemanha Oriental.

d) Relações com a América Latina

Com a América do Sul, destaca-se o Tratado da Bacia do Prata, de 1967 (Brasil, Argentina, Uruguai, Paraguai e Bolívia), que visava ao desenvolvimento harmônico e à integração física da bacia. Também se deve mencionar que o Brasil propôs reunião extraordinária da Comissão Especial de Coordenação Latino-Americana (Cecla), em 1969, a fim de reforçar a unidade entre os países da região. Na ocasião, foi aprovado o Consenso de Viña del Mar, documento que condensa as principais reivindicações latino-americanas de cooperação e transformação da Aliança para o Progresso em um veículo de desenvolvimento e cooperação efetiva e que será levado ao conhecimento do presidente norte-americano, Richard Nixon.

Em cúpula de chefes de Estado e de Governo americanos sob os auspícios da Organização dos Estados Americanos (OEA) no ano de 1967, em Punta Del Este, adota-se declaração em favor da constituição de um "mercado comum latino-americano", no prazo máximo de quinze anos, a contar a partir de 1970.

e) Relações com os Estados Unidos

Com os Estados Unidos (EUA), adota-se não alinhamento automático e retoma-se o momento de "rivalidade emergente", conforme Moniz Bandeira. No período, há problemas comerciais de ambos os lados. Além disso, os EUA condenam o Ato Institucional (AI) nº 5, embora demonstrem disposição em manter ajuda financeira, técnicas e em outros níveis de cooperação em relação ao Brasil. Ocorre, também, o sequestro do embaixador estadunidense Elbrick, o que abala as relações entre ambos os países.

f) Relações com o Japão

Com o Japão, houve visita de alto nível do príncipe-herdeiro Akihito e da princesa Michiko em 1967, além de outros príncipes. Em 1967, começa a funcionar a Comissão Mista Bilateral.

g) Temas multilaterais

Em relação ao âmbito multilateral, o Brasil integrava o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) quando da eclosão da Guerra dos Seis Dias (1967). A diplomacia brasileira apresentou, junto com a Argentina, texto-base e votou favoravelmente à Resolução 242, que determinava a retirada de Israel dos territórios ocupados, apoiada até hoje pelo Brasil. É desse momento também o início de uma maior aproximação com países do Oriente Médio, cujas raízes remontam à criação do Grupo da Comissão de Coordenação do Comércio com os Países

Árabes (COARABE), em 1969, pouco antes da eleição de Médici. A participação brasileira na II UNCTAD em 1968 também mereceu destaque, devido à atitude reivindicatória no País, que, à época, presidia o grupo. Essa atitude contribuirá para a institucionalização do Sistema Geral de Preferências (SGP, 1971).

Ainda, o País participou da Conferência de Teerã sobre Direitos Humanos, em 1968, na qual defendeu a universalidade dos direitos humanos, a despeito do aumento da repressão interna.

VIII. Governo Emílio Garrastazu Médici (1969-1974)

a) Continuidades de Médici em relação a Costa e Silva

Assim como já ocorrera com Costa e Silva (1967-1969), a política externa de Médici "deu continuidade à diplomacia voltada para o desenvolvimento e rejeitou o conceito de interdependência" (Doratioto), o que ressoa alguns elementos da antiga Política Externa Independente (PEI). A segurança econômica coletiva, que tem suas raízes no governo anterior, consagra-se como elemento central que integrava as agendas de economia, segurança e política externa, em meio ao momento de "milagre econômico", o que fica evidente na proposta brasileira, em 1970, de substituição da estratégia de estabilidade por uma "estratégia dinâmica de desenvolvimento" para a Segunda Década de Desenvolvimento da Organização das Nações Unidas (ONU). Esse movimento fica conhecido como "Diplomacia do Interesse Nacional".

No que diz respeito ao relacionamento com os Estados Unidos (EUA), também foi marcado pelo não alinhamento automático e por uma "rivalidade emergente". O combate ao comunismo era um dos fatores de proximidade, e foi assinado acordo de cooperação para usos civis da energia nuclear, que permitirá a construção, pela companhia norte-americana Westinghouse, de uma usina nuclear em Angra dos Reis, futura Angra I, sem transferência de tecnologia para o País; mas houve pontos de tensão, como a declaração, em março de 1970, de ampliação do mar territorial para 200 milhas náuticas. Em 1972, Brasil e EUA assinam acordo sobre a pesca de camarão. Há, também, o lançamento de um "Novo Diálogo" com a América Latina por parte dos EUA, em 1973, como uma proposta de Kissinger, em substituição à Aliança para o Progresso. O Brasil reage com pragmatismo à proposta, entendendo que poderiam advir benefícios, porém isso não mudaria a relação da região com os EUA.

Multilateralmente, o Brasil seguiu sem manifestar seu apoio ao Tratado de Não Proliferação das Armas Nucleares (TNP) – e é no governo Médici que Araújo Castro torna conhecida sua reflexão sobre o "congelamento do poder mundial" – e buscou exercer posição de liderança de países em desenvolvimento na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano (Estocolmo, 1972).

Na "questão das hidrelétricas", com base nos trabalhos de comissão mista que operou durante o governo Costa e Silva, em 1970, a Eletrobrás e a Ande (Paraguai) assinaram convênio para estudo de viabilidade do desvio do rio Paraná, de modo a permitir a construção da barragem da hidrelétrica; e três anos depois foi assinado o Tratado de Itaipu. Em seu governo, entra em vigor o Tratado da Bacia do Prata, assinado no governo Costa e Silva.

b) Descontinuidades de Médici em relação a Costa e Silva

O projeto de "Brasil potência" e o interesse de reconhecimento do Brasil como potência emergente descontinuam a estratégia mais "terceiro-mundista" de Costa e Silva. Diferentemente da política externa de Costa e Silva, privilegiava o eixo bilateral de relações. O Brasil, que exerceu mandato de membro não permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) em 1967-1968, inicia no governo Médici um longo período de afastamento do órgão, embora tenha seguido engajado em outras instâncias da ONU, sendo reeleito para o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC).

A diplomacia do "interesse nacional" de Médici, ancorada em um projeto de "Brasil potência", causava certa desconfiança entre os vizinhos, como revela também a preocupação com

eventual papel "subimperialista" exercido pelo Brasil na América do Sul, amplificada pela declaração de Nixon de que "para onde for o Brasil, irá o resto da América Latina", durante a visita de Médici em 1971, na qual também foi acordado mecanismo de consulta de alto nível. Cervo e Bueno classificarão o relacionamento com a região naquele governo como "contraditório", que contrasta com o latino-americanismo mais presente na administração Costa e Silva, quando se assina o Tratado da Bacia do Prata e quando é aprovado o Consenso de Viña del Mar. O chanceler Gibson Barboza teve outra visão a respeito, afirmando, entre as linhas mestras de sua política externa, "o relacionamento o mais estreito possível com os países em desenvolvimento, com atenção prioritária para nossa esfera de ação natural, que é a América Latina, e abrindo nesta uma nova fronteira, a América Central, até então nunca sequer visitada por um ministro das Relações Exteriores do Brasil". Ele visitou Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicarágua e Costa Rica em julho de 1971.

No relacionamento com o mundo em desenvolvimento, ainda que permaneça a coliderança brasileira e indiana do G77, a atuação brasileira é menos incisiva nesse foro, embora tenha-se obtido, como conquista, a institucionalização do Sistema Geral de Preferências (SGP) em 1971, o qual foi concebido na II Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, na sigla em inglês) na capital indiana três anos antes, e embora o Brasil tenha sido um dos fundadores do G24 no âmbito do G77.

Em 1973, o Brasil reconheceu oficialmente a República Democrática da Alemanha (RDA).

Com o objetivo de uma maior aproximação com os países do Oriente Médio, mas ainda dentro do conceito de "equidistância" do Brasil em relação ao conflito árabe-israelense, o chanceler Gibson Barboza visita o Egito e, após passagem pelo Quênia, vai a Israel. Logo depois, o Brasil cria Embaixada em Trípoli, na Líbia, e estabelece relações diplomáticas plenas com a Arábia Saudita, por ocasião da visita do chanceler saudita, Omar Sakkaf, ao Brasil. A partir do final do governo Médici, o Brasil assume nova retórica com relação à questão israelo-palestina, em bases que foram consideradas nacionalistas e pragmáticas por parte da literatura, dados os imperativos econômicos derivados do Choque do Petróleo (1973) e posteriormente da implementação do II PND (petróleo e petrodólares). Também naquele momento interessava ao Brasil o apoio dos países árabes e de maioria muçulmana nas discussões sobre a "questão das hidrelétricas", na ONU, assim como esses países viriam a tornar-se mercado importante para a indústria armamentista e bélica brasileira. Outros episódios importantes do período nesse contexto são o acompanhamento atento da Guerra do Yom Kippur e a defesa das fronteiras pré-1967 conforme a Resolução 242 e da retirada de Israel das áreas ocupadas na Guerra dos Seis Dias.

c) Relações com a Argentina e o tratamento da "questão das hidrelétricas"

A chamada "Revolução Argentina", período no qual o país esteve sob governos militares entre 1966 e 1973, se subdivide em dois momentos. De início, sob o general Juan Onganía (1966-1970), a Argentina esteve sob dependência mais acentuada em relação aos EUA e isolada regionalmente; depois, sob os generais Roberto Levingston (1970-1971) e Alejandro Lanusse (1971-1973), houve a contemplação de uma afirmação autonomista, com reaproximação aos vizinhos latino-americanos e aprofundamento das relações econômicas e comerciais com o Leste Europeu. O alinhamento argentino aos EUA não deixava de ter seus condicionamentos: de um lado, houve abertura econômica e defesa da liberalização comercial internacional; de outro, a Argentina distanciou-se em temas estratégicos, como cooperação nuclear e o TNP, ao qual apenas concluiria seu processo de ratificação na década de 1990.

O Brasil, por sua vez, voltava a praticar, de forma gradual, preceitos e princípios da PEI, como independência e terceiro-mundismo, já no governo de Costa e Silva. Ademais, o afastamento político com a Argentina se daria também por conta de disputas geopolíticas no âmbito sul-americano, iniciadas já em 1966, quando da assinatura da Ata das Cataratas, para aproveitamento do potencial hídrico do Rio Paraná com o Paraguai, na chamada "diplomacia das cataratas".

Se a divergência sobre o aproveitamento hidrelétrico dos rios internacionais de curso sucessivo na bacia do Prata já havia sido resolvida com o Paraguai, a Argentina buscou disseminar, em diversos foros regionais e multilaterais, a tese de que, como recorda Ricupero, "nos rios internacionais de curso sucessivo, os ribeirinhos de montante estão obrigados à consulta prévia aos de jusante antes de poder encetar obras que possam provocar prejuízo águas abaixo. Conseguiu vitórias expressivas, como a aprovação em dois anos sucessivos na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) do princípio da consulta prévia com efeito suspensivo. A essa tese, contrapunha o Brasil o argumento de que todo país possuía o direito de aproveitar seus recursos naturais sem ficar sujeito a demoras excessivas de parte de vizinhos, desde que não lhes causasse prejuízos sensíveis".

Em 1970 foi assinado convênio entre as estatais de energia elétrica de Brasil e Paraguai para estudo de viabilidade do desvio do rio Paraná para construção da barragem da hidrelétrica. Segundo a Argentina, como lembra Doratioto em relação à decisão de Brasil e de Paraguai de construir uma hidrelétrica bilateral, "a altura da barragem da represa brasileiro-paraguaia, ao alterar as características do curso das águas do rio Paraná, determinaria as características da geração de energia por Corpus Christi e Yacyretá, hidrelétrica que a Argentina resolveu construir no rio Paraná".

Também segundo Doratioto, "em 1971, na Conferência da Bacia do Prata, em Assunção, a Argentina deu um '*faux pas* maiúsculo e inexplicável'. Do ponto de vista argentino, ao aprovar a Declaração sobre o Aproveitamento de Rios Internacionais, o uso de rios contíguos de 'soberania compartilhada' exigia o acordo prévio dos estados ribeirinhos. A declaração estabelecia, contudo, que, no caso de rios de curso sucessivo, por não ser a soberania compartilhada, cada país poderia explorar suas águas desde que não causasse 'prejuízo sensível' a outro Estado da Bacia do Prata. Por essa distinção entre rios de curso internacional, Brasil e Paraguai não tinham que consultar a Argentina na exploração de seus recursos fluviais. Esse foi o argumento de Direito Internacional que os governos brasileiro e paraguaio citaram, nos anos seguintes, em favor de suas posições. Mário Gibson Barboza, que se tornara ministro das Relações Exteriores do governo Médici, comentou que ele próprio não escreveria um texto, 'que mais atendesse aos nossos interesses'". Barboza escreve ainda que "a Declaração de Assunção, aprovada por unanimidade pelos países da Bacia do Prata, em 3 de junho de 1971, passou, daí em diante, a constituir a mais forte e inviolável proteção do Brasil contra as objeções da Argentina à construção da hidrelétrica brasileiro-paraguaia". Ainda em 1971, os países assinaram dois acordos que continham linguagem que induzia a necessidade de consultas sobre transporte transfronteiriço e entre autoridades marítimas.

Doratioto lembra que "a controvérsia em torno da consulta prévia para a construção de Itaipu foi introduzida na ONU em junho de 1972, quando da realização da Conferência sobre o Meio Ambiente Humano (CNUMAH) em Estocolmo. A diplomacia argentina tentou obter da conferência o estabelecimento de regras sobre o uso de recursos naturais compartilhados por mais de um país, que incluíssem o princípio de consulta prévia. Houve, então, um grande enfrentamento entre as diplomacias brasileira e argentina e, no final, o objetivo de Buenos Aires não foi alcançado. Na declaração final da conferência, porém, constou, como recomendação, ao país que explorasse esses recursos, que comunicasse ao outro, com o qual os compartilhava, o início da

exploração muito antes de seu início. Entre os Princípios e Recomendações de Estocolmo, o de número 21 declarava, ambiguamente, que os Estados tanto tinham o direito soberano de explorar seus recursos naturais, de acordo com sua própria política ambientalista, quanto tinham o dever de fazê-lo de modo a não causar prejuízo ao meio ambiente de outros países". Durante visita do general Lanusse, os países buscaram ampliar o campo de negociações, em tentativa malograda. A frustração com Itaipu foi tamanha que levou o governo de Lanusse a aproximar-se de regimes populistas como Peru e Bolívia, e mesmo do socialista chileno Salvador Allende e de Cuba. Apenas em 1973, seria firmado o Tratado de Itaipu, e seria aprovado o estatuto da Itaipu Binacional.

Durante a AGNU de 1972, os chanceleres Gibson Barboza e Eduardo McLoughlin realizaram encontro bilateral que viabilizou um acordo: o Brasil informaria – não consultaria – previamente a Argentina sobre o projeto de usina binacional. Os dois países também apoiaram a Resolução 2995 da AGNU. O "Acordo Nova York" será criticado por integrantes do próprio governo Lanusse e pela opinão pública e, nos anos seguintes, por Héctor Cámpora e pelo próprio Perón.

As desconfianças viriam a aprofundar-se nos anos a seguir, tendo como momento marcante a assinatura do Acordo de Itaipu entre Brasil e Paraguai (1973), que gerou enorme insatisfação no governo argentino e deu início à crise de Itaipu-Corpus. O Brasil foi acusado pela Argentina de participação nos golpes militares na Bolívia e no Chile, pela intenção subimperialista, agindo como títere dos EUA no marco da Operação Condor.

Como afirma Doratioto, "Itaipu adquiriu a personalidade jurídica internacional de empresa binacional, na qual brasileiros e paraguaios teriam paridade na construção, operação e divisão da energia gerada. O governo brasileiro, por meio da Eletrobras, assumiu a responsabilidade do aval para os empréstimos necessários à construção de Itaipu, inclusive da parte do Paraguai, que não dispunha de recursos financeiros e nem de créditos internacionais. A Argentina buscou contrapor-se à crescente aproximação de Brasil e Paraguai. Em dezembro de 1973, os governos de Perón e Stroessner assinaram o tratado para a construção da hidrelétrica binacional de Yacyretá no rio Paraná. Ao criar no Paraguai interesse concreto em realizar outra obra hidrelétrica, com a Argentina, Perón não só assegurou importante aporte energético futuro a seu país, como buscou evitar que o país guarani ficasse totalmente sob influência brasileira".

Com o fim dos governos militares na Argentina, houve breve período de transição sob Héctor Cámpora e Raúl Lastiri, entre maio e outubro de 1973, até que houve renúncia para dar lugar à nova eleição de Perón. Ainda sob Cámpora e Lastiri, a Argentina restaura suas relações diplomáticas com Cuba e adere à proposta de readmissão do país na Organização dos Estados Americanos (OEA), além de sugerir a reformulação do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), que não estaria adequado a um mundo cada vez mais multipolar. Com o retorno de Perón, é retomado o projeto de "autonomia heterodoxa", com a participação no Movimento dos Países Não Alinhados (MNA) e o aprofundamento de laços com o mundo afro-asiático, ao passo que as relações com os EUA passariam por divergências crescentes, salvo no tema dos investimentos estrangeiros. Com o Brasil, Perón busca distensão da postura conflituosa, sem, no entanto, obter grandes resultados; há aproximação com Paraguai e Uruguai, além de cooperação militar com o Chile de Pinochet, sob o mote de combate à ameaça comunista.

Ainda no âmbito interamericano, o Brasil não assina a Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH) de 1969. Na primeira sessão especial da Assembleia Geral da OEA (AG-OEA), em Washington, em 1970, o Brasil se manifesta contra a concessão de asilo político a terroristas e propõe, no ano seguinte, acordo sobre repressão ao terrorismo. Em 1970, ocorre o sequestro do

cônsul do Brasil em Montevidéu. Em contrapartida ao movimento liberalizante dos governos anteriores, o Brasil impõe óbices ao mercado comum latino-americano e apoia o fortalecimento da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), com o objetivo de priorizar o livre comércio em detrimento do mercado comum. Em 1971, o chanceler Gibson Barbosa visita a América Central e abre uma nova fronteira no relacionamento com a região. Foram negociados com o Uruguai projetos para as bacias da lagoa Mirim e para o rio Jaguarão. Ocorre, também, um encontro de fronteira entre Médici e Pastrana (1971), visando a estudar projeto para binacional do carvão com a Colômbia (1973). Realiza-se, em 1972, a visita do presidente argentino Lanusse, com assinatura de acordos de integração física. Em 1973, o Brasil firma Ata de Cooperação com a Bolívia, após ter apoiado, em 1971, o golpe militar no país. Além da Bolívia, o Brasil apoiou o golpe militar no Uruguai (1973), reconheceu imediatamente o governo Pinochet (1973) e teve envolvimento na Operação Condor.

A aproximação do Paraguai com o Brasil deu a Assunção poder nas negociações entabuladas com a Argentina, que se consubstanciaram na ampliação da liberdade de navegação fluvial e na concreção do aproveitamento hidrelétrico de Yacyretá[124].

d) O início da "virada africanista" da política externa brasileira

Parte da literatura indica que o início da "virada africanista" da política externa brasileira aconteceu com o governo Médici. Trata-se de momento de aprofundamento das relações com o continente africano, ainda em cenário de preocupação com os reflexos nas relações com Portugal e com a África do Sul. Essas relações teriam componentes de proximidade cultural, cooperação técnica, promoção comercial e investimentos brasileiros para projetos de desenvolvimento na África.

Gibson Barboza lista, entre os pontos principais de sua política externa, as seguintes: "abertura de uma nova fronteira em nossa política externa, a africana, sobretudo a da África subsaariana e ocidental; e eliminação da hipoteca do colonialismo português, preservando, ao mesmo tempo, os vínculos especiais e íntimos que sempre nos uniram a Portugal". O grande símbolo dessa virada africanista é a visita, denominada "périplo africano", em 1972, a nove países da África Ocidental: Côte d'Ivoire, Togo, Benim, Zaire, Cameroun, Gabão, Nigéria, Gana e Senegal, quando são firmados diversos acordos de cooperação técnica e cultural. O Egito e o Quênia serão visitados no ano seguinte.

No que diz respeito ao adensamento do relacionamento político, Médici dá continuidade ao movimento de estabelecimento, em 1968 (com Costa e Silva), de relações diplomáticas com países africanos, com o estabelecimento de relações com, por exemplo, Tanzânia, Uganda e Zâmbia nos anos seguintes. Sobre a África do Sul, o Brasil já vinha votando a favor em resoluções sobre a situação resultante da política de *apartheid* em governos anteriores, e mantém, no governo Médici, a condenação ao sistema, além de ter resistido a elevar a legação em Pretória ao nível de embaixada, movimento questionado por chanceler sul-africano. Entretanto, o Brasil não apoia a Convenção Internacional sobre a Supressão e a Punição ao Crime de *Apartheid* (1973).

De acordo com Eugênio Vargas Garcia, "em termos de aproximação com a África, considerada a 'fronteira Leste' do Brasil, o Itamaraty possuía tese contrária à de outros setores do governo que favoreciam no continente africano uma posição 'lusotropicalista' pró-Portugal". Essa posição "lusotropicalista" era defendida por nomes como Delfim Netto e Gilberto Freyre. Fica

[124] Apesar do acordo firmado em 1973, as obras só se iniciaram em 1983, com a inauguração completa em 2011.

evidente, entretanto, que a escolha dos destinos visitados foi pouco controversa: países que haviam obtido sua independência sem grandes conflitos com suas metrópoles.

e) Relações com Portugal

As relações com Portugal e com a África Portuguesa são um capítulo à parte, tendo como base o Tratado de Amizade e Consulta de 1953. Antes de Médici, em 1966, decidiu-se por encontros anuais de chanceleres dos dois países. No ano seguinte, é instituído o Dia da Comunidade Luso-Brasileira em 22 de abril, data do descobrimento do Brasil. Em 1969 visita o Brasil o primeiro-ministro de Portugal, Marcelo Caetano, que volta ao País em 1972, para a celebração do Sesquicentenário da Independência do Brasil. Em 1970, Gibson Barboza vai a Portugal. Em 1971, é assinada a Convenção sobre a Igualdade de Direitos e Deveres entre Brasileiros e Portugueses, que entra em vigor no ano seguinte, em 22 de abril, no dia da chegada ao Brasil do presidente de Portugal, Américo Thomaz. Também em 1972, declarado "Ano da Comunidade Luso-Brasileira", os restos mortais de D. Pedro I são trasladados ao Brasil, gesto que deu maior apelo sentimental à então projetada "Comunidade Luso-Brasileira". Em 1973, Médici visita a antiga metrópole brasileira.

Cervo dirá que o governo Médici "não libertou o Brasil da hipoteca colonialista que representava seu apoio a Portugal, mas introduziu a polêmica sobre sua conveniência". Ricupero afirma que "o presidente Senghor, do Senegal, (...) solicitou a Gibson que o Brasil se apresentasse como mediador entre Portugal e suas colônias. O projeto jamais prosperou, apesar dos esforços brasileiros desenvolvidos em Lisboa e em encontro com o chanceler português em Nova York, em razão da obstinação lusitana de recusar intermediações devido à ilusão de que alcançaria vitória militar sobre os rebeldes".

Segundo narra Barboza, o colonialismo português seria anacrônico, o que resultaria, inexoravelmente, na independência das colônias. O Brasil deveria abandonar seu apoio a Portugal: começando pelo desligamento do Tratado de Cooperação e Amizade, assinado por Vicente Rao em 1953. A diretriz política consistia em tratar o Portugal metropolitano e o das colônias de maneira distinta. Quanto à metrópole, o Brasil promoveu as relações bilaterais em diversos planos: a Convenção sobre igualdade de direitos e deveres entre brasileiros e portugueses; a participação portuguesa nas comemorações do sesquicentenário da Independência do Brasil, com o translado dos restos mortais do imperador Pedro I de Lisboa para o monumento do Ipiranga, em São Paulo; troca de visitas presidenciais; encontros anuais entre o ministro das Relações Exteriores do Brasil e o dos Negócios Estrangeiros de Portugal; acordos e convênios diversos. Quanto às colônias: o Brasil buscou rejeitar a ficção jurídica segundo a qual as colônias seriam províncias ultramarinas de um Estado português unitário.

O esforço ocorreu em múltiplas esferas. No plano militar, houve o cancelamento das manobras navais conjuntas e a proibição da venda de armamentos a Portugal. No plano político, evitou-se a visita de membros do governo brasileiro às colônias portuguesas (incluindo o périplo africano de Barboza), e rejeitou-se, em documentos oficiais, a referência às colônias como províncias ultramarinas. No plano comercial, evitou-se a participação brasileira na exploração de petróleo em Cabinda, e recusou-se a abertura de entrepostos comerciais em Angola e Moçambique. Finalmente, Barboza decidiu abandonar o discurso de formação de uma comunidade afro-luso-brasileira, e defendeu que cada uma dessas comunidades deveria ser autônoma, sob o risco de constituir-se uma aliança de Portugal e Brasil em nome da manutenção da colonização da África.

Em 1973, o Brasil anunciou a Portugal que não votaria mais com o país na ONU e negaria apoio à repressão portuguesa na África. Barboza comunicou a Rui Patrício que o Brasil reconheceria, publicamente, o fracasso de suas tentativas de superar o colonialismo português. Em seguida, utilizaríamos o voto na ONU como mecanismo de pressão, para marcar a dissociação da política lusitana. Rui Patrício rogou que o Brasil não votasse contra Portugal na ONU, temendo os efeitos catastróficos que a medida teria na opinião pública portuguesa; o português, contudo, aceitou a proposta brasileira de dialogar com autoridades africanas ou da Organização da União Africana (OUA) para debater a questão. O ministro do exterior do Quênia, Mungai, abraçou a ideia e tornou-se o facilitador do diálogo com os demais africanos. Em discurso de 1973, Mungai fez referência direta aos esforços brasileiros de convencimento de Portugal. Côte d'Ivoire e Senegal também apoiaram a proposta, mas exigiam a presença dos líderes dos movimentos de libertação nacional; Portugal, contudo, rejeitava dialogar com o que chamava de "terroristas". Em 1973, o ministro dos Negócios Estrangeiros de Côte d'Ivoire visitou o Brasil e reiterou seu interesse no papel brasileiro de mediador da questão colonial portuguesa e na ideia de reunião com autoridades africanas, mas a resistência de Portugal já havia inviabilizado ambos. Em duas resoluções da AGNU condenatórias a Portugal, Barboza ordenou que o representante brasileiro se ausentasse em uma e se abstivesse em outra. Rui Patrício entendeu o sinal brasileiro e queixou-se dele em carta privada a Barboza.

Apesar dos alertas de Barboza ao seu homólogo, pouco se nota mudança efetiva no padrão de votação do Brasil na ONU. Até 1973, o Brasil manteve o voto de abstenção nas resoluções sobre a implementação da Declaração sobre a Concessão de Independência aos Povos Coloniais, de 1960 (votamos a favor em 1960), que condenam a política colonialista de Portugal e África do Sul (em 1973, foi a 3163), além de votos de abstenção ou contrários (a favor de Portugal) em outras resoluções sobre a questão colonial portuguesa. Não apoiamos, ademais, por exemplo, a Convenção Internacional sobre a Supressão e a Punição do Crime de *Apartheid*, de 1973.

f) Relações com o Japão

Em 1970 é assinado o Acordo Básico de Cooperação Técnica bilateral, que entra em vigor no ano seguinte e dará origem à instalação da Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA, na sigla em inglês) no Brasil, no governo Geisel. Em março do mesmo ano, houve o sequestro do cônsul-geral do Japão em São Paulo, Nobuo Okuchi.

Os anos 1970 são momento de ampliação da corrente de comércio (com grandes déficits brasileiros) e do fluxo de investimentos. Destacam-se, no âmbito do "milagre econômico", investimentos em Carajás, na Companhia Siderúrgia Paulista (COSIPA) na Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), na Alumínio Brasileiro S.A. (Albrás), na Companhia Siderúrgica de Tubarão, na Celulose Nipo-Brasileira (Cenibra), na montagem de eletroeletrônicos japoneses na Zona Franca de Manaus, além de investimentos em usinas hidrelétricas (Furnas e Paulo Afonso), em portos e em corredores de exportação.

g) Relações com a China

Passado o governo Castello Branco, chegou-se a um momento de reavaliação da posição brasileira com relação à República Popular da China (RPC). Datam de 1969 e 1971 os chamados Relatórios de Hong Kong, produzidos pelo consulado do Brasil na então colônia britânica, que procuravam explicar o panorama político interno da RPC e suas consequências para a política

externa de Pequim. Esclarecia-se que a RPC, apesar do radicalismo da Revolução Cultural (1965-1968), decidiu deixar de incentivar movimentos revolucionários no exterior, e que, tendo-se encerrado as disputas internas, se voltava para o alargamento e a normalização de suas relações com o resto do mundo, independentemente das posições ideológicas. No relatório de maio de 1971, apontou-se a possibilidade de a China estar projetando uma aproximação com o Brasil dentro desta nova estratégia de política internacional. Embora esses relatórios não tenham sido o elemento propulsor das alterações da política externa brasileira para a RPC, eles foram as novas bases de avaliações oficiais do governo brasileiro, cujo teor até então era de natureza puramente ideológica.

A primeira alteração na posição da diplomacia nacional refere-se ao ingresso da RPC na ONU. Na 26ª Sessão da AGNU (1971), quando a RPC foi admitida, o Brasil deixou de copatrocinar a proposta dos EUA que obstaculizava a votação do tema, mas manteve o voto contrário, em conformidade com a posição estadunidense. Apesar do voto perdido, dois episódios sucessivos revelam a busca de uma reaproximação com a China continental. Às vésperas da readmissão, o cônsul brasileiro em Hong Kong, Geraldo Holanda Cavalcanti, compareceu às comemorações de aniversário da RPC patrocinadas pela ONG *China Ressources Company*, responsável pelos interesses comerciais de Pequim na ilha – apesar do *status* não oficial, a aceitação do convite indicava avanço na posição da política externa brasileira com relação à RPC. Em seguida, em novembro de 1971, o mesmo representante foi autorizado pelo Itamaraty a participar de missão comercial brasileira não oficial, liderada por Horácio Coimbra, presidente da Cia. Cacique de Café Solúvel, que visitou a feira de Cantão a convite da *China Export Commodities Fair*, do governo chinês, onde foram recebidos por um vice-ministro do comércio exterior e outras autoridades.

Os episódios seguintes, no entanto, evidenciam a disposição do Brasil de incrementar as relações com a China comunista com cautela e considerações de segurança nacional, o que denota a persistência de aspectos ideológicos. Em outubro de 1972, em paralelo à ida de nova comissão comercial à RPC, liderada por Giulite Coutinho, presidente da Associação Brasileira de Exportadores (AEB), com apoio dos ministros da Fazenda, Antônio Delfim Netto, e do Planejamento, João Paulo dos Reis Veloso, representantes das forças armadas foram à Taiwan em missão oficial liderada pelo chefe do Estado-Maior das Forças Armadas. Uma aproximação mais estreita dependia de decisão da Presidência da República – o que foi impossível durante o governo Médici.

IX. Governo Ernesto Beckmann Geisel (1974-1979)

a) O Pragmatismo Responsável e Ecumênico (PRE)

i. Panorama geral da política externa do governo Geisel

O presidente Geisel e seu chanceler, Antônio Azeredo da Silveira, promoveram uma inflexão na política externa do País sob a égide do Pragmatismo Responsável e Ecumênico (PRE), de 1974 a 1979[125]. Interpreta-se o período como um movimento de crescente independência, autonomia e "flexibilidade" em relação aos estreitos limites impostos pela estrutura do sistema internacional da Guerra Fria. Assim, o PRE seria uma expressão da tentativa brasileira de ganhar maior espaço de manobra em um sistema dominado pelas grandes potências, o que coincidiu com o auge do modelo brasileiro de universalização ou diversificação de parcerias, iniciado com a Política Externa Independente (PEI), mas atenuado durante os governos militares posteriores, especialmente o de Castello Branco. Tratava-se de uma abordagem de política externa moderadamente revisionista, com o propósito de neutralizar os elementos do sistema internacional capazes de obstaculizar o potencial brasileiro de poder. Exemplos desse revisionismo são a proposta de reforma do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT, na sigla em inglês) e de uma nova ordem econômica internacional (NOEI). Há, em face da PEI, os desafios propostos pelos dois Choques do Petróleo dos anos 1970, que impactam o II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) e o desenvolvimento econômico. Para mais detalhes a respeito da PEI, ver subseção específica na seção sobre os governos Jânio e Jango neste tópico. Para uma análise da relação entre PEI e PRE, ver item a respeito mais adiante nesta subseção.

Esse movimento do PRE teria sido possível graças a mudanças estruturais no sistema internacional entre as décadas de 1960 e 1970, como o declínio relativo da capacidade militar dos Estados Unidos (EUA) face à União Soviética (URSS), a incorporação da República Popular da China (RPC) ao equilíbrio global de poder, a inusitada força dos países produtores de petróleo via a Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), a velocidade da descolonização afro-asiática e suas repercussões na Organização das Nações Unidas (ONU), a *débâcle* militar norte-americana no Vietnã, e a emergência da Europa Ocidental e do Japão como novos polos de poder econômico.

ii. O sentido do "pragmatismo" do PRE

A nova linha de atuação diplomática passou a dar prioridade aos interesses nacionais autonomamente definidos, por meio da rejeição a um alinhamento automático e apriorístico com o Ocidente, com cujos valores declarava, entretanto, seguir identificando-se. A ideia de uma política externa pragmática – fosse tal pragmatismo "responsável" ou não – e de uma prioridade ao relacionamento com nações latino-americanas e africanas afasta-se claramente do conceito de "fronteiras ideológicas". Afasta-se também do tradicional apoio político ao colonialismo português na África, que tinha prejudicado nossos esforços anteriores de aproximação com os países daquele continente. Enquanto a prioridade geográfica é dada à América Latina e à África, a

[125] Em seu mandato, Geisel dedicou à política externa e a seu chanceler mais horas de despacho do que a qualquer outra pasta. Silveira não enfrentou competição, para assuntos internacionais, com nenhum outro ministro ou assessor direto do presidente. Exceção deve ser feita aos ministros da Fazenda e das Minas e Energia, que tinham ascendência sobre Silveira em questões econômicas e de petróleo.

primazia temática é explicitamente atribuída às questões econômicas – abertura de mercados de exportação, suprimento de produtos essenciais e acesso à tecnologia –, o que prenuncia as futuras divergências comerciais com os EUA, os esforços diplomáticos junto a países supridores de petróleo da América Latina e do Oriente Médio, bem como os entendimentos com a Alemanha Ocidental (RFA). Na defesa dos interesses econômicos, Geisel declara-se disposto, desde a posse, a fazer "as opções e realinhamentos indispensáveis" na política externa brasileira. A nova visão sobre a inserção do Brasil no sistema internacional, portanto, já estava clara desde o início, ela não resultava de meras reações a situações supervenientes.

Apesar da retórica da potência emergente, o Brasil mantinha-se fiel aos princípios históricos da diplomacia pátria. Enfatizava o pacifismo, a não intervenção, a autodeterminação e a segurança coletiva, e continuava abraçando o Direito Internacional como escudo contra as pressões das grandes potências e desconfiando da celebração de tratados entre desiguais. A política externa, assim, não se queria estacionária nem revolucionária: sua abordagem era moderadamente revisionista. O problema residia no fato de que, para as grandes potências, o equilíbrio de poder equivalia à ausência de confrontos nucleares e reduzia-se a ela. Essa postura, afirmavam os brasileiros, era contrária aos interesses das nações mais fracas, para as quais uma estrutura global de paz apenas surgiria da combinação entre segurança e desenvolvimento econômico e social. Criticava-se, assim, a "coexistência pacífica" e a política de controle de armamentos típicas da *détente* por dividirem o mundo em esferas de influência, o que congelava a estrutura do sistema internacional e impossibilitava as nações mais fracas de alcançar seus desígnios nacionais. Nesse contexto, o propósito declarado da política externa brasileira era o de neutralizar todos os elementos do sistema internacional capazes de obstaculizar o potencial brasileiro de poder.

O Brasil de então era tido como um país continental e uma das maiores economias do mundo, em desenvolvimento acelerado, e com claras potencialidades de ação externa – não só na América Latina, mas no mundo. A realização da afirmação nacional estava, porém, parcialmente condicionada pelo contexto internacional, em um mundo cada vez mais interconectado. Tal percepção atribui implicitamente à diplomacia brasileira um papel de destaque na consecução do principal objetivo nacional: o desenvolvimento econômico e social do país, percebido como base da segurança nacional. Isso leva a duas consequências: a necessidade de uma aproximação com o mundo em desenvolvimento (vítima da ordem estabelecida em Bretton Woods e em Havana); e a aceitação de certo grau de fricção com as principais potências econômicas, principais beneficiárias da ordem que se desejava modificar. Como afirmou Silveira em discurso na Escola Superior de Guerra (ESG), em maio de 1974, "o Brasil não teria a preocupação seja de concordar, seja de discordar de Washington".

A aproximação com o Sul Global não era um objetivo em si, mas um instrumento para transformar a ordem econômica mundial, vista como entrave ao desenvolvimento brasileiro. O fato de o Brasil não ter aderido ao Movimento dos Países Não Alinhados (MNA) corrobora essa ideia: enquanto a aproximação com os países em desenvolvimento se dava no plano econômico, no plano político, era mais seletiva e relacionava-se com objetivos brasileiros no âmbito regional ou princípios da política exterior, como a descolonização e a não discriminação. Como exemplos dessa aproximação, temos o apoio brasileiro à Declaração e ao Plano de Ação para o estabelecimento de uma NOEI no âmbito da ONU (1974), que contemplava melhoria nos termos de troca em favor dos países em desenvolvimento, transferência de tecnologia, auxílio econômico e reformas no sistema financeiro internacional; e o discurso de Silveira na AGNU, em 1975, no qual o então chanceler defendia a NOEI e a reforma do GATT. A principal inovação é que, nesses casos, o Brasil passa a atuar sem as inibições de governos anteriores. Como afirmam Roett e Perry,

a posição brasileira "*as opposed to the tendency during the Quadros-Goulart years, [...] is tactical, not ideological. The intent now is not simply to achieve leadership of the Third World but rather to employ ties with these nations as a lever to achieve Brazil's definitive elevation to the status of a developed nation*".

Da mesma forma, as divergências com os países desenvolvidos, especialmente os EUA, são um subproduto de um programa de governo dirigido a um maior espaço de atuação diplomática que visasse ao desenvolvimento nacional. De modo a contrabalançar as divergências no plano econômico, a diplomacia de Silveira procura estabelecer canais de consultas no âmbito político – os memorandos de entendimento com EUA, RFA, França, Reino Unido – que afirmavam a orientação Ocidental do Brasil. Tais memorandos também cumpriam a função de reconhecimento da importância internacional que o Brasil havia adquirido.

iii. O sentido do caráter "responsável" no PRE

O rótulo da política externa de Geisel-Silveira – Pragmatismo Responsável e Ecumênico – seria "algo canhestro", como afirma Luiz Augusto Souto Maior. Se a política externa, como toda a política em seu estado operacional, é pragmática, porque esclarecer que tal pragmatismo seria "responsável"? A reposta está no plano interno: a política externa seria "responsável", da mesma forma que a abertura interna seria "lenta, gradual e segura". Havia também uma preocupação em esclarecer didaticamente a mudança na política externa para o público interno, principalmente para aplacar a linha dura. Essa mudança expressava não uma alteração na percepção do interesse nacional, mas somente uma alteração de tática visando a alcançá-lo. O término da atitude de alinhamento automático ao Ocidente, portanto, resultava simplesmente do exercício normal de uma diplomacia profissional e competente.

A política externa teve prioridade no governo Geisel por três motivos principais: 1) Geisel utilizou o processo decisório da política externa para fortalecer seu controle pessoal sobre seus colegas militares – ele sabia que, ao ganhar batalhas internas contra a linha dura em temas da agenda externa, seu projeto político seria fortalecido como um todo; 2) a política externa foi a principal protagonista de um dos principais passos da abertura, o fim da censura à imprensa; 3) a política externa foi elemento utilizado por Geisel para gerar consenso doméstico entre as diversas facções da cena política.

iv. O sentido do caráter "ecumênico" no PRE

O rótulo "ecumênico" do PRE advinha da percepção de que a posição do Brasil no mundo não se coadunava com a exclusão apriorística de determinados países da atuação diplomática brasileira. A ideia de uma diplomacia ecumênica traduziu-se em um esforço deliberado para preencher vazios diplomáticos totais ou parciais, à luz do interesse nacional.

O I Choque do Petróleo (1973), por exemplo, deixou evidente alguns desses vazios. Era imperativo buscar suprimento de petróleo e mercados de exportação em regiões com atuação diplomática até então insuficiente, como o Oriente Médio. Tornou-se evidente, nesse contexto, a oportunidade de abandonar uma política equidistante no conflito árabe-israelense, mas que, na prática, favorecia Israel. As relações com os países árabes passaram a ser, do ponto de vista do desenvolvimento, mais importantes que a manutenção de uma posição mais alinhada ao Ocidente. Algumas ações nesse sentido foram a criação da Política de Exportação de Material de Emprego Militar (PNEMEM, 1974), pois tais exportações tinham como principais clientes países da região;

o estabelecimento de relações diplomáticas com Bahrein, Catar, Emirados Árabes Unidos, Kuwait e Omã; o voto a favor da Resolução 3379, que considerava o sionismo como forma de racismo (1975), além de votos a favor em resoluções que reconhecem o direito à autodeterminação do povo palestino e condenam o *apartheid*; e o reconhecimento do status diplomático da Delegação da Liga Árabe no Brasil.

A lacuna mais evidente da rede de vínculos internacionais do Brasil era, contudo, a RPC (a China continental). O alinhamento ao Ocidente havia levado o País a manter o reconhecimento diplomático da República da China (ROC, a China nacionalista, sediada em Taiwan). Persistir em tal orientação seria incoerente com o novo discurso diplomático e o objetivo do desenvolvimento, já que a RPC tinha um peso econômico muito maior que a ROC e poderia tornar-se um mercado relevante para as exportações brasileiras. O reconhecimento da RPC e o rompimento com a ROC se dão ainda em 1974. Ao fim do governo Geisel, o Brasil havia preenchido quase todas as lacunas diplomáticas então existentes – a exceção era Cuba, país que ainda era um tabu para a linha dura e de menor expressão econômica, de forma que não se justificava o custo-benefício de um reatamento de relações no contexto do PRE.

Quanto à África, o adensamento de relações remontava à PEI e fora apenas atenuado pelos governos militares anteriores. O mérito do PRE foi liberar a política externa brasileira para o continente das “amarras ideológicas”, que até então permaneciam, mormente quanto às colônias portuguesas e ao regime do *apartheid,* e que tolhiam a aproximação efetiva com os países africanos. A Revolução dos Cravos (1974) facilitou a guinada africana no que tange às suscetibilidades portuguesas, mas explicitou a divergência com os EUA, principalmente nos casos angolano e moçambicano. Negar o reconhecimento ao Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA) e à Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO) seria repetir os erros do passado – dar prioridade ao Ocidente sobre as aspirações nacionais de Angola e Moçambique, o que não seria compreendido pelos outros países africanos. A escolha pelo reconhecimento dos governos socialistas, vista como uma decisão coerente com os objetivos de desenvolvimento brasileiros – assegurar a presença econômica e política na África – ilustra a nova orientação do PRE. Nesse sentido, o Brasil é o primeiro país a reconhecer a independência de Guiné-Bissau (1974) e de Angola (1975), além de reconhecer Cabo Verde, São Tomé e Príncipe e Moçambique (1975). Neste último, o embaixador será o africanista Ítalo Zappa. O Brasil também abre seis novas embaixadas na África[126], adota medidas de bloqueio econômico contra o governo branco da Rodésia (1976) e o embargo de armas à África do Sul (1977) – país cuja embaixada brasileira é chefiada por encarregado de negócios, em protesto ao *apartheid* – e participa das conferências contra o *apartheid* e contra o racismo e a discriminação racial (1977 e 1978). O maior poder econômico que o País dispunha nos anos 1970 complementava a atuação diplomática, pois o Brasil agora poderia oferecer oportunidades de complementação econômica inexistentes no período da PEI.

Na América Latina, não houve uma ruptura em política externa, mas a manutenção de pressupostos tradicionais – embora se procedesse a uma reinterpretação de alguns deles. O caso da Argentina é emblemático de uma mudança em um consenso tradicional, cuja origem remonta ao governo anterior, por obra do então embaixador em Buenos Aires (1969-1974), Silveira. Para ele, o declínio argentino (econômico e em prestígio) abria caminho para um novo arranjo regional no qual o Brasil abandonaria sua posição defensiva tradicional em relação ao vizinho – posição que se devia à percepção de que a Argentina tinha capacidade de mobilização diplomática contra o Brasil na América do Sul, o que já não seria mais o caso. Sua estratégia baseava-se na convicção

[126] Em Alto Volta (atual Burkina Faso), Angola, Guiné Equatorial, Lesoto, Moçambique e São Tomé e Príncipe.

que Brasília teria como deslocar Buenos Aires como o principal elo de Assunção, La Paz e Montevidéu. Tal mudança incluiria a oferta de crédito para a realização de obras de infraestrutura (Acordo de Complementação Industrial com a Bolívia para aquisição de gás natural, em 1974; acordos complementares ao de Itaipu com o Paraguai); a revisão de acordos tidos como desequilibrados (revisão legal sobre a administração da Lagoa Mirim com o Uruguai); a retificação de fatos considerados como injustiças históricas (devolução ao Paraguai dos troféus de guerra obtidos pelo Brasil). Paralelamente, de modo a mudar o equilíbrio de poder na América do Sul a favor do Brasil, promoveu o adensamento das relações com os países da parte setentrional do subcontinente – encontro com Morales Bermúdez, na fronteira brasileiro-peruana (1976), visita do presidente venezuelano Carlos Andrés Pérez ao Brasil (1977) –, o que findou o "cordial desinteresse recíproco" com os países andinos e culminou na assinatura do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA, 1978). Com o TCA, a diplomacia brasileira completava um sistema de vínculos multilaterais com todos os países sul-americanos, exceto o Chile[127]. Todo esse trabalho de estreitamento de relações no âmbito regional mostrou-se plenamente coerente com os objetivos globais da política internacional brasileira e, no conjunto, foi bem-sucedido. Sua principal lacuna foi a continuada divergência com a Argentina sobre o problema de Itaipu, que perpassou o fechamento das fronteiras (1977) e só foi resolvida no governo Figueiredo, com o Tratado Tripartite (1979).

As relações com os EUA foram conturbadas. No plano econômico, o ativismo brasileiro com vistas a tornar mais equitativa a ordem internacional vigente não chega a afetar as relações bilaterais: concretamente, seus resultados são mínimos e a ocasional contundência dos debates se dilui no seio dos organismos multilaterais. Os esforços brasileiros de aumentar suas vendas de produtos manufaturados para os países desenvolvidos chegam, porém, a causar incômodos. Nesses casos, a reação protetora governamental dos EUA se fez sentir de maneira geralmente mais que proporcional ao prejuízo efetivo, como no caso dos têxteis e dos calçados. Foi, porém, no plano político que o relacionamento sofreu maiores percalços, principalmente em relação a questões percebidas por Washington como estratégicas. O reconhecimento e o apoio do Brasil aos governos marxistas do MPLA e da FRELIMO (1975) e o Acordo Nuclear com a RFA (1975) – que daria o domínio do ciclo do combustível nuclear ao Brasil, visto como essencial para prover a energia necessária ao desenvolvimento brasileiro[128] – foram os dois principais pontos de fricção durante esse período. Ao mesmo tempo que se desenvolviam tais divergências, contudo, prosseguiam conversações bilaterais que culminariam na formalização de uma espécie de "relação especial" com a assinatura de um "memorando de entendimento" (1976) entre Silveira e Kissinger. Esse mecanismo, que se esperava pudesse contribuir para evitar mal-entendidos bilaterais, representou também uma forma indireta de aceitação pelos EUA da política mais flexível e menos alinhada então seguida pelo Brasil. Esses elementos moderadores desapareceram, porém, com a posse do presidente Carter (1977-1981), mais dado a atitudes principistas e à imposição de regras universais de conduta. A orientação norte-americana em relação ao acordo de cooperação nuclear Brasil-RFA – pressionando pela denúncia do acordo[129] – e ao problema dos direitos humanos ilustra essa

[127] Além do TCA, que abarcava Bolívia, Peru, Equador, Colômbia, Venezuela, Guiana e Suriname, o Brasil também era parte do Tratado da Bacia do Prata (1969), que abarcava Bolívia, Paraguai, Argentina e Uruguai.

[128] Além da energia nuclear, outras iniciativas de segurança energética emblemáticas do II Plano Nacional de Desenvolvimento foram o Proálcool (1975), a usina hidrelétrica de Tucuruí (1975), o início da exploração de petróleo na bacia de Campos (1977), além do avanço nas obras de Itaipu, cujo tratado com o Paraguai data ainda do governo anterior (1973). A Petrobrás também fazia "contratos de risco" para a exploração de petróleo com países do Oriente Médio, como o Iraque e o Irã.

[129] Mesmo após a RFA e o Brasil terem assinado Acordo de Salvaguardas com a AIEA (1976).

mudança. A Emenda Harkin (1977) à Lei de Ajuda Externa (1976) exigia que o Departamento de Estado apresentasse relatório anual sobre a situação de direitos humanos nos países que recebiam assistência militar norte-americana. Essa exigência levou o governo brasileiro a dispensar a assistência militar de Washington, por meio da denúncia ao Acordo Militar de 1952 (1977). A visita da primeira-dama norte-americana, Rosalyn Carter, ao Brasil, no mesmo ano, em nada modificou a frieza entre Brasília e Washington. No ano de 1978, o presidente Carter visita o Brasil, porém, não tece grandes críticas ao País.

v. Os limites do PRE

Os resultados do PRE devem ser analisados pelos resultados práticos, mas sem deixar de ter em conta o contexto histórico. O período encontra-se, no plano político, entre os "anos de chumbo" e a abertura democrática, e, no plano econômico, entre o Milagre e a Crise da Dívida. O contexto internacional amplamente desfavorável dos anos 1980 restringe as possibilidades de utilização do acervo diplomático do PRE, ou seja, os resultados práticos que poderia ensejar.

Quanto aos resultados durante sua vigência, pode-se afirmar que o Brasil conseguiu assegurar uma presença diplomática em todas as áreas antes descritas como "vazios diplomáticos" absolutos ou relativos: África, Oriente Médio, RPC, América Latina (em especial os países da parte setentrional da América do Sul) são exemplos notórios. O estreitamento das relações com países capitalistas importantes contrabalançava as divergências com os EUA, vistas como naturais. Nesse sentido, Geisel visitou e assinou acordos de cooperação com o Reino Unido, a França e o Japão (1976) – este último fez investimentos notórios no Brasil em siderurgia, celulose, mineração, hidrelétricas, e foi essencial para o êxito do Programa de Cooperação Nipo-Brasileira para o Desenvolvimento dos Cerrados (PRODECER) – e a RFA (1978). Em contraste, as relações tensas com a Argentina permanecem como o grande insucesso do PRE, e Cuba era a concessão da diplomacia aos ditames da política interna. Nos organismos internacionais, a diplomacia brasileira demonstrava dinamismo nos foros econômicos; nos foros políticos, contudo, havia afastamento, como o demonstra a preferência pela participação no Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC), em detrimento do Conselho de Segurança (CSNU).

Pode-se dizer, assim, que o PRE se mostrou coerente consigo mesmo e com o posicionamento internacional de um país que se percebia como potência emergente, embora tenha havido algumas ressalvas. Seu legado persistiu no tempo e influenciou a política externa de governos futuros. Para uma análise a respeito da expressão de princípios do PRE nos governos Lula, ver subseção específica na seção sobre esses últimos governos, mais adiante neste capítulo.

vi. Comparação entre a PEI e o PRE

A comparação entre a PEI e o PRE traz um desafio: explicar como momentos tão distintos, tanto no plano interno como no plano externo, puderam produzir estratégias de inserção internacional definidas e implementadas por meio de atuações externas tão semelhantes. Antes de entrar no tema, entretanto, é preciso sublinhar que, entre 1960 e 1974, não existe um vácuo criativo – não houve, salvo entre 1964 e 1967[130], um abandono completo das posições construídas pela

[130] Alguns autores, como Souto Maior e Gelson Fonseca, atribuem à PEB de Castello Branco um abandono completo da PEI; outros, como Cervo e Bueno, matizam essa perspectiva, e atribuem ao período um "universalismo inevitável" – atuação em órgãos multilaterais (UNCTAD, GATT, CD, ONU), investida para países socialistas e contatos com a África Subsaariana.

PEI. Embora muitas das características de ambas já se encontrassem antes delas, o que diferencia a PEI e o PRE das demais políticas externas do Brasil é a intensidade da mudança com relação aos momentos anteriores. Ainda assim, não se pode falar de ruptura com relação a esses momentos – PEI e PRE terminam por inserir-se em um *continuum* da política externa brasileira, iniciada nos anos 1930 com um moto central: a promoção do desenvolvimento.

A primeira virtude dos discursos da PEI e do PRE seria a coerência, de onde viria, talvez, a força inspiradora que tiveram durante tanto tempo. Ao tempo da PEI, o melhor exemplo, e mais persistente, de realização da autonomia por contraste foi a política em relação a Cuba, que manteve os pressupostos da não intervenção e da autonomia. O PRE terá numerosos exemplos de coerência: para sublinhar apenas dois, há o rompimento do Acordo Militar com os EUA, quando se interpreta que a atitude do governo norte-americano atenta contra interesses nacionais e tem feição intervencionista; e o Acordo Nuclear com a Alemanha, que também pode ser interpretado no diapasão da autonomia e da universalização.

Os pontos de contato são numerosos, a começar pela inserção externa do País. Nos dois momentos, o Brasil parecia buscar aumentar sua autonomia frente aos EUA mediante a universalização da sua política externa: expande o leque de parceiros, ao mesmo tempo que busca aprofundar relações com outros parceiros tradicionais. Em ambos os momentos, a busca de uma política externa mais autônoma pode ser entendida como uma resposta às dificuldades econômicas: de origem endógena, no caso da PEI (crise dos anos posteriores ao Plano de Metas); e exógena, no caso do PRE (I Choque do Petróleo). Nos dois casos, a diplomacia procurou caminhos para prolongar os surtos de crescimento interrompidos pelas crises, ao buscar alianças com outros países em desenvolvimento no primeiro caso, e novos mercados para as exportações nacionais e novas fontes de suprimento de energia, no segundo.

A relação entre política interna e externa é um contraste entre a PEI e o PRE. Sob Jânio Quadros, a política externa de cunho nacional-desenvolvimentista pareceu ter entre suas funções satisfazer a opinião pública interna, pois serviu como compensação pela política econômica ortodoxa adotada pelo governo. Sob Goulart, a PEI serve como expressão de disposição reformista interna. O governo Geisel, por sua vez, usava a política externa como ponta de lança de modificações que pretendia aplicar internamente. Enquanto o período “Jan-Jan” foi marcado por conflitos crescentes, que caracterizaram também a condução da política externa, a diplomacia do governo Geisel apresentou continuidade e estabilidade e tornou-se praticamente unanimidade nacional.

Outra diferença é que a PEI nunca constituiu um todo orgânico, o que talvez tenha contribuído para a distância entre seu discurso e implementação. Na verdade, ela resultou da influência sobre Jânio Quadros dos estudos do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB) e da admiração que ele nutria por líderes terceiro-mundistas como Nehru, Tito e Nasser, bem como da necessidade de um *aggiornamento* da política externa brasileira após mudanças significativas no sistema internacional, como a descolonização e a emergência do mundo afro-asiático. Só mais tarde, já no governo João Goulart, a PEI foi organizada como uma doutrina por San Tiago Dantas, durante seu breve período como chanceler, e estendida por outro, Araújo Castro. Já o PRE nasceu mais ou menos inteiro, a partir da visão de Silveira, com o apoio de Geisel, que soube aproveitar um momento favorável às mudanças, devido à crise do petróleo e à relativa perda de poder dos EUA. Geisel velou pessoalmente para que sua política externa fosse implementada e encarregou-se de neutralizar a oposição a ela, vinda principalmente de elementos da linha dura. Isso explica, talvez, a menor distância entre sua formulação e implementação.

O sentido da inovação das duas políticas também apresenta contrastes. A PEI foi inovadora em vários sentidos: pela primeira vez, a diplomacia nacional fez um esforço de desenvolver as relações com todos os quadrantes do mundo, independentemente dos regimes políticos; tentou reduzir sua dependência dos EUA, mesmo quando esse país era parceiro central das relações externas do Brasil em comércio, investimentos e fornecimento de tecnologia – para cumprir esse objetivo, situou-se acima das ideologias em plena Guerra Fria; buscou romper com a tradição brasileira de centralizar suas relações no mundo desenvolvido, aproximando-se do mundo em desenvolvimento, principalmente, mas não apenas, a nível de discurso; porque a aproximação com o mundo em desenvolvimento, que já se esboçara com relação à América Latina por ocasião do governo Kubitschek, foi muito mais abrangente – o Brasil não só reforçou a tendência anterior no que tange à América Latina, ao aproximar-se até mesmo da Argentina, mas também desenvolveu relações mais estreitas com a África; e porque iniciou ou retomou relações com países da Europa Oriental – para tanto, teve de vencer resistências internas e apostar no desenvolvimento das relações com uma região que apresentava grande dinamismo.

A atuação do Brasil ao implementar essa política, entretanto, teve várias limitações. Por um lado, Jânio Quadros ficou pouco mais de sete meses no poder, tendo tido pouco tempo para colocar em prática seu discurso. Por outro, João Goulart, embora tenha governado por quase três anos, viveu momentos de crise e teve de dedicar muito mais tempo a questões internas. Além disso, o Brasil e o mundo ainda não apresentavam todas as condições concretas para levar a PEI até suas últimas consequências. A dependência econômica brasileira com relação aos EUA ainda era muito grande e a economia do País não possuía uma organização e uma diversificação suficientes para lograr uma cooperação econômico-comercial intensa com todos os quadrantes do mundo. Ademais, a Guerra Fria dividira o mundo em dois blocos antagônicos, cujas possibilidades de cooperação eram ainda limitadas. Também a atitude norte-americana colocava limites claros às possibilidades de desenvolvimento de uma política externa autônoma em um país da América Latina, mesmo que esse país fosse o Brasil. Finalmente, a tradicional relação entre Brasil e Portugal dificultava a tomada de posições frontalmente contrárias ao colonialismo português na África. Talvez por todas essas razões, aliadas ao estilo e às dificuldades internas de Jânio Quadros e de João Goulart, a PEI tenha representado uma iniciativa mais ideológica e discursiva do que uma tentativa de modificar profundamente as relações reais do País. Na verdade, ela acabou apresentando poucas manifestações concretas e sua implementação foi parcial.

O PRE também foi inovador, embora de uma maneira diferente. Ele guardou várias semelhanças e algumas diferenças com relação à PEI: também buscou desenvolver relações com todos os quadrantes do mundo, mas, dadas as transformações por que passara a realidade internacional, foi muito mais além do que a PEI; logrou reduzir a dependência brasileira com relação aos EUA, que, embora continuassem a ser o principal parceiro individual, ficaram muito aquém da Europa Ocidental em termos de investimentos e comércio – esse processo foi ajudado pelo fato de que os EUA se encontravam debilitados por causa de *Watergate*, do Vietnã e da redução de sua competitividade internacional, em vista do surgimento de novos polos econômicos internacionais e da crise do petróleo –; diferentemente da PEI, intensificou as relações com os novos polos econômicos internacionais, principalmente com países da Europa Ocidental e o Japão; desenvolveu uma ampla cooperação com os países em desenvolvimento, tanto em foros multilaterais e regionais, como em termos bilaterais – intensificou as relações com a América Latina como em nenhum momento anterior (com exceção de Argentina e Cuba); elevou as relações com a África a um novo patamar; e tornou finalmente importantes as relações com o Oriente Médio, antes quase inexistentes; aprofundou as relações, principalmente econômico-comerciais,

com o Leste – intensificou as relações com a Europa Oriental, inclusive com a Alemanha Oriental (RDA) e a URSS, e estabeleceu relações diplomáticas com a RPC.

À primeira vista, essa enumeração guarda mais paralelos que diferenças com relação à PEI. Na verdade, a principal inovação e mérito do PRE foi não só definir uma política externa autônoma, no fundo bastante semelhante à PEI, mas também levá-la adiante até quase suas últimas consequências. Isso se deu apesar das restrições internas de segmentos conservadores da sociedade brasileira, mas foi possível por causa dos impulsos internos de transformação da política externa, para adaptá-la às novas necessidades do desenvolvimento brasileiro, resultantes, principalmente, mas não apenas, da crise do petróleo. Também contribuíram para tornar possível o traçado e a implementação do PRE as transformações objetivas da realidade internacional. A nova política externa brasileira surgiu e foi levada a cabo em um mundo em que a distensão entre as superpotências e a multipolarização econômica abriram novos espaços para uma atuação autônoma dos países em desenvolvimento.

Para uma visão mais detalhada a respeito da PEI, ver subseção específica na seção sobre os governos Jânio e Jango neste tópico. Para uma análise a respeito do resgate de princípios da PEI e da expressão de princípios do PRE nos governos Lula, ver as subseções específicas na seção sobre esse último governo, mais adiante neste tópico.

b) Continuidades do governo Geisel em relação ao governo Médici

O governo de Geisel prosseguiu com o desenvolvimentismo e com a segurança econômica coletiva como nortes da política externa econômica, e aprofundou também a segurança energética, por meio do início da construção de Itaipu, da assinatura do acordo nuclear com a Alemanha Ocidental e do lançamento do Proálcool.

Em termos energéticos, mas também estratégicos, deve-se mencionar a "questão das hidrelétricas" com a Argentina, que passa por um aprofundamento das tensões (pelo menos a partir da Conferência de Estocolmo, em 1972, e do fracasso do Acordo de Nova York com Médici até o fechamento de fronteiras, em 1977, apesar dos acordos de integração física de 1972 e da nomeação, em 1976, do embaixador Oscar Camilión para Brasília) até chegar à distensão, ainda na fase final do governo Geisel (início de discussões tripartites pouco após o fechamento das fronteiras). Mais detalhes sobre a relação com a Argentina estarão em subseção seguinte nesta seção. Nas questões nucleares, prosseguiu "a recusa brasileira ao congelamento do poder mundial, incompatível com o projeto do regime militar de tornar o Brasil uma potência".

A relação com os países árabes aprofunda-se com Geisel, em razão de imperativos pragmáticos de natureza eminentemente econômica. Com Geisel, o governo brasileiro estabelece relações diplomáticas com os seguintes países: Catar, Bahrein, Emirados Árabes Unidos, Omã e Kuwait. O Brasil vota favoravelmente à Resolução 3379 da AGNU, que condena o sionismo como uma forma de racismo. A reversão dessa condenação só viria em 1991, com a Resolução 46/86, com copatrocínio e voto favorável brasileiro. Destacam-se, ainda, no período, a defesa da participação da OLP na AGNU quando de temas relativos à questão palestina (Resolução 3210), do princípio da autodeterminação do povo palestino (embora o Brasil não tenha votado na Resolução 3236) e do *status* de observador à OLP na ONU (voto favorável à Resolução 3237), a instalação de representante da OLP no Escritório da Liga Árabe em Brasília, o voto favorável ao estabelecimento do Dia Internacional de Solidariedade com o Povo Palestino (1977) e a condenação a Israel em razão do ataque aéreo à usina nuclear de Osirak I no Iraque e em razão de suas operações no Líbano.

Nas relações com o Japão, dá-se continuidade à cooperação técnica sob o acordo básico firmado em 1970, de que o PRODECER, que começa a ser gestado em 1974, é um dos exemplos, e fortalecem-se o relacionamento político, por meio de visita do primeiro-ministro Kakuei Tanaka ao Brasil (1974) e de Geisel (1976) ao país asiático, e o econômico, com a formação da Albrás, consórcio majoritariamente japonês para a produção de alumínio no Pará. Logo no início do governo, há a primeira reunião do Comitê de Cooperação Econômica Brasil-Japão (1974).

O relacionamento com a Europa Ocidental, adensado paulatinamente pelos governos anteriores, também se aprofundará com Geisel, com visitas do presidente à França e ao Reino Unido e assinatura do acordo nuclear com a Alemanha.

c) Descontinuidades do governo Geisel em relação ao governo Médici

O bilateralismo de Médici não é de todo abandonado pelo governo Geisel, mas passa a ganhar contornos de alcance universal, com o Pragmatismo Responsável e Ecumênico, que eliminava os "tabus ideológicos". Por esse motivo, Doratioto, citando Ricupero, afirma que apenas com a política externa de Geisel o "'velho paradigma' da PEI, revisto, foi retomado".

No que diz respeito à China comunista, em 1971, o Brasil votou contrariamente ao reconhecimento da RPC como legítima representante da China na ONU (Resolução 2758 da AGNU). No final do ano, o empresário brasileiro Horacio Coimbra realiza missão à China continental, para buscar promover o café na Feira de Cantão, acompanhado do cônsul brasileiro em Hong Kong. Em 1973, o Brasil decide abandonar a política de "Duas Chinas", que vinha mantendo ao ter relações diplomáticas com a China nacionalista e relações comerciais crescentes com a China continental em favor da política de "uma só China". As relações diplomáticas entre Brasil e RPC foram estabelecidas em 1974. Naquele ano, foram abertas as Embaixadas do Brasil em Pequim e da China em Brasília. São suspensas as relações diplomáticas com Taiwan e estabelecidas, em seu lugar, relações puramente comerciais. Em 1978, é assinado novo acordo comercial.

Com a Índia, o Brasil não renova, em 1975, o acordo de uso pacífico de energia nuclear, que entrou em vigor em 1970, em razão da explosão de bomba nuclear indiana em 1974.

O aprofundamento das relações com os países árabes transborda para as instâncias políticas, em que o País rompe com a "equidistância" e passa a "adotar postura crítica à ocupação dos territórios árabes por Israel e, por último, defender o direito dos palestinos à autodeterminação e a segurança de todos os Estados na região do Oriente Médio, inclusive o israelense".

Com relação aos EUA, o relacionamento deteriorou-se com Geisel. Segundo Doratioto, "Geisel, de início, procurou ratificar o reconhecimento brasileiro da importância das relações com os EUA". Como exemplo, Eugênio Vargas Garcia aponta o episódio da visita de Henry Kissinger, em 1976, quando "é assinado Memorando de Entendimento entre o Brasil e os EUA relativo a consultas sobre assuntos de interesse mútuo, prevendo reuniões semestrais entre os dois países. Em outra ocasião, Kissinger irá destacar o Brasil como um 'país-chave no mundo ocidental', segundo a doutrina dos '*key-countries*'". As relações, continua Doratioto, "ficaram, porém, abaladas quando o presidente James Earl – 'Jimmy' – Carter, ao iniciar seu governo, invocou a preocupação com a não proliferação de armas nucleares e desencadeou fortes pressões contra o Acordo Nuclear Brasil-Alemanha. O Departamento de Estado, por sua vez, condenou as violações de direitos humanos no Brasil. O subsecretário de Estado, Warren Christopher, visitou o Brasil, para discutir o Acordo Nuclear, sem obter qualquer concessão do lado brasileiro. Como resposta às pressões norte-americanas quanto aos direitos humanos e à questão nuclear, Geisel denunciou

o Tratado de Assistência Militar, de 1952, 'pondo fim não apenas ao ciclo de aproximação brasileiro-americana, iniciada em 1964, mas, simbolicamente, à própria ideia da aliança e da 'relação especial' entre os dois países".

Os efeitos dos choques do petróleo e de políticas econômicas dos EUA impactaram o serviço da dívida externa brasileira, o que, no governo Geisel, redundou em fortalecimento da atuação multilateral econômica brasileira por meio da defesa de uma nova ordem econômica internacional e da apresentação de propostas para modificar as regras sobre comércio internacional no Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT).

Na região amazônica, é assinado o Tratado de Cooperação Amazônica. Segundo Eugênio Vargas Garcia, "a política de ocupação amazônica do Brasil no Regime Militar havia gerado insegurança nos vizinhos (temor do 'expansionismo brasileiro') e prevalecia até então um 'cordial desinteresse recíproco' em relação aos países andinos. (...) A iniciativa brasileira do TCA destinava-se a criar um marco formal que conferisse impulso político à cooperação e ao desenvolvimento dos recursos da região, de forma a salvaguardar a soberania dos Estados sobre seus territórios amazônicos. Para o Brasil, não pertencente ao Pacto Andino, o TCA também constituía foro sub-regional de diálogo com os países andinos sobre temas comuns de integração na parte norte da América do Sul".

d) A política africanista sob Geisel

A Revolução dos Cravos, que derruba o governo de Marcelo Caetano, põe fim ao salazarismo em Portugal e dá início ao processo de descolonização das províncias ultramarinas portuguesas, contribui para que a "virada africanista" se completasse com Geisel, abrangendo também a África Portuguesa. De acordo com Pio Penna, "o Brasil só conseguiu sair do seu estado de ambiguidade com relação à África após o colapso do colonialismo português, esgotado definitivamente com a Revolução dos Cravos e o fim do regime salazarista em 1974. Não seria exagero afirmar que o sentimentalismo com relação a Portugal perdurou até o penúltimo minuto, uma vez que a diplomacia brasileira havia, de fato, decidido mudar sua atitude perante as colônias portuguesas pouco antes da consumação da Revolução dos Cravos, a qual, nas palavras do ex-ministro Saraiva Guerreiro, 'curto-circuitou a decisão do presidente Geisel', que era a de apoiar a independência das colônias portuguesas e colocar um ponto final na ambiguidade com relação a Portugal". O Brasil é o primeiro país a reconhecer o novo governo português em abril de 1974. Também é o primeiro país a reconhecer a independência da República de Guiné-Bissau, onde irá criar uma missão diplomática antes mesmo de Portugal, o que desrespeitaria o Tratado de 1953.

Ainda segundo Penna, "a substituição de Gibson Barboza por Azeredo da Silveira à frente do Ministério das Relações Exteriores também ajudou a consolidar o grupo africano no Itamaraty, que contava com o dinamismo e a determinação do diplomata Ítalo Zappa que, na administração Azeredo da Silveira, passou a chefiar a Divisão de África". Com Geisel, o governo brasileiro adota postura abertamente a favor da independência imediata das colônias portuguesas na África. Em 1975, o diplomata Ovídio de Andrade Melo é enviado a Luanda para acompanhar o período de transição e buscar uma aproximação com Angola; o Brasil reconhece a independência de Cabo Verde; e o País vota a favor da condenação do *apartheid* na África do Sul. O Brasil também é o primeiro país a reconhecer oficialmente a independência de Angola, sob o governo socialista do MPLA, liderado por Agostinho Neto. O gesto sinaliza a disposição do Brasil de aproximar-se da África Negra, mercado em potencial para suas exportações. Após reconhecer sua independência, o Brasil estabelece relações diplomáticas com Moçambique, sob o governo da FRELIMO de

Samora Machel. A Embaixada brasileira em Maputo será chefiada pelo embaixador Ítalo Zappa. Em 1975, o Brasil abre embaixada residente em Guiné-Bissau. Em 1976, o Brasil abriu novas Embaixadas residentes em Angola e Moçambique. No mesmo ano, o primeiro-ministro de Portugal, Mário Soares, realiza visita ao Brasil.

Os imperativos econômicos, em contexto de Choque do Petróleo e da necessidade de diversificação dos fornecedores de petróleo, podem ser apontados como justificativa para a mudança de postura em relação à África e ao Oriente Médio. Em 1973, um grupo de países africanos, liderado pela Nigéria, importante fornecedor de petróleo, ameaçou boicotar comercialmente o Brasil para que rompesse seus laços com o regime de *apartheid* e com o colonialismo português. Se até 1974-1975 o governo brasileiro ainda se preocupava em manter discretos laços com Pretória, tendo em mente a manutenção das boas relações comerciais, a partir desse período a tendência foi a de abandonar a atitude comercial e a de assumir uma atitude política mais vigorosa e inflexível. O Brasil votou a favor da Resolução 3379 da AGNU, a favor da eliminação de todas as formas de discriminação racial, incluindo o *apartheid* (que já era condenado pela Declaração e pela Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial, da década de 1960). Ademais, o Brasil decidiu respeitar o embargo voluntário de venda de armamentos para a África do Sul, decidido ainda na década de 1960 pelas Nações Unidas e referendado pela decisão do CSNU, em 1977, de impor o embargo compulsório de venda e fornecimento de armamentos e similares para a África do Sul.

e) Relações com a Argentina

A morte de Perón, em julho de 1974, seria considerável revés ao ímpeto das novas diretrizes de política externa argentina (ver subseção específica na seção anterior). Sua sucessora, María Estela Martínez de Perón, se afastaria das bases peronistas e se uniria a setores extremistas de direita, sobretudo López Rega. Há atuação cada vez maior de múltiplos setores, como os militares, que atuaram no âmbito da Operação Condor, e o esvaziamento da "terceira posição", além de tentativa malograda de aproximação com os EUA. Sob Isabelita, as relações com o Brasil passariam por momento de estagnação. A instabilidade doméstica se tornaria insustentável, o que ensejaria novo golpe militar, em março de 1976, quando o então tenente-general Jorge Videla encabeçou iniciativa que derrubou Isabelita e deu lugar a uma junta militar.

O "Processo de Reorganização Nacional", como foi chamada a ditadura militar, foi instituído em 1976 como solução aos conflitos de poder, à subversão e à corrupção, por meio do apelo às tradições e à segurança nacional. O Congresso foi dissolvido, e os juízes da Corte Suprema, depostos. Foi o período de maior repressão na Argentina: suspenderam-se atividades político-partidárias e sindicais e fecharam-se jornais; além disso, aprofundou-se a "guerra suja" contra os alegados inimigos internos do país; líderes políticos foram presos, torturados e exterminados. Em sua política externa, os militares mantiveram algumas diretrizes do último governo de Perón, como a atuação no MNA, o aprofundamento das relações comerciais e o início de cooperação nuclear com a URSS e o resgate da "autonomia heterodoxa" em relação aos EUA, que excluía temas nucleares e relativos a direitos humanos.

Com o Brasil, as relações alternam momentos de tensão e estagnação; os argentinos se inquietam com o ímpeto do processo de industrialização brasileiro, que ampliou o diferencial de poder regional; enquanto a Argentina passava por instabilidade política e econômica, o Brasil vivia seu "milagre econômico"; ademais, os EUA, por meio de Henry Kissinger, não escondiam sua predileção pelo Brasil, o que impediu o estabelecimento de parceria especial com a Argentina,

acentuando sensações de rivalidade e desconfiança. Após o Brasil negar-se, em dezembro de 1976, a debater questões estratégicas com a Argentina em tratativas sobre comércio, cooperação nuclear e infraestrutura, as relações se endureceriam, com restrições sendo impostas. Ponto alto da tensão bilateral foi o fechamento das fronteiras brasileiras para caminhões argentinos, em 1977, resposta à interdição de túnel na fronteira entre Argentina e Chile pelo qual passavam veículos de carga com mercadorias brasileiras.

No marco da questão de Itaipu, o início da construção da hidrelétrica acirrou a oposição argentina, que via no projeto obstáculo que inviabilizaria a realização de outro projeto, Corpus Christi, em embates que ultrapassaram o âmbito regional e chegaram às Nações Unidas. Entre 1977 e 1978, foram realizadas cinco reuniões tripartites para compatibilização dos dois projetos; a Argentina manteve-se irredutível a respeito da necessidade de consulta prévia para as negociações entre Brasil e Paraguai.

f) Relações com o Paraguai

Firmou-se o Tratado de Amizade e Cooperação em 1975, que retirou cerca de 40 mil trabalhadores rurais brasileiros de suas terras, as quais dariam lugar ao reservatório do Lago Itaipu: sem opções, muitos cruzaram a fronteira com a intenção de usar a indenização recebida para adquirir terras baratas no Paraguai. Como essa ação teve incentivo oficial do governo brasileiro, especulou-se, no país vizinho, a materialização da teoria das “fronteiras vivas”, tema afeto à geopolítica militar do general Golbery do Couto e Silva, que propôs “vivificar as fronteiras”.

Segundo Castro (1980), o papel das “fronteiras vivas”, além de fortalecer a posse territorial pela presença humana, era promover a “integração pelo envolvimento”. Nas palavras de Teixeira Soares, chefe da Divisão Política e da Divisão de Fronteiras do Itamaraty durante dois mandatos presidenciais militares: “as fronteiras vivas são zonas de alta sensibilidade política. O contrário delas serão fronteiras mortas, ermas, desprotegidas, esquecidas. Fronteiras vivas serão sempre afirmações de um espírito forte de nacionalidade. Fronteiras mortas darão imagem pouco favorável a um país que não cuida de suas lindes como deveria cuidar, porque fronteiras protegidas e povoadas enaltecem o espírito de previdência e de organização de um povo”.

Evidencia-se o fluxo migratório pela comparação de estatísticas demográficas: em 1972, o contingente de brasileiros na região da fronteira oriental paraguaia era de 30.000, 18% da população local; o número disparou para 360 mil brasiguaios em 1983, chegando a 450 mil em 2014 (60% da população regional e 6,5% da população total paraguaia). Em departamentos como Alto Paraná, o português tornou-se o idioma principal, com elementos culturais do Brasil predominando em municípios como Santa Rita e Naranjal. O contingente de brasiguaios, já incluída a primeira geração de descendentes nascidos em território paraguaio, contribuiu para a modernização da exploração da agricultura, com impacto no aumento das exportações agrícolas do país.

g) Reconhecimento diplomático da República Popular da China

O reconhecimento diplomático da RPC pelo Brasil foi um dos episódios mais marcantes do governo Geisel. Ele demonstra o ímpeto do PRE e expressa um momento de “globalismo hobbesiano”, em oposição aos “americanismos”, “ideológico” e “pragmático”, dos governos

anteriores, segundo a reflexão de Letícia Pinheiro para explicar o lugar do Brasil no mundo[131]. Quanto ao episódio, para além dos elementos de natureza internacional (o sistema) e doméstico (o Estado), Pinheiro salienta o processo burocrático e as personalidades (o homem) do presidente Geisel e do chanceler Azeredo da Silveira, pois é na arena decisória[132] onde as mudanças ocorrem de fato[133]. Trata-se de um evento de mudança de paradigmas, que seguiu processo decisório particular, cujos efeitos repercutiram no plano externo e interno na época, e ainda se manifestam nos dias atuais.

Em termos de conjuntura internacional, o reatamento Brasil-RPC foi influenciado pela reversão das políticas externas da China e dos EUA, entre si e com relação à URSS[134]. Além disso, o I Choque do Petróleo (1973), deflagrado poucos meses antes do início do governo Geisel, e a recessão internacional impunham novas demandas de política econômica ao Brasil, resumidas no imperativo da manutenção do desenvolvimento, o que implicava redirecionamentos da política exterior. Optou-se pela diversificação de mercados (facilitado pela *détente*), pela continuação da política de industrialização por substituição de importações e pela intensificação de empréstimos

---

[131] Em "Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea" (2000), Letícia Pinheiro apresenta o "americanismo" e o "globalismo" como as duas principais linhas de pensamento, para compreensão as transformações da política externa brasileira e a consolidação da identidade internacional do Brasil, cuja principal diferença está na proximidade com a potência hegemônica vigente. O "americanismo" seria o paradigma que coloca os EUA em posição central na política externa brasileira, no qual a aproximação com o *hegemon* garantiria maior acesso aos recursos de poder. Já o "globalismo" se conformaria como contraposição ao primeiro, por dar ênfase ao processo de diversificação das relações do Brasil visando à maximização do poder e do prestígio internacional do País. O "americanismo" pode ser dividido em dois: um "ideológico", construído principalmente pela convergência de princípios ideológicos; e o "pragmático", construídos pelo interesse no aproveitamento de possibilidades e oportunidades de aliança, com uma natureza puramente prática e instrumental. Quanto ao "globalismo", também são identificados dois processos com naturezas diferentes: o "hobbesiano", que sustenta um sistema internacional anárquico, justificando a autoajuda; e o "grotiano", que, apesar da anarquia, pressupõe ainda sua normatividade e os Estados não buscam apenas ganhos relativos, mas também absolutos, não se submetendo apenas às regras de prudência e conveniência, mas também à moralidade e à lei. Dessa forma, para Pinheiro, a política externa durante o regime militar viveu o "americanismo ideológico" entre 1964-1967, o "americanismo pragmático" entre 1967-1974 e o "globalismo hobbesiano" de 1974 até o fim do regime.

[132] "Para se efetivar uma mudança na política externa de um governo, os agentes devem necessariamente atuar no processo decisório. O processo de formulação das decisões pode, por si só, obstruir ou facilitar a mudança", citando Charles F. Hermann, "*Changing course: When governement choose to redirect foreign policy*", *International Studies Quaterly*, 34, 1990, p.13.

[133] Em "Restabelecimento de relações diplomáticas com a República Popular da China: uma análise do processo de tomada de decisão", Pinheiro apresenta elementos de análise sobre as variáveis "sistema internacional" e "Estado nação", mas concentra seu trabalho sobre as variáveis "Estado-nação" e "burocracias". Trata-se de uma proposta de aplicação prática de análise de relações internacionais em níveis de imagem, conforme teoria formulada por Kenneth Waltz em *Man, the State, and War: a theoretical analysis* (1959).

[134] Quanto à China, a crescente deterioração das relações com Moscou, intensificada pela invasão de Praga em 1968 e pelos conflitos fronteiriços em 1969, levou ao estreitamento das relações com os EUA, para conter as ameaças expansionistas soviéticas e, assim, recompor o equilíbrio regional. Além disso, a concretização dos planos de modernização da economia chinesa dependia do alagamento das relações do país com o resto do mundo. Quanto aos EUA, a melhora das relações com a RPC também tinha a URSS como alvo: o cisma sino-soviético e uma aproximação EUA-RPC serviria de pressão sobre a URSS no sentido de cooperar com os planos de *détente*. Para tanto, a chamada doutrina Nixon foi fundamental: formulada em discurso presidencial, em julho de 1969, na Ilha de Guam, estipulava uma nova política dos EUA para a Ásia, com acenos para o fim da intervenção no Vietnã. Após período de iniciativas de ambas as partes, em fevereiro de 1972, durante a visita do presidente Nixon a Pequim, foi assinado o Comunicado de Shangai, no qual se reconheciam diferenças sobre questões ideológicas, o *status* de Taiwan e outros temas, e se reafirmava uma política conjunta de oposição a tentativas de hegemonia na região. Por cerca de sete anos, as partes procuraram cumprir tais promessas, no sentido de chegar a um ponto ótimo para a normalização das relações diplomáticas, finalmente alcançadas em janeiro de 1979.

internacionais (viabilizado pelo grande volume de capital disponível no mercado financeiro e o interesse em reciclar petrodólares, de modo que o governo brasileiro logrou manter o balanço de pagamentos artificialmente saudável por certo período).

Outros interesses de ordem política, em termos de projeto de inserção e de debates internacionais, aproximavam Brasil e China, apesar das diferenças ideológicas. O PRE, embora não fosse um projeto terceiro-mundista, tinha como um dos traços principais o estreitamento de relações Sul-Sul de modo a fortalecer a posição do País no diálogo Norte-Sul em bases bilaterais – o que ressoava com a estratégia da RPC de relativa independência das superpotências e aproximação com os países menos desenvolvidos. Além disso, o papel político-estratégico da RPC no sistema internacional sinalizava um potencial aliado em questões de grande importância para a política externa brasileira: questão nuclear[135], direito do mar[136], meio ambiente[137], direitos humanos[138] e economia[139].

A decisão em favor do restabelecimento das relações diplomáticas com a RPC foi tomada por Geisel – antes mesmo da posse, que ocorreu em 15 de março de 1974 – em consultas com o então embaixador brasileiro em Buenos Aires, seu futuro chanceler, Azeredo da Silveira (sobre os antecedentes do relacionamento do Brasil com a China, ver subseções específicas em seções anteriores deste tópico). Essas conversas datam de fins de 1973 e início de 1974, quando Silveira foi chamado pelo recém-eleito presidente para conversar em seu escritório, nas quais as linhas gerais do PRE teriam sido delineadas. Matias Spektor salienta que as questões de política externa no governo Geisel eram discutidas previamente entre presidente e chanceler "em conversas pessoais e mediante um intenso sistema de consultas sistemáticas"[140]. As posturas eram decididas caso a caso sob a direta supervisão do ministro e decisão final do presidente. Nesse sentido, Pinheiro destaca que, ao chegar ao Brasil para assumir a Secretaria-Geral do Ministério das Relações Exteriores, em 8 de abril de 1974, Saraiva Guerreiro foi informado pelo chanceler de que já se decidira pelo reatamento de relações com a RPC em bases não sujeitas a variações.

---

[135] A posição da China era praticamente idêntica à do Brasil, apesar da capacidade nuclear chinesa desde 1964: a RPC se recusava a assinar o Tratado de Não Proliferação das Armas Nucleares (TNP), pois o acordo visava o desarmamento dos países não nucleares sem a contrapartida de desnuclearização dos demais; e defendia a tese de *nuclear-free zone*.

[136] A RPC apoiava a posição de vários países da América Latina pela extensão do mar territorial para 200 milhas.

[137] Foi significativo o apoio da RPC, na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (CNUMAH, Estocolmo, 1972), em favor da tese de que os problemas ambientais nos países em desenvolvimento se originavam do subdesenvolvimento econômico e contra a alegação de que o crescimento populacional, por si só, seria uma causa da degradação ambiental.

[138] A RPC recusava-se a apoiar resoluções na ONU em favor da proteção de direitos humanos no Chile, devido a seus próprios problemas internos e ao esforço de manter bom relacionamento com o governo Pinochet (relações diplomáticas reatadas em 1970), o que beneficiava indiretamente o Brasil.

[139] Houve encontro de posições nos debates por uma nova ordem econômica internacional: na VI Sessão Especial da AGNU (1974), a RPC apoiou propostas de redistribuição global de recursos econômicos, de formação de organizações econômicas regionais relacionadas a produtos primários, de imposição de restrições e/ou nacionalizações de multinacionais, de adoção de políticas de controle de recursos marítimos, de estabilização de preços de produtos do Terceiro Mundo, de adoção de novos métodos para renegociação de dívidas externas, etc.

[140] "Além da riqueza das informações escritas que Silveira encaminhava a Geisel, sabe-se que tanto o Gabinete do chanceler quanto a sua casa contavam com uma linha telefônica exclusiva da qual apenas o presidente tinha o número e que não fazia parte da rede de telefones do Palácio do Itamaraty. *Depoimento*, cassete n. 1, lado B, 1 maio 1979. Note-se também que o número de horas de despacho dedicadas por Geisel a Silveira supera amplamente as do segundo colocado no ministério, o ministro da Justiça, Armando Falcão. Geisel despachou aproximadamente 230 horas com Silveira ao longo de seu mandato, contra 186 com Falcão. FALCÃO, Armando. *Geisel: do tenente ao presidente*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1992, p. 251". SPEKTOR, Matias. *Origens e direção do Pragmatismo Ecumênico e Responsável (1974-1979).*

A primeira manifestação oficial explícita de um representante da RPC no sentido de obter o reconhecimento brasileiro data de março de 1974. Numa festa na embaixada da Grécia em Moscou, o representante chinês afirmou o interesse da RPC em expandir suas relações com o Brasil para além do campo comercial. Em resposta, o governo brasileiro autorizou a ida a Pequim e a Cantão de um grupo de representantes oficiais, incluindo o chefe da Divisão de Ásia e Oceana do Itamaraty, conselheiro Carlos Antônio Bettencourt Bueno, para acompanhar uma missão comercial dirigida por Giulite Coutinho, de 10 a 15 de abril. Nela, seguindo instruções que datam de 2 de abril, o conselheiro transmitiu convite oficial para uma missão comercial chinesa visitar o Brasil, com a sugestão de inclusão de um representante oficial da Chancelaria para exame de interesses comuns. A resposta chinesa foi positiva, como esperado, conforme sua estratégia de normalizar relações com a comunidade internacional. Desse modo, passou-se à organização da visita de missão comercial chinesa, que chegaria ao Brasil em 07 de agosto de 1974[141].

Data de 09 de abril a exposição de motivos do chanceler ao presidente com a sugestão do reatamento. O intervalo entre as datas das instruções e da exposição de motivos não deve ser interpretado como uma suposta autonomia decisória do Itamaraty sobre o tema. Haja vista a impossibilidade de semelhante atitude sem consulta prévia ao presidente, o mais provável é que nas conversas prévias da dupla Geisel-Azeredo da Silveira, além da decisão em si, também foi definida a necessidade de formulação de documentos de natureza expositiva com vistas à obtenção do endosso dos demais membros do governo, sobretudo dos elementos mais conservadores. Tendo-se, portanto, anteriormente formulado a decisão, procurava-se legitimá-la através de mecanismos formais da arena decisória e de meticulosa estratégia de convencimento.

Nesse momento, cria-se, sob coordenação do Ministério das Relações Exteriores, um grupo interministerial de trabalho para recolher subsídios, opiniões e dados estatísticos que subsidiariam uma melhor apreciação da conveniência do reatamento com a China. A preocupação de se criar um terreno favorável à implementação da decisão levou a uma maior ênfase de aspectos de natureza econômica relacionados ao reatamento. Nesse sentido, o setor empresarial nacional contribuiu com forte incentivo para a aproximação do Brasil com a RPC: argumentava-se pela busca de novos mercados externos, o que convergia com a política do governo de incentivo às exportações, e que a manutenção de relações estritamente comerciais com a China constituía elo muito fraco para a defesa de interesses brasileiros. Deve-se sublinhar, também, o papel do Itamaraty no sentido de esclarecer as novas circunstâncias em que a China se encontrava no sistema internacional aos tomadores de decisão, sobretudo os militares, através de conferências na Escola Superior de Guerra e de artigos publicados na revista do Clube Militar.

Somando-se à exposição de motivos do chanceler ao presidente e ao relatório produzido pelo conselheiro Bettencourt Bueno após sua volta da China, o presidente se dirigiu ao Conselho de Segurança Nacional (CSN)[142], através de expediente enviado pela sua Secretária-Geral, no sentido de obter a confirmação de sua decisão em favor do reatamento, em maio de 1974. Todos os ministros militares manifestaram-se contra o restabelecimento de relações com a RPC. Diante

---

[141] A missão contou com doze representantes, incluindo o chefe da missão, o vice-ministro do Comércio Exterior da RPC, Chen-Chieh, cuja assinatura figura como parte da RPC no Comunicado Conjunto de Estabelecimento de Relações Diplomáticas de 15 de agosto de 1974, celebrado em Brasília no contexto da visita dessa missão.

[142] O CSN era um plenário onde tinham assento todos os ministros de Estado, o vice-presidente da República, o chefe do Estado-Maior das Forças Armadas e os chefes do Estado-Maior do Exército, da Marinha e da Aeronáutica. Dispunha de uma Secretaria Geral, ocupada pelo ministro da Casa Militar, que realizava estudos, planejamento e coordenação no campo da segurança nacional, com poder de requisitar serviços de quaisquer órgãos da administração pública. No tempo de Geisel, contava com sete ministros militares no total e aproximadamente 130 funcionários, dos quais apenas 26 eram especialistas em suas áreas de atuação.

disso, Geisel procurou convencê-los a apoiá-lo através do envio de um emissário[143], e logrou reverter cinco dos sete votos dos ministros militares. A decisão, portanto, não obteve o consenso dos militares: o então ministro do Exército, general Sílvio Frota, e um segundo representante militar[144] insistiram em se opor à decisão.

Comenta-se que ao receber a negativa desses dois militares, "o presidente Geisel instruiu o chefe do Gabinete Militar a lhes dizer que não estava perguntando a sua posição, mas apenas mandando-os assinar a ata de uma suposta reunião do CSN que teria aprovado a decisão em favor do restabelecimento de relações com a RPC"[145]. Outro relato afirma que em reunião com os chefes militares, "o presidente mostrou-lhes que o fato de a China ser um país comunista não era argumento suficiente: 'Se vocês querem ser coerentes, então vamos cortar relações com a Rússia e vamos nos isolar, vamos virar mesmo uma colônia dos EUA'"[146]. Segundo outro, "em uma conversa com alguns de seus camaradas mais influentes, o general Geisel precisou dar um de seus famosos socos na mesa e terminar a conversa: 'Eu não estou aqui para pedir licença, mas para comunicar aos senhores que o Brasil vai estabelecer relações com a China comunista'"[147].

Pinheiro sublinha que, "embora não haja uma versão precisa a respeito de como efetivamente se chegou, ou ainda, se forjou o consenso, todas as versões conhecidas indicam que o que estava em pauta não era uma consulta ou uma avaliação da posição dos membros do CSN, mas pura e simplesmente o endosso de uma decisão tomada tempos atrás". Não foram, portanto, os membros do CSN, com base na Doutrina de Segurança Nacional, que definiram essa mudança na política externa brasileira: essa consulta foi, em verdade, um elemento de ritualização burocrática[148] para uma decisão que já havia sido definida anteriormente e que inaugurou o PRE de Geisel. De todo modo, é interessante observar que esse procedimento de consulta *a posteriori* parecia ser bastante comum durante o governo Geisel e que o PRE foi mais uma das ferramentas utilizadas pelo governo para ganhar controle sobre as facções militares rivais e angariar apoios da opinião pública nacional.

Ao fim e ao cabo, o governo brasileiro decidiu restabelecer relações diplomáticas com a China[149]. O Comunicado Conjunto foi assinado em Brasília, em 15 de agosto de 1974, pelo

---

[143] Muito provavelmente o então chefe do Gabinete Militar, general Hugo de Abreu.
[144] Sua identidade não é consensual: há quem aponte o então ministro da Marinha, Azevedo Henning; ou o chefe do Estado-Maior da Aeronáutica, brigadeiro Paulo Ribeiro Goncalves; ou o chefe do Estado-Maior do Exército, general Fritz Manso; ou ainda o então chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, general Antônio Jorge Corrêa.
[145] Entrevista de Walder de Góes para Letícia Pinheiro, Distrito Federal, 19/11/1991.
[146] Maria Celina d'Araujo e Celso Castro (orgs.), *Ernesto Geisel*, p. 364.
[147] Caderno de Política Externa, Jornal da Tarde, 30/01/1979.
[148] Segundo Walder de Góes, "a audiência dos membros do CSN, em geral, apenas ritualiza[va] decisões pessoais do presidente". Segundo Spektor, "a importância desse mecanismo era a de dar forma às decisões presidenciais, prover explicações causais para as mesmas e legitimá-las face ao grande número de agências do aparelho de Estado. As decisões ganhavam uma camada protetora que as impermeabilizava diante das críticas da 'linha dura' e de setores do Itamaraty, preservando a imagem pessoal de Geisel contra eventuais ataques da imprensa". Apesar desses aspectos, Pinheiro ressalva que "com relação a determinadas áreas preservou-se seu papel decisório por excelência. Este era o caso, por exemplo, da venda de armas, na qual o CSN detinha sem dúvida a última palavra".
[149] O Brasil foi 102º país do mundo a estabelecer relações diplomáticas com a RPC. Tomaz Mefano Fares ressalta que o "cenário internacional cenário abriu terreno para que, logo após o reconhecimento diplomático do país pelo governo chileno de Salvador Allende em 1970, outros governos da América Latina – grande parte, ditaduras impopulares – decidirem fazer o mesmo, a começar pelo Peru, em 1971, seguido por México, Argentina, Guiana e Jamaica, em 1972, e Venezuela e Trinidade e Tobago, assim como o Brasil, em 1974. (...) Este comportamento retardatário reflete um conservadorismo brasileiro expresso em alguns outros momentos, como, por exemplo, no envio precoce de embaixador à representação diplomática em Taipei, ou no afinco em votar contra a representação da RPC na ONU". *A diplomacia chinesa e as relações com o Brasil (1949-1974)*, p.18-19.

ministro das Relações Exteriores brasileiro, Azeredo da Silveira, e pelo vice-ministro do Comércio Exterior da RPC, Chen-Chieh, e divulgado pela imprensa no dia seguinte. Em vigor, o documento constitui a base do relacionamento diplomático entre Brasil e China até hoje. No primeiro parágrafo, os governos manifestam a decisão estabelecer relações diplomáticas em nível de embaixada a partir daquela data. No segundo, o governo do Brasil reconhece a RPC como o único governo legal da China, ou seja, a única e legítima representante do povo chinês, e o governo da China reafirma que Taiwan é parte inalienável do território da RPC, tomando nota o Brasil dessa posição. No terceiro, são apresentados os princípios para o desenvolvimento de relações amistosas entre os países, baseados nos Cinco Princípios de Coexistência Pacífica elaborados pela diplomacia chinesa: respeito recíproco à soberania e à integridade territorial; não agressão; não intervenção nos assuntos internos de um dos países por parte do outro; igualdade e vantagens mútuas; e coexistência pacífica. Finalmente, no quarto e último parágrafo, concordam em trocar embaixadores o mais breve possível, e a prestar mutuamente toda a assistência necessária para as respectivas instalações.

O acordo para a instalação e o funcionamento das Embaixadas foi assinado no dia 28 de novembro de 1974, e a Embaixada brasileira em Pequim foi inaugurada em 20 de janeiro de 1975[150]. Esse acordo reafirma os princípios de igualdade de tratamento, de reciprocidade e de consulta amistosa, a fim de garantir assistência e segurança para as embaixadas e seu pessoal. No documento, as partes estipularam o número máximo de 45 funcionários. Preconizou-se também a facilitação de comunicação entre governos e embaixadas, com atenção aos regulamentos dos governos locais, considerando-se sempre a reciprocidade e a não discriminação. O primeiro diplomata escolhido para representar o Brasil na Embaixada em Pequim foi Aluísio Napoleão, que lá se instalou em 02 de abril de 1975. Consequentemente, as relações diplomáticas com Taiwan e a embaixada em Taipei[151] foram encerradas, enquanto as relações consulares e as negociações comerciais foram preservadas[152].

Não obstante o interesse dos parceiros, as relações caminharam lentamente nos primeiros anos após o reatamento diplomático, o que constituiu “fase embrionária”, segundo Danielly Silva Ramos Becard[153]. Na China, mudanças políticas internas a partir da morte de Zhu Enlai e Mao Zedong (1976)[154] e as necessidades de reforma econômica e de melhorias de infraestrutura foram fatores limitantes do aprofundamento da cooperação bilateral, assim como as distâncias físicas e culturais e a persistência de incipiente conhecimento das realidades nacionais contribuíram para a falta de entendimento mútuo. Na década de 1980, as relações ganham maior relevo, como resultado

---

[150] *Legações e embaixadas do Brasil*, Brasília: FUNAG, 2021.

[151] Desde 23 de novembro de 1971, o Brasil não apontou mais embaixadores para a embaixada em Taipei, que passou a ser dirigida por encarregados de negócios, cuja missão foi encerrada definitivamente em 16 de setembro de 1974.

[152] Acordos comerciais e negociações de empresas brasileiras com as de Taiwan continuaram a valer mesmo que o fim das relações diplomáticas, conforme previsão em tratado comercial.

[153] BECARD, Danielly Silva Ramos. *O Brasil e a República Popular da China: política externa comparada e relações bilaterais (1974-2004)*. Brasília: FUNAG, 2008, capítulo 1.

[154] Nos primeiros anos da parceria, o poder na RPC ainda não havia sido consolidado pela facção em ascensão, liderada por Deng Xiaoping, que só consegue reverter de fato a situação em 1976, ano da queda do chamado Bando dos Quatro na China. Nesse ano, a corrente de comércio Brasil-China foi a mais baixa da história das relações diplomáticas formais entre os países. Já em 1977, ultrapassou a marca de US$ 150 milhões.

do empenho brasileiro[155] e dos efeitos de novos acordos para superação dessa fase embrionária, como demonstrado pela maior frequência de missões[156].

Foi após a assinatura do primeiro Acordo Comercial (1978)[157] que o comércio bilateral foi ampliado significativamente. Até 1972, o comércio entre o Brasil e a RPC era extraoficial e seu volume, irrisório, sendo que na década de 1950 não ultrapassava US$ 8 milhões; a corrente de comércio, que em 1974 foi de US$ 19,44 milhões, ultrapassou US$ 202 milhões em 1979, com superávit brasileiro, apesar do aumento das importações brasileiras de produtos chineses. Dentre os produtos que o Brasil exportou à China no período da segunda metade da década de 1970, 50% das exportações foram de algodão, açúcar, semente e farelo de soja. Quando às importações provenientes da China, de 1974 a 1977, os elementos químicos e produtos farmacêuticos equivalem a mais de 67% das compras brasileiras e, a partir de 1978, o petróleo passou a representar mais de 95%[158].

---

[155] Em 1977, houve a visita à China do presidente da Fundação de Comércio Exterior, Marcus Vinícius Pratini de Moraes, e a participação de uma delegação brasileira na Brasil *Export* 77, em São Paulo.

[156] Em 1978, duas missões brasileiras visitam a China: uma chefiada pelo embaixador Tarso Flecha de Lima, com participação da Vale e da Petrobras e outra chefiada pelo ministro da Fazenda, Shigeaki Ueki. Em 1979, ocorrem visita ao Brasil do vice-primeiro-ministro do Conselho de Estado da China, Kang Shien, duas missões comerciais brasileiras à China, lideradas pelo Departamento de Promoção Comercial do Ministério das Relações Exteriores e o Ministério de Minas e Energia, além de visita de empresários brasileiros, sob coordenação da Confederação Nacional da Indústria (CNI) e da Associação Brasileira de Exportadores (AEB).

[157] Com apenas 11 artigos, o acordo foi assinado em 07 de janeiro de 1978. Como base, ressaltam-se três princípios que já constavam no comunicado conjunto de 1974: o fortalecimento da amizade, benefícios recíprocos em caráter de igualdade. O Acordo vigoraria por três anos a partir da assinatura, podendo ser renovado a cada ano. Entre os artigos, destacam-se o incentivo ao comércio entre os dois países, o interesse pelo equilíbrio na balança, o caráter de nação mais favorecida, mercadorias com preços comparáveis no mercado, moedas conversíveis, o esforço em aumentar, sem que houvesse prejuízo, o comércio de manufaturados e semimanufaturados, criação de feiras e exposições para desenvolver o comércio, criação de uma comissão mista que se reunisse a cada dois anos para analisar seus resultados e cumprimento, que o que fosse firmado a partir dele continuasse a valer mesmo que o Acordo fosse encerrado e, ainda, que o acordo não influiria em medidas restritivas que as partes venham a tomar para a proteção nacional, da saúde pública, do patrimônio histórico cultural e a sanidade da fauna e flora (não interferência em assuntos internos).

[158] BECARD, Danielly Silva Ramos. *O Brasil e a República Popular da China: política externa comparada e relações bilaterais (1974-2004)*. Brasília: FUNAG, 2008, p.76.

X. Governo João Baptista de Oliveira Figueiredo (1979-1985)

a) Contexto econômico e político e reflexos na política externa brasileira

A política externa dos governos Figueiredo e Sarney foram ambas marcadas por condicionantes econômicos, durante o que ficou conhecido como "década perdida". Empossado em 1979, João Figueiredo herdou grave crise econômica, com aumento da insatisfação das classes trabalhadoras, ilustrada pelas primeiras greves na região do ABC paulista, região de maior concentração industrial do País. A relevância do pleito econômico, inicialmente concentrado em reajustes salariais, explicitou-se pela ampliação da pauta dos trabalhadores, que passaram a exigir mudanças políticas. O problema econômico herdado por Figueiredo era de extrema gravidade, proveniente do esgotamento do padrão de financiamento adotado pelo País no marco do II PND de Geisel, calcado nos juros internacionais baixos e na abundância de capitais, dentro do que se convencionou chamar de "reciclagem dos petrodólares" do Oriente Médio.

Esse padrão sustentou o grande crescimento vivido pelo Brasil na década de 1970, mas viria a sofrer duro golpe pela conjunção de vários fatores, como o fim da bonança dos petrodólares, na esteira do segundo choque do petróleo de 1979 e de fatos como a Revolução Islâmica no Irã, além de medidas como o aumento dos juros dos Estados Unidos (EUA) por decisão do *Federal Reserve* (FED, o banco central norte-americano). Como os financiamentos brasileiros haviam sido contraídos em dólar e com juros pós-fixados, o aumento dos juros internacionais fez com que a dívida externa ascendesse de forma explosiva. A crise da dívida levaria a grave retrocesso econômico do Brasil durante toda a década de 1980, com impacto substancial nas relações comerciais do País e na estabilidade macroeconômica. No meio do mandato de Figueiredo, houve mudança de estratégia na negociação da dívida, que deixou de ser negociada com credores e passou a ser discutida com atuação do Fundo Monetário Internacional (FMI) enquanto mediador/avalista, o que contribuiu para o quadro de recessão.

Politicamente, ao longo do governo de Figueiredo, houve progressiva perda da legitimidade social do regime militar, que passaria por desgaste político. Ainda assim, isso não impediu ameaças de retrocesso por conta da radicalização de setores das Forças Armadas que tentaram barrar o processo de redemocratização. Embora o AI-5 já não estivesse vigente sob Figueiredo, radicais ligados ao aparato repressor promoveram atos terroristas, a exemplo do atentado malogrado ao Riocentro; no fim, à sua maneira, Figueiredo conseguiria conter os radicais.

Quanto às questões políticas relacionadas aos setores da sociedade civil, há ligação intrínseca entre a crescente insatisfação dos trabalhadores e, à medida que o movimento grevista encabeçado por setores fabris do ABC paulista, a exigência de mudanças políticas e a abolição do controle governamental sobre os sindicatos, além de reivindicações como o retorno do direito de greve e a livre negociação com empregadores. Apesar da pesada repressão do governo aos movimentos, era cada vez mais difícil manter sob rígido controle estatal e policial os sindicatos e impedir a reorganização da classe trabalhadora. Com isso, em conjunto à crise econômica vivida, a condução da política externa era vista por setores governamentais como forma de suavizar a imagem de um regime que, aos olhos da comunidade internacional, era cada vez menos percebido de forma positiva.

b) A política externa do governo Figueiredo

Boa parte da política externa conduzida pelo chanceler Saraiva Guerreiro foi condicionada pelo ambiente político, seja doméstico ou internacional. No governo Figueiredo, a política externa brasileira deu ênfase à convivência harmoniosa, tendo como norte o legado de Rio Branco; internamente, a conjuntura política era favorável, com o início dos debates sobre redemocratização, a revogação do AI-2 e o retorno de exilados políticos.

A "diplomacia do universalismo" aprofundou o pragmatismo e buscou a diversificação de parcerias, guiada pelo espírito da boa convivência internacional e fundamentada em princípios das Nações Unidas, como a não intervenção e a autodeterminação dos povos. Objetivos da diplomacia brasileira incluíam a democratização de decisões multilaterais, a ênfase na ideia do Brasil enquanto "país-ponte" entre o Norte e o Sul, e a cooperação como caminho para reduzir o fosso entre os países do Norte e do Sul quanto ao desenvolvimento.

Com Figueiredo, um novo tipo de relações internacionais assumiu protagonismo no País: a diplomacia presidencial, guiada pelo voluntarismo do presidente. Na primeira metade da década de 1980, a política externa brasileira mostrou resquícios de terceiro-mundismo, como comprovam as aproximações com China, Líbia e Iraque; houve aumento da vertente latino-americana dentro da cooperação Sul-Sul; enquanto a América do Sul e o hemisfério ganharam espaço no debate político brasileiro.

Com a Argentina, houve redefinição das relações, que entravam em um estágio de cooperação que se revelaria efetivo para na construção de sua estabilidade estrutural, como mostram episódios como os acordos relativos ao uso pacífico da energia nuclear e a "neutralidade imperfeita" pró-Argentina na Guerra das Malvinas, em 1982.

Entre os episódios de destaque na América do Sul durante o governo Figueiredo, estão as visitas pioneiras do presidente. No Paraguai, Figueiredo esteve em Assunção em abril de 1980, visita na qual foram debatidos temas como interconexão ferroviária, contratos de interligações elétricas e relíquias da guerra do Paraguai; no mesmo ano, houve o anúncio da inauguração de Itaipu, embora a usina só tenha iniciado suas operações em 1984. Na Bolívia, Figueiredo visita Santa Cruz de la Sierra em fevereiro de 1984, onde discute temas como dificuldade na integração física, sobretudo com o impacto da crise financeira. No Chile (1980), Figueiredo viaja a Santiago; na parte política, evita posicionar-se de forma contrária à ditadura de Pinochet (defesa do princípio não intervenção), e firma nove acordos de cooperação. Com o Peru, há troca de visitas entre González Bermúdez e Figueiredo, em 1981, com ambos os países em contexto de abertura; ambos os presidentes estabelecem diálogo sobre possível exploração de petróleo e há declaração de intenções de cooperação no uso pacífico da energia nuclear. Com o Equador, em fevereiro de 1982, Figueiredo recebe visita de Osvaldo Hurtado e discute temas como o aproveitamento da região amazônica e a coordenação para exploração e produção do petróleo equatoriano. Figueiredo visita Bogotá em março de 1981. Na ocasião, entre outros tópicos, Brasil e Colômbia firmam acordo para uso pacífico de energia nuclear e discutem temas como cooperação amazônica, prevenção do tráfico de drogas e o Convênio Internacional do Café. Na Venezuela, uma democracia, Figueiredo faz sua primeira visita em novembro de 1979. Em âmbito sul-americano, há a décima-primeira Reunião dos Ministros das Relações Exteriores do Prata, em 1980, para discussão das realizações do Acordo Tripartite; quanto ao Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), é firmada a Declaração de Belém na Primeira Reunião de Chanceleres do TCA.

Na América Latina, o cenário se mostrou favorável à integração entre os países: o Tratado de Montevidéu (1980) estabeleceu a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI),

enquanto o Grupo de Contadora e seu Grupo de Apoio indicavam posições concertadas dos países da região contra intervenções dos EUA na América Central; também se destaca o Consenso de Cartagena e o uso de articulações multilaterais como forma de ampliar poder de barganha. Em 1984, Baena Soares é eleito, por unanimidade, Secretário-Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA). A primeira viagem oficial ao exterior empreendida por Figueiredo tem como destino a Venezuela, e é a primeira viagem de um presidente brasileiro ao país. A visita é reciprocada em 1981. Em visita ao Paraguai (1980), Figueiredo debate interconexão ferroviária, interligações elétricas e relíquias da guerra. Há, na mesma visita, o anúncio da inauguração de Itaipu, que começa a funcionar em 1984. No Chile (1980), o presidente firma acordos de cooperação e evita posicionar-se sobre o regime de Pinochet. Com a Colômbia, em 1981, há troca de visitas, nas quais são debatidas a cooperação amazônica, a prevenção ao tráfico de drogas, o café, e é firmado acordo sobre uso pacífico de energia nuclear. Também em 1981, com o Peru, é assinado acordo de cooperação e ocorre diálogo sobre a exploração de petróleo e o uso pacífico de energia nuclear. O Brasil recebe visita do presidente peruano nos anos de 1981 e 1984. Em 1983, Figueiredo realiza visita de Estado ao México, a qual é reciprocada pelo presidente mexicano, que vem ao Brasil em 1980 e em 1984, onde assina acordos de cooperação. Em visita à Bolívia (1984), o presidente brasileiro discute integração física. Quanto ao Equador, o país não recebe visita de Figueiredo, mas o presidente equatoriano, Osvaldo Hurtado, visita o Brasil em 1982, para a discussão sobre o aproveitamento da Amazônia e a exploração de petróleo. O País também recebe visita do presidente do Uruguai em 1984.

Em 1980, ocorre a I Reunião de Chanceleres dos Países-Membros do TCA, onde é adotada a Declaração de Belém. No mesmo ano, estabelece-se a ALADI, assim como mecanismo de consulta entre Brasil e Conselho Andino. Apesar das intensas trocas de visitas e de cooperação com a América Latina de forma geral, o País suspende relações diplomáticas com a Nicarágua pouco antes da Revolução Sandinista, em 1979. Em relação ao conflito entre Peru e Equador (1981), o Brasil pede cessar-fogo e medeia negociações de paz entre os dois países. Em 1981 e em 1983, o País estabelece relações com Dominica e Belize, respectivamente. Em 1982, envia missão comercial a Cuba. Em 1982, Saraiva Guerreiro visita Guiana e Suriname. No mesmo ano, o presidente da Guiana visita o Brasil e assina tratado de amizade e cooperação. Em 1983, ocorre a Missão Venturini ao Suriname, com o objetivo de evitar a "cubanização" do país. Vale ressaltar, também, em relação à América Latina, a importância do Consenso de Cartagena (1984) para a coordenação regional permanente na questão da dívida externa, assim como a aprovação da Declaração de Cartagena sobre Refugiados, em 1984.

Outra prioridade relacionada ao terceiro-mundismo na gestão Saraiva Guerreiro foi o continente africano: já em 1979, missão chefiada pelo secretário-geral João Baena Soares foi enviada a Guiné-Bissau e a Cabo Verde, iniciativa de cunho mais diplomático do que econômico, o que indicava que a África (e, dentro dela, a África lusófona) estava entre as prioridades do Brasil. Para o restante do continente, havia interesse econômico, com a prospecção de mercados, vistos como opções de destinos para exportações de produtos brasileiros, diante do fechamento dos mercados industrializados. Em relação ao restante do continente, o interesse do governo brasileiro era o de prospectar mercados, vistos como opções de destino para a exportação dos produtos nacionais, diante do fechamento dos mercados industrializados.

Havia esperança de que o mercado externo pudesse atuar como esteio do "milagre brasileiro" – e o comércio com países em desenvolvimento tinha fundamento prático para o Brasil: a participação desses países na balança comercial brasileira subiu de 9% em 1960 para 40% em 1980, com boa parte do fluxo exportador sendo composto de manufaturas, o que contrastava com

a exportação de produtos primários às nações desenvolvidas. O Brasil, assim, buscava reduzir uma dependência já excessiva em relação aos países industrializados em um contexto no qual os EUA, ainda com Carter, adotaram estratégia de aliança preferencial com Japão e Europa Ocidental e marginalizaram o mundo em desenvolvimento.

Também como consequência do voluntarismo e da diplomacia presidencial de Figueiredo, o Brasil oficializou suas primeiras visitas presidenciais ao continente africano em 1983 (Nigéria, Senegal, Argélia, Cabo Verde e Guiné-Bissau, além de visitar o Marrocos em 1984) e recebeu visitas dos presidentes de Zâmbia (1979), Guiné (1980), Mali (1981), Congo (1980) e Ruanda (1980); foram estabelecidas relações diplomáticas com Zimbábue, Burundi, Congo e Ruanda (1980); além disso, o País passou a defender mais abertamente valores como equidade, respeito mútuo e vantagens recíprocas na relação com a África, que seria destino de intenso intercâmbio econômico e comercial. Malgrado temores de setores ocidentalistas de que eventual isolamento do regime do *apartheid* da África do Sul poderia afastar os EUA, o governo brasileiro viria a adotar postura mais firme contra os sul-africanos, a exemplo do apoio expresso à independência da Namíbia, que garantira a simpatia dos países da África Austral; em 1982, a primeira reunião da Comissão Mista indicou o aumento da cooperação técnica com Angola.

Com a China, em 1982, o chanceler Saraiva Guerreiro visita o país e assina acordo de cooperação científica e tecnológica. Em 1984, em comemoração aos dez anos de relações diplomáticas, Figueiredo realizou a primeira visita presidencial à China, onde discursou em favor de explorar as faixas de convergência e as afinidades existentes entre os dois povos e buscou aproximação comercial, com uma comitiva na qual estavam presentes grandes empresários, e logrou firmar cooperação em temas como o uso pacífico de energia nuclear e acordos bilaterais. Ainda em 1984, o chanceler chinês Wu Xuegian vem ao Brasil (com assinatura de acordos bilaterais para a criação de consulados em São Paulo e em Xangai), e é assinado acordo de cooperação nos usos pacíficos da energia nuclear entre os dois países. Em 1985, ocorre visita do primeiro-ministro chinês Zhao Ziyang, com assinatura de Memorando de Entendimento relativo a consultas sobre assuntos de interesse comum e Acordo de Cooperação Cultural e Educacional, além de dois protocolos de cooperação.

Com o Japão, o atual imperador japonês Naruhito, então príncipe, veio ao Brasil em 1982. Em visita ao país em 1984, o presidente Figueiredo debateu questões acerca da dívida externa brasileira, buscou obter auxílio japonês em múltiplos setores e assinou o Acordo de Cooperação em Ciência e Tecnologia.

Com a Índia, em 1984, o ministro das Relações Exteriores Ramiro Saraiva Guerreiro visitou o país com a intenção expressa de tornar as relações culturais, comerciais e tecnológicas mais dinâmicas. Em seguimento à visita, acordo sobre ciência e tecnologia foi assinado em 1985.

Além disso, houve tentativa de aproximação comercial para com os países árabes, a despeito do pouco sucesso em obter financiamentos e mais petrodólares; em 1984, a nomeação de um embaixador para Teerã indicava inflexão em dinâmica que, desde a década de 1970, dava preferência ao Iraque, destino de exportações brasileiras, em especial da indústria armamentista. O prolongamento da guerra com o Irã estaria afetando a economia iraquiana, e os pagamentos ao Brasil começavam a ser comprometidos, o que explica a decisão brasileira.

c) Relações com os Estados Unidos

i. Contexto internacional

As relações entre Brasil e EUA, ao longo do governo Figueiredo, foram marcadas por discrepância de posições, malgrado a serenidade no tom das relações. Quanto ao contexto internacional, é importante mencionar mudanças estruturais na virada da década de 1970 para a de 1980, com a reversão das conquistas diplomáticas da *détente*, no que Halliday chamou de "Segunda Guerra Fria".

Cervo e Bueno apontam momento de importante ruptura da política externa norte-americana, com abandono do fugaz momento trilateral, correspondente às tentativas de Nixon, Ford e, mais enfaticamente, Carter em compartilhar poder econômico com centros de poder emergentes (Europa Ocidental e Japão), para amenizar a crise da hegemonia dos EUA. O governo Reagan, nesse sentido, corresponderia à fase de recuperação da hegemonia, sob a concepção dos EUA como um país "disposto a repor sistema internacional na ordem tradicional [do pós-guerra], marcada pela ideologia bipolar, fronteiras geopolíticas e supremacia econômica e militar sobre o mundo".

É importante pontuar a política externa de Reagan, que engendrou nova cruzada anticomunista, com exemplos como o projeto "Guerra nas Estrelas", de 1983, e a invasão de Granada, no mesmo ano. Em espécie de releitura do *Big Stick*, Reagan "centro-americaniza" a política externa para a região e, apesar da retórica inflamada anticomunista, busca, de maneira às vezes forçada, a condução de negociações econômicas norteadas pelo livre comércio. A militarização engendrada nas relações entre as maiores potências impactou a periferia, que se viu vulnerável diante de países industriais avançados; a irrelevância econômica dos países em desenvolvimento era ampliada pela crise da dívida externa, que estrangulava de forma grave sua inserção internacional, cenário que afetou especialmente países como o México, o qual entrou em crise. Nesse período, o diálogo Norte-Sul foi eclipsado pelas tensões do eixo Leste-Oeste.

Nesse cenário desfavorável, o Brasil buscou manter relativa autonomia, mesmo que de forma reativa, em "parceria seletiva" com os EUA: por exemplo, negou embargos à União Soviética (URSS), preferindo adotar uma postura de distanciamento consciente; nos Jogos Olímpicos de 1980, em Moscou, Saraiva Guerreiro rejeita pedido dos EUA de boicote à competição. É possível apontar, como tentativa de convergência por parte dos EUA, visita feita por Reagan em 1982, na esteira do histórico discurso de Figueiredo na Assembleia Geral das Nações Unidas (primeiro presidente brasileiro a discursar na AGNU); na visita, foram debatidos temas como a apreensão brasileira com a situação na América Central e críticas a políticas dos EUA tidas como protecionistas; no encontro, foi acertado empréstimo de US$ 1 bilhão ao Brasil. Em 1984, o secretário de Estado George Schultz visita o Brasil e firma, junto ao País, Memorando de Entendimento sobre Cooperação Industrial-Militar.

ii. Relação dos Estados Unidos com a América Latina

A questão central na relação dos EUA com a América Latina, com implicação sobre a condução da política externa brasileira acerca de Washington, diz respeito à gestão da dívida externa latino-americana, que era tida como impagável nas condições de então. A busca de soluções para a questão da dívida externa não era tida pelo Brasil, ao longo da década, como gesto de confrontação, mas sim uma tentativa de mudar o foco do debate internacional – e, por

conseguinte, com os EUA, sobre o problema, concebido como algo global, que afetava tanto devedores quanto credores. Em junho de 1984, representantes de vários governos latino-americanos se reuniram em Cartagena, na Colômbia: estiveram presentes os chanceleres de Brasil, Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, México, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela; no chamado Consenso de Cartagena, apregoou-se a criação de uma instância permanente de debate sobre dívida. O Consenso demandava, entre outros pontos: redução das taxas nominais de juros; novos créditos; redução das margens de ganhos dos bancos; fixação de proporção de exportações para pagar serviços da dívida; revisão dos critérios de condicionalidade do FMI. A reação norte-americana viria no governo Sarney, tratado na próxima seção.

Além da questão das dívidas, outro ponto central na relação entre Brasil e EUA no período diz respeito às intervenções engendradas pelos norte-americanos na América Central. Durante a primeira metade da década, houve o recrudescimento da política de viés intervencionista pelo governo Reagan (1981-1988), sobretudo em seu primeiro mandato. Dois episódios que contaram com importante envolvimento brasileiro se destacam: Suriname e Granada.

O episódio do Suriname é descrito com detalhes por Ricupero. Em abril de 1983, os EUA enviam uma "missão secreta (...), a fim de convencer o Brasil a intervir militarmente no Suriname, em operação conjunta com forças americanas e holandesas", devido ao golpe militar de Boutersee e seus vínculos com Cuba. "O governo brasileiro reconheceu a seriedade da ameaça que começava a ganhar corpo em nossa fronteira norte, mas deixou claro, desde o princípio, que preferíamos agir por nós mesmos e tentar, antes, esgotar todas as possibilidades de encaminhar uma solução pacífica. Para isso, montou-se em poucas horas operação de emergência", com o objetivo de fomentar "uma alternativa brasileira a Cuba em termos de ajuda econômica e cooperação militar." A missão brasileira, foi bem-sucedida, que contrariou o prognóstico do governo norte-americano. Ricupero salienta que "a diplomacia brasileira não se limitou a dizer não", pois ofereceu uma alternativa que "provou, de fato, com ações, não palavras, sua fidelidade sincera à tradição de quase 150 anos de abstenção de intervenções de força contra qualquer de seus vizinhos".

Menos de seis meses depois do episódio no Suriname, ainda em 1983, o governo Reagan desencadeou contra Granada a operação *Urgent Fury*, com a invasão da nação-ilha caribenha por cinco mil fuzileiros navais. A resposta imediata veio do Grupo de Contadora (México, Colômbia, Venezuela e Panamá), iniciativa de esforços para o processo de pacificação centro-americana; o Brasil aceitaria integrar, ao lado de Argentina, Uruguai e Peru, o Grupo de Apoio a Contadora, que simbolizava o apoio de quatro importantes atores sul-americanos no debate e na busca de soluções para os problemas que colocavam em xeque a paz e a segurança da região. O padrão intervencionista dos EUA se repetiria de forma aberta ou velada em inúmeros países da América Central, como Guatemala, El Salvador e a Nicarágua sandinista.

O Brasil, embora lamentasse, no plano da retórica, o intervencionismo, evitava envolver-se na região, sob a alegação de que não dispunha de elementos de informação e de persuasão adequados. Isso mudou com a formação do Grupo de Apoio, que credenciou o País para ações mais efetivas na região, o que levaria à formação do que viria a ser chamado de "Grupo do Rio", apontado por Moniz Bandeira como "a primeira vez em que Chefes de Estado de oito países da América Latina reuniram-se e criaram organismo, não apenas sem os EUA, mas manifestamente oposto às suas políticas". Assim, o Brasil chegaria ao fim da década de 1980 desfazendo a imagem de que não se interessava pela América Latina, o que viabilizou o desempenho de papel efetivo na política regional, contrapondo-se às ingerências de Washington.

Também se deve salientar o contexto da Guerra das Malvinas, na qual o Brasil manteve uma "neutralidade imperfeita" pró-Argentina, enquanto os EUA, sob o argumento de que o

primeiro ataque teria sido argentino, posicionou-se ao lado do Reino Unido durante o conflito de 1982 e não aceitou a ativação do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR). Esse episódio quase levou ao cancelamento da visita de Figueiredo aos EUA, em maio de 1982; em novembro, Reagan estaria em Brasília. Exemplos da tendência pró-Argentina seguida pelo Brasil são a defesa da soberania argentina em foros internacionais, como as Nações Unidas; a representação dos interesses argentinos em Londres por meio da embaixada brasileira; a abertura de portos para reexportações argentinas, de forma a contornar embargos europeus e norte-americanos; a concessão de aviões para patrulhamento do litoral; a proibição de pouso e sobrevoo, no Brasil, de aviões britânicos com destino às Malvinas.

iii. Temas econômicos e comerciais

O governo Figueiredo reagiu às pretensões do governo Carter, que visavam à flexibilização da lei de remessa de lucros e à suspensão de entraves à participação do capital estrangeiro no sistema bancário brasileiro; e combateu a tentativa dos países industrializados de incluir, no âmbito do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), o tema dos serviços, que colocaria em risco a competitividade da indústria brasileira de construção civil na África e no Oriente Médio. Em 1981, já durante governo Reagan, o Brasil voltou a conceder subsídios às próprias exportações, de forma que rompeu acordo comercial com EUA, além de promulgar a Política Nacional de Informática em 1984, cujo objetivo era estimular a produção e o desenvolvimento nacionais nesse âmbito da tecnologia e de negar-se a incluir negociações e serviços no GATT. Até o fim do mandato, a disputa entre os países carecia de definições claras: grandes multinacionais ameaçavam de forma difusa as práticas comerciais brasileiras, e tentaram mobilizar o governo Reagan a aplicar sanções mais concretas contra o Brasil, porém, sem força suficiente. A administração Reagan tentava, de início, estabelecer ambiente menos tenso nas relações, encarando os episódios como questões isoladas. O déficit comercial crescente, contudo, intensificou as pressões sobre os EUA rumo ao protecionismo e a ações mais agressivas; a indignação com a dificuldade comercial se difundiu no Congresso como consenso bipartidário e entre executivos de multinacionais e agricultores exportadores.

d) Relações com a Argentina

Vale notar, em um primeiro plano, que a relação do presidente Figueiredo com a Argentina ultrapassava a geopolítica e alcançava o plano pessoal, uma vez que o então presidente viveu naquele país quando seu pai esteve exilado, nos anos 1930. Em outubro de 1979, Argentina, Brasil e Paraguai assinaram o Acordo Multilateral sobre Corpus-Itaipu, que ficaria conhecido como Tratado Tripartite. O período da “instabilidade conjuntural com rivalidade”, conforme classificado por Candeas, estaria superado, com a hipótese de conflito entre Brasil e Argentina cada vez mais presa ao passado, e teria início nova fase, com a construção da “estabilidade estrutural pela cooperação”. Segundo Candeas, a partir de 1979, promove-se a construção da “estabilidade estrutural”, inicialmente pela via da cooperação e, com o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento (TICE) e depois o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), pela via da integração. A construção dessa estabilidade constitui a “coerência estrutural” do relacionamento – embora não siga um curso linear –, independentemente do regime político (democracia, ditadura) ou da conjuntura econômica (inflação, estabilidade, crescimento, crise). Para ele, “os laços com o

Brasil têm dinâmica própria, não subordinada à sustentabilidade política interna nem ao contexto externo global".

De acordo com Matias Spektor, a aproximação a partir do governo Figueiredo teria sido um "legado inesperado" do governo Geisel: tratar-se-ia de resultado "da conjuntura crítica que acometeu a política externa brasileira para a Argentina entre 1974 e 1979, qual fosse a sistemática ruptura dos princípios e concepções que informaram a atuação diplomática do País para o seu vizinho ao sul desde princípios do século XX. Argumenta-se que, entre 1974 e 1979, Ernesto Geisel e seu chanceler, Antônio Francisco Azeredo da Silveira, puseram em xeque o lugar da Argentina no cálculo estratégico da política exterior brasileira, questionando a validez do típico marco conceitual do Itamaraty para orientar as relações com Buenos Aires – a cordialidade oficial". Recorde-se que, entre os pontos mais tensos do relacionamento, esteve o fechamento da fronteira entre os dois países em 1977, embora a relação sob Geisel tenha sido menos tensa do que sob Médici, porque a construção de Itaipu já era um fato consumado. Segundo Spektor, a cordialidade oficial pode ser resumida por "(a) uma postura tolerante em relação ao elevado perfil da diplomacia argentina em assuntos regionais, hemisféricos e globais, (b) a sistemática busca de faixas de cooperação com aquele país no intuito de diluir potenciais desentendimentos, (c) a inclusão da Argentina nas iniciativas internacionais do Brasil, e (d) a promoção de bons ofícios entre Buenos Aires e Washington sempre que o sensível relacionamento entre as duas capitais apontasse para o confronto". O governo Figueiredo – e a chancelaria Saraiva Guerreiro – matizam essa perspectiva quanto à Argentina advinda do período anterior.

A assinatura do Acordo Tripartite, que promove a solução da questão ou do contencioso "das águas", deve ser destacada como um dos elementos fundamentais para a construção da estabilidade estrutural. Como recorda Matias Spektor, "em 15 de março de 1979, dia da posse do presidente João Baptista Figueiredo, um encontro de alto nível entre as diplomacias argentina e brasileira selou a decisão de solucionar o contencioso pela utilização dos recursos hídricos da Bacia do Prata". Conforme aponta Candeas, "a posição brasileira evoluiria no sentido da acomodação. Já em 1978, o general Figueiredo afirmava que não podia admitir que um problema técnico, 'uma questão de cinco metros', ponha em perigo a amizade entre o Brasil e a Argentina. Desanuviadas as tensões e acordados os elementos técnicos que permitiriam a compatibilização de projetos hidrelétricos, ainda no final da gestão Geisel, os chanceleres de Brasil, Argentina e Paraguai firmam o Acordo Tripartite na cidade de Presidente Stroessner, em 19 de outubro de 1979, já na gestão do presidente Figueiredo. O instrumento estabelece que Itaipu pode operar com a flexibilidade necessária à sua melhor utilização até a totalidade de sua potência, mantendo, a jusante, caudais de água em parâmetros predeterminados. Ademais, o Acordo coordena operativamente os projetos Itaipu e Corpus, sem prejuízo ao regime dos rios e à operação dos portos". Também do lado argentino há inflexões em suas perspectivas em relação ao Brasil, em especial em razão da Guerra das Malvinas e de seu contencioso com o Chile. O contexto internacional de pressões a ambos em favor da redemocratização e, posteriormente, de restrições econômicas em razão da crise da dívida, também favoreceram a aproximação.

A assinatura do Tratado Tripartite marca, portanto, novo momento das relações bilaterais entre Brasil e Argentina. Em 1979, a relação Brasil-Argentina dá um salto qualitativo extraordinário, o que elevou de forma irreversível o patamar dos laços bilaterais. Ainda durante os regimes militares, os entendimentos alcançados em torno dos pontos de maior confrontação – Itaipu e programas nucleares – fortalecem a confiança e modificam para sempre a natureza dos laços entre os dois países: torna-se obsoleta a hipótese de conflito e se inaugura a fase de

construção da estabilidade estrutural no relacionamento entre os dois países pela via da cooperação.

A assinatura do Acordo de Cooperação para o Desenvolvimento e a Aplicação dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear, em 17 de maio de 1980, durante a visita de Estado do presidente João Figueiredo à Argentina, pelo qual se criavam condições para os países tomarem conhecimento de seus programas nucleares e o qual culminaria na criação da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle (ABACC, 1991), pode ser apontada como o segundo dos elementos fundamentais para a construção da estabilidade estrutural. Conforme Candeas, "se, por um lado, a economia brasileira havia largamente superado a argentina, em matéria de desenvolvimento tecnológico, este último país mantinha vantagem em tecnologia nuclear e de foguetes". Ainda naquele momento, Brasil e Argentina se reservavam o direito a realizarem explosões pacíficas. A aproximação de ambos em questões nucleares não era fato inteiramente novo: a atuação conjunta de Brasília e Buenos Aires fora determinante nos resultados das negociações do Tratado de Tlatelolco, entre 1964 e 1967. Embora o tivessem assinado, a Argentina ainda não o havia ratificado, e o Brasil o ratificara em 1968, mas não havia declarado dispensa dos requisitos do artigo 28, 1, para sua entrada em vigor[159]; ambos também se haviam recusado a ratificar o Tratado de Não Proliferação das Armas Nucleares (TNP), de 1968, por considerá-lo discriminatório; e a Argentina apoiou o Brasil quando das pressões dos EUA contra o acordo nuclear Brasil-Alemanha. O Acordo de 1980 é um marco, porque busca colocar fim à competição entre ambos pela detenção de um armamento nuclear. De acordo com Eugênio Vargas Garcia, "o desenvolvimento autóctone na área nuclear era visto pelo Brasil e pela Argentina como elemento essencial para alcançarem a autonomia tecnológica. (...) Observa-se, assim, que a política nuclear de cada país tinha por inspiração a consolidação do poder de cada um e o consequente aumento de sua segurança". O salto qualitativo no relacionamento bilateral é comprovado pela sequência inédita de quatro encontros presidenciais entre 1980 e 1983. Para se ter ideia da importância da visita de Figueiredo em 1980, basta citar que essa era a primeira visita de um presidente brasileiro à Argentina desde 1935, quando Vargas a visitou. Durante as visitas presidenciais, foram firmados acordos de grande relevância. Mais detalhes sobre a ABACC serão tratados em seção específica do capítulo 5.

É importante identificar dinâmicas nos dois países que vieram a definir a mudança de suas políticas externas para o Prata. No caso argentino, sobretudo em um contexto no qual a ditadura militar vivia crise e, no plano externo, vislumbrava-se um conflito que viria a concretizar-se nas ilhas Malvinas, havia a necessidade cada vez maior de aproximação do empresariado brasileiro, o que ajudaria a superar a estagnação econômica vivida pela Argentina e a tentar replicar o "milagre" do vizinho; também se criou a percepção, após avaliação sobre assimetrias de poder, de que a integração deveria prevalecer sobre a geopolítica. A Guerra das Malvinas, em 1982, foi resultado de grave deterioração da situação política interna, que levou à necessidade de encontrar um inimigo externo para a obtenção de coesão nacional. Contudo, a invasão argentina acabou falhando na

---

[159] O artigo 28, 1, de Tlatelolco, estabeleceu 4 exigências para entrada em vigor a seus signatários: a) que todos os países latino-americanos e aqueles ao sul do paralelo 35º de latitude norte, bem como as nações que viessem a se tornar soberanos, admitidos pela Conferência Geral, tivessem-no assinado; b) que o Protocolo I tivesse sido assinado pelos países com territórios ultramarinos no hemisfério (França, Reino Unido e Países Baixos, que assinaram); c) que o Protocolo I tivesse sido assinado pelas nações nuclearmente armadas (EUA, Rússia, França, Reino Unido e China, que assinaram); e d) que os países do hemisfério tivessem assinado acordos de salvaguarda com a AIEA. O Brasil, assim, argumentou que as alíneas "a" e "d" não haviam sido cumpridas ("a" pois Cuba somente aderiu a Tlatelolco em 2002; e "d" pois havia países no continente sem acordos de salvaguarda com a Agência Internacional de Energia Atômica – AIEA).

avaliação de que o Reino Unido não reagiria a tempo e com tanta força, e de que os EUA se manteriam neutros, o que não ocorreu, sob o argumento de que o TIAR não poderia ser invocado, pelo fato de o ato de agressão ter partido do lado argentino; outro fator relevante à época diz respeito à Argentina exportar 80% de sua produção de cereais para a URSS, o que pode ter contribuído para a decisão de Washington. A derrota nas Malvinas abalaria ainda mais o prestígio dos militares, o que levaria, já em 1983, à convocação de eleições, que poriam fim definitivo ao período sob governos militares. Nesse processo, a "neutralidade imperfeita" do Brasil evidenciou posição de amizade, em que o País reafirmou posicionamento que remonta a 1833, ao defender a soberania argentina sobre as ilhas; isso facilitaria a evolução do relacionamento. Candeas vai mais longe e afirma que "a postura brasileira foi de inequívoco apoio à Argentina, que escolhe o País para representar seus interesses diplomáticos junto ao Reino Unido. São eloquentes as atitudes brasileiras de apoio à Argentina, a quem apoia nas Nações Unidas e na OEA". Ainda de acordo com Candeas, "algumas atitudes concretas de apoio do Brasil: abrir os portos de Santos, Paranaguá e Rio Grande para reexportações argentinas, contornando o embargo norte-americano e europeu àquele país; e ceder aviões para patrulhar o litoral e acompanhar os movimentos da esquadra britânica (alguns, pilotados por brasileiros). Do lado brasileiro, a posse de Figueiredo marcou um período de maior flexibilidade na política externa nacional, impactada pelo segundo choque do petróleo, que levaria à crise irreversível do "milagre brasileiro", e a aproximação com a Argentina tornava-se um imperativo. Vale notar, ainda, a instauração de mecanismo de consultas Brasil-Argentina em assuntos políticos e econômicos em 1984, como marco da cooperação entre os países.

e) Atuação do Brasil em foros políticos multilaterais

Durante o governo Figueiredo, houve debate que se intensificou progressivamente, acerca da contraposição entre correntes que apregoavam uma posição mais próxima aos EUA (liberais-ocidentalistas), de um lado, e que defendiam a inserção mundial do Brasil (universais-independentistas), de outro. Desde o governo Geisel, os setores que defendiam a ruptura de vínculos que faziam do Brasil "mero eco da voz norte-americana nos foros internacionais" ganhavam força. Cumpre destaque a momento histórico do Brasil na Organização das Nações Unidas (ONU): em setembro de 1982, Figueiredo discursou na abertura da AGNU, em discurso que provocou rara unanimidade ao debate que ocorria sobre política externa nos meios de comunicação do Brasil; a repercussão do ato, a primeira vez em que um presidente brasileiro discursou na AGNU, gerou substancial impacto positivo para a imagem externa do País – e um dos possíveis efeitos do discurso foi o interesse de Reagan em adiantar sua visita ao Brasil para novembro daquele mesmo ano (protocolarmente, a visita deveria ocorrer em 1983 ou 1984). Em seu discurso, Figueiredo fez um comparativo entre a crise vivida pelo sistema multilateral de então ao período anterior à Segunda Guerra Mundial: segundo o presidente, a crise, refratária a curas ortodoxas, assumia dimensões globais, com os organismos internacionais se convertendo em cenários de enfrentamentos estéreis, com retrocesso de esforços de cooperação, foros financeiros adotando regras contrárias à maioria e exigências discriminatórias e injustas aos países em desenvolvimento. Figueiredo lamentou também o malogro dos esforços do Terceiro Mundo na tentativa de reformar estruturas, sistemas e regras de instituições como FMI, Banco Mundial e GATT, além de justificar as barreiras alfandegárias dos países em desenvolvimento em razão do déficit em conta corrente. Na frase que causou maior impacto, Figueiredo afirmou que "a política

atual das grandes potências está destruindo riquezas sem colocar nada em seu lugar". O Brasil dava início ao processo de retomada de um lugar de destaque no sistema das Nações Unidas.

Fora do sistema da ONU, a diplomacia de Figueiredo teve como iniciativa notável a visita de Saraiva Guerreiro ao Paquistão e à Índia, em 1984, um ano após o envio de delegação brasileira à sétima Cúpula do Movimento dos Países Não Alinhados (MNA), sob o argumento de que a organização representa a vontade de dois terços da humanidade e constitui poderosa força política e moral na área internacional, sendo interlocutora necessária nos debates acerca da corrida armamentista e do desarmamento.

f) Questões multilaterais comerciais

O mundo chega ao fim da década de 1970 em meio a crises das superpotências: de um lado, os EUA, que já sofriam com o declínio de sua indústria automobilística, passariam a enfrentar a competição de novas potências industriais, a exemplo do Japão e da Alemanha; de outro, a economia da URSS se esfacelava ante à competição estratégica catalisada pelas políticas de Reagan. Nessa nova realidade, ganhava espaço a competição tecnológica e econômico-comercial entre as nações, o que conferiu às negociações da Rodada Uruguai (1986-1994) do GATT papel fundamental no processo de transição do mundo da Guerra Fria para um sistema global, fulcrado na Organização Mundial do Comércio (OMC). Quando da conclusão da Rodada Tóquio, em abril de 1979, o Brasil teve oportunidade de ampliar seu acesso ao mercado dos EUA em troca de abertura simbólica do mercado brasileiro, que não foi aproveitada. Nos primeiros anos da década de 1980, havia a sinalização de, por parte dos países desenvolvidos, incluir temas como serviços, propriedade intelectual e investimentos no GATT, ao passo que países em desenvolvimento, a exemplo de Brasil e Índia, buscavam a inclusão da agricultura e dos têxteis no processo de liberalização, algo adiado pelos desenvolvidos desde as primeiras rodadas de negociação. Diante do impasse entre as partes, solução de compromisso seria a Rodada Uruguai, lançada em 1986 e que duraria oito anos.

g) Relações com o Paraguai

Em 1980, João Figueiredo visita o Paraguai; na ocasião, retorna a Assunção documentos e objetos pessoais de Solano López, os quais estavam no Brasil desde 1870. Ainda na década de 1980, destaca-se a inauguração oficial da hidrelétrica de Itaipu, em 1984. Quase quatro décadas depois, Itaipu segue a maior geradora de energia limpa e renovável do planeta, respondendo por cerca de 15% da energia consumida no Brasil e 85% do consumo paraguaio. Com o retorno de governos democráticos (Bolívia em 1982, Argentina em 1983, Uruguai em 1984 e Brasil em 1985), o regime de Stroessner amargou isolamento político, em contexto que levaria à sua deposição em 1989.

XI. Governo José Sarney de Araújo Costa (1985-1990)

a) Contexto econômico e político e reflexos na política externa brasileira

A realidade vivida no governo Sarney representou mais continuidade do que ruptura em relação a Figueiredo. Em comum, o País viveu o contexto de agravamento da crise da dívida externa, algo endêmico na América Latina da década de 1980, com a piora substancial na inflação doméstica, que se aproximou dos 1.800% anuais em 1989, a despeito dos malogrados programas de estabilização econômica engendrados entre 1985 e 1989. Ainda que não tenham surtido o efeito desejado, os esforços de ajuste econômicos tiveram impacto internacional significativo, abrindo o caminho para um período em que se chegou a pensar em uma alteração qualitativa dos termos do relacionamento econômico-financeiro entre países credores e o maior devedor entre os países em desenvolvimento. O impacto do Plano Cruzado foi tal que, pela primeira vez desde 1961 com Jânio Quadros, um presidente brasileiro seria convidado a escrever um artigo-testemunho na revista *Foreign Affairs*, apresentando as linhas gerais do Plano e suas relações com a inserção internacional do Brasil. Quanto à política do Brasil acerca de sua dívida externa, inflexão importante ocorreria em 1987, com a moratória de fevereiro – mais um constrangimento do que uma decisão de política econômica. O Plano Cruzado evidenciou a necessidade de ajustes estruturais na economia brasileira, pondo em relevo as dificuldades de fazê-los em meio a um quadro político complexo e difuso e na ausência de um mínimo de entendimento entre governo, agentes econômicos e forças sociais. Os mesmos constrangimentos marcariam os demais esforços de estabilização da economia, sempre arrojados, diante da magnitude dos desafios, mas sempre insuficientes para gerar consensos duradouros.

O imperativo da reforma econômica, assim, condicionou a reinserção do Brasil no cenário internacional e as relações do País com seus principais parceiros, ao determinar a busca de parcerias multilaterais e bilaterais que conduzissem a mecanismos de inserção e cooperação capazes de dar vazão ao esgotamento do modelo de substituição de importações, à perda de competitividade e aos riscos de marginalização do País diante das novas tendências da economia mundial. A diplomacia de Ramiro Saraiva Guerreiro, sob Figueiredo, buscou perfil pragmático e mais agressivo na busca de diversificação e parcerias; por sua vez, a política externa conduzida por Olavo Setúbal e Abreu Sodré, em linhas econômicas, adotou perfil mais conservador, embora tenha avançado em pontos como meio ambiente e direitos humanos.

O governo de Sarney viria a enfrentar condicionantes políticos distintos dos de Figueiredo, apesar de similaridades como a atuação do político pela Aliança Renovadora Nacional (ARENA) durante o regime militar, chegando a presidir o partido governista e só se desligando do PDS, sucessor da ARENA, em 1984, em virtude de acordo entre Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e Frente Liberal. A recuperação das franquias democráticas potencializou expectativas sociais e políticas no âmbito interno, ao mesmo tempo que, no plano internacional, as expectativas foram renovadas. A agenda política interna era vasta, e a pressão interna e externa era grande por resultados diante dos desafios a serem enfrentados pelo novo governo: transformação das estruturas jurídicas e institucionais remanescentes do autoritarismo; convocação da Assembleia Nacional Constituinte; canalização e resolução de demandas sociais e políticas recém-liberadas; questões ambientais que chamariam a atenção internacional ao Brasil, além de problemas na área dos direitos humanos.

De início, a chamada "Nova República" buscaria enfatizar sua própria legitimidade, posta em questão pela morte do então presidente eleito Tancredo Neves. No contexto dos grandes

movimentos de descontentamento popular que culminaram com a campanha pelas “Diretas Já”, a transição democrática brasileira seria a possível, reunindo um mínimo de consenso operacional entre os agentes políticos, econômicos e sociais brasileiros, cujo único interesse comum, na realidade, parecia ser simplesmente evitar nova ruptura. Ainda que limitado, esse pacto político pela estabilidade (ou “não ruptura”) tornou possível canalizar e conter pela via política o conflito social e ideológico que se evidenciava na mobilização popular. Criaram-se algumas áreas de consenso mínimo, que permitiram importantes avanços políticos e institucionais e que se refletiram também na área externa: a remoção do então chamado “entulho autoritário”, a liberdade completa de opinião, de associação e de imprensa; a proteção dos direitos humanos; o pluralismo político-partidário, as eleições diretas em todos os níveis; uma Constituição livremente pactuada; uma alteração nos rumos da política econômica e no tratamento da questão da dívida externa; e a necessidade de maior grau de integração política e econômica com a América Latina, especialmente com o Cone Sul. Assim, em um contexto menos repressivo internamente, fortalecido pelo avanço democrático na América do Sul, foi possível ao Brasil conduzir política externa voltada à cooperação em âmbito regional e hemisférico, de forma mais harmoniosa do que durante o governo anterior.

b) A política externa do governo Sarney

Com Sarney, embora o chanceler entre 1985 e 1986 fosse Olavo Setúbal, na prática foi o presidente o principal formulador da política externa, o que que resultou num aprofundamento da diplomacia presidencial. Conforme aponta Garcia Cortês, o governo Sarney passou a ter uma atuação no âmbito internacional balizada e respaldada por alguns importantes preceitos explicitados na nova Constituição Federal, promulgada em 5 de outubro de 1988. Nela, foi reiterada a linha mestra pacifista e foram elencados, no Artigo 4º, os dez princípios pelos quais o Brasil deve reger-se nas suas relações internacionais. No parágrafo único desse artigo, fica determinado um objetivo de enorme magnitude: a diplomacia brasileira fica obrigada, por força de norma constitucional, a buscar “a integração econômica, política e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações”. Para Sarney, havia necessidade de fortalecer o conjunto dos países latino-americanos, com a integração continental sendo fator intrinsecamente ligado ao desenvolvimento brasileiro de forma equilibrada e harmônica, com atenção às vertentes platina e amazônica. Nesse contexto, é importante destacar as principais linhas da política externa do governo Sarney, que se definia como uma “diplomacia para resultados”, isto é, flexível, criativa e realista, uma vez que seu ponto de partida é a explicitação dos interesses concretos no que se refere à retomada do crescimento e à redução da vulnerabilidade externa nas áreas financeira, tecnológica e comercial. Sua implementação exigiu uma presença mais efetiva do Brasil nos debates multilaterais e nas negociações bilaterais, mediante uma ação capaz de propiciar a ampliação da liberdade brasileira no manejo da política econômica. Celso Lafer e Gelson Fonseca Jr. utilizam o conceito de “autonomia pela participação” para definir as linhas gerais da política externa desse período.

A diplomacia presidencial de Figueiredo foi aprofundada por Sarney, que, de forma inédita na história brasileira, visitaria todos os países da América do Sul durante seu mandato (além de México e Costa Rica), e receberia em Brasília todos os chefes de Estado sul-americanos, além de ter prestigiado pessoalmente a posse de diversos presidentes na América Latina. Nesse processo, o Brasil estabeleceu com cada um de seus interlocutores regionais programas de consultas e de cooperação que permitiram ao País, malgrado as limitações impostas pela crise econômica e pelo

estancamento do fluxo de financiamentos para projetos de infraestrutura, assegurar presença diferenciada e relevância objetiva na América do Sul. Ainda na esfera latino-americana, cumpre lembrar de uma das hipotecas remanescentes do período sob governos militares, a retomada de relações diplomáticas com Cuba, formalizada em junho de 1986 dentro do resgate das franquias democráticas e do objetivo da diplomacia de Sarney de conferir prioridade ao relacionamento com a América Latina. Sarney ainda proporia formalmente, no marco da primeira cúpula do Grupo do Rio[160], a readmissão de Cuba à Organização dos Estados Americanos.

Quanto ao continente africano, a política externa brasileira ganharia nova dimensão política, que compensaria o arrefecimento do intenso relacionamento econômico do final da década de 1970 e início da década de 1980. Essa dimensão foi complementada por ênfase especial aos países africanos de língua portuguesa, dois dos quais, Cabo Verde e Angola, o presidente Sarney visitaria e com os quais, juntamente com Portugal, propôs, em 1989, na reunião de cúpula de São Luís do Maranhão, a criação do Instituto da Língua Portuguesa, efetivamente criado em 2002 e integrado à Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). Ademais, como decorrência natural da política antiapartheísta do Brasil, que ganhou novo impulso com a atuação do Congresso e grupos de pressão interna, o governo Sarney ampliaria, em agosto de 1985, as medidas brasileiras de implementação das sanções internacionais contra a África do Sul, estendendo-as à área cultural e esportiva.

Quanto às relações com a Europa Ocidental, tiveram atenção em virtude do contexto da dívida externa, cuja moratória criou óbices para o diálogo com essa região. O Brasil engendrou, nesse cenário, entendimentos relevantes, mas sem inovações significativas. Para Sarney, era importante reativar os fluxos de investimento e cooperação econômico-financeira com os países europeus, de modo que buscou mobilizar os setores europeus com interesses no Brasil.

Com Japão, cujo papel de garante da liquidez da economia internacional era claramente percebido pelo presidente, o estreitamento de relações bilaterais tornou-se meta de alta prioridade. Embora o Japão relutasse em comprometer-se financeiramente com o Brasil, criou-se clima de boa vontade com a decisão de Sarney de comparecer ao funeral do imperador Hirohito, em 1989.

Finalmente, a política externa do governo Sarney buscou aproximar-se de parceiros não tradicionais e abrir novos canais de cooperação, a exemplo da União Soviética (URSS) e da República Popular da China (RPC), como demonstra a visita do presidente brasileiro em 1988 a ambos os países. Como resultado desse avanço, podem-se mencionar um memorando de entendimento com a URSS e a abertura de canais de cooperação na área científica e tecnológica particularmente promissores, a exemplo do CBERS, projeto de satélite sino-brasileiro.

c) Relações com os Estados Unidos

i. Contexto internacional

Sarney herdou uma relação com os Estados Unidos (EUA) repleta de questões conflituosas de natureza comercial, além do problema da dívida externa. Quanto ao âmbito político, as relações bilaterais se desenvolveram de forma objetiva, com algumas questões pontuais vindo à tona, ligadas à não proliferação e a controles de transferência de tecnologias, que chegou a afetar alguns fornecimentos de equipamentos sofisticados do Brasil, e ao relacionamento comercial do Brasil com alguns países do Oriente Médio. Havia relativa indiferença dos EUA à América Latina, salvo questões ligadas ao narcotráfico e a eventuais ameaças à estabilidade democrática da região (como

[160] Que sucede o Grupo de Apoio a Contadora, criado em julho de 1985, entre Brasil, Argentina, Peru e Uruguai.

a crise centro-americana e as questões da Nicarágua e do Panamá), parte de uma política externa com base em premissas ideológicas conduzidas por Reagan. Assim, o governo Sarney, que nutria esperanças de progresso na relação com os EUA, redundou frustrado pela incapacidade de o parceiro sinalizar políticas claras de cooperação, sobretudo no governo Reagan, apesar de Sarney tentar uma agenda positiva para contornar os óbices provenientes da agressiva diplomacia dos EUA, marcada por sanções e retaliações.

A ascensão de George H. W. Bush, em 1988, marcou inflexão nas relações entre Brasil e EUA. A gestão de Bush se diferenciou ao adotar linha de ação conduzida por motivações precipuamente pragmáticas. Houve convergência tanto doméstica quanto internacional a respeito da necessidade de se reverem as políticas hemisféricas. As principais iniciativas do governo Bush para a América Latina encontravam-se nos campos financeiro e comercial, a exemplo do Plano Brady (1989), malgrado alguns pontos em que interesses ideológicos seguiam fortes. Apesar dessa mudança, as relações entre Brasil e EUA chegariam ao fim da década de 1980 sem perspectiva de implementar uma cooperação equitativa entre os países.

ii. Relação dos Estados Unidos com a América Latina

Também no governo Sarney, a questão central na relação dos EUA com a América Latina, com implicação sobre a condução da política externa brasileira acerca de Washington, foi a gestão da dívida externa latino-americana. Na segunda metade dos anos 1980, o Consenso de Cartagena ganhou formatos alternativos, como o Comitê de Acompanhamento para monitorar o Plano Baker (1986), composto de Argentina, Brasil, Colômbia, México e Venezuela, e o Grupo dos Três (1987), composto de Argentina, Brasil e México.

A reação dos EUA às iniciativas de Cartagena foi o Plano Baker (Plano de Crescimento Sustentado), anunciado no fim de 1985, que se fundamentava na premissa de que manter crescimento econômico dos devedores é condição necessária para qualquer solução para crise da dívida. Pequeno montante foi disponibilizado pelos bancos multilaterais – além do Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial coordena assistência financeira –, mas reação fria dos bancos privados ao plano logo minariam a viabilidade da solução aventada pelo governo Reagan. Ante escassez de reservas e retorno inflacionário, Brasil viria a suspender pagamentos a credores externos (moratória) em fevereiro de 1987, dando início a um processo bilateral com os EUA. Houve gestões pelo embaixador brasileiro em Washington, Marcílio Marques Moreira, no sentido de sensibilizar o governo norte-americano para atuar politicamente junto aos bancos privados. Contudo, as respostas sempre foram ambivalentes, com declarações indicando compreensão acerca das circunstâncias forçosas da economia brasileira, mas ações práticas quase nulas (alegava-se que a Casa Branca não poderia interferir na negociação entre o Brasil e os bancos). A posição de Washington ia de encontro à visão de Sarney de que a dívida deveria ser tratada em dois âmbitos distintos, mas conexos: um financeiro e outro político. A posição brasileira se enfraqueceria com a moratória, sobretudo ante a disposição de outros devedores, como o México, a aceitar condições e bases propostas pelos credores. Temendo o isolamento do País, Sarney autorizou negociações com os bancos, concluídas em setembro de 1988. Foi um gesto político do presidente, que esperou dos credores contrapartida efetiva de atitudes e políticas positivas após esse sinal de flexibilidade.

iii. Temas econômicos e comerciais

No governo Sarney, a relação comercial passou por momentos complicados. Amparados na sua Lei de Comércio, os EUA abriram uma série de ações contra o Brasil, em reação à Lei de Informática (1984) e à ausência de patentes no setor farmacêutico brasileiro. Em 7 de setembro de 1985, Reagan anunciou investigação formal contra a política brasileira de informática. Para o Brasil, tratava-se de reserva de mercado legítima, tanto pela legislação brasileira quanto pelo Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), para proteção da indústria nascente. No período, importantes rubricas da pauta de exportação do Brasil para os EUA, como calçados, aço e aviões, foram objetos de ações *antidumping*, ameaças de retaliação e outras formas de pressão. Em abril de 1986, o Brasil lançou o I Plano de Informática de Automação, cujo marco conceitual mencionava que a antiga divisão do trabalho, entre nações industrializadas e agroexportadoras, fora superada por uma nova, entre os que geram conhecimentos científicos e tecnológicos e os que deles dependiam. Moniz Bandeira via a situação como "forma sofisticada de colonialismo, científico e cultural, que ameaçaria a própria soberania das nações".

Em setembro de 1986, durante visita de Sarney, Reagan abordou o tema comercial em tom de advertência ríspida; como reação, em artigo para a *Foreign Affairs*, Sarney afirmou que os EUA praticavam políticas arbitrárias, carentes de compreensão clara da realidade latino-americana, com relação ao Brasil e a outros países. As tensões escalaram com a inclusão do Brasil em listas de possíveis países objetos de retaliação comercial, efetivamente praticadas no setor farmacêutico. O ponto crítico foi atingido em fevereiro de 1987, com a moratória contra o Brasil; em julho, os EUA anunciaram intenção de impor sanções comerciais e instituíram barreiras protecionistas; em novembro, Reagan anunciou aumento de tarifas sobre produtos brasileiros e a proibição de exportação de certos componentes de informática para o Brasil.

O desfecho do contencioso foi alcançado apenas em junho de 1998, após o Brasil comprometer-se a liberar a comercialização de *software* da Microsoft, proibir a fabricação de versão nacional de computadores norte-americanos e pôr fim à taxação de *softwares* estrangeiros. A questão era crucial para o Brasil, pois se percebeu que a simples possibilidade de retaliação já era suficiente para suspender encomendas e desviar compras de importadores. Ainda assim, mesmo sem soluções definitivas ao contencioso ou à questão da dívida externa, a relação bilateral parecia ter retomado a normalidade no campo econômico: os EUA, que chegaram a ser superados pelo conjunto da América Latina no início da década de 1980, recuperaram a liderança no comércio com o Brasil no fim do governo Sarney.

d) Relações com a Argentina

A principal relação bilateral do Brasil se intensifica com a mudança do regime político dos dois países. Deve-se valorizar o elemento "redemocratização" como fundamental para consolidar a estabilidade estrutural e permitir avançar na direção da construção de um mercado comum. Alguns especialistas vão identificar a emergência de uma "cultura de amizade kantiana" no relacionamento bilateral, já a partir de 1979, mas que atinge seu ponto alto com os mandatários Raúl Alfonsín e José Sarney, porque estavam superados os elementos de rivalidade (lockeanos). Inspirava-se no exemplo da União Europeia, com valorização de elementos como democracia e direitos humanos. A relação bilateral inseria-se como parte do movimento de "renovação de credenciais" da política externa brasileira.

A Declaração de Iguaçu (também chamada Declaração do Iguaçu), firmada em 30 de novembro de 1985 (desde 2004, "Dia da Amizade Brasileiro-Argentina"), quando da inauguração da ponte Tancredo Neves, é um marco dessa aproximação. Em seus 32 parágrafos, a Declaração de Iguaçu anuncia a decisão política dos dois governos – e, portanto, das duas sociedades – de passar a coordenar-se sobre temas de interesse comum na esfera bilateral (em matéria comercial, de energia, transporte, ciência e tecnologia, telecomunicações), mas também, de forma inovadora, sobre questões regionais (sistema interamericano, Atlântico Sul, Bacia do Prata, crise centro-americana, processo de redemocratização da região) e assuntos da pauta internacional (dívida externa, protecionismo comercial, combate ao narcotráfico). São os seguintes os pontos principais do documento: promoção gradual da integração, aberta a outros países até a unificação do espaço econômico da América do Sul, com vistas à autossuficiência em produtos essenciais, insumos e bens de capital; cooperação para o desenvolvimento de setores capazes de gerar avanços científicos e tecnológicos; e aumento do poder político e da capacidade de negociação, institucionalizando-se o sistema de consulta bilateral (por meio da Comissão Mista de Alto Nível para Cooperação e Integração Bilateral). Com a Declaração de Iguaçu, inicia-se um processo bilateral que privilegiava o incremento das relações comerciais, a complementação setorial da indústria e a cooperação tecnológica, com ênfase na área nuclear.

Ainda em Iguaçu, na mesma data, é firmada a Declaração Conjunta sobre Política Nuclear, que criou um grupo de trabalho para o desenvolvimento de tecnologias nucleares para fins pacíficos. No ano seguinte, adota-se nova declaração conjunta em Brasília. Em 1987, o Brasil obtém o domínio da tecnologia de enriquecimento de urânio e dá conhecimento prévio ao presidente Alfonsín, retribuindo o gesto argentino de 1983, quando o país alcançou essa tecnologia e informou o presidente Figueiredo por carta presidencial. A construção da confiança na área nuclear prossegue com as visitas dos presidentes aos centros atômicos dos dois países em 1987 e 1988: a Declaração de Viedma, de 17 de setembro de 1987, assinada durante a visita de Sarney a instalações argentinas de pesquisa em enriquecimento de urânio, indicou a possibilidade de cooperação técnica das indústrias nucleares dos dois países; a Declaração de Iperó, de 8 de abril de 1988, durante a visita de Alfonsín a instalações brasileiras, transformou o grupo de trabalho de 1985 em Comitê Permanente sobre Política Nuclear. Em 1988, também é assinada nova declaração em Ezeiza. Em 1990, é assinada a Declaração sobre Política Nuclear Comum Brasileiro-Argentina, em novembro, em Foz do Iguaçu, que prevê o Sistema Comum de Contabilidade e Controle (SCCC). Mais detalhes sobre a Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle (ABACC) serão tratados em seção específica no capítulo 5.

Em 1986, é assinada pelos dois presidentes a Ata de Amizade Brasileiro-Argentina (Democracia, Paz e Desenvolvimento), em que os presidentes: "reafirmam a tradicional e fraterna amizade brasileiro-argentina, continuamente fortalecida pelo respeito às normas de boa convivência internacional e pela convicção comum de que a independência da política externa se fortalece na democracia, autêntica vocação dos povos brasileiro e argentino"; "destacam sua profunda fé na democracia representativa, pautada no supremo respeito à ordem legal e à vontade popular, para assegurar a paz e promover o pleno desenvolvimento nacional e assinalam que o Estado de Direito é o principal garante da consecução da justiça social, bem como da dignidade, da liberdade e dos direitos essenciais da pessoa humana"; e "afirmam que o crescimento econômico é condição necessária para a justiça social, a consolidação da democracia e a paz".

As visitas do chanceler Olavo Setúbal a Buenos Aires e a realização de uma série de reuniões bilaterais culminariam na assinatura pelos presidentes, na capital argentina, em 1986, da Ata para a Integração Brasileiro-Argentina, que estabeleceu o Programa de Integração e

Cooperação Econômica (PICE). O PICE abarcava as áreas de bens de capital, comércio, empresas binacionais, investimentos, energia, serviços, tecnologia de ponta, assuntos nucleares, transportes, comunicações, siderurgia. A ata e o PICE resultavam de processo que se restringia, na origem, aos dois países, setor por setor. Segundo Cortês, a proposta mais ampla que o presidente Sarney tinha em mente, ao enviar Setúbal a Buenos Aires, não era simplesmente aprofundar a cooperação. Muito mais do que isso, pretendia criar um espaço de integração abrangente em todas as áreas, sem exceção, e elevar a um novo patamar o entendimento entre os dois países, dentro de uma proposta de um "futuro comum".

Conforme citação de dois especialistas argentinos na tese de doutorado do professor Maurício Santoro, "o sentido estratégico profundo do vínculo com o Brasil se resume em quatro aspectos fundamentais: a formação de uma zona de paz, a consolidação de nossas democracias, a constituição de um espaço comum que podemos em larga medida controlar, a construção de 'massa crítica' para fortalecer nossa capacidade de negociação frente ao mundo. (...) Além disso, uma sociedade estratégica pressupõe um entrelaçamento amplo e profundo dos Estados e sociedades civis dos países que as integram".

Como escreveu Candeas, "por seu turno, a diplomacia brasileira sublinhava a importância de romper o caráter tradicionalmente cíclico do relacionamento bilateral, conferindo-lhe bases sólidas e permanentes. Firmava-se a consciência de que era necessária a criação de uma rede de interesses permanentes, imunes aos eventuais desentendimentos governamentais. O objetivo é fazer prevalecer os elementos de aglutinação, em detrimento das forças centrífugas. Nesse sentido, o Itamaraty passou a identificar e estimular projetos de complementação econômica, associações empresariais, exportações conjuntas para terceiros mercados e projetos de cooperação nas áreas energética e científico-tecnológica".

Conforme Friedrich e Guimarães, "não se pode ignorar, porém, que a centelha que reavivou o processo de integração regional não derivou unicamente da convergência democrática. Os anos 1980 foram uma década perdida para a América Latina. Os países enfrentavam severas taxas de inflação e se encontravam sufocados pela dívida externa e pelo aumento da taxa de juros dos credores internacionais. Como bem assevera Marcos Castrioto de Azambuja (1997, p. 69), 'foram os insucessos recíprocos dos dois países na década de 80 que [...] propiciaram a reimplantação, mais ou menos simultânea, de regimes democráticos em ambos' e que 'determinaram o ímpeto em direção à integração e à superação das velhas rivalidades'".

Ainda em 1986, o Brasil propõe, na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), resolução que torna o Atlântico Sul Zona de Paz e Cooperação (ZOPACAS, Resolução 41/11, de 27/10/1986). Nota-se inflexão na posição argentina, que chegou, nos anos 1950, a sugerir um pacto militar no Atlântico Sul e a apoiar, anos depois, a ideia sul-africana de estabelecimento de uma Organização do Tratado do Atlântico Sul (OTAS). No mesmo ano, a fusão entre os grupos de Contadora e de Apoio a Contadora resultará na criação do Grupo do Rio.

e) Sistema interamericano

Durante o governo Sarney, para além da agenda hemisférica de direitos humanos, destacam-se a Emenda à Carta da Organização dos Estados Americanos (OEA) pelo Protocolo de Cartagena, a criação da Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas (CICAD) na Conferência Especializada da OEA sobre o Narcotráfico, no Rio de Janeiro em 1986 e a adesão do Brasil ao Convênio Constitutivo da Corporação Interamericana de Investimentos, ligada ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), em 1986.

f) Atuação do Brasil em foros políticos multilaterais

Ao longo do governo Sarney, foi implementada política calcada na recuperação de credibilidade do Brasil no plano multilateral. Ao mesmo tempo que se mantiveram linhas tradicionais de presença e atuação do Brasil em organismos internacionais, foram perseguidas vertentes inovadoras de atuação, a exemplo do retorno do Brasil ao Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) para o biênio 1988-1989, após vinte anos de ausência, e a criação da ZOPACAS.

Quanto ao retorno do Brasil ao CSNU, significou a concretização da estratégia universalista sinalizada pelo governo Figueiredo e posta em prática desde o início do governo Sarney. As duas décadas em que o Brasil esteve distante do CSNU podem ser consideradas, ao mesmo tempo, causa e consequência do processo de isolamento diplomático vivido pelo Brasil na década de 1970 e das hipotecas que não puderam ser resgatadas antes pelas mudanças introduzidas desde o governo Geisel. O retorno ao CSNU permitiu ao Brasil voltar a participar de decisões relevantes que sinalizavam o papel fundamental do órgão na formação da chamada nova ordem internacional; a atuação no biênio foi decisiva para que a diplomacia brasileira iniciasse avaliação sobre a possibilidade de alterações na composição do Conselho, fazendo com que seja mais representativo da relação de forças em um mundo com novos países e novas potências. Com isso, o Brasil passaria a adotar como objetivo a busca seguida e obstinada de, sempre que possível, um lugar não permanente no CSNU, e, em paralelo, a integrar propostas de ampliação da participação permanente em que um assento brasileiro fosse viável.

Além do retorno ao Conselho, é importante mencionar a promoção ativa pelo governo Sarney da iniciativa de declarar o Atlântico Sul zona de paz e cooperação, ideia usada pela diplomacia brasileira para elevar o perfil de sua atuação na Organização das Nações Unidas (ONU) e para relançar pontes de entendimento político em direção à África Atlântica, região com a qual o relacionamento econômico-comercial se viu adversamente afetado na década de 1980 em função da crise que afetou a maioria dos países da África Negra e do fim da política de incentivos à exportação subsidiada de bens e serviços pelo Brasil. Em outubro de 1986, foi criada pela Resolução A/XLI-11 da AGNU a ZOPACAS, projeto de iniciativa brasileira, copatrocinada por Argentina, Uruguai e parceiros africanos.

g) Questões de direitos humanos e ambientais

Quanto à sua agenda internacional, a política externa brasileira ao longo da década de 1980 derivou de processo de transformação política e institucional voltado à recuperação das franquias democráticas. Assim, em sua diplomacia, o Brasil, sobretudo sob Sarney, privilegiou sua essência democrática. Como ressalta Garcia Côrtes, "nesse sentido, a instalação do novo regime democrático provocará a reavaliação da conduta que o Brasil até então mantivera em relação a temas específicos como, por exemplo, a de considerar o tratamento dos direitos humanos no âmbito exclusivo da jurisdição interna, bem como a de subordinar as políticas relacionadas com o meio ambiente exclusivamente ao processo decisório soberano do governo brasileiro. A redemocratização permitirá ao País alinhar a prática política interna ao discurso de maior participação nos mecanismos decisórios dos foros multilaterais. O respeito pela diversidade, a defesa da livre expressão, a busca constante da solução pacífica de controvérsias, o imperativo da

igualdade entre membros e a tese da legitimidade da universalização do desenvolvimento socioeconômico estarão em maior sintonia com as garantias internas decorrentes da democracia".

No governo Figueiredo, o processo de "abertura" contribuíra para encerrar definitivamente a divergência suscitada pelo governo Carter acerca do tema de direitos humanos. No âmbito das Nações Unidas, a atuação brasileira ainda não foi suficiente para pôr termo à chamada "Longa Noite", termo cunhado por Sarney relativo ao período em que o tema de direitos humanos praticamente desapareceu do léxico da diplomacia brasileira. Ainda assim, vislumbrava-se evolução na atuação externa para uma "abertura" receptiva a normas e mecanismos internacionais de proteção aos direitos humanos; marco inicial foi a assinatura, pelo Brasil, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher no dia de sua aprovação pela AGNU, em dezembro de 1979. Mas a maior parte do processo seria desenvolvido durante o governo civil de Sarney.

Com Sarney, a atuação externa do governo no tema de direitos humanos seria balizada pelo processo de redemocratização: tanto no discurso diplomático quanto na aplicação da política regional e multilateral, valores democráticos seriam suscitados para dar sustento a princípios e objetivos de ação. Nas palavras de Sarney, quando de seu discurso na AGNU, "o Brasil traz nos lábios um gesto aberto de confiança e um canto de amor à liberdade". Essa desenvoltura permitiu aos agentes diplomáticos no exterior alterar o perfil discreto com que lidavam com a imprensa internacional, as organizações não governamentais, os partidos e organizações políticas. Logo nos primeiros meses do governo, o Brasil aderiu à Convenção contra a Tortura da ONU, adotada um ano anterior pela AGNU; assinou a Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura no início de 1986; ainda em 1986, Sarney encaminhou ao Congresso Nacional proposta de adesão do Brasil aos Pactos de Direitos Humanos das Nações Unidas (a adesão seria concluída em 1992 em ambos os casos), e deu início a gestões para que o Brasil viesse a aderir ao Pacto de São José da Costa Rica (Convenção Interamericana de Direitos Humanos), processo concluído em 1992 (o reconhecimento da jurisdição contenciosa da Corte Interamericana de Direitos Humanos ocorreria posteriormente, em 1998). O Brasil, assim, transigiu de uma posição soberanista, que julgava os instrumentos internacionais como pretextos para intervenção indevida, para uma posição cooperativa, considerando os pactos como complementação de esforços para melhorar o desempenho do País na proteção e garantia dos direitos e liberdades fundamentais do cidadão. O Brasil também viria a cooperar na Comissão de Direitos Humanos, dialogando com organizações governamentais e não governamentais. Desse modo, começava a ser removida importante hipoteca do passado, com o Brasil aproximando-se no plano político do mundo desenvolvido e da própria América Latina.

Quanto à questão do meio ambiente, houve importante inflexão na década de 1980, sobretudo no governo Sarney. A posição anteriormente sustentada pelo Brasil, desenvolvida por ocasião da Conferência de Estocolmo de 1972, centrava-se em abordagem precipuamente soberanista, refutando quaisquer tentativas de intervenção em assuntos internos dos Estados em matéria ambiental e, indo além, fechando-se ao diálogo sobre a matéria. O isolamento brasileiro seria amplificado por pontos como a questão do aproveitamento dos rios internacionais apregoada pela Argentina, com críticas crescentes ao impacto ambiental do modelo de desenvolvimento do Brasil. Já no início da década de 1980, a sociedade brasileira passaria a mobilizar-se de forma organizada em causas ambientais, como a defesa da Mata Atlântica e a Amazônia, em iniciativas potencializadas por campanha internacional que, com interesse especial na Amazônia, ganharia volume nos EUA e na Europa, com adesão de políticos influentes e artistas renomados. A aceleração das queimadas amazônicas em 1987 e 1988 e o assassinato do líder seringueiro Chico

Mendes, em dezembro de 1988, contribuíram para consolidar a imagem do Brasil como "vilão" ambiental, com impactos até na relação do País com órgãos financeiros, como o Banco Mundial.

A pressão cada vez maior, interna e externamente, levaria o governo brasileiro a uma série de reações: desenvolver a consciência de que o modelo de desenvolvimento dos países industrializados era grande responsável pelos problemas ambientais e de que era preciso não abandonar o objetivo de desenvolvimento, mas compatibilizá-lo com a preservação ambiental; associar a pobreza e o subdesenvolvimento ao próprio conceito de agressão ao meio ambiente, estabelecendo relação bitransitiva de causa e efeito entre os dois polos; reconhecer a existência de problemas, que não se limitavam à Amazônia, e mostrar disposição de resolvê-los, inclusive via diálogo construtivo com organizações não governamentais e cooperação internacional; adotar medidas concretas para controlar as principais causas da devastação florestal, a exemplo do "Programa Nossa Natureza", que contemplava especialmente o fim dos subsídios para agropecuária extensiva na Amazônia, a proibição do uso do mercúrio nos garimpos e a adoção de mecanismos mais eficazes de controle da exploração madeireira; e finalmente, a medida que sintetizava a nova posição do País foi o oferecimento para sediar a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992, acompanhada de ativo trabalho em favor da candidatura brasileira e de uma agenda abrangente, que pusesse igual ênfase nas questões interligadas da proteção ambiental e do desenvolvimento. Nesse ínterim, o Brasil sediou reunião dos presidentes dos países amazônicos em Manaus em 1989, construindo o respaldo diplomático de que o Brasil necessitava diante da campanha que se movia internacionalmente em torno da questão do meio ambiente.

A candidatura brasileira eliminou outra hipoteca, conferindo ao País papel de protagonista no tema ambiental, com impacto na política doméstica, a exemplo da importância dada ao tema na Constituição de 1988. Assim, ao longo da década de 1980, o Brasil evoluiu de uma postura defensiva para uma posição aberta e construtiva, adquirindo a condição de interlocutor de primeira importância em matéria ambiental.

h) Questões multilaterais comerciais

A posição brasileira na Rodada Uruguai pode ser analisada sob três dimensões principais: tarifas, agricultura e serviços. Quanto às tarifas, a posição brasileira, inicialmente refratária a iniciativas de abertura, passou para uma postura radical, para ganhar tempo até elaborar posição mais realista, dependente de desenvolvimentos internos. Em 1987, a posição radical consistiu na consolidação a zero de todas as tarifas dos países desenvolvidos e concessões preferencias durante dez anos a países em desenvolvimento, cujas contrapartidas seriam o compromisso em consolidar tarifas em um número substancial de produtos no período. Em 1988, com a reforma tarifária apresentada domesticamente, buscou-se flexibilizar a posição do País, embora ainda bastante protecionista, mediante propostas sofisticadas para negociação de liberalização em troca de concessões. Ao longo da década, incluindo o transcurso entre as Rodadas Tóquio e Uruguai, observa-se, portanto, transição da posição brasileira, intimamente ligada à reforma da política comercial: o Brasil passa a advogar uma posição multilateral positiva, em contraposição à usual posição protelatória e de crítica às negociações. A posição defensiva tinha relação direta com o modelo de industrialização por substituição de importações, que já apresentava sinais claros de esgotamento e seria superada na década seguinte.

No tema da agricultura, destacam-se a formação do Grupo de Cairns e a pressão dos EUA para introdução de novos temas na agenda. A motivação inicial da entrada brasileira no grupo foi

política: explorar diferenças entre os países desenvolvidos sobre os novos temas e, vislumbrando a continuidade da posição do governo Reagan, suavizar a posição no médio prazo. O lançamento do Grupo de Cairns ocorreu em 1986 na Austrália, simultaneamente a exercício de consultas entre Comunidade Econômica Europeia (CEE), Índia e Brasil para buscar pontos de convergência. Para além dessas iniciativas, com o objetivo de neutralizar as iniciativas dos países ricos em dividir os países em desenvolvimento, o Brasil atuou em coalizão informal de países em desenvolvimento, existente desde a década de 1960 e que progressivamente constituiria o chamado G10 de então (Brasil, Argentina, Cuba, Egito, Índia, Iugoslávia. Nicarágua, Nigéria, Peru, Tanzânia). Com a saída da Argentina do grupo e com o objetivo de resistir aos interesses dos EUA em introduzir o tema de serviços na agenda do GATT, o Brasil também atuou em aliança tática com alguns países europeus, sobretudo a França (que era contrária a agricultura, mas favorável a serviços), e com países médios, como Canadá e Austrália. Em paralelo, o Brasil articulou posições com Uruguai, Argentina e Nova Zelândia, exportadores de produtos agrícolas e integrantes de Cairns, para que o tema avançasse no GATT, agregando também países asiáticos como Indonésia, Filipinas e Tailândia, também integrantes de Cairns.

Em 1987, com a perda de força dos entendimentos com a CEE, o Brasil muda a abordagem de defesa no tema de serviços, dando espaço à articulação de outros interesses de forma mais independente, mas ainda vinculados a uma estratégia defensiva. Nesse novo contexto, de avanço de discussões dos novos temas em desrespeito ao *single undertaking*, as negociações agrícolas serviriam de arma tática para o Brasil: não deveriam avançar de modo a não fazer avançar os novos temas; assim, em 1988, o Brasil evitou posicionar-se enfaticamente na temática agrícola em suas propostas. Na Ministerial de Montréal de 1988, o Brasil seguiu usando o tema agrícola para obstar avanços no tema de serviços, acusando o desequilíbrio das negociações, e vários países latino-americanos não facultaram o consenso, bloqueando as negociações. Em 1989, o Brasil apresentou uma proposta ao grupo negociador agrícola, com foco na questão defensiva do tratamento especial e diferenciado. O Brasil não se posicionou em defesa da liberalização e do fim dos subsídios agrícolas, postura que só seria adotada na década de 1990, já no governo Collor. Assim, ressalta-se que, apesar de o País integrar o Grupo de Cairns, ao longo do governo Sarney a postura brasileira na Rodada Uruguai seguiu defensiva, com foco na obstrução das negociações sobre serviços.

i) Questão israelo-palestina

A partir da redemocratização, o Brasil passa a ter posição mais presente nas discussões sobre a questão israelo-palestina, em postura que analistas consideram como de realismo. Exemplo dessa postura nos anos 1980 é o reconhecimento pela AGNU da proclamação do Estado da Palestina (voto favorável à Resolução 43/177), sem reconhecimento diplomático do Estado palestino.

j) Relações com a União Soviética

Na visita do chanceler Olavo Setúbal a Moscou em 1985, são assinados um memorando de entendimento relativo a consultas de assunto de interesse comum e um Acordo de Cooperação Econômica e Técnica. Em 1987, quando da visita do chanceler Eduard Shevardnadze a Brasília, são assinados o Programa de Longo Prazo de Cooperação Econômica, Comercial, Científica e Tecnológica, que entra em vigor em outubro de 1988, e o Acordo de Cooperação Cultural que mantém sua vigência mesmo após a dissolução da URSS e a emergência da Rússia como Estado

sucessor. Sarney, acompanhado de empresários, será o único presidente brasileiro a viajar à então URSS e assinará, entre outros acordos, um instrumento sobre pesquisa espacial e utilização do espaço para fins pacíficos. Conforme afirma Garcia Cortês, o Brasil via na URSS uma possível alternativa aos EUA, Jaapão e Europa Ocidental para cooperação na área tecnológica, em condições de suprir muitas das necessidades de desenvolvimento tecnológico do país. Era uma forma de reação do governo brasileiro ante o fechamento das fontes tradicionais de transferência de tecnologia imposto pela superpotência norte-americana como consequência do maior rigor exercido no comércio de *know-how* e de produtos de tecnologia de ponta.

k) Relações com a China

Além da visita do premiê chinês Zhao Ziyang em 1985, dois importantes acordos são firmados: o de Cooperação Cultural e Educacional e o Memorando de Entendimento Relativo à Consultas sobre Assuntos de Interesse Comum. Por troca de notas, em 1988, é assinado o Acordo sobre Pesquisa e Produção Conjunta do Satélite Sino-Brasileiro de Sensoriamento Remoto (CBERS, na sigla em inglês). Ainda, em 1988, Sarney visita a China. De acordo com Danielly Becard, a presença do presidente Sarney[161] na China reafirmou a intensidade que as relações bilaterais vinham adquirindo desde o início da década de 1980, sendo o auge do longo processo de preparação que combinou a visita do ministro das Relações Exteriores brasileiro, Roberto de Abreu Sodré, ocorrida em abril de 1988, com um dinâmico intercâmbio de missões e visitas de autoridades, exatamente na mesma linha do que sucedera na preparação da visita do presidente Figueiredo, em 1984. Conforme afirma Becard, os acordos assinados abriram oportunidades de cooperação científica e tecnológica nas áreas de transportes, tecnologia industrial, fármacos e medicina tradicional, energia elétrica, assistência social, assim como pesquisa e produção de satélite de sensoriamento remoto.

[161] Danielly Becard ressalta que, por ocasião do recebimento do título de Doutor *Honoris Causa* na Universidade de Pequim, Sarney afirmou: “A China e o Brasil, devido a características próprias em termos de espaço, recursos naturais e população, são países em desenvolvimento que dispõem como poucos da capacidade de dominar uma vasta gama de elementos do sistema técnico contemporâneo. Nossos países já se lançaram à conquista dos setores estratégicos de alta tecnologia: energia nuclear, foguetes e vetores de lançamento, indústria aeronáutica, telecomunicações, biotecnologia, microeletrônica e outros mais. Brasil e China são países semelhantes: território, espaço, recursos naturais e humanos”.

XII. Governo Fernando Affonso Collor de Mello (1990-1992)

a) Características gerais da política externa do governo Collor

O período entre 1990 e 1992 foi reflexo direto de uma "tripla transformação" que acometeu o Estado brasileiro ao longo da década anterior, no tocante à produção de sua política exterior. Em primeiro lugar, caíram por terra as bases nacional-desenvolvimentistas que orientaram a inserção internacional do Brasil desde a década de 1930. Em segundo lugar, o regime político também se reconfigurava, afirmando-se legitimamente democrático a partir da primeira eleição presidencial direta, em fins de 1989. Por fim, a mudança da ordem internacional – de uma estrutura bipolar aparentemente estável para uma não ordem/ordem unipolar com o ocaso da União Soviética (URSS) e a implosão do Terceiro Mundo como bloco de poder – impôs a necessidade de reorientação internacional. No mundo globalizado, as velhas soluções protecionistas mostravam-se obsoletas.

A modernização do Brasil – em suas facetas doméstica e internacional – foi a maneira que o governo Collor encontrou para manter a autonomia do País frente a um sistema internacional muito pouco permissivo a seus próprios interesses. A política externa de Collor cumpriu, assim, objetivos externos e internos, sendo exemplo da tese de Putnam (1988) do "jogo de dois níveis". Mais detalhes sobre a teoria do "jogo de dois níveis" são apresentados no presente capítulo, na seção sobre Teorias de Relações Internacionais e interrelação entre políticas externa e doméstica no tópico sobre política externa como política pública.

Segundo Guilherme Casarões, o governo Collor de Mello conduziu uma política externa brasileira sintetizada na tese da "autonomia pela modernização", debatendo a relação desse binômio em termos de convergência ou não entre retórica e prática. A política externa de Collor possuiu quatro momentos distintos, cada qual com uma característica e uma ênfase, mas todos guiados pela da busca pela autonomia[162], e uma estratégia comum, a modernização[163]:

1) Concepção de uma ideia de autonomia pela modernização: abrange o período anterior à posse de Collor, como candidato e como presidente eleito;
2) Modernização na retórica, autonomia na prática: compreende o período da posse até a queda da ministra Zélia Cardoso de Mello;
3) Autonomia na retórica, modernização – forçada – na prática: o período entre a reforma ministerial na Fazenda e no Itamaraty, entre maio de 1991 e abril de 1992;
4) Autonomia pela modernização – de fato: se estendeu da formação do ministério dos notáveis, no primeiro semestre de 1992, até o final do governo Collor.

O Brasil apresentava profundas vulnerabilidades sociais e econômicas, herdadas da "década perdida" de 1980, e acabaria forçado a adotar uma inserção internacional reativa – mas não passiva –, conforme os interesses dos parceiros com quem se tinha mais dependência – países industrializados em geral, os Estados Unidos (EUA) em particular. Isso, contudo, não significou

---

[162] Entende-se por autonomia, na sua acepção política, como "uma condição do Estado-nação que lhe possibilita articular e alcançar objetivos políticos de forma independente". Para além dessa acepção básica, o conceito se relacionaria com a capacidade de um país em se proteger dos efeitos mais nocivos do sistema internacional e dos constrangimentos impostos pelas potências. Fonte: Casarões (2014).

[163] Modernização pode ser compreendida a partir de duas noções paralelas, ambas representando uma síntese dos novos padrões de relacionamento entre Estado e mercado e Estado e sistema internacional: em primeiro lugar, a "integração, em um só processo, de eixos como a reestruturação industrial, a aceleração do progresso técnico-científico e uma nova inserção na economia internacional"; em segundo lugar, a atualização da agenda internacional brasileira em direção aos "novos temas", sobretudo àqueles ligados aos anseios da sociedade civil global. Fonte: idem.

alinhamento automático, pois o governo Collor buscou resistir a pressões sistêmicas, mediante recurso a uma mescla de concessões controversas e ações positivas que reforçavam a autonomia do Brasil.

Collor foi motivado pela necessidade de recuperar a credibilidade internacional do Brasil, que havia sido comprometida ao longo do governo Sarney em função de três grandes problemas: protecionismo comercial (que resultou em contenciosos comerciais com os EUA), dívida externa (cuja moratória fora decretada em 1987) e meio ambiente e direitos humanos ("novos temas" da agenda internacional e de cujo enfrentamento o embaixador Gelson Fonseca Jr. chamaria de "quitação das hipotecas históricas" do País). Segundo Casarões, para resgatá-la, Collor valeu-se de três estratégias principais: aproximou-se do Itamaraty e de nomes de "boa reputação", com vistas a dirimir críticas quanto ao "amadorismo" do presidente, carente de bases político partidárias; reafirmou seu papel como principal fiador internacional do Brasil, descolando-se da imagem deixada pelo governo Sarney e dando nova ênfase à diplomacia presidencial, valorizada na Nova República; enfatizou os três temas que eram mais sensíveis à imagem do País do mundo: meio ambiente e direitos humanos, dívida externa e modernização econômica, sobretudo por meio da chamada integração competitiva.

b) A política externa do governo Collor e o Itamaraty

Para Casarões, o Itamaraty manteve-se central nas determinações de política exterior. Ao contrário, portanto, do que sustentam algumas análises, como a de Paulo Nogueira Batista, que afirmam que o Itamaraty teria sido alijado da formulação da política externa durante o governo Collor. Deve-se ter em conta, contudo, as divergências e dissonâncias internas à burocracia, refletidas na oposição dos grupos desenvolvimentistas (Paulo Nogueira Batista e outras chefias que formaram o grupo dominante nas décadas anteriores) *versus* liberais (embaixadores Merchior[164], Marcos Coimbra[165], Paulo Tarso Flecha de Lima, Rubens Ricupero[166], Marcílio Marques Moreira, Marcos Castrioto de Azambuja e o então ministro de segunda classe Gelson Fonseca Jr, que se tornou assessor do presidente, são exemplos). Na disputa, Collor consagrou esses últimos. A diplomacia não foi marginalizada, senão reconfigurada – dentro dos limites de intervenção do presidente sobre uma estrutura burocrática prestigiada e bastante fechada.

Não houve uma alteração de curso da política exterior do Brasil por força da expressão individual do presidente, senão o fortalecimento de iniciativas que já estavam em curso desde a década passada. Os rumos desejados pelo governo Collor não eram, em princípio, incompatíveis com as linhas-mestras que orientavam, historicamente, a inserção internacional do País. A abertura

---

[164] O embaixador José Guilherme Merquior, conhecido pensador do liberalismo, exerceu importante influência ideológica sobre Collor. Segundo Ricupero, Merquior "deu ao Collor um embasamento doutrinário e filosófico que faltava a ele (...) Procurou que o liberalismo poderia ser político, avançado e progressista".

[165] O embaixador Marcos Coimbra, cunhado de Collor, foi coordenador da equipe de transição, chefe de gabinete e assessor diplomático do presidente, auxiliando diretamente na formulação da política externa de seu governo. Em sua visão, "uma política externa moderna e atualizada deveria estar dirigida a facilitar a inserção do Brasil num contexto internacional marcado por profundas mudanças econômicas e políticas, de maneira a permitir superar nossos estrangulamentos econômicos e retomar o desenvolvimento. É claro que essa política não poderia ser feita no vácuo, isoladamente, sob pena de faltar-lhe toda credibilidade interna e externa. Ela teria de ser uma das pernas de um tripé, do qual as outras duas bases de sustentação seriam um vasto programa de reconstrução e reestruturação econômica e uma ação eficaz no âmbito da proteção ambiental, dos índios e dos direitos humanos". (RICUPERO, 1995:189 apud CASARÕES, 2015:101). Também é atribuída a ele o germe da reforma da tripartição da Secretaria-Geral.

[166] Rubens Ricupero, então à frente da missão brasileira junto ao Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), assessorou a equipe de campanha na formulação de propostas de política externa.

econômica, a inserção internacional ou mesmo a abordagem em relação a tecnologias sensíveis e a questão nuclear, algumas das posições frequentemente atribuídas ao presidente Collor, não eram exatamente novas no âmbito das relações exteriores e já se haviam iniciado na década anterior, conquanto tenham sido impulsionadas pelo novo governo. Para Casarões, o que Collor fez foi fortalecer a face liberal de um Itamaraty dividido – e não o minar por fora –, o que demonstra seu prestígio junto ao presidente.

Desde o princípio de seu governo, Collor tentou imprimir no Itamaraty a modernização que almejava. É exemplo o Decreto nº 9958, de 10 de outubro de 1990, que consolidou as mudanças administrativas iniciais da gestão de Francisco Rezek, dispondo, pela primeira vez, sobre a estrutura do Ministério das Relações Exteriores (MRE) até o nível de Departamento e criando o Departamento de Meio Ambiente (DMA). Denota-se um esforço imediato do MRE para adaptar-se às transformações da agenda internacional, com a inclusão de novos assuntos, outrora secundários, como o meio ambiente ou a integração regional. Outras duas reformas, a seu turno, causaram bastante descontentamento e são tidas como as duas causas de maior atrito entre os quadros do Itamaraty e o presidente Collor: a reforma de tripartição da Secretaria-Geral[167] e a criação do quadro especial, a "expulsória"[168]. A criação de três Secretarias-Gerais (a de Política Exterior, a Executiva e a de Controle) visou a desconcentrar decisões políticas e administrativas das mãos de uma só figura – em outras palavras "evitar um novo Paulo Tarso". Serviu, assim, para evitar uma concentração de poder que poderia reduzir o controle do presidente sobre a estrutura do ministério.

A política externa brasileira do período representou uma síntese entre o desejo de modernização, de abertura econômica, e a busca pela autonomia de inserção internacional, que há muito tempo é a linha mestra do receituário diplomático do Itamaraty. Não teria havido, assim, nenhum grande cisma que justificasse o alijamento do Itamaraty da formulação e da execução da política externa.

c) A concepção de uma ideia de autonomia pela modernização por Collor

Durante o processo eleitoral de 1989, eventos de grande repercussão para o Brasil e o mundo ocorreram, como a queda do Muro de Berlim e o emergência do Consenso de Washington. Esse contexto foi instrumentalizado na corrida eleitoral, ao apresentar a campanha de Collor como a alternativa moderna contra o obsoleto, representado pelo governo de então e pelos adversários. Seu programa anunciava a modernidade como a principal virtude e o candidato como o único capaz de colocar o Brasil ao lado dos países mais desenvolvidos do mundo. Como presidente

[167] A principal controvérsia suscitada por Collor em sua relação com a burocracia do serviço exterior: a famigerada "tripartição" da Secretaria-Geral do Itamaraty. O Decreto nº 99.261, de 23 de maio de 1990, instituía três diferentes Secretarias-Gerais: a de Política Exterior, responsável por todos os Departamentos e suas respectivas Divisões, relacionados às áreas de política bilateral e multilateral, econômica, de promoção comercial e cooperação tecnológica, entre outras; a Secretaria-Geral Executiva, incumbida das questões administrativas da Casa, sob a qual também estava o Instituto Rio Branco; e a Secretaria-Geral de Controle, à qual couberam todas as atribuições relacionadas à administração financeira, contabilidade e auditorias. Os três secretários-gerais, embaixadores Marcos Castrioto de Azambuja (SGPE), Eduardo Moreira Hosannah (SGE) e Sérgio de Queiroz Duarte (SGC), despachavam com o chanceler. Poucas mudanças institucionais foram tão unanimemente condenadas como foi essa tripartição.

[168] De acordo com a nova regra (já utilizada nas Forças Armadas), embaixadores ou ministros, após 15 anos na mesma categoria funcional, sofreriam uma espécie de aposentadoria compulsória, a partir da qual comporiam um "quadro especial" até a aposentadoria efetiva, aos 70 anos de idade. Para alguns diplomatas, tratava-se de uma "forma esdrúxula de aposentadoria". Dentre alguns críticos públicos da medida estavam os embaixadores Luiz Felipe Lampreia e Sebastião do Rego Barros.

empossado, no documento *Brasil: Um Projeto de Reconstrução Nacional*, Collor afirma a ideia de que o Brasil se renovava e, com isso, deveria passar a ocupar um novo lugar no mundo, colocando-se como protagonista no caminho às liberdades democráticas: a liberalização política e a modernização econômica inseririam o Brasil de forma prática dentro dessa nova ordem global[169]. Eram necessárias ao Brasil, portanto, “novas fórmulas de inserção do mundo”, sintonizadas com a ideia de reconstrução nacional e de modernização do País.

Para Collor, o Brasil deveria participar ativamente nas grandes decisões internacionais, não por pretensão de hegemonia ou por vontade de poder, mas pelo fato de as dimensões do País e sua determinação de desenvolvimento exigirem essa atuação ativa. Segundo Eugênio Vargas Garcia, a “modernidade” na nova política externa pretendia descaracterizar o perfil “terceiro-mundista” atribuído ao País e preconizava a aproximação do Brasil com o Primeiro Mundo. Nesse contexto, no Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), o Brasil, interessado nas negociações agrícolas, já admite discutir os “novos temas”, aproximando-se à posição dos EUA. Enquanto algumas leituras apontam o movimento como um retorno ao paradigma do americanismo ou até de um certo grau de alinhamento automático, também se entende como uma maneira de contrabalancear resistências e aparar arestas com os EUA, herdadas da década de 1980[170].

Temas de política externa emergem com importância marcante em Collor já na campanha eleitoral de 1989, algo sem precedentes na história brasileira até então. Primeiro, como candidato à presidência, depois, como presidente eleito, as viagens internacionais de Collor foram instrumentais para captar a percepção e as expectativas internacionais com relação ao Brasil, elaborar o programa de governo como resposta, construir sua identidade política e, consequentemente, apresentá-lo como candidato ideal. Em junho de 1989, como candidato, Collor visitou seis países[171] e o Vaticano, alçando a agenda externa como um pilar de seu discurso e apresentando-se como adversário de um governo que contribuía para a grave corrosão da imagem internacional do País em três eixos principais: financeiro (dívida externa), comercial (protecionismo) e ecológico (agressor ambiental). O sentido dessa e de outras viagens era de buscar[172] respostas sobre como tornar o Brasil uma economia competitiva e aberta, como a dívida externa poderia ser renegociada e como as críticas internacionais contra a gestão ambiental poderiam ser superadas. De retorno, apresentou programa consolidado de governo, cujos temas de

---

[169] Tratava-se do discurso da modernização competitiva, adequada ao momento em que o modelo nacional-desenvolvimentista, prevalente desde a década de 1930, apresentava esgotamento, evidenciado pelo grave endividamento externo e pelo quadro de hiperinflação de difícil solução.

[170] As relações Brasil-EUA atingiram níveis de tensão elevados na década de 1980, em função dos contenciosos bilaterais abertos acerca da reserva de mercado de informática, que o Brasil tratava como instrumento inabalável de desenvolvimento industrial, e a respeito também das patentes farmacêuticas na Organização Mundial do Comércio (OMC). A questão da informática, inclusive, acarretou o anúncio inédito, do governo Reagan, de sanções comerciais contra o Brasil (inscrição na seção 301 do *USTrade Act*). A moratória da dívida externa, anunciada pelo ministro Dilson Funaro, em fevereiro de 1987, contribuiu para a deterioração das relações bilaterais, que somente seriam recompostas em sua plenitude com a assunção de Collor à presidência, em 1990.

[171] Por quase vinte dias, Collor visitou Portugal, França, Itália, Alemanha Ocidental, Espanha e Reino Unido, além do Vaticano. Collor não foi o único candidato a realizar viagens ao exterior durante a campanha de 1989. Lula esteve em março de 1989 na Itália, França e no Vaticano; Leonel Brizola viajou a Portugal, França e Suécia; Paulo Maluf foi à Bolívia. O périplo de Collor destacou-se pela dimensão em termos de duração, escopo e escala.

[172] Collor cogitou fazer uma viagem também ao México e aos EUA. No México, havia o interesse de conhecer os detalhes do acordo entre México e os bancos credores na condução do problema da dívida externa naquele país e sua elevação a parceiros preferenciais dos EUA, para eventualmente emular tratativas e causa mudança positiva nas relações com os EUA e na situação da dívida do Brasil. A viagem, contudo, foi cancelada, pela ausência de agenda com o presidente norte-americano, George H. W. Bush, e pelos prognósticos de ter atingido o teto de intenções de voto para o primeiro turno.

política exterior contemplaram propostas em reações a demandas recebidas na viagem à Europa. Em suma, propunha-se uma política externa moderna e atualizada, dirigida a facilitar a inserção do Brasil em contexto internacional marcado por profundas mudanças econômicas e políticas, para superar gargalos econômicos e retomar o desenvolvimento. Essa política precisaria vir acompanhada de um programa de reconstrução e reestruturação econômica e de ação eficaz nos âmbitos da proteção ambiental, dos índios e dos direitos humanos. Na reta final da campanha, os temas internacionais perderam espaço[173].

Após a vitória, Collor realizou duas viagens ao exterior, como presidente eleito, em exercício de diplomacia de transição com vistas a restaurar a credibilidade do Brasil no exterior, mediante o impacto trazido pela sua imagem de presidente eleito pelo voto direto do Brasil como democracia liberal que se renovava. Esse período de transição presidencial contou com ostensivo apoio do Itamaraty[174], embora Collor transferisse, intencionalmente, para si próprio a pressão internacional. A primeira[175], apesar do caráter particular, ganhou notoriedade pela realização de algumas reuniões de trabalho, em exercício de relações públicas e indicativo da futura diplomacia presidencial. A segunda, de caráter oficial, teve duas etapas: uma, brevíssima, com destino aos países do Cone Sul, e a segunda voltou-se aos centros globais de poder. Na América do Sul, Collor encontrou-se individualmente com os mandatários da Argentina, do Uruguai e do Paraguai e abordou agenda que envolvia discussões sobre a dívida externa, a hiperinflação na região e a necessidade de aprofundamento da integração regional. Em seguida, nos EUA, Collor encontrou-se com empresários e com Bush e assessores, onde houve sinalização favorável dos EUA sobre a inclusão do Brasil no Plano Brady, ligado à renegociação da dívida externa. O roteiro também incluiu Japão, URSS[176], Alemanha Ocidental, Itália, França, Reino Unido, Portugal e Espanha.

d) A modernização na retórica e a autonomia na prática da política externa de Collor

Nesse interregno, o presidente jogou todo seu capital político, acumulado na fase anterior, para definir a agenda internacional brasileira de acordo com os interesses nacionais. Ainda mantendo em si a característica de fiador último dos rumos da inserção internacional do País, aumentando o tom da retórica e marcando o período com incontáveis viagens ao exterior, Collor realizou três movimentos importantes na ideia de autonomia pela modernização: cercou-se de diplomatas como assessores palacianos, que lhe conferiam credibilidade pessoal e às suas propostas e, no limite, enquadravam-nas nos quadros conceituais da tradição diplomática brasileira; inflamou o discurso da modernização, que tão bem soava aos parceiros do Primeiro Mundo, mas sempre condicionando-o ao sucesso do programa de estabilização econômica que foi lançado no primeiro dia de governo; autorizou os dois agentes burocráticos diretamente envolvidos

---

[173] Nesse período, evento polêmico repercutiu sobre as relações do Brasil com o mundo árabe: Collor afirmou ser contra a criação de um Estado palestino, a devolução de Gaza e da Cisjordânia, a A/RES/3379 (1975), que equiparou o sionismo ao racismo, e o estabelecimento no Brasil de um escritório da Organização para a Libertação da Palestina (OLP), qualificada como organização terrorista pelo candidato. Após forte protesto e pressão, Collor se retratou em nota oficial, em favor do entendimento entre árabes e judeus, de uma perspectiva equidistante, e encontrou-se com embaixadores de países do Oriente Médio e o representante da OLP no Brasil.

[174] A equipe de transição do governo Collor instalou-se no anexo 2 do Itamaraty, o “bolo de noiva”.

[175] Collor passou o réveillon de 1990 em Seychelles, com escala no Gabão, onde foi recebido com honras de chefe de Estado e tratado temas bilaterais. No retorno, passou pelo Egito, Itália e França, por onde foi recebido embaixadores e apresentou a viagem como deslocamento de trabalho.

[176] Collor transmitiu a mensagem de Bush a Gorbachev, que forneceu as bases para telefonema entre os dois presidentes. Essa mediação do presidente eleito foi destaque na imprensa internacional e valorizada no cenário local.

nos entraves da política externa brasileira – o Itamaraty e o Ministério da Fazenda, sobretudo nas questões de dívida e abertura comercial – a resistir, ao máximo, às pressões sistêmicas contrárias à autonomia brasileira. Essa abordagem precisou ser revista rapidamente.

Sob Collor, o Brasil passaria por mudança de atitude política e econômica. O recurso a medidas provisórias fazia valer a vontade do presidente sobre o Congresso, a exemplo do Plano Brasil Novo. Esse pacote, entre outras medidas, pôs fim às restrições não tarifárias ao comércio internacional. Em paralelo, houve reforma institucional, com o enxugamento das funções dos órgãos que se incumbiam de medidas protecionistas. Dentre as novas diretrizes, estavam a tarifa aduaneira como única barreira comercial, a alíquota zero para importação de máquinas, equipamentos, peças, componentes, matérias-primas e produtos intermediários sem similar nacional. A reação estrangeira foi positiva e os EUA suspenderam as sanções impostas no marco do contencioso de farmacêuticos.

Quanto às relações bilaterais, a maior prioridade do Brasil no governo Collor foi a relação com os EUA. No entanto, não se pode falar em alinhamento automático ou irresponsável. Havia um senso de urgência, ligado à necessidade de atender demandas de curto prazo, como a reforma do Estado, a recuperação econômica e da credibilidade do País no exterior. Nesse contexto, aproximar-se dos EUA foi um imperativo, como já havia sido sinalizado por Collor em sua viagem como presidente eleito. Os dois temas de maior relevo para o Brasil eram a dívida externa e a questão das patentes. A posição brasileira era de que questão da dívida só seria discutida após o governo brasileiro resolver os problemas domésticos. O atraso do Brasil em iniciar as negociações desagradou aos EUA, e a proposta brasileira, apresentada apenas em outubro de 1990, foi recebida com ceticismo pelos bancos credores. Zélia acabaria demitida em maio de 1991, sem que se chegasse a um acordo com os credores. Ponto que colocou o Brasil em lado contrário ao dos EUA disse respeito à Guerra do Golfo[177], iniciada em agosto de 1990. De um lado, o Brasil mantinha bom relacionamento comercial com o Iraque, mas, de outro, a ideia de alinhamento ao Ocidente demandaria condenar a invasão ao Kuwait. Houve descolamento entre Collor e o Itamaraty: o MRE adotou posição dura contra o Iraque e defendia medidas contra o regime de Saddam Hussein, ao passo que Collor, no fim, negou o envio de armas e tropas para o Iraque, enquanto a Argentina aceitou o pedido.

Tema de grande importância no período foi a integração do Cone Sul, partindo-se da ideia de estabelecer-se um mercado comum com a Argentina, extensível ao restante da América Latina. A proposta ganhou tons concretos, e os avanços na integração sub-regional compensariam em muito os reveses na fronte da dívida. A despeito de as bases conceituais da integração remontarem ao governo Sarney, foi com Collor que o contexto internacional traria novas oportunidades, com a formação de espaços econômicos supranacionais e a conclusão de acordos preferenciais de comércio em todos os continentes, resposta ao desgaste enfrentado na Rodada Uruguai do GATT.

[177] O Brasil decide não enviar tropas para apoiar a coalizão liderada pelos EUA. Os EUA, então, sinalizaram restrições à comercialização de materiais bélicos ao Brasil, em razão de suas trocas comerciais significativas de materiais militares com o Iraque e outros países do Oriente Médio, como o Irã. O Brasil assinala que sua posição era de respeito às resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) sobre a crise no golfo Pérsico. O governo brasileiro condena a ação iraquiana e apoia decisão do CSNU de impor sanções econômicas contra o governo de Saddam Hussein (7 agosto 1990), cessando o comércio com aquele país. Sobre a Missão Flecha de Lima: ver texto específico sobre o diplomata neste capítulo. Iniciada a operação "Tempestade no Deserto", com o bombardeio maciço contra alvos iraquianos (17 de janeiro de 1991). A Embaixada do Brasil em Bagdá havia sido fechada dias antes (11 de janeiro de 1991). A Primeira Guerra do Golfo termina com a vitória da coalizão multinacional liderada pelos EUA contra o Iraque, que é forçado a se retirar do Kuwait (28 de fevereiro de 1991). A Argentina foi o único país da América Latina a participar do esforço de guerra.

No hemisfério, a integração seria a alternativa à assimetria na relação entre as grandes economias latino-americanas e os EUA. No caso de Brasil e Argentina, com Carlos Menem eleito também em 1989, o quadro macroeconômico delicado em ambos os países e a necessidade de estabilização de suas moedas e de abertura econômica, levaria a um modelo de integração mais aberto ao exterior do que o concebido por Sarney e Raúl Alfonsín. Até meados de 1990, a aproximação era tímida, mas o lançamento da Iniciativa para as Américas, proposta dos EUA, fez com que Brasil e Argentina decidissem acelerar seu processo de integração, em processo que resultaria na Ata de Buenos Aires, em julho de 1990, e, depois, no Tratado de Assunção, em março de 1991, que deu origem ao Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), também com Paraguai e Uruguai. Mais detalhes da aproximação com a Argentina e da gênese do MERCOSUL estão no capítulo 4.

e) A autonomia na retórica e a modernização – forçada – na prática na política externa de Collor

Com a queda de Zélia na pasta da Economia, entra Marcílio Marques Moreira, ex-embaixador em Washington. Atribui-se essa reforma, parcialmente, ao fracasso do Brasil em resistir às pressões sobre a dívida externa vindas, sobretudo, dos bancos credores. Um dos sustentáculos que ainda permitiam ao Brasil postergar as negociações da dívida – o apoio político conferido pelo governo norte-americano – havia se esvaído por uma série de motivos ligados à prática autonomista brasileira: da insistência no fortalecimento do MERCOSUL à recusa do envio de tropas à Guerra do Golfo, da demora na aprovação da liberalização da informática[178] à indecisão quanto ao Tratado de Não Proliferação das Armas Nucleares (TNP)[179], de modo que a modernização retórica perdeu rapidamente sua utilidade.

É neste momento que as concessões começam a aparecer: cede-se na questão da dívida, o que leva a derrotas parciais na questão nuclear e na questão da integração sul-americana. O projeto inicial de integração competitiva condicionada à resolução dos problemas econômicos começa a ruir, dando espaço a uma política de viés neoliberal, de abertura muitas vezes incondicional. Como forma de compensar as perdas nas negociações, o presidente passa a abraçar forte retórica terceiro-mundista, crítica e muitas vezes confrontacionista, minada aos poucos pela contínua pressão internacional. Todo esse processo caminha em paralelo ao progressivo isolamento do presidente, sem qualquer apoio político e fracasso nas tentativas de entendimento.

Conforme a inflexão retórica terceiro-mundista, há prioridade nas relações com a periferia, em três acepções diferentes: a periferia global, o Terceiro Mundo propriamente dito, como na

[178] Em 12 de setembro de 1990, foi extinta a Secretaria Especial de Informática (SEI), existente desde 1979, que tinha entre suas funções gerenciar a política de reserva de mercado para a indústria de informática nacional. Em visita a Brasília, o presidente norte-americano, George Bush, promete garantir a transferência de alta tecnologia ao Brasil (3 de dezembro de 1990), onde também se discutiu a questão da dívida externa, a liberalização das regras do comércio mundial e a retomada de investimentos dos EUA no País. É aprovado o fim da reserva de mercado para a informática, sob a justificativa de que essa política teria resultado em atraso tecnológico e preços altos ao consumidor (25 de junho de 1991).

[179] O governo brasileiro busca sinalizar seu comprometimento com a não proliferação nuclear e o desarmamento, mesmo fora do marco do TNP: Collor fecha o poço da Serra do Cachimbo, no Pará, que serviu para testes nucleares (18 de setembro de 1990); assina-se, em Foz do Iguaçu, Declaração sobre Política Nuclear Comum entre Brasil e Argentina, que prevê sistema compartilhado de contabilidade e controle de materiais nucleares (28 de novembro de 1990); Argentina, Brasil e Chile firmam o Compromisso de Mendoza, renunciando ao uso, produção, aquisição ou transferência de armas químicas ou biológicas (5 de setembro de 1991); o Brasil também apresenta proposta, na Comissão de Desarmamento da ONU, referente à elaboração de regras para o intercâmbio internacional de tecnologias sensíveis.

diplomacia de Collor para a África e Oriente Médio, sobretudo a África Austral e o Magrebe, no primeiro caso, e Israel e Irã, no segundo; a periferia do centro, os países do Primeiro Mundo que não são potências clássicas e que têm relevância em tópicos específicos, a exemplo da Espanha, potencial investidora no País, e da Suécia e da Noruega, referências ambientais; e a periferia do socialismo, o Leste Europeu, com quem o Brasil se aproximou de forma menos enfática.

Quanto à questão da dívida externa, ponto de tensão que contribuiu para a demissão de Zélia e a escolha do embaixador em Washington, Marcílio Marques Moreira, como novo ministro, foram elaboradas propostas de reestruturação da dívida de médio e longo prazos, e renovada a equipe de negociação da dívida. Essa reforma foi usada por Collor, em encontro com Bush, em junho de 1991, para pedir ajuda aos EUA; entretanto, não houve nenhuma resposta prática norte-americana, que condicionava seu suporte ao êxito dos ajustes econômicos. Isso, ao lado das concessões feitas na Rodada Uruguai do GATT, levaria, também, ao abandono retórico do estilo *soft* de Collor, que passaria a adotar uma retórica de sentimento de independência e de autonomia. As negociações com o Fundo Monetário Internacional (FMI) ficaram mais truncadas, com impasses que só seriam resolvidos em janeiro de 1992, com acordo de renegociação da dívida fechado com o Clube de Paris; todavia, as negociações com os bancos se arrastariam durante o primeiro semestre de 1992.

Ainda dentro das inflexões pelas quais passou o governo Collor, dentro da mudança para o terceiro-mundismo, cumpre lembrar de temas como as tecnologias sensíveis e ao uso por Collor da diplomacia presidencial. Houve desencontros entre governo e Forças Armadas, como quando da tentativa de negociação pelo Executivo de um acordo de cooperação em defesa com os EUA, recebida com preocupação pelos militares, que temiam uma nova versão do Acordo de 1952. O tema nuclear, que já vinha sendo encaminhado com a Argentina em nível bilateral desde o governo Figueiredo, e com decidido impulso no governo Sarney, teve grande avanço, sobretudo quanto à integração bilateral, que sinalizou o compromisso dos dois países com a não proliferação e o uso da tecnologia para fins pacíficos e catalisou o processo de integração regional, em especial a econômica. Em 1990, Collor e Menem assinaram o Comunicado de Buenos Aires (6 de julho), pelo qual declararam a importância dos programas nucleares da Argentina e do Brasil e a necessidade de aprofundar a cooperação na área nuclear entre os dois países, e a Declaração de Política Nuclear Comum (28 de novembro), em Foz do Iguaçu, em que os dois países aprovaram um Sistema Comum de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (SCCC). Em 1991, assinaram o Acordo de Guadalajara (18 de julho), que criou a Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC), com sede no Rio de Janeiro, e o Acordo Quadripartite (13 de dezembro) entre Brasil, Argentina, ABACC e a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), para aplicação conjunta de salvaguardas com base no SCCC. Quanto ao TNP, o Brasil ainda não assinaria o instrumento, pois priorizou arranjos bilaterais e o arranjo de Tlatelolco. Mais detalhes sobre a ABACC serão tratados em seção específica no capítulo 5.

A integração regional foi o campo em que se verificaram os avanços mais expressivos. Para além do Tratado de Assunção, firmado na fase inicial do governo Collor, houve aprofundamento do MERCOSUL como mecanismo de promoção da inserção competitiva do Brasil e de seus vizinhos. Em dezembro de 1991, ocorreu a primeira Cúpula do MERCOSUL, onde se aprovou o Protocolo de Brasília, que institui sistema de solução de controvérsias. Buscava-se reduzir as vulnerabilidades econômicas dos membros e, ao mesmo tempo, resistir aos riscos que se desenhavam na tentativa de integração hemisférica sinalizada pela Iniciativa para as Américas. Contudo, havia dois entraves: pressões dos EUA pelo fim das políticas protecionistas dos membros do bloco; e incertezas econômicas e políticas em Brasil e Argentina, às quais se somou a

acumulação de déficits comerciais argentinos nos primeiros anos do bloco, que gerariam conflitos entre os dois principais países do MERCOSUL. Nesse quadro, havia a diretriz de não desacelerar o processo de integração, e foi com essa mentalidade que os quatro membros do MERCOSUL negociaram com os EUA um acordo sobre comércio e investimentos, o Acordo do Jardim das Rosas (Acordo 4+1). Apesar da resistência do governo Bush, o quarteto sul-americano se manteve unido até o fim do processo, cujo acordo resultante avançou interesses no campo do comércio agrícola no âmbito do GATT e demonstrou a capacidade de articulação dos países do MERCOSUL, liderados pela ação diplomática brasileira.

No que se refere às relações no âmbito americano, o Brasil participou da primeira Cúpula Ibero-Americana em Guadalajara, em 1991, e da segunda, em Madri, em 1992. Em relação aos países do terceiro mundo, Collor participou da Cúpula do Grupo dos 15 (G15), um foro que reunia países em desenvolvimento cujo objetivo era estabelecer maior coordenação política e cooperação sul-sul. Já em relação ao Oriente Médio, o Irã passa a ser, em 1991, o principal fornecedor de petróleo. Ainda nesse ano, o Brasil apoia a Conferência de Madri e a resolução da AGNU que revogou à anterior, de 1975, que considerava o sionismo uma forma de racismo.

Quanto à diplomacia presidencial, cabe destaque ao périplo de Collor pela África Austral, em setembro de 1991. Em seis dias, o presidente visitou quatro países: Angola, Moçambique, Zimbábue e Namíbia. A viagem serviu para dirimir críticas ao afastamento do continente, no marco dos rótulos primeiro-mundistas usados em abundância no início do governo. Ademais, indicaria interesse na reaproximação de um conjunto de países com os quais o comércio bilateral perdeu dinamismo na década de 1980, em especial no que concerne à importação de petróleo e à exportação de manufaturas e serviços de engenharia. A repercussão da viagem foi positiva, a despeito de o Brasil passar por crise política doméstica.

Dez dias após retornar da África, Collor discursou na abertura da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU). Antes de discursar, o presidente brasileiro se reuniu com Bush. Em seu discurso, Collor manteve tom cauteloso, evitando colocar em xeque o que restava da postura cooperativa dos EUA. Foram mencionados três desafios: o desafio econômico do desenvolvimento, o desafio político para a paz e o desafio ético de assegurar uma vida digna a todos. Não houve propostas concretas ou linhas de ação oferecidas, mas se tratou de discurso conceitual, que resgatou os temas de desenvolvimento e paz, tradicionais na diplomacia brasileira.

Além de sua participação na AGNU, Collor também participou da Cúpula Mundial pela Criança, também chamada Cúpula Mundial pela Infância. Entre os objetivos estipulados no texto final adotado na ocasião, estavam a redução em 30% da taxa de mortalidade de crianças menores de cinco anos até o ano 2000; a proteção contra exploração, abuso e violência; a reiteração dos princípios da Organização Internacional do Trabalho (OIT) referentes à erradicação do trabalho infantil e, mais especificamente, do trabalho escravo; a diminuição pela metade do número de crianças subnutridas; e a garantia de acesso à água potável e à educação a cada criança até o final do século XX. Às vésperas da cúpula, o Brasil ratificou a Convenção sobre os Direitos da Criança, aprovada pela AGNU no ano anterior e aberta a assinaturas no início de 1990. No âmbito doméstico, a convenção e demais recomendações convergem com os princípios definidos pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, aprovado também em 1990.

f) A autonomia pela modernização – de fato – na fase final da política externa de Collor

O último ano do governo Collor teve como característica marcante a convergência, ainda que tardia, das ideias de autonomia e modernização. Porém, o cenário doméstico estava em tal

condição de desgaste que o presidente foi forçado a atuar para tentar salvar seu prestígio, com aprovação popular despencando diante das acusações de corrupção e da precariedade econômica, com inflação ainda descontrolada. Diante do crescente desgaste pessoal e de seu governo, a opção encontrada pelo presidente foi a transferência de sua credibilidade a figuras de reputação ilibada no chamado "ministério dos notáveis"[180]. No MRE, o movimento contou com a substituição de Francisco Rezek por Celso Lafer. Ao fazê-lo, Collor realinhou os interesses do governo – que havia intencionalmente descolado a presidência das burocracias – com os do Itamaraty.

O período em que Celso Lafer esteve à frente da chancelaria, entre abril e outubro de 1992, foi marcado por importante inclinação multilateral da política externa brasileira. Naquilo que ainda se poderia resistir, coube aos diplomatas reaver a credibilidade do Brasil e aprofundar a autonomia da sua política exterior. No auge dos chamados "novos temas" – democracia, direitos humanos, meio ambiente – e dos regimes internacionais erguidos em seu entorno, o Itamaraty centrou-se no multilateralismo e no aprofundamento da integração sul-americana como forma de projeção internacional. O Brasil busca se posicionar na vanguarda da nova agenda global ainda em construção. Daqui, depreendem-se leituras como a de "autonomia pela participação" (novos temas de regimes internacionais) e a de "autonomia pela integração". Outros exemplos dessa atuação envolviam a reforma da Organização das Nações Unidas (ONU) e do seu Conselho de Segurança (CSNU), de onde viria o embrião do que é o G4, ao lado de Japão, Alemanha e Índia, e o envio de oficiais a Operações de Paz, como as forças na Iugoslávia e em El Salvador. Nesse cenário, destaca-se a proposta brasileira de uma "Agenda para o Desenvolvimento" como complemento à Agenda para a Paz do secretário-geral das Nações Unidas (SGNU) Boutros Boutros-Gali em 1992.

A atuação do País nos palcos multilaterais foi influenciada pela retórica da modernização: não proliferação e desarmamento, direitos humanos[181] e meio ambiente foram alguns dos temas globais em que as postulações externas brasileiras, sob essa ótica, evoluíram de padrões excessivamente rígidos e protecionistas para atitudes mais transitivas de cooperação internacional. No plano regional, também prevalecia a retórica modernizadora, como imperativo aos países do mundo em desenvolvimento, e a integração apresentava-se como veículo.

Nessa última fase da política externa de Collor, já nos estertores de seu governo, o Itamaraty recobra maior protagonismo e conduz a organização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD, 1992), além de capitanear debates que redundariam em vários compromissos internacionais relevantes ao longo da "década das conferências", em especial a Conferência de Viena sobre os Direitos Humanos (1993), cuja participação do embaixador José Augusto Lindgren Alves merece destaque (para mais detalhes da atuação deste diplomata, ver seção específica, neste capítulo). A CNUMAD foi o ponto alto da estratégia da autonomia pela modernização: a autonomia viria pela defesa incondicional do desenvolvimento, enquanto a modernização seria representada pela atualização da agenda internacional do Brasil em direção à ecologia. Foi um exemplo substancial da capacidade da diplomacia nacional de liderar um regime internacional.

Finalmente, cumpre lembrar sobre a integração regional como modernização, em que Lafer herdou um marco institucional e um processo de negociação em curso. No período entre abril e

---

[180] O ministério de Collor renuncia coletivamente devido a acusações de corrupção contra o governo (30 de março de 1992). O chamado "esquema PC" envolve o empresário Paulo César Farias, tesoureiro de campanha de Collor.

[181] O Brasil adere aos Pactos Internacionais de Direitos Civis e Políticos e de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que haviam sido adotados pela ONU em 1966 (24 de janeiro de 1992), e à Convenção Americana de Direitos Humanos, conhecida como Pacto de San José, concluída em 1969 (25 de setembro de 1992).

setembro de 1992, dois eventos relativos ao MERCOSUL tomariam forma: o primeiro foi a consolidação da aproximação com a Comunidade Econômica Europeia (CEE), com a primeira reunião tendo ocorrido em 1991, em Luxemburgo, logo após a assinatura do Tratado de Assunção; a segunda reunião entre ministros dos dois blocos ocorreria em maio de 1992, em Portugal; três semanas depois, seria assinado Acordo de Cooperação Interinstitucional entre a Comissão da CEE e as instituições do MERCOSUL. Após a Cúpula em Las Leñas, em junho, foram definidas as bases que dariam forma à implementação das decisões políticas provenientes do processo que levou ao Tratado de Assunção. Esse processo de consolidação institucional seria levado adiante, culminando no Protocolo de Ouro Preto, já no governo Itamar Franco.

XIII. Governo Itamar Augusto Cautiero Franco (1992-1994)

A crise de credibilidade que acometia Collor, gestada desde a frustração geral pelo insucesso no tratamento das questões econômicas, atingiu seu ápice em 1992. Em meio a denúncias de corrupção, incluindo o chamado "esquema PC", a Câmara dos Deputados abre processo de *impeachment* contra o presidente Collor, que é afastado do cargo em 29 de setembro. O vice-presidente Itamar Franco assume, apontando o sociólogo e senador Fernando Henrique Cardoso (FHC) como ministro das Relações Exteriores. À época, as expectativas lançadas pela política externa de Collor já haviam sido debilitadas por pontos contraditórios, como a adoção de um discurso terceiro-mundista e, ao mesmo tempo, as concessões quanto à dívida externa.

As diferenças ideológicas e comportamentais entre Itamar e Collor levaram ao afastamento entre ambos antes mesmo da posse do presidente eleito, em 1990. Político mais tradicionalista, alçado ao poder sob condições frágeis, Itamar viu-se forçado a formar um governo de coalizão, sem premissas ideológicas muito fortes e pautado pela conservação de várias diretrizes anteriores. Essa descrição continua válida, em boa medida, para a política exterior adotada durante seu governo – sem rótulos enunciativos ou etiquetas marcantes.

Diante do quadro doméstico problemático, Itamar não priorizou a agenda externa e demonstrou pouco interesse em desenvolver uma diplomacia presidencial. A condução da política externa brasileira foi, então, delegada a atores de reconhecido prestígio de fora ou de dentro da corporação diplomática. Passados os primeiros meses, o governo Itamar definiu o tom da atuação internacional de seu governo: a manutenção das políticas iniciadas anteriormente e a adoção de um posicionamento marcado pela condição de país em desenvolvimento.

A conduta do Brasil no cenário internacional do período reafirmou o sentido universalista e autônomo na orientação de sua política exterior, ressaltando a busca pelo desenvolvimento como vetor principal. O governo teve dois chanceleres: FHC assumiu em outubro de 1992, deixando o cargo em maio de 1993, quando se tornou ministro da Fazenda; seu sucessor foi Celso Amorim, que permaneceria na posição até o fim do mandato de Itamar. Durante a gestão, houve dois âmbitos de ação primordiais: as Nações Unidas e a América do Sul.

Na política externa de Itamar, enfatizava-se o âmbito multilateral, incluindo a defesa de maior abertura à participação no processo decisório internacional. Uma das preocupações presentes era o reforço e aperfeiçoamento do sistema econômico multilateral, favorecendo a participação do maior número possível de países e a redefinição do papel dos organismos financeiros internacionais, com uma discussão multilateral do problema da dívida externa dos países em desenvolvimento. Foi, assim, uma mudança em relação às negociações bilaterais engendradas no período Collor.

Neste contexto, algumas decisões da diplomacia brasileira foram paradigmáticas do projeto de inserção internacional do governo Itamar. Como exemplos, há a atuação nos foros políticos multilaterais, a reafirmação dos compromissos já assumidos de não proliferação nuclear, a "desdramatização" das relações com os Estados Unidos (EUA), a reafirmação das alterações implantadas pelo governo Collor no âmbito da Rodada Uruguai e a aproximação com pares potenciais da comunidade internacional (China, Índia, Rússia e África do Sul). Em certo sentido, a política exterior brasileira refletia os diferentes projetos de inserção internacional em debate no Brasil, entre um país continental com interesses múltiplos no sistema internacional e um sócio privilegiado dos EUA no processo de globalização em curso.

Nos fóruns multilaterais, evidenciou-se a tentativa do Brasil de reverter o quadro de passividade do País diante do reordenamento internacional. Na Organização das Nações

Unidas (ONU), o Brasil propôs, nos últimos dias do governo Collor, uma Agenda para o Desenvolvimento, associada à Agenda para a Paz, de modo a reinserir o debate do subdesenvolvimento e da pobreza como indispensáveis para a construção da Nova Ordem Mundial. Entre 1993 e 1994, o Brasil cumpre mandato no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), retomando o pleito em favor de um assento como membro permanente do órgão. Em seu discurso na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), o chanceler Celso Amorim atualiza o discurso dos "3Ds" de trinta anos antes, passando a referir-se a desenvolvimento, democracia e desarmamento, que se desdobram, respectivamente, nas áreas de meio ambiente, direitos humanos e segurança internacional. Em 1994, o secretário-geral das Nações Unidas (SGNU) Boutros Boutros-Ghali apresentará relatório em que dará materialidade à proposta brasileira de Agenda para o Desenvolvimento. Em relação ao tema de direitos humanos, o embaixador Gilberto Saboia presidiu o comitê de redação da declaração final da II Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, em 1993, em Viena. Quanto à temática do desarmamento, há dois destaques. Em âmbito regional, no que concerne ao desarmamento nuclear, o Brasil enfim se vinculou plenamente ao Tratado de Tlatelolco, com a apresentação de declaração de dispensa sob o Artigo 28. O País firmou, ainda, a Convenção para a Proibição de Armas Químicas.

No âmbito comercial, cumpre mencionar as negociações da Rodada Uruguai, no qual o governo Itamar acabou seguindo a mesma estratégia do governo Collor, de defesa de institucionalização de um regime de comércio multilateral e o abandono das bandeiras protecionistas. Dessa forma, o governo brasileiro esperava ampliar mercados internacionais para seus produtos e evitar desviar as discussões apenas para os novos temas da agenda de comércio mundial. Como resultado, a Rodada Uruguai do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT) garantiu algumas vitórias brasileiras na exportação de metais, chá, café, cacau, açúcar e óleos vegetais (pauta quase exclusivamente agrícola), mas também terminou por abrir o mercado de serviços sem contrapartidas de reduções dos subsídios agrícolas dos países desenvolvidos. Na conclusão da Rodada Uruguai foi adotada a Ata Final e o Acordo Constitutivo da Organização Mundial do Comércio (OMC), em Marraquexe, em 1994.

A integração regional torna-se prioritária na agenda externa, com ênfase no Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), ocorrendo uma mudança de perspectiva quanto a sua utilidade em relação ao governo Collor. A integração latino-americana e o MERCOSUL já não são apenas um instrumento para acelerar o processo de liberalização da economia brasileira, conferindo agora um sentido estratégico mais abrangente. A integração do bloco alcançou sentido prioritário como uma forma de inserção no contexto da globalização: a importância do projeto regional pode ser demonstrada pela participação dos países do bloco nas exportações brasileiras, que saltou de 4% para quase 14% de 1991 a 1994. Na agenda comercial, houve avanços na liberalização, por meio da implementação do Cronograma de Las Leñas, de 1992, e a adoção da tarifa externa comum (TEC). Ademais, haveria a consolidação institucional do bloco, por meio do Protocolo de Ouro Preto, em 1994, que firmou a condição de união aduaneira entre os quatro países do bloco, ainda que imperfeita, devido às exceções à TEC.

A proposta de criação da Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA), realizada em Santiago, na VII Cúpula do Grupo do Rio, em 1993 pelo próprio Itamar, antecedida, no ano anterior, pela proposta de Iniciativa Amazônica, significando, na prática, uma extensão do MERCOSUL para os países amazônicos, teve um significado necessário e imediato em relação aos EUA: foi uma proposta alternativa à criação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Porém, ela também refletiu a sensação de que as relações com os EUA se aprofundavam negativamente, em torno de temas-chave da agenda bilateral: propriedade

intelectual, meio ambiente, direitos humanos, papel dos militares na condução política da agenda de segurança, entre outros. Esse é o cenário de propostas, iniciativas e percepções que encontra FHC em sua chegada à Presidência da República, embora ele tivesse conduzido o Itamaraty no governo Itamar Franco e, portanto, a transição da política externa brasileira do terceiro-mundismo ao pró-ocidentalismo e, em particular, para uma aproximação política com os EUA. Outra resposta seria a terceira reunião ministerial dos países da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), em Brasília, em 1994.

Percebe-se, no governo Itamar, uma mudança significativa da política reativa aos EUA implementada pelo governo Collor. Esta foi suplantada pela ênfase à integração regional e pela defesa das negociações em foros multilaterais, que passam a ser os mais destacados eixos da política diplomática para o período, com vistas ao desenvolvimento e revalorização da presença brasileira no cenário mundial.

Quanto ao conflito israelo-palestino, o Brasil apoiou as negociações internacionais na década de 1990, em Madri e em Oslo, além de ter participado da assinatura do tratado de paz entre Israel e o Reino da Jordânia, em outubro de 1994, e da primeira Cúpula Econômica Oriente Médio-Norte da África naquele ano. Ainda no governo Itamar, o Brasil aceitou a abertura de delegação da Palestina em Brasília.

XIV. Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)

a) Características gerais da política externa do governo Fernando Henrique Cardoso

Fernando Henrique Cardoso (FHC), professor universitário egresso do Departamento de Sociologia da USP, ingressou na política no contexto da repressão do regime militar, durante o qual foi aposentado compulsoriamente e processado pela Justiça Militar. Foi senador entre 1983 e 1992 e, posteriormente, no governo Itamar Franco, esteve à frente dos Ministérios das Relações Exteriores (1992-1993) e da Fazenda (1993-1994). Neste último cargo, FHC desempenhou papel fundamental na elaboração e na implementação do Plano Real; projetando-se nacionalmente em razão do sucesso do Plano, tornou-se presidente em 1994.

Os dois mandatos de FHC (1995-2002) correspondem a um período de sensíveis mudanças nos âmbitos doméstico e externo, que tiveram impacto sobre a formulação e a execução da política externa brasileira. Esta orientou-se, sobretudo, por três vertentes: a defesa da democracia, a abertura ao exterior e a estabilidade econômica. Ademais, domesticamente, consolidava-se a ideia de política exterior como política pública, o que era coerente com o processo de abertura democrática e com a Constituição de 1988. Nas palavras de Luiz Felipe Lampreia, chanceler de FHC entre 1995 e 2000, o papel da diplomacia seria "ampliar a base externa para a consolidação da estabilidade econômica e a retomada do desenvolvimento em forma sustentável", guiando-se por duas forças: a democracia e a liberdade econômica com preocupação social.

O contexto internacional do início do primeiro governo de FHC (1995-1998), ainda marcado pelo otimismo do pós-Guerra Fria, caracterizou-se pelo avanço concomitante da hegemonia norte-americana ("momento unipolar americano", abrangendo a década de 1991-2001), do neoliberalismo (em seus aspectos político – institucionalismo – e econômico), do multilateralismo e da globalização. Todos esses elementos externos, bem como o adensamento da integração regional por meio do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), fortaleceram o discurso acerca da necessidade de mudança de paradigma da política externa brasileira, o qual precedia o governo FHC. As gestões de seus dois chanceleres, Lampreia e Celso Lafer (2001-2002), caracterizaram-se por uma moderação construtiva e pela vinculação entre as agendas externa e interna – a política exterior contribuía, no entendimento do governo, para a resolução de agenda de desenvolvimento e crescimento (visão pragmática). Priorizavam-se, assim, ações e missões voltadas à ampliação do comércio internacional e dos investimentos, o que passava pela reconstrução da imagem do País em âmbito externo, ainda no marco da renovação de credenciais. O contexto era favorável a esse enfoque, uma vez que questões de segurança e estratégia tinham perdido importância relativa para o livre comércio no sistema internacional.

Entre 1995 e 2002, portanto, buscou-se equacionar parte do legado da diplomacia praticada até o fim da Guerra Fria, sobretudo o conceito de desenvolvimento, e as alterações decorrentes da consolidação dos processos de abertura democrática e econômico-comercial do Brasil, o que gerou atos de política externa por vezes contraditórios. Por isso, alguns autores interpretam esse período como um período de "dança dos paradigmas"[182] (Cervo) ou de "crise de paradigmas" (Ricupero),

[182] Para Amado Cervo, houve alternância entre três paradigmas na ação externa do período: o Estado desenvolvimentista (Estado empresário, "que arrasta a sociedade no caminho do desenvolvimento nacional mediante a superação de dependências econômicas estruturais e a autonomia da segurança"), o Estado normal (Estado "neoliberal", compreendido pelo autor como "subserviente", "destrutivo" e "regressivo") e o Estado logístico (Estado que transfere à sociedade responsabilidades empreendedoras, equilibrando "os benefícios da interdependência mediante um tipo de inserção madura no mundo globalizado").

em que a adesão a preceitos neoliberais, menos intensa do que no governo Collor, tinha como freio constante o "interesse nacional". A política externa de FHC expressava, assim, um "neoliberalismo matizado" (Reis da Silva), que teve de enfrentar múltiplos estresses em sua implementação, em partes por conta da instabilidade no contexto econômico.

Persistia, domesticamente, cenário de deterioração da economia devido à ainda forte inflação. Internacionalmente, sucessivas crises financeiras nas economias ditas periféricas eclodiriam, a exemplo de México (1994-1995), Tailândia e Ásia (1997), Rússia (1998), e catalisariam crise semelhante no Brasil, a qual atingiria seu ápice em 1998-1999. Adicione-se, ainda, que, a adoção de um viés neoliberal na vertente econômico-comercial da política externa brasileira ocorreu em meio a uma conjuntura na qual Bill Clinton e Carlos Menem, ambos entusiastas do liberalismo econômico global, eram os presidentes dos principais parceiros do Brasil, Estados Unidos (EUA) e Argentina. Essa postura marcaria iniciativas de comércio exterior, de atração de investimentos e de privatizações – um cenário comum a países latino-americanos à época.

A política externa de FHC assumiu algumas outras premissas derivadas de seu "neoliberalismo matizado", que não constituíam dogmas, mas adaptavam-se pragmaticamente ao contexto internacional – por exemplo, houve alteração sensível na percepção do governo sobre o ambiente externo após os ataques de 11 de setembro de 2001. A teoria da interdependência, que afirmava a valorização dos "novos temas", ou "temas *soft*", ecoava no Itamaraty, sobretudo durante a gestão de Lampreia, que entendia que a importância relativa dos países passara a ser medida antes por sua projeção econômica, comercial, científica ou cultural do que por seu peso militar ou estratégico. Isso resultou não apenas na "convergência crítica" (Lampreia) a valores liberais na política externa do País, mas também em um maior engajamento no multilateralismo, especialmente no âmbito comercial. O já tradicional universalismo da política externa pátria foi atualizado pelo revigoramento da expressão *global trader*, que significava, nos governos FHC, a diversificação das relações externas somada ao aumento dos esforços na vertente regionalista. Destacam-se, nesse sentido, o adensamento das relações bilaterais com parceiros como África do Sul, China, Índia, Japão e Rússia, bem como com os países que compõem a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), estabelecida em 1996, durante o primeiro mandato de FHC, e os contínuos esforços de fortalecimento do MERCOSUL e da integração regional.

b) Autonomia pela participação e integração

A política externa do governo FHC deixou um denso legado intelectual ao País, uma vez que o presidente, seus ministros das Relações Exteriores e outros intelectuais se esforçaram para consolidar conceitualmente essa renovação paradigmática, em curso desde 1992, ano em que Celso Lafer e FHC se tornaram chanceleres nos governos Collor e Itamar Franco, respectivamente. Para o embaixador Rubens Ricupero, o principal rótulo da diplomacia empreendida por FHC foi a busca da autonomia pela participação, isto é, a capacidade de influenciar ativamente os processos decisórios multilaterais. Segundo o autor, Lampreia, chanceler entre 1995 e 2000, teria posteriormente adicionado a essa fórmula o conceito de "integração", enfatizando a ideia de que o Brasil não estaria suficientemente atrelado a nenhum centro de poder mundial que justificasse uma opção excludente, num contexto pós-bipolar, devendo jogar em "tabuleiros não excludentes". Assim, com o fim da Guerra Fria, ocorreu processo de renovação paradigmática, marcado pela substituição da "autonomia pela distância" (Fonseca Jr.), pela autonomia pela participação e

integração[183], isto é, o engajamento no processo de elaboração de normas e padrões de conduta multilaterais. Na visão de Vigevani e Mariano, a inserção brasileira nos âmbitos multilateral, regional e bilateral enfrentaria três desafios simultâneos, nesse contexto: avançar na consolidação do MERCOSUL, qualificar o Brasil como *player* capaz de influenciar efetivamente discussões e resultados, e impedir o isolamento da América do Sul no contexto da unipolaridade estadunidense.

A mudança de atitude perante o multilateralismo é uma das principais marcas da autonomia pela participação e integração, na medida em que se abandonava a postura terceiro-mundista anterior, que analisava o multilateralismo a partir do conflito Norte-Sul. Em suma, procurou-se substituir o que era identificado como "agenda reativa", calcada nos preceitos nacional-desenvolvimentistas, terceiro-mundistas e protecionistas que direcionaram a política exterior brasileira até 1989, por uma agenda internacional proativa, em que o interesse nacional se ligava à participação ativa na elaboração das normas e das pautas que conduziam a ordem internacional. Essa nova abordagem – que não recebeu um nome "oficial" – era vista como imprescindível à consecução dos interesses nacionais, notadamente o do desenvolvimento, e era compatível com a autoimagem realista do Brasil como "país médio", com presença não insignificante no comércio global e com posição de liderança regional.

Um dos desdobramentos práticos da autonomia pela participação foi a adesão tardia do Brasil ao Tratado de Não Proliferação das Armas Nucleares (TNP), em 1998 – tributária de cálculo realista, já que se ganhava mais com a adesão, que dotava o País de maior credibilidade, do que com sua continuada ausência –, e medidas anteriores correlatas, como a participação no Grupo de Supridores Nucleares (NSG, na sigla em inglês) e a assinatura do Tratado de Proibição Completa de Testes Nucleares (CTBT, na sigla em inglês), ambas em 1996, e a aceitação do Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (MTCR), em 1995 – para mais detalhes sobre o regime internacional de desarmamento, ver seções do tópico específico sobre o tema no capítulo 5. Além disso, a eleição do ex-chanceler Francisco Rezek como juiz da Corte Internacional de Justiça (CIJ), em 1996, a nomeação do embaixador brasileiro José Maria Bustani como diretor-geral da Organização para a Proibição de Armas Químicas (OPAQ), em 1997, e o reconhecimento, pelo Brasil, da jurisdição contenciosa da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CtIDH), em 1998 – além da eleição do brasileiro Antônio Augusto Cançado Trindade como juiz da CtIDH no ano seguinte –, também se inserem no contexto de renovação de credenciais.

Outros conceitos aplicáveis à política externa de FHC são: realismo e pragmatismo; busca de normalidade; resistência a tentações hegemônicas; articulação de consensos; preferência por conciliação e pelo diálogo e reforço de uma cultura de moderação[184] e pluralismo. Estudos enfatizam, por fim, a combinação de manobras estratégicas – realistas – voltadas à inserção do Brasil e à consecução dos interesses nacionais, e de adequação – idealista – a valores universais, num viés kantiano. A tônica entre autonomia e universalismo marcaria definitivamente a política externa brasileira do período, pois o governo FHC via o multilateralismo como o palco mais vantajoso para o País e a consolidação das regras multilaterais como forma de garantir uma posição autônoma.

---

[183] Segundo Eugênio Vargas Garcia, ao deixar a chancelaria, Lampreia definiria a política externa de FHC como uma "convergência crítica" em relação ao conjunto de valores, compromissos e práticas que orientam as relações entre os Estados, ou seja, o Brasil se desfaz de suas "hipotecas" e adere ao *mainstream* internacional, mas guarda uma postura crítica no que tange às distorções e assimetrias ainda existentes no sistema ("autonomia pela integração").

[184] Celso Lafer referia-se, com frequência, a uma política de "moderação construtiva" da diplomacia brasileira, fundada no apelo à razão e ao diálogo.

c) Diplomacia presidencial

A proatividade da agenda internacional de FHC se expressava sobretudo por meio da diplomacia presidencial, especificamente na sua vertente de visitas internacionais, marca de seu governo, praticada ininterruptamente ao longo de seus dois mandatos. No entender do embaixador Marcos Azambuja, a diplomacia presidencial pode ser definida como aquela em que o mandatário exerce a condução pessoal de assuntos de política externa fora da mera rotina ou das atribuições *ex officio*. Segundo Sérgio Danese, a diplomacia presidencial é verificada quando o presidente age de modo independente do corpo burocrático de governo, tendo participação pessoal e ativa na concepção e na execução da política externa. Na visão do autor, o uso da diplomacia presidencial durante o governo FHC não tem precedentes na história política brasileira, já que transcendeu iniciativas pontuais como as de outrora (Juscelino Kubitschek e Operação Pan-Americana, encontro entre Vargas e Roosevelt, etc.).

Para além de suas credenciais acadêmicas, o estilo *globe trotter* do presidente FHC se tornou pauta da imprensa (e da opinião pública) desde o início de seu mandato – nos dois primeiros anos, FHC já tinha cumprido uma agenda de 47 compromissos internacionais. Isso corroborou a vinculação da política externa à política interna e fortaleceu a sua compreensão como política pública, o que não diminuiu o papel do Itamaraty na formulação da política externa, mas aumentou o número de atores interessados e capazes de influir sobre ela. Houve muitas críticas (algumas caricaturais) ao número de viagens do presidente[185], que eram justificadas como um imperativo de seu tempo – o País replicava o *modus operandi* dos países centrais em frente ao mundo globalizado[186].

A diplomacia presidencial era utilizada para a renovação de credenciais do País, uma espécie de *marketing* de um Brasil renovado, e como instrumento para a promoção de interesses nacionais como, nas palavras de Lampreia: aumentar a inserção brasileira em foros decisórios e de coordenação internacional; explorar vantagens econômico-comerciais (muitas viagens eram acompanhadas por comitivas de empresários); mobilizar a sociedade civil organizada em função de interesses específicos no relacionamento com países ou organizações internacionais; melhorar o relacionamento com parceiros-chave do Brasil; informar parceiros e investidores sobre as mudanças que ocorriam em âmbito doméstico; e ampliar parcerias, envolvendo cada vez mais o setor privado.

Além disso, a diplomacia presidencial era vista como elemento catalisador de iniciativas, que também fortalecia a cooperação e o diálogo político do Brasil com seus parceiros. Por meio da diplomacia presidencial, o País logrou aumentar a sua confiabilidade perante parceiros e investidores internacionais, o que redundou em maior atração de investimentos externos e no apoio de organismos multilaterais e governos quando da crise econômica do fim da década de 1990.

d) Relacionamento com os Estados Unidos

O governo FHC buscou melhorar as relações bilaterais com os EUA, que eram vistos como "parceiro fundamental" do Brasil. A política de estabilização macroeconômica foi apreciada

---

[185] Ao total, FHC visitou 44 países em 96 viagens – 374 dias (1 ano e 9 dias) de seus mandatos foram dedicados a viagens ao exterior.

[186] A diplomacia presidencial não era uma novidade na política externa brasileira, mas, sim, era o aumento exponencial de sua utilização. Anteriormente, era utilizada apenas com parceiros-chave, como a Argentina, não tendo a centralidade que ganhou na década de 1990.

positivamente por Washington, assim como alguns dos resultados da política de “autonomia pela integração”, em especial a adesão do País a instrumentos como o MTCR e o TNP. Sob a ideia de “autonomia pela integração”, houve adensamento de relações bilaterais com os EUA, mas sem a adoção de alinhamento automático. Os países se aproximaram sobretudo durante o governo Clinton – as reformas liberalizantes de FHC se concentraram principalmente em seu primeiro mandato. Com a eleição de George W. Bush, houve uma mudança de orientação no governo estadunidense, que teve impacto na política externa brasileira. O governo Bush, sobretudo após os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, marcou um retorno da ênfase securitária na política externa dos EUA e o fim do período de otimismo liberal que influenciou a formulação inicial da agenda externa do governo FHC.

A matriz neoliberal entrou em crise nos últimos dois anos do segundo governo FHC, devido à conjugação da crise financeira (que reverberou no MERCOSUL) com a mudança da conjuntura global assinalada pelo 11 de setembro. Empresários brasileiros cobravam mais pragmatismo na execução da política externa brasileira em contraposição ao que viam como idealismo praticado pelo Itamaraty. O otimismo liberal passa a ser substituído pela crítica à globalização assimétrica durante a gestão de Lafer como chanceler, mas sem retorno ao terceiro-mundismo. A crítica à globalização visava evidenciar sobretudo as assimetrias de poder nas negociações comerciais.

Outro aspecto do relacionamento bilateral que sofreu mudanças sensíveis no segundo mandato de FHC foi o das negociações em torno da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). De início, o governo FHC manteve o posicionamento tomado pelo Brasil na primeira Cúpula das Américas (Miami, 1994), da qual FHC participou a convite do presidente Itamar Franco, que encerrava o seu mandato. Naquele momento, o governo decidiu protelar as negociações da ALCA e se focar no fortalecimento do MERCOSUL e da integração sul-americana. Essa política só foi reformulada em 1998, após a segunda Cúpula das Américas (Santiago), devido a dois fatores: o medo do possível isolamento na região e as crescentes dificuldades pelas quais passava o MERCOSUL – o bloco entraria em crise no biênio 1998-1999, que foi agravada pela desvalorização do real em janeiro de 1999. Assim, a ALCA deixou de ser tratada apenas como uma ameaça pelo governo brasileiro e passa a ser compreendida como uma oportunidade, ainda que não fosse o modo ideal de integração pensado pelo Brasil. Nas palavras de Ricupero, o projeto da ALCA somente valeria a pena caso fosse equilibrado, gradual e compatível com os interesses nacionais. Sob a chancelaria de Celso Lafer, afirmar-se-ia que “o MERCOSUL é o destino, enquanto a ALCA é opção”.

Ainda na área comercial, entretanto, o Brasil ainda enfrentava sanções dos EUA referente à Seção 301 da Lei de Comércio por causa da alegada deficiência na proteção da propriedade intelectual (1999), mas posteriormente, em 2001, a queixa é retirada da Organização Mundial do Comércio (OMC). Também é um marco do período, a assinatura do Acordo de Salvaguardas Tecnológicas Brasil-EUA para utilização da base de lançamentos espaciais de Alcântara (2000), que encontrará oposição no Congresso do Brasil e será revisto e acordado no governo Bolsonaro.

A ênfase em temas securitários no sistema internacionais é retomada após os ataques de 11 de setembro de 2001, impactando a agenda brasileira. Naquele momento, o Brasil invoca o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), em razão dos ataques aos EUA.

e) Sul-americanização

A política externa de FHC foi marcada, ainda, pela inflexão do foco regional da América Latina para a América do Sul, ou por um processo de “sul-americanização”, estimulado pela

percepção de que, enquanto no âmbito latino-americano havia hegemonia dos EUA, no âmbito sul-americano o Brasil destacava-se como liderança. Nesse sentido, a política externa brasileira para a América do Sul consistia na implementação de um projeto já existente na diplomacia nacional, adaptado à conjuntura de globalização e de integração, da qual foi característico a lógica de regionalismo aberto, que permitia ao País aderir a normas e regimes internacionais de seu interesse ao passo que mantinha uma “reserva de autonomia” (Pinheiro). Os principais eixos de atuação externa do Brasil na região foram: o MERCOSUL, visto como base para a inserção brasileira; a aproximação de países do subcontinente, sobretudo os amazônicos (Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela); a defesa da solução pacífica de controvérsias e dos princípios de autodeterminação e não intervenção; e o adensamento de relações bilaterais.

A consolidação política do MERCOSUL reverberou em duas ações de política externa que foram grandes conquistas do governo FHC: a adesão conjunta de Argentina e Brasil ao TNP; e a defesa da democracia nos episódios de crises institucionais no Paraguai em 1996, 1999 e 2001. A defesa da democracia nesse caso ensejou a inserção da Cláusula Democrática no MERCOSUL, por meio do Protocolo de Ushuaia (1998). Em sentido semelhante, foi aprovada, pela Organização dos Estados Americanos (OEA), a Carta Democrática Interamericana (2001), cujo artigo 19 passou a prever que rupturas da ordem democrática ensejam a suspensão da participação de países na organização. O Brasil foi bem-sucedido, ainda, na mediação diplomática de questões fronteiriças entre Equador e Peru, na zona de Cenepa, pacificada com o Acordo Global e Definitivo de Paz (Ata de Brasília), assinado em 1998, e na defesa da democracia na Venezuela, na crise do final de 2002, em que FHC e o presidente eleito Lula atuaram de forma coordenada. Ainda sobre o MERCOSUL, durante o governo de FHC houve a aprovação do Protocolo de Olivos para a Solução de Controvérsias no MERCOSUL (2002), que substituiu o Protocolo de Brasília de 1991 e que criou o Tribunal Permanente de Revisão (TPR).

Em face das negociações da ALCA, FHC relançou a proposta de constituição da Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA), originalmente proposta no governo Itamar Franco. Em 2000, houve a convocação, por iniciativa brasileira, e a realização, em Brasília, da 1ª Reunião de Cúpula dos Países Sul-Americanos, que reuniu, com sucesso, todos os 12 presidentes dos países sul-americanos e na qual foram discutidos temas políticos, comerciais e de integração física. Na ocasião, foi lançada a Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), que amalgamou projetos bilaterais e regionais existentes. No contexto do aprofundamento da integração regional sul-americana promovida durante o primeiro mandato de Lula, a IIRSA foi incorporada à Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA) – criada durante a III Reunião de Presidentes da América do Sul, em 2004. A Iniciativa nunca contou com marco institucional intergovernamental próprio; com a criação da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), em 2008, passou a inserir-se no âmbito da nova organização.

No governo FHC também se consolidou o redirecionamento da matriz energética brasileira em direção à menor dependência das importações de hidrocarbonetos provenientes do Golfo Pérsico, processo que remonta aos anos 1970. Na década de 1990, as importações voltaram-se especialmente à Argentina e à Venezuela. Além disso, a realização de grandes projetos de integração física, como a interligação das redes de energia elétrica e gasodutos, contribuiu para o redirecionamento da matriz energética em direção a um enfoque regional. Nesse contexto, inserem-se os debates sobre o regime administrativo e jurídico de Itaipu: em 1995, Brasil e Paraguai assinaram novo anexo sobre a estrutura institucional da Itaipu Binacional, o que viabilizaria a cogestão administrativa. A questão da dívida contraída pelo Paraguai durante a

construção da hidrelétrica também gerou polêmicas: em 1997, primeira tentativa de acordo para perdão da dívida foi rejeitado pelo Congresso brasileiro; a segunda tentativa foi recebida com críticas pela imprensa e pelo Congresso paraguaio, sobretudo por parte da dívida ter sido reconhecida. Para detalhes sobre as relações com o Paraguai após o governo FHC, ver seção Relações Brasil-Paraguai no capítulo 3. Ainda na década de 1990, houve a busca da reativação do Sistema da Bacia do Prata, com ênfase à Hidrovia Paraná-Paraguai.

Houve, por fim, importantes iniciativas de integração birregionais, no governo FHC. Em 1995, foi assinado o Acordo-Quadro de Cooperação MERCOSUL-União Europeia (UE), base fundamental para as negociações de um futuro acordo birregional, cuja primeira rodada ocorreu entre 2000 e 2004. Outro exemplo de esforços de integração birregional foi a assinatura, em 1998, do Acordo-Quadro para a criação da Zona de Livre Comércio entre MERCOSUL e Comunidade Andina (CAN) e a realização, em 1999, da 1ª Cúpula América Latina e Caribe-UE. No contexto desta, os líderes do MERCOSUL, do Chile e da UE decidiram lançar negociações para a liberalização comercial das duas regiões e para o futuro estabelecimento de um Acordo de Associação Inter-Regional. Durante o primeiro governo de FHC, foram, ainda, firmados dois Acordos de Complementação Econômica (ACE), entre MERCOSUL e Chile (ACE-35) e MERCOSUL e Bolívia (ACE-36), ambos em 1996. No segundo mandato, foram assinados ACEs do Brasil com Colômbia, Peru, Equador e Venezuela (ACE- 39), Cuba (ACE-43) e México (ACE-53) e do MERCOSUL com o México (ACE 54 e 55) e com a CAN (ACE-56).

Apesar dos esforços do Itamaraty em fortalecer a integração sul-americana, os oito anos de governo FHC não foram suficientes para reverter a tendência de deterioração da posição internacional da América do Sul, expressa nas baixas taxas de crescimento dos países da região.

f) Multilateralismo e comércio internacional

O governo FHC é contemporâneo da "década das conferências" da Organização das Nações Unidas (ONU) e do momento de maior otimismo da OMC. Nas palavras de Amado Cervo, "o multilateralismo foi eleito como meio de ação da nação desprovida de poder para realizar a sua vontade". Mantiveram-se os esforços de participação do Brasil nos debates internacionais sobre os "novos temas" da política internacional, o que reforçava a credibilidade do governo FHC. No embalo da promoção dos direitos humanos e da defesa da democracia, a política externa brasileira foi "contaminada", nas palavras de Cervo, por uma visão kantiana da paz e da justiça global, que teve como consequências o "sacrifício da segurança nacional" e a propagação de um idealismo perante o sistema internacional.

Algumas das questões que concentraram esforços no âmbito multilateral foram: não proliferação nuclear, desarmamento, avanço do terrorismo, meio ambiente, direitos humanos e defesa da democracia. Houve uma "renovação de credenciais" nos regimes de desarmamento e de tecnologias sensíveis, especialmente por meio da adesão ao MTCR, em 1995, após declaração de São José dos Campos; da entrada no NSG, em 1996; das assinaturas do CTBT, em 1996, e da Convenção Interamericana contra a Fabricação e o Tráfico Ilícito de Armas de Fogo, em 1997; da adesão ao TNP, em 1998; e da criação da Coalizão da Nova Agenda, em 1998. Além disso, o governo FHC manteve a candidatura a uma vaga permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), pauta recorrente em tratativas bilaterais e em fóruns multilaterais. Para sustentar o seu pleito, o Brasil assumia, na ONU, um papel de potência média, aumentando a sua participação em operações de paz, bem como nos foros políticos da organização. A proposta brasileira de um estatuto de desnuclearização para fins militares de quase todo o hemisfério sul é

reconhecida pela AGNU. Em relação ao meio ambiente, Brasil, África do Sul, Alemanha e Singapura apresentam na Rio+5, em 1997, uma iniciativa conjunta sobre meio ambiente. Outro marco importante é a assinatura do Protocolo de Quioto, em 1997, que inclui a proposta brasileira de Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL). Em 1998, o Brasil adota o Estatuto de Roma.

Em termos de multilateralismo comercial, três processos concentraram os esforços diplomáticos do governo FHC: a OMC, a ALCA e o acordo de associação MERCOSUL-UE. A OMC foi considerada a melhor opção para os interesses brasileiros no âmbito econômico e havia grande entusiasmo do governo com o sistema de solução de controvérsias (SSC). No SSC, o Brasil logrou importantes vitórias durante o governo FHC, sendo o litígio envolvendo as empresas Bombardier e EMBRAER o caso que mais ganhou os holofotes no período. Outro contencioso relevante com protagonismo brasileiro no âmbito da OMC foi o da "quebra de patentes" – a flexibilização do Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIPS) – de medicamentos para o tratamento da AIDS. Em 2001, aprovou-se a histórica Declaração sobre TRIPS e Saúde Pública, que também afirmou a relevância do Brasil na da diplomacia da saúde.

As negociações do Acordo MERCOSUL-UE[187] ocorriam simultaneamente às negociações da ALCA e aquele acordo era vista como uma possível alternativa à implementação da ALCA. A UE, como principal polo de comércio nos anos 1990, receava que a implementação de uma área de livre comércio hemisférica hegemonizada pelos EUA (uma "naftalização" das Américas) diminuísse sua importância relativa no sistema internacional e, por isso, tinha grande interesse em concluir um acordo com o MERCOSUL. Em 1999, durante a Primeira Cúpula América Latina e Caribe-UE, a Cúpula MERCOSUL-UE decidiu que as negociações para o estabelecimento de uma zona de livre comércio também envolveriam fórmulas de união política. Contudo, as dificuldades encontradas nas negociações comerciais, especialmente o tratamento sobre os subsídios agrícolas, esfriaram as negociações ao fim da década de 1990, o que corroborou a já mencionada mudança de postura da política externa de FHC perante as negociações da ALCA.

g) Relações com outros países estratégicos

Brasil e China haviam estabelecido parceria estratégica em 1993, ainda durante o governo Itamar Franco. Ao longo dos oito anos do governo FHC, porém, as relações bilaterais cresceram em importância, com a China tornando-se o segundo maior parceiro comercial brasileiro em 2002 (as exportações do Brasil para o país duplicaram). Quanto à cooperação científica e tecnológica, a China consolidou-se como relevante parceiro do Brasil: no marco do protocolo de cooperação para pesquisa espacial – assinado no âmbito do Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica de 1982 – foi lançado o primeiro satélite sino-brasileiro de recursos terrestres (CBERS, na sigla em inglês), de observação da Terra, em 14 de outubro de 1999. A decisão de expandir o CBERS abarcaria não apenas a produção de novos satélites, como também tomaria o rumo de beneficiar outros países, iniciativa que se consolidará no governo Lula. FHC viajou à China e recebeu duas visitas do presidente chinês Jiang Zemin; o Brasil chegou, inclusive, a manifestar apoio expresso à entrada da China na OMC.

---

[187] O Acordo-Quadro Inter-regional de Cooperação MERCOSUL-UE foi assinado em 15 de dezembro de 1995, primeiro ano do primeiro governo de FHC. A primeira fase de negociações de um acordo birregional ocorreu entre 2000 e 2004; as negociações foram então relançadas em 2010. A segunda e a terceira fases ocorreram entre 2010-2012 e 2012-2019, respectivamente. O pilar comercial do Acordo de Associação MERCOSUL-UE foi concluído em 2019.

Durante o governo FHC, Brasil e Rússia apresentaram aumento substancial em seu intercâmbio comercial, com ênfase nas exportações de *commodities* agrícolas, sobretudo alimentares. Em 2000, acontece a I Reunião da Comissão de Alto Nível Brasil-Rússia (CAN), que lançou as bases de uma parceria entre os dois países, que se transformará, em 2002, em visita de FHC à Rússia, em uma parceria estratégica. Na mesma ocasião, a Rússia deu apoio expresso à proposta de inclusão do Brasil como membro permanente do CSNU; em troca, o Brasil apoiou a acessão russa à OMC. Ainda em 2002, FHC visita Rússia, Ucrânia, Suécia, Polônia e Eslováquia. Durante a visita de FHC a Moscou, Brasil e Rússia consagraram a expressão "Parceria Estratégica" para definir as relações bilaterais. Na mesma ocasião, a Rússia deu apoio expresso à proposta de inclusão do Brasil como membro permanente do CSNU; em troca, o Brasil apoiou a acessão russa à OMC.

Houve melhora no relacionamento bilateral com a Índia, que se traduziu em coincidência de posições internacionais nos campos político e comercial. FHC realizou visita oficial a Índia em 1996, ocasião na qual foram assinados acordos de cooperação em ciência e tecnologia. Em 1998, no entanto, o governo FHC condenou duramente os testes nucleares que haviam sido efetuados pela Índia em área próxima à fronteira com o Paquistão. Além disso, as trocas comerciais com a Índia ficaram aquém das expectativas do governo FHC.

O fim do *apartheid* possibilitou a normalização e o estreitamento de relações com a África do Sul, com a qual o Brasil assinou, em 1996, Acordo de Cooperação no Campo da Cultura, em Pretoria. Este acordo criou a Comissão Mista Brasil-África do Sul, cuja primeira reunião ocorreu em 2002, em Brasília. No âmbito do MERCOSUL, foi ainda firmado o Acordo-Quadro MERCOSUL-África do Sul, em 2000, que evoluirá para o atual Acordo de Comércio Preferencial entre MERCOSUL e União Aduaneira da África Austral (SACU, na sigla em inglês).

O Brasil aumentou o seu papel entre os países da recém-criada CPLP. O relacionamento com os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) e a África do Sul foram os pontos de destaque da política externa em relação à África. O Brasil enviou cerca de 1.200 soldados à UNAVEM III para a pacificação de Angola, maior efetivo enviado pelo País a uma missão de paz até então. Houve também adensamento de relações comerciais com países petrolíferos daquele continente fora dos PALOP, como Líbia, Nigéria, Gabão e Argélia. Entretanto, em termos gerais o Brasil diminuiu a intensidade de seu relacionamento com o continente africano – alguns autores chegam a afirmar que houve um abandono da diplomacia africana brasileira.

Ainda no âmbito da CPLP, pode-se mencionar a participação de forças brasileiras em operações de paz do Timor Leste, com dois pontos de destaque: a designação do brasileiro Sérgio Vieira de Mello como administrador de transição da ONU na UNTAET, entre 1999 e 2002, e o comparecimento do então chanceler Celso Lafer à comemoração da independência do Timor Leste, em maio de 2002. Destaca-se ainda o fortalecimento das relações bilaterais com Portugal, especialmente pelo significativo montante de aquisições por empresas portuguesas de empresas brasileiras privatizadas durante os governos FHC.

Com relação a temas do Oriente Médio, FHC defendeu abertamente criação de um Estado palestino em seu discurso na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) em 2001. Para mais detalhes sobre o Brasil e a questão israelo-palestina, ver a seção específica no capítulo 3.

Com o Japão, por sua vez, o Brasil vivenciou, entre 1995 e 2002, estagnação nas relações bilaterais, econômicas e políticas. Ainda assim, o período foi marcado pela vinda de diversas empresas japonesas ao País, com parcerias e projetos em áreas como meio ambiente, desenvolvimento de combustíveis alternativos (notadamente o complexo sucro-alcooleiro), voltados ao setor automobilístico, e saneamento básico. Além disso, em 1998 foi estabelecido o

Fórum de Cooperação América Latina-Ásia do Leste (FOCALAL), com a participação de quinze países da Ásia do Leste e da Oceania, incluindo Japão, China e Austrália. Mais especificamente, com a Coreia do Sul, após a troca de encontros de chanceleres no período Collor-Itamar[188], houve troca de visitas de chefes de Governo e de Estado, como as visitas do presidente e do primeiro-ministro sul-coreanos, respectivamente em 1996 e 1999, e de FHC em 2001, e a assinatura de uma série de instrumentos bilaterais[189].

O Itamaraty passou a visualizar a Ásia como o novo epicentro do desenvolvimento mundial. Nesse sentido, para além dos países já mencionados, buscou-se aprofundar as relações com parceiros do Sudeste Asiático. Entretanto, a diplomacia brasileira distanciou-se do Oriente Médio durante o governo FHC.

O Brasil também se distanciou do México após a entrada em vigor do Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA, na sigla em inglês), sendo expressivas as divergências entre os países em torno das negociações da ALCA (o México não queria perder os seus privilégios e preferências de acesso). No entanto, no final do segundo mandato de FHC, o crescimento econômico mexicano passou a atrair empresas, particularmente as multinacionais do setor automobilístico, o que contribuiu para a renovação e o crescimento das relações comerciais entre Brasil e México. Em 2002, foram assinados três ACE com o México (53, 54 e 55). O ACE-53 (Brasil-México), que compreende produtos não automotivos, foi assinado durante visita o presidente mexicano Vicente Fox a Brasília; já o ACE-54, assinado durante a Cúpula do MERCOSUL (da qual participou Fox), é um Acordo-Quadro que tem como objetivo – ainda não logrado – criar uma área de livre comércio entre os Estados partes do MERCOSUL e o México. O ACE-55, por fim, abrange produtos automotivos.

Com a Argentina, foi firmada aliança estratégica, em 1997, por FHC e Menem. Em 2001, contudo, com o agravamento da crise econômica argentina, as relações entre os dois países vivenciaram um esfriamento. Houve queda no fluxo de comércio bilateral e as medidas adotadas pelo governo FHC para fazer frente aos efeitos da crise foram criticadas pelo presidente Fernando de la Rúa como protecionistas. Apesar disso, FHC fez visita oficial à Argentina em 2002, já sob a presidência de Eduardo Duhalde.

Ainda no hemisfério americano, pode-se mencionar a manutenção da estabilidade no relacionamento do Brasil com Cuba. Em 1999, FHC visita Cuba para a Cúpula Ibero-Americana e encontra-se com Fidel Castro, em Havana. O governo FHC criticava constantemente o embargo a Cuba e defendia sua reinserção no sistema interamericano.

h) Anos finais e transição

O início do fim do "momento unipolar estadunidense" foi marcado pelos atentados do 11 de setembro de 2001, que sepultariam de vez o prognóstico liberal otimista de Fukuyama. A diplomacia brasileira condenou os "atos de terrorismo insano" e foi determinante para a convocação do órgão de consulta do TIAR, a fim de avaliar a segurança hemisférica após os atentados. Outros eventos internacionais, como o genocídio de Ruanda (1994), a guerra da Bósnia

[188] Em 1991, o chanceler Francisco Rezek visita Seul, onde é assinado o Acordo de Cooperação em Ciência e Tecnologia. Em 1992, os países assinam o Acordo sobre Serviços Aéreos. Em 1993, o chanceler sul-coreano visita Brasília, onde é aasinado o Acordo de Extradição.

[189] Mecanismo de Consultas Políticas (1996); Acordo de Cooperação em Turismo (1996); Acordo de Cooperação sobre o Uso Pacífico de Energia Nuclear (1999); eliminação de vistos (1999); Acordo de Assistência Legal Recíproca em Assuntos Criminais (2002).

(1992-1995) e os conflitos no Kosovo e na Sérvia (1999) atestariam a emergência de novo momento, menos otimista, dez anos depois do fim da Guerra Fria. Nesse contexto, a presidência de George W. Bush (2001-2009) somente reforçaria a opção dos EUA por um unilateralismo pouco eficiente.

A mudança no cenário internacional não foi o único desafio enfrentado pela gestão Lafer no Itamaraty. Ao fim do governo FHC, questões de natureza doméstica, como a crise energética (apagões), demandaram esforço externo do País, inclusive no sentido de fortalecer o já mencionado redirecionamento de sua matriz energética. Ademais, diante do crescimento da dívida externa, foram feitos dois acordos com o Fundo Monetário Internacional (FMI), em 2001, em valores da ordem de bilhões. Embora se tenham aumentado os investimentos externos no País durante os governos FHC, os processos de privatização fizeram com que houvesse aumento significativo de remessas de lucro ao exterior, o que passou a ser o pivô do desequilíbrio nas transações correntes. Na visão de Amado Cervo, os fluxos de capitais se tornaram a “nova via da dependência” durante as gestões de FHC.

Ainda nas palavras de Amado Cervo, FHC teria falhado em três pontos: ao expor as finanças brasileiras à especulação; ao converter a política de comércio exterior em variável de estabilidade de preços; e ao alienar boa parte do núcleo central robusto da economia por meio da privatização com transferência de ativos ao exterior. Segundo o autor, FHC ter-se-ia, assim, aprofundado ainda mais a vulnerabilidade externa do País, razão pela qual critica a adesão aos preceitos do “Estado normal”.

No contexto da transição de poder entre FHC e Lula, houve deterioração de alguns índices econômicos (chamada por Ricupero de “custo da alternância democrática”), a qual foi superada pela continuidade da política macroeconômica empreendida entre os governos. Semelhante análise pode ser feita quanto à política externa: na visão de Carson e Power, tanto o governo FHC quanto o governo Lula representaram processo de presidencialização da política exterior brasileira, sobretudo em comparação à República Liberal (1946-1964). Em ambas as presidências, houve preocupação em escolher chanceleres da carreira diplomática (Luiz Felipe Lampreia, Celso Amorim) ou intelectuais reconhecidos no âmbito das Relações Internacionais (Celso Lafer). Logo, pode-se afirmar que, na transição de poder de 2002-2003, predominou a continuidade.

XV. Governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010)

a) Características gerais da política externa do governo Lula

Em 2002, quando Lula foi eleito, o Brasil vivenciava a consolidação do processo democrático e a ascensão da esquerda ao poder. Muitos diplomatas do governo Lula tinham começado ou consolidado suas carreiras durante a Política Externa Independente (PEI) ou durante o Pragmatismo Responsável e Ecumênico (PRE), o que influenciou a política exterior lulista. Anunciada como "ativa e altiva"[190], a política externa do governo Lula aproximou-se dos legados autonomistas das anteriores. Teve como objetivos a integração regional, o reconhecimento de uma identidade de países do Hemisfério Sul, a consolidação democrática e a justiça social.

São exemplos de perspectiva autonomista a ampla defesa do multilateralismo, da gestão democrática do sistema internacional, do fortalecimento econômico e da obtenção de um assento permanente brasileiro no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). Priorizou-se a América do Sul, sendo o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) o centro das relações, a fim de avançar o processo de integração regional; a África Ocidental (sobretudo Cabo Verde e São Tomé e Príncipe), que representava uma antiga fronteira; a Ásia, que representava um novo mercado dinâmico da economia mundial; e a Europa e a América do Norte, que continuaram como parceiras relevantes e eram estratégicas para a reforma da governança política e econômica mundial. A Cooperação Sul-Sul foi também eixo fundamental para a política externa do governo Lula, visto que contribuiria para as metas de integração política, econômica, cultural, energética e de infraestrutura na América do Sul.

Economicamente, o Brasil buscou consolidar-se como potência internacional. Priorizou, assim, o equilíbrio de poderes no sistema global e investiu na atração de capitais externos para o País, por meio da estabilização monetária, do crescimento econômico interno e da parceria com capitais privados e internacionais. O Brasil estabeleceu-se como grande produtor de *commodities* e tornou-se uma potência industrial moderada, definindo-se como *global trader*. Houve expansão do mercado brasileiro na Europa, na Ásia, na África e nas Américas, além de uma diversificação da pauta exportadora.

b) Comparação entre a Política Externa Independente (PEI) e a política externa dos governos Lula

Quanto às semelhanças da PEI com a política externa lulista, ambas adotavam os princípios de não intervenção em assuntos internos de outros países, defesa da autodeterminação dos povos e integração regional. Ambas entendiam que a autonomia e o desenvolvimento econômico eram basilares para as políticas públicas. Os dois momentos tiveram expansão econômica, engajamento em organismos multilaterais e aproximação com países do Hemisfério Sul. Os conceitos de universalismo e multilateralismo orientaram a formulação dessas políticas externas. Ambos os governos acreditavam na existência de uma identidade própria da América do Sul, indo ao encontro da visão terceiro-mundista. A justiça social orientou as políticas externas desses períodos, sendo abordada tanto interna quanto internacionalmente e vinculada ao desenvolvimentismo. Entendia-se que era necessário realizar uma reforma social por meio de políticas públicas, internas

[190] A diplomacia presidencial foi fortemente utilizada no governo Lula, a fim de buscar representar o Brasil com uma imagem altiva e soberana no exterior. Lula visitou mais de 80 países em 477 dias de viagens. Foram 87 viagens apenas para a América do Sul, sendo 19 para a Argentina.

e externas, para acabar com a pobreza e com a fome (aproximando-se de um “socialismo democrático”, como no governo João Goulart). O fortalecimento das instituições democráticas nacionais era tido como essencial para acabar com o subdesenvolvimento e, finalmente, contribuir para a diminuição de conflitos, promovendo a segurança e a paz mundial.

Uma das principais diferenças entre esses dois períodos é que a autonomia da PEI significava o não alinhamento automático aos Estados Unidos (EUA) ou à União Soviética (URSS), os polos do conflito Leste-Oeste, e o reconhecimento da necessidade das relações Norte-Sul para o desenvolvimento do País. Por sua vez, no governo Lula, a ênfase foi nas relações Sul-Sul, em contexto pós-Guerra Fria. Ademais, na PEI não havia engajamento em blocos e arranjos políticos fora do continente americano; em contrapartida, nos governos Lula houve muitas alianças, dentro e fora do hemisfério. Se, por um lado, a política externa do governo Lula visualizou a inserção internacional do País como sendo um *global player*, com proposições mais ousadas e concretas, por outro lado, a PEI foi responsável por “introduzir” o Brasil no cenário internacional nos anos 1960, com objetivos mais genéricos e retóricos. Economicamente, a pauta comercial da PEI era predominantemente de produtos primários, e no período Lula era de produtos semimanufaturados e manufaturados. Em âmbito social, a PEI visava a reformas estruturais mais imediatas; já no governo Lula, as medidas foram mais graduais. Quanto à democratização do sistema internacional, a PEI atuava mais no campo da retórica, e Lula combinava o discurso com a prática. Para uma visão mais detalhada a respeito da PEI, ver seção sobre os governos Jânio e Jango neste tópico.

c) Comparação entre o Pragmatismo Responsável e Ecumênico (PRE) e a política externa dos governos Lula

Quanto às similaridades do PRE com a política externa dos governos Lula, ambos buscaram intensificar as relações com os países em desenvolvimento, por meio de escolhas estratégicas, além de fortalecer as relações com os países desenvolvidos. A diversificação de parcerias e o pragmatismo são característicos de ambos os períodos, o que demonstra que as relações do Brasil com outros países independiam de posicionamentos ideológicos, de modo que se deveria priorizar a busca de vantagens ao País. Geisel adotou o princípio autonomista em relação aos EUA, criou esferas de relações com outros países e buscou o fortalecimento do diálogo Norte-Sul. Lula, por sua vez, buscou aproximação com os países em desenvolvimento e o fortalecimento do multilateralismo e da multipolaridade, mantendo as relações bilaterais com os países desenvolvidos e aspirando à dissolução do unilateralismo estadunidense. As políticas externas de ambos os períodos coincidiram também na defesa da reforma da Organização das Nações Unidas (ONU), na revisão das regras de comércio internacional e do sistema financeiro internacional, maior equilíbrio nas negociações comerciais Norte-Sul, e defesa da indissociabilidade do desarmamento com a não proliferação nuclear.

As principais diferenças entre as políticas externas de Geisel e Lula dizem respeito ao contexto em que foram criadas. A formulação do PRE ocorreu em um momento de bipolarização do poder mundial. Os países em desenvolvimento, para contornar a dicotomia da Guerra Fria, buscaram espaços de articulação política por meio da visão terceiro-mundista. Além disso, internamente, o Brasil era governado por militares, em um regime autoritário. Já no governo Lula o contexto era de hierarquia no ordenamento internacional, de unilateralismo dos EUA e de globalização econômica. Internamente, o Brasil tinha um regime democrático, e sua política externa foi mais influenciada por posicionamentos partidários. Quanto ao multilateralismo, no

governo Geisel, o Brasil adotava, frequentemente, uma postura mais crítica em relação aos foros multilaterais, ao se comparar com o governo Lula[191]. A visão era de que o multilateralismo servia ao bilateralismo[192], ou seja, como avaliou Letícia Pinheiro, "a política multilateral do Brasil era igualmente exercida como meio de reforçar sua posição nas negociações bilaterais com os países desenvolvidos". Apesar disso, a ideia de autonomia passava pela participação brasileira em foros internacionais e regionais, especialmente em temas econômicos e desenvolvimentistas, como as discussões sobre a Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI) e a atuação na Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), na Conferência sobre Cooperação Econômica Internacional (Paris, 1975-1977), etc. Já no governo Lula, a postura foi mais propositiva e mais favorável ao multilateralismo, sendo os foros multilaterais vistos como os principais mecanismos de diálogo Norte-Sul. Para uma visão mais detalhada a respeito do PRE, ver subseção específica na seção sobre o governo Geisel neste tópico.

[191] "Ao iniciar-se o governo Geisel, percebia-se o ceticismo da diplomacia brasileira ante a eficiência dos órgãos multilaterais e já se avançava a passos largos na busca de alternativas operacionais para atingir por outras vias as metas consignadas ao setor externo. Apesar disso, não convinha e não se pretendia abandonar o multilateralismo". História da Política Exterior do Brasil (Cervo e Bueno, 2012).

[192] O bilateralismo avançava por causa da ampliação de parcerias obtidas por meio do multilateralismo (Cíntia Vieira de Couto, 2005).

XVI. Governo Dilma Vana Rousseff (2011-2016)

Três embaixadores de carreira assumiram a posição de ministro das Relações Exteriores no período de janeiro de 2011 a agosto de 2016: Antonio de Aguiar Patriota (desde o início do governo até agosto de 2013), Luiz Alberto Figueiredo Machado (de agosto de 2013 até dezembro de 2014) e Mauro Luiz Iecker Vieira (de janeiro de 2015 até o término do governo).

a) Contexto interno

André Singer, no livro *O lulismo em crise*, coincide com Ricupero, em *A Diplomacia na Construção do Brasil*, ao dividir os anos Dilma em dois triênios[193]. O primeiro triênio (2011-2013) se inicia logo após um ano em que a taxa de crescimento do produto interno bruto (PIB) alcançou 7,5%, um patamar que não foi repetido até hoje. Esse período é caracterizado por uma economia em crescimento, embora a taxas menos elevadas (3,9%, 1,9% e 3%). No segundo triênio (2014-2016), todavia, ocorre estagnação e recessão. No entanto, Ricupero observa que, apesar da recessão e do aumento do desemprego, o controle sobre a inflação não foi perdido, estrangulamentos externos foram evitados e um nível elevado de reservas cambiais foi mantido, ultrapassando US$ 350 bilhões.

Sintomático da crise que o País enfrentou no segundo triênio foi o rebaixamento pela norte-americana Standard & Poor's, em setembro de 2015, e pelas demais agências de *ratings* de crédito, em 2016, dos índices de confiabilidade da economia brasileira. A Operação Lava Jato, o escancaramento da corrupção no financiamento eleitoral e nas obras para o recebimento de megaeventos esportivos, a pouca capacidade das instituições de autorreforma e manifestações populares são também características marcantes do segundo triênio de Rousseff no Planalto.

Em ambos os momentos, todavia, foram notáveis os esforços para a redução da desigualdade e os progressos em saúde, educação, meio ambiente, igualdade de gênero, combate ao preconceito, direitos dos afrodescendentes e dos indígenas, salienta Ricupero. Do ponto de vista externo, o ex-ministro da Fazenda de Itamar Franco pontua que a crise mundial atingiu o Brasil, pois a China, que, em 2009, se tornara o maior parceiro econômico do País, após mais de um século de dominância do Estados Unidos (EUA), desacelerou, e o preço das *commodities* desabou[194]. Nesse contexto, o governo incorreu em irresponsabilidade fiscal, levando a corrosão das finanças públicas.

b) Contexto internacional

Saraiva e Bom acrescentam que, durante o governo de Dilma, a crise financeira deu lugar à recuperação econômica norte-americana e, progressivamente, ao controle da crise por parte da zona do euro. Essa mudança reforçou a centralidade do G7 e reduziu os espaços de atuação que

---

[193] Embora possam existir críticas à divisão em dois triênios, como sendo uma estratégia simplificadora, como argumenta Antônio Patriota, em "Política externa dos anos Dilma (2011-2016): um Brasil com influência global", adotar essa divisão facilita as análises sobre o período.

[194] Ricupero pontua que quanto às taxas médias significativas de crescimento anual do comércio bilateral sino-brasileiro, embora esse comércio registrasse expansão constante, com raras pausas e declínios, a súbita aceleração deu-se sobretudo entre 2009 (após queda acentuada em 2008) e 2011, anos em que o governo de Pequim deslanchou formidável pacote de gastos públicos para neutralizar o impacto negativo da crise financeira mundial. Foram esses gastos que impulsionaram a extraordinária valorização das matérias-primas que ganharia a denominação de "superciclo" ou "*superboom*" das *commodities*.

países emergentes haviam conquistado no interior do G20 financeiro após a quebra do banco norte-americano de investimentos Lehman Brothers, em 2008. A incapacidade da Organização Mundial do Comércio (OMC) de levar a cabo a Rodada Doha marcou a agenda do comércio internacional, e os avanços em termos da formação e o adensamento de grandes blocos de livre comércio, junto com o desenvolvimento da região da Ásia-Pacífico com base acordos plurilaterais e bilaterais, dificultaram a inserção do Brasil na economia internacional. Em termos políticos, embora o multilateralismo tradicional ocidental estivesse em crise, os países emergentes não conseguiram estabelecer uma agenda para a política global. As crises da Síria e, particularmente, da Ucrânia "restauraram a agenda das grandes potências em detrimento dos países emergentes", afirmou Spektor.

A política externa de Dilma Rousseff, que Ricupero caracteriza como uma "diplomacia desprestigiada e rotineira", esteve totalmente entrelaçada às questões de ordem econômica e sociais internas e às mudanças na conjuntura internacional.

c) "Continuar não é repetir"

Há, em larga medida, uma continuidade da intensa e abrangente ação externa vista nos governos Lula (2003-2010). Saraiva e Bom afirmam que o governo Dilma herdou do governo Lula estratégias definidas para a política externa: uma trajetória em busca de reformas das instituições internacionais, uma atuação ativa em fóruns multilaterais, colocando o País como representante do Sul Global, e uma orientação proativa para a dimensão sul-americana. O universalismo da política externa brasileira foi elevado a um apogeu, por meio de um programa vindo do governo Lula que, em 2011, terminou por estabelecer relações diplomáticas com todos os países-membros da Organização das Nações Unidas (ONU) e a Palestina, reconhecida como Estado pelo Brasil em 2010. Como analisa João Marcelo Cornetet, não houve mudança geral, no âmbito do aparato burocrático da política externa brasileira, uma vez que os potenciais formuladores de política externa do governo de Lula foram mantidos, em geral, no de Dilma. Patriota, frisa, entretanto, que "continuar não é repetir"[195] de forma automática, sem modulações ou criatividade, a política anterior.

Antonio Patriota acreditava, quando assumiu a chancelaria, que as configurações geopolíticas à época indicavam o estabelecimento de uma ordem internacional multipolar. Avaliava, contudo, que a multipolaridade em si mesma não traria melhores condições de inserção internacional para o Brasil ou para os países menos desenvolvidos no Sul Global. Assim, para Patriota, era preciso atuar ativamente para construir uma ordem internacional onde houvesse uma multipolaridade benigna, isto é, uma multipolaridade de cooperação, de mecanismos de deliberação mais representativos e legítimos a fim de beneficiar os países periféricos e não apenas as potências desse mundo multipolar.

A despeito de opiniões como a de Ricupero, Saraiva e Bom, Casarões, Stuenkel[196] e Visentini, que sugerem que a presidenta enfatizava a política interna em detrimento da externa, Patriota assevera que Rousseff tinha grande interesse pela ação exterior do Brasil e trazia muito de suas vivências pessoais, enquanto primeira mulher presidente do Brasil e alguém que havia lutado contra a ditatura militar (1964-1985), e de sua formação acadêmica e profissional. Sob essa

[195] O então chanceler Patriota tomou emprestada a expressão "continuar não é repetir" de Ana Buarque de Hollanda, então ministra da Cultura, a fim de sintetizar o espírito com o qual ele assumiu a chefia do Itamaraty.

[196] "*Is Brazil abandoning its global ambitions?*" *Post-Western World*, 2014. Disponível em: https://www.oliverstuenkel.com/2014/02/15/brazil-abandoning-ambitions/

perspectiva, pode-se notar diversas ações da diplomacia dilmista que a diferencia da lulista, como a mudança de voto na condenação do Irã no Conselho de Direitos Humanos (CDH), em 2011; a relativa menor proximidade à Venezuela de Hugo Chavez, como destaca Ricupero; a preocupação em preservar e ampliar os esforços de integração na América do Sul, realizando uma viagem à Argentina de Cristina Kirchner já no primeiro mês de sua gestão; o ceticismo em relação às perspectivas da Rodada de Doha na OMC; bem como o interesse em estabelecer relações de cooperação, comércio e intercâmbio científico e tecnológico com todos os polos do mundo multipolar emergente, como ilustra o programa Ciência sem Fronteiras.

d) Relações com os Estados Unidos

Em março de 2011, Dilma recebe o presidente Barack Obama em Brasília, denotando a importância dada por Washington ao Brasil no início da década de 2010, o que seria reafirmado em 2015, quando Obama diria na Casa Branca: "Nós não consideramos o Brasil uma potência regional e sim uma potência global. Se falarmos do principal fórum para a coordenação das maiores economias – o G20 – o Brasil possui uma voz central naquele ambiente ('*a major voice*'). As negociações que se desenvolverão em Paris sobre mudança do clima só poderão ser bem-sucedidas com a liderança do Brasil (...)".

O então vice-presidente Joe Biden esteve mais de uma vez em Brasília, onde foi recebido por Dilma. Paralelamente, o chanceler Patriota se reuniu diversas vezes com sua homóloga estadunidense, Hillary Clinton. Naquele período, os EUA se converteram no maior receptor de estudantes brasileiros pelo programa Ciência sem Fronteiras e foi assinado o Acordo de Comércio e Cooperação Econômica (ATEC, na sigla em inglês)[197], com ênfase em inovação, e mais nove acordos bilaterais. Na área da agropecuária, foram analisadas medidas sanitárias e fitossanitárias, barreiras técnicas ao comércio e a cooperação no Comitê Consultivo Agrícola Brasil-EUA. Foi também estabelecido um programa pioneiro de ação conjunta para o combate à discriminação racial. No ano de 2012, o comércio bilateral voltou aos níveis pré-crise, alcançando quase US$ 60 bilhões, acima dos resultados de 2008. Os dois presidentes se associaram na iniciativa Parceria para o Governo Aberto, e foi restabelecido o diálogo entre os ministérios da Defesa, interrompido desde a denúncia do acordo militar bilateral em 1977. Em sua visita ao Brasil em abril de 2012, para a 3ª Reunião do Diálogo de Parceria Global, Hillary Clinton afirmou, durante coletiva de imprensa no Itamaraty, que "seria muito difícil imaginar um Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) no futuro que não inclua um país como o Brasil, com todo o progresso que vem realizando e o modelo que representa em matéria de uma democracia que progride e oferece oportunidades a seu povo"[198].

Em 2013, o caso de espionagem envolvendo a Agência de Segurança Nacional (NSA, na sigla em inglês), revelado por Edward Snowden, todavia, representou uma cunha na relação entre o Brasil e os EUA. Ante a insuficiência das explicações recebidas do embaixador norte-americano em Brasília, quando o caso estourou na imprensa, foi organizada missão a Washington para consultas com os setores competentes. Pouco depois, o chanceler brasileiro recebeu, em Brasília,

[197] Que dá origem à Comissão Brasil-EUA para Relações Econômicas e Comerciais.

[198] Patriota lembra, ainda, que no jantar que o então embaixador nos EUA, Mauro Vieira, organizou, na residência em Washington, quando da visita de Dilma à Casa Branca, em 9 de abril de 2012, ao qual compareceram, entre outros, Zbigniew Brzezinski, Madeleine Albright, Condoleezza Rice, David Rothkopf (editor da *Foreign Policy*), ele moderou um debate que tocou em ampla gama de assuntos bilaterais e permitiu uma troca valiosa de impressões sobre o panorama mundial e sobre a importância dada ao Brasil.

o secretário de Estado John Kerry, que procurou minimizar os danos às relações bilaterais. O desconforto perdurou, contudo, e levou ao adiamento de uma segunda visita de Dilma a Washington – a qual teria caráter de visita de Estado –, que só foi realizada em 2015. As explicações dadas nunca foram inteiramente convincentes, e o Brasil resolveu levar adiante um projeto de resolução na ONU, em parceria com a Alemanha, que, apesar das resistências do chamado grupo dos *Five Eyes* (FVEY), acabou por ser aprovado por consenso pela Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), possibilitando a nomeação de um relator especial sobre o direito à privacidade no CDH.

e) Relações com os BRICS

Já no início de seu mandato, Dilma vai à China (abril de 2011) para visita bilateral a Pequim e participação na Cúpula dos BRICS em Hainan, onde se reúne com os chefes de Estado e de Governo da Rússia, da Índia e da África do Sul – Dimitri Medvedev, Manmohan Singh e Jacob Zuma, respectivamente – marcando a primeira ocasião em que a África do Sul se associa aos demais quatro membros originais do grupo.

Saraiva e Bom registram que foi no campo financeiro que o BRICS mais avançou no período. A criação do banco para financiar iniciativas de desenvolvimento de infraestrutura nos países do bloco, o Novo Banco de Desenvolvimento (NDB, na sigla em inglês), foi consolidada na cúpula de 2014, em Fortaleza, junto com o estabelecimento de mecanismos de cooperação entre os respectivos bancos de desenvolvimento nacionais. Foi também criado o Arranjo Contingente de Reservas (ACR) como mecanismo de apoio aos países do bloco caso venham a experimentar dificuldades em seus respectivos balanços de pagamentos. No interior do G20 financeiro, o Brasil estruturou, junto de seus parceiros do BRICS, uma coligação que resistiu às tentativas das potências ocidentais de introduzir regulamentações para controle do fluxo de capitais, embora não tenham conseguido flexibilizar a posição de potências estabelecidas para reformas mais profundas nas instituições financeiras internacionais[199].

China, Índia e Rússia, parceiros estratégicos, figuraram com proeminência na agenda diplomática do período. O Plano Decenal abrangente, elaborado pela Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação (COSBAN), foi adotado à margem da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20) na presença do então primeiro-ministro Wen Jiabao, momento em que as relações foram elevadas ao patamar de “parceria estratégica global”. Houve, ainda, visita presidencial a Nova Delhi, em março de 2012, que incluiu participação nas cúpulas do Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS) e do BRICS. Em 2013, houve uma visita de Sergey Lavrov ao Rio de Janeiro, quando o chanceler russo teceu comentários sobre a importância de se incluir o Brasil em um CSNU ampliado. Em 2014, em Fortaleza, foi realizada a sexta Cúpula dos BRICS, havendo visitas dos chefes de Estado e de Governo desses Estados, incluindo visita oficial bilateral de Vladimir Putin e visita de Estado de Xi Jinping. Nesse contexto, também foi realizada reunião de cúpula entre China e países da América do Sul, em Brasília, em 2014.

[199] Apesar disso, entrou em vigor, durante o segundo governo Dilma, a reforma de 2010, que conferiu maior representação aos emergentes no FMI.

f) Relações com a América Latina

Entre as inciativas mais importantes do período, foi realizado o primeiro fórum empresarial à margem da Cúpula do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), em dezembro de 2012, e reuniões especializadas sobre agricultura familiar. Sob a gestão da presidenta, a agenda cidadã e as cúpulas sociais do MERCOSUL ganharam autonomia. O bloco ampliou suas fronteiras com a adesão da Venezuela e a assinatura do Protocolo de Adesão pela Bolívia, enquanto Suriname e Guiana receberam o *status* de Estados Associados. Além disso, a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) passaram a reunir regularmente os chefes de Estados e de Governos da América do Sul, da América Latina e do Caribe. As relações com a Comunidade do Caribe (CARICOM) e o Sistema da Integração Centro-Americana (SICA) foram intensificadas.

Segundo Patriota, no contexto da contribuição militar prestada à Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH, na sigla em inglês), houve visita da presidenta Dilma ao país caribenho, em fevereiro de 2012, a convite do então presidente Michel Martelly. Dilma deu continuidade à política solidária de concessão de vistos a haitianos em decorrência do terremoto de 2010, elogiada pelo Alto Comissariado para os Refugiados (ACNUR).

Ainda no âmbito americano, os signatários do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) voltaram a reunir-se, em nível ministerial, no Equador, em 2013. Na Cúpula das Américas realizada em Cartagena, em abril de 2012, os países latino-americanos e caribenhos, em uníssono, se posicionaram a favor da inclusão de Cuba nas cúpulas subsequentes, algo ao qual o governo Obama não foi indiferente, tendo produzido impacto na alteração da posição norte-americana. Pouco antes de Barack Obama e Raúl Castro anunciarem o início de um processo de normalização de relações, em 14 em dezembro de 2014, a representante americana na ONU, Samantha Power, confidenciou a Antonio Patriota, já como chefe da missão diplomática brasileira junto às Nações Unidas, que “o Brasil contribuiu para que este dia chegasse”. Na Cúpula das Américas seguinte, realizada no Panamá, em abril de 2015, participaram Cuba e EUA.

Durante o governo Rousseff, ocorreram significativos desentendimentos nas relações com a região. Enquanto o Brasil presidia a Rio+20, em junho de 2012, no Paraguai teve início um processo de *impeachment* contra o presidente Fernando Lugo. Esse evento despertou séria preocupação entre os demais Estados-Membros da UNASUL e do MERCOSUL devido à escassa oportunidade oferecida ao chefe de Estado para se defender e ao cronograma acelerado do processo. Uma aeronave da Força Aérea Brasileira (FAB) foi disponibilizada para a delegação composta por oito chanceleres sul-americanos (Argentina, Chile, Colômbia, Equador, Peru, Uruguai, Venezuela, além do Brasil), que se deslocaram a Assunção para avaliar a situação *in loco*. Após contatos com Lugo e parlamentares de diferentes partidos do espectro político, o consenso da missão foi no sentido de julgar o procedimento de *impeachment* incompatível com as cláusulas democráticas de ambos os agrupamentos. Ricupero vê essa suspenção como uma ação sem base legal, que foi levada a cabo por grande insistência de Dilma Rousseff e Cristina Kirchner.

A suspensão paraguaia teve como resultado a eliminação do último obstáculo para a inclusão da Venezuela no MERCOSUL, cujo protocolo de adesão ainda não havia sido aprovado no Congresso do país guarani. A suspensão paraguaia do MERCOSUL acarretou apenas a não participação em órgãos e reuniões, sem afetar os benefícios econômicos. Tal suspensão seria levantada um ano depois, com a eleição de Horacio Cartes para a Presidência paraguaia, a cuja posse compareceu a presidenta Dilma. Uma condição estabelecida para o retorno do Paraguai ao

MERCOSUL foi o reconhecimento do ingresso da Venezuela como Estado Parte, explica Frizzera[200].

O caso do senador boliviano Roger Molina representa outra questão negativa no relacionamento regional. Em 2013, a Bolívia foi o país sul-americano que mais cresceu nas Américas, mas as relações com o Brasil passaram por percalços, o que, na visão de Patriota, não justificava uma aproximação descuidada com personalidades da oposição. Para Ricupero, o encarregado de negócios em La Paz, o então ministro Eduardo Saboia, abandonado e deixado sem instruções numa situação insustentável que se deteriorava dia a dia, resolveu retirar da Bolívia o senador oposicionista a Evo Morales, que havia pedido asilo diplomático na embaixada brasileira, com destino ao Brasil, num veículo oficial. O episódio, sem precedentes nos anais da diplomacia brasileira, acarretou a queda do primeiro chanceler de Dilma, em agosto daquele ano.

g) Brasil e o sistema interamericano

O Brasil entrou em atrito com a Organização dos Estados Americanos (OEA), quando, em abril de 2011, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) outorgou medidas cautelares a favor dos membros das comunidades indígenas do Xingu, sob alegação de que a integridade dos peticionários estaria em risco em função do impacto da construção da usina hidrelétrica de Belo Monte. A moção tinha o objetivo de solicitar ao governo brasileiro que suspendesse o processo de construção de Belo Monte. O Itamaraty recebeu prazo de quinze dias para informar a OEA sobre o cumprimento da determinação. No plano interno, as medidas cautelares ensejaram a criação de um comitê interministerial para o acompanhamento das obras. Em julho de 2012, tendo em vista os esforços brasileiros, a CIDH alterou as medidas e retirou o pedido de suspensão da obra, mantendo apenas as recomendações referentes à saúde das comunidades indígenas e ao regramento fundiário da região.

Patriota sinaliza que em função da atitude da CIDH, o Brasil passou a liderar um esforço de reforma do sistema interamericano de direitos humanos. Dois pontos fundamentais da reforma foram a eleição de membros da CIDH[201] podendo contemplar apenas cidadãos de países que ratificaram a Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH) e a intenção de consolidar a Conferência de Estados Parte da CADH como um local de diálogo permanente. Ele também pontua que a reação brasileira, todavia, não impediu que fosse eleito para integrar a CIDH o ex-secretário nacional de Direitos Humanos Paulo Vannuchi, ou que um brasileiro fosse eleito para presidir a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CtIDH), sediada em São José, na Costa Rica.

h) Relações com a África

A respeito do relacionamento com a África, a política externa de Dilma foi sensivelmente menos atuante que a de Lula. Ainda assim, houve viagens da presidenta à Cúpula América do Sul-África (ASA) na Guiné Equatorial, em novembro de 2011, e a Adis Abeba, para o cinquentenário da União Africana (UA), em maio de 2013, além de visitas a África do Sul (bilateral e cúpula dos BRICS), Angola, Moçambique e Namíbia. Dilma, com os demais ex-presidentes brasileiros vivos, também participou do funeral de Nelson Mandela, em dezembro de 2013. Ainda naquele ano, foi lançado o diálogo estratégico com a Nigéria.

---

[200] Frizzera G. “A suspensão do Paraguai no MERCOSUL: problema interno, solução externa”. Conjuntura Global, vol. 2, n. 3, 2013.

[201] A CIDH é composta de sete membros, eleitos em caráter pessoal pela Assembleia Geral da OEA.

i) Relações com a Europa

Com a União Europeia (UE), criaram-se iniciativas que aprofundaram as relações econômicas, de amizade e cooperação. Ainda como subsecretário de Assuntos Políticos durante a gestão Celso Amorim, Patriota havia dado início aos esforços para o estabelecimento da Parceria Estratégica Brasil-UE, que viria a se concretizar em 2007. Desde então, o comércio passaria de US$ 67 bilhões para US$ 100 bilhões em 2011. Em outubro de 2011, Dilma foi a Bruxelas para cúpula com a presidência do Conselho e da Comissão da UE. Em janeiro de 2013, ocorreu em Santiago do Chile, a primeira cúpula CELAC-UE, sob o lema "Aliança para um desenvolvimento sustentável: promovendo investimentos de qualidade social e ambiental". Na mesma ocasião, foram retomadas as negociações em nível ministerial com vistas à troca de ofertas entre o MERCOSUL e os europeus até o fim de 2013. O impulso para a retomada das negociações foi do Brasil, depois de consulta pública ao setor privado motivada pelo Itamaraty, que aos poucos, sob liderança da Presidência da República, superou objeções residuais.

Dilma também foi ao Reino Unido para os Jogos Olímpicos de 2012, à França, à Alemanha, a Portugal e à Espanha, além de ter participado da cerimônia de entronização do papa Francisco. O pontífice visitou o Brasil para as Jornadas da Juventude do Rio de Janeiro em 2013. Com o chanceler britânico William Hague, deu-se início às duas primeiras edições de um novo diálogo estratégico, que, em 2023, foi retomado pelos ministros Mauro Vieira e James Cleverly.

Houve dificuldades na relação com a Itália devido ao *status* de refugiado concedido ao cidadão italiano Cesare Battisti, considerado na Itália um criminoso comum pela quase totalidade do espectro político. O Itamaraty, no governo Dilma, designou o secretário-geral Ruy Nogueira para se ocupar do tema Battisti. Ainda assim, os italianos ameaçaram levar o caso à Corte Internacional de Justiça (CIJ). O Brasil conseguiu evitar uma escalada de tensões mediante a obtenção do compromisso de Battisti de não se dirigir mais à imprensa brasileira.

j) Relações com a Ásia

Em novembro de 2011, Patriota foi a Bali, na Indonésia, para dar início ao processo de adesão brasileira ao Tratado de Amizade e Cooperação da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês). Também foi ao Japão pouco após o acidente nuclear em Fukushima, para prestar solidariedade ao governo e ao povo japonês, e esteve em visita oficial no Vietnã. Foi o primeiro chanceler brasileiro a visitar o Sri Lanka. Em agosto de 2011, participou da reunião de chanceleres do Fórum de Cooperação América Latina-Ásia do Leste (FOCALAL), em Buenos Aires. Com a Indonésia, em 2015, houve certo abalo na Parceria Estratégica estabelecida durante o governo Lula, devido à falta de sensibilidade, por parte do governo de Jakarta, para com o pedido de clemência do governo Dilma em relação ao caso de brasileiros sentenciados à pena capital em razão de tráfico de drogas. Em visita de Shinzo Abe ao Brasil, em 2014, foi acordada a "parceria estratégica e global" com o Japão. Dois anos antes, o Brasil estabeleceu parceria estratégica com a Austrália.

k) Relações com o Oriente Médio

A Cúpula América do Sul-Países Árabes (ASPA), ocorreu em Lima, em outubro de 2012, e permitiu à presidenta Dilma entrar em contato com diversas lideranças árabes. Em uma reunião

bilateral com o rei Abdullah, da Jordânia, foi proposto um diálogo mais profundo sobre temas de segurança. Para dar seguimento, o chanceler brasileiro foi recebido em Amã pelos responsáveis por temas de combate ao terrorismo e segurança, além de encontrar-se com o próprio rei. A Primavera Árabe, iniciada no final de 2010, na Tunísia, em período coincidente com o início do governo de Dilma, em janeiro de 2011, complicou, porém, a continuidade política externa brasileira para a África e para o Oriente Médio.

Em junho 2014, houve animosidades na relação com Israel, quando o porta-voz da chancelaria do Estado hebreu chamou o Brasil de "anão diplomático", após Brasília convocar para consultas o embaixador em Tel Aviv por considerar "inaceitável a escalada de violência" e condenar "energicamente o uso desproporcional da força por Israel na Faixa de Gaza". Em agosto do mesmo ano, contudo, o presidente israelense Reuven Rivlin telefonou para Dilma, desculpando-se e dizendo que a referência utilizada pelo porta-voz não correspondia ao sentimento do povo israelense em relação ao Brasil.

l) O Brasil e o multilateralismo

Destaca-se o grau de compromisso com o multilateralismo da gestão Rousseff, demonstrado no fato de o Brasil ter sediado, em junho de 2012, a maior e mais inclusiva conferência até então realizada sob a égide da ONU: a Rio+20. O Brasil logrou produzir um consenso em torno do documento "O Futuro que Queremos", desafiando o ceticismo de muitos, já que o texto chegou ao Rio de Janeiro com apenas 40% de seu conteúdo aprovado. O secretário-geral da ONU (SGNU) Ban Ki-moon, declarou à presidenta que, sem a liderança do Brasil, a conferência teria sido um fracasso.

A Rio+20 também foi o ponto de partida para a adoção, em 2015, da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e seus 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) de aplicação universal. A preparação da conferência, levada a cabo em parceria com a ministra do Meio Ambiente Izabella Teixeira, envolveu todos os setores interessados da sociedade brasileira, constituindo um novo modelo de coordenação interna para um projeto internacional. Para os países em desenvolvimento, foi importante consolidar a noção de que a erradicação da pobreza é parte essencial da busca pelo desenvolvimento sustentável. Saraiva e Bom ressaltam, contudo, que a aprovação de um novo Código Florestal no Brasil, em 2012f, que consideraram "mais permissivo", junto com o crescimento do desmatamento na Amazônia, criou obstáculos para ações brasileiras no campo ambiental. Uma declaração política não vinculante que tratava da eliminação do desmatamento até 2030, adotada por dezenas de governos e outras partes interessadas, durante a Cúpula do Clima, realizada à margem da AGNU em 2014, a convite do SGNU, não foi assinada pelo Brasil.

A participação do Brasil no CSNU no biênio 2010-2011 foi marcada por iniciativas criativas para a promoção da paz e da segurança internacionais, no plano normativo. Em linha com a preocupação brasileira com os efeitos nocivos de intervenções militares, o País se absteve em relação à Resolução 1973 (2011), em que especialmente os EUA buscaram uma autorização para recorrer a "todos os meios necessários" alegadamente para proteger civis na região de Benghazi, com referência ao conceito de Responsabilidade de Proteger (R2P, na sigla em inglês), adotado em 2005. Acompanharam o Brasil, na abstenção, Alemanha, China, Índia e Rússia. A Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) interpretou unilateralmente os dispositivos da resolução, ao se considerar autorizada a derrubar o regime Kadafi. A despeito do caráter ditatorial do regime Kadafi, aquela ação desencadeou uma instabilidade profunda que provocou, assim como a invasão

do Iraque em 2003, sérias dúvidas sobre seus fundamentos jurídicos, políticos e morais. Por iniciativa do Brasil, foi posta em debate a questão de intervenções militares geradoras de mais destruição, sofrimento e instabilidade do que o *statu quo* anterior. Foi com base na noção de que a obrigação primordial da comunidade internacional é não causar maiores problemas do que aqueles que motivaram sua convocação para encontrar soluções, que o Brasil circulou, em novembro de 2011, um texto no CSNU sobre a necessidade de se observar um novo conceito, o da Responsabilidade ao Proteger (RwP, na sigla em inglês) civis em situações de conflito, que não foi adotado. As bases da ideia haviam sido enunciadas pela presidenta Dilma no seu discurso de abertura da 66ª AGNU, dois meses antes.

No campo dos direitos humanos, logrou-se produzir uma reação multilateral às alegações de espionagem que haviam estremecido as relações entre EUA e países aliados e amigos. O fato de se ter trabalhado de maneira estreitamente coordenada com a Alemanha reflete a vocação brasileira para a articulação de iniciativas com países do Norte e do Sul na promoção de direitos humanos. Em mais de uma ocasião, Alemanha e Brasil foram pressionados a abandonar seus esforços sobre o assunto. A adoção por consenso de uma resolução sobre o tema demonstrou que a questão era de interesse geral e envolvia princípios e valores não negociáveis.

Embora não seja um traço de multilateralismo, mas, sim, um evento de alcance global e que permitiu intensificar a projeção externa desejada pelo Brasil, destaca-se a realização da Copa do Mundo de Futebol, em 2014. O megaevento esportivo trouxe ao País mais de vinte chefes de Estado, como Angela Merkel, da Alemanha; Vladimir Putin, da Rússia; e Jacob Zuma, da África do Sul[202].

---

[202] Os dois últimos no contexto de sua visita ao Brasil para a Cúpula do BRICS.

2.2. Personalidades da política externa brasileira pós-1945

I. Alberto Vasconcellos da Costa e Silva

O embaixador, historiador e poeta Alberto da Costa e Silva nasceu em São Paulo, em 12 de maio de 1931, filho do poeta piauiense Antônio Francisco da Costa e Silva[203] e de Creusa Fontenelle de Vasconcellos da Costa e Silva. Em 1943, depois de terminar o curso secundário em Fortaleza, mudou-se para o Rio de Janeiro. Nessa cidade, após concluir os estudos no Instituto Lafayette, ingressou no Instituto Rio Branco (IRBr), o qual concluiu em 1957. Entre 1971 e 1972, Costa e Silva retornaria ao IRBr na condição de professor do Curso de Aperfeiçoamento de Diplomatas (CAD); foi ainda presidente da banca examinadora do Curso de Altos Estudos (CAE) o IRBr entre 1983 e 1985, e vice-presidente, entre 1995 e 2000.

Ao longo de sua carreira como diplomata, Alberto da Costa e Silva destacou-se como articulador das relações bilaterais do Brasil com países africanos e ocupou cargos relevantes em Brasília, como o de chefe do Departamento Cultural, entre 1983 e 1984. Também foi subsecretário-geral de Administração (1984-1986) e inspetor do Serviço Exterior (1995-1998). No exterior, serviu inicialmente nas embaixadas em Lisboa (1960-1963), Caracas (1963-1964) e Washington (1969), como secretário, e em Madri (1974-1976) e Roma (1977-1979), como ministro-conselheiro. Assumiu seu primeiro posto como embaixador, em Lagos, na Nigéria (1979-1983), cumulativamente com Cotonu, no Benim (1981-1983). Também serviu como embaixador em Portugal (1986-1990), na Colômbia (1990-1993) e no Paraguai (1993-1995). Além disso, representou o Brasil em importantes reuniões multilaterais: foi delegado do País na reunião da Comissão Econômica das Nações Unidas para a África, em Adis Abeba, em 1961; representante pessoal do ministro das Relações Exteriores nos encontros ministeriais, realizados em São Domingos, em 1984, pela Organização dos Estados Americanos (OEA), para a preparação das comemorações do V Centenário do Descobrimento da América; e representante pessoal do chanceler na Reunião dos Ministros das Relações Exteriores do Mecanismo Permanente de Consulta e Concertação Política (Grupo do Rio), em 1991. Em reconhecimento à sua longeva e notável carreira, Alberto da Costa e Silva foi condecorado com a Grã-Cruz da Ordem de Rio Branco.

No que se refere à política externa brasileira para a África, em particular, Alberto da Costa e Silva acompanhou os processos de independência de países africanos, no decorrer dos anos 1960, a chamada "década da África". Como assessor do chanceler Mário Gibson Barboza, ele foi responsável por informar e orientar o posicionamento brasileiro no contexto das independências de Angola, Cabo Verde e Guiné-Bissau; encontrava-se, inclusive, em Lisboa, quando da eclosão da Revolução dos Cravos, em 1974, que culminou no fim do regime salazarista e na transição de governo no país. Como embaixador na Nigéria, Alberto da Costa e Silva recebeu o título de doutor

---

[203] Em *Os bastidores da diplomacia*, Guilherme Luiz Leite Ribeiro relata uma anedota envolvendo o pai do embaixador Alberto da Costa e Silva e o barão do Rio Branco. Segundo o autor, "Nos tempos do barão do Rio Branco não havia concurso para ingressar na carreira diplomática, e a seleção era feita pessoalmente por ele, que conversava com os candidatos, em geral pessoas de família conhecida, de preferência bonitos e que falassem línguas estrangeiras. Antônio Francisco da Costa e Silva, ilustre poeta e pai do embaixador e acadêmico Alberto Vasconcellos da Costa e Silva, conversou com o barão sobre a possibilidade de ingresso na carreira, porém o chanceler foi taxativo: 'Olha, o senhor é um homem inteligente, admiro-o como poeta, contudo não vou nomeá-lo porque o senhor é muito feio e não quero gente feia no Itamaraty...'". Essa história foi repetida pelo próprio Alberto da Costa e Silva, em diversas entrevistas concedidas ao longo dos anos, e relembrada, recentemente, pela reportagem "Alberto da Costa e Silva e os feios no Itamaraty", publicada pelo jornal Folha de São Paulo, em dezembro de 2023, após sua morte.

honoris causa pela Universidade Obatemi Awolowo de Ifé; já em 1987, como embaixador brasileiro em Lisboa, o diplomata participou da comissão nacional para as comemorações do "Centenário da Abolição da Escravatura"; dez anos mais tarde, em 1997, integrou o Comitê Científico do Programa Rota do Escravo da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, na sigla em inglês), até 2005. Por fim, a influência de Alberto da Costa e Silva sobre a formulação da política externa africanista do País transcende seus anos de carreira. Como embaixador, ele escreveu *A Enxada e a Lança: a África antes dos Portugueses* (1992), e, já aposentado, *A Manilha e o Libambo: a África e a Escravidão, de 1500 a 1700* (2002) e *Um Rio chamado Atlântico: A África no Brasil e o Brasil na África* (2003), obras que versam sobre os laços históricos, sociais e culturais que unem o Brasil ao continente africano. Pela obra *A Manilha e o Libambo*, Alberto Costa e Silva foi agraciado com os prêmios Sérgio Buarque de Holanda, da Fundação Biblioteca Nacional, e Jabuti, da Câmara Brasileira do Livro, ambos em 2003. Em *Um Rio chamado Atlântico*, o diplomata consagrou visão historiográfica que enfatiza a proximidade entre o Brasil colonial e países da costa oeste africana[204], no contexto do processo de conformação da identidade brasileira. Ademais, o embaixador defendia a Língua Portuguesa, notadamente no âmbito da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), como elo fundamental das relações Brasil-África, capaz de auxiliar na construção de uma comunidade e de transpor o obstáculo do histórico colonial de dominação e violência.

Acadêmico e intelectual, Alberto da Costa e Silva foi poeta e ensaísta, historiador e africanista, abordando uma vasta gama de temas em suas obras. Em 27 de julho de 2000, foi eleito para ocupar a Cadeira 9 da Academia Brasileira de Letras (ABL), instituição que presidiu entre 2002 e 2003. O diplomata foi o quarto ocupante dessa cadeira, sucedendo a Carlos Chagas Filho.

Além de ser autor de importantes obras africanistas, Alberto da Costa e Silva também publicou livros de poemas, como *O Parque o Outros Poemas* (1953) e *Poemas Reunidos* (2000), este último tendo recebido o renomado prêmio Jabuti. Também foi autor de ensaios, como *Castro Alves, um Poeta sempre Jovem* (2006) e de livros de memórias, como *Espelho do Príncipe* (1994), *O pai do menino* (2008) e *Um Passeio pela África* (2006). Escreveu também sobre artes plásticas, como na obra *O Quadrado Amarelo* (2009), que reúne diversos de seus ensaios. Em 2004, o diplomata foi escolhido pela União Brasileira de Escritores (UBE) e pela Folha de São Paulo como "Intelectual do Ano" (Prêmio Juca Pato). Em 2014, pelo conjunto de sua obra, Costa e Silva foi distinguido com o Prêmio Camões, o mais renomado da Língua Portuguesa, além de ter sido designado acadêmico correspondente da Academia das Ciências de Lisboa.

São muitos os predicados do embaixador Alberto da Costa e Silva: poeta, historiador, diplomata, ensaísta, memorialista, crítico de arte e, também, amigo, esposo, avô de sete netos e pai de três filhos, todos vinculados ao Itamaraty: os embaixadores Pedro Miguel e Antônio Francisco e a embaixadora Elza Maria. Em entrevista concedida a colegas diplomatas pouco antes de sua morte, publicada na Revista Juca, o embaixador aposentado caracterizou a política externa como uma "área de afeto", que lida com sentimentos, percepções e representações que constituem elemento importante da diplomacia[205]. Falecido em 26 de novembro de 2023, aos 92 anos, Alberto da Costa e Silva deixou um longo e profundo legado diplomático e acadêmico, o qual atesta a natureza transdisciplinar e complexa da curiosidade intelectual que alicerça o fazer da diplomacia.

[204] Sobretudo da outrora denominada "Costa dos Escravos": Nigéria, Camarões, Togo, Benin e Gana.
[205] Revista Juca 11, página 211.

II. Antônio Augusto Cançado Trindade

a) Trajetória

Antônio Augusto Cançado Trindade (17/09/1947-29/05/2022) proporcionou uma das mais belas trajetórias jurídico-humanistas do Brasil, em defesa dos tribunais internacionais, do multilateralismo e dos direitos humanos ao redor do mundo. Era bacharel em direito pela UFMG, com mestrado e doutorado em direito internacional pela Universidade de Cambridge[206], e foi professor do Instituto Rio Branco e da Universidade de Brasília. Em sua atuação nas cortes, ficou conhecido por seus famosos votos dissidentes e opiniões em separado.

De 1985 a 1990, foi consultor jurídico do Ministério das Relações Exteriores (MRE), em um período que coincide com a redemocratização e a elaboração da Constituição Federal de 1988, a mais internacional das nossas Cartas. Em um momento de renovação das credenciais da política externa pátria, a atuação de Cançado Trindade abriu caminho para ratificação brasileira dos principais tratados de direitos humanos, não apenas em âmbito internacional (como os Pactos de 1966), mas também regional (como o Pacto de San José de 1969). Em paralelo, no MRE, integrou delegações diplomáticas do Brasil em conferências internacionais, como chefe ou delegado, a exemplo da Conferência de Viena no âmbito do Direito dos Tratados entre Estados e Organizações Internacionais.

De 1995 a 2006, foi juiz da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CtIDH), presidindo-a em dois períodos (1999-2001 e 2002-2003). Dos 148 julgamentos dos quais participou, teve 72 votos apartados nos contenciosos, por exemplo, em casos de desaparecimento forçado (*Hermanas Serrano Cruz,* 2004) e de direitos trabalhistas (*Trabajadores Cesados del Congreso*, 2007). Entre suas contribuições na CtIDH, Cançado Trindade moldou a jurisprudência ao consagrar o jus standi*207* das vítimas e a desnecessidade do dano como elemento constitutivo da responsabilidade internacional, além de destacar o papel da memória na reparação por violações a direitos humanos.[208]

De 2009 até 2022, foi juiz da Corte Internacional de Justiça (CIJ), o quinto brasileiro a ocupar o cargo. Em seus treze anos como juiz da CIJ, Cançado Trindade participou do julgamento de 33 casos e de 51 decisões, acompanhando a maioria da Corte em 42 ocasiões. Frequentemente, criticou a postura formalista, majoritária pela Corte, que deixou de analisar o mérito das demandas em virtude de entraves procedimentais e de um suposto "verniz de neutralidade técnico-jurídica", como definia. Em contraste, defendia, que o "processo jurídico não é um fim em si mesmo, mas um meio para a realização da justiça". Essa crítica se expressou, por exemplo, em casos como o das Ilhas Marshall (2016)[209] e o das Imunidades Jurisdicionais

---

[206] Em 1978, defendeu tese de doutorado que venceu o Prêmio Yorke, contendo impressionantes 1728 páginas.

[207] Trata-se do direito de acesso direto dos indivíduos à Corte com vistas a fornecer uma maior proteção no plano internacional.

[208] *"It is incumbent upon all of us, the still living, to resist and combat oblivion, so commonplace in our post*-modern, *ephemeral times… Remembrance is a manifestation of gratitude, and gratitude is perhaps the noblest manifestation of rendering true justice." (Separate Opinion of Judge A.A. Cançado Trindade, Case of the Moiwana Community versus Suriname (Serie C No. 124, Inter-American Court of Human Rights, 15th June 2005).*

[209] Cançado Trindade (CIJ 2016e, 617) demonstrou sua insatisfação com a decisão da maioria, afirmando, logo em sua introdução: "Eu me distancio o máximo possível da posição da maioria da Corte a fim de manter-me em paz com minha consciência". Em seu voto, criticou fortemente a decisão da Corte de não julgar um tema de extrema relevância para toda a humanidade com base em questões meramente processuais, concluindo que "um mundo com arsenais

do Estado (2012). Diferentemente do restante da CIJ, que considerou que o direito de imunidade se reveste de um caráter essencialmente procedimental, o jurista brasileiro foi voto dissidente sozinho ao defender a imunidade relativa de jurisdição da Alemanha perante a Itália na Segunda Guerra Mundial e afirmar não se tratar de atos de gestão ou de império, mas, sim, de crimes de império (*delicta imperii*), os quais não justificam imunidade. Em virtude de sua morte, o Itamaraty lançou, em agosto, a candidatura do professor Leonardo Nemer Caldeira Brant para ocupar sua vaga, dado que fora reeleito em 2017 para mais um mandato de nove anos.

b) Obras

Membro de diversas associações, como a Academia de Direito Internacional de Haia, o *Institut de Droit International* e a Academia Brasileira de Letras Jurídica, escreveu 78 livros e quase 800 trabalhos e ainda foi membro da Corte Permanente de Arbitragem. Entre suas obras, ressaltam-se *Tribunais Internacionais Contemporâneos*, *A nova dimensão do direito internacional*, *Princípios do direito internacional contemporâneo*, *A obrigação universal de desarmamento nuclear*, além de edições de diversos períodos do *Repertório da prática brasileira do direito internacional público*.

c) Contribuições

Entre as múltiplas contribuições de Cançado Trindade, destaca-se a importância conferida por ele ao surgimento de diversos tribunais internacionais para a realização do ideal da justiça internacional. A busca pelo reconhecimento da personalidade jurídica internacional dos indivíduos e seus direitos de acesso à jurisdição internacional é outro destaque, assim como o primado do direito sobre a força, defendendo a responsabilidade agravada do Estado perpetrador de crimes contra direitos humanos. É inequívoca, ainda, a sua contribuição para o direito brasileiro: ao sublinhar o papel da Jurisdição internacional como copartícipe da nacional na realização da justiça, Cançado Trindade teve papel de relevo na defesa da hierarquia constitucional dos tratados internacionais de direitos humanos[210].

Cançado Trindade contribuiu, também, para a divulgação do direito brasileiro e da língua portuguesa no direito internacional, um ativo muito importante para a diplomacia pátria. De acordo com o professor, fazer parte do universo lusófono é também uma forma de "independência" num cenário internacional. "Eu tenho muito orgulho de falar a língua portuguesa e sempre digo aos meus amigos: não sou nem francófono, nem anglófono. Não faço parte de nenhum desses grupos. Sou lusófono." Ademais, na ocasião dos 70 anos da Organização das Nações Unidas (ONU), defendeu uma reforma mais profunda da ONU, em consonância com a diplomacia brasileira, ao criticar as resistências dos países mais poderosos e a manutenção de uma estrutura fossilizada. Na oportunidade, defendeu também o conceito de Responsabilidade ao Proteger (RwP), argumentando que a iniciativa foi bem fundamentada, apesar de reativa, em razão da própria incapacidade do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), refém dos vetos do P5, ao não prevenir genocídios nos Bálcãs e em Ruanda e, mais recentemente, no Iraque, na Líbia e na Síria.

---

nucleares, como o nosso, é fadado a destruir seu passado, ameaça perigosamente o presente e não tem qualquer futuro". (CIJ 2016)

[210] Vide art. 5º, §2 e §3 da CF/88.

Cançado Trindade foi, portanto, um abridor de caminhos para a humanização do novo *jus gentium*, o direito internacional contemporâneo. Ao se associar ao jusnaturalismo, buscou ultrapassar a visão voluntarista e asseverar o primado da razão da humanidade sobre a razão de Estado. Em entrevista antiga[211], o jurista foi questionado sobre o que gostaria que fosse escrito em seu obituário. "Quando o momento chegar, quero estar em paz comigo", disse. Ao ser perguntando se isso significaria ser eleito um dia juiz da CIJ, respondeu: "sim, absolutamente. É sobre a causa da justiça – e a plena realização da justiça".

A passagem de Cançado Trindade gerou comoção na comunidade jurídica nacional e internacional. "O Brasil perde um de seus mais brilhantes e dedicados juristas que inspirou gerações de diplomatas, que deixou como legado uma maior humanização do direito internacional", afirmou o MRE em nota. Em paralelo, a Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG) preparou um vídeo[212] em sua homenagem com entrevistas com a embaixadora Maria Luiza Ribeiro Viotti e professores, como Fernando Jayme e George Galindo. "Ele se preocupava com o ser humano que estava atrás das normas e sempre tentava entender como o direito internacional afetava as pessoas", definiu Galindo. Já o ministro Luiz Fux, então presidente do STF, caracterizou Cançado Trindade como um "humanista por vocação" que deixou um "legado ao Brasil, à Suprema Corte e ao direito brasileiro". Em notas, a CtIDH lamentou "a perda dolorosa e irreparável", a CIJ salientou a sua "ilustre carreira", e o *Institut de Droit International* enfatizou o seu "profundo impacto no direito por meio de sua visão baseado na dignidade da pessoa humana e na justiça".

---

[211] http://opiniojuris.org/2022/06/07/in-memoriam-judge-a-a-cancado-trindades-legacy-at-the-international-court-of-justice/

[212] https://www.youtube.com/watch?v=G2DsmgbnpK4

III. Antônio Francisco Azeredo da Silveira

a) Período pré-chancelaria

Antônio Francisco Azeredo da Silveira nasceu no Rio de Janeiro em 1917 e provém de uma tradicional família de políticos: seu bisavô foi ministro dos Assuntos Estrangeiros na década de 1870; seu avô foi um político influente, com participações na Comissão Diplomática da Câmara; e seu pai foi um parlamentar de oposição ao governo Vargas. Do lado materno, seu avô foi jornalista, constituinte de 1891 e chegou à vice-presidência do Senado.

Aos 14 anos de idade, Azeredo da Silveira iniciou trabalho administrativo em um banco, mas abandonou a carreira para trabalhar como oficial administrativo no consulado brasileiro em São Francisco, onde permaneceu por quatro anos. Em 1943, aos 26 anos, ele retorna ao Rio de Janeiro e ingressa na carreira diplomática. Nesse início de carreira, Silveira juntou-se aos "Novos Turcos", um grupo de jovens diplomatas que estava em desacordo com a condução do Ministério das Relações Exteriores e discutia doutrinas alternativas. Entre janeiro de 1944 e maio de 1945, ele foi auxiliar do chefe do departamento de administração do Itamaraty; na sequência, serviu como terceiro-secretário em Havana e, após sua promoção a segundo-secretário em 1947, integrou a delegação brasileira à Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Emprego, na capital cubana. Em 1948, tornou-se encarregado de negócios nessa cidade, tendo, no ano seguinte, ali participado do segundo período de sessões da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Em 1949, foi transferido para a embaixada do Brasil em Buenos Aires em 1949.

Após sua passagem pela Argentina, tornou-se, mais uma vez, auxiliar do chefe de departamento de administração do Itamaraty. Em 1953, participou do quinto período de sessões da CEPAL, realizada no Rio de Janeiro, e tornou-se auxiliar de gabinete do ministro das Relações Exteriores, Vicente Rao; em dezembro daquele ano, foi promovido a primeiro-secretário.

Em 1954, foi secretário-geral da reunião dos chefes de missão dos países-membros da Organização dos Estados Americanos (OEA) e trabalhou como secretário-geral da delegação do Brasil à X Conferência Interamericana. Foi transferido para a embaixada em Madri (1954) e, na sequência, foi cônsul em Florença (1956). Deixou esse posto em 1957 e chefiou a Comissão Brasileira de Seleção de Imigrantes na Europa e a delegação do Brasil na conferência sobre cursos de aperfeiçoamento profissional para imigrantes do Comitê Intergovernamental para Migrações Europeias (CIME), antecessor da atual OIM. Ainda em 1957, foi transferido para Roma, onde permaneceu até outubro de 1958.

De volta ao Brasil, tornou-se chefe da divisão do pessoal do Itamaraty. Em 1959, foi promovido a conselheiro e assumiu interinamente a chefia do departamento de administração do Itamaraty, sendo o representante desse ministério no grupo de trabalho para a transferência dos órgãos federais para Brasília. Em dezembro do mesmo ano, foi promovido a ministro de segunda classe e efetivado na chefia do departamento de administração do Itamaraty.

Em 1961, deixou a chefia do departamento de administração e foi transferido para Paris como cônsul-geral. Regressou ao Brasil em 1963 e reassumiu a chefia do departamento de administração, função que exerceria até 1966. Em janeiro de 1964, foi promovido a ministro de primeira classe.

Entre 1966 e 1968, Silveira foi representante do Brasil em Genebra. Chefiou as delegações brasileiras às sessões do comitê executivo, do conselho e do subcomitê de orçamento e finanças do CIME e à sessão do comitê executivo do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) em Genebra. Nesse período, chefiou também as delegações do Brasil à

reunião da comissão especial de elaboração do anteprojeto de reforma da carta da OEA; às negociações da Rodada Kennedy do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT, na sigla em inglês); à reunião do Grupo dos 77 (G77) no âmbito da Junta de Comércio e Desenvolvimento da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, na sigla em inglês)[213]; à XXIV Sessão das Partes Contratantes do GATT; à II UNCTAD; à Conferência dos Estados Não Nucleares no âmbito das Nações Unidas e à XLV Sessão do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC).

Em 1969, Azeredo da Silveira foi nomeado embaixador em Buenos Aires por Costa e Silva. À frente da embaixada, destacou-se pela condução das negociações sobre a hidrelétrica de Itaipu. Em meados da década de 1960, Argentina e Brasil entraram em atrito devido ao controle das águas internacionais do rio Paraná a partir da elaboração dos planos para a construção da hidrelétrica brasileiro-paraguaia de Itaipu. No Brasil, o tema dividiu opiniões. De um lado, estavam aqueles que defendiam a prática histórica do Itamaraty de acomodar os interesses brasileiros às demandas argentinas. Esse pensamento, herdeiro da diplomacia brasileira no Prata do século XIX, seguia os preceitos do Realismo Defensivo: o Brasil deveria condescender com o alto perfil da diplomacia argentina, buscar novas oportunidades de cooperação com a Argentina e, assim evitar celeumas. Do outro lado, emergiam vozes críticas à política tradicional do Brasil para a Argentina, dentre as quais se destacava a de Silveira.

A postura defensiva em relação à Argentina devia-se à percepção comum, durante boa parte do século XIX e mais da metade do século XX, de que a Argentina possuía capacidade de mobilização diplomática contra o Brasil no contexto sul-americano. Silveira, entretanto, via mudanças importantes na distribuição regional de poder: para ele, a Argentina não mais ombreava o Brasil, e o declínio argentino abria caminho para um novo arranjo regional, no qual o Brasil abandonaria sua posição mais acuada.

A análise de Silveira não estava assentada na argumentação clássica de certo pensamento realista segundo o qual o poder é mensurável em termos materiais. Ele via o poder como um misto de capacidade financeira, pujança cultural e agilidade diplomática. Para ele, Buenos Aires havia perdido os elementos que outrora lhe permitiram atrair e manter estreitas amizades na América do Sul. Silveira acreditava que a posição relativa de uma nação dependia mais de seu prestígio na sociedade internacional do que de sua força militar. O poder era, acima de tudo, um atributo social, sustentado por peso econômico.

Para Silveira, tratava-se, portanto, de um problema de percepção: os constrangimentos do Brasil na cena sul-americana eram autoimpostos, e as amarras eram essencialmente intelectuais, acumuladas ao longo das décadas. Para ele, normas, acordos e tratados internacionais eram importantes, mas apenas na medida em que agregassem valor à condução do interesse nacional. Silveira, desse modo, desenvolveu argumentos para convencer o Itamaraty de que a Declaração de Montevidéu, arcabouço legal assinado por Brasil e Argentina em 1933 para regular o uso de águas internacionais da bacia do Prata, já não era instrumental aos interesses brasileiros da década de 1970 e deveria, portanto, ser substituído. Silveira acreditava que as normas internacionais reduzem a incerteza e induzem as nações a convergir, mas que não moldam as preferências nacionais. Marcos normativos consolidam o *statu quo* regional e devem, portanto, ser utilizados, mas tão somente quando os interesses nacionais já estejam plenamente satisfeitos, não antes disso.

---

[213] Os programas definidos pela UNCTAD são executados pelo Secretariado do órgão, que é o responsável pelos serviços de apoio ao cumprimento do mandato. As unidades do Secretariado, por sua vez, assistem a Junta de Comércio e Desenvolvimento, órgão intergovernamental permanente, que se reúne em Genebra até três vezes ao ano.

Silveira entendia que os países mais fortes da América do Sul estavam em posição de impor a lei aos mais fracos, mas que aqueles ganhariam mais se conseguissem fomentar o sentimento de inclusão entre estes. Ele defendia que Brasília tinha como deslocar Buenos Aires como o principal elo de Assunção, La Paz e Montevidéu. Isso incluiria a oferta de crédito para a realização de obras de infraestrutura e cooperação tecnológica (como com a Bolívia); a revisão de acordos tidos como desequilibrados pelos mais fracos (como a revisão legal no governo Geisel sobre a administração da lagoa Mirim com o Uruguai); a retificação de fatos considerados como injustiças históricas pelos menores (como a devolução ao Paraguai, por Geisel, dos troféus de guerra obtidos pelo Brasil ao fim do conflito no século XIX); e a quebra do equilíbrio de poder sul-americano a favor do Brasil (como indicado na justificativa brasileira para a proposta de um tratado de cooperação com os países amazônicos). Ao tomar tais medidas, Silveira acreditava que o Brasil aumentaria seu poder na região.

Silveira também defendia que as preocupações econômicas e comerciais têm precedência sobre os demais temas. O comércio bilateral durante sua gestão como embaixador em Buenos Aires e depois como chanceler mais que duplicou. Sua noção de poder nacional iria fundamentar, ao longo dos anos do Pragmatismo Responsável e Ecumênico (PRE), as principais opções políticas do governo. Para mais detalhes sobre o PRE, ver a seção sobre o governo Geisel no tópico anterior.

b) Chancelaria

Azeredo da Silveira foi nomeado ministro das Relações Exteriores logo no início do governo do presidente Ernesto Geisel e ocupou a chancelaria brasileira entre 1974 e 1979. Sua gestão se iniciava no contexto da crise mundial do petróleo de 1973, a qual seria um fator decisivo na configuração da política externa brasileira do período. Ademais, a ordem internacional em transformação[214] apresentava oportunidades para revisar a posição brasileira frente à bipolaridade da Guerra Fria. Assim, em seu discurso de posse, Silveira exortou a diplomacia pátria a projetar-se para o futuro, afirmando que "a melhor tradição do Itamaraty é saber renovar-se".

Já na primeira reunião ministerial, Geisel declarou que daria uma nova orientação à política externa brasileira. Era o início do PRE, caracterizado pela desideologização da política exterior, pela diversificação de parcerias e pela postura assertiva frente aos Estados Unidos (EUA). Estas diretrizes ampliariam a atuação diplomática do País, em substituição à lógica das "fronteiras ideológicas" e do alinhamento automático aos norte-americanos. São destaques desse período: a preocupação energética, o apoio efetivo às descolonizações afro-asiáticas, a aproximação aos países árabes e à República Popular da China (RPC), e a cooperação amazônica; além dos desencontros nas relações com EUA e Argentina.

Tendo em vista o impulso nacional pela modernização econômica e a alta dos preços internacionais do petróleo, a questão energética perpassou a atuação de Azeredo da Silveira à frente do Itamaraty, tendo motivado tanto a posição mais enfática em favor da descolonização quanto o estreitamento de laços com o Oriente Médio. A fim de superar os efeitos da crise do petróleo, Silveira buscou aproximar o Brasil dos países exportadores, sobretudo os países árabes. Assim, o país estabeleceu relações diplomáticas com os Emirados Árabes Unidos (EAU) e o Bahrein, em junho de 1974, e com o Omã, no mês seguinte. Durante visita do chanceler da Arábia

[214] Entre as décadas de 1960 e 1970, o sistema internacional passava por mudanças estruturais, tais como o declínio da capacidade militar dos EUA frente à União Soviética (URSS), a inserção da RPC na balança de poder, a crescente influência dos países-membros da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), a emergência da Europa Ocidental e do Japão e o fortalecimento dos movimentos de descolonização na África e na Ásia.

Saudita ao Brasil, a diplomacia brasileira se pronunciou pela primeira vez a favor da retirada de Israel dos territórios árabes ocupados e do reconhecimento dos direitos dos palestinos. Essa posição foi aprofundada na VII Sessão Especial da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), quando o Brasil votou a favor da Resolução 3379, que considerou o sionismo uma forma de racismo. O Jornal do Brasil noticiaria que essa mudança brusca de posição teria sido influenciada diretamente pela necessidade de garantir o fornecimento de petróleo.

Além de buscar assegurar o suprimento de hidrocarbonetos, Silveira também buscou fontes energéticas alternativas. Em maio de 1975, em Cochabamba, na Bolívia, o chanceler declarou que o Brasil construiria seus próprios reatores nucleares, surpreendendo a comunidade internacional. Com o advento do primeiro choque do petróleo, o governo norte-americano suspendeu temporariamente, em 1974, o fornecimento de urânio enriquecido para a usina de Angra. Essa medida inviabilizaria a execução do contrato com a Westinghouse, uma vez que este não incluía a transferência de tecnologia. Assim, foi firmado novo acordo nuclear, dessa vez com a República Federal da Alemanha (RFA), o qual previa a transferência de tecnologia para o enriquecimento de urânio e a instalação de oito centrais nucleares.

A questão energética também levou a tensões com a Argentina, pois o país vizinho era contrário à instalação da hidrelétrica de Itaipu[215], argumentando que esta seria incompatível com o projeto argentino de construção da usina de Corpus Christi. Os argentinos insistiam na tese da consulta prévia, que exigia que fossem realizadas consultas com o governo argentino antes de serem iniciadas as obras de Itaipu. Ademais, acusavam o Brasil de um suposto “subimperialismo” na região. Em 1977, as divergências sobre Itaipu causam o fechamento de fronteiras entre Brasil e Argentina. No mesmo ano, inicia-se diálogo tripartite entre Brasil, Argentina e Paraguai sobre o aproveitamento energético do rio Paraná. Os esforços diplomáticos redundarão na conclusão do Acordo Tripartite sobre coordenação técnico-operativa para o aproveitamento hidrelétrico de Itaipu e Corpus (1979), solucionando definitivamente a disputa na bacia do Paraná, já no início do governo Figueiredo.

Sobre a questão da descolonização, pouco mais de um mês após o início do governo Geisel, o Brasil foi o primeiro país a reconhecer o governo português que substituía a ditadura salazarista, a qual havia sido responsável pela perpetuação da colonização lusa na África. No mesmo ano de 1974, o Brasil reconheceu a independência da Guiné-Bissau antes mesmo que Portugal e apoiou o ingresso da ex-colônia portuguesa na Organização das Nações Unidas (ONU). O ato mais importante da política externa brasileira em relação à descolonização aconteceria, todavia, no ano seguinte, em 1975, por ocasião da independência da Angola sob liderança do governo marxista do Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA). O Brasil foi o primeiro país a reconhecer a independência do país africano rico em petróleo, sinalizando uma mudança efetiva do Brasil para a África Subsaariana. A nova diretriz seria confirmada ainda no mesmo ano, quando o País estabeleceu relações diplomáticas com Moçambique, que naquele momento se encontrava sob o governo da Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO). O ano de 1975 registraria a criação por decreto de três novas embaixadas na África: em Angola, Moçambique e São Tomé e Príncipe.

A política africanista de Azeredo da Silveira era ainda caracterizada pela repulsa à discriminação racial, como ilustra a presença do chanceler na Conferência Internacional de Apoio aos Povos do Zimbábue (antiga Rodésia) e da Namíbia e na Conferência Mundial de Ação contra o *Apartheid*. Esse posicionamento já havia sido anunciado durante discurso do chanceler na XXIX

[215] O Tratado de Aproveitamento Hidrelétrico do Rio Paraná entre Brasil e Paraguai havia sido assinado em 1973, por ocasião de visita do presidente paraguaio Alfredo Stroessner a Brasília, viabilizando a construção da hidrelétrica binacional de Itaipu.

Sessão Ordinária da AGNU, em 1974, quando manifestou apoio à descolonização em todo o mundo e condenou o *apartheid*, sobre o qual ele afirmou que “se choca com os valores universais da consciência humana”.

Sobre as relações com os EUA, estas foram marcadas por tensões pontuais. O fluido relacionamento pessoal entre Henry Kissinger e Azeredo da Silveira redundou em visita do secretário norte-americano ao Brasil, em 1976, e na criação de um mecanismo de consultas semestrais sobre questões relativas à política externa ou qualquer outro tema específico. No mesmo ano, o então candidato à presidência Jimmy Carter já apresentava críticas ao regime brasileiro e a seu tratamento dos direitos humanos. Com a posse de Carter, em 1977, as relações entre os dois países ficaram fragilizadas. Houve manifestações no Senado norte-americano de que o acordo entre Brasil e RFA era incompatível com o acordo entre Brasil e EUA.O secretário de Estado norte-americano Cyrus Vance pediu publicamente que o Brasil e a RFA suspendessem a execução de seu acordo. À imprensa brasileira, Silveira descartou essa possibilidade. Em março do mesmo ano, foi lido no Congresso norte-americano um relatório sobre a situação dos direitos humanos em vários países, incluindo o Brasil. Em reação, o Brasil denunciou o Acordo Militar de 1952. O gesto mais dramático da administração Carter em relação à situação dos direitos humanos no Brasil ocorreu quando da visita de Rosalyn Carter, primeira-dama norte-americana, ao País. Durante sua estada, passou por Recife, onde se encontrou com dois missionários norte-americanos que haviam sido presos e torturados por autoridades brasileiras. As relações somente melhorariam de fato com a desistência dos EUA em continuar pressionando o Brasil sobre o acordo nuclear com a RFA.

Ainda no primeiro ano do governo Geisel, o Brasil reconheceu a RPC e estabeleceu relações diplomáticas com Pequim. Nos anos 1970, a China continental passava por um processo de transição e modernização econômica marcado por reformas profundas, sob a direção do Partido Comunista Chinês (PCC) de Deng Xiaoping, que assumiu o poder em 1978, dois anos após a morte de Mao Tsé-Tung. Em janeiro desse ano, foi assinado acordo comercial com a China, o qual previu a adoção de “medidas necessárias para fomentar e ampliar o comércio entre os dois países, aumentar gradualmente a variedade do intercâmbio de mercadorias e fazer o possível para manter o seu equilíbrio comercial”.

Seguindo a lógica de diversificação de parcerias, Silveira acompanhou Geisel na primeira visita de um presidente brasileiro ao Japão, ocasião em que se estabeleceram diversos acordos comerciais, com destaque para o Programa de Cooperação Brasil-Japão para o Desenvolvimento do Cerrado (PRODECER).

Durante a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (CNUMAH), em Estocolmo, em 1972, ainda no governo Médici, ficou evidenciada a posição acusatória dos preservacionistas (ou “zeristas”, pela defesa do desenvolvimento “zero”), que responsabilizavam prioritariamente os países em desenvolvimento pela questão climática. Preocupava ainda a ideia de internacionalização da Amazônia, em voga à época. No intuito de multilateralizar a proteção amazônica, uma das prioridades geopolíticas dos militares, e de confirmar a relação preferencial com os países da América Latina, Azeredo da Silveira passou a advogar em favor de um pacto junto aos vizinhos amazônicos. Apesar do silêncio inicial da Venezuela quanto à proposta brasileira, esse país logo mudaria sua posição, diante do apoio de Bolívia e Peru ao Brasil, enviando representantes para a primeira reunião preparatória do Pacto Amazônico, realizada em Brasília, em 1977. A reunião contou com a presença de representantes diplomáticos de todos os oito países interessados. Em julho de 1978, foi então estabelecido, em Brasília, o Pacto Amazônico, que passou a ser denominado como Tratado de Cooperação Amazônica (TCA).

c) Legado e pensamento diplomático

As diretrizes executadas por Azeredo da Silveira não tiveram apoio unânime entre os membros da cúpula militar e da classe política brasileira. De fato, o Exército e a Marinha se opuseram publicamente a sua nomeação. Sobre a execução da sua política externa, enquanto a linha dura se opôs ao PRE, visando minar a abertura política em curso; havia também aqueles que criticavam o posicionamento brasileiro frente a parceiros tradicionais, em especial EUA e Argentina, por entender que causaria danos irreparáveis às relações exteriores do País. Apesar das críticas, Silveira contava com o apoio de Geisel, que teria afirmado que o defenderia, "se atirassem pedras no seu telhado".

A necessidade de renovação foi um traço fundacional da gestão de Azeredo da Silveira. Ele entendia que a insistência em posicionamentos obsoletos, por parte do Itamaraty, havia levado o Brasil a perder oportunidades preciosas. Para ele, faltava ousadia na condução da política externa brasileira. Por esse motivo, sua gestão buscou renovar a atuação do Ministério das Relações Exteriores por meio de quatro instrumentos. Primeiramente, Silveira associou-se a diplomatas reconhecidamente inovadores, destacando-se aqui Araújo Castro[216] e Ítalo Zappa[217], a fim de fazer frente aos críticos que denunciavam os "riscos" que sua gestão estaria tomando. Em segundo lugar, centralizou a tomada de decisões no seu gabinete, descartando os trâmites burocráticos e as consultas tradicionais. Em terceiro lugar, optou por "rejuvenescer" importantes postos do Itamaraty. Por fim, definiu um novo sistema de troca de reflexões entre as embaixadas e o chanceler, o qual deveria ser "não rotineiro, moderno e criador".

Silveira não registrou suas ideias na época, nem ofereceu detalhes prévios sobre as posturas que pretendia adotar em temas diversos. Inserido em um ambiente internacional flexível, as decisões do chanceler eram tomadas caso a caso, mediante intensas conversas e intercâmbios de notas com o presidente Geisel. Desse modo, a política externa brasileira pôde adaptar-se gradualmente ao contexto exterior.

Após a chancelaria, Silveira chefiou as embaixadas de Washington (1979-1982) e de Lisboa (1982-1985). Ele faleceu em 1990. Atualmente, os depoimentos do ex-chanceler encontram-se sob os cuidados do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC), da Fundação Getúlio Vargas (FGV).

---

[216] A atuação de Araújo Castro, favorável à asserção da autonomia brasileira frente à rigidez do sistema bipolar da Guerra Fria, inspiraria profundamente a chancelaria de Azeredo. Ambos eram amigos próximos.

[217] Íitalo Zappa foi responsável pela redefinição da política externa brasileira para a África, que resultou nos reconhecimentos das independências de Angola, Guiné-Bissau e Moçambique.

IV. Francisco Clementino de San Tiago Dantas

a) Estudos e período integralista

Francisco Clementino de San Tiago Dantas nasceu no Rio de Janeiro em 30 de outubro de 1911. No início de 1931, vinculou-se, ainda estudante, a um círculo de intelectuais cariocas que apoiava as ideias fascistas de Plínio Salgado. Em março desse ano, Plínio redigiu o manifesto de fundação da Legião Revolucionária de São Paulo e convocou, para o mês seguinte, uma reunião com intelectuais e estudantes no Rio de Janeiro para debater as propostas ali contidas. Participou desse encontro, que resultou na criação do núcleo carioca de divulgação do integralismo, composto também por Hélio Viana, Lourival Fontes e Augusto Frederico Schmidt, entre outros.

Em julho de 1931, em São Paulo, ao lado de Plínio Salgado e de Alfredo Egídio de Sousa Aranha, San Tiago Dantas fundou e tornou-se um dos principais redatores do jornal A Razão, que defendia o aprofundamento do processo revolucionário iniciado em 1930, combatendo as crescentes reivindicações de reconstitucionalização do País. Passou a trabalhar em dezembro no gabinete do ministro da Educação e Saúde, Francisco Campos, e no ano seguinte participou, no Rio de Janeiro, da criação da revista Hierarquia, também vinculada às ideias de Plínio Salgado. No dia 7 de maio de 1932, Plínio Salgado lançou na capital paulista o manifesto de fundação da Ação Integralista Brasileira (AIB). San Tiago Dantas e os demais integrantes da equipe da revista Hierarquia aderiram imediatamente à nova agremiação.

San Tiago Dantas concluiu o curso de Direito em fins de 1932 e, apesar da pouca idade, tornou-se professor catedrático interino de Legislação e de Economia Política na Escola Nacional de Belas Artes, sem prejuízo do alto cargo que ocupava no Ministério da Educação. Ao mesmo tempo, montou um escritório de advocacia e prosseguiu suas atividades políticas, participando em abril de 1933 da instalação oficial do primeiro núcleo integralista do Distrito Federal.

Em julho de 1934, tornou-se professor dos cursos promovidos pelo Departamento de Doutrina da "província" da Guanabara da AIB. Em outubro do mesmo ano, concorreu, sem êxito, a uma cadeira na Câmara dos Deputados pelo Distrito Federal pela legenda da AIB.

Após o golpe do Estado Novo, San Tiago Dantas, Miguel Reale, Lafayette de Paula e José Loureiro Júnior atuaram como assessores diretos de Plínio Salgado. O grande número de prisões efetuadas, em março de 1938, antes da eclosão do levante integralista, acarretou o refúgio de San Tiago Dantas na capital paulista em uma casa alugada para Plínio Salgado. A conspiração, entretanto, não foi debelada, e nova revolta começou a ser preparada. Nessa fase, resolveu retirar-se do movimento, retornando ao Rio de Janeiro para se dedicar aos estudos, tendo em vista os exames para a cátedra de Direito Civil da Faculdade Nacional de Direito.

Ainda em 1938, foi aprovado no concurso para professor catedrático da Faculdade de Arquitetura da Universidade do Brasil e tornou-se professor visitante da Universidade de Montevidéu. Em 1939, assumiu a cadeira de instituições de direito civil e comercial da Faculdade de Ciências Econômicas e, novamente por concurso, passou à condição de professor catedrático de Direito Civil da Faculdade de Direito, ambas ligadas à Universidade do Brasil. No ano seguinte começou a ensinar economia política na Escola de Estado-Maior do Exército. Exerceu a direção da Faculdade Nacional de Filosofia entre 1941 e 1945, período em que também lecionou Direito Romano na Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica (PUC), dirigiu a Revista Forense e participou, como delegado do Brasil, da I Conferência de Ministros da Educação das Repúblicas Americanas, realizada no Panamá em setembro de 1943. Por dois anos trabalhou no

Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial, vinculado ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio.

b) Primeiros passos em política externa

Em 1948, San Tiago Dantas participou da Missão Abbink, no âmbito da qual foi o relator da comissão de comércio e estudos gerais e participou da subcomissão de investimentos. Ainda em 1949, assumiu a vice-presidência da refinaria de petróleo de Manguinhos, Rio de Janeiro. Em março de 1951, já no governo constitucional de Getúlio Vargas, desempenhou a função de conselheiro da delegação brasileira enviada à IV Reunião de Consulta dos Ministros do Exterior das Repúblicas Americanas, realizada em Washington. Durante a permanência nessa cidade, participou, também, junto com Válter Moreira Sales e Roberto Campos, de negociações com o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD, o Banco Mundial) sobre as possibilidades de investimento de capital norte-americano no Brasil. Esses entendimentos influíram na liberação, em fins de 1954, de um empréstimo de US$ 500 milhões.

San Tiago Dantas atuou como assessor pessoal de Vargas durante os estudos preparatórios do anteprojeto de criação da Petrobrás, encaminhado pelo governo ao Congresso Nacional em outubro de 1951. A partir de 1952, participou ativamente de reuniões e organismos internacionais. Em janeiro desse ano, passou a integrar a Corte Permanente de Arbitragem. Em agosto, tornou-se perito jurídico do Comitê sobre Obrigações Alimentares e Execução de Sentenças no Estrangeiro, sediado em Genebra e ligado à Organização das Nações Unidas (ONU).

Chefiou a delegação que representou o Brasil na III Reunião do Conselho Interamericano de Jurisconsultos, realizada em Buenos Aires em 1953 e, no ano seguinte, foi conselheiro da delegação brasileira presente à IV Reunião do Conselho Interamericano Econômico e Social, realizada no Rio de Janeiro. Representou o Brasil em maio de 1955 na reunião da Comissão Jurídica Interamericana, realizada no Rio de Janeiro, tornando-se presidente da entidade, até 1958.

San Tiago Dantas retornou às atividades político-partidárias em 1955, ingressando no Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). Em maio do ano seguinte, foi nomeado vice-presidente de uma comissão especial de juristas formada por Nereu Ramos, ministro da Justiça do governo de Juscelino Kubitschek (JK), para estudar uma reforma constitucional que não chegou a ser implementada. Em setembro, foi convidado por JK para substituir o general Ernesto Dornelles na chefia do Ministério da Agricultura, mas o PTB vetou sua indicação. Embora JK sustentasse o nome de San Tiago Dantas, este preferiu declinar do convite, alegando interesse em candidatar-se a vice-governador de Minas Gerais nas eleições de 1958.

Em 1957, comprou o Jornal do Comércio, que, sob sua direção, passou a identificar-se com as posições do PTB e das demais correntes nacionalistas. Os prejuízos decorrentes de um incêndio que destruiu a sede do jornal na rua do Ouvidor obrigaram San Tiago Dantas a vendê-lo, em 1959, para Francisco de Assis Chateaubriand, proprietário dos Diários Associados.

San Tiago Dantas foi eleito deputado federal de Minas Gerais pelo PTB em outubro de 1958. Na legislatura iniciada em fevereiro de 1959, tornou-se um dos principais expoentes da bancada petebista, ocupando a vice-liderança do bloco parlamentar formado pelo PTB e Partido Social Democrático (PSD). Ainda em 1959, integrou a delegação brasileira que participou da V Reunião de Consulta dos Ministros do Exterior das Repúblicas Americanas, realizada em Santiago, em que contribuiu para a redação e discussão da Declaração de Santiago do Chile, que criou a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e determinou a elaboração de uma corte

interamericana de direitos humanos. Em 1960, foi relator, na Comissão de Constituição e Justiça, da Lei Orgânica do Distrito Federal, dois meses antes da inauguração de Brasília.

c) Chanceler

i. 1961

Em 22 de agosto de 1961, San Tiago Dantas foi nomeado pelo presidente Jânio Quadros para substituir Ciro de Freitas Vale, recém-aposentado, como embaixador do Brasil na ONU. Entretanto, não chegou a assumir oficialmente esse cargo, em virtude da renúncia do presidente, ocorrida três dias depois. San Tiago Dantas, Afonso Arinos de Melo Franco, Luís Viana Filho e Guilhermino de Oliveira, entre outros, ficaram encarregados da redação do projeto da emenda constitucional do parlamentarismo, aprovado pelo Congresso em 2 de setembro.

Escolhido para chefiar o Ministério das Relações Exteriores, San Tiago Dantas foi empossado no dia 11 de setembro, quando afirmou que a solução do parlamentarismo representava a convergência de todos os partidos políticos em torno da legalidade. Discursou afirmando seu propósito de continuar e de aprofundar a Política Externa Independente (PEI)[218], o que foi feito pela sistematização da prática exterior de Quadros e de Arinos por meio da elaboração de uma doutrina que servisse de base para a ação. Na posse, indicou que o objetivo da política externa era assegurar o desenvolvimento econômico, o progresso social e a estabilidade democrática, e destacou a responsabilidade brasileira como protagonista da vida internacional e a contribuição do País para a paz internacional. Afirmou que o Brasil não poderia deixar de ser uma nação independente e democrática, fiel aos compromissos internacionais, à emancipação e ao anticolonialismo. Como princípios orientadores, salientou a não intervenção e a autodeterminação. Também enfatizou as relações comerciais com todos os povos, sem exclusão dos socialistas. Consequentemente, apoiava a emancipação de territórios não autônomos com vistas a uma política efetiva dos planos de desenvolvimento econômico e prestação de ajuda internacional. Sua gestão à frente do Itamaraty foi marcada pela lógica da Guerra Fria, e os principais temas de que se ocupou foram o reatamento com a União Soviética (URSS) e a questão cubana.

Visitou oficialmente a Argentina em novembro de 1961, enfatizando a necessidade de "preservação do sistema democrático representativo" e de realização progressiva de "reformas sociais profundas". A declaração conjunta assinada pelos chanceleres no fim da visita ressaltava "a execução de uma política de defesa recíproca das exportações dos dois países" face às "práticas discriminatórias adotadas por alguns países altamente industrializados", que alteravam "as condições de concorrência entre os países exportadores de matérias-primas e produtos primários".

Uma das mais importantes medidas adotadas pela diplomacia brasileira durante a gestão de San Tiago Dantas foi o reatamento das relações com a URSS. Em discurso, pronunciado na Câmara dos Deputados, no dia 23 de novembro de 1961, formalizando a medida, o chanceler esclareceu que essa decisão se baseava em razões de ordem política e econômica que levavam em conta, exclusivamente, os interesses do Brasil. Enfatizou a conveniência do desenvolvimento das relações entre os povos como garantia para a paz. Para ele, embora a Guerra Fria fosse uma forma permanente de convivência, era caracterizada não pelo antagonismo, mas pela competição, o que permitia a redução das tensões internacionais, em um contexto de possibilidade de aniquilamento nuclear entre as potências. Como a coexistência entre elas é o único caminho possível, caberia ao Brasil a universalização dos contatos diplomáticos, com base nos melhores argumentos. Nesse

[218] Para mais detalhes sobre a PEI, ver seção sobre os governos Jânio e Jango no tópico anterior.

sentido, San Tiago Dantas argumentou que divergências profundas não devem ser empecilhos para manter o diálogo, para que o atrito não se exacerbe. Além disso, o diálogo com o bloco soviético seria possível porque o Ocidente teria mais liberdade individual e democracia a oferecer que os comunistas. O Brasil estava agindo pragmaticamente, dado que os Estados Unidos (EUA) cresciam mais lentamente, a Comunidade Econômica Europeia (CEE) estava fechando seu mercado às exportações brasileiras e o comércio do bloco soviético apresentava crescimento robusto. Reatava-se com a URSS não por simpatia ideológica, mas, sim, por apresentar benefícios concretos ao País.

Para San Tiago Dantas, se a democracia tem condições de ganhar ideologicamente do socialismo, o socialismo não deixa de servir de ensinamento às democracias. No Ocidente, "o regime de liberdades políticas, característico do Estado de Direito, se acha superposto a uma estrutura social baseada na dominação econômica de uma classe por outra, e, portanto, na denegação efetiva da própria liberdade. Daí resulta um permanente incentivo à reforma social, com a criação, no seio da sociedade, de pressões crescentes, que podem ser captadas para modificação progressiva de sua estrutura, sem quebra da continuidade do regime democrático". Nesse sentido, o capitalismo poderia promover o desenvolvimento econômico, mas não promoveria o progresso social. San Tiago Dantas, portanto, enfatiza a necessidade de solucionar as desigualdades, como um objetivo em si para impedir uma esquerdização do regime.

ii. Questão cubana

O argumento da Guerra Fria como coexistência pacífica foi testado na adoção por Cuba do marxismo-leninismo. A questão cubana havia sido encaminhada por Afonso Arinos, mas até então era um debate mais intelectual do que diplomático, e não estava claro em qual foro seria discutida. Nesse tema, a bipolaridade mesclou-se com o princípio da não intervenção e com o sistema interamericano, estabelecido sob a égide estadunidense. Durante a Guerra Fria, a legitimidade das ideologias competia com a das soberanias, como um argumento para superá-las. No caso de Cuba, questionava-se até que ponto uma potência extrarregional interviria para manter um governo aliado, arriscando interferência na esfera de influência da potência hemisférica. O enfrentamento do problema cubano deveria, portanto, passar pelo multilateralismo regional. Se o marxismo-leninismo era essencialmente intervencionista, Cuba deveria ser punida para dissuadir a URSS. No entanto, a autodeterminação estaria vinculada à ideia de democracia, condição de que tinha sido ratificada na V Reunião de Consulta de 1959, realizada no Chile, a que San Tiago Dantas comparecera, mas que Cuba rejeitara. Os EUA haviam rompido relações diplomáticas, em janeiro de 1961, e tentaram multilateralizar as divergências. Com a adesão de maiorias em organismos multilaterais, a ideia de intervenção, especialmente de mudança de regime, ganha legitimidade e apoiadores. Dantas preferia o diálogo, apesar das divergências ideológicas, como atestava o diálogo com a URSS, e condenava a intervenção estrangeira, em uma continuidade com Afonso Arinos. Ademais, uma solução militar impactaria a política interna dos Estados americanos, cuja opinião pública se radicalizaria.

Inicialmente relutante à convocação da VIII Reunião de Consultas dos Ministros das Relações Exteriores dos Estados Americanos, para evitar que se explicitasse o confronto com o regime de Fidel Castro, San Tiago Dantas queria evitar uma ação violenta dos EUA que representasse uma violação da não intervenção. Isso acarretava a necessidade de negociar com os EUA uma "moratória na violência" e com Cuba a reafirmação da democracia. Pouco após tomar posse, em reunião com chefes do Itamaraty, propôs a "finlandização de Cuba" (Plano Fino):

manutenção da revolução, retomada da democracia, reatamento das relações com os EUA e a não exportação da revolução. Apesar de o plano apresentar um mapa do caminho objetivo, parte de concessões irrealizáveis no contexto de confrontação estratégica bipolar. Além disso, a guinada marxista-leninista de Fidel Castro, em novembro de 1961, enrijeceu as posições de Cuba e da URSS, enquanto aumentavam os exilados na Flórida. Isso aprofundou a divergência entre o sistema americano, a democracia e o governo cubano, que poderia tornar-se um fator de desestabilização no continente. San Tiago Dantas, contudo, imaginava que Cuba retornaria ao sistema interamericano por meio do controle das suas perturbações internas. Defender o sistema interamericano era, portanto, defender o princípio da não intervenção, que era norma fundadora do sistema regional, uma vez que garantia a convivência entre sócios desiguais, mas juridicamente soberanos. Nesse sentido, qualquer "punição" a Cuba que violasse a não intervenção estava descartada.

Para solucionar a questão cubana, como a intervenção era ilegal no sistema regional e como a Carta de Bogotá da Organização dos Estados Americanos (OEA) não previa a expulsão de um membro, ao contrário do que está inscrito na Carta de São Francisco da ONU, seria necessária a convocação de uma conferência interamericana que emendasse o tratado constitutivo da OEA, seguido da ratificação pelos Parlamentos. Dessa forma, a não intervenção passa a ser a base do argumento contrário a que uma Reunião de Consulta seja usada para suspender Cuba e, portanto, violar a Carta, de modo que, com a não suspensão, não se estaria protegendo Cuba, mas, sim, o sistema e a legalidade. No entanto, a solução pela legalidade deixava em aberto a questão do governo autoritário em Cuba. Para solucionar o dilema entre não intervenção e democracia, San Tiago Dantas argumentava que a democracia era uma aspiração, enquanto a não intervenção era uma "norma pétrea" do sistema. Nem o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) nem a OEA poderiam agir para trocar um regime.

Na fase preparatória da VIII Reunião – prevista para janeiro de 1962 em Punta del Este –, San Tiago Dantas convocou ao Itamaraty todos os embaixadores de países do continente para defender a adoção de uma política de coexistência com Cuba, condenando o recurso às sanções econômicas, militares e diplomáticas contra ela. Sugeriu ainda que se negociasse com o governo cubano um "estatuto consensual" que evitasse "a integração daquele país no chamado bloco político-militar soviético" e garantisse seu desarmamento "até níveis compatíveis com as necessidades defensivas regionais", oferecendo em contrapartida garantias contra o risco de intervenção militar.

San Tiago Dantas chefiou a delegação brasileira enviada à reunião de Punta del Este, discordando ali da posição norte-americana. Na cidade uruguaia, propôs a criação de um órgão integrado pelas diversas correntes de opinião, com o poder de estudar as obrigações e o estatuto entre Cuba e o resto do continente e sobre as quais se pronunciaria o Conselho da OEA. Essa proposta preservaria a não intervenção e impediria a expansão da revolução comunista pelo sistema interamericano. O encontro aprovou uma declaração condenando a adesão de Cuba ao marxismo-leninismo, considerado incompatível com o sistema interamericano, aprovou a exclusão desse país da OEA e da Junta Interamericana de Defesa (JID) e proibiu as exportações de armas e de materiais estratégicos ao país caribenho. Apesar da derrota brasileira, a posição de Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Equador e México (os *outer six*) contribuiu para evitar uma intervenção armada em Cuba e a imposição de sanções. No Brasil, a posição defendida por San Tiago Dantas recebeu o apoio dos setores nacionalistas e de esquerda, além de vários órgãos de imprensa, como o Diário de Notícias e o Jornal do Brasil. Em defesa de seu posicionamento, San Tiago Dantas afirmou que a exclusão de Cuba nada fez para mudar o regime desse país, mas que a manutenção

de relações diplomáticas acarretou o asilo diplomático de vários dissidentes cubanos, o que reforçaria a democracia.

iii. Março a junho de 1962

Em março de 1962, San Tiago Dantas chefiou a delegação brasileira enviada a Genebra para participar da Conferência de Desarmamento, na qual o Brasil se definiu como potência não alinhada, desvinculada de "qualquer bloco político-militar", ao lado da Suécia, México, Índia, Nigéria, República Árabe Unida, Birmânia e Etiópia. Na ocasião, esses países redigiram a chamada Declaração das Oito Potências Não Alinhadas, dirigindo um apelo para a suspensão dos testes com armas atômicas.

Nesse período, o debate em torno da nacionalização das concessionárias de serviço público intensificou-se no Brasil, devido à repercussão obtida pela encampação, em fevereiro de 1962, da Companhia Telefônica Rio-Grandense, subsidiária da empresa norte-americana *International Telephone and Telegraph* (ITT), mediante pagamento de 150 milhões de cruzeiros. Essa medida determinada pelo governo gaúcho provocou protestos da ITT, acompanhados de uma nota oficial da embaixada dos EUA dirigida ao chanceler brasileiro. San Tiago Dantas organizou então uma reunião no palácio do Itamaraty com a presença de Leonel Brizola (governador do Rio Grande do Sul), representantes da ITT e os embaixadores dos dois países, Roberto Campos e Lincoln Gordon, que não conseguiram estabelecer as bases de um acordo. As negociações foram retomadas durante a visita do presidente João Goulart aos EUA em abril, quando ficou definido que as nacionalizações respeitariam o "princípio de justa compensação, com reinvestimento em outros setores importantes para o desenvolvimento do Brasil". A partir desses entendimentos, o governo brasileiro começou a estudar a criação da Comissão de Nacionalização das Empresas Concessionárias de Serviços Públicos (Conesp), medida efetivada no fim do mês seguinte.

San Tiago Dantas integrou a comitiva presidencial nessa viagem (que incluiu uma escala no México), participando das negociações que levaram também à assinatura do Convênio sobre Auxílio ao Desenvolvimento do Nordeste, ao compromisso do governo dos EUA de apoiar a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) e ajudar as gestões junto à CEE para a eliminação dos pesados impostos sobre os produtos latino-americanos, e ao acordo sobre a efetivação do projeto da Aliança para o Progresso.

d) Legado e pensamento diplomático

Em 25 de junho de 1962, San Tiago Dantas deixou a chefia do Ministério das Relações Exteriores para tentar renovar seu mandato de deputado federal nas eleições previstas para outubro desse ano. Em seu discurso de despedida do cargo, afirmou que as perspectivas futuras poderiam projetar o Brasil como grande potência, mas persistiam empecilhos que deveriam ser removidos por meio da mobilização de todas nossas energias, sem o que o Brasil não cumpriria sua vocação. Dantas defendia que o País deveria resistir à opressão estrutural das grandes potências por meio da luta pelo interesse nacional, o que permeia a ideia da PEI. Em suas memórias sobre o tempo na chancelaria, afirmou que, em cada atitude, "estava presente uma constante: a consideração exclusiva do interesse do Brasil, visto como um país que aspira (I) ao desenvolvimento e à emancipação econômica e (II) à conciliação histórica entre o regime democrático representativo e uma reforma social capaz de suprimir a opressão da classe trabalhadora pela classe proprietária".

Sobre seu pensamento diplomático, San Tiago Dantas não alterou o fundamento político das posições elaboradas por Jânio Quadros e Afonso Arinos. Contudo, baseava-se em arcabouços doutrinários mais completos que os da fase inicial da PEI, como se verifica nas suas reflexões sobre a Guerra Fria. Ainda que atuando em um contexto diferente do de Arinos, Dantas soube aplicar princípios, até mesmo contraditórios, à prática, com uma defesa de valores fundamentais ao Brasil e sem provocar uma ruptura com a prática diplomática nacional. Além disso, Dantas soube conjugar os argumentos jurídicos com os políticos. Nesse sentido, ele alterou a qualidade do argumento diplomático brasileiro. A contribuição específica de San Tiago Dantas foi aliar o movimento de afirmação nacional a uma proposta construtiva de interesse comum para o sistema internacional, combinando a necessidade de afirmação da autonomia política com a perspectiva de construção da ordem mundial mais estável. Por fim, o objetivo de autonomia é matizado por um realismo, uma vez que a ação internacional ditada por afinidades ideológicas seria limitadora.

e) Ocaso do período parlamentarismo

Em 26 de junho de 1962, o primeiro-ministro Tancredo Neves renunciou, e, pouco depois, o presidente Goulart encaminhou ao Congresso o nome do ex-chanceler para substituí-lo. San Tiago Dantas era apoiado pelos setores nacionalistas e de esquerda no Congresso e pelo movimento sindical, mas as bancadas do PSD e da União Democrática Nacional (UDN) se uniram para vetar sua indicação, criticando, durante os debates, a condução da política externa brasileira durante sua gestão. Goulart indicou, então, o pessedista Auro de Moura Andrade, presidente do Senado, aprovado pelo Congresso em 3 de julho, com o apoio do PSD e da UDN. Ao mesmo tempo, lideranças sindicais reunidas em São Paulo decidiram convocar para o dia 5 uma greve geral de 24 horas em apoio a San Tiago Dantas. A greve foi realizada, apesar da renúncia de Moura Andrade nesse mesmo dia, devido à recusa do presidente em homologar o gabinete ministerial que ele propunha. O impasse para a indicação de um primeiro-ministro foi finalmente resolvido em 10 de julho, quando o Congresso aprovou o nome de Francisco de Paula Brochado da Rocha, que defendeu a antecipação para dezembro seguinte do plebiscito sobre a continuidade do regime parlamentarista.

No pleito de outubro de 1962, San Tiago Dantas foi reeleito deputado federal de Minas Gerais pelo PTB. Em janeiro de 1963, retomou-se o regime presidencialista. Goulart, então, formou um gabinete de composição entre várias forças políticas, empossado em 24 de janeiro. San Tiago Dantas assumiu a pasta da Fazenda, comprometendo-se com um programa de austeridade econômica baseado nas diretrizes traçadas em fins de 1962 pelo Plano Trienal.

f) Ministro da Fazenda e negociações com os Estados Unidos

Logo após sua posse no Ministério da Fazenda, San Tiago Dantas tomou medidas voltadas para a estabilização da moeda, colocando em execução uma lei de reforma fiscal que fora votada pelo Congresso no ano anterior. Ao mesmo tempo, aboliu os subsídios para as importações de trigo e de petróleo, a fim de aliviar a difícil situação do balanço de pagamentos, conforme exigência do Fundo Monetário Internacional (FMI). Em março de 1963, viajou para os EUA, onde estabeleceu prolongadas conversações – inclusive com o presidente John Kennedy – sobre a ajuda norte-americana ao Brasil e a renegociação da dívida externa do País. Esses encontros foram marcados pela descrença manifestada pelo FMI e o governo americano quanto à capacidade de o governo brasileiro implementar as políticas de estabilização por eles exigidas. San Tiago Dantas chegou a

cogitar o rompimento das negociações para mobilizar a opinião pública brasileira a favor de um projeto de desenvolvimento que prescindisse do capital estrangeiro. O resultado das conversações foi a obtenção de um empréstimo de quase US$ 400 milhões, dos quais US$ 84 milhões seriam entregues imediatamente e o restante ficaria na dependência do cumprimento pelo governo brasileiro de um programa de reformas sociais e de estabilização econômica especificado em um documento assinado por San Tiago Dantas e David Bell, diretor da Agência dos EUA para o Desenvolvimento Internacional (USAID, na sigla em inglês). A concessão de novos financiamentos ficou sujeita à implementação de medidas anti-inflacionárias que seriam avaliadas por uma comissão do FMI em maio de 1963.

San Tiago Dantas retornou ao Brasil em fins de março e adotou medidas mais drásticas de estabilização monetária, visando conter a inflação, que se mantinha em níveis bastante superiores aos previstos no Plano Trienal. Em 22 de abril, desvalorizou o cruzeiro em 30%, elevando o valor do dólar a uma taxa próxima à do câmbio negro. Pouco depois, firmou um acordo comercial com a URSS no valor de US$ 585 milhões. Em fins desse mês, presidiu as negociações entre o governo brasileiro e a *American and Foreign Power* (Amforp), que resultaram em um acordo que previa a compra dos bens da companhia norte-americana de energia pelo preço de US$ 135 milhões, 75% dos quais deveriam ser reinvestidos no país em empresas que não operassem no ramo dos serviços públicos. O acordo provocou forte oposição dos setores nacionalistas mais radicais, que consideravam esse preço exorbitante e lesivo aos interesses do País. Leonel Brizola chegou a advertir San Tiago Dantas de que o acordo provocaria um rompimento irreparável das forças nacionalistas com o governo. Por outro lado, os udenistas, liderados pelo governador da Guanabara, Carlos Lacerda, também criticaram a posição do governo, aproveitando a ocasião para denunciar o encaminhamento da compra da Companhia Telefônica Brasileira, cujo patrimônio, a seu ver, fora superavaliado pelos técnicos do governo federal.

Diante da pressão exercida pelo movimento sindical e pelos setores militares nacionalistas, San Tiago Dantas foi obrigado a redigir, ainda em abril de 1963, um projeto de lei que estipulava um aumento de até 56% para os funcionários públicos civis e até 55% para os militares, ultrapassando o limite máximo de 40% previsto pelo acordo com o FMI e o governo norte-americano. Mesmo assim, o projeto desagradou vários setores, que reivindicavam 70% de reajuste salarial.

Em meio à crescente radicalização das forças conservadoras e reformistas, ainda em abril de 1963 San Tiago Dantas fez um pronunciamento pela televisão apontando a existência de “duas esquerdas”, a “positiva”, onde ele mesmo se inseria, e a “negativa”, que, segundo ele, adotava atitudes extremistas e desfavoráveis ao desenvolvimento do País, a exemplo da ala esquerda do PTB, liderada por Leonel Brizola.

No mês de maio, o ministro da Fazenda, contrariando suas posições anteriores, acabou concordando com o aumento de 70% para o funcionalismo público, em virtude da ameaça de greve pelo Comando Geral dos Trabalhadores. Pouco depois, ainda em meio aos conflitos gerados pelo acordo com a Amforp e a campanha salarial, chegou ao Brasil a comissão do FMI encarregada de avaliar as medidas de combate à inflação tomadas pelo governo e emitir um parecer sobre o refinanciamento da dívida externa brasileira. A presença dessa comissão provocou o acirramento das críticas da esquerda e de setores nacionalistas à política aplicada por San Tiago Dantas. Nessa altura, o projeto de estabilização monetária, definido pelo Plano Trienal, já estava ultrapassado, e o índice de inflação atingira a 25% nos primeiros cinco meses do ano. Em junho, a comissão do FMI deixou o Brasil, manifestando suas conclusões negativas a respeito da política econômica do governo, o que criou um impasse para o refinanciamento da dívida externa brasileira.

Diante das dificuldades encontradas na aplicação do Plano Trienal, Goulart decidiu promover mudanças em seu gabinete. Celso Furtado deixou o Ministério do Planejamento, que foi substituído por um novo órgão – a Coordenação do Planejamento Nacional. San Tiago Dantas, que estava com a saúde seriamente afetada em virtude de um câncer no pulmão, foi levado a renunciar no dia 20 de junho de 1963, sendo substituído por Carlos Alberto Carvalho Pinto, líder da chamada ala progressista do Partido Democrata Cristão (PDC).

Deflagrado em 31 de março de 1964, o movimento civil-militar levou o general Humberto Castello Branco ao poder. Em junho, o novo presidente indeferiu o pedido de cassação do mandato parlamentar de San Tiago Dantas, que se encontrava gravemente enfermo devido à evolução do câncer pulmonar. San Tiago Dantas faleceu no Rio de Janeiro em 6 de setembro de 1964.

V. Gelson Fonseca Junior

Gelson Fonseca Junior foi diplomata de carreira entre 1968 e 2016. Foi representante permanente junto à Organização das Nações Unidas (ONU) em Nova York (1999-2003), embaixador no Chile (2003-2006) e cônsul-geral em Madri (2006-2009) e no Porto (2012-2016). Foi assessor especial da Presidência da República nos governos de Fernando Collor de Mello e de Fernando Henrique Cardoso (FHC). Graduou-se em Direito na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ, 1969), obteve mestrado em Estudos Latino-Americanos pela Universidade de Georgetown (1976) e doutorou-se em Estudos Estratégicos pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS, 2014). Lecionou na Universidade do Estado de São Paulo (USP), na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) e na UERJ. Foi professor de Teoria das Relações Internacionais no Instituto Rio Branco (IRBr, 1980-1998). Atualmente, é diretor do Centro de História e Documentação Diplomática (CHDD).

Entre suas obras, destacam-se a sua tese do Curso de Altos Estudos (CAE), *Diplomacia e Academia* (1981), e os livros *Legitimidade e outras questões internacionais* (1998), *O interesse e a regra* (2008) e *Constantes e variações* (2015). O tema escolhido na tese do CAE decorreu da percepção de Fonseca quanto ao avanço da redemocratização no Brasil. Diante da nova conjuntura interna do País, Fonseca Jr. refletiu sobre a dinâmica da relação entre o Itamaraty e a sociedade civil. Defendeu que a comunidade acadêmica ocuparia posição privilegiada nessa intermediação, porquanto seria mais abrangente do que outros grupos de interesse organizados. Suas ideias deram sustentação teórica à criação do Instituto de Pesquisas de Relações Internacionais (IPRI), em 1985, e à ampliação do escopo da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG). Em outros escritos sobre a temática, Fonseca Jr. considerou que o marco fundador do pensamento internacional brasileiro estaria no Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), em particular em Hélio Jaguaribe e seu livro *O nacionalismo na atualidade brasileira*.

Legitimidade e outras questões internacionais foi seu livro de maior impacto no mundo acadêmico. Seu interesse voltava-se ao tema da ordem internacional, com o objetivo de achar espaços de autonomia possíveis para potências intermediárias como o Brasil. Em suas análises sobre legitimidade e outros temas, Fonseca Jr. adotou viés teórico da Escola Inglesa, ao trabalhar com a dicotomia entre *realismo* e *racionalismo*. Enquanto o primeiro estaria associado às ideias de imutabilidade, pessimismo, competitividade e elitismo, o segundo seria mais condizente com as lógicas de mutabilidade, otimismo, comunidade e democracia.

O interesse de Fonseca Jr. na questão da legitimidade decorreu de contraponto às análises realistas sobre a distribuição de poder no plano internacional. O diplomata buscava compreender como se manifestava, inspirado por sua própria atuação profissional. Exemplo disso foi a proeminência brasileira nas negociações acerca do licenciamento compulsório de medicamentos contra a epidemia de HIV/AIDS, ocorridas enquanto Fonseca Jr. era o representante permanente perante a ONU. A legitimidade brasileira na questão decorria de diversos fatores, como:

1) a existência de um programa nacional de combate ao HIV/AIDS;
2) a coerência do governo brasileiro entre o que era feito internamente e o que se propunha nos foros internacionais;
3) o reconhecimento de outros atores estatais e não estatais, como ONGs e a mídia internacional.

Ainda na obra, Fonseca Jr. sugeriu que, com a mudança dos padrões de legitimidade ocasionados pelo fim da Guerra Fria, a estratégia diplomática ideal ao Brasil seria a busca de renovação de credenciais em múltiplas áreas, uma vez que, por suas dimensões, o País é afetado

por quase todos os temas da agenda internacional. Para o autor, durante a Guerra Fria, a legitimidade decorria da defesa de um sistema de organização social, em uma ordem orientada por rivalidade entre os blocos. A partir dos anos 1990, a aferição da legitimidade se tornou tarefa mais complexa. Uma de suas dimensões é dada pela atuação do País nos foros internacionais. Embora a autonomia continue como objetivo primário da diplomacia nacional, a nova conjuntura interna e externa à qual o Brasil estava submetido após a Guerra Fria requeria inflexão na estratégia de obtenção dessa autonomia. Fonseca Jr. distingue esses dois momentos da diplomacia nacional – durante a Guerra Fria e após ela – por meio dos conceitos de "autonomia pela distância"[219] e "autonomia pela participação"[220], respectivamente. O tratamento brasileiro sobre meio ambiente é exemplo significativo dessa mudança: inicialmente, havia o temor de que novos regimes internacionais dificultassem as iniciativas de desenvolvimento escolhidas pelo governo, promovessem o congelamento do poder mundial e fomentassem soluções supranacionais; ao longo das negociações, entretanto, foi ganhando força a estratégia brasileira de ampliar o escopo da agenda ambiental e vinculá-la ao desenvolvimento e a realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD, o próprio nome da conferência demonstra o vínculo defendido pela diplomacia brasileira, salientado por Fonseca Jr.), no Rio de Janeiro, em 1992, reforçou a legitimidade brasileira nas negociações no âmbito desse regime.

Em *O interesse e a regra*, identificou as características essenciais do multilateralismo: indivisibilidade, universalidade e reciprocidade difusa. Esta última decorre do fato de ser inviável, no multilateralismo, obter reciprocidade em toda negociação. Os países fazem concessões em certos temas, com a expectativa de obter benefícios no futuro. Em um sistema bipolar, em contraposição, essa expectativa é bem menor, porque se intensifica a lógica da competição entre os polos, em detrimento da cooperação. Uma desvantagem do multilateralismo, todavia, é a maior dificuldade de legitimar propostas. Nos anos 1990, a hegemonia norte-americana liberal dificultava, por exemplo, proposições pautadas em maior intervenção do Estado. Atualmente, com a diversificação da agenda internacional, surgiram muitas clivagens entre os emergentes, o que dificulta uma contestação abrangente e mais radical da ordem estabelecida.

---

[219] O conceito de autonomia pela distância foi cunhado por Gelson Fonseca Jr. e empregado para definir o modo de atuação da diplomacia brasileira durante a Guerra Fria. A PEB do período pautou-se mais pela busca do interesse nacional, optou por não se alinhar a nenhuma das duas superpotências e foi crítica à ordem estabelecida, sobretudo nos termos do embate Norte-Sul. Exemplo disso foi a crítica ao TNP por congelar o poder mundial e a recusa em assiná-lo.

[220] O conceito de autonomia pela participação também foi cunhado por Gelson Fonseca Jr. e utilizado para descrever a estratégia diplomática brasileira a partir do fim da Guerra Fria. Com a redemocratização, no plano interno, e a diversificação de temas na agenda internacional, no plano externo, a diplomacia brasileira passou a primar por maior participação em foros internacionais e por reforçar a imagem do Brasil como ator internacional responsável. Exemplo é a adesão a diversos acordos internacionais, em particular nas áreas de meio ambiente, segurança e direitos humanos durante os anos 1990.

VI. João Augusto de Araújo Castro

a) Carreira

João Augusto de Araújo Castro nasceu em 1919, no Rio de Janeiro, e ingressou no serviço exterior em 1940, antes mesmo de concluir a Faculdade de Direito de Niterói em 1941. Já no início de sua carreira, Araújo Castro participou da comitiva que recepcionou a Missão Cooke em 1942. Em 1943, serviu no consulado brasileiro em San Juan de Porto Rico e, em seguida, nos consulados em Miami e Nova York. Em 1951, participou da delegação brasileira, chefiada pelo chanceler João Neves da Fontoura, na IV Reunião de Consulta de Ministros das Relações Exteriores, em Washington. Entre 1951 e 1953, serviu na representação permanente do Brasil perante a Organização das Nações Unidas (ONU). Já entre 1953 e 1957, foi removido para a Embaixada do Brasil em Roma, como primeiro-secretário recém-promovido.

Foi nomeado para chefiar o Departamento Político e Cultural do Itamaraty em 1958 e, nesse período, participou da elaboração da Operação Pan-Americana (OPA) do governo de Juscelino Kubitschek (JK). Entre 1959 e 1961, atuou na Embaixada do Brasil em Tóquio, posto que deixou para assumir o cargo de secretário-adjunto do Itamaraty para Assuntos Internacionais. No momento da renúncia de Jânio Quadros, em 1961, Araújo Castro integrava a comitiva que acompanhava o então vice-presidente João Goulart em visita oficial à República Popular da China (RPC), uma das etapas da Missão Especial a Moscou e ao Extremo Oriente[221].

Em 1963, Araújo Castro tornou-se secretário-geral do Itamaraty e, após breve hiato, foi nomeado ministro de Relações Exteriores pelo governo de João Goulart, em substituição a Evandro Lins e Silva, que fora nomeado ministro do Supremo Tribunal Federal (STF). Em seu discurso de posse, Araújo Castro reconheceu os desafios da diplomacia brasileira diante do contexto internacional, marcado pela bipolaridade e pelas tensões características da Guerra Fria, mas destacou o potencial do País como *player* global. Frisou, ainda, ser a paz mundial um interesse nacional e introduziu as "três grandes áreas" nas quais sua política externa buscaria promover ação efetiva e continuada: desarmamento, desenvolvimento econômico e descolonização. Foi este o trinômio fundamental defendido no famoso discurso que Araújo Castro proferiu – como primeiro orador[222] – ao chefiar a delegação brasileira na 18ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), em 1963: o "Discurso dos Três Ds".

Com a crescente polarização do discurso político no Brasil, Araújo Castro foi-se afastando da ala mais à esquerda do governo de João Goulart. O diplomata foi, por exemplo, o único dos ministros de Jango a não comparecer ao Comício da Central, em 13 de março de 1964. Com o golpe militar de 31 de março, Araújo Castro foi afastado do cargo, mas seu prestígio no Itamaraty foi relativamente preservado, sobretudo pela visão, imperante à época, da diplomacia como carreira de Estado, à qual os militares eram favoráveis. Contribuiu também para a continuidade da carreira de Castro o fato de que ele se tornara um dos diplomatas com mais extensa experiência multilateral no Itamaraty.

Nos governos Castello Branco e Costa e Silva, Araújo Castro foi embaixador em Atenas (1964-1966) e Lima (1966-1968). No governo Médici, contexto no qual se fortaleceu a retomada de princípios como o pragmatismo e a universalidade que outrora haviam caracterizado a Política Externa Independente (PEI), ele foi nomeado embaixador do Brasil na ONU, tendo presidido o

---

[221] Fonte: Pensamento Diplomático Brasileiro: Volume III, da FUNAG, pág. 1061.
[222] Desde 1955, a delegação do Brasil é sempre a primeira delegação de um Estado-Membro a falar na abertura da sessão anual da AGNU, após o SGNU e o presidente da AGNU.

Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) em 1969. Em 1971, foi nomeado embaixador do Brasil nos Estados Unidos (EUA), cargo que ocupou até sua morte, em 1975. Foi nesse contexto, durante palestra proferida a estagiários do Curso Superior de Guerra da Escola Superior de Guerra (ESG), em 1971, que Araújo Castro introduziu a tese de "congelamento do poder mundial", crítica ao Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP, 1968) por considerá-lo instrumento que cristalizava o desequilíbrio de forças entre países nuclearmente armados e não nuclearmente armados.

b) Linhas mestras: desarmamento, desenvolvimento e descolonização

A chancelaria de Araújo Castro insere-se no contexto interno de consolidação da PEI, cujos princípios fundamentais haviam sido introduzidos ainda no governo de Jânio Quadros, com Afonso Arinos, e desenvolvidos por San Tiago Dantas – primeiro chanceler de Goulart – e, novamente, Arinos, ainda sob o regime parlamentarista do início do governo Jango. Castro foi nomeado por Jango já sob o presidencialismo e, à exceção dos que haviam sido ministros de forma interina, foi apenas o terceiro diplomata de carreira a se tornar chanceler, após Mário Pimentel Brandão (1936-1938) e Pedro Leão Veloso (1945-1946). Ademais, a nível externo, a chancelaria de Castro foi contemporânea de transformações profundas na ordem internacional, com a emergência de movimentos de contestação à bipolaridade da Guerra Fria, sobretudo após a Conferência de Bandung (1955) e a Conferência de Belgrado (1961), que inaugurou o Movimento dos Países Não Alinhados (MNA). Assim, tanto o multilateralismo quanto os países em desenvolvimento ganhavam maior evidência e relevância no contexto internacional.

Araújo Castro buscou promover não só uma política externa, mas também uma política internacional, posicionando o Brasil como partícipe relevante dos debates sobre os grandes temas do desarmamento, do desenvolvimento e da descolonização – os "Três Ds". Em seu discurso de posse como chanceler, Castro afirmou que esse trinômio passaria a informar a ação política a ser desenvolvida pelo Brasil em cooperação com outros países, o que representaria um esforço diplomático comum em satisfazer os objetivos elencados na Carta de São Francisco. A ênfase nos Três Ds era, pois, central em sua visão sobre a direção em que a política externa brasileira deveria seguir. Já nesse discurso, Castro buscou correlacionar outras questões, como a segurança internacional, o sistema interamericano e o desenvolvimento econômico – um reflexo possível de sua experiência na elaboração da OPA. A Organização dos Estados Americanos (OEA), por exemplo, foi apresentada pelo chanceler como tendo duas vocações: externa, nas relações dos países das Américas com outros continentes; e interna, no diálogo sobre desenvolvimento entre países latino-americanos e os EUA.

No âmbito do desarmamento, Araújo Castro buscou dar continuidade à mediação que o Brasil exercia no âmbito do Comitê das Dezoito Nações sobre Desarmamento (ENDC, na sigla em inglês) e, já em seu discurso de posse, destacou a importância da proposta do Tratado de Proibição Parcial de Testes Nucleares (PTBT, na sigla em inglês), cuja assinatura, a seu ver, abriu "novas e grandes perspectivas para a causa da paz e do desarmamento". No Discurso dos Três Ds, em 1963, o chanceler, mais uma vez, saudou o papel do Brasil como mediador no âmbito do ENDC, em Genebra. A preocupação do chanceler era impedir que a questão nuclear fosse tratada como uma questão ideológica. Para ele, por sua natureza essencialmente coletiva, o tema do desarmamento deveria receber tratamento multilateral – e servir ao fortalecimento do multilateralismo, já que se relacionava diretamente à segurança internacional.

Já no que se refere ao desenvolvimento econômico, Araújo Castro defendeu a correlação direta entre segurança coletiva e segurança econômica coletiva e viu na ONU um ator fundamental na luta pelo desenvolvimento. Além disso, refutou a ideia de que o desenvolvimento seria um tema secundário, meramente técnico e de tratamento exclusivamente bilateral. Sua defesa do conceito de segurança econômica coletiva buscava evidenciar o desenvolvimento como tema intrinsecamente multilateral. É importante mencionar, contudo, que o conceito de desenvolvimento empregado por Araújo Castro era menos amplo do que a acepção atual, referindo-se ao crescimento econômico por meio da industrialização e concebendo as desigualdades internas como reflexo da desigualdade global. Nesse contexto, Araújo Castro chegou a sugerir a criação de uma agência especializada da ONU voltada à promoção da industrialização[223], ou ainda, de um mecanismo multilateral de mobilização de capitais para os países então chamados "subdesenvolvidos". Em seu discurso de posse, ele também saudara os esforços de criação da Organização Internacional do Café (OIC) e a Carta de Punta del Este do Conselho Interamericano Econômico e Social[224], além de defender a revitalização da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC).

Por fim, quanto à descolonização, Araújo Castro adotou posição mais branda ou menos contundente: no contexto da política de "zigue-zague" de Sombra Saraiva, sua chancelaria adotou retórica de aberta condenação à colonização e de defesa da aceleração do processo de descolonização. Não criticou explicitamente, porém, a situação das colônias portuguesas e buscou preservar os laços amistosos com Portugal. Na prática, isso representou votos a favor, no âmbito do CSNU, em resoluções de condenação à situação da Rodésia, ao *apartheid* e ao colonialismo, mas adotando tom brando quanto à África do Sul e a Portugal.

c) Congelamento do poder mundial

O segundo "discurso" mais conhecido de Araújo Castro foi, em realidade, uma palestra direcionada aos alunos do Curso Superior de Guerra da ESG, proferida em Washington, em 1971. Na ocasião, Araújo Castro traça uma distinção entre "política externa" e "política internacional": para ele, a política externa envolveria a atuação do País em relação a outros países ou regiões, ao passo que a política internacional diria respeito ao posicionamento do País diante dos temas centrais da agenda internacional, como segurança, desarmamento, desenvolvimento e descolonização. Assim, embora existisse longa tradição brasileira de política externa – responsável pela consolidação do território do País e pela manutenção do *statu quo* brasileiro no Prata –, Araújo Castro argumentava que o Brasil deveria também engajar-se ativamente nas discussões e nas deliberações sobre os problemas globais, a exemplo da questão nuclear.

Considerando a ação externa brasileira como algo uno, Araújo Castro defende, em sua exposição, que política externa e política internacional poderiam se ajustar e se complementar mutuamente. Enfatizando aspectos como extensão territorial e diversidade cultural, o diplomata situava o Brasil em posição particularmente favorável ao que denominou de "irradiação diplomática": o desempenho de papel ativo nos processos de tomada de decisão a nível global. Para ele, o cenário posterior à Crise dos Mísseis, de 1962, tornara-se ainda mais complexo e nuançado, com EUA e União Soviética (URSS) entendendo-se tacitamente, sob o espírito da

---

[223] Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (UNIDO, na sigla em inglês), agência especializada da ONU, efetivamente criada em 1966, com sede em Viena. Para mais detalhes, ver seção específica no capítulo 6.
[224] Antecessor do atual Conselho Interamericano de Desenvolvimento Integral.

détente, e evitando confrontos diretos com o objetivo de perpetuar sua "superioridade internacional", isto é, manterem-se como superpotências, preservando seu *statu quo* na ordem bipolar. Crítico da *détente*, portanto, Castro caracterizava o entendimento entre URSS e EUA como "a paz dos fortes, feita às custas dos fracos".

Rememorando os conceitos de paz, desarmamento e desenvolvimento, Araújo Castro também reconhece já existir, naquele momento, um processo de desvalorização dos conceitos e ideais fundamentais da Carta da ONU, diante do recrudescimento da corrida armamentista. Para ele, o conceito de "congelamento do poder mundial" traduzia uma tendência nas relações internacionais da época, que já havia sido identificada pelo Brasil no âmbito da ONU e cuja manifestação mais evidente fora o TNP. Este teria representado o ponto mais alto do processo de construção da *détente*, que se fortaleceu no pós-Crise dos Mísseis. Segundo Araújo Castro, o TNP representara condição imposta pela URSS para a continuidade da *détente*, e seu real objetivo teria sido sustar o processo de nuclearização militar da Alemanha e do Japão. Como tal, o tratado buscou fortalecer o pilar da não proliferação em detrimento do pilar do desarmamento, promovendo, assim, o congelamento do *statu quo* do poder nuclear à época de sua assinatura: os Estados nuclearmente desarmados obrigar-se-iam de modo mais restrito à não proliferação, ao passo que os Estados nuclearmente armados não se obrigariam e assumiriam compromissos mais abstratos. Desse modo, o TNP, por institucionalizar a situação de desigualdade de poder, consistiria em tratado discriminatório, razão pela qual foi contestado por Araújo Castro, que, como representante do Brasil na ONU, influenciou a posição brasileira[225].

d) Atualidade do pensamento de Araújo Castro

No campo das relações internacionais, as reflexões de Araújo Castro acerca do papel do Brasil na política internacional, para além da defesa dos interesses nacionais, são, ainda hoje, bastante pertinentes. Isso decorre de alguns aspectos comuns entre o contexto no qual Castro produziu seu pensamento e o contexto atual. O primeiro deles diz respeito às transformações profundas na estrutura de poder global: se, nos anos 1960, vivia-se a bipolaridade EUA-URSS, vive-se, hoje, a emergência de uma multipolaridade encabeçada pela ascensão de Rússia e China, que sucede o breve momento unipolar estadunidense que caracterizou o pós-Guerra Fria. Refletir sobre o peso relativo do Brasil nesse novo cenário internacional de poder é essencial. Isso demanda pensar a responsabilidade de atuação multilateral que o País tem e deverá ter em diferentes temas, o maior exemplo sendo talvez o do meio ambiente – na qualidade de detentor de dois terços da Amazônia – e, consequentemente, o da mudança do clima.

A multiplicidade de regimes multilaterais é outro aspecto do cenário atual que constitui desdobramento da expansão do multilateralismo vivida nos anos 1960 e 1970. Não obstante esse fato, vive-se, concomitantemente, um processo de questionamento do multilateralismo e de fortalecimento de novos nacionalismos. Nesse sentido, como observado pelo diplomata João Vargas, as respostas concebidas por Araújo Castro aos problemas de sua época já não servem às questões atuais. Sua metodologia, porém, pode ser útil, ao propor que a diplomacia brasileira aborde o sistema internacional em termos de política de poder – chave analítica pertinente à contemporaneidade – e adote uma estratégia de inserção conjunta, via coalizões, que fortaleça sua posição (à semelhança das articulações dos países em desenvolvimento durante a Guerra Fria).

---

[225] O TNP foi aberto para assinaturas em 1968, mas o Brasil assinou-o somente em 1997 e ratificou-o em 1998, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e no contexto da renovação de credenciais do País no exterior.

VII. João Clemente Baena Soares

Nascido em Belém, em 1931, o embaixador João Clemente Baena Soares graduou-se em Direito pela Pontifícia Universidade Católica (PUC) do Rio de Janeiro. Baena Soares recebeu títulos de doutor *honoris causa* em diferentes universidades, na Universidade Federal do Pará, na Universidade do Quebec, no Canadá, e na Universidade Federal de Pelotas.

Seu ingresso no Serviço Exterior Brasileiro (SEB) deu-se em 1953. Fez estágio-prêmio após o Instituto Rio Branco (IRBr) tanto no Secretariado da Organização das Nações Unidas (ONU), em Nova York, como no da Organização dos Estados Americanos (OEA), em Washington. Durante a carreira, em Brasília, foi auxiliar da Divisão Cultural, chefe interino da Divisão da África, oficial de Gabinete do ministro de Estado, chefe de Gabinete do secretário-geral das Relações Exteriores (SERE), assessor especial adjunto na Presidência da República, chefe do Departamento de Organismos Internacionais e secretário de Assuntos Políticos e Econômicos da Área Internacional Multilateral. No exterior, foi terceiro-secretário nas embaixadas em Assunção e Lisboa, segundo-secretário na embaixada na Cidade da Guatemala, cônsul em Florença, primeiro-secretário na embaixada em Bruxelas e na missão junto à ONU, em Nova York, onde foi promovido a conselheiro. Entre 1979 e 1984, foi SERE, a posição hierarquicamente mais elevada da carreira. Em suas décadas como diplomata brasileiro, Baena Soares destacou-se na discussão de temas e na participação de missões sobre tecnologia nuclear, a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), pobreza, ecologia, a internacionalização da Amazônia, entre outros temas, e deu contribuições ao Direito Internacional, chegando a vaticinar a causa de um dos próximos conflitos mundiais: a escassez de água.

De 1984 a 1994, foi secretário-geral da OEA (SG-OEA), destacando-se como um dos brasileiros a assumir um dos cargos mais elevados em organizações internacionais. Defensor do multilateralismo e jurista de notório prestígio, Baena Soares foi responsável por avanços importantes na organização. Após sua chegada à função de SG-OEA, o diplomata brasileiro coordenou ações que culminaram com a aprovação do Protocolo de Cartagena, de 1985, o qual trazia uma série de emendas à Carta da OEA, com o objetivo de torná-la mais efetiva, com maior alcance político e mais preparada para enfrentar as crises de segurança e instabilidade no continente. Na crise do Panamá de 1989, Baena Soares foi enviado ao país centro-americano com a finalidade de promover um acordo nacional para uma transição pacífica de poder, ante as acusações de fraude eleitoral ao general Noriega.

No momento em que terminava a Guerra Fria, Baena Soares impulsionou a vertente de promoção e defesa da democracia. Em 1991, foi emitida o Compromisso de Santiago, a qual formaria, no mesmo ano, as bases para a Resolução 1080, sobre "Democracia Representativa", um dos embriões da Carta Democrática Interamericana, aprovada em 2001. Durante o mandato do diplomata e jurista brasileiro, fortaleceu-se a função de observação eleitoral da OEA e foram levados a cabo esforços para resolver crises na região. Ante as guerras civis da década de 1980 na América Central, foi criada uma Comissão Internacional de Apoio e Verificação. Ademais, foi criado um Fundo Interamericano de Assistência Prioritária ao Haiti. Durante a gestão de Baena Soares na OEA, Canadá, Belize e Guiana foram os últimos países da região a aderir à organização.

Após sua gestão na OEA, Baena Soares foi presidente da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), em 1995, e foi um dos fundadores, em 1998, do Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI), um dos principais centros de pensamento e reflexão sobre as relações internacionais do País. Em 1997, foi eleito para a Comissão de Direito Internacional (CDI) da ONU, tendo-a presidido em 1998 e tendo sido reeleito em 2001, concluindo seu segundo mandato

em 2006. Foi, também, membro e presidente do Comitê Jurídico Interamericano e um dos quinze membros do Painel de Alto Nível criado pelo secretário-geral da ONU (SGNU), Kofi Annan, para analisar as ameaças, os desafios e as mudanças no mundo após o dia 11 de setembro de 2001. Esse painel viria a produzir o relatório “Um Mundo Mais Seguro”, em 2004.

Teve três filhos com Gláucia de Lima Baena Soares, e todos mantêm vínculos com a carreira diplomática. A primogênita Cláudia é casada com o embaixador João Luiz Pereira Pinto e foi embaixatriz do Brasil na Guatemala e na Finlândia. Clemente é o atual embaixado do Brasil no Peru. Rodrigo é o atual embaixador na Rússia.

João Clemente Baena Soares morreu no dia 7 de junho de 2023, aos 92 anos.

VIII. José Augusto Lindgren Alves

a) Formação e trajetória inicial

José Augusto Lindgren Alves ingressou no Instituto Rio Branco (IRBr) em 1968. Foi conselheiro da Missão brasileira nas Nações Unidas (ONU) em Nova York entre 1985 e 1988. A partir de 1988, até 1997, participou como delegado nas reuniões da antiga Comissão – hoje Conselho – de Direitos Humanos da ONU em Genebra. No mesmo período, de 1988 a 1990, trabalhou na Embaixada brasileira em Caracas e depois na Namíbia, onde acompanhou a independência do país e abriu a Embaixada brasileira. De volta ao Brasil, no final de 1990, foi chefe da Divisão das Nações Unidas e, em 1995, convenceu o Ministério das Relações Exteriores a abrir um Departamento de Direitos Humanos e Assuntos Sociais, do qual foi o primeiro diretor-geral. Nesta qualidade, participou de todas as principais conferências da ONU nos anos 1990[226], com destaque especial na II Conferência Mundial sobre Direitos Humanos de 1993, em Viena, como coordenador da "força-tarefa" do Comitê de Redação que ajudou a negociar a Declaração e Programa de Ação de Viena.

b) Percurso na área de direitos humanos

Foi o condutor, no Itamaraty, da preparação dessas conferências e se esmerou na articulação com os demais órgãos governamentais brasileiros interessados, sem excluir os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público. Foi um dos principais responsáveis pela abertura à participação da sociedade civil brasileira. A ideia de interdependência de todos os direitos humanos – civis e políticos, de um lado, e econômicos, sociais e culturais, de outro – e a noção de legitimidade da preocupação internacional com a situação dos direitos humanos em qualquer país, princípios consagrados na Declaração e Programa de Ação de Viena, têm as digitais inconfundíveis de Lindgren.

Naquela época, vale lembrar, o Brasil dava passos adicionais para se inserir nos sistemas de direitos humanos. Um dos compromissos decorrentes da Conferência de Viena era lançar um Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH). Lindgren também teve papel nesse esforço, que consistiu em fazer a conexão entre as obrigações internacionais e a realidade interna, de modo a aproximar o País dos padrões adotados nos foros multilaterais. O diplomata colaborou ativamente para a formulação do I PNDH, lançado em maio de 1996. Em 1997, saiu do Brasil para ser cônsul-geral em São Francisco, de onde, em 2001, foi chamado pelo então chanceler Celso Lafer para retomar os trabalhos da Conferência Mundial de Durban, de 2001, contra a Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata. É importante ressaltar que a proposta original foi de Lindgren, encaminhada na Subcomissão de Prevenção e Proteção de Minorias[227], em 1994.

Lindgren Alves sempre disponibilizou seu tempo para integrar postos (não remunerados) em cargos eletivos e em órgãos de peritos da ONU. Com a experiência de membro da antiga Subcomissão de Prevenção da Discriminação e Proteção das Minoria da ONU (1994-1997), foi eleito e reeleito três vezes, a partir de 2002, como perito do Comitê para a Eliminação da

---

[226] Mormente: Viena, 1993, sobre direitos humanos; Cairo, 1994, sobre população; Copenhague, 1995, sobre desenvolvimento social; Pequim, 1995, sobre os direitos da mulher; Istambul, 1996, sobre assentamentos humanos.

[227] Subordinada à antiga Comissão e hoje Conselho dos Direitos Humanos.

Discriminação Racial (CERD)[228]. No CERD, deixou um legado duradouro e pautou os principais debates nesse campo.

Lindgren Alves se aposentou como embaixador em 2016, mas permaneceu como membro do CERD por mais dois anos. De dezembro de 2016 a fevereiro de 2018, foi secretário-executivo do Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do Mercado Comum do Sul (IPPDH-MERCOSUL)[229] e integrou o Comitê Assessor do Conselho de Direitos Humanos da ONU (CDH) de 2018 a 2021[230], após ser indicado por Temer.

O embaixador brasileiro assumiu o tema dos direitos humanos como uma bandeira dentro do Itamaraty. Entusiasta em relação à formação de novos quadros brasileiros que pensassem e mobilizassem as normas e instâncias internacionais de direitos humanos, Lindgren aceitava sempre convites para participar de seminários, simpósios e colóquios, contribuindo de modo ímpar com a síntese que realizava entre sua experiência diplomática e seu reluzente acúmulo intelectual. Ademais, algo nem sempre lembrado, Lindgren frequentemente aceitava de forma generosa ser entrevistado por pesquisadores e pesquisadoras de variados níveis, dos mais experientes aos jovens da iniciação científica, nutrindo-os com reflexões e inquietações de grande valia para as suas investigações sobre direitos humanos. A marca de Lindgren também está presente na disseminação do campo de estudos e pesquisas sobre direitos humanos internacionais no Brasil.

Além de cônsul em São Francisco e Barcelona, foi embaixador na Bulgária, na Hungria e na Bósnia e Herzegovina. Essa experiência nos Bálcãs ajudou-o a refletir sobre o tema das identidades e nacionalismos, ampliando seus horizontes sobre as motivações históricas e sociais para a discriminação e a xenofobia.

c) Obras e contribuições acadêmicas

Ele lecionou e deu cursos sobre direitos humanos nas Universidades de Berkeley, Stanford, São Francisco, Georgetown, Aristotelis (Thessaloniki), Barcelona e várias instituições acadêmicas no Brasil. Escreveu vários livros, entre eles: *Os Direitos Humanos Como Tema Global* (S. Paulo, Perspectiva, 2ª edición em 2003), *A Arquitetura Internacional dos Direitos Humanos* (S.Paulo, FTD, 1997), *Relaçoes Internacionais e Temas Sociais: a Década das Conferências* (Brasília, FUNAG, 2001), *Os Direitos Humanos na Pós-modernidade* (S. Paulo, Perspectiva, 2006) e *É Preciso Salvar os Direitos Humanos!* (S. Paulo, Perspectiva, 2018.), último publicado pelo autor, no qual alerta sobre a necessidade de recuperar-se a universalidade dos direitos humanos.

Sua crítica, sempre fundada em reflexões amadurecidas sobre as distorções dentro da área dos direitos humanos, chama atenção à tendência atual de chamar-se tudo "direitos humanos".

---

[228] Órgão formado por especialistas independentes encarregado de monitorar a implementação, pelos Estados Partes, de suas obrigações sob a Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, de 1965. Seus membros, chamados "peritos", são eleitos pelos Estados Partes entre candidatos apresentados pelos respectivos governos que o desejarem, para exercer as funções a título pessoal, sem, portanto, representá-los, com mandatos de quatro anos, renováveis. Não há remuneração, apenas diárias e passagens pagas pela ONU. Reúnem-se em sessões de três ou quatro semanas, normalmente duas vezes por ano, no Escritório da ONU em Genebra.

[229] O IPPDH é uma instância intergovernamental criada em 2009 por decisão do Conselho do Mercado Comum (CMC). Tem como funções principais a cooperação técnica, a investigação, a capacitação e o apoio à coordenação de políticas regionais de direitos humanos. Tem sede em Buenos Aires, Argentina.

[230] Estabelecido em 2007, o Comitê Assessor é órgão composto por 18 peritos independentes de diferentes regiões. Seu objetivo é prover consultoria especializada e fazer recomendações ao Conselho de Direitos Humanos da ONU. Em 11 de agosto, o governo brasileiro apresentou a candidatura do procurador da República Aldo de Campos Costa ao Comitê Assessor do Conselho de Direitos Humanos da ONU, para ocupar a vaga aberta após o falecimento do Embaixador José Augusto Lindgren Alves, que cumpriria mandato de 2022 a 2024.

Segundo o autor, houve um deslocamento do princípio universal dos direitos humanos para os particularismos das identidades. Em poucas palavras, Lindgren defende a ideia de que os direitos humanos ficaram mais confusos no momento em que se insistiu demais no direito das culturas, pois, quando se insiste demais neste, vai-se contra os direitos das pessoas. Hoje a situação predominante é tal que o ativismo dos direitos humanos parece dedicar-se exclusivamente aos direitos de minorias. Nesse sentido, no século XXI, o curso dos direitos humanos tem sido descendente, corroídos por fora, pelo neoliberalismo econômico, e amolecidos por dentro, por culturas que os violam ou modismos que os esvaziam.

José Augusto Lindgren Alves faleceu em 26 de maio de 2022, devido à COVID-19.

IX. Luiz Felipe Palmeira Lampreia

a) Carreira pré-chancelaria

Filho, neto e bisneto de diplomatas, Luiz Felipe Palmeira Lampreia (1941-2016) ingressou no Instituto Rio Branco (IRBr) em 1962, mesmo ano em que se formou em Sociologia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ)[231]. Em 1964, ainda como terceiro-secretário, foi auxiliar do chefe da Divisão de Política Comercial, Jayme Azevedo Rodrigues, na I Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, na sigla em inglês). Após o golpe militar, Lampreia pede remoção para outra divisão da área econômica, a área de produtos de base, para trabalhar especificamente com o café. Nas palavras do embaixador: "E aí foi muito interessante, porque era uma coisa bem mais concreta, bem mais real do que uma utopia de uma transformação do mundo".

Em novembro de 1965, haveria a II Conferência Interamericana Extraordinária, no Rio de Janeiro, e o então chefe do Departamento de Administração, Azeredo da Silveira, foi nomeado secretário-geral dessa conferência. Entre alguns membros da sua equipe, escolheu Lampreia. Após a conferência, Silveira chegou a convidá-lo para ir à Genebra, mas ele escolheu ficar no Brasil por motivos pessoais. Um tempo depois, em meados de 1966, abriram vagas para remoção. Ele era o terceiro da turma, mas os dois primeiros não queriam sair do Brasil. Sua ideia era ficar no Rio de Janeiro, mas acabou escolhendo ir a Nova York, na missão brasileira junto à Organização das Nações Unidas (ONU), agora como segundo-secretário.

Durante esse período em Nova York, passou dois meses em Nova Delhi na preparação para a II UNCTAD, voltando a trabalhar junto com Silveira, que o convidou novamente para trabalhar em Genebra. Dessa vez, Lampreia aceitou. Trabalhou na área econômica, sobretudo, nos convênios de produtos de base: os convênios do açúcar, do cacau e do café. Seu trabalho mais expressivo, entretanto, foi, sobretudo, na Comissão de Desarmamento, em meio à elaboração do Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP).

Em 1972, retorna ao Brasil. Nessa época, convidam-no para ser executivo de um banco de investimentos no Rio de Janeiro. Segundo Lampreia, "a perspectiva era muito tentadora, porque eu ia ganhar, sei lá, dez vezes mais (...)". Pediu licença no Itamaraty, mas pouco tempo depois o embaixador Ronaldo Costa, que era o chefe do Departamento Econômico, procurou-o para trabalhar novamente em Brasília. O Itamaraty tinha sido chamado pelo presidente da Petrobras, Ernesto Geisel, para dar apoio diplomático em negociações relativas ao petróleo, no contexto de choque internacional do preço dos produtos.

Em 1974, no governo Geisel, Lampreia torna-se assessor econômico do ministro Azeredo da Silveira. Já em 1975, é promovido a conselheiro e, em 1976, é nomeado secretário de imprensa e porta-voz do gabinete de Silveira. No início do governo Figueiredo, Silveira assume a embaixada brasileira em Washington, e Lampreia o segue, como assessor econômico.

Em 1983, é enviado ao Suriname como encarregado de negócios e nomeado embaixador alguns meses depois. Em 1985, volta ao Brasil para trabalhar com João Sayad, ministro do

---

[231] Em depoimento dado em 2008 e transcrito pelo CPDOC em 2010, Lampreia afirma que trancou o curso de Sociologia, pois, no ano de 1962, ocorreram dois concursos para o Itamaraty. Lampreia não tinha a idade mínima necessária para prestar o primeiro. O segundo, apelidado ironicamente de *Suddenly, last summer*, foi aquele em o diplomata passou, uma vez que já tinha a idade necessária. Nas palavras de Lampreia: "Mas de repente abriram um concurso extraordinário, então eu teria idade para me inscrever nesse concurso extraordinário no ano de 1962. (...) É, aí tranquei. O segundo semestre do ano de 1962 eu já praticamente não fiz na Católica." (CPDOC, 2010).

Planejamento durante o governo José Sarney. No entanto, no início de 1987, Sayad demite-se, devido a discordâncias com o Cruzado II, e Lampreia retorna ao Itamaraty.

Novamente no Ministério das Relações Exteriores, chefia o Departamento de Cooperação Técnica, criando a Agência Brasileira de Cooperação (ABC). Defendia que a ABC deveria ser um instrumento diplomático, o que significaria que deveria estar subordinada ao Itamaraty e não ao Ministério do Planejamento. Pouco tempo depois, em 1988, foi nomeado subsecretário para Assuntos Políticos, permanecendo no cargo até 1990, quando, já no governo Collor, substitui Alberto da Costa e Silva como embaixador em Lisboa.

No período entre 1992 e 1993, durante o governo Itamar, é convidado a ser secretário-geral das relações Exteriores (SERE) de Fernando Henrique Cardoso (FHC), à época ministro das Relações Exteriores. Com a ida de FHC para a Fazenda, Lampreia parte para Genebra, na qualidade de representante permanente junto às organizações internacionais na cidade suíça, quando passa a ser o negociador-chefe do Brasil na fase final da Rodada Uruguai do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT, na sigla em inglês).

b) Chancelaria

Com a posse de FHC como presidente, em 1995, é nomeado ministro das Relações Exteriores, cargo que exerce até janeiro de 2001, quando é sucedido por Celso Lafer. Objetividade e pragmatismo sempre foram marcas da atuação do embaixador. Quando ministro, não gostava de conversas muito demoradas. Costumava resolver tudo em menos de meia hora, enquanto ouvia cantos gregorianos em seu gabinete. O ministro Lampreia foi o principal executor de uma política externa que, buscando uma presença fortalecida do Brasil no cenário internacional, a partir da maior credibilidade resultante dos avanços empreendidos pelo País nas áreas política, econômica e social, priorizou a estabilidade econômica, fortaleceu a presença do Brasil globalmente.

Durante a sua chancelaria, Lampreia enfatizou alguns pontos específicos:

1) relançamento das parcerias-chave com países desenvolvidos e em desenvolvimento, como Alemanha, Angola, Argentina, Chile, China, Espanha, Estados Unidos (EUA), França, Índia, Itália, Japão, México, Portugal e Venezuela, além da ampliação de parcerias e exploração de novas conexões em regiões estratégicas, como Libano e Israel, no Oriente Médio, devido ao processo de paz; África do Sul, democratizada com o fim do *apartheid*; Malásia, na Ásia;
2) intensa diplomacia econômica regional e global, consolidando o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), expandindo suas fronteiras, com a associação do Chile e da Bolívia, e negociando acordos comerciais amplos, a exemplos das negociações com parceiros da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) e com outros arranjos regionais, a exemplo da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC, na sigla em inglês) e Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês); das negociações para a criação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA); das tratativas com a União Europeia (UE), via MERCOSUL, com vistas a estabelecer um acordo de livre comércio; e das negociações na Organização Mundial do Comércio (OMC) para resolução de pontos ainda inconclusos e eventualmente encaminhar novos temas ligados ao comércio internacional de bens e serviços;
3) abordagem de questões comerciais específicas, tanto bilateralmente quanto em fóruns multilaterais, como o MERCOSUL e a OMC;

4) participação ativa em foros político-diplomáticos multilaterais e regionais, como a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), a Conferência Ibero-Americana, o Grupo do Rio e o G15, promovendo a presença do Brasil em conferências importantes da década de 1990, como as sobre mulher, desenvolvimento social, drogas, habitação e desenvolvimento urbano);
5) apoio às exportações e à atração de investimentos, coordenando áreas como política comercial e defesa nacional, bem como à promoção de reformas estruturais de alcance internacional, como o desenvolvimento de legislação de propriedade intelectual;
6) fortalecimento das credenciais do Brasil em desarmamento e não proliferação, a exemplo da integração ao Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (MTCR, na sigla em inglês) e ao Grupo de Supridores Nucleares (NSG, na sigla em inglês) e da adesão ao TNP, além de uma intensa atividade para viabilizar o Tratado de Proscrição Completa de Testes Nucleares (CTBT, na sigla em inglês);
7) aprofundamento dos compromissos na seara dos direitos humanos, a exemplo da aceitação da jurisdição contenciosa da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CtIDH); e
8) ênfase na assistência aos cidadãos brasileiros no exterior por meio de missões diplomáticas e repartições consulares.

Além disso, durante toda a gestão Lampreia, o Brasil teve um papel proeminente na promoção da paz, segurança e democracia em várias regiões, com destaque para iniciativas no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), para a defesa da democracia no MERCOSUL e para o apoio a questões específicas, como esforços em favor da autonomia e independência do Timor-Leste e da pacificação de Angola. Junto aos demais países-garantes do protocolo do Rio de Janeiro, atuou na intermediação da guerra de fronteiras entre Peru e Equador, cujo resultado final considerou "um dos maiores dias da nossa história diplomática".

Uma das marcas da atuação de Lampreia foi a ampliação do diálogo com o Congresso Nacional e com governos estaduais e prefeituras, tendo sido a criação da Assessoria de Relações Federativas, no âmbito da estrutura do Itamaraty, expressão dessa diretriz. Lampreia também buscou envolver atores diversos da sociedade civil, promovendo diálogos inclusivos nos processos de negociação internacional. Ele também se empenhou na criação do Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI), para fomentar o debate sobre questões globais no Brasil. Seu livro "Diplomacia brasileira: palavras, contextos e razões" (1999) oferece uma visão abrangente da política externa entre 1995 e 1999. Ele deixou o cargo em 11 de janeiro de 2001 para se dedicar ao CEBRI.

De acordo com Lampreia, desde meados de 1999, ele sondava deixar o cargo de ministro, mas FHC insistia em sua permanência. Em depoimento dado em 2008 e transcrito pelo Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC), da Fundação Getúlio Vargas (FGV), em 2010, o diplomata afirma: "eu falei com ele [FHC] mais de uma vez, em momentos assim de maior cansaço e tudo e de dificuldades, falei com ele na ideia de sair, ele disse não, você não pode deixar, ainda tem muito o que fazer, não aceito que você queira se demitir. (...) Eu nunca tive, pessoalmente, eu nunca tive um gosto pelo poder, que é o que faz com que os políticos de um modo geral só saiam do poder se forem forçados pelos eleitores, não é. [riso] E eu achei que já tinha feito a minha parte e tudo. A minha ideia era ficar até cumprir sessenta anos. Era o meu projeto. E acabei saindo um pouco antes disso".

c) Obras e vida pós-chancelaria

Além de *Diplomacia brasileira: palavras, contextos e razões* (1999), Lampreia também escreveu *Brasil e os Ventos do Mundo* (2009) e *Aposta em Teerã: O acordo nuclear entre Brasil, Turquia e Irã* (2014), além de artigos e colunas variados.

Em *Brasil e os Ventos do Mundo*, Lampreia trata com detalhes a política brasileira de desarmamento nuclear. O depoimento do embaixador adquire valor ímpar, uma vez que participou de toda a trajetória de negociações sobre o TNP, desde jovem assessor da delegação brasileira em Genebra, no Comitê das Dezoito Nações sobre o Desarmamento (ENDC, na sigla em inglês), em 1968, quando o Brasil se recusou a assinar o TNP, por considerar que o acordo tratava desigualmente os Estados, protegendo os que já possuíam armamentos nucleares, até junho de 1997, quando, como chanceler do governo FHC, assinou o tratado. De acordo com Celso Lafer, Lampreia identificava a proliferação nuclear como o maior perigo do nosso tempo: "As memórias de Lampreia explicitam o seu modo de ser como diplomata, cabendo destacar, entre os traços do seu agir, a nitidez dos propósitos, a segurança no encaminhamento dos assuntos e a capacidade de hierarquizar o relevante na agenda internacional. Um bom exemplo dessa capacidade é o destaque que dá, na conclusiva avaliação do cenário contemporâneo, às mudanças climáticas como a questão central do nosso tempo e à proliferação nuclear como o maior perigo da atualidade. Em síntese, Lampreia não perde o rumo, pois não confunde o acidental com o importante e não se atrapalha com os ventos do mundo que, no correr da sua vida, sopraram em muitas direções. Por isso pôde ser, na condução do Itamaraty, um destacado e qualificado colaborador de FHC."

Lampreia sempre teve muita clareza sobre a relevância da política externa para o desenvolvimento brasileiro. Suas palavras no capítulo final de *Brasil e os Ventos do Mundo* elucidam a visão pragmática que tinha da política externa brasileira: "Não há razão para que a afirmação global do Brasil seja assinalada por uma postura antiamericana, como tem sido o caso no governo brasileiro em anos recentes. Não será com estridência ou ambiguidade que a voz do nosso País se fará mais relevante e influente. Não será tampouco com um protagonismo excitado que, frequentemente, é inútil ou beira o ridículo."

Em seu último livro, *Aposta em Teerã: O acordo nuclear entre Brasil, Turquia e Irã*, trata dos bastidores de uma das mais controversas atuações da diplomacia brasileira na era Lula. De acordo com o autor, a missão diplomática comandada por Celso Amorim estava fadada ao fracasso desde o início. Em sua visão, o Oriente Médio é um enigma político. Bilateralmente, o Brasil pouco teria a ganhar, pois os riscos são enormes, e a região está longe da influência brasileira. A atuação de Lampreia em temas nucleares, tanto na liderança no processo de adesão do Brasil ao TNP como em acordos com a Argentina, que evitaram uma possível corrida armamentista na região, fundamentam sua crítica à postura iraniana. Nesse sentido, ele critica a lógica de respaldar um país e um governo que se envolvem em jogos políticos arriscados, o que não se alinha aos interesses do Brasil.

Mesmo aposentado, Lampreia nunca parou de trabalhar. Mantinha um *blog* n'O Globo, escrevia artigos e participava de debates e entrevistas sobre política externa com frequência. Era crítico ao governo do Partido dos Trabalhadores (PT) e escreveu artigos contra a entrada da Venezuela no MERCOSUL. Não concordava com algumas medidas tomadas pelo seu sucessor, Celso Amorim, no Itamaraty, a exemplo do fim das negociações para a criação da ALCA.

Lampreia foi também professor associado de Relações Internacionais (RI) na Escola Superior de Propaganda e Marketing do Rio de Janeiro (ESPM-RJ) e presidente do Conselho de Relações Internacionais da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN). Além

disso, foi membro dos conselhos de várias empresas internacionais de consultoria em planejamento estratégico, como McLarty Associates e Oxford Analytica, empresas industriais, como Partex Oil and Gas, Souza Cruz e Coca-Cola, e do banco português Caixa Geral de Depósitos.

Faleceu em fevereiro de 2016, aos 74 anos.

X. Mário Gibson Alves Barboza

a) Período pré-chancelaria

Nascido em Olinda em 13 de março de 1918 e órfão de pai desde os doze anos, Mario Gibson Alves Barboza começou a trabalhar cedo para custear seus estudos, primeiro em Recife e depois no Rio de Janeiro. Formado pela Faculdade de Direito do Recife aos 19 anos, Gibson Barboza entrou para a carreira de diplomata por concurso em 1940.

Sua primeira viagem para fora do Brasil ocorreu em 1943, quando foi enviado para Houston como vice-cônsul durante a Segunda Guerra Mundial, tendo, no mesmo ano, assumido o cargo de terceiro-secretário na embaixada brasileira em Washington. Em sua autobiografia, intitulada Na diplomacia, o traço todo da vida, afirma que a experiência de seu primeiro posto lhe marcou por toda a vida. Foram seis anos servindo nos Estados Unidos (EUA), na fase de construção da paz após a guerra e das históricas conferências que construíram o sistema das Nações Unidas.

Presente na delegação brasileira que participou da criação da Organização das Nações Unidas (ONU), em São Francisco, em 1945, Gibson Barboza avalia que a representação do País, apesar da boa composição, não tinha um planejamento de atuação adequado nem uma postura combativa o suficiente. Havia, segundo ele, uma única aspiração: a de que o Brasil se tornasse membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). O Brasil, nesse contexto, seria o representante da América Latina no órgão executivo da ONU. Gibson Barboza, no entanto, reconhece que a causa, apesar de alinhada à coerência e à coesão do serviço exterior brasileiro, era extremamente difícil, pois recebia o apoio discreto dos EUA e, consequentemente, a decidida oposição da União Soviética (URSS). Foi nessa ocasião que o Brasil se opôs à instituição do veto, apesar da forte pressão que sofreu dos EUA. Depois, rendeu-se, como todos os demais, sendo esta a primeira frustração de Gibson Barboza, associada à percepção de que não era a paz que estava sendo construída em São Francisco. Vivia-se o início da Guerra Fria, que, para o diplomata, se iniciara antes do famoso discurso de Churchill sobre a "cortina de ferro", com divergências marcantes entre EUA e URSS, sobretudo em relação à admissão da Polônia e da Argentina na nova organização[232].

Em dezembro de 1945, Gibson Barboza foi promovido a segundo-secretário, permanecendo em Washington até 1949. Removido para a Secretaria de Estado, no Rio de Janeiro, Gibson Barboza foi convidado por intermédio de Odette de Carvalho e Souza a servir como oficial de gabinete do ministro de Estado, que, na época, era Raul Fernandes – o qual, de acordo com Gibson, lhe trataria como filho e seria determinante em sua carreira de diplomata.

De volta ao Brasil em 1950, foi promovido a primeiro-secretário, assumindo este cargo, a partir de 1952, na representação brasileira em Bruxelas, onde permaneceu até 1954, quando Raul Fernandes o convocou para ser seu chefe de gabinete, no governo Café Filho. Gibson Barboza estava como encarregado de negócios por ocasião do suicídio de Vargas. Já ministro de segunda

---

[232] "Os EUA opunham-se não propriamente à aceitação da Polônia, mas sim ao recém-instalado governo polonês, títere da URSS [...]. Em contrapartida – e com o objetivo de criar um impasse –, opunha-se Molotov à admissão da Argentina, patrocinada pelos EUA, argumentando que esta havia tomado o partido do Eixo na guerra e que Buenos Aires se convertera, durante o conflito, em verdadeiro ninho da espionagem alemã, responsável principalmente pela maior parte dos torpedeamentos no Atlântico Sul. Na realidade, o que buscava a URSS era jogar a admissão da Polônia contra a da Argentina." (BARBOZA, 1992). Posteriormente, ambas seriam aceitas por meio da interferência belga.

classe[233], até 1959 foi ministro-conselheiro em Buenos Aires. Foi durante esse período que Gibson Barboza pôde contribuir para o sucesso da Operação Pan-Americana (OPA), que dependia do apoio dado pela Argentina. Por esse motivo, Juscelino Kubitschek (JK) buscou manter um contato prévio com Arturo Frondizi, por meio da chancelaria brasileira, de modo a obter seu apoio formal à proposta brasileira quando fosse oficialmente lançada. Esse contato prévio ocorreu às vésperas do lançamento, quando JK enviou Gibson Barboza à Argentina. Barboza entregou ao presidente argentino o discurso de lançamento da OPA, que seria proferido por JK, o qual vinha acompanhado por uma carta que continha a solicitação de apoio. Frondizi, segundo Barboza, elogiou tanto a iniciativa quanto o discurso, sem formular qualquer restrição.

No ano seguinte, Gibson Barboza foi designado ministro-conselheiro da representação brasileira permanente junto à ONU. Durante o governo de Jânio Quadros, seria chefe de gabinete do ministro das Relações Exteriores, Afonso Arinos de Mello Franco, quando houve a execução da Política Externa Independente (PEI), razão pela qual, já na chancelaria, Barboza resgataria muitos de seus princípios. Promovido a ministro de primeira classe em setembro de 1961, no ano seguinte foi embaixador na Áustria.

Designado em dezembro de 1966 para a embaixada brasileira no Paraguai, lá permaneceu até 1967. Nesse período, o diplomata teve seu primeiro contato com a "questão das hidrelétricas". De acordo com Barboza em sua autobiografia, "o Brasil encontrava-se à beira de uma guerra com o Paraguai, ou melhor, o Paraguai estava à beira de uma guerra com o Brasil, por um litígio de fronteira". Era um momento delicado nas relações entre Brasil e Paraguai, e qualquer erro poderia prejudicar a carreira de Barboza. Segundo Ricupero, "já na cerimônia de entrega de credenciais, quando Stroessner tentou reabrir a questão a fim de arrancar maiores concessões, (...) ameaçou interromper a cerimônia e retornar ao Brasil. Com esse e outros gestos mostrou-se capaz de acompanhar a evolução do problema".

A Ata das Cataratas (ou Ata do Iguaçu), assinada pelos chanceleres Juracy Magalhães e Sapena Pastor, em Foz do Iguaçu, em junho de 1966, suscitou o conceito fundamental e conciliador de que os dois governos agiriam "de comum acordo ao estudo e levantamento das possibilidades econômicas, em particular os recursos hídricos pertencentes em condomínio aos dois países". Porém, não havia sido decidida a linha exata da fronteira seca, em direção a oeste, a partir do Salto Grande das Sete Quedas.

Gibson informou-se com autoridades em Brasília e Assunção, assumindo uma posição nítida em defesa da construção de uma hidrelétrica binacional, opinião que estava longe de ser unânime. Muitos preferiam uma outra barragem, mais a montante, bem menor, mas em território totalmente brasileiro. Gibson defendia a construção da represa, primeiramente pelas necessidades de energia do Brasil e, depois, porque seu reservatório inundaria um trecho dos limites onde havia uma dúvida de interpretação, que era um constante foco de conflitos.

Como a opinião pública radicalizou-se na defesa da posição de seus respectivos países, o encaminhamento do problema territorial tornou-se crítico. Barboza buscou, então, criar uma solução que gerasse benefícios convergentes para as duas sociedades. Buscou, com isso, criar uma solução alinhada ao espírito da Ata das Cataratas: propôs um condomínio sobre os recursos

---

[233] O cargo de conselheiro na carreira diplomática foi criado apenas em 1970, a partir da reforma promovida pelo governo Médici. Dessa forma, Barboza não foi promovido a conselheiro para que se tornasse ministro de segunda classe. De acordo com sua autobiografia, além da mudança de posição do Itamaraty, que passou do Rio de Janeiro para Brasília, "No que se refere à carreira diplomática propriamente dita, os principais pontos da reforma foram a criação do cargo de conselheiro, até então apenas título honorífico, a diminuição dos limites de idade para a aposentadoria compulsória, a proibição de promoção para diplomatas agregados por estarem servindo em outros órgãos da administração [...]."

hídricos, com a construção de uma hidrelétrica a cerca de 50 km a jusante da quinta queda, na altura de Porto Mendes, conforme planos da Eletrobras. Porém, não havia um estudo de viabilidade sobre esse projeto. Com isso, Barboza percebeu que "o território em litígio forçosamente seria coberto pelas águas da represa, eliminando-se, assim, o objeto mesmo da discussão". Gibson Barboza, então, abriu o canal de negociação com os paraguaios, antes mesmo de comunicar o então ministro Juracy Magalhães – ou seja, agiu, inicialmente, sem instruções. Este, posteriormente, apoiou a ideia, recomendando-lhe que enviasse a minuta da nota para estudo. Com isso, respaldado pelo chanceler, Barboza conduziu o processo negociador tradicional.

Gibson contribui decisivamente como embaixador e posteriormente como secretário-geral, para a posição final do governo brasileiro. Com a Ata das Cataratas, o Paraguai reconhecia a propriedade brasileira sobre as Sete Quedas. Em compensação, ficava definido que os dois países poderiam aproveitar igualitariamente os recursos hídricos do rio Paraná para geração de energia. Foi o principal passo para a criação da Itaipu Binacional.

De 1968 a 1969, Mário Gibson Barboza exerceu a função de secretário-geral de Política Exterior do Itamaraty.

b) Chancelaria (1969-1974) e legado

Em 1969, Mário Gibson Barbosa foi nomeado ministro das Relações Exteriores pelo presidente Médici e ficou à frente do Itamaraty até o final do governo, em 1974. Duas políticas administrativas se destacaram durante sua gestão: a mudança do ministério para Brasília e a ampliação de postos diplomáticos e consulares, movimento que teria impulso ainda maior na administração seguinte. É, portanto, um momento de conquista de maior autonomia pelo Itamaraty, que dá a oportunidade de se restabelecer alguns dos princípios que nortearam a PEI.

Com Barboza, foi produzido um novo sentido de desenvolvimento para o Brasil. Embora o modelo de desenvolvimento econômico dirigido pelo Estado não fosse novidade, esse novo sentido está relacionado à imagem e à pujança de um país com alto crescimento econômico, questionador das políticas internacionais que atrasavam a sua projeção e reivindicador de mudanças estruturais neste mesmo cenário.

Chamada de "Diplomacia do Interesse Nacional"[234], a linha de ação ambicionada por Barboza rejeita os alinhamentos automáticos e renuncia ao multilateralismo reivindicatório do Movimento dos Países Não Alinhados (MNA). O desenvolvimento, nessa concepção, seria o grande objetivo da política externa brasileira, e a diplomacia, nesse sentido, seu principal braço de ação. Apesar dos discursos em apoio a reivindicações do Terceiro Mundo, a intenção brasileira era criticar o congelamento de poder mundial, que impede a inserção dos países de industrialização recente na ordem capitalista desenvolvida. Há, portanto, o reconhecimento da posição intermediária do Brasil, percebido como potência média, ideia ainda reforçada pelas crescentes transformações econômicas decorrentes do Milagre Econômico.

Essa linha de ação também priorizou o bilateralismo nas relações exteriores do País e retomou o pragmatismo na política externa, que conheceria seu auge no governo Geisel. Assim, a prioridade é dada para os acordos bilaterais. Apenas problemas que não são resolvidos nessa esfera são levados a foros multilaterais. Essa estratégia amplia uma ação gradualista, mas sem a renúncia da defesa do acesso às tecnologias, do multilateralismo e do desenvolvimento o que, por natureza, gerava certa medida de conflito com os EUA.

---

[234] Para mais detalhes a respeito, ver a seção sobre o governo Médici no tópico anterior.

A defesa do mar territorial de 200 milhas foi um dos pontos de divergência entre Brasil e EUA. O argumento brasileiro para a expansão do mar territorial foi a necessidade de proteger as atividades econômicas dessa área, sobretudo no setor da pesca, além da conveniência de se uniformizar a extensão do mar territorial brasileiro com a de vários países latino-americanos, sobretudo Argentina e Uruguai. Segundo Barboza, não se tratava de ser "contra os EUA, mas simplesmente a favor do Brasil." A posição brasileira de recusa à assinatura do Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP), feita na gestão anterior, também manteve as relações entre Brasil e EUA mais tensas.

Apesar de manter os EUA como parceiro prioritário e evitar atritos com esse país, a Diplomacia do Interesse Nacional buscava novos parceiros. Como o foco da diplomacia nesse período foi a abertura de novos mercados, assim como aproximar o Brasil de países possuidores de tecnologia e insumos importantes para o desenvolvimento industrial brasileiro, foi feita uma política externa mais universalista. Houve o estabelecimento ou o fortalecimento do relacionamento com alguns parceiros, como países da América Central, o Japão, a República Federal da Alemanha (RFA), a Comunidade Econômica Europeia (CEE), países socialistas e países da África Ocidental.

Em relação à América Latina, o objetivo da política exterior brasileira é o de estabelecer relações comerciais e técnicas, como o financiamento de comércio e empréstimos, mesmo com a desconfiança dos vizinhos à emergência de um suposto "subimperialismo brasileiro". Para tanto, Gibson Barboza busca exaltar as proximidades culturais e étnicas entre os povos da América Latina. O chanceler Barboza deu especial atenção para a América Central, sendo o primeiro ministro das Relações Exteriores brasileiro que visitou Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicarágua e Costa Rica, em julho de 1971. Também foram desenvolvidos projetos para as bacias da Lagoa Mirim e do rio Jaguarão, com o Uruguai, e estudos para uma binacional do carvão em 1973 com a Colômbia, além de ter sido firmada a Ata de Cooperação com a Bolívia, também em 1973.

Gibson Barboza voltou a ter papel importante na "questão das hidrelétricas", desta vez não apenas com o Paraguai, mas também com a Argentina, como chanceler. A solução de Sete Quedas em 1966, com a previsão de criação da futura usina de Itaipu, havia azedado a relação com os argentinos, que alegavam que teriam uma série de prejuízos com o represamento do rio Paraná. Durante a Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) de 1972, Gibson Barboza e Eduardo McLoughlin realizaram encontro bilateral que viabilizou um acordo: o Brasil informaria – não consultaria – previamente a Argentina sobre o projeto de usina binacional. O "Acordo Nova York" será criticado, nos anos seguintes, por Héctor Cámpora e pelo próprio Perón. No mesmo ano, durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), em Estocolmo, a delegação brasileira conseguiu barrar a sugestão argentina de adicionar uma referência à necessidade de consultas prévias.

A "questão das hidrelétricas" é resolvida com o Paraguai com a negociação e assinatura do Tratado de Itaipu, em 1973. Por mérito, é considerado como o "pai de Itaipu". De acordo com Ricupero, "em termos de realizações concretas, a solução diplomática de Itaipu constituiu a mais importante contribuição diplomática da era Médici e uma das mais relevantes de toda a história da diplomacia brasileira. (...) O único aspecto a lamentar é que não se haja podido ou querido associar a Argentina a um desígnio que, se fosse trilateral, teria sido mais perfeito". O papel de Mario Gibson Barboza na condução da "diplomacia das cataratas" pode ser sintetizado pelas suas próprias palavras: "Itaipu foi, para mim, uma negociação diplomática completa, o sonho de um profissional. Comecei-a como embaixador em Assunção e, tendo o consórcio internacional levado

cerca de dois anos para concluir o estudo de viabilidade, recebi-o das mãos do ministro das Minas e Energia, Dias Leite, e do presidente da Eletrobras, Mário Behring, já como ministro das Relações Exteriores. Daí em diante, coube-me a árdua e delicada negociação, com o Paraguai, do tratado e seus anexos, enfrentando enormes dificuldades, graves tropeços e a oposição acirrada levantada pela Argentina. Finalmente, em 20 de abril de 1973, assinei o Tratado de Itaipu com o ministro das Relações Exteriores do Paraguai, Raúl Sapena Pastor, em Brasília, na presença dos dois presidentes".

Ainda no seu período como chanceler, houve aproximação brasileira dos países africanos, que era um dos grandes objetivos da política externa orientada pelo chanceler, com a realização, em 1972, de uma viagem a nove países do continente. Esse movimento de aproximação, segundo Barboza, expunha duas vertentes de política externa: uma terceiro-mundista (Gibson e Itamaraty) e outra primeiro-mundista (Delfim).

A proposta de Delfim Neto era de que Gibson Barboza entrasse no continente africano a partir das "províncias ultramarinas portuguesas", contando com as facilidades proporcionadas pelo governo português nos entrepostos de Angola e Moçambique. Qualquer tentativa diferente desta, de acordo com as palavras de Delfim, poderia estar fadada ao fracasso.

Já Barboza procurava separar o "Portugal metropolitano", com que se tencionava o desenvolvimento de relações bilaterais, intercâmbios culturais e comerciais, do "Portugal colonialista", de que o Brasil deveria se distanciar e até mesmo negar o seu apoio à tese das "províncias ultramarinas". O chanceler recebeu apoio do presidente Médici, defendendo que a aproximação com a África Atlântica deveria fazer parte dos esforços brasileiros, pois, para além do grande contingente populacional que veio daquela região, há também o peso do continente nos organismos internacionais, já que ele agrupa o maior número de Estados. Para o ministro, essa aproximação deveria dar-se primeiramente em países com maior importância econômica para o Brasil, quer por seu relevo político, como Côte d'Ivoire, Nigéria e Gana, quer por sua presença cultural em toda a África, como Senegal, quer pela relevância dos laços demográficos com o Brasil, como Togo e Daomé. Os objetivos da nova política para com a África eram revigorar a presença brasileira na área, estimular a criação de correntes de comércio, além de novos modelos de cooperação cultural e assistência técnica.

Além disso, segundo Barboza, o colonialismo português seria anacrônico. A independência das colônias portuguesas logo seria uma realidade incontornável. Isso não significou, no entanto, o afastamento de Portugal, havendo comemorações do sesquicentenário da Independência do Brasil, com o translado dos restos mortais de D. Pedro I de Lisboa para o monumento do Ipiranga, em São Paulo, a troca de visitas presidenciais, os encontros anuais entre o ministro das Relações Exteriores do Brasil e o dos Negócios Estrangeiros de Portugal e acordos e convênios diversos.

Houve, também, aproximação com os países árabes na chancelaria de Mario Gibson Barboza, a partir da criação do Grupo da Comissão de Coordenação do Comércio com os Países Árabes (COARABE). Antes da década de 1970, as relações com o mundo árabe eram episódicas, mas a partir do governo Médici e da crise energética, essa relação começa a se estreitar, de modo a garantir o fornecimento de petróleo para o Brasil. É criada uma embaixada brasileira em Trípoli, na Líbia, e são estabelecidas relações diplomáticas com a Arábia Saudita. Nesse momento, portanto, o Brasil aproximou-se mais da Liga dos Estados Árabes (LEA), durante a segunda visita de Barboza à África – foi ao Egito, ao Quênia e, no Oriente Médio, a Israel. Foi uma decisão estratégica e necessária para garantir o acesso dos produtos brasileiros aos mercados dos países árabes e a compra de hidrocarbonetos após o primeiro Choque do Petróleo, em 1973. A partir de então, o Brasil assume nova retórica com relação à questão israelo-palestina, bem mais nacionalista

e pragmática. Também naquele momento interessava ao Brasil o apoio dos países árabes e de maioria muçulmana nas discussões sobre a “Questão das Hidrelétricas”, na ONU. Esses países viriam também a tornar-se mercados importantes para a indústria armamentista e bélica brasileira. O monitoramento da Guerra do Yom Kippur, em 1973, e a defesa das fronteiras pré-1967 conforme a Resolução 242 do CSNU e da retirada de Israel das áreas ocupadas na Guerra dos Seis Dias também são destaques nesse sentido.

O desafio de lidar com os sequestros de diplomatas também foi destaque na gestão Gibson Barboza. Anteriormente, como secretário-geral do Itamaraty, o diplomata teve ainda influência decisiva na solução pacífica do sequestro do embaixador americano Charles Burke Elbrick por revolucionários brasileiros. Sua participação também foi decisiva para o desfecho exitoso no caso do sequestro de cônsul brasileiro no Uruguai. Como ministro na época, não só conduziu o caso habilmente do ponto de vista político e diplomático, como também na arrecadação de US$ 1 milhão, destinado ao pagamento do resgate exigido pelos Tupamaros pela liberdade do cônsul brasileiro em Montevidéu, Aloysio Dias Gomide, que tinha sido sequestrado por este grupo, em 31 de julho de 1970. O governo brasileiro (Garrastazu Médici) e o governo uruguaio (Pacheco Areco) recusaram-se a negociar com os guerrilheiros, e a solução encontrada por Barboza foi “extra-oficial”. O valor do resgate foi negociado e alcançado, aparentemente, por meio de uma ampla campanha de arrecadação de recursos no Brasil, capitaneada pela esposa de Gomide e desenvolvida junto ao povo. O famoso apresentador de TV Chacrinha – amigo de juventude de Gibson Barboza –, teve papel decisivo na criação do clima de “comoção popular” necessário, como também na arrecadação do valor de resgate.

Na esfera multilateral, Barboza abriu os debates da AGNU por quatro anos consecutivos e chefiou as delegações brasileiras no primeiro e terceiro períodos extraordinários de sessões da Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA). Em 1972, chefiou a delegação brasileira à V Reunião de Chanceleres dos Países da Bacia do Prata, em Punta del Este. Após deixar o ministério em 1974, assumiu as embaixadas de Atenas (1974-1977), de Roma (1977-1982) e de Londres (1982-1987), concluindo sua carreira diplomática em 1988.

Ao deixar o Itamaraty em 1974, Mário Gibson Barboza pleiteou o cargo de governador de Pernambuco (que, na época, era preenchido por indicação), mas sofreu forte resistência não só dos próprios políticos de Pernambuco, que alegavam que o diplomata estava ausente do estado há muitos anos e que, assim, desconhecia a realidade local, como também dos próprios militares, que o consideravam como de esquerda. Na época, Gibson perdeu a indicação para Eraldo Gueiros.

Em 1989, já aposentado do Itamaraty, assumiu a presidência da Companhia de Hotéis Palace, proprietária do Copacabana Palace. Foi patrono da cadeira de número 50 da já extinta Associação Brasileira de Diplomatas (ABD). Com sua autobiografia, Na Diplomacia, o traço todo da vida, disputou a vaga de imortal na Academia Brasileira de Letras (ABL) deixada por Roberto Campos, mas, antevendo uma derrota para Paulo Coelho, retirou seu nome do pleito.

Mário Gibson Barboza faleceu aos 89 anos no dia 26 de novembro de 2007, no Hospital Samaritano do Rio de Janeiro, em Botafogo, onde permaneceu internado por uma semana com falência múltipla dos órgãos.

XI. Paulo Tarso Flecha de Lima

a) Formação e percurso na área de comércio internacional

Paulo Tarso Flecha de Lima nasceu em Belo Horizonte no dia 8 de julho de 1933. Formou-se em ciências jurídicas e sociais pela Universidade do Brasil e entrou para a carreira diplomática em 1955. Foi nomeado cônsul de terceira classe e, após o curso de aperfeiçoamento de diplomatas do Instituto Rio Branco (IRBr), foi para a assessoria do presidente Juscelino Kubitschek. Assessorou Gibson Barboza em assuntos comerciais, no início da década de 1970, quando, diante da recessão global pós-Choque do Petróleo, os países avançados passaram a desenvolver políticas agressivas de promoção de exportações e de abertura de mercados.

Esse contexto exigia do Brasil maior planejamento dos esforços de abertura de mercados, maior institucionalidade e, sobretudo, caráter estratégico àquelas iniciativas. Flecha de Lima encontrou solução na fórmula institucional do Departamento de Promoção Comercial (DPR), que passou a administrar o Sistema de Promoção Comercial, que contava com áreas de produção de inteligência e de operações de promoção comercial. Encarregado do comércio internacional de 1971 a 1984, Flecha de Lima dedicou-se a remodelar, modernizar e expandir os serviços de apoio a essa atividade, sendo nomeado subsecretário-geral para Assuntos Econômicos e Comerciais do Itamaraty, em 1984.

b) Atuação na Secretaria-Geral de Relações Exteriores e no processo de Redemocratização

Em 1985, Flecha de Lima assessorou a coordenação da viagem ao exterior do presidente eleito Tancredo Neves e tornou-se secretário-geral das Relações Exteriores do governo Sarney. Afirmou autonomia de ação superior ao usual para o cargo durante as chancelarias de Olavo Setúbal e Abreu Sodré, ambos de fora da carreira de diplomata.

Foi figura central na questão dos contenciosos com os Estados Unidos (EUA) sobre as patentes de fármacos e a Lei de Informática. Os EUA passaram a exercer pressão sobre o Brasil, nos planos bilateral e multilateral, com ameaça de sanções (em 7 de setembro de 1985, 1987 e 1988) em paralelo à denúncia de nossa legislação frente ao Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT). Tais pressões objetivavam uma mudança de postura da diplomacia pátria no organismo: defendíamos, como parte do G77, a conclusão dos temas em aberto (subsídios agrícolas, têxteis, picos tarifários e escalada tarifária), enquanto os países desenvolvidos pressionavam pela inclusão dos "novos temas" (serviços, proteção à propriedade intelectual, liberalização de investimentos). As relações Brasil-EUA eram também marcadas pela questão da dívida, com escasso auxílio do governo Reagan – viagem de Tancredo aos EUA foi infrutífera, e o Plano Baker era insuficiente. Flecha de Lima criticou os EUA quanto à sua postura conflitiva em um período de reconstrução da democracia brasileira, mas esteve à frente das negociações que culminaram na resolução dos dois contenciosos, já no governo Collor.

Coordenou o reatamento das relações diplomáticas com Cuba, em 1986, assim como a adesão do Brasil aos dois pactos internacionais de direitos humanos de 1966, ao Pacto de San José da Costa Rica e às convenções contra a tortura da Organização das Nações Unidas (ONU) e da Organização dos Estados Americanos (OEA). Sob sua gestão, foi criada a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS,1986) e o Brasil retornou ao Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU, 1988-1989), após cerca de vinte desde a sua última participação.

Procedeu a uma reforma da carreira, com ampla consulta aos diplomatas, e defendeu que o Itamaraty tivesse um capítulo na Constituição Federal de 1988, como as Forças Armadas. Também durante sua gestão, foi criado o Instituto de Pesquisas em Relações Internacionais (IPRI).

c) Atuação em Londres e a evacuação do Iraque

Em 1990, foi nomeado embaixador em Londres. Em agosto de 1990, Flecha de Lima, em férias, foi chamado a conduzir negociações para a libertação de mais de 400 brasileiros residentes no Iraque, pois havia a ameaça de que fossem utilizados como escudos humanos para impedir um ataque dos EUA durante a Guerra do Golfo. Flecha de Lima foi escolhido por ter contatos com autoridades iraquianas e de outros países árabes, dada sua atuação como chefe do DPR, durante o chamado "desempenho criativo" no Oriente Médio: aquisição de petróleo em troca de armamentos, serviços de engenharia e outros produtos, como o emblemático lote de VW Passat vendido ao Iraque. Flecha de Lima contou com a ajuda de Yasser Arafat e do rei Hussein, da Jordânia, que intercederam junto a Saddam Hussein, e os vistos para os brasileiros começaram a ser emitidos.

O presidente Collor, então, criticou publicamente o ditador, ao lado do presidente Bush, e Itamar Franco, como presidente interino e seguindo conselhos do Serviço Nacional de Informação (SNI), ordenou que Flecha de Lima providenciasse o embarque dos reféns que já tinham visto de saída. Como o embaixador queria embarcar ao Brasil todo o grupo de uma só vez e sabia que perderia o poder de pressão se assim não procedesse, recusou. Pediu, então, que o ministro das Relações Exteriores, Francisco Rezek, enviasse carta afirmando que as palavras de Collor haviam sido tiradas de contexto, ao que não foi atendido. Conseguiu, contudo, convencer Nezar Hamdoum, homem-forte do ministério das relações exteriores iraquiano, que o Brasil era um país amigo. No fim, Flecha de Lima conseguiu trazer de volta os brasileiros retidos no Iraque no primeiro contingente de estrangeiros liberados.

Em 1991, foi designado para acompanhar o príncipe Charles e *lady* Diana – de quem sua esposa Lúcia se tornou grande amiga –, durante a primeira visita do casal ao Brasil.

d) Atuação em Washington e disputas comerciais

Deixou a embaixada em Londres em 1993, para assumir a embaixada em Washington. Em 1994, liderou a participação do Brasil na I Cúpula das Américas, em Miami, na qual foi introduzida o tema da criação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Flecha de Lima procurou ressaltar a "convergência estrutural" entre os dois países, baseada no livre mercado e no respeito aos direitos humanos e à democracia.

O relacionamento bilateral no período enfrentou percalços, sendo o principal a pressão dos EUA para a aprovação de uma Lei de Propriedade Industrial pelo Congresso brasileiro e o protecionismo dos EUA em setores como o agropecuário e siderúrgico. Flecha de Lima, entretanto, conseguiu evitar a adoção de sanções comerciais contra o Brasil durante todo o período.

e) Atuação em Roma e aposentadoria

Deixou a embaixada em Washington em 1999, assumindo em seguida a de Roma, onde chefiou, cumulativamente, a embaixada na Albânia. Este foi seu último posto como diplomata.

Flecha de Lima foi também profundo conhecedor das artes, ocupando cadeira na Academia Mineira de Letras e impulsionando a divulgação da cultura brasileira no mundo. Seu cuidado com

o patrimônio histórico e cultural foi fundamental para a restauração do Palácio Pamphilj, sede da embaixada em Roma, onde permaneceu até o fim de 2001.

Fecha de Lima faleceu em 12 de julho de 2021, aos 88 anos. Como homenagem, o novo sistema eletrônico da rede de setores de promoção comercial do Itamaraty foi chamado TARSO, e a escola de negócios internacionais da Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (ApexBrasil) recebeu o nome de Instituto Embaixador Paulo Tarso Flecha de Lima.

XII. Ramiro Elysio Saraiva Guerreiro

a) Trajetória

Ramiro Elísio Saraiva Guerreiro (1918-2011) foi diplomata de carreira e ocupou os cargos de secretário-geral do Itamaraty (1974-1978) e de ministro das Relações Exteriores (1979-1985), além de ter sido embaixador em Paris (1979) e Roma (1985-1987). Formou-se em Direito pela Universidade do Brasil (atual Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ). Concluiu o Instiuto Rio Branco (IRBr) em 1945.

Como terceiro-secretário, serviu na representação brasileira perante a Organização das Nações Unidas (ONU) em Nova York (1946). Em 1947 e 1948, integrou a delegação do Brasil às II e III sessões da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU). Foi promovido a segundo-secretário em 1949. Em 1950, representou o Brasil no Comitê sobre Apatridia e Problemas Conexos, sendo relator, e foi designado para a embaixada brasileira em La Paz. Retornou ao Brasil em 1952, na função de auxiliar do chefe do Departamento de Administração do Itamaraty. Em 1953, tornou-se oficial de gabinete do ministro das Relações Exteriores e foi removido para trabalhar, ainda como segundo-secretário, na embaixada brasileira em Madri. Em 1956, deixou o posto em Madri, teve breve passagem por Genebra, participou como conselheiro técnico da delegação do Brasil a sessões do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) e passou a integrar a embaixada do Brasil em Washington.

Em 1958, foi promovido a primeiro-secretário. Em 1960, integrou a delegação brasileira às V e VI Reuniões de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores dos Estados Americanos, em San Jose da Costa Rica. Em 1961, participou do primeiro período de sessões das partes contratantes do Tratado de Montevidéu, relativo à Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), integrou, como delegado-suplente, a delegação brasileira para a AGNU e foi promovido a ministro de segunda classe. Em 1962, assumiu brevemente a chefia da Divisão da América Setentrional. Entre 1962 e 1963, ocupou a chefia da Divisão de Nações Unidas, tendo participado novamente da AGNU, e, em seguida, retornou à Espanha como ministro-conselheiro da embaixada brasileira em Madri, na função de encarregado de negócios. Em 1966, foi removido para a embaixada em Montevidéu, também como encarregado de negócios, e participou da reunião do Conselho de Ministros das Relações Exteriores da ALALC. Em 1967, participou da AGNU, inclusive Sessão Especial de Emergência que discutiu a Guerra dos Seis Dias.

Em 1968, foi promovido a ministro de primeira classe e chefiou a delegação do Brasil à III Sessão do Comitê *Ad Hoc* das Nações Unidas sobre o Fundo do Mar, reunido no Rio de Janeiro. Integrou a delegação brasileira à AGNU em 1968 e 1969, além de exercer, nesse último ano, a função de subsecretário-geral de Política Exterior durante alguns meses. Em seguida, foi nomeado representante brasileiro em Genebra, tendo chefiado delegações do Brasil a sessões do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT, na sigla em inglês), da Conferência Internacional do Trabalho e na III Conferência das Nações Unidas sobre Direto do Mar. Em 1974, esteve à frente das negociações com a Alemanha Ocidental (RFA) a respeito de tecnologia nuclear e assumiu a Secretaria-Geral do Ministério das Relações Exteriores, onde permaneceu até 1978, quando foi enviado para comandar a embaixada brasileira na França.

b) Pensamento e atuação como chanceler

A historiografia batizou a política externa do governo Figueiredo como "universalismo", que foi marcado pela continuidade em relação à política exterior do período anterior[235]. Na escolha para chanceler, Figueiredo preteriu Roberto Campos, que tinha uma visão crítica em relação ao desenvolvimentismo e o terceiro-mundismo que orientavam a política externa brasileira. O fato de Saraiva Guerreiro ser simpático a esses princípios e de ter sido secretário-geral na maior parte da gestão Azeredo da Silveira foram determinantes para sua escolha como chanceler. Em seu livro de memórias, *Lembranças de um empregado do Itamarati* (1992), Saraiva Guerreiro reconheceu ter sido simpático à caracterização da política externa brasileira durante seu comando como "universalista". Para ele, isso pressupunha que ela fosse anti-intervencionista, promotora da dignidade nacional e respeitadora das individualidades nacionais.

Após a indicação ao cargo de chanceler, Saraiva Guerreiro declarou, em entrevista, que estava disposto a dar continuidade à política externa do governo Geisel e enfatizou a importância do acordo nuclear com a RFA. Frisou, também, a necessidade de Brasil, Argentina e Paraguai chegarem a um consenso em relação às consequências da hidrelétrica de Itaipu. Isso se concretizou ainda em 1979, com a assinatura do Acordo Tripartite Itaipu-Corpus em outubro daquele ano.

Em seu discurso de posse, afirmou que os três vetores fundamentais de sua política externa brasileira seriam o universalismo, a dignidade nacional e a vocação brasileira para a boa convivência. Expressou seu desejo de preservar o Brasil como parceiro confiável e responsável no âmbito internacional. Reconheceu a importância dos laços com a África e considerou a persistência do colonialismo e do *apartheid* como ameaças à paz e à segurança internacional. Indicou que a crise econômica internacional ainda não havia retrocedido e denunciou a instabilidade cambial e o protecionismo comercial praticado pelos países desenvolvidos.

Em palestra na sede da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), em Santiago, em 1984, Saraiva Guerreiro afirmou que "o desenvolvimento econômico não é um fim em si mesmo, mas um instrumento para a promoção da justiça social, da estabilidade e do bem-estar". As reivindicações por desenvolvimento e reforma da ordem econômica mundial serviriam, no plano interno, ao progresso social e à estabilidade e, no externo, à modificação das estruturas de poder e à redução das desigualdades no relacionamento entre as nações. Também reforçou a importância do papel do Estado na promoção do intercâmbio comercial entre países em desenvolvimento, uma vez que, somente pelas forças do livre mercado, esses países mal manteriam relações comerciais entre si.

Sobre a inserção internacional do Brasil, Saraiva Guerreiro entendia que o Brasil era um país sem excedentes de poder. Não disporia de meios, portanto, de influenciar a ordem internacional da mesma maneira que uma potência hegemônica como os Estados Unidos (EUA). A diversificação de parcerias e a ação coordenada com outros países em desenvolvimento, portanto, seriam estratégias essenciais para que a diplomacia brasileira contribuísse com a consecução dos interesses nacionais. O aprofundamento das relações do Brasil com a América do Sul, a China e os países africanos são manifestações dessas estratégias.

Outro ponto relevante do pensamento de Saraiva Guerreiro era sua ênfase na unidade da ação diplomática. Em seu discurso de posse, afirmou que "a ação externa do País deve ser unívoca". Em conferência proferida na Escola Superior de Guerra (ESG), em 1984, preconizou que "para um país que não tem excedentes de poder, o consenso e a unidade na defesa do interesse

---

[235] Para mais detalhes a respeito, ver seção sobre o governo Figueiredo no tópico anterior.

nacional se tornam sua força". Suas falas buscavam reforçar a imagem de um Itamaraty coeso e minimizar as dissidências de pensamento dentro do ministério.

Quanto à sua atuação enquanto chanceler, reforçou a posição brasileira de defesa dos direitos dos palestinos, ao oficializar a instalação de escritório da Organização para a Libertação da Palestinaz (OLP) em Brasília. Embora o Brasil tivesse votado a favor da resolução da AGNU que reconhecia a OLP como "único e legítimo representante do povo palestino", o escritório da organização funcionava como agregado da representação da Liga dos Estados Árabes (LAE), sem existência legal e sem reconhecimento pelo Itamaraty. A instalação de missão do Iraque no Brasil, no mesmo período, reforçou a posição daqueles que defendiam a instalação da representação palestina, uma vez que, à época, 48% das importações brasileiras de petróleo provinham do Iraque.

Ainda em 1979, Saraiva Guerreiro foi fiel à posição autonomista da política externa brasileira. Em visita ao Brasil, o vice-presidente dos EUA, Walter Mondale, buscou discutir alterações em cláusulas importantes do acordo nuclear Brasil-RFA, no que não foi atendido pelo chanceler brasileiro. No mesmo ano, recebeu visita do chanceler alemão Helmut Schmidt, em contexto de descontentamento da opinião pública brasileira com as usinas nucleares, após acidente na usina norte-americana de Three Mile Island. A questão exigiu que o Itamaraty conduzisse as conversações de modo hábil, a fim de acomodar, nos documentos finais, as queixas populares e a necessidade de preservar as linhas gerais do tratado de 1975.

c) Discursos na AGNU

Em seu discurso de abertura da XXXIV Sessão da AGNU, em 1979, Saraiva Guerreiro realizou crítica implícita à posição de Israel nas negociações de paz no Oriente Médio, manifestou apoio às ex-colônias portuguesas na África e reivindicou medidas práticas para a correção dos fatores de desequilíbrio econômico no âmbito internacional. Em seu discurso na XXXV Sessão da AGNU (1980), manteve o enfoque terceiro-mundista, condenou a resistência dos países desenvolvidos contra a implementação da Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI) e conclamou os países da América Latina, da Ásia e da África a reverterem, em esforço comum, os padrões de relacionamento com os países desenvolvidos. Em seu discurso na XXXVI Sessão da AGNU (1981), criticou o recrudescimento da corrida armamentista e os elevados gastos relacionados. Reivindicou a redução de assimetrias na ordem internacional, defendeu os esforços de integração regional, em especial na América Latina, criticou o *apartheid* e a ocupação sul-africana da Namíbia, defendeu o processo de paz no Oriente Médio e também criticar a invasão soviética no Afeganistão.

Em seu discurso na XXXVIII Sessão da AGNU (1983), realizou crítica implícita à intervenção dos EUA na América Central, defendeu a concertação do Grupo de Contadora e repisou o apoio ao direito da Argentina sobre as ilhas Malvinas. Condenou o aumento de violência no Oriente Médio, em particular no Líbano, assim como o *apartheid* e a ocupação sul-africana da Namíbia, além de criticar novamente a corrida armamentista. Exaltou a adesão do Brasil ao Tratado da Antártida e seu apoio ao Plano de Ação das Nações Unidas de Combate à Desertificação, mas lamentou o insucesso das negociações econômicas multilaterais. Em seu último discurso de abertura de sessão da AGNU, em 1984, tratou novamente da condenação do *apartheid* e da ocupação da Namíbia, da questão das ilhas Malvinas e do recrudescimento da corrida armamentista, entre outros temas. Nesse ano, com a aproximação do marco de 40 anos de existência da ONU, refletiu mais longamente sobre a importância da instituição, cujas limitações não implicavam seu abandono, mas, sim, seu aprimoramento.

Além dos discursos próprios, participou diretamente na elaboração do discurso de Figueiredo na abertura da XXXVII Sessão da AGNU (1982), considerado um dos marcos da política externa brasileira do período por seu forte teor terceiro-mundista. Nele, o primeiro de um presidente brasileiro na abertura da AGNU, Figueiredo criticou a ordem econômica internacional, reivindicando o fim das barreiras comerciais impostas pelos países desenvolvidos, a redução dos juros internacionais e a necessidade de novos investimentos nos países em desenvolvimento. Também defendeu a "interdependência solidária entre a América Latina, a África e a Ásia", condenou a interferência estrangeira no Afeganistão e na América Central e reconheceu o direito do povo palestino a um Estado soberano e o da Argentina às ilhas Malvinas.

d) Viagens internacionais durante a chancelaria

Enquanto ministro, Saraiva Guerreiro realizou visita à África Austral (1980), na qual passou por Angola, Tanzânia, Zâmbia, Moçambique e Zimbábue, e ao Senegal (1981), ocasião na qual, junto com sua contraparte senegalesa, dirigiu os trabalhos da III Reunião da Comissão Mista Brasil-Senegal. Em razão da incapacidade de Figueiredo por razão de um infarto, liderou a representação brasileira na Conferência de Cancún (1981), cúpula de diálogo Norte-Sul que reuniu 22 principais países industrializados e em desenvolvimento. Na ocasião, em consonância com outros países do Terceiro Mundo, defendeu a necessidade de priorizar o diálogo sobre cooperação internacional, em vez de debates sobre relações Leste-Oeste. No mesmo ano, participou da 12ª Conferência dos Chanceleres da Bacia do Prata, realizada na Bolívia e na qual compareceram Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai. Em 1982, fez visita à China e ao Japão. Na China, tratou das relações comerciais sino-brasileiras e de possíveis vendas de armas brasileiras. No Japão, tratou de assuntos comerciais e da possibilidade de celebração de acordo bilateral de cooperação científica e tecnológica. Em 1984, foi um dos articuladores do Grupo de Cartagena (Consenso de Cartagena), que tentou criar um movimento de países da América Latina e do Caribe para estabelecer estratégias de ação comuns nas negociações da dívida externa. Esse movimento não se concretizou, inclusive por desinteresse do governo brasileiro à época, que optou por conduzir, de modo individual e técnico, as negociações de sua dívida externa.

e) A questão do Suriname

Saraiva Guerreiro também é reconhecido por ter sido responsável por dissuadir tensões entre o Suriname e os EUA, no início dos anos 1980. Em 1982, visitou o Suriname e a Guiana. Em 1983, o coronel Bouterse assumiu formalmente o poder no Suriname. Todas as representações diplomáticas estrangeiras abandonaram o país, exceto as de Cuba e do Brasil. A simpatia do novo líder surinamês pelo regime cubano alarmou os EUA, que até chegou a cogitar uma intervenção armada. Cuba buscou atrair o Suriname para sua esfera de influência, por meio da oferta de cooperação técnica e até militar. O Brasil, por sua vez, manteve relações cordiais e pautou-se pelos princípios tradicionais da diplomacia brasileira, em especial a igualdade soberana dos Estados e a não intervenção em assuntos internos. Em comparação com Cuba, o Brasil oferecia menos recursos ao Suriname, mas assegurava maior autonomia ao país vizinho. Saraiva Guerreiro também orientou outros negociadores brasileiros envolvidos na questão sobre como abordar Bouterse e as demais autoridades surinamesas, reforçando o tratamento respeitoso e igualitário.

Ao longo dos meses, as relações entre Suriname e Brasil estreitaram-se. O ministro das Relações do Suriname chegou a ir a Brasília e até perguntou a Saraiva Guerreiro se desejava que

o embaixador de Cuba fosse expulso de seu país. O chanceler brasileiro apenas indicou que o Suriname tinha todo direito de considerá-lo *persona non grata*, mas isso era uma questão interna do país e não cabia ao Brasil interferir no assunto. Embora parte da historiografia atribua ao Brasil o papel de agente dissuador de eventual uso da força pelos EUA contra o regime de Bouterse, Saraiva Guerreiro rechaça essa hipótese. Reconhece, todavia, que o respeito aos princípios da diplomacia brasileira indicou uma alternativa viável à concepção de *nation building* por influência externa preconizada por muitos grupos dentro dos EUA.

f) Período pós-chancelaria

Após deixar o cargo de chanceler, foi embaixador em Roma entre 1985 e 1987 e representou o Brasil na Comissão Jurídica Interamericana a partir de 1987, sendo eleito presidente para o biênio 1994-1995. Após o término de seu mandato, renunciou ao seu assento. Também foi nomeado embaixador extraordinário para assuntos de dívida externa, em 1987, e assumiu o comando de comissão de assessoramento presidencial responsável pela negociação do endividamento internacional brasileiro. Nessa condição, defendeu o retorno do Brasil ao Fundo Monetário Internacional (FMI), após a decretação da moratória em fevereiro de 1987, quando Bresser-Pereira assumiu a Fazenda.

Publicou dois livros: um de memórias, *Lembranças de um empregado do Itamarati* (1992), e um romance, *O falecido e suas quase viúvas* (1996).

2.3. Política externa como política pública

I. Política externa como política pública no Brasil

Política pública pode ser entendida como "o curso intencional da ação ou omissão realizada por um agente ou um conjunto de agentes para lidar com um problema ou uma questão de preocupação" ou "o conjunto das atividades do governo que, agindo direta ou indiretamente (por exemplo, pela delegação ou pela ação de agentes não governamentais), acabam por influenciar o cotidiano dos cidadãos". Ao menos desde a redemocratização, há uma superação progressiva no Brasil do entendimento de que apenas as políticas domésticas seriam políticas públicas.

A política externa, de fato, resulta em entregas concretas aos cidadãos brasileiros. Essas entregas cobrem uma ampla gama de assuntos, como a área consular (vistos e documentos, repatriação, visitas a presos, auxílio em casos de hospitalizações, falecimentos, distúrbios psiquiátricos, disputa de guarda de menores, tráfico de pessoas, desaparecimentos, subtração internacional, inadmissões e impedimentos à entrada, crises humanitárias, desastres naturais, conflitos sociais e políticos, epidemias, planos de evacuação de brasileiros no exterior, realização de consulados itinerantes), a promoção comercial, a negociação de acordos comerciais ou outros acordos de natureza econômica que poderão beneficiar produtores e consumidores brasileiros, a negociação de acordos que contribuem para a ampliação de direitos e benefícios diretos dos cidadãos brasileiros (acordos de previdência, de vistos), desenvolvimento de iniciativas de cooperação técnica, científica, educacional, entre outros, ou a manutenção de relações internacionais pacíficas.

Para seguir apto a implementar a política externa como política pública, o Ministério das Relações Exteriores (MRE) passa por constante transformação organizacional, por meio, por exemplo, da modernização de processos e da renovação e da diversificação dos quadros do Itamaraty. Desde a digitalização de serviços públicos oferecidos pelo MRE e a maior informatização de processos até a política de ação afirmativa e as quotas para a entrada na carreira diplomática: são todos elementos que visam a adequar o Itamaraty às novas realidades. Mais detalhes sobre a estrutura institucional do MRE serão tratados em tópico específico deste capítulo.

A política externa também é veículo de promoção de valores nacionais. Os princípios das relações internacionais previstos no Artigo 4º da Constituição Federal de 1988 não apenas devem ser cumpridos pelo MRE, mas também são promovidos pelo Itamaraty na atuação de seus agentes. Ademais, outros princípios e valores da sociedade brasileira, como a democracia, os direitos humanos e a liberdade, são promovidos pelo Itamaraty. A conclusão do discurso do presidente Bolsonaro na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) é epítome desse componente axiológico: "o Brasil é um país cristão, conservador e tem na família sua base".

Outro elemento fundamental da discussão sobre a política externa como uma política pública é se seria atributo de Estado ou de governo. Embora seja tradicionalmente considerada como uma política de Estado, tanto na literatura quanto durante a recente chancelaria de Ernesto Araújo, foi-se consolidando o entendimento de que se deve superar a interpretação tradicional de que a política externa não pode ser, também, política de governo, tendo em conta que, como qualquer outra política pública, é executada pela administração pública, com base nas prioridades e diretrizes do grupo político que está no poder.

II. “Insulamento burocrático” do Itamaraty

Segundo Edson de Oliveira Nunes, o insulamento burocrático pode ser definido como “o processo de proteção do núcleo técnico do Estado contra a interferência oriunda do público ou de outras organizações intermediárias. Ao núcleo técnico é atribuída a realização de objetivos específicos. O insulamento burocrático significa a redução do escopo da arena em que interesses e demandas populares podem desempenhar um papel”.

Entre os elementos que poderiam caracterizar o eventual insulamento burocrático (o “encastelamento em torre de marfim”) do Itamaraty estão as características específicas do serviço exterior brasileiro, conformado com base em carreiras próprias e com formação específica (embora não demande formação universitária específica), tendo como etapa inicial concurso público que demanda conjunto robusto de conhecimentos e competências. Embora não pareça ser necessário conhecer de maneira precisa as diferentes reformas por que passou o serviço exterior até ganhar a configuração atual, é importante notar a existência de um processo de burocratização do Ministério das Relações Exteriores (MRE), que ajudaria a superar progressivamente, mas ainda não de forma definitiva, o “elitismo”, a “aristocratização”, o “compadrio”, “a dependência da hereditariedade e do parentesco” e o “patrimonialismo”. Como destaca Zairo Cheibub, a racionalização e a burocratização constituem os traços mais característicos da evolução histórica desta instituição desde 1930. Entre aspectos que poderiam ser apontados estão o recrutamento por concurso público, a maior abertura do Itamaraty à diversidade de sexo biológico, étnica, regional e social e a transformação da carreira diplomática numa carreira mais meritória. Em paralelo, no entanto, o ministério mantém-se majoritariamente conformado por funcionários públicos de carreiras específicas para o serviço exterior (baixo número de funções comissionadas e de embaixadores que não são de carreira).

A ausência ou a debilidade de mecanismos de maior contato direto com o conjunto de cidadãos também poderia caracterizar o eventual insulamento burocrático do Itamaraty. Há demandas, em especial nos meios acadêmicos e empresariais, pela constituição de um Conselho de Política Externa, democrático e aberto, ainda que com caráter consultivo. Apesar da ausência de uma instância desse tipo, o Itamaraty tem canais para contato com a sociedade civil, por meio, por exemplo, da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG) e do Instituto de Pesquisas de Relações Internacionais (IPRI), das redes sociais, dos setores consulares e de promoção comercial, da Ouvidoria Consular, do provimento de respostas às consultas pela Lei de Acesso à Informação, da realização de palestras e eventos públicos e da participação em audiências públicas ou da participação em colegiados que contam com representantes de atores não governamentais. Ademais, há constante interlocução com o setor privado, por meio, por exemplo, do acesso à rede de mais de uma centena de Setores de Promoção Comercial (SECOM) mundo afora, da Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (ApexBrasil) e da participação em feiras e eventos de promoção comercial. Mais detalhes sobre a promoção comercial e o trabalho da ApexBrasil são tratados no capítulo 6.

Como decorrência dos elementos de “insulamento”, é possível apontar a existência de um “espírito de corpo” próprio do Itamaraty, assentado sobre tradição e prestígio e consolidado por meio da formação específica, com destaque para o processo de socialização no Instituto Rio Branco (IRBr), e de ritos próprios, muitas vezes não escritos, o que redunda também na tendência de reprodução de práticas e processos e em baixa permeabilidade à mudança.

Algumas práticas e processos, também relacionados, frequentemente, com o caráter confidencial de algumas informações intercambiadas e de negociações em curso, acabariam por

reforçar o “insulamento”, por meio de uma “autoimagem” de “ilha de excelência”. Ao mesmo tempo, ainda que num contexto de reconhecimento da política externa como política pública e, também, como política de governo, o “exclusivismo” às carreiras do serviço exterior na ocupação da maioria dos cargos na estrutura do MRE contribui para garantir continuidade burocrática e “blindar” a instituição contra determinadas formas de ingerência externa de natureza política e econômica (“partidarização”, “ideologização”, etc.).

III. Abertura do processo de formulação da política externa brasileira a novos atores

A maior compreensão da política externa como política pública perpassa a percepção de que a formulação e a execução da política externa deixam de estar concentradas exclusivamente no Ministério das Relações Exteriores (MRE), passando a ser um "lugar de ação política" cada vez mais democratizado, e de que as políticas interna e externa compõem um *continuum* de processo decisório.

A política externa não é competência exclusiva do Itamaraty, no que se refere ao processo tanto de formulação quanto de execução. Afinal, o MRE é, como qualquer outro ministério, órgão acessório da Presidência da República. Ao ministério, competem, entre outras áreas, a assistência direta e imediata ao presidente nas relações com Estados estrangeiros e com organizações internacionais; a política internacional; as relações diplomáticas e os serviços consulares; a participação em negociações comerciais, econômicas, financeiras, técnicas e culturais com Estados estrangeiros e com organizações internacionais, em articulação com os demais órgãos competentes; e os programas de cooperação internacional. Ademais, o MRE integra o Conselho de Defesa Nacional.

A própria Presidência da República mantém estrutura própria para a formulação e a execução da política externa e realiza diplomacia presidencial. A Assessoria Especial do Presidente da República assiste diretamente o presidente no desempenho de suas atribuições por meio, por exemplo, da articulação com o Gabinete Pessoal para preparar materiais de informação e de apoio, encontros e audiências do presidente com autoridades e personalidades nacionais e estrangeiras, a correspondência do presidente com autoridades e personalidades estrangeiras, bem como participar, juntamente com os demais órgãos competentes, do planejamento, da preparação e da execução das viagens presidenciais no País e no exterior. Destaca-se, nesse contexto, a diplomacia presidencial. Ademais, existe a Assessoria Especial de Assuntos Internacionais na Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

Compete à União, não apenas ao Executivo, "manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais", de modo que não se pode esquecer da diplomacia parlamentar (por meio de grupos parlamentares mistos com representantes de outros países, da participação na União Interparlamentar ou em órgãos parlamentares de organizações internacionais), assim como a participação dos outros Poderes em atos relacionados à política exterior (existência de comissões dedicadas a relações exteriores – e defesa nacional – nas duas Casas do Parlamento, sabatinas de embaixadores, aprovação de tratados com compromissos gravosos, audiências públicas, controle de legalidade de atos internacionais). Recorda-se a diplomacia das demais esferas da Federação (paradiplomacia), dentro das limitações legais existentes. Para ambos os casos (Congresso Nacional e outras esferas da Federação), o MRE possui Assessoria Especial de Relações Federativas e com o Congresso Nacional, assim como, para lidar diretamente com governos e cidadãos em nível local, possui nove Escritórios Regionais (com o recente fechamento do escritório em Santa Catarina e abertura no Mato Grosso do Sul), os quais são coordenados por aquela Assessoria.

Ministérios, autarquias federais e outros órgãos, inclusive dos demais Poderes, possuem assessorias internacionais. Compete ao Itamaraty a coordenação das atividades desenvolvidas pelas assessorias internacionais dos órgãos e das entidades da administração pública federal, incluindo a coordenação das atividades de cooperação técnica e humanitária internacional por meio da Agência Brasileira de Cooperação (ABC, para mais informações a respeito da ABC e da

cooperação internacional brasileira, ver capítulo 6). Algumas decisões com impactos em política exterior são tomadas por colegiados, que contam com a participação ou a coordenação do MRE.

Salientam-se, ainda, as adidâncias de diversos órgãos federais, como Ministério da Defesa, Receita Federal, Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Ministério da Agricultura e Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), em representações brasileiras no exterior e assessorias internacionais em outros ministérios.

IV. Diplomacia pública e imagem do Brasil

Como estratégia ou modalidade de ações em curso para reforçar a função do Itamaraty e a imagem da política externa como uma política pública na sociedade brasileira, vêm sendo implementadas nos últimos anos diversas iniciativas de diplomacia pública. Em última instância, entretanto, seria possível questionar de que maneira tais iniciativas do Ministério das Relações Exteriores (MRE) visam ou não a promover a democratização da política externa, em especial do seu processo decisório.

A Assessoria Especial de Imprensa do Itamaraty e a rede de postos buscam, por exemplo, por meio de seu engajamento em redes sociais, melhor informar os cidadãos a respeito de suas ações, ao mesmo tempo que visam a tornar o ministério ainda mais permeável às demandas sociais, em razão das críticas à opacidade em determinados cursos de ação seguidos. A "abertura" do Itamaraty para a sociedade também se persegue com os esforços de maior publicidade e transmissão virtual de eventos da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), em momento de crescente interesse da população por assuntos de política externa.

A diplomacia pública guarda, ainda, bastante relação com a imagem do Brasil no exterior tanto para o público brasileiro ou de dentro do território nacional quanto para o público estrangeiro ou de fora do território nacional. Compete ao MRE, por meio de suas estratégias de comunicação e de sua rede de postos, zelar pela imagem do País e promovê-la em diferentes vertentes, desde a operacionalização de políticas públicas até o contato com empresas ou o atendimento ao público. O Itamaraty não apenas é o guardião e promotor da imagem, mas também, conforme recordou o ex-chanceler Ernesto Araújo em seu discurso de posse, da continuidade da memória do País ("o Ministério do Tempo"), em razão, por exemplo, de sua estabilidade institucional e de seus arquivos ("informar" é uma das funções básicas de funcionário do Serviço Exterior Brasileiro).

V. Teorias de Relações Internacionais e interrelação entre políticas externa e domésticas

Nas teorias de Relações Internacionais (TRI), cada vez mais clara é a importância de estudar-se a interrelação entre as políticas externa e domésticas. Essa discussão compreende, por exemplo, o papel e a eventual unidade do Estado no sistema internacional para diferentes vertentes teóricas. Ferramenta útil para análises internacionais a esse respeito é o "jogo de dois níveis", derivado da Teoria dos Jogos e introduzido originalmente por Robert Putnam (1988). Segundo esse modelo analítico de negociações políticas, como a solução de uma controvérsia ou um acordo de cooperação, as negociações internacionais entre os Estados consistem em dois processos de negociação simultâneos, sendo um conduzido no nível internacional (entre governos) e outro no nível interno (doméstico) de cada Estado envolvido. No nível interno, o chefe negociador considera os interesses dos diferentes grupos de interesse da sociedade e constrói um entendimento comum com eles sobre o que seriam resultados satisfatórios no tratamento do tema no nível internacional: o "conjunto de vitórias" (*win-set*), resultados possíveis considerados "vitoriosos" (*wins*) internamente. No nível internacional, o chefe negociador busca um acordo que se encaixe como "vitorioso" no "conjunto de vitórias" de seu Estado. Esse resultado seria, muito provavelmente, aceito pelos grupos de interesse no nível doméstico, que devem prover seu apoio às negociações finais, como na etapa da aprovação legislativa do processo de internalização de um tratado. Os tratados internacionais são alcançados, portanto, na intersecção dos "conjuntos de vitória" de cada Estado envolvido nas negociações internacionais. Assim, a política externa também possui uma dimensão interna de negociação doméstica, fundamental para a formulação e consecução de seus objetivos externos.

2.4. Paradigmas da inserção internacional do Brasil

a) Paradigmas de inserção internacional

Em seu livro *Inserção Internacional do Brasil: a Formação dos Conceitos Brasileiros*, Amado Cervo busca estabelecer uma adaptação da Teoria das Relações Internacionais (TRI), com suas três macrocorrentes – realismo, liberalismo e estruturalismo – para um contexto latino-americano e, especialmente, brasileiro. Com isso, o autor identifica alguns paradigmas pelos quais o Brasil se insere internacionalmente.

De acordo com Cervo, toda teoria soma seis etapas quando efetivamente tomada em sua trajetória, da gênese à consequência:

1) visão própria de mundo[236];
2) cultura, ou seja, princípios e valores do próprio meio[237];
3) interesse nacional ou de bloco[238];
4) processo decisório[239];
5) ação externa coerente[240]; e
6) resultados internos e internacionais de função desigual[241].

Os pontos 2 e 3 nos mostram que a teoria de política externa de cada país é uma questão própria e que simplesmente importar acriticamente teorias de outros países não é saudável. O autor propõe, então, a criação de um paradigma brasileiro para analisar a inserção internacional do País. Para isso, ele identifica três planos que comporiam esse paradigma:

1) identidade cultural: a ideia de nação que o povo faz de si mesmo e a visão que projeta no mundo;
2) percepção de interesses nacionais: os objetivos que o país busca alcançar no cenário internacional;
3) elaboração de políticas de médio ou longo prazo: as medidas concretas que o país adota para alcançar seus interesses nacionais.

O conceito de paradigma pressupõe a longa duração, pois se aplica a períodos históricos mais amplos. Portanto, ele não seria a ferramenta adequada para meramente analisar conjunturas ou governos específicos. Para ilustrar sua proposta, o autor cita alguns paradigmas de outros países, como a "revolução transnacional" ou o "interesse concreto nacional", que estavam presentes na União Soviética (URSS); o "Destino Manifesto", nos Estados Unidos (EUA); o *Grand dessein*, na França.

---

[236] Definida pelo autor como "autonomia do processo decisório e formulação própria de política exterior".

[237] Esse pressuposto identifica o conjunto de valores cultivados, ou seja, a identidade cultural, que condiciona os desígnios duradouros da política exterior.

[238] Essa etapa compreende a interpretação que os líderes fazem dos interesses nacionais, que abrange uma ampla gama de aspectos, tais como os sociais, políticos, de segurança, econômicos e culturais.

[239] Essa etapa diz respeito a tendências de médio ou longo prazo e também oferece explicações para suas rupturas. Em outras palavras, está relacionada à forma como se conecta o contexto interno com o externo, e ao uso da informação para construir um cálculo estratégico que guie a tomada de decisão.

[240] Um modo de agir e proceder internacionalmente que seja guiado e compatível com as etapas anteriores.

[241] O resultado se manifesta nas determinações internas e nos condicionamentos externos, no desenvolvimento da ideia de nação e na visão de mundo. Esses resultados são usados como ponto de referência semelhantes a uma tabela de indicadores, permitindo avaliar o desempenho dos líderes e da sociedade organizada. O autor não chega a desenvolver o que seria a ideia de função desigual.

Também para Cervo, a construção de um paradigma de inserção internacional resultaria de quatro elementos:

1) a origem interna e externa deste paradigma;
2) a continuidade ou descontinuidade de fatores entre os paradigmas;
3) a ideologia do paradigma; e
4) o "bloco duro", composto pelos parâmetros de interesses nacionais, pelas relações econômicas, etc.

O autor divide os paradigmas brasileiros em quatro:

1) liberal-conservador, vigente de 1889 a 1930;
2) desenvolvimentista, vigente de 1930 a 1989;
3) normal ou neoliberal; e
4) logístico.

Segundo o autor, entre os paradigmas, apenas o desenvolvimentista foca no Estado como agente principal de relações internacionais do País.

b) O paradigma liberal-conservador

Os europeus estabeleceram um paradigma específico para conduzir suas práticas diplomáticas, comerciais e institucionais na periferia. Os países centrais não ofereciam alternativas aos países periféricos, exigindo a abertura de seus mercados para suas manufaturas, resultando na restrição do desenvolvimento industrial dessas nações. Como desdobramento natural desse processo, a ordem internacional acabou por estabelecer uma divisão global do trabalho, na qual países centrais e periféricos produziam bens complementares, mantendo condições que perpetuavam o desenvolvimento ou o subdesenvolvimento.

Nesse contexto, o Brasil enfrentava até mesmo dificuldades para exportar seus produtos agrícolas, pois os países europeus privilegiavam suas próprias colônias. Assim, o Brasil limitou seu avanço industrial em troca de nada. A ideologia predominante entre os dirigentes brasileiros no século XIX era o liberalismo de origem europeia, especialmente durante o período da Regência. Segundo o autor, portanto, o subdesenvolvimento do Brasil não foi ocasionado pela escassez de liberalismo, mas sim pelo contrário.

A abordagem liberal se evidencia nos tratados desiguais e na política aduaneira, enquanto a vertente conservadora se manifesta na negociação assertiva das fronteiras e na determinação em exercer influência na bacia do Prata. Desta forma, submissão e soberania constituem os pilares do paradigma liberal-conservador.

Para os adeptos dessa corrente de pensamento, a interpretação dos interesses nacionais se confundia com os interesses da classe dominante: disponibilidade de mão de obra, exportação dos produtos agrícolas e importação de bens de consumo. Conforme argumenta o autor, isso resultou na ilusão de modernidade em áreas urbanas isoladas de consumo ou em fazendas rurais, gerando um atraso econômico para a nação.

c) O paradigma desenvolvimentista

O paradigma desenvolvimentista, aplicado à inserção internacional do Brasil entre 1930 e 1989, possui como contexto a Grande Depressão de 1929 e a Segunda Guerra Mundial. O cenário de dinamismo econômico destacou alguns países periféricos, como Brasil, Argentina e México. Externamente, havia "política de boa vizinhança" de Roosevelt e a queda de exportações e

importações em decorrência da crise. Internamente, novas forças demandavam a modernização do País.

Em diversos países latino-americanos, essa mudança pode ser observada. Adotou-se um modelo de inserção internacional que priorizava a diplomacia econômica, promovia a indústria como forma de atender os anseios sociais e buscava afastar-se da subserviência, migrar em caminho da autonomia e implementar um projeto nacional de desenvolvimento. Alguns grandes nomes do paradigma desenvolvimentista, no Brasil, são os presidentes Getúlio Vargas, como um dos fundadores do movimento, Juscelino Kubitschek (JK) e Ernesto Geisel.

Segundo o autor, esse paradigma se caracterizava por três grandes características:

1) a consciência da transição;
2) a escolha do desenvolvimento como o grande vetor da política exterior; e
3) o realismo de conduta.

Esse paradigma se vale bastante de conceitos desenvolvidos em estudos da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), como "centro-periferia, indústria, mercado interno, renda salarial, deterioração dos termos de troca". Focava-se, politicamente, na superação da assimetria entre os países centrais e os periféricos e na busca pelo desenvolvimento. A busca pelo desenvolvimento, contudo, não apresentava um caminho unânime entre a classe política. Havia aqueles que queriam um modelo de inserção mais vinculada aos EUA, como, segundo o autor, Eurico Gaspar Dutra, Fernando Collor de Mello ou Fernando Henrique Cardoso (FHC) e havia aqueles que defendiam um desenvolvimento autônomo, como Getúlio Vargas, João Goulart e Ernesto Geisel. Para o autor, a ideologia liberal esteva presente durante a inserção internacional desenvolvimentista no Brasil; contudo, não influenciava de maneira fundamental a política de desenvolvimento, como ocorreu sob a égide do paradigma neoliberal no final do século.

O interesse nacional para os desenvolvimentistas opera por meio do conceito de sociedade complexa, em transformação, rumo ao progresso econômico. A sociedade complexa se contrapõe à sociedade simples de apenas dois extratos que existia no paradigma liberal-conservador. Aqui, a diplomacia precisa conjugar os interesses desses diversos grupos. Em grande medida, dois eram os focos da política externa: a industrialização e o crescimento econômico. Assim, a política externa tinha como missão obter três insumos para auxiliar o desenvolvimento interno: capital complementar à poupança nacional; ciência e tecnologia; e mercados externos, com que transitar da substituição de importações à substituição de exportações.

Esse paradigma dividiu-se em três fases:

1) implementação de indústrias de transformação, em associação com o empreendimento estrangeiro, nos anos 1950 e 1960;
2) implementação das indústrias de base, nos anos 1970;
3) fase de inovação tecnológica, de 1970 em diante.

d) O paradigma normal ou neoliberal

Nesse paradigma, após uma fase de anseio por autonomia, as regras da estrutura hegemônica do capitalismo voltam a ser aceitas, como feito antes de 1930. O paradigma foi especialmente forte na América Latina, fruto de uma visão, fomentada nos círculos acadêmicos e diplomáticos, de que a globalização seria benigna e se pautava no fiel cumprimento das recomendações do centro do capitalismo. Figuras como Pinochet no Chile, Menem na Argentina, Collor no Brasil e Pérez na Venezuela destacam-se como representantes desse movimento na região.

A emergência desse cenário pode ser atribuída a uma crise percebida no modelo desenvolvimentista, caracterizada por instabilidade econômica resultante de desequilíbrios fiscais, desajustes no balanço de pagamentos e problemas inflacionários. Nesse contexto, o aumento do custo da dívida externa, causada pela elevação de juros na administração Reagan, teve papel fundamental.

Uma mudança substancial introduzida pelo novo paradigma reside na transformação do papel do Estado. Anteriormente um agente indutor do desenvolvimento e exercendo um papel de empresário em seu paradigma desenvolvimentista, o Estado no paradigma normal passa a assumir uma postura de mero observador do mercado. Sua função é relegada a assegurar a estabilidade econômica, muitas vezes reduzida à estabilidade monetária. Essa transição implica uma diminuição do intervencionismo estatal na economia, transferindo maior responsabilidade e confiança para as forças do mercado, ao mesmo tempo que reduz o escopo das políticas públicas direcionadas ao desenvolvimento econômico. Seguem-se, neste paradigma, as recomendações do Consenso de Washington. Para o autor, as grandes economias condicionavam os empréstimos e a ajuda financeira, necessárias em um momento de crise de balança de pagamentos, à adoção das medidas e procedimentos estabelecidos pelos países centrais.

Cervo, sempre crítico ao neoliberalismo, afirma que este carrega pouca ciência em seu bojo, sendo mais uma das grandes "fés" do final século XX. Os líderes do Estado normal prontamente desconsideram duas ideias do paradigma desenvolvimentista: o conceito de interesse nacional e o estabelecimento de um projeto nacional de desenvolvimento. Para Cervo, a política externa se torna um conceito obsoleto, percebido como algo marginal, uma mera formalidade na atuação do Estado, pois reflete a vontade nacional na busca de interesses práticos, o que não condiz com a atuação do Estado normal.

Por fim, ele cita três consequências desse modelo para o Brasil, sendo uma positiva e duas negativas. A positiva diz respeito ao fato de que, ao permitir a inundação do mercado brasileiro de produtos estrangeiros de maior qualidade do que os produzidos internamente, os empresários brasileiros foram forçados a modernizar suas plantas e seus métodos, aumentando a produtividade da economia brasileira. As negativas dizem respeito ao aprofundamento das dependências estruturais, que incluem dependência financeira, empresarial e tecnológica, e ao regresso histórico, que empurrava o Brasil de volta ao paradigma liberal-conservador do período anterior a 1930.

Entre os Estados da região, a administração de Carlos Saúl Menem na Argentina (1989-1999) pode ser considerada o protótipo primordial na aplicação desses parâmetros. Se, em relação ao paradigma desenvolvimentista, o Brasil era o grande exemplo de país que melhor incorporou o paradigma, a Argentina é o grande exemplo do Estado normal. A América Latina queria ser "normal", nas palavras do então chanceler argentino, Domingo Carvalho, para conquistar a benevolência das potências centrais[242].

Enquanto isso, o Brasil sob a gestão de FHC demonstra hesitações em relação ao ritmo e à consistência a serem adotados diante do novo modelo de integração internacional e organização interna. Em verdade, FHC já congregava os três grandes paradigmas: o desenvolvimentista, o normal e o logístico, este último ainda como um ensaio no governo FHC, que seria aprimorado no governo Lula[243].

---

[242] Para o autor, os esforços das lideranças brasileiras foram além do exigido pelos países centrais. Ele dá o exemplo que, ao privatizar as empresas públicas, os líderes deram preferência ao capital e às empresas estrangeiras.

[243] Embora Amado Cervo entenda que o denominado "Estado normal" seja um paradigma que enfoca na subserviência aos interesses dos países centrais e pareça sugerir um retrocesso ao modelo liberal-conservador, outros autores

e) O paradigma logístico

Uma nova onda de presidentes na América Latina, em geral de esquerda, eleitos na virada do século, atenuou os efeitos do paradigma neoliberal, mantendo, contudo, algumas de suas características, como responsabilidade fiscal, estabilidade monetária, estímulo aos investimentos estrangeiros e abertura dos mercados. Os principais países a serem citados como exemplo aqui são Chile e Brasil.

Nesse contexto, surgem novas vozes, como Rubens Ricupero, Celso Amorim e José Flávio Sombra Saraiva, críticas do neoliberalismo. Eles criticavam os teóricos neoliberais por terem-se acomodado com as lições dos países centrais, os quais acusavam de ter "subido e chutado a escada"[244].

O modelo logístico de inserção internacional se relaciona com os dois anteriores, mantendo características de ambos. O esforço para compreender o surgimento e o *modus operandi* do Estado logístico envolve três considerações, de acordo com o autor:

1) era previsível, desde o seu início, o fracasso das abordagens neoliberais na América Latina, que contavam com diversos críticos, os quais, embora menos numerosos que os apoiadores, nunca deixaram de se fazerem ouvidos;
2) os líderes brasileiros perceberam que as suas contrapartes nos países centrais não procediam da mesma forma que instruíam a América Latina a proceder. Os líderes do centro propunham a abertura e o liberalismo total como solução para superar a crise na América Latina, porém, paradoxalmente, recusavam-se a aplicá-los, motivados pela proteção de seus interesses estratégicos de longo prazo; e
3) a introdução do paradigma logístico reside na sobrevivência do pensamento crítico no Brasil e em toda a América Latina. Dentro do Itamaraty, por exemplo, nomes como Ricupero e Amorim se opunham ao paradigma do Estado normal como forma de inserção do Brasil no exterior.

Além disso, três causas contribuíram para consolidar o Estado logístico no Brasil, em especial no governo Lula:

1) a sociedade já se encontrava em um estágio avançado de organização, com suas federações de classe articulando diversos grupos, facilitando a função de coordenação superior exercida pelo Estado, orientado pelo interesse nacional;
2) a estabilidade política e econômica; e

---

consideram que dirigentes como Collor ou FHC continuavam buscando o interesse nacional, da forma como o contexto internacional exigia. O período pós-Guerra Fria, caracterizado pela vitória do capitalismo, liderado pelos EUA, significou uma necessidade de adaptação na forma de inserção no cenário geopolítico mundial. A título de exemplo, a adesão do Brasil ao Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP), em 1998, foi interpretada, por muitos estudiosos não como um ato de subordinação aos interesses dos EUA, mas, sim, como uma medida destinada a fortalecer a credibilidade internacional do País, visando a promover a confiança internacional no País e permitir uma maior cooperação, especialmente no desenvolvimento tecnológico no âmbito nuclear. A criação do MERCOSUL nos governos de Collor e Menem é um outro exemplo.

[244] "Subir e chutar a escada" é uma metáfora que representa a ação de países desenvolvidos, que adotam uma política externa que desencoraja ou busca impedir a adoção, por países em desenvolvimento, de políticas econômicas que eles mesmos adotaram no passado para promover o seu próprio desenvolvimento econômico, privando, assim, os países em desenvolvimento das mesmas oportunidades de crescimento. A mais famosa discussão sobre o assunto é feita pelo economista sul-coreano Há-Joon Chang, em seu livro *Chutando a Escada: A Estratégia do Desenvolvimento em Perspectiva Histórica* (2002).

3) o nível avançado dos agentes econômicos e sociais em termos de organização empresarial e competição sistêmica.

Os críticos ao Estado normal eram chamados de saudosistas ou burros pelos neoliberais, pois estes entendiam que aqueles postulavam o simples retorno ao paradigma desenvolvimentista. No entanto, de acordo com Cervo, não era exatamente esse o objetivo. A ideologia subjacente ao paradigma de Estado logístico associa um elemento externo, o liberalismo, a outro interno, o desenvolvimentismo. Admite, portanto, operar na nova ordem mundial globalizada. No campo político, busca recuperar a autonomia decisória que havia sido sacrificada pelos neoliberais. Seu grande objetivo é elevar o patamar nacional ao nível das nações avançadas.

Esse novo paradigma difere do modelo desenvolvimentista, ao transferir para a sociedade as responsabilidades anteriormente atribuídas ao Estado empresarial. Além disso, ele se distancia do paradigma "normal" ao atribuir ao Estado não apenas o papel de garantidor da estabilidade econômica, mas também de apoiador da sociedade na realização de seus interesses. Sob o paradigma "logístico", não há uma prevalência absoluta do Estado, como havia no modelo desenvolvimentista, tampouco há uma crença ilimitada no mercado, como no modelo neoliberal.

Ademais, diferentemente do modelo desenvolvimentista, os defensores do paradigma logístico não concordam com o argumento da dependência estrutural e concebem uma estratégia de relações internacionais que se insere e se agrega às estruturas hegemônicas capitalistas. Embora transfiram parte das responsabilidades do Estado empresário à sociedade, os líderes logísticos não rejeitam a iniciativa estatal, desde que eleve o desempenho nacional a um patamar competitivo global. O foco da atuação do Estado logístico, entretanto, é dar apoio para que empresas privadas conquistem o mercado internacional, zelando ao mesmo tempo pelo bem-estar dos trabalhadores e consumidores. O Estado logístico volta-se para a internacionalização econômica, diferentemente do Estado desenvolvimentista. Entende-se que o propósito de democratizar a globalização exige o esforço do Estado como negociador e como sustento logístico dos interesses nacionais.

De acordo com Cervo, o Estado logístico, cujo maior representante foi o governo Lula, foi o início de uma era de internacionalização econômica, especialmente focada no entorno regional, concebida como uma solução para desequilíbrios estruturais. Em outras palavras, o Brasil valeu-se de mecanismos regionais, como o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), para potencializar e valorizar a sua inserção no mercado global.

Buscando formas de melhor se inserir no cenário geopolítico mundial, em seu primeiro ano de governo, Lula expressou uma nova linha de ação externa, no contexto da V Conferência Ministerial (MC5, na sigla em inglês) da Organização Mundial do Comércio (OMC), em Cancún. Nela, o Brasil se empenhou em formar coalizões com o Sul Global para aumentar o poder de barganha em prol de mudanças na estrutura do poder mundial, de que é exemplo a criação do G20 Agrícola às vésperas da conferência. A busca por cooperação com os BRICS é outro exemplo da tendência de fortalecer as relações com países emergentes, que são vistos pelo autor como potenciais novos *hegemons* no século XXI.

O Estado logístico brasileiro estabeleceu como seus objetivos externos fundamentais: a promoção do liberalismo de mercado com regras baseadas na reciprocidade de benefícios, o aumento das atividades comerciais no exterior e a internacionalização das empresas brasileiras, além do fortalecimento do poder para influenciar a configuração global e os acordos setoriais. Alguns dos resultados deste paradigma incluem consideráveis superávits comerciais, redução da dívida externa, que aumentou em 100% durante a gestão FHC, e um aumento significativo nos investimentos estrangeiros no Brasil, assim como nos investimentos brasileiros no exterior.

2.5. Prioridades da política externa do governo Luiz Inácio Lula da Silva (2023)

a) Discursos

Duas semanas após o segundo turno das eleições de 2022, Luís Inácio Lula da Silva inaugurou sua agenda internacional ao comparecer, como presidente-eleito e na qualidade de convidado, à 27ª Conferência das Partes (COP27, na sigla em inglês) da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês), onde discursou sobre as prioridades da sua futura gestão para a matéria ambiental. Um mês e meio depois, em 1º de janeiro de 2023, nos dois discursos de posse, o presidente complementou essa agenda, apresentando as linhas gerais do seu governo como um todo. Apesar de os dois discursos de posse voltarem-se, em sua maior parte, para tópicos de política doméstica, vários desses temas repercutem na política externa, que esteve presente de forma explícita em alguns poucos pontos centrais. No dia seguinte, o discurso de posse do novo chanceler, o embaixador Mauro Vieira, aprofundou esse pontos e os complementou com uma apresentação ampla que perpassou praticamente todos os tópicos do edital de Política Internacional para o CACD, além da gestão do Serviço Exterior Brasileiro (SEB), enquanto, na mesma semana, o da nova secretária-geral das Relações Exteriores, embaixadora Maria Laura da Rocha, recapitulou os temas principais dos discursos anteriores e deteve-se sobre aspectos de gestão do Itamaraty e do SEB.

A análise dessa série de discursos permite identificar as prioridades da política externa brasileira para os próximos quatro anos. Em linhas gerais, elas podem ser organizadas em três eixos principais, além de uma linha transversal sobre o SEB:

1) Pontos de política doméstica, associados a compromissos externos: concentram-se, sobretudo, em uma renovada política social, principal objetivo do novo governo;
2) Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e o papel do agronegócio brasileiro: principal desafio internacional do Brasil;
3) (Re)engajamento internacional: os caminhos de mediação desses objetivos do Brasil no mundo, de dimensão bilateral, regional e multilateral;
4) Atenção ao Itamaraty e ao SEB: orientações para uma diplomacia pública, reestruturação do Itamaraty e valorização e motivação dos recursos humanos.

i. Pontos de política doméstica, associados a compromissos externos

Nos discursos de posse de Lula, a agenda social despontou como linha mestra. Seus objetivos principais são acabar com a fome e a miséria e reduzir a desigualdade social em suas diferentes configurações, como renda, gênero e raça. Isso está em linha com a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), notadamente o ODS 1 (erradicar a pobreza), o ODS 2 (erradicar a fome) e o ODS 10 (reduzir as desigualdades). Lula ressaltou que o Brasil está de volta ao plano internacional para ajudar nesse combate, "um desafio que se impõe a nós brasileiros e aos demais países produtores de alimentos" e sinaliza "uma Aliança Mundial pela Segurança Alimentar, pelo fim da fome e pela redução das desigualdades, com total responsabilidade climática. (...) Este compromisso começa pela garantia de um Programa Bolsa Família renovado." Também abordou rapidamente questões de saúde (ODS 3), educação (ODS 4), gênero (ODS 5), raça (ODS 10) e defesa da

democracia (ODS 16). Para mais detalhes sobre os ODS, ver o tópico de desenvolvimento sustentável no capítulo 5.

Esses pontos foram retomados e desenvolvidos para a agenda externa pelo chanceler. "A política externa voltará a traduzir em ações a visão de um país generoso, com mais justiça social, comprometido com os direitos humanos, apegado ao Direito Internacional e disposto a dar uma forte contribuição à sua região e ao mundo. O Brasil realinhará a política externa em direitos humanos aos parâmetros da Constituição Federal e do Direito Internacional dos direitos humanos, sobretudo na promoção da igualdade de gênero; no combate à discriminação e à violência em função de orientação sexual e identidade de gênero; na promoção da igualdade racial e o combate ao racismo e a xenofobia; e na defesa dos direitos dos povos indígenas. Vamos retornar imediatamente ao Pacto Global de Migrações da Organização das Nações Unidas (ONU) e dialogar com os membros do Congresso Nacional para avançar na aprovação expedita da Convenção da ONU sobre Direitos dos Trabalhadores Migrantes." Para mais detalhes sobre direitos humanos e migração, ver os tópicos a respeito de migração, refúgio e apatridia no capítulo 5. Também nesse contexto, Mauro Vieira destacou os "mais de quatro milhões de brasileiros [que] vivem no exterior e um número crescente viaja a turismo, negócios ou estudos a cada ano" para abordar a área consular: "Para além da fundamental prestação de serviços e do auxílio em situações de emergência, a formulação da política consular também deve considerar ações de longo prazo para promover a proteção dos direitos essenciais, o bem-estar e a prosperidade das comunidades brasileiras fora do país." Ao que Maria Laura da Rocha aprofundou, citando "[a] reconstrução da antiga Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior, sob nova denominação." Para mais detalhes sobre a estrutura institucional do Ministério das Relações Exteriores, ver o tópico seguinte neste capítulo.

Para além da agenda externa, Mauro Vieira também direcionou essa abordagem para dentro do próprio Itamaraty. Constatou "a sub-representação crônica de pessoas negras e mulheres distancia o perfil da diplomacia brasileira da sociedade que representa" e propôs "para reverter progressivamente esse quadro" a elaboração de "uma política de diversidade e inclusão no Itamaraty", que deverá perpassar pelo recrutamento de "mais mulheres, negros, indígenas e pessoas de diversas regiões do Brasil para o SEB, em particular para a carreira de diplomata", remoções para postos de liderança e progressão na carreira. Esses temas foram abordados por Maria Laura da Rocha, em especial o tema gênero: "Vamos cuidar para que o Itamaraty seja um ator engajado (...) para ampliar o número de mulheres, negras e negros, pessoas menos favorecidas e candidatos de todas as regiões do país recrutados para as nossas carreiras. Isso é ainda mais importante no caso da carreira de diplomata, que precisa refletir cada vez mais a cara do Brasil". Para mais detalhes sobre a questão de gênero no Itamaraty, ver o tópico de política externa feminista no capítulo 1 e ver a seção sobre participação feminina no Itamaraty no próximo tópico.

ii. Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e o papel do agronegócio brasileiro

A temática ambiental esteve presente em todos os discursos, desde o da COP27. Ressaltando os resultados dos mandatos anteriores do Partido dos Trabalhadores (PT) e criticando o governo imediatamente anterior, Lula salientou o retorno do Brasil à regime ambiental internacional como ator engajado e responsável: "Com soberania e responsabilidade seremos respeitados para compartilhar essa grandeza [a Amazônia] com a humanidade – solidariamente, jamais com subordinação." Engajamento e responsabilidade é refletido no objetivo de reduzir o desmatamento na Amazônia e, ao mesmo tempo, fazer crescer o produto interno bruto (PIB)

agropecuário via otimização da gestão de recursos terrestres (ODS 15). A meta a perseguir é "a da produção com equilíbrio, sequestrando carbono, protegendo a nossa imensa biodiversidade, buscando a regeneração do solo em todos os nossos biomas, e o aumento de renda para os agricultores e pecuaristas." Para isso, Lula apontou o agronegócio brasileiro como ator fundamental: "Estou certo de que o agronegócio brasileiro será um aliado estratégico do nosso governo na busca por uma agricultura regenerativa e sustentável, com investimento em ciência, tecnologia e educação no campo, valorizando os conhecimentos dos povos originários e comunidades locais. (...) Não precisamos desmatar sequer um metro de floresta para continuarmos a ser um dos maiores produtores de alimentos do mundo.", demonstrando a intersecção da agenda ambiental com a econômica, comercial e social.

Ainda nesse campo, Lula refletiu sobre a crise do clima no Brasil e no mundo, ressaltando a desigualdade entre os países em termos de responsabilidades e de capacidades de ação, sobretudo de investimento, e relembrando os compromissos assumidos pelos países desenvolvidos na COP15, em Estocolmo, em 2009, de mobilizar ao menos US$ 100 bilhões por ano, a partir de 2020, para ajudar os países menos desenvolvidos a enfrentarem a mudança climática. "É preciso tornar disponíveis recursos para que os países em desenvolvimento, em especial os mais pobres, possam enfrentar as consequências de um problema criado em grande medida pelos países mais ricos, mas que atinge de maneira desproporcional os mais vulneráveis." Assegurou que o País honrará todos os seus compromissos internacionais, notadamente o esforço de zerar o desmatamento nos biomas até 2030 (ano mencionado no discurso da COP27), e que o tema mudança do clima (ODS 13) será alçado ao mais alto perfil na estrutura de seu governo.

Lula também colocou a questão ambiental em termos securitários: "Não há segurança climática para o mundo sem uma Amazônia protegida." Como solução, Lula apontou para um modelo de aproveitamento da biodiversidade dos biomas brasileiros: "Vamos provar mais uma vez que é possível gerar riqueza sem provocar mais mudança climática [sic]. Faremos isso explorando com responsabilidade a extraordinária biodiversidade da Amazônia, para a produção de medicamentos e cosméticos, entre outros. Vamos provar que é possível promover crescimento econômico e inclusão social tendo a natureza como aliada estratégica, e não mais como inimiga a ser abatida a golpes de tratores e motosserras." Nesse contexto, insere-se a reativação do Fundo Amazônia e a disposição para a cooperação internacional (ODS 17), sempre atendo à soberania brasileira: "Estamos abertos à cooperação internacional para preservar nossos biomas, seja em forma de investimento ou pesquisa científica. Mas sempre sob a liderança do Brasil, sem jamais renunciarmos à nossa soberania." No discurso, também passou por pontos sobre gestão de recursos hídricos (ODS 6), eficiência e transição energética (ODS 7), desenvolvimento de indústrias modernas e eficientes (ODS 9), a consequente geração de empregos (ODS 8) e sobre qualidade de vida em centros urbanos (ODS 11). Lula ainda propôs uma Cúpula dos Países-Membros do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), que será realizada em agosto de 2023, ofereceu o Brasil para sediar a COP30 em 2025, tendo Belém recebido endosso do GRULAC para sediar o evento, e enfatizou que a agenda climática estará em pauta no G20 em 2024 sob a presidência do Brasil.

Na posse, Lula reafirmou esses pontos de modo mais breve e centrado nos aspectos sociais, incluindo a contribuição dos povos originários para o desafio da sustentabilidade e definiu o País como em plenas condições de "se tornar uma grande potência ambiental, a partir da criatividade da bioeconomia e dos empreendimentos da sociobiodiversidade. Vamos iniciar a transição energética e ecológica para uma agropecuária e uma mineração sustentáveis, uma agricultura familiar mais forte, uma indústria mais verde. Nossa meta é alcançar desmatamento zero na

Amazônia e emissão zero de gases do efeito estufa na matriz elétrica, além de estimular o reaproveitamento de pastagens degradadas."

Mauro Vieira apontou diversos caminhos e instrumentos da ação brasileira na área ambiental no plano internacional, para consolidar o Brasil como modelo de transição energética e economia de baixo carbono. Ele citou a reconstrução de capacidades internas, a retomada da cooperação internacional, o engajamento do Brasil como sede da COP30 em 2025, uma ativa política de atração de investimento, o fortalecimento da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), inclusive com a proposta presidencial de uma Cúpula Amazônica, sempre "guiados por uma visão integrada do desenvolvimento sustentável em seus três pilares: econômico, social e ambiental". Maria Laura da Rocha brevemente recapitulou que "a diplomacia brasileira voltará a refletir a posição do Brasil como grande país em desenvolvimento detentor da maior floresta tropical do mundo, buscando contribuir para as metas do Acordo de Paris sobre Mudança do Clima como parte de uma estratégia de desenvolvimento que garanta renda, empregos de qualidade e melhores condições de vida para seu povo, inclusive os mais de 27 milhões de brasileiros que vivem na região amazônica."

O chanceler também fez uma associação entre diplomacia, meio ambiente, comércio e desenvolvimento: "A diplomacia é instrumento fundamental na busca da ampliação e diversificação de comércio e investimentos. Somos e seguiremos sendo uma potência agroambiental, com papel crucial na segurança alimentar mundial. Em sintonia com a prioridade conferida pelo presidente Lula ao combate à fome, atuaremos para fortalecer todos os elos da cadeia mundial de suprimentos alimentares, desde a livre circulação de insumos e tecnologias de produção até o acesso a alimentos de qualidade. Seremos incansáveis nos esforços para abrir mercados e diminuir e neutralizar barreiras ao comércio agrícola."

Para mais detalhes sobre meio ambiente e desenvolvimento sustentável, ver os tópicos a respeito no capítulo 5. Para mais detalhes sobre o agronegócio brasileiro e sobre o comércio, ver o capítulo 6.

iii. (Re)engajamento internacional

Na COP27, Lula declarou que "o Brasil está de volta" para "cooperar com os países mais pobres (...) com investimento e transferência de tecnologia", para "estreitar relações com os países da América Latina e Caribe" e para "construir uma ordem mundial pacífica, assentada no diálogo, no multilateralismo e na multipolaridade". Nesse sentido, Lula citou a cooperação com Indonésia e Congo e a reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), incluindo o fim do veto. Na posse, diante do Congresso, salientou a "retomada da integração sul-americana, a partir do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), da revitalização da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e demais instâncias de articulação soberana da região. Sobre esta base poderemos reconstruir o diálogo altivo e ativo com os Estados Unidos (EUA), a Comunidade Europeia, a China, os países do Oriente e outros atores globais; fortalecendo os BRICS, a cooperação com os países da África" e, diante do povo no parlatório, "romper com o isolamento internacional e voltar a se relacionar com todos os países do mundo."

Mauro Viera aprofundou esses pontos, destacando a integração regional, o relacionamento bilateral e o engajamento regional e multilateral em várias frentes. O chanceler destaca uma mudança de perspectivas: "O Brasil será um parceiro confiável, um ator incontornável, uma liderança e uma força positiva em favor de um mundo mais equilibrado, racional, justo e pacífico. (...) Para isso, o Brasil precisa reassumir a sua identidade de grande país sul-americano e em

desenvolvimento, restabelecer a confiança na relação com nossos vizinhos e voltar a atuar como um país com interesses globais.” Como afirmou Maria Laura da Rocha, a política externa brasileira “será antes de tudo uma política que busca reinserir o Brasil em sua região e no mundo, e retomar o protagonismo, na medida certa que nos cabe, em tantos temas em que o Brasil tem condições de aportar uma contribuição reconhecida e esperada por seus parceiros.”

No plano regional, para a América Latina e Caribe, o chanceler indicou a integração como princípio do reengajamento com os países da região: “O retorno do Brasil à sua própria região significará o engajamento e o diálogo com todas as forças políticas, para que possamos recuperar a capacidade de defender nossos interesses e contribuir para o desenvolvimento e a estabilidade regionais. Nossa ideologia na região será a ideologia da integração”. Conferiu atenção especial ao MERCOSUL, com “impacto direto na vida das pessoas” e avanços na “liberalização e facilitação do comércio dentro do bloco”, em “acordos externos equilibrados, na promoção dos investimentos, no turismo, e na facilitação da circulação de pessoas e bens; a recuperação da UNASUL “em novas bases”, “garantindo claro sentido pragmático e eficácia à organização”; e o “retorno à Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC)”.

No plano bilateral, Mauro Viera abordou como será o novo relacionamento do Brasil com os países da África, do Oriente Médio, da Ásia-Pacífico, da Europa e os EUA. É possível extrair um princípio-chave para a condução da política externa para cada um desses destinatários:

1) Universalismo: Para a África, o universalismo aparece como princípio diretor para reposicionar a região como prioritária para o Brasil, tanto em termos de oportunidade para a economia brasileira, como em termos de tratamento “de desafios comuns, como segurança alimentar, mudança do clima, comércio e investimentos e intercâmbio de tecnologias. Fortaleceremos a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul.”
2) Tradição: Quanto ao Oriente Médio, a orientação é pela tradição, tanto no que concerne às “boas relações com todos os países”, para avançar interesses políticos e econômicos, como na “posição tradicional e equilibrada” ao qual o Brasil retorna na questão israelo-palestina, por uma solução pacífica, de dois Estados viáveis, pautando pelo Direito Internacional.
3) Inovação: Com relação à Ásia-Pacífico, a ordem é de se “desenhar e executar uma estratégia ambiciosa” para “a região mais dinâmica do mundo, e, em particular, para a China, Índia e Japão, além do conjunto da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN)”, buscando “novas áreas de cooperação em temas de interesse do Brasil, como mudança do clima; proteção do meio ambiente; ciência, tecnologia e inovação; além de ampliar e diversificar o comércio e atrair mais investimentos.”
4) Aprofundamento: No que diz respeito à Europa, as relações serão retomadas em novas bases, citando o aprofundamento da parceria estratégica com a União Europeia (UE) e a cooperação em temas de interesse mútuo, como a dupla transição climática e digital, a inclusão social, a igualdade de gênero e a valorização da democracia, além de “um acordo MERCOSUL-UE equilibrado e com ganhos reais para a economia brasileira, tanto em comércio como em investimentos, e evitando que o meio ambiente, tema muito caro ao Brasil, seja utilizado como pretexto para o protecionismo.”
5) Igualdade: Sobre os EUA, preconizam-se “relações em pé de igualdade, baseadas em valores e interesses comuns, sem qualquer tipo de preconceito sobre temas e assuntos, e isentas de alinhamentos automáticos” e com maturidade diante de “eventuais diferenças”, com atenção em múltiplos temas, desde aqueles do campo econômico-financeiro até os de cunho socioculturais.

No plano multilateral, o chanceler renovou os compromissos brasileiros com temas e regimes internacionais, como a reforma das instituições de governança global e financeiras internacionais; o fortalecimento do sistema multilateral de comércio, centrado numa Organização Mundial do Comércio (OMC) ativa e efetiva; a cooperação com a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE); e a participação criativa no Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS), no G20 e no BRICS, os quais o Brasil presidirá em 2023, 2024 e 2025, respectivamente. Destacou a participação brasileira no CSNU e na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) nas discussões sobre paz e segurança e garantiu o retorno do "protagonismo em desarmamento e não proliferação nuclear, valorizando o Tratado para a Proibição das Armas Nucleares (TPAN)". Ele também falou em "aproveitar a direção brasileira de organismos internacionais, como a Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Novo Banco de Desenvolvimento (NDB, na sigla em inglês), para avançar concretamente em iniciativas" com uma visão brasileira. Destacou que há uma demanda do mundo pelo engajamento do Brasil, como "ator incontornável" em vários temas, estratégicos e emergentes, como saúde e governança digital, por exemplo. Vieira singularizou a Agência Brasileira de Cooperação (ABC: "será o fio condutor do intercâmbio com países em desenvolvimento e outros parceiros, com atenção especial à América Latina e o Caribe; à África; e aos países de língua portuguesa") e o Instituto Guimarães Rosa (IGR: "articulador institucional da diplomacia cultural e educacional, bem como da difusão da língua portuguesa, e será parceiro de primeira hora do relançamento da política cultural brasileira"), como instrumentos vitais de ação da diplomacia brasileira e que serão fortalecidos.

Para mais detalhes sobre relações bilaterais do Brasil, ver o capítulo 3. Para mais detalhes sobre Brasil e mecanismos regionais e inter-regionais, ver o capítulo 4. Para mais detalhes sobre o Brasil e o multilateralismo, ver os capítulos 5 e 6.

iv. Atenção ao Itamaraty e ao SEB

Como ponto transversal, é interessante observar os apontamentos do chanceler sobre política externa como política pública e sobre a estrutura do Itamaraty: "O diálogo interno deverá ser complementado por um diálogo estruturado e renovado com outros órgãos de governo, com a sociedade civil, e com a academia. Essa reabertura contribuirá para arejar a reflexão realizada no Itamaraty e dar sentido mais estratégico ao nosso planejamento diplomático. Uma diplomacia pública ágil e consistente permitirá traduzir de modo mais eficiente, em um novo e complexo espaço informacional, os fundamentos das posições internacionais do Brasil, bem como transmitir de maneira clara os ganhos que uma chancelaria atuante e bem equipada assegura ao País. Finalmente, a nova estrutura do ministério refletirá as prioridades da política externa, conferindo o devido relevo a temas como mudança do clima, tecnologia, integração regional, África, atenção às comunidades brasileiras no exterior, diversidade e participação social, entre outros."

Além disso, tanto o ministro quanto a secretária-geral salientaram a importância dos recursos humanos e de sua formação para o desempenho e progressão da carreira: "Nenhuma política externa efetiva é possível sem um SEB valorizado e motivado. Temos a consciência de que, para responder aos desafios do século XXI, o Itamaraty precisa modernizar constantemente sua gestão e estimular a formação de servidores com capacidade técnica e de liderança, que, de um lado, aprendam e se inspirem com o passado da instituição, e, de outro, construam seu presente com olhos no futuro. A condição para isso é proteger as prerrogativas constitucionais do Itamaraty, valorizando aqueles que são os três mais importantes atributos das carreiras do SEB: a experiência,

que deve refletir-se na hierarquia; a memória, uma das nossas fontes de sabedoria numa área em que a história e os antecedentes têm tanta importância; e a qualidade do nosso trabalho. Essa excelência deve ser compreendida não apenas como um dado, mas sobretudo como objetivo a ser perseguido diligente e permanentemente. Por isso, investiremos na formação e treinamento contínuo dos servidores. A grade curricular dos cursos oferecidos pelo ministério, inclusive pelo Instituto Rio Branco (IRBr), será examinada à luz dos desafios contemporâneos."

Para mais detalhes sobre a política externa como política pública e sobre a estrutura do Itamaraty, ver os tópicos pertinentes neste capítulo.

b) Entrevistas

Em entrevista para a revista do Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI-Revista), o ministro Mauro Viera debateu as diretrizes da política externa brasileira atual. Ao ser questionado sobre o que seria a "ideologia da integração" que direcionaria a política externa para a América do Sul no atual governo, Vieira respondeu que se trata da retomada dos princípios de política externa abandonados nos últimos anos em prol de um sectarismo que negava a própria diplomacia. Assim, a integração e o diálogo com os parceiros voltam a ser elementos prioritários à política exterior brasileira.

Quanto à situação atual do MERCOSUL e ao interesse uruguaio em negociar um acordo de livre comércio com a China, Vieira reiterou o posicionamento do presidente Lula em visita ao Uruguai, de priorizar, por ora, a conclusão do acordo com a UE, e afirmou, baseado nos dados de fluxos comerciais, não haver paralisia no bloco.

Sobre a relação com os EUA, o chanceler apontou que há amplo espaço para cooperação no tema da defesa da democracia, inclusive com o uso da *expertise* brasileira no combate à desinformação em massa, e ressaltou outras áreas de grande visibilidade na relação bilateral, nomeadamente comércio, meio ambiente e mudança do clima, com destaque para o recente engajamento de Washington com o Fundo Amazônia.

Reiterada a pergunta sobre um possível acordo entre MERCOSUL e China, Vieira afirmou ser necessário saber se há de fato interesse chinês e menciona outras questões mais urgentes para a ampliação de trocas comerciais, como o acordo com a UE e o problema da paralisia da OMC. O governo brasileiro aguarda os passos do bloco europeu para saber como seria o processo de ratificação, bem como detalhes sobre exigências adicionais via *side letter* – o chanceler reforçou o comprometimento do Brasil com a sustentabilidade ambiental e com o combate à criminalidade nessa seara.

Sobre o processo de acessão à OCDE, o ministro afastou a possibilidade de resolução rápida lembrando que os processos de Colômbia e Costa Rica demoraram sete anos para serem concluídos e que há adequações legislativas necessárias para o ingresso do Brasil. Vieira não acredita em rumores de supostos temores de países menores em face do ingresso do Brasil na organização, nem vê uma eventual acessão à OCDE como uma mudança no *status* de desenvolvimento do País e relembra que o País já compartilha boas práticas com a organização há décadas. Quanto ao tema ambiental, Vieira afirmou que a frase do presidente da República, "O Brasil voltou", foi acolhida de forma calorosa pela comunidade internacional durante a COP27. A política ambiental é um pilar da ação externa e desse retorno do Brasil, o que é acompanhado por ações internas que visam a corrigir o desmonte de políticas ambientais e retomar a participação de atores da sociedade na formulação de políticas públicas que envolvam o meio ambiente, incluindo

a política externa. O ministro destacou que esse diálogo sempre foi profícuo e garantiu forte respaldo à atuação externa do Brasil.

Em outra entrevista, desta vez à revista *Americas Quarterly*, Mauro Vieira respondeu inicialmente a uma provocação de seu interlocutor: "O que seria uma 'doutrina Lula'?" O ministro afirmou que "doutrina Lula" seria restaurar a imagem do Brasil e restabelecer suas relações, não apenas com seus vizinhos latino-americanos, assim como a presença do Brasil no mundo, em seus diferentes espaços de atuação, sejam eles bilaterais ou multilaterais, independentemente de diferenças ideológicas com seus interlocutores. O ministro afirmou ter recebido instruções bem precisas do presidente Lula, quais sejam fazer saber que "o Brasil voltou" e reconstruir pontes e canais de comunicação.

Sobre as mudanças no cenário internacional nos vinte anos que separam o início do primeiro governo Lula e o atual, Vieira destacou a evidenciação da China como superpotência, sua transformação em principal parceiro comercial do Brasil e de diversos países latino-americanos, grandes mudanças na geopolítica mundial, como a existência de uma guerra na Europa, e a alteração na governança global devido ao enfraquecimento das organizações multilaterais – o ministro deu destaque para a paralisação da OMC e dos principais órgãos da ONU, especialmente o CSNU, que não mais refletiria o mundo contemporâneo. Ao comentar os ataques contras as sedes dos Três Poderes, de 8 de janeiro, o ministro discorreu sobre sua conexão com a política exterior brasileira atual, relembrando que recebeu telefonemas de quinze colegas ministros de Relações Exteriores, na mesma noite, a fim de prestar solidariedade, bem como a consequente aproximação com os EUA a partir do tema democracia. Vieira afirmou que não há silêncio do governo Lula sobre regimes ditatoriais na América Latina, como o nicaraguense e o venezuelano, explicando algumas premissas da política externa brasileira, como buscar soluções multilaterais e a proibição legal de adoção de sanções unilaterais.

Acerca do papel do Brasil e de Lula nas negociações de paz entre Rússia e Ucrânia, Vieira retomou palavras do presidente de que pouco se fala sobre paz em relação ao conflito, relembrou que Lula havia condenado a invasão da Ucrânia e elencou problemas colaterais da guerra para o mundo, como a inflação e a insegurança alimentar, asseverando, por fim, que o presidente seguirá buscando uma solução negociada. Ao ser questionado se o conceito de "não alinhamento ativo" poderia resumir a posição brasileira em relação à competição entre China e EUA, o ministro respondeu que sim, acrescendo não haver um alinhamento automático do Brasil a qualquer um dos lados, como houve no governo anterior. Vieira relembrou que o País mantém ótimas relações com os dois parceiros e que sua política externa é guiada pelo interesse nacional, em um quadro de multilateralismo e Direito Internacional.

Sobre a integração regional, o ministro destacou as recentes visitas oficiais a parceiros do MERCOSUL e a discussão de projetos específicos com cada um deles, com destaque para os de infraestrutura que vêm sendo negociados ou executados há anos. Vieira valorizou a CELAC como espaço de discussão, reiterou o desejo do presidente Lula de reformular e reativar a UNASUL e lembrou o aumento exponencial de comércio entre sócios desde a criação do MERCOSUL. Quanto a possíveis mudanças de mandatários nos países vizinhos, o ministro reafirmou que não deixará de dialogar com parceiros por conta de discrepâncias ideológicas e que o interesse nacional está acima dessas diferenças.

c) Análises

No âmbito das análises sobre a política externa do governo “Lula 3”, Rubens Ricupero destaca duas características particulares que têm influência sobre o tema, notadamente o retorno de um mandatário ao posto de presidente da República e o novo contexto político brasileiro e internacional em que se dá esse retorno, que tem por pano de fundo uma “policrise global”. Ricupero nota que, no Brasil, houve apenas um caso anterior de mandatário que retornou ao poder e governou – Getúlio Vargas –, e que são raros os exemplos similares no contexto internacional pós-1945[245]. Por não ser fato corriqueiro, o retorno ao poder de Lula gera dificuldades para analistas – que se veem tentados a fazer diversas analogias entre o governo atual e os primeiros governos Lula – e para formuladores da política externa. Embora haja vantagens em uma volta ao poder, como a possibilidade de evocar uma herança de benfeitorias pretéritas e a experiência do governante, Ricupero aponta que o regresso ao poder coloca um problema à política externa brasileira, para além das cicatrizes deixadas no mandatário por eventos recentes da política doméstica: como “agir de fato, do ponto de vista psicológico, de maneira distinta à que se teria feito no passado, a evitar repetir de modo automático o que deu certo antes”. Em outras palavras, a força da memória dos governos anteriores de Lula pode dificultar o processo de “captar intelectualmente a realidade interna e externa”, condição para a definição de políticas públicas exitosas, e agir de acordo com novas circunstâncias, em um Brasil que, agora, convive com uma “extrema-direita aguerrida” e em um mundo imerso em crises.

A policrise global e as transformações na ordem internacional são, em conjunto, o segundo grande fator que impacta a formulação da política exterior do terceiro governo Lula. A expressão “policrise global” foi cunhada por Adam Tooze, a partir do conceito de “policrise” de Edgar Morin, para se referir às sucessivas e interconectadas disrupções que afligem o mundo desde 2008, sendo a invasão russa da Ucrânia a sua expressão mais recente. O que dá autonomia conceitual à expressão são as inéditas crises “causadas por choques naturais em escala global”, que se sobrepõem a crises internacionais tradicionais, como as financeiras ou geopolíticas, ricas em precedentes nos séculos XIX e XX. Essa superposição de crises que interagem entre si leva a um aumento exponencial de seus efeitos, ou seja, a policrise não é uma mera soma das consequências de cada crise em separado[246]. Em meio ao cenário de policrise global, encontra-se a crise do sistema internacional[247], isto é, do “conjunto de instituições e normas que reorganizaram as relações políticas e econômicas entre os Estados” após a Segunda Guerra Mundial. Simultaneamente ao cenário de policrise global, em que há aumento de animosidade entre EUA e China (e Rússia), Ricupero destaca quatro grandes transformações conjunturais em relação ao momento dos primeiros governos Lula:

1) fraturas e paralisia no sistema de segurança coletiva centrado no CSNU e no Direito Internacional;
2) crise do multilateralismo universalista e recuo da globalização e do grau de interdependência econômica e social entre as nações;

[245] O embaixador cita “o general Ibañez no Chile, Perón na Argentina, Carlos Andrés Pérez e Rafael Caldera na Venezuela, Manuel Prado e Fernando Belaunde Terry no Peru, Churchill no Reino Unido; já no século XXI, Michelle Bachelet e Sebastián Piñera no Chile e Alan García no Peru”, e se questiona sobre a inclusão de de Gaulle nessa lista.

[246] Segundo o *WEF Global Risks Report 2023*: “*As volatility in multiple domains grows in parallel, the risk of polycrises accelerates. Concurrent shocks, deeply interconnected risks and eroding resilience are giving rise to the risk of polycrises – where disparate crises interact such that the overall impact far exceeds the sum of each part.*”

[247] Ricupero se vale de análises de Henry Kissinger e John Ikenberry, e sobretudo da Nova Estratégia de Segurança Nacional 2022 dos EUA para demonstrar o cenário de crise do sistema internacional.

3) transformação da agenda internacional devido à inédita centralidade dada às mudanças do clima e suas consequências; e
4) deslocamento do eixo econômico-demográfico do Atlântico Norte para o Pacífico.

Nesse contexto, Ricupero aponta um diferencial do Brasil em relação a outros agentes de peso do sistema internacional: a sensação de segurança externa generalizada devido aos 152 anos[248] de paz ininterrupta com os vizinhos da América do Sul e às boas relações com os demais países do Atlântico Sul. O Brasil segue separado por milhares de quilômetros das principais zonas conflitivas e não faz parte de alianças militares que exigiriam seu engajamento. Assim, as "ameaças de caráter global desencadeadas por forças da natureza" seriam as principais transformações que ameaçam o Brasil, embora a pressão para acolher um lado nas disputas entre grandes potências venha aumentando.

Por fim, e tendo em conta os fatores supramencionados, Ricupero aborda aspectos especificamente "diplomáticos" dos primeiros passos do governo Lula 3. Primeiramente, em relação ao que chama de "política interna da diplomacia", lembra o desafio de o governo e de suas políticas refletirem o caráter plural da aliança democrática que ascendeu ao poder em 2023. Em seguida, analisa a política externa *stricto sensu*. Haveria inspiração exclusiva da herança do PT e da "política ativa e altiva", dando ênfase, novamente, à política presidencial, que se vale da figura carismática de Lula. Anunciou-se que o presidente gostaria de fazer uma viagem por mês ao exterior, além das três primeiras viagens simbólicas planejadas (Argentina, EUA e China) e com nova prioridade à África em seguida[249].

A "réplica do passado" exige que a PEB de Lula 3 trate de questões mal-resolvidas de seus governos anteriores, como a crise dos processos de integração centrados na CELAC e na UNASUL diante da tensa coexistência, internamente, de valores democráticos, de direitos humanos e de regimes dissidentes, como Cuba, Nicarágua e Venezuela. A falta de atratividade do MERCOSUL é outro desafio a ser tratado pela política externa brasileira atual, que deve ir além do já antigo discurso de "modernização e revitalização", bem como o processo de adesão à OCDE, que deve perder urgência no curto prazo.

Ricupero faz ainda uma breve análise da postura brasileira em relação ao conflito na Ucrânia, que classifica como ambígua – seria necessário examinar as "causas da falta de negociação ou a responsabilidade pela guerra" antes de se querer negociar a paz.

O texto termina com nota positiva, afirmando que a "inovação supera com força a repetição" e isso se dá, no caso da política externa atual, pela centralidade dada à questão ambiental, que condiz com a volta de Marina Silva ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima e com a criação do Ministério dos Povos Indígenas. Para Ricupero, "[uma] estratégia correta de economia verde pode proporcionar ao Brasil o que até agora lhe falta: um projeto viável de crescimento interno, geração de empregos e competitividade internacional".

Marcos Azambuja defende que não haverá "uma nova política externa" no terceiro mandato de Lula, mas um "*aggiornamento* de posições que foram simplesmente ultrapassadas pelas incessantes mudanças do cenário mundial, ou que se revelaram inadequadas por recentes erros nossos de julgamento e ação". Inovações abruptas na política externa brasileira, como se deram no início do governo Bolsonaro, não persistem devido à tradição da diplomacia pátria e à necessidade de o Brasil oferecer garantias de "um comportamento internacional que inspire ampla confiança", a fim de ter mais acesso às diversas instâncias de poder do sistema internacional.

---

[248] No primeiro trimestre de 2023.

[249] Em seu primeiro ano de governo, Lula visitou 24 países e passou 62 dias fora do Brasil.

Mesmo que se cumpram expectativas externas, Azambuja não vê condições para uma ampliação do CSNU em futuro próximo e vê outros caminhos para a projeção externa do Brasil, os quais passam pelo campo cultural, citando o sucesso da CPLP, pelos bons antecedentes do País na manutenção da paz, pela proteção do meio ambiente e pela defesa dos direitos humanos, dimensões que vêm garantindo títulos e méritos para o País nas últimas décadas.

Azambuja opina sobre questões prementes à política externa brasileira atual. Por conta das ações do governo anterior, o embaixador teme que as correções de rumo se expressem em mais tolerância ou intimidade do que necessário com regimes autoritários. Quanto à OCDE, vê hesitação de associados em acolher o Brasil como sócio e pensa que talvez o nível atual de cooperação com a organização e com a UE, que já é bastante denso e produtivo, seja "o limite de onde devemos estar agora". Azambuja defende uma maior preocupação com a "equação amazônica", pleiteando a plena utilização do TCA, bem como maior cuidado e melhor uso do potencial hídrico da região e das demais bacias hídricas que cortam o Brasil. O autor defende repensar a relação entre Brasil e África Subsaariana e sugere a escolha de Angola como parceiro privilegiado nesse relacionamento. Por fim, advoga por políticas que combatam a "perda de cérebros" para o exterior, fomentando o desenvolvimento de grandes inteligências no País.

Paulo Roberto de Almeida, por sua vez, destaca os danos gerados pelo governo Bolsonaro à diplomacia profissional e as mudanças que devem ser empregadas durante o governo Lula 3. As principais diretrizes do novo governo estariam no resgate de ações passadas, na retomada de um "velho nacionalismo protecionista", no retorno ao multilateralismo como ferramenta central à diplomacia e ao regionalismo como eixo central do espaço de atuação do Itamaraty. O autor destaca a ênfase na diplomacia ambiental e nos direitos humanos, que se reverte em reforma da estrutura do Itamaraty, exemplificado pelo estabelecimento da secretaria de Clima, Energia e Meio Ambiente.

O *modus operandi* da política externa brasileira atual resgata a diplomacia presidencial, mas, desta vez, com maior domínio dos temas pelo presidente Lula. O ativismo do presidente teve início ainda antes da posse, em sua participação na COP27, na qual aventou pela primeira vez a vontade de realizar a COP30 no Brasil, e Almeida ressalta três frentes em que o primeiro mandatário terá papel de destaque no futuro imediato:

1) a reforma do MERCOSUL;
2) a ratificação e entrada em vigor do acordo MERCOSUL-UE; e
3) as próximas reuniões do G20 e da cúpula dos BRICS.

Quanto aos temas de política internacional a serem tratados pela política externa brasileira, o diplomata aponta:

1) o meio ambiente como grande tema de reentrada do Brasil no circuito multilateral;
2) os dilemas da política externa nacional em relação ao tema paz e segurança, notadamente a relação do País com o Ocidente e com os BRICS, no contexto de guerra na Ucrânia;
3) os desafios em relação ao multilateralismo econômico, que vão desde a reforma da OMC até os problemas internos ao MERCOSUL;
4) a possibilidade de redesenhar a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) com apoio do BID e do Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF, na sigla em espanhol), em direção a uma integração com mais resultados concretos (diferentemente do foco em espaços como UNASUL e CELAC).

Almeida põe em questão a volta parcial da "diplomacia ativa e altiva", especialmente em seu aspecto de manutenção de laços estratégicos com "gregos e troianos" e de uma "neutralidade" questionável. Critica as noções de Sul Global (negaria o universalismo e o ecumenismo da política

externa) e de multipolaridade (o jogo da diplomacia não seria suficiente para tornar o Brasil um "polo") que foram resgatadas pelo discurso diplomático atual. Por fim, Almeida propõe outro resgate, o do "livro branco" da política externa: em 2014, por meio de iniciativa do então chanceler Figueiredo, foram realizadas diversas conferências congregando diplomatas, funcionários públicos, acadêmicos e outros setores da sociedade civil com vistas a formulá-lo, mas a publicação de documento semelhante nunca foi concretizada. Para o autor, essa iniciativa e outras, de formulação ou de transparência, poderiam ajudar na execução da política externa brasileira no atual momento, particularmente desafiador, das relações internacionais.

A proposta de Lula de criação de um "clube da paz" para discutir uma solução negociada para a crise na Ucrânia, as declarações posteriores sobre o tema e uma maior assertividade da diplomacia brasileira geraram, em conjunto, análises e reações em mídias nacionais e estrangeiras sobre a política externa brasileira. O periódico inglês *The Economist* publicou, em abril de 2023, publicou artigo que a classifica como "hiperativa, ambiciosa e ingênua", apontando que o Brasil tem mais chances de mediar com sucesso questões a que está mais próximo (como a venezuelana) e que deveria se focar em pautas sobre as quais tem influência internacional, como a mudança do clima, e não em "grandes temas políticos sobre os quais tem pouca ou nenhuma [influência]".

Pouco tempo depois, Dawisson Belém Lopes publicou artigo defendendo a existência de um "revisionismo suave" na política exterior brasileira contemporânea. Lopes afirma que a política externa de Lula 3 é mais audaciosa que a "altiva" de vinte anos atrás (que já havia tentado mediar uma grande disputa internacional, no caso sobre o programa nuclear iraniano) e talvez aja de forma precoce sobre a guerra na Ucrânia. O autor refuta a ideia de que a ascensão indiana aconteceu naturalmente (relembra o processo de aquisição do *status* de potência nuclear) e o mito da ascensão "harmoniosa" da China, a fim de demonstrar como há rusgas quando se pleiteia um "assento à mesa alta", como faz atualmente o Brasil, ainda que por meio de um revisionismo suave (sem pretensões de desenvolver ogivas nucleares, nem de praticar subimperialismo em sua região).

Vanessa Barbara, por sua vez, classifica as posturas da atual política externa brasileira como pragmáticas. Segundo a autora, o Brasil abandonou o papel de pária desempenhado pelo governo anterior para assumir uma postura pragmática, ainda que isso implique um custo moral (*e.g.* não mencionar violações de direitos humano na China; sugerir que a Ucrânia ceda Crimeia).

Jorge Heine e Thiago Rodrigues discutem em artigo a visão de países ocidentais sobre a postura de não alinhamento de países latino-americanos e especificamente do Brasil, que já foi chamada de "vergonhosa", "falha moral" e, até mesmo, acusada de colocar "a ordem internacional em risco". Os autores relembram que a ideia de Lula de formar um "clube da paz" surge logo no início de seu governo e que a proposta é aventada e costurada com cuidado em sucessivas visitas, telefonemas e reuniões oficiais feitas e recebidas (com representantes de EUA, Ucrânia, Rússia, França e China).

A política exterior brasileira tem tido de se equilibrar entre interesses ocidentais e russos a fim de afirmar uma posição autônoma. Os autores lembram que o Brasil foi, por um lado, o único membro do BRICS que votou, em 23 de fevereiro de 2023, a favor de uma resolução da AGNU demandando a retirada da Rússia dos territórios ucranianos, mas só o fez após emendar a resolução com uma proposta de completo cessar-fogo. Por outro lado, Brasília votou a favor da fracassada resolução de Moscou no CSNU que abriria uma investigação sobre os ataques aos Nord Stream 1 e 2 no mar Báltico – além do Brasil, apenas a China votou a favor. Para os autores, isso não demonstra ambiguidade ou indecisão, mas a doutrina de não alinhamento ativo que direciona a política externa do terceiro mandato de Lula. O não alinhamento ativo se expressa tanto na

dinamicidade da política externa brasileira quanto na necessidade de cooperação regional e do multilateralismo.

Heine e Rodriguez criticam a postura de países do ocidente em face da proposta brasileira de “clube da paz” e a equiparam à postura dos EUA diante da proposta turco-brasileira para a crise iraniana em 2010: para os autores, Washington paga o preço de ter sabotado os esforços brasileiros. Para os autores, o Brasil é o país mais bem posicionado no Sul Global para assumir a tarefa de mediador em relação à guerra na Ucrânia, tanto por suas credenciais (forte tradição diplomática, capacidades de estabelecer coalizões, abundância de *soft power* e ausência ambições de conquista de territórios ou de domínio sobre outros países) quanto por um governo sob um líder experiente e respeitado internacionalmente. Por fim, com a relativa ineficiência das sanções ocidentais sobre a Rússia, devido ao aumento do comércio do país com o Sul Global, a mediação brasileira aparece como uma possibilidade de “salvar a Ucrânia” e não como uma ação ingênua.

d) Balanço da política externa no 1º semestre de 2023 do atual governo Lula

No primeiro semestre de 2023, o presidente Lula visitou doze países e participou da Cúpula da CELAC, da reunião do G7 e da Cúpula para Novo Pacto Financeiro Global. Além disso, promoveu o primeiro encontro de Presidentes da América do Sul em nove anos, passo para o restabelecimento de diálogo e cooperação na região. Manteve, em Brasília e em viagens ao exterior, reuniões com presidentes ou primeiros-ministros de 37 Estados estrangeiros, e com nove dirigentes de blocos de países ou de organismos internacionais.

O ministro Mauro Vieira, por sua vez, acompanhou o presidente Lula na quase totalidade desses encontros com autoridades estrangeiras, visitando 25 países nos continentes americano, asiático, africano e europeu. Além disso, o chanceler brasileiro representou o País em nove eventos multilaterais e manteve 112 reuniões de trabalho com ministros de Relações Exteriores, chefes de Estado e de Governo, dirigentes de organismos internacionais e outras autoridades de nível ministerial.

No Itamaraty, foi criado sistema de promoção da diversidade e inclusão, com comitês para gênero, etnia e raça, pessoas com deficiência e LGBTQIA+. Além de nomear a embaixadora Maria Laura da Rocha como secretária-geral das Relações Exteriores, o ministro Mauro Vieira criou o cargo de alta representante para Temas de Gênero, ocupado pela diplomata Vanessa Dolce de Faria. O ministro Mauro Vieira presidiu, em dezembro de 2023, sessão inaugural da Comissão de Promoção da Diversidade e da Inclusão do Itamaraty, juntamente com representantes dos comitês étnico-racial, de gênero, de pessoas com deficiência e LGBTQIA+.

O Itamaraty vem buscando aumentar o número de mulheres e negras e negros na carreira de diplomata e em postos de chefia, levando em conta a interseccionalidade entre gênero e raça. O Itamaraty está empenhado em aumentar a diversidade por meio de promoções nos escalões superiores. A atual gestão promoveu proporcionalmente mais mulheres e negros, no 1º semestre: 37,5% das promoções a ministro de primeira classe foram de diplomatas mulheres e 12,5%, de diplomatas negros. Diplomatas mulheres correspondem a 23,3% do total; diplomatas negras e negros, a cerca de 5%. No entanto, entre o total de diplomatas promovidos no primeiro semestre de 2023, 29% correspondem a mulheres e 17,71%, a negros. Duas mulheres negras destacam-se na promoção a altos cargos. No próximo concurso de admissão, o CACD 2023, há dez vagas para candidatos negras e negros.

2.6. Ministério das Relações Exteriores

I. Estrutura institucional do Ministério das Relações Exteriores

a) Aspectos gerais

A Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros (SERE) foi criada pelo decreto de 13 de novembro de 1823, com a separação em duas da então Secretaria de Estado dos Negócios do Império e Estrangeiros. A secretária-geral das Relações Exteriores, embaixadora Maria Laura da Rocha, participou, em dezembro de 2023, de sessão solene da Câmara dos Deputados em celebração aos 200 anos do Ministério das Relações Exteriores (MRE). O evento contou com a presença de parlamentares e de membros do corpo diplomático.

O MRE possui estrutura institucional no Brasil e no exterior. No Brasil, há a SERE, que é a denominação do conjunto de órgãos do Itamaraty no Brasil:

5) órgãos de assistência direta ao ministro de Estado: *e.g.* Gabinete, Assessoria de Participação Social e Diversidade, Assessoria Especial de Planejamento Diplomático, Assessoria Especial de Assuntos Parlamentares e Federativos, Secretaria de Controle Interno, Consultoria Jurídica e Assessoria Especial de Comunicação Social;
6) a Secretaria-Geral (SG), órgão central de direção, e os órgãos de assessoria ao secretário-geral: *e.g.* Gabinete do secretário-geral, Secretarias, Instituto Rio Branco (IRBr) e Agência Brasileira de Cooperação (ABC); e
7) unidades descentralizadas: *e.g.* Escritórios de Representação.

A Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG) é entidade vinculada ao MRE.

Eis um exemplo da estrutura de uma Secretaria no Itamaraty em 2023[250]:

O Brasil mantém relações diplomáticas com todos os membros da Organização das Nações Unidas (ONU: são 193 membros, incluindo o Brasil) e com a Santa Sé, com a Ordem Soberana e

[250] Para consulta da estrutura completa do Ministério das Relações Exteriores, visite o site: https://www.gov.br/mre/pt-br/arquivos/documentos/administrativo/25-01-organogram-2023-completo-final.pdf. O organograma atualmente disponível de forma pública ainda não reflete as mudanças introduzidas após janeiro de 2023.

Militar de Malta, com a Palestina, com as Ilhas Cook e com Niue. No exterior, o MRE dispõe de 217 representações, sendo 131 Embaixadas, 70 repartições consulares (entre Consulados-Gerais, Consulados e Vice-Consulados), treze Missões, Delegações e Representações e, finalmente, três Escritórios[251].

b) Alterações promovidas pelo Decreto nº 11.024/2022

No último ano do governo Bolsonaro, a Estrutura Regimental do Ministério das Relações Exteriores (MRE) foi redefinida pelo Decreto nº 11.024/2022. A reestruturação do Itamaraty adequou-se aos três principais eixos da política externa na gestão do ministro Carlos França: combate à pandemia (eixo sanitário); desenvolvimento sustentável (eixo ambiental); e recuperação econômica (eixo econômico-comercial-financeiro).

Para o primeiro eixo, foi criada a Coordenação-Geral de Diplomacia da Saúde (CGSaude), subordinada à Secretaria de Assuntos Multilaterais Políticos (SAMP). Para o segundo, foi criado o Departamento de Desenvolvimento Sustentável (DDES), também subordinado à SAMP. Para o terceiro, foi recriado o Departamento de Promoção Comercial e de Investimentos (DPR), inserido na Secretaria de Comércio Exterior e Assuntos Econômicos (SCAEC). A recriação do DPR resulta da reversão da iniciativa da gestão de Ernesto Araújo de dividi-lo em cinco departamentos de promoção comercial de setores específicos, como o Departamento de Promoção Tecnológica e o Departamento de Promoção de Serviços e de Indústria.

Outras inovações foram a transformação do Departamento Cultural em Instituto Guimarães Rosa (IGR), a criação de Coordenação-Geral para a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (CGOCDE), de Coordenação para a Associação de Nações do Sudeste Asiático (CASEAN) e de uma Divisão de Defesa e Segurança Cibernética (DCiber) e a passagem dos temas de cooperação esportiva para a Agência Brasileira de Cooperação (ABC).

A reestruturação também promoveu atualizações temáticas e estruturais. Em termos gerais, percebe-se maior clareza em relação às atribuições de cada unidade do MRE. Ademais, muitas das alterações apenas desfizeram mudanças implementadas na gestão de Ernesto Araújo:

1) a Secretaria de Assuntos de Cidadania e Soberania (SASC) passou a ser a SAMP, ecoando nome anterior;
2) a área de imprensa deixou de ser um departamento específico e voltou a estar vinculada diretamente ao Gabinete (Assessoria de Imprensa do Gabinete);
3) os Departamentos Consular e de Imigração e Cooperação Jurídica (anteriormente de Segurança e Justiça) deixaram a SASC/SAME e a ABC deixou a Secretaria de Comércio Exterior e Assuntos Econômicos, e os três voltaram a compor, com a área cultural (IGR), uma secretaria única (Secretaria de Assuntos Consulares, Cooperação e Cultura);
4) houve a recriação de área específica para a integração da infraestrutura na América do Sul;
5) houve a recriação de departamento próprio para negociações comerciais extrarregionais do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL);
6) houve a recriação de unidade específica para a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), que também passa a cuidar de organismos regionais africanos;
7) foram extintos de departamentos e divisões próprios para Estados Unidos, China e Índia;

[251] https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/Embaixadas-Consulados-Missoes/do-brasil-no-exterior. Em novembro, foi editado um decreto que cria embaixadas do Brasil em Freetown, Kigali e Kingstown e consulado-geral em Luanda, o que, quando implementado, elevará as cifras apresentadas.

8) as unidades administrativas geográficas e temáticas numeradas (*e.g.* Divisão de Europa I, II e III) voltaram a ter nomes por extenso (*e.g.* Divisão de Europa Setentrional, Divisão de Europa Central e Oriental, etc.), com indicação mais precisa dos países sob sua competência;
9) houve o retorno da Divisão de Temas Sociais (DTS), em lugar da Divisão de Cidadania; e
10) houve a fusão dos antigos Departamentos de Promoção do Agronegócio e Promoção de Energia, Recursos Minerais e Infraestrutura.

c) Alterações promovidas pelo Decreto nº 11.357/2023

Com a mudança de governo em 2023, o Ministério das Relações Exteriores (MRE) passou por nova reestruturação, agora sob o comando do embaixador Mauro Vieira. As principais mudanças, que entram em vigor em 24 de janeiro de 2023, são as seguintes:

1) criação, como em outros ministérios da Esplanada, de Assessoria de Participação Social e Diversidade, subordinada diretamente ao Gabinete do ministro (G);
2) alteração dos nomes das antigas Assessoria Especial de Relações Federativas e com o Congresso Nacional e Assessoria Especial de Imprensa para Assessoria Especial de Assuntos Parlamentares e Federativos e Assessoria Especial de Comunicação Social, respectivamente;
3) o Instituto Rio Branco (IRBr) retorna à Secretaria-Geral (SG), em vez do G;
4) a Ouvidoria do Serviço Exterior e a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), antes sob a Secretaria de Gestão Administrativa e a Secretaria de Assuntos Consulares, Cooperação e Cultura, respectivamente, voltam a ficar subordinadas diretamente à SG;
5) extinção do Conselho de Política Externa, que era um dos órgãos de deliberação coletiva previstos no decreto de 2022, presidido pelo ministro de Estado e integrado pelo secretário-geral das Relações Exteriores, pelos secretários, pelo diretor-geral do IRBr, pelo chefe do G e pelo chefe de Gabinete da SG;
6) supressão de referência à função de supervisão do Serviço Social Autônomo Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimento (ApexBrasil) e de presidência do Conselho Deliberativo da ApexBrasil; e
7) expansão de sete para dez secretarias.

Com relação às secretarias e aos departamentos, vale destacar:

1) a Secretaria das Américas é extinta, com suas competências divididas entre a Secretaria de América Latina e Caribe, inclusive México, e a Secretaria de Europa e América do Norte;
2) a Secretaria de Oriente Médio, Europa e África passa a ser Secretaria de África e Oriente Médio, uma vez que o tratamento de Europa passa para a Secretaria de Europa e América do Norte;
3) a antiga Secretaria de Ásia, Pacífico e Rússia passa a ser Secretaria de Ásia e Pacífico, com a junção dos antigos Departamentos de China, Mongólia e mecanismos bilaterais e regionais e de Rússia e Ásia Central em um único Departamento de China, Rússia e Ásia Central;
4) a antiga Secretaria de Comércio Exterior e Assuntos Econômicos, que contava com cinco departamentos (de Política Comercial; de Promoção Comercial e de Investimentos; de Política Econômica, Financeira e de Serviços; de Energia e Agronegócio; de Ciência, Tecnologia e Propriedade intelectual), passa a ser Secretaria de Assuntos Econômicos e

Financeiros, com apenas dois departamentos (de Política Comercial e de Política Econômica, Financeira e de Serviços);

5) a antiga Secretaria de Assuntos Consulares, Cooperação e Cultura dá lugar a duas secretarias, uma de Promoção Comercial, Ciência, Tecnologia, Inovação (temas, incluindo promoção de investimentos e propriedade intelectual, advindos da antiga Secretaria de Comércio Exterior e Assuntos Econômicos) e Cultura (Instituto Guimarães Rosa – IGR) e outra de Comunidades Brasileiras e Assuntos Consulares e Jurídicos;
6) a temática de meio ambiente e desenvolvimento sustentável deixa de ser competência do extinto Departamento de Desenvolvimento Sustentável, então subordinado à Secretaria de Assuntos Multilaterais Políticos, e a temática de energia deixa de ser competência do extinto Departamento de Energia e Agronegócio, então subordinado à Secretaria de Comércio Exterior e Assuntos Econômicos, para ser tratado em nova Secretaria de Clima, Energia e Meio Ambiente, com departamentos próprios para cada um desses assuntos;
7) cria-se um Departamento de Integração Regional, para tratar de União Sul-Americana de Nações (UNASUL), Comunidade dos Estados Latino-Americanos (CELAC) e Organização dos Estados Americanos (OEA);
8) as negociações comerciais deixam de ser tratadas por departamento específico e são integradas ao Departamento do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)[252];
9) o antigo Departamento de Promoção Comercial, subordinado à Secretaria de Comércio Exterior e Assuntos Econômicos, é substituído por um Departamento de Promoção Comercial, Investimentos e Agricultura, subordinado à Secretaria de Promoção Comercial, Ciência, Tecnologia, Inovação e Cultura; e
10) as áreas responsáveis por agricultura, concentradas anteriormente sob o agora extinto Departamento de Energia e Agronegócio, passam a dispersar-se entre o Departamento de Política Comercial, da Secretaria de Assuntos Econômicos e Financeiros, e o Departamento de Promoção Comercial, Investimentos e Agricultura, subordinado à Secretaria de Promoção Comercial, Ciência, Tecnologia, Inovação e Cultura, além de Coordenação-Geral sobre Segurança Alimentar, vinculada diretamente à SG.

Essas mudanças permitem inferir as seguintes conclusões em relação à política externa a ser implementada no novo governo:

1) maior preocupação com a interlocução com a sociedade civil na formulação e implementação da política externa, com a criação da Assessoria de Participação Social e Diversidade;
2) menor ênfase política na condução do IRBr, ao subordiná-lo novamente à SG;
3) maior atenção às funções de acesso a informações e controle interno, evidenciada pela subordinação direta da Ouvidoria e da Inspetoria do Serviço Exterior à SG;
4) maior valorização da cooperação, o que foi expressamente mencionado pelo ministro de Estado em seu discurso de posse e se comprova, também, pela subordinação da ABC diretamente à SG;
5) revalorização da integração regional, com a retomada da participação brasileira na CELAC e nos esforços de revitalização da UNASUL;
6) tratamento de Europa mais condizente com a tradição diplomática brasileira, junto com América do Norte, em vez de África e Oriente Médio;

---

[252] Ao longo de 2023, as negociações extrarregionais do MERCOSUL deixaram de fazer parte do Departamento do MERCOSUL e foram transferidas para coordenação-geral subordinada à Secretaria de Assuntos Econômicos e Financeiros.

7) tratamento mais concentrado e coordenado quanto a China e Rússia, ao reunir departamentos específicos em um só;
8) fortalecimento do processo de centralização da agenda de promoção comercial e de investimentos, cuja especialização por setores havia sido realizada na gestão do embaixador Ernesto Araújo, apesar de reversão parcial dessa tendência com o comando do embaixador Carlos França e da perda das funções de supervisão da ApexBrasil;
9) valorização da questão do meio ambiente e da mudança do clima, verificada com a criação de secretaria específica para esses temas;
10) progressiva redução da importância da temática do agronegócio na estrutura institucional, com a extinção de departamento próprio para o tema – já iniciada pelo embaixador Carlos França quando da fusão entre agronegócio e energia – e maior ênfase na questão da segurança alimentar, retomando uma agenda dos primeiros governos Lula, quando existia uma coordenação-geral para ações internacionais de combate à fome; e
11) simplificação da estrutura administrativa destinada à formulação da política externa, com a extinção do Conselho de Política Externa.

Desde o primeiro governo Lula, há tendência de que a estrutura organizacional ganhe em segmentação. Em 2003, o MRE contava apenas com três subsecretarias: uma de assuntos políticos, uma de assuntos econômicos e outra de gestão administrativa. Ao longo dos governos seguintes, essa estrutura tornou-se mais complexa e segmentada, com a criação de secretarias regionais ou temáticas[253]. Trata-se de reflexo do aprofundamento da participação do Brasil no sistema internacional.

Em 29 de dezembro de 2023, foi expedido o Decreto nº 11.873, que altera a estrutura regimental do Itamaraty estabelecida pelo Decreto nº 11.357/2023. Entre os ajustes estão a ampliação do acesso de servidores das carreiras de oficial de Chancelaria e assistente de Chancelaria a funções de assessoria de maior responsabilidade e aperfeiçoamentos no tocante à descrição das competências das unidades.

[253] Apenas no governo Bolsonaro houve redução do número de secretarias em relação a administrações anteriores.

II. Participação feminina no Itamaraty

a) Histórico

No Brasil, a desigualdade de gênero na carreira de diplomata tem origens históricas. A entrada da primeira mulher, ao mesmo tempo servidora pública de carreira do Brasil e diplomata, no Ministério das Relações Exteriores (MRE), a baiana Maria José de Castro Rebello Mendes, ocorreu em 1918, apesar da opinião pessoal do chanceler à época, Nilo Peçanha. À ocasião, este indicou à futura diplomata que melhor seria para as mulheres que se dedicassem "à direção do lar". Após ser aprovada em primeiro lugar no concurso, Maria José passou a ser a única mulher entre 76 servidores da então Secretaria de Estado das Relações Exteriores (SERE).

Em 1938, o acesso de mulheres à carreira de diplomata foi proibido. Essa política discriminatória foi brevemente suspensa entre 1945 e 1946, mas acabou perdurando até 1954. Em 1969, o instituto de agregação passou a proibir que casais de diplomatas pudessem trabalhar juntos no exterior, medida que prejudicou as mulheres desproporcionalmente, as quais eram obrigadas a pausarem suas carreiras. Em 1986, essa medida foi revogada, e, ao mesmo tempo, estabeleceu-se que uma das partes do casal que exercesse função no exterior teria uma redução de 40% no seu salário. Essa limitação salarial perdurou até 1996 e, mais uma vez, afetou majoritariamente a porção feminina da carreira.

Como efeito dessas políticas discriminatórias cumulativas, o Brasil nunca teve uma chanceler mulher, nem havia tido, até recentemente, embaixadoras designadas para os postos mais estratégicos para a política externa brasileira, notadamente Washington e Buenos Aires.

b) Cronologia das mulheres na diplomacia brasileira

- 1891: A Constituição da Primeira República não prevê distinção explícita no acesso a cargos públicos;
- 1918: Toma posse a primeira mulher diplomata brasileira, Maria José de Castro Rebello Mendes;
- 1931: A reforma Mello Franco limita o cargo de diplomata aos homens, transferindo as mulheres para o setor consular;
- 1934: Decreto obriga servidora pública a se licenciar caso se case com diplomata;
- 1938: A reforma Oswaldo Aranha impede que mulheres prestem o concurso de admissão e unifica as carreiras diplomática e consular;
- 1942: Reedição do decreto de 1934;
- 1946: Decreto reafirma que apenas homens poderiam cursar o Instituto Rio Branco (IRBr);
- 1952: O decreto de 1946 é revertido por decisão judicial;
- 1956: Odette de Carvalho e Souza torna-se a primeira embaixadora de carreira do Brasil;
- 1958: Dora Alencar de Vasconcellos torna-se a primeira mulher a chefiar o consulado-geral do Brasil em Nova York;
- 1966: Cria-se o instituto da agregação, que abrevia a carreira de diplomatas mulheres cujos cônjuges também fossem diplomatas;
- 1978: Mônica de Menezes Campos torna-se a primeira mulher negra diplomata do Brasil;

- 1985: Decreto formaliza diferença salarial entre homens e mulheres, ao determinar que apenas um dos cônjuges (na ampla maioria dos casos, os homens) faria jus à Indenização de Representação no Exterior (IREX);
- 1986: Põe-se fim ao instituto da agregação;
- 1987: A embaixadora Thereza Quintella torna-se a primeira mulher a dirigir o IRBr;
- 1996: Põe-se fim à desigualdade salarial entre homens e mulheres diplomatas; e
- 2005: Vera Pedrosa torna-se a primeira e única mulher embaixadora do Brasil na França.
- 2007-2013: Maria Luiza Viotti torna-se a primeira mulher representante permanente do Brasil na Organização das Nações Unidas (ONU);
- 2010-2011: Maria Luiza Viotti torna-se a primeira mulher a chefiar a delegação do Brasil junto ao Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), tendo-o presidido em fevereiro de 2011;
- 2023: Maria Laura da Rocha torna-se a primeira mulher, além de negra, a ocupar o cargo de secretária-geral das Relações Exteriores, o posto mais alto da hierarquia exclusivamente ocupado por diplomatas, chegando a ocupar interinamente o cargo de chanceler;
- 2023: Maria Luiza Viotti torna-se a primeira e única mulher embaixadora do Brasil nos EUA.

c) Maria José de Castro Rebello Mendes (1890-1936)

A primeira mulher diplomata do Brasil – e primeira funcionária pública concursada do País –, foi Maria José de Castro Rebello Mendes, em 1918. Nascida em Salvador, em 1890, Maria José era filha de uma professora e de um advogado; após perder o pai, passou a dirigir o colégio da mãe e, nessa instituição, aprendeu alemão, francês, inglês e italiano. Em dificuldade financeira, mudou-se para o Rio de Janeiro e passou a dar aulas particulares e a frequentar a Academia de Comércio, de modo a diversificar sua formação. Nesse contexto, interessou-se pela carreira de diplomata, devido às matérias exigidas, e viu no concurso a possibilidade de estabilidade. Assim, logrou inscrever-se no certame após o intermédio de Ruy Barbosa, que havia sido amigo de seu pai e transmitiu sua opinião favorável de jurisconsulto ao chanceler Nilo Peçanha[254]. Por meio de despacho, este autorizou a inscrição de Maria José no concurso, não sem fazer ressalvas explícitas à participação de mulheres no serviço público[255].

O despacho foi amplamente repercutido pelos veículos de imprensa e suscitou reações positivas e negativas de diferentes atores sociais. O Partido Republicano Feminino (PRF), fundado pela ativista feminista Leolinda Daltro, por exemplo, saudou a decisão do chanceler; já jornais como A Noite assumiram tom irônico, afirmando que, caso outros ministérios seguissem o exemplo do Itamaraty, "não levará muito tempo até que não haja mais ninguém do sexo feio nas

[254] Apesar de haver referência extensa em jornais da época à existência de um parecer escrito de Ruy Barbosa sobre o tema, o diplomata Guilherme Friaça, em pesquisa para consecução da tese de Curso de Altos Estudso (CAE) *Mulheres Diplomatas no Itamaraty*, não encontrou o documento. Há registro, porém, da opinião sobre o caso emitida de forma oral por Ruy Barbosa ao então chanceler Nilo Peçanha.

[255] No último parágrafo do despacho de Nilo Peçanha, lê-se: "Melhor seria, certamente, para seu prestígio, que continuassem à direção do lar, tais são os desenganos da vida pública, mas não há como recusar sua aspiração, desde que disso careçam e fiquem provadas as suas aptidões."

repartições públicas"[256]. Devidamente autorizada, Maria José prestou os exames de admissão e foi aprovada em 1º lugar, tendo obtido nota máxima em Inglês, Geografia Geral, Geografia do Brasil e Alemão, e superou os demais candidatos em todas as disciplinas exceto três (Álgebra, Aritmética e Direito). Note-se que, malgrado seu inquestionável pioneirismo na história do movimento feminista brasileiro, Maria José não se considerava feminista, já que estava inserida em contexto no qual tal rótulo era estigmatizado. Ademais, longe de ser personagem unidimensional, Maria José não era militante política, e sua opção pela carreira diplomática foi motivada por razões pragmáticas de ordem pessoal.

Aprovada no concurso, Maria José tomou posse como terceiro-oficial (equivalente a terceiro-secretário, hoje) em 28 de setembro de 1918; sua carreira foi, no entanto, breve. Sua primeira lotação foi na Seção de Protocolo e, um mês depois, na Seção de Despesa da Direção-Geral de Contabilidade e Administração. Nesta, foi subordinada ao colega diplomata Henrique Pinheiro de Vasconcelos, com quem se casou em 1922. Casada, Maria José solicitou licença sem vencimentos e acompanhou o marido, designado para o Consulado em Bremen. Ao retornar ao Brasil, em 1923, Maria José retomou suas atividades como diplomata e foi mãe cinco vezes, de três mulheres e dois homens, um deles o embaixador aposentado Guy Pinheiro de Vasconcellos. Neste ponto, destaca-se que Maria José foi mais uma vez pioneira ao solicitar a reconsideração do ato de suspensão de seu salário diante de licença médica por gravidez, em 1924.

Em 1930, Maria José foi promovida a segundo-oficial e, a partir de 1931, devido à Reforma Mello Franco, como funcionária do sexo feminino, ficou restrita ao corpo consular e foi reclassificada como cônsul de Segunda Classe. A medida proibiu, ainda, que mulheres servissem no exterior por período superior a doze meses, o que inviabilizou que Maria José fosse removida junto ao marido após a nova designação deste para o Consulado de Bremen. Ao invés de solicitar nova licença, Maria José realizou consulta à administração, que ensejou parecer jurídico de Clóvis Beviláqua. O jurista não propôs uma solução, mas sugeriu que Henrique Pinheiro de Vasconcellos, marido de Maria José, se abstivesse da nomeação. Assim, ambos desistiram da remoção e seguiram lotados no Rio de Janeiro. Em 1931, no contexto da Reforma Mello Franco, Henrique publicou carta no jornal A Noite na qual criticou as limitações impostas às funcionárias mulheres e fez defesa corajosa da excelência dos serviços prestados pelas mulheres no Itamaraty.

Maria José de Castro Rebello Mendes aposentou-se precocemente, em 1934, por razões de saúde[257], e acompanhou o marido à Bélgica, após ele ser designado como conselheiro comercial na embaixada do Brasil nesse país. Após retornar ao Brasil devido à saúde cada vez mais debilitada, Maria José faleceu em 19 de outubro de 1936.

Em setembro de 2018, em atenção ao centenário da admissão da primeira mulher diplomata, realizou-se a "Jornada Maria José de Castro Rebello: um século de mulheres diplomatas no Itamaraty", organizado pela Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), com o apoio do Grupo de Mulheres Diplomatas. Em outubro desse mesmo ano, Maria José tornou-se a primeira mulher a nomear um dos prédios do MRE (Anexo I). Por fim, em 2023, no 105º aniversário do ingresso

---

[256] Hoje sabemos que, mesmo com a democratização do acesso à carreira, pós-Constituição de 1988, isso jamais se verificou na realidade. Homens seguem representando cerca de 54,6% dos ocupantes de cargos no serviço público em geral, enquanto mulheres são 45,3%; no MRE, a discrepância é ainda maior: mulheres diplomatas representam menos de 25% do corpo diplomático brasileiro.

[257] Diagnóstico de osteomielite, desencadeada, segundo Friaça (2018), "possivelmente como decorrência do encadeamento de muitas gestações". Maria José teve cinco filhos e duas outras gestações que não chegaram a termo. Neste ponto, é importante refletir sobre os direitos reprodutivos da mulher e os impactos em sua vida profissional, sobretudo em uma época anterior ao planejamento familiar e ao surgimento da pílula anticoncepcional e na qual os índices de mortalidade materna eram mais elevados.

da primeira mulher diplomata no Itamaraty, foi criado o Prêmio Maria José de Castro Rebello Mendes, destinado a artigos de política externa e relações internacionais escritos por pesquisadoras brasileiras.

d) Beata Vettori (1909-1994)

Beata Vettori foi uma das primeiras diplomatas brasileiras a assumir funções plenas de embaixadora no exterior. A jovem carioca prestou o concurso de admissão em 1934, como uma das sete mulheres entre os 57 inscritos, e foi aprovada em 4º lugar[258]. No contexto da Constituição de 1934, que passou a vedar a distinção de sexo no acesso a todos os cargos públicos do País, Vettori logrou ingressar no Itamaraty, mas, por força da Reforma Mello Franco, ficou restrita à área consular, sendo lotada, no início de sua carreira, na seção de Serviços Comerciais. Apesar disso, a jovem diplomata participou da preparação de eventos diplomáticos relevantes, como a visita do chanceler argentino Saavedra Lamas ao Brasil, em 1936, e foi citada nominalmente em artigo escrito por Bertha Lutz, no qual a ativista destacou o ingresso de oito mulheres na carreira consular, no MRE (pós-1918), dentre as quais Odete de Carvalho e Souza e Beata Vettori.

Em 1938, Vettori tornou-se uma das primeiras diplomatas a exercer funções no exterior, no consulado-geral do Brasil em Buenos Aires. Antes de sua remoção, foi promovida a cônsul de segunda classe, cargo hoje equivalente ao de segundo-secretário. Em Buenos Aires, a diplomata tornou-se a primeira mulher a ocupar o cargo de cônsul, ainda que interinamente; casada com um jornalista, foi também pioneira ao solicitar pagamento de auxílio familiar, por conta do marido, no valor de 15% sobre o salário. A solicitação contou com parecer positivo do consultor jurídico do Itamaraty, mas foi indeferida pelo então chanceler Oswaldo Aranha, que julgou que o deferimento constituiria precedente "desaconselhável e inconveniente à administração". O indeferimento foi, ainda, mantido pelo Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), em contexto no qual o ingresso de mulheres no Itamaraty encontrava-se proibido (pós-Reforma Aranha)[259].

Vettori retorna ao Brasil em 1942 e é lotada na Divisão Econômica e Comercial; em 1943, passa a trabalhar no Serviço de Comunicações, subordinado ao Departamento de Administração; em 1944, torna-se chefe da Seção do Arquivo, seu primeiro cargo de chefia na Secretaria de Estado, e é indicada como assessora na Comissão Preparatória das Comemorações do Centenário do Barão do Rio Branco. Em 1945, Vettori declara desquite e é removida para a embaixada do Brasil em Bruxelas, onde fica até 1948. Nesse posto, recebe do governo belga a outorga da Ordem de São Leopoldo, no grau de cavaleiro, em reconhecimento a seu trabalho. Ainda nesse período, a diplomata representa o Brasil nos Congressos Internacionais de Mulheres ocorridos em Paris, entre 1945 e 1947, e atua como representante das associações femininas do Brasil.

Em 1948, Beata Vettori é transferida para o consulado-geral em Londres, onde assume como cônsul-adjunta, e é promovida a cônsul de primeira classe; no período, chega a assumir a chefia do consulado em duas ocasiões. De volta ao Rio de Janeiro em 1951, Vettori assume a função de chefe da secretaria do recém-criado IRBr e é convidada à inauguração da 1ª Bienal Internacional de Arte de São Paulo; nesse mesmo ano, Vettori torna-se a representante do IRBr no Instituto Brasileiro de Educação, Ciência e Cultura (IBECC)[260], que funcionava como comissão nacional da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO,

---

[258] Beata Vettori foi aprovada no mesmo concurso no qual o escritor João Guimarães Rosa logrou aprovação.
[259] A primeira diplomata mulher a lograr o auxílio familiar em função do marido foi Marcela Maria Nicodemos.
[260] Instituto criado em 1946 e diretamente vinculado ao Itamaraty, composto por diretoria e conselho deliberativo com 40 membros.

na sigla em inglês) no Brasil. Também no mesmo período, a diplomata participa da criação do Museu de Arte Moderna do Rio de Janeiro (MAM-RJ). Como poeta, Vettori aproximou-se de escritores como Cecília Meirelles e Antonio Callado; além disso, trabalhou com tradução, traduzindo textos de Clarice Lispector para o francês e intermediando a publicação das obras desta no exterior.

A primeira chefia assumida por Vettori no exterior foi o consulado do Brasil em Cardiff, em 1953. Como cônsul no Reino Unido, a diplomata promoveu aumento do comércio deste país com o Brasil e ações de divulgação cultural em parceria com a Universidade de Cardiff. Em 1959, a diplomata retornou ao Brasil, onde assume a chefia da Divisão de Comunicações (DCA) e, posteriormente, da Divisão de Pessoal (DP), na qual substitui Azeredo da Silveira, de quem era amiga próxima. Como chefe da DP, Vettori impetra mandado de segurança contra ato do presidente da República que havia promovido outro diplomata em vaga que lhe cabia, pelo critério de antiguidade, à classe "N" (equivalente a ministro de segunda classe). O ato é defendido pelo então chanceler Horácio Lafer e mantido. Em 1960, Vettori é promovida e desiste do pleito; Lafer, então, a designa para exercer as funções de diretora do Departamento de Administração, durante período de impedimento de Azeredo da Silveira. No exercício dessa função, ela presidiu o grupo que discutiu a transferência do Itamaraty para Brasília. Essa mudança, no entanto, apenas se efetivou a partir de 1969[261], quando Vettori já se encontrava removida, mais uma vez, para o Reino Unido, como cônsul-geral em Londres.

Nos anos 1960, em Londres, Vettori buscou promover os interesses comerciais brasileiros no Reino Unido; também mediou iniciativas como a viagem do jornalista inglês Adrian Cowell ao Xingu. Em 1963, a diplomata assumiu o cargo de cônsul-geral em Dusseldorf, tornando-se a primeira mulher a chefiar um consulado nesta cidade. Pouco antes de completar trinta anos de carreira diplomática, ela assumiu o consulado-geral em Paris, onde ficou entre 1965 e 1968, e é, mais uma vez, a primeira diplomata mulher a exercer tal função.

Apesar de nunca ter sido promovida a ministra de primeira classe, Beata Vettori desempenhou funções de embaixadora plena no Equador, no Senegal e na Mauritânia, e recebeu condecorações pelos serviços prestados em dois dos três postos. No Equador, a diplomata revitalizou a comissão mista bilateral existente e promoveu a abertura do mercado equatoriano ao gado brasileiro; no campo cultural, foi responsável pela instalação do Centro de Estudos Brasileiros (CEB) em Quito. Além disso, Vettori desenvolveu relação de amizade com o presidente do país, Velasco Ibarra e, em 1970, assinou Acordo sobre Cooperação no Campo do Uso Pacífico da Energia Atômica entre os países. No Senegal, Vettori buscou aprofundar laços culturais: firmou convênio entre a Universidade de São Paulo (USP) e a Universidade de Dacar com o objetivo de montar um acervo permanente de obras de arte negra no Museu de Arqueologia e Etnologia da USP.

Beata Vettori foi formalmente aposentada em 1971, como ministra de segunda classe, após 37 anos de carreira. Com a proximidade de sua aposentadoria, sua mãe pleiteou sua promoção a ministra de primeira classe, por meio de carta enviada à Presidência da República, sem sucesso. Em 1976, sob novo regime trabalhista, Vettori foi readmitida em suas funções no Itamaraty e ocupou o cargo de vice-cônsul em Bridgetown. Em 1979, foi novamente aposentada, ainda como ministra de segunda classe, após quase 40 anos de serviço. Faleceu em 1994, e foi não apenas diplomata mas também artista, escritora, poeta, tradutora, incentivadora das artes e feminista.

---

[261] O Palácio do Itamaraty, em Brasília, só foi inaugurado em 1970.

e) Odette de Carvalho e Souza (1904-1970)

Odette de Carvalho e Souza nasceu no Rio de Janeiro, em 1904, e, como filha do cônsul Carlos de Carvalho e Souza, morou em diversos países. Seu primeiro contato profissional com o MRE deu-se em 1931, como conselheiro técnica contratada para a delegação do Brasil junto à 15ª Conferência Internacional do Trabalho, onde atuou como suplente do seu pai na 3ª Comissão de Revisão Parcial da Convenção sobre o Trabalho Noturno das Mulheres. Foi uma das 28 mulheres presentes na conferência, de um total de quase 400 delegados. Odete também participou da Conferência de Desarmamento, no contexto da qual se aproxima de José Carlos de Macedo Soares, delegado brasileiro, que a indica para atuar também como arquivista, no evento. Ao assumir a chancelaria, em 1934, Macedo Soares designou Odette como adida, uma vez que ela não havia logrado aprovação no primeiro concurso de admissão prestado.

A principal área de atuação diplomática de Odette de Carvalho e Souza foi a segurança internacional, sobretudo os esforços de contenção da expansão comunista na América Latina. Ao retornar ao Brasil, Odette passou a trabalhar como elo entre o governo brasileiro e a *Entente Internationale contre la II Internationale*, de cujas reuniões passara a participar quando ainda se encontrava em Genebra, sob recomendação de Macedo Soares. Foi nomeada representante do governo brasileiro nessas reuniões pelo então chanceler Afrânio de Mello Franco, por indicação do embaixador Raul do Rio Branco, chefe da legação brasileira em Berna, e chegou a elaborar análises como: “Os sovietes na América Latina” e “A infiltração comunista nas classes armadas”. Em 1936, Odette foi aprovada no concurso de admissão à carreira e foi nomeada, por Macedo Soares, chefe do Serviço Especial de Informação (SEI) do MRE. Lá, continuou a explorar o tema do anticomunismo, analisando a atuação de grupos bolcheviques na América Latina.

À frente do SEI entre 1936 e 1939, Odette de Carvalho e Souza participou diretamente de atividades que contribuíram para a instauração do Estado Novo, em 1937. A única exceção foi o breve período em que a diplomata acompanhou Macedo Soares quando este foi indicado para assumir o Ministério da Justiça, no qual atuou em favor do fortalecimento do discurso anticomunista, publicando diversos artigos. Em novembro de 1937, porém, Odete retornou à chefia do SEI, mas passou a enfrentar resistências da nova chancelaria, de Oswaldo Aranha, que não viu com bons olhos a concentração de influência na então cônsul de terceira classe, de apenas 32 anos. Com a Reforma Oswaldo Aranha, a diplomata foi prejudicada em sua primeira remoção: já promovida a cônsul de segunda classe, em 1938, ela solicita remoção para a embaixada do Brasil em Londres, que lhe é negada[262]. Odette é então removida para a legação do Brasil em Berna, onde permanece durante toda a Segunda Guerra Mundial.

De volta ao Brasil, Odette integrou as delegações do Brasil em diversas conferências internacionais, entre 1946 e 1951, sob a chancelaria de Raul Fernandes. Uma delas foi a Conferência de Bogotá, em 1948, na qual se adotou a Carta da Organização dos Estados Americanos (OEA). Em 1949, participou, como “primeira-secretário”, de palestra no Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro (IHGB) sobre Joaquim Nabuco, na qual defendeu a adoção de postura pan-americanista pelo Brasil, que não considerava ser antagônica ao multilateralismo. A partir de 1951, Odette de Carvalho e Souza, já como “ministro”, foi removida para o consulado-geral em Lisboa, onde, diferentemente do trabalho que realizara até então, focado em temas multilaterais, lidou com assuntos consulares. A convergência ideológica da diplomata e do regime

[262] O Foreign Office do Reino Unido era abertamente contrário à presença de mulheres em seu corpo diplomático. A postura britânica em relação à questão foi, inclusive, utilizada pelo chanceler Oswaldo Aranha no contexto da discussão interna sobre a presença de mulheres no Serviço Exterior Brasileiro (SEB).

salazarista contribuiu para seu trânsito na sociedade portuguesa; como cônsul-geral, dona Odette, como era chamada[263], mediou a implementação do Acordo de Amizade e Consulta, assinado em 1953, e defendeu a constituição de uma comunidade luso-brasileira. O tema da imigração portuguesa para o Brasil foi central para a diplomata, que sugeriu um plano de imigração dirigida de portugueses das ilhas dos Açores para o Brasil.

Pouco antes de retornar ao Brasil, em 1956, Odette foi promovida a ministra de primeira classe, decisão despachada por Macedo Soares, ao fim da gestão Nereu Ramos. Tornou-se, assim, a primeira embaixadora de carreira do Brasil. A diplomata foi então alçada ao cargo de diretora do Departamento Político e Cultural (DPC) do MRE. Deixou o cargo no contexto de discordâncias com o chefe do Departamento Econômico do Itamaraty, no governo Juscelino Kubitschek (JK), sobre a retomada de relações diplomáticas e comerciais com a União Soviética (URSS), à qual se opunha. Em 1959, após sabatina no Congresso, a diplomata foi enviada para assumir a embaixada do Brasil em Tel Aviv, que havia sido, até então, uma legação chefiada por ministro. A ministra das Relações Exteriores de Israel era, naquele momento, Golda Meir.

De Tel Aviv, Odette foi removida para San José da Costa Rica, o que coincidiu com a crise da renúncia de Jânio Quadros. Durante sua chefia do posto, as comunicações da diplomata foram marcadas pelo anticomunismo e por elogios a oponentes políticos de João Goulart. Após o golpe militar de 1964, as comunicações passaram a defender a legitimidade do novo governo. O apoio de Odette ao novo regime foi determinante para sua designação para a delegação junto às Comunidades Econômicas Europeias (CEE), em Bruxelas, em 1965. Foi aposentada compulsoriamente em 1969 e faleceu no Porto, em 1970.

f) Dora Alencar de Vasconcellos (1910-1973)

Dora Alencar de Vasconcellos foi a primeira mulher a chefiar o consulado-geral do Brasil em Nova York, uma das repartições consulares mais antigas do Brasil, na qual ficou lotada entre 1958 e 1966[264]. À semelhança de Maria José de Castro Rebello Mendes, Dora Alencar perdeu o pai ainda adolescente, mas, proveniente de família de classe média alta, teve condições de estudar línguas estrangeiras e foi aprovada no concurso de admissão à carreira diplomática em 1937. Desde 1930 era casada com o escritor pernambucano José da Cruz Cordeiro Filho, com quem teve seu único filho, em 1931; seu marido foi aposentado compulsoriamente em 1936, o que pode ter influenciado sua opção pela carreira. Entre 1936 e 1938, antes de ingressar no MRE, trabalhou como funcionária do Conselho Federal de Comércio Exterior.

Dora foi a 15ª integrante do “Grupo das 20”: 19 mulheres diplomatas que ingressaram no Itamaraty entre 1918, ano da pioneira Maria José, e 1938, ano da Reforma Aranha, que vetou o ingresso de mulheres no Itamaraty. Entre elas, foi, respectivamente, a 15ª e a 2ª de apenas três a alcançar o topo da carreira diplomática e a apresentar cartas credenciais como chefe de missão diplomática[265]. O concurso por ela prestado (1937) foi, na prática, o último a permitir o ingresso de mulheres na carreira[266].

---

[263] Os autores do capítulo sobre Odette de Carvalho e Souza atentam para o fato de que o tratamento público como “dona Odette” era sintomático da hierarquia de gênero existente no MRE, no qual não era, por vezes, sequer concebível utilizar o tratamento (justamente devido) de “embaixadora”.

[264] Depois dela, passar-se-iam quase cinco décadas até que outra mulher chefiasse o posto.

[265] As outras duas foram Odette de Carvalho e Souza (1956) e Lourdes de Vicenzi (1972).

[266] Além de impedir o ingresso de mulheres, a Reforma Aranha unificou as carreiras diplomática e consular. Em teoria, isso possibilitou que mulheres assumissem funções diplomáticas que lhe haviam sido vedadas pela Reforma Mello

A primeira lotação de Dora foi como auxiliar do chefe do Departamento Diplomático e Consular; em seguida, foi lotada na SERE, onde atuou como auxiliar de gabinete do secretário-geral, tendo assessorado os embaixadores Maurício Nabuco e Pedro Leão Velloso. Em 1942, foi promovida a cônsul de segunda classe e separou-se de seu marido. Em 1940, Dora atuou como auxiliar da delegação do Brasil à Conferência dos Estados Americanos, em Havana. Sua primeira remoção ocorreu em 1943, para o consulado-geral em Montevidéu, onde atuou como vice-cônsul e cônsul-adjunta; entre 1947 e 1950, foi enviada para servir na embaixada em Montevidéu. Retornou ao Brasil em 1950, foi promovida a cônsul de primeira classe e designada como auxiliar de gabinete na SERE, sob gestão do embaixador Cyro de Freitas-Valle. Em 1951, foi lotada no DPC, como auxiliar do chefe da unidade; nesse mesmo ano, atuou como secretária-geral adjunta da comissão organizadora do I Congresso da União Latina, realizado no Rio de Janeiro.

À semelhança da atuação de Beata Vettori em eventos multilaterais sobre os direitos da mulher, Dora Vasconcellos secretariou a VIII Assembleia da Conferência Interamericana de Mulheres, no Rio de Janeiro. Em 1952, foi removida para o consulado-geral em Nova York, onde desempenhou a função de cônsul-adjunta; em 1954, foi promovida a conselheira. Em Nova York, foi promovida a ministra de segunda classe, em 1958, e quase foi efetivamente removida para o consulado-geral de Paris, mas, em lugar disso, foi nomeada chefe da repartição consular brasileira em Nova York, tornando-se a primeira mulher a exercer tal função. A diplomata foi, ainda, cofundadora do Brazilian Institute, vinculado à Universidade de Nova York (NYU, na sigla em inglês), e engajou-se, particularmente, na promoção da cultura brasileira nos Estados Unidos (EUA): em novembro de 1962, envolveu-se na organização do concerto *Bossa Nova – New Brazilian Jazz*, no célebre Carnegie Hall. Para viabilizar o evento, contatou pessoalmente o produtor americano Sidney Frey e atuou em estreita parceria com a Divisão de Difusão Cultural do Itamaraty, criada em 1962. Em 1964, foi promovida a ministra de primeira classe, sagrando-se a segunda mulher a chegar ao topo da carreira.

Em 1965, Dora foi nomeada embaixadora do Brasil na Polônia, mas sua designação foi tornada sem efeito. Em 1966, foi então nomeada para a embaixada do Brasil em Ottawa, a primeira mulher a ocupar posição de embaixadora estrangeira junto ao governo do Canadá. Após perder o filho de modo repentino, ainda em 1966, Dora assumiu a embaixada do Brasil em Trinidad e Tobago, em 1970, e foi nomeada embaixadora cumulativa em Barbados e na Jamaica a partir de 1972. Faleceu em Port-of-Spain, em 1973, a serviço do País no exterior, dois anos antes de fazer jus à aposentadoria, e foi a primeira mulher a ser sepultada com honras militares no Brasil; seus restos mortais foram recebidos pelo embaixador Miguel Paranhos do Rio Branco, então chefe do Escritório de Representação no Rio de Janeiro (ERERIO), por instrução do então chanceler Mário Gibson Barbosa.

Além de diplomata, Dora foi também poeta: publicou três obras líricas, entre os anos 1950 e 1960, todas bem recebidas pela crítica literária. Foi, por fim, amiga do compositor Heitor Villa-Lobos, com quem realizou parcerias no campo musical, como compositora[267].

Franco. No entanto, ainda que tenham passado a pertencer à mesma carreira que seus colegas homens, as mulheres diplomatas continuaram a ser designadas a funções administrativas e consulares, sofrendo evidente discriminação de gênero no que se refere à ascensão funcional, à lotação na SERE e à remoção para postos no exterior.

[267] A pedido de Villa-Lobos, Dora escreveu quatro poesias para as canções da suíte *Floresta do Amazonas* (1958), intituladas “Cair da Tarde”, “Canção de Amor”, “Veleiros” e “Melodia Sentimental”.

g) Vera Pedrosa (1936-2021)

Vera Pedrosa nasceu em 1936, filha do crítico de arte e ativista de esquerda Mário Pedrosa e de Mary Houston Pedrosa. Acusado de ter apoiado a Aliança Nacional Libertadora (ANL) na organização dos levantes de 1935, seu pai, foragido, não compareceu ao nascimento da filha; já sua mãe foi presa em 1938, acusada de atividades subversivas. A infância de Vera foi, desse modo, marcada pelo exílio: em 1939, com três anos, vai com seus pais para os EUA, onde é alfabetizada em inglês. Retorna ao Brasil aos nove anos e começa a escrever suas próprias críticas de arte ainda muito jovem. Gradua-se em Filosofia na Universidade Federal do Brasil (hoje UFRJ) e casa-se com o sociólogo Luciano Martins de Almeida, com quem teve três filhos. Entre 1960 e 1966, trabalhou como jornalista, escrevendo para as seções de arte, por vezes em colaboração com o pai, que se tornara diretor do Museu de Arte Moderna de São Paulo (MAM-SP). Nessa época, Vera passou a escrever poesia, e seu primeiro livro foi publicado em 1964. Interessada também por cinema, Vera estabeleceu amizades com expoentes do Cinema Novo, notadamente Helena Solberg, a única mulher do movimento.

No contexto posterior ao golpe militar de 1964, Vera Pedrosa separou-se de Luciano Martins e, buscando maior segurança financeira para si e para seus filhos, optou pela carreira de diplomata, com a qual tinha contato por meio de amigos. Após três meses de estudo, Vera foi aprovada no concurso de admissão à carreira diplomática de 1966, em sexto lugar. Sua turma, que se formou em 1968, contava com apenas quatro mulheres, dentre os 27 jovens diplomatas. Quando iniciou o curso do IRBr, Vera acabara de completar 31 anos, idade que destoava da maioria de seus colegas, muitos dos quais tinham menos de 25 anos, já que, à época, não se exigia graduação completa para o ingresso[268].

Em sua primeira lotação, a diplomata foi designada para a SERE, cargo considerado de prestígio e que destoava da prática comum de lotação de mulheres em setores como consular, administrativo ou cultural. Foi posteriormente lotada na Divisão de Transportes e Comunicações, onde suas habilidades profissionais causaram impressões positivas, registradas em seu maço pessoal. O reconhecimento de seu mérito profissional não obstou, porém, que Vera sofresse vigilância política em razão da atuação política histórica de seu pai. Em 1971, Mário Pedrosa foi novamente condenado ao exílio, após ser enquadrado pela Lei de Segurança Nacional de 1971. Nesse contexto, o MRE negou o acesso de Vera a telegramas classificados; a diplomata denunciou formalmente a discriminação e foi removida para Madri, em 1972.

Sua atuação no exterior foi marcada pela intensa promoção da cultura brasileira. Amiga de diversos intelectuais brasileiros, Vera os reunia em sua residência, em Madri, que era também frequentada pelo pai da diplomata, exilado em Paris. O segundo posto de Vera no exterior foi Lima, para onde foi removida a convite do embaixador Manoel Emílio Pereira Guilhon. Apesar de não ocupar formalmente o setor cultural na embaixada do Brasil em Lima, continuou a promover exposições, concertos e trabalhos de artistas brasileiros. Em 1977, foi responsável pelo lançamento de uma obra sobre a poesia brasileira em edição bilíngue português/espanhol. Nesse ano, foi promovida a "primeiro-secretário", sua primeira promoção por mérito.

Após retornar por breve período à SERE, Vera recebeu convite, em 1981, para servir na Divisão das Nações Unidas (DNU), lotação de prestígio na qual não havia nenhuma outra mulher lotada. Trabalhou na DNU até 1983; nesse período, atuou como delegada do Brasil em importantes reuniões multilaterais voltadas ao tema ambiental, o que influencia o tema de sua tese de Curso de

---

[268] À semelhança de muitas das mulheres diplomatas mencionadas, Vera ingressou "mais velha" na carreira e destacou-se no curso de formação por sua experiência profissional prévia e vasta cultura geral.

Altos Estudos (CAE)[269]. Em 1983, a diplomata foi removida para a embaixada do Brasil em Paris e, em 1989, foi designada ministra-conselheira na missão do Brasil junto à UNESCO. Na gestão de Celso Furtado no Ministério da Cultura (1986-1987), a diplomata foi nomeada secretária de Difusão e Intercâmbio Cultural. Em 1987, Vera Pedrosa assumiu a chefia da DNU e teve papel determinante na elaboração de uma nova política externa ambiental. Nesse contexto, teve influência direta na concepção do princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas. Em 1989, já promovida a ministra de segunda classe, Vera foi decisiva na defesa do Brasil da inclusão desse princípio na Resolução 44/228 da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), e trabalhou ativamente na campanha da candidatura do Brasil para sediar a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), em 1992.

Em 1992, a convite do presidente Itamar Franco, que tinha Fernando Henrique Cardoso (FHC) como chanceler, Vera tornou-se a primeira mulher a chefiar a Assessoria Diplomática da Presidência da República, cargo que ocupou até 1995. Em 1993, foi promovida a ministra de primeira classe; havia, então, apenas uma embaixadora na ativa, Thereza Maria Machado Quintella, que havia sido promovida em 1987. Haviam-se passado, portanto, seis anos sem que nenhuma mulher diplomata alcançasse o topo da carreira. Em 1995, Pedrosa foi nomeada para sua primeira chefia de posto, na embaixada do Brasil na Haia; nesse período, dedicou-se à criação da Organização para a Proibição de Armas Químicas (OPAQ), em 1997, tendo atuado como delegada nas reuniões preparatórias que discutiram a implementação do mandato da futura organização. A diplomata influi diretamente na apresentação de candidatura brasileira à direção da OPAQ, defendendo a indicação do nome de José Mauricio Bustani. Na Haia, Vera articulou a campanha de Bustani, que foi eleito por aclamação em 1997.

O segundo posto de Vera Pedrosa como embaixadora foi Quito, em 1999, e o terceiro, Copenhague, em 2001. Pouco tempo depois, em 2003, a diplomata recebe convite de Celso Amorim, chanceler do então recém-eleito presidente Lula, para assumir a Subsecretaria-Geral de Assuntos Políticos do Itamaraty, então a principal posição de direção política do MRE. Tornou-se, pois, a primeira mulher a ocupar tal função, responsável por coordenar as relações diplomáticas do Brasil com o resto do mundo, à exceção da América do Sul, e a supervisionar a atuação do País em todos os organismos multilaterais políticos. Ocupou essa função até 2005, ano em que conduziu os preparativos da 1ª Cúpula América do Sul-Países Árabes (ASPA). Nesse mesmo ano, torna-se a primeira mulher a ser nomeada embaixadora do Brasil em Paris, em contexto de aprofundamento das relações bilaterais e incremento do fluxo comercial; nesse posto, foi responsável por organizar o evento de comemoração do Ano do Brasil na França (2005). Em 2006, a diplomata foi aposentada compulsoriamente, ao completar 70 anos de idade, mas foi mantida, em capacidade pessoal, como embaixadora do Brasil na França até 2008[270].

Para além da Vera diplomata, a Vera escritora publicou três livros, ao longo da vida, e teve poemas reproduzidos em diversas coletâneas. Em 2015, já aposentada, publicou a obra *A árvore aquela*. Como artista e diplomata, é lembrada por seus pares por seu genuíno interesse por ampla gama de temas, como artes, literatura, música, filosofia e psicanálise, e pelo trato firme, jamais indelicado, que lhe rendeu a alcunha de “a grande dama da diplomacia brasileira”.

---

[269] *O Meio Ambiente dez anos após Estocolmo: a perspectiva brasileira*, primeira dissertação a versar sobre temática ambiental.

[270] Até hoje, foi a única mulher a ocupar tal posição.

h) Mônica de Menezes Campos (1957-1985)

Mônica de Menezes Campos ingressou na carreira diplomática em 1978 e foi primeira mulher negra diplomata brasileira. Nascida no Rio de Janeiro, filha mais velha de uma família de classe média, Mônica estudou no Colégio Pedro II até 1972, quando, devido à transferência do pai, tenente do Exército, se mudou com a família para Brasília. Após formar-se no segundo grau, Mônica iniciou estudos para o vestibular de ingresso na Universidade de Brasília (UnB) e para o então Curso de Preparação à Carreira Diplomática (CPCD), de modo concomitante. O aprendizado de línguas estrangeiras, em particular, foi viabilizado por meio de bolsas de estudos ofertadas por escolas particulares, como a Aliança Francesa, diante do mérito acadêmico de Mônica. Em 1976, foi aprovada para cursar Letras na UnB e, em 1978, após quatro anos de preparação e já mãe, foi aprovada em 26º lugar (em um concurso com 52 vagas) para cursar o IRBr[271].

A oferta do CPCD a alunos negros foi uma iniciativa do IRBr implementada nos governos Médici e Geisel, e inseriu-se no contexto de aproximação do país com a África e de afirmação da democracia racial brasileira. A composição integralmente branca do corpo diplomático nacional já havia motivado desconfiança por parte de lideranças políticas africanas, como relatado pelo ex-chanceler Mário Gibson Barboza, em seu livro de memórias. Nesse cenário, o ingresso de Mônica recebeu ampla cobertura midiática, incentivada pelo próprio Itamaraty, com abordagens que oscilaram entre a celebração do feito e a imposição de ressalvas; os esforços deliberados de publicização do MRE foram, inclusive, objeto de crítica do ativista negro Abdias do Nascimento.

Mônica tomou posse como terceira-secretária em 1980, aos 22 anos, e sua primeira lotação foi na Divisão de Passaportes. Em 1982, foi transferida para a Divisão de Privilégios e Imunidades e casou-se com Stéphane de Veyrac, com quem teve seu segundo filho. Em 1983, foi promovida a segunda-secretária e removida para o consulado-geral do Brasil em Zurique; pouco mais de um ano após sua chegada no primeiro posto no exterior, porém, Mônica decidiu licenciar-se da carreira, para tratar de interesses particulares. Hoje, sabe-se que o pedido de licença da diplomata foi provavelmente motivado pelo racismo que teria sofrido por parte de seu superior em Zurique, que a tratava como uma "serviçal". Em 1985, aos 28 anos, já removida para a embaixada do Brasil em Helsinque, Mônica faleceu em decorrência de um aneurisma cerebral, em São José da Costa Rica.

Ainda que sua carreira tenha sido breve, o resgate da memória de Mônica de Menezes Campos, no contexto institucional, deu origem à criação de mentoria homônima, desde 2021, cujo objetivo é aumentar a representatividade de pessoas negras, especialmente mulheres negras, no MRE, por meio do apoio aos aspirantes à carreira de diplomata. A Mentoria MMC já contou com o engajamento de trinta diplomatas e permite o acompanhamento individual de 50 candidatos e candidatas negros, dentre os quais 35 mulheres negras. No Concurso de Admissão à Carreira de Diplomata (CACD) de 2022, quatro mentorandas foram aprovadas, e sete das vinte melhores notas da segunda fase foram obtidas por participantes da mentoria.

Para além do pioneiro Programa de Ação Afirmativa (PAA) do IRBr, instituído em 2002, e da reserva de vagas a candidatos e candidatas negras nos CACD, implementada a partir de 2015 (em harmonia com a Lei de Cotas em Concursos Públicos, de 2014), outras iniciativas, mais recentes, são dignas de nota. Em 2023, foi editado o Decreto nº 11.443, que dispõe sobre o preenchimento de cargos em comissão e funções de confiança no âmbito da administração pública federal, com o mínimo de 30% de pessoas negras até o fim de 2025. No mesmo ano, foi criado

[271] No mesmo concurso, o primeiro lugar coube a outra mulher, Leonilda Beatriz Campos Gonçalves, que obteve a maior nota registrada desde 1968.

Grupo de Trabalho Interministerial para elaboração do Programa Nacional de Ações Afirmativas, destinado à promoção da equidade de oportunidades para a população negra, indígena, com deficiência e mulheres. A transformação do *ethos* da instituição Itamaraty demanda, pois, ação efetiva lastreada na memória de figuras importantes como Mônica de Menezes Campos, que devem ocupar lugar de destaque na história institucional.

i) Marcela Maria Nicodemos (1953-2022)

À semelhança de outras mulheres diplomatas brasileiras, a vocação de Marcela Maria Nicodemos para a carreira diplomática era evidente desde a infância, marcada pelo interesse por outras culturas e pelo aprendizado de línguas estrangeiras. Nascida em 1953, em Petrópolis, a então jovem estudante de Direito decidiu prestar o concurso do IRBr ainda durante a graduação e foi aprovada na primeira tentativa, em 1976. Concluiu o curso de Direito em 1978, já como terceira-secretária, enquanto trabalhava como assistente na Divisão da OEA, sua primeira lotação no MRE. Ao casar-se com seu companheiro de toda a vida, Mario Matus, com quem teve dois filhos, Marcela Maria buscou, de modo corajoso, conciliar a vida a dois com o ofício diplomático e, em 1989, solicitou concessão de salário-família por seu marido, com base na recém-aprovada Constituição de 1988. O pedido foi, porém, inicialmente negado, já que subsistia o entendimento discriminatório de que cabia deferimento apenas ao cônjuge mulher, e não ao homem. Apesar disso, a diplomata reiterou o pedido, que foi, finalmente, deferido em 1994.

Já como segunda-secretária e antes de ser removida para o exterior, Marcela trabalhou na Divisão de Produtos de Base (1980-1985), período no qual fez o Curso de Aperfeiçoamento de Diplomata (CAD, 1982), requisito para a promoção para primeira-secretária. Nesse tempo, aprofundou sua experiência em diplomacia multilateral, com ênfase nas vertentes política e econômica. Em 1985, foi removida para o consulado-geral do Brasil em Los Angeles, onde atuou como chefe do Setor de Promoção Comercial. Posteriormente, foi removida para a Guatemala, onde pôde atuar como chefe da delegação brasileira à XXV Assembleia do Grupo de Países da América Latina e do Caribe Exportadores de Açúcar (GEPLACEA), e para a Nicarágua. Retornou ao Brasil em 1994 e, entre 1994 e 1997, assumiu as chefias de divisões multilaterais relevantes: Divisão do Mar, da Antártida e do Espaço, DNU e Divisão de Temas Sociais. Foi promovida a conselheira em 1995.

Seu posto seguinte no exterior foi a missão do Brasil junto às Nações Unidas, em Nova York. Nesse período, destacou-se como representante do Brasil junto à Comissão sobre a Situação da Mulher (CSW, na sigla em inglês) e à Comissão Interamericana de Mulheres (CIM); também participou da Conferência Mundial sobre Assentamentos Humanos (Habitat), em Istambul. Posteriormente, assumiu as chefias dos setores de política externa, consular e de administração da embaixada do Brasil no Panamá (2001-2004) e do setor multilateral do consulado-geral em Montreal (2004-2006). Durante seu período no Canadá, foi promovida a ministra de segunda classe. Para tanto, assumiu o desafio de conciliar o trabalho com a escrita de sua tese de CAE, intitulada *Nações Unidas e a promoção do Direito da Mulher: retórica ou realidade?*, cujo tema era inédito. Apesar da profunda rigidez de sua banca avaliadora, sua tese foi aprovada.

Serviu, ainda, como ministra-conselheira na embaixada do Brasil em Lima, entre 2006 e 2009, e como embaixadora (comissionada, pois ainda era ministra de segunda classe) em Ierevan (2009-2013) e, posteriormente, em Nairóbi (2013-2017). Durante seu tempo no Quênia, foi promovida a ministra de primeira classe e assumiu a presidência do G 77+China, tratando de temas de interesse comum dos países em desenvolvimento, especialmente no âmbito do Programa

das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e do ONU-Habitat. Ademais, chefiou delegações brasileiras na Conferência das Partes (COP, na sigla em inglês) da Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca (CNUCD, Namíbia, 2013) e na 28ª Reunião dos Estados Partes do Protocolo de Montreal (Ruanda, 2016). Ao retornar ao Brasil, assumiu a chefia do Escritório de Representação do Itamaraty na Bahia, em 2017, cargo que exerceu até seu falecimento, em maio de 2022.

j) Dados atuais da desigualdade

No que se refere ao acesso ao Itamaraty, por meio do CACD, em média, 40% dos candidatos são mulheres. No entanto, apenas 25% dos aprovados são do gênero feminino.

Ingresso feminino entre 1996 - 2022

Fonte: Boletim Estatístico sobre a "Participação de Mulheres no Serviço Exterior Brasileiro", nº 1, DSE/MRE, 2022

Esse cenário sugere que o modelo de prova aplicado constitui um primeiro óbice para o acesso feminino à carreira. Com base na proporção feminina média entre os aprovados em anos recentes, estima-se que, se nenhuma medida for tomada para reverter o quadro atual, a paridade de gênero será alcançada somente em 2110.

Embaixadoras por Subcontinente		
Subcontinente	Número Embaixadoras	%Região/Total Chefias
América do Sul	1	7,14%
América Central	4	28,57%
América do Norte	0	0
Europa Ocidental	0	0
Europa do Leste	2	14,29%
África Subsaariana	5	35,71%
Norte da África	0	0
O.Médio/ Países Árabes	1	7,14%
Ásia Central e Sul da Ásia	0	0
Sudeste Asiático	1	7,14%
Leste Asiático	0	0
Oceania	0	0
Total	14	100%

Fonte: Dados fornecidos pelo DSE/MRE (16/03/2022)

Ademais, apesar de as mulheres representarem 23% do corpo diplomático no Itamaraty, em 2022, elas chefiavam apenas 12,2% das embaixadas, missões e escritórios, segundo o Departamento do Serviço Exterior (DSE). Há correspondência com o percentual feminino total na carreira apenas nos consulados gerais, consulados e vice-consulados – os quais contam com 24,1% de chefia feminina, mas são considerados postos de menor prestígio. Observa-se ainda que nenhuma mulher chefiava embaixadas na América do Norte, na Europa Ocidental, no Norte da África, na Ásia Central, no Sul da Ásia, no Leste Asiático e na Oceania. Tampouco havia postos, entre aqueles considerados os mais importantes da carreira, com dez ou mais diplomatas e chefiados por embaixadoras.

O quadro deficitário da participação feminina em cargos de liderança na diplomacia brasileira contrasta fortemente com outras chancelarias, como demonstra a imagem a seguir. As pastas de alguns desses países, como a Suécia, os EUA e a África do Sul, se beneficiaram ou ainda se beneficiam da implementação de políticas formais de inclusão feminina. Atualmente, apenas Egito (7,5%), Arábia Saudita (4%), Irã (3,5%), Japão (2,5%), Rússia (1,4%) e Coreia do Norte (0,8%) têm representação feminina em cargos de chefia inferior à do Brasil.

Fonte: *The Women in Diplomacy Index 2022*
(Anwar Gargash Diplomatic Academy)

Em 2021, as mulheres eram: 26% do número total de terceiros-secretários; 24% dos segundos-secretários; 26% dos primeiros-secretários; 22% dos conselheiros; 20% dos ministros de segunda e primeira classes.

Em 2022, a senadora Kátia Abreu, então presidente da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE), firmou um compromisso com o então ministro das Relações Exteriores, Carlos França, para aumentar a participação feminina entre os ministros de primeira classe até 30% no fim de 2022 e sugeriu um projeto de lei de reserva de vagas para embaixadoras. Apesar das recentes promoções de mulheres ao topo da carreira diplomática, a participação feminina ainda era inferior a 30% dos ministros de primeira classe ao final de 2022.

O ano de 2022 representou, contudo, duas grandes mudanças importantes para a igualdade de gênero na carreira: a promoção de mulheres em número recorde e a aprovação também recorde de mulheres no CACD. Primeiro, conforme dados divulgados pelo Itamaraty, 66 diplomatas foram promovidos por merecimento no primeiro semestre[272], sendo 22 mulheres. Essas diplomatas

[272] Esse padrão de promoções não se verificou no segundo semestre de 2022. Das 69 promoções por merecimento, 18 foram de mulheres, sendo que a participação feminina foi de 32% entre os primeiros-secretários promovidos; 28% entre os conselheiros; 21% entre os ministros de segunda classe; e 11% entre os ministros de primeira classe.

foram: 32% entre os primeiros-secretários promovidos; 35%, entre os conselheiros; 31%, entre os ministros de segunda classe; e 36% entre os ministros de primeira classe promovidos. Cabe notar que a representação acima de 30% nesses cargos supera até mesmo a proporção de mulheres na carreira. Contudo a mudança não virou uma regra escrita: esse é o motivo para que o movimento de mulheres na diplomacia defenda uma quota feminina. Segundo, o Itamaraty registrou um número recorde de mulheres ingressantes na carreira de diplomata, porquanto, dos 36 ingressantes no IRBr em 2022, quinze são mulheres, o que representa o maior índice da história do MRE.

Ano	Número de candidatas mulheres aprovadas no CACD	Número de candidatos homens aprovados no CACD
2018	3 (11%)	24 (89%)
2019	4 (20%)	16 (80%)
2020/2021	7 (28%)	18 (72%)
2022*	15 (41%)	21 (58%)

*A turma terá mais duas mulheres admitidas por acordo judicial.

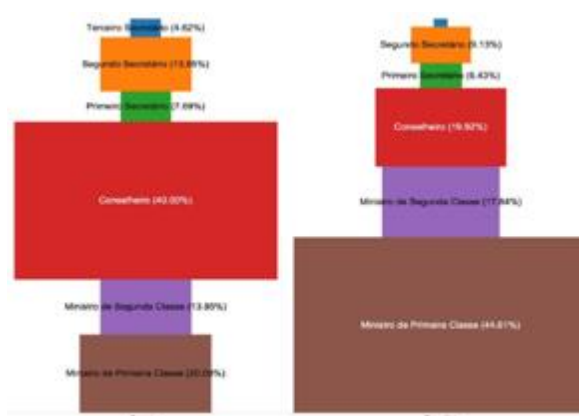
k) Progressão e hierarquia

Sobre a progressão na carreira de diplomata, cabe breve descrição dos mecanismos de promoção no Itamaraty. No quadro ordinário[273], a única promoção que ocorre de forma automática é a de terceiro-secretário para segundo-secretário, conforme o critério da antiguidade. Todas as outras promoções obedecem ao critério de “merecimento”, de modo que necessitam ingressar no chamado “Quadro de Acesso” e dependem da abertura de novas vagas para promoção. Nesses estágios, ocorrem votações horizontais (entre diplomatas da mesma classe) e verticais (nas quais ministros de primeira e segunda classe, conselheiros e primeiros-secretários indicam nomes de classes hierarquicamente inferiores). Ao final, são realizadas votações na Câmara de Avaliação-II e I, além de deliberação sigilosa na Comissão de Promoções. São transferidos ao quadro especial aqueles que atingiram certo limite de idade ou de tempo na mesma classe da carreira.

Em relação a esse sistema de promoções, o Ministério Público Federal (MPF) publicou, em 2017, a Recomendação nº 51/2017/MPF/PR/DF, na qual constatou a ausência de critérios objetivos para a avaliação de diplomatas candidatados à promoção por merecimento e a potencial inconstitucionalidade do caráter sigiloso das deliberações da Comissão de Promoções. O MPF recomendou o estabelecimento de critérios objetivos e a reavaliação sobre a pertinência de deliberações sigilosas. Segundo Viviane Rios Balbino[274], a necessidade de obtenção de apoio político à promoção constitui obstáculo para a ascensão feminina na carreira de diplomata, em razão da influência do viés implícito, de fatores culturais e de socialização.

De fato, há evidente desigualdade de gênero nos níveis hierárquicos superiores do Itamaraty. Enquanto apenas 20% das mulheres diplomatas atingem o mais alto nível hierárquico da carreira, o cargo de ministro de primeira classe, entre os homens esse percentual chega a 44%[275]. Esse cenário indica a possível existência de um “teto de vidro” na promoção de mulheres no quadro

[273] O qual inclui terceiros-secretários, segundos-secretários, primeiros-secretários, conselheiros, ministros de segunda classe e ministros de primeira classe.
[274] BALBINO, Viviane Rios. Diplomata. Substantivo Comum de Dois Gêneros: Um retrato da presença feminina no Itamaraty no início do século XXI. Brasília: FUNAG, 2011.
[275] FARIAS, Rogério; CARMO, Géssica. As mulheres na carreira diplomática brasileira: uma análise do ponto de vista da literatura sobre mercado de trabalho e gênero. Mundorama, janeiro de 2016.

diplomático nacional. A figura a seguir apresenta um comparativo sobre as classes de desligamento do MRE, conforme gênero, em 2016:

Fonte: Faria e Carmo

Entre 1954 e 2010, 66% das mulheres se desligaram do MRE nos níveis intermediários da carreira, e essa tendência continuou a ser confirmada até 2022. Desse modo, os níveis de conselheiro e de ministro de segunda classe são identificados como gargalos no fluxo de carreira para as mulheres diplomatas.

O desequilíbrio de gênero ainda subsiste em rodadas mais recentes de promoção. Como ilustração, a lista semestral de promoções publicada em 24 de novembro de 2021 mostra que, dos três diplomatas promovidos a ministro de primeira classe, constava uma mulher; e dos nove promovidos a ministros de segunda classe, novamente apenas uma única mulher.

l) Novas políticas para mulheres

Não obstante o cenário ainda desafiador para se alcançar a paridade de gênero no MRE, pode-se vislumbrar, com cauteloso otimismo, sinais de mudanças. Respondendo a pressões da classe, a gestão do ex-chanceler Celso Amorim (2003-2011) instituiu uma política informal de quotas para mulheres nos níveis mais altos da carreira, o que resultou em um importante incremento na participação feminina entre os ministros de primeira classe (de 10% para 29%). Contudo, a falta de instrumentos formais que garantissem a equidade nos fluxos de promoção significou reversão dessa política em gestões subsequentes.

Em resposta, as mulheres diplomatas brasileiras passaram a organizar-se no intuito de apresentarem suas demandas ao comando da pasta, conforme demonstram as cronologias abaixo:

Table 8 Documents of the Group of Brazilian female diplomats[13]

Year	Document
2014	Letter to the Minister of Foreign Affairs, Luiz Alberto Figueiredo
2016	Letter to the Minister of Foreign Affairs, José Serra
2017	Letter to the Chief of Staff of the UN Secretary General, Maria Luiza Ribeiro Viotti
	Letter to the Deputy Minister of Foreign Affairs, Marcos Galvão
	Letter to the Undersecretary-General for the Foreign Service, João Pedro Corrêa Costa
	Letter to the Undersecretary-General for the Foreign Service, João Pedro Corrêa Costa
	Letter to the General Committee on Gender and Race
	Letter to Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG)
2018	Questionnaire to the female counselors of the diplomatic career
	Letter to the Undersecretary-General for the Foreign Service, João Pedro Corrêa Costa, and to the Financial Office of Brazil in New York
	Letter to the Minister of Foreign Affairs, Aloysio Nunes
	Letter to the Minister of Foreign Affairs, Aloysio Nunes
	Letter to the Deputy Minister of Foreign Affairs, Marcos Galvão
	Letter to the Undersecretary-General for the Foreign Service, João Pedro Corrêa Costa
2020	Letter to the Senator Eliziane Gama
	Letter to the Senator Leila Barros
2021	Letter to the leader of the female bench of the Senate, Simone Tebet
	Letter to the President of the Foreign Affairs Commission of the Senate, Senator Kátia Abreu
	Letter to the Minister of Foreign Affairs, Carlos França
	Letter to the Minister of Foreign Affairs, Carlos França
	Letter to the think tank on International Relations (Centro Brasileiro de Relações Internacionais)

Table 9 Actions carried out by the Group of Brazilian female diplomats[15]

Year	Event
2014	Three hybrid (in-person and on-line) meetings were held between February and May among female diplomats that were based in the capital and abroad (Balbino and Nogueira, 2018). As a result of the hybrid meetings and of the interactions on online platforms, the female diplomats organized, for the first time, to respond to an internal consultation for proposals to improve the work environment in the foreign service from a "perspective of female diplomats" (Grupo de Mulheres Diplomatas, 2014).
2015	Meeting with the Deputy MFA, Sérgio Danese, Chief of staff of the MFA and the Head of the Ethics Committee to bring to their attention concerns with harassment in the institution and propose a policy of harassment free environment (Alencastro, 2015; Spektor, 2015; Brasil and Press Office of the Ministry of Foreign Affairs of Brazil, 2015).
2017	Public crowdfunding campaign aimed at collecting around 15,000 dollars to pay for the medical expenses of a women victim of domestic violence by a male diplomat (Chrispim Marin, 2018; Megale, 2018; Brandalise and Filgueira, 2017).
	Meeting with the Director for the Foreign Service, João Pedro Corrêa Costa
	Meeting with the Deputy MFA, Marcos Galvão, and the Undersecretary-General for the Foreign Service, João Pedro Corrêa Costa.
2018	Seminar "Jornada Maria José de Castro Rebello: Um Século de Mulheres Diplomatas no Itamaraty" on the trajectory of Brazilian female diplomats, in partnership with FUNAG and the MFA of Brazil (Brasil et al., 2018).
	Documentary "Exteriores: Mulheres Brasileiras na Diplomacia" on the 100th anniversary of the entrance of the first woman to join the Brazilian foreign service (Diniz, 2018).
	Commemorative plaque in tribute to Maria José de Castro Rebello, attached to a building of the MFA of Brazil that was named after the first female diplomat to join the foreign service.
	Meeting with the Undersecretary-General for the Foreign Service, João Pedro Corrêa Costa.
2019	A reading group was created to discuss various topics on diplomacy, foreign policy and international politics, including on the condition women in diplomacy.

Fonte: Amena Yassine

Em 2013, com a criação do Grupo Mulheres Diplomatas Brasileiras, foi dado novo impulso às ações coletivas das diplomatas brasileiras. Em 2014, foi criado o Comitê Gestor de Gênero e Raça (CGGR), órgão permanente e consultivo, com a missão de promover a efetiva igualdade de gênero e de raça na chancelaria pátria. Em 2018, o Itamaraty lançou, nas mídias digitais, a campanha #maismulheresdiplomatas, para fomentar o ingresso de mulheres na carreira. No mesmo ano, foi realizado o Seminário "Jornada Maria José de Castro Rebello: um século de mulheres diplomatas no Itamaraty", organizado pela FUNAG e pelo Grupo de Mulheres Diplomatas. Ainda em 2018, foi produzido o documentário "Exteriores: Mulheres Brasileiras na Diplomacia".

m) Cenário a partir de 2023

Em 2023, com a troca de governo e com o embaixador Mauro Vieira assumindo o comando do MRE novamente, mesmo que o ineditismo de uma mulher liderar o Itamaraty ainda permaneça, outras novidades foram anunciadas no sentido da igualdade de gênero: pela primeira vez, a Secretaria-Geral do Itamaraty, posto mais alto da carreira diplomática, será ocupado por uma mulher – a escolhida foi a embaixadora Maria Laura da Rocha; também será a primeira vez que a embaixada em Washington terá à frente uma mulher – nesse caso, a embaixadora Maria Luiza Ribeiro Viotti[276]; além disso, três das dez secretarias de segundo escalão do Itamaraty passaram a ser chefiadas por mulheres – embaixadoras Maria Luisa Escorel de Moraes, Gisela Padovan e Fátima Ishitani[277] para, respectivamente, as Secretarias de Europa e América do Norte (SEAN), América Latina e Caribe (SALC) e Gestão Administrativa (SGAD); por fim, foi criada a Associação das Mulheres Diplomatas do Brasil (AMDB)[278].

Ainda em 2023, no Dia Internacional da Mulher (8 de março), o Itamaraty anunciou a criação do cargo de Alta Representante para Temas de Gênero e indicou a ministra de segunda

[276] Até o início de fevereiro de 2023, a indicação foi formalizada, e o *agrément*, obtido; no entanto, ainda está pendente de confirmação pelo Senado Federal, após a sabatina.
[277] A embaixadora Fátima Ishitani foi removida e deixou o cargo ainda em 2023.
[278] Para mais informações, visite o *site*: https://mulheresdiplomatas.org/

classe Vanessa Dolce de Faria para a função. A alta representante participará de reuniões internacionais sobre o tema e atuará em articulação com outros ministérios para o combate à desigualdade de gênero.

Em junho, o Itamaraty declarou apoio ao Compromisso de Equidade de Gênero da Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (ApexBrasil), por meio do qual a agência se compromete a promover mais participação feminina em sua governança, além de incentivar e apoiar que mais mulheres atuem nos negócios internacionais.

Em setembro, tendo o Brasil participado na condição de país interessado, a alta representante para Temas de Gênero esteve em reunião de alto nível "Política Exterior Feminista: visiones y desafios", organizada pela Argentina, em Buenos Aires, com a presença de países latino-americanos que contam com políticas externas feministas (Argentina, Chile, Colômbia e México) e representantes de países extrarregionais. Como resultado da reunião, conformou-se a "Rede Latino-Americana e Caribenha de Representantes de Política Exterior Feminista", composta por Argentian, Brasil, Chile, Colômbia e México. No mesmo mês, iniciou-se o curso "Mulheres na Liderança: Ciclo Embaixadora Marília Sardenberg Zelner Gonçalves", ministrado pela filósofa francesa Gisèle Szczyglak. Trata-se do primeiro curso no IRBr dedicado à formação, ao encorajamento e ao fortalecimento de lideranças femininas no serviço exterior, em prol da igualdade de gênero. A iniciativa é promovida pelo IRBr em parceria com a Escola Nacional de Administração Pública brasileira (ENAP) e com apoio do Departamento de Administração (DA) do Itamaraty e da FUNAG.

Em novembro, a alta representante participou da II Conferência Internacional sobre Política Externa Feminista, nos Países Baixos.

Na promoção do primeiro semestre de 2023, a proporção de mulheres entre os promovidos por merecimento bateu novo recorde e foi de 37,5% a ministro de primeira classe (MPC); 31,25% a ministro de segundo classe (MSC); 36,36% a conselheiro (C); e 32% a primeiro-secretário (PS). Na promoção do segundo semestre de 2023, a proporção de mulheres entre os promovidos por merecimento foi de 40% a MPC, 9,1% a MSC, 33,3% a C e 32% a PS.

3. Brasil e relações bilaterais

O presente capítulo trata das relações bilaterais do Brasil com seus principais parceiros internacionais. Na seleção desses parceiros, não se limitou apenas àqueles cujo relacionamento têm caráter estratégico, mas se procurou abarcar todos os vizinhos sul-americanos bem como outros países importantes. Ademais, incluíram-se a União Europeia (UE) e organizações e mecanismos de integração e concertação regionais de caráter eminentemente político, relegando a outros capítulos aqueles de caráter predominantemente securitário ou econômico.

No que diz respeito à qualificação "estratégica", busca designar determinadas relações como prioritárias para o Brasil, salientando a importância do relacionamento segundo critérios políticos, econômicos e sociais e a presença de diálogo permanente e consultas frequentes. Nesse contexto, são conduzidos diferentes mecanismos que permitem trocar impressões sobre assuntos de interesse nas agendas bilateral, regional e multilateral. Há diversos formatos possíveis, sem diferenças concretas entre as várias terminologias adotadas pelo País, como "parceria estratégica", "aliança", "diálogo", etc. Ao contrário do que se observa na estruturação das relações e representações consulares e diplomáticas, essas designações não correspondem a uma precedência ou ordem hierárquica objetiva e universal adotada pelos Estados.

Atualmente, o Brasil mantém mais de vinte relacionamentos bilaterais caracterizados, em algum grau, como "estratégicos":

1) América Latina:
   - i. **Argentina:** aliança estratégica, 1997;
   - ii. **Peru:** aliança estratégica, 2003;
   - iii. **Venezuela:** aliança estratégica, 2005;
2) América do Norte:
   - i. **Canadá:** diálogo de parceria estratégia, 2011;
   - ii. **Estados Unidos (EUA):** diálogo estratégico, 2005[279];
3) Europa[280]:
   - i. **Alemanha:** parceria estratégica, 2002; parceria Brasil-Alemanha para uma transformação ecológica e socialmente justa, 2023;
   - ii. **Espanha:** parceria estratégica, 2003;
   - iii. **França:** parceria estratégica, 2006;
   - iv. **Itália:** parceria estratégica, 2007;
   - v. **Reino Unido:** parceria estratégica, 2007;
   - vi. **Rússia:** parceria estratégica, 2002;
   - vii. **Suécia:** parceria estratégica, 2009;
   - viii. **Suíça:** parceria estratégica, 2008;
   - ix. **Ucrânia:** parceria estratégica, 2009;
   - x. **União Europeia (UE):** parceria estratégica, 2007;
4) África:

---

[279] Brasil e EUA estabeleceram um diálogo estratégico em 2005, durante a visita do presidente Bush ao Brasil. Desde então, diferentes mecanismos têm sido a principal instância para o tratamento de temas políticos no âmbito do relacionamento bilateral: Diálogo de Parceria Global (2010), Diálogo de Parceria Estratégica (2019) e Diálogo de Alto Nível (2022)

[280] A relação bilateral com Portugal tem um caráter *sui generis*, é pautada no mais alto nível pelo Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta, de 2000, e não é denominada como uma "parceria estratégica".

i. **África do Sul:** parceria estratégia, 2010;
ii. **Angola:** parceria estratégica, 2010;
iii. **Nigéria:** diálogo estratégico, 2013;

5) Ásia:
i. **China:** parceria estratégica, 1993; parceria estratégica global, 2012;
ii. **Índia:** parceria estratégica, 2006;
iii. **Indonésia:** parceria estratégica, 2008;
iv. **Japão:** parceria estratégica e global, 2014;
6) Oriente Médio:
i. **Emirados Árabes Unidos (EAU)**: parceria estratégica, 2019;
ii. **Turquia:** parceria estratégica, 2010;
7) Oceania:
i. **Austrália:** parceria estratégica, 2012.

O tratamento das relações bilaterais do Brasil procurou ser padronizado, por meio do formato de fichas, cujas informações se baseiam principalmente naquelas disponíveis no sítio virtual e as redes sociais do Itamaraty, incluindo a Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), e de outros ministérios e órgãos do governo brasileiro, nos maços ostensivos enviados ao Senado Federal para a sabatina de embaixadores e no teor de comunicados ou declarações adotados em razão de visitas e encontros bilaterais. Privilegiou-se abordagem de fatos e eventos contemporâneos, enquanto aspectos históricos mais aprofundados foram incluídos no capítulo anterior, quando do tratamento da história da política exterior do Brasil.

Dica do Bruno

As relações bilaterais do Brasil são conteúdo central do estudo para o CACD. Ainda que parte substancial dos temas se sobreponha às chamadas pautas temáticas de estudo, é fundamental que haja a sistematização das iniciativas históricas e contemporâneas do Brasil com seus parceiros nos âmbitos sul-americano, hemisférico e mundial.

Para o concurso, há alguns conjuntos de relações que são mais frequentes do que outros, seja na fase objetiva seja na discursiva. A principal relação bilateral que DEVE ser estudada (em caixa alta) diz respeito à Argentina. Tudo, sem exceção, deve ser revisado pelo candidato, desde a trajetória histórica a partir de 1945 (para Política Internacional; o mesmo se aplica à História do Brasil, mas a partir de um período anterior ainda), passando pelas dinâmicas econômicas, políticas, sociais, culturais, pelas iniciativas conjuntas bilaterais, trilaterais e regionais, além da política externa e interna do país vizinho, em perspectivas histórica e contemporânea. É, talvez, o conteúdo mais prevalente nas provas de Política Internacional do CACD, e, com a intensificação das relações já experimentada no primeiro semestre de 2023, é possibilidade a ser aventada para o concurso.

Quanto a outras dinâmicas bilaterais da América Latina, a tendência de cobrança até hoje se concentrou na prova objetiva, com parcas presenças na prova discursiva (como a Venezuela, tema de grande relevância regional nos últimos dez anos), usualmente no bojo de iniciativas regionais. Isso não reduz a importância dessas relações bilaterais, mas, caso haja escassez de tempo, aqui a profundidade pode ser menor do que no caso argentino – o que não significa que

não se deva estudá-las. No contexto da retomada das relações bilaterais na região, a possibilidade de cobrança relacionada ao tema se amplia.

Fora da América Latina, os principais focos de estudo, pela trajetória mais recente do concurso, são China e Estados Unidos (EUA). Nos dois casos, há menor ênfase em histórico da relação e mais em dinâmicas pós-década de 1990 e iniciativas contemporâneas, além da inserção das relações dos dois países com o Brasil em âmbitos global, regional e mesmo nas outras dinâmicas bilaterais, além da relação entre as duas grandes potências da atualidade (objeto de questão da fase discursiva na última edição da prova).

Quanto ao continente europeu, o conteúdo cobrado usualmente diz respeito a três países específicos (Alemanha, França e Reino Unido), além da União Europeia (UE). Nesses casos, vale revisar tanto a trajetória história das políticas externas quanto às iniciativas contemporâneas e as dinâmicas bilaterais com o Brasil.

A assunção do novo governo brasileiro deve trazer de volta à tona um tema central durante boa parte da política externa pátria dos últimos 60 anos: o continente africano. Na última prova, houve uma questão que teve na África pano de fundo, mas cujo tema-raiz era, a rigor, segurança e cooperação. Agora há a possibilidade da retomada de temas econômicos e políticos, e também culturais, a exemplo da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), que tem nos países lusófonos africanos grande componente. No edital, há mudança do item relativo a África, que agora está centrado na política externa do continente, e não apenas nas relações com o Brasil. Em todo caso, não é algo que não esteja contemplado no REPI.

Por fim, não se deve desprezar o Oriente Médio e o restante do continente asiático – além de parceiros tradicionais como Índia e Japão, há atenção cada vez maior, que foi conferida pelo governo que deixou o poder e que segue com o novo, ao Sudeste Asiático, tanto pela Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês) quanto pelas dinâmicas bilaterais com países como Singapura, Vietnã e Indonésia. No geral, os temas do terceiro capítulo são, ao lado das questões multilaterais, as que tomam maior espaço do estudo e da prova – e, portanto, devem ser encaradas com a máxima seriedade. Nunca deixem nenhum tema de lado. Vocês estão recebendo um material precioso, e o que vocês farão dele poderá definir o seu progresso nessa árdua caminhada que é o CACD. Boa sorte!

3.1. Argentina

Marcos[281]: Segundo Alessandro Candeas, o relacionamento teria as seguintes fases: 1810-1898, instabilidade estrutural com predomínio de rivalidade e momentos de cooperação; 1899-1961, instabilidade conjuntural com busca de cooperação e momentos de rivalidade; 1962-1979[282], instabilidade conjuntural com predomínio de rivalidade; 1979-1988, estabilidade estrutural pela cooperação; 1988-presente[283], estabilidade estrutural pela integração. 1823: Reconhecimento da independência do Brasil[284]; 1825: Províncias Unidas do Rio da Prata rompem relações com o Brasil, e tem início a Guerra da Cisplatina; 1833: Brasil reconhece direito argentino sobre as Ilhas Malvinas; 1850: rompimento das relações diplomáticas com o governo de Juan Manuel Rosas; 1865: Tratado da Tríplice Aliança; 1895: decisão arbitral sobre a Questão de Palmas, favorável para o Brasil; 1899: Julio Roca torna-se o primeiro presidente argentino a visitar o Brasil; 1900: Campos Sales realiza primeira visita oficial de chefe de Estado brasileiro à Argentina, um ano após a visita do presidente argentino Júlio Roca; 1908: Caso do Telegrama nº 9; 1914: Brasil, Chile e Argentina participam da Conferência de Niagara Falls, para mediação concernente ao conflito entre México e Estados Unidos (EUA); 1915: Assinatura do Pacto ABC, ratificado somente pelo Brasil[285]; 1933: assinatura do Tratado Antibélico de Não Agressão e de Conciliação (Pacto Saavedra Lamas), entre Brasil, Argentina, Chile, México, Paraguai e Uruguai; 1942: Protocolo de

---

[281] Em vários períodos, a história das relações entre Brasil e Argentina confunde-se com a própria história desses países. No capítulo 2, ao longo das seções sobre a história da política externa brasileira desde 1945, abordam-se episódios da história da Argentina, como: a sua participação na Segunda Guerra Mundial e na reforma dos sistemas internacional e interamericano no pós-guerra; os governos de Perón (1946-1955; 1973-1974); a Revolução Libertadora (1955); o governo Frondizi (1958-1962) e a Questão Cubana; a Revolução Argentina (1966-1973); o retorno de Perón e o governo de Isabelita (1974-1976); o período de Reorganização Nacional (1976-1983); os governos Videla (1976-1981); Galtieri (1981-1982) e a Guerra das Malvinas (1982); Alfonsín (1983-1989) e Menem (1989-1999).

[282] Na década de 1970, há o fim da "cordialidade oficial" (Matias Spektor). Em 1973, o Tratado de Itaipu entre Brasil e Paraguai enseja a oposição argentina e dá origem à questão Itaipu-Corpus, resolvida no governo Figueiredo, em 1979, na chancelaria Saraiva Guerreiro. O ápice da crise é contemporâneo ao governo Isabelita Perón. Para Alessandro Candeas, o Acordo Tripartite de 1979 inaugura a estabilidade estrutural pela cooperação.

[283] Na década de 1990, há diferenças nas relações de ambos com os Estados Unidos (EUA). Enquanto o Brasil busca autonomia pela participação, a Argentina praticava sua aquiescência pragmática (Guido di Tella e Menem), espécie de alinhamento. A Argentina, por exemplo, era entusiasta da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), enquanto o Brasil tinha postura mais cautelosa. Naquele período, tinha força o realismo periférico de Carlos Escudé. A crise do real, em 1999, enseja protecionismo argentino, ocasionando contenciosos comerciais com o Brasil, o que só piora com a crise portenha de 2001-2002 (caso "*antidumping* do frango" na Organização Mundial do Comércio – OMC – é exemplo). Com Cristina Kirchner, a economia argentina piora e há recrudescimento do protecionismo, como exemplificam as Licenças Não Automáticas (LNA) de importação contra o Brasil e as Declarações Juramentadas Antecipadas de Importações (DJAI). O governo Macri removeu muitas barreiras, mas o fluxo não aumentou como se esperava, dado o estado das duas economias.

[284] Em 1821, o governo português, instalado no Rio de Janeiro, é o primeiro a reconhecer a independência argentina. Em 25 de junho de 1823, a Argentina é o primeiro país a reconhecer a Independência do Brasil e a estabelecer relações diplomáticas com o Império, com a assinatura, pelo chanceler argentino Bernardino Rivadavia, da carta credencial do enviado Valentín Gómez. Em 11 de agosto de 1823, o enviado argentino apresenta ao chanceler brasileiro a carta credencial, que ratifica o reconhecimento da Independência do Brasil, e é recebido por D. Pedro I, vide artigo do diplomata Rodrigo Wiese Randig: https://www.gov.br/mre/pt-br/media/artigo-argentina.pdf.

[285] O Pacto ABC (Tratado para Facilitar a Solução Pacífica de Controvérsias Internacionais) representou novo esforço para conferir maior formalidade aos esforços de aproximação entre Brasil, Chile e Argentina. De fato, em 1912, o Barão do Rio Branco havia apresentado um projeto de tratado "de cordial inteligência e de arbitramento", que, conforme Ricupero, visava à criação de um subsistema do Cone Sul similar ao Concerto das Grandes Potências europeias. A Argentina, no entanto, opõe-se ao projeto.

Paz entre Peru e Equador, com a atuação de Brasil, Argentina, Chile e EUA como países garantes do acordo; 1961: Encontro de Uruguaiana; 1962: Abstenção de Brasil e Argentina, além de Chile, México, Bolívia e Equador, em relação à proposta de exclusão de Cuba da Organização dos Estados Americanos (OEA) – *outer six*; 1969: Tratado da Bacia do Prata; 1977: fechamento da fronteira entre Brasil e Argentina, em razão de divergências sobre a usina de Itaipu; 1979: Acordo Tripartite; 1982: Brasil declara neutralidade na Guerra das Malvinas, mas reitera o direito da soberania argentina; 1986: criação do Grupo do Rio, com Brasil e Argentina entre seus membros; 1985-1988: Declaração de Iguaçu (1985), Ata de Integração Brasileiro-Argentina (1986), Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento (1988); 1990: Ata de Buenos Aires – meta: mercado comum até 31/12/1994; ACE nº14; 1991: Tratado de Assunção (cria o Mercado Comum do Sul – MERCOSUL –, com Paraguai e Uruguai); ACE nº 18; Acordo de Guadalajara (cria a Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares – ABACC); Acordo Quadripartite (Brasil, Argentina, ABACC e Agência Internacional de Energia Atômica – AIEA); Compromisso de Mendoza sobre a proibição de armas químicas e biológicas (Brasil, Argentina e Chile); 1995: Entrada em vigor da União Aduaneira do MERCOSUL, com a adoção de tarifa externa comum (TEC); 1997: Visita de Estado do presidente da Argentina, Carlos Menem, ao Brasil. Formalização da Aliança Estratégica entre Brasil e Argentina; 2002: Criação do Mecanismo "3+1" (Argentina, Brasil, EUA e Paraguai)[286]; 2003: Consenso de Buenos Aires; 2004: Ata de Copacabana: defesa da integração regional sob o prisma do desenvolvimento econômico e da inclusão social, diante da globalização; 2007: Mecanismo de Integração e Coordenação Brasil-Argentina (MICBA); 2008: Comissão Binacional de Energia Nuclear (COBEN); 2011: O Grupo de Supridores Nucleares (NSG, na sigla em inglês) reconhece o Acordo Quadripartite como alternativa ao Protocolo Adicional do TNP; Criação da Comissão de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço (CODEFRO); 2012: MICBA é substituído pelo Diálogo de Integração Estratégica Brasil-Argentina; 2016: Criação do Mecanismo de Coordenação Política Brasil-Argentina, que permanece como principal mecanismo político, e da Comissão Bilateral de Produção e Comércio; Reunião Ministerial do Cone Sul sobre Segurança nas Fronteiras (Brasília,): cooperação regional para combate aos ilícitos transnacionais; 2017: Plano de Ação estabelece prioridades como cooperação nuclear, segurança nas fronteiras e compras governamentais; 2018: Estabelecimento do Diálogo Político Estratégico (Diálogo "2+2"); 2023: Celebração dos 200 anos das relações bilaterais, com a adoção de Plano de Ação para o Relançamento da Aliança Estratégica Brasil-Argentina.

Embaixada: O Brasil (inicialmente a Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Guerra transladada para o Rio de Janeiro) manteve representantes em Buenos Aires entre 1808 e 1810 e depois a partir de 1822, tendo ficado sem representação no período de 1825 a 1832, no contexto da Guerra da Cisplatina, e de 1844 e 1852, no contexto que culminará na guerra contra Juan Manuel de Rosas. Em 1922, a legação do Brasil em Buenos Aires é elevada à categoria de Embaixada, por meio do Decreto nº 15.751. Atualmente, o Brasil conta com cinco consulados na Argentina (Consulado-Geral em Buenos Aires; Consulado-Geral em Córdoba; Consulado-Geral em Mendoza; Consultado em Paso de Los Libres; e Consultado em Puerto Iguazú).

Coordenação Política

[286] Foi atualizado, em 2019, pelo Mecanismo de Segurança Regional, que visa ao combate do crime transnacional e ao financiamento do terrorismo.

Instâncias: Entre os diversos foros bilaterais, destacam-se: o Mecanismo de Coordenação Política (a nível de vice-chanceleres); a Comissão Bilateral de Produção e Comércio (que sucedeu a Comissão de Monitoramento do Comércio Bilateral, de 2003); a Comissão Binacional de Energia Nuclear (COBEN); o Comitê Permanente de Política Nuclear (criado pela Declaração de Iperó, de 1988); e o Diálogo Político-Estratégico Brasil-Argentina (mecanismo 2+2, entre ministros de Relações Exteriores e de Defesa), transformado em Mecanismo Bilateral de Consulta e Coordenação na Área de Defesa e Segurança. A Comissão de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço (CODEFRO), instalada em 2011, é a mais alta instância bilateral de deliberação de políticas binacionais para a fronteira e para encaminhamento das demandas suscitadas no âmbito dos Comitês de Integração Fronteiriça Brasil-Argentina, que se reúnem periodicamente em quatro pontos da linha limítrofe dos dois países. As últimas reuniões dos Comitês de Integração Fronteiriça Brasil-Argentina[287] foram realizadas em 2022. Em encontro entre Fernández e Lula, em junho de 2023, foi prevista a reativação da COBEN e da Reunião Técnica Digital Brasil-Argentina, inativa desde 2015. Nessa mesma ocasião, foi prevista a criação de um mecanismo de coordenação em questões de paz e segurança, que facilite a concertação de posições na atuação junto ao Conselgo de Segurança das Nações Unidas (CSNU), à Primeira Comissão da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), à Conferência sobre o Desarmamento, dentre outros foros.

Visitas de Alto Nível: A proximidade constitui pilar importante do esforço de construção de um espaço de paz e cooperação no entorno brasileiro. A alta densidade da cooperação política entre ambos os países se reflete nos frequentes encontros e visitas bilaterais em nível presidencial e ministerial. Nos últimos anos, diversos canais institucionais de diálogo foram reforçados, com diversas reuniões dos mecanismos supramencionados, dentre outras iniciativas. O presidente Lula, em seus primeiros dois mandatos, visitou a Argentina em 2002 (primeira visita como presidente eleito), 2003 (posse de Kirchner e visita de Estado), 2007 (visita de trabalho e posse de Cristina), 2008 (de trabalho e com empresários), 2009 e 2010 (comemoração do Bicentenário da Independência da Argentina e de trabalho). A presidente Dilma visitou a Argentina em 2011 (primeira visita oficial e posse do segundo mandato de Cristina), 2012, 2013 e 2015 (posse de Macri). O presidente Temer visitou a Argentina em 2016. Os presidentes Duhalde (2002 e 2003), Kirchner (2003, 2004 e 2006), Cristina (2007, como eleita, 2008, de Estado, 2009, 2011 e 2015), Macri (2015, como eleito, 2017, de Estado, e 2019). Em 16 de janeiro de 2019, houve visita do então presidente da Argentina Maurício Macri ao Brasil. Macri foi o primeiro presidente estrangeiro a visitar o Brasil após a assunção de Michel Temer. Ainda em 2019, o vice-presidente Hamilton Mourão esteve presente na posse do presidente Argentino Alberto Fernández, em dezembro[288]. Entre 2020 e 2021, o então chanceler argentino Felipe Solá esteve no Brasil, ocasiões

---

[287] Os Comitês de Integração Fronteiriça Brasil-Argentina atualmente existentes são os seguintes: Foz do Iguaçu-Puerto Iguazú; Barracão/Dionísio Cerqueira-Bernardo de Irigoyen; São Borja-Santo Tomé; e Uruguaiana-Paso de los Libres.

[288] As diretrizes da política externa argentina alteraram-se substancialmente com a saída de Maurício Macri (Partido Proposta Republicana – PRO) e a assunção da chapa Alberto Fernández-Cristina Kirchner (Partido Justicialista). No que concerne ao relacionamento com o Brasil, porém, a despeito das orientações políticas distintas dos governos Fernández e Bolsonaro e algumas escaramuças iniciais, prevalece o pragmatismo e a solidez de uma agenda densa e estratégica. Durante a campanha presidencial argentina, Bolsonaro manifestou explicitamente apoio a Maurício Macri. Bolsonaro e Fernández – cuja primeira viagem internacional como presidente foi para Israel; e para o México, ainda como presidente eleito – não se encontraram pessoalmente durante o mandato de Bolsonaro. Eles encontrar-se-iam por ocasião da LIX Cúpula do MERCOSUL, que seria no Brasil e a primeira presencial pós-pandemia. Porém, dias

em que se reuniu com o presidente Bolsonaro e o então chanceler Ernesto Araújo; e com seu sucessor, o embaixador Carlos França, em julho de 2021[289], por ocasião da cerimônia alusiva ao 30º aniversário da ABACC; quando assumiu o Itamaraty, o embaixador Carlos França procurou aproximar-se dos países da região e demonstrou o canal de diálogo aberto, inclusive e especialmente com a Argentina[290]. Houve esforços para a superação dos desencontros iniciais, com a retomada de entendimentos em pontos importantes. Em 30 de novembro de 2020, os presidentes Jair Bolsonaro e Alberto Fernández mantiveram videoconferência para celebrar o Dia da Amizade Brasil-Argentina e os 35 anos da Declaração do Iguaçu, assinada em 1985 pelos presidentes José Sarney e Raúl Alfonsín e considerada como um marco do relacionamento bilateral[291]. Em 8 de outubro de 2021, o chanceler argentino Santiago Cafiero realizou visita a Brasília; o encontro entre França e Cafiero demonstrou o avanço na convergência em temas relevantes[292]. De modo geral, em relação ao período pretérito de convergência de ideais entre os presidentes Michel Temer e Maurício Macri, notam-se a relativa diminuição da frequência de encontros por meio dos mecanismos bilaterais, como o Mecanismo de Coordenação Política, a redução da ênfase em tratativas de redução de barreiras ou liberalização econômico-comerciais e o óbvio ganho de importância da cooperação em saúde e de iniciativas relacionadas às consequências da pandemia de COVID-19[293]. Ainda em 2021, no âmbito da reunião do G20, os

---

antes do evento, Bolsonaro retomou o formato virtual da cúpula após visita do ex-presidente Lula a Fernández em Buenos Aires na semana do evento. O pragmatismo nesse contexto, no entanto, corrobora, assim, a tese de "coerência/estabilidade estrutural" de Candeas, que destaca a dinâmica própria da relação entre Brasil e Argentina, não subordinada exclusivamente nem à situação política interna nem ao contexto global e cuja hipótese de conflito direto se tornou improvável.

[289] O então chanceler argentino, Felipe Solá, pediu respaldo à negociação argentina de reestruturação de sua dívida com o Fundo Monetário Internacional (FMI) – também já o havia feito em fevereiro de 2020 em encontro com Ernesto Araújo e Bolsonaro – e na cruzada por conseguir vacinas contra a COVID-19, no que obteve apoio de Carlos França.

[290]A Argentina foi mencionada explicitamente pelo chanceler Carlos França em seu discurso de posse. Ainda em abril, o ministro telefonou para seu homólogo argentino, Felipe Solá, e demonstrou disposição em "aprofundar e diversificar" as relações bilaterais com o país vizinho. "França destacou a importância que a relação com nosso país tem para o Brasil", diz um comunicado do Ministério das Relações Exteriores da Argentina. A nota divulgada pelo governo de Alberto Fernández também informa que, durante a conversa, o chanceler argentino e o chefe do Itamaraty trataram da agenda regional e das relações entre os países que fazem parte do MERCOSUL. Questões relacionadas ao transporte terrestre de mercadorias entre os dois países, no contexto da pandemia de COVID-19, também estiveram no centro do diálogo.

[291]Em nota divulgada após o encontro, a Casa Rosada disse que o presidente argentino pregou um impulso ao MERCOSUL e defendeu durante a reunião "deixar as diferenças no passado e encarar o futuro com as ferramentas que funcionem para o bem de todos". Fernández destacou a colaboração entre os dois países nas áreas de segurança e defesa, que segundo ele tem avançado. O mandatário argentino mencionou a necessidade de cooperação também na área ambiental e citou oportunidades no setor de gás natural. Segundo a nota, Bolsonaro também ressaltou no encontro a boa integração entre as Forças Armadas dos países, seja no desenvolvimento da indústria bélica ou no combate ao narcotráfico e ao crime transnacional.

[292] Destacam-se: a coordenação de ações para promover a recuperação econômica pós-COVID-19; a sintonia no propósito de consolidação do MERCOSUL como estratégia de inserção internacional, inclusive por meio da negociação de acordos extrarregionais (Argentina retrocedendo em relação à postura no início do governo Fernández, já antecipado em janeiro de 2021 quando da participação do almirante Flávio Rocha, secretário especial de assuntos estratégicos da Presidência da República), da melhora do ambiente regulatório e do aprimoramento das regras de origem; a revisão da TEC em 10% horizontalmente para maior parte das linhas tarifárias e compromisso de obter aprovação no Conselho Mercado Comum (CMC) junto a Paraguai e Uruguai; discussões relacionadas ao desafio da crise hídrica na bacia do Paraná e cooperação em energia.

[293]Ademais, houve manutenção de prioridade às iniciativas nas áreas de cooperação nuclear e defesa (até como uma tentativa de expor temas "estruturais" da relação, que conseguem ser encapsulados em face das turbulências conjunturais).

presidentes Bolsonaro e Fernández encontraram-se presencialmente pela primeira vez. Em 25 de fevereiro de 2022, o secretário-geral das Relações Exteriores, embaixador Fernando Simas Magalhães, reuniu-se com seu homólogo argentino em Buenos Aires por ocasião da 3ª reunião do Mecanismo de Coordenação Política Argentina-Brasil[294]. Em 2023, houve visita do presidente Alberto Fernández para a posse de Lula[295]e visita oficial do presidente Lula à Argentina, a primeira visita ao exterior concernente ao atual mandato do presidente. Tratou-se de oportunidade para o relançamento da relação bilateral no mais alto nível e para o reforço do eixo Brasil-Argentina no processo de integração sul-americana e latino-americana. Na Declaração Conjunta Presidencial, por ocasião da visita, as autoridades manifestaram a intenção de aprofundar o diálogo em todas as áreas do relacionamento bilateral e nos temas regionais e globais. Os chefes de Estado reafirmaram o compromisso com a democracia, o desenvolvimento sustentável e os direitos humanos; reiteraram o caráter estratégico da relação bilateral e a centralidade do MERCOSUL; comprometeram-se a avançar na elaboração de um "Plano de Ação para o Relançamento da Aliança Estratégica Brasil-Argentina"; decidiram retomar os mecanismos de diálogo em nível de presidentes, chanceleres e vice-chanceleres e reativar a Comissão Bilateral de Produção e Comércio; discutiram ampla agenda temática, compreendendo setor digital, comércio, investimento, integração financeira, produtiva e energética, saúde, crime organizado transnacional e cooperação fronteiriça; apoiaram o processo de revitalização da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS); e celebraram uma série de atos[296]. Na dimensão econômica, os temas debatidos abrangeram a ampliação do uso do sistema de moeda local e a intenção de criar, no longo prazo, uma moeda de circulação sul-americana[297]. Ademais, durante a visita, ocorreu encontro empresarial, e houve convite do presidente Lula para que Alberto Fernández realizasse uma visita de Estado ao Brasil em junho de 2023, mês em que se comemoram os 200 anos do estabelecimento das relações diplomáticas entre Brasil e Argentina, que foi aceito pelo presidente argentino. Em maio de 2023, o presidente Alberto Fernández fez breve visita ao Brasil, para tratar da crise econômica de seu país e de mecanismos de financiamento para as exportações brasileiras à Argentina[298], quando agradeceu o apoio do presidente Lula nas negociações com o Fundo

---

[294] Apesar do encapsulamento dos desencontros iniciais e da realização do Mecanismo de Coordenação Política em fevereiro, o ano de 2022 marcou um relativo novo afastamento entre os governos. Como fatores pode-se aventar o constrangimento decorrente da recepção de Lula por Fernández às vésperas da realização da LIX Cúpula do MERCOSUL, o que foi visto como real motivo para a alteração do formato de presencial para virtual; mas, sobretudo, o acirramento do pleito eleitoral no Brasil, em que a piora da situação socioeconômica argentina foi utilizada por Bolsonaro para atacar a campanha petista.

[295] Alberto Fernández é amigo pessoal do presidente Lula. Em 2019, Fernández, então candidato à presidência argentina, visitou Lula na carceragem da Polícia Federal em Curitiba, onde este estava preso. O ex-chanceler Celso Amorim o acompanhou na visita. Fernández também se tornou o primeiro líder mundial a visitar Lula após a vitória nas eleições presidenciais de 2022, encontrando-o em São Paulo no dia seguinte à vitória, o que foi o primeiro compromisso oficial de Lula após eleito. Após a vitória de Lula, Fernández disse: "Sua vitória abre um novo tempo para a história da América Latina."

[296] Para além da Declaração Conjunta Presidencial, foram assinados a carta de intenções para o projeto de integração da produção de defesa Brasil-Argentina, a Declaração Conjunta do Ministério da Saúde da República e do Ministério da Saúde da República Federativa do Brasil, o Programa Binacional Brasileiro-Argentino de Cooperação em Ciência, Tecnologia e Inovação 2023-2024, o Memorando de Entendimento sobre cooperação científica em ciência oceânica, o Memorando de Entendimento sobre integração econômica e financeira e o Acordo de Cooperação Antártica.

[297] A moeda seria utilizada, de forma restrita, para transações comerciais e financeiras internacionais, a fim de reduzir os custos de transação e a vulnerabilidade externa.

[298] Deverá ser obtido financiamento junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para exportações de tubos e chapas de aço brasileiras a serem utilizados na etapa 2 da construção do Gasoduto Presidente Néstor Kirchner.

Monetário Internacional (FMI), e a secretária-geral das Relações Exteriores, Maria Laura da Rocha, recebeu seu homólogo argentino para a quarta reunião do Mecanismo de Coordenação Política. No final daquele mês, Fernández voltou ao Brasil para participar da cúpula de presidentes sul-americanos, quando também realizou reunião bilateral com o presidente Lula. Em junho de 2023, Alberto Fernández realizou visita ao Brasil, no contexto da celebração dos 200 anos do estabelecimento de relações diplomáticas entre os dois países. Na ocasião, foi aprovado o Plano de Ação para o Relançamento da Aliança Estratégica, por meio do qual foram acordados compromissos em temas diversos. Em agosto, em visita a Brasília, o ministro argentino da Economia, Sergio Massa, anunciou que os dois países chegaram a acordo para o financiamento de exportações brasileiras na casa de US$ 600 milhões para a Argentina. Em novembro de 2023, a deputada eleita e chanceler designada pelo governo Milei, Diana Mondino, foi a Brasília para reunião de trabalho com o ministro Mauro Vieira, quando discutiram aspectos da relação bilateral e o atual estágio das negociações MERCOSUL-UE. Na ocasião, Mondino entregou convite do presidente eleito Javier Milei para que o presidente Lula participasse da sua posse. Mauro Vieira representou o presidente Lula na posse de Milei, em dezembro, quando se encontrou novamente com Mondino.

Discurso Oficial: A Argentina é um dos principais parceiros políticos e econômicos do Brasil. As relações bilaterais são estratégicas para a inserção do Brasil na região e no mundo. A construção de uma relação política de confiança e cooperação com a Argentina contribui para a constituição de um espaço regional de paz e de cooperação. Somadas, as capacidades do Brasil e da Argentina representam cerca de dois terços do território, da população e do produto interno bruto (PIB) da América do Sul. O processo de aproximação política entre os dois países tem relação com o processo de redemocratização nos dois Estados e está fundamentado no projeto de integração sul-americana que culminou no MERCOSUL. Há importante fluxo comercial bilateral, caracterizado pela elevada proporção de produtos de alto valor agregado, que influencia positivamente setores estratégicos de ambas as economias. O denso diálogo bilateral ocorre por meio de freqüentes visitas de alto nível e instâncias diversas, em conformidade com a prioridade conferida ao relacionamento bilateral, caracterizado pela condição de Aliança Estratégica[299]. O presidente Lula parabenizou o povo e as instituições argentinas pela condução do processo eleitoral de 2023. Ele desejou sorte e êxito ao novo governo, mas não citou o nome do presidente eleito, Javier Milei.

<u>Convergências</u>

Convergências Multilaterais: Brasil e Argentina coincidem em diversas agendas pluri e multilaterais, como meio ambiente e desenvolvimento sustentável (integram com o Uruguai o grupo negociador ABU nas negociações de clima), direitos humanos, Plataforma para o Biofuturo e Aliança Global dos Biocombustíveis, reforma da Organização Mundial do Comércio (OMC), agricultura na OMC, combate ao crime organizado transnacional. Os dois países são partes do Tratado de não Proliferação de Armas Nucleares (TNP; Argentina em 1995; Brasil em 1998), da Convenção sobre a Proibição de Armas Biológicas (CPAB), da Convenção sobre e da Organização para a Proibição de Armas Químicas (CPAQ/OPAQ) e do Tratado para a Proibição das Armas Nucleares (TPAN). O governo brasileiro expressou seu apoio à candidatura do argentino Rafael Grossi à reeleição para o cargo de Diretor Geral da AIEA (2024-2027). Ambos concordam com

[299] Desde 2020, comanda a embaixada no Brasil o experiente diplomata e ex-governador da província de Buenos Aires Daniel Scioli. Em julho de 2022, Scioli foi nomeado por Fernández para o Ministério de Desenvolvimento Produtivo, mas já em agosto de 2022 retomou seu posto na embaixada da Argentina no Brasil.

reforma da Organização das Nações Unidas (ONU), mas o formato da reforma no CSNU é fator de discordância: a Argentina integra o “Unidos pelo Consenso” (UfC, na sigla em inglês, 2005), opondo-se ao G4 e ao Brasil, consequentemente, e reforçando sua crítica desde 1995 à reforma do CSNU que amplie os membros permanentes. Ambos os países são atuais contribuintes de tropas para as missões da ONU[300]. O Brasil manifestou apoio à estratégia argentina durante o governo Macri de sediar grandes eventos internacionais (MC11 em dezembro de 2017, Cúpula do G20 em dezembro de 2018, e PABA +40 março de 2019). Recentemente, em visita do presidente Lula à Argentina, em janeiro de 2023, os chefes de Estado do Brasil e da Argentina discutiram temas da agenda bilateral, ocasião na qual reafirmaram seu compromisso com o multilateralismo, reiteraram a defesa de uma solução justa, pacífica e definitiva para o conflito israelo-palestino, e manifestaram preocupação concernente à agressão à Ucrânia e às consequências locais e globais do conflito. Brasil e Argentina, juntamente com México e Chile, emitiram comunicado, em fevereiro de 2023, em que manifestam profunda preocupação com a decisão do governo israelense de expandir os assentamentos na Cisjordânia. Os países expressaram oposição a qualquer ação que comprometa a solução de dois Estados.

Convergências Plurilaterais: O pleito argentino à Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) foi apoiado pelos Estados Unidos (EUA) durante o governo Macri, porém, em seguida, o país platino foi preterido pelos EUA no processo de acessão tanto pela diminuição do ímpeto de ingresso sob o governo Fernández quanto pela pretensão brasileira de ingresso e as tratativas decorrentes para compatibilização de um candidato latino-americano e um europeu por vez. Embora não tenha retirado o pleito de acessão, o governo Fernández não lhe dá mais prioridade – e o país não se tornou oficialmente candidato a acessão, diferentemente do Brasil. Quando da decisão dos EUA de privilegiar a acessão brasileira, a Argentina declarou que entrar na OCDE, no momento, traria mais complicações do que benefícios. Quanto aos BRICS, a Argentina, com apoio brasileiro, foi convidada a ingressar no agrupamento a partir de 2024[301]. Na ONU, ambos são membros do G77+China. Na OMC, integram o Grupo de Cairns. Na Declaração Conjunta Presidencial, por ocasião da visita do presidente Lula à Argentina em janeiro de 2023, o governo argentino manifestou total apoio à próxima presidência brasileira do G20, em 2024, interpretada como oportunidade para o fortalecimento das prioridades dos países em desenvolvimento. Brasil e Argentina têm unido esforços com outros países diante dos impactos negativos e do caráter violatório a princípios que regem o comércio internacional e os entendimentos multilaterais sobre clima e biodiversidade da chamada “lei antidesmatamento” da União Europeia (UE) – *EU Deforestation Regulation*.

Convergências Regionais: A integração regional entre os países é tributária dos esforços implementados ao longo da década de 1980 e 1990, os quais possibilitaram o surgimento do

---

[300] A Argentina contribui com 287 nacionais em oito missões da ONU: UNFICYP (250); UNVMC (19), UNMISS (5), MINURSO (3), UNMOGIP (3), UNTSO (3) MINUSCA (2), UNIFIL (2). O Brasil contribui com 82 nacionais para oito missões da ONU: MONUSCO (23), UNMISS (21), MINURSO (11), MINUSCA (11), UNIFIL (9), UNISFA (3), UNFICYP (2), UNSOM (2). (Dados atualizados em 30/09/2022). Para dados mais atualizados, consultar: https://peacekeeping.un.org/en/troop-and-police-contributors.

[301] No início de 2023, China e Rússia sinalizaram concordar com a entrada da Argentina no bloco. A movimentação ocorreu no mesmo período em que Alberto Fernández visitava Moscou e Pequim e assinou acordo para a entrada de seu país na Nova Rota da Seda, a Iniciativa do Cinturão e Rota (BRI, na sigla em inglês), da qual o Brasil não participa e não está em nenhuma das cúpulas, nem como observador. Fernández participou da Cúpula do BRICS em 2023, quando recebeu o convite para ingressar no agrupamento.

MERCOSUL e da ABACC. Esses esforços pavimentaram caminho para o adensamento da integração na América do Sul nos anos 2000, em que Brasil e Argentina desempenharam importantes papéis. Marcos: reticência argentina à proposta da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA, 2004), mas apoio à criação da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL, 2008); apoio comum à criação das cúpulas América do Sul-África (ASA) e América do Sul-Países Árabes (ASPA) e da Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC); durante o breve período em que Bolsonaro e Macri coincidiram a frente de Brasil e Argentina, houve convergências relevantes. Em 2019, após longo processo de obstrução na UNASUL, Brasil e Argentina formalizaram a saída da instituição[302]. Em janeiro de 2020, o Brasil também formalizou a suspensão de sua participação na CELAC. Houve a priorização da Organização dos Estados Americanos (OEA) como foro regional e a criação do Foro para o Progresso e Integração da América do Sul (PROSUL, 2019). Ambos participam das Conferências Hemisféricas sobre Luta contra o Terrorismo. Houve convergência de posições sobre a Venezuela (Argentina e Brasil fundaram o Grupo de Lima em 2017) enquanto Macri ainda estava no poder. No contexto da crise na Venezuela, apoiaram a criação do Grupo de Lima (2017) e reconheceram o governo Guaidó. A assunção de Alberto Fernández reverteu algumas dessas posturas, revelando mais divergências do que convergências regionais. As posições de ambos os países não mais coincidem em temas como Venezuela, Bolívia e MERCOSUL. Sobre a Venezuela, a Argentina aderiu ao Grupo de Contato Internacional[303] e deixou o Grupo de Lima (março de 2021), além de também haver descredenciado a então embaixadora do governo interino de Guaidó em Buenos Aires. Também retirou o copatrocínio à denúncia de países americanos contra Maduro no TPI (maio de 2021). Mudança de ênfase nos blocos regionais, com menos ímpeto na Aliança do Pacífico (AP) – da qual a Argentina é membro observador e cotejou até aderir ao Acordo Abrangente e Progressivo para a Parceria Transpacífica (CPTPP, na sigla em inglês) durante o governo Macri – e relegação da participação no PROSUL (embora parte, o país não vem subscrevendo as declarações). Fernández também recobrou ênfase na CELAC (assumindo a presidência em janeiro de 2022). No âmbito do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), tentou adiar as eleições para impedir a eleição de um estadunidense, em clara oposição à tentativa do governo Trump, que, por sua vez, foi secundada pelo governo brasileiro. No contexto da crise política na Bolívia, Fernández concedeu asilo político a Evo Morales, ao passo que o governo Bolsonaro apoiou o breve governo de Jeanine Áñez. Diversas personalidades do governo brasileiro são extremamente críticas ao Grupo de Puebla, de que participam Fernández e Luis Arce, e ao Foro de São Paulo. No MERCOSUL, o governo brasileiro passou a apoiar a flexibilização da obrigatoriedade para negociação conjunta de acordos comerciais (reforçada pela Decisão CMC 32/00), o que é rejeitado pela Argentina. O tema foi fator de dificuldade na última LX Cúpula do bloco (2022), quando o Uruguai manifestou o interesse em celebrar um tratado de livre comércio com a China, ao que Argentina e Paraguai manifestam-se contrários. Na OEA, sob Fernández, ao contrário do Brasil, a Argentina não apoiou a reeleição de Almagro, mas, sim, a candidatura de Maria Fernanda Espinosa, ex-chanceler equatoriana, que não contou com apoio nem de seu próprio governo. Os países também diferiram na OEA na votação do Conselho Permanente que condenou a deterioração do Estado de Direito, da democracia e dos direitos humanos e as prisões de opositores políticos na Nicarágua (Brasil

[302] "Em abril de 2018, os governos do Brasil, da Argentina, do Chile, da Colômbia, do Paraguai e do Peru decidiram de forma conjunta suspender a sua participação da UNASUL em função da prolongada crise no organismo, quadro que, desde então, não se alterou.", disse o Itamaraty na declaração de formalização de saída da UNASUL em janeiro de 2019. Em abril de 2023, Argentina e Brasil anunciaram seus retornos à UNASUL.
[303] Mecanismo diplomático que reúne países europeus e latino-americanos para discussão da questão venezuelana.

votou favorável e Argentina absteve-se). Com a vitória de Lula para o mandato de 2023-2026 tem-se notado maior convergência entre os países em âmbito regional, com o apoio mais enfático ao pleito argentino de ingresso nos BRICS, o reforço da CELAC e o retorno à UNASUL em detrimento do PROSUL. No que concerne ao Acordo MERCOSUL-UE, Fernández defende revisão de termos e renegociação, enquanto Lula rechaça as demandas adicionais da UE na área ambiental. A maior aproximação esperada entre os governos em razão da eleição de Lula começou antes mesmo da posse do petista, como exemplifica a eleição de Ilan Goldfajn ao BID. Visto como uma nomeação do governo Bolsonaro, Ilan não contava com apoio argentino, que apresentou a candidatura de Cecilia Todesca Bocco. Ilan também sofria rejeição de parte dos petistas, em especial de Guido Mantega, que fez gestões para adiar a eleição. Na semana anterior ao pleito, a equipe de transição do presidente Lula sinalizou que não tinha objeções à eleição de Ilan, viabilizando o apoio dos EUA e também da Argentina, que retirou a candidatura de Cecilia Bocco. Assim, em 20 de novembro de 2022, Ilan foi eleito e tornou-se o primeiro brasileiro presidente do BID. Depois da posse, houve claros sinais de convergência de posições no âmbito regional, uma vez que, na Declaração Conjunta Presidencial decorrente da visita do presidente Lula à Argentina, em janeiro de 2023, os chefes de Estado celebraram a reincorporação do Brasil à CELAC, comprometeram-se a iniciar um processo de diálogo em nível presidencial com os países da região, para o relançamento da UNASUL, e manifestaram a intenção de fortalecer o diálogo da América do Sul com a África e com os países árabes. As autoridades celebraram, ademais, a seleção do Brasil e da Argentina pela Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS) e pela Organização Mundial da Saúde (OMS) como *hub* regional para a produção da vacina de RNA mensageiro contra a COVID-19 para a América Latina e o Caribe. A discussão de questões regionais também incluiu a reafirmação do compromisso com o Estado de Direito no Peru e o compromisso com a solução da crise multidimensional no Haiti, assim como disposição de trabalhar construtivamente para o futuro retorno da República Bolivariana da Venezuela às instâncias do MERCOSUL. Por ocasião da visita de Fernández ao Brasil e do relançamento da Aliança Estratégica, em junho de 2023, foi acordada a necessidade de modernização do regime de origem e do regime de comércio de serviços do MERCOSUL. Ademais, acordou-se o aprofundamento e a participação social no contexto do bloco, bem como o aprofundamento de sua agenda política.

Segurança e Defesa

Instâncias Bilaterais e Plurilaterais: Mecanismo Bilateral de Consulta e Coordenação na Área de Defesa e Segurança, no formato 2+2, criado, em 2018, como Diálogo Político-Militar, e cuja segunda reunião foi realizada em 2023[304]; Comando Tripartite da Tríplice Fronteira (Argentina, Brasil e Paraguai, 1996): mecanismo formal de cooperação policial internacional local, existente na região da Tríplice Fronteira, que congrega instituições policiais e de inteligência de Argentina, Brasil e Paraguai; Reunião Ministerial do Cone Sul sobre Segurança nas Fronteiras (Brasília, 2016): para cooperação regional para combate aos ilícitos transnacionais; Mecanismo de Segurança Regional (2019): visa ao combate do crime transnacional e ao financiamento do terrorismo e atualizou o Mecanismo “3+1” (Argentina, Brasil, EUA e Paraguai); Conferências Ministeriais Hemisféricas de Luta contra o Terrorismo (2018, 2019 e 2020): cooperação regional

---

[304] Presidido pela ministra de Estado, substituta, das Relações Exteriores e pelo chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, do lado brasileiro. Na ocasião, Brasil e Argentina dialogaram sobre o panorama global e regional. Ademais, trocaram informações sobre as operações de manutenção da paz das Nações Unidas e sobre a ZOPACAS, da qual ambos os países fazem parte. Discutiram igualmente a cooperação bilateral em matéria de defesa, com ênfase em projetos conjuntos na área de produtos de defesa, intercâmbios militares e exercícios conjuntos entre os dois países.

para prevenir o terrorismo e delitos conexos; criação da Rede Interamericana contra o Terrorismo (cooperação e troca de informações); em 2019, por ocasião dos 25 anos do atentado contra a sede da Associação Mutual Israelita Argentina (AMIA), em Buenos Aires, Argentina, Paraguai e Colômbia designaram o Hezbollah como organização terrorista. Apesar de declarações de membros do governo Bolsonaro de que também poderiam fazê-lo, o Brasil não o fez e permanece considerando como terroristas apenas às organizações assim definidas na Lista Consolidada do CSNU – S/RES/1267 e sucessoras (associados à Al-Qaeda, ao Estado Islâmico e ao Talibã). No Plano de Ação para o Relançamento da Aliança Estratégica, adotado em junho de 2023, foram reafirmadas as intenções de intercambiar informações por meio do Cadastro de Integrantes de Facções Criminosas (Organizações Criminosas) com atuação transnacional no Sistema Nacional de Inteligência de Apoio no Combate ao Crime Organizado (Sistema ORCRIM) e de intercambiar experiências para ações de capacitação de inteligência de segurança pública e informações para enfrentar os crimes de lavagem de dinheiro por facções criminosas com atuação transnacional. Também foi mencionado o intercâmbio de experiências sobre a política de drogas, com foco nos centros comunitários, entre as Secretarias Nacionais voltadas para o tema. Por fim, o Plano de Ação previu cooperação mais profunda entre Polícia Federal/Polícia Rodoviária Federal com a homóloga argentina sobre prevenção e combate ao crime organizado transnacional. Os países também cooperam na governança do Atlântico Sul no âmbito da ZOPACAS.

Cooperação em Matéria de Defesa e Parceria Industrial na Fabricação de Equipamentos de Uso Militar: Entre as principais iniciativas estão o projeto de desenvolvimento conjunto do veículo militar leve Gaúcho e a continuidade nas negociações para aquisição pela Argentina dos veículos blindados Guarani, cuja fabricação leva peças produzidas em ambos os países; a cooperação na produção de aviões cargueiros militares de transporte da Embraer KC390 (atualmente C-390 Millennium); a parceria para restabelecimento da capacidade submarina da Armada argentina; e a participação em exercícios militares conjuntos (como a Operação Arandu – última edição em agosto de 2023; e a Operação Fraterno – última edição em agosto de 2023). Na carta de intenções para o projeto de integração da produção de defesa Brasil-Argentina, assinada em janeiro de 2023, os governos comprometem-se com o avanço da negociação ligada ao veículo blindado Guarani. É notável também a realização de Seminário Empresarial na Área de Defesa e Segurança, que contou com a participação do presidente Jair Bolsonaro e dos ministros da Defesa de ambos os países, e representou um marco para o relacionamento bilateral. Na ocasião, logrou-se mobilizar as principais empresas de produtos de defesa de ambos os países, e foi dado amplo espaço para contatos diretos entre as empresas. Os ministros da Defesa de Argentina e Brasil, Jorge Taiana e José Múcio, reuniram-se, em março, no Brasil, a fim de discutirem a cooperação no setor. Foram debatidos temas como exercícios conjuntos, capacitação de pessoal e indústria de defesa. No contexto da visita de Fernández para o Brasil, em junho de 2023, os mandatários se comprometeram a decidir sobre a operação de crédito para o financiamento da exportação de blindados Guaranis. Também nessa ocasião foi acordado dar continuidade aos ciclos de planejamento e execução do Exercício Binacional "Operação Arandu".

Comércio

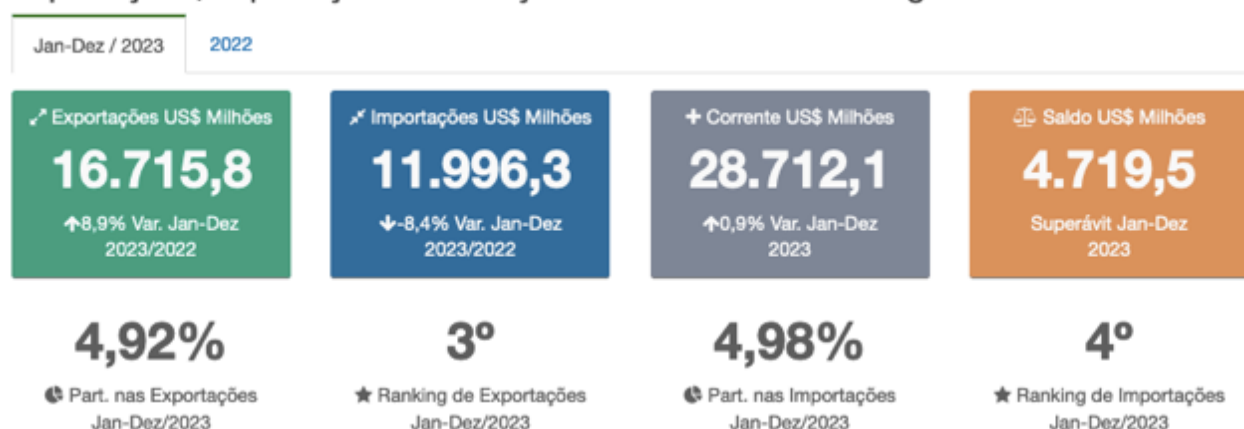
Marcos: ACE-14 (43º e 44º protocolos adicionais, assinados em 2019 e 2020, respectivamente, estabeleceram o aumento gradual da quantidade de itens transacionados isentos de tarifas no setor automotivo – que é responsável por cerca de metade do intercâmbio comercial entre os dois países –, além de um cronograma de expansão do coeficiente do comércio administrado (regime "*flex*")

até a liberalização completa em 1º de julho de 2029): o instrumento traz segurança jurídica e previsibilidade de investimentos para importante parcela da indústria nacional, e deverá, também, facilitar a adequação do setor automotivo à união aduaneira do MERCOSUL. Os bancos centrais do Brasil, da Argentina, do Uruguai e do Paraguai, administram, em parceria, o Sistema de Pagamentos em Moeda Local (SML), que possibilita a redução dos custos transacionais ligados aos contratos de câmbio. Brasil e Argentina iniciaram discussão que visa ao fortalecimento do SML, de modo a incorporar o comércio de serviços e a implementação de linhas de crédito em reais, a fim de dinamizar o comércio bilateral e facilitar os fluxos financeiros no sistema. Em agosto de 2023, os dois países chegaram a um acordo de US$ 600 milhões para financiar exportações brasileiras para o país vizinho. O mecanismo envolve cooperação entre o Banco do Brasil (BB), o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e o Banco de Desenvolvimento da América Latina e Caribe (CAF). Quando o exportador brasileiro vender para a Argentina, será pago pelo Banco do Brasil, que receberá a garantia da CAF.

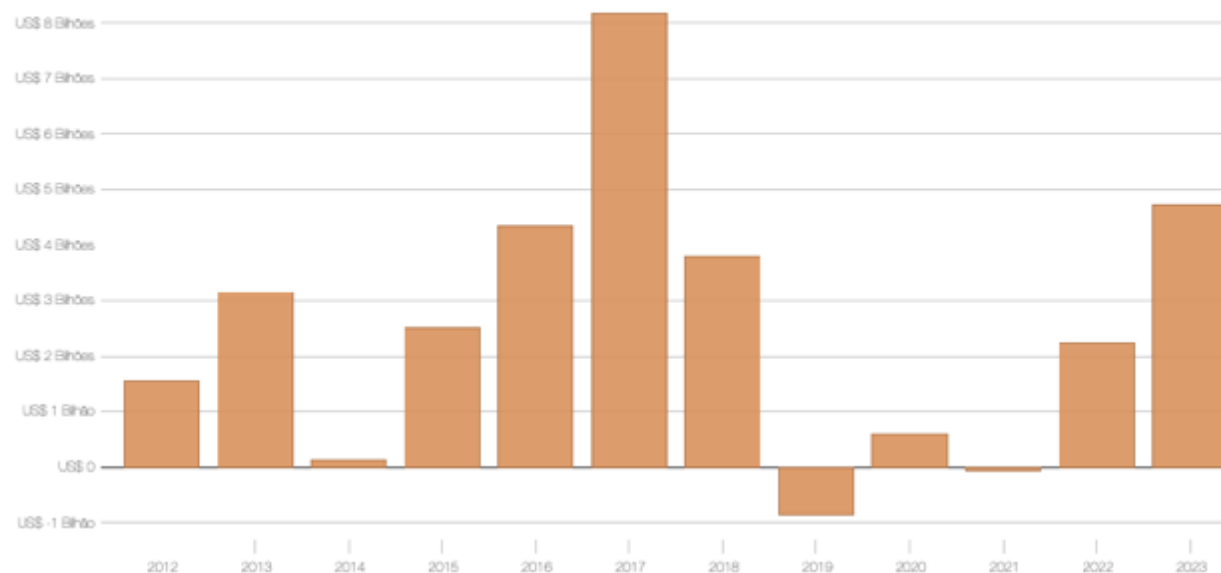
Exportações, Importações e Balança Comercial - Parceiro: Argentina

Jan-Dez / 2023 | 2022

Exportações US$ Milhões	Importações US$ Milhões	Corrente US$ Milhões	Saldo US$ Milhões
16.715,8	11.996,3	28.712,1	4.719,5
8,9% Var. Jan-Dez 2023/2022	-8,4% Var. Jan-Dez 2023/2022	0,9% Var. Jan-Dez 2023	Superávit Jan-Dez 2023

4,92%	3º	4,98%	4º
Part. nas Exportações Jan-Dez/2023	Ranking de Exportações Jan-Dez/2023	Part. nas Importações Jan-Dez/2023	Ranking de Importações Jan-Dez/2023

Série histórica - Parceiro: Argentina

Total | ISIC - Classificação Internacional de Todas Atividades Econômicas

US$ 20 Bilhões
US$ 18 Bilhões
US$ 16 Bilhões
US$ 14 Bilhões
US$ 12 Bilhões
US$ 10 Bilhões
US$ 8 Bilhões
US$ 6 Bilhões
US$ 4 Bilhões
US$ 2 Bilhões
US$ 0
2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018 2019 2020 2021 2022 2023

Desafios[305]: Em 2003, o Brasil venceu o caso "*antidumping* de frango" contra a Argentina na OMC. Após a maior corrente de comércio registrada entre os países, em 2011, o protecionismo comercial argentino prejudicou as exportações brasileiras e houve diminuição do comércio. Apesar de entendimentos nos últimos anos para avançar em facilitação de comércio ou convergência regulatória, subsistem pendências, como a falta de entendimento sobre a adequação do açúcar à união aduaneira do MERCOSUL[306], um novo crescimento das reclamações quanto a barreiras comerciais existentes de ambos os lados (apesar da eliminação de barreiras fitossanitárias e sanitárias em 2020) ou a concentração da pauta comercial no setor automotivo. A despeito da extinção das declarações juramentadas antecipadas de importações (DJAIs) na Argentina (adotadas em 2012 e eliminadas no final de 2015, quando Macri cumpre parecer de painel da OMC[307], persistem algumas dificuldades técnico-burocráticas na relação comercial entre os países ao longo dos últimos anos, as quais podem ser consideradas como barreiras não tarifárias. São exemplos o estabelecimento do *Sistema Integral de Monitoreo de Importaciones* (SIMI) e, a partir de 2022, do *Sistema de Importaciones de la República Argentina* (SIRA), substitutos das declarações juramentadas antecipadas de importações DJAIs na Argentina, bem como a demora para emissão das Licenças Não Automáticas (LNA) para importação. A crise econômica argentina e os impactos da pandemia sobre a economia brasileira ajudam a explicar a queda contínua dos fluxos comerciais entre 2017 e 2020 – em 2019, as exportações brasileiras já haviam caído quase 30% em razão da retração da demanda argentina, o que explica o déficit no ano. Em 2021, A China ultrapassou o Brasil como maior parceiro comercial da Argentina, mas o Brasil recuperou a posição em 2022[308]. Assim como o Brasil, a Argentina está se beneficiando do aumento da venda de produtos agrícolas para a China, sobretudo soja e carne bovina.

Investimentos: O cenário político interno na Argentina diminui a atratividade para investimentos neste país. O cenário econômico argentino caracteriza-se por alta inflação (50,9% em 2021),

---

[305] Relevantes divergências iniciais entre Fernández e Bolsonaro foram relativas ao âmbito econômico-comercial. Autoridades brasileiras chegaram a questionar a pertinência do MERCOSUL em face de dificuldades impostas pelo governo argentino, tais como: barreiras intrabloco, lentidão das negociações extrarregionais e alta média tarifária da TEC. A Argentina impôs forte resistência à tentativa dos demais membros de reduzir a TEC em percentuais maiores. A proposta inicial brasileira, então meta dos cem dias do governo Bolsonaro, era de reduzir pela metade a média tarifária da TEC – de 12-13% para 6%. No encontro, em 08 de outubro de 2021, entre o ministro embaixador Carlos França e o ministro de Relações Exteriores, Comércio Internacional e Culto da Argentina, Santiago Cafiero, acordou-se a redução em 10% as alíquotas da maior parte do universo tarifário (cerca de 90%), resguardadas as exceções já existentes no bloco (destaques: setores automotivo e sucroalcooleiro, além de produtos de zonas francas). Essa definição aproximou-se da proposta inicial argentina. Ademais, ainda no início da gestão Fernández, a Argentina havia manifestado manter-se comprometida apenas com as negociações comerciais extrarregionais do MERCOSUL já concluídas (UE e EFTA), mas que não iria aderir a novas negociações ainda em curso (como Canadá, Coreia do Sul, Singapura, Líbano, entre outros).

[306] A Argentina é o país que mais resiste à incorporação das linhas tarifárias pendentes do setor sucroalcooleiro no MERCOSUL, temendo a concorrência com o açúcar brasileiro, sobretudo pela pressão de produtores pouco competitivos do noroeste argentino.

[307] Em 2015, no caso DS444, aberto pelos EUA, o Órgão de Apelação confirmou o entendimento do painel quanto à incompatibilidade entre as Declarações Juramentadas Antecipadas de Importações (DJAI), consideradas uma restrição às importações, e o GATT. As DJAI foram substituídas pelo Sistema Integral de Monitoramento de Importações (SIMI) em dezembro de 2015, dando maior previsibilidade ao comércio bilateral. O governo Macri acrescentou cerca de 300 novas posições tarifárias ao regime de licenciamento não automático (anteriormente eram aproximadamente 1.200), de modo que os itens sujeitos às Licenças Não Automáticas (LNA) aumentaram de 12% para 15% do total de NCMs. Estima-se que as exportações brasileiras abrangidas por LNAs tenham passado de 20% para 50%.

[308] A Argentina é deficitária com seus dois principais parceiros comerciais: Brasil e China.

descontrole cambial (alta do dólar, existência de câmbios paralelos) e alta taxa de pobreza (37,3% da população no segundo semestre de 2021, incluindo-se 8,2% que vivem em condições de indigência). A economia argentina também é marcada por problema crônico da dívida externa, em especial com organismos internacionais, incluindo o FMI e o Clube de Paris. Em 2021, a economia argentina registrou crescimento de 10,3% do PIB, resultado que interrompeu três anos consecutivos de queda do PIB (-2,6% em 2018; -2,1% em 2019 e -9,9% em 2020).

Investimentos do Brasil na Argentina: O estoque de investimentos brasileiros na Argentina é estimado em US$ 14 bilhões, com quase 150 empresas, gerando mais de 50 mil empregos diretos em setores como: agroindústria, alimentos, automóveis, bancário-financeiro, educação, energia[309], infraestrutura, mineração, siderurgia, têxteis, tecnologia da informação, turismo, entre outros. São investimentos de perfil variado. Diversas empresas brasileiras escolhem a Argentina como primeiro mercado em sua estratégia de internacionalização, dadas a proximidade geográfica e a semelhança de padrões de consumo. Algumas empresas brasileiras na Argentina são: Ambev (bebidas), Grupo Pão de Açúcar (alimentos), Marcopolo (automóveis), Mahle Metal Leve (peças automotivas), Fras-le (peças automotivas), Randon (carrocerias), Marfrig (frigorífico), Minerva (frigorífico), Usiminas (mineração), CVC (turismo), Banco do Brasil (proprietário de cerca de 80% do Banco argentino Patagônia).

Investimentos da Argentina no Brasil: O estoque de investimentos argentinos no Brasil alcança cerca de US$ 15,7 bilhões, com mais de 70 empresas, gerando mais de 55 mil postos diretos de trabalho no Brasil, com destaque para as áreas de engenharia e construção, agroindústria, gestão de infraestrutura (aeroportos), engenharia, metalurgia, tecnologia da informação e turismo. Estão entre os principais investidores argentinos no Brasil as empresas Mercado Livre, Aeroportos Argentinos, Grupo Techint, IRSA, Roemmers e Arcor. Destaque para o consórcio Inframérica Aeroportos, cuja *holding* é uma associação entre as empresas brasileira Engevix (50%) e a argentina Corporación América S/A (50%), vencedor das concessões dos aeroportos internacionais de São Gonçalo do Amarante (ASGA, RN), em 2011, e de Brasília-DF, em 2012.

Cooperação

Cooperação Fronteiriça: Brasil e Argentina são unidos por uma linha de fronteira que se estende por 1.261 km. A política de integração fronteiriça constitui dimensão essencial da agenda de cooperação bilateral. A Comissão de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço (CODEFRO), instalada em 2011, é a mais alta instância bilateral de deliberação de políticas binacionais para a fronteira e para encaminhamento das demandas suscitadas no âmbito dos Comitês de Integração Fronteiriça Brasil-Argentina, que se reúnem periodicamente nas localidades fronteiriças dos dois países[310]. Em 2019, foi criado, no âmbito do MERCOSUL, o subgrupo de trabalho (SGT) nº 18, sobre Integração Fronteiriça, que compreende, entre suas discussões, o tema de "cidades-gêmeas". A integração entre os povos fortalece a tese de "estabilidade estrutural" de Candeias e restringe os efeitos das oposições políticas entre os atuais mandatários. No encontro presidencial de junho de 2023, em Brasília, foram acordadas medidas de fortalecimento de ações em saúde e educação na fronteira, inclusive por meio de campanhas de vacinação e promoção de campanhas de alimentação saudável.

[309] A Petrobras atuou na Argentina por 14 anos, mas vendeu seus ativos no país em 2016.
[310] No fim de 2022, foram retomadas as reuniões dos Comitês de Integração Fronteiriça, que não se realizavam desde 2019.

Contatos Humanos e Temas Consulares: Com a desvalorização acentuada do peso argentino, o turismo de brasileiros para o país intensificou-se[311]. Ademais, na América do Sul, a Argentina abriga a segunda maior comunidade brasileira em outro país sul-americano, com cerca de 90 mil pessoas (é a 11ª maior comunidade brasileira no exterior como um todo, conforme dados de 2021), atrás apenas do Paraguai. Esse é um fato notável, pois a Argentina é o país latino-americano com maior número de imigrantes, cerca de 2,3 milhões[312]. Os postos consulares da região fronteiriça são responsáveis pela organização local dos Comitês de Integração Fronteiriça Brasil-Argentina. Os Comitês de Integração Fronteiriça Brasil-Argentina atualmente existentes são os quatro seguintes: Foz do Iguaçu-Puerto Iguazú; Barracão-Dionísio Cerqueira-Bernardo de Irigoyen; São Borja-Santo Tomé; e Uruguaiana-Paso de los Libres. No contexto do Plano de Ação para o Relançamento da Aliança Estratégica, acordado em junho de 2023, foi mencionada a realização de reunião de coordenação consular bilateral, no marco do Memorando de Entendimento sobre Cooperação Consultar e Políticas para as Comunidades Emigradas. Em agosto, foi realizada a III Reunião do Grupo Consular Brasil-Argentina, quando foram discutidas formas de intercambiar experiências e boas práticas consulares, e de prestar assistência a brasileiros e argentinos, sejam eles expatriados ou turistas.

Cooperação Técnica: Há acordo básico de Cooperação Técnica bilateral, de abril de 1996, vigente desde 1999. Ao final de 2011, após a III Reunião da Comissão Mista de Cooperação Técnica Brasil-Argentina[313], o programa bilateral era composto por projetos nos temas de pecuária, agricultura, trabalho e emprego, geologia, meio ambiente e saúde. Mais recentemente, houve a coordenação de ações para promover a recuperação econômica pós-COVID-19 em diversas áreas, tais como integração produtiva e cadeias globais, economia digital, integração energética, recursos hídricos[314], agricultura[315], rede de proteção social[316], integração no setor de saúde (destaque para

---

[311] Cerca de um milhão de turistas brasileiros visitam a Argentina todos os anos. Os argentinos, por sua vez, perfazem o maior contingente de visitantes ao Brasil. Entre janeiro e abril de 2023, cerca de 1,18 milhão de argentinos visitaram o Brasil.

[312] Ver discussão sobre migração argentina: https://www.redaccion.com.ar/que-buscan-exactamente-los-que-se-van-de-la-argentina-y-por-que-es-tan-dificil-saber-cuantos-son-realmente/. Dados gerais sobre migração na América Latina: https://es.statista.com/grafico/26167/paises-latinoamericanos-con-mas-emigrantes/.

[313] Última reunião sob o marco do Acordo básico de Cooperação Técnica Brasil-Argentina mencionada no site da ABC. Ver http://www.abc.gov.br/Projetos/CooperacaoSulSul/Argentina.

[314] A Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) manteve quatro ações com o governo Argentino e despendeu montante de R$ 13 mil em cooperação prestada entre 2019-2020 com foco no desenvolvimento de capacidades na área de gestão de recursos hídricos. O objetivo foi fortalecer as competências técnicas nos temas de: intercâmbio de gestão de bacias em ambos os países; integração de sistemas de monitoramento na bacia do Prata (alertas, redes e radares meteorológicos); e promoção de iniciativas em atividades complementares em uso de satélite, orientadas a aplicações hidrometeorológicas na América do Sul. Em 2019-2020, houve videoconferências para intercâmbio de experiências sobre sistemas de alerta, redes de monitoramento e hidrologia espacial, participação de técnico argentino no curso de medição e cálculo de vazão em grandes rios, entre outras atividades.

[315] Em 2020, a Embrapa conduziu na Argentina o projeto intitulado “Impacto das Mudanças Climáticas nas Doenças em Cultivos”. O objetivo foi avaliar os impactos da mudança do clima sobre doenças de duas culturas de importância agroindustrial: a cana-de-açúcar e o amendoim, nas principais áreas produtoras do Brasil e da Argentina. Os resultados previstos respondem a uma medida de adaptação apresentada pelo setor agrícola para o Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima (PNA), desenvolvendo estudos prospectivos do risco de aparecimento de doenças em função da mudança do clima, incluindo novas técnicas de manejo.

[316] Houve intercâmbio técnico sobre políticas de desenvolvimento da primeira infância entre os programas Primeiros Anos (Argentina) e Criança Feliz (Brasil). Compartilhou-se, também, experiência em desenvolvimento de protocolos para a construção de cisternas pluviais em concreto armado destinadas à população vulnerável argentina.

o farmacêutico, o desenvolvimento regional de vacinas e o fornecimento de insumos estratégicos para os países do MERCOSUL). Em 2021, o Brasil gastou R$ 103 milhões em cooperação técnica junto à Argentina. No contexto do Plano de Ação para o Relançamento da Aliança Estratégica, de junho de 2023, Brasil e Argentina concordaram com a implementação do Programa de Cooperação Técnica Bilateral (2023-2025) e do projeto "Apoio institucional ao desenvolvimento de ambientes de inovação na Província de Buenos Aires e no Estado de São Paulo" no âmbito do Programa de Cooperação Técnica Descentralizada Sul-Sul do governo brasileiro. Além disso, foi acordada a negociação e a elaboração de projeto em matéria de desenvolvimento socioeconômico no âmbito do Programa de Cooperação Técnica Descentralizada Sul-Sul. Em abril, foi realizada a V Comissão Mista de Cooperação Técnica bilateral[317].

Cooperação Humanitária: Entre 2019-2020, o Brasil despendeu R$ 1,3 milhão em cooperação humanitária na Argentina, o que a fez o nono maior recipiendário de cooperação humanitária prestada pelo Brasil no período[318]. No contexto da visita de Fernández para o Brasil, em junho de 2023, concordou-se em favor da articulação dos trabalhos nos seguintes foros: 1) Programa 2023-2024 da Reunião de Ministros e Altas Autoridades de Gestão Integral de Riscos de Desastres (RMAGIR), do MERCOSUL; 2) Grupo de Trabalho sobre Resposta a Inundações no âmbito do Grupo Consultivo Internacional de Busca e Resgate (INSARAG), do Escritório de Coordenação de Assuntos Humanitários das Nações Unidas (OCHA); 3) Iniciativa humanitária Carta Internacional – Espaço e Grandes Desastres, que reúne 17 agências espaciais e 270 satélites.

Direitos Humanos: No Plano de Ação para o Relançamento da Aliança Estratégica acordado em junho de 2023, várias ações foram mencionadas no contexto do fortalecimento dos direitos humanos. Foi previsto o restabelecimento das reuniões técnicas de consultas bilaterais em matéria de direitos humanos e da Comissão Técnica Mista relativa ao Memorando de Entendimento entre Brasil e Argentina para o Intercâmbio de Documentação para o Esclarecimento de Graves Violações de Direitos Humanos. Também se acordou o intercâmbio de experiências sobre boas práticas no âmbito do Sistema Interamericano de Direitos Humanos e o estabelecimento de consultas bilaterais em matéria de gênero e diversidade. No âmbito de mulheres e promoção da igualdade de gênero, mencionou-se a implementação do projeto "Fortalecimento das políticas públicas sobre gênero entre Brasil e Argentina" no âmbito do Programa de Cooperação Técnica Bilateral. No plano de igualdade racial, foi acordada a negociação de acordo de cooperação técnica com a finalidade de incrementar a capacidade técnica do Brasil de identificação e preservação de sítios de memória da escravidão e tráfico transatlântico de africanos. Acordou-se também o estímulo do resgate à memória de africanos e de afrodescendentes na Argentina e a realização de ações conjuntas e de intercâmbio para a visibilidade da cultura afro em ambos os países. As partes se comprometeram, ademais, a emitir uma declaração conjunta a respeito da Década Internacional

[317] Foram assinados os seguintes projetos: 1) "Fortalecimento da vigilância epidemiológica para a detecção precoce de riscos à saúde pública"; 2) "Destinos turísticos criativos e sustentáveis"; e, 3) "Estratégia binacional para a conservação do jaguaretê (onça-pintada)". Em julho, houve uma nova rodada de assinatura de projetos, que contemplou os seguintes: 1) Gestão Integrada de Recursos Hídricos-Fase III; 2) Fortalecimento das políticas públicas de gênero entre Brasil e Argentina; 3) Práticas Curriculares de Alimentação Saudável em Escolas de Fronteira; e 4) Promoção dos Direitos Indígenas no Brasil e na Argentina. Em dezembro, foi assinado um conjunto de ajustes complementares para a concretização desses sete projetos bilaterais entre as duas nações.

[318] Entre 2019 e 2021, foram executados sete projetos de cooperação técnica com a Argentina. Ademais, a CGCH/ABC executou cinco ações de cooperação humanitária na Argentina, como a doação de soro antilonômico e de antirretrovirais.

dos Afrodescendentes (2015-2024). No âmbito de povos indígenas, o plano previu a implementação do projeto "Promoção dos Direitos Indígenas no Brasil e na Argentina" no âmbito do Programa de Cooperação Técnica bilateral.

Educação: Têm destaque projetos coordenados pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e pelo Ministério da Educação, em âmbito bilateral e especialmente regional (tais como MATH AmSud, Marca, Arcu-Sul e STIC AmSud).

Ciência, Tecnologia e Inovação, Telecomunicações e Temas Digitais: Há diversas iniciativas de cooperação em áreas de ciência e tecnologia (biotecnologia, nanotecnologia, Antártida, Comitê Binacional de C&T[319]). O Centro Latino-Americano de Biotecnologia (CABBIO)[320], criado em 1986 como Centro Argentino-Brasileiro de Biotecnologia e posteriormente renomeado com a integração do Uruguai, fomenta pesquisa e conhecimento e apoia projetos conjuntos de desenvolvimento científico e biotecnológico[321]. A Argentina aderiu ao padrão nipo-brasileiro de TV digital. Nos últimos anos, o governo argentino aprovou licenças para comercialização de sinal de sete satélites de telecomunicação de empresas brasileiras, que contribuirão para fortalecer a presença do modelo digital brasileiro na região. O Programa Binacional de cooperação em ciência, tecnologia e inovação 2023-2024 prevê subprogramas de cooperação nas áreas de biotecnologia, ciências espaciais, pesquisa nuclear, ciências do mar e Antártica, transição energética e ambiente, tecnologias da informação e comunicação, pesquisa em saúde e nanotecnologia[322]. O Programa foi adotado em janeiro de 2023, em paralelo à adoção do Memorando de Entendimento sobre cooperação científica em ciência oceânica e do Acordo de Cooperação Antártica. No contexto do relançamento da Aliança Estratégica entre Brasil e Argentina, em junho de 2023, foi acordada a assinatura de instrumento para o estabelecimento de cooperação entre agências de fomento à inovação com vistas ao lançamento de chamadas conjuntas de apoio à inovação. Ademais, acordou-se a execução do Programa Binacional em CT&I. Os mandatários também acordaram retomar os encontros da Reunião Técnica Digital Brasil-Argentina, para o intercâmbio bilateral em temas relacionados à pauta digital, trabalhar para a aprovação parlamentar e a implementação do Acordo para a Eliminação da Cobrança de Encargos de *Roaming* Internacional no MERCOSUL e implementar o Acordo de Reconhecimento Mútuo de Assinaturas Digitais do MERCOSUL.

---

[319] Entre 2019 e 2020, o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação despendeu mais de R$ 282 mil em cooperação científica e tecnológica com a Argentina, o que faz do país o oitavo maior parceiro em cooperação em ciência, tecnologia e inovação (atrás de China, Espanha, Suíça, EUA, Canadá, Austrália e Alemanha).

[320] O centro é um programa de integração regional instituído para consolidar a cooperação científico-tecnológica na área de biotecnologia entre Brasil e Argentina, com participação do Uruguai e, a partir de 2024, da Colômbia. Ao longo dos seus trinta anos de existência, o CBAB/CABBIO tem sido reconhecido como um dos exemplos do relacionamento dinâmico em ciência e tecnologia que o Brasil mantém com o outro país. Nesse sentido, o centro tem sido mencionando como uma experiência bem-sucedida e citado como modelo de cooperação bilateral em vários fóruns de discussões internacionais, particularmente em reuniões de ministros de Ciência e Tecnologia do Brasil e da Argentina.

[321] Em 2019, no âmbito da Organização Mundial de Saúde Animal (OIE, na sigla em inglês), o Brasil participou de reunião na Argentina para capacitar um grupo de países (Argentina, Bolívia, Chile, Paraguai e Uruguai) sobre os conceitos básicos da metodologia de coleta de dados e cálculo de biomassa animal e desenvolvimento de projeto-piloto na América Latina.

[322] Outros subprogramas poderão ser incorporados, por meio da aprovação no âmbito da Comissão Mista Brasil-Argentina para Cooperação em Ciência, Tecnologia e Inovação.

Cooperação Oceânica e Antártica: Em janeiro de 2023, foram adotados o Memorando de Entendimento sobre cooperação científica em ciência oceânica e o Acordo de Cooperação Antártica. No contexto da visita de Fernández, em junho de 2023, acordou-se dar continuidade ao diálogo oceânico bilateral, estimular a coordenação e o fortalecimento da ZOPACAS, e a atuar conjuntamente com vistas à aprovação do Santuário de Baleias do Atlântico Sul (SBAS) no âmbito da Comissão Internacional da Baleia (CIB). Também foi discutida a necessidade de aprovação parlamentar e troca de ratificações do Acordo de Cooperação Antártica entre Brasil e Argentina, assinado em janeiro de 2023.

Aeroespacial: Por meio do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), o Brasil mantém alguns acordos de pesquisa científica e cooperação acadêmica com instituições argentinas[323]. Destaca-se atualmente o treinamento de técnicos brasileiros pela INVAP para lançamento de satélites. No contexto do relançamento da Aliança Estratégica, em junho de 2023, foi acordada a construção e lançamento do Satélite Argentino-Brasileiro de Informação Ambientais Marinhas (SABIA-Mar[324] B[325]). Também foi acordada a reativação do Grupo de Trabalho Conjunto sobre Cooperação Espacial, e o fomento de projetos conjuntos no setor aeroespacial.

Nuclear: Há pujante cooperação em matéria nuclear entre os países decorrentes tanto da ABACC[326] quanto do CPPN[327] e da COBEN[328]. Destacam-se a celebração dos trinta anos da ABACC (18 julho de 2021) e o estreitamento da parceria com a empresa pública argentina (situada em Bariloche) INVAP na construção dos reatores multipropósito brasileiro (RMB) e argentino (RA-10), que estão em estágio avançado de construção, permitirão a produção autônoma de radioisótopos e ampliarão o uso da medicina nuclear[329]. Ainda, o Brasil apoiou a exitosa candidatura em 2019 do diplomata argentino Rafael Grossi à presidência da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), para um mandato de quatro anos. No contexto da visita de Fernández

---

[323] Destacam-se o projeto com a Universidade Nacional de Tucumán para a instalação e operação de estações de magnetrômetro na UNT (iniciado em novembro de 2018 e término previsto para novembro de 2023); e especialmente o Programa de Cooperação celebrado entre a Agência Espacial Brasileira (AEB) e a Comissão Nacional de Atividades Espaciais (CONAE) para a "Realização de ensaios ambientais para as Missões SAOCOM-1A e SAOCOM-1B (vigência até dois anos após o lançamento do SAOCOM-1B, que ocorreu em 31 de agosto de 2020). Acordos em: http://antigo.inpe.br/institucional/sobre_inpe/relacoes_institucionais/cooperacoes_internacionais_vigentes.php.

[324] A missão SABIA-MAR foi lançada em 2008, na visita de Lula à Argentina, para observação dos oceanos e manejo costeiro, monitoramento da exploração petrolífera, gerenciamento de zonas costeiras e da atividade pesqueira, gerenciamento ambiental, gestão e preservação de desastres, recursos hídricos, meteorologia e mudança do clima. Em 2013, iniciou-se a Fase A da Missão SABIA-MAR, que engloba todo o planejamento da missão, a relevância dos dados científicos a serem recolhidos, os equipamentos que serão usados e a operacionalidade da missão, além do lançamento do SABIA-MAR 1, previsto inicialmente para 2018, mas que conta com sucessivos atrasos.

[325] O SABIA-Mar B (ou 2) é o satélite a ser construído pelo Brasil no âmbito da parceria, enquanto o SABIA-Mar A (ou 1) é a sua contraparte argentina, cujo lançamento está previsto para 2025.

[326] Entre 2019 e 2020, o governo brasileiro gastou R$ 17 milhões com contribuições regulares para a ABACC, o que fez dela a 13º em gastos de contribuições regulares do país junto a organizações internacionais.

[327] Em junho de 2023, realizou-se a última reunião do Comitê Permanente de Política Nuclear Brasil-Argentina.

[328] Em 2019, por ocasião dos 25 anos da entrada em vigor do Acordo Quadripartite, houve declaração presidencial conjunta sobre política nuclear que ressaltou os papéis de CPPN e COBEN. A COBEN está inativa desde 2015. A reativação da COBEN, compromisso reiterado na reunião de junho de 2023 do CPPN, estava prevista para o segundo semestre de 2023, mas não se realizou conforme o previsto.

[329] Vale mencionar ainda o desenvolvimento de projetos conjuntos de pesquisa na área de lentes gravitacionais usando dados observacionais e simulações, e o programa de intercâmbio Brasil-Argentina focado na física da matéria escura, desde a astrofísica até sensores e experimentos de laboratório, ambos realizados em 2019 e 2020.

ao Brasil, quando foi aprovado o Plano de Ação para o Relançamento da Aliança Estratégica, foi acordada a reativação da COBEN. Além disso, foram assinados protocolos de cooperação no campo de engenharia de reatores nucleares de pesquisa e de laboratórios associados, com vistas à contratação de serviços técnicos especializados em tecnologia nuclear. Também se acordaram a realização de visitas mútuas aos reatores RA-10 e RMB, construídos em cooperação bilateral, e o intercâmbio de pessoal para exercícios de emergência e segurança física nuclear. Por fim, os mandatários acordaram a coordenação de posições no âmbito do ciclo corrente de revisão do TNP.

Transportes e Infraestrutura: Houve ampliação da conectividade física com o avanço do projeto do Corredor Rodoviário Bioceânico e a retomada de ênfase na Hidrovia Paraguai-Paraná[330], que conecta Puerto Cáceres (MS) ao porto de Nova Palmira, no Uruguai, e contribui para o barateamento do transporte de cargas e a integração logística regional, cumprindo importante papel para o escoamento da soja e ferro do centro-oeste brasileiro. Seguem em curso tratativas para a construção de três novas pontes sobre o rio Uruguai, incluindo o projeto de travessia rodoviária entre Porto Xavier e San Javier, e estudos para ampliar a interconexão ferroviária. Atualmente, há apenas três pontes ligando fisicamente os territórios (Uruguaiana-Paso de Los Libres; São Borja-Santo Tomé; e Foz do Iguaçu-Porto Iguazú). Em dezembro de 2019, na cúpula do MERCOSUL de Bento Gonçalves, houve a atualização do Acordo sobre Transportes Aéreos Regulares (ASA), assinado originalmente em 1948, que regula os serviços aéreos entre os dois países. É necessária ampla revisão do acordo, de modo que a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) vislumbra, no longo prazo, a assinatura de um acordo na modalidade "céus abertos". Segundo dados da ANAC, houve aumento de 459,7% (6,4 mil *versus* 1,6 mil) de decolagens do Brasil para a Argentina entre janeiro e outubro de 2022 em comparação ao mesmo período do ano anterior, o que sinaliza forte retomada da conexão aérea pós-pandemia[331]. Na ocasião da visita de Fernández para o Brasil, em junho de 2023, o Plano de Ação para o Relançamento da Aliança Estratégica estabeleceu o compromisso com a definição do regime de gestão da Ponte Santo Tomé-São Borja, cuja concessão atual se encerraria em 29 de agosto de 2023[332], e seu centro unificado de fronteira e infraestruturas conexas. Também se previram a continuidade de avanço nas discussões do grupo de trabalho binacional para iniciar a construção da ponte internacional Porto Xavier-San Javier e atualização de estudos para definir o projeto de reforma estrutural da Ponte Internacional de Uruguaiana-Paso de los Libres. Acordou-se o início das negociações para um novo acordo bilateral de transporte marítimo e o fortalecimento da conectividade aérea entre os dois países. No âmbito de gestão conjunta de recursos hídricos, decidiu-se pela negociação de um memorando de entendimento na área de segurança hídrica com foco na revitalização de bacias hidrográficas

[330] Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai cooperam no âmbito do Comitê Intergovernamental da Hidrovia Paraguai-Paraná (CIH), responsável pela implementação do Acordo de Transporte Fluvial da Hidrovia, assinado em 1992. Em setembro de 2023, Brasil, Bolívia, Paraguai e Uruguai emitiram nota conjunta pela qual lamentam medidas restritivas à navegação na hidrovia Paraguai-Paraná, na forma de aplicação de taxa unilateral e arbitrariamente estabelecida pela Argentina. No mesmo mês, o Brasil presidiu, em sua embaixada em Buenos Aires, reunião especial do CIH com o objetivo de avançar no tratamento de controvérsia em torno do estabelecimento e cobrança, pela Argentina, desde o início de 2023, de pedágio para o transporte internacional no trecho do rio Paraná compreendido entre o porto de Santa Fé e a confluência com o rio Paraguai. Com vistas a criar condições para a continuação das tratativas entre os países, a Argentina aceitou, conforme refletido em ata, suspender, durante 60 dias, o recurso à Justiça para a cobrança de valores supostamente devidos, por meio da interdição de embarcações dos demais países.
[331] Houve também aumento de 694,5% do indicador ASK (assentos-quilômetros ofertados) no mesmo período.
[332] Em julho, a concessão foi prorrogada, por um ano, extensível por igual período, enquanto prosseguem as tratativas em torno do futuro modelo de gestão da ponte e do Centro Unificado de Fronteira (CUF). O decreto de prorrogação foi publicado em outubro.

compartilhadas, no intercâmbio de informações e nas experiências sobre gestão hídrica, cooperação técnica e científica e promoção do diálogo entre atores governamentais e sociais. Por fim, acordou-se a implementação do projeto "Desenvolvimento de Capacidades em Gestão de Recursos Hídricos – Fase III" no âmbito do Programa de Cooperação Técnica Bilateral.

Energia: Estão em desenvolvimento importantes projetos conjuntos no setor hidroelétrico, em biocombustíveis[333] e na área de petróleo e gás natural dos reservatórios do Pré-Sal e de Vaca Muerta, onde a produção é considerada mais barata que a brasileira. Na ocasião da visita do presidente Lula à Argentina, em janeiro de 2023, os líderes comprometeram-se em conferir prioridade à avaliação conjunta de projetos de interesse binacional, tendo sido especificamente mencionado o Gasoduto Presidente Néstor Kirchner. Há destaque para o desenvolvimento dos projetos binacionais hidrelétricos de Garabi e Panambi, com a retomada de reuniões da Comissão Técnica Mista encarregada dos projetos hidrelétricos no trecho compartilhado do Rio Uruguai. Os dois países comercializam entre si eletricidade para superar situações críticas de demanda elétrica, em que se destacou o desafio da crise hídrica na bacia do rio Paraná entre 2019-2021. Há discussões para exportação de origem termoelétrica da Argentina para o Brasil e negociações para a Argentina vender gás natural para o Brasil. A Argentina tem a segunda maior reserva de gás xisto do mundo e a quarta de óleo de xisto. Em 2023, em razão da crise energética por que passa o país vizinho, o Brasil será capaz de garantir fornecimento de energia elétrica de fontes térmicas à Argentina. Na ocasião do relançamento da parceria estratégica entre Brasil e Argentina, na visita de Fernández ao Brasil em junho de 2023, acordou-se o fortalecimento de uma estratégia energética do MERCOSUL para o setor energético, buscando sinergias entre o SGT-9 e o Sistema de Integração Energética do Sul (SIESUL)[334]. Ademais, acordou-se a promoção da harmonização normativa do setor de biocombustíveis, tendo em conta as discussões do Grupo *Ad Hoc* de Biocombustíveis do MERCOSUL. Os mandatários também se comprometeram a estruturar e decidir sobre a operação de crédito para financiar as exportações de produtos brasileiros para a construção do Gasoduto Presidente Néstor Kirchner[335]. No encontro, também se buscou aprofundar a cooperação na área de mineração, fortalecendo as ações conjuntas e buscando soluções para os desafios compartilhados.

Cultura: Brasil e Argentina promovem diversas iniciativas em cooperação cultural. Há um Instituto Guimarães Rosa (IGR) em Buenos Aires. Em novembro de 2022, no contexto das celebrações do bicentenário da Independência do Brasil, o IGR Buenos Aires, em parceria com a FUNAG, promoveu o Seminário Internacional "A recepção e a repercussão da Independência do Brasil nos países latino-americanos". No contexto do Plano de Ação para o Relançamento da

---

[333] Em 2019, o Brasil compartilhou experiências e resultados do projeto *Sugarcane Renewable Electricity* (Sucre), cujo objetivo é aumentar a oferta de eletricidade com baixa emissão de gases de efeito estufa (GEE) por meio da geração de bioeletricidade a partir da palha da cana-de-açúcar, produto subutilizado para a geração de eletricidade pelas usinas.

[334] O SIESUL foi criado em 2019, no âmbito da Organização Latino-Americana de Energia (OLADE), com o objetivo de avançar na integração de energia elétrica dos países do Cone Sul de forma a ampliar o potencial de integração regional, desenvolvimento de novos investimentos e ampliação da segurança energética. A iniciativa tem preocupação especial com a mudança do clima e com o desenvolvimento sustentável. Para mais informações, consultar: https://www.gub.uy/ministerio-industria-energia-mineria/comunicacion/noticias/subsecretaria-del-miem-participo-xlix-reunion-ministros-olade.

[335] O Brasil planeja exportar, com financiamento do BNDES, tubos e chapas de aço brasileiras a serem utilizados na etapa 2 da construção do gasoduto.

Aliança Estratégica, ambos os países decidiram trabalhar conjuntamente pelo fortalecimento do MERCOSUL Cultural, durante a Presidência *Pro Tempore* brasileira do bloco, no segundo semestre de 2023, com o fim de articular programas e ações que aproximem as políticas públicas culturais entre Estados Partes e Associados. Ademais, acordou-se a promoção das cadeias de valor de todos os setores das indústrias culturais dos países, sobretudo por meio da assinatura de protocolos de cooperação para a promoção de editais binacionais que busquem fomentar a coprodução de filmes, livros, produtos culturais digitais, festivais culturais, entre outras formas de expressão cultural. Em dezembro de 2023, a justiça argentina entregou à embaixada do Brasil em Buenos, para repatriação, exemplar do livro *Reise in Chile, Peru und auf dem Amazonenstrome* (*Viagem no Chile, Peru e no Rio Amazonas*), de 1836, de autoria do zoólogo alemão Eduard Poeppig, que havia sido furtado do acervo de obras raras do Museu Paraense Emílio Goeldi entre 2007 e 2008 e encontrava-se na Argentina.

Esporte: Em 2019, em visita de Estado à Argentina, o presidente Bolsonaro declarou apoio do Brasil à candidatura da Argentina, Chile, Paraguai e Uruguai para ser sede conjunta da Copa do Mundo da FIFA de 2030. No contexto do relançamento da Aliança Estratégica, acordou-se a elaboração de plano de trabalho com ações coordenadas ou conjuntas para a prevenção e o combate do racismo, da xenofobia e de formas correlatas de discriminação no ambiente esportivo, e de calendário de cooperação esportiva para 2024, ao amparo do Convênio de Cooperação em Matéria de Esportes (de 2005), com o intercâmbio de treinadores e de atletas e uso recíproco de instalações esportivas de referência para o esporte de alto rendimento.

Saúde: O Brasil mantém tradicional cooperação em matéria de saúde com a Argentina, em que se destaca o papel de instituições como o Instituto Butantã[336] e a Fundação Oswaldo Cruz[337] (Fiocruz). Também é famosa a parceria com a Argentina na transferência de tecnologia para a produção da vacina da febre amarela. No contexto da pandemia de COVID-19, os países cooperaram tanto bilateralmente quanto no âmbito do MERCOSUL (destaque para reunião de ministros da saúde no âmbito do SGT-11), e instituições de ambos os países foram selecionadas pela OMS e pela OPAS para hospedar *hub* regional para a produção de vacinas contra a COVID-19. Também foram mantidas tratativas para reabertura das fronteiras (meados de 2021) e retomada da circulação de nacionais entre os países. Houve resultado positivo intra-MERCOSUL no que diz respeito à coordenação na resposta à pandemia: os Presidentes aprovaram declaração sobre coordenação regional para a contenção e mitigação do impacto do coronavírus e seu impacto, que cobre questões sobre livre circulação de pessoas e tarifas de produtos essenciais, e o Grupo Mercado Comum (GMC) aprovou, em março de 2020, a destinação de cerca de US$ 6 milhões do Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM) para iniciativa de combate à COVID-19 nos quatro países do bloco. No Brasil, a Fiocruz foi contemplada com US$ 1,3 milhão. Adicionalmente, foi aprovado um fundo reserva de US$ 10 milhões também destinado ao combate à pandemia. Os governos da Argentina e do Brasil assinaram Declaração Conjunta dos Ministérios da Saúde de ambas as partes, que manifesta o compromisso do aprofundamento da cooperação bilateral em saúde em temas como o desenvolvimento do complexo econômico-industrial sanitário

[336] O Ministério da Saúde fez doações para a Argentina de soro antilonômico. O Brasil, por meio do Instituto Butantã, é o único produtor do soro antilonômico, utilizado no tratamento para reverter os efeitos do envenenamento causado pelo contato de pessoas com os espinhos envenenados de taturanas (ou lagartas) do gênero *lonomia*.

[337] Atualmente, há quatro acordos internacionais entre a Fiocruz e instituições argentinas. Disponíveis em: https://portal.fiocruz.br/documento/cris-acordos-e-convenios.

dos dois países e a consolidação da resiliência dos sistemas de saúde. Os governos comprometeram-se, além disso, a avançar na assinatura de um Acordo Quadro de Cooperação. No contexto do Plano de Ação para o Relançamento da Aliança Estratégica, firmado em junho de 2023, Brasil e Argentina acordaram o fortalecimento da gestão de vigilância epidemiológica para a detecção de riscos à saúde pública, de ações de saúde na fronteira (inclusive por meio de ações de vacinação na fronteira bilateral), e dos vínculos entre os institutos nacionais de saúde, escolas e centros de formação de saúde pública. Ademais, previu-se a implementação do projeto "Fortalecimento da vigilância epidemiológica para a detecção antecipada de riscos à saúde pública" no âmbito do Programa de Cooperação Técnica Bilateral, e a instituição do programa piloto de inspeções conjuntas de boas práticas na fabricação de medicamentos. Por fim, acordou-se, por memorando de entendimento interinstitucional entre as agências regulatórias em saúde, o reconhecimento mútuo dos registros de determinadas classes de dispositivos médicos.

Comunicação Pública: Em maio de 2023, foram assinados protocolos de intenções entre a Empresa Brasil de Comunicação (EBC) e três empresas de comunicação pública argentinas. No mês seguinte, os mandatários de ambos os países se comprometeram com a implementação desses acordos.

Malvinas: Em 1833, o Brasil reconhece o direito argentino sobre as ilhas Malvinas, ocupadas pelo Reino Unido. O Brasil contribui para a defesa da soberania argentina nas Malvinas em fóruns internacionais. A defesa do pleito da Argentina foi reiterada no Plano de Ação para o Relançamento da Aliança Estratégica adotado na visita de Alberto Fernández a Brasília, em junho de 2023. A empresa LATAM inaugurou rota aérea a partir de São Paulo em novembro de 2019, que foi seguida de pedido de discrição pela Argentina. A rota aérea foi suspensa no contexto da pandemia de COVID-19. Em janeiro de 2024, o Brasil emitiu nota reafirmou seu apoio aos legítimos direitos da Argentina na disputa de soberania com o Reino Unido sobre as Ilhas Malvinas, Geórgias do Sul e Sandwich do Sul e os espaços marítimos circundantes.

3.2. Estados Unidos da América

Marcos: 1824: os Estados Unidos (EUA) são o primeiro país a reconhecer, oficialmente, a independência brasileira, segundo a historiografia tradicional, e são estabelecidas relações diplomáticas; 1827: suspensão das relações diplomáticas, em razão da questão do navio *Spark* – relações seriam retomadas em 1828; 1869: Questão Webb; 1871: governos estadunidense e britânico convidam D. Pedro II a indicar árbitro para compor a comissão arbitral no caso Alabama; 1876: D. Pedro II foi o primeiro chefe de Estado estrangeiro a visitar os EUA, em viagem de caráter privado; 1936: visita de Roosevelt ao Brasil; 1942: Acordos de Washington; 1949: visita de Dutra aos EUA; 2005: *status* da relação é elevado ao de "diálogo estratégico"; 2010: Diálogo de Parceria Global; 2019: Diálogo de Parceria Estratégica; 2022: Diálogo de Alto Nível.

Embaixadas: Brasil abre legação em Washington (1824); EUA abre legação no Rio de Janeiro (1825); Brasil e EUA elevam o *status* de ambas as legações a embaixadas (1905), sendo Joaquim Nabuco o primeiro embaixador do Brasil, em consagração da "aliança não escrita" entre os dois países e do americanismo pragmático de Rio Branco. O Brasil mantém onze consulados-gerais nos EUA[338]. Os EUA mantêm quatro consulados-gerais no Brasil, em São Paulo, Rio de Janeiro, Porto Alegre e Recife, além de escritório em Belo Horizonte.

Coordenação Política

Instâncias: Diálogo de Parceria Global (2010), Diálogo de Parceria Estratégica (2019) e Diálogo de Alto Nível (2022) são as principais instâncias de caráter político entre os mais de trinta mecanismos de cooperação bilateral, a maioria deles setorial e, portanto, citados mais adiante. O Diálogo de Parceria Global acabou por perder tração com os escândalos de espionagem (2013), que abalaram as relações bilaterais, em episódio já superado. O Diálogo de Parceria Estratégica, presidido pelos chanceleres, busca coordenação política e execução das ações definidas em visitas presidenciais. O Diálogo de Alto Nível, instância mais recente, mantém, de maneira geral, os mesmos eixos temáticos do Diálogo de Parceria Estratégica, quais sejam, o apoio à governança democrática, a promoção da prosperidade econômica e o fortalecimento da cooperação em defesa e segurança e promoção da paz e do primado do Direito. No entanto, não é integrado pelos chanceleres, mas por altos representantes governamentais.

Visitas de Alto Nível: A relação bilateral é marcada por contatos frequentes de alto nível, sendo os EUA o país mais visitado por Bolsonaro (seis viagens), por Temer (três viagens) e por Dilma (seis viagens). Obama foi o último presidente americano a visitar o Brasil (2012). Nos últimos anos, registram-se, ainda, intensas visitas de chanceleres e outros ministros, além de encontros à margem de cúpulas, como ocorreu na Cúpula das Américas (2022), entre Biden e Bolsonaro. Depois da vitória de Lula nas eleições de 2022, o conselheiro de Segurança Nacional dos EUA, Jake Sullivan, e Juan González, assessor especial do Conselho de Segurança para a América Latina, visitaram o Brasil. Além de formalizarem convite a Lula para visita oficial em janeiro de 2023, os norte-americanos trataram de temas como: meio ambiente, em especial, a importância de medidas contra as mudanças do clima; o estabelecimento de uma nova governança mundial, com uma reformulação do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU); e o papel do G20. Em

[338] Em Atlanta, Boston, Chicago, Hartford, Houston, Los Angeles, Miami, Nova York, São Francisco, Washington e, desde abril de 2023, Orlando.

janeiro de 2023, a secretária do Departamento do Interior Deb Haaland realizou visita ao Brasil como enviada especial para a posse de Lula[339]. O presidente Biden telefonou para o presidente Lula, em 9 de janeiro, para condenar o ataque à transferência pacífica de poder. A visita do presidente Lula a Washington, no dia 10 de fevereiro, após convite de Joe Biden, representou oportunidade para novo impulso nas relações bilaterais[340]. Em 27 de fevereiro, John Kerry, enviado especial dos EUA para o Clima, chegou ao Brasil para discutir a agenda bilateral na dimensão ambiental. John Kerry encontrou-se com o vice-presidente Geraldo Alckmin, com a ministra do Meio Ambiente e Mudança do Clima, Marina Silva[341], e com a ministra substituta das Relações Exteriores, Maria Laura da Rocha, entre outras autoridades[342]. Foram discutidos temas estratégicos como a mudança do clima, o combate ao desmatamento, o fortalecimento de ações de adaptação e cooperação para o desenvolvimento sustentável, a recuperação de florestas, o incentivo à bioeconomia e o apoio aos povos indígenas. O representante estadunidense não se comprometeu, no entanto, com aumento da contribuição, anteriormente sinalizada, no montante de US$ 50 milhões para o Fundo Amazônia[343]. Em março, a embaixadora Katherine Tai, representante de Comércio dos EUA, visitou o Brasil, tendo participado de reunião com o vice-

[339] No mesmo mês, a secretária-geral Maria Laura da Rocha recebeu telefonema da vice-secretária de Estado dos EUA, Wendy Sherman. As duas representantes, que compartilham a característica de serem as primeiras mulheres a ocuparem tais cargos em seus países, discutiram temas da agenda bilateral, além de políticas de promoção da diversidade e da igualdade de gênero nas duas chancelarias. Na ocasião, Sherman reiterou o apoio do governo Biden à democracia brasileira.

[340] Os presidentes sublinharam que os temas de fortalecimento da democracia, direitos humanos e crise do clima estão no cerne da agenda comum. Nesse sentido, tiveram importância as discussões relativas à rejeição do extremismo e à resiliência da sociedade à desinformação. Na esfera dos direitos humanos, destaca-se o compromisso com a revitalização do JAPER. Antes do encontro, dez organizações da sociedade civil componentes do movimento negro haviam enviado carta aos líderes, demandando a retomada inclusiva do JAPER, firmado em 2008. Em maio, houve reunião do Grupo Diretor do JAPER. No campo ambiental, foi decidido o restabelecimento das reuniões do GTMC e o relançamento da Iniciativa Conjunta sobre Mudança do Clima, cuja implementação cabe ao GTMC. A Iniciativa, que compreende a cooperação nas áreas de uso da terra, energia limpa e adaptação, e o Grupo de Trabalho foram estabelecidos na ocasião do encontro entre Dilma Rousseff e Barack Obama, em Washington, em junho de 2015. O presidente estadunidense comprometeu-se a buscar aumentar os recursos voltados para a proteção da Amazônia, e o líder brasileiro propôs a discussão de um mecanismo de governança global para a área de mudança do clima, que seja capaz de adotar decisões de cumprimento obrigatório. Com relação à paz e à segurança internacionais, destaca-se que ambos os lados lamentaram a violação da integridade territorial da Ucrânia e manifestaram preocupação quanto aos efeitos globais do conflito. Ambos os governos expressaram apoio ao funcionamento pleno da Iniciativa do Mar Negro de Comércio de Grãos. Foram ainda discutidas questões como a segurança alimentar, a cooperação em instituições multilaterais, a reforma do CSNU e a cooperação em ampla diversidade temática. Com relação à resiliência das cadeias de suprimentos, os líderes comprometeram-se a dar continuidade à cooperação por meio de diálogos público-privados específicos. Concordou-se com o aprofundamento do diálogo e da cooperação no contexto de celebração do bicentenário das relações diplomáticas entre Brasil e EUA, em 2024. Ademais, o líder americano aceitou convite, realizado pelo presidente Lula, para que visite o Brasil.

[341] Marina Silva e John Kerry ressaltaram o compromisso com o combate à crise do clima e ao desmatamento, e o compromisso com o desenvolvimento sustentável e com uma transição energética justa e inclusiva. Foram previstas novas discussões para os 60 dias subsequentes, concernentes às estratégias e aos objetivos nas dimensões bilateral e multilateral. Pontos priorizados incluíram o GTMC e mecanismos de financiamento para o combate ao desmatamento, principalmente o Fundo Amazônia.

[342] Entre as demais reuniões por ocasião da visita de John Kerry, destacam-se os encontros com a ministra dos Povos Indígenas, Sônia Guajajara, e com o presidente do Senado, Rodrigo Pacheco. Pacheco ressaltou a democracia e a questão do clima como temas prioritários.

[343] Em entrevista realizada no dia 28 de fevereiro de 2023, John Kerry admitiu a dificuldade de aprovação do aumento de recursos ao Fundo Amazônia no Congresso americano e ressaltou outras formas de cooperação, como transferência de tecnologia e assistência, além da busca de financiamento por outros meios, como o setor privado e bancos multilaterais.

presidente Geraldo Alckmin, o ministro Mauro Vieira e a secretária-geral das Relações Exteriores, Maria Laura da Rocha[344], a fim de discutir a cooperação bilateral e multilateral em comércio[345]. No mesmo mês, durante encontro de trabalho entre o ministro Mauro Vieira e o secretário de Estado estadunidense Antony Blinken, realizado à margem da reunião do G20, os representantes discutiram a futura presidência brasileira no mecanismo plurilateral, o seguimento da visita do presidente Lula aos EUA, além de temas da agenda internacional. Em abril, durante edição virtual do Fórum das Grandes Economias sobre Energia e Clima[346] (MEF, na sigla em inglês), Biden anunciou US$ 500 milhões para o Fundo Amazônia, nos próximos cinco anos, dez vezes a mais que a sinalização dada anteriormente. Em julho, a secretária-geral reuniu-se, em Brasília, com a subsecretária de Estado para Assuntos Políticos do Departamento de Estado dos EUA, embaixadora Victoria Nuland. Em agosto, Lula e Biden falaram ao telefone sobre temas como dignidade do trabalho, crise climática e situações de Haiti e Venezuela. Em setembro, Vieira e Blinken encontraram-se, à margem da Cúpula do G20, em Nova Delhi. No mesmo mês, Lula e Biden reuniram-se à margem da AGNU, quando emitiram a Declaração Conjunta Brasil-EUA sobre a Parceria pelo Direito dos Trabalhadores e Trabalhadoras[347] e destacaram que a transição energética poderá levar à ampliação da qualidade dos empregos ao redor do globo. No fim de outubro, o ministro Mauro Vieira conversou, por telefone, com seu homólogo sobre a situação humanitária em Gaza e a perspectiva da repatriação dos brasileiros. Em dezembro, a secretária do Comércio dos EUA, Gina Raimondo, visitou Brasília para participar do 12º Fórum de Altos Executivos Brasil-EUA, e encontrou-se com o vice-presidente e ministro Geraldo Alckmin e com o chanceler Mauro Vieira. No mesmo mês, Vieira e Blinken conversaram novamente ao telefone e trataram do diferendo entre Venezuela e Guiana sobre a região do Essequibo, bem como da presidência do Brasil no G20 e sobre a situação no Haiti.

Discurso Oficial: Os EUA são o mais antigo e tradicional parceiro brasileiro. Conforme o período histórico e a visão dos diversos governos, as relações passaram por oscilações de aproximação e distância. No longo prazo, entretanto, prevaleceu o interesse mútuo em manter relações produtivas e próximas, em benefícios de ambas as sociedades. Nesse sentido, Brasil e EUA são as duas maiores democracias do hemisfério ocidental, contando com economias dinâmicas e diversificadas, além de grande convergência de valores e interesses, representados por populações multiétnicas e multiculturais. Atualmente, há claro interesse dos dois lados no sentido de dar um salto de qualidade nas relações bilaterais.

Convergências

Convergências Multilaterais: Os EUA já apoiaram os pleitos de Índia, Japão e Alemanha para um assento permanente no CSNU, mas não o brasileiro, embora ressaltem o caráter positivo de uma participação mais ativa do Brasil na Organização das Nações Unidas (ONU) e o apoio à

---

[344] A secretária-geral e a representante estadunidense reuniram-se no Dia Internacional das Mulheres e sublinharam a importância do empoderamento feminino para o desenvolvimento sustentável e a prosperidade social. Além disso, o tema de comércio e investimentos foi discutido tanto sob a perspectiva bilateral quanto multilateral.

[345] Discutiram-se temas como a construção de cadeias de suprimentos mais resilientes e a economia verde. O governo brasileiro ressaltou oportunidades em setores estratégicos, compreendendo semicondutores, robótica, indústria de saúde, siderurgia e equipamentos.

[346] Trata-se de fórum, lançado pelos EUA, em 2009, que reúne 26 entre as maiores economias do mundo. As reuniões ocorrem no formato de líderes, como a de abril de 2023, ou de altos representantes.

[347] Para mais detalhes, ver a subseção a respeito na seção sobre Trabalho no quinto capítulo mais adiante.

expansão do CSNU, desde que não seja afetada sua eficiência nem as regras de veto[348]. Brasil e EUA estão entre os membros mais ativos da Organização Mundial do Comércio (OMC), apoiando reforma da organização, embora com divergências sobre o rumo exato destas. Em março de 2023, em visita da representante de Comércio dos EUA, Katherine Tai, ao Brasil, houve comprometimento de Brasil e EUA com o processo de reforma e modernização da OMC. Na ocasião, o governo brasileiro ressaltou a centralidade do mecanismo de solução de controvérsias, cujo funcionamento se encontra obstado pela paralisação do Órgão de Apelação. Houve, ademais, convergência quanto à importância do desenvolvimento sustentável e do empoderamento econômico das mulheres. No encontro bilateral entre Lula e Joe Biden, por sua vez, os líderes das duas maiores democracias das Américas ressaltaram a necessidade de fortalecimento das instituições democráticas e saudaram a realização da segunda Cúpula pela Democracia, que foi celebrada nos dias 29 e 30 de março de 2023.

Convergências Plurilaterais: O Brasil participou do Processo de Heiligendamm (2007), diálogo informal no formato G8+5. Brasil e EUA participam do G20, tendo protagonizado sua elevação do nível ministerial para o presidencial (2008). Os EUA apoiam a candidatura brasileira à Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) (2019). O Brasil, uma das maiores democracias do mundo, participou da Cúpula para a Democracia (2021), iniciativa do governo Biden. Os dois países, junto com Canadá, Argentina e México, integram o Grupo Agrícola do Hemisfério Ocidental (AG5, 2019), coalizão internacional para a segurança alimentar global, a partir de comércio agrícola baseado em princípios comuns. Brasil, EUA e Japão, ainda, lançaram o Diálogo Trilateral JUSBE (2020), de coordenação política, econômica e de governança democrática. Ambos os países participaram do lançamento da Aliança Internacional para a Liberdade Religiosa.

Convergências Regionais: Brasil e EUA são membros fundadores da Organização dos Estados Americanos (OEA), além de integrarem o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR). Até janeiro de 2023, o Brasil e os EUA reconheciam Juan Guaidó como presidente encarregado da Venezuela, até a realização de novas eleições. EUA e Brasil foram atores vocais em defesa da democracia na região, incluindo apoio à Assembleia Nacional da Venezuela democraticamente eleita em 2015, em seu trabalho para restaurar a ordem constitucional na Venezuela. O Brasil apoiou a "Moldura Institucional" apresentada pelos EUA. Os EUA também são convidados para encontros do Grupo de Lima e apoiam os esforços brasileiros na Operação Acolhida. Entre o ano fiscal de 2017 e meados de 2020, os EUA forneceram US$ 46 milhões (dos quais quase US$ 42 milhões são destinados para assistência humanitária) para apoiar os esforços do Brasil com o objetivo de fornecer serviços para migrantes e refugiados venezuelanos vulneráveis. No governo Lula, as convergências entre ambos no dossiê venezuelano tendem a reduzir-se. Ainda que tenha deixado de reconhecer Guaidó como presidente encarregado, seguindo a posição majoritária da oposição venezuelana, o governo Biden segue sem reconhecer o governo Maduro, enquanto o governo Lula restabeleceu laços com Maduro. Com relação a Cuba, o Brasil sob Bolsonaro deixou de apoiar a condenação do embargo norte-americano adotada anualmente pela Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), posição que foi revertida por Lula já em 2023. Durante o governo Trump e os governos Temer e Bolsonaro, houve a valorização da OEA como

[348] No encontro entre os presidentes Lula e Biden em fevereiro de 2023, expressou-se a intenção de cooperação para reforma do órgão, a fim de promover a inclusão de países da África e da América Latina e Caribe como membros permanentes do CSNU.

instância privilegiada de tratamento de questões hemisféricas. Ambos os países participam das Conferências Ministeriais de Segurança Hemisférica e do Mecanismo de Segurança Regional (sucessor do “3+1”). Outra região que merece atenção especial de ambos é o Oriente Médio. Na visita do presidente Bolsonaro aos EUA em março de 2020, os mandatários reiteraram seu compromisso com a paz e a prosperidade no Oriente Médio, e o presidente Bolsonaro elogiou a visão dos EUA para a coexistência pacífica entre o Estado de Israel e um Estado palestino. Sobre o “Plano de paz e prosperidade do presidente Trump para solucionar o conflito israelense-palestino”, o governo brasileiro o saudou, avaliando ser uma visão promissora para, após mais de sete décadas de esforços infrutíferos, retomar o caminho rumo à tão desejada solução do conflito israelense-palestino. O governo brasileiro exorta tanto israelenses quanto palestinos a considerar o plano com toda a seriedade e a iniciar negociações partindo das bases ali expostas. O plano se afigura compatível com os princípios constitucionais que regem a atuação externa do Brasil, notadamente a defesa da paz, o repúdio ao terrorismo e a autodeterminação dos povos. Desse modo, o Brasil estará pronto a contribuir para o processo de construção da paz, das maneiras que se afigurarem mais adequadas. Em 2020, o governo brasileiro saudou a decisão tomada por Israel e por Emirados Árabes Unidos (EAU), Bahrein, Marrocos e Sudão de normalizar inteiramente suas relações, conforme anunciado por esses países em conjunto com os EUA. O Brasil também participou da Conferência de Varsóvia, em fevereiro de 2019, para Promover um Futuro de Paz e Segurança no Oriente Médio, coorganizada pelos EUA, e coordenou o Grupo de Trabalho sobre Questões Humanitárias e de Refugiados do “Processo de Varsóvia”. Em votações no sistema ONU, o Brasil de Bolsonaro adotou postura mais próxima da norte-americana quando diz respeito às questões israelo-palestina, cubana e venezuelana. Em janeiro de 2020, por nota, quando das ações conduzidas pelos EUA no Iraque, o governo brasileiro manifesta seu apoio à luta contra o flagelo do terrorismo e reitera que essa luta requer a cooperação de toda a comunidade internacional sem que se busque qualquer justificativa ou relativização para o terrorismo.

Segurança e Defesa

Instâncias Bilaterais: A cooperação em defesa dos dois países é antiga, remontando aos acordos de 1942 e 1952, além do memorando de 1984, que a retoma, após breve interrupção. O documento bilateral mais recente nesse âmbito é o de Acordo de Cooperação em Matéria de Defesa (2010), complementado pelo Acordo sobre Proteção de Informações Militares Sigilosas (2010). O Diálogo de Cooperação em Defesa (2012) foi um marco inédito em décadas para a cooperação de alto nível, entre os ministros de defesa. Posteriormente, foi lançado o Foro Permanente de Segurança (2018), que busca articulação bilateral em narcotráfico, tráfico de armas, delitos cibernéticos, lavagem de dinheiro e crimes financeiros, terrorismo e cooperação institucional. Em fevereiro de 2019, anunciou-se que um general brasileiro passaria a integrar um escalão subordinado do Comando Militar do Sul (SOUTHCOM). Também em 2019, o Brasil sediou o exercício marítimo multinacional UNITAS, incluindo sua fase anfíbia (realizado no Atlântico e no Pacífico sob coordenação do SOUTHCOM); as Forças Armadas brasileiras estabeleceram parceria com a Guarda Nacional de Nova York; e houve participação de militares brasileiros em missão humanitária do navio norte-americano *USNS Comfort*. Ainda, o Brasil foi designado pelo governo dos EUA como aliado preferencial extra-Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN, 2019), o que elevou as possibilidades de intercâmbio e assistência militar, compra de material de defesa, treinamentos conjuntos e participação em projetos. A possibilidade do ingresso do Brasil como parceiro global na OTAN já foi defendida pelos EUA. Em março de 2020, o presidente Bolsonaro visitou o SOUTHCOM, que supervisiona as Forças Armadas dos EUA na América

Latina e Caribe. Na ocasião, firmou-se o Acordo de Pesquisa, Desenvolvimento, Teste e Avaliação (RDT&E, na sigla em inglês). O objetivo do RDT&E, que aguarda promulgação, após aprovação pelo Congresso Nacional em abril de 2022, é abrir caminho para que os dois governos desenvolvam futuros projetos conjuntos alinhados com o mútuo interesse das partes, abrangendo a possibilidade de aperfeiçoar ou prover novas capacidades militares. O RDT&E poderá ampliar o acesso da Base Industrial de Defesa ao mercado americano, bem como a formalização de outros pactos no setor de Defesa, reduzindo processos burocráticos no comércio de produtos do segmento entre Brasil e EUA. O Brasil sediou o UNITAS (2022), exercício marítimo anual dos EUA, e este país participa do GUINEX.

Temas Regionais: Historicamente, Brasil e EUA cooperam nas mais diversas instâncias de segurança e defesa na OEA. Brasil, EUA, Argentina e Paraguai criaram o Mecanismo de Segurança Regional (2019), instância de cooperação no combate a ilícitos transnacionais, sucedendo o Grupo 3+1 (2002). Brasil e EUA também participaram das três edições das Conferências Ministeriais Hemisféricas de Luta contra o Terrorismo.

Comércio

Marcos: Os EUA são o segundo maior parceiro comercial do Brasil e o maior mercado para as exportações brasileiras provenientes da indústria de transformação. As relações comerciais ocorrem em diversos âmbitos. O Fórum de Altos Executivos (2007) congrega até doze CEOs brasileiros e doze CEOs norte-americanos para tratar de temas relacionados à integração produtiva, facilitação de comércio e investimentos, tendo sido reativado em 2019. Em fevereiro de 2022, foi realizada sessão especial do fórum, na qual se destacou a discussão do tema do desenvolvimento sustentável. Em dezembro de 2023, foi realizada, em Brasília, a 12ª Plenária do Fórum, copresidida pelo vice-presidente e ministro Geraldo Alckmin, e pela secretária de Comércio dos EUA, Gina Raimondo[349]. O Diálogo Comercial (2006), cuja 21ª reunião ocorreu em novembro de 2023[350], é o espaço para avançar em temas técnicos de promoção comercial e de ambiente de negócios entre o Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços e o Departamento de Comércio norte-americano. A Comissão Brasil-EUA de Relações Econômicas e Comerciais (2011), com participação do Itamaraty, do Ministério da Economia e do representante de Comércio dos EUA (USTR, na sigla em inglês), identifica oportunidades concretas de cooperação econômica e de liberalização comercial entre os dois países, além de outros temas de cooperação bilateral. No âmbito do Acordo de Comércio e Cooperação Econômica (ATEC, na sigla em inglês, 2011)[351], que deu origem à referida comissão, celebra-se, ademais, o Protocolo sobre Regras Comerciais e Transparência (2020), para facilitação do comércio e boas práticas regulatórias, sem abranger medidas tarifárias, que entrou em vigor em 2022. Em setembro de 2022, foi assinado o Acordo de Reconhecimento Mútuo de Operadores Econômicos Autorizados (ARM, na sigla em inglês), que permitirá a empresas brasileiras e norte-americanas identificadas como de baixo risco usufruir de maior celeridade no desembaraço aduaneiro em ambos os países. Além disso, é possível citar o Diálogo Econômico e Financeiro (2007). O Brasil, ainda, é um dos principais beneficiários do

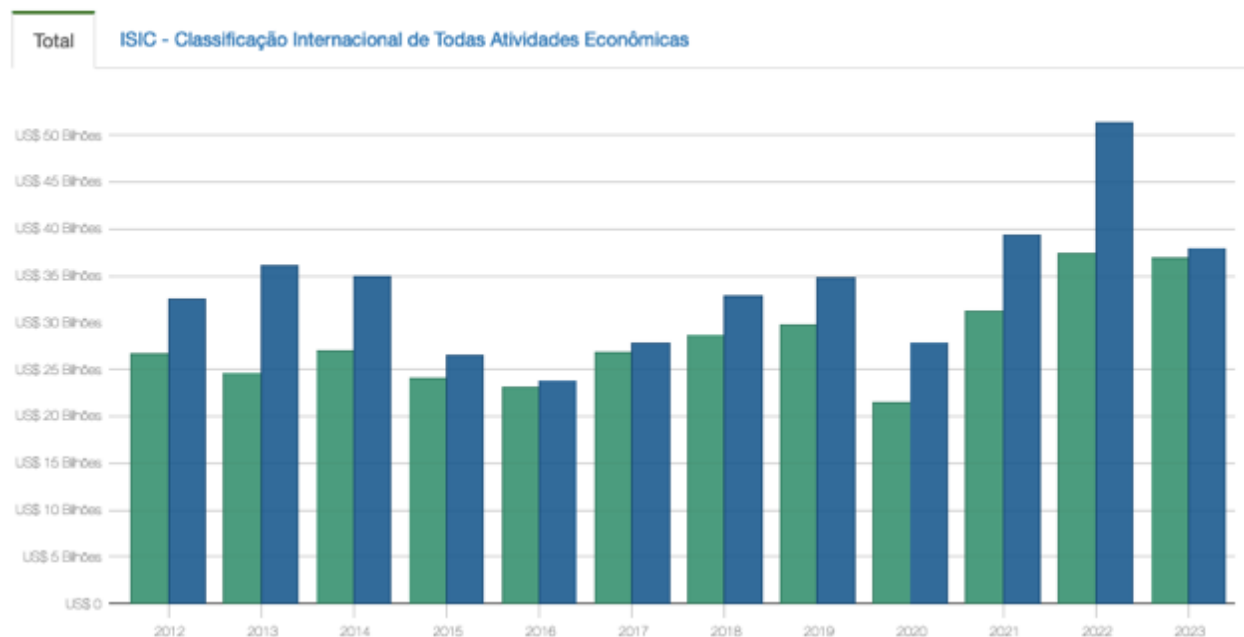
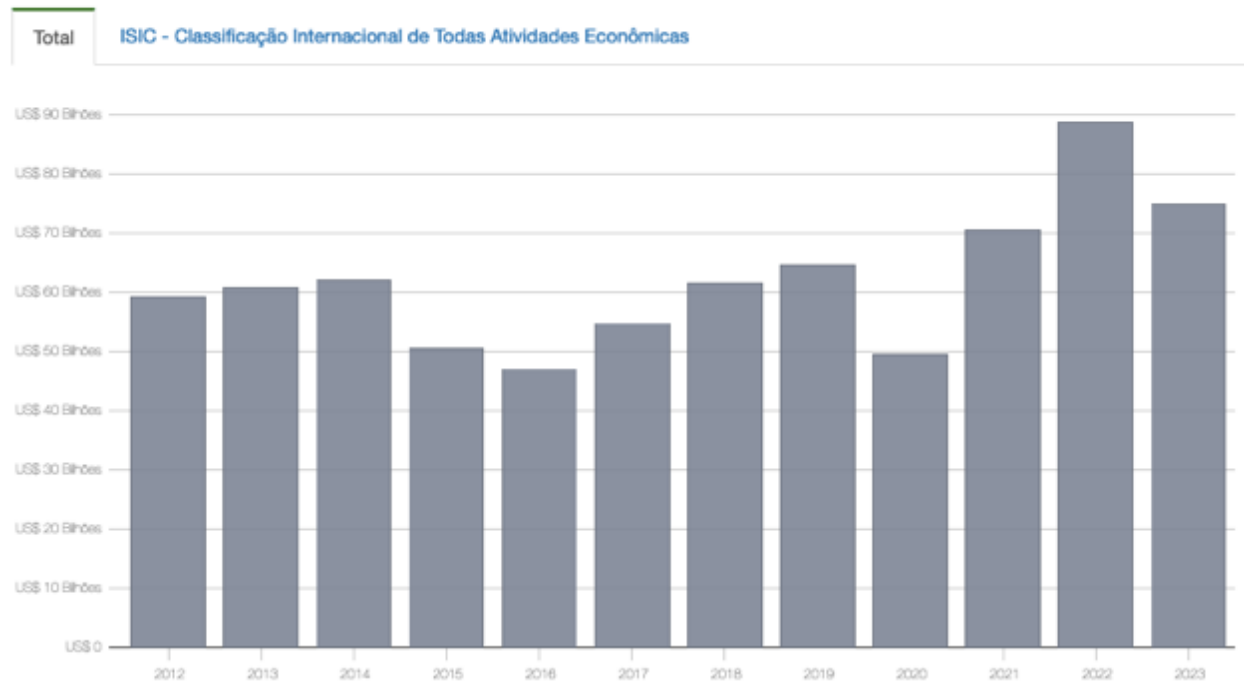
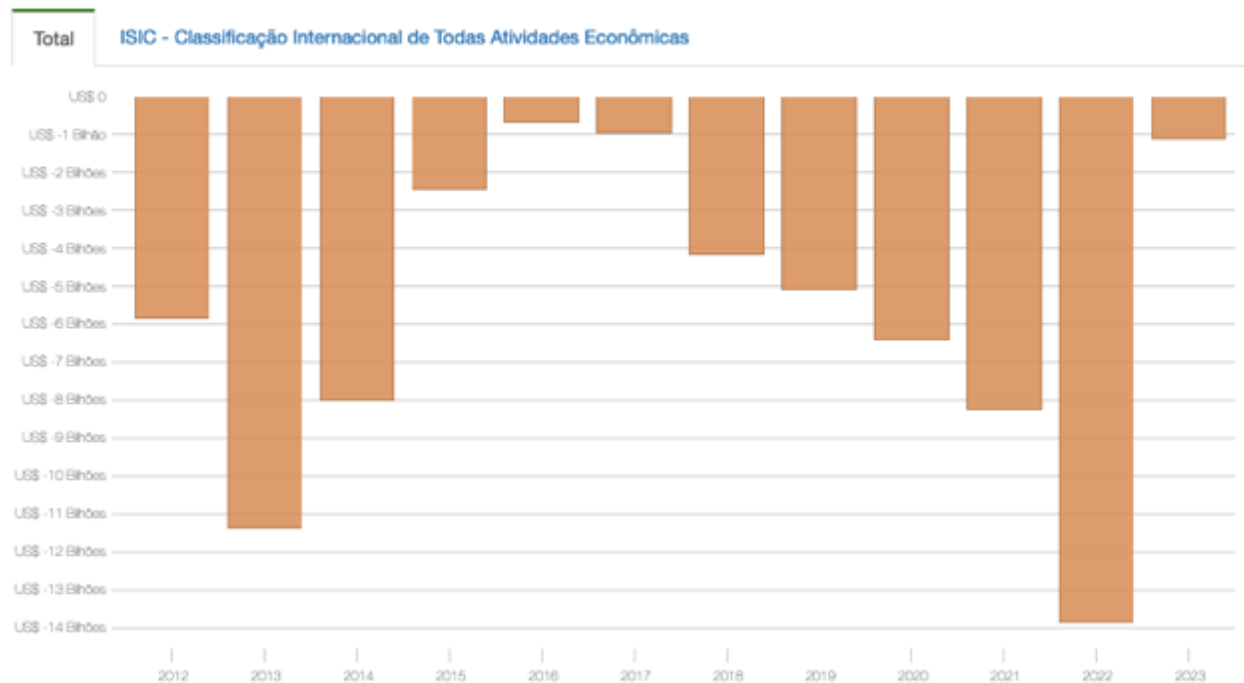
---

[349] As duas delegações trataram de cadeias de suprimento, energia, economia, segurança alimentar, agricultura sustentável, segurança cibernética, infraestrutura, política digital, educação e espaço.

[350] Nesta edição, os principais temas debatidos foram economia digital, desenvolvimento sustentável, boas práticas regulatórias, cadeias de suprimentos e acordos de comércio. Na pauta, também trataram de segurança alimentar, segurança energética e clima.

[351] Em visita realizada ao Brasil pela representante de Comércio dos EUA, em março de 2023, foi destacada a necessidade de revitalização e de aprofundamento do ATEC.

sistema geral de preferências dos EUA para países em desenvolvimento, com isenções tarifárias unilaterais para alguns produtos, embora o SGP estadunidense tenha expirado para todos os beneficiários em dezembro de 2020 e atualmente esteja em revisão congressual. A Câmara e o Senado dos EUA aprovaram diferentes projetos de lei, para tal fim, que preveem condicionalidades ambientais e trabalhistas, além de outras exigências, para a elegibilidade dos países. Ademais, o Brasil participou do Fórum Ministerial sobre Cadeia de Suprimentos (2022), organizado pelo governo estadunidense. Com o objetivo de garantir cadeias de suprimentos coletivas e resilientes no longo prazo, com base em parcerias internacionais, foram estabelecidos os seguintes princípios globais: transparência, diversificação, segurança e sustentabilidade.

Exportações, Importações e Balança Comercial - Parceiro: Estados Unidos

Jan-Dez / 2023 | 2022

Exportações US$ Milhões	Importações US$ Milhões	Corrente US$ Milhões	Saldo US$ Milhões
36.866,7	37.957,8	74.824,5	-1.091,1
-1,5% Var. Jan-Dez 2023/2022	-26% Var. Jan-Dez 2023/2022	-15,7% Var. Jan-Dez 2023	Déficit Jan-Dez 2023

10,9%	2º	15,8%	2º
Part. nas Exportações Jan-Dez/2023	Ranking de Exportações Jan-Dez/2023	Part. nas Importações Jan-Dez/2023	Ranking de Importações Jan-Dez/2023

Série histórica - Parceiro: Estados Unidos

Total | ISIC - Classificação Internacional de Todas Atividades Econômicas

US$ 50 Bilhões
US$ 45 Bilhões
US$ 40 Bilhões
US$ 35 Bilhões
US$ 30 Bilhões
US$ 25 Bilhões
US$ 20 Bilhões
US$ 15 Bilhões
US$ 10 Bilhões
US$ 5 Bilhões
US$ 0
2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018 2019 2020 2021 2022 2023

Desafios: A principal controvérsia comercial, após a resolução da questão do algodão, diz respeito às medidas protecionistas sobre o aço e o alumínio brasileiros impostas pela administração Trump, por motivos de "segurança nacional". Em 2022, foram removidas as restrições sobre o aço. Quanto às taxas sobre as chapas de aço carbono exportadas pelo Brasil, em 2023 a Comissão de Comércio Internacional dos EUA decidiu revogar o direito *antidumping* aplicado sobre o bem com origem no País, em vigor desde 1993. Essa decisão resultará no fim da cobrança de taxas adicionais de 74,52% na forma de alíquota *ad valorem* sobre o produto exportado pelo Brasil[352]. Para os EUA, os maiores entraves na relação comercial bilateral são a proteção brasileira contra a importação de trigo, etanol e carne suína.

Investimentos

Investimentos dos EUA no Brasil: O papel dos EUA como investidor no Brasil é antigo, ocupando o primeiro lugar em estoque de investimentos diretos no país no critério de "país do controlador final", com mais de US$ 120 bilhões investidos, quase o dobro do segundo lugar. Além disso, é o país que, de longe, mantém o maior número de empresas no Brasil, mais de 17 mil, sob o mesmo critério de análise. Os investimentos são bastante diversificados, com destaque para o setor financeiro e de telecomunicações, entre outros. A Câmara Americana de Comércio em São Paulo (Amcham, na sigla em inglês) é a maior câmara de comércio do mundo. Todos os 18 unicórnios ou *startups* brasileiros, avaliados em mais de US$ 1 bilhão, receberam investimentos dos EUA. Trump também lançou o projeto América Cresce (2019), para combater a Iniciativa do Cinturão e Rota (BRI, na sigla em inglês) da China; Biden, contudo, diminuiu a relevância do projeto de seu antecessor.

Investimentos do Brasil nos EUA: Embora menor que no sentido contrário, os investimentos brasileiros nos EUA são significativos e relevantes para ganho de escala e incrementação tecnológica pelas empresas nacionais. Os setores de destaque são de óleo e gás, aeronáutico, pecuário, bélico, de construção, de motores elétricos, entre outros. Com base em dados do Select USA, o estoque de investimentos brasileiros diretos nos EUA passou de US$ 1,6 bilhão (2000) para US$ 45,2 bilhões (2019).

Cooperação

Cooperação Técnica: Na relação do Brasil com os EUA, a principal modalidade de cooperação técnica é a trilateral, envolvendo, principalmente, a Agência dos EUA para o Desenvolvimento Internacional (USAID, na sigla em inglês), a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa). Na América Central, especificamente no Haiti e em Honduras, a USAID e a ABC executaram projetos de redução da pobreza e da má nutrição. Na África, houve iniciativas de combate à lagarta-do-cartucho, com o objetivo de garantir a segurança alimentar nos países em que a cooperação ocorreu. Houve, ainda, ações trilaterais de cooperação para o combate à malária e ao HIV/AIDS. Brasil e EUA treinam conjuntamente unidades malauianas destacadas para a Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo (MONUSCO, na sigla em inglês). Há, por fim, a modalidade de cooperação na qual o Brasil é receptor, destacando-se o papel de órgãos do Departamento de Estado e da Secretaria de Defesa norte-americanos no treinamento de contrapartes brasileiras no combate a crimes ambientais. Além disso, a USAID atua no Brasil na recepção de migrantes venezuelanos, na conservação de

[352] A decisão ocorreu após conclusão de que esse ato não ocasionará dano material à indústria estadunidense, fato demonstrado após o processo de revisão pelos exportadores e pelo governo brasileiro.

florestas e da biodiversidade e pelo programa “+Unidos”, pelo qual é facilitada a atuação do setor privado norte-americano no treinamento de jovens brasileiros em língua inglesa. Por fim, pode-se citar a utilização do programa GLOBE, da Administração Nacional da Aeronáutica e Espaço (NASA, na sigla em inglês), para integrar escolas brasileiras a bases de dados capazes de identificar mosquitos transmissores de doenças.

Contatos Humanos e Temas Consulares: Os EUA abrigam a maior comunidade brasileira no exterior, contando com mais de 1,9 milhão de residentes. De acordo com dados anteriores à pandemia, há, ainda, grande fluxo de turistas, sendo os EUA, em média, o segundo país em visitantes ao Brasil, atrás da Argentina, o que foi facilitado pela isenção unilateral de vistos (2019)[353]. Ainda, os EUA são o principal destino de turistas brasileiros, com mais de dois milhões de visitas anuais. Ademais, os países celebraram o Acordo de Céus Abertos (2011), para aumentar a quantidade de voos, e Acordo de Previdência Social (2015), para facilitar o acesso às aposentadorias. Foi anunciado o ingresso pleno do Brasil no programa *Global Entry* (2022), que oferece trâmite imigratório simplificado e rápido para viajantes pré-aprovados. Entre as iniciativas do Itamaraty voltadas para a assistência consular nos EUA, estão o reforço do associativismo em conselhos de cidadãos brasileiros, o enfrentamento da violência contra a mulher, o apoio ao micro e pequeno empreendedorismo, a educação de crianças e a facilitação do exercício do direito ao voto no exterior. Em outubro de 2023, foi realizada a 21ª reunião do Diálogo Bilateral Consular e Jurídico, quando foram discutidos temas como subtração internacional de menores, extradição, cooperação policial e migratória, além de políticas voltadas à comunidade LGBTQIA+ no exterior.

Meio Ambiente: EUA e BASIC cooperaram para o Acordo de Copenhague (2009), na COP15, e para a conclusão do Acordo de Paris (2015), na COP21. Os EUA aderiram à Plataforma para o Biofuturo (2016), de iniciativa brasileira, e o Brasil aderiu ao Compromisso Global sobre o Metano (2021), cuja iniciativa coube, majoritariamente, aos EUA. No Brasil, o meio ambiente é uma prioridade da USAID, concretizada na Parceria EUA-Brasil para a Conservação da Biodiversidade da Amazônia (PCAB, na sigla em inglês, 2014) e na Plataforma de Parcerias para a Amazônia (PPA, 2017), além de fundo de investimento em ações com impacto sobre a biodiversidade na Amazônia (2019)[354]. Em 2020, lançou-se o Diálogo-Quadro sobre Meio Ambiente, de cooperação bilateral; e discutiu-se, entre os presidentes de ambos os países, a Iniciativa Um Trilhão de Árvores, um esforço, originalmente, proposto pelo Fórum Econômico Mundial, que visa ao replantio, ao combate à degradação e à melhor proteção de um trilhão de árvores em todo o mundo até 2050, por meio de ações coletivas de todos os setores da sociedade. O Brasil engajou-se na Cúpula dos Líderes sobre o Clima (2021), organizada e presidida pelos EUA. Os EUA também anunciaram apoio à programação brasileira para combater crimes ambientais e foram um dos grandes parceiros do Brasil no combate aos incêndios na Amazônia e à disseminação de notícias falsas a respeito.

[353] Em março de 2023, foi anunciado o restabelecimento da exigência de vistos de visita para cidadãos dos EUA – além de Austrália, Canadá e Japão –, com base nos princípios da reciprocidade e da igualdade de tratamento. O governo ressalta a disposição de negociar acordo de isenção de vistos em bases recíprocas. O início da vigência da medida, que ocorreria em 1º de outubro de 2023, foi postergado para 10 de janeiro de 2024 e depois para 10 de abril. Em 1º de dezembro de 2023, entrou em funcionamento a nova plataforma para solicitação de visto eletrônico por cidadãos dos EUA.
[354] Os dois países decidiram estabelecer um fundo de investimento de US$ 100 milhões, liderado pelo setor privado, com período de vigência de onze anos, para a conservação da biodiversidade da Amazônia. O Fundo de Biodiversidade de Althelia (ABF, na sigla em inglês), cujo desenvolvimento foi apoiado pela USAID, foi oficialmente lançado no fim de 2019.

Durante encontro, em fevereiro de 2023, entre o enviado especial dos EUA para o Clima, John Kerry, e a ministra do Meio Ambiente e Mudança do Clima, Marina Silva, foram reconhecidas áreas centrais de interesse comum[355] e identificados temas para trabalho conjunto no âmbito do Grupo de Trabalho de Alto Nível Brasil-EUA sobre Mudança do Clima (GTMC)[356], criado em 2015.

Agricultura e Agronegócio: John Kerry se reuniu com o ministro da Agricultura e Pecuária, Carlos Fávaro, em fevereiro de 2023, ocasião na qual o ministro brasileiro propôs o desenvolvimento da cooperação científica voltada para o desenvolvimento agrossustentável[357].

Ciência, Tecnologia e Inovação: O Acordo de Cooperação em Ciência e Tecnologia (1984) deu origem à Comissão Mista de Cooperação Científica e Tecnológica (1986), que realizou cinco reuniões desde a sua instauração, sendo a última delas em 2020. De modo geral, a Comissão Mista busca fomentar a pesquisa conjunta e o desenvolvimento de novas tecnologias. Em 2020, a Comista tratou de temas que compreendem desde observação da Terra e educação em ciência, tecnologia, engenharia e matemática (STEM, na sigla em inglês) até manufatura avançada e pesquisa em física de partículas. Durante a 5ª Comista, os dois países adotaram um Plano de Trabalho em Ciência e Tecnologia, para o período de 2020 a 2023, e foram firmados acordos de cooperação na área de cooperação científica em Física de Partículas de Alta Energia entre o Fermilab (Laboratório de pesquisa científica do Departamento de Energia dos EUA) e a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) e outro acordo na mesma área entre o Fermilab e a UNICAMP.

Energia: Cabe ressaltar o papel do Fórum de Energia Brasil-EUA (USBEF, na sigla em inglês, 2019 e lançado oficialmente em 2020), que desenvolveu plano de ação (2020) prevendo cooperação em óleo e gás, eficiência energética e energia nuclear, nesta incluídos o prolongamento da vida útil de Angra 1 e a conclusão de Angra 3. Ocorreu, em Washington, a segunda reunião ministerial do fórum em 18 de agosto de 2022, quando foi lançado o Diálogo da Indústria de Energia Limpa EUA-Brasil (CEID, na sigla em inglês). Os setores prioritários do CEID compreendem os temas de modernização de redes elétricas, hidrogênio limpo, biocombustíveis e bioenergia, gerenciamento de carbono no setor de óleo e gás, e energia eólica *offshore.* Destaca-se, ainda, o interesse mútuo na bioenergia, especialmente em relação ao etanol, objeto de acordo de parceria (2007).

Aeroespacial: Há o Acordo-Quadro sobre a Cooperação dos Usos Pacíficos do Espaço Exterior (2018) e o Acordo de Salvaguardas Tecnológicas (2019), para proteção de tecnologias

---

[355] Entre elas, desmatamento, perda de ecossistemas, degradação ambiental, bioeconomia, ações de adaptação e compartilhamento de informações acerca dos riscos, vulnerabilidades e oportunidades associadas à mudança do clima. Para além do interesse no intercâmbio de conhecimento e das melhores práticas, foram também mencionadas as tecnologias de rastreabilidade da origem dos produtos agrícolas e florestais, para a promoção de cadeias sustentáveis livres de desmatamento ilegal.
[356] Inicialmente foram tratados os temas de 1) desmatamento, degradação ambiental e restauração; 2) bioeconomia; 3) mercados de carbono de alta integridade; 4) adaptação; 5) práticas agrícolas de baixo carbono; 6) transição energética; e 7) oceanos e zonas costeiras.
[357] Para além de apresentar iniciativas já em curso, como o programa ABC do Plano Safra, referente a uma agricultura com baixa emissão de carbono, o ministro brasileiro lembrou que a cooperação em pesquisa favorecerá a implementação das melhores práticas na produção.

em lançamentos de foguetes a partir de Alcântara, inclusive de outros países, mas que contenham sistemas ou componentes de origem norte-americana, o que permitirá a inserção brasileira no segmento de lançamentos espaciais, além de aprofundar a cooperação internacional no tema. O primeiro lançamento em Alcântara, à luz do AST, foi realizado em 2023, pela empresa sul-coreana Innospace. No mesmo encontro presidencial (2019), foi anunciado o acordo entre a Agência Espacial Brasileira (AEB) e a NASA para a cooperação no projeto relativo à Observação Preventiva da Cintilação (SPORT, na sigla em inglês), por meio de lançamento um satélite desenvolvido conjuntamente em 2022, que tem por fim estudar fenômenos ionosféricos que causam transtornos à rede do Sistema de Posicionamento Global (GPS, na sigla em inglês) e aos sistemas espaciais de comunicação. O Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) coopera com a Administração Oceânica e Atmosférica Nacional (NOAA, na sigla em inglês), órgão do governo americano, no programa COSMIC-2, de observação meteorológica. O Brasil foi o primeiro país da América Latina a aderir aos Acordos Artemis[358] (2021), com a NASA, relativos à cooperação em exploração espacial civil e sustentável, tendo ocorrido a primeira reunião presencial dos países signatários no ano seguinte. O documento estabelece compromisso com diversos princípios, baseados naqueles previstos no Tratado do Espaço Exterior de 1967 e no regime jurídico internacional para atividades espaciais, a fim de orientar a cooperação em exploração espacial entre os países signatários.

Educação e Cultura: A Comissão Fulbright no Brasil (1957) já possibilitou que mais de 3 mil brasileiros estudassem com bolsa no sistema de ensino superior dos EUA, além de ter trazido número similar de pesquisadores ao Brasil. A Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e a Fulbright mantêm cooperação extensa, oferecendo, por exemplo, bolsas de doutorado nos EUA para estudantes brasileiros ou treinamento para professores de língua inglesa. Ademais, o programa Jovens Embaixadores já atingiu mais de 700 brasileiros. Além disso, o Brasil integra o programa "*100,000 Strong in the Americas*", para intercâmbios no ensino superior, contando com parcerias com o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI). Os EUA, ainda, mantêm 42 centros *Education USA* no Brasil, auxiliando brasileiros que desejem estudar fora. Finalmente, os EUA foram o maior parceiro do programa Ciência sem Fronteiras, tendo recebido em torno de 27 mil pesquisadores e estudantes. O Fundo dos Embaixadores dos EUA para a Preservação Cultural doou recursos para melhorias no Cais do Valongo. Em abril de 2021, o governo brasileiro recebeu, com satisfação, a decisão do governo dos EUA de conceder aos estudantes brasileiros matriculados em instituições de ensino americanas o *status* de "exceção de interesse nacional". A decisão, que responde às diferentes gestões realizadas em Brasília e em Washington pelo Ministério das Relações Exteriores, atende parcialmente a pleito de estudantes brasileiros que se encontravam impossibilitados de estudar nos EUA, inclusive em razão da suspensão dos serviços rotineiros de emissão de vistos pelas Repartições Consulares americanas no Brasil, à luz da pandemia de COVID-19.

---

[358] "Acordos Artemis – Princípios para a cooperação em exploração civil e uso da lua, marte, cometas e asteroides para fins pacíficos". Conforme disposições do acordo, os princípios descritos no documento (fins pacíficos, transparência, interoperabilidade, assistência emergencial, registro de objetos espaciais, divulgação de dados científicos, preservação da herança espacial, recursos espaciais, prevenção de conflitos em atividades espaciais e resíduos orbitais) devem ser aplicados em atividades espaciais civis conduzidas pelas agências espaciais civis de cada país signatário.

Saúde: O Instituto Butantan e a *National Institutes of Health* (NIH) cooperaram para a pesquisa e produção da vacina contra a dengue, que serviu de modelo para a vacina contra o vírus zika. Os EUA mantêm escritórios dos Centros de Controle e Prevenção de Doenças (CDC, na sigla em inglês) no Brasil, tendo o último deles sido inaugurado em 2020. No contexto da pandemia de coronavírus, os EUA doaram mais de 5 milhões de doses da vacina da Janssen e da AstraZeneca/Oxford ao Brasil (2021), além de respiradores pulmonares e medicamentos. O total da assistência ultrapassa US$ 50 milhões. A vacina teuto-americana da Pfizer foi a mais utilizada no Brasil. O Brasil e os EUA colaboram estreitamente na Organização Mundial da Saúde (OMS) e na Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS).

Direitos Humanos e Igualdade Racial: Em fevereiro de 2022, houve reunião do GT sobre Direitos Humanos Globais, cuja reativação foi proposta pelo Brasil em 2021. Em janeiro de 2023, durante encontro entre a secretária do Interior Deb Haaland e a presidente designada da Fundação nacional dos Povos Indígenas (FUNAI), Joenia Wapichana, a representante estadunidense declarou que a convergência bilateral no campo da democracia, dos direitos humanos, dos povos indígenas, do crescimento econômico equitativo, da proteção ambiental e de outros valores fundamentais tornaria Brasil e EUA "parceiros naturais". Os governos Lula e Biden estão comprometidos com a revitalização do Plano de Ação Conjunta para a Eliminação da Discriminação Étnico-Racial e Promoção da Igualdade (JAPER, na sigla em inglês). Em maio de 2023, durante visita ao Brasil, a embaixadora Linda Thomas-Greenfield, representante dos EUA nas Nações Unidas, e a ministra brasileira da Igualdade Racial, Anielle Franco, emitiram declaração conjunta sobre o JAPER, em que concordam com a realização de diálogo de alto nível que estabelecerá plano de trabalho bilateral abrangente e grupos de trabalho "para tratar das barreiras sociais a afrodescendentes nos EUA e Brasil, com áreas prioritárias que tratam do acesso à educação, saúde, tratamento da violência, fomento da cultura e preservação da memória nacional".

3.3. Demais países americanos

I. Relações Brasil-MERCOSUL

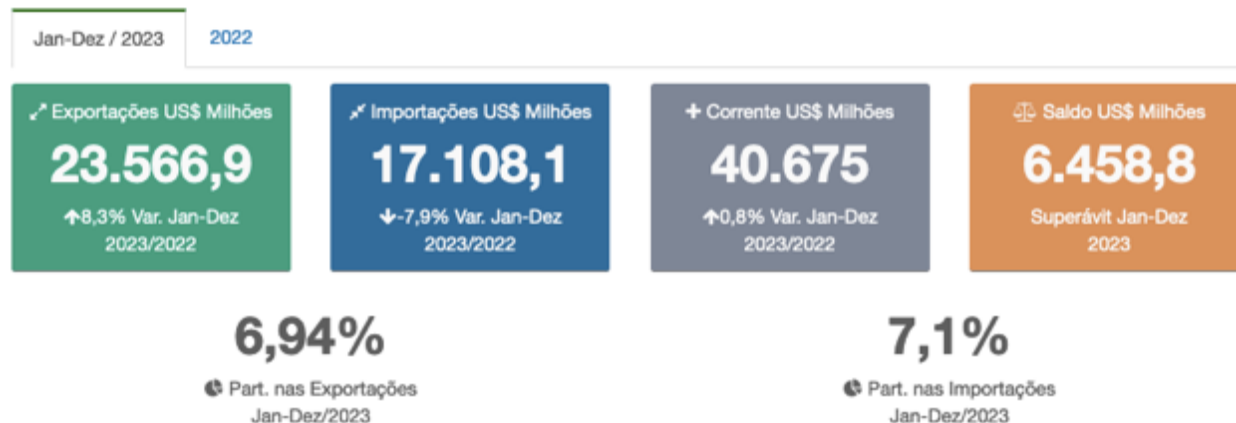
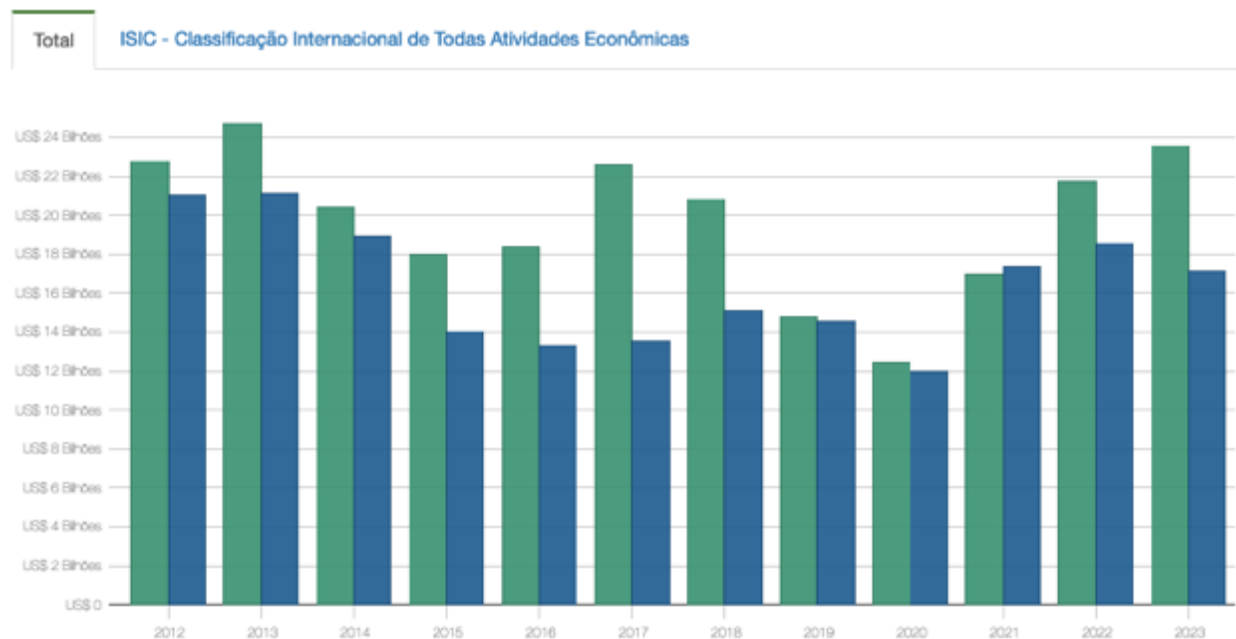
<u>Comércio</u>

Exportações, Importações e Balança Comercial - Parceiro: Mercado Comum do Sul - Mercosul

Jan-Dez / 2023 | 2022

Exportações US$ Milhões	Importações US$ Milhões	Corrente US$ Milhões	Saldo US$ Milhões
23.566,9	17.108,1	40.675	6.458,8
8,3% Var. Jan-Dez 2023/2022	-7,9% Var. Jan-Dez 2023/2022	0,8% Var. Jan-Dez 2023/2022	Superávit Jan-Dez 2023

6,94%
Part. nas Exportações Jan-Dez/2023

7,1%
Part. nas Importações Jan-Dez/2023

Série histórica - Parceiro: Mercado Comum do Sul - Mercosul

Total | ISIC - Classificação Internacional de Todas Atividades Econômicas

US$ 24 Bilhões
US$ 22 Bilhões
US$ 20 Bilhões
US$ 18 Bilhões
US$ 16 Bilhões
US$ 14 Bilhões
US$ 12 Bilhões
US$ 10 Bilhões
US$ 8 Bilhões
US$ 6 Bilhões
US$ 4 Bilhões
US$ 2 Bilhões
US$ 0
2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018 2019 2020 2021 2022 2023

Visão Geral dos Produtos Exportados - Destino: Mercado Comum do Sul - Mercosul

Jan-Dez / 2023 | 2022

Total: US$ 23,6 Bilhões

Partes e acessórios dos veículos... 8,6%
Veículos automóveis de... 7,5%
Demais produtos - Indústria de Transformação 4,0%
2,8%
Papel e cartão 2,3%
1,8%
1,8%
1,7%
Máquinas e aparelhos elétricos 1,7%
1,6%
Calçados 1,3%
1,3%
Veículos rodoviários 1,2%
1,2%
1,2%
1,2%
1,2%
1,0% 1,0% 0,99% 0,94% 0,92% 0,92% 0,89% 0,88%
Outros artigos de plásticos
Cobre
Alumínio
Tratores
Vidro
Zinco
Soja 8,9%
Minério de ferro e seus concentrados 3,1%
0,90%
Energia elétrica 2,4%

Visão Geral dos Produtos Importados - Origem: Mercado Comum do Sul - Mercosul

Jan-Dez / 2023 | 2022

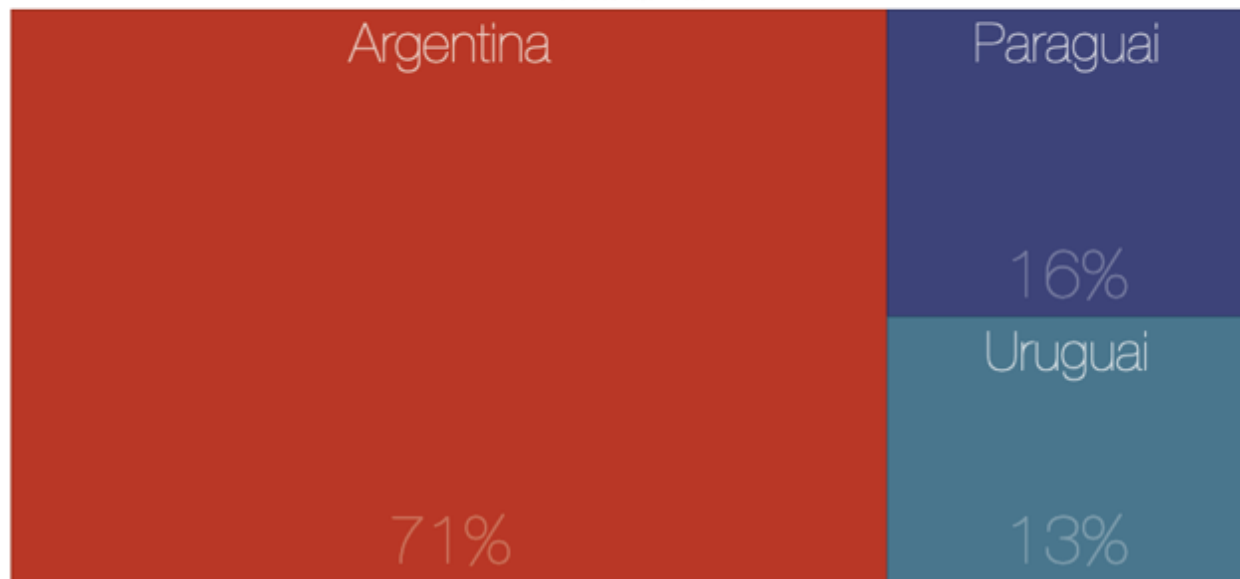
Total: US$ 17,1 Bilhões

Veículos automóveis para transporte de mercadorias e usos especiais 15%
Veículos automóveis de... 13%
Leite, creme de leite e laticínios, exceto manteiga ou queijo 4,6%
Preparações e cereais, de farinhas, ou amido de frutas ou vegetais 3,9%
Demais produtos - Indústria de Transformação 3,8%
2,9%
Motores de pistão, e suas partes 2,2%
Partes e acessórios dos veículos automotivos 2,2%
Propano e butano liquefeito 1,9%
Carne bovina fresca, refrigerada ou congelada 1,6%
1,5% 1,5% 1,4% 1,3% 1,1%
Polímeros de etileno, em formas...
Outros artigos de plásticos
Queijo e coalhada
1,1%
Alumínio
Trigo e centeio, não moídos 5,8%
Cevada, não moída 1,4% 1,3%
1,0%
Soja
Energia elétrica 6,3%
Óleos brutos de petróleo ou de minerais betuminosos, crus 5,0%

Exportações por País - Destino: Mercado Comum do Sul - Mercosul

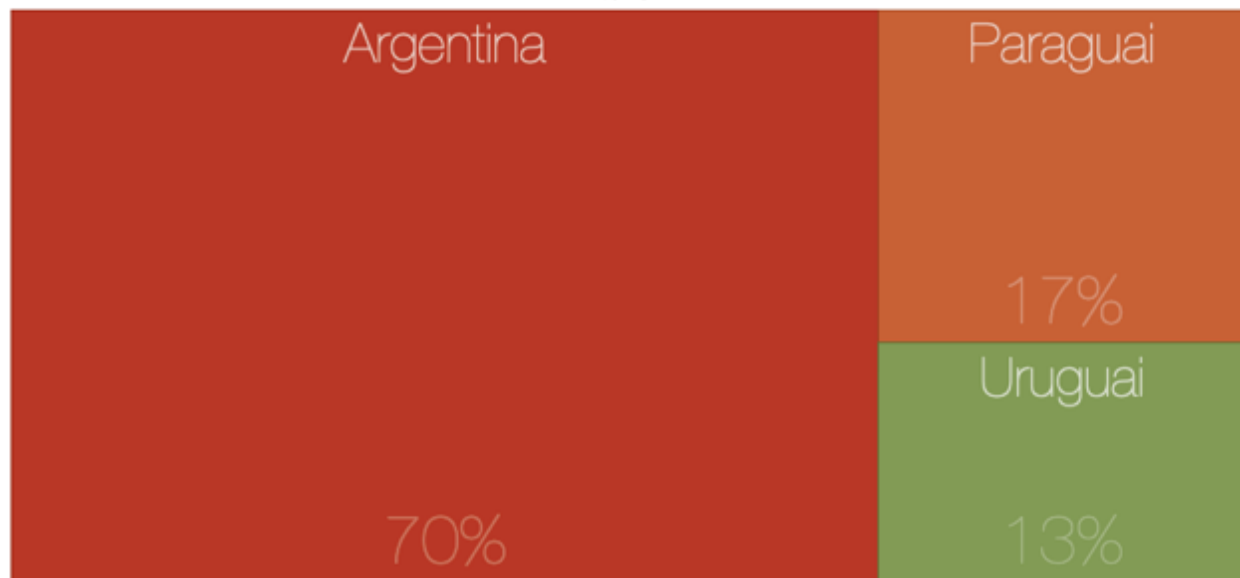
Jan-Dez / 2023 | 2022

Total: US$ 23,6 Bilhões

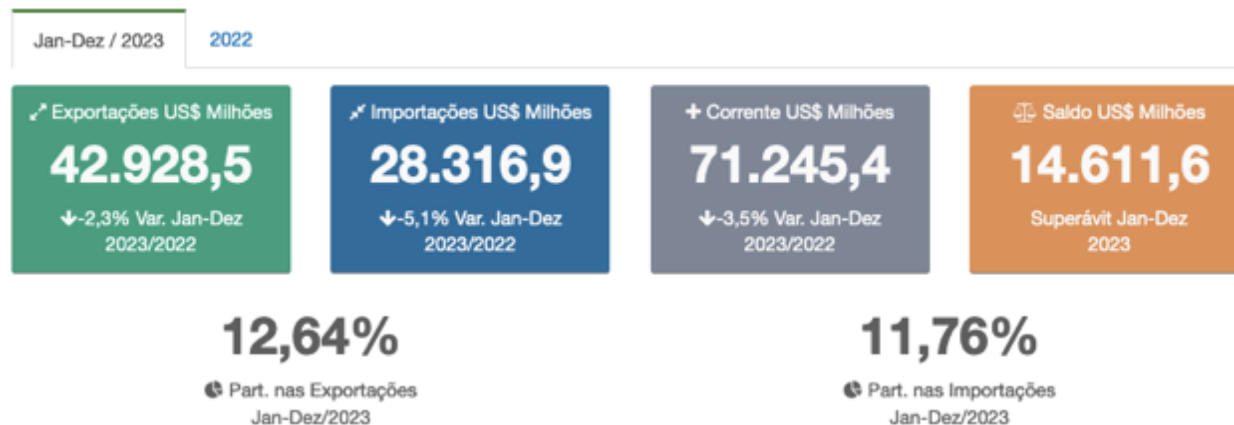
País	%
Argentina	71%
Paraguai	16%
Uruguai	13%

Importações por País - Origem: Mercado Comum do Sul - Mercosul

Jan-Dez / 2023 | 2022

Total: US$ 17,1 Bilhões

País	%
Argentina	70%
Paraguai	17%
Uruguai	13%

II. Relações Brasil-América do Sul

<u>Comércio</u>

Exportações, Importações e Balança Comercial - Parceiro: América do Sul

Jan-Dez / 2023 | 2022

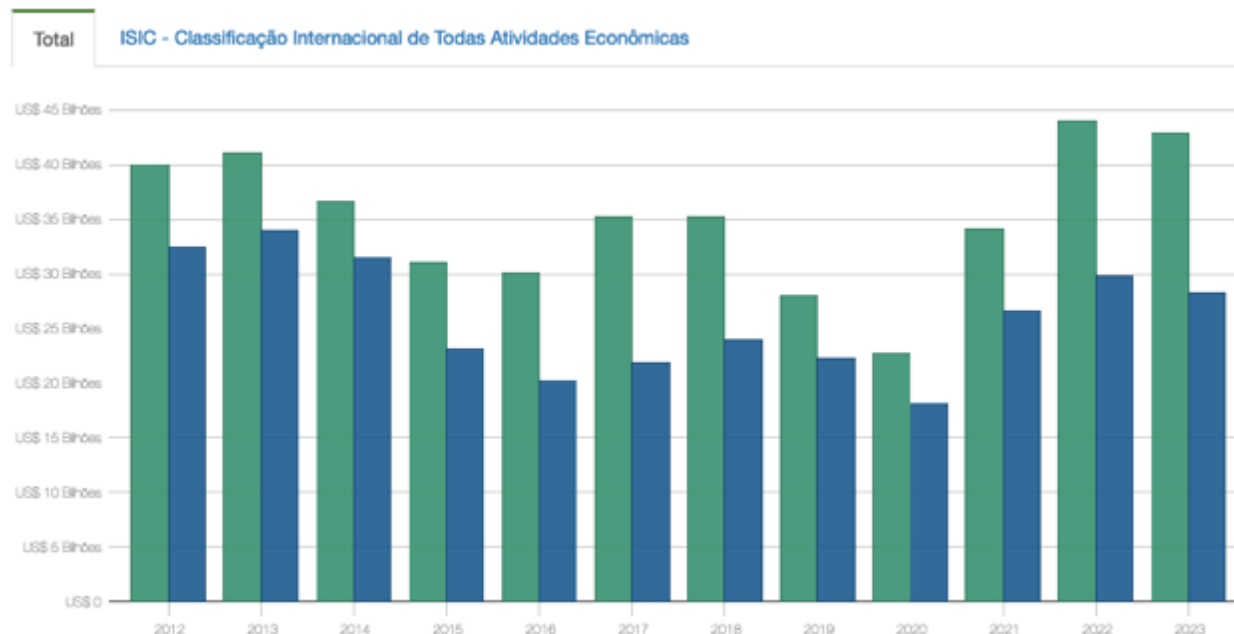
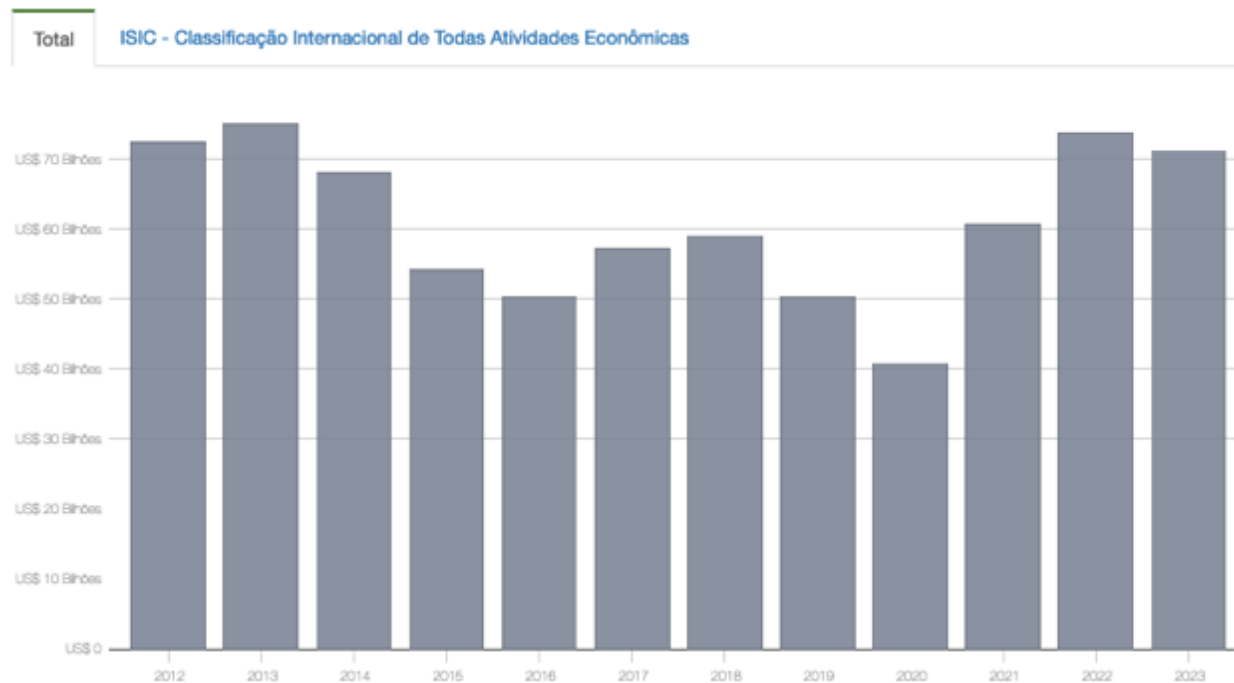
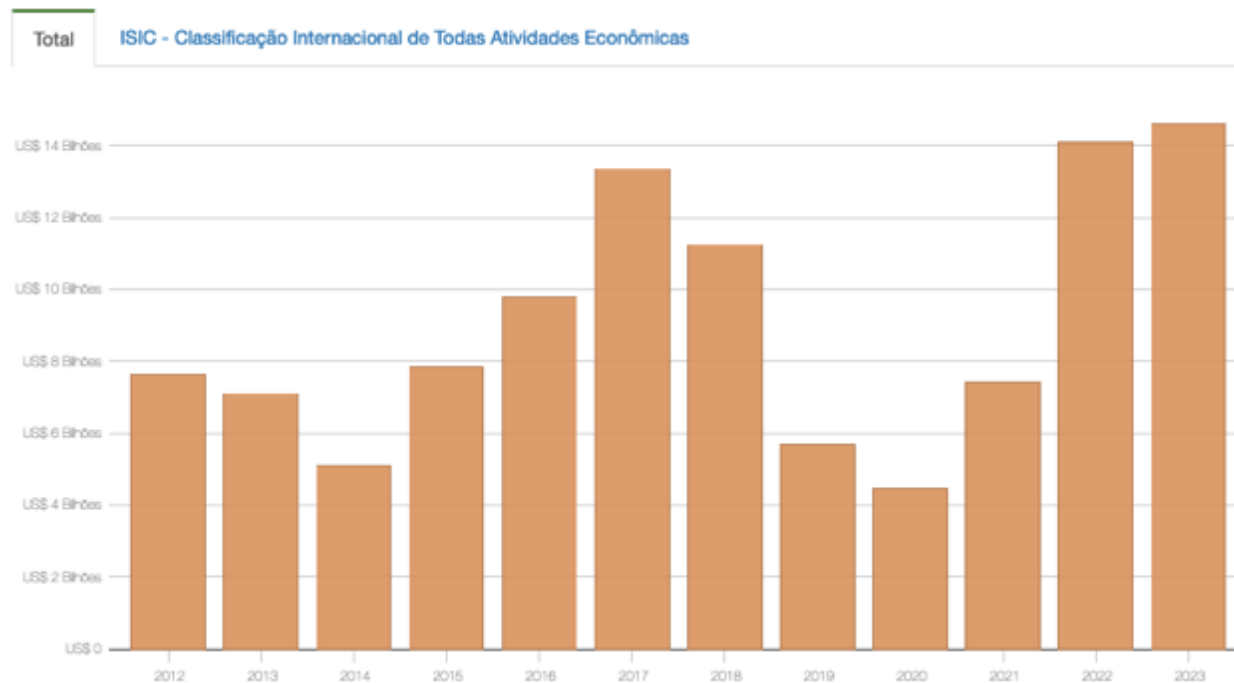
Exportações US$ Milhões	Importações US$ Milhões	Corrente US$ Milhões	Saldo US$ Milhões
42.928,5	28.316,9	71.245,4	14.611,6
-2,3% Var. Jan-Dez 2023/2022	-5,1% Var. Jan-Dez 2023/2022	-3,5% Var. Jan-Dez 2023/2022	Superávit Jan-Dez 2023

12,64%
Part. nas Exportações Jan-Dez/2023

11,76%
Part. nas Importações Jan-Dez/2023

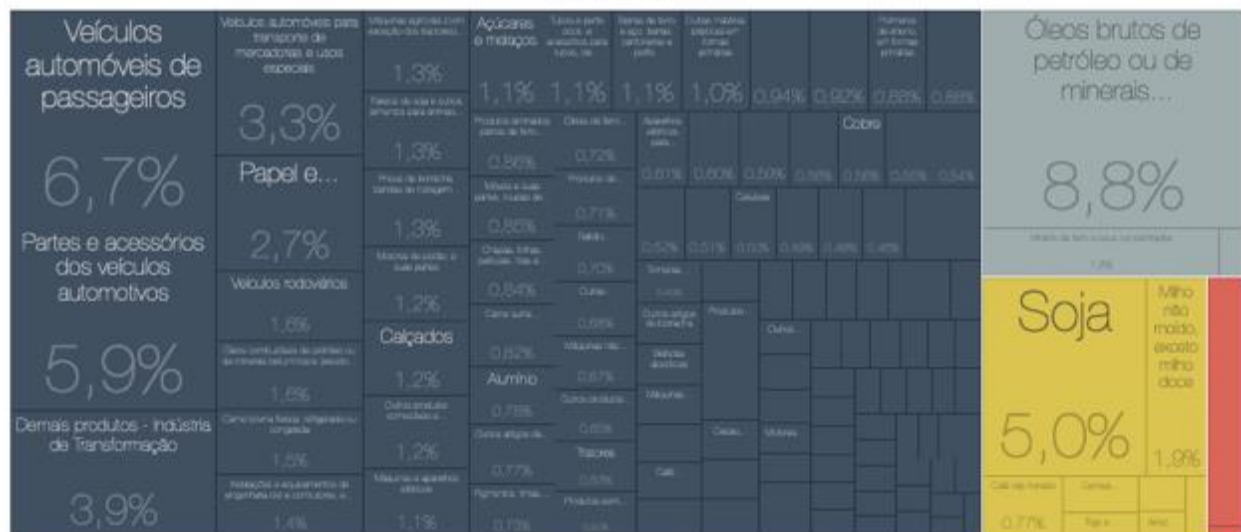
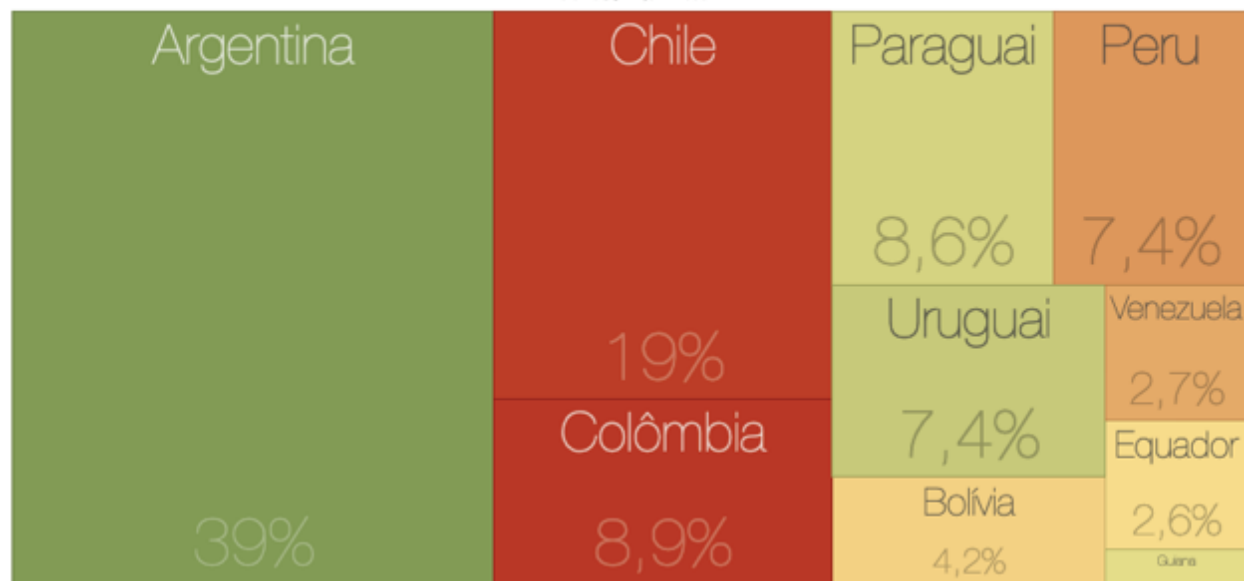
Série histórica - Parceiro: América do Sul

Total | ISIC - Classificação Internacional de Todas Atividades Econômicas

US$ 45 Bilhões
US$ 40 Bilhões
US$ 35 Bilhões
US$ 30 Bilhões
US$ 25 Bilhões
US$ 20 Bilhões
US$ 15 Bilhões
US$ 10 Bilhões
US$ 5 Bilhões
US$ 0
2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018 2019 2020 2021 2022 2023

Exportações por País - Destino: América do Sul

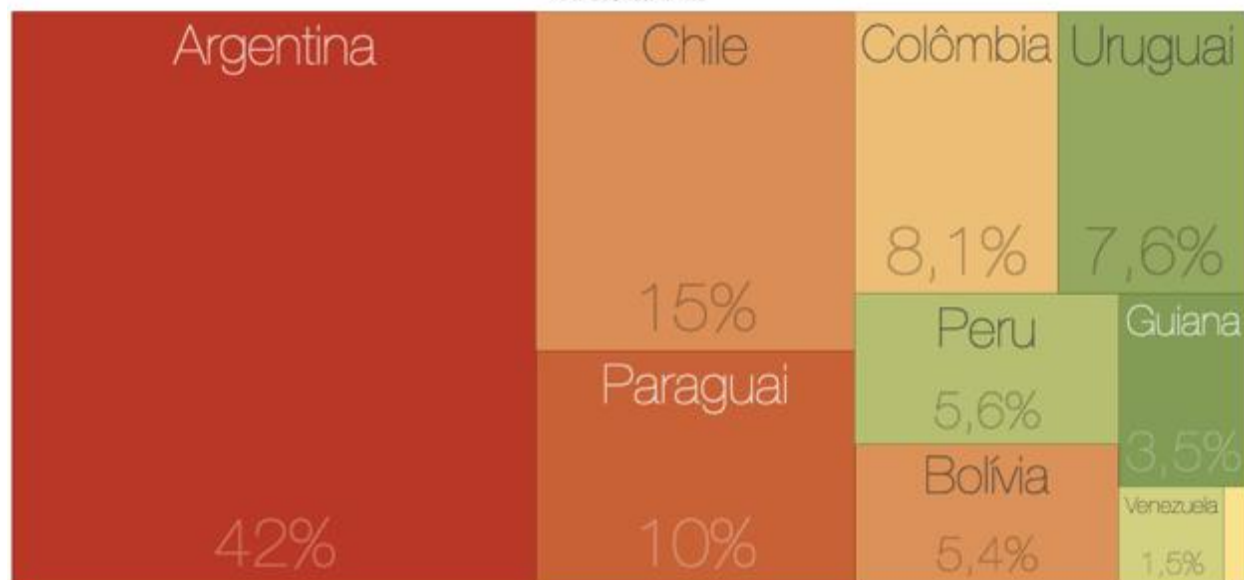
Jan-Dez / 2023 | 2022

Total: US$ 42,9 Bilhões

Argentina
39%
Chile
19%
Colômbia
8,9%
Paraguai
8,6%
Peru
7,4%
Uruguai
7,4%
Venezuela
2,7%
Equador
2,6%
Bolívia
4,2%
Guiana

Importações por País - Origem: América do Sul

Jan-Dez / 2023 | 2022

Total: US$ 28,3 Bilhões

Argentina
42%
Chile
15%
Paraguai
10%
Colômbia
8,1%
Uruguai
7,6%
Peru
5,6%
Bolívia
5,4%
Guiana
3,5%
Venezuela
1,5%

III. Relações Brasil-Bolívia

Marcos: 1867: Tratado de Ayacucho estabelece linha Madeira-Javari como fronteira comum; 1879-1883: Brasil mantém posição de neutralidade durante a Guerra do Pacífico[359]. 1903: Tratado de Petrópolis (Acre é incorporado ao Brasil, que paga indenização de £ 2 milhões à Bolívia e se compromete a construir ferrovia Madeira-Mamoré, efetivada em 1912); 1932-1935, Guerra do Chaco: Brasil exerce papel de destaque na mediação do conflito[360]. 1958, Acordos do Roboré: exploração de petróleo, obras ferroviárias e cooperação econômica; 1962: Abstenção de Brasil e Bolívia, além de Argentina, México, Chile e Equador, em relação à proposta de exclusão de Cuba da OEA (*outer six*); 1969: Tratado da Bacia do Prata (Argentina, Brasil, Bolívia, Paraguai e Uruguai); 1984: Primeira viagem de um presidente brasileiro à Bolívia (Figueiredo); 1996: Acordo de Complementação Econômica (ACE) 36: entre Bolívia e o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL); 1992-1999: aprofundamento da cooperação energética[361], que culminaria no início do funcionamento do gasoduto GASBOL (1999); 2004: acordo para perdão da dívida boliviana e acordo sobre facilitação de ingresso e trânsito de nacionais; 2005: troca de notas sobre regularização migratória; 2006: efetivação da nacionalização dos hidrocarbonetos pelo governo boliviano; 2008: convite ao governo brasileiro para compor o "Grupo de Países Amigos da Bolívia"; 2009: inauguração de dois trechos do Corredor Interoceânico Brasil-Bolívia-Chile; 2012/2015: Bolívia assina protocolo de adesão ao MERCOSUL; 2016: governo Evo Morales não reconhece *impeachment* de Dilma Rousseff; 2019: Brasil reconhece rapidamente governo de Jeanine Áñez, após renúncia de Morales.

Embaixada: A primeira menção a uma legação brasileira na Bolívia data de 1853. Em 1891, a legação foi reunida com a do Peru, medida que durou apenas até 1892. A elevação à embaixada ocorreu em 1941. A rede consular brasileira na Bolívia conta com os consulados-gerais em Cochabamba e Santa Cruz de La Sierra, os consulados em Cobija, Guayaramerín e Puerto Quijarro, além do setor consular na Embaixada em La Paz. Há consulados honorários em San Ignacio de Velasco, Sucre, Tarija e Oruro.

Coordenação Política

Instâncias: Brasil e Bolívia têm, como instâncias de coordenação bilateral, o Mecanismo Bilateral de Consultas Políticas (1994), a COMISTA (1988, reformulada em 1994) e o Mecanismo de Consulta Bilateral sobre Temas Consulares (2023). Na esfera da defesa e segurança, destacam-se o Gabinete Binacional de Segurança e a Comissão Mista sobre Drogas e temas Conexos. Os países articulam-se, ademais, por meio dos Comitês de Integração Fronteiriça.

---

[359] A Guerra do Pacífico (1879-1883) ocasionou a anexação de territórios do Peru e da Bolívia pelo Chile. Segundo Amado Cervo, a opção brasileira de neutralidade foi bem vista pelas partes em conflito, e o Brasil também se destacou, nesse contexto, pela oferta de bons ofícios, em conjunto com a Argentina, e pela participação nas comissões arbitrais do pós-guerra. Ricupero, por sua vez, ressalta que, para a Bolívia, era de grande interesse o acesso ao Atlântico, por meio dos rios Paraguai e Amazonas, após a perda do acesso ao mar como consequência da Guerra do Pacífico. Essa conjuntura facilitaria a negociação do Tratado de Petrópolis, que preveria a construção da estrada de ferro Madeira-Mamoré, além da liberdade de trânsito por essa via e pelos rios que permitiam o acesso ao oceano.

[360] O Brasil manteve-se neutro desde o primeiro choque entre Bolívia e Paraguai, em 1928; em 1933, a posição de completa neutralidade foi proclamada por decreto.

[361] Acordo de Compra de Gás Natural Boliviano (1992); Acordo para Isenção de Impostos para Implementação do Gasoduto Brasil-Bolívia (1996); início do funcionamento do gasoduto GASBOL (1999).

Visitas de Alto Nível: Tanto Lula, em seus governos anteriores, quanto Dilma Rousseff realizaram visita à Bolívia: Lula, em 2007, 2008 e 2009, e Dilma, em 2015, por ocasião da posse de Evo Morales; houve, ademais, um encontro de fronteira, entre os presidentes do Brasil e da Bolívia em 2009, além de reuniões bilaterais à margem de outros eventos. Morales visitou o Brasil nos governos Lula e Dilma, incluindo uma visita de Estado em 2007. Durante o governo Temer, embora o presidente brasileiro não tenha realizado visita oficial ao país vizinho, Evo Morales visitou o Brasil em 2017. Em 2019, houve participação do presidente Evo Morales na solenidade de posse do presidente Jair Bolsonaro[362]. No mesmo ano, ocorreu encontro entre o ministro Ernesto Araújo e a chanceler Karen Longaric à margem da 55ª Cúpula de Chefes de Estado do MERCOSUL e Estados Associados e da 55ª Reunião Ordinária do Conselho do Mercado Comum (CMC), em Bento Gonçalves. Em 2020, destaca-se a visita do Ministro da Defesa boliviano, Luis Fernando López, a São Paulo e Manaus. Em janeiro de 2023, ocorreu visita do presidente Luis Arce Alberto Catacora e do ex-presidente Evo Morales para a posse de Lula. Em abril, a secretária-geral das Relações Exteriores recebeu seu homólogo boliviano, para reunião de coordenação. Em maio do mesmo ano, o chanceler Mauro Vieira visitou a Bolívia. Também em maio, o presidente boliviano visitou o Brasil, por ocasião da cúpula de presidentes sul-americanos. Em agosto, Arce participou da Cúpula da Amazônia, em Belém. Em novembro, o vice-presidente da Bolívia, David Choquehuanca, realizou visita de trabalho a Brasília, na sequência de passagem pela cidade de São Paulo. Ele se encontrou com o presidente Lula, com o vice-presidente Alckmin, com os ministros das Relações Exteriores, da Saúde e dos Povos Indígenas e com o assessor-chefe da Assessoria Especial da Presidência da República[363].

Discurso Oficial: As relações com a Bolívia são prioritárias para o Brasil. Há uma plêiade de iniciativas em áreas distintas, como cooperação em energia, integração fronteiriça, combate a ilícitos transnacionais e articulação em foros regionais e globais. O fato de o Brasil ter sua maior fronteira (3.423 km) com a Bolívia e de o país vizinho ser o único país a compartilhar com o Brasil a condição de Estado simultaneamente amazônico e platino ajuda a conferir importância geoestratégica singular à relação bilateral. Ademais, a localização central no subcontinente sul-americano faz da Bolívia parceiro fundamental para o aprimoramento da infraestrutura de integração física regional, viabilizando mais acessos do Brasil ao Pacífico.

<u>Convergências</u>

Convergências Multilaterais: Brasil e Bolívia convergem em diversas instâncias multilaterais. Ambos os países são membros da Organização das Nações Unidas (ONU) e da Organização Mundial do Comércio (OMC), compartilhando posições a respeito dos temas de combate a ilícitos transnacionais, desarmamento e não proliferação, comércio multilateral, meio ambiente e direitos humanos. Os dois países ratificaram o Estatuto de Roma e assinaram o Tratado para a Proibição das Armas Nucleares (TPAN), embora apenas a Bolívia já tenha ratificado o último. Ambos se comprometem com o desenvolvimento sustentável, são partes do Acordo de Paris, da Convenção

---

[362] Embora haja diferenças de cunho político entre os dois países, Evo Morales foi um dos chefes de Estado presentes na posse do presidente Jair Bolsonaro, em 2019, e o início do relacionamento foi marcado pelo pragmatismo, inclusive no episódio de captura e extradição de Cesare Battisti da Bolívia para a Itália.

[363] No contexto desses encontros, foram tratados temas relevantes da agenda bilateral, incluindo a integração energética, a infraestrutura fronteiriça e a cooperação em matéria de segurança e defesa, assim como da agenda regional, a exemplo do ingresso da Bolívia no MERCOSUL, da cooperação amazônica e da implementação do mapa do caminho para a integração sul-americana.

sobre Diversidade Biológica (CDB) e apoiam a Agenda 2030. Brasil e Bolívia coincidiram mandatos no âmbito do Conselho de Direitos Humanos (CDH) em 2021 e 2022.

Convergências Plurilaterais: Os dois países fazem parte do G77+China.

Convergências Regionais: Brasil e Bolívia são membros da Organização dos Estados Americanos (OEA), na qual, como fato histórico, ambos se abstiveram a respeito da expulsão de Cuba em 1962 (*outer six*); os países também são membros da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) e da Agência para a Proscrição de Armas Nucleares na América Latina e no Caribe (OPANAL, na sigla em espanhol); a Bolívia é Estado em processo de adesão ao MERCOSUL (o Brasil finalizou recentemente a internalização do protocolo de adesão boliviana). Durante o governo de Jeanine Añez, a Bolívia aderiu ao Grupo de Lima, do qual o Brasil foi membro fundador, e, apesar da mudança de posição sobre o tema, após a vitória de Luís Arce nas eleições presidenciais, o país não saiu formalmente do grupo. Havia, entretanto, algumas divergências, como a não participação boliviana no Foro para o Progresso e Integração da América do Sul (PROSUL), embora tenha atuado como observadora no governo Áñez, e a saída do Brasil da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e a suspensão de sua participação na Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) em 2019, por exemplo – que tendem a ser eliminadas no terceiro mandato do presidente Lula.

Segurança e Defesa: Pelo fato de o Brasil compartilhar com a Bolívia sua maior fronteira terrestre (3.423 km), o tema segurança e defesa é estratégico nas relações bilaterais. O foco está em desafios transversais, que demandam ações coordenadas para que sejam solucionados (combate a ilícitos transnacionais, problema mundial das drogas, por exemplo). Nesse sentido, os países têm avançado na atuação conjunta para o combate ao crime organizado transnacionais, com atividades de cooperação e encontros de alto nível. Em 2017, teve lugar a primeira edição do Gabinete Binacional de Segurança Brasil-Bolívia, que reuniu autoridades ministeriais de defesa e segurança dos dois países. Em 2019, realizou-se a X Reunião da Comissão Mista Brasil-Bolívia sobre Drogas e Temas Conexos, mecanismo para o diálogo sobre temas de segurança regional e o estabelecimento de compromissos recíprocos no combate a ilícitos. Desde 2017, a Força Aérea Brasileira (FAB) coopera na implementação do novo sistema de controle de tráfego aéreo boliviano (SIDACTA) com o uso de radares adquiridos pela Bolívia em 2016. Em março de 2019, foi estabelecida a Missão Técnica Aeronáutica Brasileira na Bolívia (MTAB) para dar suporte à referida atividade de cooperação técnica, além de auxiliar na elaboração de doutrina e regulamentação pertinentes à defesa e controle aéreos e na capacitação e formação de quadros bolivianos. Com impactos positivos inclusive para o combate ao narcotráfico, a missão continua operante. Por fim, vale destacar que a cooperação em segurança e defesa inclui não apenas Brasil e Bolívia, mas também Peru (agenda de cooperação Brasil-Bolívia-Peru) e mesmo os Estados Unidos (EUA, em 2017, os países firmaram Acordo de Cooperação Policial).

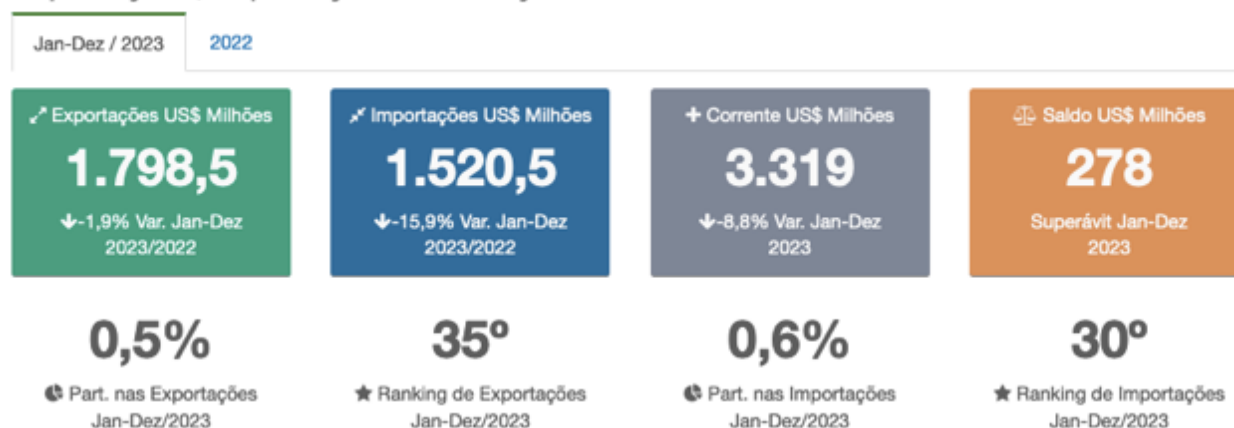
Comércio

Marcos: As relações entre Bolívia e Brasil, sob a perspectiva econômica e comercial, passam por características peculiares do país vizinho brasileiro. Embora ainda uma das economias mais pobres da América do Sul, a Bolívia tem relativa estabilidade macroeconômica e grande potencial de crescimento econômico. Historicamente, o Brasil é o maior parceiro comercial da Bolívia, sendo o principal fornecedor, depois da China. É, ademais, o principal destino das exportações bolivianas

e o primeiro importador de gás natural, em relação que contribui para o desenvolvimento boliviano. Vale ressaltar o ACE-36, entre o MERCOSUL e a Bolívia, assinado em 1996 e internalizado pelo Brasil em 1997, com o objetivo de estabelecer uma área de livre comércio entre as partes, bem como de promover o desenvolvimento, os investimentos recíprocos, a integração física e a cooperação econômica, energética, científica e tecnológica. O ACE-36 foi o segundo acordo de livre comércio celebrado pelo MERCOSUL, e a Bolívia foi o segundo país a se tornar Estado Associado do bloco. Ao amparo do ACE-36, atualmente todo o universo tarifário já está desgravado (ou seja, livre da cobrança de imposto de importação), situação que foi alcançada em 1º de janeiro de 2014. Em dezembro de 2023, foi aberto o mercado boliviano para ovos férteis de peru do Brasil.

Exportações, Importações e Balança Comercial - Parceiro: Bolívia

Jan-Dez / 2023 | 2022

Exportações US$ Milhões	Importações US$ Milhões	Corrente US$ Milhões	Saldo US$ Milhões
1.798,5	1.520,5	3.319	278
-1,9% Var. Jan-Dez 2023/2022	-15,9% Var. Jan-Dez 2023/2022	-8,8% Var. Jan-Dez 2023	Superávit Jan-Dez 2023
0,5%	35º	0,6%	30º
Part. nas Exportações Jan-Dez/2023	Ranking de Exportações Jan-Dez/2023	Part. nas Importações Jan-Dez/2023	Ranking de Importações Jan-Dez/2023

Série histórica - Parceiro: Bolívia

Total | ISIC - Classificação Internacional de Todas Atividades Econômicas

Investimentos: Por um lado, o Brasil é importante fonte de investimentos e promissor mercado consumidor das riquezas minerais, fertilizantes e insumos energéticos bolivianos, a exemplo do gás natural. Por outro, há grande presença de investimentos brasileiros na Bolívia, em setores como frigoríficos, energia, finanças, construção civil e mineração. Atualmente, há operações no montante de US$ 2,4 milhões envolvendo exportações à Bolívia no âmbito do Fundo de Garantia à Exportação (FGE) da Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias (ABGF).

Cooperação:

Cooperação Técnica: O Programa de Cooperação Brasil-Bolívia possui como marco jurídico o Acordo Básico de Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica, celebrado em Fortaleza, em 1996, em vigor desde 1998. As iniciativas de cooperação técnica com a Bolívia abrangem áreas como segurança pública, agricultura, saneamento, saúde, metrologia e meio ambiente, com destaque para a gestão de recursos hídricos, e compreendem iniciativas de formação profissional e técnica. Algumas iniciativas de destaque: 1) Apoio à criação de uma Instituição Pública de Pesquisa Agropecuária na Bolívia: Em parceria com a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), este projeto tem como executores a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), pelo lado brasileiro, e o Ministério do Desenvolvimento Rural, Agropecuário e Meio Ambiente (MDRAyMA), pelo lado boliviano. Seu objetivo é dotar a Bolívia de uma organização de pesquisa capaz de gerar soluções tecnológicas adequadas às condições socioculturais, econômicas, políticas e ambientais do país; 2) Construção de Estratégias Públicas para o Desenvolvimento Rural do Norte Amazônico da Bolívia com Foco na Promoção da Agricultura Familiar e do Extrativismo; 3) Fortalecimento da Gestão Pública Florestal; 4) Fortalecimento da Oferta da Educação Escolar Indígena na Bolívia e no Brasil; e 5) Intercâmbio de Experiências e Conhecimentos para a Gestão das Culturas.

Cooperação Humanitária: O Brasil tem prestado assistência humanitária ao país vizinho, por meio de doações humanitárias financeiras, de alimentos e medicamentos. No contexto da pandemia de COVID-19, o governo brasileiro autorizou, em caráter humanitário, exportações de oxigênio líquido medicinal para uso na rede de hospitais públicos bolivianos.

Cooperação Fronteiriça: Os dois países buscam um espaço de paz, cooperação e desenvolvimento econômico e social ao longo dos mais de 3.400 km de fronteira compartilhados (a maior fronteira brasileira), o que confere importância geoestratégica à relação para o Brasil. Os dois países compartilham a condição de serem, simultaneamente, nações platinas e amazônicas. Em 2009, foi promulgado acordo bilateral assinado em 2004 em benefício de localidades fronteiriças vinculadas, que permite residência, estudo e trabalho a nacionais fronteiriços brasileiros e bolivianos. Em 2011, foram criados os Comitês de Integração Fronteiriça, que se reuniram em quatro pontos de fronteira entre os países (Corumbá, Epitaciolândia, Cáceres e Guajará-Mirim); a integração é fundamental para que as condições de vida das populações locais melhorem; a fronteira conta com postos consulares em Cobija, Guayaramerín e Puerto Quijarro. Mais recentemente, no contexto de fechamento de fronteiras em razão da crise sanitária, os dois países negociaram a adoção de regime que permitiu, a partir de 1º de setembro de 2020, a retomada do trânsito vicinal fronteiriço entre cidades-gêmeas. O acordo estabeleceu a possibilidade de tráfego de residentes fronteiriços em cidades-gêmeas mediante a apresentação de documento de residente fronteiriço ou de outro documento comprobatório, desde que garantida a reciprocidade no tratamento de um país ao outro. Há também diálogo para o enfrentamento de desafios

transversais, a exemplo do controle das regiões de fronteira e as ações de combate a ilícitos transnacionais e ao problema mundial das drogas. As ações ocorrem de forma bilateral e também trilateral, a exemplo da agenda de cooperação Brasil-Bolívia-Peru.

Contatos Humanos e Temas Consulares: O Itamaraty estima em cerca de 56 mil (2022) o número de brasileiros que moram na Bolívia, com presença substantiva de estudantes universitários. Os estudantes brasileiros concentram-se em Santa Cruz de la Sierra, Cochabamba, Cobija e Guayaramerín. Parcela importante da comunidade brasileira é integrada por agricultores. Destaca-se, nesse contexto, a produção de soja por agricultores brasileiros no Departamento de Santa Cruz. No Brasil, vivem cerca de 250 mil bolivianos. Vale ressaltar, também, o peso das remessas de imigrantes bolivianos para seu país de origem. Nos anos 2000, foram firmados compromissos para a facilitação de ingresso e trânsito de nacionais (via acordo, 2004) e para a regularização migratória (via troca de notas, 2005). Foi assinado, em maio de 2023, memorando de entendimento que cria o Mecanismo de Consulta Bilateral sobre Temas Consulares, que se reuniu pela primeira vez no mês seguinte.

Energia: Trata-se de uma faceta central na relação bilateral. Para a política energética brasileira, o gás natural oriundo da Bolívia é insumo fundamental, enquanto para a Bolívia, é uma de suas maiores fontes de renda relativas a comércio. A parceria remonta aos Acordos de Roboré, conjunto de notas reversais assinado em 1958 acerca do tema da compra de gás boliviano e da construção de um gasoduto. O Acordo de Cooperação e Complementação Industrial (1972) foi outro passo importante no processo que, na década de 1990, redundaria na implantação do Gasoduto Bolívia-Brasil (GASBOL), que aprofundou as relações bilaterais e ajudou a criar oportunidades para a Bolívia inserir-se economicamente na América do Sul e no Brasil. Para além da cooperação no fornecimento de gás natural, Brasil e Bolívia têm trabalhado pelo aprimoramento da vertente da integração elétrica em vista do potencial de fontes renováveis de energia e do intercâmbio de excedentes energéticos. Na agenda do Comitê Técnico Bilateral Brasil-Bolívia sobre Energia, estão previstos estudos de inventário e pré-viabilidade de projeto de hidrelétrica binacional no rio Madeira, de potencial estimado em 3.000 MW, bem como estudo de interconexão elétrica entre os dois países.

Transportes e Infraestrutura: Há projetos para dois Corredores: o Interoceânico Brasil-Bolívia-Chile e o Bioceânico Central Brasil-Bolívia-Peru. Impasses com La Paz fizeram com que outro projeto de corredor bioceânico, passando pelo Peru, ganhasse espaço, o que se amplificou com a inauguração de uma ponte em Assis Brasil (AC). Com respeito ao tema da construção de uma ponte sobre o rio Mamoré, objeto de acordo firmado entre o Brasil e a Bolívia em 2007 e cujo tratamento foi retomado por equipes técnicas dos dois países desde o primeiro semestre de 2023, os governos dos dois países reafirmaram, em setembro de 2023, sua disposição de realizar a referida obra com a maior brevidade possível, levando em consideração, em especial, os interesses das comunidades locais nos dois lados da fronteira. O processo de licitação para a construção da obra foi lançado em 14 de novembro de 2023. Ainda, é possível mencionar a ferrovia entre Corumbá e Santa Cruz de la Sierra, além de debates acerca do uso de corredores hidroviários pelo Rio Madeira.

Saúde: O destaque é para o Acordo Interinstitucional Internacional (2017), cujo objetivo é a constituição de um marco institucional para estimular esforços de coordenação na área de saúde

na fronteira, por meio da ampliação de colaborações existentes e da identificação e desenvolvimento de ações em áreas que sejam reconhecidas como mutuamente benéficas. Ademais, o Acordo tem como objeto a criação e a implantação do Grupo de Trabalho em Saúde na Fronteira Brasil-Bolívia. O propósito do mencionado grupo de trabalho é identificar e avaliar problemáticas de saúde que afetem as populações da zona fronteiriça entre os dois países. Há outros projetos de destaque, como o Apoio à Implementação do Banco de Leite Materno e o Fortalecimento da Atenção Integral e Vigilância Epidemiológica em DST/HIV/AIDS na Bolívia.

Cooperação Acadêmica: Foi assinado, em maio de 2023, memorando de entendimento entre as academias diplomáticas dos dois países.

IV. Relações Brasil-Canadá

Marcos: 1866: abertura do primeiro escritório comercial do Canadá no Brasil; 1876: D. Pedro II realiza visita ao Canadá; 1919: Epitácio Pessoa visita o Canadá na condição de presidente eleito; década de 1940: abertura da embaixada do Brasil em Ottawa e abertura da embaixada do Canadá no Brasil; 1981: Pierre Trudeau, primeiro-ministro do Canadá, realiza visita ao Brasil; 1997: o presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) realiza visita ao Canadá; 1998: Jean Chrétien, primeiro-ministro do Canadá realiza visita ao Brasil; década de 2000: manutenção da tendência de aumento das visitas de alto nível entre as partes; 2007: os países chegam a uma solução negociada concernente ao longo contencioso EMBRAER-Bombardier; 2011: estabelecimento do Diálogo de Parceria Estratégica, no contexto da visita do primeiro-ministro canadense Stephen Harper ao Brasil. 2021: completam-se 80 anos de relações diplomáticas; Brasil e Canadá chegam a uma solução mutuamente acordada, em relação ao novo contencioso comercial que envolvia a Bombardier.

Embaixada: Em 1866, ocorreu a abertura do primeiro escritório comercial do Canadá no Brasil. Criou-se uma legação no Canadá pelo Decreto nº 6.604, de 17/12/1940. Ela foi elevada à embaixada pelo Decreto nº 14.250, de 10/12/1943. No ano seguinte, o governo canadense estabeleceu embaixada do país no Brasil. Para além da embaixada em Ottawa, o Brasil tem consulados-gerais em Montreal, Toronto e Vancouver. O Canadá, por sua vez, tem consulados-gerais em São Paulo e no Rio de Janeiro e escritórios comerciais em Belo Horizonte, Recife e Porto Alegre, ademais da embaixada em Brasília.

Coordenação Política

Instâncias: Brasil e Canadá dispõem de doze mecanismos de coordenação e diálogo bilateral, entre os quais o Diálogo de Parceria Estratégica (em nível de chanceleres), o Diálogo Político-Militar no formato 2+2, a Conferência Bilateral de Estados-Maiores do Exército, a Reunião de Conversações entre a Força Aérea Brasileira (FAB) e a Real Força Aérea Canadense (RCAF), o Conselho Conjunto Econômico-Comercial e o Comitê Conjunto Brasil-Canadá para Cooperação em Ciência, Tecnologia e Inovação. A última edição (a quarta) do Diálogo de Parceria Estratégica aconteceu em 2023 (as anteriores foram em 2012, 2013 e 2018). Em 2017, foi criado o Grupo de Amizade Canadá-Brasil no parlamento canadense. No Brasil, a Câmara dos Deputados conta com Grupo de Amizade análogo desde 1993.

Visitas de Alto Nível: Em 2018, a visita do ministro das Relações Exteriores do Brasil ao Canadá, a primeira desde outubro de 2012, marcou a retomada do diálogo político mais estreito com o Brasil[364]. Em 2019, o chanceler Ernesto Araújo recebeu enviado especial do Canadá para a posse. No mesmo ano, o governo brasileiro emitiu nota em que felicita o primeiro-ministro do Canadá, Justin Trudeau, pela vitória de seu partido nas eleições gerais. O ministro Mauro Vieira reuniu-se com a ministra dos Negócios Estrangeiros do Canadá, Melanie Joly, à margem da Conferência de Segurança de Munique, ocasião na qual se manifestou o interesse no diálogo acerca de temas como meio ambiente, povos indígenas, conflito na Ucrânia e crise no Haiti. Em 2023, Lula encontrou-

[364] Na última edição do Diálogo de Parceria Estratégica, os dois países discutiram cooperação em defesa, mobilidade e assistência a refugiados e migrantes, bem como igualdade de gênero e direitos humanos. Outros tópicos nessa discussão incluíram cooperação em ciência, tecnologia e inovação; mudança do clima e meio ambiente; e comércio e investimento.

se com Justin Trudeau à margem da reunião do G7, em Hiroshima. Mauro Vieira encontrou-se com a ministra de Comércio Internacional, Mary Ng, à margem de reunião do Grupo de Ottawa, em junho. No mesmo mês, o chanceler brasileiro recebeu sua contraparte canadense Mélanie Joly, para a quarta edição do Diálogo de Parceria Estratégica.

Discurso Oficial: Brasil e Canadá têm um relacionamento com raízes históricas, que remontam à visita de D. Pedro II ao país, em 1876. As relações entre Brasil e Canadá estão historicamente fundamentadas em valores e princípios compartilhados, como democracia, direitos humanos, primado do Direito Internacional e defesa das liberdades individuais. São marcadas pelo diálogo político e por uma ampla agenda de cooperação. Entre os temas centrais da relação bilateral estão parcerias em comércio e investimentos, educação, política agrícola, energia e mineração, meio ambiente, defesa e segurança, ciência, tecnologia e inovação. Os países compartilham, ademais, diferentes mecanismos de diálogo bilateral, que contribuem para a coordenação entre os dois Estados. Brasil e Canadá apresentam vários fatores que os aproximam. São democracias com sociedades plurais, com dois dos maiores territórios no mundo (5º e 2º, respectivamente). Possuem duas das maiores economias do planeta e caracterizam-se pela diversificação do parque produtivo e da pauta de exportação. Ambos os países detêm expressivas reservas de água doce e são grandes produtores de alimentos e energia. O primeiro-ministro Justin Trudeau condenou os atos antidemocráticos ocorridos em Brasília em 8 de janeiro de 2023 e manifestou seu apoio ao presidente Lula e às instituições democráticas do Brasil. O Canadá também emitiu, no dia seguinte, comunicado conjunto com os EUA e o México em condenação aos ataques.

Convergências

Convergências Multilaterais: Ambos mantêm relacionamento bastante estreito na Organização Mundial do Comércio (OMC) e apoiam a reforma da organização.

Convergências Plurilaterais: Ambos são membros do G20, e o Canadá apoia a candidatura brasileira à Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). Ambos os países integram o Grupo de Cairns, o Grupo de Ottawa e o *Multi-Party Interim Arbitration Arrangement* (MPIA) na OMC. Na Organização das Nações Unidas (ONU), todavia, o Canadá integra o Unidos pelo Consenso nas discussões sobre reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU).

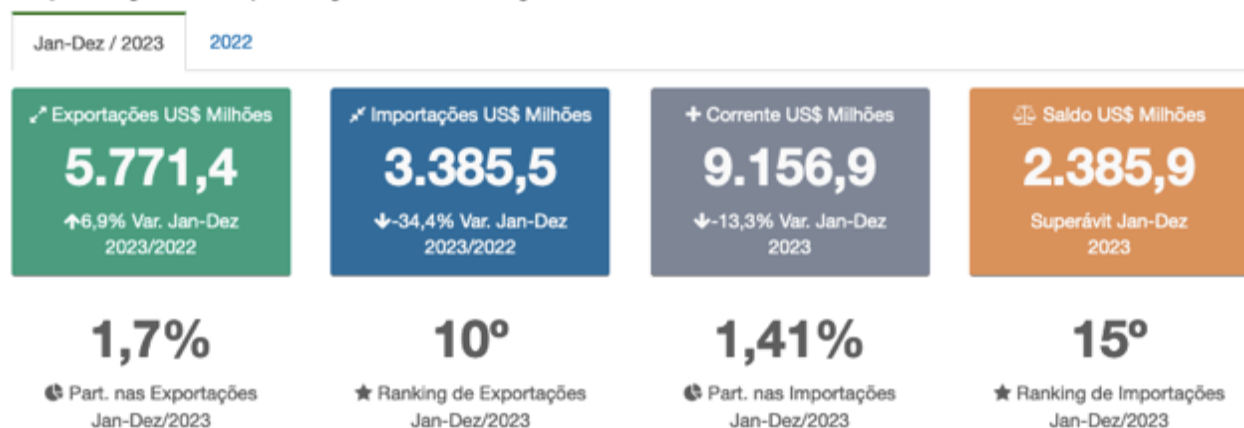
Convergências Regionais: Brasil e Canadá integram a Organização dos Estados Americanos (OEA) e participaram do Grupo de Lima, compartilhando, em seu momento, posições sobre democracia e a questão venezuelana. Ambos apoiaram a eleição de Mauricio Claver-Carone para a presidência do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em 2020. O Canadá apoiou a eleição do brasileiro Ilan Goldfajn como o mais novo presidente do BID. Tema de especial interesse é a questão do Haiti. Na quarta reunião do Diálogo de Parceria Estratégica, discutiram-se modalidades de fortalecimento da Polícia Nacional Haitiana para enfrentar os graves problemas de segurança pública que afetam a vida naquele país.

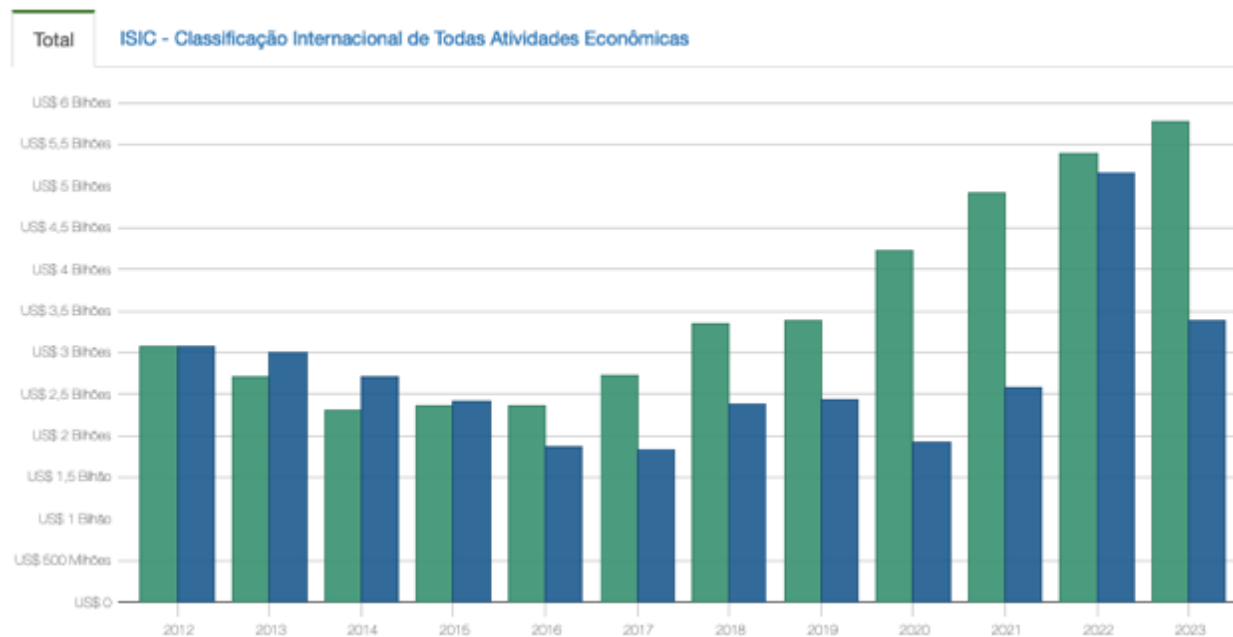
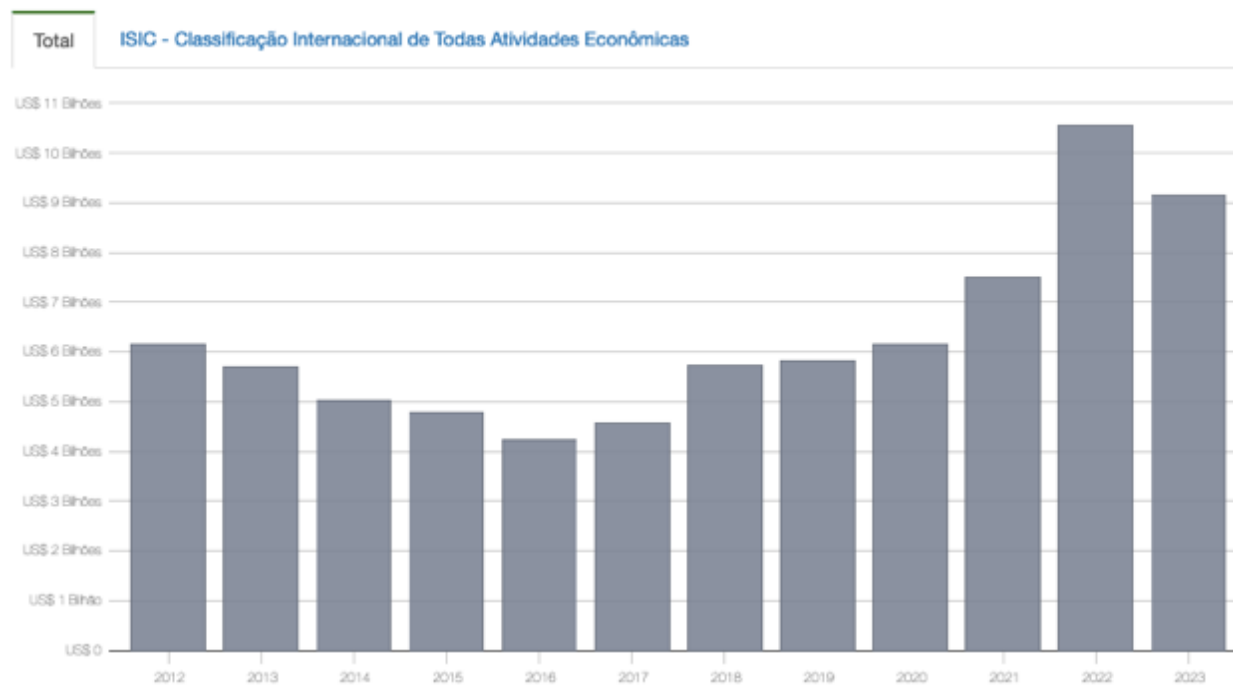
Segurança e Defesa: Em março de 2022, aconteceu, em Ottawa, a última edição do Diálogo Político-Militar, no formato 2+2. Além do Mecanismo 2+2, estão em funcionamento a Conferência Bilateral de Estados-Maiores do Exército e a Reunião de Conversações entre a Força Aérea Brasileira (FAB) e a Real Força Aérea Canadense (RCAF). Em junho de 2023, na quarta

reunião do Diálogo de Parceria Estratégica, foi assinado Acordo-Quadro de Cooperação em Defesa. Na agenda de paz e segurança internacionais, o conflito na Ucrânia é tema de conversas entre os dois países.

Comércio

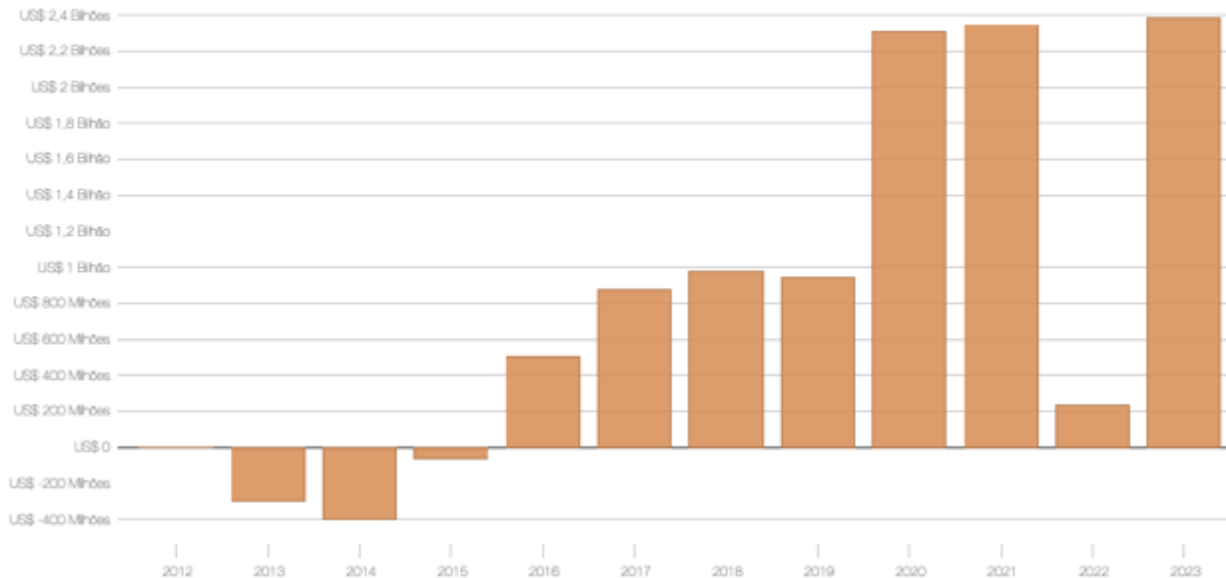
Marcos: Atualmente, o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e o Canadá estão em fase avançada na negociação de acordo de livre comércio, já tendo sido realizadas sete rodadas presenciais, até 2019, e uma série de reuniões bilaterais e encontros virtuais dos grupos negociadores. As partes já intercambiaram ofertas de bens, serviços e investimentos, bem como de compras governamentais. As negociações foram lançadas em março de 2018, e o Brasil ficou encarregado de conduzir as negociações no MERCOSUL. A assinatura do acordo de livre comércio tem potencial para aumentar em US$ 7,8 bilhões a receita das exportações brasileiras de produtos agropecuários, segundo estudo da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA). Carnes, cereais, farinhas e preparações, frutas e complexo soja são os setores do agro, segundo a CNA, que têm mais potencial de serem beneficiados com o acordo. Com relação às tarifas, o entendimento do estudo da entidade é de que mercado canadense tende a negociar a eliminação de boa parte delas já no ano seguinte à entrada em vigor dos acordos, o que pode beneficiar os produtores brasileiros em um curto prazo. O estudo revela que, de forma generalizada, as tarifas não são altas para os países do MERCOSUL. Muitos produtos do agro brasileiro já entram nesse mercado livres da incidência de tarifa de importação. Contudo, a CNA alerta os negociadores para a importância da melhoria das condições de acesso e para as medidas não tarifárias. De acordo com a Confederação Nacional da Indústria (CNI), a negociação de um acordo comercial entre o MERCOSUL e o Canadá criará oportunidade para 321 produtos brasileiros que hoje chegam mais caros e competem em condições de desigualdade no mercado canadense. Apesar de o Canadá ser um mercado considerado aberto, os exportadores enfrentam tarifas de importação em áreas como autopeças (6%) e calçados (16% a 18%). No caso de bens agroindustriais, essa barreira pode chegar a 70%. A lista de 321 produtos foi elaborada com base no que o Canadá importa e o que o Brasil vende ao exterior com competitividade, mas que não chega ao país da América do Norte. A maioria dos produtos da lista de oportunidades são manufaturados (255), seguidos de básicos (39) e semimanufaturados (27). Dos produtos, 84 pagam hoje tarifa de importação para chegar aos canadenses.

Exportações, Importações e Balança Comercial - Parceiro: Canadá

Jan-Dez / 2023 | 2022

Exportações US$ Milhões	Importações US$ Milhões	Corrente US$ Milhões	Saldo US$ Milhões
5.771,4	3.385,5	9.156,9	2.385,9
6,9% Var. Jan-Dez 2023/2022	-34,4% Var. Jan-Dez 2023/2022	-13,3% Var. Jan-Dez 2023	Superávit Jan-Dez 2023
1,7%	10º	1,41%	15º
Part. nas Exportações Jan-Dez/2023	Ranking de Exportações Jan-Dez/2023	Part. nas Importações Jan-Dez/2023	Ranking de Importações Jan-Dez/2023

Série histórica - Parceiro: Canadá

Total | ISIC - Classificação Internacional de Todas Atividades Econômicas

US$ 2,4 Bilhões
US$ 2,2 Bilhões
US$ 2 Bilhões
US$ 1,8 Bilhão
US$ 1,6 Bilhão
US$ 1,4 Bilhão
US$ 1,2 Bilhão
US$ 1 Bilhão
US$ 800 Milhões
US$ 600 Milhões
US$ 400 Milhões
US$ 200 Milhões
US$ 0
US$ -200 Milhões
US$ -400 Milhões

2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018 2019 2020 2021 2022 2023

Visão Geral dos Produtos Exportados - Destino: Canadá

Jan-Dez / 2023 | 2022

Total: US$ 5,8 Bilhões

Ouro, não monetário (excluindo minérios de ouro e seus concentrados) 28%

Alumina (óxido de alumínio), exceto corindo artificial 21%

Aeronaves e outros equipamentos, incluindo suas... 12%

Açúcares e melaços 11%

Demais produtos - Indústria de Transformação 4,6%

Produtos semi-acabados, lingotes e outras formas primárias de ferro ou aço 4,2%

Instalações e equipamentos de engenharia civil e construtores, e suas partes 3,4%

1,2%

0,88%

Café não torrado 1,9%

1,0% 1,0%

0,95%

0,88%

0,62%

0,67%

Visão Geral dos Produtos Importados - Origem: Canadá

Jan-Dez / 2023 | 2022

Total: US$ 3,4 Bilhões

Adubos ou fertilizantes químicos (exceto fertilizantes brutos) 58%

Aeronaves e outros equipamentos, incluindo suas... 5,0%

Demais produtos - Indústria de Transformação 4,7%

Motores e máquinas não elétricos, e suas partes (exceto motores de pistão e geradores) 4,1%

Polímeros de etileno, em formas primárias 2,9%

Níquel 1,1%

Outros medicamentos, incluindo veterinários 2,5%

Desafios: Em termos de divergências bilaterais, há o histórico, inclusive recente, de contenciosos entre os dois países na OMC envolvendo as empresas de aviação Embraer e Bombardier. O mais recente contencioso foi aberto pelo Brasil em fevereiro de 2017 (DS 522) e recentemente encerrado, devido às mudanças no setor e à compra de programa da Bombardier pela Airbus. O ritmo das negociações de acordo de livre comércio entre MERCOSUL e Canadá reduziu-se drasticamente a partir de 2020, mas tem havido esforço recente para a retomada, expresso pela visita ao Brasil do vice-ministro do Comércio Internacional do Ministério das Relações Exteriores do Canadá, Rob Stewart, que se reuniu com a secretária-executiva adjunta do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, Aline Damasceno.

Investimentos: O Canadá é um dos principais destinos de investimento brasileiro no exterior, com estoque superior a US$ 13 bilhões (2021), o que torna o Brasil uma das vinte maiores fontes de investimento estrangeiro direto no país (a maior entre latino-americanos). Os investimentos brasileiros concentram-se no setor de mineração. Os investimentos canadenses no Brasil, por sua vez, totalizam cerca de US$ 20 bilhões e abrangem áreas como engenharia civil, saneamento, tecnologia e mineração. O Canadá é o nono maior investidor no Brasil (dados de 2021).

Cooperação

Ciência, tecnologia e inovação: As relações bilaterais em CT&I são regidas pelo Acordo-Quadro entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo do Canadá para Cooperação em Ciência, Tecnologia e Inovação, firmado em 2008. A última edição do Comitê Conjunto Brasil-Canadá para Cooperação em Ciência, Tecnologia e Inovação aconteceu em 2021, com foco em inteligência artificial. Na ocasião, houve o lançamento da chamada conjunta entre a Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial (EMBRAPII) e o Conselho Nacional de Pesquisas do Canadá para projetos nas áreas de inteligência artificial (IA), manufatura avançada e *internet* das coisas (IoT, na sigla em inglês), além de plano de trabalho entre entidades dos dois países ligadas

à inovação. Como resultado direto da reunião, foi elaborado Plano de Trabalho para guiar as atividades dos dois países no triênio 2021-2023, o qual contém dez atividades a serem desenvolvidas por entidades brasileiras e canadenses. O Comitê possui atuação em cinco domínios: 1) tecnologias da informação e comunicação; 2) ciência da vida, biotecnologia aplicada à saúde e doenças neurodegenerativas; 3) energia, com concentração em tecnologias sustentáveis (energia solar, *smart grids*, biomassa, mineração verde; 4) ciências do mar; 5) nanotecnologia.

Educacional: O Canadá é o país que abriga o maior número de estudantes brasileiros, grande parte interessados em estudar inglês e francês durante curtos períodos de tempo. Brasil e Canadá firmaram, em 15 de janeiro de 1998, Declaração de Intenção na Área de Educação. A cooperação educacional entre os dois países é bastante intensa, sobretudo à luz de acordos firmados entre instituições de ensino superior dos dois países, o que tem resultado em fluxo anual de cerca de doze mil alunos brasileiros no Canadá, atuando em diversas áreas do conhecimento.

Outras Áreas de Cooperação Bilateral: Destacam-se os setores de administração pública – entre escolas de governo, as Escolas Nacionais de Administração Pública (ENAPs) dos dois países – e temas regulatórios (em especial regulação de produtos de saúde, de cosméticos e de medicamentos genéricos). Em 2023, o Brasil enviou missão humanitária para combater os incêndios no Canadá, que contou com 104 especialistas e permaneceu por trinta dias no país norte-americano.

Cooperação Trilateral: Na vertente trilateral, destaca-se projeto para realização do mestrado em sistemas de saúde em Moçambique.

Turismo: Brasileiros não precisam mais de visto de turismo para entrar no Canadá, bastando autorização eletrônica de viagem. Desde 2019, turistas canadenses estão isentos de visto para o Brasil. Em março de 2023, foi anunciado o restabelecimento da exigência de vistos de visita para cidadãos do Canadá[365] – além de Austrália e EUA –, com base nos princípios da reciprocidade e da igualdade de tratamento. O governo ressalta a disposição de negociar acordo de isenção de vistos em bases recíprocas. O início da vigência da medida, que ocorreria em 1º de outubro de 2023, foi postergado para 10 de janeiro de 2024 e depois para 10 de abril. Em 1º de dezembro de 2023, entrou em funcionamento a nova plataforma para solicitação de visto eletrônico por cidadãos do Canadá.

Contatos Humanos e Temas Consulares: Há mais de 122 mil brasileiros no Canadá, conforme dados de 2021, perfazendo a nona maior comunidade brasileira no exterior. Há campanhas de atração de profissionais qualificados brasileiros para migrarem para o Canadá. Na quarta reunião do Diálogo de Parceria Estratégia, foi discutira a retomada das atividades do Grupo de Trabalho sobre Mobilidade, que trata de temas como serviços de fronteira e facilitação imigratória.

Energia e Mineração: O Brasil é importante parceiro canadense no setor mineral. Por volta de 25 companhias mineradoras canadenses atuam no território brasileiro. A Vale tem grande parte de seus ativos e operações no Canadá, situação criada a partir da aquisição da mineradora canadense Inco, em 2006, em uma transação estimada em US$ 17,5 bilhões. A compra transformou a Vale na segunda maior produtora de níquel do mundo. Em 2019, foi assinado acordo de cooperação entre o Instituto Brasileiro de Mineração (IBRAM) e a Associação de Mineração do

[365] A isenção unilateral de vistos havia sido adotada pelo governo brasileiro em março de 2019.

Canadá (MAC, na sigla em inglês) para implementar no Brasil o padrão de sustentabilidade desenvolvido pela instituição canadense, o TSM – Rumo a Mineração Sustentável.

V. Relações Brasil-Chile

Marcos: 1836: estabelecimento de relações diplomáticas; no contexto da Guerra do Paraguai: ensaios de aproximação, por meio da troca de representantes de alto nível[366]; 1879-1883: Brasil mantém posição de neutralidade durante a Guerra do Pacífico[367]; 1914: Brasil, Chile e Argentina participam da Conferência de Niagara Falls, para mediação concernente ao conflito entre México e Estados Unidos (EUA); 1915: Assinatura do Pacto ABC, não referendado pelo parlamento chileno; 1933: assinatura do Tratado Antibélico de Não Agressão e de Conciliação ("Pacto Saavedra Lamas"), entre Brasil, Argentina, Chile, México, Paraguai e Uruguai; 1942: Protocolo de Paz entre Peru e Equador, com a atuação de Brasil, Argentina, Chile e EUA como países garantes do acordo; 1962: Abstenção de Brasil e Chile, além de Argentina, México, Bolívia e Equador, em relação à proposta de exclusão de Cuba da OEA (*outer six*); 1963: o presidente João Goulart realiza a primeira visita de um chefe de Estado brasileiro ao Chile; 1964-1973: significativo número de militantes de esquerda buscam asilo no país vizinho, em meio à conjuntura de ditadura militar no Brasil; 1980: Figueiredo visita o Chile, ocasião na qual são celebrados 9 acordos de cooperação e uma declaração conjunta; 1996: Chile torna-se Estado Associado ao Mercado Comum do Sul (MERCOSUL); 2004: Início da participação do Chile, em conjunto com o Brasil, no âmbito da Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH); 2006: "Aliança Renovada", com posições coincidentes em favor da democracia e das liberdades individuais e comerciais; 2007: Brasil, Chile e Bolívia comprometem-se com a inauguração do corredor interoceânico Santos-Corumbá-Santa Cruz de la Sierra-Arica-Iquique, no contexto do encontro presidencial trilateral em La Paz; 2010: criação da Comissão Bilateral Brasil-Chile; 2018: Conclusão das Negociações do Acordo de Livre Comércio entre Brasil e Chile; 2020: celebração de memorandos de entendimento sobre a cooperação entre o Instituto Rio Branco e a Academia Diplomática Andrés Bello, e sobre cooperação em telecomunicações e economia digital.

Embaixada: Ocorreu a elevação das legações dos dois países à categoria de embaixadas, em 1922[368]. O Brasil mantém, ademais, consulado-geral em Santiago.

Coordenação Política
Instâncias: COMISTA (2010); Diálogo Político-Militar ("Mecanismo 2+2", 2018).

Visitas de Alto Nível: Os presidentes Lula, Dilma e Temer realizaram visitas ao Chile no decorrer de seus mandatos. Houve troca de visitas entre Bolsonaro e Piñera em 2019, apesar de elogios a Pinochet. Em agosto de 2021, o chanceler chileno Andrés Allamand esteve em Brasília, cumprindo agenda política com o chanceler Carlos França e os presidentes das casas do Legislativo brasileiro. Em março de 2022, o vice-presidente Hamilton Mourão esteve presente na cerimônia de posse do presidente Gabriel Borić, em Santiago e Valparaíso. Em janeiro de 2023, houve a visita do presidente Gabriel Borić para a posse de Lula. Borić voltou ao Brasil em maio para a cúpula de

[366] Conforme Amado Cervo, para além da troca de representantes, que incluíam intelectuais, poetas e historiadores, os países recorreram à diplomacia militar, por meio de visitas honrosas de navios de guerra.
[367] Segundo Amado Cervo, não só a opção pela neutralidade, mas também a atuação do Brasil no pós-guerra, tanto ressaltaram o prestígio internacional do país quanto permitiram o delineamento de novas bases para a relação bilateral entre Chile e Brasil, ao final do Império, em substituição ao eixo Rio de Janeiro-Assunção.
[368] O posto do Brasil em Santiago esteve vinculado a outras legações: segundo Raul Adalberto de Campos, a separação formal da legação do Brasil no Chile, em relação à de Peru e Equador, ocorreu por meio do Decreto nº 3.758, de 1866.

presidentes da América do Sul. Em outubro, Lula e Boric conversaram ao telefone, ocasião em que reafirmaram as boas relações entre os dois países, falaram sobre a conjuntura da América do Sul e trataram da situação em Israel e na Palestina, e suas consequências trágicas para a população civil. Em novembro, o ministro chileno da Defesa e a subsecretária de Relações Exteriores do Chile estiveram em Brasília, para a III Reunião de Diálogo Político-Militar Brasil-Chile. Em paralelo, a secretária-geral, embaixadora Maria Laura da Rocha, recebeu sua homóloga chilena, a subsecretária de Relações Exteriores, para tratar de temas como integração sul-americana, comércio e investimentos e promoção da igualdade de gênero.

Discurso Oficial: As relações entre Brasil e Chile caracterizam-se pela intensidade e pelo dinamismo do intercâmbio comercial e empresarial. Na coordenação política, área em que ambos os países têm aprofundado sua articulação, o bom entendimento e a adoção de posições comuns têm sido frequentes tanto no âmbito regional quanto no multilateral. Os investimentos bilaterais crescem ano a ano, beneficiando as economias e as sociedades dos dois países. O Chile é parceiro fundamental do Brasil no âmbito sul-americano, contexto no qual ambos os países têm interesse comum no aprimoramento da infraestrutura regional. Há, ademais, importante potencial de cooperação em ciência e tecnologia, cooperação na Antártida e em matéria de defesa.

Convergências

Convergências Multilaterais: O Chile é atualmente um dos representantes do grupo geográfico da América Latina e Caribe no âmbito do Conselho de Direitos Humanos (CDH), com mandato até 2025. Brasil e Chile, juntamente com Argentina e México, emitiram comunicado, em fevereiro de 2023, em que manifestam profunda preocupação com a decisão do governo israelense de expandir os assentamentos na Cisjordânia. Os países expressaram oposição a qualquer ação que comprometa a solução de dois Estados.

Convergências Regionais: No âmbito regional, ambos os países convergem na análise de que as iniciativas de integração econômica regional são convergentes e apoiam o diálogo entre Aliança do Pacífico (AP) e Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), no qual o Chile tem *status* de Estado Associado. Havia concertação sobre a crise venezuelana no Foro para o Progresso e Integração da América Latina (PROSUL), no Grupo de Lima e – o que foi alterado em termos de foro com a mudança de governos para a esquerda em ambos os países, quando ambos se desengajaram dos dois foros – e no Processo de Quito. Ambos os países são membros da Agência para a Proscrição de Armas Nucleares na América Latina e no Caribe (OPANAL, na sigla em espanhol) e da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI). Assim como o Chile, o Brasil é país garante na Mesa de Diálogos de Paz entre o governo da Colômbia e o Exército de Libertação Nacional (ELN). Ambas as partes, além do México, foram convidadas a assumirem tal posição, em novembro de 2022, juntando-se a Cuba, à Venezuela e à Noruega.

Convergências Plurilaterais: A convergência em foros internacionais se verifica na participação no G77+China, no âmbito das Nações Unidas (ONU), no *Multi-Party Interim Arbitration Arrangement* (MPIA) e no Grupo de Cairns, no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC) e no apoio chileno ao ingresso brasileiro na Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE).

<u>Segurança e Defesa:</u> Diálogo Político-Militar no formato 2+2, cuja primeira reunião ocorreu, em 2018, em Brasília, e as demais em Santiago, em 2019, e novamente em Brasília, em 2023; Protocolo sobre Intercâmbio de Dados e Serviços de Catalogação da Defesa; cooperação bilateral em operações na Antártida; atuação conjunta na Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH, na sigla em inglês).

<u>Comércio</u>

Marcos: Atualmente o Chile é o segundo maior parceiro comercial do Brasil na América do Sul e o quinto maior destino de exportações, com superávits para o Brasil desde 2010. O Brasil é o terceiro maior parceiro comercial do Chile em todo o mundo. O Chile é associado ao MERCOSUL desde 1996 por meio do ACE-35, que liberalizou o comércio entre os dois países, no âmbito da ALADI. Em 2015, assinou-se Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI). Em 2018, MERCOSUL e AP adotaram o Plano de Ação de Puerto Vallarta. Também em 2018, foi assinado acordo de livre comércio com o Brasil sobre temas de natureza não tarifária, que incorpora acordos recentes entre os dois países, como o Protocolo de Compras Públicas e o Protocolo de Investimentos em Instituições Financeiras – o acordo entrou em vigor internacional em janeiro de 2022. A 1ª reunião da Comissão Administradora do Acordo de Livre Comércio Brasil-Chile foi realizada em Santiago, em novembro de 2023. Em fevereiro de 2023, foi ampliado o acesso ao mercado de carne bovina no Chile, tendo o país reconhecido o Rio Grande do Sul como zona livre de febre aftosa sem vacinação, após gestões do Itamaraty. Em março, houve abertura do mercado chileno para o mamão produzido no Brasil. Em maio, os dois países assinaram, no âmbito do Acordo de Livre Comércio entre os dois países, acordo de cooperação para adoção do sistema de *pre-listing* para habilitação de estabelecimentos exportadores de carnes (bovina, suína, ovina e de aves). Em outubro, Brasil e Chile concluíram os procedimentos referentes à abertura do mercado chileno ao mamão fresco para consumo, após a revisão de certificados e auditorias *in loco* que subsidiaram a análise e o estabelecimento de requisitos fitossanitários. Em dezembro, houve o reconhecimento, por parte das autoridades chilenas, da equivalência de sistemas de inspeção sanitária (*pre-listing*) para as exportações brasileiras de ovos.

Exportações, Importações e Balança Comercial - Parceiro: Chile

Jan-Dez / 2023 | 2022

Exportações US$ Milhões	Importações US$ Milhões	Corrente US$ Milhões	Saldo US$ Milhões
7.944,9	4.313,7	12.258,6	3.631,2
-12,6% Var. Jan-Dez 2023/2022	-6,7% Var. Jan-Dez 2023/2022	-10,6% Var. Jan-Dez 2023	Superávit Jan-Dez 2023
2,34%	6º	1,79%	12º
Part. nas Exportações Jan-Dez/2023	Ranking de Exportações Jan-Dez/2023	Part. nas Importações Jan-Dez/2023	Ranking de Importações Jan-Dez/2023

Visão Geral dos Produtos Importados - Origem: Chile

Jan-Dez / 2023 2022

Total: US$ 4,3 Bilhões

Cobre 39%

Bebidas alcoólicas 4,0%

4,8%

Demais produtos - Indústria de Transformação 3,2%

1,9% 1,8% 1,6%

Pescado inteiro vivo, morto ou refrigerado 18%

4,7%

Outros minérios e concentrados dos metais de base 7,2%

Outros minerais em bruto 1,8%

1,1%

<u>Investimentos:</u> O Brasil concentra o maior estoque de investimentos externos chilenos no mundo, hoje superior a US$ 35 bilhões, com as empresas chilenas atuando em áreas distintas, como varejo, energia, aviação e papel e celulose; na outra direção, o Brasil tem mais de US$ 4,5 bilhões investidos na economia chilena, em setores como energia, serviços financeiros, alimentos, mineração, siderurgia, construção e fármacos.

<u>Cooperação</u>

Infraestrutura: Chile e Brasil têm interesse em aprimorar a infraestrutura regional, a exemplo do Corredor Rodoviário Bioceânico entre Porto Murtinho e portos do Norte do Chile, como Arica e Antofagasta; em dezembro de 2015, à margem da Cúpula do MERCOSUL, os presidentes de Brasil, Argentina, Chile e Paraguai assinaram a Declaração de Assunção sobre Corredores Bioceânicos, atribuindo prioridade à construção desse eixo logístico. Em encontro entre o embaixador do Chile no Brasil, Sebastián Depolo, e a secretária-geral do Ministério das Relações Exteriores, Maria Laura da Rocha, em março de 2023, foi discutida a integração física na América do Sul, no contexto de relançamento da agenda bilateral.

Ciência, Tecnologia e Inovação: Participação do Brasil no consórcio do E-ELT (Telescópio Europeu Extremamente Grande), no Atacama; cooperação na Antártida; compartem o sistema nipo-brasileiro de TV; têm acordo de *roaming* desde 2018 e, em 2020, os assinaram Memorando de Entendimento sobre Cooperação em Telecomunicações e Economia Digital.

Telecomunicações: Acordo de eliminação da cobrança de *roaming* internacional (2018, como parte do TLC), que entrou em vigor em julho de 2023; da adesão do Chile ao padrão ISDB-T (nipo-brasileiro); Memorando de Entendimento sobre Cooperação em Telecomunicações e Economia Digital (2020); Cabo de Fibra Ótica Transpacífico (Humboldt).

Formação Diplomática: Memorando de Entendimento sobre Cooperação entre o Instituto Rio Branco e a Academia Diplomática Andrés Bello, firmado em 2020.

Contatos Humanos e Temas Consulares: Há cerca de 18,6 mil brasileiros no Chile, conforme dados de 2021.

Cooperação Humanitária: Em fevereiro de 2023, a pedido do governo chileno, o Brasil enviou missão humanitária[369] ao país para prover auxílio no combate aos incêndios florestais que levaram o governo chileno a declarar estado de catástrofe em três regiões do país.

Memória e Justiça: Em setembro de 2023, o ministro da Justiça e Segurança Pública, Flávio Dino, e o ministro dos Direitos Humanos e da Cidadania, Silvio Almeida, representaram o presidente Lula, em Santiago, em evento de recordação dos 50 anos do golpe de Estado no Chile contra o então presidente Salvador Allende. Durante a visita, foi inaugurada, no Museu da Memória e dos Direitos Humanos, a exposição fotográfica "Evandro Teixeira. Chile 1973", organizada pelo Itamaraty e pelo Ministério da Cultura, em parceria com o Instituto Moreira Salles (IMS). A exposição reúne as imagens históricas registradas pelo fotojornalista brasileiro, um dos poucos jornalistas estrangeiros autorizados a ingressar no Chile logo após o 11 de setembro de 1973. Ademais, foram inauguradas placas em homenagem à expressiva comunidade brasileira exilada no Chile antes do golpe e aos mortos e outras vítimas brasileiras de violações de direitos humanos pela ditadura chilena.

[369] A missão humanitária, composta por duas dimensões, uma de combate aéreo, com o auxílio da aeronave Hércules C-130, e uma de combate terrestre, por meio da atuação dos brigadistas da Força Nacional de Segurança Pública (FNSP), encerrou as operações no dia 28 de fevereiro de 2023. A FNSP foi reconhecida, em razão de sua excelência técnica e atuação complementar à chilena, Foi, ademais, utilizado, pela primeira vez, fora do Brasil, o Painel do Fogo, *software* satelital de monitoramento de incêndios e queimadas, ação possibilitada por meio da atualização do instrumento.

VI. Relações Brasil-Colômbia

Marcos: 1907: Tratado de Limites[370]; 1972: Acordo Básico de Cooperação Técnica; 1976: Acordo para a Exploração do Carvão Coqueificável; 1981: primeira visita de chefe de Estado do Brasil à Colômbia (presidente Figueiredo), retribuída pelo presidente Júlio Turbay Ayala, e assinatura do Tratado de Amizade e Cooperação, do convênio complementar ao acordo Básico de Cooperação Técnica de 1972, na área de cooperação científica, e de cinco acordos em áreas diversas[371]; 1996: criação do Grupo do Rio, com Brasil e Colômbia entre seus membros; 1994: Comissão de Vizinhança e Integração; 2009: Comissão Bilateral Brasil-Colômbia; 2015: Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI) e Acordo Automotivo entre Brasil e Colômbia; 2017: Acordo de Complementação Econômica (ACE) 72, entre o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e Colômbia; década de 2010: o Brasil apoia ativamente o processo de paz no país vizinho.

Embaixada: O Brasil tem Embaixada em Bogotá e Vice-Consulado em Letícia. A legação no Equador e Colômbia, criada em 1899, foi separada em 1904, pouco tempo após relatório (1903), assinado pelo Barão do Rio Branco, que defendia a criação de legações específicas para Colômbia e Equador. A legação na Colômbia foi promovida à embaixada em 1938.

Coordenação Política
Instâncias: Comissão Bilateral Brasil-Colômbia (2009; nível de chanceleres); Comissão Binacional Fronteiriça (COMBIFRON), Comissão de Vizinhança e Integração.

Visitas de Alto Nível: Durante os primeiros governos Lula, houve intensa troca de visitas presidenciais. Houve visita de Estado da presidenta Dilma Rousseff à Colômbia, em 2015. Ademais, o presidente Michel Temer cancelou a visita ao país, prevista por ocasião da assinatura do acordo de paz entre o governo colombiano e as FARC, para privilegiar questões internas. O presidente Juan Manuel Santos, por sua vez, realizou visita ao Brasil em quatro oportunidades (2018, 2014, 2011 e 2010). Em visita de Estado feita pelo presidente Iván Duque em outubro de 2021, Brasil e Colômbia acordaram "o propósito primordial de estimular o desenvolvimento sustentável, a prosperidade e o bem-estar das duas nações". Em agosto de 2022, o chanceler Carlos França realizou visita a Bogotá, onde se reuniu com o ministro das Relações Exteriores Álvaro Leyva e participou da cerimônia de posse do presidente Gustavo Petro. Os ministros ressaltaram a importância do relacionamento bilateral e manifestaram a intenção de aprofundar a cooperação econômica e empresarial, e em energia verde, meio ambiente, segurança e defesa. Nesse contexto, o chanceler brasileiro propôs a criação do Conselho Empresarial Brasil-Colômbia e defendeu o

---

[370] O limite estabelecido pela linha Tabatinga-Apapóris foi confirmado na Ata de Washington, firmada por Brasil, Colômbia e Peru, em 1925. O tratado de limites de 1853 não havia sido ratificado, de modo que as fronteiras entre Brasil e Colômbia só foram devidamente estabelecidas em 1907, sob a liderança de Rio Branco.

[371] Os acordos são concernentes às áreas de usos pacíficos da energia nuclear, cooperação amazônica, cooperação científica e tecnológica, turismo, prevenção do uso e tráfico ilícito de drogas. Durante a visita do presidente colombiano, por sua vez, foram firmados oito convênios complementares ao Acordo Básico de Cooperação Técnica de 1972. Nas declarações conjuntas emitidas por ocasião de ambas as visitas, foram manifestadas visões convergentes em temas da agenda internacional e regional, como defesa do desarmamento geral e completo, condenação às manifestações de colonialismo e discriminação racial – especialmente, o *apartheid* –, crítica aos obstáculos impostos pelo sistema financeiro internacional aos países subdesenvolvidos, defesa da importância da questão energética, apoio ao processo de integração regional e à cooperação amazônica.

fortalecimento da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA). Em janeiro de 2023, houve a visita do presidente Gustavo Petro para a posse de Lula. Petro voltou ao Brasil em maio para a cúpula de presidentes da América do Sul, quando também manteve reunião bilateral com Lula. Na ocasião, o mandatário brasileiro confirmou que participaria do encontro prévio à cúpula amazônica, em Letícia, em julho, enquanto o colombiano confirmou que voltaria ao Brasil para a cúpula em agosto. Lula efetivamente compareceu no encerramento da Reunião Técnico-Científica da Amazônia, organizada pelo governo colombiano, em Letícia, ocasião em que também se reuniu com Petro para tratar de temas bilaterais. Em agosto, Petro participou da Cúpula da Amazônia, em Belém. Em outubro, Lula e Petro falaram ao telefone sobre a seca na Amazônia, tendo sido proposta por Petro uma reunião de Colômbia e Brasil com Equador e Venezuela para formular um plano comum de enfrentamento à estiagem na região. Os dois presidentes também concordaram sobre a necessidade de paz no Oriente Médio e celebraram o acordo entre o governo venezuelano e a oposição do país em torno das eleições no ano que vem. O ministro Mauro Vieira telefonou ao chanceler Álvaro Leyva, em novembro, para tratar de iniciativas sul-americanas, incluindo a reunião de ministros das Relações Exteriores e Defesa convocada pelo Brasil.

Discurso Oficial: Brasil e Colômbia mantêm relações há mais de 190 anos, que vêm se fortalecendo nas últimas décadas[372], e compartilham uma ampla fronteira de 1.642 km. Os países convergem na defesa dos valores da democracia, do livre mercado e da segurança, e utilizam diversos foros multilaterais e regionais para tratar dos temas de interesse mútuo. O longo histórico de cooperação fronteiriça tem gerado resultados tangíveis para as comunidades envolvidas, por meio da concretização de projetos exitosos, que compreendem também o intercâmbio de informações de inteligência, a cooperação logística e o combate ao crime transnacional. O Brasil, ademais, apoia o processo de paz no país vizinho, em linha com a vocação brasileira de promoção da paz, e procura contribuir por meio da cooperação em áreas como a desminagem e a agricultura, setores essenciais para a consolidação da paz no país, em convergência com o objetivo de contribuir para a transformação estrutural do campo no contexto pós-conflito.

Convergências

Convergências Multilaterais: A convergência de posições quanto aos valores da democracia, do livre mercado e da segurança manifesta-se também na esfera multilateral. Os países concordam quanto à necessidade de fortalecimento da Organização Mundial da Saúde (OMS) na atuação da organização perante emergências sanitárias, posição que foi reforçada no contexto da visita do presidente Iván Duque ao Brasil (2021). Em matéria de segurança, há convergência quanto à prioridade ao combate ao crime organizado transacional. Em relação ao meio ambiente, Brasil e Colômbia são países megadiversos, que convergem, igualmente, quanto à necessidade de acelerar a transição energética global, tendo atuado como "campeões globais" no âmbito do Diálogo de Alto Nível das Nações Unidas sobre Energia (2021), e são partes do Acordo de Paris e da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB). Ambos são membros do Tribunal Penal Internacional (TPI). No tema de direitos humanos, destacam-se os esforços dos dois Estados na acolhida de refugiados venezuelanos. Os países alcançaram, ademais, acordo de apoio recíproco

[372] As relações bilaterais ganharam força a partir de 2016, com dinâmicas de cooperação e concertação entre os governos de Michel Temer e Juan Manuel Santos. A convergência foi mantida com os governos de Jair Bolsonaro e Iván Duque, sobretudo em temas relacionados a economia, comércio e segurança (incluindo alinhamento de posições acerca da crise venezuelana, que tem na Colômbia grande impacto). Esta dinâmica, mas com outros enfoques, como temas ambientais e de inclusão social, continua entre Lula e Petro.

às candidaturas brasileira (2022-2023) e colombiana (2026-27) para assento não permanente no âmbito do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). Em relação ao tema de desarmamento e não proliferação, ambos os países são parte do Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP) e signatários do Tratado para a Proibição das Armas Nucleares (TPAN).

Convergências Plurilaterais: A Colômbia é membro da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), e o Brasil é candidato à acessão à organização. A Colômbia integra o Grupo de Cairns e o *Multi-Party Interim Arbitration Arrangement* (MPIA) no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC), além do G77+China, no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU).

Convergências Regionais: Há posições semelhantes em diversos foros hemisférios e regionais, como na Organização dos Estados Americanos (OEA) e no relacionamento entre o MERCOSUL e a Aliança do Pacífico (AP). No MERCOSUL, a Colômbia tem o *status* de Estado Associado. No Foro para o Progresso e Integração da América do Sul (PROSUL), a Colômbia exerceu a presidência *pro tempore* em 2021, com destaque para a coordenação no enfrentamento à COVID-19, mas ambos se desengajaram do mecanismo com a ascensão dos governos de Petro e Lula. Os países cooperam, ademais, no âmbito da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA). Brasil e Colômbia compartilham visão semelhante sobre a crise na Venezuela, que deve ser superada para a preservação da estabilidade na região. Conforme os dois Estados, em última instância, a normalização institucional no país depende da convocação de eleições presidenciais livres e transparentes. Durante os governos Bolsonaro e Duque, Brasil e Colômbia foram membros fundadores do Grupo de Lima, mas, com Lula e Petro, voltaram a estreitar relações com o governo Maduro. Em relação ao tema de desarmamento e não proliferação, ambos os países integram a Agência para a Proscrição de Armas Nucleares na América Latina e no Caribe (OPANAL, na sigla em espanhol).

Segurança e Defesa: A cooperação em segurança é ponto central da relação bilateral entre Colômbia e Brasil. Em julho de 2021, foi realizada a X Reunião da Comissão Mista em Matéria de Drogas e de Crimes Conexos, com vistas a fortalecer a cooperação no combate a esses ilícitos. No mesmo ano, foi assinado o Acordo de Cooperação Técnica Internacional entre a Polícia Federal do Brasil e a Polícia Nacional da Colômbia. Destacam-se, ademais, as iniciativas na matéria ligadas à cooperação fronteiriça, tratadas em tópico específico. Há engajamento do Brasil no processo de paz colombiano, tendo o país enviado dezenas de oficiais militares para missões coordenadas bilateralmente ou por meio da OEA (Grupos de Monitores e Grupos de Assessores Técnicos Interamericanos). Entre as iniciativas concernentes à questão, destacam-se a criação do Grupo de Amigos do Brasil para a Paz na Colômbia, em 2016, e a atuação do Brasil como garante dos diálogos de paz entre Bogotá e o autodenominado Exército de Libertação Nacional (ELN), última guerrilha ativa na Colômbia. Embora as negociações estivessem suspensas desde 2019, foi anunciada a retomada do processo, com a eleição de Gustavo Petro, o que de fato ocorreu em novembro de 2022. Nesse contexto, Brasil, Chile e México foram convidados a juntarem-se a Cuba, Noruega e Venezuela como países fiadores dos diálogos de paz. Em fevereiro de 2023, o Brasil expressou formalmente sua aceitação ao convite para retornar à Mesa de Diálogos de Paz entre o Governo da Colômbia e o ELN, como país garante, e designou, no dia 14 do mesmo mês,

a embaixadora Glivânia Maria de Oliveira para chefiar a delegação brasileira nesse processo[373],[374]. No processo de reestruturar o país para o pós-conflito, o Brasil coopera em projetos de promoção da ocupação do território e da integração de ex-combatentes na economia, e visa a cooperar para a substituição de cultivos ilícitos. Áreas específicas de atuação incluem a desminagem, feita desde 2006, e a agricultura, fundamentais para o pós-conflito colombiano.

Comércio

Marcos: As relações econômicas e comerciais entre Colômbia e Brasil, embora já estejam se fortalecendo, ainda apresentam potencial inexplorado, considerando o fato de que a Colômbia é a terceira maior economia sul-americana. O Brasil é geralmente o quarto maior parceiro comercial da Colômbia, atrás somente de Estados Unidos (EUA), China e México, mas, em 2021 e em 2022, ficou em terceiro lugar. Para preencher lacunas do potencial inexplorado do comércio bilateral, há uma série de medidas institucionais firmadas pelos dois países: em 2015, foi assinado o ACFI, que busca aprofundar a promoção do investimento e a geração de um ambiente de negócios confiável e amigável e carece atualmente de ratificação da Colômbia. Em 2017, grande avanço se deu com o ACE-72, entre Colômbia e MERCOSUL, que ampliou a liberalização do comércio com os colombianos para 97% da pauta tarifária – entre os setores mais favorecidos estão o têxtil, siderúrgico e automotivo. Em mais uma iniciativa para facilitar o aproveitamento de todo o potencial do intercâmbio bilateral de bens, serviços e investimentos, foi assinado, em julho de 2018, o Acordo de Serviços MERCOSUL-Colômbia, na forma de protocolo adicional ao ACE-72. Em 2022, foi a vez de protocolo adicional ao ACE-72 sobre produtos originários de zonas francas, que entrou em vigor bilateral no ano seguinte. Além disso, nos últimos anos, foram concluídas as negociações do Acordo para evitar a Dupla Tributação (ADT) Brasil-Colômbia e foi assinado o Acordo sobre Serviços Aéreos. Em novembro de 2023, foram abertos os mercados colombianos para farinha e óleo de peixe destinados à alimentação animal provenientes do Brasil.

Exportações, Importações e Balança Comercial - Parceiro: Colômbia

Jan-Dez / 2023 | 2022

Exportações US$ Milhões	Importações US$ Milhões	Corrente US$ Milhões	Saldo US$ Milhões
3.821,6	2.290,7	6.112,3	1.530,9
-24,4% Var. Jan-Dez 2023/2022	-3,2% Var. Jan-Dez 2023/2022	-17,7% Var. Jan-Dez 2023	Superávit Jan-Dez 2023
1,13%	17º	1%	23º
Part. nas Exportações Jan-Dez/2023	Ranking de Exportações Jan-Dez/2023	Part. nas Importações Jan-Dez/2023	Ranking de Importações Jan-Dez/2023

[373] O segundo ciclo da Mesa de Diálogos ocorreu entre os dias 13 de fevereiro e 10 de março, e marcou a retomada da participação do Brasil nesse processo. O governo brasileiro saudou o Acordo do México, que prevê uma nova agenda das negociações de paz.

[374] A embaixadora tem ampla experiência em temas de paz e segurança internacionais, tendo chefiado a Divisão de Desarmamento e Tecnologias Sensíveis e a Divisão de Nações Unidas, e dirigido o Departamento de Organismos Internacionais.

Série histórica - Parceiro: Colômbia

Total | ISIC - Classificação Internacional de Todas Atividades Econômicas

US$ 2,8 Bilhões
US$ 2,6 Bilhões
US$ 2,4 Bilhões
US$ 2,2 Bilhões
US$ 2 Bilhões
US$ 1,8 Bilhão
US$ 1,6 Bilhão
US$ 1,4 Bilhão
US$ 1,2 Bilhão
US$ 1 Bilhão
US$ 800 Milhões
US$ 600 Milhões
US$ 400 Milhões
US$ 200 Milhões
US$ 0

2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018 2019 2020 2021 2022 2023

Visão Geral dos Produtos Exportados - Destino: Colômbia

Jan-Dez / 2023 | 2022

Total: US$ 3,8 Bilhões

Veículos automóveis de passageiros 11%
Partes e acessórios dos veículos automotivos 4,0%
Demais produtos - Indústria de Transformação 4,0%
Óleos combustíveis de petróleo ou de minerais betuminosos (exceto óleos brutos) 3,2%
Papel e... 3,1%
Açúcares e... 2,4%
2,2%
Outros produtos comestíveis e preparações 2,2%
2,0%
2,0%
1,9%
1,6%
1,5%
1,4%
Outros produtos diversos das indústrias 1,3%
1,3%
1,3%
Calçados 1,0%
1,0%
0,97%
0,92%
Alumínio
Milho não moído, exceto milho doce 12%
Café não torrado 4,9%
0,92%
0,84%
Soja

Visão Geral dos Produtos Importados - Origem: Colômbia

Jan-Dez / 2023 2022

Total: US$ 2,3 Bilhões

Coques e semi-coques, incluindo resíduos de hulha, de linhita ou de turfa, e carvão de retorta 32%

Polímeros de cloreto de vinila ou de outras olefinas halogenadas, em formas primárias 8,0%

Inseticidas, rodenticidas, fungicidas, herbicidas, reguladores de crescimento para plantas, desinfetantes e semelhantes 7,4%

Outras matérias plásticas em formas primárias 6,7%

Gorduras e óleos vegetais, em bruto, refinados ou fracionados... 5,9%

Demais produtos - Indústria de Transformação 3,8%

Polímeros de estireno, em formas primárias 2,7%

Carvão, mesmo em pó, mas não aglomerado 18%

Investimentos: A Colômbia é destino cada vez mais procurado por empresas brasileiras – são mais de 110 empresas no país atualmente. Os segmentos envolvidos são muito diversificados, desde o *agritech* (aplicação de tecnologias na produção agrícola) até o financeiro (Itaú e BM&F Bovespa), passando por cosméticos (O Boticário e Natura), infraestrutura, siderurgia (Gerdau e Votorantim), alimentação e bebidas (Minerva Foods, Ambev) e tecnologias da informação e comunicação; o estoque de investimentos do Brasil já supera US$ 6 bilhões. A Colômbia, hoje, só está atrás dos EUA como destino de interesse para empresas de pequeno e médio porte que desejam internacionalizar suas atividades, segundo estudo da Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (ApexBrasil).

Cooperação

Cooperação Técnica: A cooperação técnica tem nos Acordos de Cooperação, firmados em 1972, documento inicial, e hoje os países desenvolvem iniciativas em temas como agropecuária, desenvolvimento rural, urbanismo, leite humano e propriedade intelectual.

Meio Ambiente: Entre as iniciativas, há projetos, atualmente em execução (2022), voltados para gestão e uso sustentável dos recursos hídricos, com participação da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) e da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, na sigla em inglês), para a recuperação de solos degradados e para o intercâmbio de experiência no manejo e na conservação de espécies e ecossistemas ameaçados. Os países cooperam, além disso, no âmbito da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA). Em fevereiro de 2023, o embaixador da Colômbia no Brasil encontrou-se com a secretária-geral das Relações Exteriores, Maria Laura da Rocha, ocasião na qual as autoridades trataram de temas do relacionamento bilateral, com destaque para a convergência na agenda regional, como a cooperação amazônica.

Ciência, Tecnologia e Inovação: Brasil e Colômbia cooperam no âmbito do Programa Ibero-americano de Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento (CYTED). Em 2021, firmou-se o Memorando de Entendimento entre o Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação da Colômbia e o Conselho Nacional das Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa (CONFAP) do Brasil, com o objetivo de desenvolvimento de iniciativas conjuntas em ciência e pesquisa. Em 2024, a Colômbia uniu-se ao Centro Latino-Americano de Biotecnologia (CABBIO).

Agricultura: Iniciativas no setor abrangem o projeto financiado em parceria entre o Brasil e a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO, na sigla em inglês), entre 2015-2016, na área de compras públicas da agricultura familiar colombiana, além do apoio brasileiro ao desenvolvimento sustentável do setor algodoeiro da Colômbia, por meio do aumento da produtividade agrícola e da geração de renda.

Cooperação Fronteiriça: Nessa área, a questão central na relação entre os países diz respeito à defesa e segurança, com o aprofundamento de informações de inteligência e o compartilhamento de elementos logísticos para atuar no combate ao crime transnacional. Os países realizam reuniões anuais no âmbito da Comissão Binacional Fronteiriça (COMBIFRON), nesse sentido. Ademais, os países vêm reunindo-se sob a égide da Comissão de Vizinhança e Integração, desde sua criação, em 1994. Recentemente, destacam-se projetos, na região de Tabatinga-Letícia, que envolveram capacitação de servidores públicos (2017) e inclusão financeira (2019). As iniciativas de saúde na fronteira, por sua vez, compreendem vigilância epidemiológica, vacinação e promoção da saúde indígena. Em 2015, no contexto da visita de Estado da presidenta Dilma Rousseff à Colômbia, foi assinado Memorando de Entendimento para a Cooperação em Assuntos Indígenas na Zona de Fronteira.

Educação e Cultura: O intercâmbio nos níveis de graduação e pós-graduação é aspecto importante da cooperação. A Colômbia destaca-se, nesse contexto, por ter a maior quantidade de candidatos selecionados em programas brasileiros de bolsas de pós-graduação. O Brasil foi convidado pelo presidente Petro a ser o país homenageado na edição de 2024 da Feira do Livro de Bogotá.

Contatos Humanos e Temas Consulares: A Colômbia abriga a décima maior comunidade brasileira na América do Sul (cerca de oito mil brasileiros, conforme dados de 2021). O governo colombiano prestou assistência a vítimas e familiares no contexto do acidente, envolvendo a equipe do Chapecoense, próximo à cidade de Medellín em 2016.

Cooperação Humanitária: O Brasil realizou doações para assistência à população, no contexto dos desastres naturais no arquipélago de San Andrés, Providência e Santa Catalina, além de doações de medicamentos à Colômbia.

VII. Relações Brasil-Cuba

Marcos: As relações diplomáticas com Cuba foram estabelecidas em 1906, com a criação da legação do Brasil em Havana, cumulativa com os países da América Central. Ao longo das décadas seguintes, o relacionamento bilateral esteve caracterizado por baixa densidade. Registrou-se sensível aproximação no período imediatamente posterior ao triunfo da Revolução Cubana, tendo sido o Brasil um dos primeiros países a reconhecer o novo governo em Havana, ainda em janeiro de 1959. Foi emblemática nesse período a posição assumida pelo Brasil, na Conferência de Punta del Este da Organização dos Estados Americanos (OEA), em janeiro de 1962, contra a exclusão de Cuba do organismo interamericano. Em 1964, no regime militar, o governo brasileiro rompeu relações diplomáticas com Cuba. Durante as décadas seguintes, os contatos resumiram-se à participação no Sistema Econômico Latino-Americano (SELA), criado em 1975, e a algumas operações comerciais triangulares. As relações diplomáticas entre os dois países foram restabelecidas somente em 1986, com a redemocratização no Brasil.

Embaixada: Criada em 1906, a legação do Brasil em Havana foi elevada em 1943 à categoria de embaixada. Fechada em 1964, a embaixada foi reaberta em 1986. Em 1987, Cuba instalou embaixada em Brasília. Após o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, Cuba rebaixou sua representação ao nível de encarregado de negócios e deixou de conceder o *agrément* a embaixador designado pelo Brasil. No governo de Jair Bolsonaro, ambas as representações diplomáticas foram mantidas em nível de encarregado de negócios. Em maio de 2023, a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) aprovou a indicação de Christian Vargas para o cargo de Embaixador em Cuba.

Coordenação Política

Instâncias: Em 1998, em visita a Havana do chanceler Luiz Felipe Lampreia foi criado Mecanismo Permanente de Informação e Consultas Políticas Brasil-Cuba, como moldura institucional para as relações bilaterais, nos mais diversos campos e em relação a vários temas das agendas regional e multilateral, inclusive de direitos humanos. Criado inicialmente na Câmara de Deputados, em 1989, o Grupo Parlamentar de Amizade Brasil-Cuba foi instalado no Senado Federal, em 1995. Em 2019, em sua última formação, o Grupo de Amizade Parlamentar contava com a participação de 65 deputados e 12 senadores, representando amplo espectro de forças políticas no Congresso. Além de incentivar e respaldar a cooperação bilateral, o Grupo de Amizade Parlamentar exerceu, ao longo dos anos, importante papel na defesa e na promoção dos laços de solidariedade com Cuba, inclusive no que diz respeito à condenação ao bloqueio econômico, comercial e financeiro imposto à ilha pelos Estados Unidos (EUA). Até março de 2023, o Grupo Parlamentar ainda não havia sido reativado no âmbito da 57ª Legislatura (2023-2027).

Visitas de Alto Nível: Em maio de 1959, o então primeiro-ministro Fidel Castro realizou sua primeira visita ao Brasil, tendo sido recebido pelo presidente Juscelino Kubitschek (JK) no Rio de Janeiro e em Brasília. Em maio de 1960, ainda como primeiro-ministro, Fidel Castro realizou nova visita ao País, tendo mantido reunião bilateral com o presidente JK. Em 1961, Che Guevara, líder revolucionário de Cuba, foi condecorado em Brasília pelo presidente Jânio Quadros[375] com a Grã-Cruz da Ordem do Cruzeiro do Sul. Em 1962, durante a Crise dos Mísseis, a pedido dos EUA, mas

[375] Em 1961, antes de ser eleito presidente, a convite de Fidel Castro, Jânio Quadros viajou a Cuba.

em sigilo, o chefe da Casa Militar da Presidência, general Albino Silva, viaja a Havana para oferecer a Fidel Castro os bons ofícios do governo brasileiro. Em 1987, Abreu Sodré realiza a primeira visita de chanceler brasileiro a Cuba. Em 1990, como presidente, Fidel Castro participou da cerimônia de posse do presidente Fernando Collor de Mello, na primeira visita da liderança cubana ao Brasil após o reatamento das relações. O presidente cubano voltou ao País por ocasião da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), no Rio de Janeiro, em 1992, e em 1998 e 1999, quando esteve em Brasília, Rio de Janeiro e Belo Horizonte. Em 1998, o chanceler Lampreia foi a Cuba, quando se encontrou com dissidente opositor ao governo cubano, pondo em relevo a questão dos direitos humanos na ilha. O presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), por sua vez, realizou a primeira visita oficial de chefe de Estado brasileiro a Cuba em novembro de 1999, por ocasião da IX Cúpula Ibero-Americana. Em 2003, o presidente brasileiro Lula visitou Cuba e assinou amplo leque de acordos de cooperação. Em 2008, Lula foi a Cuba duas vezes; o chanceler Celso Amorim também realizou duas viagens a Havana. No mesmo ano, o presidente Raúl Castro visitou Brasília; na ocasião, Lula defendeu a volta de Cuba à OEA. Em 2010, Lula visita as obras do Porto de Mariel, em Cuba, que contaram com financiamento brasileiro do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). No mesmo ano, o chanceler Celso Amorim também visita Cuba. Em 2012, a presidenta Dilma realizou visita oficial a Havana. Em 2013, o ministro das Relações Exteriores de Cuba, Bruno Eduardo Rodríguez Parrilla, visitou Brasília, onde foi recebido pelo então ministro das Relações Exteriores, Antonio de Aguiar Patriota. No mesmo ano, Marino Murillo, um dos vice-presidentes do Conselho de Ministros de Cuba, visitou o Brasil para conhecer as políticas públicas brasileiras e colher subsídios que pudessem servir de referência para a “atualização do modelo econômico” cubano. Em 2014, a presidenta Dilma Rousseff visitou Havana, reuniu-se com o mandatário cubano, compareceu à cerimônia de inauguração do Porto de Mariel e participou da II Cúpula dos Países Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC). Em 2014, o presidente Raúl Castro esteve no Brasil, a fim de participar da Reunião Presidencial entre China, Brasil, Quarteto da CELAC, Países da América do Sul e México, em Brasília, e os dois mandatários mantiveram reunião bilateral à margem do evento. Em 2015, o ministro das Relações Exteriores do Brasil, Mauro Vieira, realizou visita a Cuba. Em 2018, o ministro da Saúde, Ricardo Barros, visitou Cuba. O presidente Miguel Díaz-Canel foi um dos primeiros Chefes de Estado a telefonar ao presidente eleito, Luiz Inácio Lula da Silva, para cumprimentá-lo pela vitória. Nas cerimônias de posse presidencial, Cuba esteve representada pelo seu vice-presidente, Salvador Valdés Mesa. Em 9 de janeiro de 2023, o presidente cubano telefonou ao seu homólogo brasileiro para prestar solidariedade, em repúdio aos atos antidemocráticos ocorridos em Brasília no dia anterior. No fim de janeiro de 2023, o presidente Lula reuniu-se com o presidente Díaz-Canel, em Buenos Aires, à margem da VII Cúpula da CELAC. Em maio de 2023, a ministra Daniela Carneiro, do Turismo, visitou Havana para representar o Brasil na Reunião de Ministros da Cultura do G77+China. Em junho, os presidentes Lula e Díaz-Canel encontraram-se em Paris, à margem da Cúpula para um Novo Pacto Financeiro Global. Em setembro, Lula visitou Cuba para cúpula do G77+China e encontrou-se bilateralmente com Díaz-Canel, ocasião em que foram discutidas potenciais parcerias com ênfase nas áreas de segurança alimentar, energias renováveis e biofarmacêutica. Lula voltou a encontrar-se com Canel à margem da 28ª Conferência das Partes (COP28), no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês), em dezembro.

Discurso Oficial: A postura crítica adotada pelo governo brasileiro, em diversas ocasiões, com relação à situação dos direitos humanos em Cuba, gerou por vezes desgastes pontuais, conquanto sem prejuízos ao conjunto da relação bilateral. Em 1990, o Brasil passa a abster-se nas votações na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) sobre direitos humanos em Cuba. A partir de 2016, na esteira do processo de *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, o governo cubano chamou de volta a então embaixadora Marielena Ruiz Capote em protesto, deixou de conceder *agrément* a embaixador designado pelo Brasil e rebaixou sua representação ao nível de encarregado de negócios. Ainda assim, foram mantidos os canais de diálogo, tendo a última visita bilateral de alto nível ocorrido em janeiro de 2018, durante o governo do presidente Michel Temer, com a ida do ministro da Saúde do Brasil a Cuba. Em novembro daquele ano, o governo de Cuba tomou a iniciativa de encerrar unilateralmente a participação no Programa Mais Médicos. No governo Bolsonaro, as relações mantiveram-se em compasso de espera, havendo sido a representação diplomática mantida em nível de encarregado de negócios por ambas as partes. Em janeiro de 2023, os presidentes Lula e Díaz- Canel manifestaram plena disposição de normalizar as relações bilaterais, inclusive por meio da elevação da representação diplomática ao nível de embaixadores, e comprometeram-se a revitalizar a agenda de cooperação técnica em e redinamizar o comércio bilateral.

Convergências

Convergências Multilaterais: Desde 1992, a delegação cubana apresenta anualmente à AGNU projeto de resolução intitulado "Necessidade de colocar fim ao embargo econômico, comercial e financeiro imposto pelos EUA contra Cuba". De 1992 a 2018, o Brasil votou consistentemente a favor do referido projeto de resolução. Em 2019, na 74ª AGNU, houve mudança de posição do governo brasileiro quanto ao projeto de resolução, e o Brasil somou-se aos EUA e Israel no voto contrário ao texto, que foi adotado por 187 votos a favor, três contra e duas abstenções (Colômbia e Ucrânia). Em 2021 e 2022, o Brasil reavaliou seu voto e optou pela abstenção. Em 2023, com a volta de Lula ao poder, o Brasil voltou a votar favoravelmente.

Convergências Plurilaterais: Os dois países integram o G77+China.

Convergências Regionais: Em 1961, o Brasil se opôs, formalmente, a qualquer tipo de intervenção estrangeira em Cuba. Em 1962, por resolução (aprovada por maioria qualificada de dois terços e voto de abstenção do Brasil[376]) da VIII Reunião de Consulta de Ministros das Relações Exteriores, adotada no âmbito do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), o governo de Cuba foi excluído das atividades da OEA[377]. Após a

[376] No artigo "Nova política externa do Brasil", do presidente Jânio Quadros, publicado em 1961 na revista *Foreign Affairs,* o caso cubano é analisado como uma crise continental que exemplifica o conteúdo prático dos princípios da autodeterminação e da não intervenção, apontando-se os efeitos nefastos dos preconceitos ideológicos das democracias capitalistas e consequentes ações intervencionistas. O pertencimento ao hemisfério ocidental, por exemplo, foi reafirmado na Declaração de Uruguaiana (1961), ao mesmo tempo que o desenvolvimentismo e o pragmatismo impulsionavam uma estratégia independente do americanismo. Foi essa concepção que fundamentou o posicionamento do Brasil na VIII Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores (1962), marcada pela abstenção dos *outer six* (Brasil, Argentina, Chile, Equador, Bolívia e México), em gesto de oposição à proposta norte-americana de exclusão de Cuba do sistema interamericano. Não obstante a abstenção do Brasil, em 1962, quatro ex-chanceleres (José Carlos de Macedo Soares, João Neves da Fontoura, Vicente Rao e Horácio Lafer) publicaram nota a favor da exclusão de Cuba da OEA.

[377] No entanto, Cuba jamais denunciou a Carta da OEA, do que resultou ter-se mantido, ainda que apenas formalmente, como membro da organização.

redemocratização, o Brasil voltou a defender a plena inserção de Cuba nos foros políticos regionais. Em 1991, por iniciativa da Espanha e do México, à qual se somou o Brasil, realizou-se, em Guadalajara, a I Cúpula Ibero-Americana, com chefes de Estado e de Governo de 21 países: 19 latino-americanos, incluindo Cuba, além de Espanha e Portugal. Em 1994, na IV Cúpula Ibero-Americana, o presidente Itamar Franco defendeu uma "política de mão estendida e não de isolamento político e econômico" em relação a Cuba. Em 1996, na Assembleia Geral da OEA, realizada no Panamá, o Brasil emitiu declaração de rechaço à Lei Helms-Burton[378]. Em 2008, o Brasil sedia, na Costa do Sauípe, na Bahia, Cúpula extraordinária do Grupo do Rio, que passa a contar com a participação de Cuba. Na sequência, realiza-se a I Cúpula da América Latina e Caribe sobre Integração e Desenvolvimento (CALC), primeira cúpula de todos os 33 países latino-americanos e caribenhos, sem a presença dos EUA ou de potências europeias, que dará origem à Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC).

Comércio

Marcos: Em 1982, foi enviada a primeira missão de empresários brasileiros a Cuba desde 1964. Em 1999, foi assinado o Acordo de Complementação Econômica Brasil-Cuba (ACE-43) e foram aprovados os primeiros financiamentos do BNDES para a exportação de produtos brasileiros a Cuba. O Acordo de Preferências Comerciais do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) com Cuba (ACE-62) foi assinado em 2006 e está em vigor desde 2007. A partir de 2013, realizaram-se diversas missões empresariais ao país, com presença expressiva de empresas brasileiras, lideradas pela Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (ApexBrasil), na Feira Internacional de Havana (FIHAV), maior evento do calendário anual de promoção comercial e de investimentos em Cuba, bem como reuniões de mecanismo de cooperação entre Brasil e Cuba para Assuntos Econômicos e Comerciais. O comércio entre Brasil e Cuba aumentou mais de 7 vezes entre 2003 e 2012. De 2010 a 2012, as exportações brasileiras para Cuba cresceram 36,9%, alcançando em 2012 o recorde histórico de US$ 650,7 milhões. Na última década, houve, porém, queda expressiva do volume de comércio bilateral. Os principais fatores que incidiram nessa queda foram a saída de Cuba do Programa Mais Médicos, a interrupção da concessão de financiamento para exportações via o programa PROEX[379], a pandemia de COVID-19 e a deterioração da situação econômica em Cuba, que fez com que o governo tenha priorizado as importações de alimentos de consumo básico, em detrimento de outros itens das categorias de bens intermediários e bens de capital, que integravam a pauta exportadora brasileira. O atual superávit comercial a favor do Brasil foi impulsionado pelas exportações de alimentos. O aumento da demanda por óleo de soja brasileiro foi influenciado principalmente pelo conflito na Ucrânia. A Rússia era a maior exportadora de óleo para Cuba e, diante das dificuldades logísticas e das sanções, perdeu espaço

---

[378] A Lei Helms-Burton foi aprovada nos EUA em 1996, no governo do presidente Bill Clinton. Entre outras medidas, a lei trouxe uma expansão do bloqueio comercial e financeiro, que passou a restringir negócios com empresas estrangeiras que transacionassem com Cuba, e não apenas as norte-americanas (espécie de sanção secundária). Em 2019, Trump encerrou a suspensão do *Title III* da chamada Lei Helms-Burton, que permite ações jurídicas contra estrangeiros que usem propriedades confiscadas de cidadãos americanos durante a Revolução Cubana. Até então, o *Title III* não havia sido aplicado devido às intensas reações negativas de União Europeia (UE) e Canadá; sua ativação representa um endurecimento das sanções à ilha.

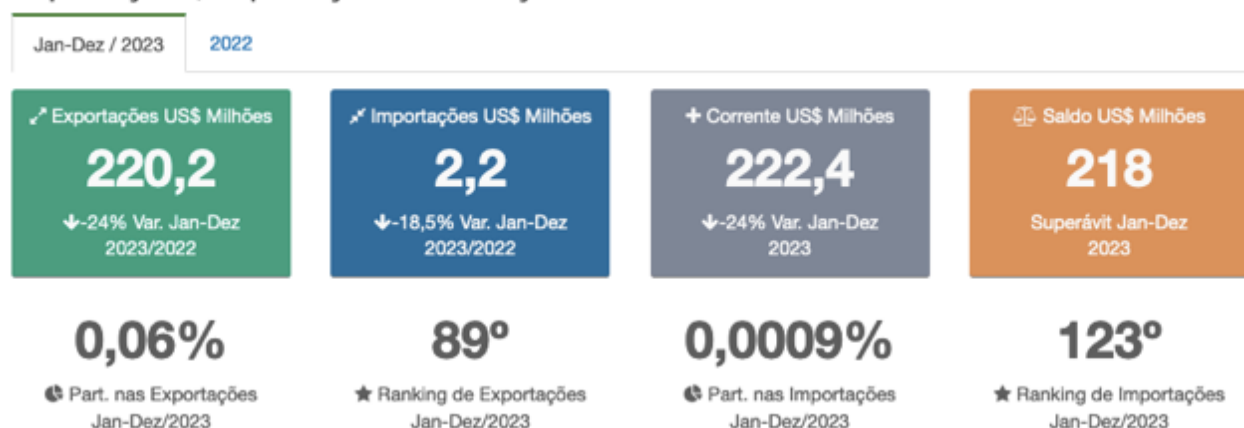
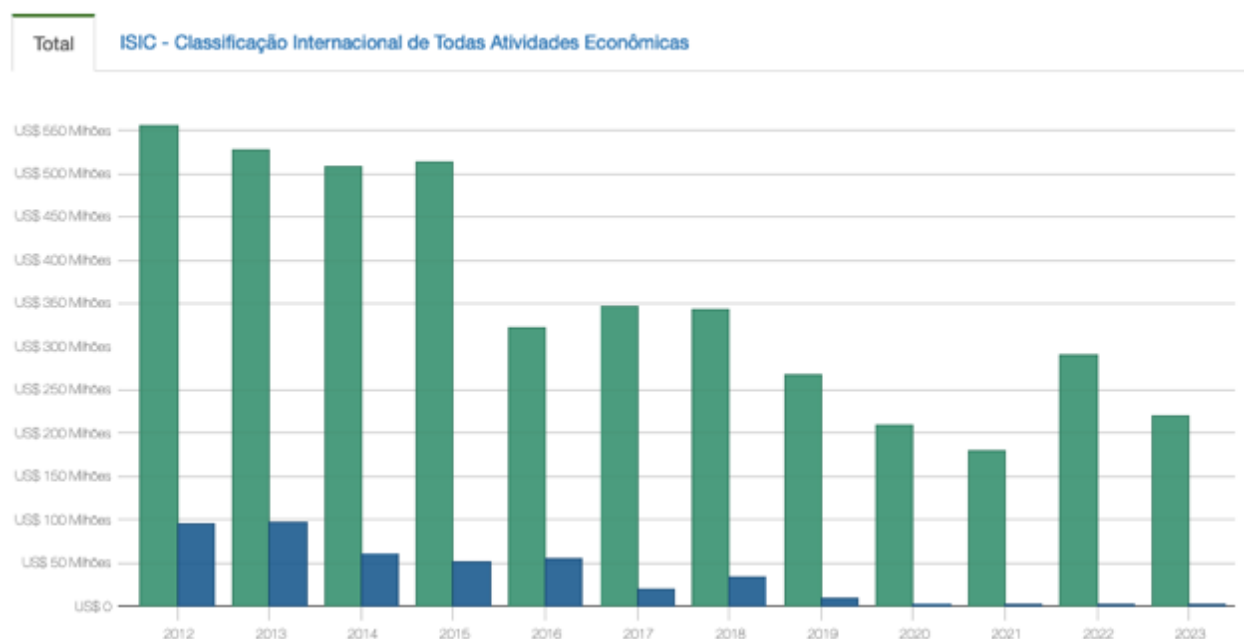
[379] O PROEX está suspenso para Cuba desde 2018, em razão das dívidas do país. Cuba está em default desde 2016, e o governo brasileiro tem total interesse no equacionamento da dívida cubana. A exposição brasileira total a Cuba, incluindo pagamento de juros futuros, é de cerca de US$ 1,08 bilhão. Em janeiro de 2023, o montante em atraso com o Brasil era da ordem dos US$ 490,6 milhões. Já o saldo devedor, referente a parcelas vincendas até 2038, é de cerca de US$ 590,5 milhões. Os montantes estão sujeitos a atualização e não incluem valores devidos por mora e juros contratuais.

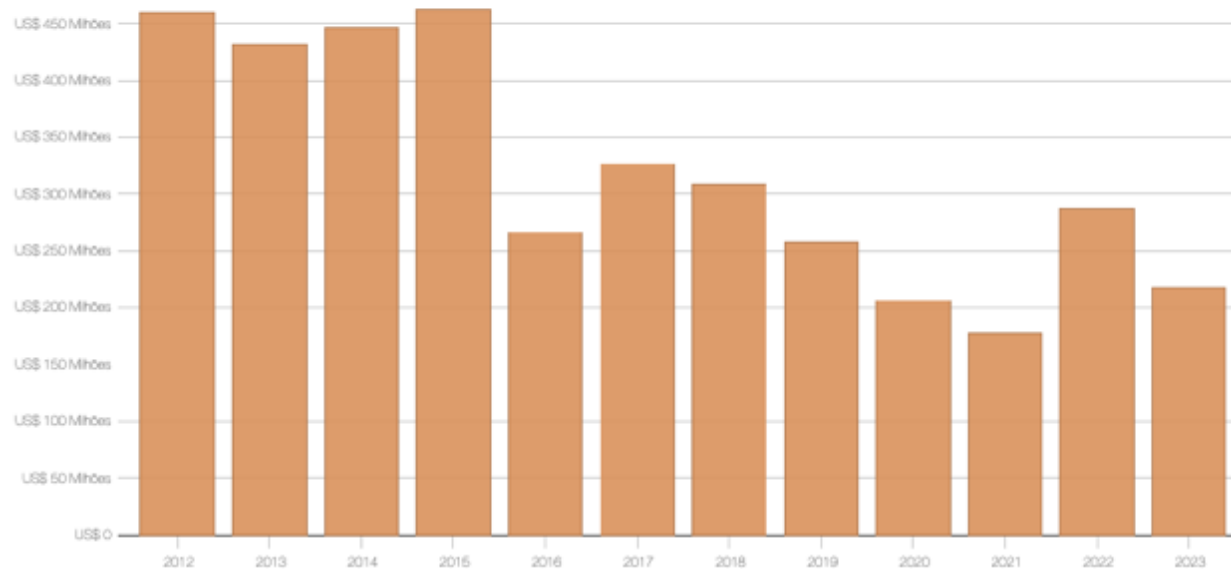
para os produtos brasileiros. O significativo incremento das compras de arroz brasileiro, por sua vez, decorreu da acentuada queda na produção local, que, em 2022, foi de apenas 48,6 mil toneladas, um recuo de 61,6% em relação ao ano anterior. Muito embora Cuba não costume importar açúcar, as compras do Brasil ocorreram também devido à limitada produção local, que não conseguiu garantir os compromissos nem de exportação, nem de consumo interno naquele ano. O Brasil tem tido participação tradicional, com apoio da embaixada do Brasil em Havana, nas principais feiras e eventos de promoção comercial no país. A edição de 2022 da FIHAV foi realizada presencialmente e contou com a participação de 450 empresas estrangeiras de 60 países. O Brasil esteve presente por meio de 18 empresas, além de ter contado com missão institucional do Consórcio do Nordeste. Em outubro de 2023, foi anunciado o reconhecimento, por autoridades cubanas, da equivalência de sistemas de inspeção sanitária, especificamente para as exportações brasileiras de lácteos, carnes bovina, suína e de aves e produtos do mar. Na prática, o Centro Nacional de Sanidade Animal (CENASA) de Cuba outorga, por dois anos, ao Ministério da Agricultura e Pecuária autorização para certificar e habilitar estabelecimentos auditados pelo CENASA em 2022 e 2023, mas também outras unidades produtivas, cumpridos os requisitos estabelecidos, sem a necessidade inspeção *in loco*.

Exportações, Importações e Balança Comercial - Parceiro: Cuba

Jan-Dez / 2023 | 2022

Exportações US$ Milhões	Importações US$ Milhões	Corrente US$ Milhões	Saldo US$ Milhões
220,2	2,2	222,4	218
-24% Var. Jan-Dez 2023/2022	-18,5% Var. Jan-Dez 2023/2022	-24% Var. Jan-Dez 2023	Superávit Jan-Dez 2023

0,06%	89º	0,0009%	123º
Part. nas Exportações Jan-Dez/2023	Ranking de Exportações Jan-Dez/2023	Part. nas Importações Jan-Dez/2023	Ranking de Importações Jan-Dez/2023

Série histórica - Parceiro: Cuba

Total | ISIC - Classificação Internacional de Todas Atividades Econômicas

Visão Geral dos Produtos Exportados - Destino: Cuba

Jan-Dez / 2023 | 2022

Total: US$ 220 Milhões

Gorduras e óleos vegetais, "soft", bruto, refinado ou fracionado 22%

Arroz sem casca ou semi elaborado, polido, glaceado, quebrado, parbolizado ou convertido 15%

Carnes de aves e suas miudezas comestíveis, frescas, refrigeradas ou congeladas 14%

Bebidas alcoólicas 6,0%

Despojos comestíveis de carnes, preparados ou preservados 5,6%

Demais produtos - Indústria de Transformação 4,7%

Carne suína fresca, refrigerada ou congelada 4,5%

Açúcares e melaços 2,4%

Café não torrado 4,1%

1,7%

1,7%

1,6%

1,4%

Papel e cartão 1,3%

1,3%

1,1%

1,1%

1,2%

Visão Geral dos Produtos Importados - Origem: Cuba

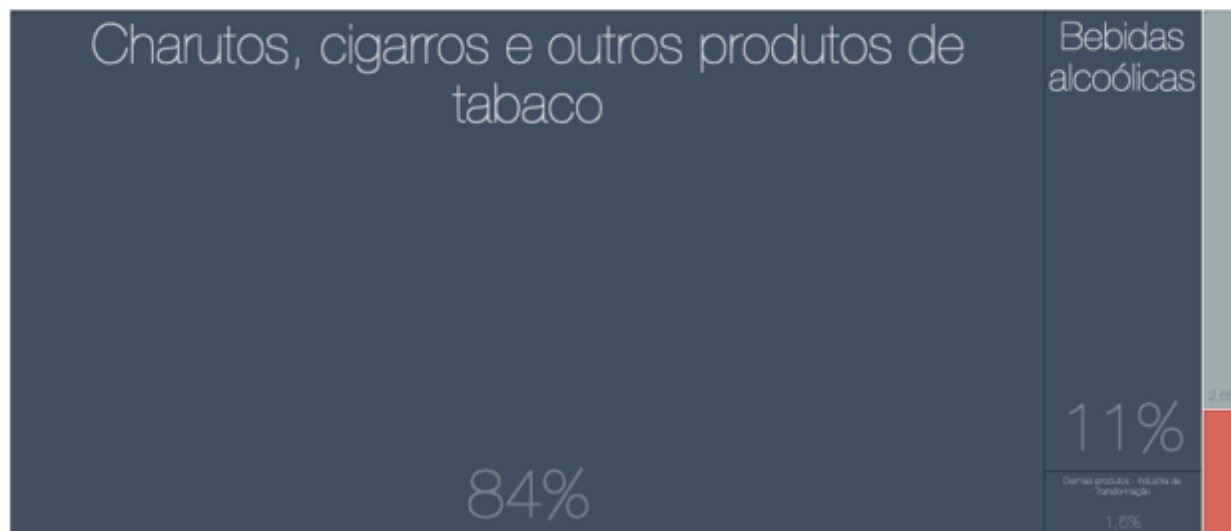
Jan-Dez / 2023 | 2022

Total: US$ 2,18 Milhões

Charutos, cigarros e outros produtos de tabaco 84%

Bebidas alcoólicas 11%

Demais produtos - Indústria de Transformação 1,6%

2,6%

<u>Investimentos:</u> O avanço do processo de "atualização do modelo econômico" cubano, durante o governo de Raúl Castro, abriu caminho para a diversificação dos projetos de cooperação técnica, incremento substancial do comércio bilateral e participação brasileira em obras de infraestrutura logística em Cuba, com destaque para a Zona Especial de Desenvolvimento de Mariel (ZEDM)[380], principal iniciativa cubana para captação de investimentos estrangeiros nos setores industriais e de alta tecnologia. Atualmente, estão presentes em Cuba onze empresas brasileiras nos setores de produção de cigarros (Brascuba S.A., *joint-venture* com participação da Souza Cruz), bebidas (Bucanero S.A., *joint-venture* com participação da Ambev), alimentos (Bello Alimentos), comercialização varejista e atacadista de materiais de construção (TDT Matcom), agência de viagens (Sanchat Tour), logística (FIDAS Enterprises) e *tradings* multissetoriais (Suplextrade; FM Coempar; Eletroflex; ABK; Sphere). A presença econômica do Brasil em Cuba é bastante inferior à de países como Espanha, França, Países Baixos ou Canadá, havendo claro potencial inexplorado por capitais brasileiros, sobretudo à luz das evoluções internas que se processam no país. Além das inovações regulatórias realizadas, as prioridades da política de Cuba com relação à captação de investimento externo direto (IED) têm sido ampliadas, passando a incluir negócios de pequeno porte, com menores riscos e aprovação mais expedita, bem como investimentos estrangeiros em projetos de desenvolvimento local, com destaque para o comércio atacadista e varejista. Outra mudança recente importante é a eliminação da exigência da participação acionária maioritária cubana nos setores de turismo, farmacêutico, biotecnológico e comércio.

<u>Cooperação</u>

Cooperação Técnica: Em 1987, foi assinado Acordo de Cooperação Científica, Técnica e Tecnológica entre Brasil e Cuba. Esse acordo lançou a base da cooperação bilateral em diversas áreas[381], que viria a se concretizar a partir da década de 1990. A partir de 2003, a cooperação ganhou novo fôlego com a assinatura do Acordo-Marco entre Brasil e Cuba. Entre 1998 e 2011, foram realizadas doze reuniões do Grupo de Trabalho (GT) de Cooperação, para avaliação e aprovação de projetos de cooperação técnica bilateral. Para concretizar esses projetos, foram

[380] A Zona Especial de Desenvolvimento de Mariel (ZEDM) foi criada em 2013, com a finalidade de atrair investimentos estrangeiros, abrigar projetos industriais e de alta tecnologia, promover a substituição de importações e servir de *hub* logístico. A ZEDM ocupa uma área total de 465 km^2, contando com um porto de mar de águas profundas e um terminal para cerca de um milhão de contêineres. O Porto de Mariel foi projetado para operar com navios de classe Neo Panamax, e sua localização, no centro do Caribe, confere-lhe possibilidades privilegiadas como centro logístico e na organização das cadeias de transporte globais. A ZEDM conta com regime especial de incentivos de natureza administrativa, alfandegária, tributária e monetária, que assegura às empresas com capital 100% estrangeiro o direito de livre transferência ao exterior de lucros e dividendos. A modernização do Porto de Mariel, executada pela empreiteira brasileira Odebrecht, com financiamento do BNDES, tornou-se iniciativa emblemática do relacionamento entre Brasil e Cuba. O primeiro terminal de contêineres foi inaugurado em 2014, com a presença da presidenta Dilma Rousseff. Segundo informações oficiais cubanas, desde então, mais de 63 empresas, incluindo onze multinacionais, oriundas de 22 países, instalaram-se e passaram a operar na ZEDM, totalizando investimentos da ordem dos US$ 3 bilhões e mobilizando quinze mil empregos diretos e indiretos. Os setores considerados prioritários por Cuba para investimentos estrangeiros na ZEDM são os de alimentos, energia e biotecnologia, sem prejuízo de outros setores de interesse. Do total de negócios instalados em Mariel, 32 são empresas de capital totalmente estrangeiro (Espanha, Reino Unido, Itália, China, entre outros), doze são empresas estatais e os restantes são majoritariamente *joint-ventures*. O único empreendimento de capital brasileiro instalado na ZEDM, até o momento, é a Brascuba S.A., *joint-venture* brasileiro-cubana instalada no país há 27 anos, fruto de associação entre a estatal cubana Tabacuba e a companhia brasileira Souza Cruz, que detém 63% do mercado cubano de cigarros. A fábrica da Brascuba é o principal empreendimento individual da ZEDM, com um aporte inicial de US$ 116 milhões.

[381] Na base de dados de acordos do Itamaraty, o Concórdia, esse acordo é chamado, em referências posteriores, de Acordo Básico de Cooperação Científica, Técnica e Tecnológica entre Brasil e Cuba.

firmados vários ajustes complementares a esse acordo, que permitiram tratamento mais estruturado da cooperação bilateral em áreas como biotecnologia e novos materiais, mineração e geologia, conservação e proteção ambiental, entre outras. A maioria desses ajustes ainda está em vigor em 2023. Em 2011, na XI Reunião do GT de Cooperação Técnica Bilateral, foi aprovado conjunto de projetos de cooperação técnica, com ênfase nas áreas de saúde ("Apoio técnico para a implementação de bancos de leite humano"), governo digital ("Modernização tecnológica dos sistemas eletrônicos de gestão dos processos judiciais dos tribunais da República de Cuba") e agricultura ("Desenvolvimento de capacidades técnicas em controle biológico de pragas agrícolas em Cuba"; e "Assistência Técnica para a Produção de Soja e Milho em Cuba"). Destacam-se os resultados da cooperação desenvolvida na área de agricultura, com a participação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), que trouxe consideráveis ganhos na produção cubana, por meio da utilização de variáveis de sementes de milho e soja de maior produtividade, a transferência de conhecimentos sobre o controle de pragas e a capacitação de técnicos cubanos no cultivo de milho e soja. Importante característica da cooperação entre os dois países é o caráter de "mão-dupla" de vários projetos, nos quais o Brasil, além de transferir boas práticas e conhecimentos para a formação de recursos humanos em Cuba, beneficia-se das pesquisas realizadas e técnicas desenvolvidas pelas entidades parceiras cubanas. As iniciativas de cooperação técnica entre Brasil e Cuba foram suspensas em 2016. Em 2023, porém, decidiu-se prover novo impulso ao programa de cooperação bilateral. Para tanto, o governo brasileiro solicitou à parte cubana a indicação de até sete áreas de interesse estratégico para a indicação de futuras iniciativas. Em setembro de 2023, foi assinada, durante a visita do presidente Lula, uma carta de intenções para o estabelecimento de um programa de cooperação internacional Brasil-Cuba para o desenvolvimento na área agrícola, e, dias depois, foi realizada a XII Reunião do GT de Cooperação Técnica Bilateral.

Saúde Pública: Em 1999, no âmbito do Acordo de Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica, tem início a cooperação bilateral na área de saúde. Na década de 1990, vários ajustes complementares aprofundaram a cooperação nas áreas de saúde da família e transferência de tecnologia para a produção de medicamentos, além da Implantação do Projeto "Fortalecimento do Programa Nacional de DST/AIDS" em Cuba e de acordos de cooperação em saúde pública nos municípios de Caxias (RJ) e Angatuba (SP). Em 2010, por meio de Memorando de Entendimento, o Projeto de Cooperação Tripartite Brasil-Cuba-Haiti foi implantado para apoiar o fortalecimento do sistema de saúde do Haiti por meio do compartilhamento das experiências bem sucedidas dos Sistemas Universais de Saúde do Brasil e de Cuba. A governança da cooperação foi viabilizada por um Comitê Gestor Tripartite, com participação dos atores institucionais parceiros Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Em 2013, chegam ao Brasil os primeiros médicos cubanos para integrar o Programa Mais Médicos. Desenvolvido ao amparo da Lei nº 12.871/2013, que permitiu a contratação de médicos brasileiros e estrangeiros, com vistas a suprir de atendimento médico o conjunto dos municípios brasileiros. A contratação de médicos cubanos deu-se por intermédio de acordo específico, firmado em 2013, entre Ministério da Saúde e a Organização Panamericana de Saúde (OPAS). Ao longo da execução desse programa, a contratação de médicos cubanos chegou ao número de mais de onze mil profissionais, que atuaram em cerca de 3,6 mil municípios brasileiros (aproximadamente 65% dos municípios brasileiros) e 34 distritos sanitários especiais indígenas, abrangendo todos os estados da Federação. Os médicos cubanos responderam por mais de 60% do total de médicos no programa, tendo sido alocados em regiões como o semiárido

nordestino, periferia de grandes centros urbanos, municípios com Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) baixo ou muito baixo, bem como regiões com população indígena e quilombola. Em novembro de 2018, o governo cubano formalizou a decisão de descontinuar sua participação no Programa Mais Médicos e, entre de 25 de novembro e 25 de dezembro realizou operação de retirada dos cerca de oito mil cooperados cubanos que se encontravam no Brasil. Em setembro de 2023, durante visita do presidente Lula, foi assinado protocolo de cooperação em ciência, tecnologia, inovação e complexo econômico-industrial da saúde entre o Ministério da Saúde do Brasil e o Ministério da Saúde Pública de Cuba. O procolo ampliará a cooperação estabelecida por meio de memorando de entendimento de 2003, do protocolo complementar ao memorando de entendimento de 2010, e do Protocolo de Cooperação em Saúde de 2011, a partir dos quais se materializou a execução de projetos de desenvolvimento conjunto, e de pesquisa científica e técnica, com ênfase na transferência de tecnologia, que garantiram o acesso da população em ambos os países a produtos de saúde de alto impacto.

Pesquisa e Produção de Medicamentos: Entre 2011 e 2016, foram realizadas missões de intercâmbio científico e conhecimento tecnológico na área de fármacos e biomedicina. Cuba possui capacidades reconhecidas internacionalmente na pesquisa e no desenvolvimento de medicamentos. O setor de fármacos do país é considerado de interesse estratégico e é responsável pela produção de cerca de 60% de todos os medicamentos utilizados nacionalmente. Há interesse cubano no adensamento da cooperação com o Brasil no setor, tanto no que diz respeito a aspectos regulatórios quanto na pesquisa, desenvolvimento e comercialização de medicamentos. No que se refere à dimensão regulatória, encontra-se em vigor Memorando de Entendimento entre a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) e o *Centro para el Control Estatal de Medicamentos, Equipos y Dispositivos Médicos* (CECMED), não havendo, no momento, registro de atividades de cooperação entre os dois órgãos. O CECMED, que conta com mais de 300 funcionários qualificados, deve ampliar proximamente suas competências de monitoramento e certificação, passando a incluir alimentos, cosméticos, produtos de tabaco, água, entre outros. O complexo empresarial de saúde cubano, Biocubafarma, reúne 45 empresas, com parcerias em diversos países, inclusive África do Sul, Brasil, China e México, e mantém diversas linhas de pesquisa aplicada e desenvolvimento de medicamentos. Por ocasião da pandemia de COVID-19, os pesquisadores cubanos alcançaram o feito notável de desenvolver, de forma autônoma, três vacinas contra a doença (Soberana 2, Soberana Plus e Abdala), as quais foram utilizadas para a ampla imunização da população e adquiridas por diversos países, entre os quais México, Irã e Vietnã. A Biocubafarma recebeu medalha da Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI), *Medal for Inventors*, pelo desenvolvimento de vacinas contra a COVID-19, e foi capaz de produzir 85% dos medicamentos utilizados em Cuba no combate à COVID-19. Entre os centros de excelência cubanos de pesquisa em saúde, destacam-se o *Centro de Inmunologia Molecular* (CIM) e o *Centro de Ingeniería Genética y Biotecnología* (CICB). O CIM e o CICB desenvolvem diversas atividades de cooperação internacional e são responsáveis pela produção de medicamentos inovadores, como o NeuroEpo, ainda em fase de estudos clínicos, que atua na contenção da evolução de doenças neurodegenerativas, como Alzheimer e Parkinson; o Heberprot-P, que auxilia a cicatrização de pessoas diabéticas, evitando amputações; e o complexo JM-20, também para o tratamento de doenças neurodegenerativas. Há interesse declarado de Cuba em trabalhar para a homologação e futura comercialização de medicamentos inovadores no Brasil. O CIM possui colaboração com o Instituto Biomanguinhos, para pesquisa e produção de recombinantes proteicos. Há também conversações em curso entre a Prefeitura de Maricá (RJ) e a Biocubafarma,

com vistas à colaboração para possível instalação de centro de pesquisa e produção de medicamentos naquele município, com foco em medicamentos e fitoterápicos para o tratamento de câncer, artrite reumatoide, diabetes e vitiligo, entre outros.

Ciência e Tecnologia: Em setembro de 2023, ministras dos dois países concordaram com a reativação do Comitê Gestor Brasil-Cuba de Ciência, Tecnologia e Inovação, previsto no memorando de entendimento entre as duas instituições assinado em 1º de outubro de 2002, e cuja quarta e última reunião ocorreu em junho de 2010, em Havana.

Educação e Cultura: Em 1988, foi assinado Acordo de Cooperação Cultural e Educacional Brasil-Cuba, com ajuste complementar firmado em 1993. Em 2005, o ministro da Educação, Fernando Haddad, e o embaixador cubano no Brasil, Pedro Nuñez Mosquera, firmaram acordo de cooperação na área educacional para utilizar o programa de alfabetização cubano *Yo si puedo* em projeto-piloto de alfabetização nos municípios piauienses de Murici dos Portelas, Caxingó e Buriti dos Lopes. Também em 2005, foi firmado convênio entre Brasil e Cuba para a cooperação cinematográfica e audiovisual bilateral, além da ampliação da exibição de materiais brasileiros e cubanos em ambos os países, especialmente, filmes. O Ministério da Cultura liberou R$ 170 mil para o Instituto de Cinema e TV cubano de San Antonio de los Baños. Em 2009, o Acordo de Cooperação Cultural e Educacional Brasil-Cuba foi renovado, apoiando projetos de capacitação de animadores brasileiros e cubanos por meio da troca de experiências entre as duas partes, em parceria do Ministério da Cultura com o Núcleo de Animação do Centro Técnico do Audiovisual (CTAv) e o Instituto Cubano de Arte e Indústria Cinematográficos (ICAIC), Por meio de Protocolo de Colaboração Cinematográfica, assinado em 2009, foi idealizada a coprodução de um filme de animação, Histórias do Coração, do diretor cubano Aramís Acosta Caulineau.

Contatos Humanos e Temas Consulares: Segundo dados de 2022 da Secretaria de Assuntos Consulares, Cooperação e Cultura do Itamaraty, há cerca de 179 brasileiros residentes em Cuba. Estima-se que entre mil e dois mil médicos cubanos tenham optado, por vontade própria, por permanecer no Brasil após o encerramento do Programa Mais Médicos, em 2018. Segundo dados do Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra), em 2022, o número de cubanos que solicitaram refúgio no Brasil atingiu a cifra recorde de 4.241 requerimentos, número que supera os registros anteriores à pandemia de COVID-19. Os cubanos foram a segunda principal nacionalidade dos requerentes no ano passado, atrás apenas dos venezuelanos.

VIII. Relações Brasil-Equador

Marcos: 1844: estabelecimento de relações diplomáticas; 1904: Tratado de Limites define linha Tabatinga-Apapóris, entre Brasil e Equador, caso este país saísse vitorioso da disputa fronteiriça com o Peru; 1942: Protocolo de Paz entre Peru e Equador, com a atuação de Brasil, Argentina, Chile e Estados Unidos (EUA) como países garantes do acordo; 1962: posição comum de abstenção, em conjunto com Argentina, México, Chile e Bolívia, em relação à proposta de exclusão de Cuba da OEA (*outer six*); 1982: primeira visita oficial de um chefe de Estado do Equador ao Brasil – Osvaldo Hurtado; 1988: primeira visita de um presidente brasileiro ao Equador – José Sarney; 1998: assinatura, em Brasília, do acordo de paz entre Equador e Peru, que encerra o conflito fronteiriço na Cordilheira do Condor e cria uma zona desmilitarizada e dois parques ecológicos na região; 2004: Acordo de Complementação Econômica (ACE) 59 entre Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e Equador; 2005: Brasil concede asilo ao ex-presidente equatoriano Lúcio Gutierrez, que renunciou ao asilo após alguns meses, retornando ao seu país; 2008: governo equatoriano busca apoio brasileiro no contexto da crise diplomática com a Colômbia; 2011: criação do Mecanismo de Consultas Bilaterais; 2012: celebração do Acordo de Cooperação entre Brasil e Equador; 2015-2017: período de esfriamento das relações, em razão da postura do presidente equatoriano Rafael Correa pelo processo de *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff; 2018: retomada construtiva das relações bilaterais, com encontro de chanceleres no âmbito do Mecanismo de Consultas Bilaterais; 2019: abertura de mercado de bovinos vivos para o Brasil e a assinatura de Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI) entre Brasil e Equador; 2022: Memorando de Entendimento sobre Diálogo Consular e Temas de Mobilidade Humana e o Convênio de Cooperação Interinstitucional entre Ministério do Interior do Equador e o Ministério da Justiça e Segurança Pública do Brasil.

Embaixada: Em 1873, foi aberta a legação diplomática do Brasil residente em Quito. Em 1895, há união das legações em Equador e Colômbia. Em 1904, ocorre a separação definitiva das legações do Brasil no Equador e na Colômbia. Em 1942, a legação do Brasil é elevada à Embaixada. Há dois consulados honorários brasileiros, em Cuenca e Guayaquil. Já o Equador, além da embaixada, conta com consulado-geral em São Paulo e consulados honorários em Manaus, Recife, Fortaleza, Campinas e Porto Alegre.

Coordenação Política

Instâncias: Mecanismo de Consultas Bilaterais Brasil-Equador em nível de Ministros de Relações Exteriores (2011). O Memorando de Entendimento que o estabeleceu prevê também que Grupos de Trabalho e Comissões Mistas encaminharão suas conclusões ao Mecanismo. Diálogo Consular e Temas de Mobilidade Humana (inaugurado em 2023).

Visitas de Alto Nível: Houve intensificação das visitas presidenciais durante os governos Lula anteriores. O presidente brasileiro esteve presente na posse de Rafael Correa, em 2007, que realizou visita de Estado ao Brasil no mesmo ano. A presidente Dilma Rousseff realizou visita ao Equador em duas ocasiões – em 2014, no âmbito da Cúpula Extraordinária da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), e em 2015, no contexto da IV Cúpula da Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC). Mais recentemente, destacam-se visita do ministro das Relações Exteriores equatoriano José Valencia ao Brasil (2018); ida do presidente Jair Bolsonaro à posse do presidente equatoriano Guillermo Lasso (2021); e visita do ministro Carlos

França ao Equador (outubro 2022). Na ocasião da visita do chanceler Carlos França, os principais temas da agenda bilateral foram passados em revista, incluindo: mandato no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU); Convênio de Cooperação Interinstitucional entre o Ministério do Interior do Equador e o Ministério da Justiça e Segurança Pública do Brasil; cooperação em segurança e defesa; confirmação da aprovação de cinco novos projetos de cooperação nas áreas de saúde, defesa civil e agricultura; agradecimento à doação brasileira de antirretrovirais e insumos de biossegurança médica; aprofundamento das relações econômicas; aprofundamento das relações entre as academias diplomáticas; apoio mútuo em instâncias regionais; e situação na Venezuela. Em janeiro de 2023, houve a visita do presidente Guillermo Lasso para a posse de Lula. Em maio, o chanceler Mauro Vieira visitou o Equador. No mesmo mês, Lasso voltou ao Brasil para a reunião de países sul-americanos. Em agosto, os chanceleres Mauro Vieira e Gustavo Manrique reuniram-se em Belém, à margem do encontro ministerial preparatório da Cúpula da Amazônia. Em novembro, o vice-presidente Geraldo Alckmin representou o Brasil na posse do presidente Noboa.

Discurso Oficial: Brasil e Equador mantêm laços de amizade e cooperação que unem os dois países, convergentes em valores e interesses. Embora o Equador seja um dos dois únicos países da América do Sul com os quais o Brasil não compartilha fronteiras, as relações bilaterais têm sido historicamente densas. Busca-se consolidar as relações econômicas e comerciais, com o objetivo de propiciar o equilíbrio do intercâmbio comercial, fortalecer as cadeias de valor e contribuir para integração e desenvolvimento regional. Nesse sentido, busca-se aprofundar o diálogo exploratório entre o MERCOSUL e o Equador para negociação de um novo acordo de complementação econômica, para melhorar o acordo ACE-59, bem como começar discussões sobre um eventual acordo de livre comércio. Há interesse equatoriano em buscar mecanismos para dar tratamento a barreiras não tarifárias. O Brasil manifestou firme condenação aos ataques criminosos contra dirigentes políticos no contexto do processo eleitoral no Equador em 2023. O governo brasileiro felicitou as autoridades e o povo equatoriano pela realização do segundo turno do pleito presidencial em ambiente de harmonia e congraçamento democrático, e cumprimentou Daniel Noboa por sua eleição à Presidência do país.

<u>Convergências</u>

Convergências Multilaterais: Em 2022, o Equador foi eleito membro do CSNU, para o biênio 2023-2024. O ano de 2023 coincidirá com o mandato brasileiro no Conselho, de modo que, na visita do chanceler brasileiro ao Equador (2022), houve troca de opiniões sobre as atuações das delegações no CSNU, com o comprometimento de trabalhar em conjunto para manutenção da paz, segurança internacional, promoção de direitos humanos e direito das mulheres. Na mesma ocasião, as partes manifestaram preocupação quanto às consequências do conflito na Ucrânia sobre as cadeias de suprimento de produtos alimentícios e realizaram um chamado conjunto pela paz a todos os atores do conflito. Equador apoia uma reforma na Organização das Nações Unidas (ONU), como defendido no âmbito da sua presidência no G77+China (2017). O governo equatoriano apoiou a candidatura do professor Leonardo Caldeira Brant à vaga de juiz da Corte Internacional de Justiça (CIJ). Brasil apoia a candidatura equatoriana do embaixador Luis Vayas Valdivieso como representante do GRULAC na presidência do Comitê Intergovernamental de Negociação (INC, na sigla em inglês) para o desenvolvimento de um instrumento vinculante sobre contaminação por plásticos. Brasil e Equador assinaram o Tratado para a Proibição das Armas

Nucleares (TPAN), embora somente o Equador já tenha ratificado o tratado, e são partes do Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP).

Convergências Plurilaterais: Em 2017, Equador exerceu a presidência do G77+China, ocasião em que defendeu a redemocratização da ONU; luta contra evasão tributária e paraísos fiscais; combate ao aquecimento global, defesa dos direitos dos migrantes e cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Convergências Regionais: Assim como o Brasil, Equador é entusiasta de iniciativas de integração regional e é participante ativo dessas iniciativas. Interessa-se pelo fortalecimento da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA); atua na CELAC, Quito sediou a IV Cúpula da CELAC (2016); apresentou proposta para tornar a organização espaço precípuo para resolução de divergências com a América do Norte, na V Cúpula, sediada na República Dominicana. Além disso, participa das Cúpulas das Américas e da Organização dos Estados Americanos (OEA). Em Quito, também se encontrava a sede da UNASUL. O Equador foi membro fundador do Foro para o Progresso e Integração da América do Sul (PROSUL, 2019) e tem o *status* de Estado Associado no âmbito do MERCOSUL. Ambos compõem a Agência para a Proscrição de Armas Nucleares na América Latina e no Caribe (OPANAL, na sigla em espanhol). No âmbito da OEA, junto ao governo brasileiro defendeu uma reforma do sistema interamericano de diretos humanos (2013). Em 2019, os protestos decorrentes de instabilidade política interna e crise econômica fizeram com que o governo brasileiro, o MERCOSUL e os presidentes dos países do PROSUL emitissem nota de apoio ao governo democraticamente constituído de Lenin Moreno. Na questão venezuelana, apesar das posturas ambíguas do governo equatoriano em anos anteriores, ambos apoiam o processo de reativação do processo de diálogo iniciados em 2021, no México, para convocação de eleições presidenciais livres, transparentes e justas. Além disso, o Equador foi observador do Grupo de Lima. Na questão colombiana, o governo equatoriano foi sede da "Mesa da Paz" entre o governo colombiano e o Exército de Libertação Nacional (ELN), negociação em que Brasil era um dos países-garantes. Com a retomada das negociações sob o governo colombiano de Petro, as negociações foram retomadas tendo como países-garantes Venezuela, Cuba e Noruega.

Segurança e Defesa: O Convênio de Cooperação Interinstitucional entre Ministério do Interior do Equador e o Ministério da Justiça e Segurança Pública do Brasil (2022) permite apoiar a cooperação bilateral em matéria de segurança pública, combate ao crime transnacional, tráfico ilícito de drogas, gestão penitenciária e crimes cibernéticos. Em 2017, foi instalado na Embaixada brasileira o Oficiliato de Ligação da Polícia Federal, que deve tornar-se Adidância Policial, o que contribuiu concretamente para o combate a ilícitos transnacionais.

Comércio

Marcos: MERCOSUL e Equador possuem acordo comercial ACE-59 (2004), e, em 2019, houve a assinatura do Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI) entre Brasil e Equador. Em vista ao desequilíbrio da balança comercial, foi importante a abertura do mercado brasileiro, em 2017, para as exportações equatorianas de banana e camarão. Em 2019, o Equador abriu o mercado para bovinos vivos do Brasil. Nesse sentido, as prospectivas são de aumento de fluxo comercial.

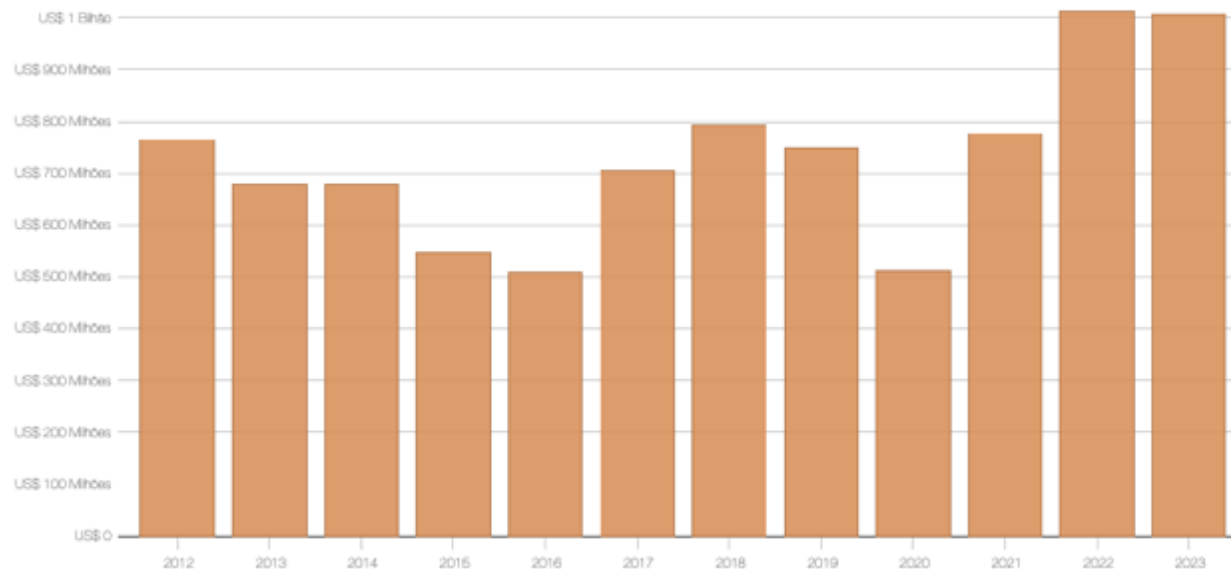
Exportações, Importações e Balança Comercial - Parceiro: Equador

Jan-Dez / 2023 | 2022

Exportações US$ Milhões	Importações US$ Milhões	Corrente US$ Milhões	Saldo US$ Milhões
1.110,2	104,2	1.214,4	1.006
-1,1% Var. Jan-Dez 2023/2022	-5,1% Var. Jan-Dez 2023/2022	-1,5% Var. Jan-Dez 2023	Superávit Jan-Dez 2023

0,3%	48º	0,04%	76º
Part. nas Exportações Jan-Dez/2023	Ranking de Exportações Jan-Dez/2023	Part. nas Importações Jan-Dez/2023	Ranking de Importações Jan-Dez/2023

Série histórica - Parceiro: Equador

Total | ISIC - Classificação Internacional de Todas Atividades Econômicas

Visão Geral dos Produtos Exportados - Destino: Equador

Jan-Dez / 2023 | 2022

Total: US$ 1,11 Bilhão

Veículos automóveis de passageiros 14%

Papel e cartão 6,4%

Calçados 4,7%

Demais produtos - Indústria de Transformação 4,4%

Veículos automóveis para transporte de mercadorias e usos especiais 3,6%

Polímeros de etileno, em formas primárias 3,0%

Açúcares e... 2,5%

1,8% 1,7% 1,6% 1,5% 1,5% 1,5% 1,4%

Veículos rodoviários

1,4% 1,3% 1,2% 1,2% 1,1% 1,0% 1,0%

0,87% 0,84% 0,83% 0,82% 0,79% 0,79% 0,78%

Trigo e centeio, não moídos 5,1%

Milho não moído, exceto milho doce 2,6%

Visão Geral dos Produtos Importados - Origem: Equador

Jan-Dez / 2023 | 2022

Total: US$ 104 Milhões

Chumbo 27%

Outros pescado, crustáceos, moluscos, preparados ou preservados 9,7%

Artigos de confeitaria 7,0%

Crustáceos, moluscos e invertebrados aquáticos congelados, refrigerados ou frescos, secos, salgados, em salmoura ou preparados comestíveis 5,9%

Poliacetais, outros poliéteres e resinas epóxidas, policarbonatos, resinas alquídicas e outros poliésteres, em formas primárias 5,3%

Cacau em pó, manteiga ou pasta de cacau 4,5%

Chapas, folhas, películas, tiras e lâminas, de plásticos 4,0%

Madeira, parcialmente trabalhada e dormentes de madeira 3,6%

3,0%

Demais produtos - Indústria de Transformação 4,3%

Tecidos de algodão, telas (não incluindo as fitas ou especiais) 4,3%

Leite, creme de leite e laticínios, exceto manteiga ou queijo 2,6%

Outros medicamentos, incluindo veterinários 2,2%

1,8% 1,5% 1,6% 0,97%

Resíduos de metais de base não ferrosos e de sucata 9,8%

1,1%

<u>Investimentos:</u> Estima-se em US$ 129 milhões o estoque de investimentos brasileiros no Equador. Houve redução do número de filiais brasileiras no Equador entre 2015-2018, consequência das crises econômicas e dos efeitos da Operação Lava-Jato. Construtoras como Andrade Gutierrez, Camargo Corrêa, Queiroz Galvão e OAS fecharam suas sucursais. A Petrobrás vendeu ativos à empresa argentina Pampa Energia. Destaca-se a presença de empresas como Tigre, Vicunha, Ambev, CCR (acionista da concessionária do aeroporto de Quito), consórcio Safra-Culturale, Tramontina, WEG e Eurofarma.

<u>Cooperação</u>

Cooperação Técnica: No âmbito da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), o Programa de Cooperação Técnica Brasil-Equador, apoia-se no Acordo Básico de Cooperação Técnica (1982, em vigor desde 1984). Entre os parceiros brasileiros, destacam-se a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), a Agência Brasileira de Vigilância Sanitária (ANVISA) e o Instituto Florestal de São Paulo. São treze projetos desenvolvidos desde então, dos quais oito ainda estão em execução nas áreas de agricultura, saúde, desenvolvimento social, trabalho infantil, hidrologia florestal. Entre os projetos em execução, destacam-se: desenvolvimento de processos agroprodutivos para biocombustíveis; capacitação técnica em produção integrada, com ênfase no manejo de pragas e doenças de frutas tropicais e de espécies amazônicas e andinas; rede de banco de leite humano no Equador. Junto à Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO, na sigla em inglês) e à ABC também há projeto de reintrodução do algodão no Equador, a fim de intercalar com cultivo de amendoim, abóbora e milho, no âmbito do projeto *Cotton+*, especialmente na região de Tosagua, beneficiando grupo de mulheres desta comunidade. Programas de geometria trilateral foram desenvolvidos, como o Programa de Redução de Incêndios Florestais e Alternativas ao Uso de Fogo "Amazônia sem Fogo", com participação da Itália; e o programa Gestão de Conhecimento na área de pesquisa, transferência tecnológica e Inovação em Biodiversidade, com a Alemanha. Foram aprovados cinco novos projetos de cooperação em saúde, defesa civil e agricultura, no âmbito da VI Reunião do GT de Cooperação Técnica Brasil-Equador, realizada em outubro de 2022. Em dezembro de 2023, foram assinados os ajustes complementares dos cinco novos projetos: "Produção integrada de frutas tropicais, andinas e amazônicas"; "Manejo e controle de *Ralstonia solanacearum* raça 2 (moko da banana)"; "Emergências aquáticas e escalada"; "Inspeção de boas práticas em laboratórios farmacêuticos e dispositivos médicos"; e, "Proteção a pessoas".

Contatos Humanos e Temas Consulares: Segundo o relatório Comunidades Brasileiras no Exterior (2021), a comunidade brasileira no Equador é a menor da América do Sul, com pouco mais de três mil pessoas. Em junho de 2023, foi realizada a primeira reunião do Diálogo Consular e Temas de Mobilidade Humana. Ambos se comprometeram a fortalecer a cooperação regional e seguir mantendo reuniões técnicas para alcançar avanços concretos em benefício dos cerca de 3,5 mil brasileiros no Equador e dos quase sete mil equatorianosno Brasil.

Meio Ambiente: O Pacto de Letícia para Amazônia (2019) foi assinado por Colômbia, Equador, Brasil, Peru, Guiana e Suriname para fortalecer ações conjuntas e coordenadas para a preservação dos recursos naturais da Região Amazônica. Em 2021, na III Cúpula do Pacto, o Presidente do Equador, Guillermo Lasso, reiterou a necessidade de coordenação com a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) para evitar a duplicidade de esforços e manter as prioridades de trabalho em benefício da Amazônia.

Infraestrutura: Procura-se dar impulso ao eixo Manta-Manaus, que figura há anos entre os eixos estratégicos Brasil-Equador, de modo a permitir o escoamento de produtos brasileiros pelo Pacífico. Em 2008, a rota aérea regular Guaiaquil-Manaus-Quito, operada pela estatal equatoriana TAME, entrou em operação. A rota foi, no entanto, suspensa, em dezembro do mesmo ano, por inviabilidade econômica.

Diplomática: Destaca-se o trabalho coordenado entre a Academia Diplomática do Equador "Galo Plaza Lasso" e o Instituto Rio Branco, com o Plano de Trabalho Conjunto para o biênio 2023-2024 e a participação de um terceiro-secretário equatoriano no Instituto.

Cultura: O Instituto Brasileiro-Equatoriano de Cultura (IBEC) é a principal referência do ensino de português no Equador, cujos diplomas são aceitos como provas de proficiência em língua estrangeira por diversas universidades. Há, ainda, cooperação educacional, com o programa Estudante Convênio de Graduação, que o Equador faz parte desde a década de 1960 e o aumento de participação da Universidade Federal de Integração Latino-Americana (UNILA).

Saúde e Assistência Humanitária: Brasil vem contribuindo ativamente na área da saúde com a doação de medicamentos ao governo equatoriano em razão do COVID-19 (2021) e a doação de antirretrovirais (2021). Houve cessão temporária de uma aeronave cargueira para transporte interno de alimentos (2021). Em 2017, o Brasil enviou aeronave militar C-105 com suprimentos, ao Equador, no contexto do terremoto que atingiu o norte do país, considerado o mais forte desde 1979.

IX. Relações Brasil-Guiana

Marcos: 1968: visita do vice-primeiro-ministro guianense Ptolemy Reid, momento em que se estabeleceram as relações bilaterais; 1971: visita de Gibson Barbosa a Georgetown, tendo sido o primeiro chanceler latino-americano a visitar o país; 1982: troca de visitas entre os chanceleres e assinatura do Tratado de Amizade e Cooperação, do Acordo Básico de Cooperação Técnica, do Acordo Básico de Cooperação Científica e Tecnológica, e do Acordo para a Construção de uma Ponte Internacional sobre o Rio Tacutu; 1988: visita de Sarney à Guiana, primeiro presidente brasileiro a visitar o país; década de 1990: aprofundamento do relacionamento bilateral, em razão do aumento da comunidade brasileira no país; 2002: estabelecimento do Mecanismo de Consultas Políticas Bilaterais Brasil-Guiana; 2012: Guiana torna-se Estado Associado ao Mercado Comum do Sul (MERCOSUL); 2018: comemoração dos 50 anos de relações diplomáticas, com celebrações em ambos os países, e assinatura do Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI) Brasil-Guiana; 2022: estabelecimento de GT para avaliar os pontenciais benefícios de um corredor rodoviário Boa Vista-Georgetown, no contexto da visita de Jair Bolsonaro à Guiana.

Embaixada: A embaixada do Brasil na Guiana foi criada em 1968, por força do Decreto nº 62.892, de 24 de junho de 1968. Em 1891, já havia sido criado um consulado em Georgetown, na época ainda sob a condição de território do Reino Unido. Atualmente, para além da embaixada em Georgetown, o Brasil conta com vice-consulado em Lethem.

Coordenação Política

Instâncias: Comissão Mista de Cooperação Econômica (1971). Grupo de Cooperação Consular (criado em 1993; sétima reunião será realizada em 2022). Mecanismo de Consultas Políticas Bilaterais Brasil-Guiana (2002). Comitê de Fronteira (criado em 2009; reunião mais recente em 2020, para tratar da pandemia). Grupo de Trabalho bilateral sobre Cooperação Técnica (segunda reunião será realizada em 2022).

Visitas de Alto Nível: Durante os governos anteriores do presidente Lula, o chefe de Estado brasileiro visitou a Guiana em duas ocasiões, em 2005 e em 2007, fato que não se repetiu nos governos Dilma e Temer. O presidente David Granger visitou Brasília em 2017, e Bolsonaro visitou Georgetown em 2022[382]. Além disso, Aloysio Nunes e Ernesto Araújo visitaram a Guiana em 2018 e 2020, respectivamente, e o vice-presidente e chanceler Carl Greenidge compareceu à posse de Bolsonaro em 2019. Em janeiro de 2023, houve a visita do presidente Mohamed Irfaan Ali para a posse de Lula. Em maio, o ministro Mauro Vieira foi à Guiana, acompanhado do embaixador extraordinário para a Mudança do Clima, Luiz Alberto Figueiredo Machado, quando transmitiu convites para a cúpula de países sul-americanos, ainda em maio, e para a cúpula de países amazônicos, em agosto, ambas a serem realizadas no Brasil. No mesmo mês, Ali voltou ao Brasil para a reunião de países sul-americanos. Em agosto, Ali participou da Cúpula da Amazônia, em Belém.

Discurso Oficial: Brasil e Guiana mantêm relação antiga de amizade, que contempla a compreensão, do lado brasileiro, da necessidade de promover a plena incorporação diplomática do

[382] Deveria ter ocorrido em janeiro, mas foi adiada para maio, em razão do falecimento da mãe do presidente. No contexto da visita, foi firmada declaração conjunta por Bolsonaro e o guianense Mohamed Irfaan Ali.

país à América do Sul, sem prejuízo de seus profundos laços com o Caribe. O relacionamento bilateral é marcado por uma agenda diversa, que compreende a cooperação em áreas como integração fronteiriça, segurança e defesa, cooperação técnica, além da parceria no âmbito regional, em organizações como a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) e a Organização dos Estados Americanos (OEA). A inauguração da ponte sobre o Rio Tacutu, em 2009, representou passo concreto e decisivo na integração dos dois países, e tem particular relevância pela ampliação das perspectivas de desenvolvimento da Guiana e da região Norte do Brasil.

Convergências

Convergências Multilaterais: Brasil e Guiana concordam quanto à importância de se fortalecer o multilateralismo e a representatividade da Organização das Nações Unidas (ONU), com a reforma do Conselho de Segurança (CSNU), defendem o combate à mudança do clima, como signatários do Acordo de Paris, e compartilham o mesmo assento no âmbito do Fundo Monetário Internacional (FMI).

Convergências Plurilaterais: Brasil e Guiana fazem parte do G77+China.

Convergências Regionais: A Guiana é Estado Associado do MERCOSUL desde 2013. Os dois países convergem, ainda, no âmbito da OTCA e da OEA e integraram o Grupo de Lima e o Foro para o Progresso e Integração da América do Sul (PROSUL). Em 2020, o Brasil, a OEA e o PROSUL expressaram preocupação com o atraso na conclusão do processo eleitoral na Guiana. Nesse contexto, o Brasil endossou as conclusões da Missão de Observação Eleitoral da Comunidade do Caribe (CARICOM), no que diz respeito à lisura do procedimento de recontagem dos votos, que consagrou a vitória de Mohamed Irfaan Ali. Em 2020, o Brasil defendeu a solução pacífica da controvérsia entre a Venezuela e a Guiana, reavivada após a descoberta de hidrocarbonetos na região de Essequibo. O Itamaraty tem buscado contribuir, em dezembro de 2023, para um diálogo entre os dois países.

Segurança e Defesa: Diante da necessidade de prevenir e combater a prática de ilícitos transnacionais na zona de fronteira, como o contrabando, o tráfico de pessoas e o tráfico de drogas, bem como de proteger a soberania nacional, Brasil e Guiana desenvolvem uma tradicional parceria na área de segurança e defesa. Além da realização de operações conjuntas dos órgãos de segurança brasileiros com a Força de Defesa da Guiana e oferta de estágios para engenheiros militares guianenses no Brasil, os dois países contam com Acordo de Cooperação em matéria de Defesa (2009), o qual está sendo renegociado a fim de dinamizar a cooperação nesse setor. Como avanços recentes na área, podemos mencionar a assinatura de Acordo de Cooperação Técnica entre a Polícia Federal e a Unidade Aduaneira Antinarcótico da Guiana, em 2020, e a conclusão das negociações do Acordo de Cooperação Interinstitucional entre a Polícia Federal e a Força Policial da Guiana e do Termo de Cooperação Interinstitucional para o Intercâmbio de Informações sobre Segurança Pública, Prevenção e Combate ao Crime Organizado, em 2022. Ressalte-se, ainda, que os dois países têm estudado a possibilidade da utilização de imagens de sensoriamento remoto como ferramenta para prevenir e combater o crime organizado transnacional.

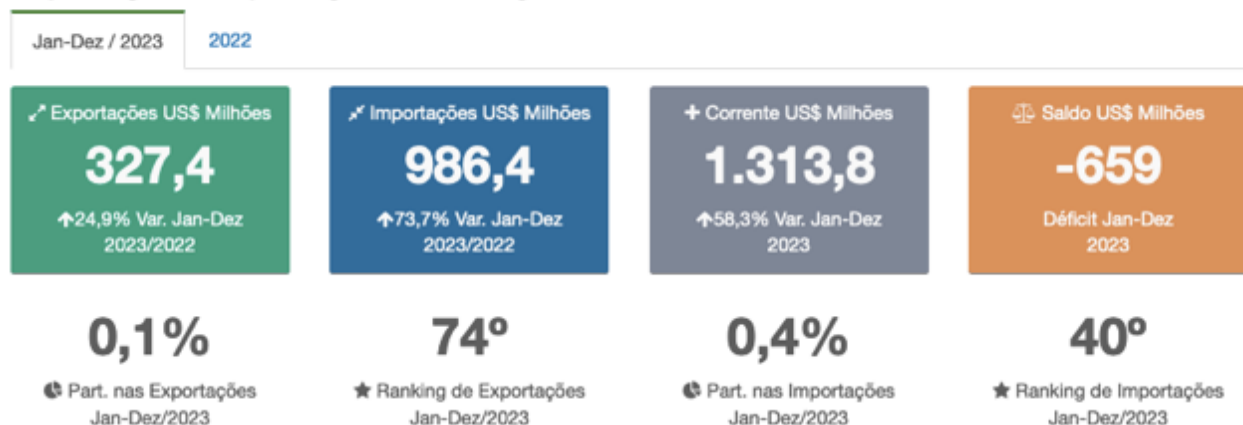
Comércio

Marcos: Em 2001, assinou-se Acordo de Alcance Parcial no âmbito da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI, AAP.A25TM 38 ou AAP-38), que entrou em vigor em 2004, estabelecendo desgravação tarifária para diversos itens da pauta bilateral. Vale ressaltar que São Cristóvão e Névis aderiu posteriormente ao acordo, que, atualmente, está sendo renegociado de forma a ampliar o seu alcance. Embora as relações econômicas e comerciais com Guiana ainda sejam bastante tímidas, há diálogos bilaterais no âmbito da Comissão Administradora do AAP-38, e o comércio bilateral tem aumentado muito nos últimos anos, especialmente em 2022.

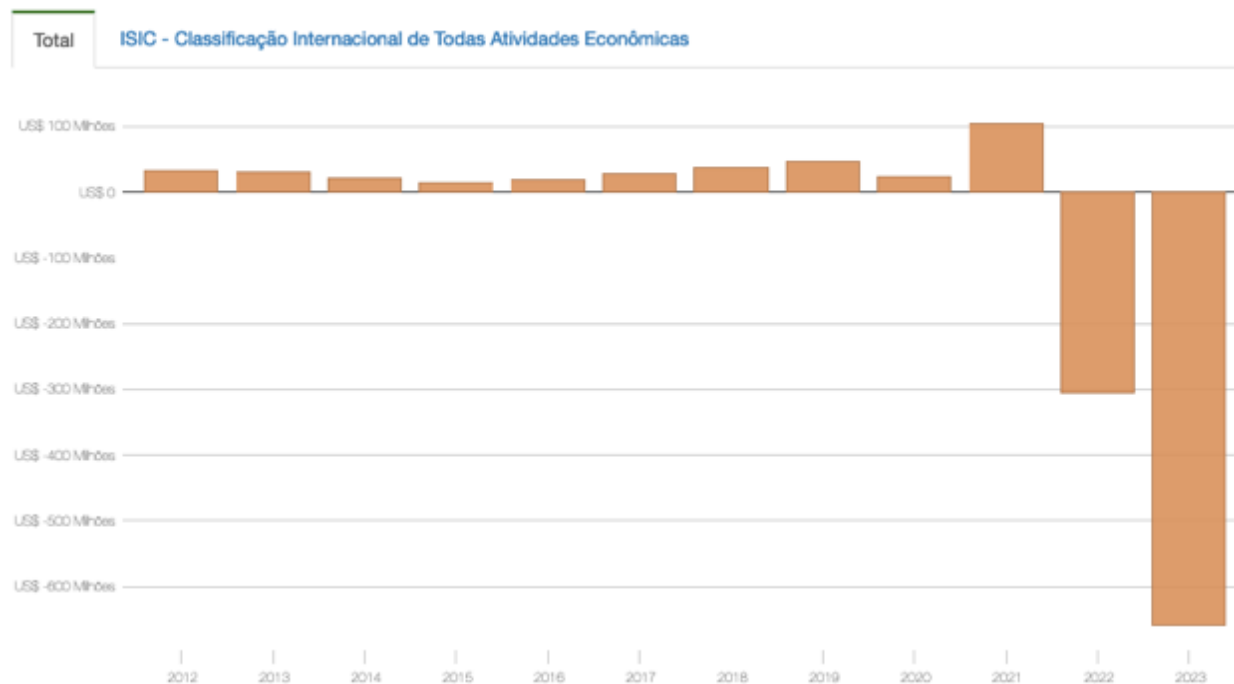
Exportações, Importações e Balança Comercial - Parceiro: Guiana

Jan-Dez / 2023 | 2022

Exportações US$ Milhões	Importações US$ Milhões	Corrente US$ Milhões	Saldo US$ Milhões
327,4	986,4	1.313,8	-659
↑24,9% Var. Jan-Dez 2023/2022	↑73,7% Var. Jan-Dez 2023/2022	↑58,3% Var. Jan-Dez 2023	Déficit Jan-Dez 2023

0,1%	74º	0,4%	40º
Part. nas Exportações Jan-Dez/2023	Ranking de Exportações Jan-Dez/2023	Part. nas Importações Jan-Dez/2023	Ranking de Importações Jan-Dez/2023

Série histórica - Parceiro: Guiana

Total | ISIC - Classificação Internacional de Todas Atividades Econômicas

US$ 1 Bilhão
US$ 900 Milhões
US$ 800 Milhões
US$ 700 Milhões
US$ 600 Milhões
US$ 500 Milhões
US$ 400 Milhões
US$ 300 Milhões
US$ 200 Milhões
US$ 100 Milhões
US$ 0
2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018 2019 2020 2021 2022 2023

Visão Geral dos Produtos Exportados - Destino: Guiana

Jan-Dez / 2023 | 2022

Total: US$ 327 Milhões

Tubos e perfis ocos, e acessórios para tubos, de ferro ou aço 35%

Torneiras, válvulas e dispositivos semelhantes para canalizações, caldeiras, reservatórios, cubas e outros recipientes 30%

Farelos de soja e outros alimentos para animais (excluídos cereais não moídos), farinhas de carnes e outros animais 5,6%

Demais produtos - Indústria de Transformação 4,7%

2,0%

1,6%

1,4%

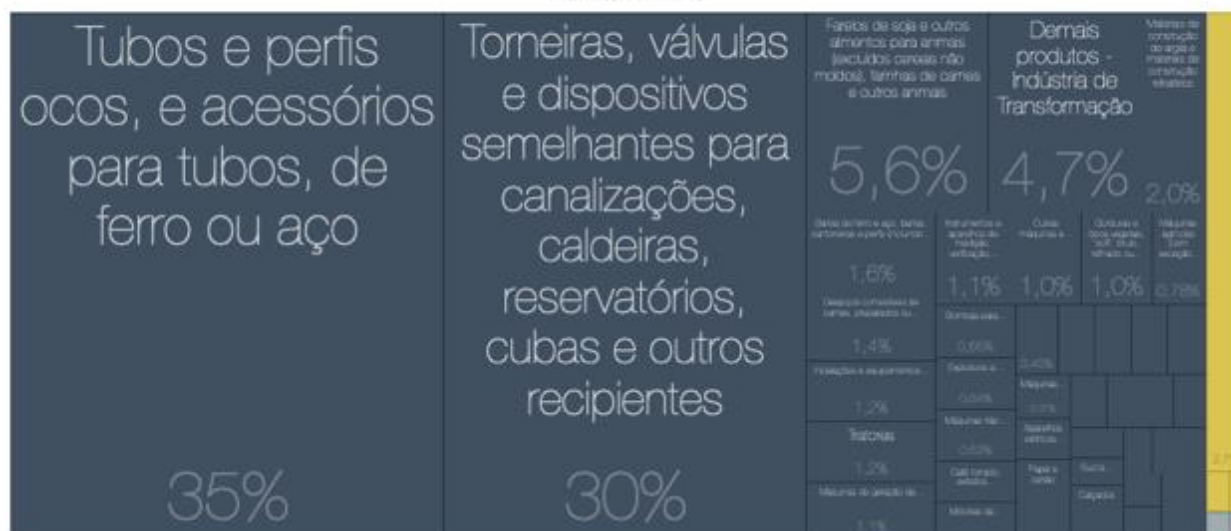
1,2%

Tratores 1,2%

1,1%

1,1%

1,0%

1,0%

Visão Geral dos Produtos Importados - Origem: Guiana

Jan-Dez / 2023 | 2022

Total: US$ 986 Milhões

Óleos brutos de petróleo ou de minerais betuminosos, crus

99,9%

Investimentos: Até o momento, observa-se um pequeno volume de investimentos brasileiros na Guiana, sendo a maior parte deles formada por pequenos hotéis, restaurantes e lojas. Da mesma forma, o nível de investimentos da Guiana no Brasil é pouco significativo. Em 2018, foi assinado Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI) entre os dois países, o qual estabelece relevante marco legal para o incremento de investimentos entre as partes. Esse instrumento legal encontra-se em processo de internalização no Congresso. Com a descoberta de jazidas de petróleo na Guiana, observa-se uma perspectiva de investimentos brasileiros no setor.

Cooperação:
Infraestrutura, Transporte e Comunicações: Um ponto fundamental para as relações Brasil-Guiana diz respeito à cooperação em transportes e infraestrutura. A integração do Brasil com a Guiana amplia as perspectivas de desenvolvimento da região Norte brasileira e do Estado vizinho. Embora os dois países compartilhem uma fronteira de extensão significativa, trata-se de uma área pouco povoada e de infraestrutura precária, ao ponto de a conexão com a capital, Georgetown, ainda se dar por meio de estradas de terra. A ponte sobre o rio Tacutu[383], primeira conexão terrestre entre Brasil e Guiana, foi inaugurada em 2009, e liga a cidade brasileira de Bonfim, a Lethem, na Guiana. Como avanços recentes nessa área, podemos destacar a assinatura de memorando de entendimento sobre projetos de infraestrutura, em 2012, a criação de Comissão Mista para o desenvolvimento de projetos de infraestrutura, em 2013, que visa a aperfeiçoar o aproveitamento do potencial hidrelétrico e portuário da Guiana, integrando o país ao Norte do Brasil, e a celebração de acordo que prevê o apoio brasileiro para a pavimentação de trecho da estrada Lethem-Linden, em 2017, o que resultará em ligação entre a fronteira e portos com saída para o Caribe. Em 2022, na visita de Bolsonaro à Guiana, estabeleceu-se um grupo de trabalho com o objetivo de avaliar os potenciais benefícios de um corredor rodoviário Boa Vista-Georgetown. Nesse contexto, discutiu-se o projeto de construção de um porto de águas profundas na Guiana, o qual trará benefícios para o comércio do Brasil com o resto do mundo, e a implementação do Acordo de Transporte Rodoviário Internacional de Passageiros e Cargas (2003), objeto de duas reuniões técnicas em 2019. No que diz respeito ao setor de comunicações, em 2020, Brasil e Guiana firmaram Memorando de Entendimento para os Estudos de Viabilidade Técnica relativos à implantação de rota de fibra óptica entre os dois países.

Cooperação Fronteiriça: Para além das iniciativas ligadas à infraestrutura, há o Comitê de Fronteira Brasil Brasil-Guiana, reunido pela sétima vez em 2018 de forma ordinária (houve reunião extraordinária em 2020 no marco da pandemia do coronavírus).

Energia: No contexto da descoberta de hidrocarbonetos na Guiana, os dois países têm estudado a possibilidade de intensificar a cooperação no setor de energia, por meio do intercâmbio de informações entre planos nacionais de energia, da troca de experiências em matéria regulatória no setor de petróleo e gás, bem como da colaboração na prevenção de acidentes por derramamento de petróleo. Além disso, o presidente Ali convidou o Brasil a cooperar com a Guiana no desenvolvimento da indústria de bauxita, à luz da importância do alumínio para as tecnologias limpas. Para além disso, Brasil e Guiana têm discutido, junto com Guiana Francesa e Suriname, a possibilidade de promover a interconexão elétrica entre eles, com apoio do Banco Interamericano

[383] Inicialmente prevista por um acordo de 1982.

de Desenvolvimento (BID), com base em Memorando de Entendimento assinado por essa instituição e empresas de energia dos interessados em 2019 (Projeto Arco Norte).

Judiciária: Em 2022, durante a visita de Bolsonaro à Guiana, os dois países assinaram o Tratado sobre Auxílio Jurídico Mútuo em Matéria Civil e Tratado sobre Auxílio Jurídico Mútuo em Matéria Penal, e concluíram as negociações de Tratado sobre Transferência de Condenados, o qual deve ser assinado em breve.

Cooperação Técnica: A cooperação técnica entre Brasil e Guiana, desenvolvida com amparo do Acordo Básico de Cooperação Técnica de 1982, é outro ponto central das relações. Como exemplos recentes dessa cooperação, podemos mencionar a missão do Exército à Guiana, em 2018, para a perfuração de poços artesianos na região do Rupununi, em benefício de comunidades que sofrem com a seca. Além disso, destacam-se projetos em matéria de agricultura, como aquele voltado para o combate à mosca da carambola.

Meio Ambiente: No que diz respeito à preservação ambiental, Brasil e Guiana desenvolvem cooperação trilateral com o Suriname para a promoção do desenvolvimento sustentável da parte norte do continente sul-americano. Além disso, em 2019, assinaram, junto a outros países, o Pacto de Letícia, que tem como objetivos o desenvolvimento sustentável da Amazônia e a reafirmação de soberania sobre esse território.

Contatos Humanos e Temas Consulares: Desde os anos 1990, observa-se um crescimento da comunidade brasileira na Guiana, atraída principalmente por atividades ligadas à mineração de ouro. Atualmente, estima-se um número de 10.700 brasileiros vivendo na Guiana, de modo que o país abriga a nona maior comunidade brasileira na América do Sul. Por vezes, esse movimento leva a problemas entre os dois países, em razão do garimpo irregular, considerado crime no Brasil, e do contrabando na região de fronteira[384]. Os contatos entre as duas comunidades são bastante fortes em Lethem e Bonfim, em razão do comércio, bem como do trânsito de pessoas para fins de educação e saúde.

Cultura: Em matéria de cooperação cultural, Brasil e Guiana assinaram acordo cultural ainda em 1968, e, em 1970, fundaram o Centro Cultural Brasil-Guiana, responsável pela difusão da língua portuguesa e pela realização de eventos tradicionalmente brasileiros, como a Festa Junina.

Saúde: Nos últimos anos, o Brasil realizou doações de medicamentos contra a leishmaniose, bem como de vacinas contra a COVID-19. A Guiana, por sua vez, contribuiu para o combate à filariose no Brasil.

[384] Os principais ilícitos na zona de fronteira estão relacionados a contrabando e receptação de automóveis e motocicletas roubados no Brasil; contrabando de mercúrio para utilização no garimpo; descaminho, em direção ao Brasil, de alho e mercadorias provenientes da China; e descaminho, em direção à Guiana, de bebidas alcóolicas.

X. Relações Brasil-México

Marcos: 1834: Duarte da Ponte Riveiro entrega credenciais como Encarregado de Negócios perante governo do México[385]; 1914: Brasil, Argentina e Chile participam da Conferência de Niagara Falls, para mediação concernente ao conflito entre México e Estados Unidos (EUA)[386]; 1933: assinatura do Tratado Antibélico de Não Agressão e de Conciliação ("Pacto Saavedra Lamas"), entre Brasil, Argentina, Chile, México, Paraguai e Uruguai; 1945: o Brasil assina a Ata de Chapultepec, aprovada no âmbito da Conferência Interamericana sobre os Problemas da Guerra e da Paz, realizada na Cidade do México; 1960: Adolfo Mateos realiza a primeira visita oficial de um presidente mexicano ao Brasil; 1962: Abstenção de Brasil e México, além de Argentina, Bolívia, Chile e Equador, em relação à proposta de exclusão de Cuba da OEA (*outer six*), e visita do presidente Goulart ao México; 1967: o Brasil assina o Tratado de Tlatelolco, celebrado na Cidade do México; 1978:Convênio de Amizade e Cooperação e visita de Geisel ao México; década de 1980: visita de Figueiredo ao México (1983) e três visitas de Sarney ao México (1985, 1987 e 1987), além de assinatura de acordos bilaterais em matéria de cooperação econômica, industrial, cultural e educacional, no contexto da visita do presidente José Portillo ao Brasil, em 1980. 1986: é criado o Grupo do Rio, com Brasil e México entre seus membros; década de 1990: visita de Collor ao México para Cúpula Ibero-Americana (1991) e visitas de Fernando Henrique Cardoso (FHC) ao país vizinho (1996, 1999 e 2000); anos 2000: manutenção da tendência de frequentes visitas presidenciais; 2002: assinatura do Acordo de Complementação Econômica (ACE) 53, entre Brasil e México – no contexto da visita de Vicente Fox –, e ACE-54 e ACE-55, estes entre México e Mercado Comum do Sul (MERCOSUL); 2008: encontro dos presidentes de México e Brasil no âmbito da I CALC; década de 2010: encontro entre presidentes no âmbito da 66ª Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), em 2011 e das cúpulas da Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), em 2013 e 2014, além de celebração do Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI, 2015) e do Acordo para o Reconhecimento Mútuo da Cachaça e da Tequila como Indicações Geográficas (2016).

Embaixada: Em 1834, Duarte da Ponte Ribeiro faz entrega de credenciais como encarregado de negócios do Brasil junto ao Governo do México, contudo, a legação do Brasil só seria efetivamente criada em 1892, reunida com a da Venezuela. Após ser suprimida em 1895, a legação seria formalmente recriada em 1905 As representações diplomáticas dos dois países são elevadas ao nível de embaixada em 1922. O Brasil não dispõe, atualmente, de consulado no México.

Coordenação Política

Instâncias: As principais instituições são a Comissão Binacional Brasil-México (desde 2007), o Mecanismo Bilateral de Consultas sobre Temas Multilaterais e o Conselho Empresarial Brasil-México (2019). A instância tradicional de concertação política é a Comissão Binacional, que se reuniu pela quinta vez em 2023, na Cidade do México. Está subdivida nas seguintes subcomissões: a) Subcomissão de Assuntos Políticos; b) Subcomissão de Assuntos Econômicos, Comerciais e Financeiros; c) Subcomissão de Assuntos de Cooperação Técnico-Científica (VIII Reunião do

[385] Seria o primeiro representante diplomático do Brasil perante o governo do México. Quatro anos antes, em 1830, os ministros plenipotenciários do México e do Império do Brasil em Washington haviam trocado correspondências quer versavam acerca da possibilidade do estabelecimento de relações bilaterais.

[386] Naquele ano, México e EUA romperam relações diplomáticas, e o Brasil passou a representar os interesses norte-americanos no México.

Grupo de Trabalho de Cooperação Técnica, prevista originalmente para 2023, mas não realizada); e d) Subcomissão de Assuntos de Cooperação Educativo-Cultural. A próxima reunião da Comissão Binacional deverá ser realizada no Brasil, em 2025. Em 2021 e 2022, foi realizada, em duas sessões, a VI Reunião do Mecanismo Bilateral de Consultas sobre Temas Multilaterais. Há ainda o Grupo de Trabalho sobre Assuntos Migratórios e Consulares, que já se reuniu duas vezes.

Visitas de Alto Nível: Entre os anos 2000 e 2015, todos os presidentes do México realizaram visita ao Brasil[387], embora Enrique Peña Nieto somente na condição de presidente eleito. O presidente Lula visitou o México, no decorrer dos seus governos anteriores, em 2003 e 2007. Desde 2015, foram realizadas três visitas brasileiras de alto nível ao México. A ex-presidente Dilma Rousseff realizou visita de Estado ao México, em maio de 2015, ao passo que os chanceleres Mauro Vieira e José Serra realizaram visitas oficiais à mesma cidade, em fevereiro e julho de 2016, respectivamente. Do lado mexicano, o chanceler José Antonio Meade visitou o Brasil, em maio de 2015, e Luis Videgaray visitou o País, em novembro de 2017. Os ex-presidentes Michel Temer e Enrique Peña Nieto reuniram-se à margem da Cúpula Aliança do Pacífico (AP)-MERCOSUL, em Puerto Vallarta, em julho de 2018. Em janeiro de 2023, houve a visita da primeira-dama Beatriz Gutiérrez Müller para a posse de Lula. Em abril de 2023, o chanceler Mauro Vieira visitou o México para a reunião da Comissão Binacional. À margem da 78ª Sessão da AGNU, em setembro de 2023, o ministro Mauro Vieira encontrou-se com sua homóloga mexicana.

Discurso Oficial: Brasil e México envidam esforços para a consolidação da relação bilateral madura, de alto nível e pragmática. Os países vivem, desde 2015, momento produtivo do relacionamento bilateral, caracterizado por entendimentos importantes em diversas áreas. Foram reativados diversos mecanismos bilaterais – com destaque para a Comissão Binacional, o Mecanismo Bilateral de Consultas sobre Temas Multilaterais e o Grupo de Trabalho de Cooperação Técnica – e retomadas as visitas de alto nível. Em todos os casos, trata-se de iniciativas que realçam a determinação política dos dois países de projetar visão estratégica para o relacionamento bilateral. O marco jurídico tem-se reforçado com a gradual entrada em vigor de importantes instrumentos assinados nos últimos anos, a exemplo dos acordos ACFI, de Cooperação Aduaneira, de Serviços Aéreos e sobre Cachaça e Tequila, além de Memorandos de entendimento sobre cooperação em matéria de Defesa e de micro e pequenas empresas. Brasil e México têm experiência na área de cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento, fato importante na implementação da cooperação técnica. Trata-se de campo com grande potencialidade, especialmente em relação à cooperação trilateral na região latino-americana e caribenha. Em 2023, ambos os chanceleres reconheceram a necessidade de aprofundar a relação, inclusive por meio de troca de visitas presidenciais. Os atuais governos convergem em muitos temas, em especial prioridade para erradicação da pobreza e temas sociais.

Convergências

Convergências Multilaterais: Defendem a reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), embora divirjam quanto ao formato, e expressaram mútuo reconhecimento pelo intercâmbio de apoios a suas candidaturas a membros não permanentes no CSNU, respectivamente para os biênios 2022-2023 e 2021-2022. Ambos os países integram com Argentina e Uruguai o grupo ABUM no âmbito do Comitê Especial sobre Operações de Paz das Nações Unidas (C-34).

[387] Vicente Fox (2000, quando presidente eleito; 2002), Felipe Calderón (2006, quando presidente eleito; 2009) e Enrique Peña Nieto (2012, quando presidente eleito).

Ambos são promotores e signatários do Tratado para a Proibição das Armas Nucleares (TPAN) e integrantes da Coalizão da Nova Agenda e da Agência para a Proscrição de Armas Nucleares na América Latina e no Caribe (OPANAL, na sigla em espanhol), e acordaram, em 2023, estabelecer mecanismo bilateral de consultas sobre temas relativos ao desarmamento. O México é atualmente um dos representantes do grupo geográfico da América Latina e Caribe no âmbito do Conselho de Direitos Humanos (CDH), com mandato até dezembro de 2023. Brasil e México, juntamente com Argentina e Chile, emitiram comunicado, em fevereiro de 2023, em que manifestam profunda preocupação com a decisão do governo israelense de expandir os assentamentos na Cisjordânia. Os países expressaram oposição a qualquer ação que comprometa a solução de dois Estados. O México manifestou disposição em trabalhar com o Brasil para o sucesso da 30ª Conferência das Partes (COP30), no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês), que será realizada em Belém.

Convergências Plurilaterais: México é membro do G20, apoia a candidatura brasileira à Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e integra o Grupo de Ottawa e o *Multi-Party Interim Arbitration Arrangement* (MPIA) no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC). Como divergência, o México é do Unidos pelo Consenso nas discussões de reforma do CSNU.

Convergências Regionais: Ambos integram a Organização dos Estados Americanos (OEA) e apoiam o Grupo de Trabalho sobre a Nicarágua. O México foi um dos fundadores do Grupo de Lima, mas no atual governo não mais vem subscrevendo suas declarações. O Brasil apoia o processo de negociação, no México, entre governo e oposição venezuelanos, que já redundou, em novembro de 2022, em acordo parcial para a proteção social do povo venezuelano. Ambos apoiam esforços para estabilização da situação de segurança e política do Haiti. Ainda na esfera regional, mesmo durante a assunção da presidência mexicana (2020), o Brasil permaneceu com sua participação suspensa na CELAC, tendo indicado seu retorno ao mecanismo no início do terceiro mandato do presidente Lula. Os dois países apoiaram lados opostos no processo sucessório para a presidência do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em 2020 e em 2022, e o México recebeu Evo Morales quando deixou a Bolívia em meio à crise eleitoral de 2019. Assim como o México, o Brasil é país garante na Mesa de Diálogos de Paz entre o governo da Colômbia e o Exército de Libertação Nacional (ELN). O segundo ciclo de negociações ocorreu entre 13 de fevereiro e 10 de março de 2023, na Cidade do México.

Segurança e Defesa: Em temas de segurança pública, destacam-se Comitê Técnico sobre Cooperação para Prevenir e Combater o Tráfico de Migrantes e de Pessoas, e para a Atenção e Proteção a suas Vítimas, e Comitê de Cooperação contra o Narcotráfico, a Farmacodependência e seus Delitos Conexos, cujas últimas reuniões se realizaram em fevereiro de 2022. Em matéria de defesa e segurança, concordaram em cooperar desde a troca de experiência envolvendo a participação em operações para manutenção da paz das Nações Unidas (inclusive entre CECOPAM e CCOPAB) até a exploração de sinergias na indústria da defesa. Em julho de 2017, houve a I Reunião de Chefes de Estado Maior das Forças Armadas dos dois países, assim como da realização, em abril do mesmo ano, de visita oficial ao México do então ministro de Estado da Defesa, Raul Jungmann, ocasião em que participou de Seminário sobre Sinergias na Indústria de Defesa, à margem da Feira Aeroespacial México 2017. Em outubro de 2022, houve a II Reunião de Chefes de Estado-Maior das Forças Armadas. Em novembro de 2023, foi realizada a III Reunião

de Coordenação entre o Comando do Exército Brasileiro e a Secretaria de Defesa Nacional mexicana (SEDENA). Está em consideração a elaboração de memorando de entendimento sobre segurança, intercâmbio de informações, pesquisa e capacitação.

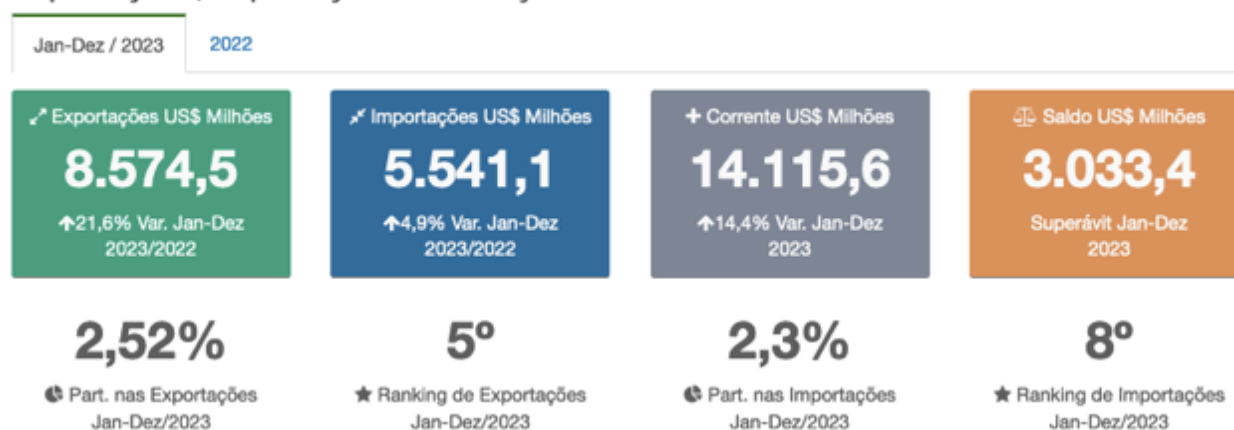
Comércio

Marcos: Brasil e México são as duas maiores economias latino-americanas. O Brasil possui três Acordos de Complementação Econômica em vigor com o México (ACE-53, 54 e 55), todos assinados em 2002. O ACE 54 é um Acordo-Quadro que tem como objetivo criar uma área de livre comércio entre os Estados Partes do MERCOSUL e o México. Enquanto esse objetivo não é atingido, o comércio entre as partes é regulado por outros acordos atualmente em vigor – no caso do Brasil, pelo ACE-55 (MERCOSUL-México), que abrange produtos automotivos, e pelo ACE-53 (Brasil-México), que compreende produtos não automotivos. Entre 2016 e 2017, foram realizadas quatro reuniões negociadoras para a ampliação do ACE-53, que regula grande parte do comércio entre o Brasil e o México. O Brasil e o México estão negociando uma ampliação significativa do universo tarifário com preferências no âmbito do ACE-53, com a inclusão de novos produtos agrícolas e industriais. Atualmente, o ACE-53 estabelece a eliminação ou redução de tarifas de importação para um universo de aproximadamente 800 posições tarifárias (12% das linhas tarifárias), por meio da concessão de margens de preferências recíprocas entre Brasil e México. O instrumento prevê ainda que, no caso do Brasil, as importações de produtos constantes Acordo não estarão sujeitas à aplicação do Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante (AFRMM). No último encontro negociador, reuniram-se os grupos de acesso a mercados, regras de origem, medidas sanitárias e fitossanitárias, obstáculos técnicos ao comércio (por videoconferência), serviços, compras governamentais, coerência regulatória e solução de controvérsias. O relacionamento bilateral experimenta, ao longo dos últimos anos, dinâmica produtiva com a assinatura de diversos instrumentos, com destaque para os ACFI; de Serviços Aéreos (em vigor em 2018); de Cooperação e Assistência Administrativa Mútua em Assuntos Aduaneiros (celebrado em 2018); de Reconhecimento Mútuo da Cachaça e da Tequila como Indicações Geográficas e Produtos Distintivos (em vigor em 2018); e de reconhecimento de operadores econômicos autorizados (de 2021). Brasil e México possuem relações econômicas e comerciais densas e significativas, que têm evoluído ainda mais com o estabelecimento, em março de 2019, do livre comércio de veículos leves, ao amparo do ACE-55. Em outubro de 2020, entrou em vigor o sétimo protocolo adicional ao Apêndice II do ACE-55, o qual estabeleceu que o comércio bilateral de veículos pesados (caminhões e ônibus) será desgravado progressivamente até atingir o livre comércio em 1º de julho de 2023. O instrumento estabeleceu, também, o livre comércio das autopeças destinadas a esses veículos, a partir da data de sua entrada em vigor. Iniciativas recentes evidenciam como o comércio bilateral tem encontrado respaldo institucional para avançar de maneira sustentável. A abertura mútua dos mercados mexicano de arroz e brasileiro de feijão, acordada em maio de 2019, abriu caminho para a exploração de complementariedade em produtos agropecuários. Já a realização da reunião inaugural do Conselho Empresarial Brasil-México, na Cidade do México, em setembro de 2019, sinalizou a aproximação entre as comunidades empresariais dos dois países, com vistas ao aumento do conhecimento recíproco e à criação de novas oportunidades para dinamizar importantes fluxos econômicos bilaterais. Foram concluídos os textos de facilitação de comércio e coerência regulatória. Em 2018, a Confederação Nacional da Indústria (CNI) do Brasil e o Conselho Empresarial Mexicano de Comércio Exterior, Investimento e Tecnologia (COMCE) anunciaram o estabelecimento do Conselho Empresarial Brasil-México (CEBRAMEX), com o propósito de aproximar os

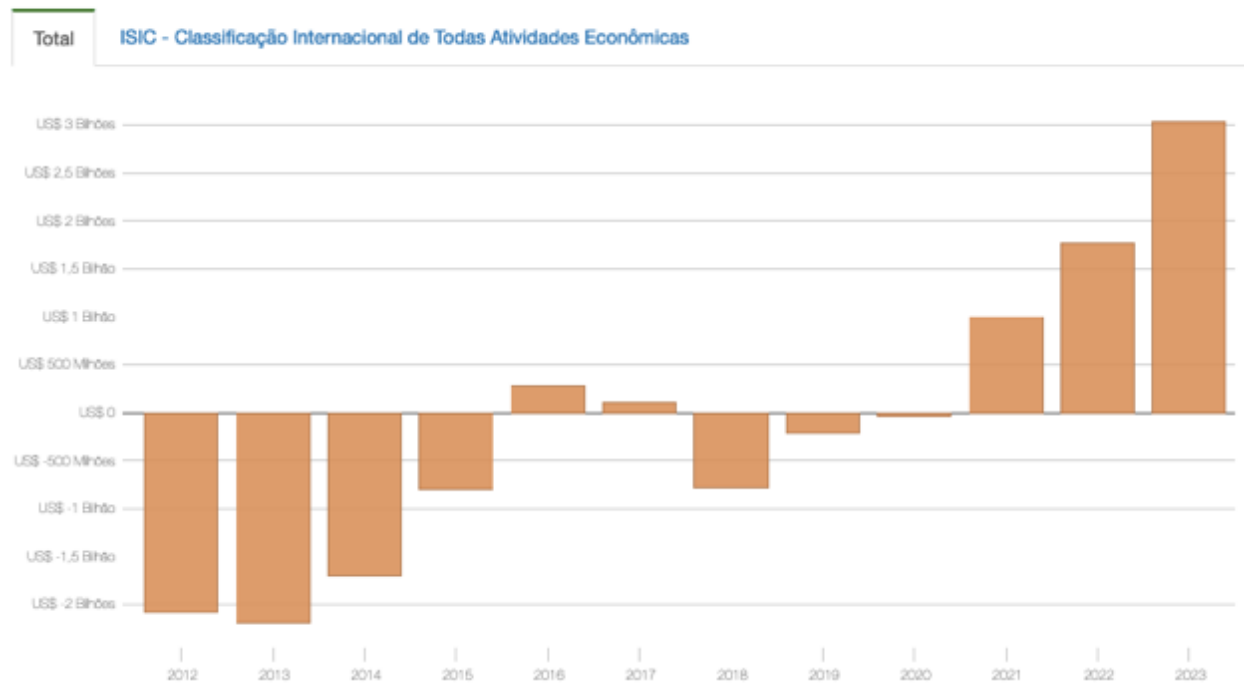
empresários de diversos setores em ambos os países, além de propiciar maior e melhor conhecimento recíproco para o desenvolvimento do comércio e dos investimentos bilaterais. O Conselho apoia o aprofundamento do ACE-53, com vistas ao livre comércio, e conta com a participação e o apoio do BID. Pode-se lembrar, ainda, que o Brasil e o México também se relacionam no âmbito da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) ou nos contatos entre MERCOSUL e AP. Em fevereiro de 2023, o México ampliou a abertura do mercado para a carne suína brasileira[388], após acordo, entre o Brasil e o país, concernente aos requisitos sanitários e ao Certificado Sanitário Internacional (CSI). Em abril de 2023, o presidente Lula participou virtualmente de Cúpula da Aliança contra Inflação, convocada pelo presidente AMLO. Em outubro, abriu-se o mercado mexicano para sêmen equino brasileiro. Está em negociação protocolo modificatório do acordo bilateral sobre dupla tributação e prevenção da evasão fiscal em matéria de imposto de renda.

Exportações, Importações e Balança Comercial - Parceiro: México

Jan-Dez / 2023 | 2022

Exportações US$ Milhões	Importações US$ Milhões	Corrente US$ Milhões	Saldo US$ Milhões
8.574,5	5.541,1	14.115,6	3.033,4
21,6% Var. Jan-Dez 2023/2022	4,9% Var. Jan-Dez 2023/2022	14,4% Var. Jan-Dez 2023	Superávit Jan-Dez 2023
2,52%	5º	2,3%	8º
Part. nas Exportações Jan-Dez/2023	Ranking de Exportações Jan-Dez/2023	Part. nas Importações Jan-Dez/2023	Ranking de Importações Jan-Dez/2023

Série histórica - Parceiro: México

Total | ISIC - Classificação Internacional de Todas Atividades Econômicas

[388] Com essa medida, o Brasil poderá exportar a carne *in natura*, sem a exigência de que tenha passado por processamento térmico. De acordo com a Secretaria de Comércio e Relações Internacionais do Ministério da Agricultura e Pecuária, o México foi o segundo principal importador mundial de carne suína *in natura* em 2021.

Investimentos: Assinado em 2015, o ACFI busca incentivar investimento recíproco por meio de mecanismo de diálogo intergovernamental. Ao abrigo do acordo, encontram-se a divulgação de oportunidades de negócios, o intercâmbio de informações sobre marcos regulatórios e a adoção de mecanismo de prevenção e solução de controvérsias. Brasil e México são, também, os maiores captadores internacionais de investimentos na região. A previsibilidade do ambiente regulatório facilita os investimentos privados. O principal setor de investimentos mexicanos no Brasil é o de telecomunicações. Há também importantes investimentos em indústria de autopeças, sistemas de água, rede de cinemas e *free-shoppings*. Em fevereiro de 2016, Brasil e México concluíram negociações para o reconhecimento mútuo da cachaça e da tequila. O principal objetivo é proteger a denominação de origem dos dois produtos. Ao reconhecer as indicações geográficas, o Acordo assegura a proteção dos dois países contra a concorrência desleal de produtos que queiram se beneficiar indevidamente da reputação dessas bebidas.

Cooperação

Cooperação Técnica: Os dois países possuem Grupo de Trabalho em Cooperação Técnica Brasil-México. Ambos os países também compartilham experiências reconhecidas no campo da cooperação Sul-Sul (CSS) para o desenvolvimento: são os maiores ofertantes de CSS na região. Entre 2018-2021, houve programa de cooperação bilateral, integrado, entre outros, por projetos relacionados a políticas públicas para atenção à primeira infância; à unificação dos sistemas de informação dos programas sociais; e ao intercâmbio de experiências para o combate à obesidade. Para promover o intercâmbio de experiências entre a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e a Agência Mexicana de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AMEXCID), especialmente em temas como avaliação de projetos, valorização e quantificação da CSS, desenvolveram o projeto "Fortalecimento de Capacidades de Gestão da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento na América Latina – México-Brasil". Outras áreas de cooperação bilateral ou em conjunto com outros parceiros regionais incluem fortalecimento institucional das duas chancelarias, administração pública, cooperação humanitária, prevenção e combate a incêndios florestais, manejo de recursos hídricos, cooperação aeroespacial, nanotecnologia, biotecnologia, pesquisas físicas, cotonicultura, formação de técnicos especializados em agricultura, pecuária e silvicultura tropical, direitos humanos, desenvolvimento social, cooperação educacional e cooperação cultural. Programa de cooperação bilateral para o período 2023-2025 deverá ser acordado em reunião do Grupo de Trabalho de Cooperação Técnica, prevista originalmente para 2023, mas não realizada. Cooperação espacial e em vacinas deverão estar entre os temas prioritários da relação bilateral. Em termos de cooperação trilateral, a prioridade está na América Central.

Saúde: No México, a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) apoiou a expansão e a consolidação da Rede de Bancos de Leite Humano do México. Cooperação na área de saúde abrange Rede de Bancos de Tumores da América Latina e Caribe (Reblac), capacitação técnica em cancerologia e estratégias de combate à falsificação de medicamentos.

Trilateral: O programa bilateral de cooperação técnica tem ainda grande potencial a ser explorado, em particular no tocante a iniciativas de natureza trilateral na região latino-americana e caribenha.

Contatos Humanos e Temas Consulares: A comunidade brasileira no México é estimada em 40 mil pessoas (2021). O Brasil recentemente fechou consulado-geral na capital mexicana, e os temas consulares voltaram à alçada da embaixada. Dada a reimposição de visto para brasileiros, os chanceleres dos dois países coincidiram na necessidade de chegar a uma solução negociada que permita a plena aplicação da supressão de vistos acordada bilateralmente. Em maio de 2023, o ministro das Relações Exteriores do Brasil, Mauro Vieira, afirmou que o México avaliava retirar a exigência de visto para brasileiros entrarem no país. Em julho, os dois países acordaram o estabelecimento, em futuro próximo, de sistema recíproco de vistos eletrônicos, sem perder de vista o objetivo comum da retomada gradual do Acordo de Isenção de Vistos.

Jurídica: Durante visita do chanceler Mauro Vieira, em 2023, foi assinado acordo de extradição, atualizando marco anterior que data dos anos 1930. Estão em negociação Tratado sobre Cumprimento de Condenações Penais no Exterior e Acordo sobre Cooperação Jurídica Internacional em Matéria Civil.

Educação e Cultura: Há planos de trabalho para avançar a cooperação educacional e cultural bilateral. Durante visita do chanceler Mauro Vieira, em 2023, foi assinado memorandos de entendimento em matéria de cooperação em pesquisa e atividades acadêmicas e de colaboração acadêmico-diplomática entre a Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG) e o Instituto Rio Branco (IRBr), do lado brasileiro, e a Secretaria de Relações Exteriores, do lado mexicano. Entre dezembro de 2023 e dezembro de 2024, será realizado o Ano Dual "Presença do México no Brasil e do Brasil no México", em comemoração aos 190 anos do estabelecimento das relações diplomáticas, que incluirá extenso programa de atividades culturais nas áreas de cinema, literatura, música, ensino de idiomas, gastronomia, artes visuais e artes plásticas, assim como diálogos bilaterais sobre temas e iniciativas de interesse comum e atividades esportivas. Os dois países deverão realizar atividades conjuntas para celebrar o 20º aniversário da Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, na sigla em inglês). Há cúpulas de reitores de universidades dos dois países (a próxima será em 2024, no Brasil).

Turismo: Há memorando de cooperação turística de 2015. Chanceleres acordaram, em 2023, elaborar plano de ação a respeito.

XI. Relações Brasil-Paraguai

Marcos: 1844: Brasil e Paraguai estabelecem relações diplomáticas, quando da designação de Pimenta Bueno como encarregado de negócios em Assunção; 1872: assinatura do tratado de paz entre Brasil e Paraguai, substituído por novo Tratado de Amizade, Comércio e Navegação em 1882; 1928: o presidente eleito do Paraguai, José Guggiari, visita o Brasil; 1932-1935, Guerra do Chaco: Brasil exerce papel de destaque na mediação do conflito, em relação ao qual manteve neutralidade; 1933: assinatura do Tratado Antibélico de Não Agressão e de Conciliação ("Pacto Saavedra Lamas"), entre Brasil e Paraguai, além de Argentina, Chile, México, Paraguai e Uruguai; 1941: Getúlio Vargas realiza a primeira visita oficial de chefe de Estado brasileiro ao Paraguai; 1943: presidente Higinio Morínigo visita o Brasil; 1965: inauguração da Ponte da Amizade; 1966: Ata das Cataratas, entre Brasil e Paraguai; 1969: Tratado da Bacia do Prata, entre Brasil, Paraguai, Argentina, Uruguai e Bolívia; 1973: Tratado de Itaipu, entre Brasil e Paraguai; 1979: Acordo Tripartite, entre Brasil, Argentina e Paraguai; 1975: Presidente Geisel realiza visita ao Paraguai, ocasião na qual é assinado o Tratado de Amizade e Cooperação, que estabeleceu a Comissão Geral de Cooperação e Coordenação Brasileiro-Paraguaia; 1984: inauguração da hidrelétrica de Itaipu; 1991: Tratado de Assunção; 1996-1998: troca de visitas presidenciais: Fernando Henrique Cardoso (FHC, 1996 e 1998) e Raúl Cubas Grau (1998 e 1999[389]); a partir dos anos 2000: intensificação de visitas de alto e de iniciativas de cooperação[390], com destaque para a assinatura do Acordo de Complementaridade Econômica (ACE) 74 e do primeiro protocolo adicional ao ACE (com o Acordo Automotivo), em 2020.

Embaixada: Há documentação indicando a existência do posto desde 1824. A legação brasileira foi elevada à categoria de embaixada em 1942. Há cinco postos consulares no Paraguai, além do setor consular na Embaixada em Assunção: consulados-gerais em Ciudad del Este, Pedro Juan Caballero e Salto del Guairá, e vice-consulados em Concepción e Encarnación.

Coordenação Política

Instâncias: Comissão Geral de Cooperação e Coordenação Brasileiro-Paraguaia (1975); Comissão Binacional de Contas para Itaipu (2021); Mecanismo 2+2 entre Ministérios das Relações Exteriores e da Defesa e Comissão Mista sobre Droga e Temas Conexos; Comissão de Monitoramento do Comércio Brasil-Paraguai; Grupo de Cooperação Consular (1982); Comitês de Fronteiras.

Visitas de Alto Nível: Os presidentes Bolsonaro e Mario Abdo Benítez encontraram-se em Foz do Iguaçu, em agosto de 2022, ocasião na qual os chefes de Estado realizaram visita técnica na ponte que liga Foz do Iguaçu a Presidente Franco. Houve visita do presidente Mario Abdo Benítez a Brasília em 2021 e em 2019[391], e de Temer a Assunção em agosto de 2018, por ocasião da posse do presidente Benítez. Encontro de Benítez e Bolsonaro em Foz do Iguaçu, em 2020. Houve

[389] Também em 1999, o governo brasileiro concedeu asilo político a Raúl Cubas Grau, após sua renúncia.
[390] No período, destacam-se a doação de seis aeronaves T-25 Universal pela Força Aérea Brasileira (2005), a decisão de aumento do valor pago pelo Brasil pela cessão de energia de Itaipu (2005) e a doação de R$ 20 milhões ao Fundo de Apoio à Economia Paraguaia (2007), criado pelo Brasil. São, ainda, celebrados os acordos relativos à construção de segunda ponte internacional sobre o rio Paraná (2005), ao desenvolvimento sustentável e gestão integrada da Bacia do Rio Apa (2006), à cooperação em matéria de defesa (2007), aos serviços aéreos (2016), às localidades fronteiriças vinculadas (2017) e à construção de ponte internacional sobre o Rio Apa (2018).
[391] Abdo Benítez também visitou o Brasil três vezes em 2018.

relevante frequência de visitas ao Paraguai pelo presidente Luís Inácio Lula da Silva, para além da ocorrência de encontros bilaterais à margem das cúpulas do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), e pela presidente Dilma Rousseff. São, ademais, frequentes as visitas de chanceleres. Em janeiro de 2023, houve a visita do presidente Mario Abdo Benítez para a posse de Lula. Em março de 2023, dois eventos destacaram-se, a visita oficial de Mauro Vieira ao Paraguai e o encontro entre o presidente Lula e o presidente Benítez, à margem da cerimônia de posse do novo diretor-geral brasileiro da Itaipu Binacional. O ministro das Relações Exteriores do Brasil, por sua vez, foi recebido em Assunção pelo chanceler do Paraguai, Júlio César Arriola. Durante a visita, os ministros discutiram os principais temas da agenda bilateral e houve troca de condecorações[392]. Ademais, o Paraguai foi convidado a participar dos trabalhos do G20 durante a presidência brasileira, em 2024[393]. No encontro presidencial, os líderes comemoraram a quitação da dívida relativa à construção de Itaipu, lembraram que, em 26 de abril de 2023, serão celebrados os 50 anos do Tratado de Itaipu e discutiram temas da agenda bilateral, como cooperação em infraestrutura. Em maio, o presidente eleito Santiago Peña visitou o Brasil. No mesmo mês, Benítez voltou ao Brasil para a reunião de países sul-americanos. Em julho, houve nova visita de Peña. Lula, por sua vez, participou da posse do presidente eleito, em agosto. No mesmo mês, o novo chanceler paraguaio, Rubén Ramírez Lezcano, realizou uma visita de trabalho ao Brasil, em sua primeira missão no exterior desde que assumiu o cargo. Em setembro, Lula e Peña encontraram-se à margem da AGNU, quando trataram o acordo sobre a usina de Itaipu que está em negociação, das obras do corredor bioceânico e da conclusão da ponte entre Presidente Franco e Foz do Iguaçu. Em janeiro de 2024, Peña visitou Lula em Brasília, quando discutiram Itaipu, infraestrutura e MERCOSUL.

Discurso Oficial: O Paraguai tornou-se parceiro fundamental do País na região, em contraposição à histórica guerra, entre 1864 e 1870, que opôs o país à Tríplice Aliança e resultou no maior conflito armado entre países na América do Sul. O Paraguai tem grande potencial de crescimento e de intensificação das relações econômicas com o Brasil. Ademais, os dois países compartilham o desejo de promover a democracia e a prosperidade compartilhada na América do Sul, e um relacionamento mutuamente benéfico e equilibrado, entre as duas partes, é essencial para a promoção da integração política, econômica e física do continente. A relação política bilateral entre Paraguai e Brasil é marcada pela busca de construção de confiança mútua, com pontos estratégicos, e, nesse contexto, os principais temas tratados pelas chancelarias são cooperação energética, infraestrutura e combate a ilícitos transnacionais.

Convergências

Convergências Multilaterais: As convergências multilaterais ocorrem em dimensões diversas. No âmbito do Conselho de Direitos Humanos (CDH), em 2015, Brasil, Paraguai, Argentina e Uruguai proferiram declaração conjunta sobre a incompatibilidade entre a pena de morte e os direitos humanos. Em 2017, o Brasil retirou sua candidatura à vaga de juiz do Tribunal Internacional do Direito do Mar, em favor do paraguaio Oscar Cabello. No âmbito comercial

[392] O ministro Mauro Vieira recebeu do chanceler do Paraguai a Condecoração da Ordem nacional do Mérito em grau de Grã-Cruz Extraordinária; o chanceler do Paraguai recebeu do ministro do Brasil a Grã-Cruz da Ordem do Rio Branco.

[393] O país que ocupa a presidência de turno do mecanismo plurilateral é responsável por convidar países não membros do G20 a participarem dos trabalhos no ano em questão, em capacidade própria ou como representante de organizações regionais. O Brasil convidou, igualmente, o Uruguai.

multilateral, os dois países, para além de terem participado da criação da Organização Mundial do Comércio (OMC), defendem a liberalização do comércio agrícola e a reforma da organização. O Paraguai é atualmente um dos representantes do grupo geográfico da América Latina e Caribe no âmbito do CDH, com mandato até 2024.

Convergências Plurilaterais: Na OMC, integram o Grupo de Cairns, que defende a liberalização do comércio agrícola. Na Organização das Nações Unidas (ONU), integram o G77+China. Em março de 2023, o governo brasileiro convidou o Paraguai a participar dos trabalhos do G20 durante a presidência brasileira, em 2024.

Convergências Regionais: No que diz respeito à situação da Venezuela, o Paraguai endossou a denúncia de Maduro ao Tribunal Penal Internacional (TPI) e, em 2019, rompeu relações com o país. Assim como o Brasil, o país fez parte do Grupo de Lima e reconheceu Guaidó como presidente interino da Venezuela. Além disso, os dois países são parceiros no âmbito do MERCOSUL – em relação ao qual são membros plenos e fundadores –e da Organização dos Estados Americanos (OEA) e estiveram entre os criadores do Foro para o Progresso e Integração da América do Sul (PROSUL). Os países convergem na ênfase na dinamização do mercado interno do MERCOSUL e no fortalecimento da agenda negociadora externa, e defendem a redução da tarifa externa comum (TEC). Ambos os Estados são, ademais, membros da Agência para a Proscrição de Armas Nucleares na América Latina e no Caribe (OPANAL, na sigla em espanhol).

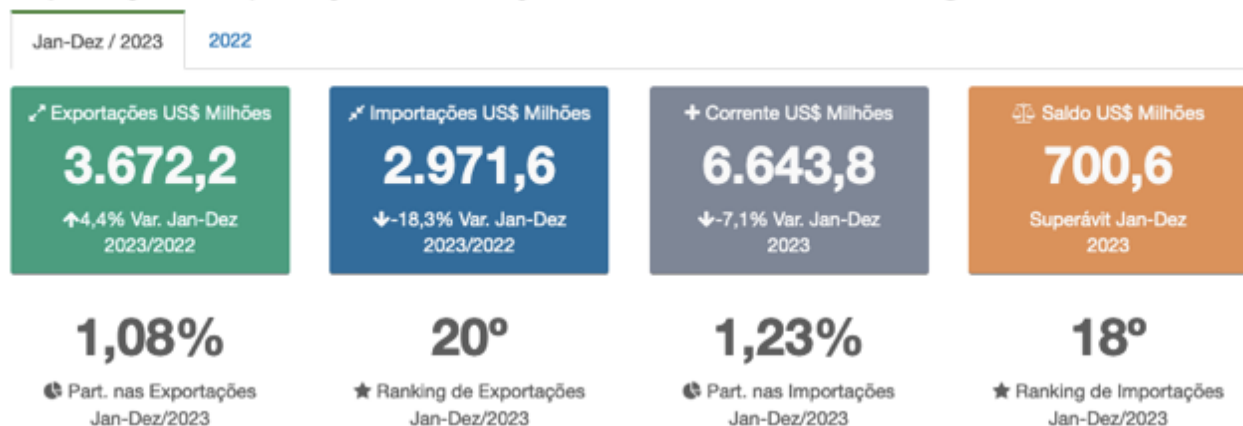
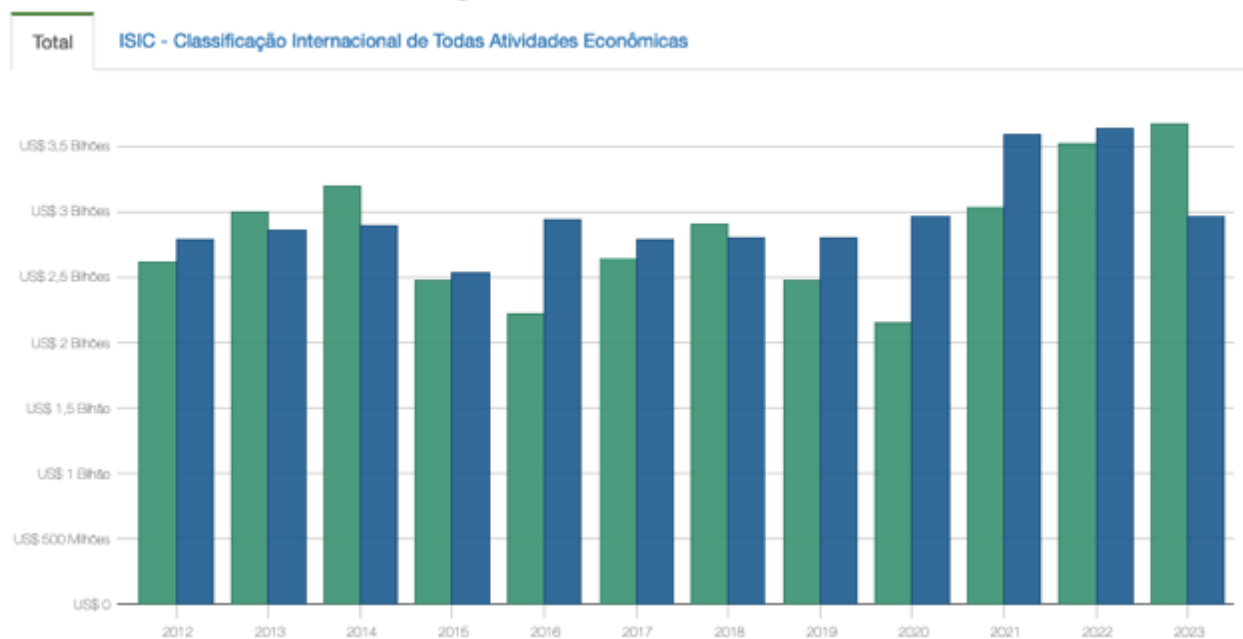
Segurança e Defesa: Brasil e Paraguai mantêm estreita cooperação nas áreas de defesa, segurança e inteligência. Os países firmaram Acordo de Cooperação Militar em 1995, e Acordo de Cooperação em Defesa em 2007; em 2016, foi estabelecido Mecanismo 2+2 entre Ministros das Relações Exteriores e da Defesa, além de firmado Acordo sobre Serviços Aéreos. Houve, ainda, incorporação de militares paraguaios no contingente brasileiro da Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH, na sigla em inglês). Há parceria também no combate ao narcotráfico e ao crime organizado transnacional, envolvendo, além do Itamaraty, outros ministérios (sobretudo Defesa e Justiça, além das áreas de inteligência). Em 1996, foi criado o Comando Tripartite, composto por Brasil, Argentina e Paraguai, a fim de promover a cooperação para a garantia da segurança na Tríplice Fronteira. A criação de Equipes Conjuntas de Investigação para lidar com crimes específicos, como o tráfico internacional de pessoas, bem como a realização de operações policiais conjuntas, a exemplo da operação Nova Aliança (de combate ao narcotráfico) e da operação *Status* (de combate à lavagem de dinheiro), têm produzido resultados positivos. A cooperação em matéria penal também é bastante profícua, permitindo a célere extradição de criminosos brasileiros e paraguaios. Ressalta-se que, em 2019, ocorreu a VII Reunião da Comissão Mista Paraguaia-Brasileira sobre Drogas e Temas Conexos. Estão, ademais, em vigor os acordos sobre o combate ao tráfego de aeronaves envolvidas em atividades ilícitas, o combate ao tráfico ilícito de madeira (1994), a restituição de veículos roubados (1994) e sobre o tráfico ilícito de entorpecentes e de substâncias psicotrópicas (1994). Em 2022, comemoraram-se os 40 anos da Missão Técnica da Aeronáutica Brasileira (MTAB) no Paraguai, criada com o objetivo de assessoramento técnico, operacional e administrativo ao Comando de Aeronáutica do Paraguai.

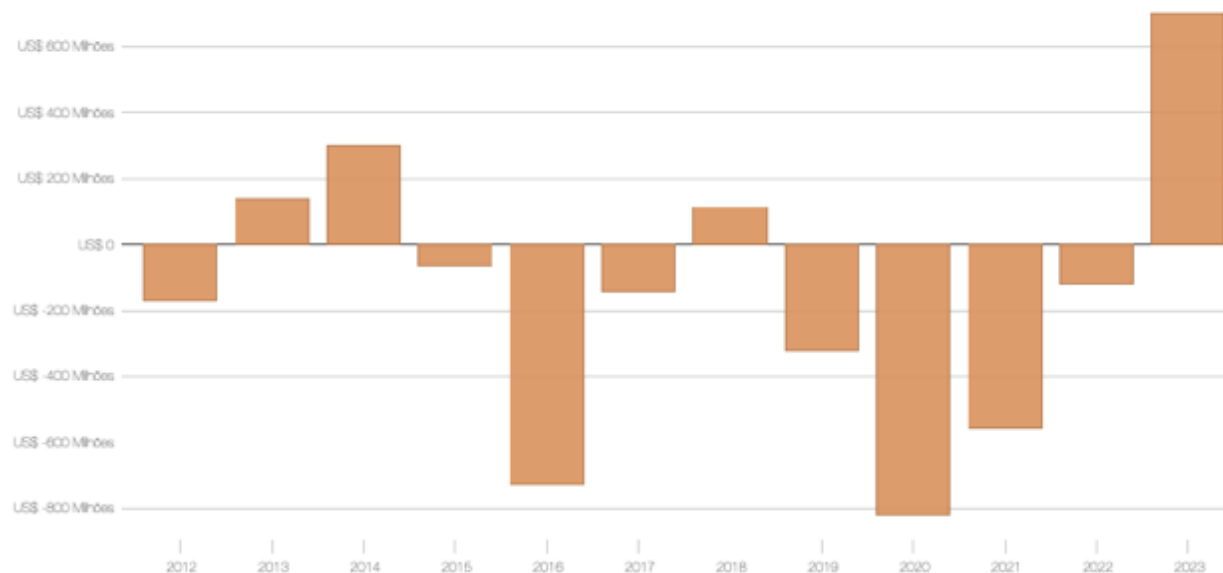
Comércio

Marcos: Em 2020, Brasil e Paraguai firmaram o ACE-74, que completa a rede de acordos bilaterais desse tipo entre Brasil e os parceiros do MERCOSUL no âmbito da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI). Na mesma ocasião, firmou-se, como primeiro protocolo adicional do ACE-74, Acordo Automotivo entre os dois países. Segundo o texto, promulgado ainda em 2020, o Brasil concedeu livre comércio imediato para produtos automotivos paraguaios, com liberalização total do setor até 2022. No mesmo ano, foi também assinada ata bilateral relativa ao comércio fronteiriço. Estima-se que o protocolo poderá contribuir para a adequação do setor à União Aduaneira do MERCOSUL. Por conta de fatores como a vasta e povoada fronteira, o comércio entre Paraguai e Brasil é altamente integrado e complementar. De fato, o Brasil é o principal parceiro comercial do Paraguai e absorve mais de um terço das exportações do país[394]. O Brasil figura como maior mercado para as maquiladoras paraguaias[395]. Os bancos centrais do Brasil, da Argentina, do Uruguai e do Paraguai, administram, em parceria, o Sistema de Pagamentos em Moeda Local (SML), que possibilita a redução dos custos transacionais ligados aos contratos de câmbio. Em novembro de 2023, foi anunciada a abertura do mercado paraguaio para as exportações de sêmen e embriões caprinos e ovinos provenientes do Brasil.

Exportações, Importações e Balança Comercial - Parceiro: Paraguai

Jan-Dez / 2023 | 2022

Exportações US$ Milhões	Importações US$ Milhões	Corrente US$ Milhões	Saldo US$ Milhões
3.672,2	2.971,6	6.643,8	700,6
4,4% Var. Jan-Dez 2023/2022	-18,3% Var. Jan-Dez 2023/2022	-7,1% Var. Jan-Dez 2023	Superávit Jan-Dez 2023
1,08%	20º	1,23%	18º
Part. nas Exportações Jan-Dez/2023	Ranking de Exportações Jan-Dez/2023	Part. nas Importações Jan-Dez/2023	Ranking de Importações Jan-Dez/2023

Série histórica - Parceiro: Paraguai

Total | ISIC - Classificação Internacional de Todas Atividades Econômicas

US$ 3,5 Bilhões
US$ 3 Bilhões
US$ 2,5 Bilhões
US$ 2 Bilhões
US$ 1,5 Bilhão
US$ 1 Bilhão
US$ 500 Milhões
US$ 0
2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018 2019 2020 2021 2022 2023

Investimentos

Investimentos do Brasil no Paraguai: O Brasil possui o maior estoque de investimentos diretos no Paraguai, no valor de US$ 904 milhões (2021), segundo dados do Banco Central do Paraguai (BCP), com destaque para a atuação de empresas como o Banco do Brasil, o Itaú e a Camargo Correa (Yguazu Cimentos). Houve grande ampliação do investimento estrangeiro direto do Brasil no Paraguai, com interesse cada vez maior de empresas brasileiras em instalar-se no país vizinho.

Investimentos do Paraguai no Brasil: O Paraguai, por sua vez, possui investimentos menos expressivos no Brasil. Pode-se destacar, contudo, a presença do NBC Bank, filial do Banco Continental, no Rio Grande do Sul e em Santa Catarina.

Cooperação

Cooperação Técnica: A cooperação técnica entre Brasil e Paraguai também é profícua, remontando a pelo menos à década de 1970[396], quando foi assinado o Acordo de Cooperação Educacional, Científica e Cultural (1973). Em 1987, por sua vez, foi assinado Acordo de Cooperação Técnica, ao qual se somaram mais de vinte ajustes complementares, nas últimas décadas, referentes a temas como educação e capacitação profissional, agricultura e acesso à terra, cooperação jurídica, transparência e governo eletrônico, energia, saúde, cultura e serviço postal.

Contatos Humanos e Temas Consulares: O Paraguai abriga a terceira maior comunidade de brasileiros no exterior – e a primeira na América Latina. A presença de mais de 245 mil brasileiros vivendo no país estreita os laços sociais e humanos entre os vizinhos, fundamentando a criação de pontes (fisicamente e de diálogo) e o desenvolvimento de intercâmbios de experiência em áreas diversas. O tema migratório ganha relevo pelo contingente de centenas de milhares de brasileiros assentados no país vizinho. Um dos pontos em debate, a regularização migratória, avançou após o Paraguai ratificar, em 2009, os Acordos sobre Regularização Migratória Interna e Residência de Nacionais, firmados em 2002 no âmbito do MERCOSUL. Os países, além disso, coordenam-se no âmbito do Grupo de Cooperação Consular, estabelecido em 1982.

Energia: A hidrelétrica de Itaipu, cujas operações iniciaram em 1984, é marco fundamental do relacionamento, bem como um símbolo da amizade entre os dois países[397]. Administrada pela Itaipu Binacional, é uma das maiores geradoras de energia limpa e renovável do mundo, respondendo, em 2022, por 8,72% da energia elétrica consumida no Brasil e por 86,74% da consumida o Paraguai. Desde que entrou em operação, gerou mais de 2,9 bilhões de megawatts-hora. Em 2013, foi inaugurada linha de transmissão entre Itaipu e a paraguaia Villa Hayes, obra

[396] Em 1969, já é firmado acordo de cooperação para o combate à febre aftosa.

[397] Debates sobre o regime administrativo e jurídico de Itaipu foram suscitados ao longo da década de 1990: em 1995, os países assinaram novo Anexo sobre a estrutura institucional da Itaipu Binacional, o que viabilizaria a cogestão administrativa. A questão da dívida contraída pelo Paraguai durante a construção da hidrelétrica também gerou polêmicas: em 1997, primeira tentativa de acordo para perdão da dívida foi rejeitado pelo Congresso brasileiro; a segunda tentativa foi recebida com críticas pela imprensa e pelo Congresso paraguaio, sobretudo por parte da dívida ter sido reconhecida. Já no Governo Lula, no final da década de 2000, o presidente Fernando Lugo propôs discutir uma agenda com seis pontos, aceita pelo Brasil: recuperação da soberania hidrelétrica, pela livre disponibilidade da energia produzida; preço justo para a energia cedida ao Brasil; revisão da dívida e eliminação de sua porção ilegítima; cogestão plena; controle e transparência; e conclusão de obras faltantes (como a subestação seccionadora e as obras de navegação).

com aporte do Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM). Em 2019, a assinatura de uma ata diplomática que previa uma redefinição de preços de maneira supostamente prejudicial ao Paraguai levou a uma crise política no país, com pedido de *impeachment* de Benítez.[398] Diante dessa situação, o acordo foi anulado e o Itamaraty e o Ministério de Minas e Energia emitiram nota de esclarecimento, declarando que a negociação não foi secreta e buscava corrigir uma histórica defasagem na contratação de energia por parte da Ande, que vinha adquirindo um volume de energia inferior ao efetivamente consumido (de forma a beneficiar-se da compra posterior de energia excedente, comercializada a um valor mais baixo). Em 2021, Brasil e Paraguai instituíram uma Comissão Binacional de Contas para Itaipu[399], um mecanismo independente com o fim de aprimorar a fiscalização contábil da empresa. Está em pauta, também, a renegociação do Anexo C, relativo às bases financeiras e à prestação dos serviços eletricidade do tratado, com validade prevista até 2023[400]. Em junho de 2022, acordaram-se diretrizes que permitiram a redução da tarifa de Itaipu que era aplicada desde 2009. Em fevereiro de 2023, a Itaipu Binacional quitou a dívida relativa à construção da hidrelétrica, o que levou tanto o ministro de Minas e Energia do Brasil, Alexandre Silveira, quanto o diretor-geral de Itaipu paraguaio, Manuel Cardozo, a afirmarem que há, agora, condições favoráveis para a revisão do Anexo C. Quanto a outras iniciativas em energia, Brasil e Paraguai divulgaram Declaração Conjunta, em 2007, na qual se afirma que a cooperação no setor foi fortalecida por meio do Memorando de Entendimento para o Plano de Ação para o Desenvolvimento de Biocombustíveis no Paraguai.

Cooperação Fronteiriça: A Ponte da Amizade, sobre o Rio Paraná, inaugurada em 1965, é exemplo eloquente da cooperação fronteiriça, tendo permitido ao Paraguai acesso rodoviário ao Atlântico, viabilizando opção competitiva para o escoamento da produção. Em 2017, os países firmaram o Acordo sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas. Iniciativas bilaterais incluem escolas de fronteira e postos de saúde que atendem residentes das cidades lindeiras. Durante a pandemia, o Itamaraty buscou promover ações para facilitar o comércio fronteiriço, por meio de compras pela *internet*, resgatáveis em zonas aduaneiras na fronteira. O sistema econômico da região da fronteira Brasil-Paraguai[401] – considerando que a maior concentração demográfica e

[398] Para mais detalhes, ver: https://folha.com/d9krx6am.

[399] Em novembro daquele ano, por ocasião da visita do chanceler Euclides Acevedo a Brasília.

[400] O Ministério de Minas e Energia estima que a liquidação do empréstimo, tomado para a construção da usina, pode resultar em uma queda considerável no preço da energia comprada pelo Brasil, no entanto, o resultado dependerá das novas regras negociadas para o Anexo C. Com relação ao anexo, ele deverá ser renegociado até agosto de 2023, sendo prioridade para a diplomacia brasileira – o Paraguai poderá optar pela elevação do valor pago por sua produção excedente ou pela possibilidade de vender seus excedentes a terceiros países. Ainda sobre a questão energética, houve reajustes do fator de remuneração em 1992 e 2005.

[401] É possível o uso do termo Tríplice Fronteira, agregando a argentina Puerto Iguazú, na província de Misiones. Na área de confluência dos três países, a fronteira é percebida como vantagem, e não como problema, pois quase não representa corte territorial; pelo contrário, assemelha-se a um *continuum* com nuances próprias, onde os atores logram êxito em obter receitas das diferenças de fronteira. As manifestações econômicas, culturais e linguísticas da região fronteiriça apontam componente geopolítico: na prática, atos que reforçam o pertencimento à órbita brasileira. Por sua vez, cumpre mencionar a importância econômica e geoestratégica da barragem de Itaipu para o Paraguai, pelo desenvolvimento da região da bacia do Paraná que coincide com a faixa de fronteira leste, da serra de Amambay a Ciudad del Este. Ademais, é nítido o nexo entre o desenvolvimento da atividade agroexportadora e a imigração de brasileiros, mas também houve grande mudança no meio urbano. No Paraguai, o processo tem como símbolo Ciudad del Este, fundada na década de 1950 e, hoje, segundo centro urbano mais populoso do país, elemento fundamental para entender a região fronteiriça. A configuração territorial de Ciudad del Este permite a distinção entre dois modelos de estrutura e operação urbana, com usos e utilidades distintos: a franja oriental, menor parte do território, mas a de

econômica está em Foz do Iguaçu e Ciudad del Este – apresenta um complexo conjunto de atores, produtos e processos. Nesse contexto, a fronteira desempenha papel vital não como separação territorial, mas como delimitadora dos sistemas jurídicos e econômicos, o que confere grande dinamismo aos fluxos transfronteiriços. Subsiste, contudo, ponto de tensão quanto à Tríplice Fronteira: o processo de desenvolvimento de atividades comerciais por intermédio de Ciudad del Este levou ao crescimento de atividade à margem da lei – a atuação de "sacoleiros", que adquirem mercadorias no lado paraguaio e entram no território brasileiro sem o pagamento devido de impostos. A dinâmica levou o Brasil a adotar restrições e fiscalizações mais duras; ademais, houve a estigmatização da cidade paraguaia, que passou a ser vista como centro de pirataria, contrabando, lavagem de dinheiro e tráfico de armas. Houve distinção de abordagens pelos dois governos: o Paraguai buscou encarar a questão como problema regional, dentro da integração do MERCOSUL; o Brasil, por sua vez, insistiu em uma concepção repressiva. Em 2000, o Tríplice Acordo[402], ato com normas tributárias e de combate ao contrabando, acaba rejeitado pelo Congresso paraguaio. Nesse sentido, há também prioridade, quanto a temas fronteiriços, à segurança, sobretudo ao combate ao crime organizado transnacional. Foram, ainda, estabelecidos Comitês de Fronteiras nas cidades lindeiras de Pedro Juan Caballero/Ponta-Porá e Saltos del Guairá/Guaíra, em 1985, e em Puerto Presidente Stroessner/Foz do Iguaçu.

Infraestrutura e Integração Física: Em 2018, Brasil e Paraguai assinaram Declaração Presidencial Conjunta sobre Integração Física, prevendo a construção de duas novas pontes na faixa de fronteira. A primeira delas, a Ponte da Integração, cujas obras começaram em 2005, está sendo custeada pela margem brasileira de Itaipu, será a segunda ponte sobre o rio Paraná e ligará Foz do Iguaçu a Presidente Franco. O estágio de execução física das obras superava, em setembro de 2023, 98,88% e, para sua conclusão, restam apenas acabamentos. Está em curso a construção dos acessos viários. Com a conclusão da obra, a Ponte de Amizade será liberada para o tráfego de veículos de passeio. A outra ponte, custeada pela margem paraguaia, será construída sobre o rio Paraguai e ligará Porto Murtinho a Carmelo Peralta[403].Esse projeto integrará o corredor rodoviário bioceânico, ligando o Brasil a portos do Chile, passando por Paraguai e Argentina, e tem conclusão prevista para o fim de 2024. Também em 2018, assinou-se acordo para a construção de ponte internacional sobre o rio Apa, ligando Porto Murtinho a San Lazaro, cuja obra deverá ser integralmente financiada pelo governo paraguaio. Além da integração rodoviária, há, no marco da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) e em planos ministeriais dos dois países, o intento de aprofundar os trabalhos de grupos técnicos para viabilizar a integração física em outros modais, como a interconexão ferroviária e a exploração das hidrovias Paraguai-Paraná[404] e Paraná-Tietê, novas alternativas para escoamento da produção agrícola

---

maior dinamismo, é composta de um centro de estabelecimentos que comercializam diversos produtos, em especial eletrônicos e de informática; o restante do território é a cidade "real", na qual estão as instituições locais e os conjuntos habitacionais. Surgem novos núcleos urbanos secundários na região, que acompanham a expansão da sojicultura e a impulsionam ao fornecer a logística necessária, além dos serviços ligados a uma área produtiva exitosa.

[402] Detalhadamente, a "Convenção Tributário Aduaneira" trata 1) de um regime para evitar a dupla tributação e prevenir a evasão fiscal, 2) da concessão recíproca de Depósito Franco e 3) do desenvolvimento de esforços para a prevenção e repressão ao contrabando, ao descaminho e à falsificação de produtos fumageiros.

[403] A declaração altera as disposições de acordo de 2005, que previa que a ponte sobre o rio Paraná seria financiada integralmente pelo Brasil, e de acordo de 2016, que previa que a ponte sobre o rio Paraguai teria seus custos repartidos entre os dois países.

[404] Há projeto ambicioso envolvendo o aperfeiçoamento e a viabilização da Hidrovia Paraguai-Paraná com base em memorando assinado em 2016. Acerca do tema, ressalta-se que, ainda na década de 1990, houve a busca da reativação do Sistema da Bacia do Prata, com ênfase à Hidrovia Paraná-Paraguai.

paraguaia via portos de Paranaguá e Santos. Ademais, Brasil e Paraguai têm estudado a possível interconexão entre as redes de banda larga dos dois países. Com base em memorando assinado em 2016, e há projeto ambicioso envolvendo o aperfeiçoamento e a viabilização da Hidrovia Paraguai-Paraná. O rio Paraguai tem passado por grave crise hídrica, a qual tem afetado a navegabilidade na hidrovia Paraná-Paraguai, fundamental para o escoamento das produções paraguaia e brasileira. Nesse contexto, os dois países têm trabalhado em conjunto para mitigar os efeitos da crise, a qual, caso se agrave, poderá ter efeitos negativos sobre a produção energética de Itaipu.

Recursos Hídricos: Está em curso um projeto de capacitação em gestão de recursos hídricos no Paraguai, com ênfase nas zonas transfronteiriças das Bacias do Apa e de Itaipu.

Agricultura: Há cooperação em desenvolvimento agrário. Encontram-se em execução projetos de fortalecimento do setor algodoeiro, por meio da experiência do Brasil no tema, e de capacitação técnica para a melhoria da cadeia de produção de melado de cano no Paraguai.

Ciência, Tecnologia e Inovação: Há memorandos de entendimento que tratam da conectividade e da comunicação, com ênfase em diplomacia pública e digital (2016, 2017).

Saúde: Destacam-se o apoio técnico para a expansão da Rede de Banco de Leite Humano do Paraguai, com participação da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), além da cooperação em vigilância sanitária.

Educação: Implementação de escolas técnicas no Paraguai. Um dos projetos de maior importância na área de educação, cujo início se deu em 2002, foi o do Centro de Formação e Capacitação Profissional em Hernandárias, município da região metropolitana de Ciudad del Este. O projeto, com participação do SENAI, teve como objetivo a contribuição para a recuperação socioeconômica da região do Alto Paraná e sua quarta fase foi concluída em 2015. Há, ademais, Comissão Mista de Cooperação Educacional e Cultural e parceria na formação do corpo diplomático do Paraguai – o Instituto Rio Branco oferta vagas para diplomatas do país.

XII. Relações Brasil-Peru

Marcos: 1826: Início das relações diplomáticas no Império; 1851: primeiro tratado de limites assinado e ratificado pelo Brasil[405] com um país amazônico; 1867: rompimento das relações, em razão de manifestação de apoio do governo peruano ao Paraguai, e restabelecimento em 1869. 1879-1883: Brasil mantém posição de neutralidade durante a Guerra do Pacífico; 1942: Assinatura do Protocolo de Paz entre Peru e Equador, com a atuação de Brasil, Argentina, Chile e Estados Unidos (EUA) como países garantes do acordo; década de 1980: relações entre Peru e Brasil, em âmbito macropolítico, ganharam mais; 1981: o presidente Figueiredo é o primeiro a visitar o Peru (com assinatura de Acordo sobre Interconexão Rodoviária); 1986: criação do Grupo do Rio, com Brasil e Peru entre seus membros; 1987: criação do Grupo de Trabalho Binacional sobre Cooperação Amazônica e Desenvolvimento Fronteiriço (GTB); 1998: assinatura, em Brasília, do acordo de paz entre Equador e Peru; 2003: Brasil e Peru firmam Aliança Estratégica, ponto central das relações bilaterais, em sua vertente política, e o Peru torna-se Estado Associado ao Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) com o Acordo de Complementação Econômico (ACE) 58[406]; 2005: Início das obras da Rodovia Interoceânica entre Brasil e Peru; 2009: assinatura do Acordo Quadro para o Estabelecimento de uma Zona de Integração Fronteiriça Brasil-Peru; 2011: conclusão da Rodovia Interoceânica; 2016: Acordo de Ampliação Econômico-Comercial Brasil-Peru; 2023: celebração dos vinte anos da Aliança Estratégica.

Embaixada: Simón Bolívar designa o primeiro encarregado de negócios no Rio de Janeiro (1826); Brasil designa Duarte da Ponte Ribeiro como primeiro encarregado de negócios em Lima (1829); representação compartilhada com Chile e Equador até 1867; foi elevada à embaixada em 1934. Para além da embaixada em Lima, há consulado em Iquitos e, em fevereiro de 2022, foi criado o vice-consulado em Cusco, em processo de abertura, e determinou-se a transformação do consulado, em Iquitos, em vice-consulado. Há, ademais, consulados honorários em Arequipa, Cusco, Pucallpa e Puerto Maldonado.

Coordenação Política

Instâncias: Comissão Vice-Ministerial de Integração Fronteiriça Brasil-Peru (CVIF, 2009, última reunião em 2020, por videoconferência); Comissão Binacional Fronteiriça (COMBIFRON); Grupo de Trabalho Binacional sobre Cooperação Amazônica e Desenvolvimento Fronteiriço (1987); Comissão Mista sobre Drogas e Temas Conexos Brasil-Peru; Mecanismo de Consultas Políticas (reunião em 2019, em Lima).

Visitas de Alto Nível: Em seus governos anteriores, o presidente Lula realizou visita ao Peru em duas ocasiões – em 2003, quando foi lançada a Aliança Estratégica entre Brasil e Peru, e, em 2005, quando foi assinado o Acordo-Quadro para o Estabelecimento de uma Zona de Integração Fronteiriça Brasil-Peru. A presidente Dilma realizou visita ao Peru também em duas ocasiões –

[405] Convenção Especial de Comércio, Navegação e Limites. Um tratado anterior, assinado em 1841, foi rejeitado pelo Império. O efetivo, de 1851, representa marco da doutrina de fronteiras do Brasil, primeiro negociado diplomaticamente e sem uso da força, define a fronteira pelo rio Javari e pela linha Tabatinga-Apapóris, com base no *uti possidetis*, e concede ao Peru o direito de livre navegação pelo Amazonas (fronteira sucessivamente ratificada em 1904, 1909, 1925 e 1942).

[406] O ACE-58 (MERCOSUL-Peru) e o Memorando de Entendimento em Matéria de Proteção e Vigilância da Amazônia foram assinados no contexto da visita do presidente Lula a Lima, em 2003, e representam as bases da Aliança Estratégica entre os dois países.

em 2011 e em 2013. O presidente Michel Temer, por sua vez, visitou o país vizinho em 2018. O vice-presidente Hamilton Mourão realizou visita a Lima (2019), ocasião na qual se encontrou com o presidente, o chanceler e o ministro da Defesa. Também em 2019, houve encontro bilateral de chanceleres à margem da XVI Reunião de Ministros das Relações Exteriores do Grupo de Lima, em Brasília. Pedro Castillo encontra Jair Bolsonaro durante visita em Porto Velho (fevereiro de 2022), a convite do Brasil, e ambos reafirmam compromisso com a Aliança Estratégica entre os países[407]. Jair Bolsonaro foi o único presidente da América do Sul a não comparecer na posse de Pedro Castillo, que contou com a presença de Hamilton Mourão (julho de 2021). Em dezembro de 2022, os ministros das relações exteriores do Brasil, Carlos França, e do Peru, Ana Cecilia Gervasi Díaz, mantiveram conversa telefônica. Foi discutida a evolução da situação política no Peru, e, na ocasião, França expressou o compromisso brasileiro com a promoção da democracia. Em janeiro de 2023, houve a visita do presidente do Conselho de Ministros, Alberto Otárola Penaranda, para a posse de Lula. Em fevereiro, a embaixadora Maria Laura da Rocha, quando ministra interina das Relações Exteriores, e Ignacio Higueras, vice-ministro das Relações Exteriores do Peru, mantiveram reunião de consultas bilaterais, ocasião na qual foram discutidos temas como a integração fronteiriça, o meio ambiente e a cooperação em segurança e defesa, para além da iniciativa do Brasil de sediar reunião de cúpula dos países-membros do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA). Quanto ao contexto de instabilidade no Peru, a embaixadora brasileira reiterou o apoio do Brasil ao diálogo, nos esforços internos de estabilização do Peru, e à vigência da democracia e do Estado de Direito no país. Em maio, em razão do impedimento de saída do país imposto sobre a presidente Boluarte, o presidente do Conselho de Ministros, Alberto Otárola, representou o Peru na cúpula de presidentes sul-americanos, em Brasília. Na ocasião, Otárola e a chanceler Ana Cecilia Gervasi Díaz encontraram-se com o chanceler Mauro Vieira. Em julho, o ministro Mauro Vieira encontrou-se com a chanceler do Peru, Ana Cecilia Gervasi, à margem da III Cúpula CELAC-UE. Em agosto, Boluarte foi autorizada a viajar para o Brasil e participou da Cúpula da Amazônia, em Belém. Em outubro, o ministro Mauro Vieira representou o Brasil na cerimônia de celebração dos 25 anos do Acordo de Paz de Brasília (Ata de Brasília) entre Equador e Peru. O ministro Mauro Vieira telefonou, em novembro, para cumprimentar o novo chanceler peruano, Javier Gonzáles-Olaechea. Ambos se encontraram, em dezembro, à margem da posse do presidente argentino Javier Milei.

Discurso Oficial: Brasil e Peru mantêm Aliança Estratégica desde 2003. Entre os principais temas da agenda bilateral estão o adensamento dos laços econômico-comerciais, a integração fronteiriça, o aprimoramento da infraestrutura regional e a cooperação. O Peru é objeto do mais extenso programa de cooperação do Brasil com um país sul-americano, que aborda múltiplos temas, em áreas como integração fronteiriça, segurança, combate ao narcotráfico, saúde, recursos hídricos, sistema agroflorestais, ciência, tecnologia e inovação, desenvolvimento social, trabalho, etc.

[407] Houve incerteza quanto a como os dois países dialogariam após a eleição de Pedro Castillo, presidente de posições politicamente muito distintas da do governo de Jair Bolsonaro. Os sinais de possibilidade de cooperação em temas de interesse comum, no entanto, confirmaram-se durante a visita de Pedro Castillo ao Brasil (fevereiro de 2022), quando os mandatários manifestaram intenção de desenvolver os principais temas da agenda bilateral. Ainda no que se refere ao relacionamento bilateral, houve esfriamento na década de 2010, em razão dos desdobramentos da Operação Lava Jato no Peru. A assinatura do convênio de "colaboração eficaz" entre a Odebrecht e o Peru, no entanto, favoreceu a reaproximação.

Convergências

Convergências Multilaterais: Peru é parte de vários tratados e converge com o Brasil em diversos regimes internacionais. Assim como o Brasil, o Peru é parte dos tratados de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP), de Proibição Parcial (PTBT) e de Proibição Completa de Testes Nucleares (CTBT), sobre o Comércio de Armas (TCA), para a Proibição das Armas Nucleares (TPAN), de Tlatelolco, sobre Proibição de Armas Biológicas (CPAB), sobre Proibição de Armas Químicas (CPAQ), da Antártida, do Espaço Exterior, mas, diferentemente do Brasil, também dos tratados da Lua e de Armas *Cluster*. Ambos são partes do Acordo de Paris, apoiam a Agenda 2030 e são membros do Tribunal Penal Internacional (TPI). O Peru participou da composição 2018-2019 do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU); e de 2018-2020 do Conselho de Direitos Humanos (CDH), essa última junto da participação do Brasil, membro do Conselho entre 2017 e 2019 (e, subsequentemente, entre 2020 e 2022).

Convergências Plurilaterais: Ambos são candidatos à acessão à Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE)[408]. Peru já foi convidado a cúpulas do BRICS. Ambos são membros do Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (BAII)[409], mas apenas o Peru assinou memorando de entendimento sobre a Iniciativa do Cinturão e Rota (BRI, na sigla em inglês, 2019). Diferentemente do Brasil, o Peru possui vasta gama de tratados de livre comércio[410]. Ambos são membros do *Multi-Party Interim Arbitration Arrangement* (MPIA) e do Grupo de Cairns no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC). Ambos integram o G77+China.

Convergências Regionais: Brasil e Peru integram a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI, 1980), e MERCOSUL e Peru tem acordo de complementação econômica (2003, ACE-58). Os dois países trabalham segundo o Plano de Ação de Puerto Vallarta (2018) para aproximação da Aliança do Pacífico (AP) e do MERCOSUL. Cooperam na Amazônia nas várias dimensões do TCA (1978) e sua organização (OTCA, 1995). Ambos os países suspenderam suas participações na União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), em 2018, embora a saída do Peru tenha ficado pendente[411], enquanto o Brasil saiu em 2019 e retornou em 2023 sob governo Lula). Os dois países foram fundadores do Foro para o Progresso e Integração da América do Sul (PROSUL) em 2019. Os países ainda são partes do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR). Diferentemente do Brasil, o Peru não suspendeu sua participação da Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), porque mantém interesse nas interações CELAC-China e CELAC-Rússia. Os dois países convergiram por muito tempo na questão venezuelana. Integraram o Grupo de Lima (2017), concertaram posições na Organização dos Estados Americanos (OEA), e o Peru, que sediou a Cúpula das Américas (8ª, Lima, 2018) desconvidou a Venezuela). Sob o governo Pedro Castillo, Peru e Venezuela reataram relações diplomáticas, e o Peru retirou-se do Grupo de Lima (agosto de 2021).

---

[408] Comitê da OCDE aprovou roteiro de adesão de ambos em junho de 2022.

[409] Ao ingressar em 2022, Peru se tornou o maior acionista na América Latina.

[410] Entre os principais, destacam-se os tratados de livre comércio com EUA (2006), China (2009) e o Acordo Abrangente e Progressivo para a Parceria Transpacífica (TPP-11, 2018).

[411] Projeto de lei para concluir o processo de denúncia do Tratado de Brasília está parado no Legislativo peruano. A Comissão de Relações Exteriores do Peru proveu parecer positivo para a aprovação da lei de denúncia em 2019.

Segurança e Defesa

Instâncias Bilaterais: Comissão Binacional Fronteiriça (COMBIFRON, 3ª edição em agosto de 2022)[412]. Comissão Mista sobre Drogas e Temas Conexos Brasil-Peru (10ª edição em setembro de 2021, tendo resultado em 16 compromissos nas áreas de controle de oferta de drogas, prevenção, cooperação jurídica internacional, cooperação em toxicologia forense, cooperação entre agências de inteligência e tratamento e reinserção social de usuários de drogas). Reuniões anuais entre ministros da Defesa e Comandos das Forças Armadas.

Temas Regionais: O Brasil patrocinou o processo de paz entre Peru e Equador, em disputa fronteiriça no Vale do Cenepa[413]. Brasil e Peru fazem parte do grupo Amigos do Haiti (ONU), participaram da Conferência Ministerial Hemisférica de Luta contra o Terrorismo e participam de órgãos da OEA sobre drogas, terrorismo e crime organizado transnacional. Foram temas do encontro presidencial em Porto Velho, RO (fevereiro de 2022), combate a ilícitos transnacionais, cooperação de inteligência, segurança cibernética, Comando Militar da Amazônia, abertura do Peru à indústria de defesa brasileira[414], entre outros para além de questões de segurança.

Comércio

Marcos: Em janeiro de 2019, completou-se o cronograma de desgravação do ACE-58 (MERCOSUL-Peru, ALADI), o que permitiu a formação de uma virtual área de livre comércio na América do Sul; Acordo de Ampliação Econômico-Comercial Brasil-Peru[415] (AAEC, 2016). O Brasil é, atualmente, o terceiro maior parceiro comercial do Peru e o principal no continente sul-americano. Em julho de 2023, após entendimentos decorrentes de queixa brasileira no Comitê TBT da OMC, houve eliminação de barreira para acesso de produtos brasileiros ao mercado peruano de alimentos e bebidas para o público infantil. Em dezembro de 2023, foi aberto mercado peruano às exportações brasileiras de farinha de carne e ossos de bovinos.

---

[412] A reunião tratou dos temas de narcotráfico, operações policiais de fronteira, segurança cibernética, mineração ilegal, tráfico ilícito de armas e de madeira, organizações criminosas e migração irregular na fronteira comum. Ademais, o Peru mostrou-se interessado na realização de operações conjuntas ou espelhadas.

[413] Acordo de Paz de Brasília, 1998; celebração de vinte anos em 2018.

[414] Em 2019, durante a gestão Vizcarra, Hamilton Mourão viajou ao Peru para reunião com autoridades e empresários do Peru e reunião sobre a venda de submarinos usados brasileiros para Marinha peruana. Em 2020, a Marinha do Brasil emitiu proposta formal de transferência de dois submarinos Type 209/1400 (classe Tupi: Timbira (S32) e Tapajó (S33)), ao Peru.

[415] Primeiro acordo bilateral de compras governamentais firmado pelo Brasil, também possui capítulos sobre bens, serviços, investimentos e facilitação do comércio. O acordo não se encontra em vigor, uma vez que se aguarda o avanço, na tramitação interna do documento, no lado peruano.

Exportações, Importações e Balança Comercial - Parceiro: Peru

Jan-Dez / 2023 | 2022

Exportações US$ Milhões	Importações US$ Milhões	Corrente US$ Milhões	Saldo US$ Milhões
3.197,2	1.580,6	4.777,8	1.616,6
-8,1% Var. Jan-Dez 2023/2022	10% Var. Jan-Dez 2023/2022	-2,8% Var. Jan-Dez 2023	Superávit Jan-Dez 2023

0,9%	26º	0,7%	29º
Part. nas Exportações Jan-Dez/2023	Ranking de Exportações Jan-Dez/2023	Part. nas Importações Jan-Dez/2023	Ranking de Importações Jan-Dez/2023

Série histórica - Parceiro: Peru

Total | ISIC - Classificação Internacional de Todas Atividades Econômicas

Visão Geral dos Produtos Exportados - Destino: Peru

Jan-Dez / 2023 | 2022

Total: US$ 3,2 Bilhões

Veículos automóveis para transporte de mercadorias e usos especiais 9,4%
Veículos automóveis de passageiros 6,3%
Veículos... 6,3%
Instalações e equipamentos de engenharia civil e contrutores, e suas partes 5,2%
Demais produtos - Indústria de Transformação 4,0%
Papel e cartão 3,8%
Partes e acessórios dos veículos automotivos 3,2%
3,1%
3,0%
1,8%
1,7%
1,6%
1,5%
Polímeros de etileno, em formas primárias 1,3%
Celulose 1,3%
Calçados 1,2%
1,2%
1,2%
1,2%
Açúcares e melaços 0,92%
0,98% 0,88% 0,85% 0,79% 0,72% 0,70%
Óleos brutos de petróleo ou de minerais betuminosos, crus 15%
Soja 0,92%

Visão Geral dos Produtos Importados - Origem: Peru

Jan-Dez / 2023 | 2022

Total: US$ 1,58 Bilhão

Cobre 23%
Óleos combustíveis de petróleo ou de minerais betuminosos (exceto óleos brutos) 21%
Demais produtos - Indústria de Transformação 3,6%
Barras de ferro e aço, barras, cantoneiras e perfis (incluindo estacas prancha) 3,3%
Elementos químicos inorgânicos, óxidos e sais de halogêneos 2,8%
Zinco 2,5%
Prata, platina e outros metais do grupo da platina 2,4%
Vestuário, de tecidos têxteis, mesmo de malha 2,3%
Legumes, raízes e tubérculos, preparados ou conservados 1,9%
1,9%
1,2%
Chumbo 1,0%
0,78% 0,75%
0,90%
0,71%
0,87%
Outros minérios e concentrados dos metais de base 11%
Fertilizantes brutos (exceto adubos) 10%
2,2%
0,98%

Desafios: O Peru abriu queixa na Organização Mundial do Comércio (OMC) contra o Brasil por tarifas sobre PET (DS596) e o tratamento tributário de outros produtos importados pelo Brasil do Peru. O país queixa-se da imposição de medidas antidumping pelo Brasil sobre o PET peruano e a cobrança de tarifas sobre produtos em geral. Está em fase de consultas, desde julho de 2020[416]. Questionamento comercial recente e anterior, sobre têxteis, foi resolvido bilateralmente sem recurso ao sistema de solução de controvérsias da OMC.

Investimentos[417]: O Acordo de Ampliação Econômico-Comercial Brasil-Peru[418] (2016) possui capítulos de investimento baseados no modelo Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI) brasileiro.

Investimentos do Brasil no Peru: O Peru é grande destino de investimentos brasileiro na América do Sul, com estoque superior a US$ 1,2 bilhão (quinto maior IED no Peru). Destacam-se os setores de mineração, indústrias, serviços, construção civil e grandes obras de infraestrutura de transporte, portos e energia. As maiores empresas brasileiras no Peru são Odebrecht e Votorantim.

Investimentos do Peru no Brasil: O Peru investe no Brasil através de empresas financeiras que atuam no microcrédito, companhias de alimentos, refrigerantes, embalagens plásticas e mineração. O estoque não ultrapassa US$ 1 bilhão.

Cooperação[419]

Cooperação Fronteiriça: No que concerne às iniciativas de integração fronteiriça, as relações entre Brasil e Peru apresentam a maior complexidade entre os vizinhos setentrionais brasileiros. Brasil e Peru compartilham 2.995 km de fronteira[420], de modo que a integração fronteiriça é pauta prioritária e é administrada pela CVIF[421], que trata de temas como controle fronteiriço integrado, transportes, saúde na fronteira, cooperação ambiental fronteiriça e temas indígenas, pela COMBIFRON e seus grupos de trabalho temáticos. Acordo-Quadro para o estabelecimento de uma Zona de Integração Fronteiriça Brasil-Peru[422] (ZIF, 2009; ainda não ratificado pelo Brasil); Acordo para eliminação da cobrança de *roaming* em serviços de telefonia na região de fronteira

---

[416] OMC: DS596: *Brazil – Measures concerning the Importation of PET Film from Peru and Imported Products in General*. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds596_e.htm.

[417] *ProInversión: Agencia de Promoción de Inversión Privada – Perú*: https://www.investinperu.pe/.

[418] Ainda não está em vigor, resta a ratificação pelo Peru. O Legislativo brasileiro, via Decreto Legislativo nº 42, de 2017, já autorizou o Governo Brasileiro a prosseguir com a sua ratificação. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2017/decretolegislativo-42-24-marco-2017-784522-acordo-152213-pl.html.

[419] Relatório COBRADI 2019-2020. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10920.

[420] Primeira maior para o Peru; segunda maior para o Brasil.

[421] Conforme o Acordo-Quadro para o estabelecimento de uma ZIF Brasil-Peru, a CVIF é responsável por aprovar os Planos Operativos da ZIF Brasil-Peru e orientar os trabalhos dos GTs binacionais. Exemplos de grupos de trabalho são o Grupo de Cooperação Ambiental Fronteiriça (GCAF) e o Grupo de Trabalho de Saúde na Fronteira.

[422] Acordo em processo de ratificação. Estabelece a ZIF Brasil-Peru, definida como áreas territoriais adjacentes para as quais serão adotadas políticas, planos, programas e projetos conjuntos ou coordenados a fim de promover a integração e o desenvolvimento sustentável. O documento prevê a divisão da ZIF em três setores (Norte, Central e Sul) e a criação de mecanismos institucionais bilaterais, entre eles a CVIF, os grupos de trabalho binacionais e os Comitês de Fronteira. Em 2020, os governos do Brasil e do Peru estabeleceram, por meio de troca de notas, os comitês de fronteira norte e sul (Comitê de Fronteira Amazônico Norte e Comitê de Fronteira Amazônico Sul), além de seu regulamento geral. Do lado brasileiro, o Comitê Norte trata da fronteira com o Amazonas, e o Comitê Sul, da fronteira com o Acre.

(2013); quatro sistemas de cidades-gêmeas: Assis Brasil (AC), Iñapari (Peru) e Bolpebra (Bolívia); Santa Rosa do Purus (AC) e Ucayali (Peru); e na tríplice fronteira Brasil-Peru-Colômbia: Tabatinga (AM) e Letícia (Colômbia); e Benjamin Constant (AM) e Santa Rosa (Peru).Entre as iniciativas relacionadas à integração fronteiriça entre Brasil e Peru, também há a Estratégia de Desenvolvimento e Integração do Setor Sul da ZIF, ferramenta de gestão para articulação social e econômica entre municípios lindeiros da fronteira entre o Peru e o Acre, com programas e projetos em áreas como educação, saúde e sustentabilidade ambiental.

Contatos Humanos e Temas Consulares: Peru detém a segunda menor comunidade brasileira na América do Sul (cerca de sete mil brasileiros[423]). O Brasil abriga cerca de 50 mil peruanos[424], a nona maior comunidade de estrangeiros no País. Brasil fretou duas aeronaves C-130 da Força Aérea Brasileira (FAB) para repatriação de brasileiros retidos no Peru no contexto do agravamento da pandemia de COVID-19 em março de 2020.

Transporte e Infraestrutura: Acordo sobre Interconexão Rodoviária[425] (1981). Destacam-se a inauguração da primeira ponte entre os países, que se estende sobre o rio Acre (2006), de modo a conectar os municípios de Assis Brasil e Iñapari, e é parte do projeto de rodovia interoceânica que parte do Acre (internamente, no território brasileiro, passa ainda por Rondônia, Mato Grosso, Goiás, Minas Gerais e São Paulo) e chega aos portos no Pacífico peruano (Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana – IIRSA –, 2002-11); além de projeto de nova ponte e rodovia que interligaria Cruzeiro do Sul a Pucallpa. Discutem-se novos corredores multimodais bilaterais, além do polêmico projeto da Ferrovia Transoceânica que ligaria o Atlântico ao Pacífico, entre o porto de Açu, no RJ, até o porto de Paita, no Peru, com possibilidade de financiamento chinês.

Energia: Declaração para cooperação na área de energia (2019) reafirma o interesse em aprofundar a cooperação em áreas como planejamento energético; segurança de barragens; mineração em pequena escala; energias renováveis; materiais radioativos; e estágios e capacitação. O Brasil desenvolve estudos de projetos para o aproveitamento hidrelétrico no Peru. Há grande exportação de petróleo bruto do Brasil para o Peru e de derivados processados do Peru para o Brasil.

Recursos Hídricos: Capacitação técnica para planejamento e operação de redes de monitoramento de recursos hídricos (Projeto Amazonas, desde 2012, em parceria com a Agência Nacional das Águas e Saneamento Básico – ANA – e Agência Brasileira de Cooperação – ABC).

Agricultura: Fortalecimento do setor algodoeiro, em âmbitos institucionais nacionais e regionais, mediante melhoria da competitividade de sistemas de produção agrícola familiar, com participação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), da Organização Internacional do Trabalho (OIT),

---

[423] Comunidade Brasileira no Exterior: estimativas referentes ao ano de 2021. Ministério das Relações Exteriores: Secretaria de Assuntos de Soberania Nacional e Cidadania – Departamento Consultar.
[424] SISGRIMA: Sistema de Registro Nacional Migratório, Polícia Federal/Ministério da Justiça e Segurança Pública.
[425] É marco da cooperação técnica e de grande peso político no processo de integração do Brasil com países da fronteira setentrional, firmado no contexto da primeira visita presidencial do Brasil ao Peru.

da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável: Grupo de Cooperação Ambiental Fronteiriça (GCAF), no âmbito da CVIF. Brasil e Peru, na condição de países amazônicos, estão comprometidos com a promoção do desenvolvimento em bases inclusivas e sustentáveis, por meio de uma nova agenda comum de cooperação regional, que concilie proteção do bioma e de sua bacia hidrográfica com a promoção de desenvolvimento social.

Ciência, Tecnologia e Inovação: Padrão ISDB-T de TV digital (nipo-brasileiro); projetos MATH e STIC AmSud, em conjunto com a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

Educação: Terceiro maior parceiro no programa PEC-PG, além de haver cooperação via PEC-G e capacitação de diplomatas estrangeiros no Instituto Rio Branco.

Cultura: Lima possui um Centro Cultural Brasileiro; prevê-se contemplá-la como uma das cinco primeiras cidades a receber uma unidade do Instituto Guimarães Rosa[426].

Saúde: Grupo de Cooperação em Saúde na Fronteira, no âmbito da CVIF. Doações de vacinas e soros diversos via Ministério da Saúde, Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) e Instituto Butantã; doações de 330 ventiladores mecânicos e mais de 50 mil testes para apoiar na luta contra a COVID-19. Banco de leite humano de modelo brasileiro (2009).

Cooperação Humanitária: Peru foi o maior destinatário de ajuda brasileira entre 2019-20. O Brasil tem realizado doação de medicamentos e dado apoio em situações de desastres naturais.

[426] As outras quatro seriam Luanda, Londres, Nova York e Tel Aviv.

XIII. Relações Brasil-Suriname

Marcos: 1975: Brasil reconhece a independência do Suriname; 1976: Assinatura do Tratado de Amizade, Cooperação e Comércio, o Acordo Cultural e o Acordo Básico de Cooperação Científica e Técnica; 1983: missão Venturini ao Suriname, com o intuito de influenciar o presidente Desi Bouterse a manter-se na esfera capitalista; décadas de 1980 e 1990: primeiras visitas presidenciais, com José Sarney (1989) e Ronald Venetiaan (1996); 2004: assinatura do Acordo sobre Regularização Migratória, do Tratado de Extradição e do Acordo de Alcance Parcial de Complementação Econômica; 2005: Assinatura do Memorando de Entendimento para Estabelecimento de Mecanismo Político de Consulta, do Tratado sobre Transferência de Pessoas Condenadas e do Ajuste Complementar sobre Regularização Migratória; 2007: realização da primeira reunião do Mecanismo Político de Consultas; 2012: Acordo de Cooperação em Matéria de Defesa; 2013: assinatura do Acordo Marco de Associação entre o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e o Suriname; 2018: Memorando de Entendimento para Cooperação Interinstitucional entre a Polícia Federal brasileira e o Corpo de Polícia do Suriname.

Embaixada: O Decreto nº 76.670 (novembro/1975) criou a embaixada brasileira em Paramaribo. Não há consulado do Brasil no Suriname

Coordenação Política
Instâncias: Mecanismo de Consultas Políticas entre os Chanceleres (estabelecido em 2005, mas com primeira reunião somente em 2023) e Grupo de Trabalho sobre Assuntos Migratórios e Consulares (2011).

Visitas de Alto Nível: Lula realizou visita ao Suriname, em 2005, e a presidente Dilma, em 2013. Mais recentemente, houve visita do presidente Desiré Delano Bouterse (2018), quando foram assinados Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI), acordos sobre produção sustentável de açaí, agricultura sustentável, alimentação escolar e zoneamento agroecológico e memorando de entendimento em cooperação interinstitucional entre a polícia federal e o corpo de polícia do Suriname; visita de Bolsonaro (2022), para tratar com o presidente do país vizinho, Chandrikapersad Santokhi, de acordos bilaterais em áreas como energia, infraestrutura, segurança e defesa. Houve também visitas recentes mútuas dos chanceleres dos dois países: Aloysio Nunes (2018), Ernesto Araújo (2020) e Albert Ramdin (2021). Em janeiro de 2023, houve a visita do presidente Chandrikapersad Santokhi para a posse de Lula. Em maio, o ministro Mauro Vieira foi ao Suriname, acompanhado do embaixador extraordinário para a Mudança do Clima, Luiz Alberto Figueiredo Machado, quando transmitiu convites para a cúpula de países sul-americanos, ainda em maio, e para a cúpula de países amazônicos, em agosto, ambas a serem realizadas no Brasil. No mesmo mês, Santokhi voltou ao Brasil para a reunião de países sul-americanos. Em agosto, os chanceleres Mauro Vieira e Albert Ramdin reuniram-se à margem do encontro ministerial preparatório da Cúpula da Amazônia, em Belém. Em novembro, o ministro Mauro Vieira realizou visita oficial a Paramaribo para participar de reunião de consultas políticas e assistir aos atos de comemoração do 48º aniversário da independência do Suriname, tendo-se encontrado com o presidente Santokhi.

Discurso Oficial: As relações entre o Brasil e o Suriname passam por excelente momento, como comprovam a quantidade de encontros de alto nível realizados e a assinatura do ACFI e do

Memorando de Entendimento entre a Polícia Federal e a Polícia Surinamesa. Brasil e Suriname têm conseguido manter relacionamento bilateral dinâmico, não obstante as dificuldades de transporte: a fronteira entre Brasil e Suriname estende-se por 593 km, em região de baixa densidade demográfica e importantes barreiras naturais (Serra do Tumucumaque e floresta equatorial) e por reservas indígenas. Trata-se do único país vizinho com quem o Brasil não tem ligação viária direta e da única fronteira brasileira onde inexistem cidades gêmeas. A agenda de cooperação é, no entanto, ampla e tradicional, e o componente humano da relação bilateral é particularmente importante, em razão da significativa comunidade brasileira no Suriname. No contexto dos violentos protestos em Paramaribo, que compreenderam a tentativa de invasão do Parlamento, no dia 17 de fevereiro de 2023, o governo informou que a embaixada em Paramaribo acompanhava a situação dos brasileiros e estava atuando na prestação de assistência. O Brasil condenou os atos violentos, na ocasião.

<u>Convergências</u>
Convergências Multilaterais: Destacam-se o compartilhamento de assento em diretorias colegiadas no Fundo Monetário Internacional (FMI), tendo o Brasil apoiado o plano de estruturação da instituição para o Suriname, e no Banco Mundial e o apoio surinamês à candidatura brasileira ao assento não permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) para o biênio 2022-2023.

Convergências Plurilaterais: Os dois países fazem parte do G77+China.

Convergências Regionais: O Suriname é Estado Associado do MERCOSUL desde 2013; na terceira cúpula do Foro para o Progresso e Integração da América-Sul (PROSUL, 2022), o Suriname apresentou o desejo de seu país ingressar oficialmente como país-membro do mecanismo, o que foi aceito, e formalizar a sua saída da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), o que jamais aconteceu. Os dois países enfatizam a importância de promover a conservação e o uso sustentável da biodiversidade e dos recursos naturais da região amazônica no âmbito da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), da qual são membros fundadores. Verificaram-se apoio mútuo nas candidaturas dos países à Corte Interamericana de Direitos Humanos (CtIDH) e a convergência em relação às eleições para a presidência do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Ambos defendem a importância de instrumentos financeiros internacionais, que devem ser examinados minuciosamente e ajustados quando necessário, para promover financiamento mais eficaz de projetos para o desenvolvimento da Floresta Amazônica.

<u>Segurança e Defesa:</u> A cooperação em Defesa e segurança é pilar importante da relação bilateral, tendo por base o Acordo de Cooperação em Matéria de Defesa (2012). Para combater ameaças transfronteiriças e promover a cooperação, destacam-se alguns instrumentos normativos, como o Acordo para a Prevenção, Controle e Repressão da Produção, Tráfico e Consumo Ilícitos de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas (1989), o Tratado sobre Transferência de Pessoas Condenadas (2005) e o Tratado sobre Assistência Jurídica Mútua em Matéria Penal (2005). Além de ações de patrulhamento conjunto nas fronteiras e de iniciativas relacionadas à segurança cibernética, policiais e militares surinameses já participaram de treinamentos em instituições brasileiras, como o Centro de Cooperação Policial Internacional, no Rio de Janeiro. Em 20223, os chanceleres dos dois países reiteraram a relevância de fortalecer a cooperação em segurança

pública, inclusive segurança cibernética, e intensificar ações conjuntas para combater o crime organizado transnacional nos âmbito bilateral e regional. Também reafirmaram o compromisso de ambos os países com a agenda de cooperação em defesa, especialmente no fortalecimento de capacidades e treinamento.

Comércio

Marcos: O instrumento comercial bilateral mais importante é o Acordo de Alcance Parcial de Complementação Econômica (2004), que consiste na concessão brasileira de quota anual de dez mil toneladas de arroz, cifra alcançada somente em 2017. Apesar de o Suriname não ser membro, o acordo deve seguir o modelo adotado no Regime Geral de Origem da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI).

Exportações, Importações e Balança Comercial - Parceiro: Suriname

Jan-Dez / 2023 | 2022

Exportações US$ Milhões	Importações US$ Milhões	Corrente US$ Milhões	Saldo US$ Milhões
46,1	0	46,1	46,1
5,3% Var. Jan-Dez 2023/2022	-% Var. Jan-Dez 2023/2022	5,3% Var. Jan-Dez 2023	Superávit Jan-Dez 2023

0,01%	124º	0,00002%	177º
Part. nas Exportações Jan-Dez/2023	Ranking de Exportações Jan-Dez/2023	Part. nas Importações Jan-Dez/2023	Ranking de Importações Jan-Dez/2023

Série histórica - Parceiro: Suriname

Total | ISIC - Classificação Internacional de Todas Atividades Econômicas

US$ 60 Milhões
US$ 55 Milhões
US$ 50 Milhões
US$ 45 Milhões
US$ 40 Milhões
US$ 35 Milhões
US$ 30 Milhões
US$ 25 Milhões
US$ 20 Milhões
US$ 15 Milhões
US$ 10 Milhões
US$ 5 Milhões
US$ 0
2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018 2019 2020 2021 2022 2023

Visão Geral dos Produtos Exportados - Destino: Suriname

Jan-Dez / 2023 | 2022

Total: US$ 46,1 Milhões

Carnes de aves e suas miudezas comestíveis, frescas, refrigeradas ou congeladas 12%

Despojos comestíveis de carnes, preparados ou preservados 8,3%

Calçados 5,6%

Tubos e perfis ocos, e acessórios para tubos, de ferro ou aço 5,1%

Demais produtos - Indústria de Transformação 4,6%

Materiais de construção de argila e materiais de construção refratários 4,3%

Açúcares e... 4,2%

4,2%

Gorduras e óleos vegetais, "soft", bruto, refinado ou fracionado 3,9%

Bombas para líquidos, elevadores de líquidos e suas partes 3,8%

Tratores 3,3%

Outros produtos comestíveis e preparações 3,1%

2,3%

2,1%

1,9%

1,8%

1,4%

1,3%

1,3%

1,2%

1,1%

1,0%

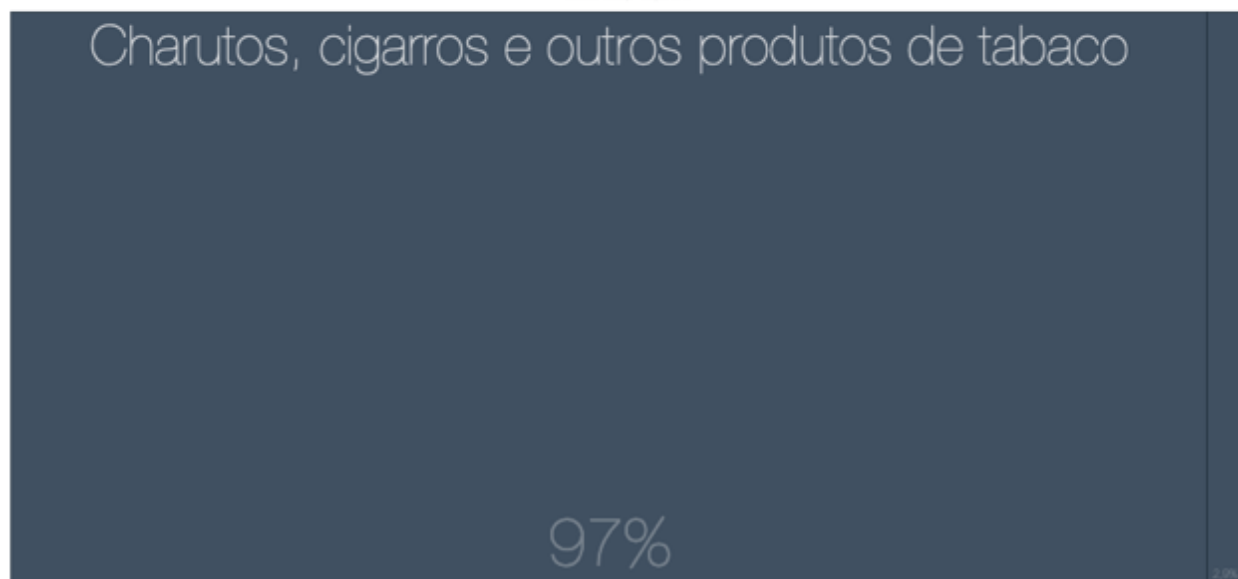
Tabacos

Milho não moído, exceto milho doce 7,6%

Visão Geral dos Produtos Importados - Origem: Suriname

Jan-Dez / 2023 | 2022

Total: US$ 48,2 Mil

Charutos, cigarros e outros produtos de tabaco 97%

Desafios: As reduzidas dimensões da economia do Suriname, bem como a ausência de linha de navegação e de rota terrestre, limitam as possibilidades do comércio bilateral, apesar de haver espaço substantivo para a ampliação do fluxo comercial.

Investimentos: Encontra-se em processo de ratificação o ACFI, assinado em 2018. Ademais, existem a perspectiva de realização de um seminário bilateral envolvendo as comunidades empresariais dos dois países, a ser coordenado, do lado brasileiro, pela Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (ApexBrasil), com foco em novas oportunidades no setor de petróleo e gás, e a previsão de realização de uma missão da ApexBrasil a Paramaribo, com o objetivo de compartilhar a experiência brasileira na criação e na operação de uma agência de promoção comercial.

Cooperação:
Cooperação Técnica: A agenda bilateral de cooperação e assistência técnica é ampla e tradicional. O Brasil mantém com o país vizinho um dos seus maiores programas de cooperação técnica Sul-Sul. O programa de cooperação é executado ao amparo do Acordo Básico de Cooperação (1976), que abrange projetos nas áreas de agricultura (produção de mandioca e industrialização e alimentos), geologia, desenvolvimento institucional, meio ambiente, combate ao crime organizado (relação com a exploração mineral na região), saúde (prevenção à sífilis, HIV/AIDS e doença de Chagas) e formação de pessoal diplomático. Trata-se do maior programa bilateral de cooperação mantido pelo Brasil nas Américas. Na visita de Bolsonaro, o Presidente surinamês destacou a longa parceria, em especial, a cooperação técnica por meio da Agência Brasileira de Cooperação (ABC). Segundo Santokhi, são 25 projetos, dos quais alguns estão em via de implementação, outros já foram assinados formalmente e estão prontos para serem implementados, além de outros, ainda, em estágio de negociação em áreas como agricultura, educação, recursos naturais, administração pública, saúde, segurança cibernética, tecnologia da informação e comunicação, cooperação entre os bancos centrais, justiça e polícia. Estão previstas a realização da II Reunião de Monitoramento e Avaliação do Programa de Cooperação Técnica na República do Suriname no segundo trimestre de 2024 e de uma subsequente missão de prospecção em preparação para a III Reunião do Grupo de Trabalho sobre Cooperação Técnica, também no Suriname, no quarto trimestre de 2024, com o objetivo de ampliar e aprofundar o Programa de Cooperação Técnica Brasil-Suriname existente.

Humanitária: Além de doar luvas e máscaras cirúrgicas durante a pandemia, o Brasil apoiou os esforços de vacinação surinameses, oferecendo a doação de doses de vacinas contra a COVID-19 e várias outras doenças. Adicionalmente, doou, com o apoio do Ministério da Saúde, em 2020, comprimidos de medicamentos antirretrovirais para o tratamento de portadores do vírus HIV/AIDS, testes rápidos para diagnóstico do vírus HIV/AIDS e frascos de isetionato de pentamidina para o tratamento de leishmaniose.

Energia e Meio Ambiente: Impulsionado pelas descobertas recentes de hidrocarbonetos, o governo brasileiro ofereceu apoio para a formação da indústria de petróleo e gás *offshore* no Suriname, a cooperação relacionada à construção de capacidade técnica e institucional e o desenvolvimento de conteúdo local e de energias renováveis. Houve, nesse sentido, em 2019, missão técnica brasileira no contexto do projeto "Fortalecimento Institucional para Gestão Estratégica dos Recursos Hídricos no Suriname", que consistiu em encontros com instituições públicas surinamesas encarregadas da gestão dos recursos hídricos com o objetivo de apoiar o

estabelecimento de um marco jurídico e de expandir o escopo de atuação dessas instituições no país vizinho. A cooperação bilateral pode ampliar a oferta de possíveis serviços relacionados ao setor energético ao Brasil, respondendo, assim, às necessidades dos estados do Norte. Brasil e Suriname apoiam a colaboração no campo da interconexão elétrica, envolvendo ainda a Guiana e a Guiana Francesa. Há discussões entre a Petrobras e a Staatsolie Maatschappjj Suriname N. V. (Companhia Nacional Estatal de Óleo) para explorar possibilidades de cooperação nas áreas de exploração e produção; captura, utilização e armazenamento de carbono (CCUS, na sigla em inglês); energia renovável; infraestrutura; planos de contingência, prontidão e resposta a derramamento de óleo.

Contatos Humanos e Temas Consulares: A presença de significativa comunidade brasileira traz importante componente humano para as relações bilaterais. Estima-se que haja, atualmente, 30 mil brasileiros residentes[427], conforme dados de 2021, muitos dos quais se dedicam a atividades de exploração mineral. A regularização migratória desse contingente é objeto de contatos políticos de alto nível, além de ser tratada no âmbito do Grupo de Trabalho sobre Assuntos Migratórios e Consulares, criado em 2011. Destaca-se também a exitosa cooperação entre Academias Diplomáticas. Desde os anos 1980, diplomatas surinameses têm frequentado o curso de formação no Instituto Rio Branco. Em 2022, foi realizada, em Brasília, a segunda reunião do Grupo de Trabalho sobre Migração e Assuntos Consulares Brasil-Suriname. A terceira Reunião do Grupo de Trabalho sobre Migração e Assuntos Consulares deverá ser realizada no segundo semestre de 2024, em Paramaribo.

Cooperação Fronteiriça: A fronteira comum de 593 km apresenta baixa densidade demográfica, sobretudo por ser coberta por barreiras naturais (serra do Tumucumaque e floresta equatorial) e por áreas de preservação ambiental e indígena, locais onde se verificam inúmeros conflitos entre nativos surinameses e garimpeiros brasileiros. A ausência de linha de navegação e de rota terrestre representa desafio para o aumento das relações econômico-comerciais. O Suriname é único país vizinho com quem o Brasil não tem ligação viária direta e é a única fronteira brasileira onde inexistem cidades-gêmeas. Para superar essa barreira, a Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, retomou, em 2019, as discussões sobre a extensão da BR-163, conectando a cidade de Óbidos, no estado do Pará, à fronteira do Suriname.

[427] Trata-se da sexta maior comunidade brasileira na América do Sul.

XIV. Relações Brasil-Uruguai

Marcos: 1828: estabelecimento das relações diplomáticas pela Convenção Preliminar de Paz que pôs fim à Guerra da Cisplatina; 1851: celebração de cinco tratados, entre Brasil e Uruguai, incluindo os temas de aliança, limites, comércio e navegação; 1854: intervenção do Brasil no Uruguai para prover apoio a Venancio Flores; 1857: autorização para o funcionamento do Banco Mauá, MacGregor & Cia. No país vizinho, e assinatura do Tratado de Comércio e Navegação, no Rio de Janeiro; 1864: ruptura das relações diplomáticas bilaterais pelo governo uruguaio, após resistência às demandas ligadas à missão Saraiva; 1865: Tratado da Tríplice Aliança, entre Brasil, Uruguai e Argentina; 1909: assinatura, sob a liderança do Barão do Rio Branco, de tratado com o Uruguai que concede o condomínio sobre a Lagoa Mirim e o Rio Jaguarão; 1933: assinatura do Tratado Antibélico de Não Agressão e de Conciliação ("Pacto Saavedra Lamas"), entre Brasil, Argentina, Chile, México, Paraguai e Uruguai; 1934: visita do presidente uruguaio Gabriel Terra ao Brasil; 1935: visita do presidente Getúlio Vargas ao Uruguai, no contexto da realização de viagem ao Prata; 1969: assinatura do Tratado da Bacia do Prata, entre Brasil, Uruguai, Argentina, Bolívia e Paraguai; 1975: assinatura do Tratado de Amizade, Cooperação e Comércio e do Acordo Básico de Cooperação Científica e Técnica; 1978: visita do presidente Geisel ao Uruguai; 1985: criação do Grupo de Apoio a Contadora[428] Brasil, Uruguai, Argentina e Peru, e Uruguai é destino da primeira viagem oficial ao exterior do presidente Sarney; 1991: assinatura do Tratado de Assunção; década de 2000: intensificação de visitas presidenciais e das iniciativas de cooperação; 2012: criação do Grupo de Alto Nível Brasil-Uruguai (GAN); 2013: Plano de Ação para o Desenvolvimento Sustentável e a Integração; 2015: assinado o 76º Protocolo Adicional ao Acordo de Complementação Econômica (ACE) 2 (Acordo Automotivo); 2019: assinado o acordo bilateral para evitar bitributação sobre renda e capital e prevenir a evasão e a elisão fiscais.

Embaixada: O Brasil tem embaixada em Montevidéu e Consulado-Geral em Montevidéu e Rivera, além de consulado no Chuí e vice-consulados em Artigas e Rio Branco. As primeiras nomeações brasileiras, como encarregados de negócios, datam de 1831. Em 1933, a representação diplomática do Brasil no Uruguai é elevada à categoria de embaixada.

Coordenação Política

Instâncias: Em junho de 2012, foi criado o GAN, dividido em seis subgrupos e voltado à consolidação de projetos em áreas prioritárias para o aprofundamento da integração bilateral. Essas iniciativas se concentram, notadamente, nos âmbitos da: integração produtiva; ciência, tecnologia e inovação; comunicação e informação; integração da infraestrutura de transportes; livre circulação de bens e serviços; e livre circulação de pessoas. Em 2013, o GAN aprovou o "Plano de Ação para o Desenvolvimento Sustentável e a Integração Brasil-Uruguai". Não tem havido reunião da instância nos últimos anos.

Visitas de Alto Nível: Com relação aos anos 2000 e 2010, houve uma série de visitas presidenciais, de ambas as partes, no decorrer dos governos Lula e Dilma. Nesse período, o presidente Tabaré Vázquez realizou visita de Estado ao Brasil, em 2005 e em 2015; os presidentes Lula e José Alberto Mujica privilegiaram a região de fronteiras, no encontro em Santana do Livramento-Rivera[429], em

[428] Em 1986, ocorreria a criação do Grupo do Rio, com Brasil e Uruguai entre seus membros.
[429] Na ocasião, foram assinados documentos nas áreas de transporte na hidrovia Uruguai-Brasil, defesa e cooperação em ciência, tecnologia e inovação.

2010, e, em 2012, os presidentes Dilma e Mujica divulgaram comunicado conjunto no contexto da visita do presidente uruguaio a Brasília, que estabelece um "Novo Paradigma para a Relação Brasil-Uruguai" e prevê, nesse contexto, a criação do GAN. Ademais, o então presidente Michel Temer realizou visita ao Uruguai, por ocasião da LIII Cúpula do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), em 2018. Bolsonaro participou da cerimônia de posse do presidente uruguaio Lacalle Pou (março de 2020)[430], cuja eleição pôs fim ao domínio da Frente Ampla, coalizão de centro-esquerda, e este escolheu o Brasil como destino de sua primeira visita oficial ao exterior, em fevereiro de 2021, quando se encontrou em Brasília com o presidente brasileiro. O chanceler uruguaio visitou Brasília em fevereiro e junho de 2021. O ministro Carlos França, por sua vez, visitou Montevidéu em outubro de 2021 e maio de 2022, quando discutiu com sua contraparte a modernização do MERCOSUL. O ministro brasileiro avistou-se, ainda, com o presidente da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CtIDH), o uruguaio Ricardo Manrique. Os chanceleres de Brasil e Uruguai se encontraram em Los Angeles, às margens da Cúpula das Américas, em junho de 2022. Houve visita do vice-presidente Hamilton Mourão a Montevidéu, na primeira semana de maio de 2022, encontrando-se com sua contraparte uruguaia Beatriz Argimón. Em janeiro de 2023, houve a visita do presidente Lacalle Pou e dos ex-presidentes Julio Mária Sangunetti e Mujica para a posse de Lula. O presidente brasileiro realizou visita ao Uruguai em janeiro de 2023, onde se encontrou com Mujica e com Lacalle Pou. A visita de Lula teve como objetivo, não oficialmente anunciado, demover o presidente uruguaio da intenção de celebrar um acordo de livre comércio com a China, ação que, sob a perspectiva brasileira, fragilizaria o MERCOSUL[431]. Após a reunião, Lula afirmou que o Brasil buscaria intensificar as negociações relativas ao acordo entre MERCOSUL e União Europeia (UE) e que, posteriormente, seria possível discutir um acordo com a China. O presidente uruguaio, por sua vez, demonstrou estar aberto à inclusão dos outros países do bloco nas tratativas com o país asiático. Em março de 2023, houve reunião em nível ministerial[432], em Brasília, na esteira do exitoso encontro presidencial em janeiro. A Declaração Conjunta, por ocasião do evento, prevê medidas para a aceleração de projetos no campo da infraestrutura e da cooperação fronteiriça, como a criação de um Grupo de Trabalho Binacional, a intenção de retomada dos mecanismos de consultas e de coordenação política de alto nível. O documento expressa, além disso, uma posição comum quanto às perspectivas do MERCOSUL, além do convite ao governo uruguaio para que participe da reunião de cúpula do G20, que ocorrerá no Brasil, em 2024. Quanto ao MERCOSUL, especificamente, os governos concordaram em incentivar o atual processo de modernização da organização, mencionando, inclusive, a necessidade de ampliação da rede de acordos externos, e comprometeram-se com esforços conjuntos para a negociação do acordo MERCOSUL-UE e para o estabelecimento de acordos

[430] A posse de Lacalle Pou inaugurou um período de maior convergência entre esses dois países. O governo de Montevidéu elegeu como prioridades a defesa da democracia, a integração física, a cooperação fronteiriça, a implementação de reformas econômicas liberalizantes e o combate à criminalidade, programa que se aproxima das linhas de ação da política externa brasileira.

[431] Especula-se que, entre as vantagens que poderiam ter sido oferecidas ao Uruguai como fatores de dissuasão, estariam a retomada de obras de infraestrutura bilaterais e o compromisso do Brasil de realizar as contribuições ao Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM) e de não recorrer às reduções unilaterais nas tarifas de importação de produtos com origem externa ao bloco.

[432] Do lado brasileiro, participaram da reunião os ministros das Relações Exteriores, Mauro Vieira, da Fazenda, Fernando Haddad, dos Transportes, Renan Filho, de Portos e Aeroportos, Márcio França, além do secretário-executivo do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, Márcio Rosa; do lado uruguaio, os ministros das Relações Exteriores, Francisco Bustillo, da Economia e Finanças, Azucena Arbeleche, de Transporte de Obras Públicas, José Luis Falero, além do subsecretário de transporte e obras públicas. Também estiveram presentes o embaixador do Brasil em Montevidéu, Marcos Leal Raposo Lopes, e o do Uruguai em Brasília, Guillermo Valles.

comerciais equilibrados com outros países e blocos. Em maio, Lacalle Pou voltou ao Brasil para a reunião de países sul-americanos. Em agosto, os ministros das Relações Exteriores, Mauro Vieira, e de Portos e Aeroportos, Márcio França, acompanhados do diretor-presidente da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), Tiago Pereira, fizeram visita de trabalho a Montevidéu. O ministro Mauro Vieira telefonou, em novembro, para cumprimentar o novo chanceler uruguaio, Omar Paganini. Ambos de reuniram, em dezembro, à margem da Cúpula do MERCOSUL. Também em dezembro, Vieira esteve em Rivera, para a cerimônia de reinauguração do aeroporto local.

Discurso Oficial: O Uruguai é um dos principais parceiros do Brasil na América do Sul, no contexto de uma relação bilateral cujos vínculos históricos, políticos e humanos permitiram um elevado grau de confiança mútua, que permeia todos os aspectos do relacionamento. A convergência entre os dois países manifesta-se por meio da cooperação abrangente, que compreende os âmbitos político, econômico, tecnológico, cultural e social. No campo econômico, a crescente integração tem beneficiado a economia e a indústria dos países. Na esfera política, a criação do GAN conferiu renovado impulso ao relacionamento bilateral. A cooperação fronteiriça é dimensão de grande relevância para Brasil e Uruguai, que compartilham uma fronteira de 1.069 quilômetros, dotada de expressivo contingente populacional.

Convergências

Convergências Multilaterais: O Uruguai apoia incorporação do Brasil como membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), e votou favoravelmente ao mandato brasileiro como membro rotativo para o biênio 2022-2023. Ambos defendem a reforma da Organização Mundial do Comércio (OMC).

Convergências Plurilaterais: Brasil e Uruguai fazem parte do G77+China. Na OMC, são membros do *Multi-Party Interim Arbitration Arrangement* (MPIA) e fazem parte do Grupo de Cairns, agrupamento de grandes exportadores agrícolas que compartilham, entre outros, o objetivo de defender, multilateralmente, uma reforma “significativa” dos subsídios agrícolas distorcivos à produção e ao comércio e, consequentemente, uma maior liberalização do comércio desses produtos. No regime de clima, o Uruguai integra grupo negociador com Argentina e Brasil (ABU). Em março de 2023, o governo brasileiro convidou o Uruguai a participar dos trabalhos do G20 durante a presidência brasileira, em 2024[433].

Convergências Regionais: Houve distanciamento uruguaio do regime de Nicolás Maduro, considerado ilegítimo. Tanto o presidente quanto o chanceler uruguaios afirmaram haver uma ditadura na Venezuela, mas o Uruguai não integrou o Grupo de Lima, conforme sua posição de neutralidade crítica. O Uruguai manifestou apoio à candidatura brasileira de Rodrigo Mudrovitsch à CtIDH. O Brasil apoiou reeleição do secretário-geral (SG-OEA) Luís Almagro na Organização dos Estados Americanos (OEA). O Brasil apoiou adesão uruguaia ao Novo Banco de Desenvolvimento (NDB, na sigla em inglês). Os dois países são membros da Agência para a Proscrição de Armas Nucleares na América Latina e no Caribe (OPANAL, na sigla em espanhol). Ambos apoiaram resolução da “Situação na Nicarágua” (outubro de 2021), na OEA, reiterando o apelo à liberação dos candidatos presidenciais e dos presos políticos, com vistas à realização de eleições livres e justas, e sublinhando a deterioração da situação dos direitos políticos e dos direitos

[433] O Paraguai também foi convidado.

humanos na Nicarágua. Ambos se retiraram da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), mas o Uruguai, diferentemente do Brasil, não chegou a integrar o Foro para o Progresso e Integração da América do Sul (PROSUL) – participou esporadicamente como convidado nas cúpulas. No MERCOSUL, ambos defenderam a redução da tarifa externa comum (TEC) e a flexibilização das negociações externas. O Uruguai defende flexibilização da Decisão do Conselho Mercado Comum (CMC) nº 32/00, a fim de permitir a negociação bilateral de acordos comerciais com terceiros países ou bloco de países extrazona. A intenção do Uruguai quanto a essa flexibilização, é, de modo geral, tornar-se mais competitivo no comércio exterior, e, mais especificamente, avançar em negociações para celebrar um acordo comercial com a China. Como o Uruguai não conseguiu consenso para essa flexibilização, o país ficou sem assinar, entre 2021 e meados de 2023, as declarações de Estados Partes das cúpulas de chefes de Estado do MERCOSUL.

Segurança e Defesa: Brasil e Uruguai celebraram acordo sobre cooperação em matéria de defesa em 2010, na ocasião do encontro presidencial entre Lula e Mujica. O tratado encontra-se ainda em tramitação no Executivo brasileiro e foi emendado em julho de 2022, para ser atualizado. Ademais, estão em vigor o Acordo-Quadro para Intercâmbio de Informações e Cooperação em Segurança Pública, além dos acordos que tratam do combate ao tráfego de aeronaves envolvidas com atividades ilícitas transnacionais, da cooperação policial e da cooperação para combate ao tráfico ilícito de entorpecentes, entre Brasil e Uruguai.

Comércio

Marcos: Quanto aos acordos bilaterais, destacam-se o ACE-2 e três protocolos adicionais ao acordo de complementação econômica: o PA-76 (Acordo Automotivo, 2015) e os recentes PA-83, firmado em junho e em vigor desde outubro de 2022, que estabelece desgravação total e imediata da TEC ou de impostos nacionais de importação em relação a produtos oriundos das Zonas Francas e das Áreas Aduaneiras Especiais de Brasil e Uruguai, estabelecendo, na prática, o livre comércio relativo a mercadorias produzidas nessas áreas; e PA-84, também firmado em junho e em vigor desde outubro de 2022, que facilita as exportações brasileiras de erva-mate para o mercado uruguaio. No âmbito do GAN, há duas comissões de interesse para as relações econômicas: Comissão Bilateral de Planejamento Estratégico e Integração Produtiva e a Comissão de Comércio Bilateral. Atualmente, a China é principal parceiro comercial de Brasil e Uruguai; o Brasil é o maior fornecedor do Uruguai e o segundo maior destino das exportações uruguaias, depois da China. Os bancos centrais do Brasil, da Argentina, do Uruguai e do Paraguai, administram, em parceria, o Sistema de Pagamentos em Moeda Local (SML), que possibilita a redução dos custos transacionais ligados aos contratos de câmbio. Em agosto de 2023, foi aberto o mercado uruguaio para material genético suíno proveniente do Brasil.

Exportações, Importações e Balança Comercial - Parceiro: Uruguai

Jan-Dez / 2023 | 2022

Exportações US$ Milhões	Importações US$ Milhões	Corrente US$ Milhões	Saldo US$ Milhões
3.178,9	2.140,2	5.319,1	1.038,7
↑9,6% Var. Jan-Dez 2023/2022	↑16,6% Var. Jan-Dez 2023/2022	↑12,3% Var. Jan-Dez 2023	Superávit Jan-Dez 2023
0,9%	27º	0,9%	24º
Part. nas Exportações Jan-Dez/2023	Ranking de Exportações Jan-Dez/2023	Part. nas Importações Jan-Dez/2023	Ranking de Importações Jan-Dez/2023

Visão Geral dos Produtos Importados - Origem: Uruguai

Jan-Dez / 2023 | 2022

Total: US$ 2,1 Bilhões

Leite, creme de leite e laticínios, exceto manteiga ou queijo 17%
Preparações e cereais, de farinhas, ou amido de frutas ou vegetais 15%
Veículos automóveis para transporte de mercadorias e usos especiais 9,0%
Arroz sem casca ou semi elaborado, polido, glaceado, quebrado, parboilizado ou convertido 7,9%
Outros artigos de plásticos 7,0%
Outros produtos comestíveis e preparações 4,6%
Demais produtos - Indústria de Transformação 4,2%
Margarina e reduções 3,6%
Trigo e centeio, não moídos 9,1%
Carne bovina fresca, refrigerada ou congelada 2,7%
Veículos... 2,0%
Partes e acessórios dos veículos automotivos 2,0%
Queijo e coalhada 1,3%
1,7%
1,2%
1,0%
1,3%

Investimentos: O Brasil representa terceira fonte de investimento estrangeiro direto no Uruguai. Destaca-se a importância dos investimentos brasileiros no Uruguai particularmente em setores agroexportadores, de infraestrutura e energia, além de frigoríficos, finanças, construção civil e mineração. Quase a metade da exportação de carne e de arroz, um dos principais produtos de exportação uruguaios, é realizada por empresas de capitais brasileiros instaladas no Uruguai. A maior construtora uruguaia é de propriedade de capitais brasileiros, e grandes empresas brasileiras, como Itaú, Ambev e Votorantim, têm presença consolidada no mercado uruguaio. Entre 2009 e 2016, Montevidéu abrigou um escritório do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Em 2019, foi celebrado acordo bilateral para eliminar a dupla tributação, que entrou em vigor em 2023.

Cooperação

Cooperação Técnica: Brasil e Uruguai celebraram Acordo Básico de Cooperação Científica e Técnica, em 1975, que tem servido de arcabouço para a incorporação de ajustes complementares com ampla diversidade temática, como ciência, tecnologia e comunicações, saúde e cooperação jurídica. Em 2020, os países assinaram convênio interinstitucional para que se implementasse a transferência da tecnologia da plataforma "Consumidor.gov.br" no Uruguai. Em novembro de 2023, foi realizada a II Reunião do Grupo de Trabalho de Cooperação Técnica Brasil-Uruguai, que culminou na assinatura de quatro novos projetos de cooperação em saúde e de um projeto de cooperação em defesa civil.

Cooperação Fronteiriça: Com mais de 1.060 km de fronteira comum, em boa parte expressivamente povoada (a exemplo do binário Sant'Ana do Livramento-Rivera), os dois países desenvolveram complexo mecanismo de formulação de políticas para suas zonas lindeiras, encabeçado pela Nova Agenda de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço Brasil-Uruguai, estabelecida em 2002, que atua em coordenação com os níveis estadual e local dos governos

brasileiro e uruguaio, buscando atender às demandas da população fronteiriça mediante políticas acordadas bilateralmente. Entre as medidas formuladas no âmbito da Nova Agenda, encontra-se o Projeto de Saneamento Integrado Aceguá-Aceguá, financiado com aportes do Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM), para criar sistemas de saneamento integrado entre as duas cidades-gêmeas. Brasil e Uruguai concordaram também em convocar Comitês de Fronteira, como o de Integração Fronteiriça Trinacional, que se reuniu pela primeira vez em junho de 2022. No contexto da pandemia, Brasil e Uruguai coordenaram-se para que os fechamentos de fronteiras não fossem determinados de forma unilateral e atuaram conjuntamente para combater o contágio de coronavírus nas cidades-gêmeas fronteiriças. Negociaram protocolos sanitários conjuntos para Sant'Ana do Livramento-Rivera, Quaraí-Artigas e Barra do Quaraí-Bella Unión. Tratou-se do primeiro acordo fronteiriço de combate ao novo coronavírus de ambos os países. Durante a pandemia, o Itamaraty buscou promover ações para facilitar o comércio fronteiriço, por meio de compras pela *internet*, resgatáveis em zonas aduaneiras na fronteira.

Integração Física: Destacam-se projetos como a construção da segunda ponte internacional sobre o rio Jaguarão, que visa à melhoria do tráfego internacional de transporte de carga e de passageiros entre Brasil e Uruguai[434]; a restauração do patrimônio histórico e arquitetônico da Ponte Internacional Barão de Mauá, entre as cidades de Jaguarão (RS) e Rio Branco (Uruguai); e a dragagem de canais da Hidrovia Uruguai-Brasil[435], entre as Lagoas Mirim e dos Patos. Essa via fluvial é considerada central para aumentar o comércio bilateral, e os estudos de sua viabilidade econômica foram concluídos no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), do Brasil. No encontro ministerial realizado em Brasília, em março de 2023, anunciou-se que o Brasil lançará em breve a licitação do projeto básico e executivo para a dragagem, com o objetivo de que a obra comece antes do próximo ano. Na mesma ocasião, os governos comprometeram-se com a assinatura do acordo de binacionalização do aeroporto de Rivera, a ser realizada em encontro entre ministros, previsto para ocorrer trinta dias após a reunião. Ademais, com o Uruguai, há pontes binacionais em Chuí-Chuy e em Jaguarão-Río Branco, além da Comissão Bilateral de Planejamento Estratégico e Integração Produtiva.

Integração e Infraestrutura Aeroportuária: Em agosto, os ministros Mauro Vieira e Márcio França assinaram, com suas contrapartes uruguaias, declaração ministerial sobre a binacionalização do Aeroporto de Rivera "General Oscar Gestido", e o diretor-presidente da ANAC firmou, com a Direção Nacional de Aviação Civil e Infraestrutura Aeronáutica do país vizinho (DINACIA), um memorando de entendimento interinstitucional sobre o uso da infraestrutura do aeroporto. O Memorando de Entendimento ANAC-DINACIA permitirá que o Aeroporto de Rivera, localizado em cidade uruguaia gêmea de Sant'Ana do Livramento (RS), receba voos domésticos de empresas aéreas brasileiras, o que irá facilitar e baratear a conexão daquela região fronteiriça no extremo sul do Brasil com o resto do País e com o Uruguai. Além desse avanço imediato, o memorando cria grupo de trabalho que discutirá formas de aprofundar, por meio de um acordo bilateral, o arranjo de binacionalização do aeroporto. Em dezembro de 2023, em cerimônia que contou com a participação do ministro Mauro Vieira e de outras autoridades brasileiras, houve a reinauguração do Aeroporto de Rivera, no Uruguai, reformado

---

[434] Na reunião ministerial bilateral de março de 2023, o Ministério dos Transportes do Brasil anunciou que abrirá licitação para a construção de nova ponte sobre o Rio Jaguarão. O Uruguai, por sua vez, comprometeu-se a iniciar os preparativos para a reforma da Ponte Internacional Barão de Mauá. Em dezembro, houve o anúncio da licitação.
[435] Em dezembro de 2023, houve o anúncio de licitações para projetos e obras da hidrovia Uruguai-Brasil.

pelo país vizinho, que servirá também à cidade fronteiriça de Sant'Ana do Livramento (RS) e sua região.

Energia: O relacionamento bilateral tem sido intensificado, em particular no que tange ao comércio de energia elétrica, no contexto das crises hídrica e energética enfrentadas na região. O Brasil e o Uruguai contam com infraestrutura de transmissão compartilhada. O Uruguai gera excedentes de energia elétrica, em boa parte de origem eólica, que estão sendo usados para suprir parte da demanda brasileira. A parceria bilateral desenvolve projetos hidrelétricos, a exemplo da usina de Aceguá-Aceguá, e há uma linha de transmissão entre Candiota (RS) e San Carlos, além do Parque Eólico Artilleros, inaugurado em 2015 e decorrente da parceria entre a Eletrobras e a uruguaia UTE. Os dois países realizaram encontros ministeriais sobre comércio de energia, mobilidade elétrica e energias renováveis. Além disso, as iniciativas conjuntas compreendem o desenvolvimento de biocombustíveis. Ademais, encontra-se em vigor o Acordo-Quadro de Interconexão Energética entre Brasil e Uruguai, incorporado ao ACE 2.

Meio Ambiente: No âmbito do GAN Brasil-Uruguai, foi elaborado Plano de Ação para o Desenvolvimento Sustentável. Ademais, encontra-se em vigor o acordo de 1992 sobre cooperação em matéria ambiental.

Ciência, Tecnologia e Inovação: Em 2011, Brasil e Uruguai lançaram um Plano de Ação Conjunta na área de massificação do acesso à Internet em banda larga e telecomunicações em geral (2011-2015). O Uruguai é parte do Centro Latino-Americano de Biotecnologia (CABBIO).

Contatos Humanos e Temas Consulares: Estima-se haver cerca de 47 mil brasileiros no Uruguai[436]. Além do setor consular na Embaixada brasileira em Montevidéu, há postos consulares em quatro cidades fronteiriças uruguaias: Rivera, Chuy, Artigas e Río Branco. Brasil e Uruguai têm acordo sobre residência permanente, em vigor desde 2017.

Saúde: O Brasil coopera com o Uruguai em temas como pesquisa e combate ao HIV/AIDS. Em 2011, os dois países celebraram memorando de entendimento em saúde, que prevê, entre as diversas áreas de cooperação, o acesso a medicamentos e os temas de fronteiras e atenção básica. Destaca-se, ademais, a Comissão Binacional Assessora de Saúde na Fronteira Brasil-Uruguai (CBBU), que, para além de outras funções, atua para o fortalecimento das ações dos Comitês de Fronteira na Área da Saúde.

[436] Trata-se da quarta maior comunidade brasileira na América do Sul.

XV. Relações Brasil-Venezuela

Marcos: 1842: Estabelecimento de relações diplomáticas; 1859: Tratado de Limites e Navegação Fluvial[437]; 1964: Venezuela rompe relações com Brasil, fundamentada na Doutrina Betancourt[438], tendo sido as relações restabelecidas em 1966; 1973: Encontro presidencial no ponto fronteiriço "Marco BV-8", seguido de visita do presidente Emílio Médici à cidade de Santa Elena do Uairén – primeira visita de um presidente do Brasil à Venezuela; 1979: Visita do presidente Figueiredo à Venezuela (1979); Década de 1980: Três visitas do Presidente Sarney (1985; 1987; 1989), além de criação do Grupo do Rio (1986), com Brasil e Venezuela entre seus membros; 1990: Estabelecimento do Mecanismo Político de Consulta; 1994: Criação da Comissão Binacional de Alto Nível (COBAN), no contexto da visita do presidente Itamar Franco à Venezuela; 1997: Contrato, entre Eletronorte e Electrificación del Caroni (EDELCA), de compra e venda de energia elétrica da Venezuela para o Brasil; 2003: Criação do "Grupo de Amigos do Secretário-Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA) para a Venezuela"[439], por iniciativa brasileira; 2004: Acordo de Complementação Econômica (ACE) 59; 2005: Estabelecimento da Aliança Estratégica entre Brasil e Venezuela; 2006: Governo venezuelano assina protocolo de adesão ao Mercado Comum do Sul (MERCOSUL); 2012: Incorporação da Venezuela ao MERCOSUL e ACE-69, entre Brasil e Venezuela; 2013-2016: Retração e paralisia de cooperação (gradual decadência); 2016-2018: Mudança de estratégia e deterioração das relações bilaterais[440]; 2016-2017: Venezuela é suspensa do MERCOSUL; 2017: Formação do Grupo de Lima[441], e embaixador brasileiro na Venezuela é declarado *persona non grata* – Brasil recorreu a resposta recíproca; 2018: Estabelecimento Operação Acolhida; 2019[442]: Reconhecimento de Guaidó como presidente

[437] O Tratado de Limites de 1852 não havia sido ratificado.

[438] A doutrina fundamenta-se na defesa dos regimes democráticos do continente.

[439] Grupo composto por Brasil, Chile, Espanha, Estados Unidos (EUA), México e Portugal, estabelecido com o fito de apoiar o diálogo e a conciliação na Venezuela.

[440] Houve mudança brusca de discurso após o *impeachment* da Dilma Rousseff. Inicialmente, o chanceler José Serra adotou uma postura mais ríspida em relação ao governo anterior (exemplo: "instauração de um estado de exceção na Venezuela", "usurpação das atribuições do Legislativo"). Após, o chanceler Aloysio Nunes moderou o discurso, de modo a reforçar o diálogo – mas, ainda assim, distinto do governo Rousseff. Nesse período, a política externa foi orientada por quatro eixos: 1) isolamento da Venezuela nos organismos regionais; 2) desvalorização de mecanismos regionais recentes, notadamente a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC); 3) pressão contra o regime de Maduro a partir de iniciativas regionais fragmentadas (Grupo de Lima); 4) criação de infraestrutura para a recepção e a interiorização de migrantes e refugiados venezuelanos (Operação Acolhida).

[441] Proposta peruana para, inicialmente, coordenar posições entre países americanos no âmbito da OEA em relação à Venezuela. O grupo, então, tornou-se o principal fórum de interesse do Brasil sobre a crise. Houve publicação de notas diplomáticas conjuntas e notas individuais, tendo o Brasil adotado uma postura mais rígida em relação à Venezuela. A atuação do grupo não resultou na esperada transição de regime venezuelana, e suas atividades foram bastante reduzidas em 2020.

[442] A partir de 2019, com o governo Bolsonaro, as relações bilaterais tornaram-se mais combativas, e a política externa baseou-se em três pontos: 1) adotou tom mais ríspido, de confronto, contra o regime venezuelano; 2) buscou cooperação com o Grupo de Lima e organizações internacionais; 3) atuou em parceria com o governo Trump para pressionar o regime. O Brasil reduziu os canais de comunicação com o governo Maduro, ampliou a rede de suporte a Guaidó, e pressionou pela mudança de regime. O chanceler Ernesto Araújo referiu-se ao regime de Maduro como "mecanismo de crime organizado, baseado na corrupção generalizada, no narcotráfico, no tráfico de pessoas, na lavagem de dinheiro e no terrorismo internacional".

encarregado; 2020: Apoio à Moldura Institucional para a Transição na Venezuela[443]; 2021: Brasil subscreve declaração do Grupo de Lima expressando o não reconhecimento da Assembleia Nacional instalada em 5 de janeiro devido a "processo eleitoral ilegítimo"; Após a troca de ministros das relações exteriores, há moderação do tom de discurso, embora o Brasil ainda manifestasse repúdio às violações de direitos humanos na Venezuela[444]; Brasil reconhece, junto à Colômbia, os esforços das forças democráticas venezuelanas para restaurar a democracia, no marco do processo de negociação facilitado pela Noruega; 2023: Decisão de normalização das relações bilaterais, com o início do governo Lula.

Resumo dos eventos e posições brasileiras em relação à Venezuela (2016-2020)

Decisão	Data
Criação do Grupo de Lima às margens das organizações multilaterais	Setembro de 2017
Suspensão da Venezuela do Mercosul	Dezembro de 2017
Declaração do embaixador da Venezuela no Brasil como *persona non grata*	Dezembro de 2017
Instalação da Operação Acolhida na fronteira Brasil-Venezuela	Fevereiro de 2018
Visita do ministro da Defesa brasileiro à Venezuela	Setembro de 2018
Reconhecimento de Juan Guaidó como o presidente oficial da Venezuela	Janeiro de 2019
Operação para envio de ajuda humanitária à Venezuela com Estados Unidos e Colômbia	Fevereiro de 2019
Reconhecimento do representante de Juan Guaidó no BID e na CII	Março de 2019
Impedimento unilateral da entrada de altos funcionários do regime Maduro no Brasil	Agosto de 2019
Brasil nega participação na invasão da embaixada venezuelana por apoiadores de Juan Guaidó	Novembro de 2019
Retirada dos diplomatas e funcionários brasileiros da embaixada, do consulado-geral e dos demais consulados na Venezuela	Março de 2020
Restrição temporária da entrada de venezuelanos no país devido à pandemia de covid-19[1]	Março de 2020
Apoio à proposta de Moldura Institucional para a Transição Democrática na Venezuela sugerida pelos Estados Unidos	Abril de 2020
Declaração do corpo diplomático do regime de Nicolás Maduro como *personae non gratae*	Setembro de 2020
Última manifestação do Grupo de Lima	Janeiro de 2021
Brasil não envia representantes para a Cúpula da Celac	Setembro de 2021

Fonte: *Site* do Ministério das Relações Exteriores (2022).
Elaboração dos autores.
Nota: [1] Portaria nº 159, de 31 de março de 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-158-de-31-de-marco-de-2020-250477893>.

Fonte: IPEA

Embaixada: A informação sobre o estabelecimento da primeira embaixada brasileira em Caracas é confusa, pois o processo de criação dos Estados no território correspondente hoje ao do Equador, da Venezuela, de Nova Granada, do Panamá e da Guiana Inglesa foi lento e complexo. Os representantes brasileiros eram enviados para missões itinerantes na região em missão especial. Em 1842, é recebido o primeiro volume de ofícios da legação de Caracas, e, em 1852, é criada uma legação na Venezuela, que seria reunida com a do México, em 1891, sendo separada em 1899. O Brasil deixou de manter o posto diplomático em três ocasiões: entre 1899 e 1904, entre 1915 e

[443] Proposta pelos EUA, que previa a criação de um Conselho de Estado bipartidário para um processo de transição política, com a retirada de forças estrangeiras do território venezuelano (China e Rússia) e a eliminação das sanções dos Estados Unidos (EUA).
[444] O Brasil passou a priorizar então dois temas: 1) o processo de diálogo e negociação entre o regime e a oposição democrática no México, sob a facilitação da Noruega; e 2) a realização de eleições regionais e locais na Venezuela, em novembro de 2021, e suas repercussões junto à comunidade internacional.

1917 e logo após o regime militar em 1964. A legação foi elevada à condição de embaixada em 1938. Em dezembro de 2017, Venezuela declarou o embaixador brasileiro como *persona non grata*. Em janeiro de 2018, o Brasil passa a ter apenas encarregado de negócios em Caracas. Em março de 2020, o Brasil retirou seu corpo diplomático na Venezuela. Em setembro de 2020, o Brasil declarou o corpo diplomático do regime de Maduro no Brasil como *personae non gratae*. Em janeiro de 2023, foi enviada missão diplomática brasileira a Caracas, a fim de proceder à reabertura da Embaixada do Brasil na Venezuela e a restabelecer o atendimento consular à comunidade brasileira na Venezuela – a representação brasileira funcionaria, inicialmente, em nível de encarregado de negócios. Ademais, o Brasil concede agrément ao Embaixador da Venezuela no Brasil, Manuel Vicente Vadell Aquino, decisão divulgada no contexto da reunião do chanceler Mauro Vieira com o ministro das relações exteriores venezuelano Yvan Gil à margem da Cúpula da Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC). O Brasil atualmente não dispõe de consulado na Venezuela.

Coordenação Política

Instâncias: Comissão Binacional de Alto Nível – COBAN (1994), criada pelo Protocolo de la Guzmanía e presidida por chanceleres; Mecanismo Político de Consulta, em nível de vice-chanceleres; Grupo de Trabalho para Assuntos Econômico-Comerciais; e Grupo de Trabalho sobre Desenvolvimento Fronteiriço e seus subgrupos.

Visitas de Alto Nível: Durante os governos anteriores do presidente Lula, houve intensificação das visitas presidenciais. No decorrer do governo Dilma Rousseff, a presidente visitou a Venezuela em 2011, compareceu à cerimônia de posse do presidente Nicolás Maduro, em 2013, e esteve novamente no país em 2014, por ocasião da XLVI Cúpula de Chefes de Estado do MERCOSUL e Estados Associados. Entre 2016 e 2019, o governo brasileiro não se reuniu nenhuma vez com Maduro ou com o chanceler venezuelano. Em 2019, Bolsonaro recebeu o presidente encarregado da Venezuela Juan Guaidó. Entre 2020 e 2022, não houve encontros presidenciais (seja Maduro, seja Guaidó). Em janeiro de 2023, especulou-se a visita do presidente Nicolás Maduro para a posse de Lula, que não se confirmou. Em março de 2023, foi enviada delegação do Brasil à Venezuela, liderada pelo assessor especial da Presidência, Celso Amorim, para encontro de alto nível com Nicolás Maduro. Objetivou-se a discussão da situação política na Venezuela e a questão das eleições presidenciais de 2024, nesse contexto, para além de assuntos da agenda bilateral, como a dívida em relação ao Brasil. O governo brasileiro busca contribuir para a solução da crise venezuelana. Em maio de 2023, houve visita de trabalho do presidente Maduro ao Brasil, no contexto da cúpula de presidentes sul-americanos[445]. Em agosto, Maduro participou da Cúpula da Amazônia, em Belém. Em outubro, Lula e Maduro conversaram ao telefone sobre as eleições venezuelanas previstas para 2024, medidas para facilitar o comércio na fronteira bilateral, a

[445] Os dois mandatários mantiveram reunião de trabalho com vistas a repassar os avanços no processo de normalização das relações bilaterais, iniciado em 1º de janeiro de 2023, incluindo a reabertura das respectivas embaixadas e setores consulares e a designação do embaixador da Venezuela no Brasil. Houve conversa presidencial a respeito dos processos de diálogo interno na Venezuela, com vistas à realização das eleições de 2024. Na reunião, os dois mandatários examinaram temas prioritários para o adensamento do diálogo em todas as áreas da relação, inclusive missão multidisciplinar à capital venezuelana, organizada pela ABC; temas fronteiriços, como a questão dos yanomami; temas da agenda regional, a exemplo da integração sul-americana e da cooperação amazônica; e temas da agenda multilateral, como paz e segurança e mudança do clima. Foram adotados uma declaração conjunta, um memorando de entendimento para o estabelecimento do Mecanismo de Supervisão e Seguimento da Cooperação Bilateral Brasil-Venezuela e um memorando de entendimento em matéria agroalimentar.

retomada da exportação de energia elétrica da Venezuela para o Brasil e propostas para a retomada do pagamento da dívida bilateral da Venezuela com o Brasil. O presidente Lula saudou a assinatura dos Acordos para Promoção dos Direitos Políticos e Garantias Eleitorais e para Garantia dos Interesses Vitais da Nação entre o governo e a oposição da Venezuela.

Discurso Oficial: Brasil e Venezuela compartilham laços históricos de amizade e de cooperação, além de extensa fronteira, a terceira maior fronteira terrestre do Brasil, o que contribui para o reconhecimento do país vizinho como um parceiro essencial para a revitalização da integração regional. No contexto da grave crise da venezuelana, o Brasil apoia uma solução pacífica, constitucional e liderada pelos próprios venezuelanos para colocar fim à grave situação por que passa o país. O Brasil manifesta a disposição de facilitar o entendimento entre as forças políticas venezuelanas.

Convergências

Convergências Multilaterais: O Brasil apoia a Venezuela no repúdio à aplicação de medidas unilaterais de natureza coercitiva. Ambos frisam a urgência de os países desenvolvidos cumprirem com suas responsabilidades de provisão de recursos previsíveis e adequados para auxiliar os países em desenvolvimento em ações de mitigação e adaptação à mudança do clima. Houve apoio venezuelano à candidatura brasileira para a realização da 30ª Conferência das Partes (COP30), no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês), na cidade de Belém do Pará, em 2025. A Venezuela apoia a reforma do Conselho do Segurança das Nações Unidas (CSNU), com a inclusão do Brasil como membro permanente. Durante o Governo Bolsonaro, as divergências marcaram as relações na arena multilateral. No âmbito do Conselho de Direitos Humanos (CDH), o Brasil apoiou a Resolução 42/25, de 2019, que criou uma missão internacional independente de averiguação de fatos referentes a violações de direitos humanos cometidas na Venezuela desde 2014. Em outubro de 2022, o Brasil copatrocinou resolução do CDH para estender o mandato da Missão Internacional Independente de Apuração de Fatos para a Venezuela (FFM, na sigla em inglês) por mais dois anos. A FFM publicou quatro relatórios condenatórios documentando evidências de crimes contra a humanidade, cumplicidade judicial, responsabilidade de autoridades (cadeia de comando, incluindo abusos por parte dos serviços de inteligência), e violações de direitos humanos em áreas de mineração. A resolução também estende o mandato do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH), que tem presença em Caracas, para monitorar a situação no país pelo mesmo período. Em 2019, Brasil e Venezuela foram eleitos para compor o CDH no período 2020 a 2022. Enquanto o Brasil não poderia candidatar-se, em 2022, após dois mandatos subsequentes no CDH, a Venezuela candidatou-se, como representante do grupo geográfico da América Latina e Caribe, e não foi eleita.

Convergências Plurilaterais: Os dois países fazem parte do G77+China.

Convergências Regionais: Na arena regional, o afastamento data do governo Temer. Exemplo do isolamento da Venezuela foram suas duas suspensões do MERCOSUL: em 2016, devido ao descumprimento dos compromissos assumidos de incorporação da normativa vigente no bloco, e, em 2017, por motivo de ruptura da ordem democrática. Durante o governo Bolsonaro, as divergências marcaram as relações também na arena regional. Em 2019, apoiou resolução da OEA, de janeiro, pela qual se considerou ilegítimo o novo mandato de Maduro, e defendeu que a

representação do país na organização passasse a ser feita por representantes de Guaidó. Na 2ª reunião do Órgão de Consulta do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), sanções foram impostas a Maduro e a 28 altos funcionários do governo por motivos de envolvimento com narcotráfico, terrorismo, corrupção, lavagem de dinheiro e violações de direitos humanos. A edição da lista de pessoas envolvidas é feita a partir do trabalho da rede operacional do TIAR. Como medida adicional, as pessoas listadas foram impedidas de ingressar ou transitar no território brasileiro ou no de qualquer um dos 19 Estados Partes do TIAR. Internamente, o Brasil adotou a Portaria Interministerial nº 7 do Ministério da Justiça e Segurança Pública e do Ministério das Relações Exteriores, que estipulou as primeiras sanções unilaterais de sua história recente contra um país vizinho, a fim de impedir o ingresso de altos funcionários do regime venezuelano no país. O ato foi revogado no final do governo Bolsonaro. A saída do Brasil da UNASUL em 2019 e a suspensão de sua participação na CELAC em 2020, às quais retornou em 2023, estão vinculadas à crise venezuelana e à continuidade da participação de Caracas nesses mecanismos. Assim como a Venezuela, o Brasil é país garante na Mesa de Diálogos de Paz entre o governo da Colômbia e o Exército de Libertação Nacional (ELN). Em 2023, os dois governos coincidiram em retomar discussões a respeito da suspensão da Venezuela no MERCOSUL. Ambos defendem a necessidade de fortalecer a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA). O Brasil tem buscado atuar como mediador, a partir de dezembro de 2023, entre a Venezuela e a Guiana, na questão do Essequibo.

<u>**Segurança e Defesa**</u>

Instâncias Regionais: Brasil e Venezuela têm visões diferentes sobre cooperação em segurança na América do Sul. Tradicionalmente, o Brasil queria mais autonomia, mediar problemas regionais, coordenar posições em fóruns e limitar intervenções extrarregionais na América do Sul. Já a Venezuela queria unificar forças armadas sul-americanas e criar doutrina militar conjunta. No Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), prevaleceu a visão do Brasil. Com a denúncia brasileira do tratado constitutivo da UNASUL, em 2019, o conselho deixou de existir como instância relevante.

Instâncias Bilaterais: Há ausência de transferências de armamentos ou projetos militares conjuntos entre Brasil e Venezuela, e os intercâmbios militares entre os países alternam entre proximidade e distanciamento. A partir de 2015, o Brasil passou a reduzir os intercâmbios militares com o país vizinho, inclusive em cursos, conforme mostra o gráfico abaixo:

Militares venezuelanos em cursos no Brasil e militares brasileiros em cursos na Venezuela (2002-2020)[1]

Militares brasileiros na Venezuela
Militares venezuelanos no Brasil

Fonte: Comando Aéreo Regional (Comar), Comando do Exército Brasileiro (CEX) e Comando da Aeronáutica (Comaer), 2021.

Fonte: IPEA

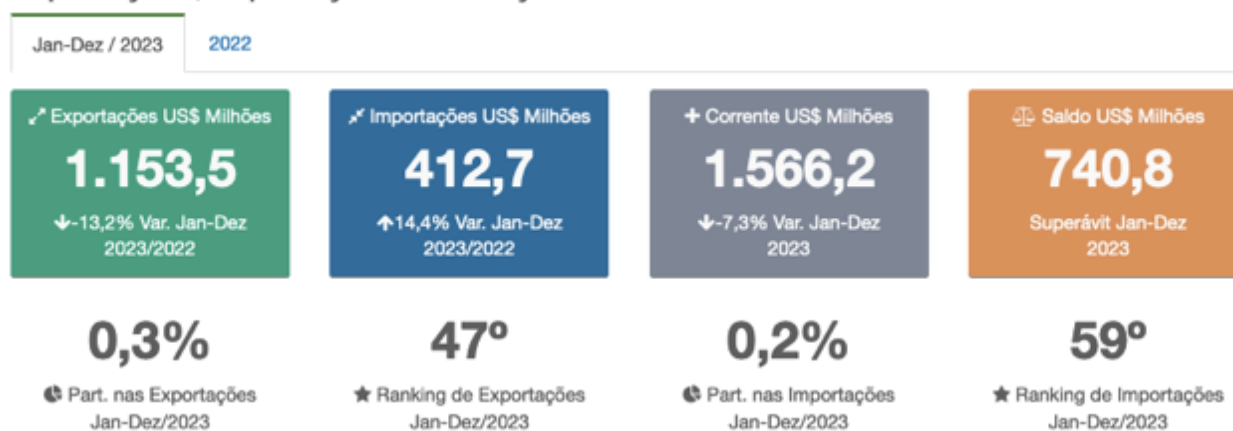
Nota-se que, a partir de 2018, com a crise das relações diplomáticas entre Brasil e o regime de Maduro, essas interações bilaterais no campo militar cessam. O Brasil também retirou seus adidos militares da Venezuela em 2020, acompanhado da retirada dos diplomatas brasileiros. Em 2020, na Política Nacional de Defesa (PND) e na Estratégia Nacional de Defesa (END), o Brasil reconheceu a possibilidade de conflitos no entorno estratégico, com novas emergências no cenário internacional e com o aumento da presença de potências externas no entorno brasileiro, sendo a primeira vez que o Brasil menciona a possibilidade de um conflito regional desde a redemocratização. Em 2023, há parceria entre os países para o combate à grilagem ilegal nos territórios fronteiriços, em especial no contexto dos esforços conjuntos para a proteção do povo yanomami. Foi acordada a realização de ações conjuntas para estabelecer mecanismos de coordenação binacional visando a combater o crime organizado, o tráfico de drogas e armas de fogo e outros crimes. Ademais, ambos se comprometeram a agir conjuntamente com vistas a identificar e coibir crimes transfronteiriços ligados à mineração, inclusive em áreas de preservação ambiental e em terras indígenas, e ao comércio ilegal do ouro, a abrir diálogo entre as forças de segurança pública rodoviária e a aumentar a articulação dos órgãos de inteligência e fortalecer as redes informacionais.

<u>Comércio</u>

Marcos: ACE-59 (2004) entre MERCOSUL, Colômbia, Equador e Venezuela. ACE-69 (2012) entre Brasil e Venezuela, incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro em 2014. Ao longo dos dois últimos decênios, identifica-se uma gradual substituição do comércio de bens industrializados por gêneros alimentícios e derivados nas exportações brasileiras destinadas à Venezuela. A recuperação do comércio bilateral a partir de 2020 decorre da dinamização econômica das regiões de fronteira, visto que fatores externos (como as sanções econômicas impostas ao país andino) impulsionaram e reorganizaram a dinâmica fronteiriça entre o estado de Roraima e a Venezuela. Roraima tem tido um desempenho econômico robusto, melhor do que a média brasileira, com recordes em seu comércio exterior. As transferências de renda para venezuelanos, via programas sociais, em resposta à crise migratória, também contribuíram para o aquecimento do fluxo de comércio informal.

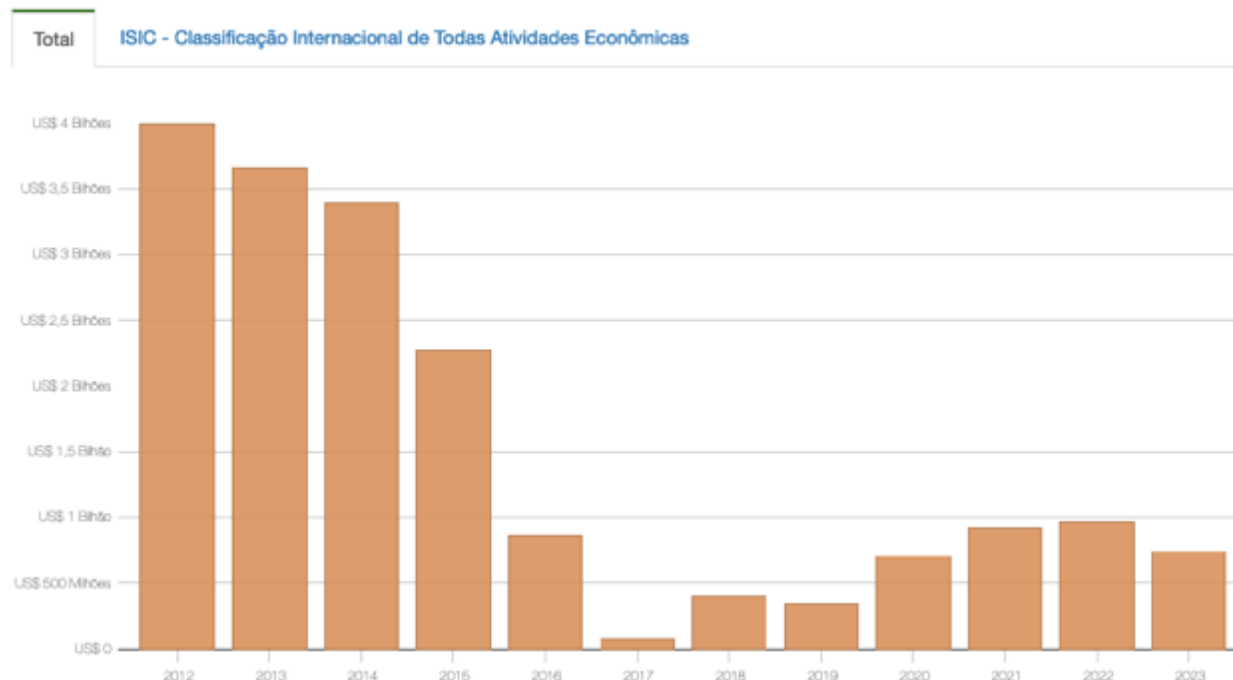
Exportações, Importações e Balança Comercial - Parceiro: Venezuela

Jan-Dez / 2023 | 2022

Exportações US$ Milhões	Importações US$ Milhões	Corrente US$ Milhões	Saldo US$ Milhões
1.153,5	412,7	1.566,2	740,8
-13,2% Var. Jan-Dez 2023/2022	14,4% Var. Jan-Dez 2023/2022	-7,3% Var. Jan-Dez 2023	Superávit Jan-Dez 2023
0,3%	47º	0,2%	59º
Part. nas Exportações Jan-Dez/2023	Ranking de Exportações Jan-Dez/2023	Part. nas Importações Jan-Dez/2023	Ranking de Importações Jan-Dez/2023

Série histórica - Parceiro: Venezuela

Total | ISIC - Classificação Internacional de Todas Atividades Econômicas

US$ 4 Bilhões
US$ 3,5 Bilhões
US$ 3 Bilhões
US$ 2,5 Bilhões
US$ 2 Bilhões
US$ 1,5 Bilhão
US$ 1 Bilhão
US$ 500 Milhões
US$ 0

2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018 2019 2020 2021 2022 2023

Visão Geral dos Produtos Exportados - Destino: Venezuela

Jan-Dez / 2023 | 2022

Total: US$ 1,15 Bilhão

Açúcares e melaços 14%
Outros produtos comestíveis e preparações 13%
Gorduras e óleos vegetais, "soft", bruto, refinado ou fracionado 13%
Preparações e cereais, de farinhas, ou amido de frutas ou vegetais 5,3%
Margarina e reduções 4,1%
Demais produtos - Indústria de Transformação 3,8%
Veículos automóveis de passageiros 2,9%
1,4%
Papel e cartão 1,3%
1,3% 1,3% 1,3% 1,0%
Milho não moído, exceto milho doce 11%
Arroz com casca, paddy ou em bruto 6,9%
2,8%

Visão Geral dos Produtos Importados - Origem: Venezuela

Jan-Dez / 2023 | 2022

Total: US$ 413 Milhões

Adubos ou fertilizantes químicos (exceto fertilizantes brutos) 45%

Alumínio 22%

Álcoois, fenóis, fenóis-álcoois, e seus derivados halogenados, sulfonados, nitrados ou nitrosados 16%

Produtos residuais de petróleo e materiais... 8,0%

Produtos laminados planos de ferro ou aço não ligado, não folheados ou chapeados, ou revestidos 4,8%

Demais produtos - Indústria de Transformação 3,7%

Desafios: Nota-se que, em 2016, com a mudança de governo no Brasil, houve também alterações de entendimentos bilaterais com a Venezuela, afetando diretamente os resultados comerciais, como a redução da complacência brasileira com relação às dívidas da Venezuela com o Brasil, sobretudo por parte de autarquias, notadamente o Banco Central do Brasil (BACEN) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Em 2023, lançou-se mesa técnica para discutir as dívidas venezuelanas, concordou-se em trabalhar conjuntamente para impulsionar e diversificar o intercâmbio comercial bilateral, em favor de ambos os povos, e assumiu-se compromisso de imediata retomada do comércio de fertilizantes. Em junho, foi enviada a Caracas missão conjunta do Ministério das Relações Exteriores e do Ministério da Agricultura e Pecuária para tratar da liberação de cargas de produtos de origem animal e vegetal retidas pela Venezuela na fronteira entre os dois países. Lula e Maduro conversaram ao telefone, em outubro, sobre as medidas para facilitar o comércio na fronteira bilateral, diante da retenção de cargas, e sobre propostas para a retomada do pagamento da dívida bilateral da Venezuela com o Brasil.

Investimentos: Petrobras e PDVSA realizaram pesquisas e projetos conjuntos, havendo investimento venezuelano no setor de refino no Brasil e participação brasileira na exploração do óleo pesado venezuelano. O projeto de construção da refinaria Abreu e Lima (PE) foi um marco da parceria energética Brasil-Venezuela, mas o país vizinho não cumpriu com o cronograma de aportes e a construção da refinaria foi alvo de investigações relacionadas a corrupção e superfaturamento. A Caixa financiou projetos relacionados à moradia e a créditos para população de baixa renda na Venezuela. O BNDES financiou a internacionalização de empresas brasileiras para atuar naquele país. Ademais, houve financiamento do BNDES para exportação de bens e serviços brasileiros em áreas como infraestrutura, energia, construção civil (linhas de metrô, indústria siderúrgica, estaleiro), aeronaves (Embraer) etc. Empresas como Marcopolo, Odebrecht, Andrade Gutierrez, Embraer foram beneficiadas. Esses financiamentos foram, posteriormente, investigados na Operação Lava-Jato e em Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI, em 2016 e

2017). Em 2023, os presidentes dos dois países decidiram lançar diálogo exploratório em matéria de investimentos, com o objetivo de negociar um Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI).

Cooperação

Cooperação Técnica e em Infraestrutura: O Convênio Básico de Cooperação Técnica (1973) é marco da cooperação bilateral. Para o Brasil, as relações bilaterais foram baseadas na internacionalização de agências governamentais, como a Caixa, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) e a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), para promover a cooperação entre os países. Essas agências instalaram escritórios na Venezuela e depois fecharam suas representações a partir de 2014. Houve projetos de cooperação nas áreas de agricultura (mandioca, café, cítricos), sanidade agropecuária, saúde (banco de leite humano), segurança alimentar (resíduos e contaminantes, controladoria sanitária), desarmamento e controle de armas e munições, e infraestrutura. Alguns resultados da cooperação foram: a interconexão elétrica “Linhão de Guri” (2001); a segunda ponte sobre o Rio Orinoco (2006); a quantificação e certificação das reservas petrolíferas do campo Carabobo (2006); a interconexão de fibra ótica entre Manaus e a cidade de Santa Helena (2011); o apoio ao Plano de Desenvolvimento Sustentável para Favelas de Caracas (2012); e o desenvolvimento institucional do Instituto de Altos Estudos de Saúde Pública Dr. Arnoldo Gabaldón. Em maio de 2023, o governo brasileiro enviou missão à Venezuela, chefiada pelo diretor da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), para reuniões de atualização dos compromissos vigentes entre os dois países sobre cooperação técnica e humanitária e de identificação de novos possíveis temas para o programa de cooperação bilateral no período 2023-2025. Entre as áreas prioritárias estão desenvolvimento social e combate à fome e à pobreza. Foi estabelecido o Mecanismo de Supervisão e Seguimento da Cooperação Bilateral Brasil-Venezuela 2023-2025. Também em maio, foi assinado memorando de entendimento para a cooperação técnica em matéria agroalimentar. Ambos os países identificam a América Central e o Caribe, incluindo o Haiti, como áreas de interesse prioritário para as iniciativas de cooperação trilateral conjunta.

Contatos Humanos e Temas Consulares: A Operação Acolhida (2018) foi criada como resposta humanitária brasileira ao crescente fluxo de migrantes e refugiados venezuelanos que ingressavam no Brasil. Trata-se de uma força-tarefa composta por governo, sociedade civil e organismos internacionais, sob liderança governamental, cujos principais eixos são: 1) ordenamento da fronteira; 2) acolhimento; e 3) interiorização. Todos os migrantes e refugiados venezuelanos que ingressaram em território brasileiro e se apresentaram a autoridades migratórias foram documentados como residentes temporários ou solicitantes de refúgio. Em 2023, havia mais de 510 mil venezuelanos entre migrantes e refugiados no Brasil, sendo mais de 53 mil com *status* de refugiado. Segundo a Polícia Federal, de 2017 até junho de 2022, mais de 763 mil venezuelanos entraram no País e 301 mil solicitaram regularização migratória para buscar oportunidades e melhores condições de vida. Quanto a migrantes e refugiados, o Brasil defende o princípio do compartilhamento de responsabilidades, além de destacar o papel primordial dos países receptores e a necessidade de financiamento sustentável, previsível e eficiente. Em 2021, o Brasil assumiu a presidência *pro tempore* do Processo de Quito, iniciativa informal de coordenação técnica entre países latino-americanos que recebem migrantes e refugiados venezuelanos. Não há dados atualizados sobre a comunidade brasileira na Venezuela. A estimativa de 2018 era de cerca de

doze mil pessoas. Em 2023, os dois países concordaram em respeitar e reforçar a proteção dos migrantes e reconheceram a importância de serem desenvolvidas normas e procedimentos que facilitem e simplifiquem a regularização de migrantes e refugiados na região.

Humanitária: Quanto à ajuda humanitária, em 2019, Brasil, Colômbia e EUA, junto com Guaidó, mobilizaram caminhões com doações para a Venezuela, saindo de Pacaraima e Cúcuta, os quais foram impedidos de entrar, causando confrontos entre grupos internos na Venezuela. Após, Rússia e China enviaram ajuda humanitária, além de especialistas militares russos para a Venezuela.

Direitos Humanos: Em 2023, os dois países acordaram estabelecer reuniões técnicas para consultas bilaterais sobre direitos humanos, com particular ênfase na cooperação com o sistema universal de direitos humanos, nas políticas de igualdade para mulheres e LGBTI+ e na luta contra o racismo e todas as formas de discriminação. Também há interesse em fortalecer o protagonismo dos povos indígenas nas duas sociedades.

Agricultura e Segurança Alimentar: Em 2023, foi assinado memorando de cooperação técnica em matéria agroalimentar, que cobre as áreas de agricultura, de pecuária e de soberania e segurança alimentar e nutricional. Os dois países reconhecem a importância e a urgência do aprofundamento do combate à fome e da promoção da segurança e soberania alimentar e nutricional e comprometeram-se a trabalhar em iniciativas regionais, em particular o Plano para a Segurança Alimentar, Nutrição e Erradicação da Fome 2025 da CELAC e a Rede de Alimentação Escolar Sustentável. Os dois países acordaram discutir proposta de consolidação de um Complexo Latino-Americano de Produção e Distribuição de Fertilizantes Orgânicos e Sintéticos, e de sementes de alto rendimento e insumos biológicos, para garantir o controle e a inocuidade dos alimentos.

Saúde: Em encontro entre a secretária-geral das Relações Exteriores, Maria Laura da Rocha, e o embaixador da Venezuela no Brasil, Manuel Vadell, realizado em fevereiro de 2023, as duas partes discutiram a possibilidade de cooperação no enfrentamento da situação de emergência na Terra Indígena Yanomami. De fato, foi iniciada a colaboração nesse campo, como demonstra a realização de reunião, no dia 10 de março, acerca da cooperação em saúde na fronteira, que possibilitou a coordenação de ações de assistência ao povo yanomami. Participaram do encontro representantes dos ministérios das Relações Exteriores, da Saúde e dos Povos Indígenas[446]. Entre as áreas de interesse para cooperação bilateral em saúde estão saneamento ambiental adequado, vigilância epidemiológica, ações conjuntas de atenção em saúde e nutrição dos povos indígenas, e combate ao HIV, à tuberculose, à malária, à oncocercose, a hepatites virais, e a outras doenças transmissíveis, em especial por meio do oferecimento de diagnóstico e tratamento adequados, além do incremento da cobertura vacinal.

Energia: Com a Venezuela, há dois temas de interesse: a integração elétrica com o estado de Roraima, que não está interligado à rede brasileira (Sistema Interligado Nacional), além da tentativa de cooperação no campo petrolífero (em que pese o atual momento turbulento da relação).

---

[446] O tema é prioritário para o Brasil, tendo sido declarado Emergência de Saúde Pública de Importância Nacional. As discussões compreenderam os temas de combate a malária, tuberculose e HIV/AIDS; fortalecimento de ações de cobertura vacinal; desnutrição e insegurança alimentar; saneamento, e saúde materno-infantil. A delegação da Venezuela foi liderada por Rander Peña, vice-ministro para América Latina, que foi recebido pela secretária-geral as Relações Exteriores, Maria Laura da Rocha.

Em maio de 2023, os dois presidentes decidiram avaliar a reativação da conexão para o fornecimento de energia elétrica entre a Venezuela (Bolívar) e o Brasil (Roraima), por meio da realização de missões técnicas bilaterais em ambos os países. Há também interesse na promoção da integração do conhecimento geológico entre os dois países e no aprofundamento da cooperação técnica no âmbito da exploração de minério de ferro e de produtos siderúrgicos.

Transportes: Em 2023, os dois países decidiram dar continuidade aos entendimentos entre os Organismos de Aplicação do Acordo de Transporte Rodoviário Internacional de Passageiros e Cargas entre o Brasil e a Venezuela, com o objetivo de tratar dos aspectos técnicos e operacionais do transporte de carga e passageiros. Os mandatários de Brasil e Venezuela advogaram pela abertura de novas rotas aéreas bilaterais.

Educação e Cultura: Em 2023, ambos se comprometeram a fortalecer a cooperação educacional bilateral, mediante a promoção de parcerias entre instituições de ensino e pesquisa, e iniciativas de mobilidade acadêmica. Houve a retomada da participação de estudantes venezuelanos no Programa de Estudantes-Convênio de Graduação (PEC-G). Na área cultural, há interesse na troca de experiências e boas práticas sobre mecanismos de fomento à cultura e participação social para garantir o exercício de direitos culturais. Serão estabelecidos planos de cooperação nas diversas áreas das artes e da economia criativa.

Ciência e Tecnologia: Os temas de interesse identificados para reativar e ampliar a cooperação bilateral em ciência, tecnologia e inovação são: divulgação científica, soberania alimentar, Amazônia, vigilância genômica e pesquisas nas áreas de biologia e biotecnologia; intercâmbios em matéria de governo digital e Tecnologias da Informação e Comunicação com suas múltiplas aplicações, tudo com vistas a retomar e promover vínculos entre as instituições e centros de pesquisa científica de ambas as nações, para o desenvolvimento de programas e projetos colaborativos binacionais.

XVI. Relações contemporâneas do Brasil com países da América Central e do Caribe

a) Relacionamento político entre Brasil e os países da América Central

O Brasil possui embaixada em todos os países centro-americanos (a de Belize, última a ser aberta, foi em 2006). O Brasil é observador regional do Sistema de Integração Centro-Americana (SICA) desde 2008. Todos os países centro-americanos são membros da Organização dos Estados Americanos (OEA). Ao lado de Costa Rica, El Salvador (observador), Guatemala, Honduras e Panamá, coordena ações no Grupo de Lima. O Panamá abriga a maior comunidade brasileira na América Central e Caribe, cerca de quatro mil brasileiros, seguido pela Costa Rica, com cerca de 1,5 mil brasileiros residentes.

Com a Guatemala, os dois países compartilham visão de mundo baseada em valores, o que tem gerado iniciativas recorrentes de cooperação, apoios mútuos a candidaturas a órgãos internacionais e ação coordenada em foros multilaterais, com destaque para o Grupo de Lima e a OEA. A ativação do Mecanismo de Consultas Políticas bilaterais, cuja primeira reunião ocorreu em maio de 2018, na Cidade da Guatemala, representou ocasião para a discussão dos principais temas da agenda bilateral. No mesmo ano, o presidente Michel Temer visitou a Guatemala por ocasião da XXVI Cúpula Ibero-Americana e manteve encontro com o então presidente Jimmy Morales. Em 2019, o Governo brasileiro felicitou Alejandro Eduardo Giammattei Falla pela vitória na eleição presidencial. A visita oficial do ministro Ernesto Araújo à Guatemala, em fevereiro de 2020, representou marco do processo de aproximação entre os dois países, alavancando iniciativas na área de defesa e segurança, comércio e investimentos, entre outras. Em 2023, o governo brasileiro manifestou grave preocupação com a situação política na Guatemala, após o anúncio da suspensão provisória da personalidade jurídica do *Movimiento Semilla*, partido do presidente eleito Bernardo Arévalo. Posteriormente, reiterou sua preocupação com as sucessivas perturbações que têm comprometido o normal andamento do processo de transição de poder na Guatemala e, em especial, com tentativas de questionar o processo eleitoral já concluído, com a eleição internacionalmente reconhecida de Bernardo Arévalo. O ministro Mauro Vieira conversou, em dezembro, por telefone, com o presidente eleito e renovou o apoio brasileiro diante das medidas jurídico-administrativas de contestação do resultado do pleito. Recordou, ademais, o posicionamento comum do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) em favor de um processo de transição harmônico, que foi objeto de comunicado dos Estados Partes durante a Cúpula do Rio. O Brasil fez-se representar na posse agendada de Arévalo, em 14 de janeiro de 2024, pelo vice-presidente Geraldo Alckmin. Na ocasião, em decorrência dos atrasos na cerimônia, que apenas se realizou na madrugada seguinte, Alckmin participou de ato organizado pelo secretário-geral da OEA, Luis Almagro, que contou com a participação de outros representantes de países americanos, dos alto-representantes da UE e da Secretaria Geral Ibero-Americana (SEGIB).

Em Honduras, além de temas de interesse na cooperação bilateral (agropecuária, energia, biocombustíveis e permuta de aeronaves), os dois ministros discutiram aspectos da agenda regional. O chanceler hondurenho Lisandro Rosales também manteve encontro bilateral com o ministro Ernesto Araújo, em Brasília, em novembro de 2019, à margem da XVI Reunião de Chanceleres do Grupo de Lima. O presidente Juan Orlando Hernández participou da cerimônia de posse do presidente Jair Bolsonaro. Em 2018, os presidentes Michel Temer e Juan Orlando Hernández participaram de reunião bilateral à margem da VII Cúpula das Américas, em Lima. O governo hondurenho se candidataria à vaga destinada a países da América Latina e do Caribe no

Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) para o biênio 2022-2023, mas abriu mão para o Brasil, que antes se candidataria para o período entre 2033-2034. Em 2020, o então ministro Ernesto Araújo visitou Honduras.

Com o Panamá, em 2020, foi realizada I Reunião do Mecanismo de Consultas Políticas, via videoconferência. Em 2019, o governo brasileiro felicitou o presidente eleito do Panamá, Laurentino Cortizo, pela vitória nas eleições gerais. Em 2018, os chanceleres Aloysio Nunes Ferreira e Isabel de Saint Malo mantêm encontro à margem do Foro Econômico Mundial – América Latina, em São Paulo. No plano multilateral, há boa coincidência de posições entre o Brasil e o Panamá, com apoio mútuo na indicação de candidatos para organismos e foros multilaterais. O Panamá integra a mesma *constituency* do Brasil no Banco Mundial e no Fundo Monetário Internacional (FMI).

Com a Costa Rica, os entendimentos registrados entre os dois países em matéria de candidaturas a organismos internacionais e a coordenação em temas hemisféricos vêm dando tom positivo à agenda bilateral. Em 2020, o chanceler Rodolfo Solano encontrou-se com o Ministro Ernesto Araújo, à margem da reunião ministerial do Grupo de Lima, em Ottawa. Em 2018, houve encontro entre os então chanceleres Aloysio Nunes e Manuel González Sanz, à margem do Foro Econômico Mundial, em São Paulo. Em setembro de 2022, Brasil e Costa Rica alcançaram um entendimento acerca das compensações decorrentes da aplicação de salvaguardas pelo governo costa-ricense às importações de açúcar brasileiro. O governo da Costa Rica comprometeu-se com duas medidas: concessão de quota tarifária de açúcar isento da taxa durante o período restante da salvaguarda (até 19 de agosto de 2023) e redução a zero do imposto de importação do etano no primeiro ano de execução do projeto de mistura de gasolina com etanol, que será implementado na Costa Rica[447]. Em agosto de 2023, foi realizada, em Brasília, a I Reunião de Consultas Políticas Brasil-Costa Rica.

Quanto Belize, em 2019, o governo brasileiro, que foi um dos criadores do Grupo de Amigos do Processo de Transição Guatemala-Belize na OEA em 2003, congratulou o governo de Belize pela realização de referendo pelo qual se decidiu levar a julgamento da Corte Internacional de Justiça (CIJ) a questão fronteiriça com a Guatemala. O governo brasileiro recordou, a esse propósito, que o povo da Guatemala também votou, em abril de 2018, pela submissão do tema à CIJ. Ao saudar a demonstração de ambos os países de compromisso com uma solução pacífica para o diferendo, o Brasil ratificou seu apoio a iniciativas que levem à promoção da estabilidade na região.

Quanto El Salvador, a visita do então chanceler Hugo Martínez ao Brasil, em outubro de 2017, simbolizou o relançamento das relações bilaterais e a plena retomada do diálogo entre os dois países. Na ocasião, foram assinados instrumentos para a criação de um mecanismo bilateral de consultas políticas; para a colaboração entre as academias diplomáticas de ambos os países; e para o estabelecimento de cooperação em matéria de defesa. Em 2019, o governo brasileiro congratulou o presidente eleito de El Salvador, Nayib Bukele, pela vitória nas eleições gerais. Em agosto de 2023, realizou-se, em São Salvador, a II Reunião do Mecanismo de Consultas Políticas.

A questão da Nicarágua precisaria ser singularizada. Atualmente, a Nicarágua passa por uma profunda crise política que decorre do crescente autoritarismo do governo sandinista de Daniel Ortega, que governa o país continuamente desde 2007. O estopim da crise foi o corte dos

[447] A divergência comercial tem origem, em agosto de 2020, em virtude da imposição de sobretaxa adicional de 34,27%, pelo governo da Costa Rica, sobre o açúcar, após investigação de salvaguardas iniciada em 2019. Após fracasso na negociação de acordo, o governo brasileiro suspendeu a concessões à importação de certos produtos agrícolas originários da costa Rica.

benefícios sociais em abril de 2018, que desencadeou grandes protestos populares em Manágua e em outras cidades. Nesse contexto, as relações bilaterais entraram em compasso de espera. Conforme seção sobre a Nicarágua no tópico 3.3.1, o Brasil apoiou resoluções na OEA em condenação à repressão a adversários políticos, mas não emitiu notas específicas sobre a eleição de 2021. O Brasil, em conjunto com outros países da região, tem insistido pela normalização do quadro político da Nicarágua e acompanha a situação de deterioração democrática na Nicarágua principalmente por meio da OEA, apoiando as resoluções e as iniciativas de mediação da crise nicaraguense. O País é parte do Grupo de Trabalho do Conselho Permanente para a Nicarágua, composto por doze Estados-Membros. Apesar disso, assim como nos Estados Unidos (EUA), a situação na Nicarágua era relegada ao segundo plano, diante das preocupações em relação à Venezuela. A chancelaria brasileira tem sido especialmente vocal contra as ofensivas de Ortega contra a liberdade expressão e contra a Igreja Católica, emitindo nota sobre o fechamento de sete rádios católicas na Nicarágua. Como ponto adicional, menciona-se que a Nicarágua integra a mesma *constituency* do Brasil no Banco Mundial.

b) Relacionamento político entre Brasil e os países do Caribe

As relações bilaterais com a maioria dos países caribenhos tiveram impulso em 2010, em cúpula que reuniu o Brasil e os países da Comunidade do Caribe (CARICOM) em Brasília. Até há pouco tempo, o Brasil mantinha embaixadas residentes em todos os países do Caribe, mas, no governo Bolsonaro, foram fechadas cinco: em Dominica, Antígua e Barbuda, Granada, São Cristóvão e Névis e São Vicente e Granadinas. Em novembro de 2023, decreto recriou a embaixada em Kingstown (São Vicente e Granadinas).

Em termos de concertação política regional, Bahamas, Haiti, Jamaica e República Dominicana concertaram posições com Brasil no processo eleitoral sobre a sucessão na presidência do BID. O Brasil é membro não mutuário do Banco de Desenvolvimento do Caribe. Em termos multilaterais, República Dominicana, Haiti e Trinidad e Tobago integram a mesma *comstituency* do Brasil no Banco Mundial e no FMI. Ressalta-se, ademais, coordenação de candidaturas no âmbito do GRULAC.

Quanto à CARICOM, o Brasil reconheceu o trabalho da Missão de Observação Eleitoral da CARICOM, nas últimas eleições gerais na Guiana. O Grupo de Lima também concordou em promover aproximação com o CARICOM na questão venezuelana.

Em termos bilaterais, com relação ao Haiti, o relacionamento é marcado pela cooperação técnica e pelo diálogo político de alto nível. Nesse contexto, merece destaque no histórico do relacionamento o papel desempenhado pelo Brasil na Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH, na sigla em inglês), entre 2004 e 2017. Mesmo com o encerramento da MINUSTAH, o Brasil renovou seu comprometimento com o desenvolvimento institucional do Haiti e a melhora das condições de vida do povo haitiano por meio de engajamento na Missão das Nações Unidas de Apoio à Justiça no Haiti (MINUJUSTH, na sigla em inglês), que também já foi encerrada. O ex-chanceler Aloysio Nunes esteve naquele país em 2017, quando da cerimônia de passagem de comando do 25º para o 26º e último contingente militar de tropas brasileiras da MINUSTAH, marcando assim o período final da bem-sucedida atuação do Brasil no âmbito da missão. Mais de 36 mil militares brasileiros passaram pela missão desde seu estabelecimento, em 2004, fazendo do Brasil o maior país contribuinte de tropas. Durante todo este período, o componente militar da MINUSTAH esteve sob o comando de oficiais brasileiros. Na OEA, o Brasil é membro do "Grupo de Amigos do Haiti" e mantém com a organização projeto

de cooperação em apoio aos processos eleitorais e ao fortalecimento institucional daquele país. O Brasil também integra o *core group* – representantes especiais da Organização Nações Unidas (ONU) e da OEA e embaixadores de Brasil, Canadá, União Europeia (UE), França, Alemanha, Espanha e EUA – para apoio à solução na corrente crise política naquele país. Em setembro de 2022, o governo brasileiro divulgou nota, corroborando os termos da "Declaração Especial sobre a necessidade de prestar apoio à República do Haiti", emitida pela Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), conforme o compromisso do Brasil com a superação da crise multidimensional do Haiti. Em junho, o presidente Lula e o primeiro-ministro Henry encontraram-se em Paris, à margem da Cúpula para um Novo Pacto Financeiro Global. Em setembro, o chanceler Mauro Vieira recebeu a representante-especial do SGNU para o Haiti, María Isabel Salvador, que chefia o Escritório Integrado das Nações Unidas no Haiti (BINUH, na sigla em inglês), para conversa sobre como o Brasil poderia contribuir para solucionar a crise no país. Em novembro, Vieira encontrou-se, no Suriname, com o primeiro-ministro Ariel Henry, quando conversaram sobre a situação regional e a cooperação técnica entre os dois países.

Com relação à República Dominicana, em dezembro de 2020, foi realizada a I Reunião de Consultas Políticas bilateral, em nível de Vice-Ministros, ocasião em que foram avaliadas as relações bilaterais, bem como temas regionais e multilaterais de importância para ambos os países; cooperação no combate à COVID-19; cooperação técnica; e a preparação para a II Reunião do Conselho Conjunto de Comércio e Investimento (CCCI). Em 2018, o chanceler Miguel Vargas visitou o Brasil e participou da cerimônia oficial de lançamento da pedra fundamental da sede da embaixada dominicana em Brasília. Na ocasião, foi mantida reunião de trabalho em que foram abordadas questões no campo do comércio e da cooperação técnica, bem como foram assinados acordos em áreas como defesa, vistos de turismo e de negócios, consultas políticas, serviços aéreos, formação diplomática, comércio e investimento. No mesmo ano, foi realizada a I Reunião do Conselho Conjunto de Comércio e Investimentos (CCCI) Brasil – República Dominicana.

As relações entre Brasil e Jamaica, país com uma das maiores populações e economias do Caribe, têm potencial de crescimento significativo. Além disso, a Jamaica é sede e membro ativo da Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos (ISA, na sigla em inglês), organismo da ONU sobre o Direito do Mar e de grande relevância para o Brasil. Durante a Cúpula Brasil-CARICOM, em 2010, foi firmado Memorando de Entendimento para estabelecimento de comissão bilateral para promoção da cooperação nas áreas cultural, social, econômica e técnica, denominada "Comissão Binacional Brasil-Jamaica". A última visita de um ministro das Relações Exteriores brasileiro à Jamaica ocorreu em 2014, por ocasião da I Reunião da referida Comissão.

Com Santa Lúcia, além do fato de ser sede da Organização dos Estados do Caribe Oriental (OECO), reforça sua importância para o Brasil o engajamento santa-lucense nos esforços do Grupo de Lima para solução da crise multidimensional venezuelana.

Com Barbados, Lula encontrou-se, em julho de 2023, em Bruxelas, à margem da Cúpula CELAC-UE, com a primeira-ministra Mia Mottley.

O relacionamento bilateral entre Brasil e São Vicente e Granadinas caracteriza-se pelo diálogo fluido e pela aproximação ligada à cooperação técnica e assistência humanitária. Em janeiro de 2023, o chanceler Mauro Vieira e o primeiro-ministro de São Vicente e Granadinas, Ralph Gonçalves, encontraram-se à margem da VII Cúpula da CELAC. Na ocasião, o ministro brasileiro expressou seu compromisso tanto com a reabertura da embaixada do Brasil em Kingstown quanto com o aprofundamento das relações com os países da CARICOM.

Sobre as relações com Cuba, ver seção anterior.

c) Relações econômicas entre Brasil e países da América Central e do Caribe

Exportações, Importações e Balança Comercial - Parceiro: América Central e Caribe

Jan-Dez / 2023 | 2022

Exportações US$ Milhões	Importações US$ Milhões	Corrente US$ Milhões	Saldo US$ Milhões
5.707,8	1.098,9	6.806,7	4.608,9
-5,1% Var. Jan-Dez 2023/2022	-20,1% Var. Jan-Dez 2023/2022	-7,9% Var. Jan-Dez 2023/2022	Superávit Jan-Dez 2023

1,68% Part. nas Exportações Jan-Dez/2023

0,5% Part. nas Importações Jan-Dez/2023

Série histórica - Parceiro: América Central e Caribe

Total | ISIC - Classificação Internacional de Todas Atividades Econômicas

US$ 6 Bilhões
US$ 5 Bilhões
US$ 4 Bilhões
US$ 3 Bilhões
US$ 2 Bilhões
US$ 1 Bilhão
US$ 0
2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018 2019 2020 2021 2022 2023

Visão Geral dos Produtos Exportados - Destino: América Central e Caribe

Jan-Dez / 2023 | 2022

Total: US$ 5,7 Bilhões

Óleos combustíveis de petróleo ou de minerais betuminosos (exceto óleos... 14%

Produtos semi-acabados, lingotes e outras formas primárias de ferro ou aço 4,0%

Demais produtos - Indústria de Transformação 3,5%

Carnes de aves e suas miudezas comestíveis, frescas, refrigeradas ou congeladas 3,2%

Veículos automóveis para transporte de mercadorias e usos especiais 2,7%

Máquinas e equipamentos de engenharia civil e construtores, e suas partes 2,7%

Veículos automóveis de passageiros 2,7%

Papel e cartão 1,6%

1,5%

1,4%

1,4%

1,3%

1,3%

Açúcares e melaços 1,2%

Calçados 1,2%

1,1%

1,1%

1,8%

Milho não moído, exceto milho doce 14%

Arroz com casca, paddy ou em bruto 2,0%

Óleos brutos de petróleo ou de minerais betuminosos, crus 8,1%

Minério de ferro e seus concentrados 3,3%

Visão Geral dos Produtos Importados - Origem: América Central e Caribe

Jan-Dez / 2023 | 2022

Total: US$ 1,099 Bilhão

Medicamentos e produtos farmacêuticos, exceto veterinários 23%

Álcoois, fenóis, fenóis-álcoois, e seus derivados halogenados, sulfonados, nitrados ou nitrosados 17%

Elementos químicos inorgânicos, óxidos e sais de halogêneos 13%

Outros medicamentos, incluindo... 13%

Instrumentos e aparelhos para usos medicinais, cirúrgicos, dentários ou veterinários 8,1%

Demais produtos - Indústria de Transformação 4,6%

Resíduos de metais de base não ferrosos e de sucata 5,9%

Válvulas e tubos termiônicos, de cátodo frio ou foto-cátodo, diodos, transistores 3,5%

Outros artigos manufaturados diversos 2,9%

Vidraria 1,5%

Adubos ou fertilizantes químicos (exceto fertilizantes brutos) 3,3%

0,93%

0,91%

0,76%

0,70%

0,85%

Exportações por País - Destino: América Central e Caribe

Jan-Dez / 2023 | 2022

Total: US$ 5,7 Bilhões

República Dominicana 19%
Panamá 17%
Guatemala 10%
Costa Rica 9,8%
Virgens, Ilhas (Americanas) 5,3%
Trinidad e Tobago 5,1%
Porto Rico 4,2%
El Salvador 4,1%
Jamaica 4,0%
Cuba 3,9%
Bahamas 3,9%
Honduras 3,6%
Nicarágua 2,9%
Santa Lúcia 1,2%
Haiti 1,2%
Suriname 0,81%
Aruba 0,71%
Curaçao 0,66%

Importações por País - Origem: América Central e Caribe

Jan-Dez / 2023 | 2022

Total: US$ 1,099 Bilhão

Porto Rico 41%
Trinidad e Tobago 32%
Costa Rica 13%
Guatemala 6,1%
República Dominicana 2,9%
Honduras 2,0%
Panamá 1,3%
Nicarágua 0,44%

Em dezembro de 2020, no contexto da LVII Cúpula de Presidentes do MERCOSUL, registrou-se no comunicado conjunto dos Estados Partes o seguinte parágrafo: "Valorizaram a apresentação a países da América Central e à República Dominicana de uma proposta de Termos de Referência para acordos de livre comércio entre o MERCOSUL e os referidos países, com vistas a fortalecer a integração regional, mediante vínculos comerciais mais profundos." O MERCOSUL apresentou a todos os países da América Central proposta de início de negociações de acordo de livre comércio, em 2020. Em 2021, por ocasião da LIX Cúpula do MERCOSUL, afirmou-se o prosseguimento da atuação do MERCOSUL para expandir a fronteira de liberalização comercial do bloco na direção América Central e Caribe. Nesse contexto, o MECOSUL e a República Dominicana firmaram Memorando de Entendimento para a Promoção do Comércio, dos Investimentos e do Encadeamento Produtivo. Foi acordado o início do diálogo exploratório com El Salvador em 2022, a fim de se proceder à negociação de um acordo comercial.

Embora não tenha acordo de comércio preferencial específico com o Panamá, o Brasil integra a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) juntamente com o país centro-americano. O Panamá foi o país de crescimento mais rápido na América Latina ao longo da última década, o que desperta o interesse da comunidade empresarial brasileira. Em anos recentes, os Brasil e Panamá desenvolveram significativos laços de investimentos. Cada vez mais os brasileiros fazem uso das conexões pelo Panamá para viajar para as Américas do Norte e Central e para o Caribe. O desenvolvimento panamenho como centro logístico beneficia o Brasil e suas empresas.

No âmbito econômico-comercial, São Cristóvão e Névis aderiu, em 2010, ao Acordo de Alcance Parcial no 38 (AAP-38) assinado originalmente entre Brasil e Guiana, em 2001.

Na Organização Mundial do Comércio (OMC), além do fato de que Costa Rica e Guatemala são parceiros do Brasil no Grupo de Cairns, a Guatemala também tem contencioso com a Índia sobre apoio do país asiático ao seu setor açucareiro.

d) Cooperação entre o Brasil e os países da América Central e do Caribe

Na América Central, El Salvador é o principal beneficiário da cooperação técnica prestada pelo Brasil em toda a América Central. A XII Reunião do Grupo de Trabalho de Cooperação Técnica Brasil – El Salvador foi realizada em São Salvador, no período de 10 a 14 de setembro de 2018, e resultou na elaboração de novos projetos nas áreas de agricultura, proteção social, defesa civil e biodiversidade. No campo da agricultura e do meio ambiente, estão em curso projetos de fortalecimento institucional para o melhoramento de hortaliças adaptadas à mudança do clima e para a gestão de recursos hídricos. Na esfera da saúde, há cooperação na área da vigilância e regulação sanitária, além do apoio técnico para a implementação do programa de certificação da qualidade da rede de banco de leite humano em El Salvador. No âmbito da cooperação técnica trilateral, o Brasil promove ações de segurança pública, em parceria com o governo do Japão, em favor de El Salvador. Na seara da cooperação humanitária, o Brasil prestou solidariedade a El Salvador e aos demais governos e populações afetadas no contexto das tempestades em 2011, agravadas pela Depressão Tropical XII-E[448], do furacão "Sandy", em 2012, e da tempestade "Nate", em 2017.

O Brasil mantém com Honduras significativa carteira de projetos em bases bilaterais e trilaterais. Foi realizada, em Tegucigalpa, em junho de 2019, a VII Reunião do Grupo de Trabalho de Cooperação Técnica Brasil-Honduras, ocasião em que foram acordadas cinco novas iniciativas

[448] Perante a catástrofe, que vitimou 90 pessoas, o governo brasileiro proveu assistência humanitária em El Salvador, na Guatemala, na Nicarágua e em Honduras.

em temas de capacitação do serviço público e do corpo de bombeiros, irrigação e produção de hortaliças, inspeção sanitária e desenvolvimento da cadeia de alimentos frios (refrigerados). As autoridades hondurenhas têm manifestado interesse em aumentar a cooperação no campo agrícola e pecuário. O acordo trilateral com a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO, na sigla em inglês) é considerado particularmente bem-sucedido, ao promover boas práticas de segurança alimentar e nutricional por meio da instalação de refeitórios e cozinhas em escolas públicas hondurenhas. As instituições parceiras em Honduras – Secretarias de Inclusão Social e de Educação – têm prestado valioso apoio para a implantação dos projetos. O governo brasileiro também doou a Honduras, Belize e Panamá, por meio da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), US$ 25 mil cada, em caráter de cooperação humanitária, no contexto dos danos causados pelo furacão Eta. Entre os projetos em execução no ano de 2022, destacam-se a área da saúde – com as iniciativas de apoio técnico para implantação de dois bancos de leite humano em Honduras e a cooperação no desenvolvimento de capacidades na área de saúde mental – e os programas de capacitação, tanto de militares quanto do corpo de bombeiros de Honduras.

Em julho de 2019, Brasil e Guatemala assinaram novo Acordo Básico de Cooperação Científica e Técnica, que moderniza o arcabouço jurídico utilizado nos projetos de cooperação. Com a Guatemala o Brasil também possui grupo de trabalho de cooperação técnica. Quanto à cooperação humanitária, em abril de 2020, o Brasil prestou assistência para o combate aos incêndios em Petén, na Guatemala. Em novembro do mesmo ano, destinou US$ 25 mil ao governo guatemalteco, em caráter humanitário, no contexto dos danos causados pelos furacões Eta e Iota. Em março de 2021, em resposta a apelo da Guatemala e a título de cooperação humanitária, o Brasil viabilizou o uso de avião-tanque, disponível naquele país, dedicado ao combate a incêndios florestais. O alvo da ação é a área do vulcão Atitlán, na região de Sololá[449]. Entre os projetos em execução no ano de 2022, estão o apoio técnico para a implantação do programa de certificação da qualidade da Rede Global de Bancos de Leite Humano da Guatemala, a cooperação no fortalecimento do sistema de proteção à infância contra as piores formas de trabalho infantil e a cooperação na área de polícia comunitária.

Em julho de 2022, representantes da ABC, do Escritório Regional da FAO para a Mesoamérica, do Escritório FAO Brasil, do Sistema de Integração Centro-Americana (SICA) e dos países do Corredor Seco Centro-Americano[450] reuniram-se para elaborar uma agenda trilateral conjunta voltada para a mitigação dos efeitos das secas nesses países, com ênfase nas áreas de agricultura familiar e desenvolvimento rural. O objetivo é contribuir para o desenvolvimento rural com foco na convivência com o semiárido e na busca por alternativas tecnológicas que permitam valorizar as potencialidades e vocações compatíveis com as condições naturais dos países.

A Nicarágua é um dos países que adotou o padrão nipo-brasileiro de TV digital. O programa bilateral está amparado pelo Acordo Básico de Cooperação Científica e Técnica entre o Brasil e a Nicarágua, assinado em 2006 e promulgado em 2008. A cooperação técnica figurava, até o início da crise política nicaraguense, entre os principais ativos diplomáticos do Brasil em suas relações com o país centro-americano.

Com o Panamá, há oportunidades para dinamizar a cooperação bilateral em áreas de interesse prioritário do governo daquele país, como genética bovina, segurança alimentar e

[449] Em julho de 2021, houve reconhecimento pela assistência prestada pelo governo brasileiro. A embaixadora do Brasil na Guatemala, Vera Cintia, Álvarez, recebeu uma placa em nome da Embaixada do Brasil pelo auxílio fornecido.
[450] Guatemala, El Salvador e Honduras.

economia agrária de maneira geral. Em 2023, foi assinado memorando de entendimento entre os governos do Brasil e do Panamá, na área de cooperação humanitária e redução de desastres.

Brasil e Costa Rica dedicam-se à retomada da cooperação técnica bilateral, e discutem iniciativas que abordem temas diversos como saúde, meio ambiente, agricultura, entre outros. Em termos de cooperação humanitária, em 2019, houve o lançamento do Programa Brasileiro de Reassentamento para Refugiados do Norte da América Central, no marco do Acordo de Transferência de Proteção entre o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) e a Costa Rica.

Quanto ao Caribe, em maio de 2021, o Embaixador Ruy Pereira, diretor da ABC, participou da reunião virtual relativa à V Conferência de Cooperação Internacional da Associação de Estados Caribenhos, organização de consulta, cooperação e ação concertada nas áreas de comércio, transporte, turismo sustentável e desastres naturais no Grande Caribe. Foram discutidas as prioridades e estratégias de cooperação, com particular atenção para os efeitos da pandemia na região.

Com Haiti, desde 2010, ano do terremoto que vitimou mais de cem mil pessoas e gerou prejuízos no montante de 120% do produto interno bruto (PIB) haitiano, esse país caribenho passou a contar com uma das mais expressivas carteiras de projetos da ABC. Cumpre sublinhar a cooperação na área da saúde, com a construção de três hospitais de referência (inaugurados em 2014, como parte de cooperação tripartite Brasil-Cuba-Haiti para o fortalecimento do sistema e dos serviços públicos de saúde e de vigilância epidemiológica em execução desde 2010), bem como na área de formação profissional, com a construção de centros de educação técnica. Há projetos em andamento nas áreas de metrologia, recursos hídricos, cotonicultura, saneamento e sistema prisional. O Brasil atuou também em várias frentes de assistência humanitária para o alívio do estado de emergência provocado pela passagem do furacão Matthew, em outubro de 2016. Cabe também mencionar que, desde 2012, o Brasil tem adotado política migratória especial de caráter humanitário para haitianos. Com a entrada em vigor, no Brasil, da nova legislação sobre migrações e a publicação de portaria interministerial, em abril de 2018, foi mantida a política de acolhida humanitária de cidadãos haitianos. O Brasil também indicou, em 2023, que dará apoio à formação e ao treinamento de policiais haitianos, por meio da ABC e da Academia Nacional de Polícia.

Aspectos relevantes da relação bilateral com a República Dominicana são o Programa de Cooperação Técnica e o Centro Cultural Brasil-República Dominicana, que formou mais de 600 alunos em cursos de português. Atualmente, estão em execução projetos nas áreas de meio ambiente (Programa Produtor de Água), direitos humanos (Plano de Acesso à Justiça e Proteção dos Direitos das Pessoas com Deficiência) e saúde (Banco de Leite Humano). O Grupo de Trabalho para Cooperação Técnica Brasil – República Dominicana ocupa-se desses e de outros projetos em negociação e deverá reunir-se em 2021 para discutir o estabelecimento de novas linhas de cooperação.

Com Antígua e Barbuda, sobrelevam áreas como agricultura familiar, segurança alimentar e desenvolvimento agrícola. Merece destaque a assinatura do acordo-quadro sobre cooperação em matéria de defesa, que possibilita o compartilhamento de conhecimentos e experiências entre as Forças Armadas, além de apoio logístico, parceria em pesquisa e desenvolvimento e aquisição de produtos e serviços de defesa.

Com Bahamas, a cooperação em turismo, importante setor na economia desse país caribenho, também apresenta perspectivas de incremento, tendo sido assinado Acordo sobre Serviços Aéreos, em 2016.

Com Barbados, por meio da ABC, o Brasil realizou, nos últimos anos, diversas iniciativas com esse país que tem sediado oficinas com a participação dos demais países do Caribe.

Na área de saúde, por exemplo, a realização de workshops sobre bancos de leite humano, em parceria entre a ABC e a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), tem sido fundamental para expansão dessas iniciativas no entorno caribenho.

Com Dominica, em 2014, foi assinado importante Acordo Básico de Cooperação Técnica. No âmbito da iniciativa Fortalecimento da Gestão de Recursos Hídricos em Países Caribenhos foram realizados vários cursos de capacitação de técnicos caribenhos na conservação de água e solo, bem como na governança e gestão de recursos hídricos, sendo um desses cursos em território dominiquense. Em 2017, a temporada de furacões afetou gravemente a ilha de Dominica. Nesse contexto, o governo brasileiro destinou US$ 200 mil em recursos do projeto Brasil-FAO (Gestão de Riscos e de Desastres Socioambientais para Segurança Alimentar e Nutricional na América Latina e Caribe) com a finalidade de apoiar a reconstrução do país caribenho.

Com Granada, o programa de cooperação bilateral possui como marcos o Acordo Básico de Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica, em vigor desde 2010, e o Memorando de Entendimento sobre Cooperação Técnica em Agricultura, em vigor desde 2012. Além disso, Granada tem participado de diversos cursos de capacitação oferecidos pelo Brasil em países da CARICOM. Em 2017, atendendo à solicitação do governo granadino, o ministério da Saúde do Brasil realizou doação de 150 frascos de Imunoglobulina Humana, em caráter de cooperação humanitária, para tratamento da síndrome de Guillain-Barré, em Granada.

Com a Jamaica, em 2014, foi inaugurado o Centro de Formação Profissional Brasil-Jamaica, iniciativa de cooperação que se destaca pelo êxito alcançado, atendendo demanda jamaicana por qualificação de mão de obra. Também em 2014, no contexto da I Reunião da Comissão Binacional Brasil-Jamaica, foram assinados acordos em diferentes áreas, incluindo cooperação em matéria de defesa e intercâmbio de informações sobre matéria tributária. Outras importantes iniciativas bilaterais concentram-se na área de saúde, em especial no combate à anemia falciforme, área em que o Brasil detém relevante conhecimento.

Com Santa Lúcia, há memorandos de entendimento nas áreas de cooperação técnica em segurança pública e em agricultura, além de acordos sobre cooperação técnica e cooperação educacional, que aguardam a ratificação santa-lucense. Em 2020, por meio da Organização Mundial da Saúde (OMS), o Brasil realizou doação de recursos para aquisição, para Santa Lúcia, de 6 mil *kits* de testagem para COVID-19. A chegada da doação humanitária foi amplamente noticiada pela imprensa local, o que levou a repercussão positiva para a imagem do Brasil e estreitamento dos laços de afinidade entre os dois países.

Com São Cristóvão e Névis, em 2015, celebrou-se Entendimento Recíproco, por troca de Notas, para estabelecimento de Isenção de Vistos para nacionais de ambos os países. Além disso o Congresso Nacional aprovou, em outubro de 2022, acordo de cooperação técnica bilateral, assinado em 2016, por meio do qual poderão ser executadas ações nas áreas de formação profissional, saúde, esportes, horticultura, fruticultura e etanol.

Com São Vicente e Granadinas, o acordo de cooperação técnica assinado em 2010 encontra-se superado, tendo em vista a assinatura de novo instrumento, em 2017, que que foi aprovado pelo Congresso Nacional, em outubro de 2022, e aguarda ratificação da outra parte para entrada em vigor. Há expectativa de que o acordo contribua para aprimorar o conhecimento mútuo e dinamizar os contatos entre os povos dos dois países e as relações bilaterais.

Com Trinidad e Tobago, a afinidade cultural que une os dois países cria possibilidades de cooperação em temas como produção de espetáculos de carnaval, indústria relevante para a

economia trinitária. Também têm sido explorados vínculos em setores como turismo e agricultura, potencialmente atrativos para investimentos. Em 2016, no âmbito da cooperação humanitária, o Brasil realizou doação de vinte mil doses de vacina contra influenza (trivalente H1N1) ao país.

Deve-se recordar projetos no âmbito do Fundo do Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (Fundo IBAS) que beneficiam Granada, Haiti e Santa Lúcia.

3.4. União Europeia

Marcos: 1960: Brasil e Comunidade Econômica Europeia (CEE) estabelecem relações diplomáticas; 1980: assinatura do Acordo-Quadro de Cooperação entre Brasil e a CEE; 1992: assinatura do Acordo de Cooperação Institucional entre o Conselho Mercado Comum (CMC) do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e a Comissão Europeia; 1995: assinatura do Acordo-Quadro de Cooperação Inter-regional MERCOSUL-Comunidade Europeia; 2004: celebração do Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica Brasil-União Europeia (UE); 2007: estabelecimento da Parceria Estratégica, no contexto da 1ª Cúpula Brasil-UE e lançamento do I Plano de Ação Conjunta Brasil-União Europeia (2008-2011); 2008-2011:realização anual de novas cúpulas Brasil-UE; 2013: primeira Cúpula Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC)-UE; 2019-2020: conclusão das negociações do Acordo de Associação MERCOSUL-UE.

Missão: Em 1963, foi criada a Missão do Brasil junto às Comunidades Europeias (Comunidade Econômica Europeia, Comunidade Europeia de Energia Atômica e Comunidade Europeia do Carvão e do Aço), com sede em Bruxelas. Em 2010, ela é renomeada para Missão do Brasil junto à União Europeia. Do lado europeu, a Delegação da Comissão das Comunidades Europeias no Brasil foi criada em 1984.

Coordenação Política
Instâncias: Cúpula Brasil-UE (2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2013 e 2014), Comissão Mista Bilateral (1992)[451], Cúpula CELAC-UE (2013, 2015 e 2023), Diálogo de Alto Nível em Direitos Humanos, Diálogo Político de Alto Nível Brasil-UE (2007, em níveil de secretário, última edição, a oitava, foi realizada em 2023), Comitê Diretivo de Cooperação Científica e Tecnológica Brasil-União Europeia (instância do acordo de 2007, cuja décima reunião ocorreu em 2021) e reuniões em nível de altos funcionários. Atualmente, há mais de trinta diálogos setoriais em andamento, em áreas como paz e segurança; comércio; investimentos; regulação; serviços; energia; sociedade da informação; desenvolvimento sustentável; mudança do clima; educação e cultura. Há, ainda, encontros regulares entre representantes da sociedade civil e do empresariado, que contribuem para aproximar as sociedades de ambas as partes, a fim de debater ideias sobre como explorar novas oportunidades e superar desafios.

Visitas de Alto Nível: Em 2006, o então presidente da Comissão Europeia, José Manual Durão Barroso visitou o Brasil. No ano seguinte, o presidente Lula esteve em Lisboa para a I Cúpula Brasil-UE. Em 2008, o presidente *pro tempore* do Conselho da UE, Nicolas Sarkozy, e Durão Barroso estiveram no Brasil para a II Cúpula Brasil-UE. Em 2009, Lula foi a Estocolmo para a III Cúpula. No ano seguinte, Durão Barroso e o presidente do Conselho Europeu, Herman van Rompuy, visitaram o Brasil para a IV Cúpula. Em 2011, a presidente Dilma Rousseff foi a Bruxelas para a V Cúpula. Em 2013, Dilma foi a Santiago para a I Cúpula CELAC-UE, e van Rompuy e Durão Barroso estiveram no Brasil para a VI Cúpula Brasil-UE. No ano seguinte, Dilma foi a Bruxelas para a VII Cúpula. Em 2015, a presidente retornou a Bruxelas, dessa vez para a II Cúpula CELAC-UE. Em 2017, no marco dos dez anos da Parceria Estratégica, o chanceler Aloysio Nunes Ferreira manteve encontros com mandatários da UE, incluindo a alta representante

[451] A comissão coordena a ampla agenda temática bilateral. Até 2017, foram dezessete edições.

para Relações Exteriores e Política de Segurança, Federica Mogherini, mas uma planejada Cúpula Brasil-UE não ocorreu. Houve, no entanto, a retomada de mecanismos bilaterais, como os Diálogos sobre Políticas no Campo Cibernético; Dimensão Ambiental do Desenvolvimento Sustentável; Político de Alto Nível; e de Direitos Humanos. Em 2019, houve encontro entre o então chanceler Ernesto Araújo e Mogherini, à margem da reunião do Acordo MERCOSUL-UE, e, em 2020, Araújo participou de reunião Ministerial virtual UE-América Latina e Caribe sobre o mundo pós-pandemia[452]. Em outubro de 2020, realizou-se, ainda, em Brasília o evento "Diálogo com Embaixadores da UE no Brasil: crescimento, sustentabilidade e políticas públicas". Estavam previstas, para 2020, visita ao Brasil do novo Alto Representante da UE, Josep Borrell, e da presidente da Comissão Europeia, Ursula von der Leyen, por ocasião de Cúpula Brasil-UE, mas tiveram de ser adiadas em função da COVID-19. Borrell realizou visita oficial ao Brasil em novembro de 2021. Na ocasião, ele e o chanceler Carlos França discutiram a revisão da Parceria Estratégica, o Acordo de Associação MERCOSUL-UE, a acessão do Brasil à Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), temas ambientais, a recuperação econômica pós-pandemia e temas regionais. Também reafirmaram o compromisso do Brasil e das instituições europeias em favor da assinatura e ratificação do Acordo de Associação MERCOSUL-UE, e assinaram Memorando de Entendimento sobre Cooperação Internacional na modalidade trilateral. No mês seguinte, ocorreu o X Diálogo de Alto Nível sobre Direitos Humanos. Em janeiro de 2023, a secretária-geral das Relações Exteriores Maria Laura da Rocha reuniu-se com o vice-presidente executivo da Comissão Europeia para o Pacto Verde, Frans Timmermans[453], em Brasília. Os representantes discutiram temas diversos da agenda bilateral, centrando-se em meio ambiente e segurança alimentar, e ressaltaram a dimensão econômica como aspecto fundamental do relacionamento. Ambos concordaram quanto à existência de condições para o relançamento da parceria estratégica Brasil-UE. O presidente Lula e a presidente da Comissão Europeia, Ursula von der Leyen, discutiram temas como o desmatamento, o Acordo de Associação MERCOSUL-UE e a democracia no Brasil, em conversa telefônica realizada em fevereiro de 2023. Ao referir-se à conversa, a presidente da Comissão Europeia ressaltou a intenção de levar o acordo com o MERCOSUL "até a linha de chegada". Von der Leyen visitou o Brasil, em junho de 2023, quando reiterou comprometimento com a finalização das negociações com o MERCOSUL até o final do ano. Durante o encontro com o presidente Lula, ambos trataram, ainda, de preservação ambiental e da possibilidade de negociações para a paz entre Rússia e Ucrânia. Para Lula, as exigências extras na área ambiental apresentadas pela UE nas negociações com o MERCOSUL, que preveriam sanções ao Brasil, precisam de revisão. Em julho, Lula reuniu-se com altas autoridades da EU à margem da Cúpula CELAC-UE, em Bruxelas. Em setembro, reuniu-se com os presidentes da Comissão Europeia e do Conselho Europeu à margem da Cúpula do G20, na Índia. Em outubro, Lula conversou ao telefone com Charles Michel sobre o conflito entre Israel e o Hamas. Lula voltou a encontrar-se com von der Leyen à margem da 28ª Conferência do Clima (COP28), no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês), em dezembro. Em janeiro de 2024, o vice-presidente Geraldo

---

[452] Na ocasião, adotou-se declaração conjunta, na qual os países reafirmaram o compromisso mútuo com o fortalecimento da cooperação entre as regiões, a fim de lidar com as consequências econômicas e sociais da pandemia.
[453] Durante a visita ao Brasil, Frans Timmermans encontrou-se, igualmente, com outras autoridades, como o vice-presidente Geraldo Alckmin e a ministra do Meio Ambiente e Mudança do Clima Marina Silva, e com representantes da sociedade civil. O representante da UE esteve também na cidade de Belém, candidata para sediar a COP30 do clima, em 2025.

Alckmin reuniu-se com Borrell, na Guatemala, onde ambos participaram da posse do presidente Arévalo.

Discurso Oficial: O Brasil nutre importante relação com a UE, baseada em laços históricos e culturais. O País foi um dos primeiros a estabelecer relações diplomáticas com a então Comunidade Econômica Europeia (CEE), em 1960. O relacionamento passou por diversas mudanças, mas manteve sempre elevada importância no quadro da política externa brasileira. Há raízes históricas, identidades e valores comuns que os unem, como a promoção da paz, a democracia e a defesa das liberdades fundamentais e do multilateralismo. A elevação do relacionamento à condição de Parceria Estratégica aumentou a densidade do relacionamento Brasil-UE, o que ocasionou tanto o aumento das oportunidades de diálogo sobre desafios globais e oportunidades bilaterais, ou birregionais, quanto o aprofundamento da relação bilateral em suas dimensões política, econômica e de cooperação. A relação estratégica traduz-se em interlocução intensa e consultas sistemáticas, realização de cúpulas, além de ampla diversidade de diálogos setoriais. Embora a agenda de cooperação seja intensa, Brasil e UE têm buscado desenvolver estruturas, como a cooperação trilateral, por meio das quais o escopo da cooperação possa ser ampliado. Esta modalidade complementa a cooperação Sul-Sul, prioritária para a política externa brasileira, pois promove o intercâmbio de experiências sobre como lidar com desafios comuns aos países em desenvolvimento.

Convergências

Convergências Multilaterais: Apoio à reforma da governança global, inclusive do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) e da Organização Mundial do Comércio (OMC); defesa de multilateralismo, democracia e livre comércio. Nas discussões sobre governança da *internet*, Brasil e UE têm identificado convergência de posições. Entre elas, sobrelevam a defesa de modelo multissetorial, democrático e transparente de governança; e o entendimento de que as tecnologias da informação e da comunicação podem constituir poderosa ferramenta para o desenvolvimento.

Convergências Plurilaterais: Na OMC, participam do Grupo de Ottawa e do *Multi-Party Interim Arbitration Arrangement* (MPIA). Na reforma do CSNU, a Alemanha integra o G4, e França, Reino Unido e Alemanha apoiam Brasil como membro permanente. Outros países europeus, como Itália e Espanha, integram o Unidos pelo Consenso.

Convergências Inter-Regionais: Brasil e Comissão Europeia apoiam a conclusão das negociações entre MERCOSUL e EU. Brasil e UE participam das Cúpulas CELAC-UE.

Comércio

Marcos: O Acordo de Associação MERCOSUL-UE é composto por três pilares: o comercial, o político e o de cooperação. Após vinte anos, as negociações do primeiro pilar concluíram-se em junho de 2019; as dos demais, em junho de 2020. O acordo está sob revisão jurídica, devendo ser assinado e aprovado nos parlamentos, antes de ser ratificado e entrar em vigor. Está em discussão proposta europeia de novas exigências ambientais. É o convênio mais amplo já negociado pelo MERCOSUL. Seu pilar econômico engloba temas como investimentos, regras ambientais e preferências tarifárias. Relativamente às últimas, prevê desgravação para mais de 90% do comércio bilateral em até quinze anos. O Acordo tem potencial para aumentar a produtividade da economia brasileira, bem como para reduzir os preços de insumos e de bens finais. Ademais, pode

gerar incrementos anuais do produto interno bruto (PIB) nacional e do fluxo de investimentos realizados no país, além de outros benefícios. Para mais detalhes sobre o Acordo de Associação MERCOSUL-UE, ver a subseção sobre o tema na seção sobre MERCOSUL no capítulo 6.

Exportações, Importações e Balança Comercial - Parceiro: União Europeia - UE

Jan-Dez / 2023 | 2022

Exportações US$ Milhões	Importações US$ Milhões	Corrente US$ Milhões	Saldo US$ Milhões
46.278,5	45.421,8	91.700,3	856,7
-9,1% Var. Jan-Dez 2023/2022	2,6% Var. Jan-Dez 2023/2022	-3,6% Var. Jan-Dez 2023/2022	Superávit Jan-Dez 2023

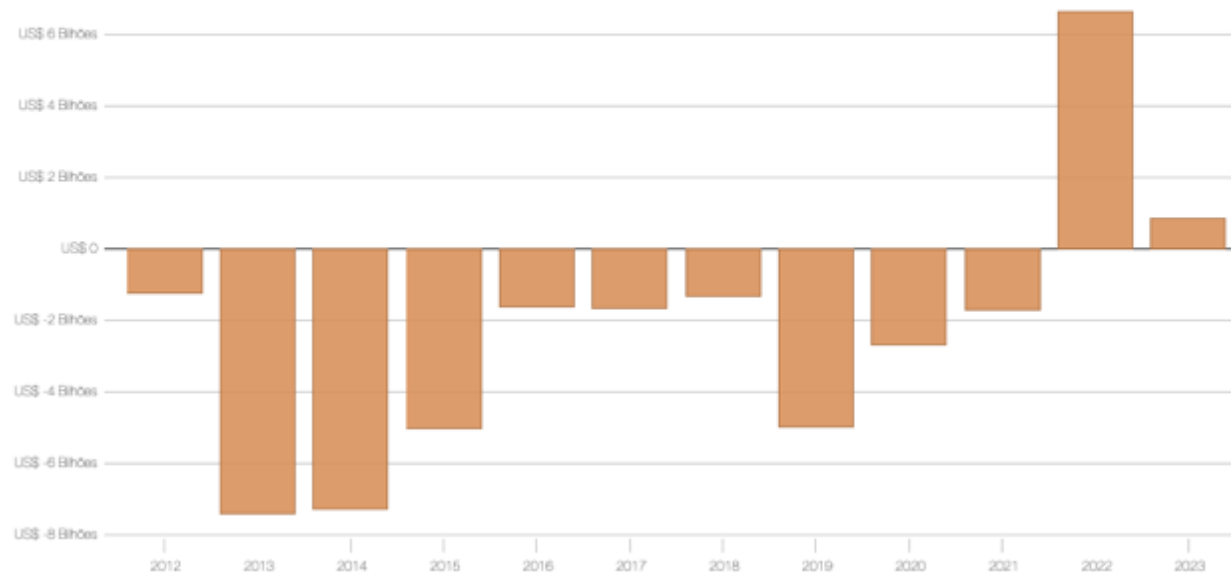
13,62% Part. nas Exportações Jan-Dez/2023

18,86% Part. nas Importações Jan-Dez/2023

Série histórica - Parceiro: União Europeia - UE

Total | ISIC - Classificação Internacional de Todas Atividades Econômicas

US$ 50 Bilhões
US$ 45 Bilhões
US$ 40 Bilhões
US$ 35 Bilhões
US$ 30 Bilhões
US$ 25 Bilhões
US$ 20 Bilhões
US$ 15 Bilhões
US$ 10 Bilhões
US$ 5 Bilhões
US$ 0

2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018 2019 2020 2021 2022 2023

Exportações por País - Destino: União Europeia - UE

Jan-Dez / 2023 | 2022

Total: US$ 46,3 Bilhões

Países Baixos (Holanda) 26%
Espanha 17%
Alemanha 12%
Itália 8,8%
Portugal 8,0%
Bélgica 7,4%
França 6,4%
Polônia 3,8%
Suécia 1,8%
Dinamarca 1,2%
Grécia 0,96%
Estovênia 0,79%
Irlanda 0,51%
Bulgária 0,68%
Finlândia 1,2%
Chipre

Importações por País - Origem: União Europeia - UE

Jan-Dez / 2023 | 2022

Total: US$ 45,4 Bilhões

Alemanha 29%
Itália 13%
França 12%
Espanha 8,8%
Bélgica 6,9%
Países Baixos (Holanda) 6,2%
Suécia 4,6%
Áustria 2,9%
Irlanda 2,1%
Polônia 1,9%
Dinamarca 2,8%
Finlândia 1,8%
Tcheca, República 1,5%
Hungria 1,2%
Portugal 2,3%
Eslováquia
Romênia

Desafios: O maior desafio é a assinatura e a ratificação do Acordo MERCOSUL-UE. O Itamaraty acompanha, atentamente, a evolução das iniciativas legislativas que, a pretexto de combater o desmatamento, estabelecem requisitos para a importação de *commodities* agrícolas pela UE. Em 2022, o Parlamento Europeu aprovou, com alterações, projeto da Comissão Europeia que impõe ao setor privado mecanismos de diligência devida para impedir a importação de produtos alegadamente associados ao desmatamento. A matéria aprovada no Parlamento Europeu foi objeto de acordo político preliminar posterior com a Comissão Europeia e com o Conselho Europeu. O governo brasileiro transmitiu à Comissão Europeia, em mais de uma oportunidade, sua visão e suas preocupações sobre o tema. Causa preocupação ao Brasil que o imperativo legítimo de proteção ao meio ambiente possa servir de pretexto para estabelecer legislação que imponha medidas restritivas ao comércio internacional de natureza unilateral, extraterritorial e discriminatória, em prejuízo sobretudo dos países em desenvolvimento. O Brasil confia em que a iniciativa de lei não venha a discriminar indevidamente contra produtos da agropecuária brasileira e seus derivados, nem viole regras da OMC. Em junho de 2023, a legislação antidesmatamento entrou em vigor. Ela cobre pecuária bovina, cacau, café, óleo de palma, soja, madeira, borracha, carvão e produtos da indústria de papel e celulose. Contém cláusulas referentes a direitos humanos, com atenção especial às comunidades indígenas. Não há regras que banem as importações de países específicos, mas os parceiros da UE serão classificados conforme um sistema de risco, que determinará a complexidade dos procedimentos aplicados para verificar proveniência de áreas não associadas a desmatamento. O presidente Lula criticou a referida legislação durante a visita da presidente da Comissão Europeia ao Brasil, em junho de 2023. Em setembro, junto com outros 16 países em desenvolvimento, o Brasil enviou carta a altas autoridades europeias sobre a legislação. Na visão brasileira, a lei europeia, além de conflitar com os princípios que regem o comércio internacional e com os entendimentos multilaterais sobre clima e biodiversidade, apresenta equívocos e desequilíbrios nos aspectos econômicos, sociais e ambientais do problema que visa a abordar, de modo incompatível com a efetiva garantia do desenvolvimento sustentável. Espera-se que os principais produtos impactados no Brasil sejam carne bovina, soja e café. Para desafios no contexto do Acordo de Associação MERCOSUL-UE, ver a subseção sobre o tema na seção sobre MERCOSUL no capítulo 6.

<u>Investimentos</u>

Investimentos do Brasil na UE: O estoque de investimentos brasileiros em países da UE somou cerca de US$ 132 bilhões em 2019. O investimento produtivo anunciado pelo Brasil na União Europeia entre 2006 e 2015, segundo a Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimento (ApexBrasil)[454], esteve bastante concentrado em três setores: “Energias alternativas ou renováveis”, em razão de projeto, anunciado pela Petrobras em Portugal, em maio de 2010, de manufatura no subsetor de biocombustíveis; “Alimentação e Fumo” e “Aeroespacial”.

Investimentos da UE no Brasil: O Brasil se destaca como o maior destino do investimento estrangeiros diretos (IED) dos países da UE na América Latina, com quase metade do estoque localizado na região (€ 353 bilhões). Os investimentos europeus no Brasil são de grande tradição histórica e de importante caráter estratégico, principalmente nos setores de manufatura, infraestrutura de *internet* e serviços de negócios, o que indica seu alto valor agregado. Tomados em conjunto, os países da UE constituem o principal investidor estrangeiro no Programa de Parcerias de Investimento (PPI), com cerca de R$ 79 bilhões. Ademais, um dos programas do qual

[454] Dados do Mapa de Investimentos Bilaterais Brasil-UE, da ApexBrasil.

o Brasil participa por meio da Confederação das Associações Comerciais do Brasil (CACB) é o *AL-Invest 5.0*, da Comissão Europeia, que apoia o desenvolvimento de micro, pequenas e médias empresas na América Latina, a partir do fortalecimento das capacidades produtivas, empresariais e associativas.

Cooperação:

Cooperação Econômica Bilateral: Foi firmado, em 1980, Acordo-Quadro de Cooperação, com foco na cooperação econômica e comercial. O instrumento, que entrou em vigor em 1982, previu o estabelecimento da Comissão Mista de Cooperação). O Acordo-Quadro de Cooperação de 1992 entrou em vigor em 1995 e expandiu a agenda da cooperação bilateral. A Comissão Mista de Cooperação foi mantida e teve seu mandato estendido, passando a exercer papel de coordenação da cooperação em ampla agenda temática bilateral. Entre projetos bilaterais recentes com a UE está o Regulariza Amazônia (Apoio à Política de Regularização Fundiária na Amazônia Legal nos estados do Amazonas, Pará, Mato Grosso e Amapá), conduzido pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). O Brasil também se beneficia bilateralmente de iniciativas da EU em caráter inter-regional com a América Latina e o Caribe.

Cooperação Trilateral: Brasil e EU assinaram memorando de entendimento sobre cooperação internacional em 2021. Brasil, EU e Alemanha aprovaram, em 2023, propostas de cooperação trilateral com a República Dominicana (competitividade de pequenas e médias empresas, com apoio técnico do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI), com a Comunidade do Caribe (CARICOM, digitalização da educação e treinamento técnico-profissional, também com apoio do SENAI) e com Honduras (distribuição de energia e luz em comunidades isoladas, em parceria com a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL).

Cooperação com Novos Atores: A UE trabalha com atores não estatais, como organizações da sociedade civil (OSCs) e autoridades subnacionais para implementar projetos no Brasil. Atualmente, a UE financia cerca de cem projetos em diversas áreas, que enfocam principalmente em grupos vulneráveis, como comunidades tradicionais indígenas, quilombolas e ribeirinhas, mulheres negras, crianças e jovens, e mudanças em políticas públicas, a fim de aumentar a capacidade das OSCs e associações de autoridades locais (como associações de prefeituras) para desempenharem de maneira mais eficaz o seu papel de atores independentes do desenvolvimento. Entre as OSCs, destacam-se projetos com instituições como a Abong (Associação Brasileira de Organização Não Governamentais) e GIFE (Grupo de Institutos, Fundações e Empresas). A primeira iniciativa, implementada pela Abong, pretende qualificar e ampliar o ambiente de atuação de 650 OSCs, tornando-as instituições de referência na produção, sistematização e compartilhamento de informações. A segunda, gerida pelo GIFE, destina-se ao reforço de capacidades de OSCs e órgãos governamentais para lidar com as alterações introduzidas pela Lei nº 13.019/2014, o Marco Regulatório da Sociedade Civil, bem como para promover alterações normativas e regulatórias que ampliem as condições de sustentabilidade política e econômica das OSCs (revisão de tributos e aprimoramento de incentivos fiscais, por exemplo). Com autoridades locais, a UE possui projetos com a Confederação Nacional de Municípios (CNM), a Frente Nacional de Prefeitos (FNP) e a Associação Brasileira de Municípios (ABM). Essas associações dos movimentos municipalistas buscam fortalecer as capacidades institucionais a partir da cooperação interurbana. A ABM, por exemplo, iniciou em 2017 um projeto para fortalecer a Agenda 2030 e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) em mais de 200 pequenos e

médios municípios, por meio de oficinas de capacitação destinadas a gestores, autoridades locais e multiplicadores, oferecendo apoio a planos de desenvolvimento sustentável nessas cidades.

Direitos Humanos: Houve projeto apoiado pela UE de fortalecimento do Programa de Proteção dos Defensores e Defensoras de Direitos Humanos no Brasil, da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, por meio de trocas de materiais como manuais, oficinas, e criação de Manual de Proteção e Autoproteção para Defensores Brasileiros dos Direitos Humanos para disponibilização impressa e online. Também foi fruto de cooperação com a UE o Programa "Zero Discriminação". Em 2017, criou-se o GLO.ACT, uma iniciativa conjunta de quatro anos (2015-2019) da UE e do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes (UNODC, na sigla em inglês) para combater o tráfico de seres humanos e o contrabando de migrantes. O GLO.ACT visa a fornecer assistência a autoridades governamentais e organizações da sociedade civil em treze países estrategicamente selecionados, entre os quais o Brasil.

Segurança e Justiça: O Brasil beneficia-se de projetos da UE, como o El PacCTO, com o auxílio do qual o Brasil tem reforçado sua polícia penitenciária (penal) e desenvolveu uma rede de escolas de serviços penais, e o Programa de Cooperação entre a América Latina, Caribe e da União Europeia sobre a Políticas de Droga (COPOLAD), com a realização de capacitações e seminários sobre a temática de drogas.

Educação: No âmbito do Programa Erasmus Mundus, criado em 2004, mais de 2 mil estudantes brasileiros já receberam bolsas de estudos de pós-graduação. Já o Programa de Bolsas Erasmus+, iniciativa mais abrangente, responsável pela concessão de bolsas para intercâmbio entre faculdades Erasmus+, cujo primeiro período de implementação foi de 2014-2020, depois estendido ao período 2021-2027, permitiu a criação de novas possibilidades de cooperação. A UE reservou cerca de € 57 milhões para a cooperação com o Brasil no período 2014-2020.

Meio Ambiente e Energia: De 1992 a 2009, a CE financiou o maior programa de florestas do mundo, o Programa Piloto para Conservação das Florestas Tropicais no Brasil (PPG-7). O projeto URBAN LEDS (2012-2015), que promove estratégias de desenvolvimento urbano de baixo carbono, envolveu o Brasil. Os programas EUROCLIMA, RALCEA e WATERCLIMA também incluem o Brasil. Durante sua visita ao Brasil, em 2023, Ursula von der Leyen anunciou que, para além das contribuições individuais dos países-membros, o bloco contribuirá com € 20 milhões para o Fundo Amazônia. A presidenta da Comissão Europeia também destacou o fato de que o Brasil possui uma matriz energética de fontes predominantemente limpas e afirmou que o bloco irá investir € 2 bilhões na produção de hidrogênio verde no Brasil. Em novembro, foi confirmado o investimento na construção de uma usina para produção de hidrogênio verde e amônia na Zona de Processamento de Exportações (ZPE) de Parnaíba, no Piauí, como parte da expansão de projetos dentro do Programa Nacional de Hidrogênio (PNH2).

Ciência, Tecnologia e Inovação: Há Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica Brasil-UE (2004). Na área de ciência e tecnologia, Brasil e UE cooperam de maneira próxima em pesquisas e investimentos conjuntos em áreas como os biocombustíveis e a tecnologia da informação. Como sede de importantes centros de pesquisa, a UE é parceira fundamental em projetos de tecnologia e inovação, os quais poderão contribuir para um salto qualitativo no desenvolvimento brasileiro. Em 2021, entrou em operação o cabo transatlântico submarino

EllaLink – primeiro projeto de ligação direta de fibra ótica de alta capacidade entre a América do Sul e a Europa (Fortaleza-Sines). O ministro da Ciência, Tecnologia e Inovações do Brasil, Marcos Pontes, representou o Brasil no evento *Leading the Digital Decade* e na cerimônia de inauguração do cabo, em Sines, Portugal (2021).

3.5. Europa

I. Relações Brasil-Europa

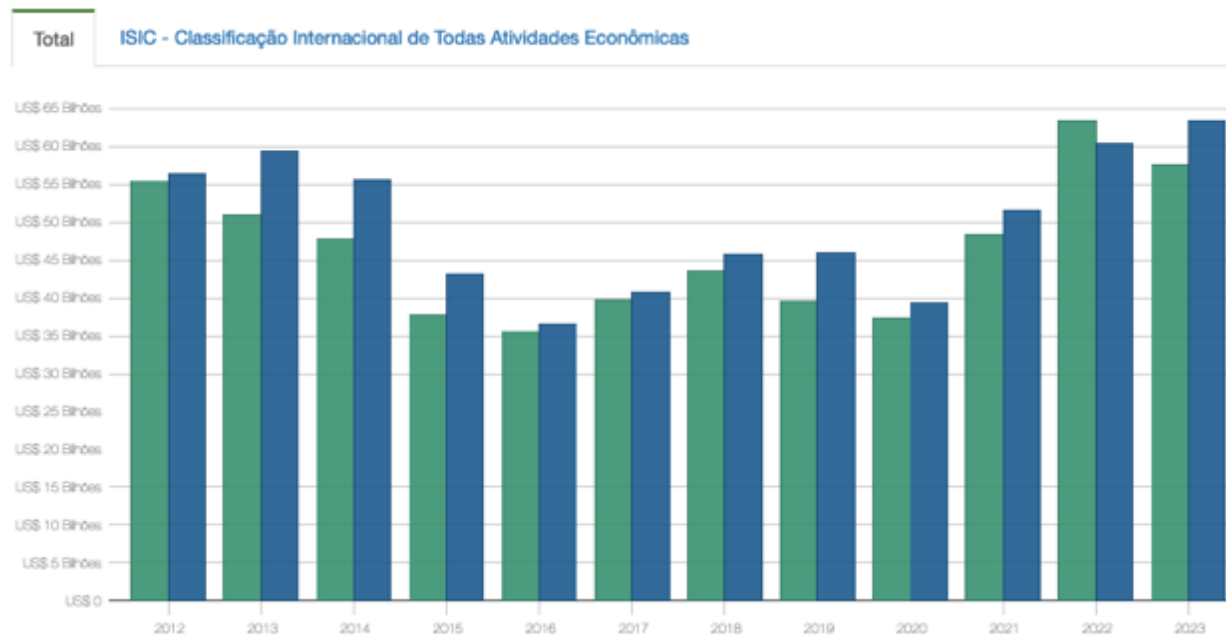
<u>Comércio</u>

Exportações, Importações e Balança Comercial - Parceiro: Europa

Jan-Dez / 2023 | 2022

Exportações US$ Milhões	Importações US$ Milhões	Corrente US$ Milhões	Saldo US$ Milhões
57.605,7	63.342,7	120.948,4	-5.737
-9% Var. Jan-Dez 2023/2022	5% Var. Jan-Dez 2023/2022	-2,2% Var. Jan-Dez 2023/2022	Déficit Jan-Dez 2023

16,96%
Part. nas Exportações Jan-Dez/2023

26,3%
Part. nas Importações Jan-Dez/2023

Série histórica - Parceiro: Europa

Total | ISIC - Classificação Internacional de Todas Atividades Econômicas

US$ 65 Bilhões
US$ 60 Bilhões
US$ 55 Bilhões
US$ 50 Bilhões
US$ 45 Bilhões
US$ 40 Bilhões
US$ 35 Bilhões
US$ 30 Bilhões
US$ 25 Bilhões
US$ 20 Bilhões
US$ 15 Bilhões
US$ 10 Bilhões
US$ 5 Bilhões
US$ 0

2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018 2019 2020 2021 2022 2023

Visão Geral dos Produtos Exportados - Destino: Europa

Jan-Dez / 2023 2022

Total: US$ 57,6 Bilhões

Farelos de soja e outros alimentos para animais (excluídos cereais não moídos), farinhas de carnes e outros animais 9,5%

Celulose 3,1%

2,9%

Demais produtos - Indústria de Transformação 2,6%

2,6%

Sucos de frutas ou de vegetais 2,4%

2,2%

1,9%

1,7%

Açúcares e melaços 1,7%

1,4%

1,3%

1,3%

0,85% 0,81% 0,81% 0,78% 0,76%

0,73%

Couro

Calçados

Óleos brutos de petróleo ou de minerais betuminosos, crus 17%

Minérios de cobre e seus concentrados 4,3%

3,8%

Soja 8,6%

Café não torrado 7,1%

Milho não moído, exceto milho doce 1,3%

1,5%

Visão Geral dos Produtos Importados - Origem: Europa

Jan-Dez / 2023 2022

Total: US$ 63,3 Bilhões

Óleos combustíveis de petróleo ou de minerais betuminosos (exceto óleos brutos) 13%

Medicamentos e produtos farmacêuticos, exceto veterinários 7,8%

Adubos ou fertilizantes químicos (exceto fertilizantes brutos) 7,7%

Demais produtos - Indústria de Transformação 4,9%

Outros medicamentos, incluindo veterinários 4,8%

Partes e acessórios dos veículos automotivos 4,0%

3,1%

2,2%

2,1%

Veículos automóveis de passageiros 2,1%

1,7%

1,7%

1,5%

1,5% 1,4% 1,4% 1,4% 1,3% 1,3% 1,2%

1,1%

1,0%

Exportações por País - Destino: Europa

Jan-Dez / 2023 | 2022

Total: US$ 57,6 Bilhões

Países Baixos (Holanda) 21%
Espanha 14%
Alemanha 9,8%
Itália 7,1%
Portugal 6,5%
Bélgica 6,0%
Turquia 5,9%
Reino Unido 5,8%
França 5,1%
Polônia 3,0%
Noruega 2,4%
Suíça 2,4%
Rússia 2,3%
Suécia 1,4%
Finlândia 1,0%
Dinamarca 0,96%
Romênia 0,71%

Importações por País - Origem: Europa

Jan-Dez / 2023 | 2022

Total: US$ 63,3 Bilhões

Alemanha 21%
Rússia 16%
Itália 9,2%
França 8,7%
Espanha 6,3%
Bélgica 4,9%
Reino Unido 4,5%
Países Baixos (Holanda) 4,4%
Suíça 4,3%
Suécia 3,3%
Áustria 2,1%
Dinamarca 2,0%
Turquia 1,8%
Portugal 1,7%
Irlanda 1,5%
Polônia 1,3%
Finlândia 1,3%
Tcheca, República 1,1%
Noruega 1,1%
Eslováquia 0,71%
Belarus 0,50%

II. Relações Brasil-Alemanha

Marcos: Década de 1820: início da colonização alemã no Brasil[455]; 1871: estabelecimento das relações diplomáticas; 1905: caso *Panther*; 1917: rompimento das relações diplomáticas, após navio alemão torpedear a embarcação brasileira *Paraná*, e reconhecimento do estado de guerra; 1920: retomada das relações diplomáticass; 1926: veto brasileiro à entrada da Alemanha na Liga da Nações; década de 1930: incremento do comércio bilateral, com base no sistema de marcos de compensação; 1942: rompimento das relações diplomáticas do Brasil com a Alemanha, no contexto da ruptura das relações diplomáticas do Brasil com os países do Eixo, e reconhecimento do estado de beligerância; 1951: restabelecimento das relações diplomáticas (com a República Federal da Alemanha – RFA); 1954: instalação da Siderúrgica Mannesmann, no Brasil; 1959: instalação da Volkswagen em São Bernardo do Campo; 1968: visita do ministro das Relações Exteriores da RFA, ocasião na qual o representante propõe uma "parceria ampliada" bilateral; 1974: acordos de cooperação nas áreas cultural, espacial, econômica (estabelecimento da Comissão Mista de Cooperação Econômica – COMISTA); 1975: acordo sobre usos pacíficos da energia nuclear; 1978: presidente Ernesto Geisel visita a RFA; décadas subseqüentes: intensificação das visitas de alto nível e das iniciativas de cooperação bilateral; 1990: visita do presidente eleito Fernando Collor de Mello; 1995: primeira visita de Fernando Henrique Cardoso (FHC); 1996: assinatura do Acordo Básico de Cooperação Técnica e do Acordo-Quadro sobre Cooperação em Pesquisa Científica e Desenvolvimento Tecnológico; 1999: segunda visita de FHC; 2002: elevação do relacionamento ao *status* de Parceria Estratégica; 2015: estabelecimento do Mecanismo de Consultas Intergovernamentais de Alto Nível; 2023: o presidente Lula recebeu o chanceler da Alemanha, Olaf Scholz, ocasião marcada pela decisão de relançamento da parceria estratégica Brasil-Alemanha, e visitou a Alemanha, para a segunda reunião do mecanismo, quando foi lançada a Parceria Brasil-Alemanha para uma Transformação Ecológica e Socialmente Justa, a Parceria Brasil-Alemanha para o Desenvolvimento Global e o Diálogo Estratégico de Alto Nível sobre Ação e Ambição Climática Brasil-Alemanha.

Embaixada: O Brasil tem embaixada em Berlim e consulado-geral em Frankfurt e em Munique. Em 1826, foi aberto o consulado do Brasil em Hamburgo, que já não existe mais. A legação brasileira em Berlim foi elevada ao *status* de embaixada em 1936, tendo sido fechada em 1942, no contexto da Segunda Guerra Mundial. O Brasil reabriu sua embaixada, em Bonn, capital da RFA, em 1951, após o restabelecimento das relações diplomáticas. Em 1990, foi extinta a embaixada do Brasil na República Democrática Alemã (RDA) e, no ano 2000, o Brasil transferiu a sede da embaixada para Berlim, com extinção do posto em Bonn.

Coordenação Política

Instâncias: Mecanismo de Consultas Intergovernamentais de Alto Nível (a primeira edição foi realizada em 2015, em Brasília, com a presença de Merkel[456], e segunda edição foi realizada em

[455] Os primeiros imigrantes alemães estabeleceram-se na Província de São Pedro do Rio Grande do Sul. Em 1850, seria fundada a cidade de Blumenau.

[456] Na ocasião, foram assinados 18 documentos conjuntos: Declaração Conjunta sobre Mudança do Clima; Declaração Conjunta sobre Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação, com foco em Pequenas e Médias Empresas (PMEs); Declaração Conjunta de Intenções sobre Cooperação Bilateral em Ciência, Tecnologia, Inovação e Educação; Declaração Conjunta para o estabelecimento da Parceria Brasil-Alemanha em Urbanização; Ata das Negociações da Cooperação em Desenvolvimento Sustentável.

Berlim, em dezembro de 2023, com a presença de Lula), além de Reunião de Consultas Políticas. Na dimensão econômico-comercial, destacam-se a Comissão Mista de Cooperação Econômica Brasil-Alemanha (COMISTA), cuja 49ª reunião ocorreu em março de 2023, em conjunto com a 39ª edição do Encontro Econômico Brasil-Alemanha (EEBA). Para a agenda climática, foram lançados, em 2023, o Diálogo Estratégico de Alto Nível sobre Ação e Ambição Climática Brasil-Alemanha[457] e o Diálogo sobre a Rota 1.5[458].

Visitas de Alto Nível: O presidente Luís Inácio Lula da Silva visitou a Alemanha em 2003, 2007, no contexto da Cúpula do G8, e em 2009, em visita de Estado. Em 2012, a presidenta Dilma visitou a Alemanha[459], tendo havido retribuição do presidente alemão Joachim Gauck no ano seguinte[460]. Houve visita da chanceler Angela Merkel ao Brasil em 2014 e 2015. O ministro do Exterior Heiko Maas visitou o Brasil em 2019. Em janeiro de 2023, houve a visita do presidente alemão Frank-Walter Steinmeier para a posse de Lula. No dia 30 de janeiro de 2023, o chanceler federal da Alemanha, Olaf Scholz, encontrou-se com o presidente Lula, em Brasília, contexto no qual os representantes decidiram relançar a parceria estratégica Brasil-Alemanha e discutiram as principais questões globais[461], inclusive a preocupação concernente aos efeitos do conflito da Ucrânia na segurança alimentar e energética, tendo manifestado apoio à Iniciativa do Mar Negro de Comércio de Grãos. Além disso, os líderes destacaram a intenção de acelerar a conclusão das negociações de um acordo equilibrado entre Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e União Europeia (UE)[462]. Lula e Schlolz expressaram, ademais, o compromisso com a democracia, os direitos humanos e a inclusão social, e ressaltaram a importância de uma governança global legítima e representativa. Nesse contexto, houve convergência quanto à necessidade de intensificação do trabalho do G4. Decidiu-se, ademais, pela realização da Segunda Reunião de Consultas Intergovernamentais no segundo semestre de 2023. Por ocasião da visita de Olaf Scholz ao Brasil, a ministra federal da cooperação econômica da Alemanha, Svenja Schulze, anunciou

---

[457] Para implementar o Diálogo Estratégico, acordou-se a criação de um "Grupo de Trabalho do Diálogo Estratégico" em nível de trabalho para demandar tarefas e preparar reuniões conforme necessário. Idealmente, realizar-se-ão três a quatro reuniões por ano (virtual ou presencialmente) em nível de secretários de Estado dos dois ministérios de Relações Exteriores, com convites a todos os outros ministérios relevantes de cada país. Os intercâmbios técnicos realizar-se-ão com a frequência necessária e por todos os meios disponíveis.
[458] O "1.5" refere-se ao objetivo do Acordo de Paris, de fazer esforços para limitar o aumento da temperatura média do planeta a 1,5ºC em relação aos níveis pré-industriais. O Diálogo sobre a Rota 1.5 será composto por instituições científicas e da sociedade civil, para contribuir para encontrar soluções para questões acordadas, aprofundar os laços entre peritos de ambos os lados, criar uma plataforma de aprendizagem mútua e demonstrar a liderança multilateral de ambos os países em matéria de clima e desenvolvimento sustentável. O diálogo terá uma copresidência: a delegação da Alemanha no Diálogo sobre a Rota 1.5 será liderada pelo presidente da Agência Alemã de Meio Ambiente, enquanto a delegação do Brasil será liderada pelo representante do Fórum Brasileiro de Mudança do Clima no Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM). Esses copresidentes sugerirão participantes de organizações científicas, organizações não governamentais e empresas para participarem e decidirão sobre o programa de trabalho.
[459] Ocasião marcada pela inauguração da CeBIT (feira internacional em tencologias de informação e comunicações), com Brasil como país-tema.
[460] Na ocasião, o presidente alemão participou da abertura do EEBA.
[461] Entre os principais desafios globais identificados, destacam-se a promoção da paz e da segurança, a expansão das energias renováveis, o combate às alterações do clima e o combate à pobreza.
[462] No contexto da visita, o presidente Lula comprometeu-se a concluir o acordo, ressaltando a necessidade de discussão de alguns pontos, particularmente o de compras governamentais. O acordo representaria uma alternativa à polarização entre China e EUA e uma manifestação de reforço do multilateralismo.

um pacote de medidas de cooperação, na esfera ambiental, no valor de cerca de € 200 milhões[463]. Em encontro realizado à margem do G20, em março de 2023, o ministro Mauro Vieira debateu a negociação MERCOSUL-UE, além de temas da agenda bilateral, com a ministra dos Negócios Estrangeiros da Alemanha, Annalena Baerbock. Em março, o ministro da Agricultura da Alemanha, Cem Özdemir, foi ao Brasil. Em maio, Lula encontrou-se com Scholtz à margem da reunião do G7, em Hiroshima. Em junho, a ministra federal do Exterior da Alemanha, Annalena Baerbock, e o ministro federal de Trabalho e Temas Sociais, Hubertus Heil, realizaram visita a Brasília, São Paulo e Belém, como parte do processo de revitalização da Parceria Estratégica entre Brasil e Alemanha. Durante a visita, a ministra Baerbock e a ministra substituta das Relações Exteriores, embaixadora Maria Laura da Rocha, adotaram Comunicado Conjunto Brasil-Alemanha sobre Ambição e Ação Climáticas. Lula e Scholz voltaram a reunir-se em julho, em Bruxelas, à margem da Cúpula CELAC-UE. Em agosto, a embaixadora Maria Laura da Rocha encontrou-se com o secretário de Estado do Ministério Federal de Cooperação Econômica e o Desenvolvimento da Alemanha (BMZ), Niels Annen, no contexto da sua participação no Fórum Estratégico de Bled[464]. À margem da 78a Sessão da AGNU, em setembro de 2023, o presidente Lula encontrou-se novamente com Scholz, quando voltou a tratar do acordo MERCOSUL-UE e da guerra na Ucrânia. Em outubro, a secretária-geral do ministério das Relações Internacionais presidiu, em Brasília, Reunião de Consultas Políticas com a Alemanha, conjuntamente com o secretário de Estado do Ministério Federal do Exterior, Embaixador Thomas Bagger. A secretária-geral recebeu, em outubro, a secretária de Estado do Ministério de Economia e Ação Climática da Alemanha, Franziska Brantner. O presidente Lula visitou a Alemanha em dezembro de 2023, onde presidiu, ao lado do chanceler federal Olaf Scholz, a II Reunião de Consultas Intergovernamentais de Alto Nível, que contou com a participação de Ministros brasileiros e alemães[465]. A segunda edição do mais elevado mecanismo teuto-brasileiro foi o ponto culminante do processo de revitalização da Parceria Estratégica entre os dois países. Por ocasião das Consultas de Alto Nível, Brasil e Alemanha ampliaram a aliança, na direção de Parceria para Transformação Ecológica e Socialmente Justa. O presidente Lula também se reuniu com o presidente Frank-Walter Steinmeier e com a presidenta do Conselho Federal, Manuela Schwesig, governadora do Estado de Mecklemburgo-Pomerânia Ocidental, e participou de fórum empresarial. No mesmo contexto, o ministro Mauro Vieira encontrou-se com sua contraparte alemã, quando assinaram o Memorando de Entendimento para a instauração de Diálogo Estratégico de Alto Nível sobre Ação e Ambição Climática, e com a ministra da Cooperação Econômica e Desenvolvimento da Alemanha, quando assinaram o Memorando de Entendimento sobre Parceria para o Desenvolvimento Global.

---

[463] As medidas compreendem os seguintes temas: apoio a um fundo garantidor de eficiência energética para pequenas e médias empresas, projeto de consultoria para o fomento de energias renováveis na indústria e no setor de transportes, reflorestamento de áreas degradadas, empréstimo a juros reduzidos, apoio a estados da Amazônia na implementação de ações ambiciosas para maior proteção florestal, liberação de € 35 milhões para o Fundo Amazônia e apoio a cadeias de abastecimento sustentáveis.

[464] O Fórum é um dos principais eventos regionais dos Bálcãs e, após 17 edições, tem-se consolidado como importante plataforma de debates da Europa Central e Oriental.

[465] As conversações ocorreram sob a égide do lema "Brasil e Alemanha: Parceiros Firmes para o Progresso e a Sustentabilidade" e enfocaram-se na cooperação econômica, energias renováveis, desenvolvimento sustentável, meio ambiente e proteção do clima, digitalização, ciência, tecnologia e inovação, agricultura, combate à fome e à insegurança alimentar, temas sociais e a luta contra ameaças à democracia, como a desinformação e o discurso de ódio. Adicionalmente, discutiram-se uma variedade de questões internacionais, incluindo-se o Acordo MERCOSUL-UE, a guerra na Ucrânia, o conflito israelo-palestino, na esteira dos atos terroristas de 7 de outubro, e a reforma do CSNU, assim como temas das relações bilaterais.

Discurso Oficial: O relacionamento entre Brasil e Alemanha é sólido e denso, no nível de Parceria Estratégica, sendo fundamento em percepções, valores e interesses comuns. Na dimensão dos laços humanos entre os dois países, tem importância a diáspora alemã no Brasil e brasileira na Alemanha, além dos vínculos históricos e culturais. Brasil e Alemanha também compartilham interesses econômicos e comerciais e posição convergente quanto ao papel de cada país em suas regiões. Brasil e Alemanha convergem em pautas centrais da agenda global contemporânea, como meio ambiente e mudança do clima, transição energética, digitalização e reforma da governança global. Todos esses fatores fortalecem a contínua aproximação bilateral. O fortalecimento da relação é consolidado pela troca de visitas de alto nível, por instâncias bilaterais de articulação política e pela cooperação, tanto na esfera econômica quanto em áreas diversas, com particular importância dos setores de meio ambiente e energia. A Parceria Brasil-Alemanha para uma transformação ecológica e socialmente justa, lançada em 2023, visa a acelerar a transformação de suas economias e sociedades para garantir um desenvolvimento econômico inclusivo e sustentável, promover a neutralidade climática, deter a perda da biodiversidade, combater a poluição, acabar com a pobreza e erradicar a fome. Os objetivos dessa parceria incluem a proteção, restauração e utilização de forma sustentável dos recursos naturais e ecossistemas; indústrias neutras em termos climáticos; pesquisa climática; melhoria de meios de vida locais por meio de cooperação sobre matérias-primas, produção com valor agregado e cadeias de abastecimento resilientes; promoção do desenvolvimento econômico sustentável e da criação de empregos; e transformação socialmente justa.

<u>**Convergências**</u>

Convergências Multilaterais: Na arena multilateral, convergem em direitos humanos (destaca-se direito à privacidade na era digital e mecanismo bilateral de consultas cooperação sobre temas cibernéticos), Agenda 2030 e mudança do clima, defesa do multilateralismo e do livre comércio baseado em regras. Defendem, ademais, a reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). A Alemanha saudou a candidatura brasileira para sediar a 30ª Conferência do Clima (COP30), no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês).

Convergências Plurilaterais: Em outubro de 2020, a Comissão Mista Brasil-Alemanha pautou acessão brasileira à Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). Brasil e Alemanha convergem, ademais, no âmbito do G4 (Res. A/59/L.64), em favor da reforma do CSNU. Ambos integram o G20.

Convergências Regionais: Brasil e Alemanha apoiam a pronta assinatura do Acordo de Associação MERCOSUL-UE, fato que foi reiterado no âmbito da 47ª reunião da COMISTA (2020). Ademais, ambos os países apoiam uma transição democrática na Venezuela, porém a Alemanha não reconhece mais Guaidó como presidente interino do país.

Segurança e Defesa: Há cooperação bilateral por meio de mecanismo de consulta bianual entre Chefes de Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, que explora novas áreas de projetos para atuação conjunta. No tema de missões de paz, ocorre intercâmbio de boas práticas para o adestramento militar entre o Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB) e o *German Armed Forces UN Training Centre*. Há, ademais, mecanismo bilateral de consultas e cooperação em temas cibernéticos, cuja última reunião ocorreu em 2016, e os contatos mantidos com órgão de

inteligência alemão para lidar com o tema das *fake news.* O governo alemão vetou recentemente a venda de 28 blindados Guarani para as Filipinas[466]. O modelo, produzido no Brasil e desenvolvido em parceria com a empresa italiana Iveco, tem componentes alemães, fato utilizado para fundamentar a medida, uma vez que a venda a terceiros implicaria necessidade de autorização do governo alemão. É possível que a decisão tenha sido tomada em represália à recusa do governo brasileiro de enviar munições para tanques Leopard-1[467], que o problema tenha sido a inexistência de consulta prévia à Alemanha ou que a represália seja, em verdade, dirigida às Filipinas[468].

<u>Comércio</u>

Marcos: A COMISTA reúne-se anualmente desde 1974. A Alemanha é o principal parceiro comercial brasileiro na Europa, e o Brasil é o principal parceiro alemão na América do Sul (perdeu posto na América Latina para o México).

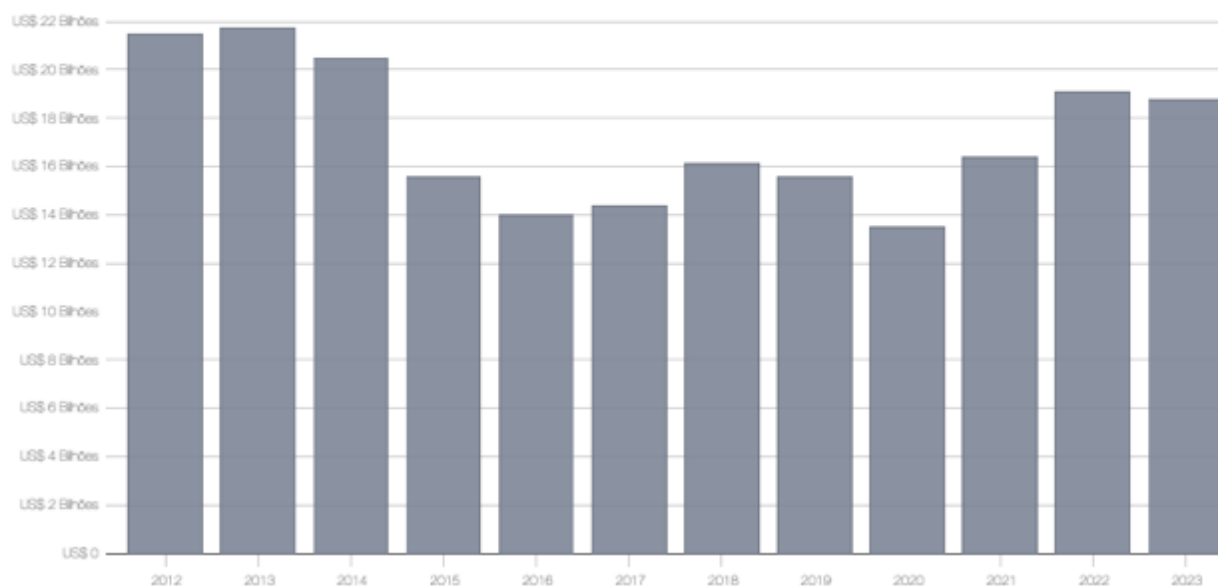
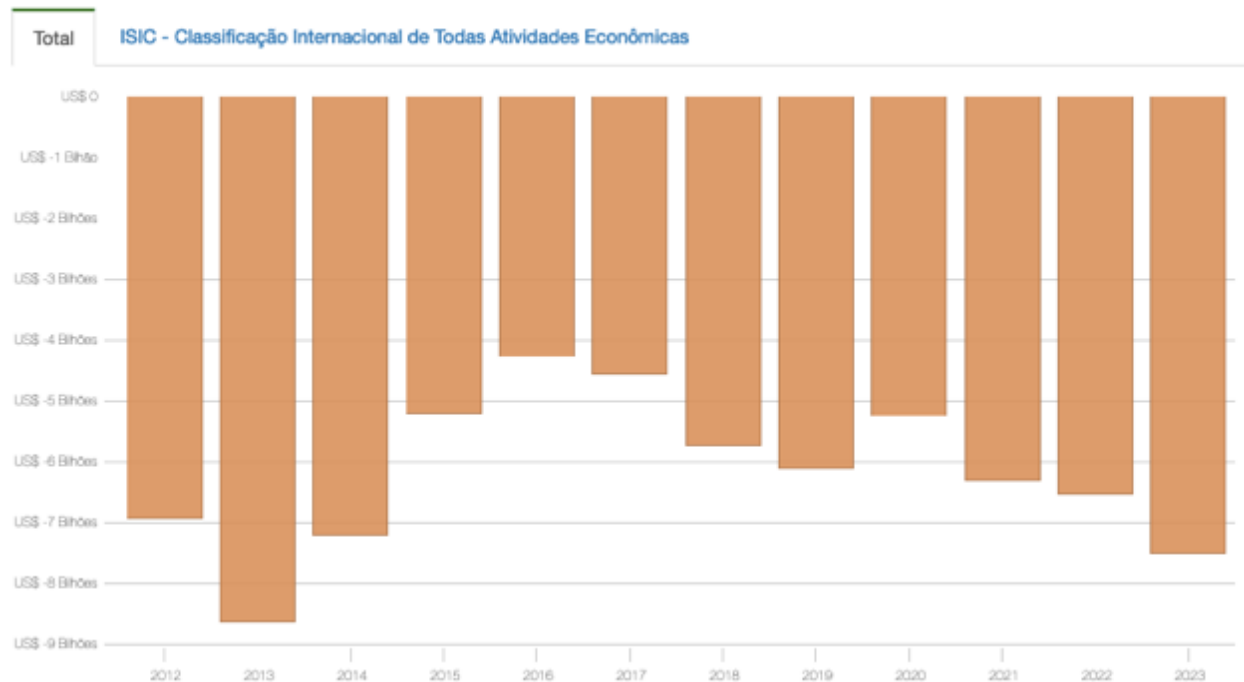
Exportações, Importações e Balança Comercial - Parceiro: Alemanha

Jan-Dez / 2023 | 2022

Exportações US$ Milhões	Importações US$ Milhões	Corrente US$ Milhões	Saldo US$ Milhões
5.645,2	13.146,9	18.792,1	-7.501,7
-10% Var. Jan-Dez 2023/2022	2,6% Var. Jan-Dez 2023/2022	-1,5% Var. Jan-Dez 2023	Déficit Jan-Dez 2023
1,66%	11º	5,46%	3º
Part. nas Exportações Jan-Dez/2023	Ranking de Exportações Jan-Dez/2023	Part. nas Importações Jan-Dez/2023	Ranking de Importações Jan-Dez/2023

466 A venda ocorreria por meio da empresa israelense Elbit Systems, que havia escolhido o modelo brasileiro, no negócio com as Filipinas.

467 O pedido havia sido feito pelo governo alemão, no contexto da guerra na Ucrânia.

468 As Filipinas suspenderam as importações de frango e de alguns produtos agrícolas alemães, em razão da gripe aviária.

Visão Geral dos Produtos Importados - Origem: Alemanha

<u>Investimentos</u>

Investimentos da Alemanha no Brasil: A Alemanha é origem tradicional de investimentos no Brasil, com um estoque de cerca de US$ 20 bilhões, em setores como o automotivo e o químico. Aproximadamente 1.600 empresas alemães estão instaladas no Brasil, principalmente em São Paulo – uma das maiores concentrações industriais alemães fora daquele país –, correspondendo a percentual significativo do produto interno bruto (PIB) industrial brasileiro[469]. A importância do investimento alemão no Brasil remonta às primeiras décadas do século XX. Em 1954, instala-se a primeira grande companhia alemã no Brasil, a Siderúrgica Mannesmann e, em 1959, a montadora da Volkswagen estabelece-se em São Bernardo do Campo. O investimento alemão adensa-se nos anos 1960 e 1970, no contexto do desenvolvimento e modernização do setor industrial brasileiro. Atualmente, a disputa sino-americana, a questão ambiental e a pandemia do COVID-19 estimulam a Alemanha a repensar suas cadeias de suprimento, criando oportunidades ao Brasil, pela confiabilidade da parceria tradicional e pelo "elo indissociável da imigração alemã", reforçado pelo tamanho e pela importância do mercado brasileiro e sua condição de "principal potência agroambiental". Concomitantemente, o tema ambiental cria oportunidades de ação comercial, havendo demanda na Alemanha por investimentos ESG (*Environmental, Social and Governance*), produtos com selo de sustentabilidade e compromisso com a transição energética, criando possibilidades de negócio, como o hidrogênio verde (importação de sustentabilidade).

Investimentos do Brasil na Alemanha: Em 2014, o estoque de investimentos brasileiros na Alemanha era estimado em US$ 208 milhões. Conforme dados de 2018, cerca de 50 empresas brasileiras atuam no país, entre elas a CSN, a Braskem, a WEG, a Tupy, a Tramontina, a Magnesita e a BRF.

[469] Segundo dados do Ministério das Relações Exteriores, 8-10% do PIB.

<u>Cooperação</u>
Contatos Humanos e Temas Consulares: Ressaltem-se a "diáspora alemã no Brasil" (10 milhões de brasileiros reconhecem ascendência) e uma comunidade de cerca de 140 mil brasileiros na Alemanha[470], havendo Acordo de Isenção de Contribuições Sociais (2007) e Memorando de Entendimento sobre Programa de Férias-Trabalho de 2015.

Cooperação Técnica e Financeira Bilateral: O principal marco jurídico é o Acordo Básico de Cooperação Técnica (1996). Entre os dias 29 de novembro e 1º de dezembro de 2023, foi realizada a Reunião de Negociações Intergovernamentais Brasil-Alemanha, encontro bienal que permite revisar a pauta de cooperação bilateral desenvolvida no Brasil, bem como negociar continuidade, revisão e início de novas ações. A cooperação bilateral Brasil-Alemanha envolve mais de 50 iniciativas, entre projetos regulares e atividades desenvolvidas no Brasil, resultantes de programas regionais e globais da cooperação alemã, em quatro áreas principais: florestas; energias renováveis e eficiência energética; desenvolvimento urbano sustentável; e educação vocacional. A Alemanha é um dos parceiros mais tradicionais do Brasil no âmbito da cooperação técnica internacional e permanece sendo o maior provedor bilateral de cooperação técnica e financeira. Os dois governos acertaram montantes adicionais de até € 561 milhões de cooperação alemã para o Brasil, nas vertentes técnica e financeira, para o período 2023-2024. Esse montante final é quase o dobro dos compromissos assumidos pela Alemanha na edição bienal das negociações intergovernamentais anteriores, em 2021. Os dois governos também decidiram incorporar mais uma área principal para a cooperação bilateral técnica e financeira, com foco em desenvolvimento econômico sustentável, treinamento técnico-vocacional e empregos. Essa nova área se junta às outras duas áreas principais pré-existentes: conservação e uso sustentável de florestas tropicais; e energias renováveis e eficiência energética, sendo nesta última incluídos projetos voltados ao desenvolvimento urbano sustentável.

Cooperação Trilateral para o Desenvolvimento: No contexto da 2ª Reunião de Consultas Intergovernamentais Brasil-Alemanha, em dezembro de 2023, foi adotada a Declaração Conjunta de Intenções sobre a Parceria para o Desenvolvimento Global entre o Ministério das Relações Exteriores do Brasil e o Ministério Federal da Cooperação Econômica e do Desenvolvimento da Alemanha. Pela parceria, as partes elevam a sua tradicional relação de cooperação internacional, por meio do lançamento da Parceria Brasil-Alemanha para o Desenvolvimento Global. O objetivo desta parceria será combinar os instrumentos, capacidades e capacidades, bem como as vantagens comparativas que os seus sistemas nacionais possuem na cooperação internacional para o desenvolvimento, para promover ações de alcance regional e global através de melhores práticas e estratégias que tenham em conta a situação global e os desafios do desenvolvimento internacional. As partes decidiram incentivar um diálogo de alto nível sobre questões globais de desenvolvimento e realizar uma Conferência Regional sobre Cooperação Trilateral na Bahia em maio de 2024.

Meio Ambiente: Em 2015, foi criado Comitê Conjunto Brasil-Alemanha sobre Cooperação no Combate à Mudança do Clima, que coordena projetos como a Iniciativa Internacional da Proteção

[470] Trata-se da quinta maior comunidade de brasileiros na Europa.

do Clima (IKI)[471]e a “Inovação nas Cadeias Produtivas da Agropecuária para a Conservação Florestal na Amazônia Legal”[472]. Brasil e Alemanha têm, além disso, Acordo sobre Cooperação Financeira para a Execução de Projetos para a Preservação das Florestas Tropicais. Em janeiro de 2023, o governo alemão anunciou o aporte de € 200 milhões ao Brasil para o financiamento de medidas, na área ambiental, incluindo a previsão de € 35 milhões para o Fundo Amazônia. Em dezembro de 2023, foi adotada, durante a visita do presidente Lula, a Declaração Conjunta de Intenção sobre o Estabelecimento de um Diálogo Estratégico de Alto Nível sobre Ação e Ambição Climática Brasil-Alemanha, que também estabelece o Diálogo sobre a Rota 1.5 entre instituições científicas e da sociedade civil. Também no contexto da 2ª Reunião de Consultas Intergovernamentais Brasil-Alemanha, foram assinados o Memorando de Entendimento para Cooperação sobre Transformação Ecológica, a Declaração Conjunta de Intenções sobre Ambição e Cooperação Ambientais, contratos de financiamento do Programa Floresta Viva e do projeto de mobilidade entre o BNDES e o KfW e a Declaração Conjunta de Intenções sobre o Programa Áreas Protegidas da Região Amazônica (ARPA) Comunidades. Ainda durante visita oficial do presidente Lula e da ministra Marina Silva a Berlim, a Alemanha anunciou o repasse de € 101,8 milhões (cerca de R$ 540 milhões) para projetos ambientais no Brasil, resultado de cooperação técnica e financeira entre os países[473].

Ciência, Tecnologia e Inovação: A cooperação teuto-brasileira em ciência, tecnologia e inovação é também fundamental (2010-2011: Ano Brasil-Alemanha de Ciência, Tecnologia e Inovação), havendo foco atual nos temas ambientais, cujas prioridades são definidas pelas Negociações Intergovernamentais sobre Cooperação Técnica e Financeira (reuniões bianuais). Aprovado nas Negociações Intergovernamentais de 2017, o “Projeto DKTI para o Armazenamento de Energia” (2018-2022) visa criar os pré-requisitos para o uso generalizado de tecnologias de armazenamento de energia de modo a melhorar a estabilidade da rede e segurança no serviço elétrico do Brasil. Ainda, destaca-se a cooperação digital, tema em que se realizou o 1º Diálogo Digital Brasil-Alemanha em 2021, tendo sido adotado Plano de Trabalho (2021-2022), com três áreas de cooperação: governança da internet e políticas de dados, tecnologias emergentes, oportunidades e modelos de negócios digitais. Ressalta-se, ademais, o Acordo-Quadro sobre Pesquisa Científica e Desenvolvimento Tecnológico (1996). No contexto da 2ª Reunião de Consultas

[471] A IKI constitui o principal mecanismo do governo alemão para o financiamento internacional da proteção do clima e da biodiversidade, através do qual apoia soluções em países em desenvolvimento e emergentes. De acordo com a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), a IKI destina verbas para projetos de cooperação ambiental em áreas prioritárias, a exemplo da preservação do Cerrado.

[472] O projeto “Inovação nas Cadeias Produtivas da Agropecuária para a Conservação Florestal na Amazônia Legal” foi anunciado pelo governo federal em dezembro de 2019 e busca levar inovação para as cadeias produtivas da carne, soja e madeira para que aumentem a produtividade e valor dos produtos alinhados com o uso sustentável dos recursos naturais e conservação da Floresta Amazônica. A previsão é que o projeto seja implantado de 2020 a 2024 em cinco estados: Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia e Tocantins. A iniciativa insere-se no esforço de cooperação ambiental teuto-brasileira, para a qual o governo alemão vai doar € 37,5 milhões.

[473] Distribuídos em € 30 milhões para a estruturação dos para Planos de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento (PPCDs) de Pantanal, Mata Atlântica, Caatinga e Pampa; € 25 milhões para o Progreen, parceria global para paisagens sustentáveis e resilientes; € 22 milhões para o ARPA Comunidades; € 10 milhões para o PoMuC II, programa de políticas sobre mudança do clima; € 4,5 milhões destinados a parcerias para a inovação, em apoio aos PPCDs e à Estratégia e Plano de Ação Nacionais para a Biodiversidade; € 4 milhões para o TerraMar III, iniciativa de proteção e gestão integrada da biodiversidade marinha e costeira; € 4 milhões para o Action4Forests, em apoio à proteção florestal no Brasil; € 2 milhões para o ProAdapta e a implementação da agenda nacional de adaptação à mudança do clima; e € 300 mil para a estruturação de protocolo federal de monitoramento ambiental do mercúrio na Amazônia.

Intergovernamentais Brasil-Alemanha, em dezembro de 2023, foram assinados o Memorando de Entendimento sobre Cooperação Científica e Tecnológica no Campo da Bioeconomia, a Declaração Conjunta de Intenções para a Cooperação em Ciência, Tecnologia e Inovação, a Declaração Conjunta de Intenções para a Continuidade da Cooperação Científica no Observatório da Torre Alta da Amazônia (ATTO, na sigla em inglês) e o Memorando de Entendimento sobre o Laboratório de Nível de Biossegurança 4.

Energia: Os dois países têm uma Parceria Energética. Destacam-se, entre os marcos normativos, o Acordo sobre Cooperação no Setor de Energia com Foco em Energias Renováveis e Eficiência Energética (2008) e o Acordo sobre Cooperação no Campo dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear (1975). No decorrer do ano de 2020, houve intercâmbio de experiências pelas áreas técnicas sobre leilões de energia, a superação de impactos da pandemia de COVID-19 no setor elétrico e a estratégia nacional de hidrogênio alemã. Há intenção de ambas as partes de reativar o Comitê de Alto Nível da Parceria, cuja última reunião foi realizada em 2017. A Alemanha está em processo de transição de tecnologias intensivas em carbono e nuclear para energias renováveis, especialmente a eólica e a solar. A experiência e a tecnologia alemães em áreas como geração descentralizada de energia, redes e monitoramento inteligente, bem como hidrogênio, armazenamento e eficiência energética, por exemplo, poderiam ser pontos de diálogo de interesse para o Brasil. No contexto da 2ª Reunião de Consultas Intergovernamentais Brasil-Alemanha, em dezembro de 2023, foi assinada a Declaração Conjunta de Intenções no campo da Pesquisa e Desenvolvimento de Energias Renováveis. Também foi assinado Memorando de Entendimento entre o INMETRO e o PTB, que renova a parceria entre as duas instituições para o desenvolvimento de infraestrutura de qualidade nas áreas de energias renováveis e eficiência energética.

Agricultura: Foi assinado, em janeiro de 2020, Memorando de Entendimento para o Diálogo Agropolítico Brasil-Alemanha. A iniciativa do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento do Brasil e do Ministério Federal de Alimentação e Agricultura da Alemanha (BMEL) visa a troca de experiências, informações e perspectivas entre atores relevantes do agronegócio brasileiro e alemão[474]. No contexto da 2ª Reunião de Consultas Intergovernamentais Brasil-Alemanha, em dezembro de 2023, foram assinados Memorando de Entendimento sobre o Diálogo em Política Agrícola e carta solicitando adoção, na próxima COMISTA, do Adendo ao Instrumento Constitutivo da Iniciativa de Trabalho sobre Agronegócio e Inovação.

Aerospacial: Carta de Intenções entre o INPE e a DLR (2023).

Cultura: Ano da Alemanha no Brasil (2013-2014); apoio alemão à reconstrução do Museu Nacional e Acordo sobre Coprodução Cinematográfica de 2005.

Educação: Cooperação no âmbito do Ciência Sem Fronteiras. Os governos brasileiro e alemão manifestaram interesse no estabelecimento de Centro de Estudos Alemães e Europeus no Brasil.

---

[474] O diálogo visa a propiciar melhor entendimento mútuo das questões centrais da política agrícola e o incremento das redes de cooperação teuto-brasileiras vinculadas à agropecuária, em temas como bioeconomia, gestão sustentável do solo e da água, cadeias agroalimentares sustentáveis, financiamento rural, política agrícola e conectividade.

Saúde: Memorando de Entendimento para Cooperação Internacional entre a FIOCRUZ e o Roberto Koch (2023).

Combate à Desinformação: Declaração Conjunta de Intenções sobre Integridade da Informação e Combate à Desinformação (2023).

III. Relações Brasil-Espanha

Marcos: Início das relações diplomáticas (1834), com reconhecimento espanhol da independência brasileira[475]; década de 1880: início da imigração espanhola oficial em grande escala; 1956: visita de Juscelino Kubitschek (JK), como presidente eleito, a Espanha; décadas de 1980 e 1990[476]: assinatura de acordos em diferentes temas – extradição, cooperação judiciária, seguridade social, transferência de presos; 1983: visita do rei Juan Carlos, que se reúne com o presidente Figueiredo; 1993: visita do rei Juan Carlos, que participa da Cúpula Ibero-Americana em Salvador; 2000: visita do rei Juan Carlos, que se reúne com o presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC); 2003: Plano de Parceria/Associação Estratégica, assinado durante a Cúpula Ibero-Americana em Santa Cruz de la Sierra, Bolívia[477], complementado pelo Plano de Ação (também conhecido como Declaração de Brasília sobre a Consolidação da Parceria Estratégica – 2005) e pelo "Mapa do Caminho" para uma Associação Estratégica Renovada Brasil – Espanha (2023); 2012: visita do rei Juan Carlos, em fevereiro, e emissão da Declaração de Madri, em novembro (criação da Comissão Ministerial de Diálogo Político); 2017: Declaração Conjunta (Brasília): nova orientação das relações bilaterais; 2021: criação da Comissão Permanente Bilateral Brasil-Espanha.

Embaixada: A legação do Brasil em Madri foi unida à de Lisboa, em 1891, tendo sido separada no ano seguinte. Em 1933, foi elevada à categoria de embaixada. O Brasil tem consulado-geral em Madri, para além da embaixada, e consulado-geral em Barcelona.

Coordenação Política

Instâncias: Mecanismos de consultas periódicas e reuniões presidenciais anuais previstos no Acordo de Parceria/Associação Estratégica (2003); Comissão Ministerial de Diálogo Político (prevista em 2012, estabelecida em 2014): principal instrumento de consultas bilaterais regulares, em nível ministerial (última reunião ocorreu em maio de 2021); Comissão Permanente Bilateral Brasil-Espanha (2021): adensamento das relações bilaterais e agilidade na implementação dos compromissos assumidos, com "mapa do caminho" para os diálogos setoriais, seguindo modelo já existente da Comissão Permanente Bilateral Brasil-Portugal.

Visitas de Alto Nível: Lula foi a Espanha seis vezes (duas em 2003, incluindo uma visita de Estado; em 2005, para a Cúpula Ibero-Americana; em 2007, para visita de Estado; em 2008, para visita de Estado; e em 2010, para cúpulas entre Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e União Europeia (UE) e América Latina e Caribe e UE). Dilma foi à Espanha em 2012. Os presidentes de Governo José María Aznar e José Luis Zapatero visitaram o Brasil em 2003 e em 2005 e 2008, respectivamente. Nos anos recentes, destacam-se: visita do ex-chanceler José Serra à

[475] Trata-se de informação do sítio virtual do Ministério das Relações Exteriores. Segundo Eugênio Vargas Garcia, a formalização do reconhecimento da independência do Brasil pela Espanha ocorre apenas em 1835, com a recepção da representação brasileira em Madri.

[476] Nota-se que as relações entre Brasil e Espanha foram, por muitas décadas, distantes. Essa situação passou por profundas transformações a partir da década de 1990, com a consolidação da democracia em ambos os países, a abertura econômica brasileira e o impulso econômico aos investimentos espanhóis fornecido pela adesão do país à Comunidade Econômica Europeia (CEE) anos antes.

[477] O Plano de Associação Estratégica foi anunciado em julho de 2003, no contexto da visita de Lula à Espanha. Em outubro do mesmo ano, há a apresentação de um documento de associação estratégica pela Espanha, durante visita de Aznar ao Brasil. Finalmente, há a assinatura do documento durante Cúpula Ibero-Americana em Santa Cruz de la Sierra.

Espanha (2016); visita do presidente de Governo Mariano Rajoy ao Brasil (2017); visita do ex-chanceler Aloysio Nunes a Madri (2018); visita da então presidente do Congresso dos Deputados da Espanha, Ana Pastor, para cerimônia de posse do presidente Jair Bolsonaro (2019); visita do então ministro do Turismo, Marcelo Teixeira Dias a Madrid (2019); visita do ministro de Ciência e Tecnologia, Marcos Pontes, a Barcelona (2019); encontro entre o ex-chanceler Ernesto Araújo e o então chanceler Borrell durante a 74ª Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU, 2019); viagem oficial do então presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia, a Espanha (2020); visita da então ministra de Assuntos Exteriores, Arancha González (2021). Na visita do chanceler Carlos França a Espanha (2022), o Brasil aderiu à Iniciativa Ibero-Americana para Prevenir e Eliminar a Violência contra Mulheres, firmada na XXVIII Cúpula (2021), em Andorra. Na visita do vice-presidente Hamilton Mourão a Espanha (2022), houve encontros com o secretário-Geral Ibero-americano, Andrés Allamand, e com a diretoria da Fundação Conselho Espanha-Brasil. Em janeiro de 2023, houve a visita do rei da Espanha Felipe VI para a posse de Lula, e, no mês de março, o ministro Mauro Vieira encontrou-se com o ministro dos Negócios Estrangeiros da Espanha, José Manuel Albares, ocasião na qual os representantes discutiram o relançamento das relações bilaterais. Em abril de 2023, o presidente Lula visitou a Espanha, quando se encontrou com o rei Felipe VI e com o primeiro-ministro Pedro Sánchez[478]. O presidente Lula conversou, por telefone, em novembro, com Sánchez, sobre a necessidade de acelerar a conclusão do acordo MERCOSUL-UE, quando ambos exercem as presidências de seus blocos até o fim do ano. Lula voltou a encontrar-se com Sánchez à margem da 28ª Conferência do Clima (COP28), no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês), em dezembro.

Discurso Oficial: Brasil e Espanha estiveram tradicionalmente ligados por laços históricos, culturais, humanos e políticos. Compartilham compromisso com os valores fundamentais de liberdade, democracia, direitos humanos, igualdade de gênero e defesa do Estado de Direito. A partir da década de 1990, a dimensão econômica assumiu o protagonismo no relacionamento bilateral, em função do volume de investimentos espanhóis no país. Os frequentes encontros de alto nível, em convergência com a condição de Parceria Estratégica do relacionamento, consolidam a profícua relação entre os dois países, que é, ademais, positivamente impactada pelo apoio da Espanha ao acordo MERCOSUL-UE. A coordenação por meio de diferentes instâncias bilaterais permite a consolidação de um diálogo permanente entre as partes. Atualmente, Brasil e Espanha mantêm diversos mecanismos de diálogos em uma miríade de áreas, como ciência e tecnologia, turismo, investimentos e comércio.

Convergências

Convergências Multilaterais: Ambos os países são membros de organismos multilaterais como a Organização das Nações Unidas (ONU), a Organização Mundial do Comércio (OMC), o Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP), o Tribunal Penal Internacional (TPI), o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial. Ambos ratificaram acordos com o Tratado de Proibição Parcial (PTBT, na sigla em inglês) e de Proibição Completa de Testes Nucleares (CTBT, na sigla em inglês), sobre Comércio de Armas Convencionais (TCA), sobre Proibição de Armas Biológicas (CPAB), sobre Proibição de Armas Químicas (CPAQ), da Antártida e do Espaço Exterior. É importante notar, contudo, que a Espanha é forte defensora da Política Agrícola

[478] Do encontro com Sánchez, resultou declaração sobre o "Mapa do Caminho" para uma Associação Estratégica Renovada Brasil – Espanha.

Comum (PAC), no seio da UE, em apoio à postura protecionista do bloco, afastando-a do Brasil em discussões comerciais na OMC. Ademais, é importante notar a divergência em relação à reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). Quanto à guerra na Ucrânia, ambos reafirmam resoluções da AGNU condenando a invasão russa e as tentativas de anexação territorial, e reafirmando os princípios de soberania e integridade territorial, e o presidente Lula apresentou sua iniciativa de paz para o primeiro-ministro Sánchez, que a acolheu com interesse.

Convergências Plurilaterais: A Espanha apoia o pleito brasileiro de entrada na Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), havendo reiterado tal apoio em diversas ocasiões. A Espanha é convidada regular do G20. A Espanha, que compõe a coalizão chama de "Unidos pelo Consenso", opõe-se ao modelo de reforma do CSNU proposto pelo G4 (Alemanha, Brasil, Índia e Japão). Ambos os países são membros da coalizão Apoiadores do "W52" sobre indicação geográfica, no âmbito da OMC[479].

Convergências Regionais: Os dois países participam das Cúpulas Ibero-Americanas. Na XXVII Cúpula (Cimeira) Ibero-Americana de Chefes de Estado e de Governo (2021), em Andorra, o Brasil e a Espanha (juntos de outros seis países) firmaram a Convenção-Macro para Impelir a Circulação do Talento no Espaço Ibero-Americano (2021), cujo objetivo é facilitar trânsito interempresarial de executivos e trabalhadores especializados. Ambos os países participaram também das Cúpulas Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC)-UE e comprometeram-se a trabalhar juntos, na próxima cúpula, em julho de 2023, para gerar resultados equilibrados que contemplem os interesses dos governos e das sociedades das duas regiões e para que resulte também em um substancial reforço das relações entre duas regiões altamente compatíveis em modelos políticos, sociais e econômicos, e inseridas de maneira responsável em uma comunidade internacional baseada nos propósitos e princípios das Nações Unidas.

Segurança e Defesa: Existem o Acordo de Cooperação no âmbito da Defesa (2010) e o Acordo de Cooperação para Indústria de Defesa (2012). Nesse quadro, a Espanha fornece aeronaves, cuja utilização recai sobre a proteção e monitoramento da Amazônia, além de contribuir para a modernização da aviação brasileira. Realiza-se, também, intercâmbio para a formação de militares, parceria renovada para os anos de 2022 e 2023, durante a VI Reunião da Comissão Mista Brasil-Espanha (2021). Já a instalação de adidância policial (2012) na Embaixada do Brasil em Madri corrobora a cooperação no combate de ilícitos transnacionais. No final de 2022, ocorreu a IV Reunião do Grupo de Trabalho Bilateral sobre Cooperação Industrial na Área de Defesa (GTBCID), entre Brasil e Espanha, ocasião na qual foram debatidos temas como o SISFRON, possibilidades de cooperação em pesquisa, desenvolvimento e inovação, aquisição de produtos em defesa, e foi assinado memorando de entendimento que trata da cooperação bilateral em material, armamento e indústria de defesa.

Comércio

Marcos: Há Grupo de Trabalho sobre Comércio e Investimentos e Infraestrutura, cuja última reunião foi em dezembro de 2019. Ambos os países se comprometeram, durante as suas próximas presidências da UE e do MERCOSUL, no segundo semestre de 2023, a impulsionar a assinatura do acordo entre as duas regiões que permita o aumento do comércio e dos investimentos em ambas

[479] Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/negotiating_groups_e.htm.

as direções e a promoção da prosperidade compartilhada. Reconhecem a janela de oportunidade política que a Cúpula UE-CELAC representa para se chegar a um acordo definitivo.

Exportações, Importações e Balança Comercial - Parceiro: Espanha

Jan-Dez / 2023 | 2022

Exportações US$ Milhões	Importações US$ Milhões	Corrente US$ Milhões	Saldo US$ Milhões
7.846,6	3.983,7	11.830,3	3.862,9
-19,5% Var. Jan-Dez 2023/2022	5,6% Var. Jan-Dez 2023/2022	-12,5% Var. Jan-Dez 2023	Superávit Jan-Dez 2023

2,31%	7º	1,65%	13º
Part. nas Exportações Jan-Dez/2023	Ranking de Exportações Jan-Dez/2023	Part. nas Importações Jan-Dez/2023	Ranking de Importações Jan-Dez/2023

Série histórica - Parceiro: Espanha

Total | ISIC - Classificação Internacional de Todas Atividades Econômicas

US$ 10 Bilhões
US$ 9 Bilhões
US$ 8 Bilhões
US$ 7 Bilhões
US$ 6 Bilhões
US$ 5 Bilhões
US$ 4 Bilhões
US$ 3 Bilhões
US$ 2 Bilhões
US$ 1 Bilhão
US$ 0
2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018 2019 2020 2021 2022 2023

Visão Geral dos Produtos Exportados - Destino: Espanha

Jan-Dez / 2023 | 2022

Total: US$ 7,8 Bilhões

Óleos brutos de petróleo ou de minerais betuminosos, crus
40%

3,2%
Demais produtos - Indústria Extrativa
1,5%

Soja
19%

Milho não moído, exceto...
6,0%

Café não torrado
2,3%

1,7%

Farelos de soja e outros alimentos para animais (excluídos cereais não moídos), farinhas de carnes e outros animais
7,1%

Aeronaves e outros equipamentos, incluindo suas partes
2,5%

Açúcares e melaços
2,0%

1,2%

Celulose
1,1%

1,1%

1,1%

0,72%

0,77%
0,65%
0,64%
0,55%

Estanho

Visão Geral dos Produtos Importados - Origem: Espanha

Jan-Dez / 2023 | 2022

Total: US$ 4 Bilhões

Óleos combustíveis de petróleo ou de minerais betuminosos (exceto óleos...
24%

Outros medicamentos, incluindo veterinários
6,0%

Demais produtos - Indústria de Transformação
4,8%

Tubos e perfis ocos, e acessórios para tubos, de ferro ou aço
4,0%

2,7%

2,7%

Partes e acessórios dos veículos automotivos
2,7%

2,7%

Medicamentos e produtos farmacêuticos, exceto veterinários
2,6%

2,4%

2,3%

2,2%

Obras de ferro ou aço e outros artigos de metais comuns
2,2%

1,4%

1,4%

1,2%

1,1%

1,1%

1,1%

Produtos de perfumaria ou de toucador, exceto sabonetes
2,1%

Produtos residuais de petróleo e materiais...
1,8%

Outras matérias plásticas em formas...
1,5%

1,4%

Bebidas alcoólicas
Alumínio

1,0%
1,0%
0,96%
0,95%
0,90%

Investimentos

Investimentos da Espanha no Brasil: O Brasil é o principal destino dos investimentos espanhóis na América Latina (40% do total). A Espanha é o segundo maior emissor de investimentos diretos no Brasil (estoque de US$ 79,1 bilhões), com cerca de 1.150 empresas atuando no Brasil, em setores como financeiro, comunicações, eletricidade e gás – a exemplo de empresas como Telefônica/Vivo, Santander, Repsol e Zara. A participação espanhola nos projetos do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) concentra-se nos setores de aeroportos, energia, petróleo, gás e de telecomunicações, 5G. Os investimentos espanhóis no Brasil ganham tração na década de 1990, quando coincidiu a abertura econômica e política brasileira e a expansão internacional da Espanha, também no contexto de redemocratização e adesão à UE. Em termos conjunturais, a Espanha reivindica a posição de facilitadora das relações entre América Latina e a UE, sobretudo devido à proximidade política e cultural com a região. Ambos apoiam o desenvolvimento de uma agenda europeia de investimentos público-privados em áreas de interesse comum na América Latina, como economia verde, transição digital e investimento social, que também promova a conectividade econômica, de infraestruturas e digital entre ambas as regiões.

Investimentos do Brasil na Espanha: De acordo com o Relatório de Investimento Direto (RID) 2021, a Espanha é o nono maior destino de investimentos diretos no exterior (IDE). Esses investimentos totalizam cerca de US$ 7 bilhões, o que representa 1,6% do total de IDE brasileiro. Entre as principais empresas brasileiras presentes na Espanha estão Grupo Votorantim, Havaianas e Queiroz Galvão.

Cooperação

Cooperação Técnica: O Brasil possui com a Espanha o Programa de Cooperação Técnica Brasil-Espanha, coordenado pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e pela homóloga espanhola, AECID. Os focos do Programa são governança democrática, inclusão social e promoção do tecido econômico empresarial, abrangendo temas transversais como meio ambiente, gênero e participação de minorias. O foco desta iniciativa recai sobre a região nordeste e aqueles núcleos com altos índices de pobreza. Na modalidade de cooperação triangular, Brasil e Espanha cooperam para a doação e transporte de alimentos para países em necessidade, sobretudo Haiti e Bolívia, e identificaram o Haiti e a África como áreas prioritárias para novas iniciativas. Realizou-se, em abril de 2023, reunião da Subcomissão de Cooperação Técnica da Comissão Permanente Bilateral Brasil-Espanha, na qual foi decidido que este novo programa bilateral terá as seguintes áreas de cooperação prioritárias iniciais: 1) desenvolvimento sustentável na região amazônica, incluindo a gestão de recursos hídricos; 2) meio ambiente e mudança do clima, na perspectiva de transição justa; 3) gênero; 4) fomento de políticas públicas relativas aos direitos dos povos indígenas, das comunidades afrodescendentes e de outros grupos de população vulnerável; 5) fomento do diálogo social, incluindo os intercâmbios entre organizações sindicais; 6) promoção da formação dos atores da cooperação descentralizada; e 6) capacitação em temas de pesca e aquicultura, incluindo aspectos relacionados ao bioma amazônico. Em 2023, os chefes de Governo de Brasil e Espanha manifestaram o desejo mútuo de aprofundar e aperfeiçoar o diálogo para definir os elementos de um novo programa de cooperação para o desenvolvimento sustentável entre os dois países.

Ciência, Tecnologia e Inovação: Comissão Mista de Cooperação em Ciência, Tecnologia e Inovação: 1ª reunião em Brasília (2017). Abrange temas como biotecnologia, saúde, nanotecnologia, energia, cidades inteligentes e indústria 4.0. Cooperação no projeto de cabo

submarino entre América do Sul e a Europa EllaLink. Foi assinada carta de intenção entre os ministérios dos dois países, durante a visita do presidente Lula, em 2023, para coordenação de projetos bilaterais de desenvolvimento e inovação tecnológica, estabelecendo como áereas prioritárias pesquisa em saúde, meio ambiente e mudança do clima, transição energética, alimentos de maior qualidade e valor agregado, novos recursos para a indústria 4.0, produção mais limpa e susentável, mobilidade e transporte avançado, e tecnologias da informação e comunicação.

Saúde: O destaque é a doação de medicamentos para intubação no contexto da pandemia (2021).

Contatos Humanos e Temas Consulares: A Espanha auxiliou a repatriação de brasileiros na China durante a pandemia de COVID-19 (2020). Atualmente, aproximadamente 165 mil brasileiros vivem no país, de modo que a Espanha abriga a terceira maior comunidade de brasileiros na Europa. Os episódios de racismo sofridos pelo jogador de futebol Vinícius Júnior suscitaram protestos do governo brasileiro, em maio de 2023, junto a autoridades governamentais e esportivas da Espanha.

Cultura: Destaca-se a proximidade cultural, devida, sobretudo, à imigração em massa de espanhóis ao Brasil. As três grandes ondas de imigração espanhola ao Brasil480 redundam em aproximadamente quinze milhões de brasileiros com ascendência espanhola481. No que tange ao ensino do castelhano, o Instituto Cervantes, no Brasil, é o maior do mundo. Em 2023, os chefes de Governo acordaram a convocação de um grupo de trabalho para estudar medidas normativas e de apoio que contribuam para fomentar o ensino de espanhol no Brasil, inclusive no ensino médio brasileiro. Há diversas iniciativas brasileiras para o ensino de língua portuguesa na Espanha, tais como os leitorados brasileiros na Universidade Complutense de Madri e na Universidade Santiago de Compostela, as atividades da unidade do Instituto Guimarães Rosa (IGR) em Barcelona. Há interesse em explorar novas possibilidades de cooperação entre o Instituto Cervantes e o IGR para a promoção das línguas espanhola e portuguesa e o desenvolvimento de iniciativas conjuntas nos domínios cultural e educacional. Há também cooperação em educação e bolsas de estudo, por meio do Programa Erasmus Mundus e das atividades do Grupo Tordesilhas. Existe ainda memorando de entendimento para aprofundar a cooperação acadêmica e educacional e melhorar a capacitação de servidores e gestores da área de educação (2018), além do Memorando de Entendimento sobre Cooperação Esportiva (2021). Durante a visita do presidente Lula, em 2023, foi assinado memorando de entendimento sobre cooperação no ensino superior universitário. Em termos históricos, destaca-se a atuação do poeta João Cabral de Melo Neto, que, como diplomata brasileiro em Sevilla, atuou como força de divulgação do modernismo brasileiro, redundando num esforço de diplomacia cultural que originou Casa do Brasil em Madri, do Colégio Maior Universitário na Universidade Complutense e do Centro Cultural brasileiro (1962).

Jurídica: Os dois países já firmaram Tratado de Extradição (1988), Convênio de Cooperação Judiciária em Matéria Civil (1989) e Tratado sobre Transferência de Presos (1996).

---

[480] A primeira no século XIX para trabalhar nas lavouras de café; depois na década de 1920 por conta da Gripe Espanhola; finalmente, na década de 1930 por conta da Guerra Civil.
[481] Para mais informações, consultar:
https://brasil.elpais.com/brasil/2014/06/04/opinion/1401910096_876304.html#:~:text=Segundo%20estimativas%2C%20existem%2015%20milh%C3%B5es,v%C3%A9u%20de%20mist%C3%A9rio%20e%20sil%C3%AAncio

Gênero: Compartilham objetivo mútuo de alcançar a igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres. Coincidem quanto à importância de colaborar para a promoção de políticas públicas de gênero e abordagens feministas em suas políticas exteriores, com o objetivo final de alcançar a igualdade efetiva entre mulheres e homens.

Turismo: Há memorando de entendimento, assinado em março de 2023, durante visita da ministra do Turismo do Brasil a Madri.

Tributária: Há interesse de ambas as partes em atualizar o acordo existente entre os dois países para evitar a dupla tributação em matéria de impostos sobre os rendimentos, para incorporar as medidas BEPS que os dois países se comprometeram a implementar no marco do acordo da OCDE e do G20 sobre erosão de base tributável e transferência de lucros.

Meio Ambiente e Mudança do Clima: O primeiro-ministro Sánchez saudou a candidatura do Brasil para a realização da COP30, na cidade de Belém do Pará em 2025. O governo espanhol toma nota de que o Brasil apresentou a candidatura da cientista brasileira Thelma Krug para presidir o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC, na sigla em inglês). Há Fundo Geral de Cooperação da Espanha no Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para a promoção do desenvolvimento sustentável na Amazônia. O primeiro-ministro Sánchez apresentou a Aliança Internacional para a Resiliência à Seca, iniciativa lançada pela Espanha juntamente com Senegal na COP27, realizada no Egito. O presidente Lula expressou disposição de estudar a possiblidade de unir-se ao grupo de países e organismos internacionais que a compõem.

Recursos hídricos: Há memorando de entendimento entre a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) do Brasil e a Direção Geral de Águas (DGA) da Espanha para intensificar a cooperação técnica na gestão dos recursos hídricos e na regulação dos serviços de saneamento e melhoria da eficiência no uso da água.

Trabalho: Durante visita do presidente Lula, em 2023, foi assinado Memorando de Entendimento sobre Cooperação entre o Ministério do Trabalho e Economia Social do Reino de Espanha e o Ministério do Trabalho e Emprego da República Federativa do Brasil.

IV. Relações Brasil-França

Marcos[482]: 1825: reconhecimento da Independência do Brasil pela França e, dois anos mais tarde, é assinado Tratado de Amizade, Navegação e Comércio; 1880, D. Pedro II nomearia Tomás Fortunato de Brito para compor a comissão arbitral na disputa entre França e Estados Unidos (EUA); 1900: sentença arbitral encerraria a questão do Amapá, com decisão favorável para o Brasil; 1963: a Guerra das Lagostas seria motivo de tensão entre as partes; 1964: Charles de Gaulle é o primeiro presidente francês a visitar o Brasil; 1976: Ernesto Geisel é o primeiro presidente brasileiro a visitar a França; 1981: visita de João Figueiredo; 2002: é celebrado acordo bilateral de cooperação para o uso pacífico de energia nuclear[483]; 2003: o Brasil participa, a convite da França, na Cúpula do G8 em Evian; 2004: por iniciativa dos presidentes Luiz Inácio Lula da Silva e Jacques Chirac, é lançada a Ação contra a Fome e a Pobreza; com apoio francês, o Brasil participa da criação da Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH, na sigla em inglês); 2005: no Ano do Brasil na França, o presidente Lula visita o país europeu; 2006: a Parceria Estratégica Brasil-França é lançada por ocasião da visita do presidente Jacques Chirac ao Brasil; 2008: os presidentes Lula e Nicolas Sarkozy encontram-se na Guiana Francesa, em fevereiro, ocasião na qual o presidente francês manifesta seu apoio à participação do Brasil no G-8, além do ingresso do país como membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), e, em dezembro, é celebrado o Plano de Ação de Parceria Estratégica Brasil-França, no Rio de Janeiro; 2009: no Ano da França no Brasil, ocorrem visitas do presidente Lula à França e do presidente Sarkozy ao Brasil; 2017: foi inaugurada a ponte sobre o Rio Oiapoque, entre Brasil e Guiana Francesa; 2018: o submarino Riachuelo, desenvolvido em parceria com a França, foi lançado ao mar; 2019: ocorre encontro informal entre os presidentes Jair Bolsonaro[484] e Emmanuel Macron à margem da cúpula do G20; 2022: o presidente Macron parabenizou Lula pela eleição para novo mandato presidencial e manifestou interesse em relançar a parceria estratégica.

Embaixada: A legação em Paris foi elevada à categoria de embaixada em 1919[485]. O Brasil mantém ainda consulado-geral em Paris e, em 2022, fundou novo consulado-geral em Marselha. Também mantém consulado-geral em Caiena, e consulado em Saint-Georges de l'Oyapock, na Guiana Francesa. Há igualmente consulados honorários do Brasil em Angers, Bastia, Bordeaux, Clermont-Ferrand, Dijon, Estrasburgo, Le Havre, Lille, Lyon, Nantes, Nice, Toulouse, Fort-de-France (Guiana Francesa) e Pointe-à-Pitre (Guiana Francesa). A França mantém uma embaixada em Brasília e consulados-gerais em Recife, Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte.

---

[482] Em 1485, foi celebrado o Tratado de Aliança e Comércio entre D. João II e Carlos VIII, iniciando o relacionamento diplomático entre Portugal e França. Os primeiros titulares portugueses em Paris após a Restauração apresentaram credenciais em março de 1641. Seis representantes foram nomeados para Paris no Período Joanino no Brasil. A França foi o primeiro país europeu a reconhecer a Independência do Brasil e a estabelecer relações diplomáticas com o novo país (1825).

[483] O acordo entraria em vigor em 2005.

[484] Durante o governo de Jair Bolsonaro, interpretações díspares sobre queimadas na Amazônia e leituras divergentes sobre Amazônia e soberania causaram desinteligências entre os presidentes. Em agosto de 2019, após os incêndios ocorridos na Amazônia, o presidente francês procurou mobilizar a comunidade internacional no âmbito da reunião do G7 em Biarritz, a fim de ajudar os Estados afetados. O Brasil recusou a colaboração da França e do G7 por considerar que o país colocava em questão sua soberania sobre seu território amazônico. A ajuda da França e da comunidade internacional se concentrou, assim, no Paraguai e na Bolívia.

[485] Fundado em 1814, o posto de negócios emite o primeiro ofício após a Independência do Brasil em 1822 (AHI-RJ 224/4/13). O posto foi elevado à categoria de embaixada pelo Decreto nº 3.772, de 24 de setembro de 1919.

Coordenação Política

Instâncias: A criação de uma Comissão Geral franco-brasileira, integrada por representantes dos dois Governos, sob a presidência dos Ministros das Relações Exteriores, foi prevista por Acordo-Quadro (1996). O Acordo prevê, ainda, a criação de Grupos de Trabalho em função dos acordos de cooperação setorial em vigor, que deverão relatar bianualmente seus trabalhos à Comissão Geral franco-brasileira. Também com base no mesmo Acordo, foi criada a Comissão Mista de Cooperação Transfronteiriça Brasil-França (CMT). A CMT possui subgrupos de trabalho em áreas de interesse para as populações ribeirinhas, como saúde, defesa civil, meio ambiente, cooperação policial e formação técnica. Sua última reunião em Caiena, no início de julho de 2023. Brasil e França contam, ademais, com o Mecanismo sobre Questões Migratórias, cuja última reunião ocorreu em 2019, e com o Foro Econômico, com sete edições, a última realizada em 2021, por videoconferência. A Parceria Estratégica Brasil-França (2006) centra-se sobre eixos como diálogo político e governança internacional; relações econômicas e comerciais; cooperação nas áreas de defesa, espaço, energia nuclear, desenvolvimento sustentável; domínios da educação, línguas, ciência e tecnologia; temas migratórios e transfronteiriços; e atuação conjunta em terceiros países, em particular na África. O Plano de Ação da Parceria Estratégica franco-brasileira (2008) coordena os programas e projetos da Parceria. Na vertente de reflexão político-estratégica conjunta, foi iniciado, em 2009, exercício periódico de Diálogo Político-militar, no formato 2+2 (chancelarias e ministérios da Defesa). Há ainda, mecanismo regular de Consultas Políticas (última reunião em 2023), Diálogo entre Diretores de Nações Unidas, Diálogo Informal entre Secretários-Gerais de Relações Exteriores e Diálogo sobre temas de não proliferação e desarmamento nucleares.

Visitas de Alto Nível: A relação bilateral é marcada por contatos frequentes de alto nível, a exemplo das viagens à França de Fernando Henrique Cardoso (FHC, 1996 e 2001), Lula (2005 e 2009) e Dilma Rousseff (2012 e 2015), e, ao Brasil, de Chirac (2006), Sarkozy (2008), François Hollande (2012, 2013 e 2016). O ministro Aloysio Nunes visitou Paris, onde realiza reunião de trabalho com o ministro da Europa e Relações Exteriores da França, Jean-Yves Le Drian (2017). O secretário-geral do Ministério da Europa e Relações Exteriores da França visitou o Brasil (2018). Em reunião informal, os presidentes Jair Bolsonaro e Emmanuel Macron se encontram à margem da cúpula do G20 no Japão (2019). O ministro Ernesto Araújo viaja a Paris, onde realiza uma reunião de trabalho com o ministro Jean-Yves Le Drian. (2019). O ministro-chefe da Secretaria de Governo da Presidência da República, general Carlos Alberto dos Santos Cruz, visita a França e o ministro Jean-Yves Le Drian visita o Brasil (2019). Os ministros Jean-Yves Le Drian e Carlos França se reúnem à margem da cúpula do G20 na Itália (2021). Em janeiro de 2023, houve a visita do ministro do Comércio Exterior, Olivier Becht, para a posse de Lula, e no final do mesmo mês, o chefe de Estado brasileiro recebeu telefonema do presidente Emmanuel Macron, ocasião na qual os líderes discutiram a Parceria Estratégica bilateral, além de temas regionais e globais, como o conflito na Ucrânia[486] e a utilização da arquitetura financeira global como instrumento para o financiamento da transição climática e do combate à fome. Lula tanto realizou convite ao presidente francês, para que visite o Brasil, quanto foi convidado a participar do *One Forest Summit*[487]. Em fevereiro do mesmo ano, a ministra da Europa e dos Negócios Estrangeiros da

---

[486] Durante a discussão do tema, o presidente Lula ressaltou a necessidade de maior engajamento dos líderes globais no âmbito da ONU e de um "G20 político".

[487] França e Gabão foram os anfitriões do evento, realizado em Libreville, em março de 2023, com foco na preservação e no manejo sustentável das florestas tropicais. O evento foi realizado no âmbito da iniciativa francesa *One Planet*, lançada pelo presidente Macron em 2017.

França, Catherine Colonna, realizou visita oficial ao Brasil, ocasião na qual a representante francesa e o ministro das Relações Exteriores Mauro Vieira discutiram a retomada da parceria estratégica bilateral, com especial atenção para os temas de meio ambiente, questões transfronteiriças, defesa[488], ciência e tecnologia, além de coordenação nos foros multilaterais. A visita da autoridade francesa, que marcou a retomada das reuniões bilaterais em nível ministerial desde 2019, também compreendeu encontro com a ministra Marina Silva e com o presidente Lula, ocasião na qual a ministra tratou da visita de Emmanuel Macron, prevista para 2023, mas não realizada, e afirmou que o líder brasileiro é convidado permanente a Paris. Em abril, foi realizada reunião de consultas políticas, em Brasília, entre as secretárias gerais das duas chancelarias. Em maio de 2023, Lula encontrou-se com Macron à margem da reunião do G7, em Hiroshima. Em junho, o ministro Mauro Vieira encontrou-se com a ministra Colonna em Paris, e a embaixadora Maria Laura da Rocha recebeu, em Brasília, o ministro delegado encarregado do Comércio Exterior, da Atratividade e dos Franceses no Exterior da França. O presidente Lula foi a Paris em 22 e 23 de junho para a Cúpula para o Novo Pacto de Financiamento Global, convocada pelo presidente Macron, e manteve almoço de trabalho com o presidente francês. Em agosto, a secretária-geral manteve, em Paris, almoço de trabalho com a sua homóloga francesa. Em setembro, Lula e Macron reuniram-se à margem da Cúpula do G20, em Nova Delhi. No mesmo mês, à margem da 78ª Sessão da AGNU, o ministro Mauro Vieira encontrou-se com sua homóloga francesa, que expressou interesse em estreitar a relação com os países amazônicos, por meio da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA). Em outubro, Lula e Macron conversaram ao telefone sobre a crise no Oriente Médio e a situação dos reféns.

Discurso Oficial: Brasil e França mantêm laços expressivos, que transcendem os vínculos entre a América Latina e a Europa. A França ocupa posição de destaque na formação cultural, intelectual e institucional brasileira. As ideias políticas, filosóficas e religiosas, bem como as referências escolares, universitárias e militares daquele país contribuíram para o desenvolvimento desses campos no Brasil. Ambas as sociedades estão enraizadas em valores democráticos e direitos humanos. O interesse recíproco deve-se a uma série de fatores, dentre os quais se destacam: 1) fronteira compartilhada de 730 quilômetros (Guiana francesa-Amapá – a maior fronteira terrestre da França com outro país); 2) desenvolvimento conjunto de projetos em áreas sensíveis e de alta tecnologia; 3) forte presença de empresas e investimentos franceses na economia brasileira, valorizada por seu mercado interno e como ponto de apoio regional; 4) existência de expressiva comunidade brasileira na França; 5) atuação conjunta e apoio recíproco em foros multilaterais; 6) intensificação recente da cooperação no campo da segurança e da inteligência; 7) forte intercâmbio educacional; 8) influência cultural mútua. Durante o governo de Jair Bolsonaro, interpretações díspares sobre queimadas na Amazônia e leituras divergentes sobre Amazônia e soberania causaram desinteligências entre os presidentes. Em agosto de 2019, após os incêndios ocorridos na Amazônia, o presidente francês procurou mobilizar a comunidade internacional no âmbito da reunião do G7 em Biarritz, a fim de ajudar os Estados afetados. O Brasil recusou a colaboração da França e do G7 por considerar que o país colocava em questão sua soberania sobre seu território amazônico. A ajuda da França e da comunidade internacional se concentrou assim no Paraguai e na Bolívia. O presidente Macron parabenizou Lula pela eleição para novo mandato presidencial no dia 30 de outubro e manifestou interesse em relançar a parceria estratégica (2022).

[488] Os avanços do PROSUB foram saudados e foram discutidas formas de acelerar os projetos em curso.

Convergências

Convergências Multilaterais: A França apoia a expansão do CSNU nas duas categorias de membros, com um assento permanente para Brasil. Há convergência em foros multilaterais ("Aliança para a mudança", 2009[489]); os dois países apoiam ordem multipolar e democrática e mecanismos inovadores de financiamento para o desenvolvimento (por exemplo, a UNITAID, para compra de medicamentos, dirigida por Celso Amorim de 2016 a 2018). França e Brasil têm interesses convergentes em temas como paz e segurança, direitos humanos, comércio, finanças, desenvolvimento sustentável e meio ambiente (houve coordenação de posições desde 2009, inclusive na COP21 em Paris). Há, no entanto, divergência quanto à guerra na Ucrânia, uma vez que o Brasil não se alinha a nenhum dos lados em conflito, embora tenha condenado a agressão russa.

Convergências Plurilaterais e Inter-regionais: A França apoia a candidatura do Brasil à Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), posição reiterada no contexto da visita da ministra da Europa e dos Negócios Estrangeiros da França, em fevereiro de 2023. Ambos integram o G20. O Brasil ingressou, em 2023, Parceria Internacional para a Informação e a Democracia, durante visita da secretária-geral Maria Laura da Rocha à França.

Segurança e Defesa[490]: A oitava edição do Diálogo Político-Militar (2+2) foi realizada em fevereiro de 2022. Os setores estratégicos e de defesa, que envolvem tecnologias sensíveis e sujeitas a controles mais rígidos, são ponto chave da parceria estratégica. As iniciativas implementadas no setor de defesa, com dois grandes programas em submarinos e helicópteros, e o desenvolvimento da cooperação nos setores espacial e de supercomputadores, tornaram-se emblemáticas do alto nível de entendimento. Além disso, Brasil e França também coincidiram na participação ativa em duas operações de paz das Nações Unidas: a MINUSTAH (de 2004 a 2017) e a Força Interina das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL, na sigla em inglês, de 2011 a 2020). A cooperação bilateral na área de segurança aprofundou-se consideravelmente no contexto dos Jogos Olímpicos do Rio de Janeiro (2016). Contatos bilaterais entre as forças de segurança e inteligência (do lado brasileiro, em especial a Polícia Federal e a Agência Brasileira de Inteligência – ABIN) permitiram conhecer a experiência da Polícia Nacional francesa e demais órgãos de segurança pública na prevenção e gestão de crise associadas a ataques terroristas. Adidância da ABIN foi instalada na Embaixada do Brasil em Paris (2017); a Embaixada também conta com adido da Polícia Federal. O Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB), orçado em € 8,6 bilhões de euros, é o maior projeto de cooperação internacional na área de defesa desenvolvido pelo Brasil. O objetivo da iniciativa, com transferência de tecnologia sensível, é

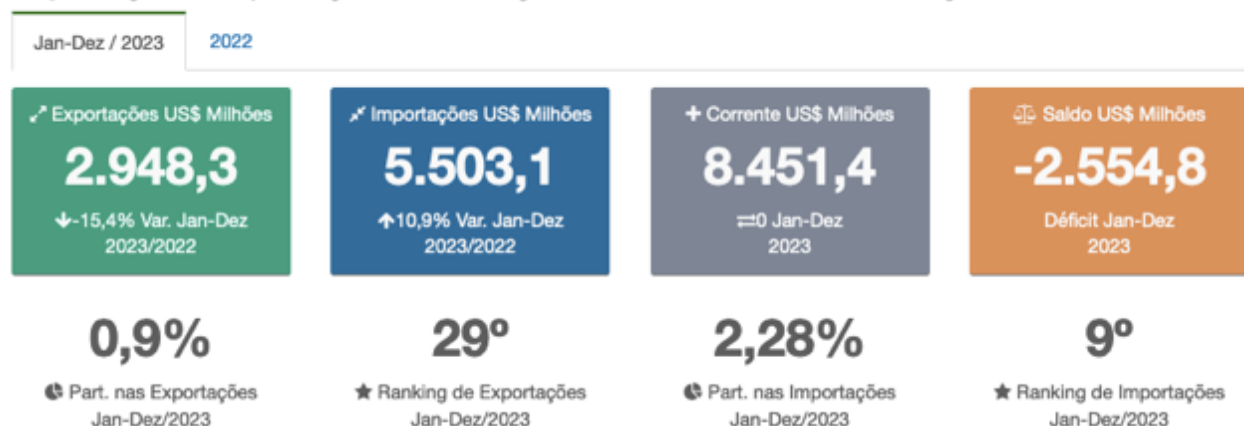
---

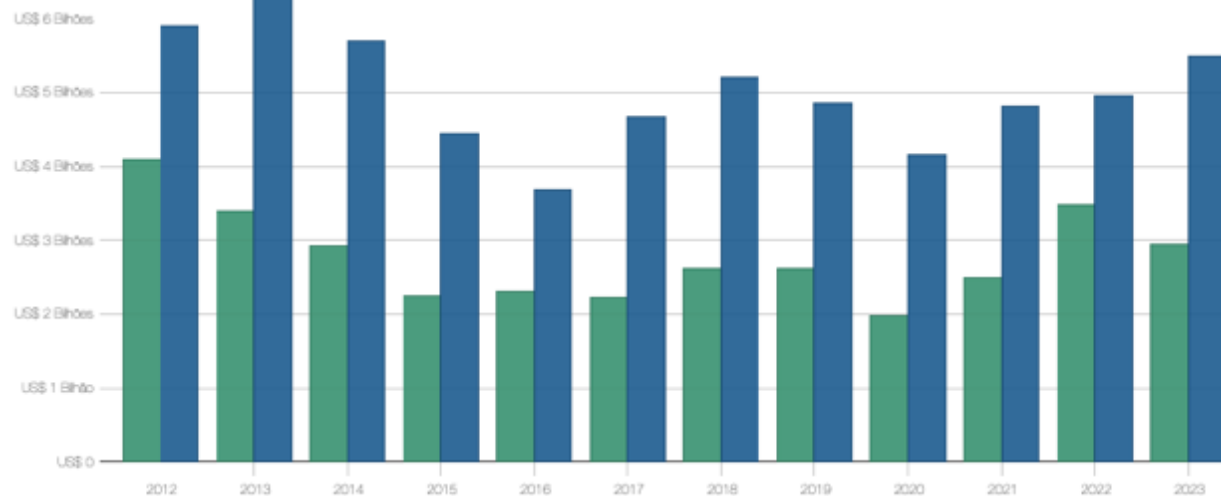
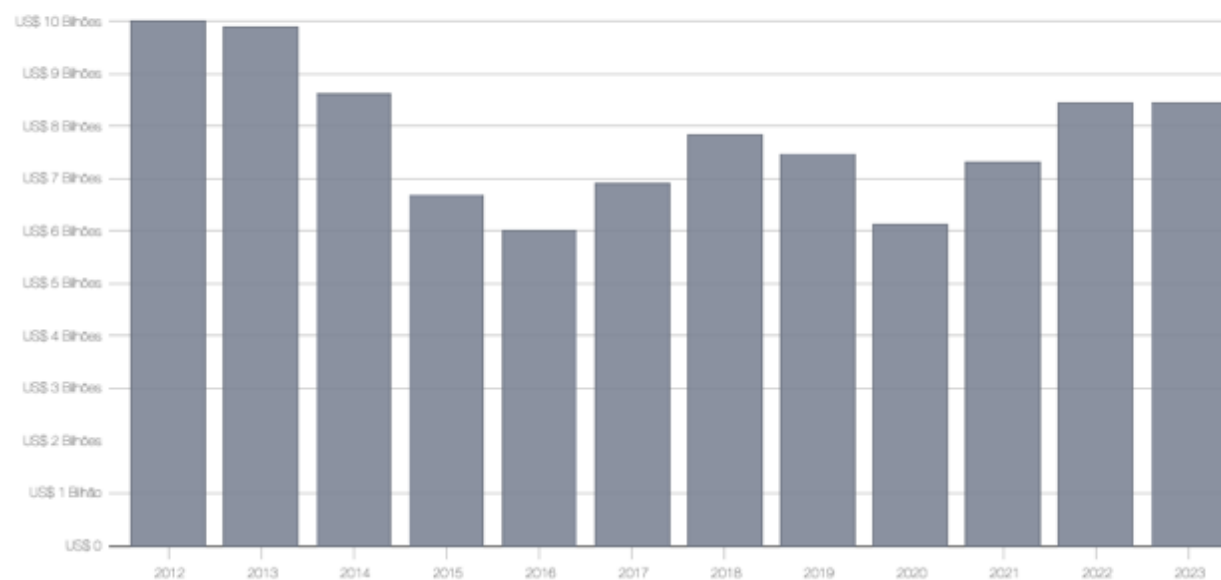
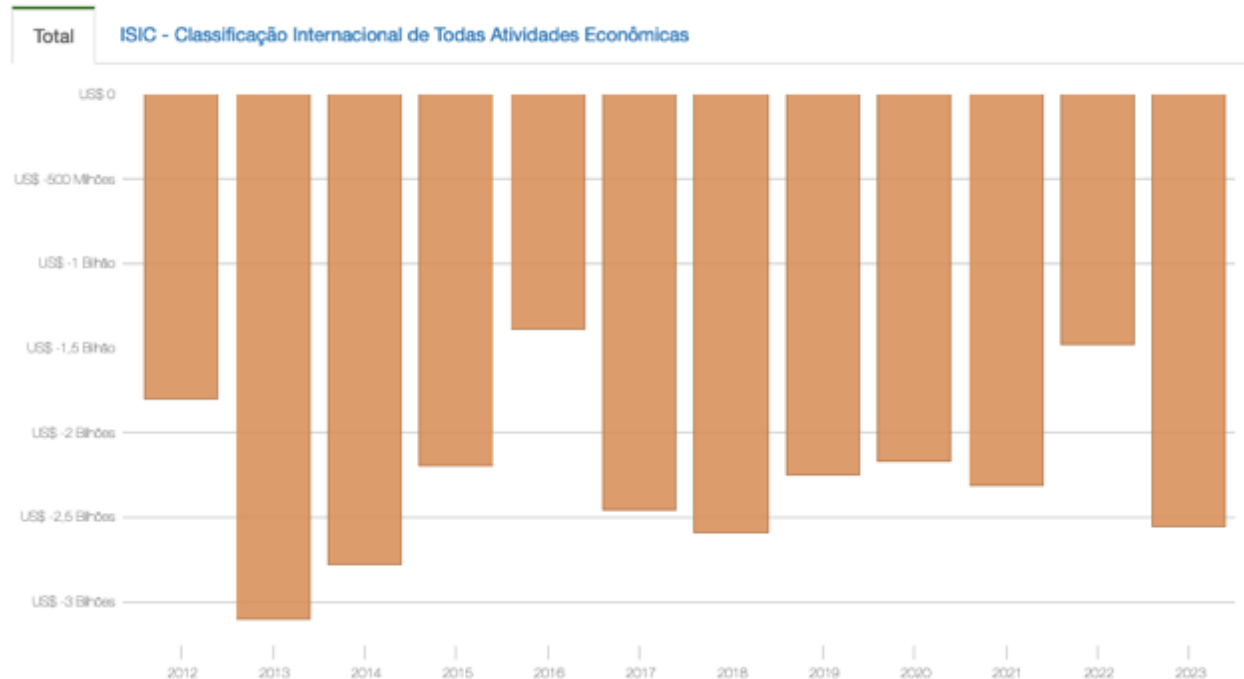
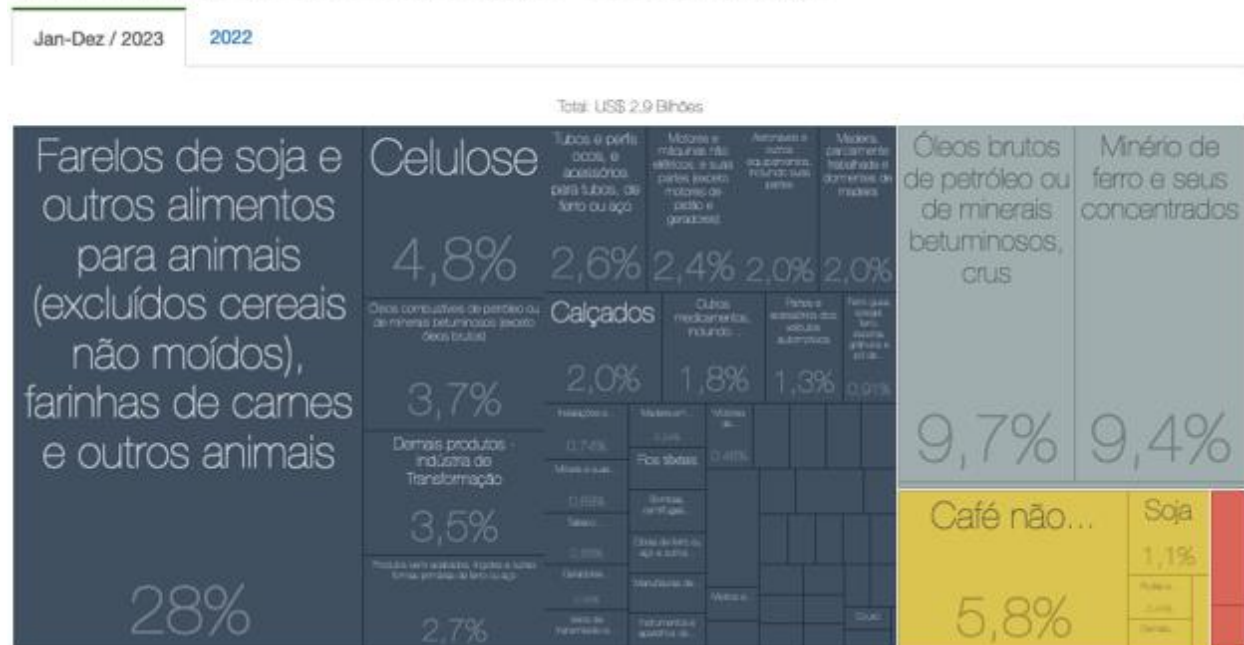
[489] "As organizações financeiras internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, precisam dar maior peso às economias emergentes mais dinâmicas nos seus processos de tomada de decisões. O Brasil e a França desejam oferecer ao mundo sua visão compartilhada de um novo multilateralismo adaptado ao mundo multipolar. Não podemos lidar com os problemas do século XXI com instituições internacionais que são legados do século XX. Junto com outros líderes mundiais, precisamos forjar uma 'Aliança para Mudança', a fim de promover essa visão de uma ordem mundial mais democrática, fundada em maior solidariedade e justiça. Isso é o que os cidadãos do mundo esperam de nós. Somente assim estaremos à altura dos desafios do nosso século". LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA, presidente do Brasil, e NICOLAS SARKOZY, presidente da França. Trecho do artigo originalmente publicado no jornal *International Herald Tribune*, 07/.07/2009.
Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz0707200908.htm

[490] A cooperação em segurança e defesa é muito antiga e foi inaugurada com a Missão Militar Francesa no Brasil, sob a chefia do general Maurice Gamelin (1920-1939).

dotar o Brasil da capacidade de projetar e construir submarinos. O programa prevê a construção de quatro submarinos de propulsão convencional (diesel-elétrica) e um submarino de propulsão nuclear, além de estaleiro e base naval. O primeiro dos submarinos de propulsão convencional, o Riachuelo, está em operação (2022), tendo sido lançado pela primeira vez ao mar em 2018; o segundo, o Humaitá, lançado pela primeira vez ao mar em 2020, foi comissionado pela Marinha em janeiro de 2024; os demais submarinos convencionais (Tonelero e Angostura) devem ser lançados ao mar, pela primeira vez, em 2024 e 2025, e o submarino de propulsão nuclear tem previsão de entrada em operação em 2031. Para gerir a cooperação na área, há o Comitê de Cooperação Conjunto Brasil-França para Submarinos, cuja última reunião foi em maio de 2022. O Programa de Desenvolvimento e Nacionalização de Helicópteros (H-XBR) envolve a aquisição, para emprego pelas três Forças Armadas e pela Presidência da República, de 47 (dos 50 originalmente previstos) helicópteros H-225M, em produção pela Helibrás, filial brasileira da Airbus Helicopters (ex-Eurocopter). O custo total é de € 1,8 bilhão, e o programa prevê a transferência gradativa de tecnologia para o desenvolvimento das aeronaves. A primeira entrega foi feita em 2014. A conclusão, prevista para 2022, será adiada, devido a restrições orçamentárias no Brasil, e deverá ser concretizada em 2026. Em 2022, foi firmado contrato para a compra de 27 helicópteros do modelo Airbus/Helibras H-125. No âmbito do Programa FX-2 de renovação da frota de caças da Força Aérea Brasileira (FAB), foi anunciada pelo presidente Lula a compra de 36 caças franceses Dassault Rafale por US$ 4 bilhões (2009). Em troca, os franceses comprariam dez jatos multimissão C-390 Millennium, então em desenvolvimento pela Embraer. No entanto, a compra não foi concretizada; o Comando da Aeronáutica preferiu o caça sueco SAAB Gripen E, por motivos de eficiência, baixo custo de operação, elevada disponibilidade e capacidade tecnológica avançada, ao custo de US$ 5,4 bilhões (2015).

Comércio

Exportações, Importações e Balança Comercial - Parceiro: França

Jan-Dez / 2023 | 2022

Exportações US$ Milhões	Importações US$ Milhões	Corrente US$ Milhões	Saldo US$ Milhões
2.948,3	5.503,1	8.451,4	-2.554,8
-15,4% Var. Jan-Dez 2023/2022	10,9% Var. Jan-Dez 2023/2022	0 Jan-Dez 2023	Déficit Jan-Dez 2023
0,9%	29º	2,28%	9º
Part. nas Exportações Jan-Dez/2023	Ranking de Exportações Jan-Dez/2023	Part. nas Importações Jan-Dez/2023	Ranking de Importações Jan-Dez/2023

Visão Geral dos Produtos Importados - Origem: França

Jan-Dez / 2023 2022

Total: US$ 5,5 Bilhões

Motores e máquinas não elétricos, e suas partes (exceto motores de pistão e geradores) 17%

Compostos organo-inorgânicos, compostos heterocíclicos, ácidos nucléicos e seus sais, e sulfonamidas 6,0%

Medicamentos e produtos farmacêuticos, exceto veterinários 5,6%

Partes e acessórios dos veículos automotivos 5,0%

Demais produtos - Indústria de Transformação 4,8%

Aeronaves e outros equipamentos, incluindo suas partes 4,1%

Outros medicamentos, incluindo veterinários 3,8%

Produtos de perfumaria ou de toucador, exceto sabonetes 2,9%

Motores de pistão, e suas partes 1,5%

Armas e munições 0,90%

Desafios: A posição francesa durante a negociação do capítulo comercial do Acordo de Associação Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)-União Europeia (UE) foi defensiva, e perdura a incerteza sobre o processo de assinatura e ratificação pela França devido a divergências quanto a clima, meio ambiente e protecionismo agrícola.

Investimentos

Investimentos da França no Brasil: Para as empresas francesas, o Brasil é, mais que um simples mercado, um elemento de sua estratégia global de desenvolvimento. O país é, atualmente, o segundo principal destino dos investimentos franceses entre os países emergentes. Encontram-se instaladas no Brasil aproximadamente 900 filiais (861, em 2021) de empresas francesas, responsáveis pela criação de 500 mil empregos. A França se encontra no pelotão de liderança dos países que mais investem no Brasil. A França é o 3º maior investidor no Brasil, pelo critério de controlador final, com cerca de US$ 38 bilhões investidos, e 5º maior pelo critério de investidor imediato, com investimentos de cerca de US$ 32 bilhões, segundo os dados do Banco Central para 2021. O Brasil é hoje o segundo principal destino dos investimentos franceses entre os chamados países emergentes, tendo sido ultrapassado apenas recentemente pela China. Os recursos voltam-se majoritariamente para setores como automóveis, varejo, setor bancário, eletricidade e metalurgia. Destacam-se os investimentos em energia, principalmente após a compra de uma rede de gasodutos no Nordeste (€ 7,7 bilhões) por um consórcio liderado pela Engie (2019). Outras parcerias são os investimentos da empresa francesa Total no Pré-Sal, a aquisição da subsidiária da Petrobras TAG pela Engie e a parceria Areva-Eletrobras para Angra 3. A França também investe em energias renováveis no Brasil: a GDF-Suez participa da construção da hidrelétrica de Jirau; a Voltalia investe desde 2015 no *cluster* eólico e solar de Serra Branca, Rio Grande do Norte. A empresa francesa especializada em energia solar Exosun abriu sede em Salvador, Bahia (2015).

Investimentos do Brasil na França: Entre 2006 e 2016, os investimentos brasileiros na França mais que dobraram; mesmo assim, representam menos que 1% dos investimentos do Brasil no mundo. A indústria de transformação recebeu 57% dos investimentos brasileiros no país (US$ 177 milhões), seguida das atividades imobiliárias com 26% (US$ 82 milhões); atividades financeiras com 9% (US$ 27 milhões); e atividades profissionais, científicas e técnicas com 3% (US$ 9 milhões). Em 2017, o Brasil foi o maior investidor da América do Sul na França, com novos investimentos em áreas como saneamento, consultoria, biotecnologia e nanotecnologia. Em 2021, estima-se o estoque de investimentos diretos brasileiros na França em US$ 1,1 bilhão. Vale e Natura se encontram entre as cinco empresas da América Latina que mais geram empregos na França. Outras empresas brasileiras presentes na França incluem incluem Itaú, Granado (cosméticos), Sislor (tratamento de resíduos domésticos), MJV (consultoria digital), Nanoskin Medical's (biotecnologia e nanotecnologia) e a *startup* Nanoraven (telecomunicações para nanossatélites).

Cooperação

Contatos Humanos e Temas Consulares: Segundo estatísticas oficiais francesas, a comunidade brasileira na França metropolitana é composta por 23.004 pessoas. Se incluídos os cidadãos com dupla nacionalidade, o total de brasileiros atingiria 36.859 nacionais. O consulado-geral em Paris estima haver cerca de 90 mil brasileiros na França metropolitana, inclusive contingente irregular. Na Guiana Francesa, seriam cerca de 91,5 mil (mais do que na Argentina). No total, portanto, vive na França a 6ª maior comunidade brasileira no exterior. No Brasil, há cerca de vinte mil franceses registrados como residentes; segundo dados da polícia federal, o número chega a trinta mil. Encontra-se em vigor o Acordo bilateral por troca de Notas sobre Supressão de Vistos para permanência máxima de três meses, em um período de seis meses (1996). Em agosto de 2023, a França prestou apoio ao Brasil na retirada de nacionais brasileiros do território do Níger.

Assuntos Transfronteiriços[491]: A cooperação transfronteiriça é uma particularidade da relação bilateral, uma vez que Brasil e França compartilham mais de 700 km de fronteira terrestre. O principal mecanismo de coordenação é a Comissão Mista de Cooperação Transfronteiriça Brasil-França (CMT), criada pelo Acordo Quadro de Cooperação (1996). A CMT, que tem como instância consultiva o Conselho do Rio Oiapoque, possui subgrupos de trabalho em áreas de interesse para as populações ribeirinhas, como saúde, defesa civil, meio ambiente, cooperação policial e formação técnica. Sua última reunião ocorreu em Caiena (2023). Na ocasião, o governo francês decidiu retomar a emissão das carteiras de circulação transfronteiriça para cidadãos brasileiros e anunciou o aumento do número e da duração dos vistos de circulação para homens e mulheres de negócios e agentes de cooperação. O Brasil, por sua vez, decidiu aderir à Convenção Transportes Internacionais Rodoviários (TIR), que trata do transporte de cargas e deverá facilitar o comércio entre o Amapá e a Guiana Francesa. Comunicou, igualmente, a pavimentação, até o final do ano, de 10 km adicionais do trecho norte da BR-156, bem como a licitação da pavimentação de outros trechos da rodovia federal. O Brasil anunciou, ainda, aumento do efetivo no Centro de Cooperação Policial bilateral (CCP). A cooperação fronteiriça entre Brasil e França tem, para além das vertentes de fortalecimento da ligação terrestre e de combate a ilícitos transfronteiriços, uma dimensão de cooperação para o desenvolvimento regional, que compreende como principais objetivos os setores de saúde, educação e desenvolvimento sustentável, com a participação da *Agence française de Développement* (AFD). Esta cooperação permite trazer

[491] Por arbitragem suíça, a questão da fronteira do Brasil com a França é definitivamente resolvida (1900).

respostas às preocupações de ambas as partes sobre os riscos transfronteiriços (imigração clandestina, segurança, garimpo e pesca ilegais, questões sanitárias e fitossanitárias); encorajar as trocas humanas e comerciais (educação, circulação); e desenvolver a economia da região amazônica, respeitando as populações locais e seu meio ambiente excepcional. No âmbito do Acordo de Cooperação Técnica e Científica entre o Brasil e a Guiana Francesa, foi criado o Centro Franco-Brasileiro da Biodiversidade Amazônica (2009). O Centro promove projetos conjuntos de pesquisa científico-tecnológica, transferência de tecnologia, formação e capacitação de recursos humanos e atividades no campo da biodiversidade. Pronta desde 2011, a ponte sobre o rio Oiapoque foi aberta ao público em 2017. Além das obras físicas, a abertura da ponte exigiu a negociação de acordos que regulamentam o fluxo de pessoas, veículos e mercadorias. Embora o comércio com a Guiana Francesa seja incipiente, a corrente comercial, composta basicamente pelas exportações brasileiras, aumentou em 2022, tendo alcançado o valor de US$ 7,5 milhões.

Cooperação Técnica Trilateral: Brasil e França firmaram Declaração de Intenção sobre Implementação de Atividades de Cooperação Técnica em Terceiros Países (2012). Os países cooperam em programas na África (Benim, Gabão, Moçambique) e no Haiti. A Agência Brasileira de Cooperação (ABC), em parceria com a *France Coopération Internationale* (FCI), com apoio da AFD e da Subchefia de Assuntos Federativos da Presidência da República (SAF) realizou "Seminário Brasil-França de Cooperação Cruzada para o Haiti e África" (2010).

Ciência, Tecnologia e Inovação: O Brasil é o parceiro de cooperação científica mais importante da França na América Latina, sendo dada especial atenção à pesquisa e à inovação tecnológica (a França é o terceiro maior parceiro científico do Brasil). Nessa área, o diferencial francês está na disposição e autonomia para incluir a transferência de tecnologia nos acordos de cooperação. Os resultados mais emblemáticos da parceria estratégica entre Brasil e França são projetos de alta tecnologia, grande complexidade e de longo prazo. Dois desses projetos estão concluídos: o Supercomputador Santos Dumont e o Satélite Geoestacionário de Defesa e Comunicações (SGDC). O computador mais potente da América Latina, adquirido da empresa francesa Athos/Bull como primeira etapa de possível cooperação na área de supercomputação, funciona hoje em Petrópolis. Em 2021, a mesma empresa lançou um centro de excelência em computação quântica, em Salvador, o *Latin America Quantum Computer Center* (LAQCC). O SGDC foi lançado a partir da base de Kourou, na Guiana Francesa (2017). O satélite, construído pela empresa Thales Alenia Space em Cannes, com a presença de técnicos brasileiros e transferência de tecnologia, permitiu a conexão de todo o território com *internet* de banda larga e o oferecimento de canal seguro para comunicações militares, sob o controle das autoridades brasileiras. Os programas dedicados às tecnologias inovadoras vêm tendo desenvolvimento significativo, com destaque para o Programa CAPES-COFECUB, que formou cerca de dois mil doutores brasileiros desde o seu lançamento, em 1978. No âmbito do Acordo de Cooperação Técnica e Científica entre o Brasil e a Guiana Francesa, foi criado o Centro Franco-Brasileiro da Biodiversidade Amazônica (2009). O Centro promove projetos conjuntos de pesquisa científico-tecnológica, transferência de tecnologia, formação e capacitação de recursos humanos e atividades no campo da biodiversidade.

Educação: A França continua sendo o primeiro parceiro europeu do Brasil em matéria universitária. Desde os anos 1930, professores como Pierre Monbeig, Fernand Braudel, Claude Lévi-Strauss e Roger Bastide se empenharam em tecer os densos laços universitários que existem

entre a França e o Brasil, participando da fundação da Universidade de São Paulo[492] – atualmente, a melhor universidade da América Latina. A *École Nationale d'Administration* (ENA) cultiva uma parceria histórica com a Escola Nacional de Administração Pública brasileira (ENAP) na formação de altos funcionários públicos, que foi intensificada e enriquecida com novas possibilidades de intercâmbio (2016). Tradicionalmente o segundo país em número de estudantes brasileiros e o segundo principal parceiro do Brasil em produção científica, em 2017, a França, de acordo com a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), superou os Estados Unidos (EUA) e se tornou o país de destino do maior número de bolsistas do governo. Em 2019, havia cerca de 750 acordos e convênios bilaterais sobre o tema firmados diretamente entre universidades brasileiras e francesas, ante um número de 300 acordos do tipo em 2009. Durante o período de vigência do Programa Ciência sem Fronteiras (2011-2016), a França foi o terceiro país que mais recebeu estudantes universitários e pesquisadores depois de EUA e Canadá, com mais de sete mil bolsistas, 947 instituições brasileiras e 165 francesas.

Cultura[493]: Na cultura, é intenso o interesse recíproco entre os dois povos. Na França, a música brasileira é omnipresente, a literatura brasileira é traduzida, lida e valorizada, e o estudo da história e da sociedade brasileiras ocupa espaços de prestígio nas melhores universidades francesas. Com uma francofilia viva, o Brasil desenvolveu com a França uma relação amparada em uma base de cooperação especialmente sólida e diversificada, que teve como marcos o Ano do Brasil na França (2005) e o Ano da França no Brasil (2009). Em 2025, será realizado um novo Ano do Brasil na França. A ação em favor do francês e dos intercâmbios culturais também ocupa um lugar importante na nossa cooperação. Três liceus franceses (São Paulo, Rio de Janeiro, Brasília) reúnem, no total, mais de 2,5 mil alunos, dentre os quais cerca de 1,5 mil são franceses. As Alianças Francesas do Brasil representam a rede mais antiga e densa do mundo (37 associações e 63 unidades), acolhendo 24 mil alunos. Para promover a língua portuguesa e a literatura brasileira nas universidades francesas, o Itamaraty financia atualmente professor selecionado pela CAPES na Universidade de Clermont-Ferrand. O Collège e o Lycée de l'Est Parisien são instituições públicas, localizadas na cidade de Noisy-Le-Grand, que possuem Seção Internacional Brasileira, oferecendo aos alunos o estudo do português em sua variante brasileira em regime de imersão. No campo editorial, as relações entre editores e escritores dos dois países são estreitas: o Brasil é o primeiro mercado para livros franceses na América do Sul. O tratado franco-alemão de Aix-la-Chapelle (2019) prevê a implantação de um centro cultural franco-alemão no Rio de Janeiro nas instalações da *Maison de France*. A França abriga, em Paris, a *Maison du Brésil*, que funciona como polo de difusão da cultura brasileira na França. A Casa França-Brasil, projetada pelo arquiteto francês Grandjean de Montigny e localizada no Rio de Janeiro, representa outro marco da cooperação cultural. O Brasil repatriou, em dezembro de 2023, quase mil fósseis da bacia do Araripe, retirados ilegalmente do País e apreendidos no porto francês de Le Havre, após coordenação junto ao governo francês no ano anterior.

Saúde: Como apoio à luta contra a COVID-19, a França doou ao Brasil vacinas e soros diversos via Ministério da Saúde, Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) e Instituto Butantã; doações de 330 ventiladores mecânicos e cerca de 50 mil testes Com o apoio da Firjan, França e Brasil têm parcerias em andamento ou em perspectiva na área de vacinas, de novas tecnologias de RNA e de

[492] A Universidade de São Paulo é fundada com o apoio da Missão Acadêmica Francesa (1934); também é fundada a Casa do Brasil, no *campus* da Universidade de Paris (1959).
[493] O longo histórico de cooperação com o Brasil remonta à Missão Artística Francesa no período colonial (1816).

doenças emergentes, como zika, dengue, chikungunya, de especial interesse para a França porque essas doenças existem no Caribe e no oceano Índico, além da Guiana Francesa.

V. Relações Brasil-Itália

Marcos: 1861: o Brasil reconhece o Reino da Itália; 1870: início da imigração italiana para o País; 1891: reconhecimento da República brasileira pelo Estado italiano; 1944: embarque do primeiro contingente de tropas da Força Expedicionária Brasileira (FEB) para a Itália e restabelecimento pleno das relações diplomáticas, após ruptura (1942); 1956: Juscelino Kubitschek (JK) visita a Itália; 1965: Giuseppe Saragat realiza primeira visita de um presidente italiano ao Brasil; 1975: visita do chanceler Azeredo da Silveira; 1997: assinatura do Acordo de Cooperação Cultural, do Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica, do Acordo-Quadro de Cooperação Econômica, Industrial e para o Desenvolvimento e do Acordo de Cooperação Contra o Crime Organizado e o Tráfico de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas; 2003: Grupo Parlamentar Brasil-Itália; 2007: Parceria Estratégica; 2008: Acordo de Cooperação em Defesa; 2010: Plano de Ação da Parceria Estratégica[494]; 2014: Ajuste Técnico sobre Cooperação no Campo Aeroespacial[495].

Embaixada: Eleva-se a representação brasileira ao nível de embaixada em 1919. Para além da embaixada em Roma, o Brasil tem dois consulados-gerais na Itália: Milão e Roma.

Coordenação Política

Instâncias: As três principais instâncias são: o Conselho de Cooperação Econômica, Industrial, Financeira e para o Desenvolvimento, criado em 1997; o Mecanismo de Consultas Políticas, estabelecido em 2010; e a Comissão Mista de Ciência e Tecnologia. Em 11 de junho de 2018, realizou-se, em Roma, a IV Reunião de Consultas Políticas. Os outros dois mecanismos reuniram-se pela última vez em Brasília em 2015. Em 2019, acordou-se em atualizar o Plano de Ação da Parceria Estratégica bilateral e retomar o diálogo regular nas instâncias já estabelecidas[496]. Na esfera legislativa, há Grupo Parlamentar Brasil-Itália, composto por parlamentares dos dois países e criado em 2003.

Visitas de Alto Nível: O presidente Lula realizou duas visitas à Itália (2005 e 2008) e encontrou-se com o primeiro-ministro Silvio Berlusconi à margem da Cúpula sobre Segurança Nuclear (2010). Em 2013, a presidente Dilma Rousseff encontrou-se com o presidente Giorgio Napolitano na Itália. No governo Temer, houve visita de Aloysio Nunes ao seu homólogo italiano (2017), que retribui encontro mediante reunião de trabalho realizada no Brasil (2018). Bolsonaro reúne-se com o primeiro-ministro italiano, Giuseppe Conte, à margem do Fórum Econômico Mundial de Davos (2019). Em maio de 2019, Ernesto Araújo encontra-se com o vice-primeiro-ministro e ministro do Interior da Itália, Matteo Salvini, com a ministra da Defesa, Elisabeta Trenta, e com autoridades do Ministério das Relações Exteriores italiano. No mesmo mês, o vice-presidente Mourão visitou o Monumento Votivo de Pistoia em maio de 2019, no contexto das celebrações dos 75 anos dos combates na região por soldados brasileiros. Em 2020, diversos ministros brasileiros visitaram a Itália em razão de eventos do G20. Além de reunião entre os ministros das Relações Exteriores, Bolsonaro e o presidente Sergio Mattarella encontram-se no

[494] Formado por 16 pontos-chaves em temas de defesa, economia e comércio, diálogo político e cultural, entre outros, para operacionalizar a Parceria.
[495] Complementar ao Acordo de Cooperação em Defesa.
[496] Durante diálogo entre Araújo e sua contraparte italiana, discutiu-se a possibilidade de lançar um Programa Econômico Brasil-Itália voltado para temas de defesa, inovação e investimentos em infraestrutura e energia, bem como para maior cooperação no combate à corrupção (2021).

âmbito do G20 (2021)[497]. Em 2022, subsecretário da chancelaria italiana foi recebido no Brasil pelo chanceler Carlos França. Em junho de 2023, o presidente Lula visitou a Itália, onde se encontrou com o presidente Sergio Mattarella e a primeira-ministra Giorgia Meloni, enquanto o chanceler Mauro Vieira se reuniu com seu homólogo italiano, Antonio Tajani.

Discurso Oficial: Brasil e Itália compartilham longa tradição de relacionamento, com intenso intercâmbio político-econômico, o qual se fundamenta na estreita relação entre os dois povos, que compartilham proximidade social e cultural. O expressivo número de brasileiros de origem italiana, bem como a presença de comunidades brasileiras na Itália, lastreia o diálogo bilateral norteado por temas como comércio, defesa, investimentos e ciência, tecnologia e inovação. Temas como combate à corrupção, facilitação de viagens e meio ambiente, também fazem parte da agenda bilateral.

Convergências

Convergências Multilaterais: Convergência de posições favoráveis à paz e à segurança internacionais, ao desarmamento e não proliferação e à promoção do desenvolvimento. Ambos os países reiteram a importância de uma reforma abrangente da Organização das Nações Unidas (ONU), a qual deve incluir o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). Reitera-se, também, o papel do G20 como agrupamento relevante na reestruturação da governança financeira internacional. A colaboração entre os dois países no âmbito da Força das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL, na sigla em inglês) exemplifica essas diretrizes, visto que, até recentemente, o Brasil possuía contingentes em atuação nessa missão[498].

Convergências Plurilaterais: Destaca-se o apoio de Roma à conclusão do Acordo de Associação Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)-União Europeia (UE) e ao pleito brasileiro de acessão à Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). A Itália é integrante do Unidos pelo Consenso nas discussões sobre reforma do CSNU.

Segurança e Defesa: Destaca-se, nessa temática, a histórica cooperação entre indústrias dos dois países, orientada para o intercâmbio tecnológico e o desenvolvimento conjunto. Nesse contexto, observa-se o bem-sucedido desenvolvimento conjunto do avião de combate AMX (produzido pelas empresas Aeritalia e Aeramacchi e pela Embraer). Ainda, as Forças Armadas brasileiras empregam os veículos táticos protegidos e blindados, desenvolvidos em conjunto pelo Exército Brasileiro e IVECO DV, entre outros. Em dezembro de 2021, assinou-se carta de intenções voltada para o fortalecimento da participação em atividades conjuntas de cooperação em ciência, tecnologia e inovação e de incremento a aquisições brasileiras de produtos do setor de defesa italianos. No setor aeroespacial, busca-se o desenvolvimento conjunto de sistemas de controles de veículos aéreos não tripulados.

[497] Carlos França também acompanha Bolsonaro em Pistoia, na cerimônia em memória dos pracinhas falecidos na Segunda Guerra Mundial (2021).
[498] Até fevereiro de 2022, a missão estava sob comando de um major italiano. A Itália contribui com um contingente de 1.077 militares (o segundo maior).

Comércio

Marcos: Existe o Conselho Ítalo-Brasileiro para a Cooperação Econômica, Industrial, Financeira e para o Desenvolvimento[499]; até 2015, houve seis reuniões. O relacionamento econômico-comercial entre Brasil e Itália pode ganhar novo fôlego à luz da conclusão do acordo de cooperação birregional MERCOSUL-UE. A Itália deverá ser um dos principais beneficiários do acordo, tendo em conta a proximidade cultural com os países da região, o histórico de investimentos italianos na economia do MERCOSUL e a tradição exportadora de sua indústria.

Exportações, Importações e Balança Comercial - Parceiro: Itália

Jan-Dez / 2023 | 2022

Exportações US$ Milhões	Importações US$ Milhões	Corrente US$ Milhões	Saldo US$ Milhões
4.085,1	5.852,9	9.938	-1.767,8
-16,5% Var. Jan-Dez 2023/2022	5,1% Var. Jan-Dez 2023/2022	-5% Var. Jan-Dez 2023	Déficit Jan-Dez 2023

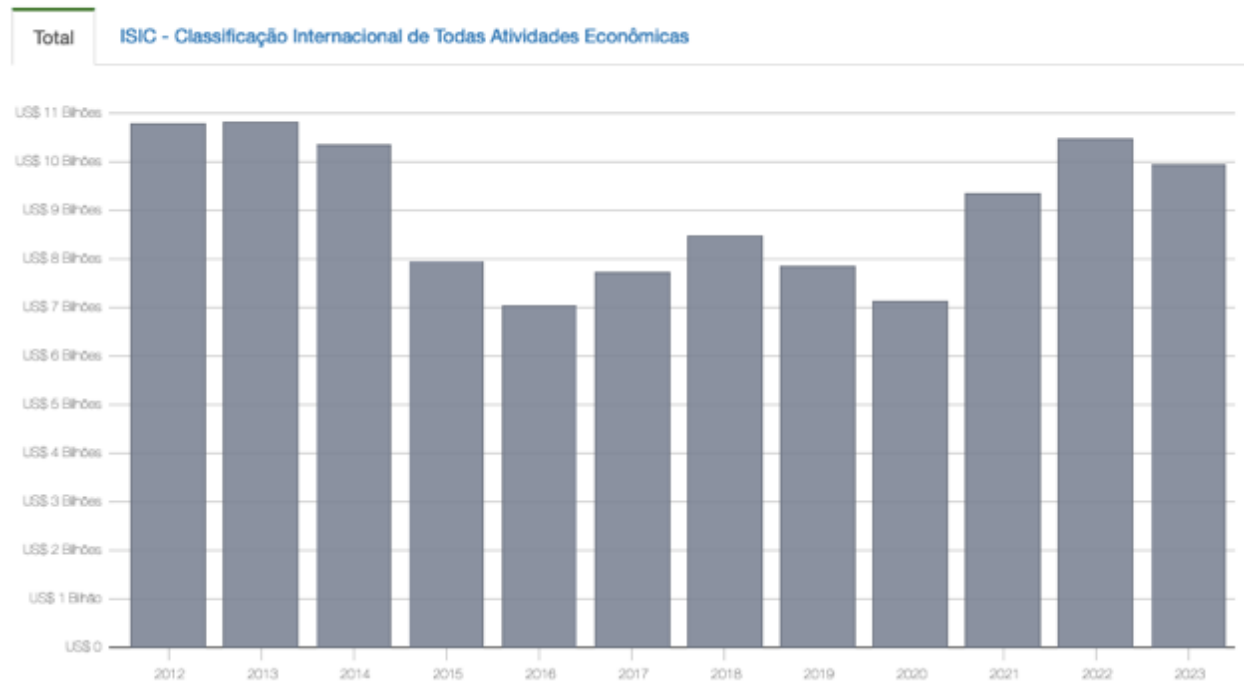
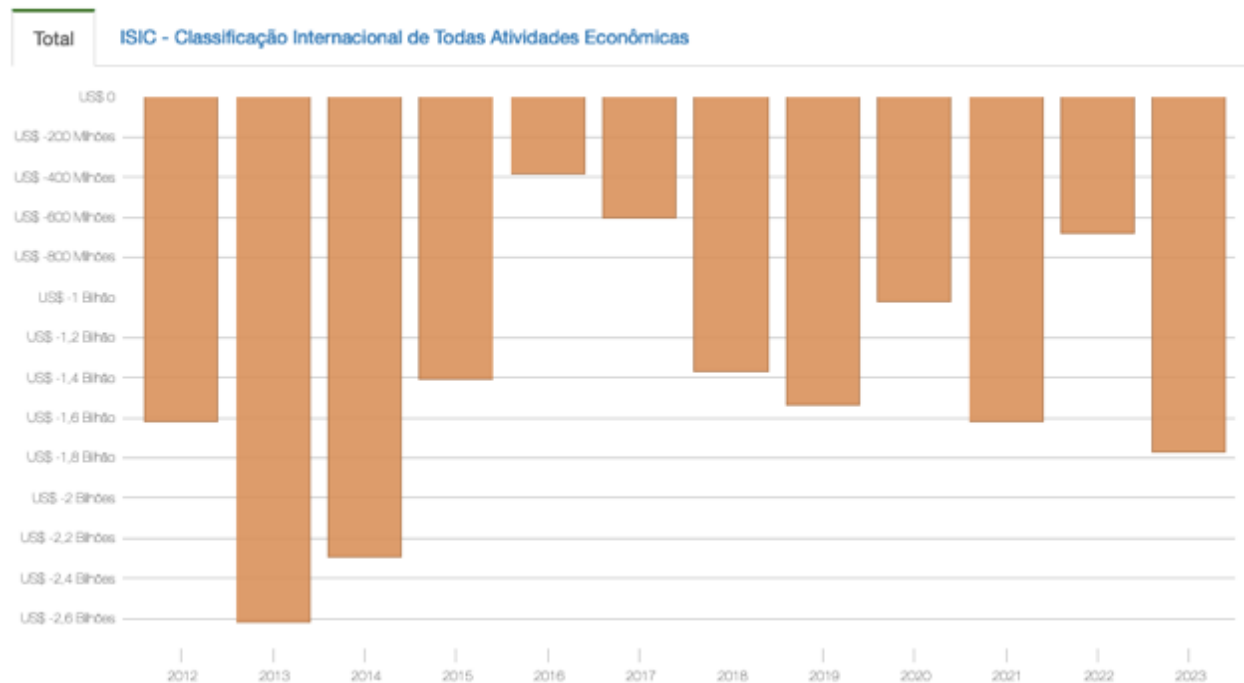
1,2%	16º	2,43%	7º
Part. nas Exportações Jan-Dez/2023	Ranking de Exportações Jan-Dez/2023	Part. nas Importações Jan-Dez/2023	Ranking de Importações Jan-Dez/2023

Série histórica - Parceiro: Itália

Total | ISIC - Classificação Internacional de Todas Atividades Econômicas

US$ 7 Bilhões
US$ 6 Bilhões
US$ 5 Bilhões
US$ 4 Bilhões
US$ 3 Bilhões
US$ 2 Bilhões
US$ 1 Bilhão
US$ 0

2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018 2019 2020 2021 2022 2023

[499] Estabelecido conforme o Acordo-Quadro de Cooperação Econômica, Industrial e para o Desenvolvimento (1997).

Visão Geral dos Produtos Exportados - Destino: Itália

Jan-Dez / 2023 | 2022

Total: US$ 4,1 Bilhões

Celulose 14%
Farelos de soja e outros alimentos para animais (excluídos cereais não moídos), farinhas de carnes e outros animais 8,9%
Ferro-gusa, spiegel, ferro-esponja, grânulos e pó de ferro ou aço e ferro-ligas 3,7%
Carne bovina fresca, refrigerada ou... 3,4%
Couro 3,3%
Motores de pistão, e suas partes 3,2%
Demais produtos - Indústria de Transformação 2,8%
Papel e cartão
Alumínio 1,4%
Café não torrado 16%
Soja 7,6%
Milho não moído, exceto milho doce 1,5%
Óleos brutos de petróleo ou de minerais betuminosos, crus 6,9%
Minério de ferro e seus concentrados 5,4%

Visão Geral dos Produtos Importados - Origem: Itália

Jan-Dez / 2023 | 2022

Total: US$ 5,9 Bilhões

Partes e acessórios dos veículos automotivos 6,7%
Outros medicamentos, incluindo veterinários 6,6%
Medicamentos e produtos farmacêuticos, exceto veterinários 6,3%
Demais produtos - Indústria de Transformação 4,8%
Outras máquinas e equipamentos especializados para determinadas indústrias e suas partes 4,6%
Motores de pistão, e suas partes 3,6%
3,0%
2,7%
2,3%
2,2%
2,2%
2,1%
2,0%
1,7%
1,6%
1,5%
1,4%
1,3%
1,3%
1,2%

<u>Investimentos:</u> Em 2015, foi assinado memorando de entendimento sobre troca de informações quanto a processos de concessões públicas.

Investimentos da Itália no Brasil: O país representou, em 2021, o 15º maior estoque de investimento estrangeiro direto no Brasil (US$ 17,7 bilhões), o qual constitui mercado estratégico para a internacionalização de empresas italianas[500]. Destacam-se as empresas FIAT, Pirelli, Tim e ENEL. Cerca de 1.200 empresas desse país atuam no mercado brasileiro, que geram 150 mil empregos diretos, com destaque para os setores de empreendimentos imobiliários, telefonia, comércio atacadista, peças e acessórios para veículos, entre outros. O setor de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica também é objeto de inversões, com destaque para projetos em fontes de energia eólica, solar e hidrelétrica[501]. Brasil e Itália buscam renovar o setor de investimentos mediante o incentivo a inversões em setores mais dinâmicos e pouco explorados. Nota-se o surgimento de *joint ventures* entre empresas dos dois países, com destaque para pequenas e médias empresas (PMEs) e *startups*. Visa-se modernizar a agenda de investimentos por meio de diversificação temática: energia, meio ambiente, biotecnologia e infraestrutura constituem áreas de potencial interesse mútuo. Os dados disponíveis (2021) indicam estoques de investimentos italianos da ordem de US$ 7,7 bilhões, segundo o critério de participação no capital. Vale recordar que, em 2018, a ENEL adquiriu a Eletropaulo pelo valor de US$ 1,48 bilhão.

Investimentos do Brasil na Itália: Os investimentos na Itália compreendem desde manufatura e serviços a segmentos de alta tecnologia, com um valor aproximado de US$ 600 milhões. Destacam-se os setores bancário, alimentício, de transporte aéreo, de processamento de couro, de comunicações, de compressores para refrigeração e de comercialização de calçados. Cerca de vinte empresas de grande porte brasileiras atuam em território italiano, como o Banco do Brasil, a Rigamonti (alimentício), a Rádio Antena 1 (comunicação), a Embraco (compressores para refrigeração) e a Alpargatas (calçados). O Brasil representa o 25º maior investidor em termos de investimento estrangeiro direto (IED), com destaque, para operações intercompanhia[502]. Em termos de volume, os investimentos são bastante mais modestos, com estoques da ordem de US$ 593 milhões, conforme o critério de posição em participação no capital (2021).

<u>Cooperação</u>

Contatos Humanos e Temas Consulares: Dado o grande intercâmbio entre as duas nações, Brasil e Itália possuem uma série de acordos bilaterais, que regulam temas como migração (1960), previdência social (1974), coprodução cinematográfica (2008) e sistema tributário (1978). É denso o intercâmbio educacional universitário, com destaque para o setor da indústria criativa e da arquitetura. Na esfera legislativa brasileira, discutem-se iniciativas de inserção do ensino da língua italiana no currículo escolar[503]. A nível de intercâmbio intermunicipal, diversas cidades

[500] No setor industrial, apenas Romênia e Estados Unidos (EUA) representam destinos com maior volume de investimentos italianos.

[501] Deve-se mencionar a mudança no perfil do investimento italiano no Brasil. Há, por um lado, tendência de declínio do volume total da participação no capital como controlador final investimento direto no país (IDP). Por outro, ocorre aumento da participação como investidor imediato. Nesse conjunto, salienta-se o aumento quantitativo de investidores, o que sugere uma desconcentração do capital italiano.

[502] De maneira similar ao contexto italiano, houve uma pulverização do capital brasileiro investido nesse país: entre 2010 e 2017, o número de investidores passou de 157 para 672.

[503] Há três representantes da comunidade ítalo-brasileira no Parlamento italiano: dois na Câmara dos Deputados e um no Senado.

compartilham *status* de *gemellaggio* (geminação de cidades). Estima-se haver 162 mil brasileiros na Itália, de modo que o país abriga a quarta maior comunidade de brasileiros na Europa e a oitava maior no mundo. No Brasil, há cerca de trinta milhões de brasileiros com ascendência italiana, resultando na maior diáspora italiana no mundo.

Intercâmbio Legislativo: Grupo de Amizade Parlamentar Brasil-Itália (2003), criado em 2003 e voltado ao fortalecimento dos laços econômicos, políticos e culturais. Além das questões consulares, debate-se assuntos como imigração, combate à criminalidade e defesa.

Setor Aeroespacial: Programa de Cooperação em Formação de Recursos Humanos Qualificados na Área Espacial Brasileira entre a Agência Espacial Brasileira (AEB) e a Agência Espacial Italiana (ASI, na sigla em italiano), assinado em 10 de outubro de 2013; a cooperação destina-se à formação de recursos humanos qualificados na área espacial e ao intercâmbio de especialistas em projetos de interesse comum por meio do Programa Ciências sem Fronteiras.

Saúde: No contexto de combate à pandemia de COVID-19, o governo brasileiro manifestou interesse na compra de medicamentos do "*kit* intubação" e no desenvolvimento conjunto de vacinas. Brasil e Itália participam do Grupo de Coordenação Ministerial sobre COVID-19, voltado para a troca de informações e a cooperação sobre a situação e o combate à pandemia. Destaca-se, também, o Memorando de Entendimento de Cooperação da Saúde (2008).

Jurídica: Em matéria penal, na ocasião da entrega de Cesare Battisti à Itália pelo governo da Bolívia, o Brasil ofereceu facilitar o embarque do indivíduo mediante envio de aeronave da Polícia Federal ao país vizinho. No âmbito civil, menciona-se o Tratado de Cooperação Judiciária e de Reconhecimento de Sentenças em Matéria Civil (1989).

Ciência, Tecnologia e Inovação: Instâncias bilaterais: Há Comissão Mista de Ciência e Tecnologia[504], que se reuniu em 2013 e 2015. Assinou-se o primeiro Programa Executivo de Cooperação Científica e Tecnológica (2019), no contexto do Memorando de Entendimento para cooperação em Ciência & Tecnologia (2019). O Programa contemplará projetos nas áreas de inteligência artificial (IA), ciências básicas, doenças transmissíveis, geração de energia a partir de fontes renováveis, nutrição e doenças metabólicas, agricultura de precisão, ciências espaciais, produção sustentável e uso de minerais estratégicos.

[504] Criada conforme previsão do Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica.

VI. Relações Brasil-Países Baixos

Marcos: Os contatos entre Brasil e Países Baixos remontam à história compartilhada do período da presença neerlandesa no Nordeste brasileiro, no século XVII. Após a independência do Brasil, foram estabelecidas relações diplomáticas em 1828, com a assinatura do Tratado entre o Império do Brasil e o Reino dos Países Baixos de Amizade, Navegação e Comércio. Nas últimas décadas, os laços foram fortalecidos e ganharam dinamismo, em particular em sua vertente econômico-comercial.

Embaixada: No Período Joanino no Brasil, foram nomeados dois representantes para a "Legação de Bruxelas/Haia". Entre 1821 e 1852, foram nomeados dez representantes brasileiros, mas apenas em 1852 se criou a legação. De forma intermitente, ela foi conjunta com a representação brasileira em Londres, Moscou e Bruxelas até 1906, ano em que foi definitivamente criada em caráter residente, sendo elevada ao nível de embaixada em 1952.

Coordenação Política
Instâncias: A principal plataforma formal, estruturada e periódica de diálogo político bilateral é o Mecanismo de Consultas Políticas Brasil-Países Baixos, acordado em 2007. Desde então, foram realizadas sete reuniões no âmbito do mecanismo (duas em 2014, 2015, 2017, 2019, 2022 e 2023), todas em nível de secretários. Destaca-se, ainda, a Reunião da Comissão Mista de Ciência, Tecnologia e Inovação Brasil-Países Baixos, que ocorre bienalmente desde 2011.

Visitas de Alto Nível: Nos últimos vinte anos, as visitas de alto nível entre os dois países têm sido frequentes. Do lado neerlandês, houve visitas da rainha Beatrix, do príncipe herdeiro Willem-Alexander e da princesa Máxima, em 2003, da princesa Máxima, em 2005, novamente da princesa Máxima, a convite do Banco Central do Brasil (BACEN), por suas funções na Organização das Nações Unidas (ONU) e no G20 no campo do financiamento de inclusão, e do príncipe herdeiro Willem-Alexander, em 2012, e do rei Guilherme Alexandre, e do primeiro-ministro Mark Rutte, por ocasião dos Jogos Olímpicos, em 2016. Do lado brasileiro, destacam-se as visitas do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 2008, dos chanceleres Celso Amorim e Antonio Patriota, respectivamente em 2009 e 2013, e do vice-presidente Michel Temer, no contexto da Cúpula de Segurança Nuclear na Haia, em 2014. Em fevereiro de 2023, a ministra do Comércio Exterior e da Cooperação para o Desenvolvimento dos Países Baixos veio ao Brasil e encontrou-se com a então ministra interina das Relações Exteriores, a embaixadora Maria Laura da Rocha. Em maio, acompanhado de delegação empresarial, o primeiro-Ministro dos Países Baixos, Mark Rutte, visitou[505] o País, ocasião em que esteve em São Paulo, Brasília e Ceará e em que se encontrou com Lula[506]. Em setembro, Lula e Rutte reuniram-se à margem da Cúpula do G20, em Nova Delhi. Em novembro de 2023, foi realizada em Brasília a VII Reunião de Consultas Políticas entre Brasil e Países Baixos.

Discurso Oficial: O Brasil desfruta de considerável simpatia da parte dos neerlandeses, ancorada em alguns valores e interesses políticos comuns. Dado o crescente peso específico e a atuação no âmbito regional e internacional do Brasil, os Países Baixos identificam no País ator relevante na

---

[505] Ele anunciou a compra de cinco aviões KC-390 (atual C-390 Millennium) produzidos pela EMBRAER e viajou ao Ceará para conhecer o porto de Pecém, que tem uma parceria de € 75 milhões com o porto de Roterdã.
[506] Ambos discutiram o documento "Mapa do Caminho", que deverá tornar-se marco das relações bilaterais.

estabilização e modernização da América do Sul e na construção de novo paradigma de crescimento econômico. O substrato econômico a amparar a parceria tem sido o eixo estruturador das relações. A Reunião da Comissão Mista de Ciência, Tecnologia e Inovação Brasil-Países Baixos tem sido ocasião para aprofundar discussões sobre as temáticas consideradas prioritárias, assim como para possibilitar o contato direto entre as principais entidades brasileiras e neerlandesas do setor. Na última visita do premiê neerlandês ao Brasil, foram discutidos temas como as relações econômicas e comerciais entre os dois países, investimentos para transição energética e cooperação técnica em diferentes áreas. Rutte afirmou que a visita teve como objetivo "celebrar a amizade entre os nossos países" e falar de negócios. Lula, por sua vez, exaltou a parceria entre os dois países, que não se dá apenas no campo comercial, mas também nos valores partilhados: "Nós temos uma coisa em comum: nós amamos a democracia. Outra coisa em comum: nós queremos a preservação do clima, a preservação das nossas florestas e nós queremos fazer uma revolução energética nesse mundo".

Convergências

Convergências Multilaterais: Brasil e Países Baixos convergem em diversas instâncias multilaterais. Ambos são membros da ONU e da Organização Mundial do Comércio (OMC) e defendem o multilateralismo, o livre comércio e o Direito Internacional como pressupostos virtuosos da ordem internacional. Os dois países ratificaram o Estatuto de Roma e são partes do Acordo de Paris e da Convenção das Nações Unidas sobre Diversidade Biológica (CDB).

Convergências Plurilaterais: Ambos (os Países Baixos como parte da União Europeia – UE) integram o *Multi-Party Interim Arbitration Arrangement* (MPIA) no âmbito da OMC. Os Países Baixos são membros da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), e o Brasil é candidato à acessão à organização.

Segurança e Defesa: Em 2011, Brasil e Países Baixos assinaram um Acordo sobre Cooperação em Matéria de Defesa que entrou em vigor em 2019. Dentre seus objetivos, destacam-se os seguintes: promover a cooperação nas áreas de pesquisa e desenvolvimento, apoio logístico e aquisição de produtos e serviços de defesa; intercambiar informações e experiências operacionais, incluindo aquelas vinculadas a operações de manutenção da paz; compartilhar experiências na área de tecnologia de defesa; e realizar exercícios militares conjuntos e ações combinadas de treinamento e instrução militar. A Embaixada na Haia conta com o apoio dos adidos militares residentes em Berlim.

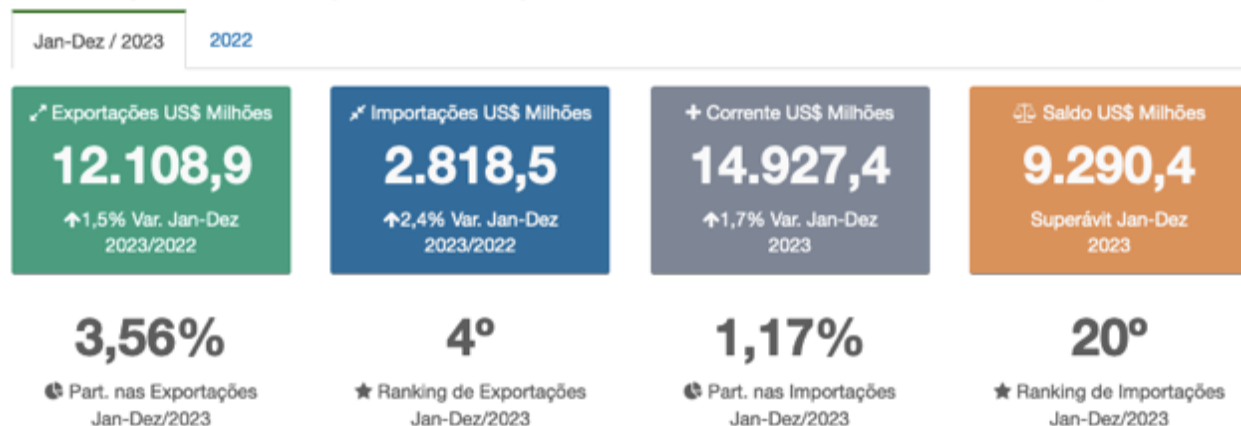
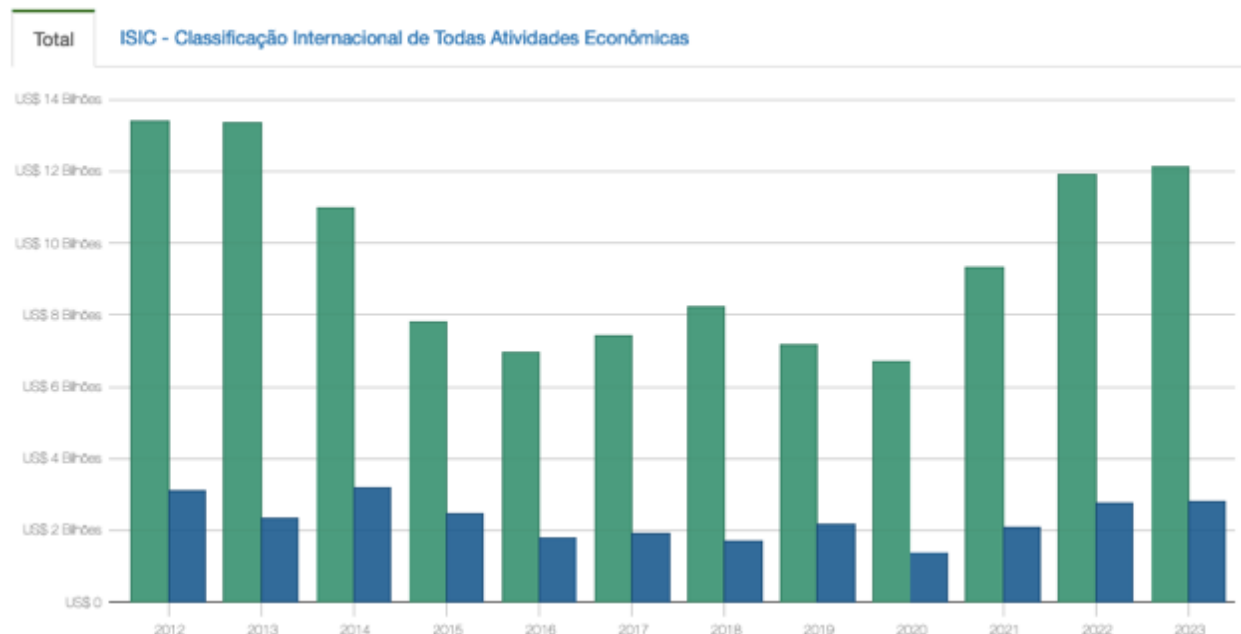
Comércio

Marcos: A balança comercial entre os dois países tem grande importância e é tradicionalmente superavitária para o Brasil, uma vez que os Países Baixos e seus portos são utilizados como porta de entrada para os produtos brasileiros na Europa.

Exportações, Importações e Balança Comercial - Parceiro: Países Baixos (Holanda)

Jan-Dez / 2023 | 2022

Exportações US$ Milhões	Importações US$ Milhões	Corrente US$ Milhões	Saldo US$ Milhões
12.108,9	2.818,5	14.927,4	9.290,4
↑1,5% Var. Jan-Dez 2023/2022	↑2,4% Var. Jan-Dez 2023/2022	↑1,7% Var. Jan-Dez 2023	Superávit Jan-Dez 2023

3,56%	4º	1,17%	20º
Part. nas Exportações Jan-Dez/2023	Ranking de Exportações Jan-Dez/2023	Part. nas Importações Jan-Dez/2023	Ranking de Importações Jan-Dez/2023

Série histórica - Parceiro: Países Baixos (Holanda)

Total | ISIC - Classificação Internacional de Todas Atividades Econômicas

Visão Geral dos Produtos Exportados - Destino: Países Baixos (Holanda)

Jan-Dez / 2023 | 2022

Total: US$ 12,1 Bilhões

Farelos de soja e outros alimentos para animais (excluídos cereais não moídos), farinhas de carnes e outros animais 7,4%
Ferro-gusa, spiegel, ferro-esponja, grânulos e pó de ferro ou aço e ferro-ligas 6,5%
Celulose 4,6%
Sucos de frutas ou de vegetais 4,3%
Óleos combustíveis de petróleo ou de minerais betuminosos (exceto óleos brutos) 3,8%
Álcoois, fenóis, fenóis-álcoois, e seus derivados halogenados, sulfonados, nitrados ou nitrosados 3,3%
Demais produtos - Indústria de Transformação 2,5%
2,3%
Alumínio 1,8%
Outros produtos químicos orgânicos 1,8%
Óleos brutos de petróleo ou de minerais betuminosos, crus 29%
Minério de ferro e seus concentrados 6,5%
Soja 5,6%
Frutas e nozes não oleaginosas, frescas ou secas 3,8%
Café não torrado 2,0%

Visão Geral dos Produtos Importados - Origem: Países Baixos (Holanda)

Jan-Dez / 2023 | 2022

Total: US$ 2,8 Bilhões

Óleos combustíveis de petróleo ou de minerais betuminosos (exceto óleos brutos) 49%
Adubos ou fertilizantes químicos (exceto fertilizantes brutos) 5,8%
Demais produtos - Indústria de Transformação 4,9%
Medicamentos e produtos farmacêuticos, exceto veterinários 3,3%
Partes e acessórios dos veículos automotivos 2,9%
Outros produtos comestíveis e preparações 2,2%
1,6% 1,5% 1,5% 1,3%
1,1% 1,1% 1,1% 1,1%
0,92% 0,90% 0,88% 0,80% 0,73%
Fios têxteis

Desafio: O governo dos Países Baixos não se comprometeu com uma posição acerca do Acordo de Associação MERCOSUL-UE, apesar de atuar de maneira construtiva, propondo compromisso que atenda às preocupações ambientais, climáticas e de sustentabilidade da UE, sem prejuízo do acordo comercial. Resistências ao acordo no Parlamento neerlandês e na sociedade civil do país geralmente apontam para supostos efeitos negativos que possam ser engendrados pelo tratado à agricultura local. Relatório encomendado pelo próprio Parlamento neerlandês à Universidade de Wageningen, entretanto, já chegou à conclusão de que os potenciais efeitos do acordo sobre a economia dos Países Baixos são, em geral, positivos.

Investimentos

Investimentos dos Países Baixos no Brasil: De acordo com o critério de investidor imediato do BACEN, os Países Baixos são os segundos maiores investidores estrangeiros no Brasil, atrás apenas dos Estados Unidos (EUA). Em 2021, o estoque de investimentos neerlandeses foi de cerca de US$ 126 bilhões, o que representa cerca de 19% dos investimentos estrangeiros no Brasil. No critério de controlador final, o estoque de investimentos neerlandeses no Brasil foi de US$ 19 bilhões (13º maior) no mesmo ano. Esses dados, contudo, devem ser tomados com cautela, diante da possibilidade de representarem operações de triangulação de terceiros países, atraídos pelo favorável regime tributário neerlandês. Os investimentos neerlandeses no Brasil concentram-se em indústrias de transformação e atividades financeiras, além de significativos aportes recentes no setor portuário nacional pelo Porto de Roterdã. Grandes empresas neerlandesas, como Shell, Unilever, Heineken, AkzoNobel, Makro, KLM, Philips e Boskalis e Arcadis, além de instituições financeiras – Banco ABN Amro e Rabobank –, têm fortes interesses no Brasil.

Investimento do Brasil nos Países Baixos: Registra-se também aumento da presença de empresas brasileiras nos Países Baixos, atraídas pelo ambiente empresarial favorável e pela rede de infraestrutura. PETROBRAS, EMBRAER, Braskem, Bertin Agropecuária, Cutrale, Perdigão e Seara Foods são algumas das principais empresas brasileiras instaladas no país. Em 2021, segundo o BACEN, os Países Baixos figuravam como principal destino dos investimentos direitos do Brasil no exterior, com estoque de cerca de US$ 81 bilhões, representando cerca de 19% do total.

Cooperação

Ciência, Tecnologia e Inovação: A cooperação em ciência, tecnologia e inovação (CT&I) tem sido aprofundada desde 2011, quando foi firmado um memorando de entendimento sobre a matéria. O Brasil foi escolhido como um dos 16 parceiros prioritários para atividades conjuntas em CT&I, em reconhecimento da boa infraestrutura científica brasileira, bem como da presença significativa de empresas neerlandesas no País. O mais importante mecanismo permanente de diálogo e cooperação em CT&I é a Comissão Mista de Ciência, Tecnologia e Inovação Brasil-Países Baixos (também chamada Comitê Conjunto de Ciência, Tecnologia e Inovação Brasil-Países Baixos), cuja quinta reunião ocorreu em março de 2022, na Haia.

Energia: O governo brasileiro avalia que a transição energética pode ser tema fundamental da cooperação entre os dois países. Nessa área, o interesse principal são os biocombustíveis para o setor marítimo e hidrogênio de baixa emissão.

Cultural e Educacional: Na promoção da cultura brasileira, a embaixada tem centrado nas manifestações que encontram maior ressonância na sociedade local. Uma das áreas que se

destacam é o cinema. O Itamaraty faz, anualmente, contribuição financeira à produção do Festival Internacional de Cinema de Roterdã para incrementar a presença de diretores, atores e produtores de filmes nacionais exibidos na mostra. No que diz respeito à cooperação educacional entre universidades neerlandesas e brasileiras, destaca-se a cooperação com a Universidade de Leiden, a mais antiga dos Países Baixos. A cooperação se desenvolve, em particular, em torno da Cátedra Rui Barbosa, a única existente no país a dedicar-se exclusivamente a estudos brasileiros. Ainda nesse sentido, foi assinado, em 2016, um memorando de entendimento entre o Instituto Humanize e a Universidade de Leiden, que prevê a cooperação entre as duas entidades para o desenvolvimento de atividades conjuntas em áreas de interesse, inclusive no âmbito da Cátedra Rui Barbosa.

Infraestrutura: Por mais de uma década, arrastou-se uma disputa judicial envolvendo os dois países. O Complexo Industrial Portuário Governador Eraldo Gueiros-SUAPE era réu em uma ação nos Países Baixos em que o país cobrava uma indenização de aproximadamente R$ 800 milhões por falta de pagamento das parcelas de operações da dragagem parcialmente concluída. No final de 2022, chegou-se a um entendimento, e a empresa Van Oord retomou os trabalhos. O acordo estipula que a empresa retire as ações judiciais e que o governo de Pernambuco pague R$ 480 milhões, sendo R$ 140 milhões para a finalização da obra, e R$ 340 milhões para a quitação da dívida com os Países Baixos.

Jurídica: Os dois países assinaram Convenção sobre Assistência Judiciária Gratuita (1959) e Tratado de Transferência de Pessoas Condenadas e Execução de Penas Impostas por Julgamentos (2009). Em março de 2023, ocorreu na Haia reunião para negociação de Acordo sobre Troca e Proteção Mútua de Informações Classificadas. Os representantes dos dois países realizaram apresentações sobre as leis e os regulamentos afetos à proteção de informações classificadas e suas estruturas institucionais que tratam do tema, bem como sobre a tramitação dos documentos classificados após a formalização do acordo entre os países.

Contatos Humanos e Temas Consulares: Há cerca de 35 mil brasileiros regularizados nos Países Baixos, além de cerca de 35 mil em situação informal. O consulado-geral do Brasil no país fica em Amsterdã. Há, ainda, o Conselho de Cidadania dos Países Baixos e cônsul-honorário do Brasil em Utrecht. Os Países Baixos, por sua vez, além de embaixada em Brasília, possuem consulados-gerais em São Paulo e no Rio de Janeiro e consulados honorários em Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Manaus, Natal, Porto Alegre, Santos e Vila Velha.

VII. Relações Brasil-Portugal

Marcos: 1825: reconhecimento da Independência brasileira por Portugal pelo Tratado de Paz e Aliança; 1894: rompimento das relações diplomáticas com Portugal, no contexto da Revolta da Armada – as relações seriam restabelecidas no ano seguinte; 1922: o presidente de Portugal Antônio José de Almeida visita o Brasil, por ocasião das comemorações do centenário da Independência; 1953: assinatura do Tratado de Amizade e Consulta; 1955: Café Filho visita Portugal; 1960: Juscelino Kubitschek (JK) realiza visita; 1972: entrega ao Brasil dos restos mortais do imperador D. Pedro I e viagem do primeiro-ministro português Marcelo Caetano ao Brasil; década de 1980: Figueiredo e Sarney realizam visita a Portugal, em 1981 e 1986, respectivamente; 1989: realização do primeiro encontro dos Chefes de Estado e de Governo dos países de Língua Portuguesa; 1991: I Cimeira Brasil-Portugal; 1996: criação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP); 2000: assinatura de Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta (TACC), que pauta atualmente as relações bilaterais[507]; 2012/2013: realização do Ano do Brasil em Portugal e do Ano de Portugal no Brasil.

Embaixada: As representações diplomáticas de Brasil e Portugal foram elevadas à categoria de Embaixadas em 1914[508]. Em Portugal, para além da embaixada em Lisboa, o Brasil tem três consulados-gerais: Faro, Lisboa e Porto.

Coordenação Política

Instâncias: Cimeira Brasil-Portugal (Chefes de Governo): a XII edição ocorreu em 2016 e a XIII foi realizada em abril de 2023[509]; Comissão Permanente Bilateral Luso-Brasileira (CPB; altos funcionários do Itamaraty e do Ministério dos Negócios Estrangeiros) – acompanha a execução do TACC por meio de plenárias (ao menos uma vez ao ano) e de subcomissões temáticas[510]; Mecanismo de Consultas Políticas (chanceleres ou altos funcionários do Itamaraty e do Ministério dos Negócios Estrangeiros; reuniões anuais): estabelecido em 2008, com vistas a intensificar as consultas e a cooperação política; para além das instâncias bilaterais, a concertação política entre os países também se dá em espaços como a Conferência de Chefes de Estado e de Governo da

[507] É um relacionamento bilateral *sui generis* devido aos laços histórico, humanos, culturais e linguísticos que unem os dois países. Embora não sejam designadas como "aliança estratégica" ou "parceria estratégica", as relações bilaterais Brasil-Portugal são consideradas de mais alto nível.

[508] Somente em 1834, passou a ocorrer o envio de representantes diplomáticos de forma permanente e estável, e, em 1892, a legação do Brasil em Portugal foi reunida com a da Espanha.

[509] Entre os documentos assinados, estão memorando de entendimento entre as agências espaciais do Brasil e de Portugal; protocolo de cooperação entre as agências de cinema dos dois países para produção audiovisual; memorando de entendimento sobre cooperação internacional entre a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) e diversos ministérios de Portugal; acordo complementar ao Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta (2000), relativo à concessão de equivalência de estudos no Brasil (ensino fundamental e médio) e em Portugal (ensino básico e secundário); memorando de entendimento para criação de instância bilateral sobre direitos humanos de pessoas com deficiência; memorandos de entendimentos sobre energia e geologia e minas; memorando de entendimento sobre reconhecimento mútuo de títulos de condução (carteira de motorista); memorando de entendimento sobre turismo; e declaração de intenções na áerea de saúde.

[510] Há cinco subcomissões ativas, que dão um bom panorama do relacionamento bilateral: de Assuntos Consulares e Circulação de Pessoas; de Educação, Cultura, Comunicação Social, Juventude e Desporto e de Reconhecimento de Graus e Títulos Acadêmicos e de matérias relativas ao Acesso a Profissões e seu Exercício (recentemente fundidas); de Ciência, Tecnologia e Inovação; e de Assuntos Econômicos, Financeiros e Comerciais; e uma recém-criada, em 2023, sobre a Cooperação no Domínio da Justiça e Assuntos Internos.

CPLP (bianual, a XIII edição ocorreu em 2021), a Cúpula Ibero-Americana (XXVIII edição foi realizada em 2022) e a Reunião do Diálogo Político de Alto Nível Brasil-União Europeia (UE; VI edição ocorreu em 2019).

Visitas de Alto Nível: Há tradicionalmente intensa troca de visitas de Alto Nível entre os países. O presidente Lula realizou seis visitas a Portugal, no decorrer de seus governos anteriores, em 2003 (visita de Estado), 2005 (Cimeira), 2007 (Cúpula Brasil-União Europeia – UE), 2008 (Cúpula da CPLP), 2009 (Cúpula Ibero-Americana), 2010 (visita de Estado). A presidente Dilma Rousseff esteve em Portugal em 2011, 2013 e 2014. Michel Temer recebeu, em Brasília, o primeiro-ministro de Portugal, por ocasião da XII Cimeira Brasil-Portugal, realizada em 2016. O presidente da República de Portugal, Marcelo Rebelo de Sousa, visitou o Brasil em oito ocasiões, sendo quatro delas durante o governo Bolsonaro: posse de Jair Bolsonaro[511] (2019); reinauguração do Museu da Língua Portuguesa (2021)[512], acompanhado pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros e pela Federação das Câmaras Portuguesas de Comércio; voo comemorativo do centenário da primeira travessia aérea do Atlântico Sul[513] (2022); e celebração do bicentenário da Independência (2022), juntamente a outros Chefes de Estado e Enviados Especiais da CPLP. Em 2021, Marcelo Rebelo recebeu o ministro Carlos Alberto França em visita oficial, tendo por resultado a assinatura de acordo sobre serviços aéreos, e se reuniu com o vice-presidente do Brasil à margem da XIII Cúpula de Chefes de Estado e de Governo da CPLP. Por ocasião do bicentenário da Independência e do translado do coração de D. Pedro I, o presidente de Portugal visitou o Brasil em 2022. Em janeiro de 2023, houve a visita do presidente Marcelo Rebelo de Sousa para a posse de Lula. O ministro dos Negócios Estrangeiros de Portugal realizou visita oficial ao Brasil pela segunda vez[514], em 2023, tendo sido recebido pelo ministro Mauro Vieira, pelo presidente Lula e pelo vice-presidente Geraldo Alckmin. Foram tratados temas como a CPLP, as expectativas concernentes ao Acordo de Associação Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)-UE[515] e o conflito na Ucrânia. Em abril de 2023, o presidente Lula visitou Portugal, no contexto de realização da XIII Cimeira Brasil-Portugal e da entrega do Prêmio Camões a Chico Buarque. Em agosto, a embaixadora Maria Laura da Rocha encontrou-se com o secretário de Estado dos Assuntos Europeus de Portugal, Tiago Antunes, à margem do Fórum Estratégico de Bled, na Eslovênia. O chanceler português, João Homes Cravinho, realizou visita oficial ao Brasil em dezembro de 2023, quando se encontrou com seu homólogo brasileiro. Entre os temas discutidos estiveram a avaliação e o seguimento da XIII Cimeira Brasil-Portugal, realizada em abril passado, em Lisboa; os preparativos para a XIV Cimeira, a realizar-se em 2024, em Brasília; a cooperação bilateral em comércio e investimentos, energia, indústria aeronáutica e inovação; a presidência brasileira do G20 e o convite a Portugal para participar dos trabalhos do grupo; o Acordo MERCOSUL-UE; a CPLP; e a situação na Ucrânia e no Oriente Médio.

---

[511] Os presidentes se reuniram no dia 2 de janeiro de 2019 para tratar sobretudo do Acordo de Associação Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)-UE.
[512] Nessa viagem, Marcelo Rebelo se reuniu com os ex-presidentes Temer, Lula, Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Sarney em São Paulo, bem como com o governador João Doria. Na sequência, reuniu-se com o presidente Jair Bolsonaro em Brasília, tendo como pauta a reativação dos mecanismos de diálogo bilateral (em especial a preparação para a próxima Cimeira Brasil-Portugal) e as celebrações do bicentenário da Independência.
[513] A primeira travessia aérea do Atlântico Sul aconteceu em 1922, como parte das celebrações do centenário da Independência.
[514] A primeira ocasião deveu-se à presença na posse do presidente Lula.
[515] O governo português é um dos principais defensores do acordo.

Discurso Oficial: As relações entre Brasil e Portugal são pautadas no sentimento de fraternidade decorrente dos laços histórico-culturais que unem os dois países. O relacionamento supera, no entanto, a dimensão histórica, havendo interesse mútuo na utilização do capital político bilateral para o incremento do comércio e dos investimentos bilaterais e para o estabelecimento de novas parcerias nos campos científico, tecnológico, cultural e educacional. Há uma parceria densa, dinâmica e de excelência, sobretudo nos campos político, cultural, econômico-comercial e de ciência, tecnologia e inovação. A importância da agenda tecnológica, no relacionamento bilateral, é ressaltada pelas recentes iniciativas em inovação, nanotecnologia, biotecnologia e energia. Ademais, Brasil e Portugal realizam frequentes reuniões bilaterais de alto nível e estão engajados na promoção da língua portuguesa e expressam ampla convergência principiológica – *e.g.* defesa da liberdade, da soberania nacional, do multilateralismo e da reforma da governança mundial, inclusive do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU).

Segurança e Defesa

Temas Bilaterais: Em 2005, os países assinaram o Acordo sobre Cooperação no Domínio da Defesa, que prevê compartilhamento de conhecimentos e promoção de ações conjuntas de treino e instrução militar. Já foram realizadas nove Reuniões de Cooperação Estratégica de Defesa, a última em 2020. Também mantêm cooperação entre as Forças e Serviços de Segurança, com destaque para cooperação policial e troca de informações, gestão e desenvolvimento de fronteiras, vigilância e patrulhamento marítimo, e formação de agentes de segurança. O TACC, por sua vez, prevê cooperação militar entre os países em seu art. 65, sobretudo por troca de informações e de experiências, e, em 2003, os países assinaram o Acordo de Cooperação para a Prevenção e a Repressão do Tráfico Ilícito de Migrantes. Nos últimos anos, o Brasil tem aprimorado o comércio de produtos da indústria da defesa com Portugal, com destaque para a aquisição, por Portugal, de cinco aeronaves KC-390 e de um simulador de voo produzidos pela EMBRAER (2019). A primeira aeronave KC-390 (atualmente C-390 Millennium) adquirida por Portugal foi entregue em outubro de 2023. Em 2023, foi assinado Memorando entre a Embraer, o Centro de Engenharia e Desenvolvimento (CeiiA), a Indústria Aeronáutica de Portugal (OGMA), ao Grupo Mecânica do Voo – Soluções em Inovação (GMV) e a Empresa Portuguesa de Defesa (EMPORDEF) – Tecnologias de Informação (ETI) para o estabelecimento de uma parceria que permita a produção de uma versão da aeronave Super Tucano (A-29) passível de utilização por países da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Há militares brasileiros no contingente português da Missão de Treino da UE na República Centro-Africana (RCA).

Temas Regionais: A segurança no Atlântico Sul tem destaque. No âmbito da CPLP, Brasil e Portugal participam do Colégio de Defesa e da "Operação Felino" (série de exercícios militares integrados pelos membros da CPLP), tendo subscrito a sua Estratégia para os Oceanos (de abordagem multissetorial) e sua a Identidade no Domínio da Defesa, ao amparo do Protocolo de Cooperação da CPLP no Domínio da Defesa (2004). O Brasil aderiu, no lançamento, em 2021, ao Centro do Atlântico, iniciativa de Portugal que integra 16 países[516] da Europa, África e Américas, com o objetivo de criar uma "nova frente de apoio à paz e à estabilidade no oceano Atlântico". Ambos os governos se apoiam mutuamente em iniciativas relacionadas ao golfo da Guiné.

Convergências

[516] Alemanha, Angola, Brasil, Cabo Verde, Espanha, EUA, França, Gâmbia, Guiné-Bissau, Guiné Equatorial, Marrocos, Portugal, Reino Unido, São Tomé e Príncipe, Senegal e Uruguai.

Convergências Multilaterais: Brasil e Portugal mantêm contínua convergência em foros multilaterais e defendem reformas no sistema multilateral. Portugal reitera periodicamente o seu apoio à candidatura do Brasil a membro permanente do CSNU. O Brasil, por sua vez, apoiou a recondução de António Guterres como secretário-geral das Nações Unidas (SGNU) – em seu primeiro mandato, uma embaixadora brasileira foi nomeada sua chefe de gabinete. Assim como o Brasil, Portugal é parte do Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP), mas não é signatário do Tratado para a Proibição das Armas Nucleares (TPAN). Ambos são Estados Partes do Tribunal Penal Internacional (TPI).

Convergências Plurilaterais: Portugal é membro da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), no âmbito da qual participa de iniciativas junto ao Brasil, como o evento "Brasil e Portugal: Construindo uma Economia Sustentável", realizado na esteira do bicentenário da Independência.

Convergências Inter-regionais: Portugal teve papel fundamental para a conclusão das negociações do Acordo de Associação MERCOSUL-UE, sendo notória a carta de apoio ao acordo subscrita pelos líderes de Portugal, Alemanha, Espanha, Tchéquia, Letônia, Suécia e Países Baixos (2019). Além disso, mantém-se engajado na defesa do acordo, o que se comprova pelas diversas manifestações de apoio aprovadas durante a presidência portuguesa do Conselho da UE (2021). Destaca-se também a concertação política via CPLP, Conferência Ibero-Americana, Cúpula Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC)-UE e Cúpula Brasil-UE. Na Conferência "Brasil-Portugal: Perspectivas de Futuro" (2022), evento realizado em Portugal na esteira do bicentenário da Independência, o presidente de Portugal menciona que, para uma potência como o Brasil, "pode ser tentador, e foi muitas vezes tentador, preferir a política bilateral ao papel da CPLP", ao que encadeia uma defesa da CPLP como *locus* da política externa dos países de língua portuguesa. Brasil e Portugal também participam[517] de encontros "Triângulo Estratégico: América Latina-Europa-África" (XI edição realizada em 2022), organizados pelo Instituto para a Promoção da América Latina (IPDAL)[518], que debate uma agenda triangular para o Atlântico Sul.

<u>Comércio</u>

Marcos: O comércio entre as partes vem crescendo nos últimos anos, bem como o contato entre os setores empresariais dos dois países – *e.g. Web Summit* ocorrido em Portugal que reuniu cerca de cem empresários e empreendedores brasileiros (2021). Há interesse mútuo em valer-se do capital político bilateral para aumentar os fluxos de comércio e investimentos. Além disso, o Acordo de Associação MERCOSUL-UE pode trazer um adensamento sem precedentes das relações econômicas entre os dois países. No contexto da visita do presidente Lula, em abril de 2023, foi realizada a XIII Cimeira Brasil-Portugal, em cuja abertura foi anunciada a abertura de um escritório da Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (ApexBrasil) em Lisboa, e foi realizado o Fórum de Negócios Portugal-Brasil. Em 2022, foi assinando

[517] Brasil não participou de todos – não esteve presente nas duas últimas edições, por exemplo.

[518] Estabelecido em 2006, tinha por objetivo inicial a promoção da América Latina em Portugal, tornando-se também um meio de internacionalização de empresas portuguesas a partir de 2009. Atualmente, dedica-se sobretudo à organização de missões empresariais à América Latina e ao Caribe. Também organiza o Encontro "Triângulo Estratégico: América Latina-Europa-África", que reúne membros de governos de Portugal e países latino-americanos, bem como organizações e instituições internacionais.

memorando de entendimento entre a Agência para a Competitividade e Inovação (IAPMEI), e o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), na promoção da competitividade, do crescimento e do desenvolvimento sustentável das empresas em Portugal e no Brasil, com um foco especial nas suas micro, pequenas e médias empresas e negócios.

Exportações, Importações e Balança Comercial - Parceiro: Portugal

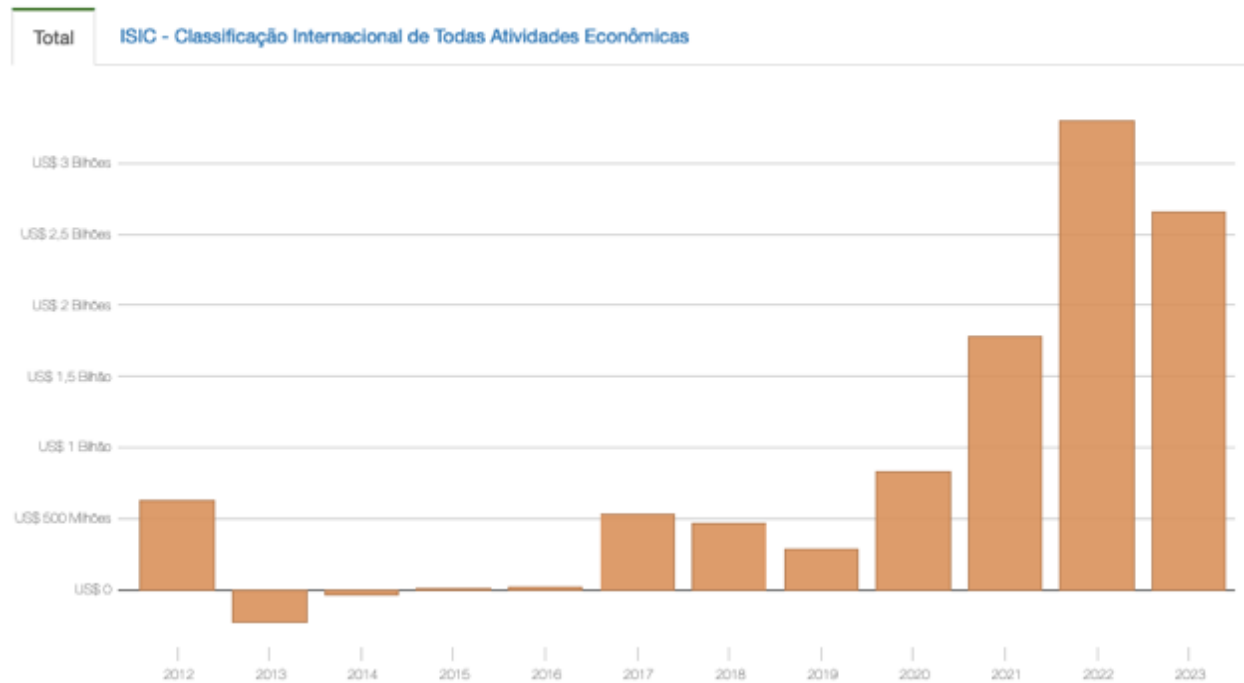
Jan-Dez / 2023 | 2022

Exportações US$ Milhões	Importações US$ Milhões	Corrente US$ Milhões	Saldo US$ Milhões
3.716,2	1.062,8	4.779	2.653,4
-13,3% Var. Jan-Dez 2023/2022	7,4% Var. Jan-Dez 2023/2022	-9,4% Var. Jan-Dez 2023	Superávit Jan-Dez 2023

1,09%	19º	0,4%	39º
Part. nas Exportações Jan-Dez/2023	Ranking de Exportações Jan-Dez/2023	Part. nas Importações Jan-Dez/2023	Ranking de Importações Jan-Dez/2023

Série histórica - Parceiro: Portugal

Total | ISIC - Classificação Internacional de Todas Atividades Econômicas

US$ 4,5 Bilhões
US$ 4 Bilhões
US$ 3,5 Bilhões
US$ 3 Bilhões
US$ 2,5 Bilhões
US$ 2 Bilhões
US$ 1,5 Bilhão
US$ 1 Bilhão
US$ 500 Milhões
US$ 0
2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018 2019 2020 2021 2022 2023

Visão Geral dos Produtos Exportados - Destino: Portugal

Jan-Dez / 2023 | 2022

Total: US$ 3,7 Bilhões

Óleos brutos de petróleo ou de minerais betuminosos, crus 57%

Aeronaves e outros equipamentos, incluindo suas partes 6,8%

Óleos combustíveis de petróleo ou de minerais betuminosos (exceto óleos brutos) 6,3%

Soja 8,0%

Produtos laminados planos de ferro ou aço não ligado, não folheados ou chapeados, ou revestidos 4,5%

Demais produtos - Indústria de Transformação 1,4%

Açúcares e... 2,5%

Milho não moído, exceto milho doce 1,7%

Madeira em bruto 1,5%

Visão Geral dos Produtos Importados - Origem: Portugal

Jan-Dez / 2023 | 2022

Total: US$ 1,063 Bilhão

Gorduras e óleos vegetais, "soft", bruto, refinado ou fracionado 34%

Aeronaves e outros equipamentos, incluindo suas partes 14%

Filés ou outras carnes de peixes congelados, frescos ou refrigerados 8,4%

Bebidas alcoólicas 6,8%

Demais produtos - Indústria de Transformação 4,7%

1,6% 1,5% 1,4%

Vidraria 0,84%

Olaria 0,70%

4,6%

Investimentos

Investimentos do Brasil em Portugal: Segundo o Relatório de Investimentos Estrangeiros Diretos (RID), com dados consolidados até o final de 2019, Portugal é o 14º destino de investimentos direitos brasileiros no exterior, posição que se eleva quando se desconsideram países com tributação favorecida e regime fiscal privilegiado montante. O valor costuma oscilar em torno de US$ 4 bilhões desde 2014 – oscilou positivamente de 2019 para 2020, de US$ 3,82 bilhões para US$ 4,04 bilhões. O Brasil é hoje o segundo maior investidor direto fora da UE em Portugal. A Embraer é o grande exemplo de investimento brasileiro no país europeu. Conforme maço ostensivo de 2021, "os investimentos brasileiros em Portugal concentram-se nos setores financeiro, imobiliário, cosméticos, metalomecânico, turismo, construção civil e saúde". Destaca-se o recente movimento dos bancos Itaú e Bradesco para Portugal, os quais se juntam ao Banco do Brasil, que já tem presença consolidada no país.

Investimentos de Portugal no Brasil: O Brasil é o país que mais recebe investimento português no mundo. Há cerca de 600 empresas de capital português atuando no Brasil. Segundo o RID, Portugal é o 16º maior investidor direto no Brasil (critério do controlador final), com investimentos na casa de US$ 10 bilhões (pequena oscilação negativa em relação a 2019), sobretudo no setor de indústrias extrativas (56% do total). Segundo o mesmo maço ostensivo, mais da metade dos investimentos se referem à atuação da estatal GALP em campos de extração de petróleo, tendo na sequência investimentos nos setores de eletricidade e gás, financeiro, construção e indústrias de transformação. No setor energético brasileiro, há destaque para o campo das energias renováveis, designadamente na geração de energia hidroelétrica e na exploração de parques eólicos e solares, bem como no reforço da rede de distribuição nos estados de São Paulo e Espírito Santo. Portugal é também um dos maiores investidores nos projetos da carteira do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI, figurava em sétimo em 2021), tendo interesse sobretudo no setor de energia, em particular nas rodadas de licitação de blocos de óleo e gás, nos leilões de transmissão e de geração de energia nova e renovável A-6 (solar).

Cooperação

Aspectos Gerais: A cooperação entre países lusófonos e a afirmação da língua portuguesa são consideradas estratégicas na política externa portuguesa, o que encontra ecos na política externa brasileira. Além disso, os dois países são partes de diversos instrumentos bilaterais de cooperação, abrangendo diversos domínios, como os de economia e indústria (acordo de 1981), arquivos (protocolo de 2001), turismo (acordo de 2005) e promoção da igualdade de gênero (memorando de entendimento de 2010). Em 2023, os dois países concordaram em estabelecer um mecanismo regular de coordenação em matéria de cooperação para o desenvolvimento, a ser implementado entre a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e o Camões – Instituto da Cooperação e da Língua.

Contatos Humanos e Temas Consulares: Estima-se que há cerca de 275 mil brasileiros vivendo em Portugal (252 mil vivendo legalmente), algo em torno de um terço dos migrantes legais vivendo naquele país. É a segunda maior comunidade brasileira no exterior[519] e a maior na Europa, o que justifica a grande importância dada aos temas consulares nas relações bilaterais Brasil-Portugal. Em 1991, os países assinaram acordo para estabelecer um grupo de cooperação consular luso-brasileiro. Atualmente, destacam-se os esforços de modernização do atendimento consular, como

[519] Conforme o relatório "Comunidade Brasileira no Exterior" do Itamaraty, de 2022, referente aos dados de 2021.

o acordo para dispensa da declaração de autenticidade consular para troca da Carteira Nacional de Habilitação (CNH) pela carteira de motorista portuguesa (2022) e memorando de entendimento sobre reconhecimento mútuo de títulos de condução (2023). Os países mantêm o Acordo sobre Facilitação de Circulação de Pessoas (2003) e são signatários do Acordo de Mobilidade da CPLP (2021). Em março de 2023, Portugal estabeleceu mecanismo de emissão automática de certificados de autorização de residência para cidadãos nacionais de países da CPLP. Entre final de janeiro e meados de abril de 2021, houve suspensão de voos entre Portugal e Brasil devido à pandemia de COVID-19 – mais de uma dezena de voos comerciais extraordinários foram realizados no período, frutos de intenso esforço diplomático. Pode-se destacar, ademais, no âmbito dos contatos humanos, a realização, no biênio 2012-2013, do Ano do Brasil e Portugal e do Ano de Portugal no Brasil. Mais recentemente, em meio às atividades de celebração do Bicentenário da Independência, o coração de D. Pedro I foi transladado ao Brasil, onde permaneceu por cerca de duas semanas.

Cooperação Técnica: Brasil e Portugal celebraram o Acordo Básico de Cooperação Técnica em 1966. Os países mantêm tradicional cooperação técnica bilateral em Bancos de Leite Humano (BLH) desde o final dos anos 2000, exemplo clássico de cooperação Sul-Norte. Ademais, há cooperação na área de administração pública, notadamente a que ocorre entre o Instituto Nacional de Administração de Portugal e a Escola Nacional de Administração Pública do Brasil, regida por protocolo de 2005. Os países também mantêm cooperação antártica, regida por memorando de entendimento assinado em 2016. Em 2017, a CPLP estabeleceu uma Rede de BLH própria, com participação dos dois países. Ainda na modalidade "cooperação em bloco", os países participam de iniciativas no âmbito Ibero-Americano, como o Ibermuseus – Programa Ibero-Americano de Museus, principal programa de cooperação entre museus da Ibero-América, estabelecido em 2007 e que atua presentemente como órgão intergovernamental dedicado à promoção de políticas públicas articuladas para o setor.

Ciência, Tecnologia e Inovação: Em 1986, Brasil e Portugal celebraram o Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica. A cooperação em ciência e tecnologia vem se expandindo e se intensificando desde a assinatura do TACC. Recentemente, tem-se dado atenção às áreas de nanotecnologia, física de altas energias, biocombustíveis e parques tecnológicos. Brasil, Espanha e Portugal assinaram uma carta de intenções para cooperação científica em nanotecnologia em 2021. Nesse mesmo ano, houve a assinatura de Memorandos de Entendimento sobre Cooperação Científica e sobre Física Nuclear e a respectiva criação dos grupos de trabalho para assegurar a implementação das iniciativas conjuntas previstas na carta de intenções e nesses dois memorandos. Ademais, realizam, desde 2012, as "Interações Atlânticas", que deram origem a uma agenda científica colaborativa que abrange os campos aeroespacial, energético, de meio ambiente, de infraestrutura e dos oceanos. Em 2016, foi iniciado um processo de "diplomacia científica" em meio a essas interações, que resultou em maior institucionalização, notadamente por meio do estabelecimento do *Atlantic International Research Centre – AIR Centre* (2017). Em 2019, dois escritórios do AIR Centre foram instalados no Brasil e foi recomendada uma abordagem *mission-oriented* para o período 2020-2030. Atualmente, há 18 projetos ativos no âmbito do AIR Centre. Em âmbito Ibero-Americano, destaca-se o Programa Ibero-Americano de Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento (CYTED), estabelecido em 1984 a fim de promover a cooperação em ciência, tecnologia e inovação. Em 2021, começou a operar cabo de fibra ótica da EllaLink, que liga Sines, em Portugal, a Fortaleza, no Brasil, para o desenvolvimento tecnológico e empresarial dos dois países, configurando a primeira ligação direta de alta velocidade por cabo submarino entre

a Europa e a América Latina. Em 2022, foi realizada a quarta edição do Dia da Inovação Brasil-Portugal, organizado pela Embaixada do Brasil, em Lisboa, pela ApexBrasil e pelo SEBRAE. O evento promove a força da inovação brasileira e incentiva a internacionalização de empresas de base tecnológica do Brasil.

Cultura: O intercâmbio cultural é uma "convergência natural que permaneceu através dos tempos", nas palavras de Marcelo Rebelo na Conferência "Brasil Portugal: Perspectivas de Futuro". O Dia da Língua Portuguesa (5 de maio), criado pela CPLP em 2009, tornou-se Dia Mundial da Língua Portuguesa por meio de proclamação da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, na sigla em inglês) em 2019. Desde 2016, os países da CPLP pautam que o português se torne uma língua oficial da Organização das Nações Unidas (ONU). Há outras iniciativas da CPLP no campo da cultura encampadas por Brasil e Portugal, como o Instituto Internacional da Língua Portuguesa (IILP) e o seu Vocabulário Ortográfico Comum. Em 2017, Brasil e Portugal assinaram protocolo adicional ao tratado de amizade para criar o Prémio Monteiro Lobato de Literatura para a Infância e a Juventude, que deverá ser concedido pela primeira vez em 2024. Ademais, os países colaboram no âmbito da Biblioteca Digital Luso-Brasileira e do Museu da Língua Portuguesa (São Paulo), o qual se tornou Membro Honorário da Ordem Camões em 2021. Ainda, os países mantêm cooperação no domínio do patrimônio cultural edificado e da colaboração cinematográfica (protocolos celebrados em 2005) e pode-se destacar o intenso intercâmbio acadêmico existente entre as duas nações. Portugal foi o país homenageado da edição de 2022 da Bienal Internacional do Livro de São Paulo. O Instituto Guimarães Rosa e o Instituto Camões estão trabalhando em formas de aprofundar para a promoção da língua portuguesa e o desenvolvimento de iniciativas conjuntas nos domínios cultural e educacional.

Educação: Em 2023, foi assinado acordo complementar sobre a concessão de equivalência de estudos no ensino fundamental/básico e médio/secundário entre os dois países.

Jurídica: Os países são partes do Tratado de Auxílio Mútuo em Matéria Penal (1991). Em 2023, foi assinado Acordo sobre a Proteção de Testemunhas.

Humanitária: Portugal doou medicamentos do "*kit* intubação" ao Brasil em abril de 2021.

Direitos Humanos: Em 2023, foi estabelecido diálogo bilateral no tema de pessoas com deficiência, e houve a reativação da cooperação entre o Núcleo para o Braille e Meios Complementares de Leitura (Núcleo Braille/INR, I.P.) de Portugal e a Comissão Brasileira do Braille (CBB) com vista à uniformização da simbologia Braille de ambos os países. Portugal apoia a candidatura do Brasil ao Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, no mandato de 2024-2026.

Serviços Aéreos e Turismo: O lado brasileiro está a ultimar as providências para a assinatura do decreto de implementação do Acordo de Serviços Aéreos, de 2021. Em 2023, foi assinado um Memorando entre o Instituto do Turismo de Portugal e a Agência Brasileira de Promoção Internacional do Turismo (EMBRATUR).

Meio Ambiente: Memorando de Entendimento para a Cooperação em matéria de gestão de recursos hídricos e saneamento, assinado em Lisboa, em 8 de novembro de 2021. Portugal apoia a candidatura brasileira para a 30ª Conferência das Partes (COP30), no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês), assim como a candidatura de Thelma Krug à Presidência do Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima (IPCC, na sigla em inglês).

VIII. Relações Brasil-Reino Unido

Marcos: 1825: Reconhecimento britânico da Independência do Brasil e mediação para o reconhecimento do Brasil por Portugal; 1826: Convenção para a Abolição do Tráfico de Escravos; 1827: Tratado de Amizade, Comércio e Navegação; 1828: mediação britânica para o fim da Guerra da Cisplatina, com reconhecimento da independência do Uruguai; 1845: aprovação do *bill Aberdeen*, ocasionando protesto brasileiro; 1851: o estabelecimento do serviço postal a vapor entre o Brasil e a Grã-Bretanha inaugura a primeira linha de vapores entre o continente europeu e a América do Sul; 1863: Questão Christie, com subsequente ruptura as relações diplomáticas, que seriam restabelecidas em 1865; 1871: D. Pedro II recebe pedido dos governos norte-americano e britânico para indicação de árbitro, para compor a comissão arbitral concernente ao Caso Alabama; 1890: Reconhecimento da República Brasileira pelo Reino Unido; 1895: mediante os bons ofícios do governo britânico, Brasil e Portugal restabelecem relações diplomáticas; 1904: decisão arbitral acerca da Questão do Pirara; 1916: o Reino Unido perde, pela primeira vez, o posto de maior fornecedor dos bens importados pelo Brasil, e os Estados Unidos (EUA) tornam-se o maior parceiro comercial do país sul-americano; 1944: representantes do governo britânico e do governo soviético opõem-se à proposta norte-americana de inclusão do Brasil como membro permanente do Conselho de Segurança, no âmbito da Conferência de Dumbarton Oaks; 1968: rainha Elizabeth II realiza primeira visita oficial de membro da realeza britânica ao Brasil; 1976: Geisel realiza visita ao Reino Unido; 1982: Brasil mantém-se neutro na Guerra das Malvinas, embora reconheça soberania argentina desde 1833; 1997: o presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) realiza visita de Estado ao Reino Unido; 2000: o primeiro-ministro Tony Blair realiza primeira visita bilateral de chefe de governo britânico ao Brasil; 2003: o Reino Unido declara apoio ao pleito brasileiro por assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), posição reiterada pelo primeiro-ministro Gordon Brown em 2007; 2006: o presidente Lula realiza visita de Estado ao Reino Unido; 2012: Parceria Estratégica, com lançamento do Diálogo Estratégico Brasil-Reino Unido; 2018: Brasil e Reino Unido lançam Ano Conjunto da Ciência e Inovação.

Embaixada: Elevação das legações em Londres e Rio de Janeiro à categoria de Embaixadas (1919). O Brasil possui consulado-geral em Londres e um recém-inaugurado, em 2022, em Edimburgo, além de quatro consulados honorários: Cardiff, Edimburgo, Glasgow e Manchester. O Reino Unido dispõe de Embaixada em Brasília, instalações consulares em Rio de Janeiro, São Paulo, Recife e Belo Horizonte, além de sete consulados honorários (Belém, Campinas, Curitiba, Florianópolis, Manaus, Porto Alegre e Salvador).

Coordenação Política

Instâncias: Diálogo Estratégico de Alto-Nível Brasil-Reino Unido (a última reunião, a sexta edição, do Diálogo Estratégico ocorreu em Brasília, em maio de 2023, durante visita do secretário do Exterior britânico James Clevealy)[520]; Comitê Conjunto Econômico e Comercial Brasil-Reino

[520] Na ocasião, os ministros debateram o adensamento da cooperação bilateral em temas como meio ambiente – incluindo a efetivação da doação britânica ao Fundo Amazônia, anunciada durante a visita do presidente Lula a Londres –, saúde, ciência, tecnologia e inovação, entre outros. Trataram também do fortalecimento dos fluxos de comércio e investimentos, da cooperação em organismos multilaterais e de temas regionais e globais, a exemplo da evolução da situação política na Venezuela, da crise multidimensional no Haiti e de uma solução negociada para o

Unido (JETCO, na sigla em inglês), cuja última reunião ocorreu em novembro de 2020[521]; Diálogo Econômico e Financeiro (DEF), que teve quatro edições, a última em dezembro de 2020; Diálogo Digital e de Segurança Cibernética, cuja segunda reunião ocorreu em abril de 2021; Comitê Conjunto de Agricultura (CCA) Brasil-Reino Unido[522], criado em 2021, por Memorando de Entendimento entre o Ministério da Agricultura e o Departamento do Meio Ambiente, Alimentação e Assuntos Rurais do Reino Unido; Diálogo Político-Militar Brasil-Reino Unido (Mecanismo 2+2), cujo último encontro ocorreu em 2021.

Visitas de Alto Nível: A primeira visita oficial de um presidente em exercício ao Reino Unido foi a do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC, 1997). O presidente Lula visitou o Reino Unido diversas vezes em seus mandatos: 2003 (Cúpula Governança Progressista), 2005 (no âmbito da Cúpula do G8, em Gleneagles), 2006, 2007 (visita privada para assistir partida de futebol entre Brasil e Inglaterra), 2009 (Cúpula G20 e posteriormente para receber prêmio Chatham House e participar do Seminário de Investimento no Reino Unido). Outros estadistas brasileiros fizeram diversas visitas recentes, a saber: Dilma Rousseff (2012), então vice-presidente Michel Temer (2012 e 2013), ministro das Relações Exteriores Aloysio Nunes (2017, última visita, em nível de chanceleres, ao Reino Unido). Na atual gestão, registra-se a visita do então ministro da Saúde, Luiz Henrique Mandetta (2019) e do presidente Jair Bolsonaro (setembro de 2022), que esteve em Londres para participar do funeral da rainha Elizabeth II. Ocorreu, ademais, reunião bilateral entre o então presidente Jair Bolsonaro e o primeiro-ministro Boris Johnson, à margem da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU, 2021). No sentido inverso, destacam-se a visita oficial da rainha Elizabeth II ao Brasil em 1968; as quatro visitas do rei Charles III (na condição de príncipe), em 1978, 1991, 2002 e 2009; e a do primeiro-ministro Tony Blair em 2001 – sendo esta a primeira visita oficial de chefe de Governo britânico ao Brasil. Em anos recentes também houve outras visitas de membros do governo britânico ao Brasil, a saber: visita do primeiro-ministro David Cameron (2012); do vice-primeiro-ministro Nick Clegg (2011 e 2012, na ocasião da Rio+20); do

---

conflito na Ucrânia, além da reforma do CSNU. Na edição anterior do diálogo, em 2020, por videoconferência, houve concordância no que foi chamado de "refundação da amizade" entre os dois lados, pautada no compartilhamento de valores como democracia, liberdade e economia de mercado. Devido ao contexto de pandemia de COVID-19, os temas de saúde e recuperação econômica também marcaram o tom do diálogo. Ambos os países concordaram com a necessidade de abrir conversas sobre futuro Acordo de Dupla Tributação e acelerar preparativos para um tratado de livre comércio. Em continuidade a este último tópico, em outubro de 2022, em conversa telefônica entre o chanceler Carlos França e o secretário do Exterior do Reino Unido, James Cleverly, os dois ministros trataram novamente das negociações de um Acordo para Evitar Dupla Tributação, além de perspectivas futuras de uma "Parceria Ampliada de Comércio" ("Enhanced Trade Partnership").

[521] Mecanismo de diálogo, criado em 2006, entre os ministérios de ambos os países responsáveis por comércio e indústria. O objetivo é debater projetos que visem à melhora do ambiente de negócios e ampliação do comércio bilateral. Na última reunião, os representantes dos dois países reconheceram a alteração de cenário internacional com a saída do Reino Unido da União Europeia e a crise da pandemia de COVID-19, mantendo, contudo, o comprometimento com o esforço de reforçar os laços comerciais bilaterais. Foi compartilhado o interesse em um acordo de livre comércio futuro, foi reconhecido a mudança da lei brasileira de indicações geográficas para permitir o registro de gentílicos (no caso britânico, o interesse recai sobre o "Scotch Whisky") e, ainda, a importância do comércio livre para a recuperação econômica pós-COVID-19 e em direção a uma economia sustentável.

[522] O objetivo é criar um espaço de consultas bilaterais sobre questões relacionadas ao comércio de bens agropecuários, assim como possibilitar debates acerca de potenciais arranjos comerciais no futuro. O fórum é desenhado para permitir discussões de uma ampla gama de temas como: comércio agrícola e de alimentos, e acesso aos mercados; regulamentações e certificações técnicas pertinentes às matérias agrícolas; medidas de segurança alimentar e segurança de alimentos; sustentabilidade de produção agropecuária; pesquisa e inovação na área de agricultura e abastecimento, e normas sanitárias e fitossanitárias internacionais.

secretário do Exterior William Hague (2014); dos ministros do Comércio, Liam Fox (2016); e do Erário, Philip Hamond (2017) – os dois últimos durante a gestão da primeira-ministra Theresa May. Após conversa, por telefone, entre o presidente Jair Bolsonaro e o primeiro-ministro Boris Johson em 2020, foram agendadas visitas mútuas entre os ministros de relações exteriores dos dois países para meados de 2020, que, no entanto, foi adiada devido à pandemia de COVID-19 e ainda não ocorreram. Em janeiro de 2023, na ocasião da posse presidencial, a embaixadora do Reino Unido no Brasil, Stephanie Al-Qaq, entregou carta do rei Carlos III a Lula, na qual o monarca destacou a luta contra as emergências climáticas e lembrou uma visita à Amazônia, realizada em 2009 – a temática ambiental é particularmente cara ao monarca inglês. Em março de 2023, o presidente Lula e o rei Carlos III conversaram por telefone[523]. Em maio de 2023, o presidente Lula visitou o Reino Unido, tendo participado da cerimônia de coroação de Carlos III e tendo-se reunido com o primeiro-ministro Rishi Sunak. No mesmo mês, o secretário do Exterior britânico James Clevearley esteve em Brasília, para realização do VI Diálogo Estratégico de Alto Nível Brasil-Reino Unido, e em Manaus, com agenda focada na cooperação em ciência e meio ambiente. Durante a visita de Clevearley, foi anunciada, junto aos ministros Mauro Vieira e Marina Silva, a Declaração Conjunta para o lançamento da Parceria Brasil-Reino Unido sobre Crescimento Verde e Inclusivo. Em novembro, o ministro Mauro Vieira conversou, por telefone, por duas vezes, com seus homólogos (James Clevearley e David Cameron), respectivamente, sobre a situação securitária e humanitária em Gaza e sobre o fortalecimento das relações bilaterais e a participação de ambos os países na 28ª Conferência das Partes (COP28), no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês). No mesmo mês, a secretária-geral das Relações Exteriores, embaixadora Maria Laura da Rocha, realizou visita ao Reino Unido, tendo sido recebida por autoridades do Ministério do Exterior, *Commonwealth* e Desenvolvimento. Com o subsecretário permanente daquele ministério, foram discutidas as bases de um "mapa do caminho" para as relações bilaterais, bem como a conjuntura internacional e a promoção da diversidade nas Chancelarias. O "mapa do caminho", que deverá ser adotado em 2024, tratará de temas como desenvolvimento sustentável e transição energética, cooperação em organismos multilaterais, comércio e investimentos, defesa, e ciência, tecnologia e inovação. Em dezembro, Vieira e Cameron conversaram novamente ao telefone e trataram do diferendo entre Venezuela e Guiana sobre a região do Essequibo, bem como da presidência do Brasil no G20.

Discurso Oficial: O Reino Unido possui importância histórica para o Brasil, do período colonial aos primeiros anos de formação do Brasil como um Estado independente. Apesar do período de diminuição da presença britânica no país ao longo do século XX, ambas as nações reconhecem a inflexão desse quadro a partir do início do século XXI. Politicamente, as relações com o Brasil destacam-se na atuação diplomática britânica devido não só à convergência de valores – como democracia e promoção dos direitos humanos – como também por causa da percepção positiva sobre a capacidade diplomática brasileira. Ao lançar as diretrizes sobre o futuro diplomático do Reino Unido pós-*Brexit* em 2017, a então primeira-ministra, Theresa May, singularizou o Brasil, tido como grande país em desenvolvimento, para parcerias na estratégia de parcerias globais

[523] O rei Carlos III ressaltou o papel multilateral do Brasil nos temas de mudança do clima e desenvolvimento sustentável, e o líder brasileiro lembrou a profícua agenda bilateral, entre Brasil e Reino Unido, destacando as áreas de comércio e investimentos, intercâmbio cultural, ciência e tecnologia, além da cooperação entre a Fiocruz e a Universidade de Oxford na produção da vacina AstraZeneca.

"*global Britain*". As convergências políticas entre os dois Estados são observadas ainda na parceria em temas como meio ambiente, saúde, ciência e tecnologia, defesa e investimentos.

Convergências

Convergências Multilaterais: Os dois países são membros dos principais fóruns multilaterais do sistema global atual. Ambos os países são membros de organismos multilaterais como a Organização das Nações Unidas (ONU), a Organização Mundial do Comércio (OMC), o Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP), o Tribunal Penal Internacional (TPI), o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial. De forma geral, Reino Unido e Brasil convergem dentro de inúmeros regimes internacionais. Ambos ratificaram acordos com o Tratado de Proibição Parcial (PTBT, na sigla em inglês) e de Proibição Completa de Testes Nucleares (CTBT, na sigla em inglês), sobre Comércio de Armas Convencionais (TCA), sobre Proibição de Armas Biológicas (CPAB), sobre Proibição de Armas Químicas (CPAQ), da Antártida e do Espaço Exterior. Na OMC, agora que o Reino Unido passa a atuar de maneira independente da União Europeia (UE), o país acredita haver espaço para cooperação bilateral em temas como o Acordo sobre Compras Governamentais (GPA, na sigla em inglês), de Comércio Eletrônico e de Facilitação de Investimentos. Na ONU, é importante destacar que Reino Unido apoia o pleito brasileiro de a um assento permanente do Brasil no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), desde 2003. Com efeito, em relação ao assento no CSNU, o apoio foi reforçado em conversa telefônica entre primeiro-ministro Gordon Brown e o então presidente Lula, em 2007, e, novamente, em 2020, em conversa telefônica com o então ministro Ernesto Araújo. Recentemente, em outubro de 2022, em conversa telefônica entre o chanceler Carlos França e o secretário do Exterior do Reino Unido, James Cleverly, os dois ministros conversaram sobre o conflito na Ucrânia. Na ocasião, o Brasil defendeu a imediata cessação de hostilidades e a resolução pacífica da disputa, com base na Carta das Nações Unidas. O Reino Unido comprometeu-se com a presidência brasileira da COP30, caso a candidatura seja bem-sucedida.

Convergências Plurilaterais: O Reino Unido apoia o pleito brasileiro de entrada na Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), sob o discurso de que a adequação aos padrões da organização facilita não só o comércio entre os dois países, como do mundo todo. Em relação a esse tema, o Reino Unido espera colaborar com até R$ 10 milhões em apoio técnica para que o Brasil se adapte aos padrões da OCDE. Na OMC, ambos compõem o "Grupo de Ottawa", criado, em 2018, com o objetivo de estabelecer um processo de debates – na lógica *bottom-up* – visando a reformas realistas e pragmáticas na organização. Ademais, ambos os países são membros do G20. O Reino Unido acolheu e confirmou que está pronto para compartilhar experiências e apoiar a presidência do G20 do Brasil e a Reunião Ministerial sobre Energia Limpa em 2024.

Segurança e Defesa: Brasil e Reino Unido possuem Acordo de Cooperação em Defesa, em vigor desde 2019. Em 2021, foi realizado o II Diálogo Digital e de Segurança Cibernética, iniciativa voltada para o compartilhamento de experiências entre entidades governamentais a respeito de inteligência artificial (IA), proteção de dados, economia digital e acesso digital, implementação da rede 5G e cibersegurança. Ambos também mantêm Diálogo Político-Militar Brasil-Reino Unido (Mecanismo 2+2). Na V Reunião do Mecanismo 2+2, em dezembro de 2021, as partes discutiram desafios globais de defesa e segurança e exploraram possibilidades da pauta bilateral nessa matéria. Foram, ainda, realizadas duas edições do Diálogo de Indústrias de Defesa entre Brasil e

Reino Unido (2018 e 2019). É importante destacar que no passado houve momentos de divergências do Brasil em relação a posições adotadas pelo Reino Unido em termos de defesa e segurança, como as críticas brasileiras à invasão do Iraque (2003), à invasão da Líbia (2011) e à condução do caso Jean Charles (brasileiro morto no metrô de Londres em 2005). Em 2018, houve aquisição, pela Marinha do Brasil, do navio porta-helicópteros HMS Ocean. Uma vez de posse do Brasil, HMS Ocean representa o maior navio da marinha brasileira, permitindo realizar operações anfíbias com tropas de fuzileiros navais e missões de controle de área marítima para proteção e linhas de comunicação, além de conduzir missões de caráter logístico e humanitário. A tradicional cooperação entre as Marinhas do Brasil e do Reino Unido baseia-se no Acordo sobre Programa de Intercâmbio de Oficiais da Marinha, celebrado em 1981.

Comércio

Marcos: Memorando de Entendimento entre o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e o UK Export Finance sobre cooperação em matéria de créditos para exportação (2018). Em julho de 2022, o Reino Unido retirou as medidas tributárias protetivas sobre a importação de chapas de aço e de produtos de aço laminados a frio (sobretaxa de 25%, imposta em meados de 2021). Como consequência, o aço brasileiro tornou-se mais competitivo no mercado siderúrgico britânico. O Ministério da Economia afirma que os britânicos foram convencidos pelo argumento brasileiro de que o volume da exportação do País se enquadrava nos parâmetros de isenção tributária autorizada por acordos assinados no âmbito da OMC. Em novembro de 2022, após mais de quatro anos de negociações, Brasil e Reino Unido firmaram memorando de entendimento concernente à repartição do volume das quotas tarifárias de importação da UE entre o bloco europeu e o Reino Unido. As negociações com a UE haviam sido concluídas em setembro de 2022, e, mediante o acerto com o Reino Unido, garante-se que o *Brexit* não impactará negativamente os fluxos comerciais do Brasil com as duas partes. Em julho de 2023, o Reino Unido acabou com os chamados "controles reforçados" às exportações brasileiras de produtos cárneos para o Reino Unido e anunciou a retomada plena do sistema de habilitação de estabelecimentos por indicação das autoridades sanitárias brasileiras, o chamado "*pre-listing*".

Exportações, Importações e Balança Comercial - Parceiro: Reino Unido

Jan-Dez / 2023 | 2022

Exportações US$ Milhões	Importações US$ Milhões	Corrente US$ Milhões	Saldo US$ Milhões
3.313,1	2.828,9	6.142	484,2
-9,7% Var. Jan-Dez 2023/2022	1,6% Var. Jan-Dez 2023/2022	-4,8% Var. Jan-Dez 2023	Superávit Jan-Dez 2023
1%	24º	1,17%	19º
Part. nas Exportações Jan-Dez/2023	Ranking de Exportações Jan-Dez/2023	Part. nas Importações Jan-Dez/2023	Ranking de Importações Jan-Dez/2023

Série histórica - Parceiro: Reino Unido

Total | ISIC - Classificação Internacional de Todas Atividades Econômicas

US$ 900 Milhões
US$ 800 Milhões
US$ 700 Milhões
US$ 600 Milhões
US$ 500 Milhões
US$ 400 Milhões
US$ 300 Milhões
US$ 200 Milhões
US$ 100 Milhões
US$ 0

2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018 2019 2020 2021 2022 2023

Visão Geral dos Produtos Exportados - Destino: Reino Unido

Jan-Dez / 2023 | 2022

Total: US$ 3,3 Bilhões

Ouro, não monetário (excluindo minérios de ouro e seus concentrados) 13%
Despojos comestíveis de carnes, preparados ou preservados 7,5%
Açúcares e melaços 4,9%
Elementos químicos inorgânicos, óxidos e sais de halogêneos 3,8%
Outras carnes comestíveis salgadas, em salmoura, secas ou defumadas 3,4%
Demais produtos - Indústria de Transformação 3,4%
Ferro-gusa, spiegel, ferro esponja, grânulos e pó de ferro ou aço e ferro-ligas 3,0%
Motores de pistão, e suas partes 2,7%
Celulose 2,4%
2,3%
2,2%
1,5%
1,4%
1,3%
1,2%
Papel e cartão 0,97%
0,78%
0,75%
0,72%
0,60%
Calçados
Amendoins
Soja 10%
Café não torrado 7,1%
Frutas e nozes não oleaginosas, frescas ou secas 5,6%
0,90%
2,4%
1,8%
1,7%

Visão Geral dos Produtos Importados - Origem: Reino Unido

Jan-Dez / 2023 2022

Total: US$ 2,8 Bilhões

Bebidas alcoólicas 6,6%
Veículos automóveis de passageiros 6,1%
Outros medicamentos, incluindo veterinários 6,0%
Demais produtos - Indústria de Transformação 4,9%
Instrumentos e aparelhos de medição, verificação, análise e controle 4,9%
Obras de ferro ou aço e outros artigos de metais comuns 4,7%
4,3%
Medicamentos e produtos farmacêuticos, exceto veterinários 4,2%
Motores de pistão, e suas partes 3,9%
3,8%
3,1%
Partes e acessórios dos veículos automotivos 2,9%
2,7%
2,4%
2,2%
2,1%
Máquinas e aparelhos elétricos 1,6%
1,6% 1,5% 1,4% 1,3%
Fios de ferro ou aço

<u>Investimentos:</u> Foi celebrado, em novembro de 2022, acordo para evitar a dupla tributação e prevenir a evasão e a elisão fiscais[524].

Investimentos do Reino Unido no Brasil: O Reino Unido é o sétimo investidor no Brasil, contando com mais de 800 empresas atuando no País e uma área de atuação ampla e diversa: extração de petróleo e gás, energia, mineração, bancos múltiplos com carteira comercial. Em 2018, foram US$ 18 bilhões de investimentos diretos britânicos em solo brasileiro. Em 2021, estima-se que o Reino Unido tinha US$ 22,6 bilhões investidos no Brasil, segundo o critério de investidor direto, e US$ 36 bilhões, pelo critério de controlador final. Importante destacar também que o Reino Unido ocupa o 20º lugar do *ranking* de maior investidor potencial do Brasil, perdendo apenas para China. Entre as principais empresas, pode-se citar: Anglo American, BG Group, HSBC, JCB, Lloyds, Rio Tinto, entre outras. Em termos de investimentos recentes, também há a Shell (2017) e a Jaguar Land Rover (2017). No caso da Shell, os novos investimentos inserem-se no contexto dos leilões do pré-sal, no qual a empresa arrematou três áreas em consórcio na Bacia de Santos. Além disso, em 2019, a British Petroleum conclui a formação de uma *joint venture* com a Bunge Bionergia, no Brasil, para combinar negócios de bioenergia e etanol de cana-de-açúcar. Em 2021, o Ministério do Desenvolvimento Regional assinou memorando de cooperação técnica com a British Water, organização representativa da cadeia de abastecimento da indústria de água e esgoto no Reino Unido, com o objetivo de atrair investimentos privados para ações de saneamento básico a serem realizadas no Brasil. A parceria visa a proporcionar a troca de experiência entre as partes sobre questões ligadas ao ambiente regulatório, por meio de estudos e eventos em uma plataforma *online*, que sediará seminários com representantes do setor de saneamento dos dois países. Além disso, em setembro de 2022, a Lightsource BP confirmou investimento de R$ 700 milhões para a construção de complexo de energia solar em Abaira (CE), composto de cinco parques solares.

[524] O acordo encontra-se, em dezembro de 2023, em processo de tramitação no Ministério das Relações Exteriores.

Investimentos do Brasil no Reino Unido: No que tange aos investimentos recentes do Brasil, o maior destaque vai para o caso da Natura, que adquiriu, em 2017, a The Body Shop em negócio estimado em £ 1 bilhão.

Cooperação

Cooperação Técnica e Desenvolvimento: Parceria Brasil-Reino Unido para o Desenvolvimento Mundial: iniciativa de cooperação destinada a promover políticas de redução da pobreza, de erradicação da fome e de combate das desigualdades sociais e a superação dos desafios do desenvolvimento socioeconômico no mundo. Em 2020, os dois países concordaram que ampliar os esforços no âmbito dessa iniciativa, inicialmente nos campos de gerenciamento de mudanças demográficas e de transformação dos mercados agrícolas para recuperação da crise econômica. A Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e o For*eign, Commonwealth and Development Office* (FCDO) atuam conjuntamente em iniciativas-piloto de cooperação com a África, nas áreas de sistemas agroalimentares sustentáveis e inclusivos e de dados para gestão da transição demográfica.

Ciência, Tecnologia e Inovação: A área de ciência, tecnologia e inovação é um dos campos mais férteis na relação entre Brasil e Reino Unido, acumulando diversas iniciativas de cooperação ao longo dos anos. O Acordo Básico de Cooperação Científica e Tecnológica, celebrado em 1997, entrou em vigor em 2001. Em termos de apoio à pesquisa, ciência e inovação, pode-se mencionar o Newton Fund, que, em parceria com a Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial (EMBRAPII), já financiou um total de R$ 2,5 milhões, distribuídos em projetos de pesquisa e inovação, desde 2016 – caracterizando o Brasil como um dos quatro países que mais receberam recursos do fundo. Já o *Prosperity Fund* – fundo interministerial de promoção do desenvolvimento do Reino Unido – deve investir £ 110 milhões no Brasil em projetos de desenvolvimento nas áreas de facilitação de comércio, ambiente de negócios, saúde, educação, energia, finanças verdes, cidades inteligentes e acesso digital. Ademais, o British Gas (BG) investe na construção de um centro global de desenvolvimento de tecnologia, localizado no Parque Tecnológico da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), estimado em US$ 1,5 bilhão. O Reino Unido ainda mantém o programa *Chevening Scholarships*, uma iniciativa que já concedeu 50 mil bolsas de estudo no Reino Unido, das quais dois mil foram destinadas a estudantes brasileiros. Em anos recentes, uma série de iniciativas merece destaque. Em 2018-2019 ocorreu o Ano Conjunto de Ciência e Inovação, que visava à celebração da cooperação em curso entre os dois países, em eventos como missões conjuntas, seminários, chamadas conjuntas de agências de financiamento e outras oportunidades de cientistas divulgarem seus trabalhos. Já em 2020, o Reino Unido comprometeu-se com o estabelecimento de um Comitê Conjunto de Ciência e Inovação, com atores governamentais, representantes de agências de financiamento e instituições de pesquisa, para examinar um plano de ação para os próximos cinco anos. Ademais, foi assinado memorando de entendimento para cooperação na área de transformação digital, entre o Ministério da Economia e a encarregada de Negócios da Embaixada Britânica, Liz Davidson. O acordo abrange cooperação em áreas como digitalização, transparência e governança de dados. Em agosto de 2022, ministro da Ciência, Tecnologia e Inovações do Brasil, Paulo Alvim, e a encarregada de negócios da Embaixada do Reino Unido no Brasil realizaram uma reunião com o objetivo de discutir a ampliação da cooperação científica e tecnológica entre os dois países. Na ocasião, o Brasil destacou que as áreas prioritárias para o país são: agricultura e produção sustentável de alimentos;

biodiversidade e bioeconomia; ciência do clima e energia limpa; inovação e inteligência artificial (IA). No contexto de redinamização da cooperação bilateral neste campo, os países articulam-se para a criação do Diálogo Estratégico Brasil-Reino Unido em Ciência, Tecnologia e Inovação, com a priorização dos temas de saúde e ciências da vida, agricultura e segurança alimentar, clima e biodiversidade, e tecnologias emergentes e inovação.

Saúde: O principal tema em cooperação em saúde nos últimos anos gira em torno da COVID-19. O Reino Unido exerceu papel importante para o esforço de vacinação contra a COVID-19. Parte da vacinação levada a cabo no Brasil pela Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz)/Bio-Manguinhos ocorreu com base nas vacinas desenvolvidas pela AstraZeneca/Oxford – parceria que posteriormente foi aprofundada no âmbito da COVAX Facility. O Memorando de Entendimento com a AstraZeneca foi assinado em 2020, e, em 2022, após o fim do processo de transferência tecnológica, a capacidade de produção 100% nacional da vacina, pela Fiocruz, foi reconhecida. Além disso, o Newton Fund financiou pesquisas anglo-brasileiras relacionadas ao sequenciamento genético do coronavírus SARS-CoV-2, causador da COVID-19, e outras relacionadas à epidemia de zika. Em 2019, iniciou-se a parceria entre Brasil e o Reino Unido no âmbito do programa Saúde Melhor, com recursos do *Prosperity Fund*, para disponibilizar ao Brasil £ 14 milhões (executados diretamente pelo governo britânico) para a execução de projetos, que visam ao fortalecimento de áreas estratégicas, como a atenção primária à saúde.

Contatos Humanos e Temas Consulares: O Itamaraty estima que vivem no Reino Unido aproximadamente 220 mil brasileiros, sendo esta a segunda maior comunidade brasileira na Europa (atrás apenas de Portugal).

Meio Ambiente: No âmbito do *Prosperity Fund*, o Reino Unido financia projetos de aceleração da transição econômica brasileira para uma economia de baixo carbono. Como exemplo, cita-se o projeto de estabelecimento de uma bio-refinaria, para produção de biodiesel, diesel verde e bio-querosene em Juiz de Fora (MG). Em encontro com o presidente Lula em Londres, em maio de 2023, o primeiro-ministro Rishi Sunak anunciou que o Reino Unido doará £ 80 milhões ao Fundo Amazônia. O Brasil acolheu com satisfação o lançamento do *UK PACT Country Fund* para fornecer assistência técnica e intercâmbio de conhecimentos nas áreas da parceria, e o apoio do Reino Unido a ações destinadas a fomentar a sociobioeconomia, promover a participação, os direitos e os meios de subsistência dos povos indígenas e comunidades locais, combater a degradação florestal, restaurar florestas e outros ecossistemas, fomentando a agricultura sustentável e finanças verdes. Ambos os países trocaram visões sobre a necessidade de oferecer oportunidades de negócios, empregos e melhor acesso de mercado para produtos e cadeias de valor sustentáveis, com repartição justa e equitativa de benefícios. A Parceria Brasil-Reino Unido sobre Crescimento Verde e Inclusivo, lançada em 2023, está calcada no compromisso e disposição para enfrentar a crise climática global, promover o desenvolvimento sustentável e promover uma transição ecológica justa e inclusiva, será implementada por meio de diálogos de alto nível entre os governos e tem como pilares as áreas de clima, florestas, agricultura, energia e finanças. A parceria incluirá colaboração por meio do intercâmbio sobre políticas públicas, compartilhamento de conhecimento e experiência, inclusive em ciência e inovação, cooperação financeira, mobilização de financiamento novo e adicional, inclusive do capital privado, e colaboração entre as indústrias, incluindo a oportunidade de acessar até £ 4 bilhões em apoio financeiro para projetos sustentáveis da agência britânica de crédito à exportação, *UK Export Finance*. No âmbito da

COP28, o Reino Unido anunciou uma nova doação de £ 35 milhões para o Fundo Amazônia, totalizando £ 115 milhões (R$ 715 milhões) com o que já havia sido anunciado em maio.

Agricultura: O Reino Unido importa mais de 50% dos alimentos que consome, e cerca de 70% dos produtos são provenientes da UE. Nesse quadro, apesar do Acordo de Comércio e Cooperação celebrado entre Reino Unido e a UE, a imposição mútua de verificações sanitárias e fitossanitárias nas fronteiras pode favorecer a competitividade dos produtos brasileiros. Como exemplo, o Reino Unido passou a desregulamentar algumas frutas importadas do Brasil, que deixaram de exigir Certificação Fitossanitária.

Indústria: À margem da COP28, em Dubai, Brasil e o Reino Unido firmaram um acordo de cooperação em projetos de apoio à descarbonização do setor industrial. A estrutura de cooperação recebeu no memorando a denominação de *Hub* de Descarbonização Industrial no Brasil (HDIB). Funcionará como um centro de articulação de parcerias internacionais com interesse na descarbonização do setor industrial, incluindo provedores de assistência técnica, doadores internacionais de financiamento climático, investidores privados e outras iniciativas industriais com a finalidade de facilitar a identificação, o alinhamento e a correspondência das medidas propostas.

IX. Relações Brasil-Suécia

Marcos: 1826: estabelecimento de relações diplomáticas; 1876: D. Pedro II realiza visita à Suécia; 1984: Visita de Estado do rei Carlos XVI Gustavo e da rainha Sílvia ao Brasil e criação da Comissão Mista Bilateral; 1991: Presidente Collor realiza visita à Suécia; 2009: Parceria Estratégica e estabelecimento do Mecanismo de Consultas Políticas; 2014: Assinatura do contrato comercial relativo à aquisição e ao desenvolvimento de aeronaves de combate Gripen NG; 2015: Novo Plano de Ação da Parceria Estratégica[525] (atualização do Plano de 2009); 2019: entrega da primeira unidade dos 36 caças Gripen.

Embaixadas: O Brasil possui embaixada em Estocolmo, enquanto a Suécia possui embaixada em Brasília, além de quatro consulados honorários (Rio de Janeiro, Manaus, Recife, Salvador). A legação brasileira na Suécia só foi formalmente estabelecida em 1852, embora, entre 1829 e 1852, o Brasil já tivesse nomeado sete representantes para defender os interesses do País junto à Suécia. A legação, responsável, primeiramente, por defender os interesses do Brasil junto à Suécia e à Noruega e, em 1910, junto à Bélgica e à Suécia, foi separada em 1917. Em 1930, um decreto governamental tornaria extensiva à Finlândia a legação na Suécia, o que durou em parte daquela década. Em 1956, a missão diplomática na Suécia seria elevada ao nível de embaixada.

Coordenação Política

Instâncias: Mecanismo de Consultas Políticas[526] (2009); Comissão Mista de Cooperação Econômica, Industrial e Tecnológica (1984); Grupo de Alto Nível em Aeronáutica (GAN, 2015); Grupo de Trabalho em Alta Tecnologia Industrial Inovadora (GTATI, 2009); Diálogo Político-Militar 2+2 (2015); Conselho de Líderes Empresariais.

Visitas de Alto Nível: A visita de Estado do rei Carlos XVI Gustavo e da rainha Sílvia[527] ao Brasil, em 1984, representou um marco para a aproximação bilateral. Realizaram visitas à Suécia os presidentes Collor (1991), Fernando Henrique Cardoso (FHC, 2002), Lula (visita de Estado em 2007; 2009) e Dilma Rousseff (2015, com participação no Seminário Empresarial Suécia-Brasil, Estocolmo). No que concerne ao lado sueco, visitaram o Brasil os primeiros-ministros Göran Persson (2003, na ocasião da posse do presidente Lula), Fredrik Reinfeldt (2012, no âmbito da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento – Rio+20) e Stefan Löfven (2015, no contexto da posse da presidente Dilma). Houve, igualmente, nos últimos anos, visitas de representantes parlamentares e, em nível ministerial, há particular relevância das visitas dos ministros da Defesa dos dois países. Com relação a eventos mais recentes, destacam-se a visita ao Brasil do rei e da rainha da Suécia, em 2017, para participação na reunião do Conselho de Líderes

---

[525] O novo plano visa a adensar os laços bilaterais e compreende iniciativas divididas em nove eixos: diálogo político regular; comércio e investimentos; cooperação em matéria de defesa; cooperação em ciência, tecnologia, inovação e educação; energia sustentável; meio ambiente, mudança do clima e desenvolvimento sustentável; cooperação em previdência social; cooperação em intercâmbio cultural; implementação.

[526] Ocorreram seis reuniões do mecanismo, a última em 2023, em Brasília. Com exceção da segunda e da sexta reuniões da instância, em 2006 e em 2023, em nível de secretários-gerais, todas as demais foram realizadas em nível de subsecretários.

[527] Ambos os representantes da realeza sueca estiveram no Brasil posteriormente, em diferentes ocasiões, tendo participado de iniciativas em campos diversos, compreendendo as áreas de economia, ciência, tecnologia e inovação, meio ambiente, direito das crianças e combate à exploração sexual de crianças e adolescentes.

Empresariais Brasil-Suécia e no Fórum Global da Criança[528], e a visita do ministro da Defesa, Fernando Azevedo e Silva, a Linköping, em 2019, por ocasião da cerimônia de entrega do primeiro caça Gripen à Força Aérea Brasileira (FAB). Em julho de 2023, Lula encontrou-se com o primeiro-ministro Ulf Kristersson, em Bruxelas, à margem da Cúpula CELAC-UE. Em outubro, a ministra substituta das Relações Exteriores, embaixadora Maria Laura da Rocha, recebeu o secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros da Suécia, embaixador Jan Knutsson, para a VI Reunião de Consultas Políticas Brasil-Suécia.

Discurso Oficial: A relação de amizade entre Brasil e Suécia tem raízes nos laços entre a Família Real brasileira e a sueca (dona Amélia de Leuchtenberg, segunda esposa de D. Pedro I, era irmã da rainha Josefina, consorte do rei Oscar I da Suécia) e no estabelecimento de colônia sueca no Brasil, no final do século XIX. O relacionamento bilateral mudou de patamar, após a visita de Estado do rei Carlos XVI Gustavo e da rainha Sílvia[529] ao Brasil, em 1984, inaugurando um padrão frequente de visitas e de contatos entre autoridades. Em 2009, a relação foi novamente alçada a nível superior, com o estabelecimento da parceria estratégica entre os dois países, que se tornou ainda mais relevante após o início do projeto Gripen NG, em 2014. A cooperação bilateral abrange áreas diversas, compreendendo os temas de comércio e investimentos, defesa, educação, meio ambiente, energias renováveis, seguridade social e cultura. O campo da ciência, tecnologia e inovação é particularmente importante, uma vez que a Suécia é considerada um dos países mais inovadores do mundo, com um setor dinâmico de *strat-ups* e de novas tecnologias.

<u>Convergências</u>

Convergências Multilaterais: Brasil e Suécia reconhecem a Organização das Nações Unidas (ONU) como o grande foro internacional para a harmonização de interesses e a solução de crises internacionais. Os países são defensores da reforma da ONU, tendo integrado o Grupo dos 16, em 1995, coalizão criada a fim de promover esse objetivo[530]. O meio ambiente é tema prioritário para ambas as partes, que foram sedes de duas emblemáticas reuniões na área, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (CNUMAH), em Estocolmo, em 1972, e a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), no Rio de Janeiro, em 1992. Além disso, tanto o rei da Suécia quanto o primeiro-ministro Fredrik Reinfeldt estiveram presentes na Rio+20. Nesse contexto, Brasil e Suécia apoiam o engajamento multilateral no campo, tendo manifestado satisfação com a adoção da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e defendido a adoção de um acordo justo, ambicioso, durável e abrangente no contexto da 21ª Conferência das Partes (COP21, na sigla em inglês), no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês). Em 2014, o então primeiro-ministro Stefan Löfven expressou a intenção de transformar a Suécia em um *strong player* internacional, e, nesse sentido, o país visa a projetar sua imagem como a de uma potência humanitária, compreendendo iniciativas de interesse para o

[528] O Fórum Global da Criança, fundado pelo rei Carlos XVI Gustavo e pela rainha Sílvia, em 2009, é uma fundação não lucrativa, localizada em Estocolmo, que visa à defesa dos direitos da criança. A edição regional do fórum ocorreu pela primeira vez na América do Sul, no Brasil, em 2017, e contou com a participação do presidente Michel Temer.
[529] Curiosidade de dimensão humana no relacionamento da monarquia sueca com o Brasil: a rainha Sílvia nasceu na Alemanha, seu pai é um empresário alemão que comandou uma subsidiária de uma metalúrgica no Brasil, onde conheceu sua mãe, que é brasileira. Ela morou, durante a infância, no interior de São Paulo.
[530] O Grupo dos 16 foi estabelecido por iniciativa da Suécia, a fim de promover a reforma da ONU, no contexto do 50º aniversário da organização. O grupo é composto por Austrália, Brasil, Canadá, Côte d'Ivoire, Tchéquia, Egito, Índia, Indonésia, Irlanda, Jamaica, Japão, Coreia do Sul, México, Países Baixos, África do Sul e Suécia.

Brasil, na arena multilateral, como a participação em operações de paz, a doação de ajuda para o desenvolvimento e a promoção da paz, da democracia e dos direitos humanos. Com relação ao tema de desarmamento, a Suécia votou favoravelmente à resolução da AGNU para a negociação de um instrumento juridicamente vinculante para proibir as armas nucleares, que teve o Brasil como um de seus proponentes.

Convergências Plurilaterais: Em 1998, a Suécia participou da formação da Coalizão da Nova Agenda (CAN), juntamente com o Brasil, embora o país europeu tenha deixado o grupo posteriormente. Ademais, Brasil e Suécia cooperam no âmbito da Reuniões Ministeriais de Energia Limpa (CEM, na sigla em inglês).

Segurança e Defesa: Brasil e Suécia celebraram Acordo-Quadro sobre Cooperação em Matéria de Defesa em 2014. No mesmo ano, foi firmado o contrato comercial, entre a FAB e a empresa sueca SAAB, referente à aquisição e ao desenvolvimento de 36 caças Gripen, no âmbito do Programa FX-2. O compromisso, no valor de US$ 5,4 bilhões, foi o maior contrato de exportação da história da SAAB, e a parceria, na qual a EMBRAER exerce papel estratégico, prevê um extenso programa de transferência de tecnologia, com grandes benefícios para a indústria de defesa brasileira. Com relação às atividades ligadas à iniciativa, em 2016, EMBRAER e SAAB inauguraram o Centro de Projetos e Desenvolvimento do Gripen (GDDN, na sigla em inglês), um *hub* para a transferência de tecnologia da empresa sueca para os parceiros brasileiros; em 2018, foi inaugurada a primeira fábrica de aeroestruturas da SAAB fora da Suécia, em São Bernardo do Campo, em São Paulo, onde, desde 2020, se produzem peças da cadeia de fornecimento global da SAAB relativa aos caças Gripen; em 2019, ocorreu cerimônia de entrega do primeiro caça, em Linköping, na Suécia; em 2020, foi inaugurado o Centro de Ensaios em Voo do Gripen (GFTC, na sigla em inglês); em dezembro de 2022, quatro caças entraram em operação no Brasil; em maio de 2023, foi inaugurada a linha de produção da aeronave na fábrica da EMBRAER em Gavião Peixoto[531], em São Paulo, e foram entregues dois novos caças Gripen, de modo que o Brasil tem, atualmente, seis aeronaves do tipo em operação. Brasil e Suécia contam com Diálogo Político-Militar, no formato 2+2, cuja quarta edição ocorreu em 2020. Há, ademais, adidância de defesa do Brasil na Suécia, aberta em 2015, e acordo bilateral sobre troca e proteção mútua de informação classificada (2014) em vigor.

Comércio

Marcos: A Suécia apoia o Acordo de Associação Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)-União Europeia (UE). Em 2019, a ministra de Comércio Exterior sueca, Anna Hallberg, defendeu o livre comércio e ressaltou que acordos como o celebrado com o bloco sul-americano são importantes para o país europeu. A atual embaixadora da Suécia no Brasil, Karin Wallensteen, reforçou a posição favorável em relação ao acordo. Destaca-se, ademais, o estabelecimento da Câmara de Comércio Sueco-Brasileira, em 1953, em São Paulo.

[531] Essa etapa, parte de um dos maiores programas de transferência de tecnologia da história do Brasil, possibilita que o Brasil se torne um centro de produção e de exportação de caças. Considerados o GDDN e o GFTC, a EMBRAER passa a deter os estágios de desenvolvimento, produção e testes da aeronave desse tipo.

Exportações, Importações e Balança Comercial - Parceiro: Suécia

Jan-Dez / 2023 | 2022

Exportações US$ Milhões	Importações US$ Milhões	Corrente US$ Milhões	Saldo US$ Milhões
812,6	2.087,2	2.899,8	-1.274,6
↑2,7% Var. Jan-Dez 2023/2022	↓-4,2% Var. Jan-Dez 2023/2022	↓-2,4% Var. Jan-Dez 2023	Déficit Jan-Dez 2023

0,2%	52º	0,9%	25º
Part. nas Exportações Jan-Dez/2023	Ranking de Exportações Jan-Dez/2023	Part. nas Importações Jan-Dez/2023	Ranking de Importações Jan-Dez/2023

Série histórica - Parceiro: Suécia

Total | ISIC - Classificação Internacional de Todas Atividades Econômicas

US$ 2,2 Bilhões
US$ 2 Bilhões
US$ 1,8 Bilhão
US$ 1,6 Bilhão
US$ 1,4 Bilhão
US$ 1,2 Bilhão
US$ 1 Bilhão
US$ 800 Milhões
US$ 600 Milhões
US$ 400 Milhões
US$ 200 Milhões
US$ 0

2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018 2019 2020 2021 2022 2023

Visão Geral dos Produtos Exportados - Destino: Suécia

Jan-Dez / 2023 | 2022

Total: US$ 813 Milhões

Minérios de cobre e seus concentrados
49%

Motores de pistão, e suas partes
8,0%

Ferro-gusa, spiegel, ferro esponja, grânulos e pó de ferro ou aço e ferro-ligas
5,7%

2,6%
1,5%
1,4%
1,3%

Manufaturas de madeira
1,3%

1,2%

1,1%

Café não torrado
17%

Visão Geral dos Produtos Importados - Origem: Suécia

Jan-Dez / 2023 | 2022

Total: US$ 2,1 Bilhões

Partes e acessórios dos veículos automotivos
20%

Aeronaves e outros equipamentos, incluindo suas partes
9,7%

Outros medicamentos, incluindo veterinários
6,5%

Motores de pistão, e suas partes
5,0%

Demais produtos - Indústria de Transformação
4,8%

Produtos laminados planos, de ligas de aço
3,8%

Veículos automóveis de passageiros
3,8%

Instrumentos e aparelhos de medição, verificação, análise e controle
2,9%

2,4%

Papel e cartão
1,9%

1,9%

Ferramentas para uso manual ou em máquinas
1,8%
1,8%
1,7%
1,5%
1,4%
1,4%

1,4%

Tratores
1,2%
1,2%
1,2%
1,2%
1,1%

1,3%
1,3%
1,2%
1,2%
1,1%

Investimentos

Investimentos da Suécia no Brasil: Os investimentos da Suécia no Brasil começaram com a Ericsson, em 1924. Atualmente, estima-se que haja US$ 5,4 bilhões de capital do país europeu no Brasil, pelo critério de participação no capital, e US$ 3,2 bilhões, pelo critério de controlador final, segundo dados do Banco Central do Brasil (BACEN, 2019)[532]. As cerca de 220 empresas suecas no Brasil atuam em setores como telecomunicações, farmacêutico, além de aviação e defesa, e são responsáveis pelo emprego de cerca de 60 mil brasileiros. Instituições suecas de relevância mundial estão presentes no Brasil, como Volvo, Scania, Ericsson, Electrolux, Stora Enso, SKF e Tetra Pak. Nesse contexto, São Paulo é considerada a segunda cidade industrial da Suécia, em razão da concentração de empresas do país europeu na metrópole nacional brasileira. A atuação de maior importância no Brasil refere-se à empresa SAAB.

Investimentos do Brasil na Suécia: Na Suécia, estão presentes as empresas brasileiras Stefanini, do setor de tecnologia da informação e comunicação (TIC), Fitesa, tecidos de polipropileno *nonwoven* para aplicação em áreas de higiene e especialidades médicas e industriais, e WEG, equipamentos eletroeletrônicos.

Cooperação

Contatos Humanos e Temas Consulares: Estima-se que cerca de 18 mil pessoas compõem a comunidade brasileira na Suécia[533], com distribuição predominantemente em Estocolmo (30%), Gotemburgo (16%) e Malmö (15%). Os laços humanos representam importante dimensão do relacionamento bilateral, tendo os primeiros contingentes de imigrantes suecos chegado ao brasil em 1890. Em 1909, seria criada a primeira linha de transporte marítimo regular entre Brasil e Suécia. Encontram-se em vigor a convenção para evitar a dupla tributação concernente aos impostos sobre a renda (1975) e o acordo para supressão de vistos em passaportes (1959).

Ciência, Tecnologia e Inovação: O Acordo sobre Cooperação Econômica, Industrial e Tecnológica, que foi celebrado em 1984 e estabeleceu a Comissão Mista, encontra-se em vigor, assim como o Protocolo Adicional ao Acordo, celebrado em 2009, que estabeleceu o GTATI[534]. O Centro de Pesquisa e Inovação Sueco-Brasileiro (CISB)[535], criado em 2011, com apoio financeiro da empresa sueca SAAB, representa outra importante iniciativa bilateral na área. Destaca-se, ademais, a Missão Real Tecnológica (1998), liderada pelo rei Carlos XVI Gustavo, que também realizou missão ao Brasil, em 2013, acompanhado da Real Academia de Engenharia. Mais recentemente, foi realizada, em Estocolmo, a II Semana da Inovação Brasil-Suécia (2019).

---

[532] Entre 2009 e 2014, os investimentos da Suécia no Brasil triplicaram.

[533] Conforme dados de dezembro de 2020.

[534] A terceira reunião do grupo ocorreu em 2018, em Brasília, oportunidade na qual se decidiu prosseguir com a cooperação nas áreas de saúde humana e bioeconomia. A primeira reunião do grupo ocorreu em 2016.

[535] Trata-se de empresa não lucrativa que exerce a função de *hub* internacional para a promoção da cooperação em tecnologia e inovação entre Brasil e Suécia. As áreas de interesse compreendem os setores de aeronáutica, defesa e segurança, energia sustentável, desenvolvimento urbano e transporte e logística. O setor de aeronáutica é particularmente estratégico, uma vez que se espera que a cooperação bilateral do projeto Gripen, com o necessário uso de tecnologias avançadas nessa iniciativa, gere transbordamentos para áreas da indústria de inovação.

Cooperação Aeroespacial: Brasil e Suécia cooperam por meio do GAN[536], cuja criação se relaciona com a compra de caças Gripen[537] e com a intenção de ampliar a cooperação bilateral em aeronáutica, de modo a compreender projetos civis e militares. Em 2022, foi realizada a oitava reunião do grupo, ocasião na qual se aprovou novo Plano Estratégico de Longo Prazo.

Meio Ambiente: Brasil e Suécia celebraram memorando de entendimento sobre cooperação em proteção ao meio ambiente, mudança do clima e desenvolvimento sustentável (2013) e, mais recentemente, sobre cooperação em mineração sustentável (2015). A área representa um dos eixos de cooperação, no contexto de adensamento das relações bilaterais, explicitamente mencionados no Novo Plano de Ação da Parceria Estratégica (2015).

Energia: Brasil e Suécia celebraram memorando de entendimento sobre cooperação na área de bioenergia, incluindo biocombustíveis, em 2007. Em 2017, foi realizado o Seminário sobre a Bioeconomia, em Estocolmo.

Cultura: Há particular relevância da literatura na cooperação na área cultural. De fato, a Suécia é o sétimo maior mercado consumidor de obras de escritores brasileiros, e o Brasil participa da Feira do Livro de Gotemburgo desde 2014, ano em que o País foi homenageado como *country in focus*. No campo audiovisual, destaca-se a realização do Festival BrasilCine, na Suécia, desde 2005. Ademais, a Embaixada do Brasil realiza anualmente, desde 2010, o festival *Brazilian Day*, com o objetivo de promover a imagem do Brasil como destino turístico.

Promoção da Democracia: Desde 2016, o Brasil faz parte e participa ativamente do *Institute for Democracy and Electoral Assistance* (IDEA International)[538], organização internacional com sede em Estocolmo, voltada para a promoção da democracia globalmente. Em 2015, o presidente do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), José Antonio Dias Toffoli, e o presidente da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) do Senado Federal, Aloysio Nunes Ferreira, visitaram a Suécia, no contexto da celebração do 20º aniversário do IDEA International.

Desenvolvimento: Brasil e Suécia celebraram, em 2012, o Memorando de Entendimento para a Parceria e Diálogo sobre o Desenvolvimento Global, com o objetivo de promover a redução da pobreza global.

---

[536] O GAN foi criado no âmbito de reunião da Comissão Mista de Cooperação Econômica, Comercial e Tecnológica.
[537] De fato, o governo considerou, na decisão pela compra dos Gripen, as vantagens que a empresa sueca oferecia em comparação com suas concorrentes, notadamente: a transferência de tecnologia e a possibilidade de inserção das empresas brasileiras na cadeia de fornecimento global da SAAB.
[538] Os principais doares do instituto (Suécia, Noruega, Suíça e Países Baixos) têm reduzido o engajamento e as contribuições na organização.

X. Relações Brasil-Suíça

Marcos: 1826: governo da Confederação Suíça reconhece a independência do Brasil; Década de 1990: Jean Pascal Delamuraz é o primeiro conselheiro federal da Suíça a visitar o Brasil (1994), e Fernando Henrique Cardoso (FHC) é o primeiro chefe de Estado brasileiro a realizar visita oficial à Suíça (1998); 2007: criação da Comissão Mista de Relações Econômicas e Comerciais; 2008: Parceria Estratégica[539,540] e estabelecimento do mecanismo de consultas políticas.

Embaixadas: O Brasil conta com embaixada em Berna e consulados-gerais em Genebra e Zurique. A Suíça tem embaixada em Brasília e consulados-gerais no Rio de Janeiro e em São Paulo, além de oito consulados honorários no Brasil. Em diferentes momentos do século XIX, os interesses brasileiros na Suíça foram defendidos pela legação em Berlim. Em 1855, houve designação do primeiro representante diplomático do Brasil na Suíça, José Francisco Guimarães, como cônsul em Berna, enquanto, em 1907, ocorreu a designação do primeiro representante diplomático da Suíça no Brasil, Albert Gertsch, como encarregado de negócios. Em 1958, tanto a legação brasileira em Berna[541] quanto a legação suíça no Rio de Janeiro foram elevadas ao nível de embaixada. Em 1959, Afrânio de Mello Franco assumiria a posição de primeiro embaixador do Brasil na Suíça.

Coordenação Política

Instâncias: Mecanismo de Consultas Políticas (2008); Comissão Mista de Relações Econômicas e Comerciais[542] (2007); Comissão Mista em Ciência e Tecnologia (2009). Brasil e Suíça mantêm, ademais, diálogos regulares em áreas como direitos humanos[543] e temas consulares e migratórios.

Visitas de Alto Nível: Na década de 1990, ocorreram as primeiras visitas de alto nível entre os países. Do lado suíço, houve a vinda do chefe do Departamento Federal de Economia, o conselheiro federal Jean Pascal Delamuraz, e do ministro do Exterior suíço, o conselheiro federal Flavio Cotti, ao Brasil, em 1994 e 1997, respectivamente. Do lado brasileiro, a viagem de FHC a Berna, em 1998, representou a primeira visita presidencial. As visitas das conselheiras federais de Assuntos Econômicos, Doris Leuthard (2007), e de Assuntos Estrangeiros, Micheline Calmy-Rey (2008), resultaram na assinatura de dois memorandos de entendimento de grande importância no relacionamento bilateral: o primeiro estabeleceu a Comissão Mista de Relações Econômicas e Comerciais; o segundo, o Plano de Parceria Estratégica entre Brasil e Suíça. Em 2007, também ocorreu visita do presidente Lula à Suíça. Em 2016, o presidente da Confederação Suíça, Johann Schneider-Ammann, realizou visita ao Brasil. Mais recentemente, em 2019, ocorreu encontro entre os presidentes Ueli Maurer e Jair Bolsonaro, à margem do Fórum Econômico Mundial (WEF, na sigla em inglês) em Davos, além de visita oficial do conselheiro federal de Assuntos Estrangeiros Ignazio Cassis ao Brasil, em sua primeira visita à América do Sul. Em maio de 2023, o presidente da Câmara dos Deputados e da Assembleia Federal Suíça realizou visita ao Brasil, em viagem que

---

[539] Desde 2005, a Confederação Suíça vem buscando maior aproximação dos países dos BRICS, entre outros parceiros, em uma estratégia de diversificação.

[540] O Memorando de Entendimento para o Estabelecimento do Plano de Parceria Estratégica fundamenta-se em três pilares: 1) o mecanismo regular de consultas políticas de alto nível; 2) projetos comuns de cooperação; e 3) coordenação nos organismos internacionais, principalmente no âmbito das Nações Unidas.

[541] Decreto nº 43.394, de 12 de março de 1958.

[542] Em junho de 2022, ocorreu a XI Comissão Mista de Cooperação Econômica Brasil-Suíça.

[543] O diálogo institucional na área de direitos humanos foi estabelecido em 2017.

compreendeu as idas a Belém, onde foram discutidos os temas de proteção ambiental e bioeconomia da Amazônia; a Brasília, onde a delegação suíça se reuniu com os presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, e com o líder do grupo parlamentar Brasil-Suíça; e a São Paulo, onde houve encontro com dirigentes de empresas suíças instaladas no Brasil. Em julho, no contexto da visita do Conselheiro Federal responsável pelas pastas de Economia, Educação e Pesquisa, Guy Parmelin, foi realizado em Brasília o Fórum Brasil-Suíça de Investimentos e Inovação em Infraestrutura e Sustentabilidade, com a participação do vice-presidente Geraldo Alckmin. Após o evento, Parmelin foi recebido, no Palácio do Itamaraty, pelo chanceler Mauro Vieira. À margem da 78ª Sessão da AGNU, em setembro de 2023, o presidente Lula encontrou-se com Alan Berset, presidente da Confederação Suíça, quando trataram das negociações MERCOSUL-EFTA e do interesse suíço em participar das discussões do G20 durante a presidência brasileira.

Discurso Oficial: O Brasil e a Suíça mantêm relações tradicionalmente cordiais, que foram substancialmente elevadas, em 2008, com a assinatura do Memorando de Entendimento para o Estabelecimento de um Plano de Parceria Estratégica, no contexto da visita da ministra de Negócios Estrangeiros, Micheline Calmy-Rey, ao Brasil. Nos anos 2000, o interesse da Suíça na manutenção de um relacionamento estratégico com os países dos BRICS, segundo a sua chamada "Estratégia BRICS", traduziu-se também na criação da Comissão Mista de Relações Econômico-Comerciais. A cooperação em ciência, tecnologia e inovação é parte importante do relacionamento bilateral, com destaque para projetos em áreas como neurociências, saúde, energia e meio ambiente, além de perspectivas futuras de cooperação nos setores de nanotecnologia, tecnologias de informação e das comunicações, energias renováveis, ciências humanas e sociais. Os países também mantêm fluida cooperação em matéria judiciária e tributária, dimensão relevante para o combate à corrupção. Ademais, a Suíça ocupa a quinta posição entre os principais países investidores no Brasil.

Convergências

Convergências Multilaterais: Na dimensão multilateral, Brasil e Suíça mantêm diálogo fluido em matéria econômica, comercial, tributária e fiscal, em sinergia com o objetivo de promover práticas de boa governança e transparência nos negócios, além do combate à corrupção e à evasão e à elisão fiscais. A relevância do âmbito multilateral, nas relações internacionais, representa outro ponto de convergência entre os dois países. De fato, a Suíça abriga mais de vinte organizações internacionais, incluindo a Organização Mundial do Comércio (OMC) e o segundo maior escritório da Organização das Nações Unidas (ONU). O país europeu apresentou, pela primeira vez e após intenso debate, candidatura para assento não permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) para o biênio 2023-2024. Assim, o Brasil, eleito para o biênio 2022-2023, e a Suíça exercem ambos, no ano de 2023, a função de membros não permanentes do CSNU. Nesse contexto, foi divulgada declaração conjunta, em março de 2023, no âmbito da reunião do órgão sobre a situação no Oriente Médio e ações de ajuda humanitária à Síria pós-terremoto, em que as delegações de Brasil e Suíça ressaltaram a gravidade da crise e a necessidade de que todas as modalidades de auxílio fossem disponibilizadas para atores humanitários atuando no país. Ambas as partes convergem, além disso, em temas como meio ambiente, direitos humanos e promoção da paz, e, nessa esfera, a Suíça vale-se de sua tradicional imagem como mediador neutro em sua atuação internacional. Durante a Conferência de Revisão do Estatuto de Roma, em

Campala, em 2010, no âmbito da qual foi tipificado o crime de agressão, a “proposta ABS”, de Argentina, Brasil e Suíça, teve importância na construção do consenso.

Convergências Plurilaterais: A Suíça apoia o ingresso do Brasil na Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). Brasil e Suíça integram o *Multi-Party Interim Arbitration Arrangement* (MPIA), no âmbito da OMC.

Comércio

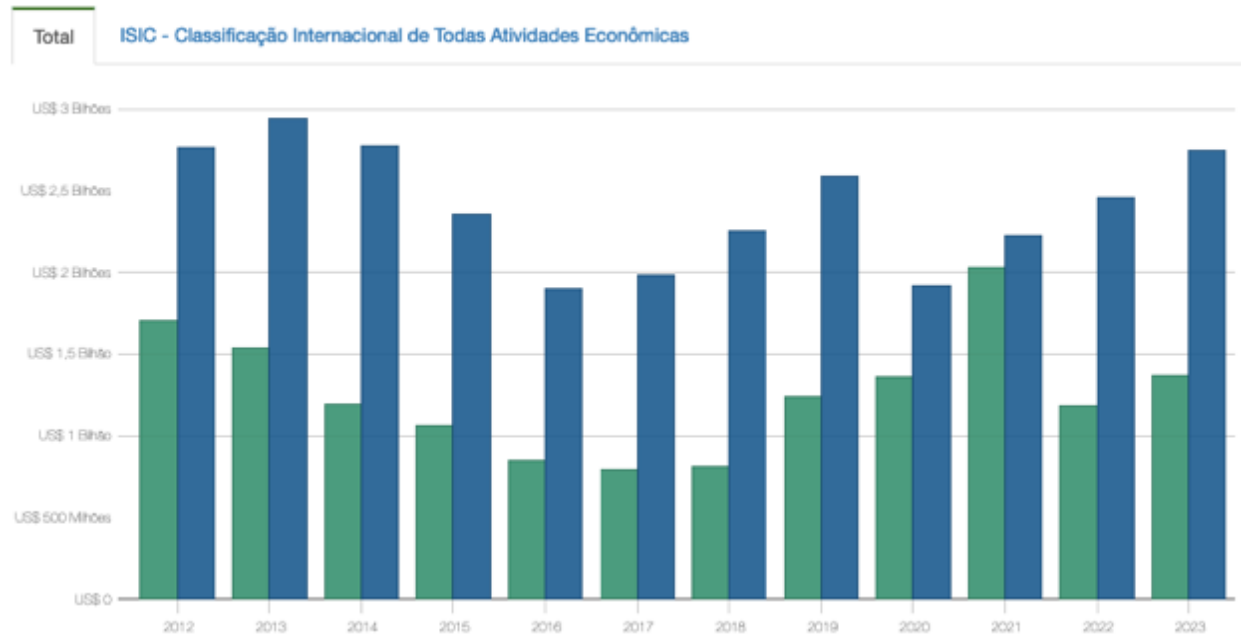
Marcos: O Brasil é o principal parceiro econômico da Suíça na América Latina. Em 2017, o governo brasileiro simplificou a utilização do Sistema Geral de Preferências da Suíça. A Câmara de Comércio Suiço-Brasileira (Swisscam) atua no Brasil desde 1945. A Suíça é a principal economia da Associação Europeia de Livre Comércio (EFTA, na sigla em inglês), organização intergovernamental com a qual o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) concluiu as negociações do acordo de livre comércio em 2019[544].

Exportações, Importações e Balança Comercial - Parceiro: Suíça

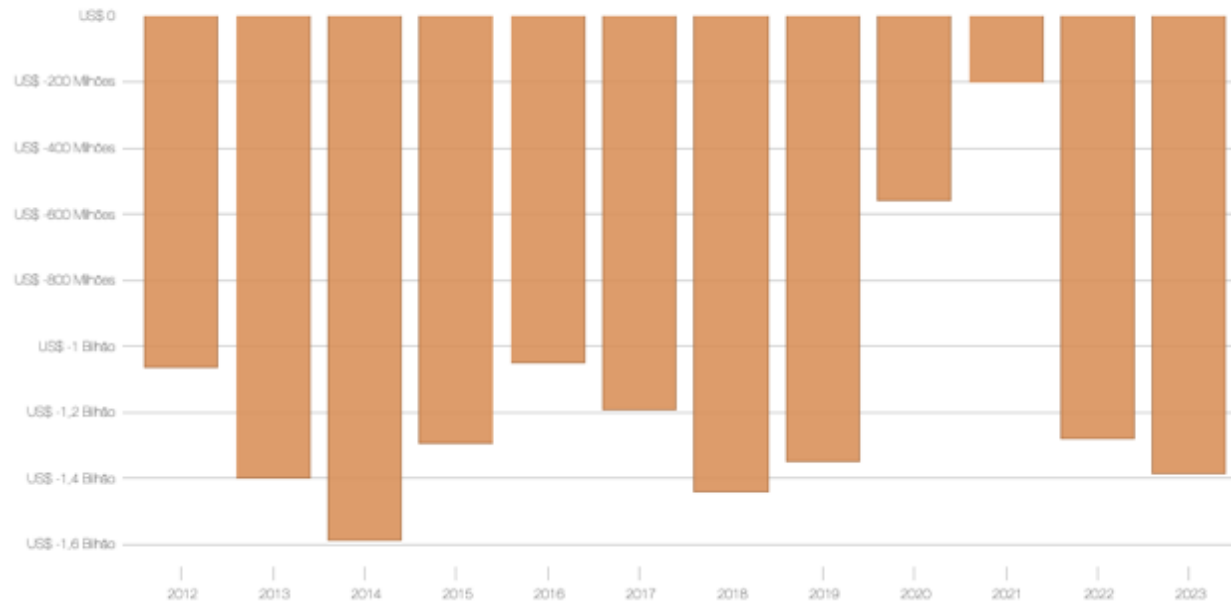
Jan-Dez / 2023 | 2022

Exportações US$ Milhões	Importações US$ Milhões	Corrente US$ Milhões	Saldo US$ Milhões
1.365,9	2.750	4.115,9	-1.384,1
15,5% Var. Jan-Dez 2023/2022	11,8% Var. Jan-Dez 2023/2022	13% Var. Jan-Dez 2023	Déficit Jan-Dez 2023
0,4%	41º	1,14%	21º
Part. nas Exportações Jan-Dez/2023	Ranking de Exportações Jan-Dez/2023	Part. nas Importações Jan-Dez/2023	Ranking de Importações Jan-Dez/2023

[544] A realização de referendo sobre o Acordo de Livre Comércio EFTA-Indonésia, em março de 2021, que resultou em aprovação por estreita margem (51,6%), levou o governo suíço a reexaminar a agenda de negociações comerciais, inclusive com o MERCOSUL, revertendo o otimismo inicial quanto à previsão de assinatura do acordo inter-regional ainda em 2021.

Série histórica - Parceiro: Suíça

Total | ISIC - Classificação Internacional de Todas Atividades Econômicas

US$ 0
US$ -200 Milhões
US$ -400 Milhões
US$ -600 Milhões
US$ -800 Milhões
US$ -1 Bilhão
US$ -1,2 Bilhão
US$ -1,4 Bilhão
US$ -1,6 Bilhão

2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018 2019 2020 2021 2022 2023

Visão Geral dos Produtos Exportados - Destino: Suíça

Jan-Dez / 2023 | 2022

Total: US$ 1,37 Bilhão

Ouro, não monetário (excluindo minérios de ouro e seus concentrados) 51%
Açúcares e melaços 8,1%
Outras máquinas e equipamentos especializados para determinadas indústrias e suas partes 6,2%
Demais produtos - Indústria de Transformação 4,4%
Minério de ferro e seus concentrados 4,7%
3,6%
Metros e contadores 2,6%
Cobre 1,3% 1,1%
3,2%
3,2%
Couro
Café não torrado 1,4%

Visão Geral dos Produtos Importados - Origem: Suíça

Jan-Dez / 2023 | 2022

Total: US$ 2,8 Bilhões

Medicamentos e produtos farmacêuticos, exceto veterinários 27%
Compostos de função nitrogênio 15%
Compostos organo-inorgânicos, compostos heterocíclicos, ácidos nucléicos e seus sais, e sulfonamidas 9,5%
Outros medicamentos, incluindo veterinários 8,1%
Demais produtos - Indústria de Transformação 4,8%
Outros artigos manufaturados diversos 3,1%
2,5%
Aeronaves e outros equipamentos, incluindo suas partes 2,5%
Café torrado, extratos, essências e concentrados de café 2,2%
2,0%
Relógios 1,9%
1,6%
1,2%

Investimentos

Investimentos da Suíça no Brasil: A Suíça é o 11º investidor estrangeiro direto no Brasil, pelo critério de controlador final, com US$ 19,8 bilhões em estoque de investimentos no País, equivalentes a 3% do total. No que diz respeito ao Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), a Suíça é o 18º investidor entre 24, com R$ 1,5 bilhões em investimentos e R$ 678 milhões em outorgas aos cofres públicos. Trata-se dos aeroportos de Florianópolis/SC, Vitória/ES e Macaé/RJ – concedidos à Zurich Airport Intl. AG. O Brasil conta com a presença de cerca de 350 empresas suíças, com destaque para a Nestlé, do setor de alimentos, a Syngenta, de biotecnologia, fertilizantes e defensivos agrícolas, a Novartis, a Clariant e a Roche, as três do setor fármaco-químico, e a AAB, de tecnologia em energia e automação industrial. Os países celebraram acordo bilateral de promoção e proteção de investimentos (APPI, 1994) que não foi, no entanto, ratificado pelo governo brasileiro. O lado suíço considera essencial que um novo acordo na matéria preveja um mecanismo de solução de controvérsias do tipo investidor-Estado[545]. Em julho de 2023, foi realizado em Brasília o Fórum Brasil-Suíça de Investimentos e Inovação em Infraestrutura e Sustentabilidade.

Investimentos do Brasil na Suíça: A Suíça é o 19º destino de investimentos brasileiros no exterior, abrigando aproximadamente US$ 1,5 bilhões, ou 0,34% do total. Empresas brasileiras de grande porte têm instalado suas sedes europeias na Suíça. Instituições como o Banco Safra, o Itaú Private Bank e a Vale atuam no país.

[545] Para a Suíça, acordos de investimentos no formato do APPI, acordos de livre comércio e acordos para evitar a dupla tributação compõem a base ideal para o relacionamento econômico com outros países. O governo brasileiro, por sua vez, tem defendido o modelo brasileiro de acordo de cooperação e facilitação de investimentos (ACFI), fundamentado em três pilares: 1) mitigação de riscos; 2) governança institucional; e 3) agendas temáticas para a cooperação e facilitação de investimentos. Tal formato compreende cláusulas clássicas de proteção, com exceção do recurso a mecanismo de solução de controvérsias investidor-Estado.

Cooperação

Cooperação Técnica: Encontra-se em vigor o Acordo de Cooperação Técnica e Científica, celebrado pelos governos do Brasil e da Suíça em 1968. Na cooperação bilateral, destacam-se projetos em áreas como neurociências, saúde, energia e meio ambiente – com perspectiva de cooperação em nanotecnologia, tecnologias da informação e das comunicações, energias renováveis, ciências humanas e sociais.

Contatos Humanos e Temas Consulares: O ano de 1818 marca importante evento relativo aos laços humanos entre Brasil e Suíça, quando D. João VI autoriza a vinda de cem famílias suíças para a fazenda do Morro do Queimado, no Rio de Janeiro. Em 1820, com o aumento da imigração, é fundada a vila de Nova Friburgo, no Rio de Janeiro. Segundo dados de 2019, o governo suíço estima que cerca de 14 mil nacionais residam no Brasil, correspondendo à segunda maior comunidade suíça na América Latina, atrás apenas da Argentina. Conforme dados de 2020, cerca de 80 mil brasileiros residem na Suíça[546]. Brasil e Suíça têm, ademais, acordo previdenciário (em vigor desde 2019), entendimento recíproco sobre isenção de vistos para nacionais (via troca de notas, 2015) e acordo sobre serviços aéreos (em vigor desde 2021)[547]. Em 2013, os países celebraram memorando de entendimento para o estabelecimento de um mecanismo de consultas consulares e migratórias.

Ciência, Tecnologia e Inovação: Brasil e Suíça celebraram, em 2009, Acordo sobre Cooperação em Ciência e Tecnologia, que determinou o estabelecimento da Comissão Mista no tema. O embaixador da Suíça no Brasil, Pietro Lazzeri, reuniu-se com o então ministro da Ciência, Tecnologia e Inovações, Marcos Pontes, em 2021, ocasião na qual o representante suíço defendeu o fortalecimento da cooperação bilateral em ciência, tecnologia e inovação e discutiu os temas de financiamento de pesquisas e sustentabilidade.

Cooperação Financeira e Tributária: O acordo bilateral para evitar a dupla tributação e para prevenir a evasão e a elisão fiscais[548], de 2018, entrou em vigor em 2021, e o acordo para a troca de informações em matéria tributária, celebrado em 2015, entrou em vigor em 2019. Também em 2019, começou a funcionar o mecanismo bilateral para troca automática de informações bancárias, com o objetivo de combater a evasão e a elisão fiscais. O combate à corrupção é relevante tema da agenda bilateral, tendo sido ressaltado no contexto da visita do então procurador-geral suíço, Michael Lauber, ao Brasil, em 2019.

Cooperação Jurídica: Acordo sobre a transferência de pessoas condenadas (celebração em 2015; em vigor desde 2023); tratado sobre cooperação jurídica em matéria penal (celebrado em 2004; em vigor desde 2009).

---

[546] Conforme dados dos consulados-gerais brasileiro em Genebra e Zurique. De acordo com o governo suíço, no entanto, cerca de 14 mil pessoas compõem a comunidade brasileira no país. Acredita-se que o número de controle dos suíços esteja subestimado, uma vez que não se consideram nem os brasileiros com nacionalidade suíça, nem aqueles que ingressaram com passaporte europeu, nem os que estão em condição irregular. Em 2018, havia quase vinte mil eleitores brasileiros registrados na Suíça; em 2022, esse número dobrou.

[547] Ressalta-se que o ano de 1948 marca a primeira ligação aérea entre Brasil e Suíça com a Panair.

[548] O acordo não só visa a garantir maior segurança jurídica às relações econômicas e financeiras entre os dois países, mas também incorpora os padrões mínimos do Projeto sobre a Erosão da Base Tributária e Transferências de Lucros, também conhecido como Projeto BEPS, da OCDE.

Patrimônio Histórico e Cultural: O governo suíço ofereceu auxílio, por meio da atuação de especialistas do país, para a cooperação na recuperação do relógio histórico que pertenceu a D. João VI e que estava em exposição no Palácio do Planalto, danificado nos ataques antidemocráticos de 8 de janeiro de 2023.

Meio Ambiente: Em julho, no contexto de visita do conselheiro federal da Confederação Suíça, Guy Parmelin, a Suíça anunciou doação de cerca de R$ 30 milhões ao Fundo Amazônia. O acordo foi formalizado em outubro.

3.6. Rússia e espaço pós-soviético

I. Rússia

<u>Marcos:</u> 1828: Brasil e Rússia estabelecem relações diplomáticas; 1876: D. Pedro II visita o Império Russo em caráter privado; 1917: ocorre o rompimento de relações diplomáticas, em decorrência do não reconhecimento pelo Brasil do governo bolchevique; 1945: por pressão norte-americana, na condição de aliados na Segunda Guerra Mundial, Brasil e União Soviética (URSS) reatam relações diplomáticas; 1947: há novo rompimento de relações diplomáticas, sob Dutra, que seria revertido com a Política Externa Independente (PEI); 1961: restabelecimento de relações diplomáticas; 1965: ocorre a Missão Roberto Campos à URSS e a primeira reunião da Comissão Mista Brasil-URSS; 1988: Sarney é o primeiro (e único) presidente brasileiro a visitar a então URSS; 1997: criação da Comissão Brasileiro-Russa de Alto Nível de Cooperação (CAN); 2000: Tratado de Parceria; 2002[549]: Parceria Estratégica de Longo Prazo; 2002: Rússia manifesta apoio ao pleito do Brasil por um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU); 2004: Vladimir Putin realiza visita ao Brasil, a primeira de um chefe de Estado da Rússia, e é estabelecida a Aliança Tecnológica; 2006: Por iniciativa do governo russo, há uma proposta, em paralelo ao RIC (Rússia-Índia-China), de reunião dos chanceleres do BRIC; 2008: primeira reunião de chanceleres do BRIC fora do contexto da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), em Ecaterimburgo, seguida de cúpula no ano seguinte; 2010: adota-se Plano de Ação da Parceria Estratégica (atualizado em 2012); 2017: adota-se Declaração Conjunta sobre Diálogo Estratégico em Política Externa[550], durante a visita do presidente Temer à Rússia; e 2021: adota-se o Plano de Consultas Políticas para 2022-2025, durante viagem do chanceler Carlos França à Rússia.

<u>Embaixada:</u> O Brasil tem embaixada em Moscou, e a Rússia tem embaixada em Brasília. A legação brasileira em São Petersburgo funcionou de forma regular até ser extinta em 1891, tendo sido restabelecida em 1892 e reaberta em 1899. Com a invasão das forças alemãs no final da Primeira Guerra Mundial, o encarregado de negócios saiu de São Petersburgo em 1918, mas o encarregado brasileiro nunca assumiu o posto em Moscou em decorrência da situação política. Posteriormente, a representação brasileira em São Petersburgo foi suprimida em 1920, tendo sido restabelecida em 1945, como embaixada em Moscou. Em 1947, houve novo fechamento da representação, e o posto foi recriado em 1961, após o restabelecimento das relações diplomáticas. O Brasil não tem consulado na Rússia, mas a Rússia tem consulados-gerais em São Paulo e no Rio de Janeiro.

<u>Coordenação Política</u>
Instâncias: A CAN (1997) é a mais alta instância de coordenação intergovernamental bilateral, copresidida pelo vice-presidente do Brasil e pelo primeiro-ministro da Rússia, reunindo-se pela

---

[549] Parceria estratégica celebrada no contexto da visita oficial do presidente FHC à Rússia.
[550] Os dois presidentes se comprometeram a promover o diálogo estratégico bilateral sobre diferentes temas de política externa e da agenda internacional. Ficaram estabelecidos compromissos com o esforço global de combate à mudança do clima e com a implantação do Acordo de Paris; e o combate à corrupção e ao terrorismo.

sétima e última vez em Moscou, em 2015[551]. A Comissão Intergovernamental Brasil-Rússia de Cooperação Econômica, Comercial, Científica e Tecnológica (CIC) (1981) é o mecanismo técnico-operacional da CAN, copresidido pelo secretário-geral das Relações Exteriores do Brasil e pelo vice-ministro de Desenvolvimento Econômico da Rússia, contando com diversas subcomissões setoriais[552] e reuniu-se pela 11ª e última vez em Brasília, em 2021. Nesse sentido, embora a CIC seja atualmente o mecanismo técnico-operacional da CAN, a CIC precede à CAN em tempo de existência. A Comissão Política (Comissão para Assuntos Políticos), por sua vez, foi criada em 1997 como um mecanismo de consultas políticas entre os responsáveis das chancelarias por temas multilaterais e globais, como sistema onusiano, desarmamento e assuntos de paz e segurança, e sua última reunião ocorreu em 2020.

Visitas de Alto Nível: A relação bilateral é marcada por contatos frequentes de alto nível, a exemplo das viagens de Fernando Henrique Cardoso (FHC, 2002), Lula (2005, 2009 e 2010), Dilma (2012, 2013 e 2015[553]), Temer (2015, 2017[554]) e Bolsonaro (2022, dias antes da invasão da Ucrânia pela Rússia). Putin realizou a primeira visita de chefe de Estado russo ao Brasil (2004), comparecendo no Brasil em outras duas ocasiões (2014 e 2019), para cúpulas do BRICS. Medvedev também visitou o país (2008 e 2010). O presidente da Duma, Vyacheslav Volodin, esteve presente na posse de Bolsonaro (2019). Bolsonaro e Putin tiveram encontro às margens do G20, em Osaka (2019). Ainda, mantiveram contato telefônico (2020), no qual enfatizaram a cooperação bilateral, inclusive no combate à COVID-19, e participaram da XII Cúpula do BRICS (2020), quando Putin teceu elogios a Bolsonaro, e da XIII Cúpula dos BRICS (2021), ambas por videoconferência. Também em 2021, o ministro das relações exteriores do Brasil, Carlos França, realizou visita à Rússia. Para a questão da autorização da vacina Sputnik V no Brasil, da certificação de frigoríficos e da cooperação na indústria de defesa e em ciência, tecnologia e inovação, os presidentes mantiveram novo contato telefônico (2021). Na visita mais recente de Bolsonaro à Rússia (2022), os presidentes trataram do comércio de fertilizantes, entre diversos outros assuntos relativos à cooperação bilateral e as perspectivas futuras das relações. A presidente do Conselho da Federação, Valentina Matvyienko, compareceu à posse do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2023). Em encontro realizado à margem da reunião ministerial do G20, em março de 2023, o ministro Mauro Vieira discutiu temas da agenda internacional com o ministro Sergey Lavrov, inclusive as perspectivas da guerra da Ucrânia. Em abril de 2023, Lavrov visitou o Brasil, quando tratou com seu homólogo brasileiro sobre a parceria estratégica brasileiro-russa e sobre o conflito na Ucrânia. Em maio de 2023, por telefone, Lula recusou convite de Putin de visitar a Rússia por ocasião do Fórum Internacional de São Petersburgo. Em junho, Vieira e Lavrov realizaram encontro bilateral à margem do encontro de chanceleres dos BRICS, na África do Sul.

---

[551] Segundo a declaração conjunta emitida após o encontro entre os presidentes Bolsonaro e Putin, em fevereiro de 2022, a oitava reunião da CAN deveria ocorrer no primeiro quadrimestre de 2022, no Rio de Janeiro, mas foi cancelada pelo governo brasileiro, dois dias após a invasão da Ucrânia pela Rússia.
[552] Quando se tratou da cooperação econômica, comercial e industrial; agrícola; científica e tecnológica; aduaneira; técnico-militar; e espacial e energética; interbancária; uso pacífico de energia nuclear; esporte e turismo; e educação e cultura.
[553] Em 2015, a visita da presidente Dilma ocorreu por ocasião da participação da VII Cúpula do BRICS. No mesmo ano, o então vice-presidente Temer esteve na Rússia para participar da VII Reunião da Comissão Brasil-Rússia de Alto Nível de Cooperação.
[554] Durante a visita de Estado a Moscou, Temer reuniu-se com o presidente Putin, com o primeiro-ministro Medvedev, com os presidentes da Duma e do Conselho Federal da Assembleia Nacional, além de empresários (Seminário de Captação de Investimentos Russos no Brasil).

À margem da 78ª Sessão da AGNU, em setembro de 2023, o ministro Mauro Vieira encontrou-se com seu homólogo russo, quando trataram retomada do calendário de mecanismos de contato de alto nível entre os dois países, como a CAN.

Discurso Oficial: Os dois países possuem determinação de fortalecer a parceria estratégica, de ampliar o diálogo político e de elevar o relacionamento bilateral, com base nos princípios compartilhados, especialmente no que tange à construção de um sistema multipolar, multilateral e cooperativo. Desde a elevação do relacionamento bilateral à condição de parceria estratégica, houve frequentes encontros de alto nível e o diálogo sobre temas de interesse comum, tanto bilateral quanto em foros internacionais, foi ampliado. A relação dá-se em atmosfera de cordialidade e confiança mútua, reflexo dos laços históricos de amizade e cooperação entre o Brasil e a Rússia.

Segurança e Defesa: Os principais acordos bilaterais são o Acordo sobre Cooperação Técnico-Militar (2008) e Acordo de Cooperação em Defesa (2012). São frequentemente realizadas reuniões da Subcomissão de Cooperação Técnico-Militar da CIC, reuniões de chefes de Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, encontros entre ministros da Defesa e intercâmbios de oficiais e participação em feiras militares, como a *Forum Army* (2020). O Brasil já importou mísseis antiaéreos portáteis Iglá, doze helicópteros Mi-35M e um centro de manutenção dos helicópteros. As negociações para compra do sistema de defesa antiaérea Pantsir S-1 e de aeronaves de treinamento e combate classe Yak-130, além de não serem os mais modernos que a Rússia tinha para oferecer naquele momento, não prosperaram, em razão sobretudo de limitações orçamentárias do Brasil. O diálogo e a cooperação entre órgãos policiais, de segurança e inteligência se dá bilateralmente e via BRICS. Simultaneamente à viagem de Bolsonaro a Moscou (2022), ocorreu a primeira edição da Reunião de Consultas em Relações Exteriores e Defesa, no formato 2+2, em nível ministerial. A cooperação Brasil-Rússia na área de segurança passou por adensamento desde 2017, em razão da intensificação do diálogo de alto nível entre o Gabinete de Segurança Institucional (GSI) da Presidência da República e o Conselho de Segurança da Federação da Rússia (CSFR), com base na identificação de desafios compartilhados, como o combate ao terrorismo e ao crime organizado transnacional. O Brasil tem participado das edições anuais da Reunião Internacional de Altos Representantes Responsáveis por Assuntos de Segurança, organizada pelo CSFR.

Convergências

Convergências Multilaterais: Brasil e Rússia compartilham esforços por um sistema internacional multipolar e pelo fortalecimento e reforma do sistema multilateral, com vistas à construção de uma arquitetura institucional mais condizente com o mundo contemporâneo. Ademais, reiteram o compromisso fundamental com o princípio da soberania, respeito mútuo e igualdade e com o objetivo comum de construir um mundo pacífico, estável e próspero. Na ONU, a Rússia apoia formalmente o Brasil, mas não o G4, como membro permanente do CSNU, além de ter apoiado recentemente a candidatura brasileira como membro não permanente (2021). Ambos apoiam o processo de reforma da Organização Mundial do Comércio (OMC), e o Brasil apoiou a acessão russa à organização. A Rússia, por sua vez, apoiou, junto com a Alemanha, as iniciativas brasileiras concernentes ao tema de privacidade na era digital na AGNU e no Conselho de Direitos Humanos (CDH). Os dois Estados são partes do Acordo de Paris (a Rússia ratificou em 2019). Em desarmamento e não proliferação, Brasil e Rússia, na ocasião da viagem de

Bolsonaro a Moscou (2022), defenderam a adoção de protocolo vinculante à Convenção sobre a Proibição de Armas Biológicas (CPAB, 1972), com o objetivo de fortalecê-la. Algumas divergências, além da rejeição ao pleito do G4, dizem respeito à falta de apoio russo ao Tratado para a Proibição das Armas Nucleares (TPAN), à imposição de barreiras não tarifárias russas ao comércio bilateral e as diferenças em relação a alguns temas de interesse no Oriente Médio, como o conflito israelo-palestino. Quanto à invasão da Ucrânia pela Rússia (2022), o Brasil reafirmou a necessidade de buscar solução negociada, com base nos Acordos de Minsk, além de apelar à suspensão imediata das hostilidades. No CSNU, o Brasil, assim como outros dez membros, votou a favor do malogrado projeto de resolução que coloca a invasão da Ucrânia como em violação da Carta da ONU, alvo de veto russo. Na AGNU, o Brasil acompanhou outros 140 membros ao votar favoravelmente à resolução que exige a retirada imediata das tropas russas na Ucrânia. No CDH, o Brasil foi favorável à resolução que criou Comissão de Inquérito para investigação da situação de direitos humanos na Ucrânia após a agressão russa. No entanto, o país absteve-se, ao contrário da maior parte de seus vizinhos sul-americanos, na resolução que suspendeu a Rússia do CDH, entendendo que a iniciativa implicaria polarização e politização das discussões do CDH. O Brasil lamentou a decisão da Rússia de revogar a sua ratificação do Tratado de Proibição Total de Ensaios Nucleares (CTBT), anunciada em novembro de 2023. O governo brasileiro tomou nota do anúncio do governo russo de que, a despeito da anulação da ratificação do CTBT, o país não pretende retomar a realização de ensaios nucleares.

Convergências Plurilaterais: Brasil e Rússia utilizam o G20 e o BRICS como plataformas de concertação. Os países apoiam as iniciativas de cooperação econômica e financeira e as demais áreas de cooperação intra-BRICS.

Convergências Regionais: Brasil e Rússia divergiram, durante o governo Bolsonaro, quanto à questão venezuelana. O Mecanismo Permanente do Diálogo Político e Cooperação CELAC-Rússia, criado em 2015, era canal de diálogo inter-regional, e tinha como antecedente diálogo entre a Rússia e o Grupo do Rio. Esse fórum poderia vir a ser reativado com o reengajamento do Brasil na CELAC no terceiro mandato do presidente Lula, mas há posições divergentes em âmbito latino-americano e caribenho sobre o relacionamento com a Rússia diante do conflito na Ucrânia. Devido ao conflito em curso entre Rússia e Ucrânia, a CELAC omitiu a menção à Rússia como parceiro extrarregional nas declarações de suas últimas cúpulas, uma prática que diverge de sua abordagem habitual em declarações anteriores.

Comércio

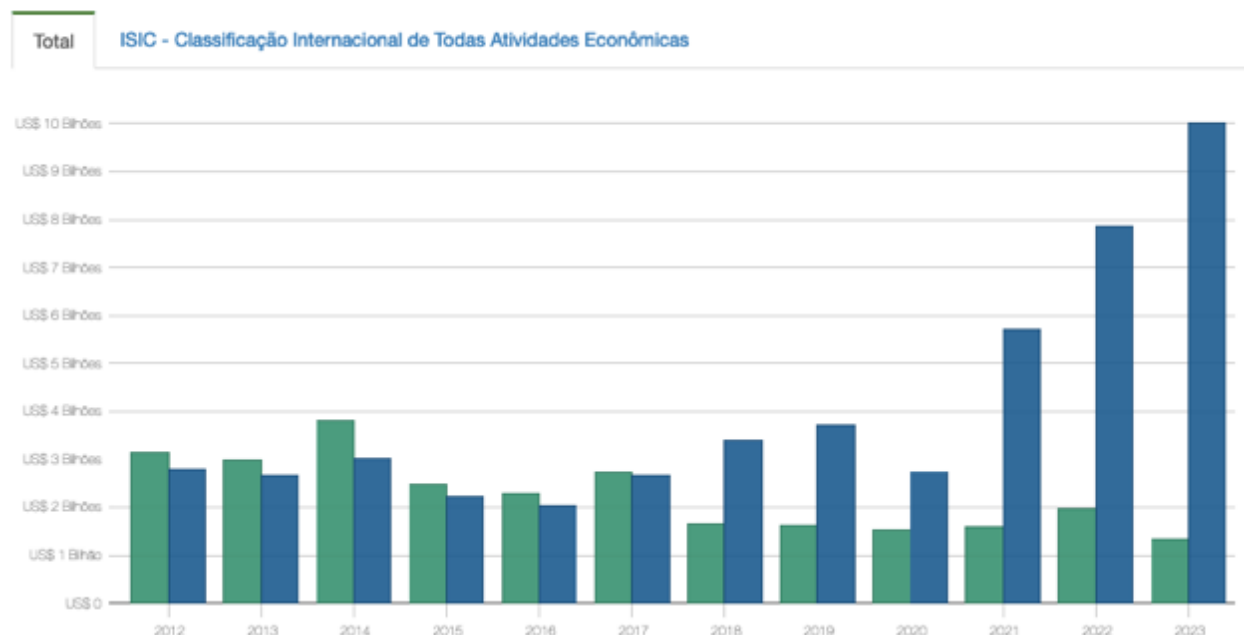
Marcos: A atualização do Plano de Ação para a Parceria Estratégica (2012) fixou meta de curto prazo de fluxo comercial de US$ 10 bilhões anuais, diante de um auge, até aquele momento, de US$ 7,9 bilhões em 2008, que só foi superado em 2022, ainda aquém da meta. Em 2014, em visita de Putin ao Brasil, foi adotado Plano de Ação de Cooperação Econômica e Comercial Brasil-Rússia 2014-2015, com meta de US$ 10 bilhões anuais em trocas comerciais. Historicamente, o Brasil era superavitário, mas, desde 2018, tem apresentado déficits comerciais com a Rússia, dadas às restrições russas impostas à importação de carne bovina e suína brasileira por motivos sanitários (2017) e a maior importação de fertilizantes russos, decorrente do vigor do agronegócio brasileiro (um quarto do total dos fertilizantes importados pelo Brasil provém da Rússia). Já foi firmado Memorando de Cooperação Comercial e Econômica entre o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e a União Econômica Eurasiática (UEE, 2018), que sucede o Mecanismo de

Diálogo Político e Cooperação entre o MERCOSUL e a Rússia (2006), mas ainda não há negociação em curso. Originalmente, o Mecanismo de Diálogo Político focava em fortalecer a cooperação política, excluindo considerações econômicas. No entanto, a transição para o Memorando de Cooperação expandiu seu escopo, permitindo a inclusão de discussões econômicas, embora ainda não abranja negociações em prol do livre comércio birregional. O Conselho Empresarial Brasil-Rússia é atualmente presidido, pelo lado brasileiro, pelo proprietário da Marfrig, líder em produção de carnes, e, pelo lado russo, pelo presidente da Phosagro, grande produtora de fertilizantes. Em setembro de 2023, foi anunciado a abertura do mercado de bovinos vivos na Rússia e em países membros da UEE, incluindo a Rússia. Todos os referenciais supramencionados contribuíram para o aumento do fluxo comercial, porém os resultados não alcançam os patamares observados nos anos que precederam 2017.

Exportações, Importações e Balança Comercial - Parceiro: Rússia

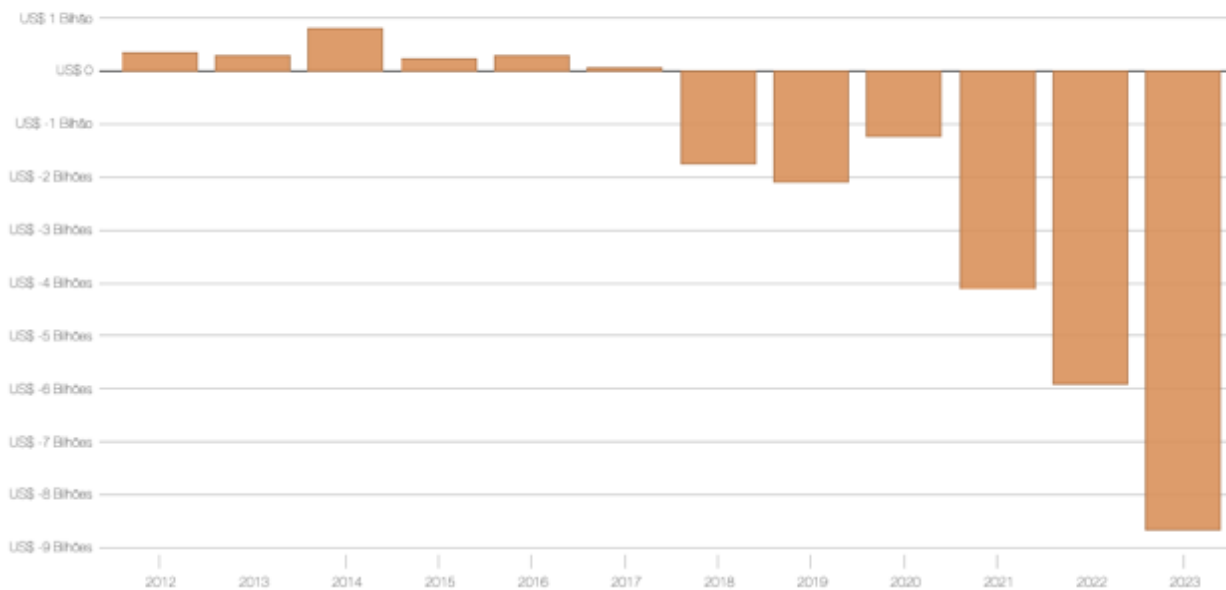
Jan-Dez / 2023 | 2022

Exportações US$ Milhões	Importações US$ Milhões	Corrente US$ Milhões	Saldo US$ Milhões
1.344,1	10.005	11.349,1	-8.660,9
-31,4% Var. Jan-Dez 2023/2022	27,4% Var. Jan-Dez 2023/2022	15,7% Var. Jan-Dez 2023	Déficit Jan-Dez 2023

0,4%	42º	4,15%	5º
Part. nas Exportações Jan-Dez/2023	Ranking de Exportações Jan-Dez/2023	Part. nas Importações Jan-Dez/2023	Ranking de Importações Jan-Dez/2023

Série histórica - Parceiro: Rússia

Total | ISIC - Classificação Internacional de Todas Atividades Econômicas

US$ 10 Bilhões
US$ 9 Bilhões
US$ 8 Bilhões
US$ 7 Bilhões
US$ 6 Bilhões
US$ 5 Bilhões
US$ 4 Bilhões
US$ 3 Bilhões
US$ 2 Bilhões
US$ 1 Bilhão
US$ 0

2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018 2019 2020 2021 2022 2023

Visão Geral dos Produtos Exportados - Destino: Rússia

Jan-Dez / 2023 | 2022

Total: US$ 1,34 Bilhão

Soja 46%

Café não torrado 9,7%

Carne bovina fresca, refrigerada ou congelada 14%

Amendoins 9,3%

Carnes de aves e suas miudezas comestíveis, frescas, refrigeradas ou congeladas 7,3%

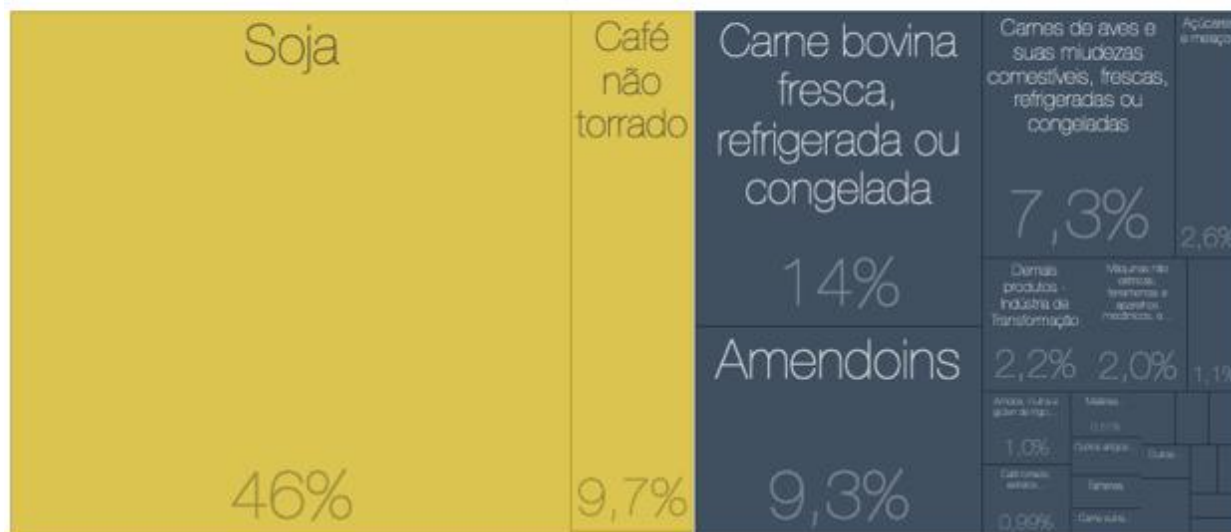
Açúcares e melaços 2,6%

Demais produtos - Indústria de Transformação 2,2%

2,0%

1,1%

1,0%

0,99%

Visão Geral dos Produtos Importados - Origem: Rússia

Jan-Dez / 2023 | 2022

Total: US$ 10 Bilhões

Óleos combustíveis de petróleo ou de minerais betuminosos (exceto óleos brutos) 53%

Adubos ou fertilizantes químicos (exceto fertilizantes brutos) 35%

Demais produtos - Indústria de Transformação 4,6%

1,1%

Carvão, mesmo em pó, mas não aglomerado 2,1%

Óleos brutos de petróleo ou de minerais betuminosos, crus 1,9%

Trigo e centeio, não moídos 2,3%

Desafios: Restrições russas impostas à importação de carne bovina e suína brasileira por motivos sanitários (2017). As restrições sobre as carnes foram levantadas parcialmente (2018), mas em nível ainda insuficiente. Em 2021, após viagem da ministra Tereza Cristina à Rússia, garantiu-se a importação de 300 mil toneladas de carnes com tarifa zero. Ademais, no que tange aos suínos, o mercado russo tem apostado em produção interna, com menor abertura para o comércio internacional, deixando de ser o principal destino das exportações brasileiras desse produto, como em 2017. Na visita de Bolsonaro à Rússia (2022), ressaltou-se a contínua interação entre as agências regulatórias do Brasil e da Rússia, com a expansão do número de estabelecimentos habilitados a exportar produtos de natureza animal e vegetal. Diante do protecionismo russo, crescente desde a criação da UEE (2010), aumenta a importância da diversificação da pauta comercial bilateral. Destacam-se possibilidades de expansão das exportações brasileiras de produtos de maior valor agregado (tratores, máquinas e equipamentos agrícolas, móveis, cosméticos, calçados e vestuário); outros produtos agrícolas (lácteos, frutas tropicais); farinhas e gordura de origem animal (recentemente a UEE abriu seu mercado para este produto) e serviços de alta tecnologia para produção agrícola. A UEE excluiu o Brasil, entre outros países em desenvolvimento, de seu sistema de preferências tarifárias (2021), o que aumenta o interesse brasileiro em um acordo comercial, conforme salientado por Bolsonaro e Putin no último encontro bilateral, em Moscou[555]. Os fluxos de comércio a partir de 2022 são impactados pelo conflito russo-ucraniano[556]. Em 2023, houve aplicação de restrições temporárias à importação de carne bovina brasileira, em razão de caso atípico de “vaca louca” registrado no Pará.

Investimentos: Ambientes de negócios imperfeitos, excesso de burocracia e complexidades regulatórias e normativas limitam os investimentos diretos. O Brasil apresentou à Rússia o programa brasileiro de parceria de investimentos (2017) e propôs Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI, 2019), ainda em análise pelo lado russo. Em 2018, entrou em vigor a Convenção para Evitar a Dupla Tributação e Prevenir a Evasão Fiscal em Matéria de Impostos sobre a Renda (2004).

Investimentos do Brasil na Rússia: Não há investimento brasileiro de peso na Rússia, mas empresas brasileiras mantêm representação comercial no país (setores de carnes, café, joias, refrigeradores, aviação e motores). Há nichos de oportunidade no setor financeiro, logística, medicina, serviços hospitalares e publicidade. Há produção conjunta de ônibus pela empresa brasileira Marcopolo e a russa Kamaz.

---

[555] Ademais, durante o encontro entre Bolsonaro e Putin em Brasília, em 2019, a ampliação dos fluxos de comércio e investimentos foi objeto de especial atenção. As duas partes discutiram a remoção de entraves ao comércio de produtos do setor agropecuário (após adiamento de missão de inspeção de estabelecimentos exportadores de proteína animal em abril) e a diversificação da pauta comercial. Manifestaram disposição de estudar iniciativas para a promoção de investimentos recíprocos. O lado russo demonstrou interesse em novos aportes no setor de energia (inclusive em relação a Angra 3, com base em acordo de cooperação entre a Rosatom e a Eletrobras). Saudou, ainda, a realização de um evento do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) em Moscou, no final daquele mês, para apresentar oportunidades em infraestrutura.

[556] O *overcompliance* por parte das empresas de logística e de seguro pode, em certa medida, ter impactado os resultados comerciais desde 2022, uma vez que o contexto de conflito impõe um ônus maior às referidas empresas. Ao mesmo tempo, os dados comerciais revelam um aumento das importações de petróleo russo. Em resposta ao conflito em curso, nações europeias diminuíram significativamente suas aquisições dessa *commodity*, o que, por sua vez, resultou em um excedente de oferta no mercado global e, consequentemente, na redução do preço desse bem e no aumento das importações brasileiras.

Investimentos da Rússia no Brasil: A Rússia investiu cerca de US$ 1,8 bilhão no Brasil, especialmente no projeto de hidrocarbonetos na Bacia do Solimões (US$ 1,5 bilhão da Rosneft) e em energia elétrica, fertilizantes, portos, armazenamento de produtos agrícolas e processamento de soja. Nessas áreas há investimentos de empresas de fertilizantes, como Eurochem (a qual assumiu a Fertilizantes Tocantins em 2016), Uralkali, Phosagro e Acron, bem como da Sodrugestvo (maior importadora de soja brasileira) e da Power Machines (no setor hidrelétrico). Há interesse russo em investir em ferrovias (Ferrogrão e Ferrovia de Integração Oeste-Leste – FIOL), em novos terminais portuários, em especial nas regiões Sul e Sudeste, e na usina de Angra 3.

Cooperação

Ciência, Tecnologia e Inovação: O principal marco de cooperação é o Acordo Básico de Cooperação Científica, Técnica e Tecnológica (1997). Em 2004, em visita de Putin ao Brasil, foi celebrada a "Aliança Tecnológica" entre os dois países. Mais recentemente, representantes de duas instituições russas (Fundação Skolkovo e incubadora de negócios da *High School of Economics* de Moscou) visitaram o Brasil, e três parques tecnológicos brasileiros visitaram Moscou (2018), como parte do Programa de Diplomacia da Inovação (PDI), que tem estimulado a criação do *iBRICS Network* (2019), com base em proposta brasileira apoiada pela Rússia. Durante a visita de Putin em 2019, ambos os lados reforçaram sua disposição de aprofundar o intercâmbio em áreas como geolocalização, tecnologia espacial e biotecnologia. O Itamaraty vem desenvolvendo projetos de incubação cruzada e inserção *soft landing* para *startups* brasileiras na Rússia, ao mesmo tempo que busca atrair talentos e investimentos para o Brasil. Na visita de Bolsonaro à Rússia (2022), os presidentes manifestaram intenção em incrementar a Aliança Tecnológica Brasil-Rússia, em áreas como nanotecnologia, biotecnologia, inteligência artificial, tecnologias de informação e comunicação, pesquisas em saúde e oceanos.

Aeroespacial: O início da cooperação bilateral deu-se com Acordo de Cooperação na Pesquisa e nos Usos do Espaço Exterior para Fins Pacíficos (1997). O astronauta Marcos Pontes foi à Estação Espacial Internacional a bordo da nave russa Soyuz (2006). Em 2004, firmou-se parceria entre a Agência Espacial Brasileira (AEB) e a empresa State Rocket Center Makayev, para a modernização do Veículo Lançador de Satélites (VLS) brasileiro, que não prosperou, uma vez que o projeto de VLS-1 foi cancelado em 2016. O Brasil é o maior hospedeiro do sistema de geolocalização GLONASS[557] fora da Rússia (quatro estações, com uma quinta em construção e a perspectiva de uma sexta). Em 2017, foi inaugurada estação russa de monitoramento de detritos espaciais no Observatório Pico dos Dias, em Brazópolis, Minas Gerais.

Energia: Em 2017, ficou acertada a colaboração entre os dois países em temas como exploração do petróleo (a Rússia é o 3º maior produtor – devendo confirmar-se como o 2º em 2023 –, 2º maior exportador, 8ª maior reserva e não é membro da Organização dos Países Exportadores de Petróleo – OPEP –, ainda que se coordene com a organização por meio do OPEP+ desde 2016) e do gás natural (a Rússia era, até antes do conflito com a Ucrânia, o maior exportador, o segundo maior produtor e o detentor da maior reserva de gás do mundo), além de exame das possibilidades de ampliação da cooperação na área do uso da energia nuclear para fins pacíficos. Destaca-se que o Brasil, via Petrobras, importa GNL russo, proveniente do projeto Yamal, no Ártico, quanto derivados de petróleo. A estatal Gazprom, a maior produtora e exportadora de gás natural do

[557] GLONASS: Sistema de Navegação Global por Satélite.

mundo, tem um escritório de representação no Rio de Janeiro, mas não realizou investimentos no Brasil até o momento. Por sua vez, Rosneft, maior petroleira de capital aberto do mundo em termos de produção, investe em produção de petróleo e gás na bacia do Solimões (AM). Em energia nuclear, ressalta-se que Brasil e Rússia mantêm acordo sobre uso pacífico da energia nuclear e que a ROSATOM abriu escritório no Rio de Janeiro, fornece radioisótopos e concentrado de urânio ao Brasil e tem interesse em investir na conclusão de Angra 3. O Instituto Kurchatov, referência em pesquisa nuclear, tem interesse em colaborar com a Eletronuclear na extensão da vida útil de Angra 1. Na visita de Bolsonaro à Rússia (2022), Brasil e Rússia manifestaram intenção em aprofundar o diálogo em temas como exploração de petróleo e gás em mar e desenvolvimento de energia de hidrogênio, além de nuclear.

Contatos Humanos e Temas Consulares: Estima-se que cerca de mil brasileiros residam na Rússia. Conforme informações da Embaixada da Federação Russa no Brasil e dos consulados, 35 mil russos residiam no Brasil em 2018. Está em vigor, desde 2010, o acordo bilateral de isenção de vistos para viagens de turismo ou negócios de até 90 dias (2008) e tratado de extradição bilateral (2002). Há incentivos mútuos ao turismo, inclusive com Acordo sobre Cooperação na Área de Turismo (2001). Na Copa do Mundo de 2018, na Rússia, foi mobilizada força-tarefa para atendimento consular de aproximadamente 27 mil brasileiros. Os atendimentos foram prestados pelo setor consular da embaixada do Brasil em Moscou e pelos escritórios consulares temporários criados em Sochi, São Petersburgo, Rostov-sobre-o-Don, Samara e Kazan. Em 2019, cerca de 25 mil russos visitaram o Brasil. O brasileiro Robson Oliveira, preso por levar medicamentos ilegais na Rússia, recebeu indulto presidencial de Putin (2021). Em 2022, o suposto espião russo Sergey Cherkasov, que foi preso ao tentar se infiltrar, com passaporte brasileiro, no Tribunal Penal Internacional (TPI), em Haia, foi condenado no Brasil por uso de documento falso. Sua pena foi reduzida em 2023. Ele também está sendo investigado por outras suspeitas, como de prática de lavagem de dinheiro. Cherkasov deverá permanecer preso no Brasil, e o governo brasileiro já teria negado os pedidos de extradição, feitos pela Rússia e pelos Estados Unidos (EUA)[558]. A Rússia alega que Cherkasov não seria um espião, mas, sim, um traficante de heroína, com conexões com grupo criminoso.

Educação, Cultura e Esporte: Brasil e Rússia celebraram Acordo de Cooperação Cultural e Educacional (1997). Instituições de ensino superior dos dois países mantêm diversos acordos. Há programa de leitorado brasileiro junto a universidade em Moscou, com apoio do Itamaraty, e atualmente dez universidades russas ensinam a língua portuguesa. Cerca de 480 estudantes brasileiros residem na Rússia. Na área cultural, tem destaque a Escola de dança do Teatro Bolshoi em Joinville, Santa Catarina[559], única filial fora da Rússia. No campo da dança clássica, em 2021 havia 17 bailarinos brasileiros em toda a Rússia, quatro deles no balé Bolshoi de Moscou. A Embaixada do Brasil em Moscou realiza iniciativas de promoção da cultura brasileira como festivais de cinema, desfile de escola de samba e incentivo a edições em russo de autores brasileiros. Exemplo recente dessa atuação ocorreu em dezembro de 2022, com a inauguração da exposição “Expedição Langsdorff – Diante dos Olhos” em Moscou, que celebra a missão do

[558] Os EUA pedem a extradição para que Cherkasov responsa por crimes que cometeu quando viveu em Washington, como estudante, sob a identidade falsa de cidadão brasileiro.
[559] Na visita de Temer à Rússia em 2017, o presidente acompanhou concurso do Balé Bolshoi.

explorador e cônsul russo no Rio de Janeiro Georg Von Langsdorff[560]. Há, ainda, Acordo de Cooperação na Área de Cultura Física e Esporte (2004). Nesse âmbito, Brasil e Rússia cooperaram na realização de grandes eventos: Jogos Olímpicos (2014 e 2016) e Copas do Mundo (2014 e 2018).

Saúde: A Rússia estabeleceu parceria com o grupo privado União Química, com capital 100% brasileiro, que contempla transferência de tecnologia para a produção do Insumo Farmacêutico Ativo (IFA) da vacina russa contra COVID-19 Sputnik V no Brasil. A empresa brasileira produziu o primeiro lote em março de 2021. No mesmo mês, o Ministério da Saúde firmou contrato com o Fundo Russo de Investimento Direto para compra de dez milhões de doses da Sputnik V. A Agência Brasileira de Vigilância Sanitária (ANVISA), entretanto, denegou os pedidos de autorização de importação da vacina.

[560] A exposição insere-se no contexto das celebrações do bicentenário da Independência e conta com o apoio do Instituto Guimarães Rosa (IGR).

II. Ucrânia

Marcos: Após o colapso da União Soviética (URSS), o governo brasileiro reconheceu a independência da Ucrânia em dezembro de 1991. As relações diplomáticas foram estabelecidas em 11 de fevereiro de 1992.

Embaixada: Em 1993, ocorre a abertura de embaixada ucraniana em Brasília, gesto que foi retribuído pelo governo brasileiro em 1995, quando foi instalada a embaixada brasileira em Kiev.

Coordenação Política
Instâncias: Em 1995, foi firmado Acordo de Cooperação Econômico-Comercial, que dispôs sobre a formação da Comissão Intergovernamental Brasil-Ucrânia de Cooperação (CIC), dando início a um diálogo comercial e tecnológico entre os dois países. A CIC se reuniu pela última vez em 2013. Em visita de Lula à Ucrânia em 2009, ocorreu o lançamento da parceira estratégica.

Visitas de Alto Nível: Em 2003, o Presidente Leonid Kuchma visita o Brasil. No ano seguinte, em escala durante viagem à China, Lula encontra-se com Kuchma em Kiev. Em 2009, ocorre visita de Estado de Lula à Ucrânia. Dois anos mais tarde, Viktor Yanukovich vem ao Brasil para uma visita de Estado. Em 2012, o ministro dos Negócios Estrangeiros da Ucrânia, Kostyantyn Gryshchenko, vem ao Brasil. No ano seguinte, Antonio Patriota, ministro das Relações Exteriores, viaja à Ucrânia. Recém-empossado, o presidente Jair Bolsonaro se encontrou, em Davos, em janeiro de 2019, com Petro Poroshenko, o predecessor do atual presidente ucraniano, o que representou o primeiro encontro de alto nível em muitos anos entre presidentes dos dois países. Em outubro, o presidente Bolsonaro voltou a reunir-se com um mandatário ucraniano, desta feita o recém-eleito presidente Volodymyr Zelensky. Durante a reunião, ocorrida em Tóquio, o Zelensky reiterou convite formulado por seu antecessor para que o presidente brasileiro visite oficialmente a Ucrânia e deixou claro o forte interesse ucraniano em se aproximar do Brasil. Em maio de 2023, Celso Amorim, assessor especial, visitou Kiev, onde se encontrou com o mandatário ucraniano. Em setembro, o chanceler Mauro Vieira conversou ao telefone com seu homólogo ucraniano, Dmytro Kuleba, quando reiterou a posição brasileira em favor do respeito à integridade territorial da Ucrânia. No mesmo mês, Lula e Zelensky encontraram-se à margem da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), em Nova York. Durante a reunião, os presidentes conversaram sobre maneiras de aprofundar as relações entre os dois países e também falaram sobre a importância de se encontrar uma solução que leve à paz no conflito entre a Ucrânia e a Rússia. presidente Lula disse que um representante continuará participando das reuniões do Processo de Copenhague[561], para discutir possibilidades de paz.

Discurso Oficial: Em 11 de fevereiro de 2022, Brasil e Ucrânia celebraram o aniversário de trinta anos do estabelecimento das relações diplomáticas. Desde que o governo brasileiro reconheceu a independência ucraniana, em dezembro de 1991, Brasil e Ucrânia mantiveram múltiplos contatos

---

[561] Em junho de 2023, houve uma reunião, em Copenhague, entre enviados especiais dos países do G7, da Ucrânia e de alguns países do Sul Global (como Brasil, Índia, África do Sul, Turquia e Arábia Saudita). O assessor do presidente Lula, o ex-chanceler Celso Amorim, participou do encontro. Em agosto, a Arábia Saudita sediou conferência de seguimento, com a presença de cerca de trinta países, incluindo os EUA, países europeus, o Brasil (novamente com o embaixador Celso Amorim), a China, a Índia e outros países em desenvolvimento. A Ucrânia esteve representada, mas a Rússia não foi convidada.

de alto nível entre seus mandatários. Em 2009, os dois países estabeleceram parceria estratégica, com importantes desdobramentos nos setores espacial, de defesa e saúde.

Convergências

Convergências Multilaterais: A Ucrânia tem assumido posições favoráveis ao Brasil no âmbito da reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), ao defender a necessidade de sua expansão nas duas categorias de membros, permanentes e não permanentes, bem como ao apoiar a pretensão brasileira de ocupar um assento permanente. Os apoios recíprocos para candidaturas em organizações internacionais são frequentes. Além de conceder seu voto à Ucrânia para seu último mandato (2016-2017) junto ao CSNU, o Brasil também respaldou a candidatura de Kiev a assento no Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC), para o mandato 2019-2021. A Ucrânia, por sua vez, apoiou, entre outras, candidaturas recentes do Brasil ao Conselho de Direitos Humanos (CDH), ao Conselho Executivo da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, na sigla em inglês), ao Conselho da Organização da Aviação Civil Internacional (OACI, na sigla em inglês), ao Conselho de Administração e ao Conselho de Operações Postais da União Postal Universal (UPU). A Ucrânia ressentiu-se, no passado, da falta de apoio mais concreto do Brasil por ocasião da discussão do *status* do Donbass e da Crimeia no âmbito da AGNU e do CDH, palcos de atrito diplomático entre Rússia e Ucrânia. Nesses foros, a Ucrânia costumava apresentar sucessivas resoluções de condenação à Rússia, quase sempre logrando êxito, dado o apoio do Ocidente e de muitos países do Oriente Médio, da Ásia e da América Latina. Nessas votações, o Brasil tem adotado posição de abstenção. No que diz respeito às relações entre Rússia e Ucrânia**,** em 2014, na AGNU, o Brasil absteve-se na votação a respeito do apoio à integridade territorial ucraniana e da condenação do referendo na Ucrânia. Desde o início da guerra, em fevereiro de 2022, a posição do Brasil na ONU tem sido ou a favor, ou de abstenção. No CSNU, o Brasil votou a favor da condenação da agressão russa à Ucrânia e da convocação da 11ª sessão especial de emergência da AGNU. Ainda no CSNU, o país absteve-se na condenação dos referendos no leste ucraniano e das ações ilegais na Rússia. Na AGNU, o Brasil votou a favor da condenação dos referendos no leste ucraniano e das ações ilegais da Rússia e absteve-se na resolução que visava a suspender a Rússia do CDH. A posição oficial do Brasil é de condenação à violação da integridade territorial ucraniana e de discordância da tentativa de isolamento da Rússia nos foros internacionais[562]. Declarações do presidente Lula, no sentido de que tanto a Rússia quanto a Ucrânia eram culpadas pela guerra, incomodaram os ucranianos. Em maio de 2023, Celso Amorim visitou Kiev e encontrou-se com Zelensky. O objetivo do encontro era que Amorim ouvisse de representantes ucranianos quais são as principais exigências para poder dar início a negociações de paz que possam encerrar o conflito com a Rússia. Em publicações nas redes sociais, o governo ucraniano ressaltou que “o Brasil pode desempenhar um papel importante para cessar a agressão russa e alcançar uma paz duradoura e justa”.

Convergências Plurilaterais: Ambos integram o *Multi-Party Interim Arbitration Arrangement* (MPIA) no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC).

Segurança e Defesa: Foi assinado em 2010 um Protocolo de Intenções entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da Ucrânia sobre Cooperação em Assuntos Relacionados à Defesa. Está em tramitação no Congresso Nacional um Tratado de Cooperação

[562] Nesse sentido, o Brasil absteve-se em uma votação da Assembleia Mundial da Saúde (órgão decisório da Organização Mundial da Saúde – OMS), em maio deste ano, para condenar a Rússia pela agressão à Ucrânia.

Técnico-Militar assinado entre os dois países em 2011. Dentre seus objetivos, destacam-se: cooperação em produção e aquisição de produtos e serviços de defesa; transferência de tecnologias; e licenças de produção de armamento militar.

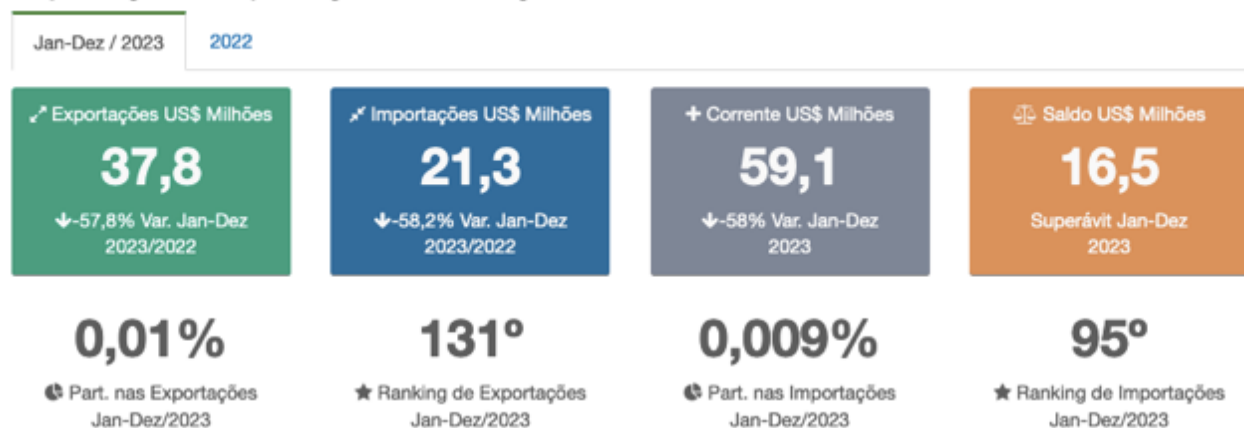
Comércio

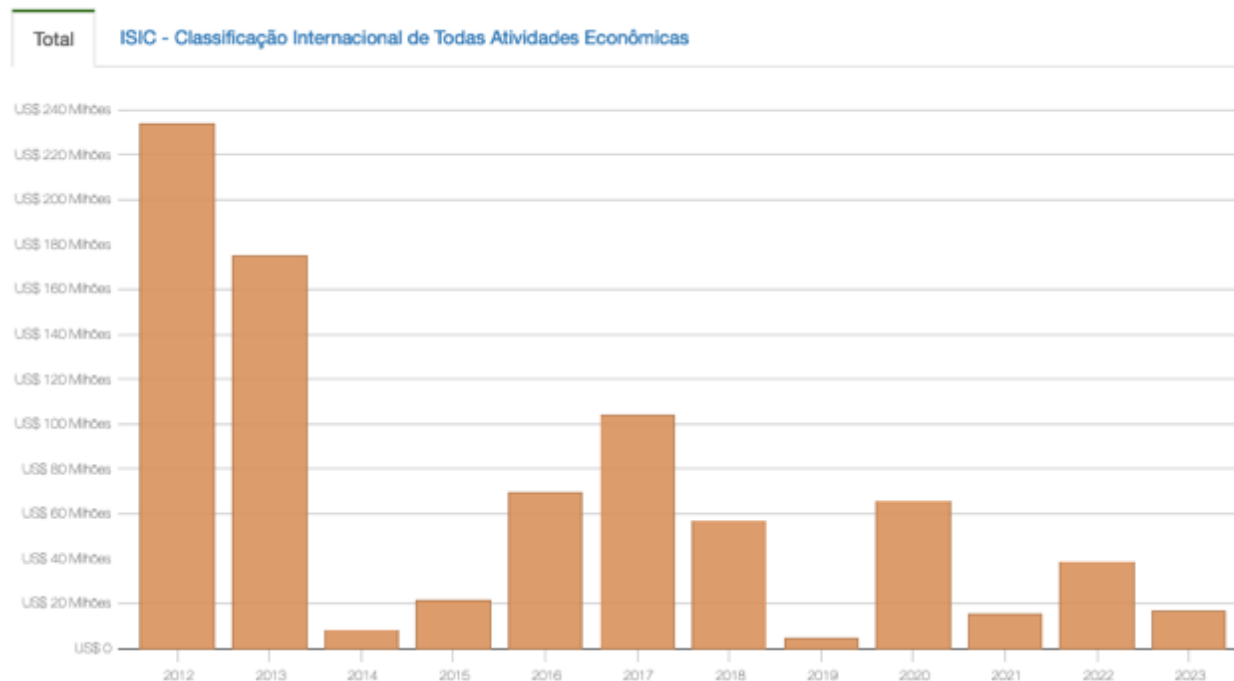
Marcos: O comércio bilateral, equilibrado nas vendas de lado a lado, praticamente triplicou, em 2021, na comparação com o período inicial das relações diplomáticas, na década de 1990. As exportações brasileiras tiveram comportamento dinâmico nos anos que antecederam a revolução *Euromaidan* em 2013, marcados por grande expansão econômica na Ucrânia. A partir de então, retrocederam nos três anos seguintes e voltaram a crescer a partir de 2016. As importações seguiram trajetória análoga. O fluxo total, que chegou a alcançar patamar superior a US$ 1 bilhão em 2011-2012, caiu para US$ 133 milhões em 2016, mas vem recuperando-se desde então, embora em ritmo relativamente modesto. O Brasil apresentou superávit em todo o período. A recuperação econômica da Ucrânia a partir de 2016 voltou a torná-la mercado capaz de absorver ampla gama de produtos brasileiros.

Exportações, Importações e Balança Comercial - Parceiro: Ucrânia

Jan-Dez / 2023 | 2022

Exportações US$ Milhões	Importações US$ Milhões	Corrente US$ Milhões	Saldo US$ Milhões
37,8	21,3	59,1	16,5
-57,8% Var. Jan-Dez 2023/2022	-58,2% Var. Jan-Dez 2023/2022	-58% Var. Jan-Dez 2023	Superávit Jan-Dez 2023

0,01%	131º	0,009%	95º
Part. nas Exportações Jan-Dez/2023	Ranking de Exportações Jan-Dez/2023	Part. nas Importações Jan-Dez/2023	Ranking de Importações Jan-Dez/2023

Série histórica - Parceiro: Ucrânia

Total | ISIC - Classificação Internacional de Todas Atividades Econômicas

Visão Geral dos Produtos Exportados - Destino: Ucrânia

Jan-Dez / 2023 | 2022

Total: US$ 37,8 Milhões

Amendoins 41%

Máquinas não elétricas, ferramentas e aparelhos mecânicos, e suas partes, n.e.p. 17%

Máquinas agrícolas (com exceção dos tractores) e suas partes 3,4%

Frutas, preservados e preparações (exceto sucos de frutas) 2,9%

Charutos, cigarros e outros produtos de tabaco 2,8%

Café não torrado 7,1%

Produtos de perfumaria ou de toucador, exceto sabonetes 2,7%

Café torrado, extratos, essências e concentrados de café 2,6%

1,5%

Demais produtos - Indústria de Transformação 4,5%

Matérias brutas de animais 3,8%

Armas e munições 1,4%

Talheres

Especiarias 1,5%

Visão Geral dos Produtos Importados - Origem: Ucrânia

Jan-Dez / 2023 | 2022

Total: US$ 21,3 Milhões

Medicamentos e produtos farmacêuticos, exceto veterinários 22%

Tubos, canos e mangueiras, e seus acessórios, de matérias plásticas 11%

Demais produtos - Indústria de Transformação 4,7%

Papel e cartão 4,1%

Pneus de borracha, bandas de rodagem intercambiáveis, flaps e câmaras de ar para rodas 3,5%

Instrumentos e aparelhos de medição, verificação, análise e controle 3,0%

1,6%

Selas e arreios 1,4%

Talheres 1,4%

Equipamento para distribuição de energia... 20%

Equipamentos de telecomunicações, incluindo peças e acessórios 11%

2,3%

1,6%

1,2%

1,1%

1,1%

0,95%

0,85%

0,77%

0,61%

Investimentos: A recuperação econômica da Ucrânia em 2016 e a aceleração do crescimento econômico em 2018 e 2019 tornaram o país um mercado de importante oportunidade para aumentar a penetração de produtos e marcas brasileiros. Havia potencial na Ucrânia para que indústrias e o agronegócio do Brasil buscassem maior acesso ao mercado europeu. Não tem havido nos últimos anos, entretanto, nem missões comerciais, nem registros de investimentos brasileiros nesse país.

Cooperação

Aeroespacial: A cooperação espacial com a Ucrânia iniciou-se em 1995, com a vinda ao Brasil do presidente ucraniano Leonid Kutchma. Começou, pouco depois, a se consolidar a ideia de utilização do Centro de Lançamento de Alcântara (CLA) para a realização de lançamentos de cargas-úteis brasileiras, ucranianas e de outros países. Ao Brasil caberia ceder o local e a infraestrutura do CLA, e, aos ucranianos, desenvolver o veículo Cyclone-4. Em 21 de outubro de 2003, foi assinado, em Brasília, o Tratado sobre a Cooperação de Longo Prazo na Utilização do Veículo de Lançamentos Cyclone-4. Esse documento ensejou a criação da empresa binacional Alcântara Cyclone Space (ACS), que teve sob sua responsabilidade promover a realização de lançamentos comerciais. Os dois países concluíram, ainda, outros importantes acordos em matéria aeroespacial: o Acordo-Quadro sobre a Cooperação nos Usos Pacíficos do Espaço Exterior, em 1999, e o Acordo sobre Salvaguardas Tecnológicas relacionadas à participação da Ucrânia em lançamentos a partir do CLA, em 2002; e o Memorando de Entendimento entre a Agência Espacial Brasileira (AEB) e a Agência Espacial Nacional da Ucrânia sobre Futuros Projetos Espaciais Bilaterais, em 2003. O Tratado sobre a Cooperação de Longo Prazo na Utilização do Veículo de Lançamentos Cyclone-4, assinado em 2003, foi denunciado pelo Brasil em 2015, deixando de vigorar a partir de 2016. A justificativa apresentada foi a de que, ao longo da execução do tratado, verificou-se a ocorrência de desequilíbrio na equação tecnológico-comercial que justificou a constituição da parceria entre os dois países na área do espaço exterior.

Cultural e Educacional: A Ucrânia oferece atmosfera propícia à cooperação na área cultural pela ampla importância da literatura, do teatro e da música no país. A embaixada do Brasil em Kiev mantém parceria com a Filarmônica Nacional da Ucrânia, que tornou possível a realização de vários concertos brasileiros em 2018 e 2019. A embaixada do Brasil na Ucrânia promoveu, em anos recentes, mostras de cinema brasileiro em Kiev e em outras cidades.

Saúde: Os dois países mantêm parceria na área de saúde pela qual o Brasil importa insulina recombinante NPH da empresa ucraniana Indar, a qual se comprometeu, em troca, a produzir esse medicamento no Brasil, mediante instalação de planta de produção de insulina em território brasileiro, em *joint venture* com alguma empresa brasileira, com plena transferência de tecnologia para esta última. Após a resolução de dificuldades do lado brasileiro que levaram, por alguns anos, ao atraso no pagamento pelos lotes de insulina importados da Ucrânia, o programa de importação tem funcionado sem contratempos. Desde o início de 2018, ao abrigo de contrato assinado com o Ministério da Saúde do Brasil, por meio da Bahiafarma, a Indar já forneceu ao Brasil mais de quinze milhões frascos de insulina NPH e R. Com o objetivo de oficializar essa parceria, delegação do estado da Bahia, liderada pelo então governador Rui Costa, visitou Kiev em setembro de 2017, ocasião em que foi assinado Termo de Compromisso entre o Estado da Bahia, representado pela Bahiafarma, e a Indar para a construção da planta no Brasil, a qual seria implementada a partir da adequação de instalações da BahiaFarma.

Jurídica: Os países possuem Acordo de Assistência Judiciária em Matéria Penal (2002) e Tratado de Extradição entre a República Federativa do Brasil e a Ucrânia (2003).

Turismo: Há Acordo Cooperação na Área de Turismo (1999).

Energia: Há Protocolo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Gabinete de Ministros da Ucrânia sobre a Cooperação na Área de Produção de Petróleo e Gás (2002).

Contatos Humanos e Temas Consulares: Estima-se que vivam na Ucrânia cerca de 300 cidadãos brasileiros, aos quais é prestada assistência consular por meio da embaixada em Kiev. Desde 2012, brasileiros e ucranianos estão mutuamente dispensados de vistos em viagens de curta duração. A Ucrânia mantém no Brasil consulados honorários em Blumenau (SC), Paranaguá (PR) e São Paulo (SP). Já o Brasil conta com consulados honorários em Lviv (principal polo turístico e de informática no oeste do país), Dnipropetrovsk (outro importante polo e cidade industrial no leste do país, que abriga o principal centro de produção aeroespacial da Ucrânia) e Kharkov (segunda cidade mais populosa e principal polo industrial do país). Em 2014, a embaixada propôs a criação de um consulado honorário em Odessa, principal porto do país, localizado no mar Negro, mas ainda não foi possível efetivar sua criação. O Brasil celebra a valiosa contribuição da comunidade de ucranianos e seus descendentes no País, estimada em 500 mil pessoas, para o desenvolvimento nacional há mais de 130 anos. Nomes célebres, como a escritora Clarice Lispector, nascida na Ucrânia, marcaram a formação cultural do povo brasileiro. No início de março de 2022, poucos dias após o começo da guerra, o Itamaraty abriu dois postos de atendimento consular para aperfeiçoar os mecanismos emergenciais de assistência aos cidadãos brasileiros que desejavam deixar a Ucrânia: um na cidade de Lviv, localidade próxima à fronteira com a Polônia para onde se dirigiu grande fluxo de nacionais brasileiros; e outro em Chisinau, capital da Moldávia, a fim de facilitar a assistência a brasileiros que buscavam a saída da Ucrânia via Romênia. Em 10 de março, concluiu-se a Operação Repatriação, quando chegou a Brasília um grupo de 68[563] pessoas repatriadas da Ucrânia em duas aeronaves da Força Aérea Brasileira (FAB). No final de julho de 2022, o Ministério das Relações Exteriores informou que a embaixada do Brasil em Kiev permaneceu aberta desde o início do conflito e que cerca de 250 brasileiros foram atendidos pelo ministério na região. O Itamaraty apontou, ainda, que os postos de atendimento consular que haviam sido temporariamente instalados em Lviv e em Chisinau foram fechados após a evacuação de brasileiros que desejavam deixar a Ucrânia.

[563] Trata-se de 43 brasileiros, sendo doze menores; 19 ucranianos com familiares brasileiros, três deles menores de idade; cinco argentinos, sendo um menor; e um colombiano. Também estavam no voo dez animais de estimação.

3.7. China

Marcos: 1961: o vice-presidente João Goulart chefia missão comercial à República Popular da China (RPC); 1971: Brasil vota contra o ingresso da RPC na Organização das Nações Unidas (ONU); 1974: estabelecimento de relações diplomáticas com a RPC e consequente suspensão de relações diplomáticas com a República da China (ROC, na sigla em inglês)[564]; 1982: assinatura do Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica; 1984: João Figueiredo realiza primeira visita presidencial do Brasil à RPC[565]; 1988: o presidente José Sarney realiza visita à China, e tem início o Programa do Satélite Sino-Brasileiro de Recursos Terrestres (CBERS, na sigla em inglês); 1990: primeira visita presidencial da RPC ao Brasil[566]; 1993: "Parceria Estratégica", primeira do Brasil e primeira entre países em desenvolvimento; 1999: lançamento do CBERS-1; 2004: criação da Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação (COSBAN) e estabelecimento do Conselho Empresarial Brasil-China[567]; 2007: 1º Diálogo Estratégico; 2010: Plano de Ação Conjunta (2010-2014); 2011: I Diálogo de Alto Nível Brasil-China em Ciência, Tecnologia e Inovação; 2012: "Parceria Estratégica Global" (PEG), "Diálogo Estratégico Global" (DEG) e Plano Decenal de Cooperação 2012-2021; 2014: I Reunião do Diálogo Estratégico Global; 2015: Plano de Ação Conjunta (2015-2021); 2019-2022: Durante o governo Bolsonaro, houve alguns momentos de desentendimentos entre as partes[568]; 2022: Plano Executivo (2022-2026) e Plano Estratégico Brasil-China (2022-2031)[569], organizados em torno de três eixos: 1) político; 2) economia, investimento, comércio e cooperação; e 3) ciência, tecnologia e inovação.

Embaixada: Abertura recíproca de embaixadas em Brasília e Pequim (1974). Há consulados-gerais do Brasil em Xangai, Cantão, Chengdu e Hong Kong, e consulados-gerais da China no Rio de Janeiro, São Paulo e Recife.

---

[564] Os impérios do Brasil e da China estabeleceram relações diplomáticas em 1881, e, em 1913, o Brasil reconheceu formalmente a ROC.

[565] Além de Figueiredo (1984), visitaram a China: Sarney (1988), Fernando Henrique Cardoso (FHC, 1995), Lula (2004, 2008 e 2009), Dilma (2011), Temer (2016 e 2017) e Bolsonaro (2019).

[566] Além de Yang Shangkun (1990), visitaram o Brasil: Jiang Zemin (1993 e 2001), Hu Jintao (2004 e 2010) e Xi Jinping (2014 e 2019).

[567] Trata-se de uma instituição bilateral sem fins lucrativos formada por duas seções independentes, uma no Brasil e outra na China, e dedicada à promoção do diálogo entre empresas dos dois países, reconhecida oficialmente como o principal interlocutor dos governos na promoção das relações empresariais entre os dois países.

[568] Quanto às divergências, sempre pontuais, ao longo de 2019, houve ajustes na posição do governo Bolsonaro em relação à China, após demonstrações de aproximação de Bolsonaro com Taiwan durante a campanha presidencial de 2018 e críticas posteriores ao modelo econômico e político chinês. Em 2020, apesar do agradecimento brasileiro pela cooperação chinesa na repatriação de cidadãos que estavam em Wuhan, houve trocas de críticas de representantes do Executivo e do Legislativo brasileiro e o embaixador chinês no Brasil e o cônsul-geral chinês no Rio de Janeiro, particularmente em razão da gestão da pandemia. Em 2021, houve novos episódios de referências negativas à China por altas autoridades brasileiras.

[569] São as bases que orientam as relações bilaterais ao longo da presente década e o marco institucional para que ações específicas sejam acordadas, tais como iniciativas para diversificar e ampliar o comércio bilateral e novos projetos de cooperação entre os dois países.

Coordenação Política

Instâncias: COSBAN (2004), a mais alta instância permanente de diálogo e cooperação bilateral, que se reuniu pela última vez em 2022[570]; DEG (2012), mecanismo que acompanha a agenda bilateral e permite o intercâmbio de opiniões sobre temas do contexto internacional, tendo-se reunido pela última vez em janeiro de 2024[571].

Visitas de Alto Nível: Após Figueiredo (1984) e Sarney (1988), Fernando Henrique Cardoso (FHC) visitou a China em 1995. Além de Yang Shangkun (1990), visitaram o Brasil: Jiang Zemin (1993 e 2001), Hu Jintao (2004 e 2010) e Xi Jinping (2014 e 2019). Em seus dois primeiros mandatos, o presidente Lula foi acompanhado por grande comitiva, composta por ministros governadores e empresários, em sua visita à China em 2004, e, em 2009, o presidente brasileiro realizou visita de Estado à China. Os presidentes Dilma Rousseff e Michel Temer também realizaram visita de Estado ao parceiro asiático, em 2011 e 2017, respectivamente. No governo Bolsonaro, destacam-se os seguintes marcos: visita do vice-presidente brasileiro Hamilton Mourão à China, no contexto da V Reunião da COSBAN (2019); visitas de ministros de Estado brasileiros à China (Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Minas e Energia; 2019); visita de ministros de Estado chineses ao Brasil (Negócios Estrangeiros; Defesa; 2019), além de visita de membro do Birô Político do Comitê Central do Partido Comunista da China (2019), no contexto de reunião setorial do BRICS; visita de Estado do presidente Jair Bolsonaro a Pequim (2019) no marco dos 45 anos de estabelecimento de relações diplomáticas – os temas centrais debatidos foram comércio e investimento[572]; visita do Presidente Xi Jinping ao Brasil (2019), no contexto da

---

[570] Sua sexta e mais recente reunião ocorreu em Brasília, em maio de 2022. As demais sessões plenárias ocorreram em Pequim (2006), Brasília (2012), Cantão (2013), Brasília (2015) e Pequim (2019). Está constituída por estrutura com três níveis: 1) Sessão Plenária: copresidida pelos vice-presidentes do Brasil e da China (originalmente era o vice-primeiro-ministro chinês, mas o nível foi elevado a partir de 2018); 2) Secretaria-Executiva: cabe ao secretário-geral das Relações Exteriores do Brasil e ao vice-ministro de Comércio da China; e 3) Subcomissões: coordenadas pelos ministérios de ambos os países, têm entre seus objetivos promover a implementação dos compromissos firmados pelos países e identificar novos campos e modalidades de cooperação. Os principais resultados da VI Reunião (2022), em meio à comemoração dos dez anos de PEG, foram: 1) anúncio do Plano Executivo 2022-2026 e do Plano Estratégico 2022-2031, que orientarão as relações sino-brasileiras nos próximos anos; 2) aprovação do novo formato da COSBAN, que passou a contar com dez subcomissões temáticas (grifos para novas subcomissões ou temas que foram incluídos em subcomissões existentes): 1) Política; 2) Econômico-Comercial e de Cooperação; 3) Econômico-Financeira; 4) Indústria, Tecnologia da Informação e Comunicação; 5) Agricultura; 6) Temas Sanitários e Fitossanitários; 7) Energia e Mineração; 8) Ciência, Tecnologia e Inovação; 9) Espacial; e 10) Cultura e Turismo. Deixaram de existir as subcomissões de Inspeção e Quarentena e de Saúde (fundidas e renomeadas para Temas Sanitários e Fitossanitários); e Educacional (provavelmente integrada à de Cultura e Turismo). Em abril de 2023, durante a visita do presidente Lula à China, foi acordada a criação da Subcomissão de Meio Ambiente e Mudança do Clima.

[571] Reúne-se em nível de ministros das Relações Exteriores. Na III Reunião do DEG (2019), os ministros debateram maneiras de impulsionar o intercâmbio econômico-comercial, os investimentos, a cooperação em temas como educação, turismo e cultura, além de temas consulares e de cooperação jurídica, e também demonstraram interesse em reconvocar ou criar reuniões específicas de diálogo político sobre temas como Oriente Médio e América Latina. Na IV Reunião do DEG (2024), os ministros trataram de questões econômico-comerciais, de segurança em Gaza e na Ucrânia, da mudança do clima e da facilitação do trânsito de pessoas; assinaram acordo sobre vistos em passaportes comuns; e adotaram um logotipo elaborado conjuntamente, que será empregado nos eventos de comemoração dos 50 anos das relações diplomáticas.

[572] Foram assinados oito instrumentos bilaterais: 1) Memorando de Entendimento para o Fortalecimento da Cooperação entre o Ministério das Relações Exteriores do Brasil e o Ministério dos Negócios Estrangeiros da China; 2) Protocolo Sanitário para exportação de Carne Bovina Termoprocessada; 3) Protocolo Sanitário para exportação de Farelo de Algodão; 4) Acordo para Reconhecimento Mútuo (ARM) de Operadores Econômicos Autorizados (AEO);

XI Cúpula do BRICS. Em janeiro de 2023, o vice-presidente chinês, Wang Qisha, compareceu à cerimônia de posse do presidente Lula, e, no mês de março, o ministro Mauro Vieira manteve encontro com Qin Gang, ministro dos Negócios Estrangeiros da China, à margem da reunião do G20. Os ministros trataram da preparação para futura visita do presidente Lula à China. A visita de Lula foi realizada em 13 e 14 de abril, embora estivesse originalmente prevista para 26 a 31 de março de 2023[573]. Na ocasião, no contexto dos trinta anos da parceria estratégica, Lula e Xi Jinping relançaram a parceria bilateral, tendo adotado declaração conjunta sobre o aprofundamento da PEG e declaração conjunta sobre o combate às mudanças climáticas e tendo assinado quinze acordos[574]. Em setembro de 2023, o presidente Lula recebeu delegação chinesa chefiada por Li Xi, membro do Comitê Permanente do Politburo do Partido Comunista da China (PCCh). No fim de novembro, o ministro Mauro Vieira manteve reunião com o ministro dos Negócios Estrangeiros da China, Wang Yi, em Nova York, quando trataram das relações bilaterais e do conflito israelo-palestino, no contexto da presidência chinesa do CSNU. Em janeiro de 2024, o chanceler Wang Yi realizou visita oficial ao Brasil para copresidir a IV Reunião do DEG Brasil-China e para celebrar os 50 anos de relações diplomáticas.

Discurso Oficial: As relações bilaterais são caracterizadas por seu notável dinamismo, com uma agenda densa que tem como destaque a cooperação econômico-comercial e a cooperação espacial. A relação, elevada à condição de PEG em 2012, conta com as instâncias da COSBAN e com o DEG para a manutenção de profundo diálogo e cooperação entre as partes. O relacionamento entre China e Brasil supera, no entanto, o âmbito bilateral e compreende o diálogo em mecanismos como o BRICS, o G20 e o BASIC e em organizações internacionais. Os princípios basilares das relações sino-brasileiras são "soberania, respeito mútuo, cooperação, busca de resultados concretos para o bem-estar de suas populações e não interferência no processo político interno de cada país". Ademais, convergem no apoio ao multilateralismo e, em termos gerais, a processos de reforma da governança global. O Brasil adere firmemente ao princípio de uma só China, reconhece o governo da RPC como o único governo legal que representa toda a China e defende que Taiwan é uma parte inseparável do território chinês.

---

5) Memorando de Entendimento sobre Programa Bilateral de Intercâmbio de Jovens Cientistas; 6) Memorando de Entendimento sobre Cooperação em Energia Renovável e Eficiência Energética; 7) Termo de liberação para Operação do Empreendimento de Energia Elétrica Xingu Rio Transmissora de Energia S.A.-XRTE; e 8) Memorando de Entendimento entre a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e a Fundação Nacional de Ciência Natural da China. Durante evento empresarial com a delegação brasileira também foram assinados documentos adicionais.

[573] A visita foi adiada em razão de diagnóstico de pneumonia do presidente Lula.

[574] Foram assinados protocolo relativo ao CBERS-6, complementar ao acordo sobre cooperação espacial; acordo de coprodução televisiva; Plano de Cooperação Espacial 2023-2032; acordo de cooperação entre agências estatais de notícias; memorandos de entendimento sobre grupo de trabalho de facilitação de comércio, pesquisa e inovação, cooperação em tecnologias da informação e comunicação, promoção do investimento e cooperação industrial, fortalecimento da cooperação em investimentos na economia digital, cooperação econômica e financeira, cooperação em informação e comunicações, cooperação em mídia e imprensa, e cooperação para o desenvolvimento social e rural e combate à fome e à pobreza; plano de trabalho de cooperação na certificação eletrônica para produtos de origem animal; e protocolo sobre requisitos sanitários e de quarentena para proteína processada de animais terrestres a ser exportada do Brasil para a China. Ademais, entidades privadas ou do governo brasileiro assinaram outros vinte acordos com suas contrapartes chinesas.

Segurança e Defesa

Instâncias Bilaterais: O Comitê Conjunto de Defesa Brasil-China (2010) e o Diálogo em Assuntos Militares e de Defesa (Diálogo Def-Mil) foram estabelecidos no contexto do Plano de Ação Conjunta 2010-2014. Também foram assinados o Acordo sobre Cooperação em Matéria de Defesa (2011) e o Protocolo Complementar ao Acordo sobre Defesa (2014). Também em 2014, a empresa chinesa CEIEC venceu a licitação feita pela Força Naval brasileira para a reconstrução da base brasileira na Antártida (Estação Antártica Comandante Ferraz), serviço que foi realizado sob a supervisão da Marinha do Brasil. Temas de segurança e defesa figuravam no Plano de Ação Conjunta 2015-2021, que priorizava, assim como o protocolo complementar de 2014, os campos de tecnologia da informação, telecomunicações e sensoriamento remoto. Contudo, a cooperação em matéria de segurança e defesa perdeu importância recentemente, não havendo menções a ela em declarações oficiais nos últimos anos ou registros de reuniões das instâncias supracitadas, no entanto, houve visita, em junho de 2023, de comitiva de altos oficiais chineses ao Quartel-General do Exército brasileiro. No Plano Executivo 2022-2026, há apenas menção ao aprofundamento da cooperação em temas de segurança pública, como combate ao crime transnacional. No âmbito do DEG, há reuniões específicas para debater temas como Oriente Médio e América Latina.

Convergências

Convergências Multilaterais: Brasil e China concordam com o papel central das Nações Unidas no sistema internacional e têm o compromisso de promover a democratização das relações internacionais e o multilateralismo. Têm participação ativa em missões de paz da ONU e apoiam uma reforma abrangente dessa organização, incluindo o aumento da representação de países em desenvolvimento em instâncias como o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). Embora a China compreenda e apoie "a aspiração do Brasil de desempenhar papel ainda mais proeminente nas Nações Unidas", não apoia formalmente a candidatura brasileira a um assento permanente, nem as aspirações do G4. A China apoiou a candidatura brasileira para membro rotativo do CSNU no biênio 2022-2023. Os países também convergem sobre a necessidade de reforma do sistema financeiro internacional, notadamente a reforma das quotas do Fundo Monetário Internacional (FMI) e o estabelecimento do Novo Banco de Desenvolvimento (NDB, na sigla em inglês) e do Arranjo Contingente de Reservas (ACR), pauta que aglutinou os BRICS em sua origem e sobre a qual trabalham ativamente em iniciativas de cooperação com instituições como o Banco Mundial e o NDB. Quanto à Organização Mundial do Comércio (OMC), Brasil e China apoiam reformas necessárias da organização, a fim de fortalecer o sistema multilateral de comércio baseado em regras; contudo, divergem em questões fulcrais, como os subsídios industriais e agrícolas, e a caracterização da economia chinesa (Brasil ainda não a reconheceu formalmente como economia de mercado). Ambos estiveram juntos no lançamento do *Multi-Party Interim Arbitration Arrangement* (MPIA) e compõem o Grupo de Amigos de Facilitação de Investimentos para o Desenvolvimento. O Brasil apoiou a candidatura e a reeleição do ex-vice-ministro de agricultura e assuntos rurais da China, o chinês Qu Dongyu para a direção-geral da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO, na sigla em inglês)[575]. Os países também convergem na pauta ambiental, dando especial importância ao desenvolvimento sustentável em seus três pilares, são signatários do Acordo de Paris e participam da Plataforma

[575] O presidente Lula e o diretor-geral da FAO encontraram-se no dia 24 de janeiro de 2023, à margem da VII Cúpula da CELAC, ocasião na qual os representantes discutiram o fortalecimento da parceria Brasil-FAO para o combate à fome, a promoção da segurança alimentar e nutricional e o apoio ao desenvolvimento rural e sustentável no Brasil e no mundo.

para o Biofuturo. O Brasil saúda a Iniciativa de Desenvolvimento Global proposta pela China como forma de acelerar a implementação da Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável. Embora os países expressem "forte compromisso com o desarmamento nuclear", a China não é parte do Tratado de Proibição Completa de Testes Nucleares (CTBT, na sigla em inglês) nem do Tratado para a Proibição das Armas Nucleares (TPAN). A China não é parte do Tribunal Penal Internacional (TPI), diferentemente do Brasil. Em termos de direitos humanos, a China não é parte de algumas convenções ou protocolos, como o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP) e seus dois protocolos, e está entre os países em que o direito à liberdade religiosa sofre limitações. A China também é parte do Pacto Global de Migrações. No conflito da Ucrânia, Brasil e China reconhecem os esforços de ambos em favor da promoção da paz.

Convergências Plurilaterais: Brasil e China participam de mecanismos e coalizões como o BRICS, o BASIC (articulação entre Brasil, África do Sul, Índia e China na área do meio ambiente), o G20 e o G77+China (coalizão de 134 países que visa a promover os interesses econômicos coletivos de países em desenvolvimento). A China expressou seu respaldo e apoio à presidência brasileira do G20, iniciada em 1º de dezembro de 2023, vista como uma oportunidade para fortalecer as prioridades dos países em desenvolvimento no âmbito do grupo. Apesar da reticência inicial brasileira com a pressão chinesa pela entrada de novos integrantes no BRICS, ambos apoiam a promoção de discussões ativas entre os BRICS sobre o processo de expansão do agrupamento e ressaltam a necessidade de esclarecer os princípios norteadores, normas, critérios e procedimentos para esse processo de expansão com base em ampla consulta e consenso.

Convergências Regionais e Inter-Regionais: Em 2018, com esforço sobretudo do Uruguai, foi relançado o Diálogo Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)-China, que debate temas comerciais. Entretanto, o Uruguai busca um tratado de livre comércio com a China e, nos últimos anos, tem defendido a possibilidade de um membro do MERCOSUL negociar individualmente com parceiro externo. Em 2022, o presidente argentino propôs que os Estados Partes do MERCOSUL analisem conjuntamente um tratado de livre comércio com a China. O Brasil se preocupa com o progressivo ganho de espaço econômico-comercial chinês na região, uma vez que os produtos industrializados brasileiros têm sofrido a concorrência de produtos chineses em diversos mercados. Como parte da Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), o Brasil participa do Fórum CELAC-China, embora, por estar com sua participação na CELAC suspensa naquele momento, não compareceu à terceira reunião ministerial desse fórum (2021). Ambos os países divergiram, durante o governo Bolsonaro, quanto à situação da Venezuela: a China permanecia como um dos principais apoiadores do regime Maduro. A China também contestou a saída de Evo Morales do poder na Bolívia, diferentemente do Brasil, que condenou a tentativa de fraude eleitoral do então presidente. No que diz respeito à Ásia, o Brasil não participa da Iniciativa do Cinturão e Rota (BRI, na sigla em inglês), mas é membro fundador do Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (BAII) e ratificou seu Acordo Constitutivo em 2020. Em relação a ambos os seus subcontinentes, os dois participam do Foro de Cooperação América Latina-Ásia do Leste (FOCALAL). O Brasil também participa do Fórum para a Cooperação Econômica e Comercial entre a China e os Países de Língua Portuguesa (Fórum de Macau)[576].

[576] Criado pelo governo chinês em 2003 como um mecanismo multilateral de cooperação intergovernamental, sem caráter político, centrado no desenvolvimento econômico e comercial. Tem como objetivos consolidar o intercâmbio econômico e comercial entre a China e os Países de Língua Portuguesa, dinamizar o papel de Macau enquanto plataforma de cooperação entre a China e os Países de Língua Portuguesa e fomentar o desenvolvimento mútuo.

Comércio

Marcos: Desde 2009, a China é o principal parceiro comercial do Brasil. Desde 2019, foram assinados importantes acordos sobre questões sanitárias e fitossanitárias[577], que, consoante ao aumento de sinergias entre o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e a Administração Geral de Aduanas da China (GACC, na sigla em inglês), corrobora a ampliação e diversificação do comércio agrícola entre as partes. O Brasil é o principal fornecedor de produtos do agronegócio à China e, em 2019, a partir de ideia da ministra Tereza Cristina, foi criado um "Núcleo China", unidade estratégica para tratar de China diretamente vinculada ao seu gabinete no MAPA. Em abril, durante a visita de Lula, foi adotado novo protocolo sanitário para as exportações de proteína animal brasileira para a China. Em 29 de março, realizou-se, em Pequim, o Seminário Econômico Brasil-China, que contou com a participação de mais de 500 empresários brasileiros e chineses, teve por objetivo contribuir para o adensamento e a diversificação das relações comerciais e dos fluxos de investimento, com foco em transição energética, inovação e sustentabilidade, e resultou em vinte acordos firmados entre ambos os lados, por empresas e também pela Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (ApexBrasil). Na mesma data, Brasil e China anunciaram a criação de uma câmara de compensação, isto é, a utilização de uma instituição bancária, no caso o ICBC (Banco Industrial e Comercial da China, na sigla em inglês), que permita o fechamento de negócios e a concessão de empréstimos entre os dois países sem que o dólar americano tenha que ser usado para viabilizar a transação internacional. No começo de outubro, Brasil e China completaram a primeira operação comercial realizada somente com moedas locais.

Exportações, Importações e Balança Comercial - Parceiro: China

Jan-Dez / 2023 | 2022

Exportações US$ Milhões	Importações US$ Milhões	Corrente US$ Milhões	Saldo US$ Milhões
104.311,4	53.178,7	157.490,1	51.132,7
16,6% Var. Jan-Dez 2023/2022	-12,5% Var. Jan-Dez 2023/2022	4,9% Var. Jan-Dez 2023	Superávit Jan-Dez 2023
30,7%	1º	22,1%	1º
Part. nas Exportações Jan-Dez/2023	Ranking de Exportações Jan-Dez/2023	Part. nas Importações Jan-Dez/2023	Ranking de Importações Jan-Dez/2023

---

577 Durante a V COSBAN 2019, as partes concordaram em promover atividades de inspeção e quarentena, a fim de conceder acesso a mercados para produtos dos dois países: pera e pescado chineses; melão, produtos lácteos, carne termoprocessada, miúdos suínos, proteína de soja para ração animal, material genético avícola e soro sanguíneo bovino brasileiros. Na visita do presidente Bolsonaro, em 2019, foram assinados Protocolo Sanitário para exportação de Carne Bovina Termoprocessada e Protocolo Sanitário para exportação de Farelo de Algodão. Durante a VI Reunião da COSBAN, as partes anunciaram a conclusão de negociações para o início de exportações de milho e amendoim brasileiro à China, bem como planos de assinatura de novos protocolos relativos às exportações brasileiras de farelo de soja, proteína concentrada de soja, polpa cítrica e soro fetal bovino. Estão em negociação protocolos para permitir exportações brasileiras de noz-pecã, gergelim, sorgo e arroz.

Série histórica - Parceiro: China

Total | ISIC - Classificação Internacional de Todas Atividades Econômicas

US$ 50 Bilhões
US$ 45 Bilhões
US$ 40 Bilhões
US$ 35 Bilhões
US$ 30 Bilhões
US$ 25 Bilhões
US$ 20 Bilhões
US$ 15 Bilhões
US$ 10 Bilhões
US$ 5 Bilhões
US$ 0

2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018 2019 2020 2021 2022 2023

Visão Geral dos Produtos Exportados - Destino: China

Jan-Dez / 2023 | 2022

Total: US$ 104,3 Bilhões

Soja 37%
Milho não moído, exceto milho doce 3,5%
Demais produtos - Agropecuária 1,8%
Óleos brutos de petróleo ou de minerais betuminosos, crus 19%
Minério de ferro e seus concentrados 19%
Carne bovina fresca, refrigerada ou congelada 5,5%
Celulose 3,7%
Açúcares e melaços 1,8%
1,5%
1,3%
0,88%
0,84%
Couro

Visão Geral dos Produtos Importados - Origem: China

Jan-Dez / 2023 | 2022

Total: US$ 53,2 Bilhões

Válvulas e tubos termiônicas, de cátodo frio ou foto-cátodo, diodos, transistores 10%

Equipamentos de telecomunicações, incluindo peças e acessórios 6,0%

Demais produtos - Indústria de Transformação 4,9%

4,8% 3,1% 3,0%

Máquinas e aparelhos elétricos 2,9%

2,2% 2,0% 2,0% 1,9% 1,9% 1,9% 1,7% 1,5%

Fios têxteis 1,4%

1,4% 1,4% 1,4% 1,4% 1,4% 1,3% 1,3% 1,3% 1,2% 1,1% 1,1% 1,1% 1,1%

Desafios: Ambos concordam na necessidade de incrementar qualitativa e quantitativamente os fluxos bilaterais de comércio e coincidem na avaliação de que a atual pauta exportadora brasileira se encontra excessivamente concentrada em poucos produtos. Às vésperas da visita do vice-presidente Mourão para a V COSBAN, em 2019, Brasil e China chegaram a um entendimento nas consultas que estavam sendo realizadas no âmbito do contencioso do açúcar iniciado pelo Brasil na OMC. As consultas haviam sido solicitadas pelo Brasil em vista da aplicação, pela China, de salvaguardas na forma de sobretaxas às importações de açúcar. Em 2018 e 2019, a China aplicou tarifas *antidumping* contra o frango brasileiro (resolvido por acordo privado de preços, sem necessidade de recurso ao Sistema de Solução de Controvérsias das OMC). Em 2020, a China suspendeu a importação de frangos brasileiros de alguns frigoríficos, em razão de teste positivo para o coronavírus. Após identificação de casos atípicos de Encefalopatia Espongiforme Bovina (EEB), em 2021 e em fevereiro de 2023, as exportações de carne bovina para a China foram temporariamente suspensas, conforme o protocolo sanitário bilateral. O ministro da Agricultura e Pecuária, Carlos Fávaro, encontrou-se com o embaixador da China no Brasil, Zhu Quigqiao, para prestar esclarecimentos quanto à questão. O mercado foi reaberto em 23 de março de 2023. Em janeiro de 2023, o governo brasileiro comunicou a possibilidade de derrubada da suspensão das exportações de três plantas frigoríficas brasileiras para a China. Para incrementar o comércio bilateral de produtos agrícolas, o Brasil defende aprovação de mais Organismos Geneticamente Modificados (OGMs) pela China e o aumento da venda de proteína animal, com a habilitação de mais estabelecimentos.

Investimentos: Em 2019, foi assinado memorando de entendimento sobre o fortalecimento da cooperação em assuntos relacionados a investimentos.

Investimentos do Brasil na China: É menos significativo que o fluxo inverso, mas tem crescido nos últimos anos. Atualmente, o estoque passa dos US$ 350 milhões. Até 2020, a China

posicionava-se no quarto lugar no *ranking* de países com investimentos brasileiros anunciados no exterior. Principais setores: energia, mineração e atividades de serviços financeiros, com destaque para as empresas Vale, Petrobrás, Banco do Brasil[578], BRF, Embraer, Itaú, Odebrecht, Queiroz Galvão, Marfrig, WEG, Suzano, Tramontina, JBS, BTG, entre outras.

Investimentos da China no Brasil: Até 2020, o Brasil recebeu 47% dos investimentos chineses na América do Sul e a China foi a principal origem de investimentos no Programa de Parcerias de Investimentos (PPI). Conforme dados do Ministério da Economia, a China foi o segundo maior investidor no Brasil entre 2003 e 2019, abaixo apenas dos Estados Unidos (EUA). Entre 2007 e 2020, empresas chinesas efetivaram 176 empreendimentos no Brasil, com aportes que somam US$ 66,1 bilhões. Houve ainda 64 projetos não concretizados, com valor estimado em US$ 44,5 bilhões. Entre 2003 e 2018, 89% dos investimentos chineses foram para a aquisição de empresas já existentes (compraram 72 empresas) e 11% para novos projetos. O estado de São Paulo lidera com 31% do número de projetos confirmados no período, seguido por Minas Gerais, Bahia, Rio de Janeiro, Goiás e Pará. Em 2019, o Nordeste atraiu o maior número de projetos pela primeira vez, seguido pelo Sudeste. Principais setores: energia elétrica (48% do valor de estoque); extração de petróleo e gás (28%); extração de minerais metálicos (7%); indústria manufatureira (6%); obras de infraestrutura (5%); agricultura, pecuária e serviços relacionados (3%); e atividades de serviços financeiros (2%). Há grande interesse das empresas chinesas no setor energético brasileiro e os dois países mantêm importante e tradicional cooperação no setor mineral. Em 2023, foi assinado Memorando de Entendimento entre o Governo do Estado do Rio Grande do Norte e a Associação Sino-Brasileira de Mineração (ASBM), que visa a possibilitar investimentos no setor mineral no estado, incluindo a instalação de um laboratório de gemas para certificação da qualidade e procedência dos minerais preciosos visando a exportação. A cooperação financeira tem-se intensificado ainda nos âmbitos bilateral e multilateral, e diversos bancos chineses atuam no Brasil. O Brasil segue sem aderir à BRI[579].

<u>**Cooperação**</u>

Contatos Humanos e Temas Consulares: Há cerca de 300 mil chineses e descendentes vivendo no Brasil. Há cerca de 8,3 mil brasileiros vivendo na China ou em Taiwan, correspondendo à segunda maior comunidade de brasileiros na Ásia. Em 2018, instituiu-se, por meio de Lei Federal, o Dia da Imigração Chinesa no Brasil. Houve cooperação com a China na repatriação de cidadãos brasileiros que moram em Wuhan, em decorrência do surto de coronavírus, em 2020.

Técnica: Em 2023, as partes decidiram iniciar diálogo entre as autoridades responsáveis por cooperação internacional para o desenvolvimento e por cooperação humanitária com o propósito de ampliar o conhecimento mútuo, o intercâmbio de boas práticas, a troca de informações sobre as prioridades temáticas e geográficas e a possível coordenação de posições em foros multilaterais

---

[578] O Banco do Brasil conta com agência em Xangai desde maio de 2014. Trata-se da primeira agência de um banco latino-americano na China.

[579] Na declaração conjunta resultante da visita de Bolsonaro à China em 2019, "as Partes tomaram nota das possíveis sinergias entre as políticas de desenvolvimento e os programas de investimento do Brasil, inclusive o PPI, e as políticas de desenvolvimento e as iniciativas internacionais da China, inclusive a BRI". Na declaração da visita de Lula em 2023, "Brasil e China manifestaram interesse em examinar sinergias entre as políticas de desenvolvimento e os programas de investimento do Brasil, inclusive nos esforços da integração sul-americana, e as políticas de desenvolvimento e as iniciativas internacionais da China, inclusive a BRI".

sobre cooperação para o desenvolvimento. Concordaram em trabalhar conjuntamente para estimular a cooperação trilateral.

Humanitária: Em 2020, houve registro de uma ação coordenada pela Coordenação-Geral de Cooperação Humanitária (CGCH) da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) de doação de máscaras da China para o Brasil, no contexto da pandemia de COVID-19.

Parlamentar: No Congresso Nacional, há o Grupo Parlamentar Brasil-China na Câmara dos Deputados (1993) e o Grupo Parlamentar Brasil-China no Senado Federal (2004). Mais recentemente, foram estabelecidas as Frentes Parlamentares Brasil-China e BRICS. Em 2006, foi assinado do Memorando de Entendimento para o Estabelecimento de um Mecanismo Regular de Intercâmbio entre a Câmara dos Deputados e o Congresso Nacional do Povo. Esse mecanismo foi estabelecido em 2012.

Meio Ambiente: Brasil e China são parte do Acordo de Paris e concertam-se no âmbito do BASIC. Além disso, a Universidade de Tsinghua e a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) mantêm conjuntamente o Centro China-Brasil de Mudança Climática e Tecnologias Inovadoras para Energia. No auge da crise das queimadas na floresta, com forte pressão sobre o Brasil principalmente dos países europeus, a China deu uma declaração de que a Amazônia é uma questão brasileira, o que rendeu agradecimento de Bolsonaro. Em declaração sobre o combate à mudança do clima, no contexto da visita do presidente Lula a Xi em 2023, ambos os mandatários "reconheceram que a mudança do clima representa um dos maiores desafios de nosso tempo e que o enfrentamento dessa crise contribui para construir um futuro compartilhado de prosperidade com equidade para toda a humanidade". Defenderam responsabilidades comuns, porém diferenciadas, ação urgente para o clima combinada com a implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), cumprimento dos compromissos de financiamento climático, liderança dos países desenvolvidos no processo de redução de emissões e fortalecimento do multilateralismo, tendo mencionado o G77+China, mas não o BASIC. Anunciaram diálogos políticos e compartilhamento de experiências sobre investimentos e finanças climáticas. A China apoiou a candidatura exitosa do Brasil para sediar a 30ª Conferência das Partes (COP30), no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês).

Agricultura: Em 2019, foi adotado Plano de Ação na área da agricultura (2019-2023). Há iniciativas de cooperação agropecuária desenvolvidas pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) com instituições chinesas, por meio, por exemplo, de laboratórios virtuais.

Combate à Fome e à Pobreza: Em 2023, ambos acordaram estreitar a cooperação bilateral no sentido de estabelecer um plano de trabalho conjunto para abordar temas relativos ao combate à fome e à pobreza e ao desenvolvimento rural, incluindo a cooperação em políticas e troca de experiências destinadas a aprimorar as transferências de renda, a inclusão socioeconômica e a sustentabilidade da produção de alimentos, seja por meio de cooperação técnica, maquinário adequado, ou por soluções de energia renovável adaptadas a pequenas propriedades rurais.

Ciência, Tecnologia e Inovação: Segundo dados do Relatório "Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional" (COBRADI), a China é de longe o principal parceiro do Brasil em ciência e tecnologia, destacando-se o Programa CBERS. No âmbito da COSBAN, há a Subcomissão de Ciência, Tecnologia e Inovação. Os países também mantêm acordos de cooperação em ciência e tecnologia (2016), Diálogo de Alto-Nível Brasil-China sobre Ciência, Tecnologia e Inovação (última edição em 2019), bem como o Centro Brasil-China de Pesquisa e Inovação em Nanotecnologia (CBCIN), que tem apoio do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação em suas ações. Em 2019, Bolsonaro e Xi concordaram em incentivar a mobilidade de cientistas, a realização de pesquisas conjuntas e a colaboração entre parques tecnológicos, incubadoras e empresas de base tecnológica do Brasil e da China. Na visita de Bolsonaro, foi assinado Memorando de Entendimento sobre Programa Bilateral de Intercâmbio de Jovens Cientistas. No mesmo ano, foi estabelecido, dentro do *campus* Centro de Tecnologia da Informação Renato Archer, o Centro Sino-Brasileiro de Inovação em Iluminação de Estado-Sólido, a fim de apoiar o desenvolvimento e a inovação em áreas como *smart-building*, *smart cities*, agronegócio, comunicações, energia solar fotovoltaica, saúde, entre outras. Há, ainda, no âmbito do BRICS, a *iBRICS Network* (rede de parques tecnológicos do BRICS) e seus programas de incubação cruzada para *startups*. No âmbito do programa *Startout Brasil* – iniciativa conjunta entre Itamaraty, Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, ApexBrasil, o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) e Associação Nacional de Entidades Promotoras de Empreendimentos Inovadores (Anprotec) –, quinze *startups* brasileiras participaram de programa de internacionalização com destino a Xangai e pós-missão em Hong Kong, em dezembro de 2019. A companhia chinesa Huawei poderá participar como fornecedora de equipamentos para as empresas de telecomunicações vencedoras do leilão de tecnologia 5G no Brasil. Em 2023, os dois países concordaram em trabalhar em conjunto para desenvolver a nova geração de tecnologia de luz síncrotron, em parceria entre o Sirius brasileiro e o *High Energy Photon Source* (HEPS) chinês, por meio de memorando de entendimento entre o Centro Nacional de Pesquisa em Energia e Materiais (CNPEM) do Brasil e o Instituto de Física de Alta Energia (IHEP, na sigla em inglês), vinculado à Academia de Ciências da China.

Aeroespacial: O programa CBERS tem destaque na cooperação sino-brasileira (1988). Foi um projeto pioneiro entre países em desenvolvimento no campo da alta tecnologia, tendo por objetivo a construção e lançamento de satélites de sensoriamento remoto de recursos terrestres. Foram lançados, desde então, seis satélites (1999, 2003, 2007, 2013, 2014 e 2019). Nesse contexto, ressaltam-se a cooperação trilateral *CBERS for Africa*, o Plano Decenal de Cooperação Espacial (2013-2022) e seu sucessor Plano de Cooperação Espacial 2023-2032. Estão em desenvolvimento mais dois satélites até 2028: o CBERS-5 e o CBERS-6. No âmbito do BRICS, a Constelação de Satélites de Sensoriamento Remoto do BRICS é exemplo de cooperação Sul-Sul com benefícios para todos os envolvidos. A China apoia o desenvolvimento do Radiotelescópio BINGO, atualmente em construção no Brasil, voltado a pesquisas sobre matéria escura.

Energia: Os dois países participam da Plataforma para o Biofuturo (2016). A CTG Três Gargantas Brasil é atualmente a segunda maior geradora de energia do País de capital privado. Em 2019, foram assinados Memorando de Entendimento sobre Cooperação em Energia Renovável e Eficiência Energética e Termo de liberação para Operação do Empreendimento de Energia Elétrica Xingu Rio Transmissora de Energia S.A.-XRTE. Há interesse chinês em Angra 3 e participação chinesa em bloco no Pré-Sal. Em 2023, o Governo do Estado do Ceará assinou diversos

memorandos de entendimento em matéria de energia, incluindo um com a State Power Investment Corporation (SPIC), para estudar projetos de energias renováveis eólica *onshore* e *offshore*, solar, e hidrogênio azul e verde no Ceará.

Infraestrutura: O Fundo de Cooperação Brasil-China para Expansão da Capacidade Produtiva, anunciado em 2015, visa a classificar projetos de investimento considerados como prioridade pelo governo brasileiro em setores de infraestrutura e que possam facilitar a cooperação de capacidade industrial entre Brasil e China. Em 2019, foi assinado memorando de entendimento de cooperação entre autoridades de transportes. Há interesse chinês em participar do Corredor Bioceânico Viário e de parte da construção das Ferrovias Bioceânica e Transcontinental, além de concessões de portos, aeroportos, outras ferrovias e outras rodovias. Em 2023, os dois países concordaram em fortalecer o diálogo sobre a promoção do papel efetivo do Fundo de Cooperação Brasil-China para a Expansão da Capacidade Produtiva na promoção de cooperação de investimento bilateral. No mesmo ano, foi assinado Memorando de Entendimento entre as empresas Vale e a CCCC South America Regional Company, para promover cooperação na área de transporte ferroviário entre as duas empresas no Pará.

Relações Interpessoais, Educação e Cultura: Os dois países almejam promover o conhecimento e a compreensão mútuos, em particular em temas relacionados ao futebol e coproduções audiovisuais, intensificar a cooperação educacional e incrementar o turismo. No Brasil, há Institutos Confúcio instalados em instituições de ensino superior públicas e privadas nas cinco regiões do país. Há a perspectiva de instalação de um Instituto Guimarães Rosa (IGR) e o compromisso de promover o ensino do português brasileiro na China. Entre novembro e dezembro de 2022, foi realizada a 14ª Semana Cultural da China e dos Países de Língua Portuguesa, em Macau, em formato híbrido. Durante a visita presidencial à China, em 2019, foram assinados memorando de entendimento entre a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e a Fundação Nacional de Ciência Natural da China e memorando de cooperação sobre intercâmbio cultural e audiovisual. Durante a visita presidencial de 2023, as duas partes concordaram que o futuro de todos os países está estreitamente interligado e que é preciso promover a tolerância, a coexistência, o intercâmbio e a aprendizagem mútua entre diferentes civilizações. A parte brasileira tomou nota da Iniciativa da Civilização Global (ICG) apresentada pela parte chinesa. As duas partes decidiram promover os acordos sobre a coprodução televisiva e cinematográfica, que permitirá intercâmbios na área de produção audiovisual, promover o incremento da mobilidade acadêmica de estudantes chineses para o Brasil e facilitar o entendimento sobre os mecanismos de revalidação de títulos em vigor nos dois países.

Turismo: O presidente Bolsonaro anunciou, durante sua visita de 2019, a isenção de visto a turistas chineses, mas a medida não foi implementada. Antes da pandemia, cerca de 60 mil chineses visitavam o Brasil por ano. O foco da isenção seria lazer e negócios. Em janeiro de 2024, foi assinado acordo sobre vistos em passaporte comum. Quando entrar em vigor, o acordo permitirá que as autoridades consulares dos dois países concedam vistos de até dez anos de validade, dobrando o prazo máximo de concessão atual. A iniciativa facilitará as viagens, incentivará a promoção de negócios e impulsionará o turismo entre os países. Em 2023, mais de 37 mil chineses visitaram o Brasil. De acordo com a Agência Brasileira de Promoção Internacional do Turismo (Embratur), a China é o país com maior número de turistas viajando pelo mundo, com cerca de 141 milhões de chineses (em torno de 10% da população chinesa) viajando ao exterior anualmente

antes da pandemia. A estimativa é de que, em 2030, sejam mais de 300 milhões de chineses viajando anualmente. O Brasil foi incluído na lista de países cujos nacionais foram autorizados a voltar a fazer turismo na China no pós-pandemia. Ambas as partes estão dispostas a impulsionar a assinatura do Memorando de Entendimento para a Cooperação em Turismo.

Jurídica: Em 2019, foi assinado acordo sobre transferência de pessoas condenadas, conforme a declaração conjunta presidencial de abril de 2023.

Saúde: A aproximação bilateral na área de saúde teve início ainda nos anos 1980, tendo-se institucionalizado entre as décadas de 2000 e 2010, cujos marcos são o Plano de Ação Conjunta Brasil-China em Saúde (2011-2021) e o Plano de Ação entre o Brasil e a China no campo da saúde para o período 2018-2020. Em 2015, foi criada a Subcomissão de Saúde da COSBAN, que foi extinta e recriada como Subcomissão de Temas Sanitários e Fitossanitários em 2022. A Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) tem memorandos de entendimento para cooperação internacional na área de pesquisa e desenvolvimento com algumas instituições chinesas, como o Centro de Controle e Prevenção de Doenças Chinês (CDC, na sigla em inglês). Em 2019, houve assinatura de memorando de entendimento sobre medicina tradicional, complementar e integrada. Durante a pandemia, a cooperação em saúde ganhou novo destaque. Houve doação recíproca de produtos médicos em 2020, mesmo ano em que o Instituto Butantan estabeleceu parceria com a Sinovac. Em fevereiro de 2021, o governo chinês liberou a exportação do primeiro lote de insumos farmacêuticos ativos (IFA) para a produção da AstraZeneca/Oxford no Brasil. Até outubro de 2021, 75% das vacinas oferecidas no âmbito do Programa Nacional de Imunizações haviam sido produzidas com insumos originários da China. Ambos apoiam o Sistema de Alerta Precoce para Epidemias e o Centro de Pesquisa e Desenvolvimento de Vacinas do BRICS. Em 2023, foi assinado Memorando de Entendimento para Cooperação Internacional entre a Fiocruz e o Centro de Excelência CAS-TWAS para Doenças Infecciosas Emergentes da Academia Chinesa de Ciências, que estabelece, reciprocamente, laboratório da Fiocruz na Academia Chinesa de Ciências e laboratório da Academia de Ciências na Fiocruz. Brasil e China comprometem-se, ainda, a fomentar o intercâmbio científico bilateral em áreas como produção de vacinas e de fármacos e combate precoce a doenças com potencial epidêmico.

Esporte: Brasil e China estão dispostos a impulsionar a assinatura de um Memorando de Entendimento sobre Cooperação Esportiva, conforme a declaração conjunta presidencial de abril de 2023, buscando encorajar os intercâmbios em diversas modalidades esportivas, assim como em medicina e ciência do esporte.

3.8. Índia

<u>Marcos:</u> 1948: Brasil reconhece a independência da Índia; 1968: visita do chanceler Magalhães Pinto à Índia, ocasião em que é assinado o acordo de comércio entre Brasil e Índia; visita da primeira-ministra Indira Gandhi ao Brasil, ocasião em que é celebrado acordo cultural bilateral; assinatura de acordo de cooperação nos usos pacíficos da energia nuclear; 1996: o presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) realiza visita de Estado à Índia; 1998: governo brasileiro denuncia memorando de entendimento para cooperação nos usos pacíficos da energia nuclear, após Índia realizar testes nucleares; 2002: criação da Comissão Mista[580], cuja primeira reunião ocorreria no ano seguinte; 2003: criação do Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS); 2006: Parceria Estratégica; 2007: Diálogo Estratégico; 2008: mecanismo de monitoramento do comércio Brasil-Índia; 2009: entrada em vigor do acordo de preferência comercial entre Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e Índia e realização da I Cúpula do BRICS; 2012: I Reunião da Comissão Mista sobre Cooperação Científica e Tecnológica; 2015: I Reunião de Consultas Políticas Brasil-Índia; 2020: visita de Estado do presidente Jair Bolsonaro à Índia, ocasião na qual ambas as partes manifestaram o compromisso com o aprofundamento da parceria estratégica e adotaram instrumentos com ampla diversidade temática, como o Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI) Brasil-Índia, o Programa de Intercâmbio Cultural (2020-2024) e os memorandos de entendimento para cooperação no setor de energia; 2022: recorde histórico no comércio.

<u>Embaixada:</u> Anúncio do estabelecimento de legações (abril de 1948); abertura da Missão indiana no Rio de Janeiro (maio de 1948); elevação da missão diplomática brasileira à categoria de embaixada (outubro de 1948); abertura da adidâncias militares no Brasil e na Índia (2009). Há, ademais, consulado-geral do Brasil em Mumbai e consulados honorários em Bangalore, Calcutá e Hyderabad. A Índia tem consulado-geral em São Paulo.

<u>Coordenação Política</u>
Instâncias: Comissão Mista de Cooperação Política, Econômica, Científica, Tecnológica e Cultural – Comissão Mista (2002), em nível de chanceleres, cuja última edição ocorreu em 2022; Diálogo Estratégico (2007), em nível de chanceler da parte brasileira e de assessor de segurança nacional da indiana, cuja teve a última reunião foi em 2015; Comissão Mista sobre Cooperação Científica e Tecnológica (2012), oficialmente em nível ministerial, mas, na prática, em nível de secretário do Ministério da Ciência, tecnologia e Inovação, cuja última reunião foi em 2018; Reunião de Consultas Políticas (2015), em nível de secretário do Ministério das Relações Exteriores, cuja última reunião foi em 2023; Comitê Conjunto e Defesa (2010), a nível de secretário do Ministério da Defesa, que já teve seis reuniões, a última em 2019; Diálogo Econômico e Financeiro (2011), em nível de secretário do Ministério da Fazenda, que se reuniu pela última vez em 2013. Há, além disso, instâncias bilaterais sobre monitoramento do comércio (Mecanismo de Monitoramento do Comércio Bilateral, cuja sexta e mais recente edição aconteceu em outubro de 2023), cooperação em defesa, ciência e tecnologia, bioenergia, petróleo e gás, segurança cibernética, consultas sobre temas relacionados à ONU, entre outros temas. Para além da existência do Grupo Parlamentar Brasil-Índia na Câmara dos Deputados, em 2022, foi

[580] Comissão Mista de Cooperação Política, Econômica, Científica, Tecnológica e Cultural.

estabelecido Grupo Parlamentar no Senado. Também existe um Fórum Empresarial (2007) entre presidentes-executivos de empresas.

Visitas de Alto Nível: Em seus mandatos anteriores, o presidente Lula realizou visita à Índia em 2004 (de Estado), 2007 e, por ocasião da III Cúpula do IBAS, em 2008. A presidente Dilma Rousseff visitou o país em 2012, em visita de Estado na sequência de Cúpula do BRICS, e o presidente Michel Temer, em 2016, para Cúpula do BRICS. O primeiro-ministro Narendra Modi veio pela primeira vez ao Brasil em 2014, para participar da Cúpula do BRICS em Fortaleza. O premiê Manmohan Singh veio ao Brasil em 2006, quando foi estabelecida a parceria estratégica, em 2010 e em 2012, por ocasião da Rio+20. Os presidentes K.R.Narayanan e Pratibha Patil vieram ao Brasil respectivamente em 2008. O premiê Narasimha Rao veio ao Brasil em 1992 para a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD). No governo Bolsonaro, houve visita de Modi ao Brasil (2019) por ocasião da XI Cúpula do BRICS, e encontro bilateral à margem da Cúpula do G20 (Osaka, 2019); Bolsonaro realizou visita de Estado à Índia (janeiro de 2020[581]), ocasião em que houve aprofundamento da parceria estratégica de 2006, com assinatura de memorandos, acordos (foram assinados 15 atos bilaterais, com destaque para o ACFI, o Acordo de Previdência Social e os memorandos de entendimento sobre cooperação em bioenergia, cooperação no setor de petróleo e gás natural e cooperação no campo da geologia e recursos minerais) e um Plano de Ação para fortalecer a Parceria Estratégica[582]; e visita do chanceler Jaishankar, para a 8ª Reunião da Comissão Mista de Cooperação Política, Econômica, Científica, Tecnológica e Cultural (2022)[583], para encontro com o então vice-presidente do Brasil

---

581 O presidente Bolsonaro foi o convidado de honra das celebrações do 71º Dia da República da Índia, que celebra a entra em vigor da Constituição indiana, em 1950. O evento representou a terceira ocasião na qual um chefe de Estado Brasileiro foi agraciado com tal distinção, após os presidentes Lula (2004) e Fernando Henrique Cardoso (1996).

582 Objetivos do Plano de Ação: 1) Fortalecer os mecanismos institucionais estabelecidos e as consultas políticas e promover a coordenação em temas bilaterais, plurilaterais e multilaterais de interesse comum, com base nos princípios da igualdade e confiança mútua; 2) Acompanhar de modo coordenado os resultados e as atividades dos mecanismos institucionais existentes e a implementação das iniciativas de cooperação em todas as áreas do relacionamento bilateral, bem como promover o intercâmbio de experiências nacionais em áreas de interesse mútuo; e 3) Possibilitar o monitoramento do progresso alcançado em todas as áreas de cooperação. Considerado um documento abrangente e inovador, foram previstas ações em todas as esferas de cooperação, inclusive Coordenação Político-Estratégica; Comércio, Investimentos, Agricultura, Aviação Civil e Energia; Ciência, Tecnologia e Inovação, Cooperação Espacial, Técnica e em Meio Ambiente e Saúde; Defesa e Segurança; Cultura e Educação; Temas Consulares, Previdência Social e Cooperação Jurídica. Em relação aos acordos, memorandos e outros instrumentos, foram assinados durante a visita: 1) Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI), prioritariamente; 2) Acordo de Previdência Social; 3) Acordo sobre Assistência Jurídica Mútua em Matéria Penal; 4) Memorando de Entendimento sobre Cooperação em Bioenergia; 5) Programa de Intercâmbio Cultural para o período 2020-2024; 6) Memorando de Entendimento sobre Cooperação na área de Segurança Cibernética; 7) Memorando de Entendimento em Cooperação no Campo da Saúde e da Medicina; 8) Memorando de Entendimento sobre Cooperação no Campo dos Sistemas Tradicionais de Medicina e Homeopatia; 9) Memorando de Entendimento sobre Cooperação no Campo da Geologia e Recursos Minerais; 10) Memorando de Entendimento para Cooperação no Setor de Petróleo e Gás Natural; 11) Programa de Cooperação Científica e Tecnológica para implementação do Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica (2020-2023); 12) Memorando de Entendimento na Área de Primeira Infância; 13) Declaração Conjunta sobre Colaboração na Área de Pecuária e Produção Leiteira; 14) Memorando de Entendimento sobre Cooperação para Estabelecer Centro de Excelência na Índia para Conduzir Pesquisa em Bioenergia; e 15) Memorando de Entendimento entre Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (ApexBrasil) e Invest India.

583 A reunião ocorreu no marco do Plano de Ação para Fortalecer a Parceria Estratégica. Foram discutidos temas como comércio, investimentos, cooperação, situação na Ucrânia, segurança alimentar e energética e questões da agenda do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), inclusive sua reforma – já que os dois países integram o órgão

e para participação em sessão solene da Câmara dos Deputados em homenagem aos 75 anos da independência indiana. Em março de 2023, o ministro Mauro Vieira esteve em Nova Delhi, para participar da reunião ministerial do G20, e manteve encontro de trabalho com o ministro de Negócios Exteriores da Índia. Foram discutidas questões da agenda bilateral, nas áreas de economia e de cooperação no setor de energias renováveis. Em maio de 2023, Lula encontrou-se com Modi à margem da reunião do G7, em Hiroshima. Em junho, os chanceleres dos dois países realizaram encontro bilateral à margem da reunião de ministros das Relações Exteriores do BRICS. Em setembro, Lula encontrou-se com Modi, em Nova Delhi, à margem da Cúpula do G20, ocasião em que emitiram comunicado conjunto no marco dos 75 anos de relações bilaterais[584].

Discurso Oficial: Brasil e Índia são países democráticos, de vasta extensão territorial e com grande população. O aumento do contato de alto nível desde a década de 2000 favoreceu a identificação de oportunidades de cooperação e o estabelecimento da Parceria Estratégica Brasil-Índia, em 2006, que se tem aprofundado ao longo dos anos para abranger vários setores. Essa parceria é baseada em valores democráticos compartilhados, visão semelhante sobre temas globais, objetivos comuns de busca da paz, cooperação e desenvolvimento sustentável e compromisso de fomentar o crescimento econômico com inclusão social para o bem-estar de seus povos. Os dois países também cooperam amplamente em organizações multilaterais, como as Nações Unidas, mecanismos inter-regionais, e fóruns plurilaterais como G20, BRICS, IBAS, BASIC[585] e G4. Os dois países têm aspirações comuns, além de enfrentarem desafios semelhantes. A coordenação da relação bilateral desenvolve-se principalmente por meio da Comissão Mista, em nível ministerial. Ambos os países são modelos para a democracia em suas respectivas regiões. Segundo o então embaixador brasileiro em Nova Delhi, André Corrêa do Lago, a relação bilateral se desenvolveu de forma extremamente particular, partindo do âmbito multilateral – haja vista as interações no âmbito de instâncias como, por exemplo, na Organização das Nações Unidas (ONU), no Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT, na sigla em inglês) e na Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, na sigla em inglês) – passando ao âmbito plurilateral e, mais recentemente, alcançando aprofundamento das relações bilaterais.

Segurança e Defesa: Em segurança, há Memorando de Entendimento sobre Cooperação na área de Segurança Cibernética (2020). A cooperação bilateral em defesa é uma das áreas de maior potencial no relacionamento entre Brasil e Índia. Os dois países mantêm adidos de defesa em suas embaixadas desde 2009. O marco para cooperação na área é o Acordo sobre Cooperação em

---

em 2022. Foram examinados, ainda, temas relativos a BRICS e Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS) e coordenação em foros internacionais sobre desenvolvimento sustentável. Os ministros congratularam-se pelo 75º Aniversário da Independência da Índia (15 de agosto de 2022) e pelo Bicentenário da Independência do Brasil (7 de setembro de 2022), uma vez que a reunião ocorreu em data próxima a essas efemérides. Na ocasião, um selo comemorativo especial foi lançado pelos Correios para marcar os 75 anos de independência da Índia. Os ministros também manifestaram expectativa de comemorar, em 2023, os 75 anos do estabelecimento de relações diplomáticas. Durante a visita, o chanceler indiano também proferiu palestra para os alunos do Instituto Rio Branco (IRBr), e houve assinatura do protocolo à Convenção Bilateral para Evitar a Dupla Tributação e Prevenir a Evasão Fiscal e do memorando de entendimento entre a Empresa Brasil de Comunicação (EBC) e a indiana Prasar Bharati, instituição pública de comunicação.

[584] O comunicado celebra os 75 anos de relações diplomáticas e reafirma o compromisso com a parceria estratégica.

[585] No agrupamento, criado em 2009, ambos defendem o fortalecimento da Aliança Solar Internacional (ASI) e da Plataforma para o Biofuturo. A Índia manifestou desejo de que o Brasil ratifique o Acordo-Quadro de Estabelecimento da Aliança Solar Internacional.

Assuntos Relativos à Defesa (2003), que criou o Comitê Conjunto de Defesa[586]. Sob o Comitê Conjunto, há Comissão Conjunta de Trabalho sobre Cooperação Industrial na Área de Defesa. Os exercícios marítimos IBSAMAR têm contribuído para aumentar a segurança marítima das partes. A Embraer está participando com o C390 de licitação do governo indiano para a compra de 40 aeronaves de transporte militar.

Convergências

Convergências Multilaterais: Ambos apoiam mutuamente seus pleitos por assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). Destaca-se a coincidência, em 2022, pela 4ª vez[587], de Brasil e Índia como membros não permanentes do CSNU, onde buscaram trabalhar em conjunto em temas centrais da agenda do Conselho, inclusive com vistas a tornar o órgão mais representativo, transparente e eficiente. O Brasil apoia a candidatura indiana para assento rotativo no período 2028-2029. Ambos têm contribuição importante nas missões de paz das Nações Unidas. Houve divergência recente importante entre os dois países no que diz respeito à agenda do comércio internacional. No âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC), o Brasil de Bolsonaro adotou um discurso mais próximo da liberalização dos mais diferentes setores e passou a investir também em negociações plurilaterais na organização. A Índia segue em posicionamento distinto, atrelado à defesa inflexível do tratamento especial e diferenciado (TED) e do cumprimento do mandato agrícola de Doha. É exemplo desse afastamento o fato de que Brasil e Índia lideravam o G20 agrícola, coalizão que deixou de operar na OMC. Com a chegada ao poder de Jair Bolsonaro, Índia e Brasil passaram a distanciar-se também no contexto da questão israelo-palestina, quando a Índia manteve um perfil de defesa internacional da causa palestina, enquanto o Brasil altera sua rota em direção a uma maior aproximação com Israel. No governo Lula a assimetria se conserva, porém com a aproximação do governo Modi com os israelenses, enquanto o Brasil busca se manter equidistante, postura que é interpretada como pró-Palestina por alguns analistas. A Índia não é parte do Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP) e do Tratado para a Proibição das Armas Nucleares (TPAN), recusa-se a ingressar no Tribunal Penal Internacional (TPI) e não faz parte de alguns importantes tratados de direitos humanos, como o de combate à tortura e os protocolos adicionais ao Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP).

Convergências Plurilaterais e Regionais: No âmbito plurilateral, destacam-se G4, G20, G77+China, BRICS, BASIC e IBAS (a reunião ministerial mais recente do IBAS ocorreu em setembro de 2023). Ademais, o presidente Bolsonaro reiterou o apoio brasileiro à candidatura da Índia ao Grupo de Supridores Nucleares (NSG, na sigla em inglês). Na última reunião da Comissão Mista de Cooperação Política, Econômica, Científica, Tecnológica e Cultural, ambos os ministros destacaram a importância do G20 e concordaram em cooperar estreitamente durante as presidências da Índia (2023) e do Brasil (2024). O encontro entre o ministro da Agricultura e da Pecuária, Carlos Fávaro, e o embaixador da Índia no Brasil, Suresh Reddy, em fevereiro de 2023, corrobora essa disposição. Os representantes reuniram-se na busca de um alinhamento de posições, no âmbito do encontro de ministros de agricultura do G20, que ocorreu em junho 2023. Como divergência regional importante, não houve, durante o governo Bolsonaro, entendimento comum

[586] Prevê colaboração em amplo espectro de atividades militares e cria o Comitê Conjunto de Defesa Brasil-Índia, que se reúne, desde 2010, em tese, anualmente e alternadamente no Brasil e na Índia. A mais recente reunião do Comitê Conjunto ocorreu em novembro de 2019, em Nova Delhi.

[587] A Índia foi eleita para o biênio 2021-2022; e o Brasil, para o 2022-2023.

em relação à questão da legitimidade dos poderes na Venezuela. Nova Delhi reconhece a legitimidade do mandato presidencial de Nicolás Maduro, diferentemente do Brasil, que desconhecia o resultado do último processo eleitoral e entendia como sendo presidente encarregado legítimo da Venezuela Juan Guaidó, deputado outrora eleito presidente da Assembleia Nacional. Com Lula, os dois países voltam a ter uma postura parecida no dossiê venezuelano. O governo Lula, no entanto, reestableceu relacionamento com o governo Maduro.

Comércio

Marcos: Mecanismo de Monitoramento do Comércio (2008); Acordo de Preferências Comerciais MERCOSUL-Índia (2004, em vigor desde 2009); ACFI (2020, em tramitação)[588]; Memorando de Entendimento entre a Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (ApexBrasil) e a Invest India (2020); cumpriu-se a meta de alcançar US$ 15 bilhões no comércio bilateral até 2022. Em outubro de 2023[589], foi realizada a 6ª reunião do Mecanismo de Monitoramento do Comércio Bilateral, em Que se discutiram oportunidades de cooperação e avanços na remoção de barreiras não-tarifárias ao comércio bilateral, tanto em produtos agrícolas quanto industriais. No mesmo mês. o governo brasileiro lançou consulta pública para obter contribuições do setor produtivo sobre uma possível expansão do acordo MERCOSUL-Índia.

Exportações, Importações e Balança Comercial - Parceiro: Índia

Jan-Dez / 2023 | 2022

Exportações US$ Milhões	Importações US$ Milhões	Corrente US$ Milhões	Saldo US$ Milhões
4.687,1	6.881,1	11.568,2	-2.194
-25,6% Var. Jan-Dez 2023/2022	-22,2% Var. Jan-Dez 2023/2022	-23,7% Var. Jan-Dez 2023	Déficit Jan-Dez 2023
1,38%	13º	2,86%	6º
Part. nas Exportações Jan-Dez/2023	Ranking de Exportações Jan-Dez/2023	Part. nas Importações Jan-Dez/2023	Ranking de Importações Jan-Dez/2023

588 Primeiro instrumento a estabelecer regime de investimentos entre o Brasil e um país asiático (considerando os Emirados Árabes Unidos um país médio-oriental).

589 No mais recente encontro da Comista, em 2022, os dois ministros repassaram ampla gama de assuntos da agenda bilateral. Examinaram relações econômico-comerciais e expressaram satisfação com o aumento constante do comércio bilateral, apesar dos desafios impostos pela pandemia de COVID-19. O intercâmbio bilateral chegou a US$ 11,53 bilhões em 2021, um aumento de 63,5% em relação ao ano anterior, de modo que a Índia se tornou o quinto maior parceiro comercial do Brasil. Ambos ressaltaram o grande potencial de crescimento e diversificação do comércio bilateral e estimularam o setor privado a explorar oportunidades nos respectivos mercados. Os ministros enfatizaram a importância de se realizar a 6ª Reunião do Mecanismo de Monitoramento do Comércio Índia-Brasil em Brasília, na primeira oportunidade, para discutir questões bilaterais relacionadas ao comércio. Os dois ministros também expressaram seu apoio à pronta expansão do escopo do Acordo de Comércio Preferencial Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)-Índia. Reconheceram a importância da produção e do comércio agropecuário para o desenvolvimento e a segurança alimentar. Nesse sentido, saudaram a disposição das autoridades competentes de ambos os países de estabelecer comitê técnico sobre comércio agropecuário, com o objetivo de abordar questões específicas de acesso a mercados, medidas sanitárias e fitossanitárias (SPS) e sistemas regulatórios, bem como trocar informações, conhecimentos e experiências neste campo.

Série histórica - Parceiro: Índia

Total | ISIC - Classificação Internacional de Todas Atividades Econômicas

US$ 1,5 Bilhão
US$ 1 Bilhão
US$ 500 Milhões
US$ 0
US$ -500 Milhões
US$ -1 Bilhão
US$ -1,5 Bilhão
US$ -2 Bilhões
US$ -2,5 Bilhões
US$ -3 Bilhões

2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018 2019 2020 2021 2022 2023

Visão Geral dos Produtos Exportados - Destino: Índia

Jan-Dez / 2023 | 2022

Total: US$ 4,7 Bilhões

Gorduras e óleos vegetais, "soft", bruto, refinado ou fracionado 27%

Açúcares e melaços 26%

Ouro, não monetário (excluindo minérios de ouro e seus concentrados) 5,6%

Demais produtos - Indústria de Transformação 3,5%

Óleos brutos de petróleo ou de minerais betuminosos, crus 13%

Outros minerais em bruto 1,8%

1,4%

1,1%

1,8%

Madeira em bruto 1,1%

1,2%

Resíduos e sucata de metais ferrosos 3,8%

1,2% 1,0% 0,87%

Visão Geral dos Produtos Importados - Origem: Índia

Jan-Dez / 2023 | 2022

Total: US$ 6,9 Bilhões

Compostos organo-inorgânicos, compostos heterocíclicos, ácidos nucléicos e seus sais, e sulfonamidas 16%
Óleos combustíveis de petróleo ou de minerais betuminosos (exceto óleos brutos) 13%
Inseticidas, rodenticidas, fungicidas, herbicidas, reguladores de crescimento para plantas, desinfetantes e semelhantes 7,9%
Outros medicamentos, incluindo veterinários 6,8%
Demais produtos - Indústria de Transformação 4,8%
Compostos de função nitrogênio 3,3%
Partes e acessórios dos veículos automotivos 3,3%
Motores de pistão, e suas partes 2,7%
2,2%
Fios têxteis 1,9%
Alumínio 1,8%
1,7%
1,7%
1,6%
1,6%
Tratores
Zinco

Desafios: Em dezembro de 2021, o painel da OMC (DS 579, 580, 581) sobre a política indiana de apoio doméstico à produção de cana-de-açúcar e concessão de subsídios às exportações de açúcar deu vitória ao Brasil[590]. De acordo com o Anexo 2 ao Acordo de Marraquexe (ESC), a Índia tem 60 dias para apresentar apelação, porém a paralisação do Órgão de Apelação (OA) desde dezembro de 2019 poderá impedir a garantia do cumprimento da decisão, visto que a Índia não faz parte do (*Multi-Party Interim Arbitration Arrangement*) MPIA e já "apelou no vazio"[591]. Outros desafios estão na alta tarifa indiana sobre as importações de carne de frango, nas barreiras não tarifárias para abacate, cítricos e madeira de ipê, provenientes do Brasil, e para milheto, sorgo, canola e algodão, da Índia, e no alto volume de subsidiação indiano para açúcar.

Investimentos: Os fluxos estão aquém de seu potencial. O governo Bolsonaro esforçou-se em ampliar esse investimento, como demonstram a organização do Fórum Empresarial Brasil-Índia e assinatura do ACFI Brasil-Índia, ambos em janeiro de 2020. Na última Comista, os dois ministros concordaram quanto ao potencial de ampliação dos setores nos quais as empresas têm investido tanto no Brasil quanto na Índia. Os ministros saudaram a assinatura do Protocolo ao Acordo de Dupla Tributação, para evitar a dupla tributação e prevenir a evasão fiscal em matéria de impostos sobre a renda, que deverá aumentar a competitividade das empresas e fomentar novos investimentos entre os dois países. Na visita de Bolsonaro em 2020, o primeiro-ministro Modi convidou o empresariado brasileiro a explorar oportunidades de negócios na Índia em infraestrutura, processamento de alimentos, biocombustíveis e outras fontes de energia renovável,

[590] Entre as temporadas 2014-2015 e 2018-2019, a Índia concedeu subsídios acima de 10% do valor total da produção de cana do país, contrariando as regras da OMC. O painel foi instalado em 2019, após o Brasil ter iniciado consultas sobre o tema em fevereiro/2019. Guatemala e Austrália se juntaram ao Brasil contra a Índia. O país asiático é o segundo maior produtor e segundo maior exportador de cana-de-açúcar do mundo, atrás apenas do Brasil (além de maior produtor, corresponde a cerca de 40% das exportações mundiais do produto).
[591] Segundo o Itamaraty, o Brasil espera que a Índia ajuste sua legislação e práticas às decisões do painel e segue disposto a negociar com aquele país o pronto encerramento do contencioso.

bem como nos setores de pecuária e agricultura. O presidente Bolsonaro, por sua vez, convidou empresários indianos a identificar oportunidades de negócios no Brasil nos setores automotivo, de couros, petróleo e gás, inclusive refino, farmacêutico, elétrico e químico.

Investimentos do Brasil na Índia: Investimentos em torno de US$ 1 bilhão, concentram-se nos setores indianos de motores elétricos, siderurgia, automação bancária e comercial e mineração. No último encontro de chanceleres, o ministro das Relações Exteriores da Índia tomou nota dos investimentos brasileiros em áreas como serviços e equipamentos de tecnologia da informação, maquinário, energia, autopeças, produtos de defesa, *fintech* e equipamentos de saúde.

Investimentos da Índia no Brasil: Índia possui fortes investimentos no Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) brasileiro[592], notadamente na transmissão de energia elétrica, mas também em indústrias de transformação e extrativas, atividades financeiras, seguros e serviços na ordem de US$ 7 bilhões. Na última Comista, o ministro das Relações Exteriores brasileiro reconheceu que número significativo de empresas indianas tem investido no Brasil em setores como petróleo, mineração, engenharia, fabricação de tratores, tecnologia da informação, produtos farmacêuticos, agroquímicos e transmissão de energia. Em 2022, foram anunciados investimentos adicionais na exploração de petróleo, na transmissão de energia e na fabricação de tratores e motocicletas.

Cooperação

Meio Ambiente: Destacam-se as convergências que culminaram na presença de ambos no BASIC, mecanismo pelo qual Brasil e Índia, juntamente com outros emergentes, atuam em defesa de suas posições e dos princípios da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês), do Acordo de Paris e do Protocolo de Quioto. A Índia apoia o Brasil como sede da COP30 da UNFCCC. O Brasil é parte da Coalizão por uma Infraestrutura Resiliente a Desastres (CDRI, na sigla em inglês), lançada pela Índia em 2019, que tem como missão promover a resiliência dos sistemas de infraestruturas, tanto novos quanto existentes, aos riscos climáticos e de catástrofes, garantindo, assim, o desenvolvimento sustentável.

Ciência, Tecnologia e Inovação: Destacam-se o Acordo sobre Cooperação nos Campos da Ciência e Tecnologia (1985) e o Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica (2006), que criou a Comissão Mista Brasil-Índia sobre Cooperação Científica e Tecnológica, presidida pelos ministros de Ciência e Tecnologia de cada país e executada a nível de secretários. Na visita de Bolsonaro à Índia (2020), foi assinado o Programa de Cooperação Científica e Tecnológica para implementação do Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica (2020-2023). O potencial mais imediato de cooperação em ciência, tecnologia e inovação com a Índia apresenta-se nas áreas ligadas a biotecnologia[593], em particular ciências biomédicas, e a biocombustíveis, mas também há interesse nas tecnologias de supercomputadores indianos e turbinas brasileiras para a geração de hidroeletricidade. Em 2019, ocorreram encontros entre *startups*, promovidos pelo Itamaraty para diálogo entre *fintechs* e *agritechs* e, em cooperação da ApexBrasil com a India Invest, foi lançado o *India Brasil Startup Bridge*.

---

[592]A Índia encontra-se entre os dez maiores investidores no PPI.

[593] Existe Memorando de Entendimento em Cooperação na Área de Biotecnologia, de 2012.

Aeroespacial: O marco da cooperação é o Acordo-Quadro sobre a Cooperação nos Usos Pacíficos do Espaço Exterior (2004). A Índia destaca-se no desenvolvimento de tecnologias satelitais e sensoriamento remoto. Exemplos de iniciativas de cooperação: recebimento de imagens de sensoriamento remoto de satélites indianos, utilizadas no monitoramento dos biomas brasileiros e do desflorestamento; lançamento do satélite brasileiro Amazônia-1 a partir de um foguete indiano, em instalações na Índia (2021, com presença do então ministro de Ciência, Tecnologia e Inovação, Marcos Pontes). Há iniciativas de cooperação em veículos lançadores e bases de lançamento, nanossatélites e intercâmbio de cientistas, com diálogo entre a Agência Espacial Brasileira (AEB), o Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI) e a Organização de Pesquisa Espacial Indiana (ISRO, na sigla em inglês).

Energia: Memorando de Entendimento sobre Cooperação em Bioenergia (2020); Memorando de Entendimento para Cooperação no Setor de Petróleo e Gás Natural (2020). No contexto da visita de delegação indiana do setor de petróleo e gás ao Brasil (2022), foi firmado contrato, com duração inicial de seis meses, entre a Petrobras e a *Indian Oil Corporation,* com opção de fornecimento de até 12 milhões de barris de petróleo pela empresa brasileira, que também assinou contrato com a *Bharat Petroleum*. Há grandes possibilidades para ambos os países advindas da cooperação em matéria de energia, dada a relevância que ambos os países têm no mercado externo um do outro. Tais complementaridades ocorrem tanto nos mercados de energia limpa, como no que diz respeito à produção de biocombustíveis, ou em relação à produção ligada ao petróleo. O aprofundamento da cooperação em mineração foi aventado no último encontro bilateral de alto nível. Na última Comista, os ministros observaram com satisfação os progressos feitos na cooperação em bioenergia e biocombustíveis. Eles se referiram à visita do ministro de Minas e Energia brasileiro à Índia em abril de 2022 e reiteraram a decisão tomada naquela ocasião de continuar trabalhando para o estabelecimento de uma Aliança Brasil-Índia em Bioenergia e Biocombustíveis. Eles reconheceram o potencial para maior cooperação nesse setor, bem como seu importante papel na promoção do desenvolvimento sustentável. Durante a visita, mostrou-se interesse mútuo no aprofundamento da cooperação em etanol, compreendendo motores *flexfuel*. O Brasil reiterou apoio à candidatura indiana ao NSG, ambos defendem o fortalecimento da Aliança Solar Internacional (ASI) e da Plataforma para o Biofuturo e integram o BASIC. Brasil e Índia são fundadores da Aliança Global para Biocombustíveis.

Agricultura: No último encontro bilateral de alto nível, foi enfatizada a importância do avanço da relação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) com o *Council of Agricultural Research*. O setor agrícola brasileiro pode se beneficiar das características indianas, por tratar-se de um país com a segunda população do mundo e que pode realizar suas compras em um mercado agrícola poderoso como o brasileiro. O mercado indiano de tecnologia também pode representar uma boa oportunidade de fornecimento para vários setores no Brasil. Na última Comista, ambos os lados expressaram satisfação com os recentes progressos na cooperação bilateral em pecuária leiteira. Durante a visita de Bolsonaro em janeiro de 2020, foi anunciado que a Índia aceitou abrir seu mercado para a entrada do gergelim do Brasil. De seu lado, o Brasil anunciou que passaria a permitir a entrada de semente de milho indiano.

Contatos Humanos e Temas Consulares: A comunidade brasileira na Índia é de cerca de 800 pessoas.

Cultura e Educação: Acordo de Cooperação Cultural (1968); Acordo de Coprodução Audiovisual (2007); Programa de Intercâmbio Cultural para o período 2020-2024. Na última Comista, os ministros saudaram a assinatura do Memorando de Entendimento entre a Empresa Brasileira de Comunicação (EBC) e a Prasar Bharati, para promover o intercâmbio de conteúdos. Ambos também fizeram referência ao Programa de Intercâmbio Cultural 2020-2023 e destacaram a realização de atividades sob os seus auspícios, com destaque para a exibição "Brasília 60+ e a Construção do Brasil Moderno", em Nova Delhi, entre maio e julho de 2022. Igualmente, saudaram a realização de atividades, pelo governo indiano, das comemorações do 75° Aniversário da Independência, desde março de 2021. Há cursos de português para indianos na Índia e convênios de intercâmbio entre professores, pesquisadores, estudantes de graduação e pós-graduação.

Saúde: Memorando de Entendimento em Cooperação no Campo da Saúde e da Medicina (2020); a Índia conta com importantes laboratórios e destaca-se na produção de medicamentos e vacinas[594], bem como conta com setores especializados em medicina para o tratamento de doenças tropicais comuns no Brasil. Em função da pandemia de COVID-19, o Brasil adquiriu na Índia parte do imunizante AstraZeneca/Oxford consumido pela sua população. Em abril de 2020, a Índia enviou ao Brasil, após pedido do presidente Bolsonaro ao primeiro-ministro Modi, matéria-prima para a produção de hidroxicloroquina. Em janeiro de 2021, chegaram dois milhões de doses da vacina da AstraZeneca/Oxford produzidas no Instituto Serum, na Índia. O Brasil emitiu nota quando do agravamento da situação da COVID-19 na Índia, em que afirmou que o Itamaraty atuou junto ao governo indiano e aos principais produtores, em especial por meio da Embaixada do Brasil em Nova Delhi, para viabilizar o fornecimento de imunizantes e insumos e cumprir os trâmites necessários para aprovação regulatória e importação do imunizante Covaxin.

Jurídica: Há Acordo sobre Transferência de Pessoas Condenadas (2013, em vigor desde 2019), Acordo sobre Assistência Jurídica Mútua em Matéria Penal (2020, ainda em tramitação no Congresso).

Técnica: Há memorando de entendimentos bilateral de 2012. Junto com a África do Sul, os dois países mantêm o Fundo IBAS.

[594] A Índia é a maior produtora de vacinas do mundo, notadamente pela presença da *Serum Institute of India* (STI) – responsável por 60% das vacinas mundiais antes da pandemia. O STI produziu centenas de milhões de doses da vacina contra COVID-19 da anglo-sueca AstraZeneca/Oxford.

3.9. Japão

Marcos: 1895: as relações diplomáticas entre Brasil e Japão foram estabelecidas com a assinatura do Tratado de Amizade, Comércio e Navegação; 1908: o início da imigração japonesa, com a chegada do navio Kasato Maru; 1940: acordo cultural, primeiro documento dessa natureza celebrado entre o Japão e um país americano; 1942: rompimento das relações diplomáticas, no contexto da Segunda Guerra Mundial, seguido de reatamento em 1952; 1970: celebração do Acordo Básico de Cooperação Técnica entre as duas partes; 1976: o presidente Geisel realizaria a primeira visita de um chefe de Estado do Brasil ao Japão, num contexto de importante crescimento de investimentos japoneses no país; 1979: início da execução do Programa de Cooperação. Nipo-Brasileiro para o Desenvolvimento Agrícola dos Cerrados (PRODECER); 1984: visita do presidente João Figueiredo; 1989: lançamento do mecanismo de consultas políticas[595]; 1996: visita de Fernando Henrique Cardoso (FHC) ao Japão; 2004: criação do G4 sobre a reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU); 2006: adoção do padrão de televisão digital com base no sistema japonês ISDB-T; 2008: visita do príncipe herdeiro Naruhito, no contexto do Ano do Intercâmbio Brasil-Japão e do centenário da imigração japonesa no Brasil; 2014: visita do então primeiro-ministro Shinzo Abe ao Brasil, elevação da relação ao nível de Parceria Estratégica e Global e estabelecimento do diálogo entre chanceleres.

Embaixada: A abertura recíproca de representações diplomáticas em 1897[596] abriu caminho para o início da imigração japonesa, em 1908, com a chegada do navio Kasato Maru no porto de Santos. A legação do Brasil em Tóquio foi elevada à condição de embaixada em 1923. Em relação à rede consular, o Brasil tem consulados em Tóquio, Nagóia e Hamamatsu, e o Japão tem em Belém, Manaus, Recife, Rio de Janeiro, São Paulo e Curitiba, além de escritório Porto Alegre.

Coordenação Política

Instâncias: O Mecanismo de Consultas Políticas (MCP), criado em 1989, constitui o principal foro de coordenação bilateral. A nona e mais recente edição do MCP ocorreu em Tóquio em outubro de 2021. Foi estabelecido, em 2014, o Diálogo de Chanceleres Brasil-Japão, com periodicidade oficialmente anual, conforme inscrito no Comunicado Conjunto da visita do então primeiro-ministro Shinzo Abe, mas que se reuniu apenas três vezes (a última em 2023[597]). Por sua vez, o Diálogo Trilateral Japão-Estados Unidos (EUA)-Brasil (JUSBE, na sigla em inglês), lançado em 2020, possui três pilares fundamentais: intensificação da coordenação de políticas sobre questões regionais; busca de uma prosperidade econômica compartilhada; e fortalecimento da governança democrática. Entre os demais mecanismos bilaterais, destacam-se (local e data da última reunião indicados em seguida): Comitê Conjunto de Ciência e Tecnologia (Tóquio, 20 de novembro de 2015); Foro Consular Brasil-Japão (Brasília, 7 de março de 2018); Grupo de Notáveis Brasil-Japão (reunião virtual em 16 de setembro de 2021); Grupo de Trabalho para Promoção de

[595] Em 2002, o comunicado conjunto, por ocasião da visita do ministro Celso Lafer ao Japão, expressaria o fortalecimento do mecanismo. Em 2004, ocorreria a institucionalização do mecanismo de consultas políticas Brasil-Japão.

[596] A legação brasileira em Tóquio foi estabelecida em 1917, com a dissociação das representações para o Japão e para a China. Anteriormente, o representante diplomático no Japão ficou acreditado cumulativamente no Império da China, com base em decreto de 1898.

[597] Discutiram-se temas como a ampliação de comércio e investimentos, segurança energética e alimentar, cooperação para descarbonização, políticas de vistos para viagens de curta duração, integração da comunidade brasileira no Japão, cooperação técnica, e diálogo multilateral.

Investimentos e Cooperação Econômica no setor de Infraestrutura (Tóquio, 10 de junho de 2019); Diálogo Brasil-Japão sobre Agricultura e Alimentos (São Paulo, 26 de agosto de 2019); Comitê Conjunto de Comércio, Promoção de Investimentos e Cooperação Industrial (São Paulo, 17 de outubro de 2019); Conselho Empresarial Brasil-Japão: Confederação Nacional da Indústria (CNI)-Federação das Organizações Econômicas do Japão (Keidanren) (reunião virtual em 29 de setembro de 2020); e Conselho Brasil-Japão para o Século XXI (2005).

Visitas de Alto Nível: O presidente Lula realizou visita ao Japão em 2005, e o presidente Michel Temer, em 2016. Em 2019, houve encontro entre o presidente Jair Bolsonaro e o primeiro-ministro Shinzo Abe à margem do Fórum Econômico Mundial de Davos (23 de janeiro); encontro entre o presidente Jair Bolsonaro e o primeiro-ministro Shinzo Abe à margem da Cúpula do G20 (Osaka, 29 de junho); e visita do presidente da República, Jair Bolsonaro, a Tóquio, para a cerimônia de entronização do imperador Naruhito (21 a 23 de outubro). Em 2021, houve visita do ministro dos Negócios Estrangeiros Toshimitsu Motegi ao Brasil (8 de janeiro)[598]. Em janeiro de 2023, houve visita do ministro dos Negócios Estrangeiros do Japão, Yoshimasa Hayashi ao Brasil, no marco Parceria Estratégica e Global entre os dois países, estabelecida em 2014. Na ocasião, o ministro japonês e o ministro Mauro Vieira realizaram a 3ª edição do Diálogo de Chanceleres, em que se procedeu à discussão de ampla agenda temática, compreendendo comércio e investimentos, segurança energética e alimentar, cooperação para descarbonização, políticas de vistos para viagens de curta duração, integração da comunidade brasileira no Japão, cooperação técnica e diálogo multilateral, e foi assinado instrumento bilateral que trata do estabelecimento de uma rede de monitoramento genômico para a COVID-19. Em maio, os dois chanceleres voltaram a encontrar-se, à margem da cúpula do G7, quando passaram em revista diversos aspectos da relação bilateral, com ênfase em expansão do comércio e de investimentos e temas migratórios, e discutiram questões da agenda internacional, nas áreas de paz e segurança e de combate à mudança do clima. Também à margem do G7, houve encontro entre Lula e Kishida. Em junho, o presidente da Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA, na sigla em inglês) realizou visita a Brasília, São Paulo, Belém e Tomé-Açu (PA), participou do seminário de celebração dos 115 anos da imigração japonesa ao Brasil e reuniu-se com a secretária-geral das Relações Exteriores. Em julho, Toshimitsu Motegi, como secretário-geral do Partido Liberal Democrático do Japão, voltou ao Brasil e reuniu-se com o chanceler Mauro Vieira. À margem da 78ª Sessão da AGNU, em setembro de 2023, o ministro Mauro Vieira encontrou-se com sua homóloga, a nova chanceler japonesa, Yoko Kamikawa.

Discurso Oficial: O Japão é um dos principais parceiros do Brasil na Ásia, sendo o relacionamento bilateral caracterizado como uma Parceria Estratégica e Global, desde 2014. A parceria fundamenta-se nos tradicionais laços humanos entre as duas partes e é também marcada pelo interesse brasileiro no aprofundamento da cooperação em ciência, tecnologia e inovação, área prioritária da agenda bilateral, pelo setor de comércio e investimentos e pela coordenação em temas internacionais. Os dois países têm visões e objetivos compartilhados a respeito de temas centrais da agenda internacional, como democracia, direitos humanos, desarmamento, desenvolvimento sustentável, reforma da governança global, defesa do direito de navegação e do livre comércio, compromisso com a paz e a estabilidade, entre outros. Ambos os países ressaltam a importância da segurança cibernética na agenda internacional e a necessidade de reforma da Organização das Nações Unidas (ONU), sendo ambos participantes do G4. Historicamente, a cooperação técnica

[598] Tratou-se da primeira visita de um chanceler japonês a Brasília desde 2013.

esteve relacionada com dois processos importantes no desenvolvimento nacional, o fortalecimento do complexo minerador de ferro, a partir da década de 1950, e a evolução tecnológica que contribuiu para o desenvolvimento da agricultura tropical no Cerrado, a partir da década de 1970. Recentemente, Brasil e Japão também estabeleceram cooperação para a organização de megaeventos esportivos, tendo em vista a realização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos do Rio de Janeiro (2016) e de Tóquio (2020, adiados para 2021 devido à pandemia de COVID-19).

Convergências

Convergências Multilaterais: Os dois países apoiam suas candidaturas para assento permanente no CSNU e integram o G4. Os dois países buscam coordenar posições na Organização Mundial do Comércio (OMC), como na defesa da reforma da organização e do aperfeiçoamento do sistema multilateral de comércio. Ambos têm participação de relevo também na agenda ambiental e de desenvolvimento sustentável: o Japão sediou conferências das partes que redundaram em importantes documentos, como o Protocolo de Quioto (mudança do clima) e de Nagoia (diversidade biológica); e o Brasil sediou a Rio-92 e a Rio+20. Em desarmamento nuclear, ambos os países se engajam no tema. O japonês Yukiya Amano dirigiu Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) por uma década, entre 2009 e 2019, e Izumi Nakamitsu é alta representante da ONU para desarmamento desde 2017. Contudo o Japão não apoia o Tratado para a Proibição das Armas Nucleares (TPAN), defendendo uma abordagem progressiva. Outro desencontro entre os países na área multilateral relaciona-se à caça das baleias. Brasil e Japão, no entanto, tiveram posição antagônica na Comissão Internacional da Baleia (CIB): o país sul-americano é um dos grandes defensores do estabelecimento de um santuário de baleias no Atlântico Sul e é contrário à caça do animal, e o país asiático decidiu deixar a CIB e restaurou a caça comercial.

Convergências Plurilaterais: Brasil e o Japão são membros fundadores do G20. O Japão tem dado enfático apoio à acessão brasileira à Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). Na OMC, ambos fazem parte do Grupo de Ottawa, criado em 2018 para promover a reforma e a modernização da OMC, e do *Multi-Party Interim Arbitration Arrangement* (MPIA) e integram as *Joint Statement Initiatives* (JSIs), mecanismos de negociação plurilateral sobre temas como comércio eletrônico (coordenada pelo Japão), facilitação de investimentos (concluída em 2023) e regulamentação doméstica de serviços (concluída em 2021). Há desencontro de Brasil e Japão, contudo: o país asiático faz parte do G10, coalizão de países protecionistas em agricultura. Na ONU, Brasil e o Japão integram, ao lado da Alemanha e da Índia, o G4, grupo que defende a reforma do CSNU.

Convergências Regionais: Ambos participam do Foro de Cooperação América Latina-Ásia do Leste (FOCALAL), mecanismo informal, criado em 1999, com o objetivo de aumentar as oportunidades de diálogo e de cooperação entre a América Latina e a Ásia do Leste.

Segurança e Defesa: A cooperação entre Brasil e Japão na área da defesa é positiva, porém ainda limitada. A criação, em 2014, da Adidância de Defesa do Japão em Brasília abriu novas possibilidades de entendimento. Trata-se da primeira adidância militar do Japão na América Latina, o que representou o reconhecimento das credenciais e capacidade de interlocução do Brasil em diversos temas de defesa que interessam ao Japão, como operações de paz, defesa cibernética e indústria de defesa. Em 15 de dezembro de 2020, durante videoconferência entre o então ministro da Defesa do Brasil, general Fernando Azevedo e Silva, e seu homólogo japonês, Nobuo Kishi,

foi assinado Memorando sobre Cooperação e Intercâmbios em Matéria de Defesa entre os ministérios da Defesa dos dois países[599]. O Exército Brasileiro estabeleceu com a Força de Autodefesa Terrestre do Japão mecanismo de diálogo. A primeira Reunião Bilateral (RBI) ocorreu entre 18 e 21 de abril de 2016, em Tóquio. Foram planejados, no encontro, eventos entre as duas Forças até o ano de 2020.

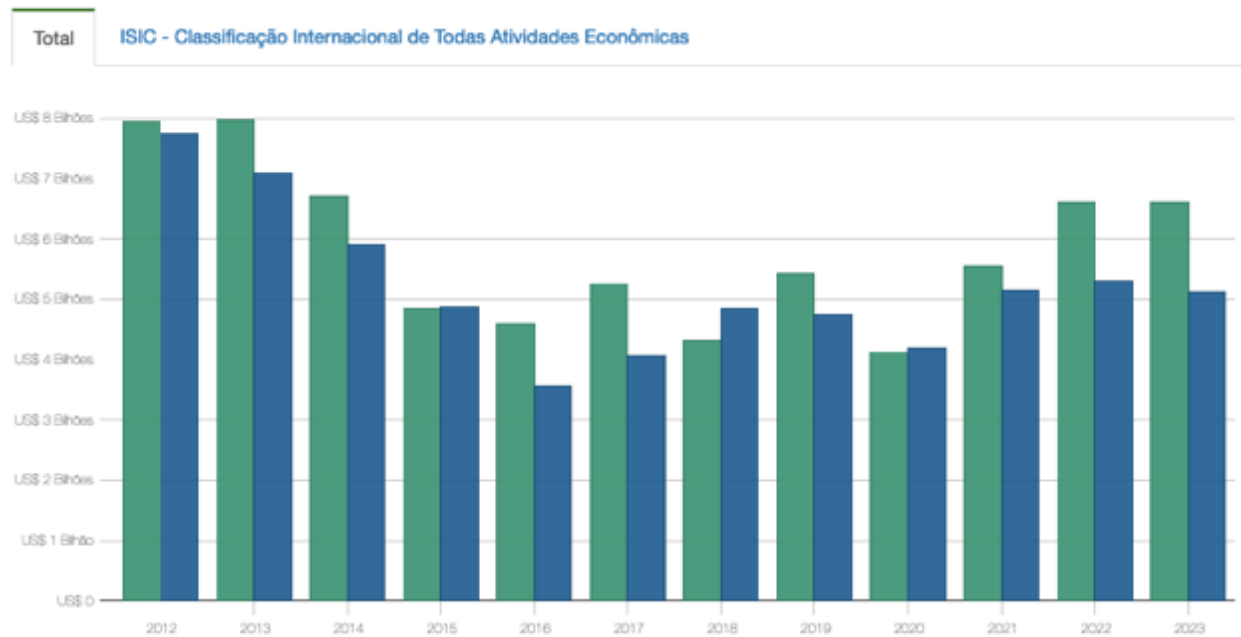
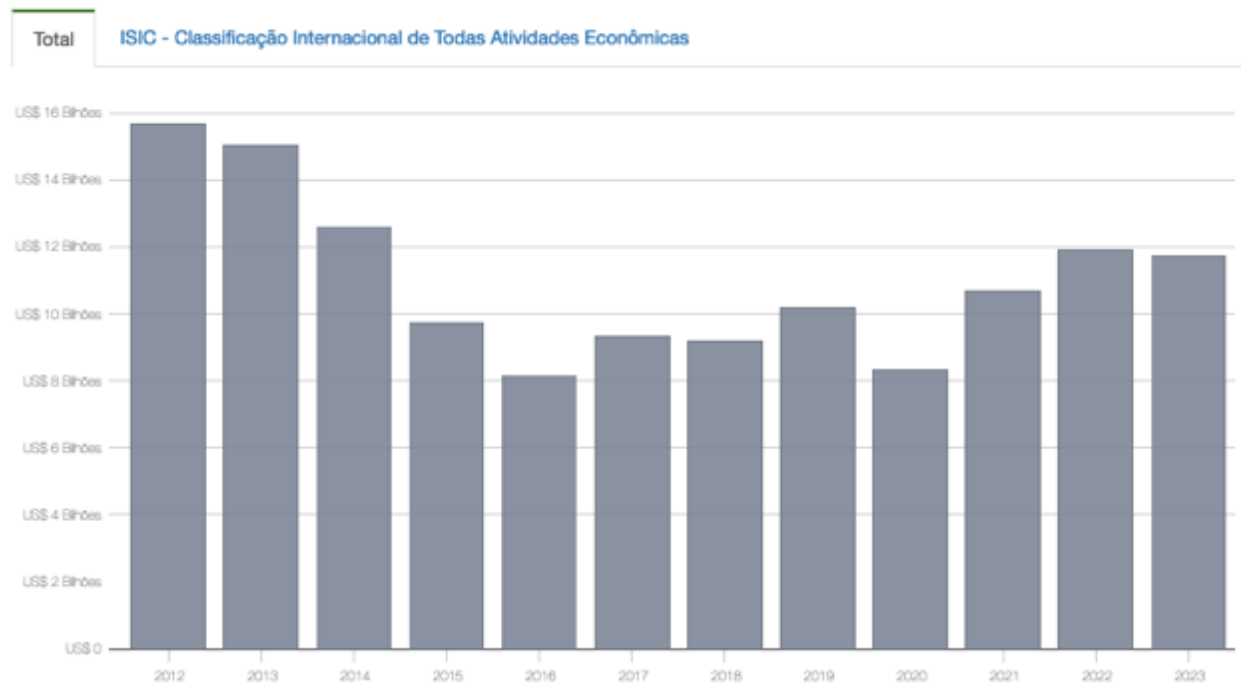
Comércio

Marcos: Bilateralmente, há diversas instâncias para o diálogo econômico-comercial, como o Conselho Empresarial Brasil-Japão, secretariado pela CNI e pela Keidanren; o Comitê Conjunto de Promoção Comercial e de Investimentos; o Grupo de notáveis, integrado por personalidades e empresários que pensam o futuro da relação, como os CEOs da Toyota e da Vale; e o Grupo de Trabalho para promoção de investimentos no setor de infraestrutura. Em 2017, foi firmado Acordo sobre Assistência Administrativa Mútua e Cooperação em Assuntos Aduaneiros. O Brasil costuma ser o segundo principal parceiro comercial do Japão na América Latina, atrás do México. Em novembro de 2023, foram abertos os mercados japoneses de carne enlatada bovina e suína, bem como extratos de carne bovina e suína provenientes do Brasil. Com o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), existe o Diálogo para o Fortalecimento das Relações Econômicas MERCOSUL-Japão, mecanismo de aproximação econômico-comercial proposto pelo então ministro dos Negócios Estrangeiros do Japão, Takeaki Matsumoto, em 2011. O diálogo entre MERCOSUL e Japão foi estabelecido com o propósito de estreitar as relações econômicas e conduzi-las a um novo patamar, criando um espaço para a busca de novas possibilidades de relacionamento em vários campos econômicos, entre eles comércio e investimentos. O mecanismo já se reuniu em quatro ocasiões, sendo a mais recente em maio de 2017, na Argentina. Na ocasião, MERCOSUL e Japão salientaram a relevância mútua como fator chave para o desenvolvimento do comércio e dos investimentos em seus países, além de apresentarem suas visões sobre negociações em diversas áreas, como comércio de bens e serviços, medidas sanitárias e fitossanitárias (SPS), barreiras técnicas ao comércio (TBT), mecanismos de defesa comercial e regras de origem, entre outros. Por fim, ressaltaram a importância do encontro e a intenção de continuar o diálogo. Não se consubstanciou ainda, contudo, “diálogo exploratório”, fase anterior ao lançamento de negociações comerciais efetivas.

Exportações, Importações e Balança Comercial - Parceiro: Japão

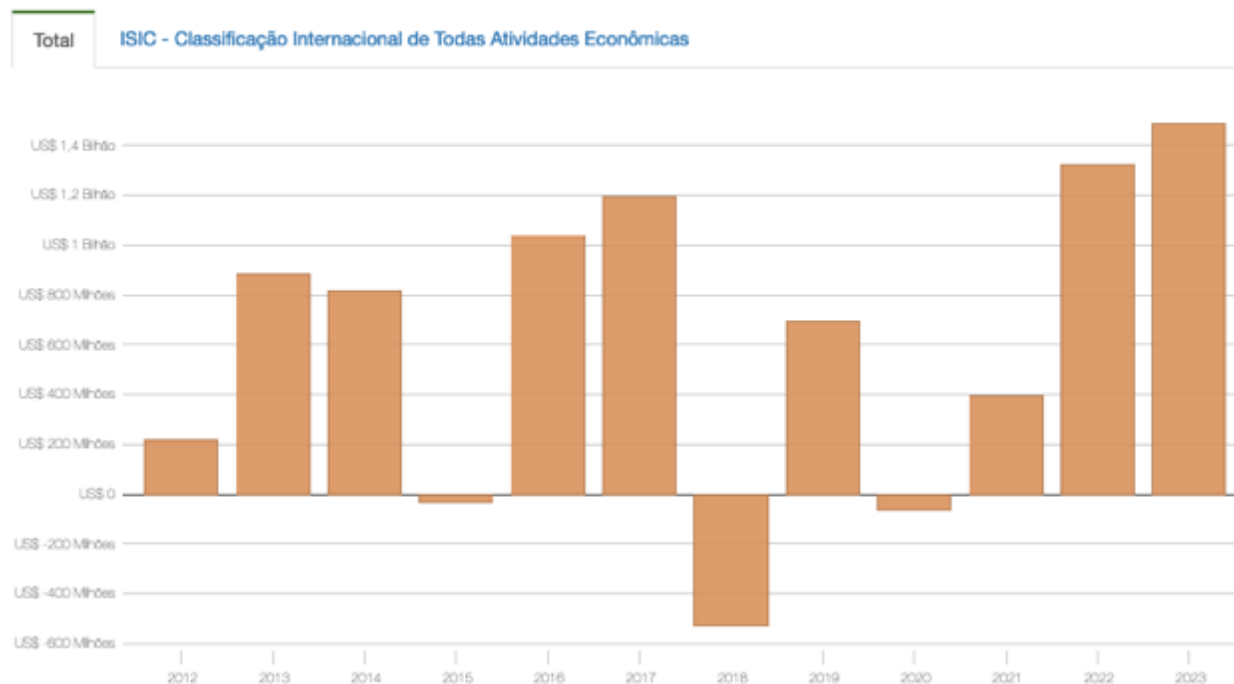
Jan-Dez / 2023 | 2022

Exportações US$ Milhões	Importações US$ Milhões	Corrente US$ Milhões	Saldo US$ Milhões
6.615,8	5.128,1	11.743,9	1.487,7
-0,1% Var. Jan-Dez 2023/2022	-3,2% Var. Jan-Dez 2023/2022	-1,5% Var. Jan-Dez 2023	Superávit Jan-Dez 2023
1,95%	9º	2,13%	10º
Part. nas Exportações Jan-Dez/2023	Ranking de Exportações Jan-Dez/2023	Part. nas Importações Jan-Dez/2023	Ranking de Importações Jan-Dez/2023

[599] O texto do instrumento trata: 1) de visitas recíprocas de autoridades; 2) do compartilhamento de perspectivas sobre políticas de defesa e segurança, missões de paz e conjuntura internacional; 3) da participação em cursos, seminários e conferências promovidos pelas partes; e 4) da cooperação em outros temas de defesa.

Visão Geral dos Produtos Importados - Origem: Japão

Jan-Dez / 2023 2022

Total: US$ 5,1 Bilhões

Partes e acessórios dos veículos automotivos 18%
Compostos organo-inorgânicos, compostos heterocíclicos, ácidos nucleicos e seus sais, e sulfonamidas 5,4%
Instrumentos e aparelhos de medição, verificação, análise e controle 4,9%
Demais produtos - Indústria de... 4,8%
Motores de pistão, e suas partes 4,4%
Máquinas e aparelhos elétricos 3,7%
3,2%
2,8%
2,4%
1,9%
1,9%
Máquinas para escritórios 1,4%

Desafios: A perda de mercado de produtos brasileiros no Japão a partir do início da década de 2010, sobretudo do agronegócio, tem relação tanto com a diminuição dos preços das *commodities* quanto com o crescente número de acordos de comércio recentemente firmados pelo Japão – como o Acordo Abrangente e Progressivo para a Parceria Transpacífica (CPTPP, na sigla em inglês) e os acordos com a União Europeia (UE) e os EUA. Esses acordos acarretaram perdas de mercado para produtos brasileiros. Nesse sentido, um acordo comercial entre MERCOSUL e Japão é essencial para a recuperação do comércio e para o aumento dos investimentos bilaterais. Nas palavras do embaixador Eduardo Saboia, há certa resistência no *lobby* ligado ao setor agrícola japonês, cauteloso em relação à vantagem comparativa do bloco nessa área. O Brasil busca mostrar que há complementariedade entre as economias e que pode contribuir para a segurança alimentar japonesa sem prejudicar a economia do país asiático. Há também a necessidade de superar barreiras sanitárias impostas pelo Japão a produtos brasileiros, em especial em relação às carnes suína e bovina. Em julho de 2023, o Japão suspendeu temporariamente as importações de carne de frango e ovos produzidos em Santa Catarina, após aquele estado confirmar foco de gripe aviária. A restrição foi levantada em agosto. Em setembro, houve suspensão imposta à compra de carne, ovos e subprodutos de aves produzidas no Mato Grosso do Sul, revertida em outubro.

Investimentos:

Investimentos do Brasil no Japão: O Brasil está presente no Japão por meio de diferentes empresas, especialmente nos setores bancário (Banco do Brasil, Bradesco, Caixa Econômica Federal e Itaú), de alimentos (BRF, Citrosuco, Seara/Grupo JBS), siderúrgico (Vale), de motores (WEG), editorial (Mauricio de Sousa Produções) e de advocacia.

Investimentos do Japão no Brasil: As empresas japonesas têm sido importantes e históricas investidoras no Brasil[600]. Atualmente, cerca de 700 empresas japonesas atuam no Brasil, o Japão é o 6º maior investidor estrangeiro no Brasil em estoque, com estoque de US$ 25 bilhões (2019), tendo chegado a alcançar US$ 34 bilhões em 2011. Destacam-se Honda e Toyota na área de automóveis (inclusive a primeira fábrica da Toyota de fora do Japão); Panasonic na área de eletrônicos; Daiso, na área de varejo. Segundo dados divulgados pela *Japan External Trade Organization* (JETRO), o fluxo de investimentos estrangeiros diretos (IED) japoneses no Brasil em 2020, a despeito da pandemia, foi de US$ 2,82 bilhões, enquanto o Banco Central do Brasil (BACEN) estima US$ 2 bilhões, o que faria do Japão o quinto maior investidor em fluxo em 2020, isso corresponde a 21,5% superior ao registrado no ano anterior e o maior resultado desde 2014. Trata-se do terceiro ano consecutivo de crescimento dos fluxos de IED do Japão para o Brasil. Em contraste, os investimentos japoneses caíram mais de 30% no resto do mundo no mesmo ano. De acordo com dados da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, na sigla em inglês), o Japão é a maior fonte de IED no mundo, com investimentos no exterior de US$ 227 bilhões em 2019. Em 2021, foram anunciados importantes investimentos japoneses no Brasil, com destaque para o setor automotivo. Ademais, outros setores têm atraído interesse do Japão. Nesse sentido, saneamento, hidrelétrica e energia eólica também foram áreas de destaque.

<u>Cooperação</u>

Cooperação Técnica: A JICA é o órgão de governo japonês responsável pelo planejamento e pela execução de ações de cooperação técnica. A cooperação técnica entre o Japão e o Brasil desenvolve-se, de modo ininterrupto, desde 1959, e mantém-se como uma das mais significativas parcerias no setor. O Acordo Básico de Cooperação Técnica, de 1970, entrou em vigorem agosto de 1971. Em 1976, dois anos após sua fundação, a JICA iniciou seus trabalhos no Brasil, funcionando inicialmente como um escritório anexo à Embaixada do Japão. Exemplo emblemático dessa cooperação foi o Programa de Cooperação Nipo-Brasileira para o Desenvolvimento dos Cerrados (PRODECER), que começou a ser executado em 1979 e que revelou o grande potencial agroexportador desse bioma brasileiro, com a participação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa). O histórico de relacionamento entre os dois países no campo da cooperação técnica representa forte base de confiança mútua. Na modalidade bilateral, destacam-se: cooperação em prevenção de riscos de desastres, com intensa e tradicional troca de experiência e treinamento de profissionais no âmbito do Projeto de Fortalecimento da Estratégia Nacional de Gestão Integrada de Riscos em Desastres Naturais (Projeto GIDES-JICA) e o projeto de capacitação para detecção, em tempo real, de indicativos de desflorestamento na Amazônia a partir de imagens do satélite japonês ALOS-2, entre outros. Em 2019, a JICA aprovou a realização de cinco novos projetos de cooperação a serem desenvolvidos com a Agência Brasileira de Cooperação (ABC). Na modalidade trilateral, desde o ano 2000, existem programas de cooperação técnica trilateral de Brasil e Japão com diversos países da América Latina, África e Ásia. O Japão

[600] Nas décadas de 1960 e 1970, houve crescimento exponencial de investimentos japoneses em áreas como alumínio, celulose e siderurgia. Nos anos 1980 e 1990, o IED procedente do Japão deixou de exibir o mesmo ritmo de crescimento, ainda que se tenha mantido estável em termos absolutos. De 2001 a 2010, os investimentos japoneses no Brasil voltaram a se expandir, somando US$ 13,1 bilhões, numa participação de 4,67% do total de IED recebidos pelo País. Em decorrência da crise econômica brasileira a partir de meados da década 2011-2020, verificou-se queda acentuada da participação japonesa no fluxo de investimentos diretos no Brasil, que chegou a atingir o piso de 0,9% em 2017 (US$ 537 milhões). Nesse período, os investimentos japoneses privilegiaram os setores primário (mineração) e secundário (aço e metais, máquinas e equipamentos e transporte).

é o parceiro mais antigo do Brasil em cooperação técnica trilateral, respaldada no Programa de Parceria Brasil-Japão (JBPP, na sigla em inglês), de março de 2000. Sobressaem, entre os projetos trilaterais realizados em coordenação com o Japão, o Programa de Cooperação para o Desenvolvimento Agrícola da Savana Tropical de Moçambique (ProSavana), desenvolvido com apoio da Embrapa e encerrado em 2020; o sistema nipo-brasileiro de TV digital (ISDB-T: padrão originalmente japonês, que recebeu contribuições tecnológicas brasileiras, sobretudo em *software*), adotado na maior parte da América Latina, além de alguns países da África e Ásia; e o projeto KOBAN, desenvolvido com países da América Central, na área de policiamento comunitário, a partir da experiência japonesa e brasileira. Outros projetos triangulares que poderiam ser mencionados, no âmbito do Programa de Parceria, são aqueles que beneficiam Moçambique (mandioca, saneamento básico, saúde), Angola (sistema de saúde, formação profissional), México (frutas tropicais), Paraguai (fortalecimento da capacidade administrativa de governos locais) e Bolívia (pequenos agricultores).

Contatos Humanos e Temas Consulares: Há cerca de dois milhões de nipodescendentes no Brasil e 207 mil brasileiros (*dekasseguis*) no Japão: Brasil abriga o maior contingente de descendentes de japoneses no exterior (maior diáspora japonesa no mundo); o Japão, a quinta maior comunidade brasileira fora do País e a maior na Ásia. A comunidade brasileira é a quinta maior comunidade estrangeira no Japão (depois dos chineses, coreanos, vietnamitas e filipinos). Em 1960, foi firmado Acordo de Migração e Colonização. No ano seguinte, foi firmado Acordo Cultural. Em 1967, foi a vez da Convenção para Evitar a Dupla Tributação em Matéria de Impostos sobre Rendimentos. Existem diversos mecanismos e acordos específicos sobre temas consulares, tais quais: o Fórum Consular e o Programa Conjunto sobre a Comunidade Brasileira no Japão; o Acordo de Previdência Social (2010); o Tratado sobre a Transferência de Pessoas Condenadas (2014); memorando sobre a facilitação de emissão de vistos de múltiplas entradas (2016). Ademais, o Japão foi beneficiado pelo programa de vistos eletrônicos do Brasil (eVisa, 2018), e, desde 2019, houve isenção unilateral de vistos para turistas japoneses ingressarem no território nacional. Em agosto, os governos do Brasil e do Japão chegaram a entendimento para a isenção recíproca de vistos de visita para portadores de passaporte comum que viajem por período de até 90 dias[601]. A isenção terá validade inicial de três anos, e vigorará a partir de 30 de setembro de 2023. Com a medida, turistas brasileiros e japoneses poderão visitar o Japão e o Brasil sem a necessidade de obtenção de vistos. Na área cultural, destacam-se o Museu Histórico da Imigração Japonesa (Bunkyo), a Japan House e a Associação Brasil-Hibakusha pela Paz (sobreviventes de Hiroshima e Nagasaki), todos em São Paulo.

Energia e Meio Ambiente: Brasil e Japão coorganizam, desde 2002, a Reunião Informal sobre Ações Futuras contra a Mudança do Clima, tradicional evento que congrega, sempre no início de cada ano, negociadores de mais de vinte de países e instituições-chave do regime internacional de mudança do clima, para uma primeira reflexão, fora do ambiente negociador, sobre os principais temas a serem tratados pela Conferência das Partes (COP, na sigla em inglês) no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês), no Protocolo de Quioto e no Acordo de Paris. Há potencial de

[601] Em março de 2023, havia sido anunciado o restabelecimento da exigência de vistos de visita para cidadãos do Japão – além de Austrália, Canadá e EUA –, com base nos princípios da reciprocidade e da igualdade de tratamento. Em maio de 2023, durante encontro entre Lula e Kishida à margem do G7, sinalizou-se que o Japão deverá introduzir a dispensa de vistos de curta duração para turistas brasileiros.

complementariedade entre Brasil e Japão na área de energia: O Japão é um dos maiores importadores de energia e fornecedores de tecnologia do mundo; o Brasil tem potencial de se tornar um grande exportador de energia limpa, haja vista sua tradição em fontes renováveis (85% da matriz elétrica e 47% da matriz energética do País). Na agenda Brasil-Japão na área de energia, parece haver espaços para o etanol (no setor de navegação; na produção de combustível sustentável para a navegação a partir do etanol brasileiro, com destaque para os planos da Mitsui e da Idemitsu nesse sentido; e mesmo no setor automotivo, como solução pronta e imediata enquanto não avança o processo de eletrificação), a biomassa (conversão de termelétricas a carvão) e o ferro-gusa verde (produzido a partir de florestas plantadas), hidrogênio (produzido com energias renováveis), energia nuclear e gás natural. Outra possível sinergia nipo-brasileira na área de energias limpas corresponde ao chamado "hidrogênio verde" (produzido via eletrólise alimentada por energias renováveis). Em março de 2020, o Japão doou o equivalente a R$ 3,7 milhões para ajudar a combater incêndios na Amazônia brasileira. Na visita do chanceler Motegi ao Brasil, em janeiro de 2021, foram assinados "Memorando de Cooperação de Tomé-Açu entre o Ministério das Relações Exteriores da República Federativa do Brasil e o Ministério dos Negócios Estrangeiros do Japão sobre Uso Sustentável da Biodiversidade da Amazônia" e "Ajuste Complementar por Troca de Notas para Projeto para o Aperfeiçoamento do Controle de Desmatamento Ilegal por Meio de Tecnologias Avançadas Radar de Abertura Sintética (SAR, na sigla em inglês) e Inteligência Artificial (IA) na Amazônia Brasileira".

Agricultura: Para além da cooperação técnica e de pesquisa em agricultura, os governos do Brasil e do Japão têm debatido a inserção brasileira na estratégia governamental japonesa *Global Food Value Chain Strategy*, criada em 2014 para garantir a segurança alimentar do país. Essas discussões têm sido feitas especialmente por meio do Diálogo Brasil-Japão sobre Agricultura e Alimentos, que envolve os Ministérios da Agricultura dos dois países. Discute-se maior integração das cadeias de valor do Brasil e do Japão no setor de alimentos. Ademais, projeto de cooperação técnica Brasil-Japão em agricultura de precisão e agricultura sustentável, formalizado em janeiro de 2021, insere-se nessa estratégia japonesa[602]. Em novembro de 2020, em Tóquio, ocorreu a primeira reunião do comitê público-privado para a integração das cadeias de valor de alimentos entre o Japão e a América Latina. Nesse evento, a *trading* Toyota Tsusho (braço do grupo Toyota para o agronegócio) sublinhou seu interesse em constituir cadeia estável de suprimento de grãos brasileiros, como soja e milho, ao mercado japonês, de forma a possibilitar a concentração de seus investimentos logísticos em regiões produtoras específicas. A Toyota Tsusho também classificou a região do MATOPIBA (Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia) como "a última fronteira" da produção de grãos no Brasil, com elevado potencial de aumentos da produtividade.

Ciência, Tecnologia e Inovação: O tema é regido pelo Acordo de Cooperação no Campo da Ciência e da Tecnologia (1984), que estabelece o Comitê Conjunto de Cooperação em Ciência e Tecnologia como mecanismo de monitoramento e implementação do acordo, o qual já se reuniu quatro vezes. Houve participações do ministro da Ciência, Tecnologia e Inovações, Marcos Pontes, nas edições *online* do *Science and Technology in Society Forum*. Esse fórum é realizado em Quioto, em outubro de cada ano, e inclui em sua programação Mesa Redonda de Ministros de Ciência e Tecnologia. O Brasil tem grande interesse no incremento da cooperação com o Japão

[602] Na visita do chanceler Motegi ao Brasil, em janeiro de 2021, foi assinado Ajuste Complementar por Troca de Notas para Projeto de Desenvolvimento de Sensores e Plataforma de Agricultura de Precisão em Apoio à Agricultura Sustentável Brasileira.

nos seguintes temas: mitigação de desastres naturais; monitoramento de florestas por satélites; setor aeroespacial; oceanografia e ciências marinhas; ciências médicas e saúde; nanotecnologia; biotecnologia; energia renovável (hidrogênio); materiais avançados; inteligência artificial; robótica; supercomputadores; *startups* e empreendedorismo tecnológico; tecnologias da informação e da comunicação; *internet* 5G e seus desdobramentos tecnológicos, como aplicações de *Internet* das Coisas (IoT, na sigla em inglês), Indústria 4.0, *smart cities* e *smart farms*. Em seguimento à manifestação de interesse em cooperar em mineração e pesquisa aplicada na produção e no uso do nióbio e do grafeno apresentada pelo presidente Jair Bolsonaro ao primeiro-ministro Shinzo Abe, durante o Fórum Econômico de Davos, em janeiro de 2019, buscaram-se estratégias para desenvolver a parceria bilateral no setor. Em janeiro de 2021, foi assinado o Memorando de Entendimento para Cooperação na Área de Tecnologias Relacionadas com a Produção e Uso de Nióbio e Grafeno, durante visita do chanceler japonês, Toshimitsu Motegi, a Brasília.

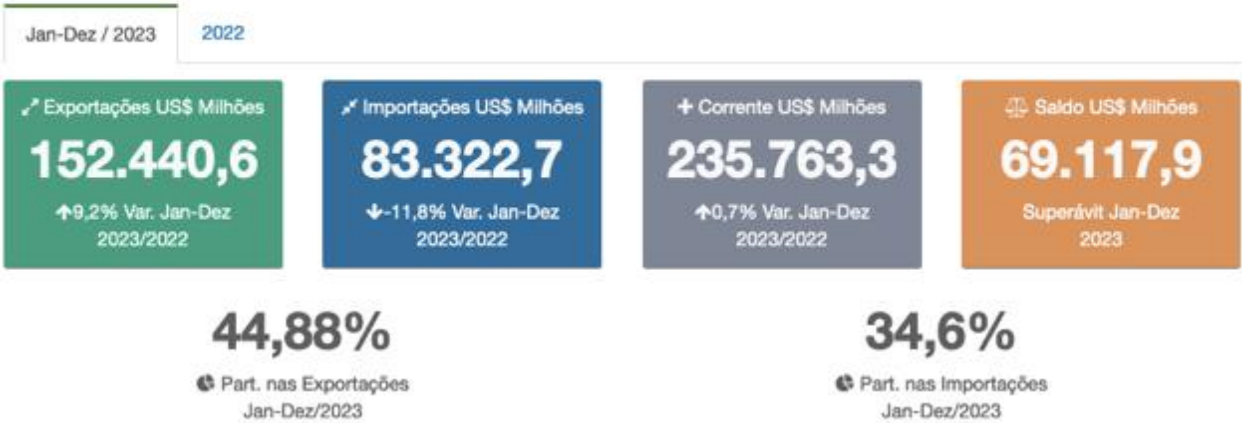
Saúde: A cooperação tem marcos antigos, como o apoio japonês a que o Brasil iniciasse o sistema de produção doméstica de vacinas contra a poliomielite, na década de 1980. Deve-se destacar a recente cooperação no contexto da pandemia de COVID-19. Em 2020, o Japão efetuou doações financeiras ao Brasil de ¥ 503 milhões (cerca de US$ 4,8 milhões) para a aquisição de equipamentos (100 termógrafos; dez eletrocardiógrafos; cinco tomógrafos computadorizados; cinco desfibriladores; um aparelho de raios-x móvel; um aparelho de ultrassonografia portátil; e um aparelho de gasometria; entre outros) e insumos médico-hospitalares para hospitais públicos do Sistema Único de Saúde (SUS). Há também potencial de colaboração na seara da cooperação técnica bilateral. Em março de 2021, foram apresentados à Embaixada do Japão e ao escritório da JICA em Brasília formulários de inscrição no âmbito do *Project for the institutional capacity improvement against COVID-19*, elaborados, de forma complementar e colaborativa, pela Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) e pelo Laboratório de Imunopatologia Keizo Asami (LIKA) da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Uma vez que a proposta foi aprovada pelo governo japonês em abril de 2021, as instituições proponentes deverão elaborar, sob a supervisão da ABC e da JICA, projeto de cooperação técnica para colaboração institucional na prevenção, diagnóstico, tratamento e produção de insumos relativos à pandemia de COVID-19. Brasil e Japão assinaram instrumento bilateral, durante a 3ª edição do Diálogo de Chanceleres (2023), que visa ao estabelecimento de uma rede de monitoramento genômico para COVID-19, uma parceria entre a Fiocruz e o Instituto Nacional de Doenças Infecciosas do Japão. Em janeiro de 2024, começou a ser aplicada, no Brasil, a vacina contra dengue (QDenga) desenvolvida pelo laboratório japonês Takeda Pharma. Trata-se da primeira vacina autorizada pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) para pessoas que nunca entraram em contato com o vírus.

Humanitária: Em 2019, o Japão fez doação para a aquisição de equipamentos assistenciais para ajudar refugiados venezuelanos que estão em Boa Vista, Roraima, por meio de contribuição feita pelo Programa de Assistência a Projetos Comunitários e de Segurança Humana do governo japonês. Em março de 2019, o embaixador do Japão no Brasil assinou um contrato de doação no valor de US$ 77,4 mil (R$ 297,2 mil) para a prefeitura de Boa vista comprar equipamentos médicos para o Hospital e Maternidade Nossa Senhora de Nazaré. Do lado brasileiro, em 2011, foi estabelecido o "Movimento Brasil Solidário" em favor das vítimas do terremoto e *tsunami* de Sendai, coordenado pela embaixada do Brasil em Tóquio.

3.10. Ásia-Pacífico

I. Relações Brasil-Ásia

<u>Comércio</u>

Exportações, Importações e Balança Comercial - Parceiro: Ásia (Exclusive Oriente Médio)

Jan-Dez / 2023 | 2022

Exportações US$ Milhões	Importações US$ Milhões	Corrente US$ Milhões	Saldo US$ Milhões
152.440,6	83.322,7	235.763,3	69.117,9
9,2% Var. Jan-Dez 2023/2022	-11,8% Var. Jan-Dez 2023/2022	0,7% Var. Jan-Dez 2023/2022	Superávit Jan-Dez 2023

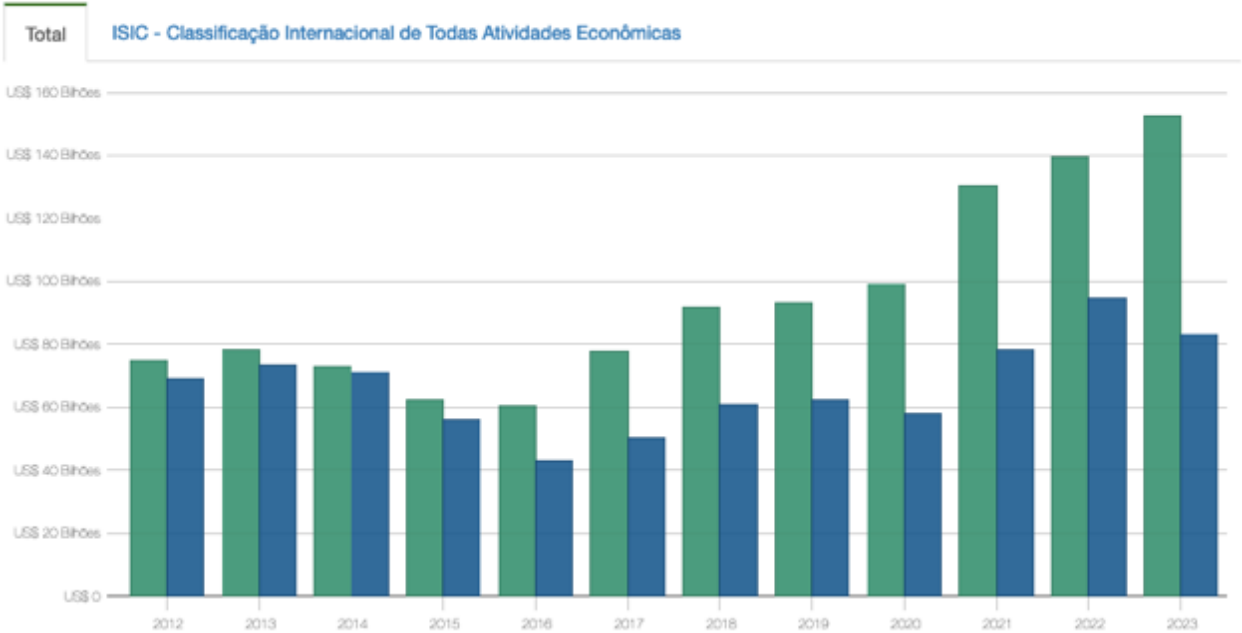
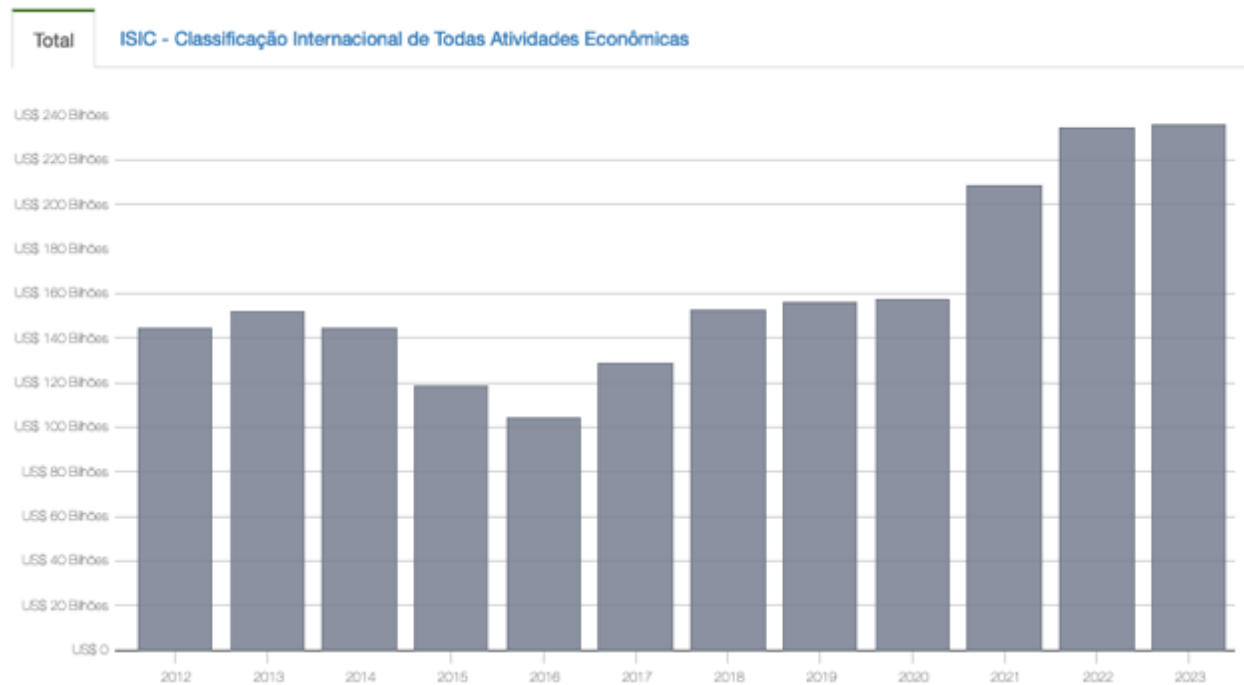
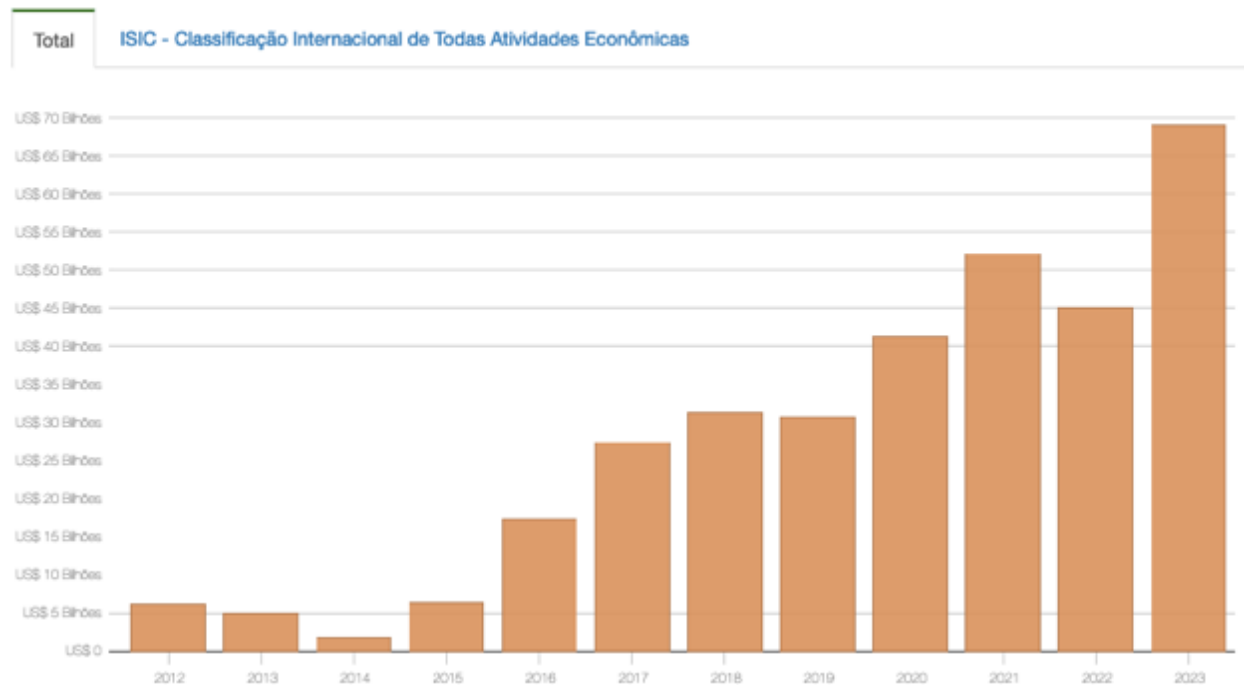
44,88%
Part. nas Exportações
Jan-Dez/2023

34,6%
Part. nas Importações
Jan-Dez/2023

Série histórica - Parceiro: Ásia (Exclusive Oriente Médio)

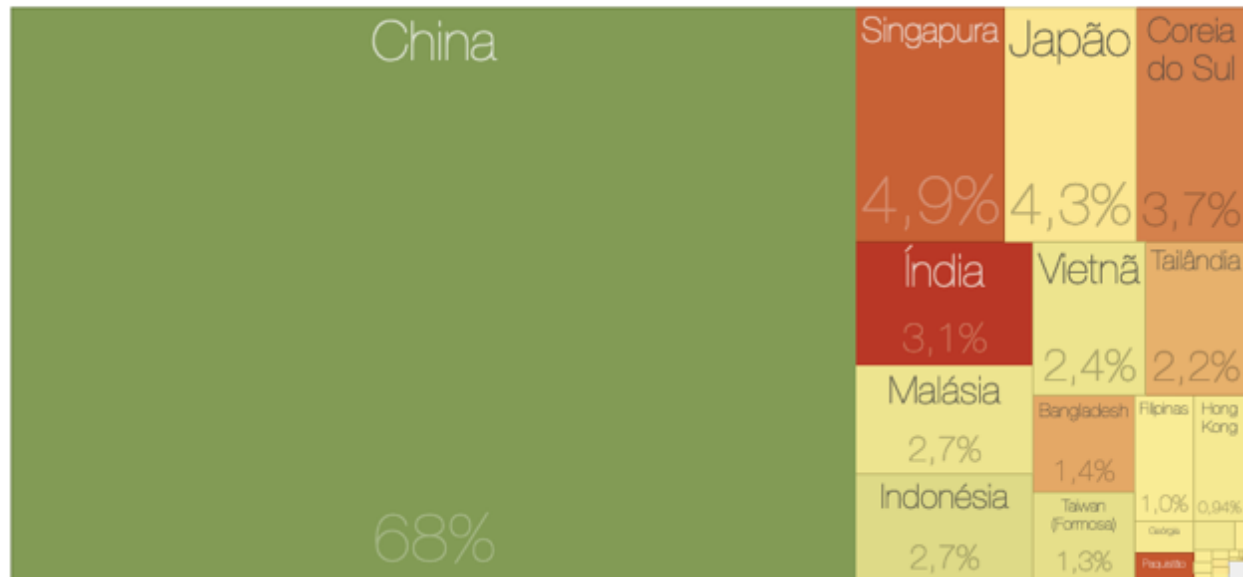
Total | ISIC - Classificação Internacional de Todas Atividades Econômicas

US$ 160 Bilhões
US$ 140 Bilhões
US$ 120 Bilhões
US$ 100 Bilhões
US$ 80 Bilhões
US$ 60 Bilhões
US$ 40 Bilhões
US$ 20 Bilhões
US$ 0

2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018 2019 2020 2021 2022 2023

Exportações por País - Destino: Ásia (Exclusive Oriente Médio)

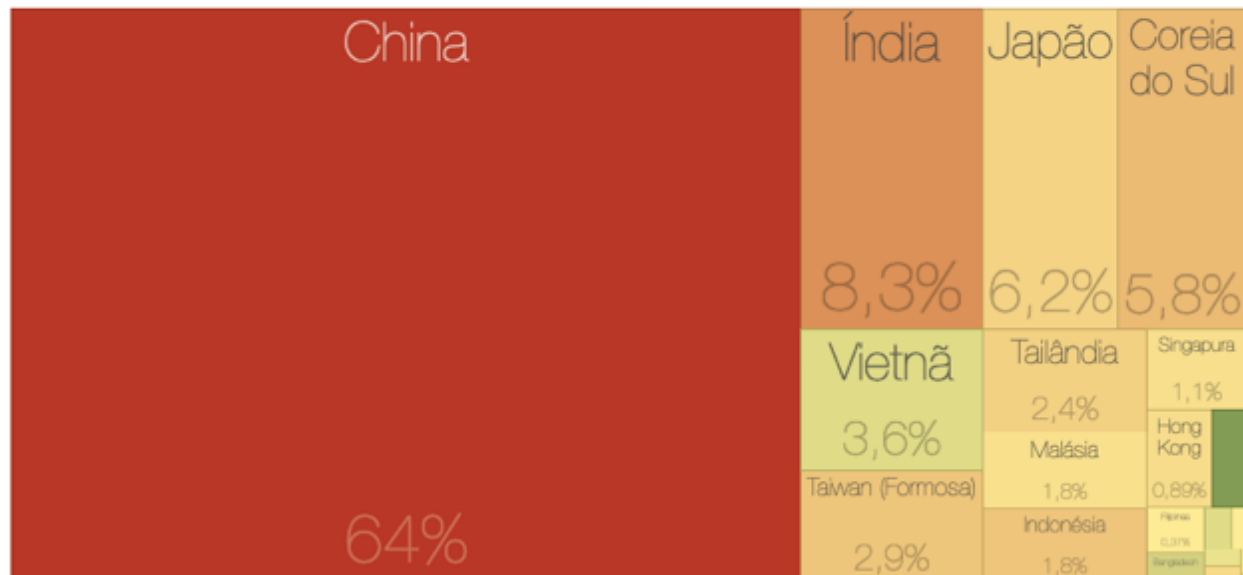
Jan-Dez / 2023 | 2022

Total: US$ 152,4 Bilhões

China 68%
Singapura 4,9%
Japão 4,3%
Coreia do Sul 3,7%
Índia 3,1%
Vietnã 2,4%
Tailândia 2,2%
Malásia 2,7%
Indonésia 2,7%
Bangladesh 1,4%
Filipinas 1,0%
Hong Kong 0,94%
Taiwan (Formosa) 1,3%

Importações por País - Origem: Ásia (Exclusive Oriente Médio)

Jan-Dez / 2023 | 2022

Total: US$ 83,3 Bilhões

China 64%
Índia 8,3%
Japão 6,2%
Coreia do Sul 5,8%
Vietnã 3,6%
Tailândia 2,4%
Singapura 1,1%
Malásia 1,8%
Hong Kong 0,89%
Taiwan (Formosa) 2,9%
Indonésia 1,8%

II. Relações Brasil-Austrália

Marcos: 1945: estabelecimento das relações bilaterais entre Brasil e Austrália; 1990: criação do mecanismo de Consultas Políticas Brasil-Austrália; 1994: chanceler Celso Amorim visita a Austrália[603]; 2010: estabelecimento da Parceria Reforçada; 2012: elevação das relações ao *status* de Parceria Estratégica[604], com o objetivo central de intensificar dos contatos de alto nível entre as nações, a fim de aprofundar a relação bilateral e fomentar novas oportunidades para os dois países, após visita da primeira-ministra Julia Gillard ao Brasil para a Cúpula do Rio+20; 2021: entrada em vigor do acordo de cooperação em ciência, tecnologia e inovação, celebrado em 2017.

Embaixada: Em 1946, a Austrália inaugurou sua representação diplomática no Brasil, a primeira na América Latina, e o Brasil criou a sua em Camberra. Desde ao menos 1864, no entanto, o Brasil teve vice-consulado honorário em Sydney, de forma intermitente, e, em 1918, foi criado um consulado de carreira na cidade[605]. A legação do Brasil na Austrália foi elevada à condição de embaixada em 1959. Atualmente, além da embaixada em Camberra, o Brasil tem um consulado-geral em Sydney. Já a Austrália tem uma embaixada em Brasília e consulados no Rio de Janeiro e em São Paulo.

Coordenação Política
Instâncias: Em 1990, estabeleceu-se o Mecanismo bilateral de Consultas Políticas (MCP), foro de concertação para o intercâmbio de ideias sobre temas de comum interesse. Em 2020, foi realizada a XI Reunião de Consultas Políticas entre os dois países. No mesmo ano, foi estabelecido o Grupo Parlamentar Austrália-Brasil, na Câmara dos Deputados, a fim de promover a aproximação entre os poderes Legislativos dos dois parceiros com debates sobre temas caros à agenda bilateral. Em seguida, a Austrália reconstituiu grupo análogo.

Visitas de Alto Nível: Desde a conclusão da Parceria Estratégica (2012), destacam-se os seguintes encontros e visitas entre chefes de Estado e de governo dos dois países: em 2014, a presidenta Dilma Rousseff foi a primeira mandatária brasileira a visitar a Austrália, por ocasião da Cúpula do G20, em Brisbane; em 2016, o governador-geral da Austrália, Sir Peter Cosgrove, visitou o Brasil para assistir à abertura dos Jogos Paralímpicos; em 2018, durante a Cúpula do G20, em Buenos Aires, houve encontro entre o primeiro-ministro Scott Morrison e o presidente Michel Temer. Em junho de 2023, o ministro Mauro Vieira manteve reunião bilateral com o ministro de Comércio e Turismo da Austrália, Don Farrell, à margem de encontro ministerial da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), em Paris.

Discurso Oficial: O Brasil e a Austrália são os dois maiores países do Hemisfério Sul. A relação bilateral é fundamentada em afinidades e valores compartilhados, uma vez que são países continentais, com sociedades multiétnicas, estados democráticos, economias pujantes e líderes

---

[603] Foi a primeira visita de um ministro das relações exteriores à Oceania. Na ocasião, Celso Amorim visitou Austrália e Nova Zelândia.

[604] Com a conclusão da Parceria Estratégica, foi retomado, ainda, o Plano de Ação Brasil-Austrália, originalmente parte da Parceria Reforçada, que prevê a manutenção do mecanismo de consultas bilaterais e a intensificação da cooperação em áreas prioritárias, tais como comércio e investimentos; ciência e tecnologia; agricultura; desenvolvimento; mineração e energia; meio ambiente.

[605] A representação foi fechada em 1921, tendo sido reaberta em 1941.

globais na produção e exportação de produtos agropecuários e de minerais. Como nações de proporções continentais, ambas exercem importante função na defesa de valores liberais essenciais para a comunidade internacional, tais como a democracia, os direitos humanos e o legalismo. As relações brasileiras com a Austrália ganham importância em um contexto em que o Indo-Pacífico se reafirma como a região mais economicamente dinâmica do mundo, ocasionando um deslocamento do eixo geopolítico global, em especial em virtude da ascensão chinesa. A vitória do Partido Trabalhista (*Labour*) na Austrália, liderado por Anthony Albanese, suscitou mensagem de congratulação por parte do governo brasileiro.

Convergências

Convergências Multilaterais: As relações bilaterais Brasil-Austrália têm origem no imediato pós-guerra. Ambos os países contribuíram para a concepção da ordem liberal internacional, tendo sido membros-fundadores das Nações Unidas. Com o advento da pandemia de COVID-19, o Brasil apoiou resolução submetida pela Austrália e pela União Europeia (UE) sobre a criação de um painel independente de estudo sobre a origem do vírus e de resposta mundial à crise sanitária. Os parceiros ainda aderiram à COVAX Facility. No âmbito da Organização Mundial da Saúde (OMC), Brasil e Austrália colaboram em favor da liberalização comercial e da eliminação de subsídios à agricultura, além de defenderem a reforma da organização. Em relação ao sistema de solução de controvérsias da OMC, o Brasil, juntamente com a Austrália e Guatemala, obtiveram importante vitória em contencioso sobre o regime indiano de apoio ao setor açucareiro. O painel concluiu que a política indiana de preços mínimos para a cana-de-açúcar e de subsídios à exportação do açúcar violam as regras da organização. Brasil e Austrália mantêm apoios mútuos a candidaturas na Organização das Nações Unidas (ONU). A Austrália apoia o pleito brasileiro de ingresso como membro pleno no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), e os dois países concluíram acordo de troca de votos para suas respectivas candidaturas aos mandatos relativos ao biênio 2022-2023 (Brasil) e 2029-2030 (Austrália).

Convergências Plurilaterais: Ambos os países fazem parte do G20, no qual colaboram em temas relativos às áreas econômico-financeira e de desenvolvimento socioeconômico sustentável. Sobre a OCDE, a Austrália mantém apoio à candidatura brasileira. Na OMC, a concertação em favor da liberalização agrícola é facilitada por meio da participação do Brasil e da Austrália no Grupo de Cairns, que conjuga os principais países exportadores agrícolas do mundo – responsáveis por cerca de 25% das exportações de bens agrícolas. Em declaração ministerial de 2021, os membros do Grupo de Cairns urgem por uma reforma "significativa" dos subsídios agrícolas. Tanto o Brasil quanto a Austrália fazem, também, parte do Grupo de Ottawa, uma coalizão de membros que defendem a modernização e o fortalecimento da OMC. Recentemente, o tema da liberalização agrícola foi adicionado à pauta do grupo.

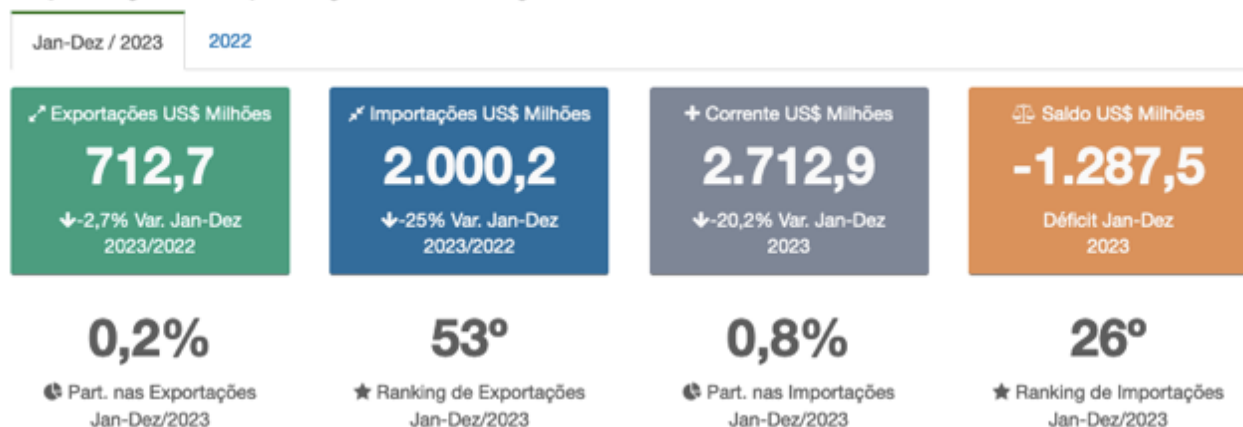
Segurança e Defesa: Em 2020, foi criada a Adidância de Defesa na embaixada brasileira em Camberra, redundando em novas perspectivas para a cooperação bilateral, em especialmente nas áreas de construção naval e de aeronáutica. Tanto o Brasil quanto a Austrália têm buscado modernizar e ampliar suas indústrias de defesa. Houve ainda a inauguração da Adidância de Inteligência por parte do Brasil. Como resultado, ocorreu a primeira visita técnica da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) às agências de inteligência australianas. Em resposta à proposta brasileira de realização de Reunião de Diálogo Político-Militar (2+2), a Austrália favoreceu a inclusão do tema na XI Reunião de Consultas Políticas.

Comércio

Marcos: Assim como é o caso do Brasil, a Austrália tem na China seu principal parceiro comercial, exportando para o país em torno de 30% do seu fluxo comercial externo. Tal fato, conjugado à aliança política com os Estados Unidos (EUA), como bem ilustra o AUKUS[606], coloca a Austrália em uma posição de equilíbrio delicado. Contribui para as tensões sino-australianas a proibição da Huawei no desenvolvimento da rede 5G australiana. A fim de reduzir a dependência em relação a Pequim, Camberra tem buscado diversificar suas parcerias comerciais. Esse contexto representa, portanto, importante oportunidade para o Brasil. O Brasil é atualmente o maior parceiro comercial e de investimentos da Austrália na América Latina, ainda que não haja acordo de livre comércio entre os países. Apesar de ambos serem grandes exportadores de *commodities*, tais como minério de ferro, bens agrícolas e proteína animal, identificam-se setores de complementação entre suas balanças comerciais, como nas áreas aeronáutica, de maquinários agrícolas, de energia renovável, biotecnologia, inteligência artificial, biossegurança, entre outros. As companhias australianas Pionair e ACJC, por exemplo, concluíram recentemente (2020) compras de aeronaves da Embraer. Ademais, houve a eliminação das barreiras à entrada de cachaça não envelhecida na Austrália. A Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (ApexBrasil) aponta ainda a perspectiva de alta na exportação de máquinas agrícolas para a Austrália, em razão do programa australiano de modernização do setor. Recentemente, em julho de 2022, Brasil e Austrália publicaram, juntamente a outros países[607], a Declaração Conjunta sobre Cooperação em Cadeias de Suprimentos Globais. Embora o Brasil seja o destino de mais da metade das exportações australianas para a América Latina, os números do comércio bilateral têm potencial para se multiplicar, tendo em vista que os dois países estão entre as treze maiores economias do mundo. A Austrália singulariza-se em relação a outros países desenvolvidos na esfera comercial já que as exportações brasileiras se constituem, em boa medida, de bens industrializados.

Exportações, Importações e Balança Comercial - Parceiro: Austrália

Jan-Dez / 2023 | 2022

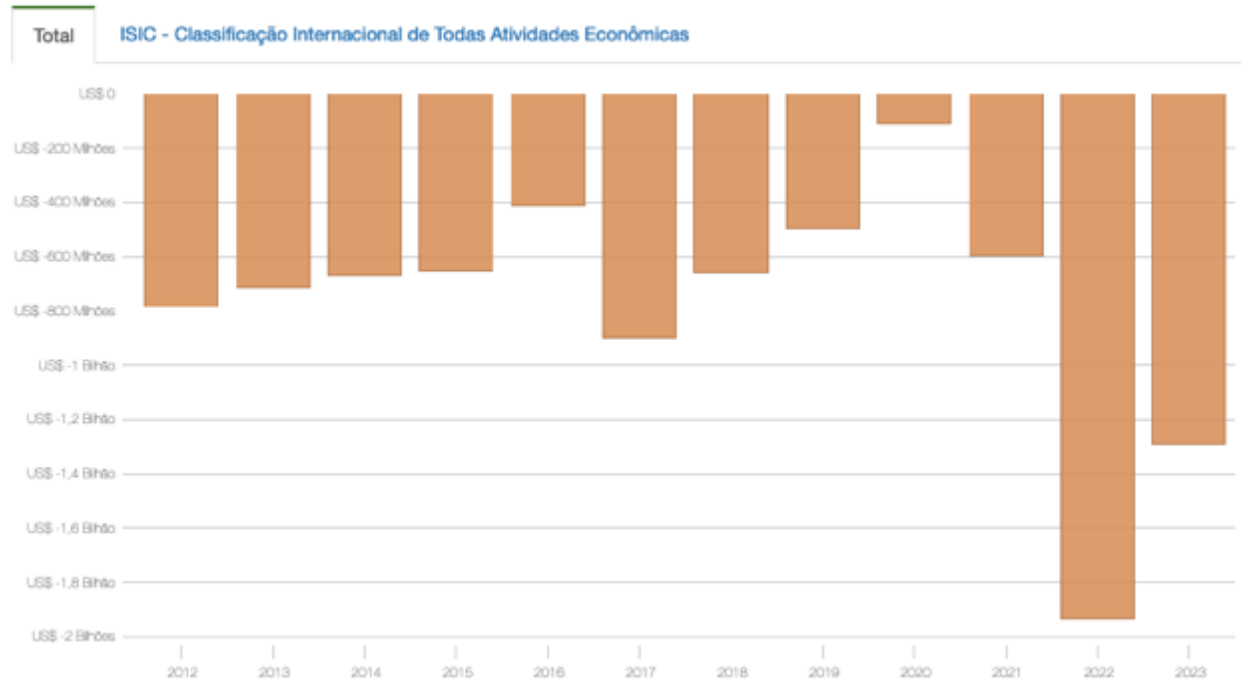
Exportações US$ Milhões	Importações US$ Milhões	Corrente US$ Milhões	Saldo US$ Milhões
712,7	2.000,2	2.712,9	-1.287,5
-2,7% Var. Jan-Dez 2023/2022	-25% Var. Jan-Dez 2023/2022	-20,2% Var. Jan-Dez 2023	Déficit Jan-Dez 2023
0,2%	53º	0,8%	26º
Part. nas Exportações Jan-Dez/2023	Ranking de Exportações Jan-Dez/2023	Part. nas Importações Jan-Dez/2023	Ranking de Importações Jan-Dez/2023

[606] O AUKUS é um pacto trilateral de segurança entre Australia, Reino Unido e EUA. Anunciada em 2021, a aliança tem como objetivo contrapor a ascensão chinesa no Indo-Pacífico.

[607] Alemanha, Canadá, Espanha, EUA, França, Índia, Indonésia, Itália, Japão, México, Países Baixos, Reino Unido, Coreia do Sul, República Democrática do Congo (RDC), Singapura e UE. Após fórum ministerial que discutiu as ameaças contemporâneas às cadeias de suprimento globais, ficou estabelecido o objetivo comum de trabalharem juntos na resposta a crises para assegurar a resiliência das cadeias globais.

Série histórica - Parceiro: Austrália

Total | ISIC - Classificação Internacional de Todas Atividades Econômicas

US$ 0
US$ -200 Milhões
US$ -400 Milhões
US$ -600 Milhões
US$ -800 Milhões
US$ -1 Bilhão
US$ -1,2 Bilhão
US$ -1,4 Bilhão
US$ -1,6 Bilhão
US$ -1,8 Bilhão
US$ -2 Bilhões

2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018 2019 2020 2021 2022 2023

Visão Geral dos Produtos Exportados - Destino: Austrália

Jan-Dez / 2023 | 2022

Total: US$ 713 Milhões

Instalações e equipamentos de engenharia civil e contrutores, e suas partes 24%
Celulose 6,2%
Veículos rodoviários 6,1%
Demais produtos - Indústria de Transformação 4,1%
Amidos, inulina e glúten de trigo, matérias albuminóides, colas 3,8%
Sucos de frutas ou de vegetais 3,0%
Partes e acessórios dos veículos automotivos 3,0%
Veículos automóveis para transporte de mercadorias e usos especiais 2,9%
Outros medicamentos, incluindo veterinários 2,5%
Máquinas agrícolas (com exceção dos tractores) e suas partes 2,4%
1,9%
Calçados 1,7%
1,6%
1,5%
1,4%
Amendoins 1,3%
1,3%
Matérias brutas de animais 1,2%
1,1%
Papel e cartão 1,1%
Café não torrado 14%

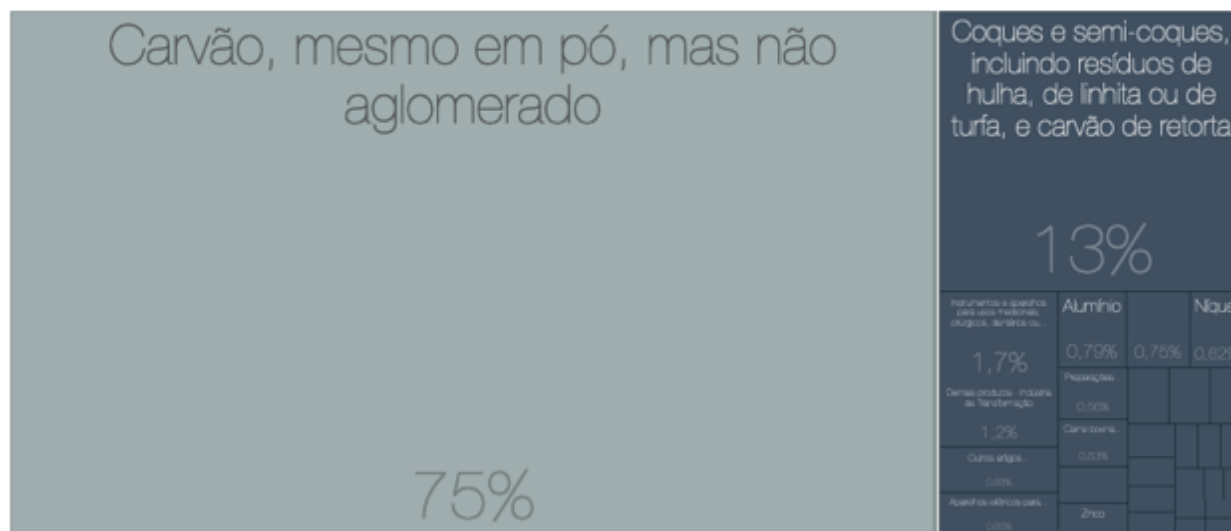
Visão Geral dos Produtos Importados - Origem: Austrália

Jan-Dez / 2023 | 2022

Total: US$ 2 Bilhões

Carvão, mesmo em pó, mas não aglomerado
75%

Coques e semi-coques, incluindo resíduos de hulha, de linhita ou de turfa, e carvão de retorta
13%

1,7%
Alumínio 0,79%
0,75%
Níquel 0,62%
1,2%
Zinco

<u>Investimentos:</u> De grande relevância tanto para empresários brasileiros quanto para australianos, o Acordo Bilateral para Evitar a Dupla Tributação ainda não foi concluído. Há, ainda, a expectativa sobre um futuro Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI).

Investimentos do Brasil na Austrália: Os investimentos privados brasileiros na Austrália são diversificados e têm como prioridade o acesso a mercados do Indo-Pacífico, por meio de acordos de livre comércio que Camberra mantém com países do seu entorno. A JBS, empresa brasileira de processamento de proteína animal e de frigoríficos, concentra o maior volume de investimentos nacionais na Austrália (em torno de US$ 5,5 bilhões), onde instalou sua maior planta do hemisfério sul. Outrossim, em 2016, a Natura adquiriu a australiana Aesop, marca de cosméticos. Também a Marcopolo marca presença na Austrália, fabricando e mantendo os ônibus de Perth[608]. Outras empresas brasileiras de destaque na Austrália são a Minerva e a WEG. Segundo dados do *Australian Bureau of Statistics* (ABS) relativos a 2021, o Brasil possui estoque de cerca de US$ 3,5 bilhões em investimentos na Austrália.

Investimentos da Austrália no Brasil: Segundo o ABS, o Brasil é o principal destino latino-americano de investimentos australianos. Segundo o órgão australiano, o estoque de investimento australiano no Brasil somou cerca de US$ 7 bilhões em 2021, apresentando-se como o 26º país da lista de maiores receptores de capital australiano. Mais de 75 empresas australianas estão estabelecidas no Brasil. No setor de energia, destacam-se a Enegix e Fortescue Future Industries, especializadas no desenvolvimento de hidrogênio verde e com filiais no Ceará e Rio de Janeiro, e a Karoon Energy, com um estoque expressivo investido na bacia de Santos. Como facilitador dessas transações, tem-se o grupo bancário Macquarie, que concentra ativos em setores diversos, tais como a agricultura e a reciclagem. A Austrália tem participação efetiva no Programa de

[608] Outros exemplos relevantes de empresas brasileiras com operações na Austrália são: Vale (mineração), Spraytech (agricultura), SoftExpert (TI), BB Secutiries (finanças), entre outras.

Parcerias de Investimentos (PPI) desde sua criação em 2016. A presença de investidores australianos se concentrou nas áreas de óleo e gás e de mineração, totalizando investimentos estimados em R$ 261 milhões, o que posiciona a Austrália, em 2022, na posição de 19º investidor nos projetos do PPI, de um total de 23 países.

Cooperação

Cooperação Técnica: Em visita do então primeiro-ministro Kevin Rudd ao Brasil, em 2010, foi assinado o Memorando de Entendimento sobre Cooperação Técnica para o Desenvolvimento em Terceiros Países.

Ciência, Tecnologia e Inovação: Em 2021, o Brasil aderiu à *Agriculture Innovation Mission for Climate* (AIM4C), a qual busca fomentar pesquisa e desenvolvimento em agricultura e conta com a Austrália entre seus membros. O foco da iniciativa, lançada durante a 26ª Conferência das Partes (COP26, na sigla em inglês) no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês), é o desenvolvimento de tecnologias agrícolas que atendam ao contexto de mudança do clima e de fome no mundo. No mesmo ano, foi ratificado o Acordo de Cooperação em Ciência, Tecnologia e Inovação (2017) entre os dois países. O documento objetiva promover a área de ciência, tecnologia e inovação com ênfase na pesquisa conjunta, fornecimento de materiais e equipamentos, intercâmbios acadêmicos, organização de seminários, etc. Houve ainda a adesão nacional ao projeto "Humboldt" de cabo de fibras óticas, iniciativa chilena que prevê a instalação do primeiro cabo submarino de interligação entre a América do Sul, a Oceania e a Ásia. Espera-se que a participação brasileira no projeto proporcione a dinamização do setor pátrio de telecomunicações. Fazem ainda parte do projeto "Humboldt" a Argentina, Austrália e Nova Zelândia, além do Chile e do Brasil.

Meio Ambiente: Devido à presença, no Brasil e na Austrália, de biomas comumente afetados por incêndios florestais, os países compartilham experiências nas áreas de manejo de incêndios, gestão ambiental e gestão de recursos hídricos.

Mineração: Brasil e Austrália são atores importantes na produção e exportação de minérios, particularmente minério de ferro, e a cooperação já existente pode ser ampliada.

Agricultura: Em 2019, foi assinado um memorando de entendimento sobre a pesquisa agrícola, sedimentando parceria entre a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e a *Commonwealth Scientific and Industrial Research Organisation* (CSIRO). O documento tem como intuito fomentar a pesquisa no semiárido nacional. A CSIRO ainda realiza intercâmbios científicos e tecnológicos com cientistas brasileiros. Também foi inaugurada uma nova Adidância Agrícola em Camberra, a fim de facilitar o diálogo bilateral sobre a agenda agrícola comum, em especial no que diz respeito ao desenvolvimento de tecnologias e a trocas comerciais. Em março de 2023, o ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Carlos Fávaro, e a embaixadora da Austrália, Sophie Davis, encontraram-se para iniciar as tratativas concernentes à celebração de acordos comerciais e de cooperação técnica. Na ocasião, o ministro propôs uma parceria em pesquisas de métrica de carbono, e as partes discutiram a possibilidade de acordos comerciais que permitam a exportação de carne suína brasileira e a importação de cevada e trigo australiano.

Educação: A Austrália abriga em torno de 19 mil estudantes brasileiros (2022). O Memorando sobre Vistos de Férias e Trabalho (2022) permitirá ampliar ainda mais o intercâmbio humano. A Austrália é o terceiro país com o maior número de universidades entre as cem melhor classificadas no mundo e há um entendimento promissor entre instituições acadêmicas de ambos os países.

Contatos Humanos e Temas Consulares: O Itamaraty estima que havia cerca de 60 mil brasileiros na Austrália em 2021. De acordo com o censo australiano de 2021, a comunidade brasileira teria menos de 50 mil pessoas. Os brasileiros compõem a maior comunidade latino-americana no país. Espera-se que o número de brasileiros na Austrália cresça após a conclusão do Memorando de Entendimento entre o Brasil e a Austrália sobre Vistos de Trabalho e Férias, o qual entrou em vigor em 1º de julho de 2022. Tal acordo permite que, a cada ano, 500 jovens brasileiros e australianos entre 18 e trinta anos permaneçam no território do outro país por até doze meses, com a possibilidade de trabalhar ou estudar. Anteriormente, era necessário que existisse vínculo prévio com empregador ou com instituição de ensino para que brasileiros pudessem trabalhar ou estudar na Austrália. Em 2019, o Brasil concedeu isenção unilateral aos cidadãos australianos para visto de visitas ao País. Em março de 2023, contudo, foi anunciado o restabelecimento da exigência de vistos de visita para cidadãos da Austrália – além de EUA, Canadá e Japão –, com base nos princípios da reciprocidade e da igualdade de tratamento[609].

Esporte: Em 2010, durante visita do primeiro-ministro australiano Kevin Rudd à Foz do Iguaçu, foi concluído o Memorando sobre Cooperação em Eventos Esportivos de Grande Porte. Esse documento consolidou o apoio do país à realização da Copa do Mundo de 2014 e das Olimpíadas de 2016 no Brasil, além prever a colaboração australiana no planejamento e na realização desses eventos esportivos, por meio de iniciativas como o compartilhamento de informações e de boas práticas.

Serviços aéreos: O Acordo Sobre Serviços Aéreos entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da Austrália, assinado em abril de 2010 e em vigor desde setembro de 2018, cria condições que poderão ensejar a implementação de linha aérea direta entre os países.

[609] O governo ressalta a disposição de negociar acordo de isenção de vistos em bases recíprocas. O início da vigência da medida, que ocorreria em 1º de outubro de 2023, foi postergado para 10 de janeiro de 2024 e depois para 10 de abril. Em 1º de dezembro de 2023, entrou em funcionamento a nova plataforma para solicitação de visto eletrônico por cidadãos da Austrália.

III. Relações Brasil-Coreia do Sul

Marcos: 1949: o Brasil foi o oitavo país do mundo e o primeiro latino-americano a reconhecer oficialmente o Estado sul-coreano; 1959: estabelecimento de relações diplomáticas entre Brasil e Coreia do Sul; 1963: início da imigração para o Brasil coreana ao Brasil[610]; 1989: estabelecimento da Comissão Mista Brasil-Coreia do Sul[611]; 1991: o chanceler Francisco Rezek realiza visita a Seul, ocasião na qual é assinado o Acordo de Cooperação em Ciência e Tecnologia; 1996: estabelecimento do Mecanismo de Consultas Políticas[612]; 1996: o presidente Kim Young-sam realiza visita ao Brasil; 1999: o primeiro-ministro Kim Jong-pil realiza visita ao Brasil; 2001: estabelecimento da "Parceria Especial para o Século XXI".

Embaixada: Em 1962, foi aberta, no Rio de Janeiro, a primeira embaixada da Coreia do Sul na América Latina; a embaixada do Brasil em Seul foi aberta em 1965[613]. O Brasil não tem consulado na Coreia.

Coordenação Política

Instâncias: O Mecanismo de Consultas Políticas, que consiste na principal instância para a ampla discussão da agenda bilateral e de temas de política internacional, foi estabelecido em 1996, teve sua décima-terceira e mais recente reunião em Brasília (2023[614]). Os países dialogam, ainda, em diversas outras instâncias bilaterais como o Fórum Brasil-Coreia, a Comissão Mista de Ciência, Tecnologia e Inovação, o Comitê Conjunto de Promoção de Comércio e Investimentos e Cooperação Industrial, o Comitê Consultivo Agrícola (2005) e o Mecanismo de Consultas sobre Recursos Energéticos e Minerais.

Visitas de Alto Nível: Em relação a eventos recentes, houve visita do primeiro-ministro Lee Nak-yon ao Brasil (2018, no contexto do 8° Fórum Mundial da Água) e visita do chanceler Aloysio Nunes à Coreia do Sul (2018), no contexto do lançamento das negociações comerciais Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)-Coreia; encontro entre os chanceleres Ernesto Araújo e Kang Kyung-wha à margem do Fórum Econômico Mundial de Davos (2019); visita do ministro da Ciência, Tecnologia e Inovação, Marcos Pontes, a Seul, para participar do Fórum de Cooperação Digital Coreia-América Latina (2021). No começo da década passada, em 2011, o primeiro-ministro Kim Hwang-sik participou da cerimônia de posse da presidente Dilma Rousseff; em 2015, a presidente Park Geun-hye realizou visita ao Brasil[615]. Na primeira década do século, os

---

[610] O primeiro grupo de 109 pioneiros saiu da cidade de Busan (dezembro de 1962) com destino a Santos.

[611] Conforme o documento, a comissão teria como objetivo o fortalecimento da cooperação econômica, comercial, agrícola, industrial, técnica, tecnológica, científica e cultural. Ademais, estavam previstas reuniões da Comissão Mista a cada dois anos.

[612] No memorando de entendimento que estabeleceu as consultas políticas de alto nível, previa-se reunião anual no nível de representantes do Ministério das Relações Exteriores do Brasil e Ministério dos Negócios Estrangeiros da República da Coreia.

[613] A embaixada foi formalmente criada em 1960, sendo cumulativa com a representação de Tóquio. Em 1963, o posto em Seul foi legalmente estabelecido, por meio do Decreto nº 52.919.

[614] Na ocasião, o Brasil apresentou proposta de ação 2024-2027 nas áreas política, econômica, energética, científica e cultural.

[615] Na ocasião, foram adotados diversos instrumentos, entre eles o memorando de entendimento entre os ministérios da saúde da Coreia do Sul e do Brasil e o protocolo de emenda ao acordo para evitar a dupla taxação e prevenir a evasão fiscal.

presidentes Fernando Henrique Cardoso (FHC, 2001) e Lula (2005, 2010[616]) visitaram a Coreia do Sul, enquanto os presidentes Roh Moo-hyun (2004) e Lee Myung-bak (2008) visitaram o Brasil. Houve, ademais, encontro bilateral entre os presidentes Lula e Lee Myung-bak à margem da Cúpula do G8 (2008, Hokkaido). O chanceler Mauro Vieira encontrou-se com seu homólogo Park Jin, à margem da cúpula do G7, em maio de 2023, quando trataram das negociações MERCOSUL-Coreia do Sul, da cooperação em ciência, tecnologia e inovação e de questões da agenda global, em áreas como paz e segurança, mudança do clima e transição energética. Em novembro de 2023, o vice-ministro para Assuntos Políticos do Ministério das Relações Exteriores da República da Coreia, embaixador Chung Byung-won, visitou o Brasil, quando se encontrou com a secretária-geral das Relações Exteriores, embaixadora Maria Laura da Rocha, e copresidiu a copresidiu a 13ª Reunião de Consultas Brasil-Coreia com o Secretário de Ásia e Pacífico, embaixador Eduardo Saboia.

Discurso Oficial: O histórico recente das relações entre o Brasil e a Coreia do Sul distingue-se, sobretudo, pelo crescente fluxo de investimentos e comércio, bem como pelas perspectivas favoráveis na cooperação em ciência, tecnologia e inovação[617]. Há grande potencial de cooperação em setores como semicondutores, tecnologias da informação e das comunicações, biotecnologia e nanotecnologia. O diálogo entre Brasil e Coreia do Sul ocorre por meio de diversas instâncias, com destaque para o Mecanismo de Consultas Políticas, principal mecanismo para a discussão da agenda bilateral e de temas da política internacional. Os laços humanos também compõem importante dimensão do relacionamento, uma vez que o Brasil abriga expressiva comunidade de origem sul-coreana, resultado de um processo de imigração cujo marco inicial ocorreu há 60 anos.

Convergências

Convergências Multilaterais: Há convergência de posições quanto ao respeito ao multilateralismo e à solução pacífica de controvérsias como pilares do sistema de governança internacional. Assim como o Brasil, a Coreia do Sul apoia a reforma da Organização Mundial do Comércio (OMC). Ambos os países fazem parte do Acordo de Paris[618] e conferem grande importância ao tema ambiental, tendo o presidente Lee Myung-bak participado da Conferência Rio+20. A Coreia do Sul é, ademais, parte do Estatuto de Roma. Em relação a divergências na esfera multilateral, a Coreia do Sul não apoiou o Tratado para a Proibição das Armas Nucleares (TPAN), apesar de coabitar a península coreana com a Coreia do Norte. Os países também divergem em questões agrícolas (a Coreia do Sul é integrante do G10, agrupamento de países protecionistas).

Convergências Plurilaterais: Há apoio coreano à acessão brasileira à Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). Brasil e Coreia fazem parte do G20. Na OMC, ambos integram o Grupo de Ottawa. A Coreia do Sul é integrante do Unidos pelo Consenso

[616] Em 2010, houve encontro bilateral entre os presidentes à margem da Cúpula do G20 (Seul).
[617] A Coreia do Sul é frequentemente apontada como uma inspiração a ser seguida pelo Brasil, já que, em cerca de duas décadas, tornou-se uma das maiores economias do mundo, por meio de um processo de industrialização voltado para exportações, e de amplos investimentos em infraestrutura, educação e pesquisa e desenvolvimento em ciência e tecnologia. Esse processo é chamado de "Milagre do Rio Han".
[618] A Coreia atualizou sua meta de redução de gases de efeito estufa, adotando compromisso mais ambicioso: redução de 40% das emissões até 2030 (tomando como base o ano de 2018) no lugar da meta anterior de redução de 24,4% (tomando como base o ano de 2017). O país visa, dessa forma, a alcançar a neutralidade climática até 2050.

nas discussões sobre reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidos (CSNU) e não apoia o G4.

Segurança e Defesa: Acordo sobre cooperação em defesa (2006), que compreende as áreas de indústria de defesa, intercâmbio de tecnologia militar, educação e treinamento militar, assistência humanitária, entre outros temas.

Comércio

Marcos: Brasil e Coreia do Sul contam com Acordo de Comércio (1963) e com o Comitê Conjunto de Promoção de Comércio e Investimentos e Cooperação Industrial (2008). Há expectativa de diversificação e aumento do comércio entre o Brasil e o país asiático, por meio da assinatura do Acordo MERCOSUL-Coreia do Sul, cujas negociações foram lançadas em maio de 2018, em Seul, na presença do ex-chanceler Aloysio Nunes. Para além da redução tarifária, as negociações envolvem temas como medidas sanitárias e fitossanitárias, comércio eletrônico e compras governamentais.

Exportações, Importações e Balança Comercial - Parceiro: Coreia do Sul

Jan-Dez / 2023 | 2022

Exportações US$ Milhões	Importações US$ Milhões	Corrente US$ Milhões	Saldo US$ Milhões
5.627,9	4.826,9	10.454,8	801
-9,3% Var. Jan-Dez 2023/2022	-11,6% Var. Jan-Dez 2023/2022	-10,4% Var. Jan-Dez 2023	Superávit Jan-Dez 2023

1,66%	12º	2%	11º
Part. nas Exportações Jan-Dez/2023	Ranking de Exportações Jan-Dez/2023	Part. nas Importações Jan-Dez/2023	Ranking de Importações Jan-Dez/2023

Série histórica - Parceiro: Coreia do Sul

Total | ISIC - Classificação Internacional de Todas Atividades Econômicas

US$ 9 Bilhões
US$ 8 Bilhões
US$ 7 Bilhões
US$ 6 Bilhões
US$ 5 Bilhões
US$ 4 Bilhões
US$ 3 Bilhões
US$ 2 Bilhões
US$ 1 Bilhão
US$ 0
2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018 2019 2020 2021 2022 2023

Visão Geral dos Produtos Exportados - Destino: Coreia do Sul

Jan-Dez / 2023 | 2022

Total: US$ 5,6 Bilhões

Farelos de soja e outros alimentos para animais (excluídos cereais não moídos), farinhas de carnes e outros animais 11%

Álcoois, fenóis, fenóis-álcoois, e seus derivados halogenados, sulfonados, nitrados ou nitrosados 9,4%

Carnes de aves e suas miudezas comestíveis, frescas, refrigeradas ou congeladas 7,4%

Óleos brutos de petróleo ou de minerais betuminosos, crus 19%

Minério de ferro e seus concentrados 13%

Milho não moído, exceto milho doce 15%

Soja 5,5%

Café não torrado 3,5%

3,9%

Celulose 2,2%

2,0%

1,2%

Couro 0,84%

0,77%

Visão Geral dos Produtos Importados - Origem: Coreia do Sul

Jan-Dez / 2023 | 2022

Total: US$ 4,8 Bilhões

Válvulas e tubos termiônicas, de cátodo frio ou foto-cátodo, diodos, transistores 23%

Partes e acessórios dos veículos automotivos 10%

Motores de pistão, e suas partes 4,9%

Demais produtos - Indústria de... 4,8%

Medicamentos e produtos farmacêuticos, exceto veterinários 4,7%

Outras matérias plásticas em formas primárias 3,4%

2,9%

2,6%

2,2%

2,0%

Máquinas e aparelhos elétricos 1,9%

1,9%

Polímeros de estireno, em formas primárias 1,7%

1,7% 1,5% 1,4% 1,3% 1,3%

1,2%

1,2%

1,1%

1,1%

1,0%

Desafios: Embora os dois países possuam grande complementaridade econômica, o comércio permanece aquém do potencial, na medida em que as carnes suínas e bovinas brasileiras enfrentam barreiras aduaneiras e sanitárias, além da concorrência de outros países agroexportadores com os quais a Coreia do Sul mantém acordos de livre comércio. Em 2019, o governo brasileiro manifestou satisfação em relação à conclusão de investigação, realizada pela Coreia do Sul, relativa a papel não revestido, sem adoção de nenhuma sobretaxa.

Investimentos: Nos últimos anos, houve aumento expressivo dos investimentos sul-coreanos no Brasil, especialmente nos setores eletrônico, automobilístico, petrolífero e siderúrgico. O estoque de investimentos sul-coreanos no Brasil é de cerca de US$ 6 bilhões, com fluxo de US$ 454 milhões em 2017 e de US$ 343 milhões em 2018. Há destaque para a atuação de empresas como a Hyundai, a Samsung e a LG. Dentre os investimentos mais emblemáticos nos últimos anos, figuram a parceria POSCO-Vale, na Companhia Siderúrgica do Pecém, e a instalação da fábrica de semicondutores HT Micron, uma *joint venture* entre a sul-coreana Hana-Micron e a brasileira Altus/Parit, no parque tecnológico da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS). Em 1984, firmou-se o acordo para evitar a dupla tributação e a evasão fiscal. Em 1995, foi a vez do acordo de promoção e proteção recíproca de investimentos, que jamais foi aprovado pelo Congresso brasileiro e encontra-se superado.

Cooperação

Aspectos Gerais: Brasil e Coreia do Sul têm trabalhado para expandir a cooperação em áreas estratégicas como educação, ciência, tecnologia e inovação.

Contatos Humanos e Temas Consulares: O Brasil abriga a terceira maior comunidade sul-coreana fora da Ásia e a maior na América Latina. São cerca de 50 mil pessoas, estabelecidas principalmente na cidade de São Paulo, que contribuem de maneira decisiva para o estreitamento dos laços entre nossos povos. A população brasileira na Coreia do Sul é pequena: menos de mil pessoas. Há acordo de eliminação de vistos, de 2001, e Acordo em Seguridade Social, de 2012. Comemoram-se, em 2023, tanto os 60 anos do início oficial da imigração coreana (em fevereiro) quanto os 64 anos do estabelecimento das relações diplomáticas.

Ciência, Tecnologia e Inovação[619]**:** Em 1991, o chanceler Francisco Rezek visita Seul, na ocasião assinando o Acordo de Cooperação em Ciência e Tecnologia. Funciona Comissão Mista de Ciência, Tecnologia e Inovação. Há contribuição sul-coreana para aprimoramento do Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação e parceria para a futura instalação de um Korea Innovation Center (KIC) no Brasil, com o objetivo de apoiar o desenvolvimento de *startups* nas áreas de segurança cibernética, saúde, tecnologia da informação (TI) e *internet* das coisas (IoT, na sigla em inglês). O aumento da cooperação também é corroborado pelo aumento das coautorias de artigos entre pesquisadores do Brasil e da Coreia do Sul[620].

[619] A cooperação em ciência, tecnologia e inovação interessa muito ao Brasil, uma vez que a Coreia do Sul é um dos países que mais investem em educação, pesquisa e desenvolvimento e tecnologia, tendo sido apontada recentemente como líder global em inovação pelo *Bloomberg Innovation Index*.
[620] Em 1991, apenas um artigo em coautoria; em 2008, mais de 50 artigos.

Energia: Acordo sobre usos pacíficos da energia nuclear (2001); Mecanismo de Consultas sobre Recursos Energéticos e Minerais.

Agricultura: Comitê Consultivo Agrícola (2005).

Jurídica: Acordo sobre extradição (1995, promulgado em 2002); acordo sobre assistência judiciária em matéria penal (2001).

Parlamentar: Brasil e Coreia do Sul desenvolvem intensas relações parlamentares, com grupos de amizade atuando em ambos os países.

Cultura: Observa-se um crescente interesse brasileiro na cultura sul-coreana, sobretudo entre os mais jovens, no contexto de propagação da *hallyu*, que trouxe notoriedade ao K-pop, a produções audiovisuais como *Round-6* e *Parasita*, bem como à gastronomia do país, conhecida por pratos como o *bibimbap* e o *kimchi*. Ademais, o Brasil inaugurou recentemente o primeiro leitorado brasileiro na Coreia, dedicado ao ensino da língua e da cultura brasileira no país. Desde 1966, ambos têm Acordo Cultural, ainda em vigor.

Educação: Coreia foi primeiro país asiático a engajar-se no Programa Ciências sem Fronteiras[621].

Saúde: Doação de 750 *kits* de testes RT-PCR ao Brasil, em 2020, no contexto da pandemia. Celebração de memorando de entendimento entre os ministérios da saúde de Brasil e Coreia, no contexto da visita de Estado da presidenta da República da Coreia Park Geun-hye (2015).

Serviços Aéreos e Turismo: Há Acordo sobre Serviços Aéreos, de 1992, e Acordo de Cooperação em Turismo, de 1996.

[621] Fonte: Discurso da presidenta Dilma Rousseff, por ocasião do almoço em homenagem à presidenta da República da Coreia Park Geun-hye (2015).

IV. Relações Brasil-Indonésia

Marcos: 1953: criação da legação do Brasil em Jacarta; 1959: visita do presidente Sukarno ao Brasil, primeiro chefe de Estado asiático a visitar oficialmente o País; 1996: assinatura do memorando de entendimento para estabelecer consultas bilaterais; 2001: visita do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) à Indonésia; 2008: Parceria Estratégica; 2009: I Comissão Mista e a adoção do Plano de Ação da Parceria Estratégica Brasil-Indonésia, incluindo os temas de comércio, investimentos, energias renováveis, mineração, defesa, inclusão social e cooperação educacional; 2012: adesão brasileira ao Tratado de Amizade e Cooperação do Sudeste Asiático; 2015: o relacionamento bilateral sofre desgaste com execução de dois brasileiros condenados por tráfico de drogas, mas relações seriam redinamizadas nos anos seguintes; 2018: visita do chanceler Aloysio Nunes e assinatura de acordos bilaterais; 2023: visita do chanceler Mauro Vieira e assinatura do Plano de Ação Revitalizado (2023-2026) da Parceria Estratégica.

Embaixada: Em 1953, as relações bilaterais Brasil-Indonésia foram estabelecidas, ano que também marca a criação da Embaixada em Jacarta. Em 1959, o então presidente Sukarno visitou Brasília para escolher pessoalmente o novo local da repartição diplomática de seu país. Além da representação na capital, o Brasil possui um Consulado Honorário em Bali. Não há consulado do Brasil na Indonésia.

Coordenação Política

Instâncias: O relacionamento bilateral se desenvolve por meio de instâncias como a Comissão Mista, as reuniões de Consultas Políticas (a oitava edição ocorreu em 2023, em Balikpapan), o Comitê Consultivo Agrícola, o Grupo de Trabalho de Comércio e Investimentos e o Grupo Parlamentar de Cooperação Bilateral. Os dois países contam, ainda, com mecanismos nas áreas agrícola e de comércio e investimentos

Visitas de Alto Nível: Além da supramencionada viagem oficial de Sukarno a Brasília (1959), a seguinte visita ocorreria apenas com o presidente Abdurrahman Wahid (2000). Já o primeiro presidente do Brasil a visitar a Indonésia seria FHC, no ano seguinte (2001), seguido de Lula (2008). A presidenta Dilma Rousseff manteve encontro com o presidente Susilo Bambang Yudhoyono, à margem da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU, 2012). Mais recentemente, o chanceler Aloysio Nunes viajou à nação asiática (2018), e o chanceler, Carlos França, foi à ilha de Bali para participar de uma reunião do G20 com seus homólogos (julho de 2022). O ministro da Agricultura da Indonésia, Syahrul Yasin Limpo, realizou visita ao Brasil, que foi retribuída no mesmo ano pelo então ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Marcos Montes (2022). Em março de 2023, houve encontro de trabalho entre o ministro das Relações Exteriores do Brasil e a ministra de Negócios Estrangeiros da Indonésia, à margem do G20, ocasião na qual os representantes se comprometeram a aprofundar as relações bilaterais, explorar as possibilidades de um acordo comercial entre a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) e o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e coordenar posições concernentes ao desenvolvimento sustentável[622]. Em outubro, o ministro Mauro Vieira realizou visita oficial à Indonésia, onde se encontrou com sua homóloga Retno Marsudi. Na declaração à imprensa, os chanceleres ressaltaram o plano de ação 2023-2026 da parceria estratégica, que tem entre suas

[622] Ressalta-se que Brasil e Indonésia são signatários de memorando de entendimento sobre florestas e mudança do clima, ao lado da República Democrática do Congo (RDC).

prioridades o fortalecimento das relações comerciais e dos investimentos, e a cooperação em ciência e tecnologia, florestas, produção de alimentos e transição energética.

Discurso Oficial: Brasil e Indonésia possuem semelhanças e afinidades em diversos campos: são países com grandes territórios e rica biodiversidade, têm uma população multiétnica, são economias emergentes e desempenham papel de lideranças regionais no seu entorno, notadamente no âmbito do MERCOSUL e da ASEAN, respectivamente. O relacionamento bilateral, elevado à condição de Parceria Estratégica, em 2008, conta com diferentes mecanismos de diálogo bilateral e com instrumentos de cooperação em áreas diversas, com especial importância do setor de defesa.

Convergências

Convergências Multilaterais: Além do papel de relevo que ambos os países cumprem no seu entorno regional, Brasil e Indonésia são potências emergentes vocais na defesa dos países em desenvolvimento em diferentes fóruns em que participam conjuntamente. Nos últimos anos, as reuniões bilaterais às margens da AGNU têm sido oportunidade profícua para dos dois países, a exemplo do encontro da presidenta Dilma Rousseff e do seu homólogo Bambang Yudhoyono (2012) e do encontro entre o ministro Mauro Vieira e sua homóloga indonésia, Retno Marsudi (2015). Na Organização Mundial do Comércio (OMC), concertam-se em favor da liberalização e eliminação de subsídios agrícolas. Em paralelo, as duas diplomacias têm atuado de forma coordenada em resposta ao atual boicote exercido pelos países europeus a produtos oriundos do desmatamento. No caso indonésio, as barreiras ambientais europeias têm tido impacto desproporcional à importação de óleo de palma, por exemplo.

Convergências Plurilaterais: O relacionamento se expressa sobretudo por meio do G20. A Indonésia presidiu o G20 em 2022, com as seguintes prioridades: arquitetura da saúde global, transformação digital e transição energética sustentável. A Indonésia integra o G77+China e, na OMC, o Grupo de Cairns.

Convergências Regionais: Como são duas economias emergentes de relevo em suas respectivas regiões, as convergências regionais se expressam sobretudo por meio do MERCOSUL e da ASEAN. No MERCOSUL, foram lançadas, em dezembro de 2021, as negociações para um Acordo de Parceria Econômica Abrangente (APEA) com a Indonésia. Já com a ASEAN, cuja sede está localizada em Jacarta, cresce o interesse brasileiro em aprofundar relações com o bloco que representa uma das regiões econômicas mais dinâmicas do mundo. Em 2011, o então chanceler Antonio Patriota participou da XIX Cúpula da ASEAN, em Bali. Já mais recentemente, em agosto do corrente ano o Brasil recebeu o *status* de Parceiro de Diálogo Setorial (2022) da ASEAN, tendo a Indonésia apoiado o pleito brasileiro. O país, considerado "líder natural" da ASEAN, por ser o maior integrante do bloco sob diferentes variáveis, assumiu a presidência rotativa do bloco em 2023.

Segurança e Defesa: Nos últimos anos, a Indonésia tem reforçado a sua assertividade em defesa de sua zona econômica exclusiva (ZEE) e de um Indo-Pacífico aberto no Sudeste Asiático, sobretudo com a presença mais incisiva da China no entorno regional. Ademais, cumpre salientar que as Forças Armadas indonésias são das mais influentes da região. Em 2010, a Embraer venceu licitação para fornecer 16 aeronaves A-29 Super Tucano, e o Brasil vendeu dois batalhões de um sistema de lançamento de foguetes da Avibrás, em 2012 e 2016. Em 2013, foram criadas, por

decreto, as Adidâncias de Defesa e Aeronáutica, Naval e do Exército do Brasil em Jacarta. Há, ademais, frequente intercâmbio de oficiais do Brasil e da Indonésia. Por fim, em outubro de 2022, o Senado do Brasil aprovou o acordo de cooperação em defesa (2017) que aguarda, agora, promulgação presidencial.

Comércio

Marcos: Assim como o Brasil, a Indonésia tem na China seu principal parceiro comercial. Entre os membros da ASEAN, a Indonésia é o terceiro país do qual o Brasil mais importa (19% do total) e o quinto maior mercado de nossas exportações à região (11% do total). Em julho de 2022, Brasil e Indonésia publicaram, juntamente a outros países[623], a Declaração Conjunta sobre Cooperação em Cadeias de Suprimentos Globais.

Exportações, Importações e Balança Comercial - Parceiro: Indonésia

Jan-Dez / 2023 | 2022

Exportações US$ Milhões	Importações US$ Milhões	Corrente US$ Milhões	Saldo US$ Milhões
4.101,8	1.465,4	5.567,2	2.636,4
32,5% Var. Jan-Dez 2023/2022	-21,4% Var. Jan-Dez 2023/2022	12,3% Var. Jan-Dez 2023	Superávit Jan-Dez 2023
1,21%	15º	0,6%	32º
Part. nas Exportações Jan-Dez/2023	Ranking de Exportações Jan-Dez/2023	Part. nas Importações Jan-Dez/2023	Ranking de Importações Jan-Dez/2023

Série histórica - Parceiro: Indonésia

Total | ISIC - Classificação Internacional de Todas Atividades Econômicas

US$ 4 Bilhões
US$ 3,5 Bilhões
US$ 3 Bilhões
US$ 2,5 Bilhões
US$ 2 Bilhões
US$ 1,5 Bilhão
US$ 1 Bilhão
US$ 500 Milhões
US$ 0
2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018 2019 2020 2021 2022 2023

[623] Alemanha, Austrália, Canadá, Espanha, Estados Unidos (EUA), França, Índia, Itália, Japão, México, Países Baixos, Reino Unido, Coreia do Sul, República Democrática do Congo (RDC), Singapura e União Europeia (UE). Após fórum ministerial que discutiu as ameaças contemporâneas às cadeias de suprimento globais, ficou estabelecido o objetivo comum de trabalharem juntos na resposta a crises para assegurar a resiliência das cadeias.

Série histórica - Parceiro: Indonésia

Total | ISIC - Classificação Internacional de Todas Atividades Econômicas

Série histórica - Parceiro: Indonésia

Total | ISIC - Classificação Internacional de Todas Atividades Econômicas

Visão Geral dos Produtos Exportados - Destino: Indonésia

Jan-Dez / 2023 | 2022

Total: US$ 4,1 Bilhões

Farelos de soja e outros alimentos para animais (excluídos cereais não moídos), farinhas de carnes e outros animais 47%

Açúcares e melaços 20%

Trigo e centeio, não moídos 5,0%

Algodão em bruto 4,6%

Demais produtos - Indústria de Transformação 3,8%

Celulose 3,1%

Milho não moído, exceto milho doce 2,8%

Café não torrado 0,81%

Tabaco, descaulificado ou desnervado 3,5%

Óleos brutos de petróleo ou de minerais betuminosos, crus 3,9%

1,0%

Visão Geral dos Produtos Importados - Origem: Indonésia

Jan-Dez / 2023 | 2022

Total: US$ 1,47 Bilhão

Gorduras e óleos vegetais, em bruto, refinados ou fracionados (excluídos "soft") 23%

Calçados 6,0%

Instrumentos musicais e suas partes e acessórios, discos, fitas e outros suportes de som ou semelhantes 5,7%

Fios têxteis 5,0%

Demais produtos - Indústria de Transformação 4,5%

Partes e acessórios dos veículos automotivos 3,7%

Motocicletas, bicicletas motorizadas ou não e veículos para inválidos 3,6%

Equipamentos de telecomunicações, incluindo peças e acessórios 3,3%

Máquinas para escritórios 2,6%

Máquinas e aparelhos elétricos 2,1%

Produtos laminados planos, de ligas de aço 2,0%

2,0%

2,0%

1,6%

1,5%

1,5%

1,2%

1,1%

1,1%

1,0%

Látex, borracha natural, balata, guta-percha, guaiúle, chicle e gomas naturais 4,5%

Desafios: Desde 2016, o Brasil questiona uma política protecionista da Indonésia no sistema de solução de controvérsias da OMC. Em novembro de 2021, foi divulgado o relatório final do painel de implementação iniciado pelo Brasil contra as barreiras comerciais do país asiático à importação de carne de frango, também conhecido como caso "Indonésia – Frango" (DS 484). Assim como no primeiro painel relativo ao contencioso, concluído em 2017, o resultado foi favorável ao Brasil. Desde 2009, Jacarta impôs uma demora indevida ao processo de certificação sanitária do Brasil para a exportação de carne de frango ao mercado indonésio. O país asiático, contudo, decidiu "apelar ao vazio", o que resta um ponto a ser dirimido na OMC. Com o recente resultado da OMC, a diplomacia brasileira envida esforços para ampliar as vendas de proteínas bovina e de frango à Indonésia dado o seu grande mercado consumidor. O governo brasileiro anunciou, em janeiro de 2023, a habilitação de onze plantas frigoríficas para a Indonésia.

Investimentos:

Investimentos do Brasil na Indonésia: Os investimentos bilaterais são significativos, mas ainda se encontram aquém de seu potencial. Uma das principais áreas de atuação brasileira é por meio da empresa Vale, que investe na mineração de níquel na Indonésia. Além da mineração, o governo da Indonésia já sinalizou interesse de cooperar com o Brasil em setores-chave como o têxtil e o biocombustível, em que o Brasil é referência internacional. Nessa área, Jacarta gostaria de aprofundar esse intercâmbio técnico para produção de biodiesel com base no óleo de palma. Outras oportunidades de investimentos são as áreas de defesa e indústrias de fármacos e equipamentos médicos. A atual flexibilização do marco legal para Zonas de Processamento de Exportações facilita a atração de negócios e investimentos de empresas indonésias desses setores ao Brasil, por exemplo. A Indonésia tem interesse na atração de investimentos brasileiros no setor de produção de alimentos. Está prevista missão do agronegócio brasileiro a Jacarta em 2030 a ser liderada pelo ministro da Agricultura e Pecuária, Carlos Fávaro.

Investimentos da Indonésia no Brasil: Empresas indonésias dos setores sucroalcooleiro, de papel e celulose, tabaco e têxteis estão presentes no Brasil. Ademais, em 2017, a indonésia Paper Excellence anunciou aquisição da Eldorado, empresa de celulose brasileira.

Cooperação

Aspectos Gerais: Estão em vigor memorandos de entendimento nas áreas de agricultura; bancos; educação; energia e mineração; erradicação da pobreza; e promoção de comércio e investimento. As visitas de delegações parlamentares da Indonésia são frequentes, como ocorreu, em duas ocasiões, no ano de 2021. A primeira delegação privilegiou o tema de violência contra a mulher enquanto a segunda concentrou-se no de legislação ambiental.

Cooperação Técnica: Acordo de Cooperação Técnica Brasil-Indonésia (2018), ratificado pelo Brasil e pela Indonésia em 2022.

Cooperação Humanitária: Em 2018, o Brasil doou US$ 100 mil ao Programa Mundial de Alimentos (PMA), para apoio às vítimas de terremoto e maremoto que assolaram o país asiático naquele ano. Em 2022, o governo brasileiro doou 100 mil doses de vacina contra a febre aftosa à Indonésia.

Direitos Humanos: Em outubro de 2020, foi adotada a “Declaração de Consenso de Genebra”, então copatrocinada por Brasil e Indonésia (e também por como Uganda, Hungria e Egito). O documento defende o “direito à vida” nas políticas públicas para mulheres, além de reforçar “o papel da família”. Em janeiro de 2023, o governo brasileiro informou o seu desligamento do Consenso de Genebra.

Contatos Humanos e Temas Consulares: O Itamaraty estima haver cerca de mil brasileiros vivendo na Indonésia. Os fuzilamentos de dois brasileiros por tráfico de drogas em 2015 geraram repúdio do governo brasileiro, mobilizando a diplomacia pátria na defesa da abolição da pena de morte em organismos internacionais.

Meio Ambiente: Brasil e Indonésia detêm, respectivamente, a primeira e a terceira maiores florestas tropicais do mundo. Em 2021, ocorreu reunião, por videoconferência, entre os ministros do Meio Ambiente de ambos os países. Em 2022, no âmbito da 27ª Conferência das Partes (COP27, na sigla em inglês), no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês), Brasil, Indonésia e República Democrática do Congo (RDC) lançaram a aliança dos países detentores das maiores florestas tropicais do mundo, a chamada “OPEP do Carbono Florestal”, que visa à valorização da biodiversidade e à promoção da remuneração justa pelos serviços ecossistêmicos prestados, principalmente via crédito de carbono da floresta nativa.

Energia: Em 2008, houve assinatura do Protocolo de Intenções sobre cooperação na área de técnicas de produção de etanol combustível. Há, na área de biocombustíveis, possibilidade de proveito da experiência exitosa do Brasil com o etanol e de desenvolvimento do potencial do óleo de palma, na Indonésia, para a produção de biodiesel. A Indonésia tem interesse em cooperação na área. Realizou-se, em outubro de 2023, durante a visita do chanceler Mauro Vieira, uma edição do *Ethanol Talks*, sob o tema “Mobilidade sustentável: diálogos sobre etanol”.

Saúde: Em 2022, os ministros da Saúde do Brasil, Marcelo Queiroga, e da Indonésia, Budi Gunadi Sadikin, realizaram reunião virtual, em que foram debatidos, entre outros temas, o fortalecimento da arquitetura mundial de saúde e a cooperação na produção de vacinas.

Transferência de capital: O Brasil ofereceu cooperação no processo de transferência da capital da Indonésia para Nusantara, com base na experiência da construção e transferência da capital para Brasília.

V. Relações Brasil-Singapura

Marcos: 1967: estabelecimento das relações diplomáticas entre Brasil e Singapura, dois anos após a independência do país asiático[624]; 2013: criação do mecanismo de consultas políticas, a fim de proceder-se à realização periódica de reuniões de alto nível; 2014: criação do Grupo Parlamentar Brasil-Singapura, para incentivar a cooperação interparlamentar; 2018: visita do ministro Aloysio Nunes a Singapura, com a assinatura de acordo para eliminar a dupla tributação e prevenir a evasão e a elisão fiscais.

Embaixada: O Brasil abriu sua embaixada na cidade-Estado em 1979[625]; enquanto Singapura abriu representação diplomática de alto nível em Brasília em 2013, sendo esta sua única embaixada residente na América Latina. O Brasil não tem consulado em Singapura.

Coordenação Política

Instâncias: Mecanismo de Consultas Políticas (2013), cuja primeira reunião, entre chanceleres, ocorreu em 2023; Grupo Parlamentar Brasil-Singapura.

Visitas de Alto Nível: No plano político, desdobra-se, em anos recentes, um aumento expressivo no número de encontros bilaterais – por exemplo, em 2019, Bolsonaro encontrou-se com o primeiro-ministro de Singapura, à margem da reunião do G20, em Osaka. O então ministro das Relações Exteriores, Aloysio Nunes, por sua vez, realizou visitas em 2017 e 2018. Em março de 2023, o ministro Mauro Vieira encontrou-se com o ministro dos Negócios Estrangeiros de Singapura, Vivian Balakrishnan, à margem da reunião ministerial do G20. Na ocasião, Balakrishnan manifestou o interesse na revitalização das relações comerciais e no fortalecimento do diálogo político. Em abril de 2023, o chanceler de Singapura Vivian Balakrishnan visitou o Brasil para a I Reunião de Consultas Políticas. O ministro Mauro Vieira reuniu-se, em dezembro, no Rio de Janeiro, às vésperas da Cúpula do MERCOSUL, com seu homólogo.

Discurso oficial: As relações entre Brasil e Singapura são fundamentadas, preponderantemente, na vertente econômico-comercial. De fato, Singapura é um parceiro comercial relevante do Brasil, na Ásia, e um importante investidor do continente no país sul-americano. O mecanismo de consultas políticas bilateral, criado em 2013, permite a realização de diálogos de alto nível acerca de temas bilaterais e internacionais.

Convergências

Convergências Multilaterais: No âmbito multilateral, Brasil e Singapura – que aderiu ao Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT, na sigla em inglês) em 1973 – compartilham a defesa do sistema multilateral de comércio baseado em regras. Tradicionais defensores da reforma da Organização Mundial do Comércio (OMC). Os países compartilham a crença no multilateralismo, o respeito ao Direito Internacional e o apoio a uma ordem internacional baseada em regras. No âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), Singapura apoia o pleito brasileiro a um assento permanente no Conselho de Segurança (CSNU); e os países propuseram, em conjunto, resolução, aprovada pela Assembleia Geral (AGNU), em 2021, a respeito do direito dos tratados, tratando, sobretudo, do registro e da publicação de instrumentos internacionais.

[624] O Brasil foi o primeiro país latino-americano a reconhecer a nova república.
[625] Já havia sido criada embaixada em 1967, mas funcionando cumulativamente com Bangkok.

Convergências Plurilaterais: Ambos participam do Grupo de Ottawa e do *Multi-Party Interim Appeal Arrangement* (MPIA), criado para garantir que o sistema multilateral de controvérsias continue a funcionar, a despeito do congelamento do Órgão de Apelação (OA) da OMC. Na ONU, integram o G77+China. Singapura coordena o Grupo de Governança Global (3G), mecanismo formado por trinta países não membros para engajamento com o G20.

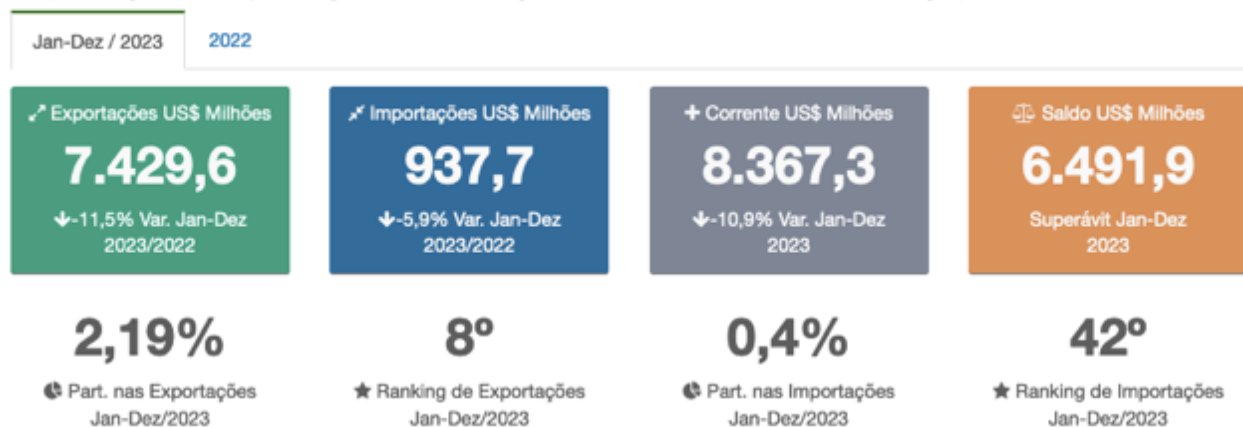
Convergências Regionais: Brasil e Singapura participam conjuntamente do Foro de Cooperação América Latina-Ásia do Leste (FOCALAL), criado por iniciativa de Singapura e Chile. Brasil e Singapura reconhecem a importância das relações ASEAN-Brasil e apoiam diálogo ampliado e cooperação para substanciar a Parceria de Diálogo Setorial ASEAN-Brasil.

<u>Comércio</u>

Marcos: O campo econômico-comercial representa o principal eixo do relacionamento bilateral. Em dezembro de 2023, foi assinado o Acordo de Livre Comércio Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)-Singapura, negociado desde 2018 (para mais detalhes, ver o capítulo 6). O Brasil é atualmente o maior parceiro comercial de Singapura na América Latina, e Singapura é o maior parceiro comercial do Brasil no Sudeste Asiático e o terceiro maior na Ásia. A recente adição de um adido agrícola à embaixada em Singapura tem o potencial de impulsionar as exportações do Brasil ao país. O fluxo de trocas pode ser incentivado, ainda, pelo acordo para eliminar dupla tributação sobre impostos incidentes sobre a renda e para prevenir a evasão fiscal (assinado em 2018 e já em vigor); e pela retirada, por parte da Receita Federal do Brasil, de Singapura da lista de "jurisdições de tributação favorecida". Em 2005, a agência *Enterprise Singapore*, responsável pela promoção de exportações e da internacionalização das empresas de Singapura, abriu escritório em São Paulo. Em sentido similar, reconhecendo o interesse das empresas brasileiras em expandir seus negócios no país asiático, o *Singapore Economic Development Board* abriu, em 2009, escritório em São Paulo. Em meados de 2023, houve o anúncio, pelo governo de Singapura, da aprovação sanitária da importação de crustáceos (como camarão e lagosta) e moluscos bivalves (como ostra e mexilhão) congelados e da abertura do mercado singapurense para carne bovina e suína processadas e gelatina e colágeno bovinos provenientes do Brasil. Em dezembro de 2023, o Brasil foi elevado à categoria de pré-listagem para exportação de carne bovina, suína, ovina e de frango e de seus produtos processados. A aprovação do processo de pré-listagem, por meio do qual o Ministério da Agricultura e Pecuária passa a ser o responsável por habilitar os frigoríficos aptos a exportar a Singapura, demonstra a confiança do governo daquele país na qualidade do sistema sanitário brasileiro.

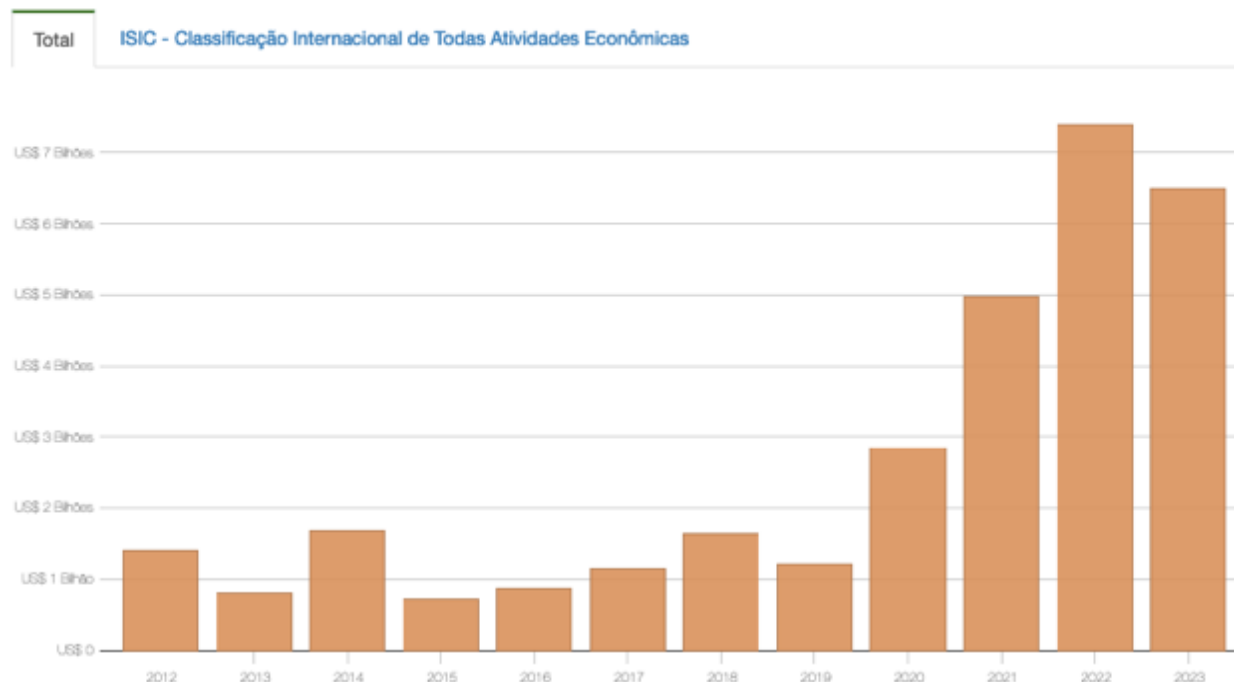
Exportações, Importações e Balança Comercial - Parceiro: Singapura

Jan-Dez / 2023 | 2022

Exportações US$ Milhões	Importações US$ Milhões	Corrente US$ Milhões	Saldo US$ Milhões
7.429,6	937,7	8.367,3	6.491,9
-11,5% Var. Jan-Dez 2023/2022	-5,9% Var. Jan-Dez 2023/2022	-10,9% Var. Jan-Dez 2023	Superávit Jan-Dez 2023
2,19%	8º	0,4%	42º
Part. nas Exportações Jan-Dez/2023	Ranking de Exportações Jan-Dez/2023	Part. nas Importações Jan-Dez/2023	Ranking de Importações Jan-Dez/2023

Série histórica - Parceiro: Singapura

Total | ISIC - Classificação Internacional de Todas Atividades Econômicas

US$ 7 Bilhões
US$ 6 Bilhões
US$ 5 Bilhões
US$ 4 Bilhões
US$ 3 Bilhões
US$ 2 Bilhões
US$ 1 Bilhão
US$ 0

2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018 2019 2020 2021 2022 2023

Visão Geral dos Produtos Exportados - Destino: Singapura

Jan-Dez / 2023 | 2022

Total: US$ 7,4 Bilhões

Óleos combustíveis de petróleo ou de minerais betuminosos (exceto óleos brutos) 64%

Plataformas, embarcações e outras estruturas flutuantes 5,2%

Carnes de aves e suas miudezas comestíveis, frescas, refrigeradas ou congeladas 4,0%

Óleos brutos de petróleo ou de minerais betuminosos, crus 15%

Demais produtos - Indústria de Transformação 3,9%

Ferro-gusa, spiegel, ferro-esponja, grânulos e pó de ferro ou aço e ferro-ligas 2,5%

Carne suína fresca, refrigerada ou congelada 2,2%

1,1%

Visão Geral dos Produtos Importados - Origem: Singapura

Jan-Dez / 2023 | 2022

Total: US$ 938 Milhões

Inseticidas, rodenticidas, fungicidas, herbicidas, reguladores de crescimento para plantas, desinfetantes e semelhantes 15%

Válvulas e tubos termiônicas, de cátodo frio ou foto-cátodo, diodos, transistores 13%

Outros hidrocarbonetos e seus derivados halogenados, sulfonados, nitrados ou nitrosados 8,3%

Outros medicamentos, incluindo veterinários 7,6%

Demais produtos - Indústria de Transformação 4,9%

Investimentos: Os investimentos mútuos passam por trajetória recente de expansão.

Investimentos do Brasil em Singapura: Do lado brasileiro, são crescentes a participação de firmas nacionais nas tradicionais feiras setoriais que ocorrem no país e o número de empresas que têm escritórios regionais ali baseados (Braskem, BRF, Embraer, Petrobrás, Vale).

Investimentos de Singapura no Brasil: Singapura é o terceiro maior investidor asiático no Brasil, com investimentos importantes nas áreas de construção naval e aeroportos; papel e celulose; transporte e armazenagem de *commodities*; energia (gás e petróleo); imóveis; educação; e serviços hospitalares.

Cooperação

Aspectos Gerais: Entre as áreas de cooperação, têm importância crescente as de educação, construção naval, logística portuária e aeroportuária, educação e ciência, tecnologia e inovação[626].

Trilateral: Em abril de 2023, os chanceleres assinaram o Memorando de Entendimento sobre Programa de Cooperação Brasil-Singapura para Terceiros Países, o qual objetiva facilitar a cooperação entre Brasil e Singapura no oferecimento de iniciativas conjuntas de capacitação a países em desenvolvimento da América Latina, do Caribe e da Ásia-Pacífico.

Contatos Humanos e Temas Consulares: Brasil e Singapura mantêm acordos para isenção parcial de vistos[627]. Há cerca de 1,7 mil brasileiros em Singapura.

---

[626] Em 2018, o presidente do Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI) esteve em Singapura para a discussão dos temas de propriedade intelectual e inovação.

[627] Tanto acordo para isenção parcial de vistos para portadores de passaportes comuns quanto para portadores de passaportes diplomáticos e oficiais, este último firmado em 2018.

Meio Ambiente: Memorando de entendimento entre o Jurong Park de Singapura e o Ministério do Meio Ambiente do Brasil para proteção de espécie ameaçada (2016). Há cooperação bilateral incipiente na questão da mudança do clima, com apoio de Singapura à candidatura do Brasil à 30ª Conferência das Partes (COP30), no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês) e compromisso de estabelecimento de quadro bilateral sob o Artigo 6 do Acordo de Paris (mecanismos de cooperação, via mercado ou não, para redução de emissões, como transferência de carbono).

Saúde: Acordo entre a Autoridade de Ciência da saúde de Singapura (HSA, na sigla em inglês) e a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) sobre regulamentação de produtos de saúde (2016).

Jurídica: Em 2023, acordou-se iniciar as negociações de Tratado de Cooperação Jurídica Mútua em Matéria Penal.

Educacional: Em 2023, os chanceleres assentiram em aprofundar a cooperação no campo da educação, inclusive no intercâmbio de estudantes em nível universitário, e em aumentar a mobilidade acadêmica em ambos os sentidos.

Ciência e Tecnologia: Singapura é destino do programa brasileiro para a internacionalização de *startups* (*Startup OutReach* Brasil) e está no programa brasileiro de atração de *startups* internacionais (*ScaleUp inBrazil*).

Energia: Os chanceleres concordaram em estabelecimento de diálogo sobre transição energética, mitigação de emissões no setor de energia, pesquisa e desenvolvimento, investimentos em recursos energéticos renováveis e a descarbonização do setor de transporte.

VI. Relações Brasil-Outros países e blocos asiáticos

a) Coreia do Norte

As relações entre Brasil e Coreia do Norte foram estabelecidas em 2001, tendo ocorrido a abertura de uma embaixada do Brasil em Pyongyang em 2009. O principal destaque fica por conta da postura brasileira – um dos proponentes do Tratado para a Proibição das Armas Nucleares (TPAN) – de condenação veemente diante dos testes nucleares, assim como diante dos lançamentos de mísseis. Em 2018, houve encontro de chanceleres à margem da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU). O país possui embaixada em Pyongyang desde 2009, mas, em razão principalmente tanto de questões de segurança como para demonstrar a postura reprobatória brasileira diante dos testes, o representante brasileiro está atualmente em Seul. Questões de direitos humanos também causam dificuldades para o relacionamento.

Em 2022, o governo brasileiro condenou veementemente o lançamento de míssil balístico intercontinental em 24 de março, pela República Popular Democrática da Coreia (RPDC), e a realização de cinco teses missilísticos, entre 25 de setembro e 4 de outubro. O Brasil lembrou, na segunda ocasião, para além de tal ação representar violação da Resolução 1718 do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), a qual determinou a cessação das atividades ligadas ao programa de mísseis balísticos da Coreia do Norte, que o teste mais recente violou o espaço aéreo do Japão. Em fevereiro de 2023, o governo brasileiro voltou a condenar a RPDC, em razão do lançamento de um míssil balístico intercontinental (ICBM, na sigla em inglês), que, novamente, viola a Resolução 1718 do CSNU. Em abril, a condenação foi motivada pelo lançamento de um ICBM movido a combustível sólido. O Brasil defende uma solução diplomática para a situação na península Coreana, em posicionamento alinhado com a atuação do País na condição de membro não permanente do CSNU. Em dezembro, o Brasil condenou o lançamento de novo ICBM.

Da agenda positiva, dois aspectos centrais marcaram, ao longo dos anos, o relacionamento bilateral: a assistência humanitária e a cooperação técnica. O governo brasileiro já fez três doações (em 2010, 2011 e 2012), de caráter humanitário, em favor do povo norte-coreano, por meio do Programa Mundial de Alimentos (PMA), das Nações Unidas.

b) Mongólia

Com a Mongólia, as relações têm baixa densidade. O Brasil não possui embaixada no país, apenas consulado honorário. Em 2018, foi realizada a V Reunião do Mecanismo Regular de Consultas Políticas, em Ulan Bator. Realizou-se, em dezembro de 2023, em formato virtual, a VI Reunião de Consultas Políticas Brasil-Mongólia.

c) Países do Sudeste Asiático

Em 2019, celebraram-se 60 anos do estabelecimento de relações com diversos países do Sudeste Asiático (com o Vietnã unificado, foram trinta anos). Com exceção de Brunei, Laos e Camboja, o Brasil tem embaixada residente em todos os demais países da região. Na região, o único parceiro estratégico do Brasil é a Indonésia, desde 2008.

Em 2017, foi criado o mecanismo de consultas políticas com a Malásia, com vistas à realização periódica de reunião de alto nível sobre temas relevantes da agenda bilateral e

internacional, e o chanceler Aloysio Nunes visitou o país. Também em 2017, Nunes esteve no Vietnã.

Em 2018, o chanceler esteve em Tailândia, Indonésia e Singapura (também visitado em 2017). Também foram realizadas a II Reunião de Consultas Políticas Brasil-Tailândia, em Bangkok; a IV Reunião de Consultas Bilaterais com as Filipinas, em Manila; a III Reunião de Consultas Políticas com Myanmar, em Nay Pyi Taw; a I Reunião de Consultas Políticas com o Laos, em Vientiane; e foi criado o Conselho Empresarial Malásia-Brasil. O vice-primeiro-ministro do Vietnã, Vuong Dinh Hue, visitou o Brasil em julho de 2018, oportunidade em que foram firmados instrumentos sobre serviços aéreos, cooperação agrícola e cooperação técnica entre agências de promoção de comércio e investimentos.

Em 2019, houve a abertura de mercado para exportações brasileiras de bovinos vivos à Malásia, além da visita do ministro do Comércio Internacional e Indústria do país ao Brasil.

Em 2020, foi feita entrega de seis aeronaves Super Tucano para as Filipinas, que já indicaram interesse em novas aquisições.

Em dezembro de 2022, o ministro Carlos França recebeu o ministro adjunto ao primeiro-ministro e secretário de Estado permanente do Ministério dos Assuntos Estrangeiros e Cooperação Internacional do Camboja, embaixador Ouch Borith, na I Reunião de Consultas Políticas entre Brasil e Camboja. Ambos abriram o seminário “O Brasil e a ASEAN”, no Palácio do Itamaraty. O Camboja exerceu em 2022 a presidência da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês). Realizou-se, também, cerimônia de assinatura do Memorando de Entendimento entre o Instituto Rio Branco e o Instituto Nacional de Diplomacia e Relações Internacionais do Camboja.

Ainda em 2022, foi realizada, no dia 23 de novembro, a VIII Reunião de Consultas sobre Assuntos de Interesse Comum entre Brasil e Vietnã, em formato virtual, copresidida pelo secretário de Ásia, Pacífico e Rússia do Itamaraty e pelo vice-ministro dos Negócios Estrangeiros. No mesmo ano, Brasil e Filipinas elegeram membros da Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC) para o mandato 2023-2028[628]; ademais, o governo brasileiro manifestou solidariedade ao povo e ao governo filipino no contexto dos terremotos que atingiram o norte do país. Brasil e Tailândia compõem o órgão que coordena os trabalhos do Grupo de Negociação Intergovernamental (INB, na sigla em inglês), criado pela Organização Mundial da Saúde (OMS), para desenvolver um projeto de instrumento nacional sobre prevenção, prontidão e resposta a pandemias[629].

Em maio de 2023, o presidente Lula encontrou-se com seu homólogo do Vietnã à margem da reunião do G7 em Hiroshima. No mesmo mês, foi realizada em Brasília a III Reunião de Consultas Políticas com a Tailândia. Em junho, realizou-se, em Manila, a VI Reunião do Mecanismo de Consultas Políticas com as Filipinas. Em agosto, por videoconferência, foi a vez da IX Reunião de Consultas sobre Assuntos de Interesse Comum entre Brasil e Vietnã. Em setembro, o primeiro-ministro Pham Minh Chính realizou visita oficial ao Brasil, quando se encontrou com o presidente Lula, se estabeleceu meta para a corrente de comércio de US$ 10 bilhões em 2025 e US$ 15 bilhões em 2030, e foram assinados Acordo de Cooperação em

---

[628] É a primeira vez que as Filipinas elegem um membro da Comissão. No caso do Brasil, houve reeleição do vice-almirante Fernando Garcez para novo mandato.

[629] Até dezembro de 2023, o grupo já se reuniu sete vezes (fevereiro, julho e dezembro de 2022 e fevereiro/março e abril/junho, julho e novembro/dezembro de 2023). O grupo apresentou um relatório de progresso na 76ª Assembleia Mundial da Saúde, em maio de 2023, e deverá apresentar o relatório final na 77ª Sessão, em maio de 2024, segundo cronograma divulgado no documento A/INB/3/4.

Educação, Memorando de Entendimento sobre Cooperação em Defesa, Plano de Ação 2024-2026 para Implementação do Memorando de Entendimento sobre Cooperação Agrícola e Plano de Ação 2024-2025 entre as academias diplomáticas. Em novembro, houve a abertura do mercado do Vietnã, assim como da Tailândia, para a exportação brasileira de farelo de milho, um dos produtos resultantes da produção do etanol de milho.

Em outubro, o ministro Mauro Vieira, realizou visita ao Camboja, a primeira de chanceler brasileiro àquele paíse. O ministro foi recebido pelo primeiro-ministro Hun Manet e manteve reunião de trabalho com o vice-primeiro-ministro e ministro dos Assuntos Exteriores e Cooperação Internacional Sok Chenda Sophea e com o ministro da agricultura, Dith Tina. O Camboja abriu recentemente embaixada em Brasília, a primeira na América do Sul. O ministro Mauro Vieira anunciou a decisão do governo brasileiro de abrir embaixada em Phnom Penh em 2024. O primeiro-ministro Hun Manet transmitiu convite ao presidente Lula para que realize a primeira visita de um chefe de Estado brasileiro ao Camboja e inaugure a embaixada. Vieira expressou o interesse brasileiro em ampliar o comércio e a cooperação com o Camboja, e anunciou que o Itamaraty está trabalhando na organização de visita de uma missão empresarial brasileira ao Camboja, no primeiro semestre de 2024.

Visita de Mauro Vieira programada para as Filipinas foi adiada em razão de sua viagem a Nova York para participar de reunião do CSNU, convocada pelo Brasil, para tratar da situação na Faixa de Gaza.

O ministro Mauro Vieira reuniu-se com seu homólogo da Malásia à margem da 28ª Conferência das Partes (COP28) no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês). Os ministros celebraram a adesão da Malásia ao comunicado “Unidos por Nossas Florestas”, adotado durante a Cúpula da Amazônia, em agosto, e trataram da importância do fortalecimento da cooperação em energia, meio ambiente e mudança do clima, biodiversidade, ciência, tecnologia e inovação e saúde. Vieira foi convidado a visitar a Malásia em 2024.

Sobre relações do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) com parceiros do Sudeste Asiático, especialmente Indonésia e Vietnã, ver o capítulo 6.

Sobre as relações bilaterais com a Indonésia, ver seção anterior.

d) Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN)

O Brasil reconhece a ASEAN como o principal mecanismo de integração na Ásia e como parceiro-chave da economia brasileira. Em 2008, ocorreu o primeiro encontro ministerial MERCOSUL-ASEAN, em Brasília. Em 2011, o Brasil designou seu embaixador em Jacarta como Embaixador junto à ASEAN[630]. Em 2012, o Brasil tornou-se o primeiro país latino-americano a aderir ao Tratado de Amizade e Cooperação (TAC) e aos seus protocolos adicionais[631]. Em 2015, foi oferecido pelo então secretário-geral das Relações Exteriores, Sérgio França Danese, um almoço de trabalho para sete chefes de missão dos países da ASEAN residentes em Brasília, para estreitar a aproximação Brasil-ASEAN. No mesmo ano, na ocasião de lançamento da comunidade econômica, o Brasil felicitou a ASEAN e reiterou seu interesse em aprofundar as relações econômicas e políticas com a associação.

---

[630] Ao fazê-lo, o Brasil seguiu o exemplo dos EUA que, em 2008, tornou-se a primeira nação não ASEAN a designar um representante para tratar especificamente com a ASEAN.

[631] O Decreto Legislativo data de 2012, mas o Decreto de Promulgação foi feito apenas em 2018.

Entre 2016 e 2023, o fluxo comercial Brasil-ASEAN aumentou em 123%, estando pouco acima dos US$ 33,1 bilhões. O comércio com a ASEAN em 2023 representou mais de 7% da nossa pauta exportadora, assim como representou 3,8% da origem das nossas importações. O saldo comercial brasileiro foi superavitário em mais de US$ 15,1 bilhões. Os produtos que o Brasil mais exportou para a ASEAN nesse ano foram: petróleo bruto, soja, minério de ferro, milho e açúcar. Em 2023 os produtos que o Brasil mais importou da ASEAN foram válvulas e tubos termiônicas, equipamentos de telecomunicações, pneus e demais produtos da indústria de transformação.

Depois de um hiato de quase uma década, o segundo encontro ministerial MERCOSUL-ASEAN deu-se à margem da 72ª Sessão da AGNU, em 2017, quando foi reiterada a importância de fortalecer ainda mais os laços inter-regionais, sobretudo nos campos do comércio, investimento e economia, inclusive com apoio ao maior engajamento do setor privado (especialmente micro, pequenas e médias empresas) e à participação em feiras de comércio e investimento nas duas regiões.

Recentemente, em agosto de 2022, o Brasil foi aceito como Parceiro de Diálogo Setorial do bloco, decisão formalizada na Cúpula da ASEAN em novembro do mesmo ano. O objetivo brasileiro, manifestado em nota à imprensa ainda em 2015, é o estabelecimento de uma Parceria de Diálogo, que corresponde ao estágio mais avançado de cooperação. O seminário "O Brasil e a ASEAN", realizado em 1º de dezembro de 2022, no Palácio do Itamaraty, discutiu a crescente importância da ASEAN para o mundo e para o Brasil. Foi abordado o *status* de Parceiro de Diálogo Setorial da ASEAN, incluindo possibilidades de cooperação com os países-membros da associação. O chanceler Carlos França anunciou a abertura de uma Delegação Permanente do Brasil junto à ASEAN, em Jacarta, com vistas a permitir um seguimento mais estreito da nova Parceria de Diálogo Setorial entre o Brasil e a Associação.

Em 2023, foi realizada a série de webinários "Brasil-ASEAN: impulsionando parcerias de tecnologia e inovação para um futuro próspero!", em que foram tratados temas como *startups* e capital de risco, indústria de semicondutores e inovações em transportes e transição energética, com apresentações de *stakeholders* de cada setor. Em outubro, o chanceler Mauro Vieira visitou a Indonésia, onde realizou reunião trilateral com o secretário-geral da ASEAN, Kao Kim Hourn, e com a chanceler indonésia Retno Marsudi, que ocupa atualmente a presidência rotativa da organização. O encontro inaugurou a Parceria de Diálogo Setorial entre o Brasil e a Associação. Vieira também inaugurou, na capital indonésia, as instalações da Missão do Brasil junto à ASEAN. Com essa medida, o Brasil junta-se a onze dos integrantes do G20, que já abriram missões junto à Associação. Entre as tarefas da nova Missão, estão o desenvolvimento de iniciativas de cooperação em áreas de interesse, como agricultura e ciência, tecnologia e inovação, e a implementação da Parceria de Diálogo Setorial do Brasil com a ASEAN.

Em novembro de 2023, veio ao Brasil uma missão de diplomatas e especialistas de países da ASEAN, com o objetivo de visitar instituições de excelência nas cidades de Brasília e de Salvador, e nos estados de São Paulo e do Rio de Janeiro, e conhecer áreas promissoras para ampliar a cooperação, como agricultura sustentável, energias renováveis, saúde pública e inovação. A missão foi a primeira iniciativa no âmbito da Parceria de Diálogo Setorial Brasil-ASEAN após a I Reunião Trilateral, de que participou o ministro Mauro Vieira em 9 de outubro, em Jacarta. Em dezembro, o Comitê Conjunto de Cooperação Setorial Brasil-ASEAN, em sua segunda reunião, adotou o documento Áreas de Cooperação Prática 2024-2028. O documento contempla os seguintes temas e setores prioritários para a cooperação que o Brasil desenvolverá com a ASEAN ao longo dos próximos cinco anos, no âmbito da sua Parceria de Diálogo Setorial:

inovação, energias renováveis, inclusão digital, educação, saúde, meio ambiente, segurança alimentar e nutricional, comércio e investimentos, entre outras.

Em janeiro de 2024, o chanceler Mauro Vieira encontrou-se com seu homólogo do Laos à margem da III Cúpula do Sul, do G77+China, em Kampala. O Laos exerce a presidência da ASEAN.

Exportações, Importações e Balança Comercial - Parceiro: Associação de Nações do Sudeste Asiático - ASEAN

Jan-Dez / 2023 | 2022

Exportações US$ Milhões	Importações US$ Milhões	Corrente US$ Milhões	Saldo US$ Milhões
24.421,8	9.266,6	33.688,4	15.155,2
2,2% Var. Jan-Dez 2023/2022	-6,9% Var. Jan-Dez 2023/2022	-0,5% Var. Jan-Dez 2023/2022	Superávit Jan-Dez 2023

7,19% Part. nas Exportações Jan-Dez/2023

3,85% Part. nas Importações Jan-Dez/2023

Série histórica - Parceiro: Associação de Nações do Sudeste Asiático - ASEAN

Total | ISIC - Classificação Internacional de Todas Atividades Econômicas

US$ 24 Bilhões
US$ 22 Bilhões
US$ 20 Bilhões
US$ 18 Bilhões
US$ 16 Bilhões
US$ 14 Bilhões
US$ 12 Bilhões
US$ 10 Bilhões
US$ 8 Bilhões
US$ 6 Bilhões
US$ 4 Bilhões
US$ 2 Bilhões
US$ 0
2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018 2019 2020 2021 2022 2023

Série histórica - Parceiro: Associação de Nações do Sudeste Asiático - ASEAN

Total | ISIC - Classificação Internacional de Todas Atividades Econômicas

US$ 35 Bilhões
US$ 30 Bilhões
US$ 25 Bilhões
US$ 20 Bilhões
US$ 15 Bilhões
US$ 10 Bilhões
US$ 5 Bilhões
US$ 0

2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018 2019 2020 2021 2022 2023

Série histórica - Parceiro: Associação de Nações do Sudeste Asiático - ASEAN

Total | ISIC - Classificação Internacional de Todas Atividades Econômicas

US$ 14 Bilhões
US$ 12 Bilhões
US$ 10 Bilhões
US$ 8 Bilhões
US$ 6 Bilhões
US$ 4 Bilhões
US$ 2 Bilhões
US$ 0

2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018 2019 2020 2021 2022 2023

Visão Geral dos Produtos Exportados - Destino: Associação de Nações do Sudeste Asiático - ASEAN

Jan-Dez / 2023 | 2022

Total: US$ 24,4 Bilhões

Óleos combustíveis de petróleo ou de minerais betuminosos (exceto óleos brutos)
20%

Farelos de soja e outros alimentos para animais (excluídos cereais não moídos), farinhas de carnes e outros animais
18%

Açúcares e melaços
6,2%

Demais produtos - Indústria de Transformação
3,0%

Carne suína fresca, refrigerada ou congelada
2,3%

Celulose
0,67%

Couro

Soja
7,9%

Milho não moído, exceto milho doce
6,3%

Algodão em bruto
2,7%

Minério de ferro e seus concentrados
9,6%

Óleos brutos de petróleo ou de minerais betuminosos, crus
8,9%

Visão Geral dos Produtos Importados - Origem: Associação de Nações do Sudeste Asiático - ASEAN

Jan-Dez / 2023 | 2022

Total: US$ 9,3 Bilhões

Válvulas e tubos termiônicos, de cátodo frio ou foto-cátodo, diodos, transistores
12%

Equipamentos de telecomunicações, incluindo peças e acessórios
11%

Pneus de borracha, bandas de rodagem intercambiáveis, flaps e câmaras de ar para rodas
5,3%

Demais produtos - Indústria de...
4,8%

Partes e acessórios dos veículos automotivos
3,8%

3,8%

Calçados
3,4%

Máquinas e aparelhos elétricos
3,1%

Máquinas para escritórios
2,4%

2,0%

1,9%

1,9%

1,6%

1,6%

1,6%

1,5%

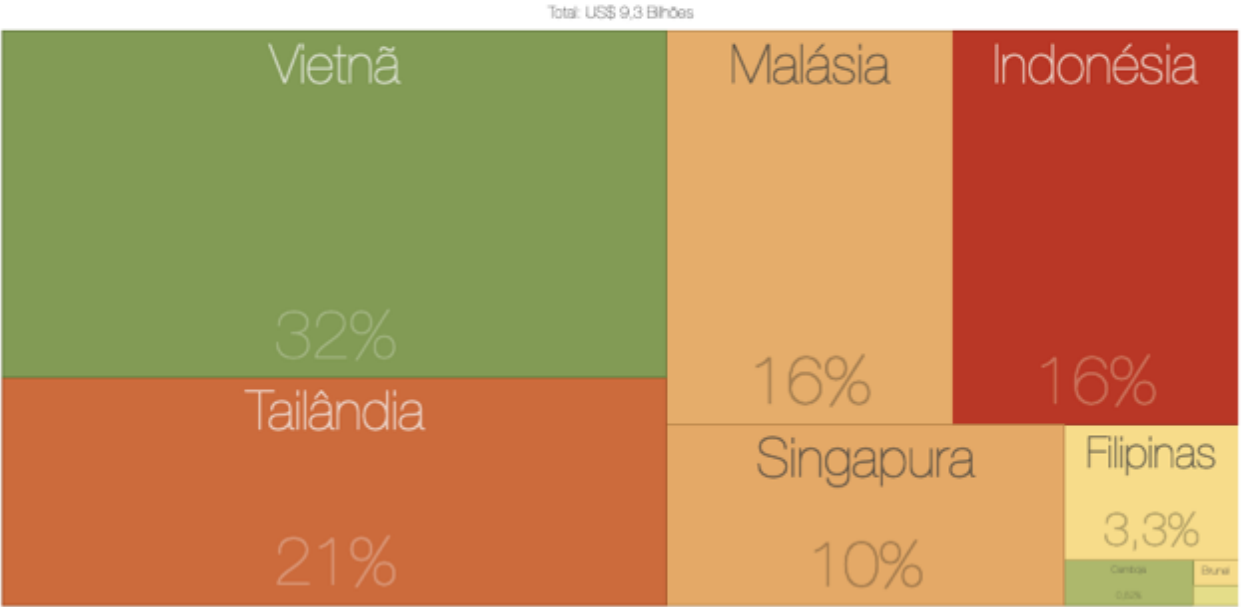
1,4%

1,3%

Fios têxteis
1,2%

1,2% 1,2% 1,1% 1,1% 1,0%

1,0% 0,99%

Importações por País - Origem: Associação de Nações do Sudeste Asiático - ASEAN

Jan-Dez / 2023 | 2022

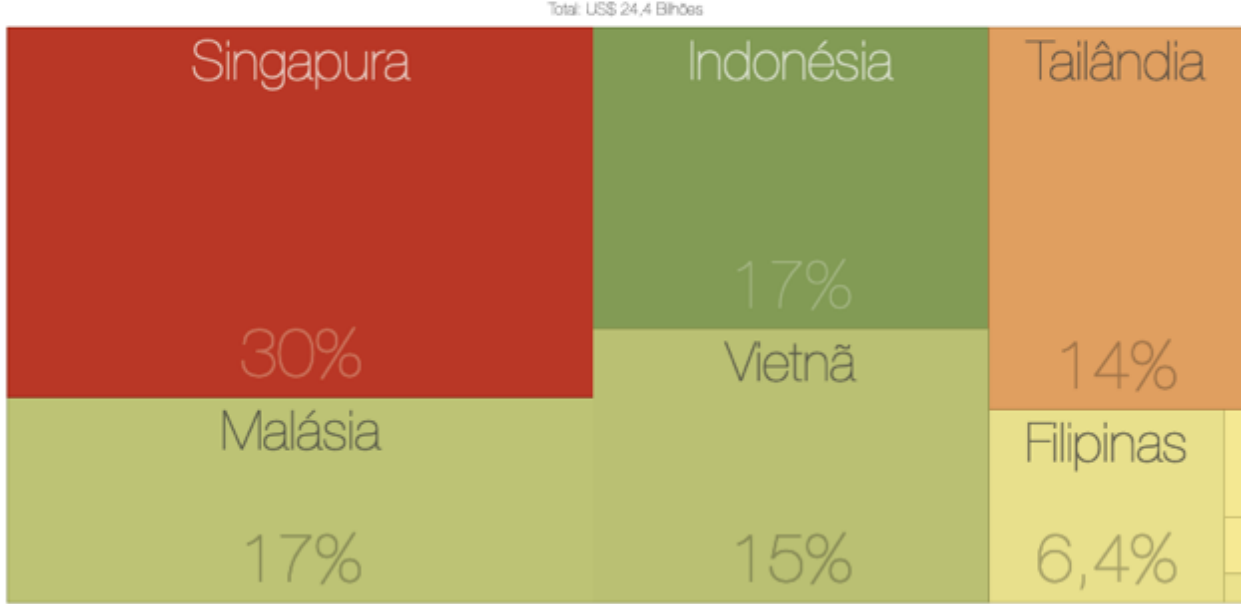
Total: US$ 9,3 Bilhões

Vietnã
32%
Malásia
16%
Indonésia
16%
Tailândia
21%
Singapura
10%
Filipinas
3,3%

Exportações por País - Destino: Associação de Nações do Sudeste Asiático - ASEAN

Jan-Dez / 2023 | 2022

Total: US$ 24,4 Bilhões

Singapura
30%
Indonésia
17%
Tailândia
14%
Vietnã
15%
Malásia
17%
Filipinas
6,4%

e) Timor-Leste

As relações diplomáticas entre o Brasil e o Timor-Leste foram estabelecidas em 2002, ano da independência do país. A Embaixada do Brasil em Díli foi aberta no mesmo ano. O relacionamento bilateral é marcado por vínculos culturais, decorrentes de herança lusófona comum. O Timor-Leste é o único país da Ásia e da Oceania a adotar o Português como língua oficial e a integrar a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). A cooperação bilateral é a vertente mais destacada do relacionamento entre os dois países. O Brasil tem prestado ao Timor-Leste apoio em amplo leque de iniciativas em áreas fundamentais para a construção do Estado timorense, como a consolidação da lusofonia e do sistema romano-germânico no ordenamento jurídico, temas de justiça e segurança e formação de mão de obra.

f) Sri Lanka

As relações diplomáticas entre o Brasil e o Sri Lanka foram estabelecidas em 1960, e a abertura de embaixada do país em Brasília ocasionou a primeira representação do Sri Lanka na América do Sul. Houve abertura da embaixada do Brasil em Colombo em 1962[632]. Em 2008, destaca-se o encontro entre os presidentes Lula e Mahinda Rajapaksa à margem da Conferência de Alto Nível da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO, na sigla em inglês) sobre Segurança Alimentar, em Roma. No mesmo ano, foi firmado Acordo Básico de Cooperação Técnica entre Brasil e Sri Lanka[633], e, em 2011, foi estabelecido o mecanismo de consultas políticas bilateral.

Foi realizada, no dia 28 de novembro de 2022, a I Reunião de Consultas Políticas entre Brasil e Sri Lanka, em formato virtual, copresidida pelo secretário de Ásia, Pacífico e Rússia do Itamaraty e pela secretária adjunta para Assuntos Bilaterais do Ministério dos Negócios Estrangeiros do Sri Lanka. Na ocasião, foram debatidas formas de ampliar o comércio e o diálogo em foros multilaterais, em áreas como segurança, direitos humanos e mudança do clima. Foram, ademais, examinados acordos em negociação entre os dois países nos campos da educação, cooperação entre academias diplomáticas, defesa, combate ao crime organizado transnacional e cooperação jurídica. Finalmente, os temas da cooperação técnica em cana-de-açúcar e pecuária leiteira também foram discutidos.

Em março de 2023, o ministro Mauro Vieira encontrou-se com o ministro de Negócios Estrangeiros do Sri Lanka, Ali Sabry, à margem do G20. Discutiram-se questões como a importância do Sul Global, em relação à agenda de reforma da governança das instituições multilaterais, e a cooperação técnica bilateral. Na ocasião, Ali Sabry não só agradeceu a missão da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) ao país[634], mas também manifestou a intenção de aprofundar os contatos bilaterais. O ministro do Sri Lanka convidou o Brasil a investir na infraestrutura do país[635].

[632] O posto foi extinto em 1967 e reaberto em 2005.
[633] Em vigor desde o ano de 2010.
[634] Em 2013, ocorreu missão de diagnóstico de projetos para o Sri Lanka, Myanmar, Fiji, Vanuatu, Tailândia e México.
[635] Ressalta-se que linhas marítimas de grande relevância para o comércio mundial passam pelo país.

g) Paquistão e Bangladesh

Brasil e Paquistão mantêm reuniões regulares de consultas políticas, nas quais dialogam sobre iniciativas bilaterais e trocam impressões sobre temas de interesse global. A quinta e mais recente dessas reuniões foi realizada em Islamabad, em 2017. Os dois países mantêm tradicionalmente diálogo fluido em foros multilaterais econômicos, especialmente no que diz respeito à agricultura. A cooperação técnica é uma das principais vertentes das relações bilaterais. Um Acordo Básico de Cooperação Técnica entre os dois países foi firmado em agosto de 2018. A área da defesa é também relevante campo de cooperação. Em 2012, o Paquistão foi incluído no Programa de Estudantes Convênio de Graduação (PEC-G) e no Programa de Estudantes Convênio de Pós-Graduação (PEC-PG), o que possibilita a estudantes paquistaneses aceder a vagas de graduação e a bolsas de pós-graduação nas universidades brasileiras de maior prestígio.

As chancelarias de Brasil e Bangladesh estabeleceram, em 2017, mecanismo de consultas sobre temas da agenda bilateral, regional e multilateral. Em 2018, o governo brasileiro doou ao Bangladesh medicamentos antimaláricos. Já no ano de 2020, o governo brasileiro doou recursos, por intermédio do Programa Mundial de Alimentos, para a aquisição, pelo Bangladesh, de kits de teste de COVID-19. Entre fevereiro e março de 2022, realizou-se visita de trabalho do presidente da Caixa Econômica Federal (CEF) ao Bangladesh. A missão teve por objetivo conhecer experiências bangladesas nas áreas de microcrédito e microfinanças, com vistas a estabelecer possível cooperação bilateral a respeito. Em agosto de 2023, à margem da Cúpula do BRICS, na África do Sul, o presidente Lula manteve reunião bilateral com a primeira-ministra de Bangladesh, Sheikh Hasina. O combate à pobreza e o fortalecimento dos laços comerciais foram os principais assuntos. Em outubro, o secrétario do Exterior do Ministério dos Negócios Estrangeiros do Bangladesh, embaixador Masud Bin Momen, visitou o Brasil, quando se encontrou com o ministro Mauro Vieira e copresidiu, com a secretária-geral das Relações Exteriores, a 2ª Reunião de Consultas Políticas. Em janeiro de 2024, o chanceler Mauro Vieira encontrou-se com seu homólogo de Bangladesh à margem da III Cúpula do Sul, do G77+China, em Kampala. Mauro Vieira indicou que tenciona realizar proximamente visita de trabalho ao país asiático, possivelmente ainda no primeiro semestre de 2024.

h) Ásia Central[636]

A intensidade de relacionamento do Brasil com a Ásia Central é bastante baixa. O Brasil mantém embaixada residente apenas em Astana, capital do Cazaquistão. Em 2018, o então chanceler Aloysio Nunes realizou a primeira viagem de um chanceler brasileiro para região, visitando o Cazaquistão. Brasil e Cazaquistão mantêm mecanismo de consultas políticas, que teve sua reunião mais recente em 2017. Em termos de cooperação econômica, foi assinado em 2018, em Montevidéu, memorando de cooperação econômica e comercial entre MERCOSUL e União Econômica Eurasiática (UEE), de que participam Cazaquistão e Quirguistão (para mais detalhes, ver subseção sobre a UEE e a seção de relações bilateriais entre Brasil e Rússia neste capítulo).

[636] A Ásia Central deve ser compreendida como a região em que estão as cinco ex-repúblicas soviéticas: Cazaquistão, Quirguistão, Tajiquistão, Turcomenistão e Uzbequistão. Embora Afeganistão e Paquistão estejam geograficamente na competência da Divisão de Ásia Central do Itamaraty, também podem ser geopoliticamente considerados partes do “Grande Oriente Médio”.

i) Organização para Cooperação de Xangai (OCX)

Em 3 de novembro de 2022, o secretário-geral da Organização para Cooperação de Xangai (OCX), Zhang Ming, reuniu-se com o embaixador do Brasil na China, Marcos Galvão. O secretário-geral informou o embaixador sobre as atividades e estrutura da OCX, e também falou sobre as perspectivas de expansão adicional da OCX. O embaixador expressou sua gratidão pelas informações e elogiou muito o trabalho da Secretaria da OCX. As partes concordaram em manter contatos entre a Secretaria da OCX e a Embaixada do Brasil.

3.11. África

I. Relações Brasil-África

Marcos: 1986: Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS); 1996: Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP); 2006: Cúpula América do Sul-África (ASA, cuja última reunião foi em 2013); 2010: parcerias estratégicas com África do Sul e Angola; 2013: mecanismo de diálogo estratégico com a Nigéria; 2019: Grupo de Trabalho Interministerial de Acompanhamento da Situação no Golfo da Guiné.

Embaixada: O Brasil possui 32 embaixadas residentes na África e dois consulados-gerais. Esse número aumentou com a instalação das embaixadas em Freetown e Kigali e do consulado-geral em Luanda, criados em novembro de 2023. Há 33 embaixadas residentes de países africanos no Brasil e quatro consulados-gerais. Refletindo a importância da União Africana (UA) para o País, o Brasil abriu uma embaixada em Adis Abeba, em 2005, estando o embaixador do Brasil na Etiópia também credenciado como representante do governo brasileiro junto à UA.

Coordenação Política
Instâncias: A UA é um ator fundamental na política externa brasileira, pois funciona como fórum para discutir e lançar iniciativas no continente africano em áreas como política, economia, agricultura e desenvolvimento social. Desde que abriu sua embaixada em Adis Abeba, o Brasil tem sido convidado a participar de alguns dos principais eventos da UA como país observador, estando o embaixador do Brasil na Etiópia também credenciado como representante do governo brasileiro junto à UA. Desde então, o Brasil tem sido convidado a participar dos principais eventos da UA como país observador. Além disso, ocorreram reuniões da Cúpula ASA (2006, 2009 e 2013[637]). Há a possibilidade de que o governo Lula retome o ímpeto das iniciativas.

Visitas de Alto Nível: Périplo de Gibson Barboza (1972); Figueiredo é o primeiro presidente a visitar a África (1983); Sarney esteve em Cabo Verde (1986) e Angola (1989); Collor realizou périplo por Angola, Zimbábue, Moçambique e Namíbia (1991); Itamar esteve no Senegal (1992); Fernando Henrique Cardoso (FHC) foi a Angola e África do Sul (1996); nas últimas décadas, para além de visitas bilaterais[638], destaca-se participação do presidente Lula nas 13ª e 17ª Assembleias da UA, em 2009 e 2011 (nesta, já como ex-presidente), e da presidenta Dilma na celebração do Jubileu de Ouro da UA, em 2013. Temer foi a Cabo Verde e África do Sul (2018). Apesar de Ernesto Araújo realizar périplo por países do entorno estratégico brasileiro (2019), Bolsonaro jamais visitou o continente. O ministro Carlos França viajou a Luanda, capital de Angola, para participar da 3ª reunião da Comissão Bilateral de Alto Nível Brasil-Angola (CBAN) e da XXVII Reunião Ordinária do Conselho de Ministros da CPLP, em junho de 2022. Em 2021 e 2022, houve visitas dos presidentes de Cabo Verde e Guiné-Bissau – em 2022, no contexto das celebrações do bicentenário da Independência do Brasil. Os presidentes de Cabo Verde, Guiné-Bissau e Angola,

---

[637] As crises políticas no Brasil, na América do Sul e na África e a perda de interesse nessas cúpulas resultaram na falta de novos encontros desde 2013.
[638] Visitou São Tomé e Príncipe, Angola, Moçambique, Namíbia, África do Sul, Egito e Líbia (2003), São Tomé e Príncipe, Gabão e Cabo Verde (2004), Cameroun, Nigéria, Gana, Guiné-Bissau e Senegal (2005), Argélia, Botsuana, África do Sul e Nigéria (2006), Burkina Faso, Congo, África do Sul e Angola (2007), Moçambique (2008), Líbia (2009), Cabo Verde, Guiné Equatorial, Quênia, Tanzânia, Zâmbia e África do Sul (2010).

os primeiros-ministros de Marrocos e Mali e os ministros de Relações Exteriores da África do Sul, Cameroun, Gabão, Moçambique, Zimbábue, entre outras autoridades, estiveram presentes na posse do presidente Lula. No contexto de sua visita ao continente africano para reunião de chanceleres dos BRICS, na África do Sul, em junho de 2023, o ministro Mauro Vieira foi à Etiópia, onde se encontrou com o primeiro-ministro e o chanceler etíopes e visitou a sede da UA, tendo convidado o presidente da Comissão da UA, Moussa Faki Mahamat, a visitar o Brasil. Em julho, o presidente realizou breve visita ao Cabo Verde, quando se encontrou com o presidente do país africano, José Maria Neves, no retorno de sua viagem a Bruxelas, para participar da Cúpula CELAC-UE, e a secretária-geral das Relações Exteriores foi ao Quênia, para participar da 59ª Sessão do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC, na sigla em inglês), quando se encontrou com o ministro queniano dos Negócios Estrangeiros e da Diáspora. Em agosto, os presidentes Félix Tshisekedi (RDC) e Denis Sassou Nguesso (Congo) participaram da Cúpula da Amazônia e mantiveram reuniões bilaterais com Lula. No mesmo mês, o presidente Lula foi a Angola e a São Tomé e Príncipe, no contexto de sua participação na Cúpula da CPLP. Em outubro, foram realizadas visitas dos chanceleres da RDC e de Ruanda[639] ao Brasil.

Discurso Oficial: As três principais vertentes da política externa de Bolsonaro para a África, conforme identificado pelo diretor do Departamento da África em 2019, eram: a cooperação para o desenvolvimento, que não se limita apenas à vertente técnica, abrangendo também setores como cultura, defesa e segurança; comércio e investimentos, que se aglutinam em uma vertente de diplomacia econômica voltada para as particularidades do continente africano e de seu potencial de crescimento; e a concertação política, que também considera as dinâmicas políticas da África, distintas daquelas verificadas nos países europeus e no Norte geopolítico. O chanceler Mauro Vieira destacou, em seu discurso de posse, em janeiro de 2023, que a África voltará a ser prioridade, frisando o forte avanço do continente em seu processo de desenvolvimento, com a construção de gigantesca área de livre comércio.

Convergências

Convergências Multilaterais e Plurilaterais: Brasil e África apoiam a reforma da governança global e da arquitetura financeira internacional; defendem o financiamento ao desenvolvimento, a liberalização do comércio agrícola e a cooperação. Há grande importância conferida à CPLP.

Convergências Regionais: Ambos defendem um Atlântico Sul livre de armas nucleares e combatem o narcotráfico, o terrorismo e a pirataria em regiões como o Golfo da Guiné.

Segurança e Defesa: A Política (PND) e a Estratégia Nacional de Defesa (END) consideram o Atlântico Sul e a costa oeste da África parte do entorno estratégico brasileiro. Além de iniciativas bilaterais de cooperação, Brasil é fundador da ZOPACAS, é membro pleno do Grupo do G7 de Amigos do Golfo da Guiné (G7++FoGG, na sigla em inglês) e participa da Missão das Nações Unidas para o Referendo no Saara Ocidental (MINURSO, na sigla em inglês), da Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo (RDC, MONUSCO, na sigla em inglês), da Força Interina de Segurança das Nações Unidas para Abyei (UNISFA, na sigla em inglês), da Missão das Nações Unidas no Sudão do Sul (UNMISS, na sigla em inglês) e da Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para a Estabilização da República Centro-Africana (RCA, MINUSCA, na sigla em inglês), além da Missão Multidimensional Integrada de

[639] Foi assinado Tratado sobre Transferência de Pessoas Condenadas.

Estabilização do Mali (MINUSMA), encerrada em 31 de dezembro de 2023. O Brasil e a África também cooperam por meio de exercícios militares, instalação de missões e bases navais, desenvolvimento dos mísseis A-DARTER com a África do Sul, levantamento de plataformas continentais de países atlânticos, além do combate à pirataria, ao contrabando, ao narcotráfico e ao tráfico de pessoas. O Brasil saudou a disposição do Quênia de liderar missão multinacional no Haiti e manifestou a disposição de compartilhar sua experiência à frente da MINUSTAH.

Comércio:

Marcos: Os principais marcos institucionais bilaterais do relacionamento econômico são os Acordos de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFIs) assinados com países africanos, o Acordo de Livre Comércio Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)-Egito, o Acordo de Preferência Comercial MERCOSUL-União Aduaneira da África Austral (SACU, na sigla em inglês) e as negociações entre MERCOSUL e países africanos como Tunísia e o Marrocos, com quem já temos acordos-quadro. As exportações do Brasil para a África atingiram seu ápice em 2012, enquanto as importações do Brasil oriundas da África atingiram seu ápice em 2013. O comportamento dos fluxos comerciais na última década pode justificar-se, como principal fator, pela retração nas importações de petróleo decorrente da crise econômica por que passou o Brasil. Em fevereiro de 2023, destaca-se a abertura do mercado da Argélia para gado bovino em pé e carne de frango, enquanto, em outubro, houve a abertura do mercado do Marrocos de alimentos brasileiros para animais de companhia.

Exportações, Importações e Balança Comercial - Parceiro: África

Jan-Dez / 2023 | 2022

Exportações US$ Milhões	Importações US$ Milhões	Corrente US$ Milhões	Saldo US$ Milhões
13.209,8	7.193	20.402,8	6.016,8
3,5% Var. Jan-Dez 2023/2022	-15,6% Var. Jan-Dez 2023/2022	-4,1% Var. Jan-Dez 2023/2022	Superávit Jan-Dez 2023

3,89%
Part. nas Exportações Jan-Dez/2023

2,99%
Part. nas Importações Jan-Dez/2023

Visão Geral dos Produtos Importados - Origem: África

Jan-Dez / 2023 | 2022

Total: US$ 7,2 Bilhões

Óleos brutos de petróleo ou de minerais betuminosos, crus
47%
Adubos ou fertilizantes químicos (exceto fertilizantes brutos)
30%
3,4%
2,3%
1,8%
1,0%
1,0%

Exportações por País - Destino: África

Jan-Dez / 2023 | 2022

Total: US$ 13,2 Bilhões

Argélia
18%
Egito
18%
África do Sul
12%
Marrocos
9,4%
Nigéria
7,4%
Líbia
3,4%
Libéria
3,1%
Angola
3,1%
Tunísia
2,9%
Gana
2,5%
Senegal
2,2%
Costa do Marfim
1,8%
Mauritânia
1,8%
1,5%
Somália
1,3%
1,3%
Guiné
1,2%
Togo
1,0%
Congo
0,66%
Benin
0,62%
0,60%
Quênia
0,95%
Gâmbia
Gabão

Importações por País - Origem: África

Jan-Dez / 2023 | 2022

Total: US$ 7,2 Bilhões

Argélia 25%
Nigéria 11%
Egito 6,8%
Gabão 6,6%
Angola 9,8%
Marrocos 20%
África do Sul 8,0%
Gana 6,0%
Costa do... 2,1%
Tunísia 0,88%
Togo 0,64%
Congo 3,1%

<u>Investimentos:</u> O Brasil possui Acordos de Facilitação de Investimento assinados com Angola, Etiópia, Maláui, Marrocos, Mocambique e São Tomé e Príncipe[640].

Investimento do Brasil na África: Agronegócio, construção civil, mineração e petróleo[641]. Grandes empreiteiras apoiadas pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) tiveram um grande papel nesses investimentos.

Investimentos da África no Brasil: Comunicações, fertilizantes, mercado editorial, minério de ferro e petróleo.

<u>Cooperação</u>
Aspectos Gerais: O Itamaraty e a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África (NEPAD, na sigla em inglês) assinaram, em 2012, um memorando de entendimento por ocasião da visita do diretor-executivo da NEPAD ao Brasil. O principal objetivo do memorando é estabelecer uma estrutura para a coordenação e cooperação entre as duas partes com base em seus interesses complementares e capacidades no cumprimento de metas comuns para promover o desenvolvimento na África. A cooperação, no escopo desse memorando de entendimento, abrange estímulo à cooperação econômica Brasil-África por meio da promoção de comércio e investimento, e compartilhamento de conhecimento e experiências na elaboração e implementação de políticas públicas em diferentes campos relevantes de cooperação, em áreas como infraestrutura, energia, agricultura, segurança alimentar e nutrição, desenvolvimento sustentável, gerenciamento de recursos naturais, redução de pobreza, ciência, tecnologia e inovação, recursos

[640] Assinado na visita do presidente Lula, em agosto de 2023.
[641] Em dezembro de 2023, a Petrobras adquiriu blocos de exploração de hidrocarbonetos em São Tomé e Príncipe. A companhia havia deixado o continente africano três anos antes, quando vendeu seus últimos ativos na Nigéria.

humanos, desenvolvimento de capacitação e cultura. Em janeiro de 2023, a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) representou o Brasil no Segundo Fórum Africano de Alto Nível de Cooperação Sul-Sul e Trilateral para o Desenvolvimento Sustentável, em Kampala (Uganda). Em maio de 2023, o Ministério das Relações Exteriores e a Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG) realizaram o seminário "Brasil-África: relançando parcerias". A agenda incluiu painéis sobre distintos temas de interesse, como cooperação para o desenvolvimento, intercâmbio educacional, equidade de gênero, empreendedorismo, inclusão social, economia criativa, diversidade e desafios internacionais contemporâneos. Participaram do simpósio autoridades governamentais e de organizações internacionais, bem como expositores da academia e de movimentos sociais, tanto brasileiros quanto estrangeiros.

Cooperação Técnica: No que diz respeito à cooperação, deve-se ressaltar a África como, ao lado da América Latina e Caribe, destino principal das atividades de cooperação técnica desenvolvidas pelo Brasil e executadas pela ABC, em áreas como agricultura e segurança alimentar, erradicação da fome e da pobreza, saúde, educação e capacitação técnico-industrial. Em 2007, o Brasil e a UA assinaram um Acordo de Cooperação Técnica, que forneceu uma base legal para vários projetos de cooperação bilateral e regional entre o Brasil e seus parceiros africanos.

Eleitoral: Brasil tem participação ativa em missões eleitorais nos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP).

Contatos Humanos e Temas Consulares: Laços históricos e humanos unem o Brasil e a África. Atualmente há cerca de 39,6 mil brasileiros vivendo na África, conforme dados de 2022. Cerca de 56% da população brasileira, em torno de 113 milhões de pessoas, se identifica como preta ou parda, o que dá a dimensão da diáspora africana no País: o Brasil é a maior "nação africana" fora da África – se pertencesse ao continente, esse contingente populacional colocaria o Brasil como o quarto maior país, atrás de Nigéria (1º), Etiópia (2º) e Egito (3º). A cidade de Salvador, na Bahia, foi escolhida pela UA como sede do encontro das diásporas africanas e de afrodescentes, que ocorrerá em 2024.

Cultural: Unidade-piloto de Instituto Guimarães Rosa (IGR) em Luanda. Também há unidades do IGR em África do Sul, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe.

Humanitária: Doações em casos de desastres naturais e humanitários, de que são exemplos as ações em resposta a intempéries naturais em Moçambique, em 2019.

Educacional: Predominância de países africanos no Programa de Estudantes-Convênio de Graduação (PEC-G) e no Programa de Estudantes-Convênio de Pós-Graduação (PEC-PG). Memorandos de entendimento e acordos de cooperação em matéria de formação e treinamento diplomático[642].

Financeira: Reestruturação de dívida de países africanos.

Meio Ambiente: Apoio à realização, pelo Quênia, da Cúpula do Clima da África, em setembro de 2023, com a participação do embaixador extraordinário para a Mudança do Clima, Luiz Alberto

[642] Em agosto de 2023, foi assinado memorando de entendimento na matéria com São Tomé e Príncipe.

Figueiredo Machado[643]. Parceria com a República Democrática do Congo (RDC) e com a República do Congo em matéria de florestas tropicais. Para mais detalhes sobre a cooperação desenvolvida pelo Brasil, ver o capítulo 6.

[643] Figueiredo participou de painel sobre energias renováveis e transição energética e reuniu-se com a diretora executiva do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), que tem sede em Nairóbi.

II. Relações Brasil-África do Sul

Marcos: 1948: estabelecimento de relações diplomáticas entre Brasil e África do Sul; 1975: rompimento da posição dúbia do Brasil em relação ao regime sul-africano, com a votação a favor da condenação da África do Sul, no âmbito da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), e retirada do seu embaixador do país; 1985: o Brasil impõe sanções culturais, artísticas e desportivas, reiterando o repúdio ao regime racista e às intervenções sul-africanas em países vizinhos; 1990: o Brasil insta a transformação do país em uma democracia multirracial "no menor prazo possível" – com o fim do *apartheid*; 1991: visita de Nelson Mandela ao Brasil; 1994: levantamento total das sanções; 1996: Fernando Henrique Cardoso (FHC) é o primeiro presidente brasileiro a visitar o país; 2002: I Reunião da Comissão Mista Brasil-África do Sul; 2006: I Cúpula do Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS); 2010: Parceria Estratégica; 2011: ingresso da África do Sul no BRICS.

Embaixada: Brasil e África do Sul estabeleceram relações diplomáticas em 1948, mas, desde 1918, há consulado na Cidade do Cabo. Em 1971, o Escritório de Representação sul-africano em Brasília é convertido em Embaixada. Em 1974, a legação brasileira é transformada em Embaixada, mas chefiada por encarregado de negócios, em repúdio à política do *apartheid*.

Coordenação Política
Instâncias: Comissão Mista de Cooperação Brasil-África do Sul (COMISTA, 2002), cuja VI reunião ocorreu em 2019.

Visitas de Alto Nível: Os dois países têm histórico recente de encontros bilaterais de alto nível. Em seus governos anteriores, o presidente Lula visitou a África do Sul em três ocasiões (2003, 2007 e 2010), e a presidente Dilma Rousseff, em duas (2011 e 2013). O presidente Michel Temer também realizou visita ao país, por ocasião da X Cúpula do BRICS, em 2018. Em janeiro de 2019, o presidente Jair Bolsonaro encontrou-se com o presidente Cyril Ramaphosa à margem do Fórum Econômico Mundial em Davos. Em maio do mesmo ano, o ministro da Defesa, general Fernando Azevedo e Silva, compareceu à cerimônia de posse do segundo mandato de Ramaphosa. O presidente Bolsonaro e o presidente Ramaphosa voltaram a encontrar-se na Cúpula do G20, em Osaka, em junho de 2019, e à margem da Cúpula dos BRICS, em Brasília, em novembro de 2019. Em julho de 2019, o chanceler Ernesto Araújo e a ministra Naledi Pandor mantiveram reunião bilateral à margem do BRICS, no Rio de Janeiro. No ano seguinte, em dezembro, ambos mantiveram videoconferência, ocasião em que puderam repassar a agenda bilateral em temas como defesa, comércio, coordenação em foros internacionais, entre outros. No contexto de sua visita ao continente africano para reunião de chanceleres dos BRICS, na África do Sul, em junho de 2023, o ministro Mauro Vieira realizou encontro bilateral com sua contraparte sul-africana, Nalendi Pandor, quando trataram de transição energética e da próxima reunião da COMISTA, prevista originalmente para outubro, mas postergada para 2024, e foi recebido, com os demais ministros do agrupamento, pelo presidente Ramaphosa. Os presidentes Lula e Ramaphosa encontraram-se em Paris, também em junho, à margem da Cúpula para um Novo Pacto Financeiro Global. Em visita à África do Sul, em agosto, para a Cúpula do BRICS, Lula encontrou-se com o ex-presidente Thabo Mbeki e com o presidente do Congresso Nacional Africano, Gwede Mantashe.

Discurso Oficial: Ambos os países mantêm abertos os canais de diálogo em foros multilaterais e propiciam constante apoio mútuo a suas candidaturas em organismos internacionais. São membros do IBAS, do BRICS, do BASIC e do G20. Possuem intensa agenda bilateral, marcada pela elevação, em 2010, ao nível de "Parceria Estratégica". Na pauta do relacionamento estão temas de defesa e segurança, energia nuclear, investimentos, cooperação e acesso a mercados.

Convergências
Convergências Multilaterais: Defesa da reforma da governança global.

Convergências Plurilaterais: No IBAS, defesa da democracia, da cooperação Sul-Sul, do desenvolvimento e alívio da pobreza, entre outros temas. No BASIC, defesa das responsabilidades comuns, porém diferenciadas. No G20, atuação em favor de maior protagonismo dos países em desenvolvimento. No BRICS, atuação em prol da reforma da governança e da arquitetura financeira multilaterais. Na Organização Mundial do Comércio (OMC), são integrantes do Grupo de Cairns. Na Organização das Nações Unidas (ONU), apoio do G4, integrado pelo Brasil, à posição comum africana. Ambos participam do G77+China.

Segurança e Defesa: No campo de paz e segurança, os países se articulam na defesa do Atlântico Sul por meio da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), de manobras navais conjuntas nos âmbitos do ATLASUR (a 12ª edição ocorreu em 2022) e do IBSAMAR. As indústrias de defesa desenvolvem conjuntamente os mísseis A-Darter, que estão em fase final de testes e deverão permitir o domínio de tecnologias e a independência no ciclo de desenvolvimento e produção de mísseis ar-ar; já foram concluídas as negociações do acordo bilateral sobre mísseis ar-ar, que constituirá a base legal internacional para produção e venda desses armamentos. A Força Aérea Brasileira (FAB), porém, teria cancelado a aquisição dos mísseis. Em outubro de 2021, foi realizado, em formato de seminário virtual, o I Diálogo da Indústria de Defesa Brasil-África do Sul. A Embraer inaugurou, em meados de 2018, centro de treinamento regional em Joanesburgo. A cooperação na área de defesa tem como marco conceitual o Acordo-Quadro sobre Cooperação em Assuntos de Defesa, de 2003, e em vigor no plano internacional desde 2013. Estão sendo negociados, ainda, acordo para proteção mútua de informação confidencial, a emenda ao acordo de cooperação em matéria de defesa e a constituição de Diálogo Estratégico em Defesa (Mecanismo 2+2).

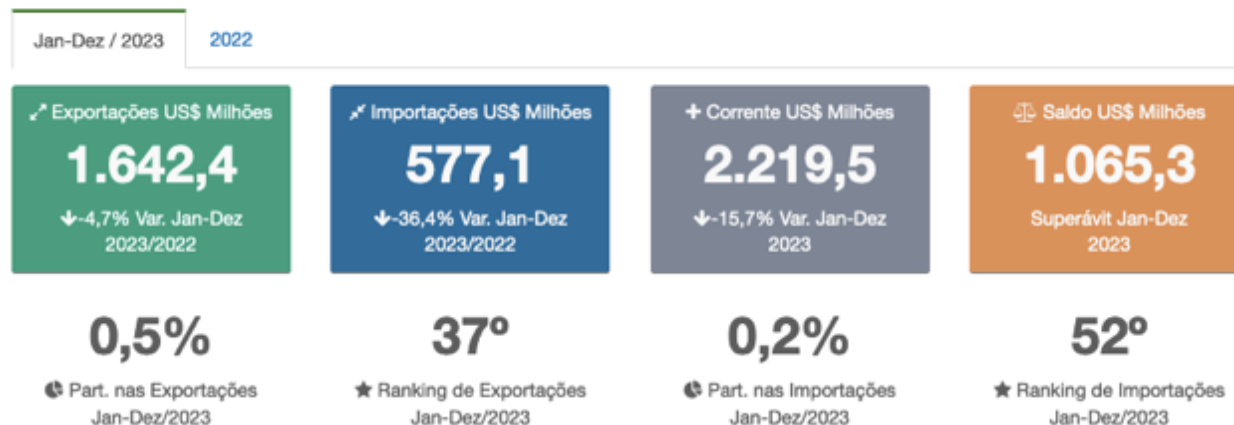
Comércio
Marcos: África do Sul é o principal parceiro do brasil na África Austral. Assinado em 2008 pelo MERCOSUL e em 2009 pela SACU[644], o acordo de comércio preferencial (ACP) entrou em vigor em 2016. Apesar da vigência do acordo, não houve crescimento no comércio com a África do Sul entre 2017 e 2021. O ACP não inclui todo o universo tarifário, mas apenas 1.026 de linhas tarifárias ofertadas pela SACU e 1.076 itens pelo MERCOSUL, com margens de preferência de 10%, 25%, 50% e 100%. Quase nada da pauta agrícola tem redução tarifária. Além do comércio de bens, trata de regras de origem, medidas de salvaguardas, medidas *antidumping* e medidas compensatórias, barreiras técnicas ao comércio (TBT), medidas sanitárias e fitossanitárias (SPS) e solução de controvérsias.

[644] A SACU reúne cinco países da África Austral: África do Sul, Botsuana, Lesoto, Essuatíni e Namíbia.

Exportações, Importações e Balança Comercial - Parceiro: África do Sul

Jan-Dez / 2023 | 2022

Exportações US$ Milhões	Importações US$ Milhões	Corrente US$ Milhões	Saldo US$ Milhões
1.642,4	577,1	2.219,5	1.065,3
-4,7% Var. Jan-Dez 2023/2022	-36,4% Var. Jan-Dez 2023/2022	-15,7% Var. Jan-Dez 2023	Superávit Jan-Dez 2023

0,5%	37º	0,2%	52º
Part. nas Exportações Jan-Dez/2023	Ranking de Exportações Jan-Dez/2023	Part. nas Importações Jan-Dez/2023	Ranking de Importações Jan-Dez/2023

Série histórica - Parceiro: África do Sul

Total | ISIC - Classificação Internacional de Todas Atividades Econômicas

US$ 1,8 Bilhão
US$ 1,6 Bilhão
US$ 1,4 Bilhão
US$ 1,2 Bilhão
US$ 1 Bilhão
US$ 800 Milhões
US$ 600 Milhões
US$ 400 Milhões
US$ 200 Milhões
US$ 0
2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018 2019 2020 2021 2022 2023

Visão Geral dos Produtos Exportados - Destino: África do Sul

Jan-Dez / 2023 | 2022

Total: US$ 1,64 Bilhão

Óleos combustíveis de petróleo ou de minerais betuminosos (exceto óleos brutos) 15%
Veículos rodoviários 13%
Carnes de aves e suas miudezas comestíveis, frescas, refrigeradas ou congeladas 13%
Zinco 5,9%
Demais produtos - Indústria de Transformação 4,8%
Açúcares e melaços 4,2%
Partes e acessórios dos veículos automotivos 4,0%
Máquinas agrícolas (com exceção dos tractores) e suas partes 3,7%
Produtos residuais de petróleo e materiais relacionados 3,3%
Papel e cartão 2,7%
2,6%
2,3%
1,7%
Amendoins 1,4%
1,3%
Celulose

Visão Geral dos Produtos Importados - Origem: África do Sul

Jan-Dez / 2023 | 2022

Total: US$ 577 Milhões

Prata, platina e outros metais do grupo da platina 22%
Bombas, centrífugas, compressores de ar, ventiladores, exaustores, aparelhos de filtrar ou depurar e suas partes 12%
Alumínio 4,9%
Veículos automóveis de passageiros 4,2%
Demais produtos - Indústria de Transformação 3,6%
Níquel 2,2%
Chumbo 1,7%
1,6%
1,5%
1,5%
1,4%
1,2%
1,2%
1,1%
Bebidas alcoólicas
Carvão, mesmo em pó, mas não aglomerado 13%
Outros minérios e concentrados dos metais de base 7,0%
1,9%
Matérias vegetais em bruto 2,1%
2,0%

Desafios: Em dezembro de 2018, a *South African Poultry Association* (SAPA) formalizou pedido de elevação de tarifas de importação de alguns cortes de carne de frango, de 12% e 37% para 82%, em linha com sua tarifa consolidada na OMC. Ademais, a autoridade sul-africana aplicou, em fevereiro de 2022, direito *antidumping* provisório. O valor do direito provisório para o Brasil foi de 265,1%, como regra geral. Em agosto de 2022, África do Sul suspendeu a imposição de direito *antidumping* contra exportações brasileiras de cortes de frango congelados. Os atuais temas prioritários na agenda agrícola para o Brasil são a retirada das salvaguardas (relacionadas à febre aftosa) atualmente em vigor contra as importações de carne com osso e miudezas de bovinos do Brasil para a África do Sul e negociações de certificados sanitários de alguns produtos.

Investimentos

Investimentos da África do Sul no Brasil: Entre 2019 e 2021, três grandes empreendimentos sul-africanos foram realizados no Brasil, nas áreas de mineração (megaprojeto de extração, transporte e exportação de minério de ferro da Minas-Rio, pela empresa Anglo American), editorial (compra de 30% da editora Abril) e aeroportuária (concessão do aeroporto de Guarulhos para consórcio integrado pela empresa sul-africana ACSA).

Investimentos do Brasil na África do Sul: Destaca-se a presença nas áreas de transportes (Marcopolo), motores elétricos (WEG), alimentos (a AB Inbev conquistou presença em 17 mercados africanos) e construção civil (a Camargo Corrêa detém 11% do mercado local de cimento). A Embraer inaugurou, em meados de 2018, centro de treinamento regional em Joanesburgo, com dois simuladores de jatos da companhia e capacidade para treinar até dois mil operadores por ano, em parceria com a companhia aérea sul-africana Air-Link. Há, ademais, presença no mercado sul-africano de O Boticário, Tramontina, Intercement e Wyda. Em novembro de 2020, a Embaixada em Pretória celebrou convênio com a *Brazil-South Africa Chamber of Commerce* (BSA *Chamber*), primeira câmara de comércio bilateral entre Brasil e África do Sul, que poderá ter papel importante nas relações comerciais e de investimento entre os países e coadjuvar em muitos momentos a ação da Embaixada.

Cooperação

Cooperação Técnica: Desde 2003, há Acordo de Cooperação Técnica, porém não há projetos de em execução. Entretanto, registram-se demandas sul-africanas nas áreas de meio ambiente, saúde e agricultura. Cabe citar o diálogo entre a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e o *African Renaissance Fund*, em reunião realizada em agosto de 2021, em que foram levantados temas com potencial de colaboração, como meio ambiente, bioenergia, entre outros.

Jurídica: Encontram-se em estados avançados de negociação o Acordo de Cooperação Jurídica em Matéria Penal e o Tratado de Extradição. Em dezembro de 2020, o Ministério Público Federal e a *National Prosecuting Authority* (NPA) da África do Sul assinaram memorando de entendimento de modo a abrir caminho para a cooperação entre as duas instituições, com intercâmbio de informações e troca de experiências. Em outubro de 2021, o Brasil deu início a negociações de um Tratado sobre Transferência de Pessoas Condenadas, ora em análise das autoridades sul-africanas. O tema assume importância diante do crescente número de brasileiros presos na África do Sul e de sul-africanos no Brasil.

Ciência, Tecnologia e Inovação: Citam-se como objetos de cooperação em ciência e tecnologia: incubação cruzada de *startups* na área de *agritech*; acordo de cooperação científica e tecnológica entre a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) e a *National Research Foundation* (NRF), da África do Sul; diplomacia da inovação, entre outros. Acordo em Ciência, Tecnologia e Inovação está pronto para ser assinado. Existiu Comitê Conjunto de Cooperação Científica e Tecnológica (CCCCT), no âmbito de acordo bilateral já expirado. A África do Sul já demonstrou interesse em cooperar nos campos de Tecnologias da Informação e Comunicações, para o qual está em negociação memorando de entendimento, e de lançamento de satélites.

Energia: Durante a VI COMISTA, a África do Sul pediu informações detalhadas acerca de como o marco regulatório brasileiro sobre biocombustíveis contempla políticas de incentivos e subsídios aos produtores locais. Há interesse sul-africano em conhecer a experiência brasileira no campo da bioenergia. Está em fase final de negociação o Acordo sobre os Usos Pacíficos da Energia Nuclear: o instrumento contribuiria para o fornecimento de molibdênio-99 (utilizado em exames diagnósticos na detecção de câncer) ao Brasil de modo seguro, previsível e contínuo; e o aprendizado de técnicas científicas e modelos organizacionais.

Meio Ambiente: Em 2021, foi retomada iniciativa de troca de experiências sobre a concessão de áreas destinadas a parques nacionais e a gestão de infraestruturas de visitação dessas unidades de conservação entre o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e o *South African National Parks* (SANParks), vinculado ao Ministério dos Assuntos Ambientais, da África do Sul. Em novembro do mesmo ano, o ministro do Meio Ambiente, Joaquim Leite, e sua homóloga sul-africana, Barbara Creecy, assinaram o Plano de Implementação para o período 2021-2026 do Memorando de Entendimento sobre Cooperação na Área de Meio Ambiente entre Brasil e África do Sul.

Agricultura: Em maio de 2019, definiram-se dois temas prioritários para a cooperação técnica na área de agricultura entre Brasil e África do Sul: 1) capacitação sobre produção, processamento e comercialização de produtos agrícolas e 2) preparação de estratégias domésticas de estímulo à indústria do agroprocessamento, especificamente para o desenvolvimento dos setores de produção de frango e açúcar. Na VI COMISTA, os delegados da África do Sul manifestaram interesse em iniciar cooperação técnica com o Brasil no setor agrícola, em diversas áreas: agricultura familiar, educação rural e mecanização de pequenos produtores, entre outras. Em setembro de 2020, a África do Sul enviou proposta de acordo em agricultura que prevê amplo marco institucional para a cooperação bilateral. Sob esse arcabouço, pretende-se promover iniciativas de cooperação técnica com o Brasil em diversas áreas, como agricultura familiar, educação rural, mecanização de pequenos produtores e aprofundamento de relações entre o *Agricultural Research Council* (ARC) e as instituições brasileiras de pesquisa agropecuária. No entanto, ainda não se encerrou a etapa negociadora desse acordo.

Educação e Cultura: O Brasil conta com dois leitorados na África do Sul, um na Universidade da Cidade do Cabo e outro na Universidade de Pretória. Existe potencial inexplorado na cooperação em matéria de ensino superior, haja vista a baixa procura de estudantes sul-africanos por vagas em universidades brasileiras, a despeito da existência de acordo assinado na área.

Contatos Humanos e Temas Consulares: Há cerca de 3,7 mil brasileiros na África do Sul, trata-se da segunda maior comunidade de brasileiros na África.

Humanitária: Em 2020, o Brasil repatriou mais de 850 cidadãos brasileiros retidos na África do Sul, e foram repatriados 61 nacionais sul-africanos impedidos de sair do Brasil por conta da pandemia de COVID-19.

III. Relações Brasil-Angola

Marcos: 1975: Estabelecimento de relações diplomáticas[645]; 1982: Comissão Mista[646]; 1986: apoio de Angola à iniciativa brasileira de criação da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS); 1989-1997: participação do Brasil na Primeira, na Segunda e na Terceira Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola (na sigla em inglês, UNAVEM I: 1989-1991; II: 1991-1995; e III: 1995-1997), com observadores nas duas primeiras e com tropas na última; 1996: criação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP)[647]; 2010: Parceria Estratégica; 2012: criação da Comissão Bilateral de Alto-Nível; 2015: assinatura do Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI).

Embaixada: A embaixada do Brasil em Angola foi instalada em 1975. Desde 1961, o Brasil mantinha consulado em Luanda, que sucedeu um vice-consulado honorário. Funcionou por alguns meses como representação especial junto ao governo de transição, antes de se tornar embaixada. Em novembro de 2023, foi criado o consulado-geral em Luanda. Além da embaixada, Angola mantém consulados-gerais em São Paulo e Rio de Janeiro; Embaixada do Brasil em Angola (1975).

Coordenação Política
Instâncias: Comissão Bilateral de Alto Nível (criada em 2010, com reuniões em 2012, 2016 e pela terceira e mais recente vez em 2022), em nível de chanceleres; Comissão Mista de Cooperação Bilateral (criada em 1980, com a sétima e mais recente reunião em 2023; possui grupos de trabalho sobre agricultura, economia e transporte, educação, saúde e segurança pública); e Mecanismo de Consultas Políticas.

Visitas de Alto Nível: Sarney (1989) e Fernando Henrique Cardoso (FHC, 1996) foram os primeiros presidentes brasileiros a visitar Angola. Lula visitou Angola em 2003, voltando ao país em 2007. A presidente Dilma também visitou o país, em 2011. No último quinquênio, o chanceler angolano Manuel Augusto esteve em Brasília por ocasião da posse do presidente Jair Bolsonaro (2019) e em 2020; o chanceler Ernesto Araújo visitou Angola ao fim de seu périplo africano (2019); o presidente Jair Bolsonaro, acompanhado do chanceler, fez escalas técnicas (não são

---

[645] O estabelecimento de relações diplomáticas entre Brasil e Angola, em 1975, constitui marco da política africanista do Brasil no âmbito do Pragmatismo Ecumênico e Responsável (PRE) implementado pelo presidente Ernesto Geisel e o chanceler Azeredo da Silveira. A política externa brasileira para a África já retomara, desde o governo Costa e Silva (1967-1969), as principais inovações introduzidas no âmbito da Política Externa Independente (PEI) de Jânio Quadros e João Goulart, mas convivia com ziguezagues, como afirma Sombra Saraiva. Devido às limitações impostas pela amizade luso-brasileira, o Brasil evitava manifestar-se a respeito da independência das colônias portuguesas, adotando posição ambígua em relação à descolonização africana, o que acarretou isolamento a nível multilateral. Com a chegada de Geisel ao poder, o chanceler Azeredo da Silveira enviou a Angola o diplomata brasileiro Ovídio de Andrade Melo, ainda no início de 1974, quando havia incerteza sobre qual projeto sairia vencedor da disputa, violenta, entre o Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA: marxista, apoiado pela União Soviética [URSS] e Cuba), a Frente Nacional de Libertação de Angola (FNLA) e a União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA: apoiada pelos Estados Unidos [EUA] e África do Sul). Em 11 de novembro de 1975, Agostinho Neto, líder do MPLA, declarou a independência de Angola, que foi reconhecida imediatamente pelo Brasil, fazendo do País o primeiro a reconhecer a independência angolana, mesmo sob liderança de um grupo marxista, apoiado pelos soviéticos, enquanto, no Brasil, vigia regime militar anticomunista. A independência de Angola seria seguida por longa guerra civil, que se estendeu de 1975 a 2002.
[646] Criada para aumentar a cooperação bilateral, em meio a queda do comércio resultante da guerra civil em Angola.
[647] Angola participou do I Encontro dos Chefes de Estado dos Países de Língua Portuguesa, em São Luís, MA, 1989.

contabilizadas como visitas oficiais) em Luanda na ida (23/01) e no retorno (28/01) da visita à Índia (2020); o vice-presidente Hamilton Mourão realizou visita (2021); o chanceler Carlos França (2022) esteve em Angola para participar da 3ª reunião da Comissão Bilateral de Alto Nível Brasil-Angola (CBAN)[648], à margem da XXVII Reunião Ordinária do Conselho de Ministros da CPLP; visita de enviado especial de Angola para as comemorações do bicentenário da Independência (2022). Em 2023, o presidente João Manuel Gonçalves Lourenço visitou o Brasil na ocasião da posse do presidente Lula. O ministro das relações exteriores da Angola Téte António integrou a comitiva da posse e, em sua visita ao Brasil, encontrou-se com o ministro Mauro Vieira, ocasião na qual os representantes dialogaram acerca da Parceria Estratégica e manifestaram a intenção de realizar, no primeiro semestre de 2023, a sétima reunião da Comissão Mista Brasil-Angola. A 7ª reunião da Comista efetivamente ocorreu em abril de 2023, em nova visita de António a Brasília. Em agosto, o presidente Lula realizou visita de Estado a Angola[649].

Discurso Oficial: Brasil e Angola mantêm um relacionamento bilateral em nível de Parceria Estratégica, um dos dois relacionamentos do Brasil no continente africano com esse *status*, e a parceria entre os países é coordenada pela Comissão Bilateral de Alto Nível. A história de amizade e de cooperação entre Brasil e Angola tem-se desdobrado em iniciativas no campo da cooperação em defesa, técnica e educacional, na concertação no âmbito dos organismos multilaterais e no crescente comércio bilateral. As vantagens do idioma, dos laços culturais e históricos e da vizinhança atlântica, ademais dos desafios comuns entre as sociedades brasileira e angolana, facilitam sobremaneira o diálogo bilateral com Angola[650].

Convergências

Convergências Multilaterais: Nos últimos anos, Angola apoiou diversos pleitos brasileiros, como: 1) reeleição do Brasil para o Conselho Executivo da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, na sigla em inglês), para o mandato de 2019-2023; 2) reeleição do Brasil à categoria "B" do Conselho da Organização Marítima Internacional (IMO, na sigla em inglês), para o mandato 2020-2021; 3) eleição do professor Rodrigo Fernandes More a uma das duas vagas reservadas ao GRULAC de juiz do Tribunal Internacional sobre o Direito do Mar, para o mandato 2020-2029; 4) reeleição do Brasil para o Conselho de Direitos

---

[648] Durante a 3ª CBAN, foram celebrados os 47 anos de relações diplomáticas e a fluidez da parceria estratégica entre os dois países. O ministro Carlos França anunciou ao governo de Angola a aprovação, pelo Governo brasileiro, do Acordo de Cooperação no Domínio da Defesa entre Brasil e Angola.

[649] Na ocasião, foram assinados os seguintes acordos: 1) Acordo sobre o Exercício de Atividades Profissionais Remuneradas pelos Dependentes do Pessoal Diplomático, Consular, Militar, Administrativo e Técnico das Missões Diplomáticas e Postos Consulares; 2) Memorando de Entendimento para a Cooperação no Domínio do Turismo Sustentável; 3) Memorando de Entendimento de Cooperação entre o Ministério da Agricultura e Pecuária da República Federativa do Brasil e o Ministério da Agricultura e Florestas da República de Angola; 4) Memorando de Entendimento entre a Apexbrasil e a Agência de Investimento Privado e Promoção das Exportações de Angola (Aipex); 5) Memorando de Entendimento entre o Instituto Nacional de Apoio às Micro, Pequenas e Médias Empresas (Inapem) e o SEBRAE; 6) Escola de Todos: Fase III; e 7) Apoio à Implementação de Ações para Enfrentamento à Hanseníase em Angola. Em discurso perante a Assembleia Nacional de Angola, o presidente Lula da Silva agradeceu o firme apoio e a solidariedade do presidente João Lourenço e da Casa Legislativa angolana em defesa da democracia no Brasil, por ocasião da tentativa de golpe de 8 de janeiro de 2023 contra o Estado democrático e de direito e as suas instituições republicanas no Brasil. Durante a visita a Luanda, o presidente Lula inaugurou no Instituto Guimarães Rosa, a galeria Ovídio de Melo, que homenageia o diplomata responsável pelo Brasil ter sido o primeiro país a reconhecer a independência de Angola.

[650] Em julho de 2022, o governo brasileiro emitiu nota de pesar pelo falecimento do ex-presidente de Angola, José Eduardo dos Santos, ocorrido em 8 de julho de 2022.

Humanos (CDH), para o período 2020-2022; e 5) eleição a assento não permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), para o biênio 2022-2023. Angola também apoia o pleito brasileiro a assento permanente em um CSNU ampliado, seguindo posição conjunta de todos os membros da CPLP, expressa nas declarações finais das Conferências de Chefes de Estado e de Governo da organização. Os dois países compartilham a posição de que a solução para a resolução da crise na Ucrânia deve ser pela via pacífica e que é chegado o momento de se pôr fim ao conflito, que tem causado inúmeras perdas humanas e materiais.

Convergências Inter-regionais e Plurilaterais: Ambos os países são membros-fundadores da CPLP (1996); são parceiros no âmbito da ZOPACAS; e possuem atuação complementar na Guiné-Bissau – Comissão de Consolidação da Paz (CCP), CPLP[651], Missão Angolana de Apoio à Reforma do Setor Militar da Guiné-Bissau (MISSANG) até 2012. Angola presidiu Processo de Kimberley em 2015, com apoio brasileiro, sobre certificação de origem de diamantes. Ambos participam do Grupo do G7 de Amigos do Golfo da Guiné (G7++FoGG, na sigla em inglês) [652]. Angola participou das três cúpulas América do Sul-África (ASA, 2006, 2009 e 2011), iniciativa que contava com liderança brasileira. Os dois países fazem parte do G77+China. Em visita de Estado a Angola, em 2023, o presidente Lula congratulou o presidente João Manuel Gonçalves Lourenço, por ter assumido a presidência rotativa da Comunidade de Desenvolvimento dos Estados da África Austral (SADC, na sigla em inglês) e enalteceu o papel que o presidente angolano tem desempenhado, em torno da pacificação do continente africano, na qualidade de líder da paz e mediador em África, designado pela UA, nomeadamente, na Região dos Grandes Lagos. Os dois presidentes apoiam estabelecimento de parceria entre a SADC e o MERCOSUL. O presidente Lula convidou o presidente Lourenço a participar da Cúpula do G20 que será realizada no Brasil, em 2024.

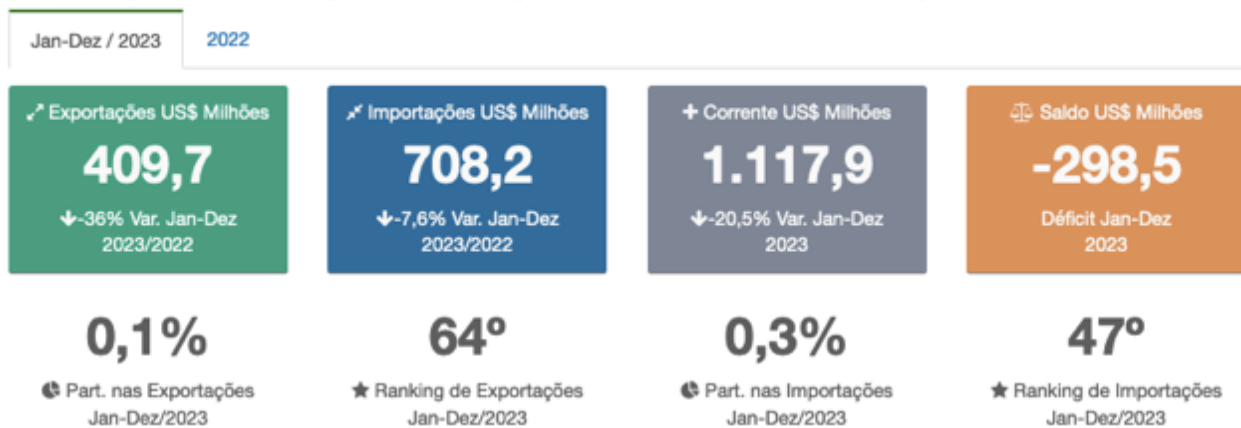
<u>Comércio</u>

Marcos: Em 2019, Angola decidiu pelo pagamento antecipado do valor integral de seu saldo devedor, de US$ 589,3 milhões, junto às instituições financeiras brasileiras. Em 2023, os dois presidentes acordaram a necessidade de se estabelecer um novo mecanismo de apoio financeiro, com a abertura de linhas de crédito ancoradas nas normas de garantia internacionais.

Exportações, Importações e Balança Comercial - Parceiro: Angola

Jan-Dez / 2023 | 2022

Exportações US$ Milhões	Importações US$ Milhões	Corrente US$ Milhões	Saldo US$ Milhões
409,7	708,2	1.117,9	-298,5
-36% Var. Jan-Dez 2023/2022	-7,6% Var. Jan-Dez 2023/2022	-20,5% Var. Jan-Dez 2023	Déficit Jan-Dez 2023
0,1%	64º	0,3%	47º
Part. nas Exportações Jan-Dez/2023	Ranking de Exportações Jan-Dez/2023	Part. nas Importações Jan-Dez/2023	Ranking de Importações Jan-Dez/2023

---

[651] O Brasil saudou o trabalho desenvolvido por Angola, durante a presidência *pro tempore* 2021-2023 da CPLP, e a prioridade que atribuiu ao novo pilar econômico da organização.

[652] Fórum multinacional de concertação política voltado à coordenação de ações nacionais e multinacionais de combate à pirataria, ao roubo à mão armada no mar e a outras atividades marítimas ilegais na região do Golfo.

Série histórica - Parceiro: Angola

Total | ISIC - Classificação Internacional de Todas Atividades Econômicas

US$ 1 Bilhão
US$ 800 Milhões
US$ 600 Milhões
US$ 400 Milhões
US$ 200 Milhões
US$ 0
US$ -200 Milhões

2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018 2019 2020 2021 2022 2023

Visão Geral dos Produtos Exportados - Destino: Angola

Jan-Dez / 2023 | 2022

Total: US$ 410 Milhões

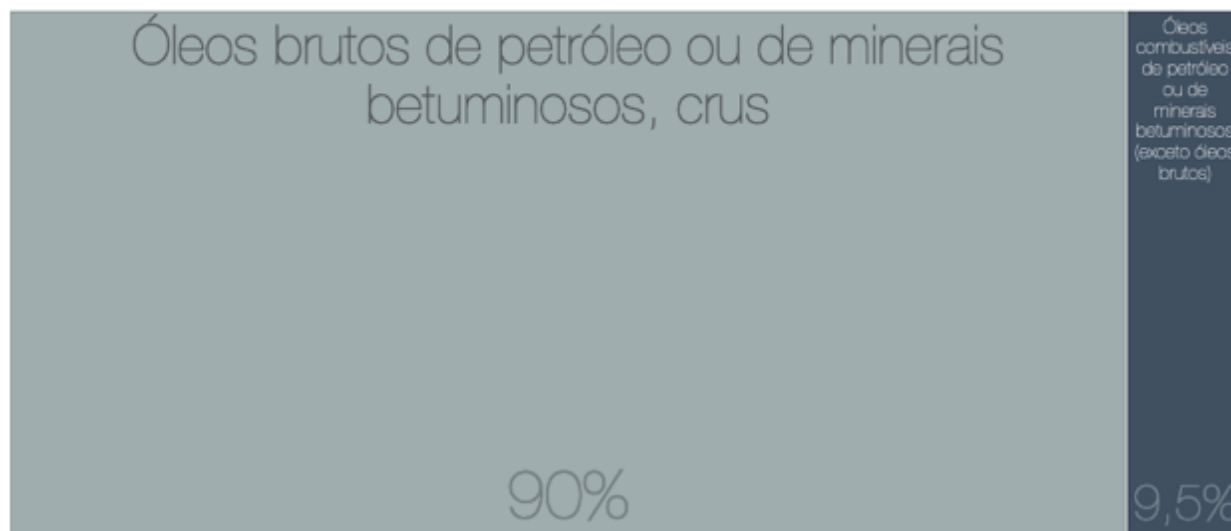
Carnes de aves e suas miudezas comestíveis, frescas, refrigeradas ou congeladas
13%
Partes e acessórios dos veículos automotivos
8,1%
Açúcares e melaços
7,7%
Despojos comestíveis de carnes, preparados ou preservados
7,3%
Carne suína fresca, refrigerada ou congelada
7,0%
Demais produtos - Indústria de Transformação
4,9%
Carne bovina fresca, refrigerada ou congelada
4,3%
Veículos automóveis para transporte de mercadorias e usos especiais
3,9%
Outras carnes e miudezas comestíveis, frescas, refrigeradas ou congeladas
3,5%
3,1%
Calçados
3,1%
2,5%
2,0%
1,9%
1,5%
1,4%
1,3%
1,2%
1,1%
Artigos de confeitaria
1,0%
0,98%
0,93%
0,92%
0,91%

Visão Geral dos Produtos Importados - Origem: Angola

Jan-Dez / 2023 2022

Total: US$ 708 Milhões

Óleos brutos de petróleo ou de minerais betuminosos, crus 90%

Óleos combustíveis de petróleo ou de minerais betuminosos (exceto óleos brutos) 9,5%

Desafios: Angola já é importante mercado para as exportações brasileiras de proteína animal (carne bovina congelada, suína e de aves), mas soma-se a outros países da África e do Oriente Médio que impuseram barreiras às importações de produtos agrícolas como medida de fomento à economia nacional. A Embraer tem interesse em realizar novas vendas a Angola, ressaltando a ampla experiência da empresa com o segmento da aviação regional.

Investimentos: Há uma série de acordos entre ambos nas áreas de investimentos e serviços – ACFI (2015); Memorando de Entendimento entre Brasil e Angola para a Promoção de Investimentos nos Setores da Indústria, da Agricultura, da Energia e dos Serviços (2015); Acordo sobre Serviços Aéreos (2019); e Acordo para Evitar a Dupla Tributação dos Lucros nos Setores Aéreo e Marítimo (ADT, 2023). Em agosto de 2023, foi assinado Memorando de Entendimento entre a Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (ApexBrasil) e a Agência de Investimento Privado e Promoção das Exportações de Angola (Aipex). Também no contexto da visita de Estado do presidente Lula, em agosto, foi realizado Fórum Empresarial[653] dedicado à agricultura familiar e a segurança alimentar, com representantes dos setores empresariais angolano e brasileiro, atuantes em Angola e no Brasil.

Investimentos do Brasil em Angola: Angola é o principal destino de investimentos brasileiros na África, sobretudo de construtoras e petrolíferas. As empresas brasileiras mais atuantes no país são a Petrobras, a Vale e as construtoras Andrade Gutierrez, Odebrecht, Camargo Corrêa e Queiroz Galvão. A Odebrecht chegou a ser a maior empregadora privada de Angola, com 17 mil funcionários no início dos anos 2010. A Petrobras atua com Sonangol para explorar petróleo

[653] Na ocasião, foram identificadas oportunidades de investimento e de crescimento comercial entre Brasil e Angola, bem como novas linhas de financiamento ao comércio e investimentos bilaterais. Os dois presidentes acordaram a necessidade de se estabelecer um novo mecanismo de apoio financeiro, com a abertura de linhas de crédito ancoradas nas normas de garantias internacionais.

angolano. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) apoia obras de infraestrutura em Angola (rodovia Luanda-Kifangondo, hidrelétricas de Capanga, Laúcae Cambambe, usina de etanol em Malange).

Investimentos de Angola no Brasil: Em abril de 2019, foi inaugurado centro de processamento de dados da empresa Angola Cables, em Fortaleza, o "*Angonap Data Center* Fortaleza". O Angonap é hoje o principal ponto de conexão da América do Sul, diretamente ligado a dois cabos submarinos intercontinentais: o *South Atlantic Cables System*, (SACS, entre a cidade angolana de Sangano e Fortaleza) e o "Monet" (entre São Paulo e Miami), ambos instalados e mantidos pela Angola Cables. O Banco de Desenvolvimento de Angola financiou o investimento, incluindo a rede submarina e a construção do centro.

<u>Segurança e Defesa:</u> Visitas de altas autoridades dos ministérios da Defesa de ambos os países são constantes e demonstram a intensidade das relações bilaterais nessa área. Em 2009, a Força Aérea de Angola comprou 6 Super Tucanos da Embraer. Em 2010, foi assinado o Acordo de Cooperação Brasil-Angola no Domínio da Defesa, aprovado em 2022 pelo Congresso Nacional, que disciplina cooperação nas áreas de inteligência militar, equipamentos e sistemas militares, ciência e tecnologia de interesse militar, apoio logístico e aquisição de produtos e serviços de Defesa. Por ocasião de missões da Embraer Defesa e Segurança, em 2019, autoridades angolanas manifestaram interesse em negociar contrato para recuperação e suporte logístico de seis aeronaves turboélice A-29 Super Tucano, encomendadas junto à Embraer em 2012 ao custo total de U$S 96 milhões, de dez Emb-312 Tucano (adquiridos em 1998) e de um Legacy-600 (incorporado em 2007), que se encontram inoperantes por falta de manutenção. Em 2020, o navio-patrulha oceânico Amazonas participou, em Luanda, de exercícios de simulação e adestramento para oficiais angolanos e santomenses da operação marítima multinacional *Obangame Express*, destinada a treinamento para combate a ilícitos transnacionais no Golfo da Guiné. Em 2022, houve cooperação entre as marinhas de Angola e do Brasil nos exercícios realizados no âmbito da Operação *Obangame Express*, voltada à repressão da pirataria, do roubo armado, da pesca ilegal e do tráfico de drogas no Golfo da Guiné. A CPLP também constitui importante fórum em que Brasil e Angola promovem cooperação na área de defesa. Os Estados-Membros têm buscado, entre outros temas, contribuir para o reforço das capacidades nacionais em matéria de defesa e explorar possibilidades de cooperação no âmbito de missões. Entre os temas regionais de interesse, estão a segurança do Atlântico Sul e o combate à pirataria no Golfo da Guiné. Bilateralmente, em termos de segurança, destaca-se a assinatura, em 2019, de acordo que busca fomentar a cooperação, sobretudo em áreas como terrorismo, imigração ilegal, tráfico de seres humanos, sequestro, lavagem de dinheiro, crimes cibernéticos, crimes contra a vida, corrupção e crimes contra propriedade.

<u>Cooperação</u>

Cooperação Técnica: A cooperação técnica oferecida pelo Brasil a Angola privilegia o desenvolvimento de capacidades locais, bem como o compartilhamento de conhecimentos e experiências para a formulação e a implementação de políticas públicas e ações mais específicas de treinamento e capacitação profissional. A cooperação técnica entre Brasil e Angola começou a desenhar-se em 1980 com a assinatura do Acordo de Cooperação Econômica, Científica e Técnica. No âmbito desse acordo, Brasil e Angola desenvolveram cooperação nas áreas de saúde, cultura, administração pública, formação profissional, educação, meio ambiente, esportes, estatística e

agricultura. Em 2012, no âmbito da Parceria Estratégica, foi assinado Ajuste Complementar para Implementação do Programa Plurianual de Parceria Estratégica de Cooperação Técnica Brasil-Angola 2012-2014, cujo teor conta ao todo com vinte e duas áreas para cooperação conjunta.

Aviação Civil: Em abril de 2023, foram assinados memorandos de entendimento entre as ANACs de ambos os países sobre cooperação técnica e sobre céus abertos, além de memorando de entendimento entre as autoridades responsáveis por investigação e prevenção de acidentes graves em aeronaves civis.

Saúde: Atualmente, a pauta de cooperação bilateral com o país é prioritariamente focada no setor de saúde e conta com três projetos em execução: 1) criação de Banco de Leite Humano (BLH, inaugurado em Luanda, em 2019)[654]; 2) implementação de medidas para prevenção e controle do câncer; e 3) implementação de medidas voltadas à atenção integral a pessoas com doença falciforme. Em agosto de 2023, foi adotado o projeto "Apoio à Implementação de Ações para Enfrentamento à Hanseníase em Angola", sob o Acordo Básico de Cooperação Econômica, Científica e Técnica de 1980. Estão em negociação novos projetos, que versam sobre formação médica em cardiologia e combate a HIV/AIDS e tuberculose. Em abril de 2023, durante reunião da Comista bilateral, foi assinado memorando de entendimento entre os ministérios da Saúde dos dois países.

Educação: Angolanos participam do Programa de Estudante-Convênio de Graduação (PEC-G) e do Programa de Estudante-Convênio de Pós-Graduação (PEC-PG). Além disso Angola é o segundo país, após Guiné-Bissau, em número de estudantes na Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB). Em janeiro de 2020, foi firmado convênio com a Universidade Agostinho Neto, principal instituição de ensino superior do país, para recepção de professor-leitor brasileiro na área de língua portuguesa, a ser selecionado pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Em agosto de 2023, foi adotada, sob o Acordo Básico de Cooperação Econômica, Científica e Técnica de 1980, a terceira fase do projeto "Escola de Todos", que tem como objetivo contribuir com o Instituto Nacional para a Educação Especial de Angola (INEE) para a consolidação e desenvolvimento da Política Nacional de Educação Especial Orientada para a Inclusão Escolar e para o Plano Nacional de Desenvolvimento da Educação Especial na Perspectiva Inclusiva.

Agropecuária: Há interesse angolano em aprofundar cooperação com a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) na área de pesquisa agrícola. Houve reunião de grupo de trabalho sobre agricultura previamente à 7ª reunião da Comista, em 2023. Também em 2023 deverá começar a implementação do projeto "Desenvolvimento de regiões irrigadas e políticas de apoio à agricultura familiar". Estão em discussão interesses do Brasil em exportar matéria genético bovino e avícola, produtos destinados à alimentação animal de origem não animal, alevinos e aves ornamentais. Em agosto de 2023, foi assinado Memorando de Entendimento de Cooperação entre o Ministério da Agricultura e Pecuária da República Federativa do Brasil e o Ministério da Agricultura e Florestas da República de Angola.

---

[654] O projeto é encarado hoje como a principal iniciativa de cooperação técnica bilateral. Firmado em outubro de 2017, após anos de negociação (o início das tratativas data de 2010-2011), tem por objetivo contribuir para a redução da mortalidade infantil em Angola, com ênfase na componente neonatal, por meio da instalação do primeiro BLH do país, na Maternidade Lucrécia Paim, inaugurado em 18 de novembro de 2019.

Cultura: O Centro Cultural Brasil-Angola (CCBA) foi inaugurado em novembro de 2003. Como resultado de memorando de entendimento bilateral, assinado em 2009, houve cessão recíproca de imóveis históricos, com vistas a abrigar o Centro Cultural de Angola no Brasil, que já funciona em edifício cedido pelo governo da Bahia no Pelourinho, e do Brasil em Angola. A nova sede do CCBA foi instalada onde se localizava o antigo "Hotel Luanda", que teve a fachada restaurada e o interior reconstruído. É um dos principais espaços culturais da capital angolana. Em 2019, o centro foi palco de 112 eventos culturais e educacionais nas áreas de teatro, cinema, literatura, música, dança, artes plásticas, gastronomia, capoeira, entre outras. A qualidade das instalações e da programação desenvolvida pelo CCBA motivou, entre outras razões, a decisão do Itamaraty de incluí-lo na lista de sedes-piloto do Instituto Guimarães Rosa (IGR).

Formação Diplomática: Memorando de Entendimento sobre Cooperação entre o Instituto Rio Branco (IRBr) e o Instituto Superior das Relações Internacionais do Ministério das Relações Exteriores de Angola foi celebrado em 2018.

Segurança Pública: Em dezembro de 2019, foi assinado acordo de cooperação em matéria de segurança e ordem interna, que ainda não foi ratificado pelo Brasil.

Cooperação Trilateral: Projetos trilaterais estão em andamento, em áreas como atenção humanizada ao parto, capacitação de gestores de formação profissional, sistemas de distribuição de água, em colaboração com a Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA, na sigla em inglês), bem como nas áreas do desporto e do direito de pessoas com deficiência, em colaboração com a CPLP.

Contatos Humanos e Temas Consulares: Estima-se em cerca de 27 mil a comunidade de brasileiros vivendo em Angola, correspondendo à maior comunidade brasileira na África. Destaca-se, igualmente, a atuação de igrejas evangélicas brasileiras no país, apesar de acusações apresentadas, em 2021, contra a Igreja Universal do Reino de Deus.

Turismo: A TAAG Linhas Aéreas de Angola opera três voos semanais entre São Paulo e Luanda, com previsão de crescimento. Em agosto de 2023, foi assinado Memorando de Entendimento para a Cooperação no Domínio do Turismo Sustentável.

Empreendedorismo: Em agosto de 2023, foi assinado Memorando de Entendimento entre o Instituto Nacional de Apoio às Micro, Pequenas e Médias Empresas (Inapem) e o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE).

IV. Relações Brasil-Nigéria

Marcos: 1961: estabelecimento das relações diplomáticas entre Brasil e Nigéria; 1972: primeira visita de um chanceler brasileiro, Gibson Barboza; 1981: primeira reunião da Comissão Mista Brasil-Nigéria; 1983: primeira visita de um presidente brasileiro, João Figueiredo; 2006: liderança de Brasil e Nigéria no lançamento da Cúpula América do Sul-África (ASA); 2010: Reunião de Consultas Políticas; 2013: criação do Mecanismo de Diálogo Estratégico.

Embaixada: Houve abertura de embaixadas, de ambos os lados, na década de 1960 (brasileira, 1961; nigeriana, 1966). Em 2002, a embaixada brasileira em Lagos foi extinta, e foi criado escritório de representação em Abuja, transformado em embaixada em 2004. Cumpre, ainda, ressaltar, a existência de consulado-geral em Lagos, um dos únicos na África. Em 2016, foi fechado o consulado-geral da Nigéria em São Paulo, aberto em 2014.

Coordenação Política
Instâncias: Comissão Mista Brasil-Nigéria (1981); Mecanismo de Diálogo Estratégico (2013), copresidido pelos vice-presidentes dos dois países, com nove Grupos de Trabalho sobre agricultura, segurança alimentar e desenvolvimento agrário, temas consulares e jurídicos, defesa, mineração, energia, comércio e investimentos, cultura e infraestrutura; Fórum Empresarial Brasil-Nigéria (2017).

Visitas de Alto Nível: Em seus mandatos prévios, o presidente Lula visitou a Nigéria em 2005 e 2006, enquanto a presidente Dilma esteve no país em 2013. Em 2005, houve visita ao Brasil do presidente Olusegun Obasanjo, por ocasião da celebração do 7 de setembro. Em 2009, foi a vez da visita do presidente Umaru Musa Yar'Adua. Em 2012, houve visita do presidente Goodluck Jonathan para participar da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (CNUDS ou Rio+20), à margem da qual se reuniu também com a presidenta Dilma Rousseff. Recentemente, houve trocas de visitas a Abuja e Brasília, a exemplo da visita de Aloysio Nunes (2017) e a retribuição do ministro de Negócios Estrangeiros nigeriano (2018), bem como de Ernesto Araújo (2019) e da ministra da Indústria, Comércio e Investimentos da Nigéria (2019). O ministro Mauro Vieira manteve encontro de trabalho com o ministro de Relações Exteriores da Nigéria, Geoffrey Onyeama, em primeiro de março, à margem da reunião ministerial do G20. Os representantes abordaram temas das relações bilaterais, a perspectiva de reaproximação entre o Brasil e a África, após a mudança de governo no Brasil, e o papel de Brasil e Nigéria nos grandes temas da agenda internacional.

Discurso Oficial: As relações Brasil-Nigéria remontam a profundos laços históricos, culturais e humanos que datam do Brasil colonial, uma vez que o *iorubá*, uma das maiores etnias da Nigéria, desempenhou papel fundamental na formação da identidade nacional brasileira. Com mais de 200 milhões de habitantes, a Nigéria é o país mais populoso e a maior economia da África. Em termos políticos, a importância bilateral remete a 1960, ano da independência nigeriana e ocasião em que o Brasil foi o único país latino-americano convidado à cerimônia de independência. Recentemente, ressalta-se que a Nigéria logrou importantes avanços para estabilidade política e democrática, de modo que o Brasil segue contribuindo para o desenvolvimento socioeconômico e a consolidação da paz, por meio da cooperação Sul-Sul. Em 8 de março de 2023, o governo

brasileiro cumprimentou o presidente eleito, o senhor Bola Ahmed Tinubu, e ressaltou a intenção de aprofundamento das relações com a Nigéria.

Convergências

Convergências Multilaterais: Há concordância bilateral quanto às reformas da Organização das Nações Unidas (ONU) e de outros organismos internacionais.

Convergências Plurilaterais: Os dois países fazem parte do G77+China.

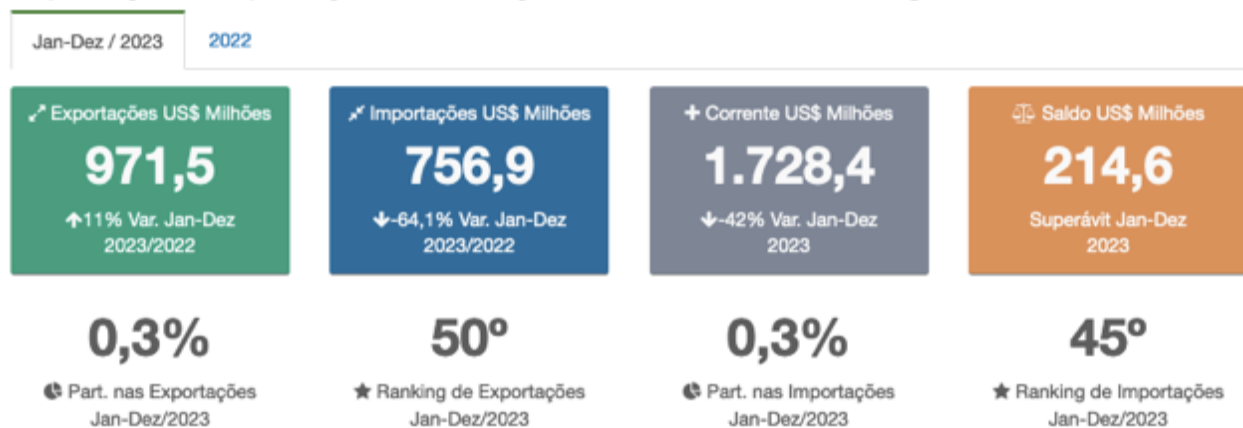
Segurança e Defesa: Ambos defendem a necessidade de maior coordenação bilateral para eliminar o tráfico de drogas, o terrorismo e outros crimes transnacionais nos dois lados do Atlântico Sul. Um dos maiores desafios refere-se ao Golfo da Guiné. Em 2010, os países assinaram Acordo sobre Cooperação no Domínio da Defesa. A única adidância de defesa de país sul-americano na Nigéria é a do Brasil, criada em 2004. O Brasil oferece cooperação em formação e aperfeiçoamento de pessoal militar. Nos últimos anos, navios das Marinhas brasileira e nigeriana realizaram visitas a portos em ambos os países, e há perspectivas de cooperação em cursos nos setores de segurança de voo, formação de pilotos de helicóptero para o Exército nigeriano, operações aeroterrestres e operações em ambiente de selva. Ambos defendem a necessidade de maior coordenação bilateral para eliminar o tráfico de drogas, o terrorismo e outros crimes transnacionais nos dois lados do Atlântico Sul, e Abuja tenciona obter cooperação na repressão à pirataria no golfo da Guiné e na formação de forças especiais para o combate ao grupo terrorista Boko Haram que atua no norte do país. Ambos também têm explorado novas oportunidades em investimentos, a exemplo do Fórum Brasileiro de Produtos de Defesa (2019), reforçados pela visita de Araújo a Nigéria.

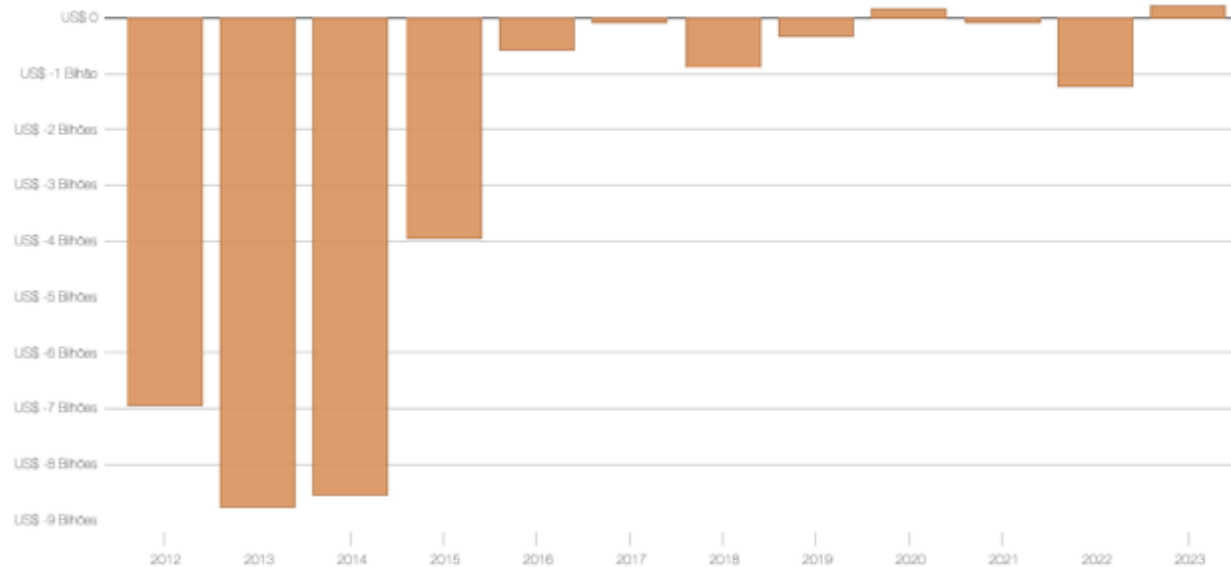
Comércio e Investimentos

Marcos: Há Memorando de Entendimento para a Promoção do Comércio e do Investimento desde 2013. Em agosto de 2017, em parceria com a Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (ApexBrasil), o Itamaraty realizou o Fórum Empresarial Brasil-Nigéria em Lagos. O pilar de comércio e investimentos do relacionamento bilateral enfatiza energia, defesa e agronegócio. A Petrobras esteve na Nigéria desde 1999, tendo realizado investimentos bilionários, mas saiu do país em 2020. Há interesse mútuo em seguir avançando na área comercial, por meio, por exemplo, da negociação de um Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI), da diversificação da pauta comercial e de maior cooperação com a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO), que fica sediada em Lagos e foi visitada por Ernesto Araújo (2019).

Exportações, Importações e Balança Comercial - Parceiro: Nigéria

Jan-Dez / 2023 | 2022

Exportações US$ Milhões	Importações US$ Milhões	Corrente US$ Milhões	Saldo US$ Milhões
971,5	756,9	1.728,4	214,6
11% Var. Jan-Dez 2023/2022	-64,1% Var. Jan-Dez 2023/2022	-42% Var. Jan-Dez 2023	Superávit Jan-Dez 2023
0,3%	50º	0,3%	45º
Part. nas Exportações Jan-Dez/2023	Ranking de Exportações Jan-Dez/2023	Part. nas Importações Jan-Dez/2023	Ranking de Importações Jan-Dez/2023

Série histórica - Parceiro: Nigéria

Total | ISIC - Classificação Internacional de Todas Atividades Econômicas

Visão Geral dos Produtos Exportados - Destino: Nigéria

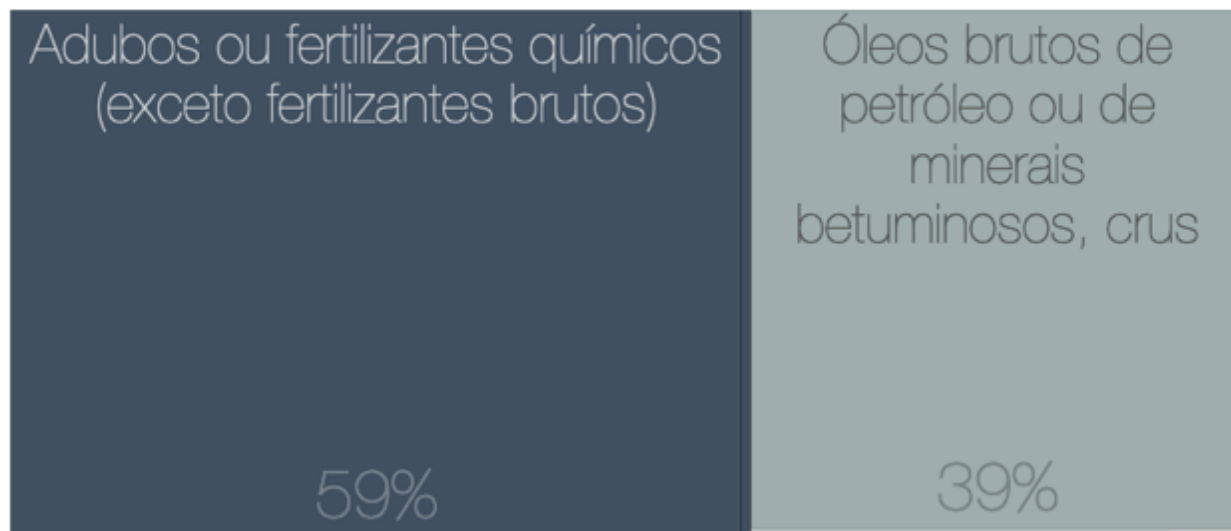
Jan-Dez / 2023 | 2022

Visão Geral dos Produtos Importados - Origem: Nigéria

Jan-Dez / 2023 | 2022

Total: US$ 757 Milhões

Adubos ou fertilizantes químicos (exceto fertilizantes brutos) 59%

Óleos brutos de petróleo ou de minerais betuminosos, crus 39%

Desafios: Apesar de muitas iniciativas, a relação comercial está aquém do imenso potencial. Em 2012, foi registrado crescimento do intercâmbio comercial em 500% em relação a 2002, mas, desde 2014, o volume de comércio está muito aquém do registrado no início da década passada. A Nigéria impõe restrições à importação de alguns itens, sendo que muitos dos produtos listados constam da pauta exportadora brasileira, como os produtos cárneos. As discussões a respeito dessas listas remontam, pelo menos, ao ano de 2005, seja no âmbito da OMC ou em conversas bilaterais. O setor privado também enfrenta dificuldades em termos de patamares tarifários aplicados e obtenção de vistos.

<u>Cooperação</u>

Agricultura e Desenvolvimento Agrário: Em matéria agrícola, é inegável o potencial nigeriano em termos de grande mercado consumidor e de relevância para segurança alimentar. Em 2019, foi lançado o "Programa de Desenvolvimento Agrário Brasil-Nigéria", que financia e vende máquinas e equipamentos brasileiros, além de treinar a mão de obra nigeriana para modernização da agricultura, com base na alta produtividade de nosso agronegócio. Dois projetos de cooperação ("Produção e Processamento Agroindustrial de Mandioca" e "Produção e Processamento de Frutas Tropicais e Hortaliças na Nigéria"), ambos com a *Agricultural Research Center of Nigeria* (ARCN) e a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), tiveram algumas atividades executadas até o primeiro semestre de 2014. Entretanto, não houve manifestação posterior do governo da Nigéria para a retomada das atividades de cooperação, de modo que se procedeu ao encerramento dos projetos. Há interesse nigeriano em ser beneficiário do Programa Mais Alimentos Internacional (PMAI).

Educação e Cultura: Acordo de Cooperação Cultural e Educacional (2000), em vigor desde 2014. Encontra-se em vigor, ainda, Acordo por Troca de Notas sobre Rádio e Televisão, assinado em 1979. A Nigéria é participante dos Programas de Estudantes-Convênio de Graduação (PEC-G) e

Pós-Graduação (PEC-PG). No período de 2000 a 2017, 172 estudantes nigerianos participaram do PEC-G e cinco estudantes nigerianos participaram do PEC-PG.

Combate a Ilícitos: Em junho de 2017, a *Economic and Financial Crimes Commission* (EFCC), órgão nigeriano governamental responsável pelo combate a crimes econômicos e financeiros, lavagem de dinheiro e financiamento ao terrorismo, solicitou a cooperação brasileira nas áreas de treinamento, investigação e inteligência. Em visita à embaixada brasileira em Abuja, representantes da EFCC reafirmaram o pedido de colaboração e se dispuseram a enviar ao Brasil oficial nigeriano para treinamento em segurança e inteligência. O Ministério da Justiça brasileiro segue avaliando a possibilidade de atender a esse pedido.

Energia: A Nigéria é um dos principais fornecedores de petróleo cru do Brasil, principalmente na modalidade *light sweet* (baixa densidade e baixo nível de enxofre), que é o que melhor se adapta às refinarias brasileiras. O sistema elétrico nigeriano, por sua vez, ainda é incipiente e tem grande potencial de expansão em todas suas vertentes (geração, transmissão e distribuição). A Eletrobrás tem grande experiência como operadora do sistema brasileiro, o que gera interesse das autoridades da Nigéria em cooperação técnica e em investimentos em seu setor elétrico. A Universidade de São Paulo (USP) assinou memorando de entendimento com o *Petroleum Technology Development Fund*, agência ligada ao Ministério do Petróleo da Nigéria, responsável pela promoção do treinamento técnico de engenheiros e especialistas nigerianos das áreas de petróleo, gás e minerais sólidos, com o oferecimento de bolsas de estudo no exterior. O programa estabelecido pelo referido Memorando iniciou-se em setembro de 2016 com o envio de vinte estudantes (dez para doutorado e dez para mestrado), em Santos (SP), no *campus* da USP. Em correspondência enviada à embaixada brasileira em Abuja, em junho de 2017, o secretário executivo da *Petroleum Products Pricing Regulatory Agency* (PPPRA) reiterou o desejo de cooperar com o Brasil na área de biocombustíveis, no âmbito do *PPPRA's Biofuels Programme*.

Contatos Humanos e Temas Consulares: A comunidade brasileira local é estimada em cerca de 300 pessoas. A assistência prestada a cidadãos brasileiros envolve casos de pequenos auxílios a nacionais desvalidos, análise de pedidos de repatriação e ajuda prestada a nacionais detidos por tráfico de drogas. Atualmente, há cidadãos brasileiros que cumprem pena na Nigéria por tráfico. Inexiste Conselho de Cidadãos brasileiros formalizado na Nigéria, em razão do diminuto número de cidadãos brasileiros na região. Os casos consulares mais frequentes envolvendo nigerianos no Brasil referem-se a apreensões relacionadas ao tráfico de entorpecentes. Em dezembro de 2014, havia 330 nigerianos em penitenciárias brasileiras, segundo dados do Ministério da Justiça e da Cidadania. Em 2016, foi fechado o Consulado-Geral da Nigéria em São Paulo, aberto em 2014.

Serviços Aéreos e Turismo: As relações aerocomerciais são regidas por Acordo sobre Serviços Aéreos (ASA) assinado em 2005 e por memorando de entendimento entre as autoridades de aviação civil dos dois países. O memorando foi atualizado em dezembro de 2016, com dispositivos que passam a estabelecer 14 frequências semanais para serviços mistos e 14 para transporte de carga e liberdade tarifária. Na mesma ocasião, buscou-se atualizar o ASA de 2005. Houve avanços, mas restam pendências. Atualmente, não há empresa aérea brasileira nem nigeriana que opere rota direta entre os dois países.

3.12. Grande Oriente Médio[655]

I. Relações Brasil-Oriente Médio

Comércio

Exportações, Importações e Balança Comercial - Parceiro: Oriente Médio

Jan-Dez / 2023 2022

Exportações US$ Milhões	Importações US$ Milhões	Corrente US$ Milhões	Saldo US$ Milhões
14.995,9	8.230,7	23.226,6	6.765,2
-12,5% Var. Jan-Dez 2023/2022	-37,8% Var. Jan-Dez 2023/2022	-23,6% Var. Jan-Dez 2023/2022	Superávit Jan-Dez 2023

4,41%
Part. nas Exportações Jan-Dez/2023

3,42%
Part. nas Importações Jan-Dez/2023

Série histórica - Parceiro: Oriente Médio

Total ISIC - Classificação Internacional de Todas Atividades Econômicas

US$ 18 Bilhões
US$ 16 Bilhões
US$ 14 Bilhões
US$ 12 Bilhões
US$ 10 Bilhões
US$ 8 Bilhões
US$ 6 Bilhões
US$ 4 Bilhões
US$ 2 Bilhões
US$ 0
2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018 2019 2020 2021 2022 2023

[655] Grosso modo, o conceito de "Grande Oriente Médio" compreende o norte da África, o Oriente Médio (incluindo Turquia e Irã), o Paquistão e o Afeganistão.

Visão Geral dos Produtos Exportados - Destino: Oriente Médio

Jan-Dez / 2023 | 2022

Total: US$ 15 Bilhões

Carnes de aves e suas miudezas comestíveis, frescas, refrigeradas ou congeladas 20%

Açúcares e melaços 16%

Carne bovina fresca, refrigerada ou congelada 5,7%

Farelos de soja e outros alimentos para animais (excluídos cereais não moídos), farinhas de carnes e outros animais 5,0%

Demais produtos - Indústria de Transformação 2,9%

1,2% 0,91%

1,8%

Celulose 1,5%

1,4%

Soja 11%

Milho não moído, exceto milho doce 9,7%

Café não... 1,4%

1,1%

0,87%

Minério de ferro e seus concentrados 14%

Visão Geral dos Produtos Importados - Origem: Oriente Médio

Jan-Dez / 2023 | 2022

Total: US$ 8,2 Bilhões

Adubos ou fertilizantes químicos (exceto fertilizantes brutos) 30%

Óleos combustíveis de petróleo ou de minerais betuminosos (exceto óleos brutos) 28%

Demais produtos - Indústria de Transformação 3,6%

Outras matérias plásticas em formas primárias 2,0%

Enxofre 1,5%

1,7%

1,1%

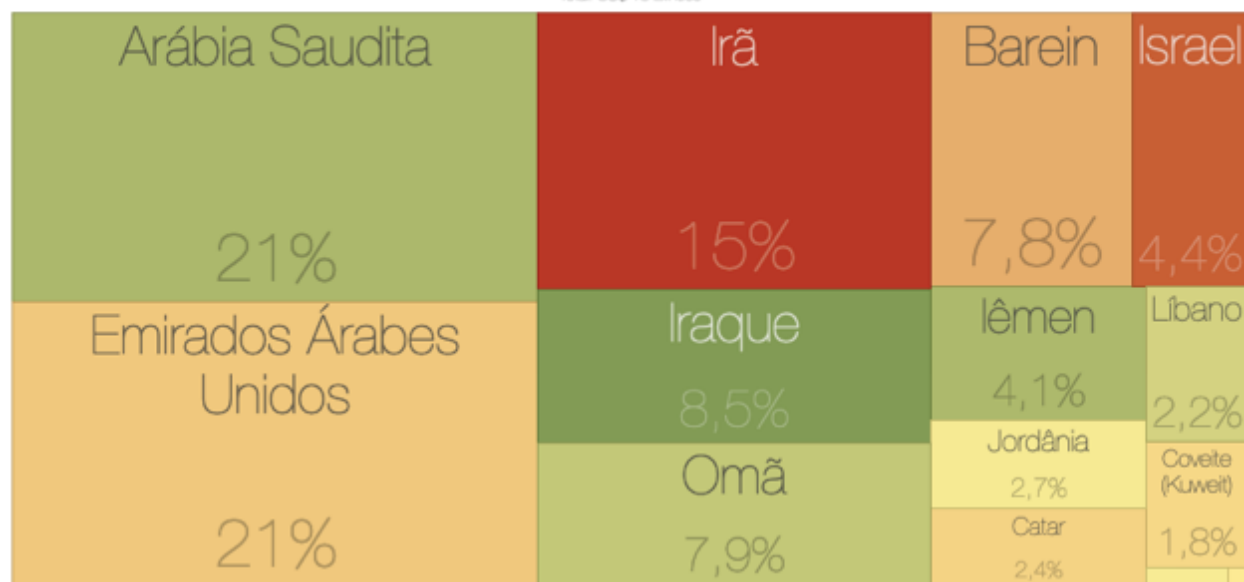
1,0% 0,93%

Óleos brutos de petróleo ou de minerais betuminosos, crus 24%

Exportações por País - Destino: Oriente Médio

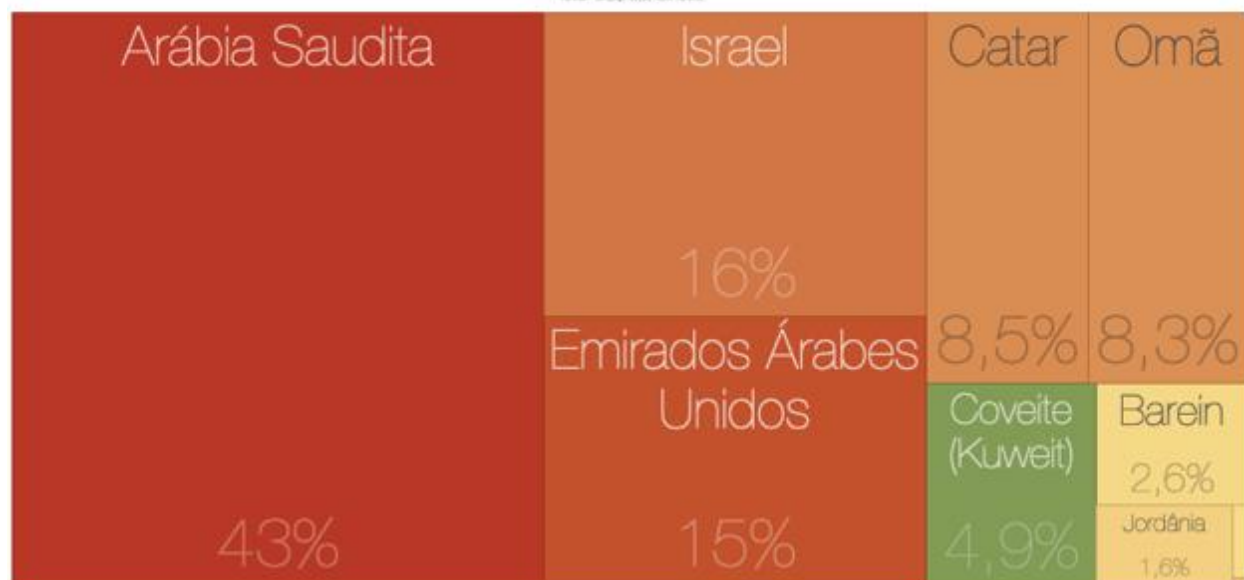
Jan-Dez / 2023 | 2022

Total: US$ 15 Bilhões

Arábia Saudita 21%
Irã 15%
Barein 7,8%
Israel 4,4%
Emirados Árabes Unidos 21%
Iraque 8,5%
Iêmen 4,1%
Líbano 2,2%
Omã 7,9%
Jordânia 2,7%
Coveite (Kuweit) 1,8%
Catar 2,4%

Importações por País - Origem: Oriente Médio

Jan-Dez / 2023 | 2022

Total: US$ 8,2 Bilhões

Arábia Saudita 43%
Israel 16%
Catar 8,5%
Omã 8,3%
Emirados Árabes Unidos 15%
Coveite (Kuweit) 4,9%
Barein 2,6%
Jordânia 1,6%

II. Relações Brasil-Arábia Saudita

Marcos: 1968: estabelecimento formal das relações diplomáticas entre Brasil e Arábia Saudita; 1975: Acordo de Cooperação Econômica e Técnica; 1979: primeiro encontro da Comissão Mista Brasil-Arábia Saudita; 2000: visita ao Brasil do príncipe herdeiro saudita; 2009: o presidente Luís Inácio Lula da Silva visita a Arábia Saudita, a primeira de um chefe de Estado brasileiro ao país, e assinatura de memorando de entendimento para o estabelecimento do mecanismo de consultas políticas; 2019: Parceria Estratégica para Investimentos entre Brasil e Arábia Saudita, sob a qual este país investirá US$ 10 bilhões no Brasil.

Embaixada: Abertura da embaixada da Arábia Saudita em Brasília (1973). Abertura da embaixada do Brasil em Jedá (1973). Transferência da embaixada para Riade (1986), devido à mudança da capital saudita. Não há consulado do Brasil na Arábia Saudita.

Coordenação Política

Instâncias: Grupo Parlamentar de Amizade Brasil-Arábia Saudita (criado em 2018), no âmbito de Senado Federal; mecanismo de consultas políticas (reuniu-se em 2012 e 2016); Comissão Mista Bilateral (segunda e última reunião em 2015); e Conselho de Coordenação Saudita-Brasileiro, em nível ministerial, que deverá estruturar os aspectos presentes e futuros da cooperação entre os dois países (anunciado em 2023).

Visitas de Alto Nível: O registro de visitas oficiais de parte a parte desde 1973 ressalta as relações bilaterais tradicionalmente intensas com o país. Em 2019, houve visita oficial do presidente Bolsonaro à Arábia Saudita. Em 2021, houve visita oficial do ministro dos Assuntos Exteriores da Arábia Saudita ao Brasil. Em março de 2023, o ministro Mauro Vieira reuniu-se com o ministro dos Negócios Estrangeiros da Arábia Saudita, à margem da reunião ministerial do G20. Os representantes discutiram a questão palestina e os esforços para retomada do Plano de Ação Conjunto Global (JCPOA, na sigla em inglês) com o Irã, além de temas multilaterais, bilaterais e inter-regionais, como o aumento da cooperação em foros multilaterais, o interesse na realização de nova reunião da Comissão Econômica Bilateral e a possibilidade de retomada das reuniões da Cúpula ASPA, considerando que a Arábia Saudita assumiu a presidência da Liga dos Estados Árabes (LEA) em maio de 2023. Em setembro, o presidente Lula e o príncipe herdeiro e primeiro-ministro Mohammed bin Salman (MBS) encontraram-se em Nova Delhi, à margem da Cúpula do G20. À margem da 78ª Sessão da AGNU, também em setembro, o ministro Mauro Vieira encontrou-se com seu homólogo saudita. Em outubro, ambos conversaram ao telefone sobre a situação em Israel e Palestina. O ministro Mauro Vieira conversou ao telefone com seu homólogo saudita, em novembro, sobre a planejada visita do Presidente Lula e a situação no Oriente Médio. No fim de novembro, o ministro Mauro Vieira manteve, à margem da reunião ministerial do CSNU sobre o Oriente Médio, reunião com os chanceleres da Arábia Saudita e da Jordânia e com o primeiro-ministro e chanceler do Catar. O presidente Lula visitou a Arábia Saudita também no fim de novembro de 2023, onde foi recebido pelo príncipe-herdeiro e primeiro-ministro MBS. Durante a visita, foi estabelecido o Conselho de Coordenação Saudita-Brasileiro, em nível ministerial, que deverá estruturar os aspectos presentes e futuros da cooperação entre os dois países. O conselho, bem como os comitês que serão a ele subordinados, deverão ser ativados num futuro próximo. Convidado pelo presidente Lula, o líder saudita também demonstrou interesse em visitar o Brasil e conhecer, especialmente, a Amazônia.

Discurso Oficial: A Arábia Saudita é país estratégico no esforço de aprofundamento das relações do Brasil com o Oriente Médio. A relevância na exportação mundial de petróleo garante ao Estado papel de destaque tanto na economia regional quanto na global, sendo a Arábia Saudita o maior parceiro comercial do brasil no Oriente Médio. O país tem, ademais, grande programa de investimento em infraestrutura, campo de interesse para o Brasil, e, em 2019, foi estabelecida a Parceria Estratégica de Investimento entre as duas partes. O relacionamento não se resume, no entanto, à dimensão econômica, uma vez que há potencialidade de ampliação da cooperação em áreas diversas, de que são exemplos os setores de defesa, energia, indústria, cultura e ciência e tecnologia. Há, além disso, convergência quanto à importância do desenvolvimento e da necessidade de maior representatividade no cenário mundial.

Convergências

Convergências Multilaterais: A Arábia Saudita manifestou apoio ao trabalho do Brasil no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) a ser desenvolvido no mandato 2022-2023. Brasil e Arábia Saudita convergem quanto à importância do tema ambiental. Em relação aos direitos humanos[656], Brasil e Arábia Saudita ampliaram sua convergência no Conselho de Direitos Humanos (CDH) em 2019 – o que pode já estar sendo minimizado ou revertido, como no desligamento brasileiro do Consenso de Genebra nas primeiras semanas do governo Lula. Ambos defendem a reforma da Organização Mundial do Comércio (OMC), tema central da agenda econômica da presidência saudita no G20 em 2020.

Convergências Plurilaterais: Brasil e Arábia Saudita são membros do G20 e do G77+China. Durante o governo Bolsonaro, ambos convergiram em alguns temas de direitos humanos, sobretudo no que tange aos direitos sexuais e reprodutivos das mulheres, como visto na Declaração de Consenso de Genebra; contudo, nas primeiras semanas do novo governo Lula em 2023, o governo brasileiro reverteu essa posição, retirando-se do consenso. A Arábia Saudita foi convidada a ingressar no BRICS a partir de 2024. Durante a visita do presidente Lula, em novembro de 2023, MBS também ressaltou a entrada da Arábia Saudita no BRICS, e afirmou que o país tem interesse em ter uma participação ativa no Novo Banco de Desenvolvimento (NDB, na sigla em inglês).

Convergências Regionais: Ambos os países buscam combater o crime, o sectarismo, o extremismo e o terrorismo em todas suas formas. Entendem que a estabilidade no Oriente Médio se relaciona com a paz e a segurança internacionais. Buscam assegurar a segurança energética e garantir a liberdade das rotas marítimas no golfo Pérsico, no golfo de Omã e no mar Arábico. Quanto ao conflito no Iêmen (palco das tensões entre sauditas e iranianos), o Brasil tem repudiado violações ao Direito Internacional e conclamado as partes a retomarem as negociações de paz. O Brasil apoia os trabalhos do enviado especial da Organização das Nações Unidas (ONU) para o Iêmen, Martin Griffiths. Quanto à crise entre Arábia Saudita e Catar, o Brasil, em janeiro de 2021, saudou os avanços para a superação da crise diplomática e a reabertura das fronteiras entre aqueles países, bem como os entendimentos alcançados no âmbito do Conselho de Cooperação do Golfo (CCG). A política externa saudita é tradicionalmente voltada para o Oriente Médio e para o

[656] A Arábia Saudita busca aumentar sua participação em órgãos internacionais vinculados ao tema, como o CDH, e o Comitê da Convenção para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW, na sigla em inglês), junto aos quais busca ecoar as aceleradas reformas sociais e culturais por que o país vem passando internamente nos últimos anos.

eixo Estados Unidos (EUA)-Europa, mas, sobretudo a partir de seu plano de desenvolvimento "Visão 2030" (2016), o país tem buscado diversificar suas relações, sendo o Brasil seu parceiro natural na América Latina.

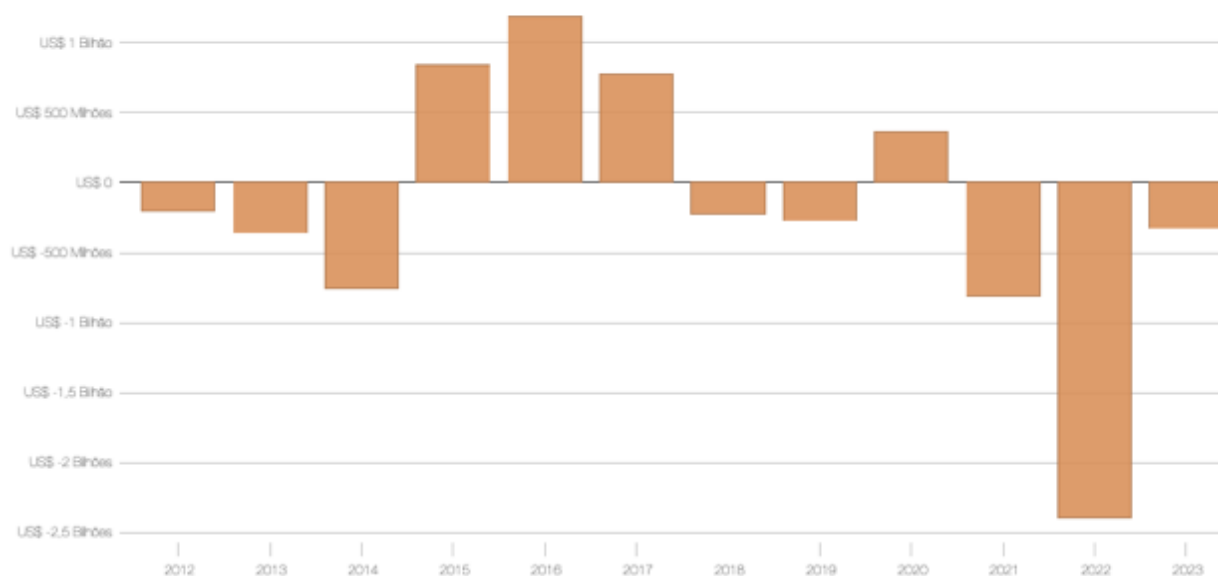
Segurança e Defesa: Em 2021, negociava-se um memorando de entendimento para investimentos em defesa por meio de um fundo para parceria conjunta em produtos de defesa. O Brasil já exporta esses tipos de produtos para 132 países, então a indústria iniciante saudita poderia beneficiar-se disso. Em 2019, acordou-se parceria relacionada a aquisições, indústria, pesquisa, desenvolvimento e tecnologia de defesa. Na ocasião, também foi assinado acordo de cooperação em defesa, compreendendo as seguintes áreas: indústrias de defesa; transferência e adoção de tecnologia militar; treinamento e exercícios militares; empréstimo de sistemas militares; suporte logístico; pesquisa, desenvolvimento e estudos em projetos de defesa; gerenciamento de emergências e crises; troca de informações militares; serviços militares médicos; legislação militar; e qualquer outro campo acordado entre as partes. Durante a visita do presidente Lula, em novembro de 2023, foi realizado o "Seminário Embraer", e a empresa assinou três acordos de cooperação com o governo e empresas sauditas nas áreas de aviação civil, defesa e segurança, e mobilidade aérea urbana.

Comércio

Marcos: As relações bilaterais têm evoluído com intensidade no campo econômico. A Arábia Saudita é o principal parceiro comercial do Brasil no Oriente Médio e norte da África. Há grande potencial de aumentar o comércio, tendo em vista a complementaridade produtiva entre os países. O agronegócio brasileiro é fundamental para a garantia da segurança alimentar saudita (importações respondem por mais de 70% dos alimentos consumidos na Arábia Saudita). Em 2017, estabeleceu-se adidância agrícola junto à embaixada brasileira em Riade, para fins de manutenção e expansão do mercado saudita ao agronegócio brasileiro e prospecção de iniciativas de cooperação no setor. Da mesma forma, o petróleo saudita é essencial para garantir a segurança energética brasileira, visto que aquele país é o maior fornecedor de petróleo bruto ao Brasil, com 34,6% de participação. Durante a visita do presidente Lula, em novembro de 2023, os dois governos se comprometeram a mais que dobrar o comércio bilateral até o final da década (dos atuais US$ 8 bilhões para US$ 20 bilhões).

Exportações, Importações e Balança Comercial - Parceiro: Arábia Saudita

Jan-Dez / 2023 | 2022

Exportações US$ Milhões	Importações US$ Milhões	Corrente US$ Milhões	Saldo US$ Milhões
3.205,3	3.531,1	6.736,4	-325,8
10% Var. Jan-Dez 2023/2022	-33,5% Var. Jan-Dez 2023/2022	-18,1% Var. Jan-Dez 2023	Déficit Jan-Dez 2023
0,9%	25º	1,47%	14º
Part. nas Exportações Jan-Dez/2023	Ranking de Exportações Jan-Dez/2023	Part. nas Importações Jan-Dez/2023	Ranking de Importações Jan-Dez/2023

Visão Geral dos Produtos Importados - Origem: Arábia Saudita

Jan-Dez / 2023 | 2022

Total: US$ 3,5 Bilhões

Óleos brutos de petróleo ou de minerais betuminosos, crus
56%
Óleos combustíveis de petróleo ou de minerais betuminosos (exceto óleos brutos)
16%
Adubos ou fertilizantes químicos (exceto fertilizantes brutos)
16%
Outras matérias plásticas em formas primárias
4,0%
2,2%
1,5%
Enxofre
1,4%
1,2%
Alumínio

Desafios: Em maio de 2021, a Arábia Saudita suspendeu onze exportadoras brasileiras de carne de frango e, posteriormente, reduziu o prazo de validade da carne de frango congelada para três meses, medida que foi revertida em agosto de 2021. As suspensões, por sua vez, ocorreram sob justificativa sanitária, embora não haja motivos, com base nessa esfera, para barrar o frango brasileiro. Ainda nesse contexto, o programa Visão 2030 tem, entre suas metas, o objetivo de que a Arábia Saudita alcance 85% de autossuficiência na produção de frangos até 2025, e medidas protecionistas no setor vêm sendo adotadas nos últimos anos. Embora não tenha ainda havido desfecho quanto às suspensões, houve alta das exportações brasileiras do produto para o país, em 2022, revertendo a tendência de queda dos últimos anos[657]. Em 2019, houve investigação de salvaguardas relativas à importação de determinados produtos de aço brasileiro, tendo a Arábia Saudita entendido não serem aplicáveis medidas contra o Brasil.

Investimentos

Investimento do Brasil na Arábia Saudita: Mineração; defesa; possível investimento em agronegócio (compra de frigorífico saudita); espaço para investimento em turismo. O plano de desenvolvimento saudita Visão 2030 (2016) busca atrair investimentos estrangeiros, e a Arábia Saudita está criando zonas econômicas exclusivas e desenvolvendo o projeto NEOM (“novo futuro”), uma megacidade planejada, com leis tributárias e trabalhistas especiais para estrangeiros. Durante a visita do presidente Lula, em novembro de 2023, a Arábia Saudita também saudou o interesse brasileiro em investimentos em projetos relacionados a recursos hídricos. Lula participou, ainda, do Fórum Empresarial Arábia Saudita-Brasil.

[657] Conforme o diretor de mercados da Associação Brasileira de Proteína Animal (ABPA), Luis Rua, a Ucrânia também supria as necessidades da Arábia Saudita no setor, e o Brasil preencheu parte da demanda com a reorganização do mercado internacional, no contexto do conflito.

Investimentos da Arábia Saudita no Brasil: Setores: agropecuária (carnes, grãos, café); mineração; plástico; construção civil. Durante a visita do presidente Lula, em novembro de 2023, o governo saudita anunciou que estuda um aporte do seu fundo soberano de US$ 9 bilhões (R$ 43,9 bilhões) em investimentos no Brasil até 2030, principalmente nas áreas de energia limpa, hidrogênio verde, defesa, ciência e tecnologia, agropecuária e aportes em infraestrutura conectados ao Novo PAC. Um bilhão adicional deverá ser investido após 2030. O Brasil tem interesse em atrair investimentos sauditas em outros setores como defesa e inovação Riade também anunciou, durante a visita de Lula, que abrirá um escritório de sua InvestSaudi em São Paulo. A Arábia Saudita possui alguns dos principais fundos do mundo, de mais de US$ 850 bilhões, o que gera potencial de ampliação dos investimentos bilaterais. Em 2019, o presidente Bolsonaro participou do Fórum Iniciativa de Investimento Futuro e do Seminário Empresarial sobre o Brasil no Conselho das Câmaras de Comércio da Arábia Saudita. Também em 2019, foi firmado Memorando de Entendimento entre o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e o Fundo Saudita de Desenvolvimento, com objetivo de fortalecer a cooperação entre os dois países por meio do cofinanciamento de projetos e atividades de interesse mútuo em áreas como desenvolvimento urbano, infraestrutura, meio ambiente, educação, agricultura, saúde tecnologia da informação e comunicação e outras áreas potenciais, especialmente energias renováveis, eficiência energética, abastecimento de água e infraestrutura sanitária, transporte educação e agronegócio. Em 2023, representantes sauditas indicaram ao presidente Lula que desejam ampliar investimentos no Brasil, principalmente na área de petróleo e gás e também nas fontes verdes, além de retomar uma agenda comercial que havia ficado parada nos últimos anos. Também ficou acertado que uma delegação de empresários e autoridades sauditas deve visitar o Brasil para conhecer a carteira de projetos do Novo PAC que estão abertos a investimentos estrangeiros. Em julho, foi realizado, na Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), o Fórum de Investimentos Brasil-Arábia Saudita. Na ocasião, vinte acordos de investimentos entre partes dos dois países foram assinados, num valor aproximado de US$ 3,5 bilhões. Entre as empresas brasileiras que serão beneficiadas com investimentos sauditas estão a Vale, a BRF e a Minerva Foods.

Cooperação

Aspectos Gerais: Há Acordo Geral de Cooperação, firmado em 2009. Há tanto interesse brasileiro em projetos de cooperação técnica trilateral quanto interesse mútuo para a cooperação em defesa, agricultura, indústria, energia, mineração, infraestrutura, transporte, ciência e tecnologia, inovação, cultura e esportes. Há acordos bilaterais propostos em diversas frentes de cooperação, como facilitação de investimentos, ciência e tecnologia, uso pacífico de energia nuclear, e uso do espaço exterior. Em muitas delas, a cooperação bilateral poderia se beneficiar da complementaridade entre o conhecimento técnico existente no Brasil e a ampla disponibilidade recursos da Arábia Saudita. Durante a visita do presidente Lula, em novembro de 2023, a Arábia Saudita também saudou o interesse brasileiro na cooperação em temas como agricultura, pecuária e pesca.

Contatos Humanos e Temas Consulares: Acordo sobre a concessão de vistos de visita para cidadãos de ambos os países foi celebrado em 2019. Há menos de 700 brasileiros morando na Arábia Saudita.

Ciência, Tecnologia e Inovação: Acordo Básico de Cooperação Científica e Técnica foi celebrado em 1981.

Cultura: Em 2019, acordou-se promover a cooperação entre os dois países no campo da cultura, por meio de projetos estratégicos conjuntos; elaboração de leis, regulamentos e políticas referentes aos campos culturais; coordenação de esforços entre as duas partes nos campos culturais com as organizações internacionais relevantes; cooperação em cultura, literatura, artes e patrimônio; preservação de locais culturais; recebimento de ambas as partes em seus festivais culturais nacionais; desenvolvimento de setores culturais e programas de residência técnica entre instituições governamentais e privadas nos dois países; facilitação de procedimentos para melhorar os assuntos culturais nos dois países e intercâmbio de apresentações artísticas entre os dois países.

Energia: A iniciativa Arábia Saudita Verde (2021) prevê um plano de transição energética para economia de baixo carbono, o que inclui o plantio de bilhões de árvores, a fim de combater mudanças climáticas e de atrair investimentos. O Brasil pode ser grande parceiro dessa iniciativa no setor de energias renováveis, devido à *expertise* brasileira em biocombustíveis, além do mercado de carbono. Durante a visita do presidente Lula, em novembro de 2023, os ministérios responsáveis por Energia nos dois países assinaram um memorando de entendimento para fortalecer a cooperação na matéria.

III. Relações Brasil-Catar

Marcos: As relações diplomáticas foram estabelecidas em 1974, três anos após a independência do Catar. Somente em 2010, cinco anos depois da abertura da embaixada brasileira, em Doha, foram assinados os primeiros acordos bilaterais[658]. Em 2021, a visita do presidente Bolsonaro, ocorreu no ano em quem se celebrava o aniversário de 50 anos de independência do Catar. O líder brasileiro felicitou o Catar pela efeméride e saudou o notável desenvolvimento alcançado pelo país nas últimas cinco décadas. O líder catariano, por sua vez, congratulou o Brasil por seus 200 anos de independência, que seriam comemorados em 2022.

Embaixada: O Catar abriu embaixada residente em Brasília em 1997, mas a fechou dois anos depois, alegando falta de reciprocidade por parte do Brasil. Em abril de 2005, o Brasil abriu sua embaixada residente em Doha. A embaixada catariana residente no Brasil foi reaberta em junho de 2007. Antes disso, o Brasil fazia representar-se por seu embaixador em Jedá (a partir de 1974) e em Abu Dhabi (a partir de 1983), e o Catar, por seu representante permanente junto às Nações Unidas, em Nova York.

Coordenação Política

Instâncias: O principal mecanismo de coordenação da relação bilateral é a Reunião de Consultas Políticas Brasil-Catar. Em 2013, foi criado grupo parlamentar de amizade Basil-Catar, no âmbito da Câmara dos Deputados, o qual, contudo, não foi reativado após o início da 55ª legislatura, em 2015. No âmbito plurilateral, os dois países também contam com as Cúpulas América do Sul-Países Árabes (ASPA), que tiveram quatro edições, a última em 2015.

Visitas de Alto Nível: Desde a abertura da embaixada do Catar em Brasília, as relações políticas bilaterais têm-se intensificado, evidenciadas pelo aumento considerável do número de visitas oficiais de alto nível de parte a parte. Em fevereiro de 2005, o chanceler Celso Amorim visita Doha, ocasião em que entrega ao emir do Catar convite para participar da Cúpula ASPA e anuncia a abertura de embaixada residente do Brasil naquela capital. Em janeiro de 2010, o emir Hamad al-Thani visitou o Brasil e, em maio de mesmo ano, recebeu o presidente Luiz Inácio Lula da Silva em Doha. Em novembro de 2011, foi realizada, em Brasília, a primeira reunião de Consultas Políticas Brasil-Catar. Em dezembro de 2011, o vice-presidente Michel Temer viajou a Doha para participar do 4º Fórum da Aliança das Civilizações. Em novembro de 2014, a presidente Dilma Rousseff visitou o Catar. Doha recebeu ainda a visita de chanceler brasileiro em 2005, em 2008 (Conferência sobre o Financiamento ao Desenvolvimento) e em 2011. Em 2017, visitaram o Catar o ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Blairo Maggi, e o ministro da Defesa, Raul Jungmann. Em 2019, o ministro da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, Marcos Pontes, visitou o Catar para tratar de expandir a cooperação bilateral na área de ciência e tecnologia. No mesmo ano, o presidente Bolsonaro visitou o Catar, ocasião em que foram

[658] Acordo de Serviços Aéreos; Acordo para Evitar a Dupla Tributação dos Lucros do Transporte Aéreo Internacional; Acordo sobre Isenção de Visto em Passaportes Diplomáticos e Especiais; Acordo de Cooperação Econômica e Comercial; Acordo para o Estabelecimento de Comitê de Cooperação Intergovernamental; Acordo de Cooperação Esportiva; Acordo sobre Cooperação Cultural.

assinados diversos acordos[659]. Em 2021, Bolsonaro voltou a visitar o Catar, ocasião em que felicitou o país pelos preparativos para sediar a Copa Árabe da Federação Internacional de Futebol (FIFA, na sigla em francês) em 2021 e a Copa do Mundo da FIFA em 2022 e colocou à disposição a experiência brasileira na organização de grandes eventos. Em 2023, a secretária-geral do Ministério das Relações Exteriores, embaixadora Maria Laura da Rocha, reuniu-se, em Brasília, com seu homólogo catariano na V Reunião de Consultas Políticas. No fim de outubro de 2023, o ministro Mauro Vieira conversou, por telefone, com seu homólogo sobre sobre a situação humanitária em Gaza e a perspectiva da repatriação dos brasileiros. No fim de novembro, o ministro Mauro Vieira manteve, à margem da reunião ministerial do CSNU sobre o Oriente Médio, reunião com os chanceleres da Arábia Saudita e da Jordânia e com o primeiro-ministro e chanceler do Catar. O presidente Lula visitou o Catar também no fim de novembro de 2023, onde se encontrou com o emir do país, o xeque Tamim bin Hamad al-Thani, e participou de um fórum empresarial. Lula agradeceu ao emir pelos esforços nas negociações entre Israel e Hamas e pela ajuda na libertação dos brasileiros em Gaza. O emir afirmou ter interesse em ampliar os investimentos bilaterais, aceitou convite do presidente Lula para uma visita ao Brasil em 2024 e para auxiliar na presidência brasileira do G20.

Discurso Oficial: O relacionamento Brasil-Catar conta com amplo potencial de diversificação e insere-se no diálogo que o Brasil mantém com os diferentes atores de relevância no Oriente Médio e na constante troca de experiências entre países em desenvolvimento. Os setores com maior potencial de desenvolvimento são o econômico-comercial e o de segurança e defesa.

Convergências

Convergências Multilaterais: Os dois países condenam fortemente o fenômeno do terrorismo internacional em todas as suas formas, enfatizando a necessidade de intensificar a cooperação para enfrentar essa ameaça global.

Convergências Regionais: O principal mecanismos de coordenação multilateral de que Brasil e Catar fazem parte é a Cúpula ASPA, que teve sua primeira edição realizada em Brasília, em 2005, ocasião em que foi adotada a Declaração de Brasília e assinado acordo de cooperação econômica entre Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e Conselho de Cooperação do Golfo (CCG). Ademais, o Brasil também é membro observador da Liga dos Estados Árabes (LEA).

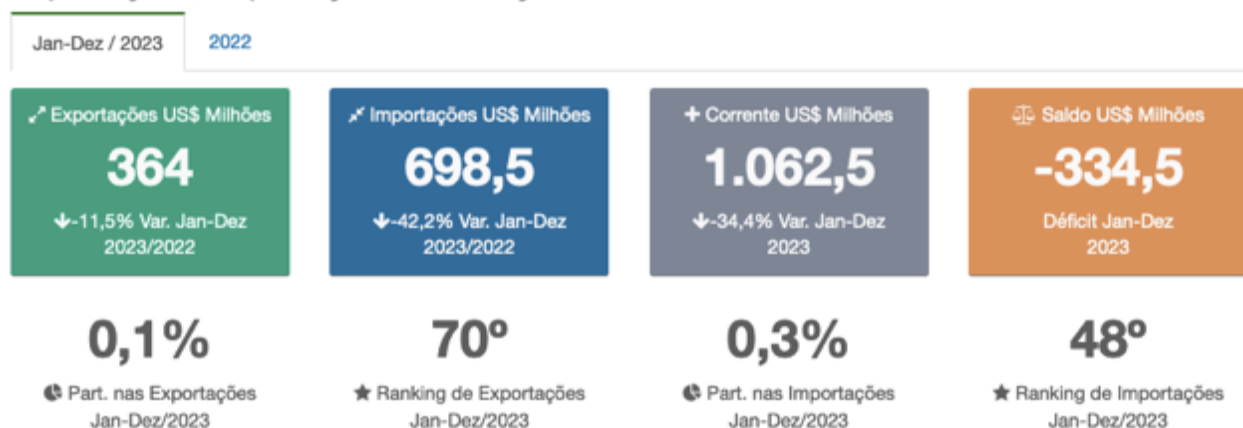
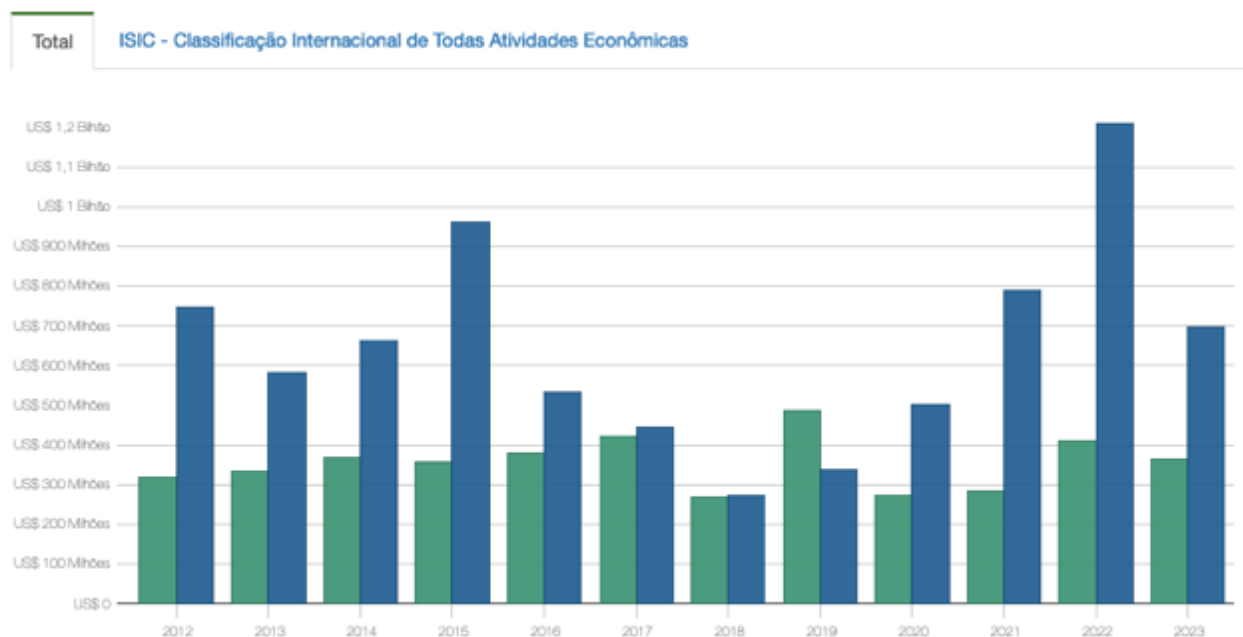
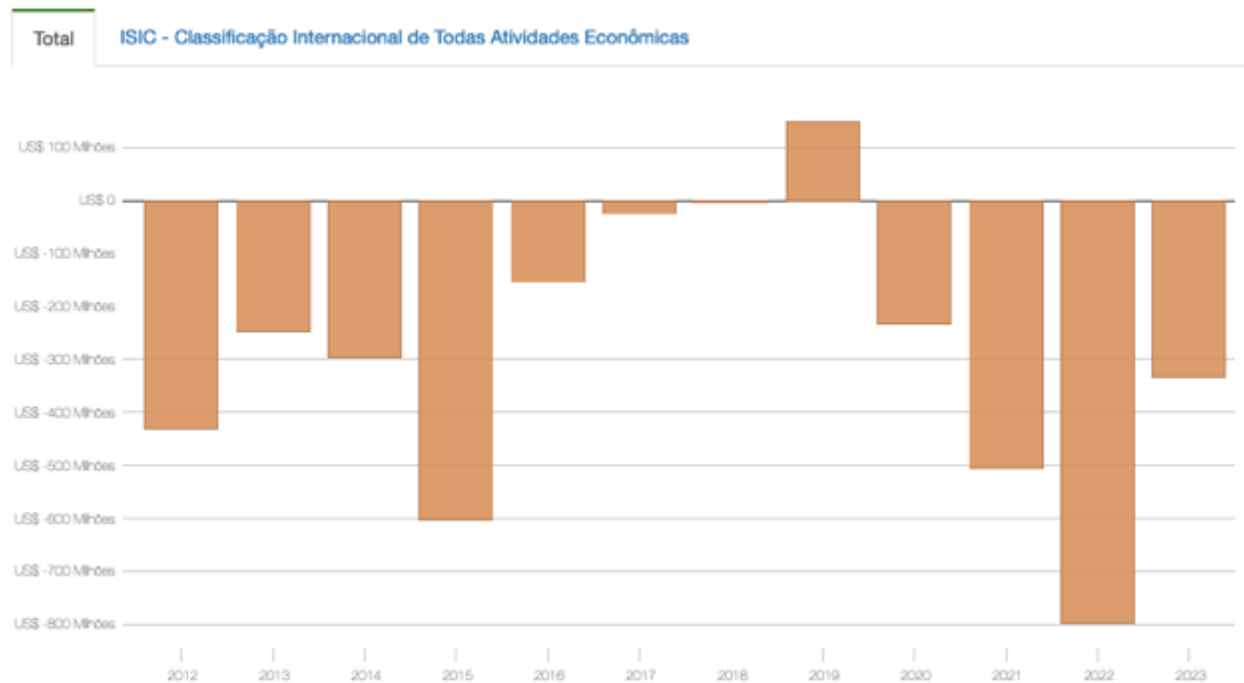
Segurança e Defesa: Por localizar-se em região geopolítica de alta propensão a conflitos militares e paramilitares, o Catar confere especial atenção à sua capacidade de defesa e mantém alto nível de comprometimento com as demandas de suas Forças Armadas. Nesse contexto, o Catar tem enviado representantes de alta patente à Feira de Defesa e Segurança da América Latina (LAAD, na sigla em inglês), no Rio de Janeiro, o que aponta grau de confiabilidade e prestígio à indústria militar brasileira. O Brasil também tem se feito bem representar na Exposição Internacional de Segurança Interna (Milipol, na sigla em inglês), patrocinada pelo Ministério do Interior do Catar, e na *Doha Maritime Defense Exhibition and Conference* (DIMDEX, na sigla em inglês),

[659] Acordo Sobre Serviços Aéreos; Acordo Sobre Isenção Mútua de Visto de Entrada para Portadores de Passaporte Comum; Memorando de Entendimento Sobre Cooperação no Campo da Saúde; Memorando de Entendimento Sobre Cooperação em Grandes Eventos; Memorando de Entendimento sobre Academias Diplomáticas; Memorando de Entendimento entre o Ministério da Defesa da República Federativa do Brasil e o Ministério da Defesa do Estado do Catar em Assuntos Relativos à Defesa.

organizada bienalmente pela Marinha do emirado. Durante a visita de Bolsonaro ao Catar, em 2021, foi reforçada a importância da área de defesa para as relações bilaterais. Nesse sentido, os líderes dos dois países declararam a intenção de estudar iniciativas conjuntas na área, com base no memorando de entendimento entre ministérios da Defesa assinado em outubro 2019, que busca promover a cooperação com ênfase em pesquisa e desenvolvimento, apoio logístico, medicina militar e fornecimento de produtos e serviços de defesa.

Comércio

Marcos: O Brasil registra números expressivos de exportações de produtos alimentícios para o Catar, embora ainda haja espaço para crescimento. O lado catariano já demonstrou interesse no incremento da importação de grãos, em investimentos no agronegócio brasileiro, bem como em cooperação com a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), diante da preocupação local em aumentar a produção de alimentos no país. Como o Catar não produz a totalidade dos alimentos que consome, a segurança alimentar é uma preocupação constante. Durante a visita de Bolsonaro ao Catar, em 2021, foi ressaltada a intenção de negociar um acordo sobre transportes marítimos. Durante a visita do presidente Lula, em 2023, o governo brasileiro sinalizou que há oportunidades comerciais nos campos de defesa, aviação e autopeças.

Exportações, Importações e Balança Comercial - Parceiro: Catar

Jan-Dez / 2023 | 2022

Exportações US$ Milhões	Importações US$ Milhões	Corrente US$ Milhões	Saldo US$ Milhões
364	698,5	1.062,5	-334,5
-11,5% Var. Jan-Dez 2023/2022	-42,2% Var. Jan-Dez 2023/2022	-34,4% Var. Jan-Dez 2023	Déficit Jan-Dez 2023
0,1%	70º	0,3%	48º
Part. nas Exportações Jan-Dez/2023	Ranking de Exportações Jan-Dez/2023	Part. nas Importações Jan-Dez/2023	Ranking de Importações Jan-Dez/2023

Série histórica - Parceiro: Catar

Total | ISIC - Classificação Internacional de Todas Atividades Econômicas

US$ 1,2 Bilhão
US$ 1,1 Bilhão
US$ 1 Bilhão
US$ 900 Milhões
US$ 800 Milhões
US$ 700 Milhões
US$ 600 Milhões
US$ 500 Milhões
US$ 400 Milhões
US$ 300 Milhões
US$ 200 Milhões
US$ 100 Milhões
US$ 0
2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018 2019 2020 2021 2022 2023

Visão Geral dos Produtos Exportados - Destino: Catar

Jan-Dez / 2023 | 2022

Total: US$ 364 Milhões

Carnes de aves e suas miudezas comestíveis, frescas, refrigeradas ou congeladas 43%

Tubos e perfis ocos, e acessórios para tubos, de ferro ou aço 16%

Carne bovina fresca, refrigerada ou congelada 5,8%

Minério de ferro e seus concentrados 15%

Gás natural, liquefeito ou não 9,5%

Demais produtos - Indústria de Transformação 3,7%

1,3%

2,1%

1,0%

Visão Geral dos Produtos Importados - Origem: Catar

Jan-Dez / 2023 | 2022

Total: US$ 698 Milhões

Adubos ou fertilizantes químicos (exceto fertilizantes brutos) 71%

Óleos combustíveis de petróleo ou de minerais betuminosos (exceto óleos... 22%

Enxofre 3,8%

Demais produtos - Indústria de Transformação 3,3%

Desafios: Em março de 2023, o Catar impôs restrições à importação de carne bovina brasileira, em razão de um caso isolado de Encefalopatia Espongiforme Bovina (EEB) atípica no estado do Pará. Diferentemente da forma clássica da enfermidade, conhecida como "mal da vaca louca", a forma atípica é de ocorrência natural e espontânea no rebanho bovino, não representando risco à saúde pública, o que tampouco justifica restrições à importação, conforme diretrizes da Organização Mundial de Saúde Animal (OMSA). Apesar disso, o Catar incluiu o Brasil na lista de medidas de precaução, que submetia o produto a condições restritivas. Em maio de 2023, esse desafio foi superado, uma vez que o governo do Catar anunciou o fim das restrições à carne bovina brasileira. Em 2022, as exportações de carne bovina para o Catar somaram cerca de US$ 36,9 milhões, o equivalente a seis mil toneladas do produto. No primeiro trimestre de 2023, as exportações de proteína animal ao Catar corresponderam a aproximadamente 75% do total exportado pelo Brasil.

Investimentos: Estima-se que o Catar tenha estoque de investimento de aproximadamente US$ 7 bilhões no Brasil, em áreas como transporte aéreo (LATAM), agricultura, petróleo e gás, editorial e de educação (Somos Educação – antigo grupo Abril; Grupos Anglo e Sigma; editoras Saraiva, Atica e Scipione). Em dois setores, contudo, têm-se concentrado os fundos catarianos: 1) o imobiliário, no qual se destaca a aquisição, em 2012, do World Trade Center, em São Paulo, pela parceria entre o catariano Barwa Bank e a norte-americana Hines International Real Estate Holdings; e 2) o financeiro, com a participação da Qatar Holding (QH) em ações do Banco Santander do Brasil. Em abril de 2017, ao deter 5,5% do total do controle acionário da subsidiária brasileira do banco espanhol, a QH vendeu cerca de 40% de sua participação. Há interesse em parcerias com empresas de agronegócio brasileiras nos ramos de açúcar, grãos, carne bovina e de frango. Em 2014, a Qatar Petroleum (QP) adquiriu da Shell a participação de 23% no projeto petrolífero de Parque das Conchas, na bacia de Campos. Em outubro de 2017, consórcio integrado pela QP (25%), a Shell (55%) e a China National Offshore Oil Corporation (CNOOC, 20%) venceu licitação para a exploração de petróleo pré-sal no bloco Alto de Cabo Frio Oeste, na bacia de Santos. Em 2018, a QP venceu duas novas licitações para exploração de petróleo no Brasil, uma na bacia de Santos, em parceria com a ExxoMobil (64% para a empresa norte-americana e 36% para a catariana), e outra relativa a blocos na bacia de Campos (30% QP, 40% ExxonMobil, 30% Petrobras). Havia também indicações de interesse catariano em eventual privatização de distribuidoras de eletricidade da Eletrobras. Estão representadas com escritórios em Doha as empresas brasileiras BRF-OneFoods e Puket (segmento de vestuário infantil). Durante a visita de Bolsonaro ao Catar, em 2019, o presidente do Brasil e o xeique Tamim bin Hamad al-Thani reforçaram a importância dos investimentos bilaterais para a promoção de desenvolvimento econômico sustentável e, neste sentido, concordaram em iniciar as negociações de acordo para evitar a dupla tributação e de acordo para a facilitação de investimentos. Ademais, o Catar agradeceu a participação brasileira nos projetos de desenvolvimento de infraestrutura empreendidos pelo Catar em preparação para a Copa do Mundo da FIFA 2022. Ambos os lados concordaram em ampliar parcerias entre os setores privados de ambos os países explorando oportunidades criadas por meio das reformas econômicas que estavam em curso no Brasil e por meio dos projetos de desenvolvimento que integram o plano "Visão 2030 para o Catar"[660]. Na

---

[660] Conforme o discurso oficial do país, o plano "*Qatar National Vision 2030* (QNV)" tem como objetivo servir de "farol que orienta o desenvolvimento econômico, social, humano e ambiental do país nas próximas décadas". O plano visa a transformar o Catar em um país avançado até 2030, capaz de sustentar seu próprio desenvolvimento e

viagem de 2021, foi reiterada a intenção de continuar as negociações de um acordo de cooperação e facilitação de investimentos e de outro para evitar a dupla tributação[661]. No âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), o Catar é o 5º principal investidor, com previsão de investimentos de até US$ 10 bilhões. O ministro-chefe da Casa Civil, Rui Costa, comandou uma apresentação a empresários e líderes do Catar na abertura do fórum empresarial entre os dois países, realizado no contexto da visita do presidente Lula, em novembro de 2023. Ele apresentou os investimentos de US$ 347 bilhões previstos em infraestrutura via Novo PAC, destacou a Agenda Verde e como o país já trabalha na transição para uma economia sustentável, e frisou oportunidades de investimento no País em áreas como ferrovias, rodovias, hidrovias, portos e aeroportos, além da perspectiva de recuperar 40 milhões de hectares para dobrar a produção de alimentos em dez anos.

Cooperação

Ciência & Tecnologia: Na última viagem de Bolsonaro ao Catar, em 2021, foi manifestada a intenção de explorar as complementaridades dos países no setor e concordaram em dar início às negociações de um acordo de cooperação em ciência, tecnologia e inovação.

Contatos Humanos e Temas Consulares: A comunidade brasileira residente no Catar está estimada em cerca de mil cidadãos. A comunidade é composta, sobretudo, de profissionais do futebol (jogadores, preparadores físicos, técnicos) e da aviação civil (empregados na Qatar Airways), bem como suas famílias. Há, ainda, cidadãos brasileiros que atuam na exploração de petróleo e gás. Brasil e Catar possuem um acordo prevendo a isenção de vistos em passaportes diplomáticos e especiais. Em agosto de 2017, o Catar isentou unilateralmente brasileiros portando passaportes comuns de visto, contemplando múltiplas entradas e a possibilidade de permanência por trinta dias, renovável por igual período.

proporcionar um alto padrão de vida. Com investimentos em torno de US$ 220 bilhões, a realização da Copa do Mundo de Futebol, em 2022, era parte da QNV.

[661] Em sua atuação internacional, empresas e fundos catarianos têm preferência por países com os quais o Catar mantenha acordo para evitar a dupla tributação (ADT) e acordo de promoção e proteção de investimentos (APPI). Normas da Receita Federal do Brasil, no entanto, classificam o Catar como país de tributação favorecida (países que tributam a renda em menos de 17%), o que seria obstáculo a um ADT. Em novembro de 2018, no entanto, a assinatura de ADT com os Emirados Árabes Unidos (EAU), também classificado como país de tributação favorecida, sinalizou possível mudança nessa seara. Desde a década de 1990, o Brasil não assina APPIs, em razão do entendimento do Congresso Nacional de que o modelo clássico desse instrumento contém previsões incompatíveis com a soberania nacional. O Brasil procura promover, alternativamente, acordos de cooperação e facilitação de investimentos (ACFIs), como proposto ao Catar em maio de 2015. Foi realizada videoconferência sobre o tema em novembro do mesmo ano, mas não houve avanço nas tratativas, dada a insistência catariana no modelo APPI.

IV. Relações Brasil-Egito

Marcos: Estabelecidas em 1924, as relações diplomáticas entre Brasil e Egito ganharam maior dinamismo após a instauração da República Árabe do Egito, em 1953. Os laços históricos remontam às duas viagens, de caráter privado, do imperador D. Pedro II ao Egito, em 1871 e 1876, de onde trouxe fotografias, mapas, documentos e peças arqueológicas, doados ao Museu Nacional do Rio de Janeiro. Em 1956, durante a Crise de Suez, convidado a tomar parte na I Força de Emergência das Nações Unidas (UNEF, na sigla em inglês), o Brasil enviou um contingente de infantaria do Exército à região, conhecido por Batalhão Suez, que lá permaneceu até 1967.

Embaixada: Em 1953, a legação brasileira no Cairo foi elevada à embaixada. A embaixada do Egito em Brasília foi aberta em 1976.

Coordenação Política

Instâncias: Em 2003, por ocasião da visita do presidente Luís Inácio Lula da Silva, foi assinado memorando de entendimento para o estabelecimento de consultas políticas. Desde então, foram realizadas seis reuniões desse mecanismo. Em 2009, por ocasião da visita do então chanceler Celso Amorim ao Cairo, foi firmado memorando de entendimento que estabeleceu mecanismo de diálogo estratégico entre Brasil e Egito, em reconhecimento mútuo da relevância dos dois países como interlocutores políticos em suas respectivas regiões. O referido mecanismo se reuniu apenas uma única vez, no mesmo ano.

Visitas de Alto Nível: Em 1972, Mário Gibson Barboza realiza a primeira visita de chanceler brasileiro ao Egito. A partir de 2003, a aproximação entre os dois países intensificou-se. Naquele ano, o presidente Lula realizou a primeira visita de um chefe de Estado brasileiro ao Egito. Entre 2003 e 2011, foram realizadas quatro visitas de chanceleres brasileiros ao Egito e uma visita de chanceler egípcio ao Brasil, em 2005. O presidente Mohamed Morsi foi o primeiro e último chefe de Estado egípcio a visitar o Brasil, em maio de 2013, pouco antes de sua deposição e detenção. Desde meados de 2019, têm-se intensificado o diálogo político e a construção de confiança recíproca entre Brasil e Egito, a exemplo da visita ao Cairo da então Ministra da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Tereza Cristina; da VI Reunião de Consultas Políticas, em julho de 2020, em formato virtual, em nível de secretários; de videoconferência (fevereiro de 2021), telefonema (junho de 2021) e reunião presencial à margem da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU, setembro de 2021) entre os chanceleres, quando trataram sobretudo da agenda bilateral. Em setembro de 2021, o então vice-presidente Hamilton Mourão realizou visita ao Cairo, quando foi recebido pelo presidente Abdel Fattah al-Sisi, acompanhado do chanceler Shoukry, do primeiro-ministro Mostafa Madbouly e do ministro da Defesa e Produção Militar, general Mohamed Zaki. O ex-vice-presidente participou, ainda, da cerimônia de inauguração do escritório da Câmara de Comércio Árabe-Brasileira (CCAB) no Cairo, com a presença da ministra do Comércio e Indústria, Nevine Gamea. Em novembro de 2022, a convite do presidente al-Sisi, o presidente eleito Lula participou da 27ª Conferência das Partes (COP27, na sigla em inglês), no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês), em Sharm El-Sheik, no Egito, como participante especial. Na ocasião, o presidente Lula manteve conversa telefônica com o presidente al-Sisi, em que agradeceu as facilidades logísticas oferecidas, e o convidou a visitar o Brasil em 2023. Os chanceleres Mauro Vieira e Sameh Shoukry mantiveram reunião bilateral à margem da reunião ministerial do G20,

realizada em Nova Delhi, em 2 de março de 2023, ocasião em que trataram do conflito na Ucrânia e da agenda bilateral. Brasil e Egito têm-se posicionado de forma semelhante em relação ao conflito na Ucrânia, reafirmando o compromisso em defesa da Carta de São Francisco e favorecendo iniciativa de paz. Está sendo agendada, pelos canais diplomáticos, visita do chanceler Shoukry ao Brasil, no âmbito de visita a outros países da região. À margem da 78ª Sessão da AGNU, em setembro de 2023, o ministro Mauro Vieira encontrou-se com seu homólogo. Em outubro, Vieira foi ao Egito para participar da "Cúpula da Paz", no contexto do conflito entre Israel e Hamas. Em novembro, o ministro Mauro Vieira conversou, por telefone, com seu homólogo sobre sobre a situação securitária e humanitária em Gaza e reiterou gestões pela liberação da passagem de Rafah para os brasileiros retidos em Gaza, para que possam entrar em território egípcio e ser imediatamente repatriados. No fim daquele mês, o ministro Mauro Vieira manteve, à margem da reunião ministerial do CSNU sobre o Oriente Médio, reunião com o chanceler do Egito, quando agradeceu o apoio egípcio à exitosa operação de repatriação de cidadãos brasileiros e familiares que se encontravam em Gaza e reiterou pedido de respaldo para nova operação, envolvendo segunda lista para evacuação de Gaza.

Discurso Oficial: Brasil e Egito mantêm diálogo construtivo em temas regionais e multilaterais, caracterizado por ampla convergência de visões, bem como histórico positivo de apoios recíprocos em candidaturas internacionais. Em 2013, o Brasil manifestou preocupação quanto à grave situação no Egito, quando a Constituição foi suspensa e o presidente democraticamente eleito, Mohamed Morsi, destituído pelas Forças Armadas. O governo brasileiro conclamou ao diálogo e à conciliação para que as justas aspirações da população egípcia por liberdade, democracia e prosperidade pudessem ser alcançadas sem violência e com a plena vigência da ordem democrática.

Convergências

Convergências Multilaterais: Brasil e Egito mantêm diálogo construtivo em temas regionais e multilaterais, caracterizado por ampla convergência de visões, bem como histórico positivo de apoios recíprocos em candidaturas internacionais.

Convergências Plurilaterais: Ambos são integrantes do G77+China. A partir de 1989, os dois países também passaram a integrar o Grupo dos 15 (G15), reunindo Argélia, Argentina, Brasil, Egito, Índia, Indonésia, Iugoslávia, Jamaica, Malásia, México, Nigéria, Peru, Senegal, Venezuela e Zimbábue, O G15 se destinava a promover maior Cooperação Sul-Sul (CSS). Desde 2012, não há mais cúpulas do G15, e nos últimos anos o agrupamento está completamente inativo, e o Brasil de Jair Bolsonaro parece ter interrompido completamente sua participação.

Segurança e Defesa: Em maio de 2022, no contexto da visita ao Cairo do então secretário especial para Assuntos Estratégicos da Presidência da República, foi firmado memorando de entendimento entre o Ministério da Defesa do Brasil e a Organização Árabe para a Industrialização (AOI, na sigla em inglês)[662], bem como memorando de entendimento entre o Ministério da Defesa do Brasil

[662] A AOI é o conglomerado industrial de defesa do Egito. Fundada em 1975 pela Arábia Saudita, Egito, Catar e Emirados Árabes Unidos (EAU) para sinergizar a expansão coletiva da indústria de defesa árabe, em 1993, a AOI passou a ser propriedade exclusiva do Egito, devido ao esfriamento nas relações entre os Estados do Golfo e à consequente retirada dos outros fundadores. Atualmente, a AOI trabalha com o Ministério Egípcio de Produção

e o Ministério da Produção Militar do Egito. Na mesma ocasião, realizaram-se, igualmente, duas demonstrações de voo da aeronave C-390, com vistas a atender aos requisitos operacionais demandados pelo governo egípcio para eventual compra. Também foram discutidas potenciais oportunidades para a comercialização de possível produção conjunta nos mercados egípcio, africano e árabe. A dimensão econômico-comercial na área de defesa possui vasto potencial, tendo em conta ser o Egito o terceiro maior comprador de armamentos no mundo e o primeiro na África. Há histórico de aquisição de produtos de defesa brasileiros pelo Egito, e a Força Aérea egípcia chegou a dispor de 54 aeronaves EMB-312 (Tucano), produzidas nos anos 80 mediante parceria entre a EMBRAER e a AOI.

Comércio

Marcos: Em 2010, o Egito tornou-se o segundo parceiro extrarregional a assinar Acordo de Livre Comércio (ALC) com o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). De 2002 a 2012, o volume de comércio entre Brasil e Egito cresceu sete vezes, evoluindo de US$ 410 milhões para US$ 2,96 bilhões. Desde a entrada em vigor do ALC MERCOSUL-Egito, em 2017, houve diversificação das exportações brasileiras, com maior participação de bens manufaturados. Entre 2017 e 2019, o fluxo comercial bilateral cresceu 38% em relação a 2011-2012. Empresas brasileiras têm interesse em investimentos em obras de infraestrutura de energia e transportes no Egito, além das oportunidades oferecidas pelo maior mercado consumidor do mundo árabe. O Egito tornou-se um dos maiores mercados para carne bovina brasileira no mundo e o principal destino das exportações brasileiras na África. Em 2019, foi o segundo comprador árabe de produtos brasileiros (US$ 1,84 bilhão), atrás da Arábia Saudita, chegando a ser o primeiro em 2018. Em 2022, a corrente comercial entre o Brasil e o Egito cresceu de maneira expressiva, atingindo o maior resultado dos últimos dez anos, e o Egito tornou-se o principal parceiro comercial do Brasil na África, superando a Argélia, que ocupou essa posição em 2021. O Brasil, por sua vez, foi o principal parceiro comercial do Egito na América Latina no mesmo ano. Tradicionalmente, os principais produtos exportados pelo Brasil para o Egito são alimentos. Já o Egito fornece, sobretudo, fertilizantes para o agronegócio brasileiro. Esse fato, aliado à circunstância de que o Egito é um importador líquido de alimentos, configura uma complementaridade estrutural, entre as duas economias, que se reveste de caráter estratégico. O calendário do acordo MERCOSUL-Egito prevê plena desgravação tarifária até 2026, representando oportunidade para desenvolvimento contínuo das relações comerciais bilaterais. Em dezembro de 2023, foi aberto mercado egípcio às exportações brasileiras de pescados e derivados e de material genético de codorna provenientes do Brasil.

Militar, para atender aos requisitos das Forças Armadas egípcias, estabelecer parcerias regionais e internacionais e adquirir tecnologia para o crescimento das capacidades de defesa egípcias.

Exportações, Importações e Balança Comercial - Parceiro: Egito

Jan-Dez / 2023 | 2022

Exportações US$ Milhões	Importações US$ Milhões	Corrente US$ Milhões	Saldo US$ Milhões
2.319,7	489	2.808,7	1.830,7
-18,4% Var. Jan-Dez 2023/2022	-23,6% Var. Jan-Dez 2023/2022	-19,4% Var. Jan-Dez 2023	Superávit Jan-Dez 2023

0,7%	31º	0,2%	54º
Part. nas Exportações Jan-Dez/2023	Ranking de Exportações Jan-Dez/2023	Part. nas Importações Jan-Dez/2023	Ranking de Importações Jan-Dez/2023

Série histórica - Parceiro: Egito

Total | ISIC - Classificação Internacional de Todas Atividades Econômicas

Visão Geral dos Produtos Exportados - Destino: Egito

Jan-Dez / 2023 | 2022

Total: US$ 2,3 Bilhões

Açúcares e melaços 24%

Carne bovina fresca, refrigerada ou congelada 11%

Carnes de aves e suas miudezas comestíveis, frescas, refrigeradas ou congeladas 5,3%

Óleos combustíveis de petróleo ou de minerais betuminosos (exceto óleos... 4,3%

Tabaco, descaulificado ou desnervado 2,9%

Demais produtos - Indústria de Transformação 2,7%

Gorduras e óleos vegetais, "soft", bruto, refinado ou fracionado 2,6%

Papel e cartão 1,5%

Celulose 1,2%

Milho não moído, exceto milho doce 17%

Soja 2,6%

1,4%

Café não torrado 0,87%

1,1%

0,54%

Minério de ferro e seus concentrados 17%

Visão Geral dos Produtos Importados - Origem: Egito

Jan-Dez / 2023 | 2022

Total: US$ 489 Milhões

Adubos ou fertilizantes químicos (exceto fertilizantes brutos) 54%

Legumes, raízes e tubérculos, preparados ou conservados 7,7%

Demais produtos - Indústria de Transformação 4,3%

Barras de ferro e aço, barras, cantoneiras e perfis (incluindo estacas-prancha) 3,7%

Frutas e nozes não oleaginosas, frescas ou secas 2,0%

Produtos residuais de petróleo e materiais relacionados 3,4%

Chapas, folhas, películas, tiras e lâminas, de plástico 1,8%

Fios têxteis 1,6%

1,4%

1,3%

Vidraria 3,0%

Frutas, preservados e preparações (exceto sucos de frutas) 2,5%

1,0%

0,91%

Alumínio

Vidro

Fertilizantes brutos (exceto adubos) 2,9%

Investimentos: Quanto aos investimentos, registre-se a presença do grupo Camargo Correia no Egito, cuja participação na cimenteira Amreyah Cement representa o maior investimento brasileiro no país. Há também relevante presença brasileira no setor de transportes, a exemplo das empresas Marcopolo e Randon.

Cooperação

Cooperação Técnica: A cooperação técnica bilateral com o Egito está amparada no Acordo de Cooperação Técnica e Científica, celebrado em 31 de janeiro de 1973, e promulgado em 4 de janeiro de 1974. Em 29 de julho de 2009, Brasil e Egito assinaram o Memorando de Entendimento para Promover Ações Conjuntas de Cooperação Técnica em Países da África, mas, até o momento, não implementaram nenhuma ação conjunta sob esse instrumento. Atualmente, há quatro demandas do Egito para cooperação técnica bilateral em análise pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC), nas áreas de produção de etanol, de leite, de cana-de-açúcar e algodão.

Defesa: A área de defesa é setor promissor para o aprofundamento das relações bilaterais com o Egito. Na vertente de capacitação, o Estado-Maior do Exército tem oferecido regularmente quatro vagas anuais a oficiais egípcios para os seguintes cursos, ministrados em estabelecimentos de ensino no Brasil: Curso de Idioma Português para Militares Estrangeiros; Curso Internacional de Operações na Selva; Curso Internacional de Estudos Estratégicos; Estágio Internacional de Defesa Cibernética para Oficiais das Nações Amigas; e Estágio de Preparação para Missões de Paz. Em 2023, o Egito aceitou convite para participar do estágio de preparação para missões de paz, do estágio internacional de defesa cibernética e do curso de português para militares estrangeiros

Contatos Humanos e Temas Consulares: Segundo dados de 2022 da Secretaria de Assuntos Consulares, Cooperação e Cultura do Itamaraty, há cerca de 2,5 mil brasileiros residentes no Egito. Até 1º de março de 2023, treze cidadãos brasileiros estavam detidos em presídios egípcios por tráfico de drogas. Este quadro motivou a negociação, ainda em curso, de tratado para transferência de pessoas condenadas.

Serviços Aéreos e Turismo: Brasil e Egito concluíram, recentemente, negociações de Acordo por Troca de Notas para Evitar a Dupla Tributação (ADT) dos Lucros do Transporte Aéreo Internacional, que viabilizou a criação da rota Cairo-São Paulo, que passou a ser operada pela estatal EgyptAir em setembro de 2023. A negociação inicial entre o primeiro-ministro do Egito, Mostafa Madbouly, e o então embaixador do Brasil no Cairo, Antonio Patriota, foi seguida de tratativas da Agência Brasileira de Promoção Internacional do Turismo (EMBRATUR), como parte de estratégia de negócios em diferentes setores, em países do mundo árabe.

V. Relações Brasil-Emirados Árabes Unidos

Marcos: 1974: estabelecimento das relações diplomáticas entre Brasil e Emirados Árabes Unidos (EAU); 1988: Acordo de Cooperação Econômica, Comercial, Industrial, Tecnológica e Financeira; 2003: visita do presidente Lula aos EAU; 2007: companhia aérea Emirates inaugura linha direta entre Dubai e São Paulo; 2008: criação do Grupo Parlamentar de Amizade Brasil-EAU; 2011: primeira reunião da Comista Brasil-EAU; 2018: primeira reunião de Consultas Políticas Brasil-EAU; 2019: visita do presidente Bolsonaro e assinatura do Memorando de Entendimento sobre a Parceria Estratégica entre Brasil e EAU.

Embaixada: As relações diplomáticas entre Brasil e EAU foram estabelecidas em 1974, e a embaixada do Brasil em Abu Dhabi foi instalada em 1978. Em 1991, os EAU instalaram sua embaixada em Brasília, a primeira na América Latina. Além da Embaixada em Brasília, os EAU mantêm um consulado-geral em São Paulo.

Coordenação Política

Instâncias: Grupo Parlamentar de Amizade Brasil-EAU (2008), Comissão Mista Brasil-EAU (2011), Reunião de Consultas Políticas Brasil-EAU (2018).

Visitas Oficiais: No século XXI, as relações adensaram-se com a troca de visitas de alto nível. Em 2003, o presidente Lula realizou a primeira visita de um chefe de Estado brasileiro aos EAU. Em novembro de 2013, o então vice-presidente Michel Temer visitou os EAU, sendo recebido com distinção pelas autoridades locais. Em 2014, ocorreu a primeira visita oficial do vice-presidente, primeiro-ministro e ministro da Defesa dos EAU e emir de Dubai, xeique Mohammed bin Rashid Al Maktoum a Brasília. O ministro dos Negócios Estrangeiros e Cooperação Internacional dos EAU, xeique Abdullah bin Zayed Al Nahyan, visitou o Brasil em 2009, 2010, 2012, 2014, 2017 e 2019. O presidente Bolsonaro visitou os EAU em 2019 e em 2021[663]. Na visita de 2019, quando se completavam 45 anos do estabelecimento de relações bilaterais, os líderes decidiram alçar as relações bilaterais ao nível de parceria estratégica, tendo assinado Memorando de Entendimento sobre a Parceria Estratégica entre Brasil e EAU, nas áreas de paz e segurança, cooperação econômica, cooperação em energia e cooperação em turismo, cultura e esportes. Em 2021, além do presidente Bolsonaro, realizaram visitas aos EAU no âmbito da Expo 2020, em Dubai: o vice-presidente da República; os ministros da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Ciência, Tecnologia e Inovação, da Economia, das Minas e Energia, da Mulher, Família e Direitos Humanos, do Turismo; governadores dos Estados da Bahia, de Minas Gerais, do Paraná, de São Paulo; bem como diversas outras autoridades brasileiras. Entre 12 e 14 de setembro de 2022 foi realizada a primeira visita de missão parlamentar emirática ao Brasil, desde a criação do Grupo de Amizade Parlamentar Brasil-EAU. Foi realizada em reciprocidade a missões oficiais de parlamentares brasileiros aos EAU: em dezembro de 2019, chefiada pelo então presidente da

[663] Durante a visita presidencial de 2021, o presidente concedeu ao xeique Mohammed bin Rashid Al Maktoum a Grã-Cruz da Medalha Nacional do Cruzeiro do Sul, a mais alta condecoração brasileira concedida a chefes de Estado. Os presidentes concordaram em continuar a aprofundar as relações bilaterais, expressando interesse em realizar a primeira reunião sob o acordo assinado de Parceria Estratégica entre o Brasil e os EAU em 2022 para discutir temas que incluem paz e segurança, desenvolvimento sustentável, cooperação econômica, energia renovável, e os setores de turismo, cultura e esportes. O presidente participou da cerimônia de abertura da 17ª edição do Dubai Airshow, maior evento comercial aeroespacial do mundo, com expressiva participação do Brasil. O presidente Bolsonaro também participou da celebração do Dia do Brasil na Expo 2020 Dubai.

Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados (CREDN); em outubro de 2021, chefiada pelo senador Marcos do Val e em abril de 2018, chefiada pelo então presidente da CREDN. A ministra de Estado para a Cooperação Internacional dos EAU chefiou a delegação para a posse do presidente Lula. Em abril de 2023, o presidente Lula visitou os EAU, quando foram assinados memorandos de entendimento sobre mudança do clima e entre academias diplomáticas. Em junho, os chanceleres Mauro Vieira e Abdullah bin Zayed Al Nahyan encontraram-se bilateralmente, à margem da reunião de ministros das Relações Exteriores do BRICS. Em outubro, o chanceler emirati visitou o Brasil, e Lula e o presidente emirati Mohammed bin Zayed Al Nahyan conversaram ao telefone sobre a situação no Oriente Médio, em especial o conflito em Israel e na Palestina, sobre questões de cooperação econômica, investimentos e parcerias estratégicas em diversos setores e sobre a 28ª Conferência das Partes (COP28) no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês). Em novembro, os chanceleres conversaram ao telefone sobre a COP28. No final do mês e no início de dezembro, o presidente Lula e ampla delegação ministerial participaram da COP28.

Discurso Oficial: O processo de aproximação tem sido fortalecido por intensa agenda de visitas oficiais: os EAU são o país do Oriente Médio mais visitado por autoridades brasileiras de nível ministerial e por governadores de Estado. Isso se explica pela intensidade dos vínculos econômicos bilaterais; pela importância do mercado emirático como consumidor final e como redistribuidor regional para os produtos brasileiros; pela localização privilegiada do país árabe como *hub* aéreo e turístico internacional; e pela pujança de seus fundos de investimento. As economias brasileira e emirática possuem alto grau de complementaridade, havendo diversos eixos de sinergia potencial nos setores comercial e de investimentos ainda inexplorados ou parcialmente aproveitados. Ambos os países se dispõem a combater o crime organizado transnacional e o terrorismo. Possuem, igualmente, o compromisso com a proteção e a promoção da liberdade religiosa e com a facilitação da harmonia inter-religiosa. Em termos políticos, ambos os países atribuem importância ao multilateralismo e ao papel vital das Nações Unidas para a manutenção da paz e da segurança internacionais.

Convergências

Convergências Multilaterais: Em relação aos direitos humanos, ambos ampliaram sua convergência no Conselho de Direitos Humanos (CDH) em 2022 – o que pode já estar sendo minimizado ou revertido, como no desligamento brasileiro do Consenso de Genebra nas primeiras semanas do governo Lula. Os EAU ampliaram seu engajamento no regime multilateral do comércio, que é caro ao Brasil, e sediarão a próxima conferência ministerial da Organização Mundial do Comércio (OMC), em 2024. Quanto ao meio ambiente, os EAU também são parte do Acordo de Paris e sediaram a COP28. Ambos mantiveram coordenação no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) por ocasião de seus mandatos coincidentes como membros rotativos em 2022 e 2023 e concordam com a importância da reforma do órgão.

Convergências Plurilaterais: Ambos integram o G77+China. O Brasil saudou os EAU como um dos países convidados a ingressar no BRICS.

Segurança e Defesa: Em 2014, foi assinado Acordo bilateral Referente à Cooperação no Campo da Defesa. Em maio de 2017, foi anunciada a criação de um Comitê Conjunto de Cooperação em

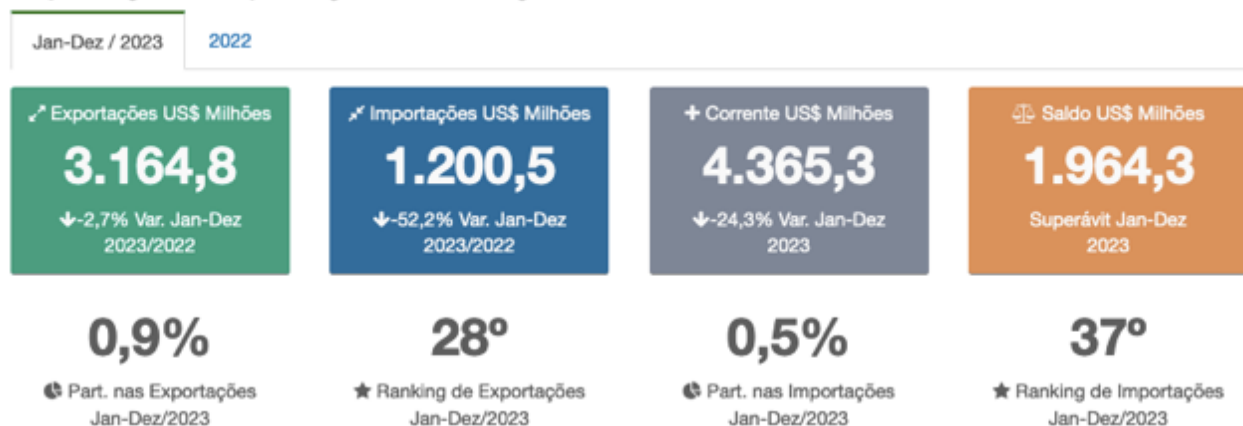
Defesa Brasil-EAU, em nível de oficial general, que se reuniu em 2018, em Abu Dhabi, e 2019, em Brasília. Em 2017, foram concedidas anuências recíprocas para a abertura de adidâncias militares do Brasil em Abu Dhabi e dos EAU em Brasília. Em resposta à abertura de Adidância de Defesa na Embaixada dos EAU em Brasília, foi inaugurada a Adidância de Defesa na Embaixada do Brasil em Abu Dhabi em 2020. Na visita presidencial de Bolsonaro em 2021, os líderes reafirmaram a importância da cooperação em defesa e expressaram sua intenção de realizar uma reunião do Comitê Conjunto de Cooperação em Defesa entre os dois países. Ambos os países expressaram o desejo de estabelecer cooperação na área de produtos de defesa, enfatizando iniciativas conjuntas na área de pesquisa e desenvolvimento. O Brasil tem interesse em comercializar equipamentos de defesa com os EAU. Os países afirmam que a cooperação em defesa continua sendo componente da agenda bilateral não apenas sob o aspecto comercial, mas também na construção de confiança e no intercâmbio de boas práticas. O Brasil enviou delegação para a feira Dubai Air Show, de 14 a 18 de novembro de 2021, que contou com a participação do então presidente da República. O eventou contou com um "Pavilhão Brasil", onde empresas brasileiras puderam expor seus produtos. A EMBRAER contou com estande próprio e exposição de C-390 Millenium e A-29 Super Tucano. Em 2023, os dois chanceleres concordaram em ampliar a cooperação entre governos.

Comércio

Marcos: Os dois países têm Acordo de Cooperação Econômica, Comercial, Industrial, Tecnológica e Financeira (1988). A pauta econômica constitui o principal eixo de interação da relação Brasil-EAU e é indissociável da relação política bilateral, inclusive pela prioridade dada pelos EAU a temas econômicos em sua inserção extrarregional e pela natureza entrelaçada das instituições emiráticas: os principais agentes econômicos são idênticos às principais lideranças políticas. Desde 2008, os EAU passaram a ser o segundo parceiro do Brasil no Oriente Médio, atrás apenas da Arábia Saudita. Os EAU também são o terceiro maior parceiro comercial árabe do Brasil. A Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (ApexBrasil) mantém um escritório em Dubai, o único no Oriente Médio. Os EAU demonstram interesse em negociar acordo de parceria econômica abrangente (APEA) bilateral com o Brasil. A parte brasileira, por sua vez, reiterou que deve negociar acordos tarifários em conjunto com os sócios do MERCOSUL. Em outubro de 2023, o governo brasileiro abriu consulta pública para obter contribuições do setor produtivo sobre eventual lançamento de negociações de um acordo comercial entre o bloco e os EAU.

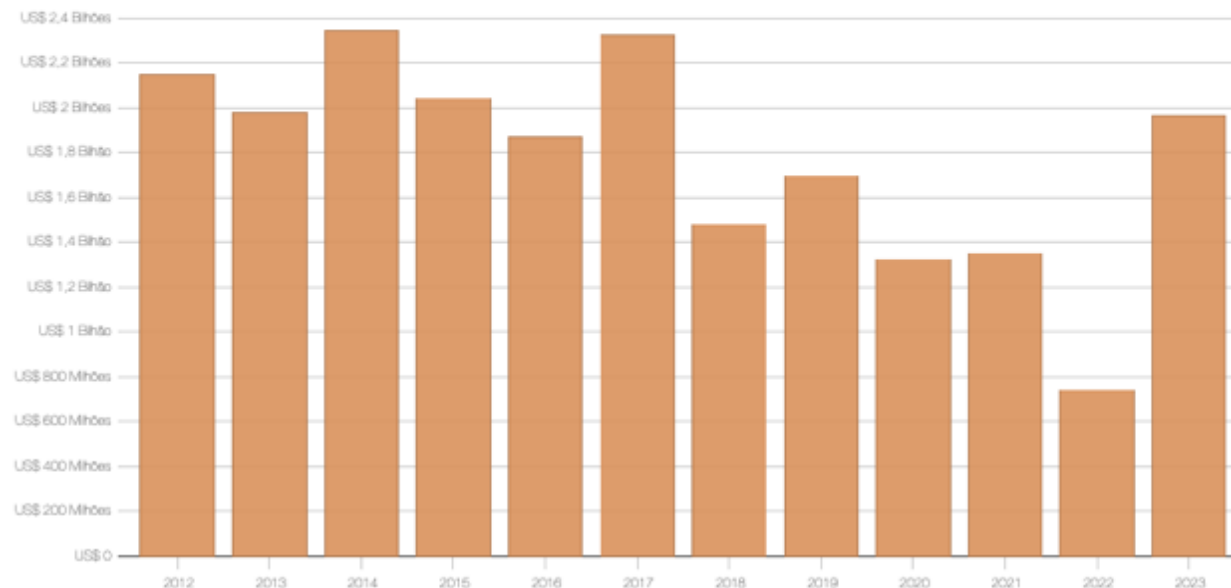
Exportações, Importações e Balança Comercial - Parceiro: Emirados Árabes Unidos

Jan-Dez / 2023 | 2022

Exportações US$ Milhões	Importações US$ Milhões	Corrente US$ Milhões	Saldo US$ Milhões
3.164,8	1.200,5	4.365,3	1.964,3
-2,7% Var. Jan-Dez 2023/2022	-52,2% Var. Jan-Dez 2023/2022	-24,3% Var. Jan-Dez 2023	Superávit Jan-Dez 2023
0,9%	28º	0,5%	37º
Part. nas Exportações Jan-Dez/2023	Ranking de Exportações Jan-Dez/2023	Part. nas Importações Jan-Dez/2023	Ranking de Importações Jan-Dez/2023

Série histórica - Parceiro: Emirados Árabes Unidos

Total | ISIC - Classificação Internacional de Todas Atividades Econômicas

US$ 2,4 Bilhões
US$ 2,2 Bilhões
US$ 2 Bilhões
US$ 1,8 Bilhão
US$ 1,6 Bilhão
US$ 1,4 Bilhão
US$ 1,2 Bilhão
US$ 1 Bilhão
US$ 800 Milhões
US$ 600 Milhões
US$ 400 Milhões
US$ 200 Milhões
US$ 0

2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018 2019 2020 2021 2022 2023

Visão Geral dos Produtos Exportados - Destino: Emirados Árabes Unidos

Jan-Dez / 2023 | 2022

Total: US$ 3,2 Bilhões

Carnes de aves e suas miudezas comestíveis, frescas, refrigeradas ou congeladas 28%
Açúcares e melaços 15%
Carne bovina fresca, refrigerada ou congelada 11%
Ouro, não monetário (excluindo minérios de ouro e seus concentrados) 6,6%
Celulose 5,3%
Óleos combustíveis de petróleo ou de minerais betuminosos (exceto óleos brutos) 4,9%
Demais produtos - Indústria de Transformação 4,5%
Tabaco, descaulificado ou desnervado 3,7%
Café não torrado 1,2%
1,1%
Tubos e perfis ocos, e acessórios para tubos, de ferro ou aço 2,5%
1,6% 1,6% 1,2%
Armas e... 1,8%
1,7%
1,1%

Visão Geral dos Produtos Importados - Origem: Emirados Árabes Unidos

Jan-Dez / 2023 2022

Total: US$ 1,20 Bilhão

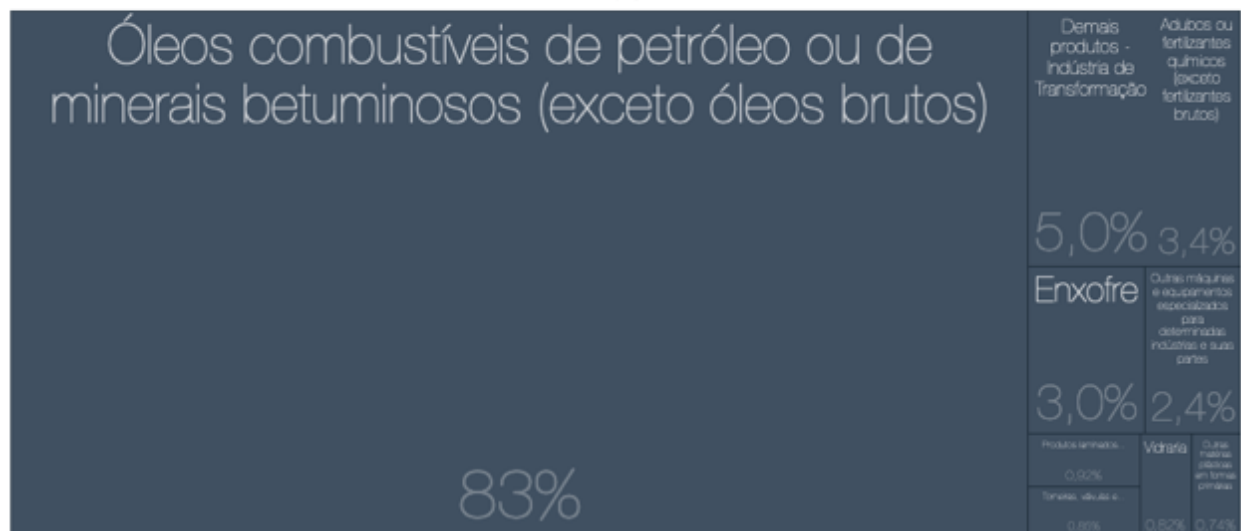
Óleos combustíveis de petróleo ou de minerais betuminosos (exceto óleos brutos) 83%

Demais produtos - Indústria de Transformação 5,0%

Adubos ou fertilizantes químicos (exceto fertilizantes brutos) 3,4%

Enxofre 3,0%

Outras máquinas e equipamentos especializados para determinadas indústrias e suas partes 2,4%

Vidraria 0,82%

Investimentos: Em 2021, o total de ativos dos EAU no Brasil ultrapassou US$ 10 bilhões, enquanto trinta empresas brasileiras operavam nos EAU. Existe grande potencial para atração para o Brasil de recursos provenientes dos fundos soberanos de investimento dos EAU, os quais, juntos, controlam ativos que superam um total de US$ 1 trilhão. Entre os quatro principais fundos soberanos emiráticos, dois, a Abu Dhabi Investment Authority (ADIA) e a Mubadala Development Company, mantêm presença ativa no mercado brasileiro. Em 2021, o Mubadala, fundo soberano de Abu Dhabi, sacramentou com a Petrobras o acordo de aquisição da Refinaria Landulpho Alves na Bahia, a primeira da estatal a ser vendida, por R$ 1,7 bilhão, semelhante ao investimento que lhe deu o controle do Metrô Rio, antes nas mãos da Invepar. Os empreendimentos de propriedade da Mubadala no Brasil hoje seriam o Porto Sudeste; a Prumo (porto); a Mineração Morro do Ipê; a IMM (empresa de esportes e entretenimento); a LET (propriedades imobiliárias no Rio de Janeiro); os empreendimentos onde há investimento dos fundos Brazil Opportunity I e II, gerenciados pela Mubadala Capitals, seriam a Rota das Bandeiras; o Metrô Rio; a Fórmula 1 em São Paulo; a Refinaria Mataripe, conhecida como ACELEN (antiga refinaria Landulpho Alves, a segunda maior do Brasil); e a FTC (universidade de medicina na Bahia). A BRF inaugurou sua fábrica em Abu Dhabi em 2013, que oferece quinze mil empregos diretos. Aproximadamente trinta empresas brasileiras contam com escritórios comerciais nos EAU (entre elas, Vale, EMBRAER, Tramontina, WEG, Marcopolo, Itaú, BRF, JBS, Odebrecht, Copacol), utilizando-os como plataforma para exportações e contatos de negócios na região. A ApexBrasil mantém um escritório em Dubai, o único no Oriente Médio. Em fevereiro de 2019, a Câmara de Comércio Árabe-Brasileira (CCAB) também abriu escritório em Dubai. Em fevereiro de 2020, a Investe SP, agência de atração de investimentos do Estado de São Paulo, inaugurou escritório em Dubai. O Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI), assinado em 2019 e em vigor desde 2023, e a Convenção para Evitar a Dupla Tributação (ADT), em vigor, poderão contribuir para o incremento dos investimentos bilaterais. O ministro das Relações Exteriores, Mauro Vieira, assinou, à margem

da COP28, a declaração conjunta para a cooperação no Corredor Bioceânico entre Brasil, Chile, Paraguai, Argentina e os EAU. O documento prevê que "as partes decidiram trabalhar em conjunto em cooperação com os setores privados, para acelerar a atividade econômica e procurar oportunidades no Corredor Bioceânico".

Cooperação

Educação e Pesquisa: Em 2021, foram assinados o Memorando de Entendimento entre o Centro de Estudos e Pesquisas Estratégicas dos Emirados (ECSSR, na sigla em inglês) e a Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG) e o Memorando de Entendimento entre o Ministério da Educação dos EAU e o Ministério da Educação do Brasil sobre cooperação na área educacional.

Contatos Humanos e Temas Consulares: Os EAU abrigam a maior comunidade brasileira na península Arábica, com cerca de dez mil cidadãos. Trata-se de grupo composto principalmente por profissionais altamente qualificados – empresários, engenheiros, médicos, consultores, funcionários de companhias aéreas, instrutores de esportes e suas famílias.

Esporte: Memorando de Entendimento Bilateral sobre Cooperação Esportiva (2014). Os EAU têm investido pesadamente em esportes em que o Brasil é tido como referência, como o futebol e o jiu-jitsu. O jiu-jitsu brasileiro é um dos esportes mais populares do país e possui importante relação com a família real de Abu Dhabi.

Mudança do Clima: Foram assinados declaração conjunta sobre ação e ambição fortalecidas (2023) e memorando de entendimento (2023). Os EAU, sede da COP28, saúdam a candidatura do Brasil para a COP30. Os EAU demonstraram interesse no Fundo Amazônia. O Brasil participa da iniciativa emirática *Agriculture Innovation Mission for Climate* (AIM-C), relançada na Cúpula de Líderes sobre o Clima, em abril de 2021. Além do Brasil, a AIM-C, até o momento, conta com a adesão de mais de 50 países parceiros. Outra iniciativa emirática na área da mudança do clima é a *Mangrove Alliance for Climate* (MAC), à qual o Brasil já foi convidado a aderir.

Energia: Memorando de Entendimento entre o Governo do Estado da Bahia e a Refinaria de Mataribe sobre o projeto Macaúba, iniciativa agro-industrial sustentável que prevê investimentos de até US$ 2,5 bilhões na produção de biodiesel e que beneficiará milhares de famílias nas zonas rurais do estado da Bahia.

Agricultura: O agronegócio brasileiro desempenha importante papel para garantir a segurança alimentar emirática e responde por quase 60% da pauta de exportações brasileiras ao país. A importância do agronegócio é reconhecida no documento que estabelece a Parceria Estratégica, cuja seção sobre agricultura menciona, entre outros tópicos, o objetivo de "estimular a cooperação no desenvolvimento contínuo de sistemas agrícolas sustentáveis". Os EAU possuem considerável *expertise* no emprego de técnicas para produção agrícola em regiões áridas. Nesse sentido, destacam-se as possibilidades para o estabelecimento de cooperação em pesquisa e intercâmbio de tecnologias agrícolas.

Logística: No contexto dos esforços para a consolidação de Dubai como *hub* logístico mundial, insere-se a iniciativa *World Logistics Passport* (WLP), programa de fidelização de operadores

logísticos que utilizam serviços das empresas emiráticas. O governo brasileiro manifestou apoio à WLP, incentivando a adesão de operadores logísticos brasileiros. No Brasil, aderiram à iniciativa o porto de Santos (DP World Santos, antigo Embraport) e o aeroporto de Viracopos. Durante a III sessão da Comissão Mista Bilateral realizada em março de 2021, os EAU sinalizaram interesse em negociar acordos no setor portuário e marítimo. Aguarda-se proposta inicial pelo lado emirático.

Inteligência Artificial: Durante a visita do presidente aos EAU em outubro de 2019, foi assinado Memorando de Entendimento entre o Ministéirio da Ciência, Tecnologia e Inovação e o Ministério da Inteligência Artificial dos EAU, celebrado naquela ocasião. Sobre a implementação do memorando de entendimento, concordou-se, por ocasião da III sessão da Comissão Mista em março de 2021, realizar a primeira reunião do grupo de trabalho e, posteriormente, *workshop* técnico sobre o tema. Em agosto de 2021, o lado brasileiro encaminhou consulta sobre o interesse dos EAU em cooperar em diversos campos além da inteligência artificial, notadamente aqueles abarcados pelo Ministério da Indústria e da Tecnologia Avançada.

Turismo: A Emirates mantém linha aérea direta entre Dubai e São Paulo desde 2007. O intercâmbio turístico entre Brasil e EAU é reduzido: nenhum dos países consta entre as vinte maiores origens de turistas recebidos pela contraparte. Em 2015, mais de 60 mil turistas brasileiros visitaram o país ou a região via Dubai. Os governos do Brasil e dos EAU têm empreendido esforços para intensificar os fluxos de parte a parte. Há a ideia de abertura de escritório da Agência Brasileira de Promoção Internacional do Turismo (EMBRATUR) em Dubai. Estão em vigor Acordo de Isenção de Vistos para Portadores de Passaporte Comum e Acordo de Isenção de Vistos para Portadores de Passaporte Diplomáticos e Oficiais. Para a intensificação do turismo, seria importante a intensificação das conexões aéreas. Em junho de 2023, havia apenas um voo diário, da Emirates, entre Brasil e EAU. No período pré-pandemia de COVID-19, a Emirates realizava três voos diários para o Brasil (dois para São Paulo e um para o Rio de Janeiro).

VI. Relações Brasil-Irã

Marcos: Estabelecidas em 1903, as relações Brasil e Irã ganharam impulso com a intensificação das visitas de altas autoridades de ambos os países realizadas a partir dos anos 2000, incluindo troca de visitas presidenciais e diversas visitas ministeriais. Em 2023, os dois países celebram 120 anos de relações bilaterais ininterruptas.

Embaixada: O Irã foi um dos primeiros países a instalar embaixada em Brasília, em 1960. No ano seguinte, o Brasil elevou ao nível de embaixada sua legação em Teerã.

Coordenação Política

Instâncias: O mecanismo bilateral de Consultas Políticas reuniu-se pela primeira vez em 2000. A 11ª reunião do mecanismo de Consultas Políticas foi realizada em agosto de 2022, em Teerã, tendo a delegação brasileira sido novamente chefiada pelo então SOMEA, e a iraniana, pelo vice-ministro de negócios estrangeiros para assuntos políticos (e negociador-chefe do Irã para o Plano de Ação Conjunta Global – JCPOA, na sigla em inglês –, ou "acordo nuclear iraniano", como é conhecido), embaixador Ali Bagheri Kani. Em agosto de 2023, a secretária-geral de Relações Exteriores, embaixadora Maria Laura da Rocha, recebeu o vice-ministro de Negócios Estrangeiros do Irã, Ali Bagheri Kani, e foi realizada a XII Reunião de Consultas Políticas bilaterais, em comemoração aos 120 anos de relações diplomáticas. Em 2016, ocorreu a 4ª Reunião da Comissão Econômico-Comercial Bilateral, em Brasília. Desde 2016, há um Comitê Consultivo Agrícola (CCA).

Visitas de Alto Nível: Em 1965, o xá Reza Pahlavi esteve no Brasil, na primeira visita de chefe de Estado iraniano ao País. Em 1976, o ministro da Fazenda, Mário Henrique Simonsen, visitou o Irã. Em 1991, o ministro das Relações Exteriores, Francisco Rezek, visitou o país. Dois anos depois, a viagem do chanceler Rezek foi retribuída por meio da visita ao Brasil do chanceler Ali Akbar Velayati, para chefiar a delegação de seu país à III Reunião da Comissão Mista Bilateral, criada em 1988. As visitas de mais alto nível mais recentes[664] foram do então do presidente iraniano Mahmoud Ahmadinejad a Brasília, em 2009, e do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva a Teerã, em 2010. Ahmadinejad voltou ao Brasil, para a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (CNUDS ou Rio+20). Em 2013, houve a visita ao Irã do ministro das Relações Exteriores, Antonio de Aguiar Patriota, para assistir à cerimônia de posse do presidente Hassan Rouhani. Em 2015, Mauro Vieira, então ministro das Relações Exteriores, visitou o Irã. Em abril de 2018, o chanceler iraniano, Mohammad Javad Zarif, realizou visita oficial a Brasília, onde se avistou com o então ministro das Relações Exteriores, Aloysio Nunes, fez visita de cortesia ao então presidente, Michel Temer, e proferiu palestra no Instituto Rio Branco (IRBr). Zarif também discursou na abertura de Seminário sobre as relações econômico-comerciais entre Brasil e Irã, na Confederação Nacional da Indústria (CNI). No marco da visita, foram assinados quatro acordos de cooperação jurídica: Tratados de Auxílio Jurídico Mútuo em Matéria Penal; de Auxílio Jurídico Mútuo em Matéria Civil; de Extradição; e de Transferência de Pessoas

[664] Entre as visitas Brasil do chanceler Ali Akbar Velayati, em 1993, e de Mahmoud Ahmadinejad, em 2009, houve as seguintes visitas: 2009: ao Brasil, do ministro dos Negócios Estrangeiros do Irã, Manouchehr Mottaki; 2008: ao Irã, do ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim; 2006: ao Brasil, do presidente do Parlamento iraniano, Gholam Ali Haddad-Adel; 2002: ao Irã, do ministro da Cultura, Francisco Weffort, para participar da reunião do "Diálogo das Civilizações".

Condenadas. Ainda por ocasião da visita de Zarif, assinou-se Memorando de Entendimento entre o IRBr e a Escola de Relações Internacionais do Irã. Em 2021, assistiram à posse de Ebrahim Raisi na presidência do Irã os deputados Evandro Roman (Patriota-PR), então presidente do Grupo Parlamentar de Amizade Brasil-Irã, e Ricardo Izar (PP-SP), também membro daquele grupo. Em 2022, a ministra da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Tereza Cristina, viajou ao Irã, para tratar da importação de fertilizantes. Em 2023, à margem da reunião de ministros das Relações Exteriores do BRICS, o chanceler Mauro Vieira encontrou-se com o seu homólogo iraniano, enquanto, à margem da cúpula do agrupamento, o presidente Lula encontrou-se com o presidente Raisi. Em outubro, Lula recebeu telefonema de Raisi sobre o conflito no Oriente Médio, pediu que fosse feito o possível para um consenso que criasse um corredor humanitário e fez um apelo pela libertação de todos os reféns. Em novembro, o ministro Mauro Vieira conversou, por telefone, com seu homólogo sobre sobre a situação humanitária em Gaza e a perspectiva da repatriação dos brasileiros. Em dezembro, ambos voltaram a falar-se ao telefone, e Vieira pediu apoio às gestões para a libertação de brasileiro que consta da lista de reféns em poder do Hamas e tratou do atual estágio do conflito israelo-palestino.

Discurso Oficial: No plano bilateral, Brasil e Irã mantêm iniciativas de cooperação em diferentes áreas de interesse comum, como energia (hidroeletricidade e energias renováveis), ciência e tecnologia, capacitação industrial, temas sociais, educação, esportes e cultura.

Convergências

Convergências Multilaterais: Em 2015, o Itamaraty emitiu uma nota oficial em que saudou o anúncio de que o Irã e os países do grupo P5+1, Alemanha, China, Estados Unidos (EUA), França, Reino Unido e Rússia, tinham definido os parâmetros do que viria a ser o JCPOA. Em 2016, o Brasil emitiu uma nota em que parabenizou o P5+1 e o Irã por terem alcançado o Dia da Implementação do acordo de programa nuclear. Após a confirmação pela Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) de que o Irã havia cumprido os requisitos do JCPOA, o Dia da Implementação marca o levantamento das sanções relacionadas ao dossiê nuclear iraniano. Na nota, o governo brasileiro afirmou ter apoiado, inclusive por meio da Declaração de Teerã de 2010, os esforços diplomáticos visando assegurar o caráter exclusivamente pacífico do programa nuclear iraniano, considerando que uma solução sustentável para a questão somente poderia ser alcançada por meio do diálogo. Em 2016, após o endosso do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), por meio de uma resolução, ao JCPOA, o Brasil suspendeu as sanções que tinham sido impostas ao país persa, no marco da Organização das Nações Unidas (ONU). Em março de 2017, o Conselho de Direitos Humanos (CDH) aprovou uma resolução que abordava a situação dos direitos humanos no Irã, com abstenção brasileira. De acordo com a justificativa oficial, o Brasil absteve-se no voto por entender que “o compromisso renovado do Irã com o sistema de direitos humanos deve ser reconhecido, particularmente a aceitação da maioria das recomendações feitas durante a participação do país no segundo ciclo da Revisão Periódica Universal (RPU) e os convites ao Alto Comissário e aos Relatores Especiais sobre o direito à alimentação e sobre o direito à saúde para visitar o Irã”. Ademais, o governo brasileiro também afirmou que “o aumento do número de execuções no Irã após a aplicação da pena de morte também é uma questão que preocupa particularmente o Brasil”. Também foi ressaltado o fato de que, durante o segundo ciclo da RPU do país, realizada em outubro de 2016, o CDH chamou a atenção para o grande número de violações, que o Brasil afirmou esperar que fossem devidamente tratadas pelo Irã. Em 2022, o Brasil voltou a abster-se, durante a votação de uma resolução, no CDH, que estabeleceu uma

missão internacional independente de apuração de fatos para investigar supostas violações de direitos humanos no Irã relacionadas aos protestos que começaram em 16 de setembro de 2022, motivados pela morte de Mahsa Amini, uma jovem iraniana de origem curda de 22 anos, detida por violar o código de vestimenta feminina do país.

Convergências Plurilaterais: O Irã foi convidado a ingressar no BRICS a partir de 2024.

Comércio

Marcos: A busca de relações econômico-comerciais mais intensas com o Irã pode ser identificada, em 1959, na missão especial do embaixador Hugo Gouthier de Oliveira Gondim a sete países asiáticos, entre eles o Irã, a fim de estimular a expansão das relações comerciais do Brasil. Mais recentemente, o interesse mútuo na adoção de medidas de facilitação do comércio bilateral levou à assinatura, em novembro de 2016, de um memorando de entendimento sobre cooperação em comércio e investimento. Após vários anos sem ser convocada, a Comissão Econômico-Comercial retomaria atividades em Brasília, em novembro de 2016, por ocasião da visita do então ministro da Economia e Finanças do Irã, Ali Tayebnia. Foi a quarta reunião da comissão, que permitiu delinear o desenvolvimento da agenda bilateral em comércio, investimentos, assuntos financeiros, energia, mineração, agricultura, ciência, tecnologia e inovação. Na ocasião foi criado um Comitê Consultivo Agrícola (CCA). Durante a 1ª Reunião do CCA, em novembro de 2017, em Brasília, abordaram-se temas sanitários, diversificação do comércio agrícola, cooperação e investimentos mútuos. Desde então, o CCA reuniu-se, por videoconferência, em 2020 e 2021. Tradicionalmente, o país persa é um dos principais destinos das exportações brasileiras para o Oriente Médio. Em 2022, foi o principal destino (US$ 4,3 bilhões), à frente da Turquia (US$ 3,6 bilhões), dos Emirados Árabes Unidos (EAU, US$ 3,3 bilhões) e da Arábia Saudita (US$ 2,9 bilhões). O Irã tornou-se, nos últimos anos, o principal comprador de produtos agropecuários brasileiros na região do Oriente Médio, adquirindo sobretudo milho, soja e carne bovina. O país é, atualmente, o segundo maior importador de milho (13%), quinto maior importador de soja (2%) e quarto maior importador de carnes bovinas congeladas (4%) do Brasil. A agropecuária representa um dos setores em que o governo iraniano busca alcançar autossuficiência nos próximos anos, no âmbito da chamada "economia de resiliência", que visa a aumentar a produção e a produtividade da economia, tornando o país menos exposto a choques internacionais. O Brasil é hoje importante fonte de alimentos para o país persa. Em 2022, a ministra da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Tereza Cristina, viajou para o Irã, onde cumpriu uma agenda de negócios na área de fertilizantes, com foco na importação da ureia iraniana. A programação da ministra incluiu um encontro com seu homólgo iraniano, Seyed Javad Sadati Nejadi, e com o presidente da Comissão de Agricultura do parlamento iraniano, deputado Muhammad Askari, além de reuniões com a Câmara de Comércio Brasil-Irã e com o Fórum Empresarial entre os dois países.

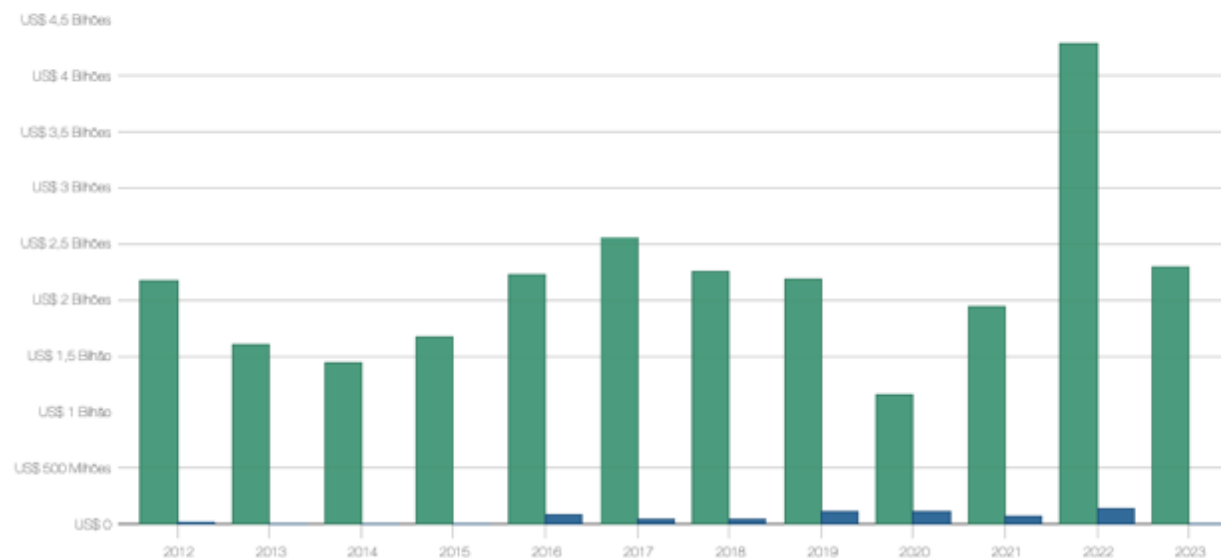
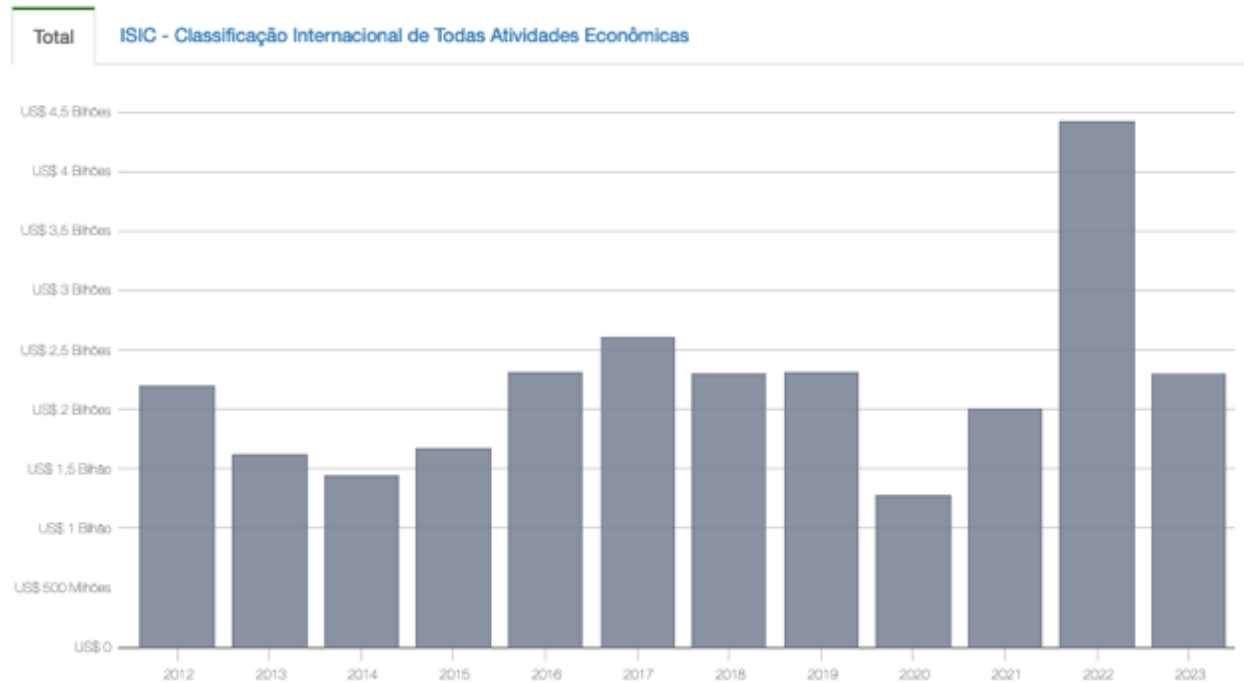
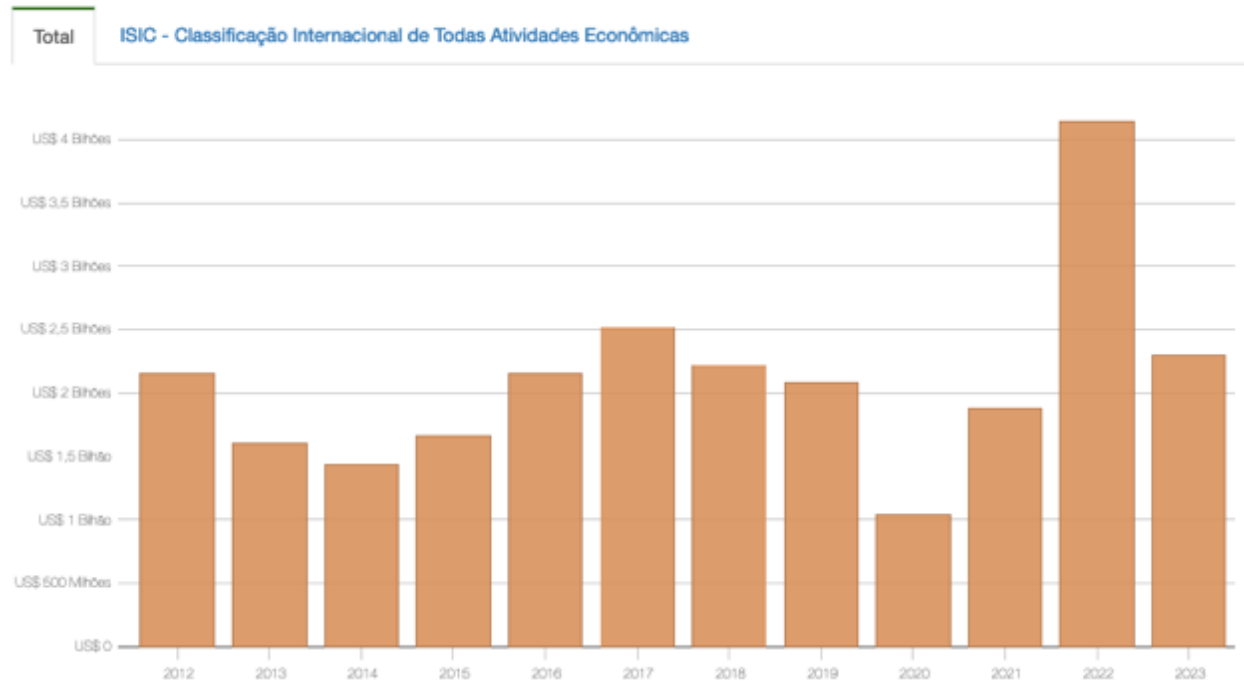
Exportações, Importações e Balança Comercial - Parceiro: Irã

Jan-Dez / 2023 | 2022

Exportações US$ Milhões	Importações US$ Milhões	Corrente US$ Milhões	Saldo US$ Milhões
2.300,7	3,8	2.304,5	2.296,9
-46,3% Var. Jan-Dez 2023/2022	-97,3% Var. Jan-Dez 2023/2022	-47,9% Var. Jan-Dez 2023	Superávit Jan-Dez 2023

0,7%	32º	0,002%	112º
Part. nas Exportações Jan-Dez/2023	Ranking de Exportações Jan-Dez/2023	Part. nas Importações Jan-Dez/2023	Ranking de Importações Jan-Dez/2023

Série histórica - Parceiro: Irã

Total | ISIC - Classificação Internacional de Todas Atividades Econômicas

Visão Geral dos Produtos Exportados - Destino: Irã

Jan-Dez / 2023 | 2022

Total: US$ 2,3 Bilhões

Soja
39%

Milho não moído, exceto milho doce
36%

Farelos de soja e outros alimentos para animais (excluídos cereais não moídos), farinhas de carnes e outros animais
16%

Açúcares e melaços
6,9%

1,5%

Visão Geral dos Produtos Importados - Origem: Irã

Jan-Dez / 2023 | 2022

Total: US$ 3,80 Milhões

Frutas e nozes não oleaginosas, frescas ou secas
61%

Medicamentos e produtos farmacêuticos, exceto veterinários
18%

Frutas, preservados e preparações (exceto sucos de frutas)
6,0%

Vidraria
5,3%

Outros medicamentos, incluindo veterinários
3,5%

Revestimentos de piso
3,0%

1,6%

Couro

Desafios: Em meio à política de "pressão máxima" imposta pelos EUA de Donald Trump ao Irã, o receio de sanções secundárias levou a Petrobras a recusar-se, em 2019, de abastecer dois navios iranianos que trouxeram ureia ao Brasil e transportariam milho de volta o Irã. O caso chegou até o Supremo Tribunal Federal (STF), que, em julho daquele ano, determinou o abastecimento com base no Direito brasileiro, expressando ainda o entendimento de que o contrato de fornecimento de combustível da Petrobras não era com entidade iraniana sancionada, mas com empresa brasileira não incluída na lista de sanções. Um episódio similar ocorreu em 2023, quando, durante a visita do presidente Lula aos EUA, dois navios de guerra iranianos atracaram no Rio de Janeiro. O governo norte-americano chegou a comunicar ao governo brasileiro que não seria possível realizar a reunião dos presidentes Joe Biden e Lula ao mesmo tempo que o porta-helicópteros e a fragata entrassem no espaço marítimo brasileiro. Os produtos agropecuários brasileiros exportados para o Irã não estão sujeitos às sanções norte-americanas. A principal dificuldade que empresas brasileiras enfrentam no comércio com o Irã diz respeito à realização de transferências bancárias. Grandes empresas e bancos comerciais brasileiros, apesar de seu interesse no mercado iraniano, movimentam-se com cautela, motivados, sobretudo, pelo temor das sanções norte-americanas. De modo a contornar as dificuldades de pagamentos, algumas empresas montaram, desde 2019, operação de comércio compensado com milho brasileiro e ureia iraniana, o que acarretou o aumento das importações brasileiras.

Investimentos: Entre a assinatura do JCPOA e a política de pressão máxima de Trump, o interesse mútuo de Brasil e Irã na adoção de medidas de facilitação do comércio bilateral levou à assinatura, em novembro de 2016, de um memorando de entendimento sobre cooperação em comércio e investimento. Diálogos para a negociação de um acordo sobre proteção e promoção de investimentos (APPI) haviam sido iniciados em janeiro daquele ano, mas não prosperaram, porque o Irã tradicionalmente celebra acordos de investimento bilateral nos moldes da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), modelo que o Brasil deixou de usar, depois de ter desenvolvidos os Acordo Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI).

Cooperação

Ciência e Tecnologia: A cooperação em ciência, tecnologia e inovação com o Irã desenvolve-se sob a égide de Memorando de Entendimento firmado entre o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações e a Vice-Presidência para Ciência e Tecnologia do Irã, de 2009, e renovado, por mais cinco anos, em 2014. O instrumento criou o Grupo de Trabalho (GT) de Cooperação em Ciência e Tecnologia, prevendo o aprofundamento do diálogo bilateral em pesquisa agrícola e tecnologia de alimentos; biotecnologia, saúde e ciências médicas; neurociência; tecnologias de informação e comunicação (TICs); e na área de inovação. A primeira reunião do GT ocorreu em abril de 2018, por ocasião da visita ao Brasil do chanceler Zarif, e privilegiou, por interesse de ambas as partes, as discussões sobre a cooperação em nanotecnologia, setor no qual o Irã é reconhecidamente competitivo. Em 2015, o Conselho Iraniano de Ciência e Tecnologia Cognitiva (CSTC, na sigla em inglês) assinou Memorando de Entendimento com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e com a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), a fim de apoiar projetos conjuntos de pesquisa.

Saúde: Durante a 70ª Assembleia Mundial de Saúde, maio de 2017, os ministros da Saúde brasileiro e iraniano assinaram um memorando de entendimento para cooperação na área. Com

base nesse instrumento, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária do Brasil (ANVISA) e a Agência Reguladora de Alimentos e Medicamentos do Irã (IFDA, na sigla em inglês) assinaram, em abril de 2018, memorando de entendimento sobre o intercâmbio de informações relativas à área de regulação de produtos para a saúde. Em outubro de 2017, às margens da Conferência Global sobre Doenças Não Transmissíveis da Organização Mundial da Saúde (OMS), em Montevidéu, foi assinado o Marco de Ação em Promoção de Saúde e Nutrição.

Educação: O Irã foi incluído, em 2016, nos programas brasileiros de Estudantes-Convênio de Graduação (PEC-G) e de Estudantes-Convênio de Pós-Graduação (PEC-PG). As autoridades iranianas manifestam maior interesse no intercâmbio de estudantes de pós-graduação, mas a exigência de fluência em português tem inviabilizado inscrições de estudantes iranianos.

Cultura: Os primeiros acordos de cooperação cultural foram assinados na década de 1950. Em 5 de maio de 2022, quando se comemora o Dia Mundial da Língua Portuguesa, as embaixadas do Brasil e de Portugal, em Teerã, fizeram uma oferta de livros de autores de referência, traduzidos para o farsi, a escolas e universidades iranianas. Para marcar o dia, os embaixadores de Portugal e Brasil reuniram-se para declamar poesias de seus respectivos países, acompanhadas por traduções lidas pelos diretores da editora Ketab Sara, que vem publicando traduções para o farsi de livros escritos em português.

Contatos Humanos e Temas Consulares: Estima-se haver pouco mais de cem brasileiros no Irã.

VII. Relações Brasil-Líbano

Marcos: 1876: D. Pedro II visita o Líbano[665]; década de 1880: início da imigração libanesa ao Brasil; 1944: o Brasil reconhece a independência da república libanesa e são estabelecidas as relações diplomáticas; 1954: ocorre a primeira visita oficial de um mandatário libanês ao Brasil, quando o presidente Camille Chamoun foi ao Rio de Janeiro, onde foi recebido por Getúlio Vargas; 2003, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva realizou a única visita de um presidente brasileiro ao Líbano; 2011-2021: o Brasil esteve no comando marítimo da Força Interina das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL, na sigla em inglês); 2014: Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e Líbano assinaram Memorando de Entendimento sobre Comércio e Cooperação Econômica, com o objetivo de promover a negociação de um acordo de livre comércio; 2020: Brasil enviou missão humanitária ao Líbano quando da explosão do porto de Beirute (agosto), sob o comando do ex-presidente e descendente de libaneses Michel Temer.

Embaixada: Em 1920, o Brasil abriu consulado em Beirute, com o Líbano ainda sob mandato francês[666]. Em 1945, foi criada a legação brasileira na capital libanesa e, em 1946, foi acreditado o Ministro Plenipotenciário brasileiro junto ao governo libanês. Em 1954, a legação foi elevada à condição de embaixada. O Líbano abriu sua embaixada no Brasil também no ano de 1954. Possui ainda Consulado-Geral em São Paulo.

Coordenação Política:
Instâncias: O relacionamento entre Brasil e Líbano prevê Mecanismo de Consultas Políticas. Sua primeira e única reunião teve lugar em Beirute, em maio de 2017. A Câmara dos Deputados conta com Grupo Parlamentar Brasil-Líbano, criado em 1979. Ademais, há Grupo Parlamentar Brasil-Países Árabes (criado em março de 2020).

Visitas de Alto Nível: A única visita de um presidente brasileiro ao Líbano foi feita em 2003, pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva. A última visita oficial de alto nível feita por uma autoridade brasileira ao Líbano foi em maio de 2019, feita pelo então vice-presidente Hamilton Mourão. Houve antes diversas visitas realizadas por chanceleres e ministros brasileiros, como as do chanceler Aloysio Nunes Ferreira (2018) e do ministro da Defesa Raul Jungmann (2016). Do outro lado, a visita mais recente de uma alta autoridade libanesa ao Brasil foi feita em 2019 pelo ministro do Comércio Exterior, Hassan Mourad. Em 2005 e 2003, chegaram a visitar o Brasil os primeiros-ministros libaneses Najib Mikati e Rafik Hariri, respectivamente. Em 2010, houve visita de Estado do presidente Michel Sleiman ao Brasil.

Discurso Oficial: Os dois países têm profundos vínculos fraternos, tecidos pela enorme diáspora libanesa no Brasil. Há enorme potencial de crescimento das relações bilaterais. O Brasil tem uma presença singular no Líbano, que o habilita para dialogar com todas as confissões e todos os partidos na complexa sociedade libanesa.

---

[665] Três anos depois de sua primeira viagem internacional, em 1876 D. Pedro II volta a percorrer o exterior. Dessa vez, o imperador passou pela América do Norte (EUA e Canadá), Europa (Alemanha, Suécia, Finlândia, Rússia, Itália, Áustria, França, Inglaterra, Escócia, Irlanda, Países Baixos, Suíça, Portugal e Turquia) e Oriente Médio (Egito, Líbano, Palestina e Síria).
[666] O consulado-geral do Brasil em Beirute é suprimido em 1945. O consulado havia-se tornado consulado-geral em 1937.

Convergências:

Convergências Multilaterais: Líbano e Brasil são membros fundadores das Nações Unidas (ONU). Participam também do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional (FMI). Na agenda ambiental, ambos ratificaram o Acordo de Paris. São partes também no Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP) e no Tratado de Proibição Completa de Testes Nucleares (CTBT, na sigla em inglês).

Convergências Plurilaterais: O Líbano participa da *MENA-OECD Initiative*, um programa da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) para os países do Oriente Médio. Em janeiro de 2022, o Brasil foi convidado pela OCDE a iniciar o processo formal de ingresso na organização.

Segurança e Defesa: O Brasil exerceu o comando da Força-Tarefa Marítima (FTM) da UNIFIL de 2011 a 2021. Durante esse período, cerca de quatro mil brasileiros e 18 navios da Marinha brasileira foram empregados na FTM-UNIFIL, com o propósito de impedir a entrada de armas ilegais e contrabandos no Líbano, além de contribuir para o treinamento das forças navais libanesas. No componente não naval da UNIFIL, o Brasil também chegou a enviar tropas e aeronaves. Apesar do desengajamento brasileiro relativo, a UNIFIL ainda é a operação de paz da ONU com o maior número de tropas brasileiras em operação[667].

Comércio:

Marcos: As relações bilaterais no campo do comércio são marcadas por amplo superávit ao Brasil. Ressalte-se que a assimetria comercial não é exclusiva da relação com o Brasil: o Líbano é deficitário com a grande maioria dos seus parceiros comerciais. Em 2014, o MERCOSUL e o Líbano assinaram Memorando de Entendimento sobre Comércio e Cooperação Econômica, com o objetivo de promover a negociação de um acordo de livre comércio. Em outubro de 2019, sob a presidência *pro tempore* brasileira do MERCOSUL, foi realizada a I Rodada de Negociações do Acordo de Livre Comércio MERCOSUL-Líbano. Em dezembro de 2020, foi realizada uma videoconferência a fim de se discutir aspectos normativos e de acesso a mercado de bens, além de definir os próximos passos da negociação. A estratégia brasileira fundamenta-se na visão de que a assinatura de um acordo de livre comércio ampliaria significativamente a competitividade dos produtos brasileiros no Líbano, que já desfruta de acordos similares com a União Europeia (UE), a Associação Europeia de Livre Comércio (EFTA) e a Grande Área Árabe de Livre Comércio (GAFTA, na sigla em inglês)[668]. Há de se destacar também a atuação da Câmara de Comércio Brasil-Líbano, criada em 1958, na promoção do comércio bilateral.

[667] Embora haja outras operações com mais pessoal brasileiro, o perfil deste pessoal não é militar, de modo que a UNIFIL continua sendo a operação com maior contribuição militar do Brasil na atualidade.

[668] A GAFTA está vigente desde 1º de janeiro de 1998 e atualmente compreende 18 países: Arábia Saudita, Argélia, Bahrein, Catar, Egito, Emirados Árabes Unidos, Iêmen, Iraque, Jordânia, Kuwait, Líbano, Líbia, Marrocos, Omã, Palestina, Sudão, Síria e Tunísia.

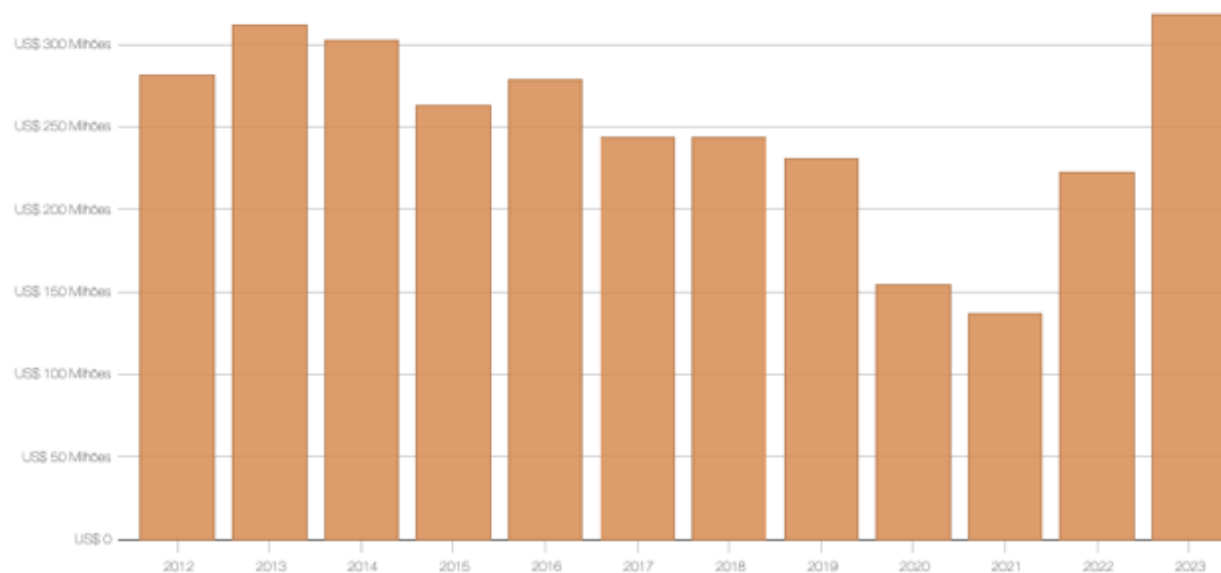
Exportações, Importações e Balança Comercial - Parceiro: Líbano

Jan-Dez / 2023 | 2022

Exportações US$ Milhões	Importações US$ Milhões	Corrente US$ Milhões	Saldo US$ Milhões
330,9	12,6	343,5	318,3
↑31% Var. Jan-Dez 2023/2022	↓-57,9% Var. Jan-Dez 2023/2022	↑21,6% Var. Jan-Dez 2023	Superávit Jan-Dez 2023

0,1%	73º	0,005%	103º
Part. nas Exportações Jan-Dez/2023	Ranking de Exportações Jan-Dez/2023	Part. nas Importações Jan-Dez/2023	Ranking de Importações Jan-Dez/2023

Série histórica - Parceiro: Líbano

Total | ISIC - Classificação Internacional de Todas Atividades Econômicas

Visão Geral dos Produtos Exportados - Destino: Líbano

Jan-Dez / 2023 | 2022

Total: US$ 331 Milhões

Açúcares e melaços 20%

Carnes de aves e suas miudezas comestíveis, frescas, refrigeradas ou congeladas 5,9%

Tabaco, descaulificado ou desnervado 4,0%

Café não torrado 17%

Soja 9,1%

Carne bovina fresca, refrigerada ou congelada 18%

Demais produtos - Indústria de Transformação 2,6%

Papel e cartão 1,7%

1,1%

Calçados 1,1%

Celulose

Animais vivos, não incluído pescados ou crustáceos 16%

Demais produtos Agropecuária 1,6%

Visão Geral dos Produtos Importados - Origem: Líbano

Jan-Dez / 2023 | 2022

Total: US$ 12,6 Milhões

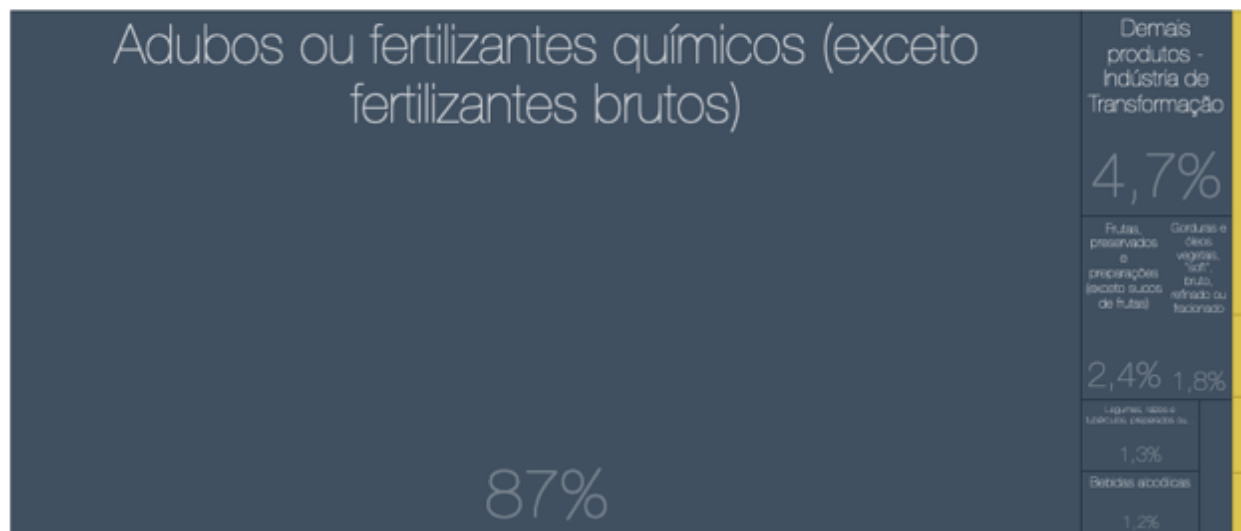
Adubos ou fertilizantes químicos (exceto fertilizantes brutos) 87%

Demais produtos - Indústria de Transformação 4,7%

Frutas, preservados e preparações (exceto sucos de frutas) 2,4%

Gorduras e óleos vegetais, "soft", bruto, refinado ou fracionado 1,8%

1,3%

Bebidas alcoólicas 1,2%

Desafios: O total comercializado entre os dois países em 2022 ainda está muito longe do montante recorde de US$ 364 milhões contabilizados em 2013. O Líbano é grande importador de alimentos, e há potencial para expansão das exportações brasileiras para o país, mas a grave crise econômica libanesa é um obstáculo. A pauta importadora é extremamente concentrada: 95% das importações feitas pelo Brasil do Líbano em 2022 foram adubos ou fertilizantes químicos. Trata-se, na maior parte, do trisuperfosfato, processado por mineradoras libanesas, mas, na verdade, proveniente da Síria.

Investimentos: O único investimento brasileiro de porte no Líbano hoje é o projeto de construção da barragem de Jana, perto de Trípoli, no norte do país, por empreiteiras brasileiras. O projeto, no entanto, encontra-se paralisado por falta de verbas.

Cooperação:
Contatos Humanos e Temas Consulares: O Brasil é o lar da maior diáspora libanesa no mundo: estima-se que haja no Brasil entre sete e dez milhões de libaneses. No Líbano, a comunidade brasileira é estimada em cerca de 21 mil pessoas, correspondendo à maior comunidade brasileira no Oriente Médio. Não há acordo para isenção de vistos.

Cultura: Já em 1948, Brasil e Líbano assinaram acordo de convênio cultural. O Brasil mantém em Beirute uma unidade do Instituto Guimarães Rosa (IGR), antes “Centro Cultural Brasil-Líbano”, inaugurado em 2011, que visa a promover e difundir a língua portuguesa e divulgar a cultura brasileira entre os libaneses.

Cooperação Humanitária: No contexto da explosão do porto de Beirute, ocorrida em agosto de 2020, o Brasil enviou missão humanitária ao Líbano chefiada pelo ex-presidente Michel Temer, descendente de libaneses. Foram enviadas quatro toneladas de medicamentos e equipamentos hospitalares, incluindo 300 respiradores, e quatro mil toneladas de arroz. Foram também doados US$ 120 mil para a aquisição de insumos médicos. Em agosto de 2022, foi lançado o Fundo Humanitário de Apoio ao Povo do Líbano, iniciativa da Embaixada do Líbano em Brasília e da organização não governamental da diáspora libanesa no Brasil “Unidos pelo Líbano”, encorajada pelo governo brasileiro. Em fevereiro de 2023, o Brasil doou 38 purificadores de água movidos a painéis solares, com capacidade para processar 200 mil litros por dia. Os equipamentos ficarão em escolas e hospitais libaneses e devem ajudar no combate do surto de cólera enfrentado pelo país.

VIII. Relações Brasil-Turquia

Marcos: 1850-1923: as relações bilaterais Brasil-Turquia remetem ao relacionamento entre o Império do Brasil e o Império Otomano[669]; 1927: o Tratado de Amizade, firmado em Roma, seria o ponto de partida para as relações entre os países em sua atual configuração; no entanto, até o fim da Guerra Fria, as relações, embora amistosas, careciam de intensidade e dinamismo; 1992: a tendência de aproximação na década de 1990 é corroborada pela participação do então primeiro-ministro Süleyam Demirel na Rio-92; 1995: visita ao Brasil do então presidente Süleyam Demirel[670]; 1997: foi realizada a primeira edição da reunião de consultas políticas[671]; 1998: visita do chanceler Ismail Cem; 2004: Celso Amorim foi o primeiro chanceler brasileiro a visitar a Turquia, em momento de aprofundamento significativo do relacionamento entre os países[672]; 2006: a operação de evacuação de brasileiros, em meio à Guerra do Líbano, contou com apoio importante da Turquia; 2009: o presidente Luís Inácio Lula da Silva realizou a primeira visita de um chefe de Estado brasileiro à Turquia; 2010: o primeiro-ministro Erdogan realizou visita ao Brasil, ocasião em que foi firmado Plano de Ação para Parceria Estratégica.

Embaixada: Em 1908, em razão do grande fluxo de cidadãos otomanos que chegavam ao Brasil, o Império Otomano inaugurou Consulados-Gerais em São Paulo e Rio de Janeiro[673]. Em 1911, estabeleceu-se legação brasileira em Constantinopla, que existiu oficialmente entre 1911 e 1923, quando se fundou a República da Turquia. Em 1930, foi criada a legação do Brasil na Turquia, e o posto foi elevado à condição de embaixada em 1947. O Brasil tem, ademais, consulado-geral em Istambul.

Coordenação Política
Instâncias: Comissão Conjunta de Alto Nível de Cooperação, criada em 2006, em nível de chanceleres; e Mecanismo Bilateral de Consultas Político-Diplomáticas (Reunião de Consultas Políticas), previsto no Plano de Ação Bilateral para a Parceria Estratégica.

Visitas de Alto Nível: Em seus mandatos anteriores, o presidente Lula realizou visita à Turquia em 2009. A então presidente Dilma Rousseff realizou visita de Estado à Turquia em 2011[674] e esteve, ainda, presente na Cúpula do G20, realizada na cidade turca de Antália, em 2015. O primeiro-ministro Erdogan compareceu, em 2012, à Rio+20. No primeiro semestre de 2022, houve

---

[669] O primeiro registro de interação oficial remonta a 1850, com a indicação de um cônsul honorário do Império Otomano para o Brasil; em 1858, as partes assinaram o Tratado de Amizade e Comércio. Esse tratado foi firmado após os representantes otomanos entrarem em contato com a legação do Brasil em Londres, em 1856, para a negociação do documento, e foi denunciado pelos otomanos em 1911. O Império Otomano recebeu duas visitas, a título pessoal, do imperador Dom Pedro II, em 1871 e em 1876; na segunda viagem, encontrou-se com o sultão Abdul Hamid II e visitou várias instituições em Istambul e Izmir.
[670] Na ocasião da primeira visita de Estado ao Brasil, foram assinados acordos sobre transportes aéreos, cooperação econômica, comercial e industrial, cooperação cultural e educacional, cooperação em turismo e de fim de necessidade de vistos para passaportes oficiais, além de um memorando de entendimento sobre consultas políticas.
[671] Também em 1997, a Turquia aprovou um Plano de Ação para a América Latina e obteve a condição de observadora na Comunidade do Caribe (CARICOM) e na Organização dos Estados Americanos (OEA).
[672] Com a ascensão do AKP, houve a intensificação das relações, em especial durante o período entre 2006 e 2010.
[673] Há possível relação entre a visita do imperador e a construção da imagem do Brasil como destino atrativo para os cristãos otomanos: entre as décadas de 1870 e 1910, estima-se entre 70 e 80 mil o contingente de imigrantes otomanos, cerca de 85% cristãos, mesmo após o Império Otomano proibir a emigração na década de 1880.
[674] Na ocasião, foram assinados os acordos sobre cooperação educacional e penal.

visita do ministro de Negócios Estrangeiros da Turquia, Mevlüt Çavusoglu, a Brasília, quando se emitiu Declaração Conjunta[675]. Em setembro de 2023, Lula e Erdogan reuniram-se à margem da Cúpula do G20, em Nova Delhi. Em outubro, a secretária-geral das Relações Exteriores, embaixadora Maria Laura da Rocha, e o vice-ministro dos Negócios Estrangeiros da Turquia, Burak Akçapar, copresidiram, em Istambul, a XI Reunião de Consultas Políticas. No fim de novembro, o ministro Mauro Vieira reuniu-se, em Nova York, com o chanceler da Turquia, Hakan Fidan, quando trocaram impressões sobre as iniciativas em curso no CSNU para dar uma solução duradoura e previsível à crise humanitária em Gaza e passaram em revista a agenda bilateral.

Discurso Oficial: O aprofundamento das relações bilaterais com a Turquia deve ser compreendido considerando o contexto das ações no sentido de afirmar o Brasil com um país continental e com necessidade de manter relações em âmbito global com outras potências emergentes, a exemplo dos que viriam a formar o BRICS. Os temas priorizados no Plano de Ação para a Parceria Estratégica compreendem: diálogo político e cooperação em foros multilaterais; comércio e investimentos; energia; biodiversidade; meio ambiente e desenvolvimento sustentável; defesa; combate ao terrorismo e ao crime organizado; ciência, inovação e alta tecnologia; intercâmbio cultural e educacional. No que diz respeito ao conflito comunitário no Chipre – onde há tensões entre a maioria de origem grega e a minoria turca –, o Brasil mantém posição de equilíbrio: defende que o conflito seja resolvido nos marcos estabelecidos pela Organização das Nações Unidas (ONU). O Brasil apoia, inclusive, a Força das Nações Unidas para Manutenção da Paz no Chipre (UNFICYP, na sigla em inglês) e contribui anualmente com observadores militares. O Brasil solidariza-se com a tragédia humanitária que ocorreu ao povo armênio em 1915, no contexto da Primeira Guerra Mundial, sem, no entanto, caracterizar os eventos como genocídio[676]. O governo brasileiro saudou a reeleição de Erdogan no final de maio de 2023 e manifestou sua disposição de seguir aprofundando a relação bilateral em prol do desenvolvimento econômico e social dos dois países, e da cooperação global pela paz e pelo combate à pobreza.

<u>Convergências</u>

Convergências Multilaterais: Os representantes de ambos os países reiteraram a necessidade de aprofundar e diversificar a cooperação em plataformas multilaterais, como as Nações Unidas e o Fundo Monetário Internacional (FMI). Os países demonstram ademais, interesse mútuo no diálogo franco e construtivo sobre as grandes questões mundiais, como segurança, comércio e cooperação para o desenvolvimento. Merece destaque o biênio 2009-2010, quando Brasil e Turquia ocuparam assentos no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), período em que adotaram posicionamento mais incisivo em matérias centrais de política global, a exemplo da questão nuclear iraniana. É possível apontar a Declaração de Teerã de 2010 como o ápice tanto das relações

---

[675] Na ocasião, a comissão concentrou-se em cinco tópicos: comércio e investimentos; educação e cultura; turismo; cooperação técnica; e indústria de defesa. O ministro Carlos França felicitou seu homólogo pelos esforços da Turquia em sediar negociações de paz entre Rússia e Ucrânia. Os ministros presidiram a IV Reunião da Comissão Conjunta de Alto Nível de Cooperação. Em audiência, Çavusoglu e o presidente Bolsonaro discutiram temas da agenda bilateral, com ênfase em comércio e investimentos, cooperação em ciência, tecnologia e defesa, além de turismo e educação.

[676] A questão causou problema diplomático entre os países quando, em junho de 2015, o Senado Federal aprovou por unanimidade moção em que reconhece o genocídio do povo armênio, no marco do centenário do conjunto de massacres e deportações forçadas, ocorridos em 1915. A resposta da Turquia foi imediata, chamando seu embaixador no Brasil para consultas e solicitando esclarecimentos do embaixador do Brasil junto à Turquia, ainda que tenha sido uma medida do Senado, e não do governo brasileiro, segundo posição do próprio Itamaraty. Mesmo assim, é um ponto sensível da política externa turca e nas relações bilaterais com o Brasil, em particular, e com outros países, em geral.

bilaterais quanto da ação diplomática conjunta dos dois países no tabuleiro global[677]. É possível avaliar os esforços diplomáticos de Turquia e Brasil como a expressão de duas novas potências mostrando suas capacidades em um mundo multipolar que se delineava[678]. À época, podia-se interpretar que os governos de Brasília e Ancara obtiveram êxito onde grandes potências haviam malogrado. Por outro lado, sobretudo pelo lado brasileiro, a política externa de Lula mostrou que o país tinha mais interesse em firmar-se como ator central na solidariedade ao mundo em desenvolvimento do que em proclamar-se uma liderança internacional. Outro exemplo de ação em foros multilaterais é a Aliança das Civilizações, cuja terceira edição se realizou no Rio de Janeiro, em maio de 2010. A iniciativa teve origem com a Turquia, ao lado da Espanha, e uma das intenções era mostrar a cooperação entre nações multiétnicas nas quais múltiplas crenças coexistem. Em 2023, Lula elogiou os esforços do governo turco para mediar o conflito entre Rússia e Ucrânia, que conseguiu resultados concretos, como o acordo para troca de prisioneiros entre os dois lados. Na questão israeo-palestina, ambos defendem a solução de dois Estados.

---

[677] Brasil e Turquia inseriram-se como atores de relevo em uma questão antes debatida apenas pelo chamado P5+1, formado pelos cinco membros permanentes do CSNU e a Alemanha. Após o fracasso de negociações entre 2003 e 2006, em abril de 2007, realizou-se reunião entre representantes da União Europeia (UE) e do Irã, a convite do chanceler turco. Na mesma época, o Brasil buscava aproximar-se do Irã, mas havia temores quanto à condição de pária de Teerã na diplomacia mundial; essa aproximação deveria ligar-se a um tema específico, que viria a ser o programa nuclear, assunto no qual o Brasil é tido como ator central, sobretudo quanto à experiência de manejo de minérios radioativos e à exploração da energia atômica para fins exclusivamente pacíficos. Aos predicados brasileiros, somaram-se as intenções turcas, de caráter mais complexo, por conta de uma relação que, desde a ascensão do Partido da Justiça e Desenvolvimento (AKP, na sigla em turco), se mostrou problemática pela dependência turca do petróleo e do gás iraniano e pelo temor do fortalecimento geopolítico do Irã no caso da obtenção de armas nucleares. Em 2008, o chanceler Celso Amorim visitaria o Irã, o que contribuiria para fortalecer o pleito brasileiro de mediação de eventual processo de desarmamento nuclear: exemplo disso foram os pedidos expressos pelos Estados Unidos (EUA) em 2009, primeiro pelo presidente Barack Obama e depois pela secretária de Estado Hillary Clinton, de auxílio de Lula para encontrar solução à questão iraniana. Em 2009, Lula visitou a Turquia. Em janeiro de 2010, os esforços brasileiros e turcos convergiram oficialmente, com Amorim viajando à Turquia e encontrando-se com o presidente Gül e o chanceler Davutoglu, tendo a questão iraniana como ponto central, aventada pela primeira vez a busca de uma solução diplomática fundamentada em troca de combustível de diferentes graus de enriquecimento, proposta inicial do P5+1. A inclusão, e não o estigma, seria a forma de convencer o Irã a cooperar; ademais, para o Brasil, havia a perspectiva de ampliação do peso dos dois países na geopolítica global. Em abril de 2010, à margem da Cúpula Nuclear de Washington, encontro trilateral entre Obama, Erdogan e Lula, foi considerada pouco exitosa, pela falta de disposição do anfitrião em flexibilizar posições. Obama chegou a ameaçar ataques contra Teerã caso não se impusessem sanções. Alguns dias depois, Davutoglu foi a Brasília, onde se reuniu com Amorim e Lula, em encontro tido como fundamental, a despeito da postura recalcitrante de Washington. Em maio, Amorim encontrou-se com a cúpula iraniana, incluindo o presidente Ahmadinejad, em evento que contou com Davutoglu. O resultado do encontro seria a Declaração de Teerã, na qual Brasil e Turquia foram exitosos em persuadir o Irã a comprometer-se a enviar grandes estoques de urânio pouco enriquecido para processamento em território turco, sob supervisão do Grupo de Viena. A declaração, contudo, não foi adotada como solução da questão, sobretudo pela posição dos EUA, que criticavam os termos do texto – estariam anacrônicos com os dados mais atualizados sobre o programa nuclear iraniano. O tratamento do tema foi retomado pelo P5+1, culminando no Plano de Ação Conjunto Global (JCPOA, na sigla em inglês) em 2015.

[678] As redes diplomáticas dos dois países se ampliaram de forma substancial ao longo das últimas duas décadas. Segundo a edição recente do *Global Diplomacy Index*, a Turquia ocupa a sexta posição em número de missões diplomáticas (235), enquanto o Brasil está em oitavo lugar (222). Apenas os países do P5 superam a Turquia (a Rússia conta com 242 missões), com a Alemanha na sétima posição. São números muito superiores não apenas à média dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), mas também à média dos membros do G20. Os aumentos também se deram nos corpos diplomáticos: o Brasil tem cerca de 1,4 mil diplomatas, a Turquia cerca de 2,2 mil. Contudo, aqui ainda há grande diferença para as potências ocidentais (o Reino Unido conta com mais de quinze mil diplomatas, e a Alemanha chega a quase doze mil).

Convergências Plurilaterais: Os dois países integram o G20. O Brasil está em processo de acessão à Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), enquanto a Turquia é membro da organização.

Convergências Regionais: Na América do Sul, a Turquia tem um acordo de livre comércio com o Chile, assinado em 2009. Negociações para acordos de livre comércio com o Equador, a Colômbia e o Peru estão em andamento. O país tem externado seu interesse em celebrar um acordo de livre comércio com o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). Os governos brasileiro de Bolsonaro e turco de Erdogan apresentaram posicionamentos diametralmente diferente em relação ao tema do reconhecimento do governo venezuelano e às relações diplomáticas com Caracas. O governo Lula normalizou, a partir de 2023, suas relações com o governo Maduro.

Segurança e Defesa: Em 2003, os países assinaram acordo de cooperação em defesa, ratificado pelo Brasil apenas em 2007. Em 25 de março de 2022, foi celebrado o Acordo de Cooperação sobre Indústria de Defesa. Na visita de Çavusoglu a Carlos França em Brasília, em 2022, os ministros destacaram o grande potencial desse ramo da cooperação bilateral e concordaram em convocar a primeira Reunião de Cooperação da Indústria de Defesa. Os dois países discutem esforços bilaterais também na área de contraterrorismo. Lula afirmou a Erdogan, em 2023, interesse em reativar a Parceria Estratégica, especialmente na área de defesa.

Comércio

Marcos: Embora, não exista um acordo de livre comércio entre Brasil e Turquia, são várias as iniciativas institucionais para fomento das relações econômicas e comerciais. Em 2004, reuniu-se pela primeira vez a Comissão Econômica Conjunta. Ademais, em 2006, foi estabelecido o Conselho Empresarial Misto, entre a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) e o Comitê de Relações Econômicas Externas da Turquia (DEIK, na sigla em turco), por meio do qual vários mecanismos bilaterais para fomento do comércio foram criados. Em 2020, após contatos diplomáticos, o governo da Turquia encerrou investigações de salvaguardas sobre produtos de aço provenientes do Brasil. Na última edição da Comissão Conjunta de Alto Nível de Cooperação, os ministros dos dois países concordaram em continuar trabalhando para ampliar, equilibrar e diversificar o comércio e os investimentos entre os dois países, inclusive mediante a convocação da próxima reunião da Comissão Econômica Conjunta. Em encontro com Erdogan, em 2023, Lula afirmou que o Brasil está pronto para facilitar discussões entre Embraer e Turkish Airlines no contexto de potenciais novas aquisições planejadas pela empresa turca. Em novembro de 2023, houve a abertura do mercado da Turquia para a exportação brasileira de farelo de milho, um dos produtos resultantes da produção do etanol de milho.

Exportações, Importações e Balança Comercial - Parceiro: Turquia

Jan-Dez / 2023 | 2022

Exportações US$ Milhões	Importações US$ Milhões	Corrente US$ Milhões	Saldo US$ Milhões
3.379,9	1.132,4	4.512,3	2.247,5
-4,8% Var. Jan-Dez 2023/2022	-15,1% Var. Jan-Dez 2023/2022	-7,6% Var. Jan-Dez 2023	Superávit Jan-Dez 2023

1%	22º	0,5%	38º
Part. nas Exportações Jan-Dez/2023	Ranking de Exportações Jan-Dez/2023	Part. nas Importações Jan-Dez/2023	Ranking de Importações Jan-Dez/2023

Série histórica - Parceiro: Turquia

Total | ISIC - Classificação Internacional de Todas Atividades Econômicas

Desafios: Houve divergência recente envolvendo o porta-aviões São Paulo, comprado da França em 2000 e desativado pelo Brasil em 2017. Uma empresa turca comprou o antigo porta-aviões em 2021 para que fosse desmantelado na Turquia, no entanto o governo proibiu a atracação do navio, sob a justificativa de presença de grandes quantidades de amianto (material tóxico), o que ocasionou o retorno da embarcação ao Brasil. O navio regressou às águas brasileiras, mas foi proibido de atracar. No dia 18 de dezembro de 2022, foi solicitada autorização para que a embarcação possa atracar no porto de Suape, em Pernambuco, a fim de que fossem realizados os devidos ajustes para seu reenvio para a Turquia. O impasse foi resolvido, no entanto, em fevereiro de 2023: a Marinha Brasileira afundou o porta-aviões desativado, mediante autorização legal, apesar das críticas sobre eventual impacto sobre o meio ambiente marinho – não tanto pelo amianto, no caso específico do meio subaquático, mas devido à presença de outros materiais tóxicas, como tintas.

Investimentos: Os países não possuem acordo bilateral para a proteção de investimentos em vigor, entretanto, os investimentos mútuos têm se ampliado, muito em função do acordo turco-brasileiro para evitar a dupla tributação, promulgado em 2013. Entre os setores com capital brasileiro estão infraestrutura, equipamentos de climatização e produção de sucos; do lado turco, os investimentos são encabeçados na produção de fibras e têxteis. Há, ademais, interesse do Brasil quanto à captação de investimentos da Turquia no setor de infraestrutura[679].Por meio de ações como o seminário *Invest in Brasil Infrastructure* – Edição Turquia, realizado em outubro de 2020 pela Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (ApexBrasil) –, foram apresentadas oportunidades para autoridades e representantes empresariais turcos. A empresa Metal Frio está presente com unidade de produção de refrigeradores comerciais na região de Manisa; a Votorantim é controladora de 18 unidades produtoras de cimento; e a Cutrale participa de *joint venture* em unidade de beneficiamento de cítricos na região de Antália. Em 2006, foi firmado acordo de cooperação entre a Petrobras e a turca TPAO para prospecções de petróleo no mar Negro; porém, malograda a tentativa de encontrar recursos, a cooperação chegou ao fim em 2009.

Cooperação

Cooperação Técnica: A evolução da cooperação técnica foi discutida durante a visita do chanceler turco, e foi colocada em destaque a experiência que ambos os países possuem em relação ao oferecimento de cooperação para o desenvolvimento. Encontra-se em fase final de negociação o Acordo Básico de Cooperação Técnica entre Brasil e Turquia.

Ciências, Tecnologia e Inovação: Em 2022, os ministros Çavusoglu e França decidiram dar continuidade às negociações de dois protocolos: "Cooperação em Ciência e Tecnologia entre o Conselho de Pesquisa Científica e Tecnológica da Turquia (TUBITAK) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq)" e "Cooperação em Intercâmbio de Bolsas de Estudo entre a Presidência para Turcos no Exterior e Comunidades Afins (YTB) e a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) do Brasil".

Turismo: Em 2001, acordo bilateral sobre fim da exigência de vistos é firmado pelos países, o que contribuiria para o aumento substancial no fluxo de turistas desde então. Turquia e Brasil são países com perfis turísticos distintos, muito em virtude de suas localizações no planeta; a proximidade de grandes centros e a confluência entre vários continentes dá aos turcos posição

[679] Hoje, os turcos ocupam a segunda colocação em número de contratos internacionais no setor, atrás apenas da China.

privilegiada para receber visitantes, figurando entre os dez maiores destinos do planeta. Para efeito de comparação: em 2014, ano em que sediou a Copa do Mundo, o Brasil recebeu pela primeira vez mais de seis milhões de visitantes estrangeiros – apenas a cidade de Antália, na costa mediterrânea, recebeu 11,5 milhões de visitantes no mesmo período. Isso faz com que o turismo ganhe contornos diferentes: para o Brasil, ganha importância o grande aumento no fluxo de visitantes à Turquia, estimulado por medidas como o fim da exigência de vistos para turistas, estabelecido em bases recíprocas. Desde 2010 há voos diretos da Turkish Airlines entre São Paulo e Istambul. Para a companhia turca, os voos para a América Latina não são rentáveis, mas acabam sendo utilizados para que a empresa ganhe prestígio e, por consequência, fortaleça a imagem da Turquia como um todo. Em 2022, Brasil e Turquia renovaram acordo de cooperação para promoção do turismo entre os países[680].

Contatos Humanos e Temas Consulares: Há cerca de 1,1 mil brasileiros morando na Turquia, conforme dados de 2022. O governo brasileiro realizou a repatriação de 17 cidadãos brasileiros e familiares, afetados por terremoto na Turquia, em fevereiro de 2023.

Cultura: Há grande convergência entre Brasil e Turquia no que concerne a capacidades de *soft power*. Os dois países são conhecidos pelas suas produções literárias e na área de teledramaturgia, que são exportadas para boa parte do mundo; houve grande crescimento na área cinematográfica, assim como são cada vez mais comuns cantores e outros artistas dos dois países sendo veiculados em meios de comunicação de todo o planeta. Institucionalmente, desde 2011 opera em São Paulo, com filiais em Brasília e Rio de Janeiro, o Centro Cultural Brasil-Turquia (CCBT), que visa a promover o diálogo, a compreensão, o respeito, o entendimento intercultural e a coesão social. Há parcerias entre o CCBT e universidades e instituições culturais brasileiras, com a promoção do idioma turco. Houve assinatura do Memorando de Entendimento sobre Cooperação para as comemorações do Bicentenário da Independência do Brasil em 2022 e do Centenário da República da Turquia em 2023. Em 2022, os ministros Çavusoglu e França também decidiram ativar a Comissão Mista Cultural, criada em 1995, ao mesmo tempo que se comprometeram com a célere conclusão das negociações para assinatura do Acordo de Coprodução Audiovisual.

Saúde: Os impactos da pandemia de COVID-19 sob as mais diversas áreas têm sido discutidos bilateralmente.

Cooperação Humanitária: No contexto dos terremotos que atingiram a Turquia e a Síria, o Brasil enviou missão interdisciplinar humanitária aos países em 6 de fevereiro de 2023[681]. O Brasil aceitou o convite do governo turco, realizado no dia 17 do mesmo mês, para que a missão brasileira reforçasse as ações empreendidas em Hatay, ocasionando o deslocamento da base de

---

[680] Os ministros de Turismo do Brasil, Carlos Brito, e de Negócios Estrangeiros da Turquia, Mevlüt Çavuşoğlu, assinaram documento que busca fortalecer e ampliar o fluxo turístico turco e brasileiro em ambos os territórios. Entre as ações previstas estão a troca de informações relacionadas a estatísticas, pesquisas de mercado, política e legislação do setor; investimentos e promoção turística; troca de experiências em segmentos turísticos, como ecoturismo e turismos cultural, religioso, histórico e acessível; e ações de qualificação com intercâmbio de especialistas e boas práticas. O acordo, assinado em 1995, é válido por cinco anos, com renovação automática por igual período.

[681] A missão compreendeu equipes de resgate e salvamento, além de equipamentos emergenciais. Foram doados três "*kits* calamidades", com a capacidade de atender até 500 pessoas por três meses e 1,5 mil pessoas por dois meses. A aeronave KC-30, utilizada para envio da missão humanitária, foi também utilizada para o transporte dos brasileiros e familiares repatriados ao País.

Kahramanmaras para a nova região. No total, a missão humanitária brasileira ficou cerca de duas semanas na Turquia, tendo realizado 46 operações de busca e salvamento e 74 atendimentos médicos.

IX. Relações Brasil-Israel

Marcos: 1947: as relações Brasil-Israel remontam à atuação de Oswaldo Aranha, na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), que levaria à (re)criação do Estado de Israel em 1948. 1949: estabelecimento das relações diplomáticas; 1951: Café Filho, vice-presidente de Vargas, faz a primeira visita a Israel; 1959: a primeira visita ao Brasil foi realizada pela chanceler Golda Meir; 2010: realiza-se a primeira visita presidencial a Israel pelo presidente Lula, no mesmo ano em que entrou em vigor o Acordo de Livre Comércio Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)-Israel; 2019: o primeiro chefe de Governo israelense a fazê-lo seria Benjamin Netanyahu, por ocasião da posse do presidente Jair Bolsonaro.

Embaixada: Legação do Brasil em Tel Aviv foi aberta em 1951, sendo elevada a embaixada em 1958. Israel abre embaixada no Brasil em 1955. Em 2019, Brasil inaugurou escritório da Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (ApexBrasil) em Jerusalém, que, em 2023, foi transferido para Tel Aviv. O Brasil não tem consulado em Israel.

Coordenação Política
Instâncias: Mecanismo de Consultas Brasil-Israel em Assuntos Estratégicos (2019). Na primeira reunião, que correu em maio de 2019, em Brasília, participaram diplomatas, membros das Forças Armadas e agentes de inteligência.

Visitas de Alto Nível: Em seus governos anteriores, o presidente Lula realizou visita a Israel em 2010. O presidente Jair Bolsonaro[682] visitou Israel em março de 2019, quando Netanyahu reforçou apoio ao ingresso do Brasil na Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e firmaram-se acordos em matéria de defesa, ciência, tecnologia e inovação e serviços aéreos. Em março de 2021, o chanceler Ernesto Araújo liderou a visita de comitiva com representantes do Parlamento e de diversos ministérios. Nessa visita, o Brasil afirmou apoio aos Acordos de Abraão e criticou a investigação da situação dos palestinos pelo Tribunal Penal Internacional (TPI). A comitiva buscou aprofundar a cooperação bilateral em áreas como saúde, tecnologia, inovação, educação, defesa, segurança, agricultura, ciência e pesquisa espacial, entre outras. Em outubro de 2023, Lula e o presidente Isaac Herzog, além dos chanceleres Mauro Vieira e Eli Cohen, conversaram ao telefone e trataram das questões humanitárias relacionadas à repatriação de cidadãs e cidadãos brasileiros que se encontram em Israel e na Faixa de Gaza. Em novembro, o ministro Mauro Vieira voltou a conversar, duas vezes, por telefone, com seu homólogo sobre sobre a situação humanitária em Gaza e a perspectiva da repatriação dos brasileiros. Em dezembro de 2023, à margem da COP28, Lula reuniu-se com o presidente do Estado de Israel, Isaac Herzog, com foco na questão do processo gradual de liberação dos reféns no conflito entre israelenses e o Hamas na Faixa de Gaza. No mesmo mês, os chanceleres Mauro Vieira e Eli Cohen reuniram-se no contexto da posse do presidente argentino Javier Milei.

Discurso Oficial: As relações Brasil-Israel são históricas, destacando-se figuras como Oswaldo Aranha, que contribuiu para a criação do Estado de Israel, Aracy de Carvalho Guimarães Rosa e do embaixador Luiz Martins de Souza Dantas, designados “Justos entre as Nações” pelo “Yad

[682] O governo Bolsonaro aproximou-se do governo Benjamin Netanyahu pela afinidade principiológica entre os dois líderes; contudo, o Brasil manteve também diálogo com o governo liderado por Yair Lapid, formado em junho de 2021.

Vashem". Além disso, os países compartilham os ideais de liberdade, democracia, economia de mercado, justiça e paz, a busca da prosperidade para seus povos, o combate a xenofobia, intolerância e discriminação, especialmente, o antissemitismo. Há, nesse contexto, grande afinidade política e de valores entre as duas sociedades, e as visitas de alto nível têm sido frequentes. A aproximação estratégica com Israel desdobra-se em três vertentes prioritárias: a científica, tecnológica de inovação; a econômico-comercial, e a de cooperação em defesa.

Convergências

Convergências Multilaterais: O Brasil de Bolsonaro adotou postura mais favorável aos interesses de Israel, tendo-se abstido em relação à adesão da Palestina na União Postal Universal (UPU) e buscado uma posição que garanta maior equilíbrio na questão israelo-palestina, uma vez que se considera que até o governo Dilma Rousseff, o Brasil favorecia a posição palestina, tanto no Conselho de Direitos Humanos (CDH), quanto na AGNU. O Brasil declarou que considera a investigação contra Israel no TPI um desserviço à paz na região.

Convergências Plurilaterais: A solidariedade a Israel pode ser ilustrada com a adesão, em novembro de 2021, à Aliança Internacional de Memória do Holocausto (IHRA, na sigla em inglês), na qualidade de membro observador. No âmbito da participação do Brasil na IHRA, foi realizado, em setembro de 2023, o Diálogo Brasil-Israel sobre Antissemitismo.

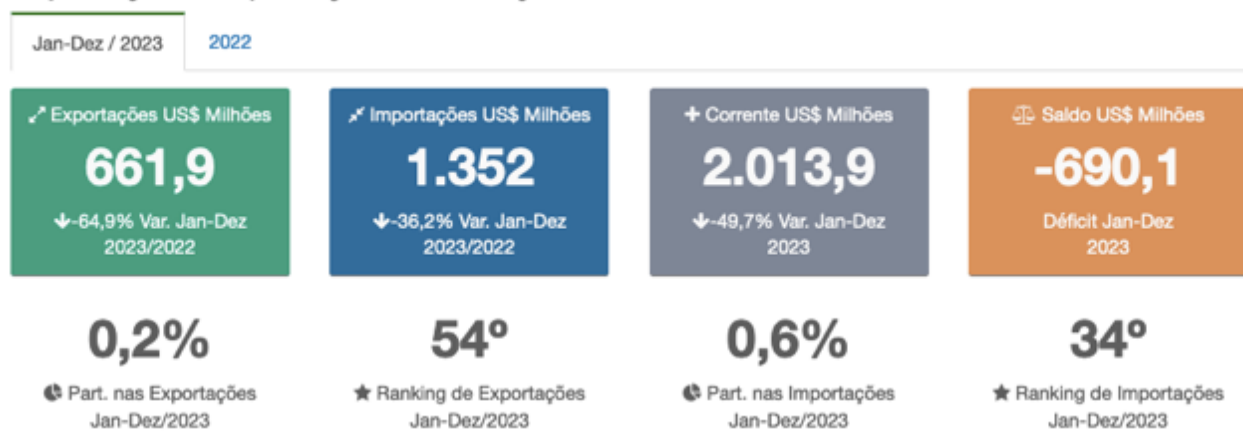
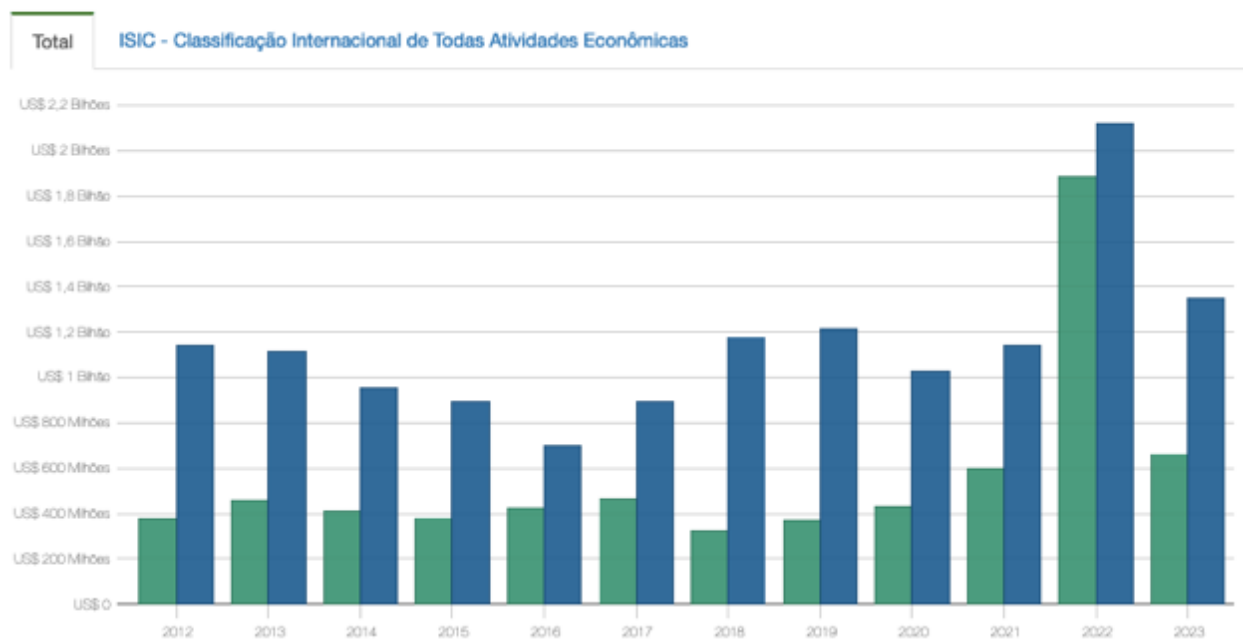
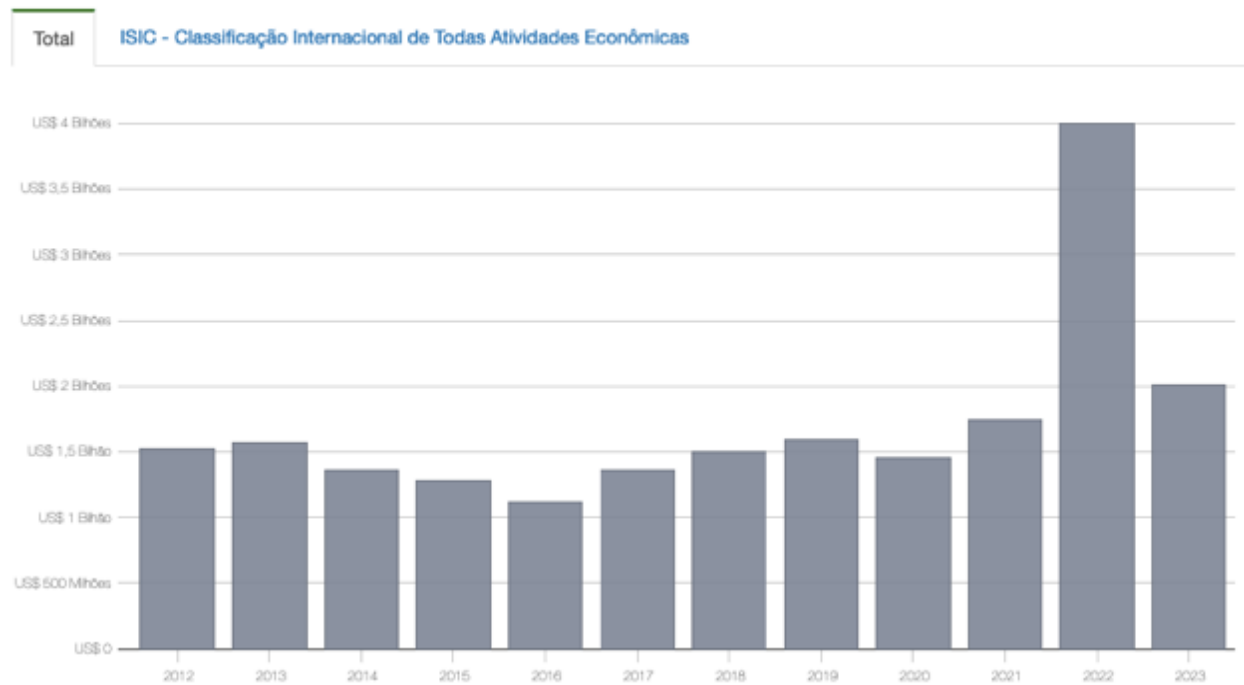
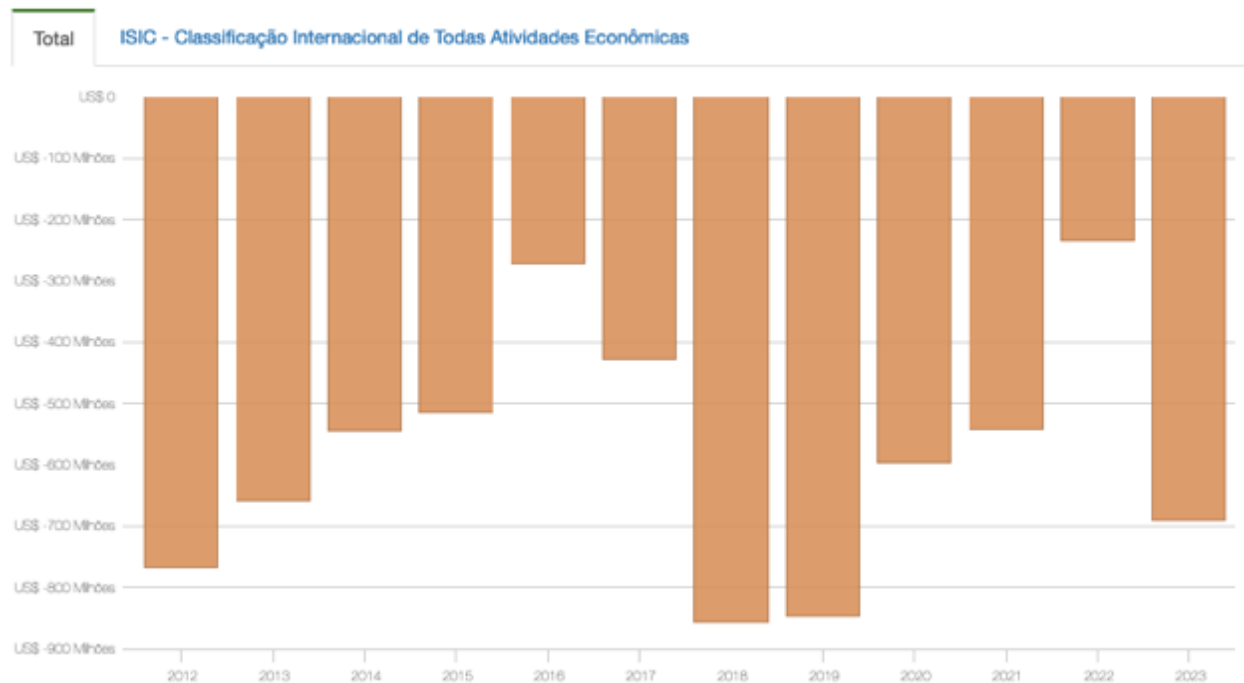
Convergências Regionais: Apesar de geograficamente distantes, Brasil e Israel apoiram mutuamente seus interesses regionais durante o governo Bolsonaro. No âmbito da regional brasileiro, Israel alinha-se com o Brasil de Bolsonaro, reconhecendo o governo venezuelano de Juan Guaidó. O Brasil, por sua vez, ofereceu bons ofícios para que as relações entre Israel e Bolívia fossem retomadas. No âmbito médio-oriental, o Brasil apoia os Acordos de Abraão e a normalização das relações com países árabes e africanos como o Marrocos, Sudão e Bahrein, bem como o plano para a Palestina, proposto pelo presidente Donald Trump e apoiado por Israel ("Paz para prosperidade: uma visão para melhorar as vidas dos povos palestino e israelense" de 2019). O Brasil tem reiteradamente expressado sua solidariedade em relação à Israel diante de ataques palestinos contra sua população civil, como o que ocorreu em maio de 2021.

Segurança e Defesa: As duas principais instâncias de discussão em defesa, entre Brasil e Israel, são a Reunião do Grupo de Trabalho Bilateral de Defesa (GTBD Brasil-Israel) e o Mecanismo de Consultas Brasil-Israel em Assuntos Estratégicos. Assinado na visita de Bolsonaro a Israel, em 2019, o Acordo sobre Cooperação em Questões Relacionadas à Defesa, cujas negociações tiveram início em 2006, foi aprovado em março de 2022 pelo Congresso Nacional brasileiro, demonstra o aprofundamento da cooperação em Defesa. Na mesma visita, foram firmados o Acordo para Cooperação em Segurança Pública, Prevenção e Combate ao Crime Organizado; e o Memorando de Entendimento entre o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República e o Israel National Cyber Directorate para Cooperação na Área de Segurança Cibernética. O Acordo sobre Proteção de Informações Classificadas e Materiais, celebrado em 2010, foi ratificado em 2022 pelo governo brasileiro, de modo que resta apenas a ratificação do lado israelense para que o instrumento entre em vigor. Nos quatro últimos anos, Israel alcançou a posição de oitavo maior fornecedor mundial de armas. Há grande potencial para desenvolvimento conjunto de produtos de

defesa e de soluções para monitoramento de fronteiras, já que há muitas empresas israelenses que investem nesse setor no Brasil.

<u>Comércio</u>

Marcos: Historicamente, a balança comercial tem sido deficitária em desfavor do Brasil. O Acordo de Livre Comércio MERCOSUL-Israel, o primeiro acordo do bloco com um país de fora da América Latina, foi firmado em 2007 e entrou em vigor em 2010. Em 2019, conclui-se o cronograma de desgravação das linhas tarifárias no âmbito desse acordo. O Acordo MERCOSUL-Israel prevê cinco categorias de tarifas aduaneiras, que seriam eliminadas imediatamente (Categoria A) a partir da entrada em vigor do acordo, ou em quatro (Categoria B), oito (Categoria C) e dez anos (Categoria D), em desgravações anuais em partes iguais. A Categoria E ficaria sujeita a preferências. Tendo entrado em vigor em 2010, o cronograma de desgravação para as linhas tarifárias da Categoria D foi concluído em 2019. Na última década, Israel esteve entre os seis principais parceiros comerciais do Brasil no Oriente Médio. Em agosto de 2023, foram concluídas as negociações para abertura do mercado israelense à carne de frango do Brasil. O Brasil torna-se, assim, o primeiro país do mundo a exportar carne de frango para o mercado israelense.

Exportações, Importações e Balança Comercial - Parceiro: Israel

Jan-Dez / 2023 | 2022

Exportações US$ Milhões	Importações US$ Milhões	Corrente US$ Milhões	Saldo US$ Milhões
661,9	1.352	2.013,9	-690,1
-64,9% Var. Jan-Dez 2023/2022	-36,2% Var. Jan-Dez 2023/2022	-49,7% Var. Jan-Dez 2023	Déficit Jan-Dez 2023
0,2%	54º	0,6%	34º
Part. nas Exportações Jan-Dez/2023	Ranking de Exportações Jan-Dez/2023	Part. nas Importações Jan-Dez/2023	Ranking de Importações Jan-Dez/2023

Série histórica - Parceiro: Israel

Total | ISIC - Classificação Internacional de Todas Atividades Econômicas

US$ 2,2 Bilhões
US$ 2 Bilhões
US$ 1,8 Bilhão
US$ 1,6 Bilhão
US$ 1,4 Bilhão
US$ 1,2 Bilhão
US$ 1 Bilhão
US$ 800 Milhões
US$ 600 Milhões
US$ 400 Milhões
US$ 200 Milhões
US$ 0

2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018 2019 2020 2021 2022 2023

Investimentos: Os investimentos entre os dois países ainda são incipientes, entretanto se destacam a presença crescente de *fintechs* israelenses que operam no mercado de meios de pagamentos brasileiro (PayKey, MeneyNetint, Rapyd, entre outras) e o investimento de *venture capital* brasileiro em *startups* israelenses[683].

Cooperação

Cooperação Técnica: A cooperação técnica bilateral é guiada pelo Acordo Básico de Cooperação Técnica (1962) e pelo Memorando de Entendimento para a Promoção de Ações Conjuntas em Benefício de Terceiros Países (2009).

Contatos Humanos e Temas Consulares: O Brasil abriga a segunda maior comunidade judaica da América Latina, atrás da Argentina, e a décima no mundo, com mais de cem mil membros, enquanto Israel é lar aproximadamente 14 mil brasileiros, o que corresponde à segunda maior comunidade brasileira no Oriente Médio. Ademais, conforme dados de 2022 do Escritório do Brasil em Ramala, cerca de seis mil brasileiros residem na Palestina. O país também recebe, anualmente, 50 mil turistas brasileiros. A primeira sinagoga das Américas foi fundada em Recife, ainda em 1636. Os governos brasileiro e israelense coordenaram esforços para repatriar seus cidadãos da Bolívia, em março de 2020, em razão da pandemia.

Ciência, Tecnologia e Inovação: O Brasil tem grande interesse na cooperação em ciência, tecnologia e inovação com Israel, uma vez que o país é um dos principais polos de tecnologia do mundo e conta com um ecossistema de inovação bastante favorável[684]. Na visita presidencial de 2019, foi firmado o Acordo para Cooperação em Ciência e Tecnologia, que permitirá o planejamento mais adequado das atividades bilaterais e a aproximação dos ecossistemas de inovação brasileiro e israelense. Na mesma ocasião, a ApexBrasil e a ABVCAP promoveram o programa *ScaleUp in Brazil*, com o objetivo de atrair de *startups* israelenses[685] para o Brasil. Os setores de *cybertech*, que incluem serviços e ferramentas de segurança cibernética e proteção de dados para uso civil e militar; *agrotech*[686] e *bluetech*[687] são apontados como áreas potenciais de cooperação bilateral. O Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação celebrou um memorando de entendimento com o museu de ciências *Carasso Science Park*, em 2021, que prevê, entre outras iniciativas de cooperação, o estabelecimento de um museu semelhante em Fortaleza. O ministério também coopera com a empresa israelense Watergen, que detém tecnologia de extração de água da atmosfera, tendo ocorrido a inauguração da primeira unidade piloto do projeto Água Atmosférica em 2022, no município de Santana do Ipanema, em Alagoas. Ademais, a iniciativa Techmakers Israel, que visa a incentivar as parcerias entre os ecossistemas de inovação do Brasil

---

[683] Para mais informações, consultar: https://fintechsbrasil.com.br/2021/12/01/fintechs-israelenses-invadem-o-brasil-rapyd-e-personetics-desembarcam-em-2022-seguindo-paykey-e-moneynetint/.

[684] Israel investe 4,3% do produto interno bruto (PIB) em pesquisa e desenvolvimento e é o 25º maior produtor de artigos científicos no mundo. O país ocupa o quinto lugar no *ranking* de inovação da Bloomberg (2019), enquanto o Brasil está em 45º; e o 20º no *Global Competitiveness Report 2018*, enquanto o Brasil está em 72º, e o 16º lugar no Índice Global de Inovação 2022, publicado pela OMPI, enquanto o Brasil ocupa a 54ª posição.

[685] Israel cria aproximadamente 600 empresas ao ano e suas *startups* recebem investimento de todo o mundo. De fato, conforme o "Startup Ecosystem Report 2022", Israel dispõe do terceiro ecossistema de inovação mais importante do mundo e detém o título de "Startup Nation". Israel é o país que, relativamente, mais exporta serviços de tecnologia da informação e comunicação no mundo.

[686] Tecnologias avançada aplicadas à agropecuária.

[687] Tecnologias relacionadas aos recursos hídricos e aos recursos marinhos.

e de Israel, decorreu da cooperação entre a Israel Innovation Authorithy (IIA), a ApexBrasil e a EMBRAPII. Há ainda, memorandos de entendimento entre o Hospital Albert Einstein e o Instituto Technion (2021) e entre o Instituto Tecnólico de Aeronáutica (ITA) e o Instituto Archer, vinculado ao Technion. No primeiro caso, objetiva-se o intercâmbio de estudantes e a colaboração em projetos de pesquisa; no segundo, aborda-se o projeto ITASAT 2, que prevê o desenvolvimento de três satélites.

Saúde: No contexto da pandemia de COVID-19, Brasil e Israel estabeleceram o Plano de Cooperação na Área da Saúde e da Medicina entre Ministérios da Saúde para os Anos 2019-2022 e assumiram o compromisso de trabalhar juntos para o desenvolvimento vacinas, tratamentos e medicamentos. Em 2021, a ANVISA e a Diretoria de Tecnologia Médica, Inovação, Informação e Pesquisa em Saúde do Ministério da Saúde de Israel assinaram memorando de entendimento para facilitar o intercâmbio de informações. Também em 2021, comitiva do chanceler Ernesto Araújo visitou o Centro Médico Sourasky (Hospital Ichilov) que desenvolvia os ensaios clínicos do *spray* nasal para tratamento da COVID-19. Em 2022, o governo israelense realizou doação de itens, como equipamentos de proteção individual, além de duas toneladas de seringas e agulhas, para prover auxílio no enfrentamento da COVID-19 no Brasil.

Educação: Há Acordo de Cooperação Educacional em vigor, e, em 2021, o governo brasileiro sugeriu minuta de programa de cooperação no setor, que está sendo analisada pela parte israelense. Em 2022, por iniciativa da Secretaria de Estado da Educação do Paraná, da Invest Paraná, e da Câmara de Comércio Brasil-Israel, foi assinado acordo de cooperação referente à implementação da Escola Agrícola 4.0. Destacam-se, ademais, a cooperação existente entre diferentes instituições de ensino brasileiras e a Tel Aviv University (TAU), além da assinatura de memorando entre a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e a Universidade Hebraica de Jerusalém, em janeiro de 2023.

Cooperação Humanitária: Em janeiro de 2019, Israel enviou cerca de 130 pessoas para ajudar nas buscas em Brumadinho. Israel também enviou apoio para combater incêndios na Amazônia em setembro de 2019.

Outras Áreas: A cooperação energética deve ser impulsionada pela descoberta de gás no campo de Leviathan[688] por meio da troca de experiências em relação às melhores práticas na exploração de gás. Destacam-se ainda a assinatura do Acordo sobre Serviços Aéreos, em 2019 e a prospecção para participação brasileira no projeto israelense Beresheet-2, que tem por objetivo levar espaçonave à Lua em 2024.

[688] Estima-se que o campo de Leviathan pode atender às necessidades domésticas de Israel por 40 anos.

X. Relações Brasil-Palestina

Marcos: 1975: estabelecimento de relações entre o Brasil e a Palestina; 1995: visita ao Brasil de Yasser Arafat, presidente da Autoridade Nacional Palestina (ANP) e líder da Organização para a Libertação da Palestina (OLP); 2009: o Brasil anuncia, por ocasião da Conferência de Sharm El-Sheikh, doação de US$ 10 milhões para a reconstrução de Gaza; 2010: reconhecimento, pelo Brasil, do Estado da Palestina; 2011: assinatura do Acordo de Livre Comércio Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)-Palestina e aprovação, pela Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) e com apoio e copatrocínio brasileiros, da Resolução 67/19, que eleva o *status* da Palestina nas Organização das Nações Unidas (ONU) a Estado observador não membro.

Escritório de Representação/Embaixada: O escritório em Ramalá foi aberto em 2004, passando a ter *status* de embaixada após o reconhecimento do Estado da Palestina, em 2010. Em 1975, a OLP foi autorizada a designar representante em Brasília junto à representação da Liga dos Estados Árabes (LEA). Em 1993, o Brasil autorizou a abertura da delegação especial palestina em Brasília, cujo *status* foi equiparado ao de uma embaixada em 1998. Em 2010, passa a denominar-se embaixada do Estado da Palestina.

Coordenação Política:
Instâncias: Mecanismo de Consultas Políticas (2008): foram realizadas quatro reuniões do mecanismo: em 2008, 2010, 2011 e 2017.

Visitas de Alto Nível: O presidente Lula foi à Palestina em 2010, na primeira visita oficial de um mandatário brasileiro. Seu chanceler, Celso Amorim, realizou visitas em 2005, 2008, 2009 e 2010. O vice-presidente Michel Temer e o chanceler Antonio Patriota visitaram a Palestina em 2012. Em 2016 e 2017, houve encontros entre o presidente Michel Temer e o presidente Mahmoud Abbas à margem da AGNU. O chanceler Aloysio Nunes visitou a Palestina em 2018. O presidente Mahmoud Abbas veio ao Brasil em 2005 (I Cúpula América do Sul-Países Árabes), em 2009 e nas posses presidenciais em 2011, 2015 e 2023. O chanceler Riad Malki veio ao Brasil em 2008 e 2010 (para participar de ministerial do Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul – IBAS).

Discurso Oficial: O Brasil mantém seu compromisso histórico com a solução de dois Estados, com a Palestina e Israel convivendo lado a lado, em paz e segurança, dentro de fronteiras mutuamente acordadas e internacionalmente reconhecidas.

Convergências Multilaterais: O Brasil copatrocinou e fez campanha a favor da Resolução 67/19, que elevou o *status* da Palestina a Estado observador não membro das Nações Unidas em 2012. O Brasil tem-se posicionado favoravelmente à entrada da Palestina em organismos multilaterais. Apoiou o ingresso da Palestina na Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, na sigla em inglês) em 2011.

Comércio
Marcos: O Acordo de Livre Comércio MERCOSUL-Palestina foi firmado em 2011, mas não entrou em vigor, porque ainda não foi ratificado por nenhuma parte. A corrente comercial entre o Brasil e a Palestina em 2023 foi de US$ 32,4 milhões. Foram US$ 32 milhões de superávit para o lado brasileiro.

Exportações, Importações e Balança Comercial - Parceiro: Palestina

Jan-Dez / 2023 | 2022

Exportações US$ Milhões	Importações US$ Milhões	Corrente US$ Milhões	Saldo US$ Milhões
32,2	0,2	32,4	32
7% Var. Jan-Dez 2023/2022	-33,3% Var. Jan-Dez 2023/2022	6,6% Var. Jan-Dez 2023	Superávit Jan-Dez 2023

0,009%	134º	0,00008%	154º
Part. nas Exportações Jan-Dez/2023	Ranking de Exportações Jan-Dez/2023	Part. nas Importações Jan-Dez/2023	Ranking de Importações Jan-Dez/2023

Série histórica - Parceiro: Palestina

Total | ISIC - Classificação Internacional de Todas Atividades Econômicas

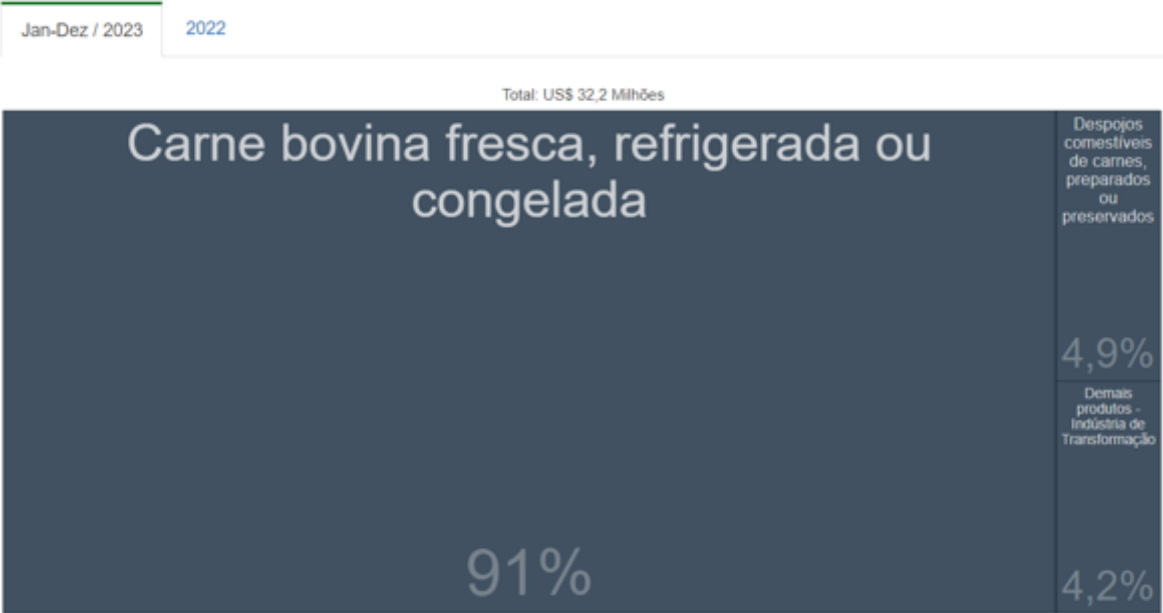
US$ 45 Milhões
US$ 40 Milhões
US$ 35 Milhões
US$ 30 Milhões
US$ 25 Milhões
US$ 20 Milhões
US$ 15 Milhões
US$ 10 Milhões
US$ 5 Milhões
US$ 0

2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018 2019 2020 2021 2022 2023

Visão Geral dos Produtos Exportados - Destino: Palestina

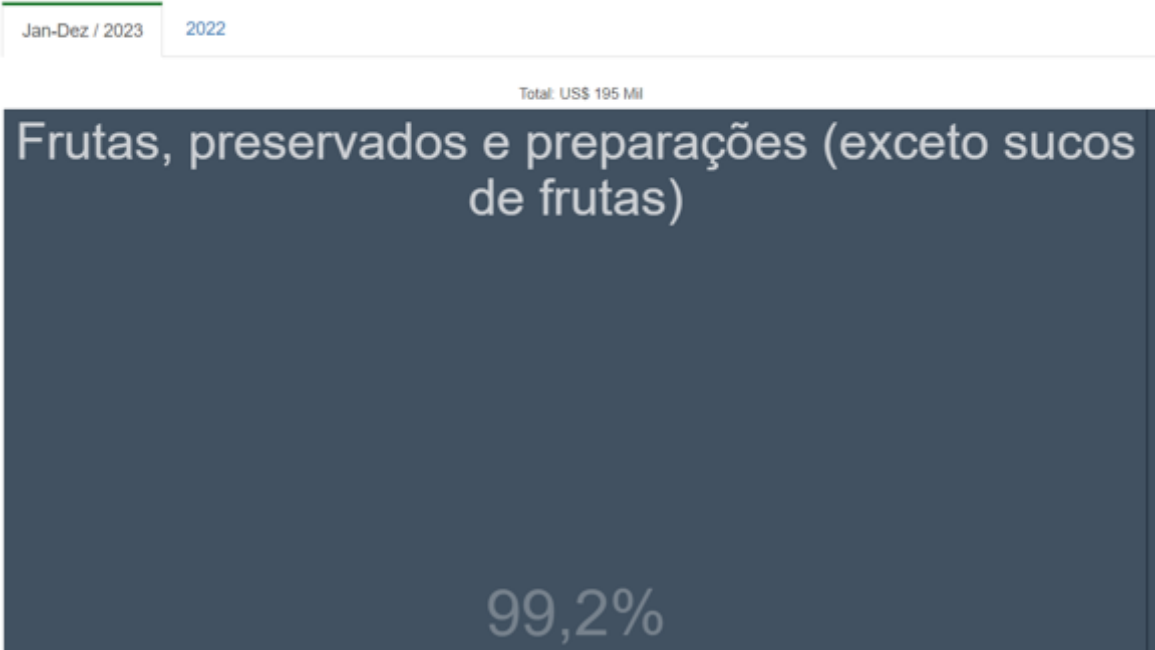
Jan-Dez / 2023 | 2022

Total: US$ 32,2 Milhões

Produto	Participação
Carne bovina fresca, refrigerada ou congelada	91%
Despojos comestíveis de carnes, preparados ou preservados	4,9%
Demais produtos - Indústria de Transformação	4,2%

Visão Geral dos Produtos Importados - Origem: Palestina

Jan-Dez / 2023 | 2022

Total: US$ 195 Mil

Produto	Participação
Frutas, preservados e preparações (exceto sucos de frutas)	99,2%

Cooperação:
Contatos Humanos: Cerca de seis mil brasileiros residem na Palestina. A grande maioria tem dupla nacionalidade.

Cooperação Humanitária: O governo brasileiro promove tradicional cooperação humanitária estabelecida com a Palestina. Desde 2007, já destinou mais de US$ 23 milhões a iniciativas do gênero, por meio da doação de recursos, medicamentos, alimentos, entre outros, sobretudo à Autoridade Palestina, à Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina no Oriente Próximo (UNRWA, na sugla em inglês) e ao Programa Mundial de Alimentos (PMA). Em 2014, o Brasil tornou-se membro da Comissão Consultiva (AdCom, na sigla em inglês) da UNRWA. Trata-se do único país latino-americano na mais alta instância intergovernamental da agência. Em junho de 2023, foi anunciada doação adicional de US$ 100 mil à UNRWA. Ajuda humanitária também tem sido prestada no contexto do conflito que eclodiu em outubro de 2023.

XI. Brasil e a questão israelo-palestina

Para mais detalhes sobre a questão israelo-palestina, ver a seção específica no capítulo 7.

a) Gênese da questão e início do envolvimento brasileiro

No contexto da Segunda Guera Mundial e do Holocausto, membros do serviço exterior brasileiro, como Luiz Martins de Souza Dantas e Aracy de Carvalho Guimarães Rosa, reconhecidos como "Justos entre as Nações", auxiliaram milhares de judeus a escapar do jugo nazifascista. Trata-se de importante antecedente para entender o princípio do envolvimento brasileiro com a questão.

O envolvimento brasileiro também data dos primórdios do tratamento do tema no contexto da Organização das Nações Unidas (ONU), quando se passou a discutir o destino da Palestina mandatária, após o Reino Unido abrir mão da tutela, no pós-Segunda Guerra Mundial. Na época, a política externa brasileira mantinha alinhamento com os Estados Unidos (EUA), o que se refletia nos votos convergentes dentro da ONU (em tendência que se estenderia até meados da década de 1970). Exemplo foi a indicação de Oswaldo Aranha, americanófilo e que havia sido embaixador em Washington entre 1934 e 1937, para chefiar a missão brasileira junto à ONU. Quando aceitou o convite do presidente Dutra, Aranha se preocupava com a situação internacional do Brasil e, sobretudo, com a fragilização das relações com os EUA desde o fim da Segunda Guerra Mundial, com a solidariedade brasileira para com os Aliados durante a guerra não tendo gerado frutos após o fim do conflito. Para Aranha, o Brasil deveria mostrar-se aos EUA como peça importante na aliança contra os desafios da Guerra Fria, e sua atuação na ONU seria oportunidade de atenuar a assimetria vivida com os EUA.

Em março de 1947, Aranha acabaria eleito presidente das duas sessões da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU)[689]: a primeira, especial, em abril e maio, e a segunda, ordinária, em novembro. Na sessão especial, convocada a pedido britânico, Aranha fez com que o item único da pauta fosse a proposta de partição, impedindo que outras questões fossem examinadas, notadamente a proposta de delegações árabes de discutir a imediata independência da Palestina; dois planos foram sugeridos, um com a partilha da Palestina em dois Estados, um árabe e um judeu, e outro com um Estado federal composto de duas unidades políticas, uma árabe e uma judia. Na reunião, foi criado o Comitê Especial das Nações Unidas para a Palestina (UNSCOP, na sigla em inglês), para investigar a causa do conflito e, se possível, conceber uma solução para que a AGNU viesse a emitir recomendações sobre o futuro da Palestina. O Brasil não fez parte do UNSCOP. Na sessão ordinária, foi aprovada a Resolução 181, relativa à proteção dos lugares sagrados, ao estatuto internacional de Jerusalém e ao Plano de Partilha da Palestina; o Brasil votou a favor, embora tenha, sem sucesso, votado a favor de proposta dos países árabes de encaminhar a questão à opinião consultiva da Corte Internacional de Justiça (CIJ) antes do pleito, moção que foi derrotada. O voto favorável do Brasil, à época, foi justificado com a percepção de que a partilha era a única solução plausível dentro das circunstâncias, ainda que fosse evidente que nem os palestinos nem os Estados árabes aceitaram a proposta.

---

[689] Destaca-se, nesse contexto, o papel desempenhado por Oswaldo Aranha tanto no âmbito da 1ª Sessão Especial da AGNU, no âmbito da qual foi criado o *United Nations Special Committee on Palestine* (UNSCOP), que proporia o plano de partilha, quanto no da segunda sessão ordinária, em que foi aprovada a partilha da Palestina (solução de dois Estados), com voto favorável do Brasil na Resolução 181.

b) Primeiros anos após a criação do Estado de Israel

Em maio de 1948, seria criado o Estado de Israel, no dia final do mandato britânico na Palestina. Em nova sessão especial da AGNU, o Brasil votou favoravelmente à nomeação de um mediador para tentar conciliar árabes e judeus, por meio da Resolução 186, diante dos obstáculos encontrados para a implementação do Plano de Partilha votado no ano anterior; contudo, no dia seguinte, com a retirada dos ingleses, tropas dos vizinhos árabes invadiram a Palestina e deram início à primeira guerra árabe-israelense, o pináculo de tensões que se acumulavam desde a sessão ordinária de 1947.

Em sua "guerra de independência", Israel triunfaria, rechaçando os ataques e expandindo em quase 40% o território que se lhes havia atribuído pela Resolução 181. Em Jerusalém, internacionalizada por força da Resolução 181, a cidade velha ficou em mãos árabes e a cidade nova com os judeus. Consequência desse evento seria a *nakba*, o deslocamento forçado de cerca de 700 mil palestinos para países vizinhos, sobretudo Jordânia e Egito. Diante da divisão, na prática, de Jerusalém durante a primeira guerra árabe-israelense (a cidade velha ficou em mãos da Transjordânia e a cidade nova com Israel), o Brasil passaria a adotar posição equidistante diante da questão, sobretudo por conta da preocupação com o respeito ao estatuto da cidade[690]. Exemplo disso foi a abstenção na votação que definiu a admissão de Israel na ONU em 1949[691]; por outro lado, no mesmo ano, reconheceu-se Israel, sendo estabelecidas relações diplomáticas. Em 1952, foi criada a Legação do Brasil em Tel Aviv, elevada, em 1958, à categoria de Embaixada. Em 1951, Israel inaugurou sua Embaixada no Brasil no Rio de Janeiro sendo, posteriormente, transferida para Brasília[692].

Em 1948, o Brasil votou a favor da Resolução 194 da AGNU sobre a conciliação do conflito e o direito de retorno dos palestinos. Considerando a pouca, ou nenhuma, disposição de Israel e Jordânia, que, armados, ocupavam Jerusalém, de estabelecerem diálogo construtivo e viabilizarem esforços de conciliação e respeito às resoluções já votadas sobre o regime de internacionalização da cidade, as expectativas brasileiras quanto a avanços substantivos na matéria eram pessimistas.

Na 4ª Sessão Ordinária da AGNU (1949), o Brasil tinha opinião favorável à internacionalização de Jerusalém, tendo votado favoravelmente à confirmação da Resolução 181, e à outorga da questão ao Conselho de Tutela. Ademais, votou a favor da criação da Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina no Próximo Oriente (UNRWA, na sigla em inglês). Porém, a aplicação do Plano de Partilha teve dificuldades relativas a temores das grandes potências de participação de inimigos. A respeito disso, Cyro de Freitas-Valle chamou a atenção, na abertura da AGNU de 1949, para o abandono do "espírito de São Francisco", afirmando ser "extremamente difícil manter o equilíbrio numa estrutura cujas fundações tenham sido assentadas sob os auspícios de um grupo de países que [...] perdeu a capacidade de compreensão mútua e começou a trilhar caminhos antagônicos no campo da segurança coletiva".

---

690 A política externa brasileira para Israel do pós-Segunda Guerra Mundial até o final da década de 1960 é caracterizada pela equidistância em relação ao conflito israelo-palestino, embora alguns analistas indiquem não haver uma linha diplomática estabelecida para a região.

691 O Brasil absteve-se na votação, em razão do desrespeito ao *status* de Jerusalém (encontrava-se ocupada por Israel e pela Transjordânia) e ao tratamento da questão dos refugiados palestinos.

692 Quanto ao relacionamento entre Brasil e Israel na década de 1960, destacam-se, em 1962, a assinatura de acordo de cooperação técnica; em 1963, a pressão israelense em favor da mudança da embaixada brasileira para Jerusalém e, em 1966, a assinatura do Convênio sobre a Utilização da Energia Nuclear para Fins Pacíficos.

c) Força de Emergência das Nações Unidas (UNEF I)

Apesar dos Acordos Gerais de Armistício (1949), entre Israel e os países árabes individualmente, instrumentos que serviriam de transição até a almejada paz definitiva, o estado de beligerância se manteve, com choques eventuais. Em 1950, o Egito bloquearia o canal de Suez e o golfo de Ácaba, medida que levaria Israel a acionar o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) com o intuito de que se levantassem as restrições impostas. A situação se agravaria em 1956, com o anúncio pelo general Abdel-Nasser da nacionalização do canal de Suez, medida que feriu interesses de vários países ocidentais e de Israel. Após a ocupação do Sinai e de Gaza por tropas egípcias, viria resposta israelense por meio de ofensiva em direção ao Sinai, tomando a península. Após tentativa de cessar hostilidades, o Egito rejeita ultimato de França e Reino Unido, que decidem intervir militarmente. Sem a possibilidade de ação do CSNU, por conta dos vetos de França e Reino Unido, foi convocada uma Assembleia Especial de Emergência em novembro de 1956. Nesta, sob os auspícios da resolução *Uniting for Peace*, a AGNU pôde agir em questões relativas à manutenção da paz, que seria atribuição exclusiva do CSNU, pois este se encontrava paralisado pelo veto. Na reunião, foram aprovadas quatro resoluções que pediam o imediato cessar-fogo e a restauração da navegação no canal de Suez, além de delinear o que seria a primeira Força Internacional de Emergência das Nações Unidas (UNEF I, na sigla em inglês).

Na AGNU de 1956, o representante brasileiro Cyro de Freitas-Valle defendeu a retirada das tropas israelenses e a evacuação de franceses e britânicos[693]. Diante do impasse na implementação do sistema de segurança coletiva consagrado na Carta da ONU, outra inovação acabou sendo introduzida na Sessão Especial de Emergência da AGNU: um novo tipo de forças armadas, para a "manutenção da paz", não prevista na Carta. A UNEF, foi, assim, uma força simbólica, sem participação das grandes potências. Destinava-se não ao combate, e sim à supervisão do cessar-fogo, à retirada das forças francesas, inglesas e israelenses do Sinai, e a instaurar uma zona-tampão entre Egito e Israel. Foi enviada ao Egito com o consentimento das partes em conflito. Após marchas e contramarchas, ingleses, franceses e israelenses retiram-se do Sinal e de Gaza no início de 1957, sem que o Egito renunciasse à nacionalização do canal.

A UNEF entrou em operação em novembro de 1956, com participação do Brasil de janeiro de 1957 a junho de 1967, quando foi encerrada. Em 1957, contava com 6 mil efetivos, número que diminuiria ao longo dos anos, até chegar a 3,4 mil efetivos, em 1967. Dez países contribuíram com tropas, sendo que Índia, Canadá, Iugoslávia e Brasil, em ordem decrescente, foram os que enviaram os maiores contingentes. O Batalhão do Suez, como ficou conhecido no Brasil o grupo de militares que participou da UNEF, atuou no setor de Gaza, em Al-Arich e em Ras El Naqb. Militares brasileiros comandaram a UNEF: de janeiro a agosto de 1964, o general Carlos Paiva Chaves, e de janeiro de 1965 a janeiro de 1966, o general Syseno Sarmento.

Na Guerra dos Seis Dias (1967), apesar de sofrer com os efeitos do conflito sobre a UNEF I, o Brasil tem participação multilateral discreta, embora tenha votado favoravelmente à Resolução 242 do CSNU, cujo texto-base partiu de iniciativa brasileiro-argentina.

[693] Quanto ao posicionamento do Brasil, ressalta-se que o País defendeu a retirada das tropas israelenses, francesas e britânicas do canal de Suez, votou afirmativamente a uma série de resoluções da AGNU a respeito do conflito, incluindo a criação da UNEF I, e participou da missão com o Batalhão de Suez, tendo-a liderado nos anos finais.

d) Crescente interesse da política externa brasileira pelo Oriente Médio

O Oriente Médio despontaria como ponto de interesse para a diplomacia brasileira na década de 1960, diante da necessidade de ampliação do escopo de fornecedores de petróleo. Já em 1964, o Itamaraty prestou auxílio à Petrobras e ao Instituto Brasileiro do Café (IBC) na venda de café brasileiro e na compra de petróleo da Argélia e do Egito. Laços com Síria, Líbano e Jordânia foram aprofundados, ao mesmo tempo que relações foram estabelecidas com Arábia Saudita, Iraque, Emirados Árabes Unidos (EAU) e Kuwait. No fim da década, foi proposta a criação do Grupo de Coordenação do Comércio com os Países Árabes (COARABE), e estabelecido um escritório-entreposto do IBC no Líbano. Ao mesmo tempo, Israel buscou, sem sucesso, fazer com que o Brasil mudasse sua embaixada para Jerusalém.

Em 1967, em meio à saída da UNEF, egípcios, sírios e jordanianos atacaram os israelenses, que reagiram de forma fulminante e, em apenas seis dias, tomaram as colinas de Golã, a Cisjordânia, o Sinai e a Cidade Velha de Jerusalém. A atuação brasileira ocorreria em sessão de emergência da AGNU e nas reuniões do CSNU, de forma relativamente discreta e focando questões humanitárias, como no apoio à Resolução 237, que instava Israel a respeitar as Convenções de Genebra. Ademais, o Brasil, ao lado da Argentina, redigiu o texto-base da Resolução 242, que determinou as fronteiras israelo-palestinas da forma como o país defende até hoje.

Na década de 1970, o Brasil assume nova retórica para a questão israelo-palestina, em bases que foram consideradas nacionalistas e pragmáticas por parte da literatura, dados os imperativos econômicos derivados do Choque do Petróleo e da implementação do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), que envolveu petróleo e petrodólares. Também naquele momento interessava ao Brasil o apoio dos países árabes e de maioria muçulmana nas discussões sobre a “Questão das Hidrelétricas”, na ONU, assim como esses países virão a tornar-se mercado importante para a indústria armamentista e bélica brasileira.

Era evidente a inter-relação entre a questão econômica e a conduta adotada pelo Brasil no Oriente Médio. Em outubro de 1973, o Egito ataca Israel de surpresa, ao mesmo tempo que a Síria invade Golã, com apoio de outros países árabes e auxílio soviético, no feriado do Dia do Perdão (Yom Kippur); os israelenses receberam socorro dos EUA; o cessar-fogo seria observado no mês seguinte, mas haveria uma pesada consequência econômica: o aumento dos preços do petróleo, pelos países árabes produtores, levaria ao primeiro choque do produto.

O Brasil vivia o contexto do “milagre econômico”, que demandava a manutenção da capacidade energética brasileira. O choque do petróleo quadruplicou o preço do produto, fazendo com que a “diplomacia do interesse nacional” se aproximasse pragmaticamente de grandes exportadores petrolíferos, como o Iraque e a Arábia Saudita. Houve maior propensão a posicionamento acerca dos temas regionais, com apoio às causas árabes e aos palestinos, além da participação dos petrodólares abundantes nos empréstimos brasileiros; ademais, aumentou a pressão de africanos e árabes contra o apoio que o Brasil ainda dava aos regimes da África do Sul e de Portugal, que incluiu boicote diplomático. A política externa brasileira, assim, transigia de princípios e retóricas e passava a adotar posições concretas para o Oriente Médio. Essas mudanças de posição, no “pragmatismo responsável e ecumênico” (PRE) de Geisel e Azeredo da Silveira, assumiram contornos de políticas de governo, com ações concretas em um novo paradigma de política externa, sem jamais deixar de evocar a Resolução 242 e de pedir o respeito às fronteiras anteriores à Guerra dos Seis Dias.

Quando da ascensão do governo Geisel, a política exterior brasileira já passava por processo de diversificação da dependência estrangeira, tendo ganhado magnitude a causa palestina no período. Esse fenômeno guarda relação com o aumento da relevância do movimento terceiro-mundista, ao mesmo tempo que a conduta israelense era percebida como intransigente e inaceitável, sendo condenada por um número cada vez maior de países.

Quanto à atuação diplomática brasileira nesse contexto, marcada por pragmatismo alinhado a uma defesa histórica do direito à autodeterminação, é importante apontar a AGNU de 1974, quando Yasser Arafat foi recebido na ONU e foram aprovadas a Resolução 3236, que reafirmou "os direitos inalienáveis do povo palestino na Palestina" à autodeterminação sem entraves, à independência e à soberania nacionais, reconhecendo ainda que o povo palestino era parte principal para o estabelecimento de uma paz justa e durável no Oriente Médio, e a Resolução 3237, que concedeu à Organização para a Libertação da Palestina (OLP) o estatuto de observador na AGNU e em todas as conferências internacionais das Nações Unidas. Houve comportamento peculiar do Brasil nesse processo: por um lado, votou a favor do convite à OLP para, representando o povo palestino, participar das deliberações na AGNU (A/RES/3210); por outro lado, não votou na Resolução 3236, embora tenha sido favorável à Resolução 3237. Em 1975, foram estabelecidas relações com a Palestina, com a OLP designando representante, que atuaria junto ao escritório da Liga dos Estados Árabes (LEA) em Brasília.

Os próximos anos seriam críticos para a região, com o Líbano sendo invadido por tropas da Síria em 1976 e a ascensão de Menachem Begin em Israel, que colocou fim a três décadas de governos trabalhistas e buscou promover assentamentos israelenses em territórios ocupados. No contexto da AGNU de 1977, a política brasileira continuaria a se basear na convicção de que a situação que prevalecia na região era injusta e que qualquer solução que não levasse em conta a questão dos territórios ocupados, bem como a situação do povo palestino, seria ilusória e essencialmente transitória. O país defendia o cumprimento da Resolução 242 (1967) e reconhecia o direito do povo palestino e a OLP. Novamente percebem-se ações ambíguas da diplomacia brasileira. O Brasil apoiou a decisão da AGNU sobre a comemoração do dia 29 de novembro, dia em que fora aprovado o Plano de Partilha da Palestina em 1947, como Dia Internacional de Solidariedade ao Povo Palestino. Porém, o país se ausentou durante a votação da Resolução 31/20, que tomava nota de relatório que sugeria a criação de um Estado palestino na Faixa de Gaza e na Cisjordânia, com administração interina da ONU e posterior transferência à OLP. A prudência brasileira, justificada pela necessidade de se aprofundarem as discussões e o estudo sobre o tema, frustrou os delegados árabes e fazê-los saber que não poderiam contar com o apoio incondicional brasileiro.

e) Resolução 3379 (1975) da AGNU

A Resolução 3379, aprovada na AGNU em 1975, qualificava o sionismo como forma de racismo e de discriminação racial. O Brasil votou favoravelmente à resolução, fato que aponta inflexão do padrão de comportamento da diplomacia nacional, usualmente inclinada à conciliação.

A decisão brasileira foi condicionada por uma série de mudanças no cenário internacional, a exemplo da independência dos novos países africanos, outrora colônias de Portugal. Várias posições brasileiras, como a solidariedade a Lisboa, o não reconhecimento da República Popular da China (RPC) e uma atitude de equidistância no conflito do Oriente Médio, prejudicavam a capacidade brasileira de iniciativa e arregimentação parlamentar. As retificações realizadas a partir de março de 1974 por Ernesto Geisel permitiram que o Brasil se libertasse de algumas pesadas

hipotecas diplomáticas que inibiam sua atuação nas Nações Unidas. Na sessão daquele ano, a confrontação entre os EUA e os não alinhados teve seu ponto mais agudo quando do debate em torno da questão do Oriente Médio. Na ausência de progresso real nos entendimentos bilaterais, os países árabes usaram as possibilidades parlamentares para pressionar Israel, aumentando seu isolamento diplomático. No entanto, a decisão brasileira em votar favoravelmente à Resolução 3379 teve repercussão inesperada, em especial pela mobilização de associações judaicas que, no fim, fizeram com que o maior beneficiado desse entrechoque acabou sendo o próprio Estado de Israel. Isso porque a grande maioria do bloco ocidental cerrou fileiras em torno de Israel, algo inédito em muitos anos, em conduta militante e quase agressiva (exceções foram Portugal e Turquia, países em situação anômala, e abstenção de Grécia e Japão). Com isso, os contatos dos delegados brasileiros com muitas delegações europeias arrefeceram; além disso, o governo brasileiro tornou-se alvo fácil da militância norte-americana em favor dos direitos humanos e das acusações e críticas de importantes jornais. A imprensa norte-americana chamou atenção para o autoritarismo do regime militar brasileiro e as torturas por ele perpetradas, a exemplo da morte de Wladimir Herzog, jornalista de origem judaica, que teve grande repercussão, porque, convocado a depor, Herzog comparecera espontaneamente e de boa-fé. A reação no Brasil é enorme, com greves, protestos e a assinatura de manifesto contra a violência e um culto ecumênico realizado na catedral de São Paulo.

Embora seja difícil afirmar com segurança as motivações imediatas do voto brasileiro na Resolução 3379, é possível identificar a posição específica de Ernesto Geisel acerca do assunto. Em entrevista concedida mais de vinte anos depois da aprovação, o ex-presidente afirmaria que era contra a forma evasiva, típica da diplomacia, de posicionar-se, e contra abstenções em temas que poderiam desagradar aos EUA. Para Geisel, o Brasil deveria defender seu ponto de vista e votar segundo sua convicção. Além da crença do presidente de que o sionismo era mesmo racista, argumentou-se que o Brasil não tinha produção de armas suficiente que pudesse justificar, como suposto, o voto favorável à Resolução 3379. Ou seja, não procedia o argumento de que, com o voto, o governo pretendera agradar os países árabes com vistas a patrocinar a venda de armas de produção brasileira àqueles países, apesar de o Brasil ter tido efetivamente benefícios para sua indústria de defesa; remontam à época a grande demanda por aeronaves, armas e blindados brasileiros, em sua maior parte dos regimes baathistas, do Iraque e da Líbia, com seus petrodólares.

A resolução, cuja aprovação seria símbolo do *aggiornamento* da política externa brasileira na década de 1970, seria anulada somente em 1991, com a Resolução 4686, com copatrocínio e voto favorável brasileiro.

f) Retorno à equidistância e realismo

A posição pró-árabe seria relativizada no governo João Figueiredo. Em 1981, após Israel realizar ataque aéreo à usina nuclear de Osirak I, Saraiva Guerreiro descreveu, na ONU, o ato como “flagrante uso da força incompatível com a Carta de nossa Organização”. Ademais, Figueiredo condenou na AGNU a operação militar israelense no Líbano. Por outro lado, o país voltou a relativa equidistância e distanciamento dos problemas da região. Figueiredo, no mesmo discurso em que condenou a intervenção israelense, reconheceu o direito do país de viver em paz dentro de fronteiras internacionalmente reconhecidas.

A análise da conduta da diplomacia brasileira quanto à questão israelo-palestina permite vislumbrar o desenvolvimento de interesses sobre o Oriente Médio, com fulcro em princípios como a não intervenção e a política externa como meio de desenvolvimento. Sobretudo no período

militar, o fluxo comercial ampliou-se, impulsionado pelo intercâmbio entre petróleo da região e produtos de defesa brasileiros, ainda que, no geral, os resultados tenham sido menos expressivos, com modestos investimentos árabes no Brasil.

A partir da redemocratização, o Brasil passa a ter posição mais presente nas discussões sobre a questão israelo-palestina, em postura que analistas consideram como de realismo. Exemplo dessa postura nos anos 1980 é o reconhecimento pela AGNU da proclamação do Estado da Palestina (voto favorável à Resolução 43/177), sem reconhecimento diplomático do Estado palestino. Também desde a redemocratização, o Brasil guia sua conduta pela equidistância, com o apoio à revogação da Resolução 3379, e pela defesa do Direito Internacional para a resolução dos litígios que ainda persistem.

O País apoiou as negociações internacionais na década de 1990, em Madri e em Oslo, além de ter participado da assinatura do tratado de paz entre Israel e o Reino da Jordânia, em outubro de 1994, e da primeira Cúpula Econômica Oriente Médio-Norte da África naquele ano. Ainda no governo Itamar, aceitou a abertura de delegação da Palestina em Brasília. Nos anos 2000, o Brasil, representado pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), defendeu abertamente criação de um Estado palestino em seu discurso à AGNU em 2001; em 2004, houve a abertura de Escritório de Representação do Brasil em Ramala e estabeleceu-se pelo Itamaraty o cargo de "Embaixador Extraordinário para o Oriente Médio"; em 2005, por iniciativa brasileira, foi lançada a Cúpula América do Sul-Países Árabes (ASPA); em 2007, o Brasil participou da Conferência de Anápolis (o único latino-americano a fazê-lo de maneira plena), e o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) assinou acordo de livre comércio com Israel.

De 2005 a 2010, o chanceler Celso Amorim esteve em Israel e na Palestina cinco vezes, e a política externa brasileira em relação ao conflito israelo-palestino experimentou período de grande atividade. O Brasil recebeu os chefes de Estado de Israel (2009) e da Palestina (2005, 2009 e para a posse presidencial de 2011). O presidente Lula, em março de 2010, realizou visita histórica a Israel e Palestina, a primeira oficial de um chefe de Estado brasileiro àqueles países.

Ainda em 2010, o Brasil reconheceu o Estado Palestino, tendo assinado acordo de livre comércio via MERCOSUL no ano seguinte. Durante o governo Dilma, o Brasil apoiou o pleito palestino de reconhecimento na ONU, sua elevação a Estado observador não membro e sua admissão na Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, na sigla em inglês).

Em 2014, o conflito entre Israel e Hamas escalou, culminando na Operação "Margem Protetora" (também traduzida como "Borda de Proteção") israelense na Faixa de Gaza, até agosto, quando foi anunciado cessar-fogo mediado pelo Egito. Naquele momento, o governo brasileiro condenou veementemente os bombardeios israelenses a Gaza como "uso desproporcional da força". Condenou, igualmente, "o lançamento de foguetes e morteiros de Gaza contra Israel". No auge da violência, o Brasil decidiu convocar seu embaixador em Tel Aviv para consultas, e o Brasil foi chamado "anão diplomático" pelo porta-voz do Ministério das Relações Exteriores. O embaixador brasileiro retomou seu posto após o cessar-fogo. Em seu discurso na 69ª AGNU, em 2014, poucos meses após o conflito, a presidenta Dilma Rousseff reiterou que "não podemos permanecer indiferentes à crise israelo-palestina, sobretudo depois dos dramáticos acontecimentos na Faixa de Gaza" e criticou: "esse conflito deve ser solucionado e não precariamente administrado, como vem sendo". Entre 2015 e 2016, o indicado pelo governo israelense para assumir a embaixada em Brasília não recebeu *agrément* do governo brasileiro.

Ainda que o governo Temer tenha tentado retomar a equidistância, o presidente tinha vínculos históricos e culturais com o mundo árabe, e o Brasil acabou votando contrariamente aos

interesses de Israel em votação na UNESCO. Em 2017, o Brasil votou favoravelmente à resolução ES-10/L.22 da AGNU, aprovada como reação ao anúncio de Donald Trump de reconhecimento de Jerusalém como capital de Israel. A resolução declarou que decisões e ações que visem a alterar o *status* de Jerusalém não têm efeito legal e devem ser rescindidas, em cumprimento às decisões do CSNU. Em 2018, o chanceler Aloysio Nunes visitou tanto Israel quanto a Palestina.

Como traço mais comum em todo o período, pode-se destacar votos condenatórios à política de assentamentos israelenses e em relação aos territórios ocupados e favoráveis aos pleitos palestinos na ONU. A questão israelo-palestina também foi objeto de debates em foros de concertação, como o BRICS.

g) Política externa do governo Bolsonaro para Israel

i. Linhas gerais

A parceria entre os dois países está alicerçada sobre valores comuns da liberdade, da democracia, da economia de mercado, da justiça e da paz, e sua determinação comum de buscar a prosperidade para seus povos. Ambos também defendem a liberdade religiosa e de culto. Os vínculos com Israel também têm raízes históricas. A comunidade judaica no Brasil, ao longo dos séculos, deu e continua dando inestimável contribuição à formação da nacionalidade e da identidade brasileira. No século XX, o Brasil contribuiu para o esforço de guerra contra as potências do Eixo, por meio da atuação da Força Expedicionária Brasileira (FEB), a força militar latino-americana mais significativa a se juntar aos Aliados[694]. Membros do Serviço Exterior Brasileiro (SEB), como Luiz Martins de Souza Dantas e Aracy de Carvalho Guimarães Rosa, reconhecidos como “Justos entre as Nações”, auxiliaram milhares de judeus a escapar do jugo nazifascista. O governo brasileiro tem dado bastante atenção às celebrações do Dia Internacional de Memória do Holocausto (27 de janeiro). Em 2020, completaram-se 75 anos da liberação do campo de concentração nazista em Auschwitz-Birkenau.

Durante o governo Bolsonaro, destacam-se o bom relacionamento entre os dois chefes de Governo, a proximidade de Israel com outras democracias liberais-conservadoras, como os EUA e alguns países europeus, e também o apelo que as boas relações com Israel têm em segmento importante do eleitorado do presidente Bolsonaro. Israel foi um dos países que prestou cooperação ao governo brasileiro por meio do envio de avião e de especialistas durante as queimadas da Amazônia em 2019.

A visita presidencial realizada a Israel em 2019 foi retribuição à vinda ao Brasil do primeiro-ministro Benjamin Netanyahu para a posse de Bolsonaro. Durante a viagem, anunciou-se novo nível de prioridade para as relações bilaterais. Foram assinados acordos e outros instrumentos nas áreas de defesa, segurança pública, segurança cibernética, aviação civil, ciência, tecnologia e inovação e saúde. Um dos temas que também ganhou bastante repercussão foi a discussão de eventual iniciativa conjunta relacionada ao combate à seca no Nordeste e a projetos de dessalinização de água. Outro tema importante foi a cooperação oferecida por Israel em razão do desastre de Brumadinho, que culminou com a entrega de condecoração da brigada israelense que atuou no resgate de vítimas. Houve apoio de Israel à acessão brasileira à Organização para a

---

[694] O Brasil foi o único país da América do Sul a enviar tropas para a guerra: cerca de 25 mil soldados da FEB, e 42 pilotos e 400 homens de apoio da Força Aérea Brasileira (FAB), enviados para o combate na Europa. Além do Brasil, na América Latina, apenas o México contribuiu com tropas, mas com um contingente bastante inferior: 30 pillotos e 300 voluntários de apoio conformavam o Esquadrão 201, enviado para o combate no Pacífico.

Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e indicação do reconhecimento de ambos os países do governo de Guaidó na Venezuela. Bolsonaro também foi o primeiro chefe de Estado a fazer uma visita ao Muro das Lamentações acompanhado do primeiro-ministro israelense.

O Brasil apoiou o plano de paz e prosperidade, apresentado pelo governo norte-americano, com o objetivo de solucionar o conflito israelo-palestino. A proposta foi considerada pelo governo brasileiro como um documento realista e ao mesmo tempo ambicioso. De acordo com o Itamaraty, "a visão ali detalhada contempla aspirações tanto de palestinos quanto de israelenses, incluindo aspectos fundamentais como a erradicação do terrorismo, a existência do Estado de Israel com segurança para sua população, o estabelecimento de um Estado palestino democrático e comprometido com a paz, a viabilidade territorial, e a criação das condições econômicas indispensáveis para uma grande elevação do bem-estar do povo palestino. O governo brasileiro exorta tanto israelenses quanto palestinos a considerar o plano com toda a seriedade e a iniciar negociações partindo das bases ali expostas. O plano se afigura compatível com os princípios constitucionais que regem a atuação externa do Brasil, notadamente a defesa da paz, o repúdio ao terrorismo e a autodeterminação dos povos. Desse modo, o Brasil estará pronto a contribuir para o processo de construção da paz, das maneiras que se afigurarem mais adequadas".

Em 2020 e 2021, destacou-se a cooperação bilateral diante da pandemia de COVID-19, em especial na indústria de equipamentos médicos. Delegação brasileira chefiada pelo então ministro das Relações Exteriores, Ernesto Araújo, cumpriu missão a Israel de 7 a 9 de março de 2021. A visita teve o objetivo de dar seguimento ao diálogo político e à cooperação científica e tecnológica entre os dois países. Em Jerusalém, o chanceler manteve encontro com seu homólogo israelense, Gabi Ashkenazi, com quem discutiu temas do relacionamento bilateral, incluindo a ampla agenda de cooperação Brasil-Israel. Os dois emitiram uma declaração conjunta onde trataram de avanços concretos na relação entre os dois países e destacaram a determinação de cooperar no combate à COVID-19. "Falamos na cooperação com Israel na segurança, na cibersegurança, nos produtos de defesa e na ciência e tecnologia, na cooperação espacial", ressaltou o ex-ministro. Araújo também foi recebido pelo primeiro-ministro Benjamin Netanyahu. A delegação manteve ademais encontros com representantes de diversos centros de pesquisa científica, inclusive na área de saúde. Entre os tópicos da agenda, destacam-se a cooperação no desenvolvimento de tecnologias, terapias e vacinas para a prevenção e tratamento da COVID-19 e a cooperação entre a Agência Espacial Israelense e a Agência Espacial Brasileira (AEB). Representantes dos Ministérios da Ciência e Tecnologia e Inovações e da Saúde definiram parcerias com institutos de pesquisa israelenses para cooperação bilateral em estudos de imunologia e pesquisa sobre medicamentos e vacinas para a prevenção, controle e tratamento da COVID-19. Em relação à cooperação espacial, as agências espaciais dos dois países trataram da possível participação do Brasil no projeto israelense Beresheet-2, que tem por objetivo levar espaçonave à Lua em 2024.

ii. Mudança da embaixada brasileira para Jerusalém

O tema foi analisado pelo governo Bolsonaro, tendo sido singularizado durante sua primeira campanha à presidência. Os EUA e a Guatemala promoveram a mudança, mas houve aqueles, como integrantes do Grupo de Visegrado (V4), que buscaram solução alternativa, como escritórios comerciais. Entre os entraves, estariam não apenas a reação dos países árabes (com impactos comerciais), mas também questões de segurança (risco de ataques fundamentalistas não só ao território brasileiro mas às missões brasileiras no exterior) e a Resolução 478 do CSNU, de 1980, que declara nula de pleno direito a Lei Básica de Jerusalém, votada no mesmo ano pelo

Parlamento israelense, que declara aquela cidade capital de Israel. A posição tradicional do Brasil tem sido a de que o *status* final de Jerusalém deve ser definido após negociações de paz que assegurem a coexistência de dois Estados (Israel e Palestina). Durante a visita de Bolsonaro a Israel, foi anunciada a criação de escritório de promoção comercial, de investimentos e de ciência, tecnologia e inovação em Jerusalém, a ser coordenado pelo Itamaraty e operado pela Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (ApexBrasil). O escritório foi inaugurado em dezembro de 2019, na parte ocidental da cidade. Em 2023, o governo Lula transferiu o escritório para Tel Aviv.

iii. Mudança no padrão de votos do Brasil em temas sobre Israel e Palestina

Durante o governo Temer, o Brasil começou a alterar gradualmente sua posição, com algumas abstenções em votações condenatórias a Israel. A alteração não foi em todo o rol de resoluções que tratam da questão palestina, havendo algumas em que o Brasil segue votando favoravelmente por exemplo, em relação à assistência aos refugiados e aos deslocados palestinos e à ajuda humanitária.

Durante a gestão de Ernesto Araújo, em março de 2019 e em junho de 2020, o Brasil votou contra resoluções do Conselho de Direitos Humanos (CDH) sobre direitos humanos nos territórios reivindicados pela Síria (Golã) e pelo governo palestino, e absteve-se nas resoluções sobre assentamentos israelenses nos territórios palestinos ocupados e no Golã sírio ocupado, em razão de alegado tratamento discriminatório contra Israel. Na Quarta Comissão da AGNU, em novembro de 2019, o Brasil votou contra resolução que pedia investigações sobre possíveis abusos de direitos humanos por parte de Israel contra o povo palestino. Absteve-se na que condenava os assentamentos israelenses em partes de Jerusalém, no território palestino e nas colinas de Golã e também na que falava especificamente sobre a ocupação de Golã. Em dezembro de 2020, na AGNU, o Brasil adotou posicionamento idêntico ao ano anterior em relação às resoluções de teor similar aprovadas[695]. Em março de 2021, o Brasil votou contrariamente às resoluções do CDH acerca da situação dos direitos humanos nos territórios palestinos ocupados (46/3) e nas colinas de Golã da Síria (46/24), absteve-se na resolução referente aos assentamentos israelenses nos territórios palestinos ocupados e votou favoravelmente à resolução relativa ao direito do povo palestino à autodeterminação (46/25)[696]. Ainda em organizações internacionais, pode-se destacar que, em 2020, o Brasil encaminhou ofício ao Tribunal Penal Internacional (TPI) informando que o país quer participar como *amicus curiae* na apuração preliminar "A Situação no Estado da

[695] Voto contrário em relação a duas resoluções: 75/96 *Work of the Special Committee to Investigate Israeli Practices Affecting the Human Rights of the Palestinian People and Other Arabs of the Occupied Territories*; e 75/24 *The Syrian Golan*. Abstenção em relação a cinco resoluções: 75/99 *The occupied Syrian Golan*; *75/97 Israeli settlements in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, and the occupied Syrian Golan*; 75/95 *Palestine refugees' properties and their revenues*; 75/22 *Peaceful settlement of the question of Palestine*; e 75/236 *Permanent sovereignty of the Palestinian people in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, and of the Arab population in the occupied Syrian Golan over their natural resources*. Voto favorável em relação a quatro resoluções: 75/98 *Israeli practices affecting the human rights of the Palestinian people in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem*; 75/94 *Operations of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East*; 75/93 *Assistance to Palestine refugees*; e 75/172 *The right of the Palestinian people to self-determination*.

[696] Voto contrário em relação a duas resoluções: 46/3 *Human rights situation in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, and the obligation to ensure accountability and justice*; e 46/24 *Human rights in the occupied Syrian Golan*. Abstenção em relação à uma resolução: 46/26 *Israeli settlements in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, and in the occupied Syrian Golan*. Voto favorável em relação a uma resolução: 46/25 *Right of the Palestinian people to selfdetermination*.

Palestina" e sugerindo que a corte não deveria dar prosseguimento à apuração. A Austrália também tentou obstar a continuidade do processo, sob o argumento de não reconhecimento do Estado palestino.

A mudança de comando no Ministério das Relações Exteriores foi acompanhada de alteração relativa de posicionamento na votação concernente à questão israelo-palestina, tanto no âmbito do CDH quanto no da AGNU. De fato, sob a chancelaria de Carlos França, o Brasil optou pela abstenção em resolução da 30ª Sessão Especial do CDH que condenava violações de direitos humanos nos territórios palestinos ocupados (S-30/1) – note-se que, no período Ernesto Araújo, o Brasil havia votado contrariamente a resolução de teor similar (46/3). Apesar disso, em 2022, o Brasil votou contrariamente, acompanhado apenas por Malawi e EUA, à resolução 49/04, que trata da situação dos direitos humanos no território palestino ocupado e da obrigação de responsabilização e justiça. Quanto à resolução aprovada em abril de 2022 sobre a situação dos direitos humanos nas Colinas de Golã (49/30), o governo brasileiro absteve-se, no lugar de votar contrariamente, como ocorrido no âmbito da 46ª sessão, o que corrobora a alteração do posicionamento brasileiro. Apesar disso, tanto o voto favorável à resolução acerca do direito à autodeterminação (49/28) quanto a abstenção em relação à resolução concernente aos assentamentos nos territórios palestinos ocupados (49/28) reiteram posição também presente na gestão anterior. Em relação à votação brasileira na AGNU, houve mudança em relação à resolução intitulada *The Syrian Golan* (76/11)[697], já que, no lugar do voto contrário – como ocorrido em resolução similar aprovada em 2020 (75/24) – o Brasil optou pela abstenção. Nos demais tópicos aprovados, em 2021, houve padrão de continuidade em relação ao período anterior. O País permaneceu votando contrariamente no tema do trabalho do Comitê Especial para a investigação de práticas israelenses que afetam os direitos humanos do povo palestino (76/80) e reafirmou suas posições de abstenção ou de voto favorável concernentes às demais resoluções aprovadas. Houve, contudo, sensível alteração de posicionamento mais recentemente, uma vez que, em dezembro de 2022, o Brasil votou favoravelmente, na AGNU, à resolução relativa à soberania do povo palestino sobre o território ocupado (A/RES 77/187), o que inclui a região leste de Jerusalém e a parte ocupada das colinas de Golã, bem como sobre os recursos naturais na área, tema em relação ao qual havia optado pela abstenção em 2021. O Brasil se absteve na resolução da AGNU, também de dezembro de 2022, na qual solicita um parecer consultivo à CIJ acerca da ocupação do território palestino por Israel.

iv. Impactos nas relações com países árabes e islâmicos

Ainda em 2018, após a eleição de Bolsonaro, houve o cancelamento da visita do então chanceler Aloysio Nunes ao Egito, em razão de reação egípcia à declaração de que o Brasil mudaria sua embaixada. O tema suscitou críticas e gestões da LEA, da Organização para a Cooperação Islâmica (OCI) e de diversos países daquela região.

O ponto mais sensível, do lado brasileiro, seria o eventual impacto nas relações comerciais, em especial no que diz respeito às exportações brasileiras de frango. O mundo árabe-islâmico em geral é o nosso maior comprador, e o Brasil tem frigoríficos e linhas produtivas especializadas na venda de carne *halal*. Em 2019 e novamente em 2021, a Arábia Saudita intensificou programa de substituição de importações de frango e descredenciou alguns estabelecimentos brasileiros. Ao

---

[697] Não confundir com a resolução sobre "o território ocupado das Colinas de Golã" (76/81), em relação à qual o Brasil se absteve.

mesmo tempo, conta a favor do Brasil o fato de que o mundo árabe-islâmico teria dificuldades de encontrar substituto para as exportações brasileiras.

Outro impacto negativo poderia advir da perda de apoio internacional em votações em organismos internacionais. Entretanto, nota-se que, em pautas principalmente na área de direitos humanos, vem aumentado a coincidência no padrão de votação com os países árabes e islâmicos, o que parece revelar valores conservadores comuns de suas sociedades.

Quando do anúncio da criação do escritório da ApexBrasil em Jerusalém, a Palestina anunciou que chamaria seu embaixador em Brasília para consultas, mas acabou recuando. Em dezembro de 2019, a LEA manifestou-se contrariamente à abertura do escritório da ApexBrasil em Jerusalém.

O governo brasileiro entende que a aproximação com Israel não se dá em detrimento dos laços históricos, culturais, econômicos e políticos que o Brasil mantém com o mundo árabe e com os países islâmicos. Essa postura pragmática brasileira foi reforçada durante encontro do presidente Bolsonaro e de alguns ministros com embaixadores de países árabes e islâmicos no Brasil em 2019.

Não foi apenas o Brasil que está aproximando-se de Israel. Notam-se os Acordos de Abraão e a aproximação recente de Israel com países sunitas em razão de sua rivalidade mútua com o Irã, o que também explica a escolha do roteiro do périplo presidencial (ver subseção seguinte), e a importância estratégica de não excluir o Catar da visita presidencial, que, naquele momento, estava com relações rompidas com outros países da região. Ao mesmo tempo, o Brasil passou a ter uma postura mais assertiva em relação ao Irã, como na questão das sanções norte-americanas que afetaram navios iranianos parados no Brasil aguardando combustível da Petrobras e na manifestação sobre a ação norte-americana que culminou com a morte do general Soleimani. Também elevou seu nível de preocupação sobre a atuação do Hezbollah na América do Sul. Em relação aos conflitos médio-orientais em geral, o mínimo denominador comum da posição brasileira e dos demais membros do BRICS, durante o governo Bolsonaro, pôde ser depreendida do Comunicado Conjunto dos Vice-Ministros e Enviados Especiais do BRICS para o Oriente Médio e o Norte da África, adotado em julho de 2019.

v. Resultados da visita presidencial a países árabes

O presidente Bolsonaro realizou visita, em 2019, a EAU, Catar e Arábia Saudita, com foco especial na área de investimentos.

Nos EAU, celebraram-se os 45 anos do estabelecimento de relações diplomáticas e decidiu-se alçar as relações bilaterais ao nível de parceria estratégica, tendo assinado Memorando de Entendimento sobre a Parceria Estratégica entre Brasil e EAU, nas áreas de paz e segurança, cooperação econômica, cooperação em energia e cooperação em turismo, cultura e esportes. No Catar, foram assinados acordos em áreas como defesa, saúde e serviços aéreos, além de isenção mútua de vistos de entrada nos países com os propósitos de turismo, trânsito e viagens de negócios. Na Arábia Saudita, o pacote de resultados compreendeu concessão de vistos de visita de múltiplas entradas com prazo de validade de até cinco anos; acordo de cooperação em defesa; parceria relacionada a aquisições, indústria, pesquisa, desenvolvimento e tecnologia de defesa; cooperação cultural; fortalecimento das relações de investimentos bilaterais; e Memorando de Entendimento entre o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e o Fundo Saudita de Desenvolvimento. O Presidente Jair Bolsonaro participou, como convidado de honra, da conferência *Future Investment Initiative*, fórum anual realizado em Riade com o objetivo de

discutir tendências na economia mundial e perspectivas para o ambiente global de investimentos. Também foi emitida Declaração Conjunta sobre Parceria Estratégica para Investimentos entre Brasil e Arábia Saudita, com apoio à concordância do Fundo de Investimento Público saudita (PIF, na sigla em inglês) em explorar potenciais oportunidades de investimentos mutuamente benéficos em até US$ 10 bilhões, em parceria com o Brasil. A Arábia Saudita é o principal parceiro comercial do Brasil na região e, no segundo semestre de 2019, novos frigoríficos brasileiros foram habilitados.

Em 2019, o Brasil também recebeu visita de chanceleres de países da região, como dos EAU (com assinatura de Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos – ACFI) e do Marrocos (Tratado sobre Auxílio Jurídico Mútuo em Matéria Penal, Acordo de Extradição, Acordo de Transferência de Pessoas Condenadas, ACFI, Acordo-Quadro sobre Cooperação em Matéria de Defesa e Memorando de Entendimento entre as academias diplomáticas).

Para mais detalhes sobre as relações bilaterais com Arábia Saudita e EAU, ver seções anteriores neste capítulo.

h) O terceiro governo Lula

No início do novo governo Lula, que coincidiu com o início do novo governo de Netanyahu, o Brasil expressou grande preocupação com a incursão do ministro de Segurança Nacional israelense, Itamar Ben-Gvir, na Esplanada das Mesquitas, pediu respeito ao Direito Internacional e reiterou seu compromisso com a solução de dois Estados. O governo brasileiro também manifestou solidariedade ao povo e ao governo da Palestina, após a informação da morte de nove cidadãos palestinos pelas Forças de Segurança de Israel, durante incursão realizada em janeiro de 2023, em um campo de refugiados na cidade de Jenin, na Cisjordânia. O Brasil exortou ambas as partes para que se abstenham de ações que afetem a confiança mútua. Em seu discurso de posse, o chanceler Mauro Vieira anunciou, no que tange à questão israelo-palestina, o retorno à "posição tradicional e equilibrada mantida há mais de sete décadas".

Em fevereiro de 2023, Brasil, Argentina, Chile e México emitiram comunicado conjunto, no qual manifestam profunda preocupação com a decisão do governo israelense de legalizar nove postos avançados e construir dez mil casas em assentamentos na Cisjordânia. Os países indicaram que tal medida viola o Direito Internacional e resoluções do CSNU, em particular a Resolução 2334 de 2016[698], e expressaram oposição a qualquer ação que comprometa a solução de dois Estados e a atos que favoreçam nova escalada de violência.

Em maio de 2023, no contexto de escalada de violência entre Israel e a Jihad Islâmica Palestina, o Itamaraty publicou nota que comunica que o Brasil lamenta que, no ano do 30º aniversário dos Acordos de Paz de Oslo, já se tenham registrado as mortes de mais de cem palestinos e mais de quinze israelenses em conflito. Ao reiterar que não há justificativa para o recurso à violência, sobretudo contra civis, o governo brasileiro apelou às partes que se abstenham de ações que levem a uma escalada de tensão. O Brasil reiterou seu compromisso com o Direito Internacional, com o Direito Internacional Humanitário e com a solução de dois Estados, para que Palestina e Israel possam conviver em paz e segurança, dentro de fronteiras mutuamente acordadas e internacionalmente reconhecidas. Reafirmou, ainda, que a mera gestão do conflito não constitui

[698] A Resolução 2334 (2016) afirma que o estabelecimento de assentamentos nos territórios ocupados não tem validade legal, correspondendo a grave violação do Direito Internacional, e insta o governo israelense a cessar ações dessa natureza.

alternativa viável para o encaminhamento da questão israelo-palestina, sendo urgente a retomada das negociações de paz.

Em junho, agora no contexto da escalada de violência na Cisjordânia, nota do Itamaraty afirmou que o governo brasileiro acompanha com consternação e preocupação a escalada de violência na região, que incluiu a retomada de ataques aéreos e deixou, até aquele momento, quatro israelenses e mais de dez palestinos mortos, além de mais de cem feridos. Informou que, entre os feridos encontra-se um menor, filho de cidadão brasileiro, baleado na cabeça e no ombro durante a invasão da aldeia palestina de Turmus Ayya por colonos israelenses. Exortou todas as partes envolvidas a cessar imediatamente as hostilidades. Expressou profunda preocupação com o anúncio do governo israelense de expansão de assentamentos na Cisjordânia, incluindo Jerusalém Oriental, em violação do Direito Internacional. Reafirmou que a administração do conflito não evita escaladas frequentes e tampouco constitui estratégia aceitável para encaminhamento da questão israelo-palestina, para a qual é urgente a retomada das negociações de paz.

Em julho, após nova incursão israelense de grande escala em Jenin, Brasil, Argentina e México emitiram comunicado conjunto indicando tomar conhecimento do fato, com consternação, e reiterando pedido de cessamento de hostilidades e apoio à solução de dois Estados.

À margem da 78ª Sessão da AGNU, em setembro de 2023, o presidente Lula encontrou-se com Mahmoud Abbas, que agradeceu à referência à criação de um Estado para o povo palestino no discurso do mandatário brasileiro na abertura do debate geral. Abbas convidou o presidente brasileiro a visitar a Palestina.

Em outubro, com a eclosão do conflito entre Israel e Hamas, o Brasil mantém sua posição diplomática tradicional ao defender a solução de dois Estados e tem sido expressivo na promoção do direito humanitário, especialmente na proteção de civis, incluindo crianças. O governo brasileiro condenou os ataques do Hamas a civis e criticou de maneira enfática a série de bombardeios e ataques terrestres de Israel originados na Faixa de Gaza, resultando na morte de três brasileiros. Além disso, condenou veementemente o bombardeio que atingiu o hospital Ahli-Arab na Faixa de Gaza, causando centenas de mortes. A defesa da criação de corredores humanitários e a preocupação específica com as crianças também são posições centrais do Brasil durante o conflito.

O Brasil foi o primeiro país a anunciar e organizar uma missão de repatriação de nacionais, sem custos para as pessoas atendidas, após a eclosão do conflito. Foi formado um gabinete de crise no Itamaraty, reunindo o Ministério da Defesa, com o objetivo de acompanhar, em tempo real, os desdobramentos do conflito tanto na seara política quanto na assistência aos brasileiros. Esse gabinete de crise seguiu funcionando em dezembro de 2023, produzindo informações diárias sobre o andamento do conflito, que são transmitidas ao presidente da República. O Ministério da Defesa disponibilizou seis aeronaves para realizar a repatriação de brasileiros que manifestaram o desejo de deixar a região. Mais de três mil brasileiros em Israel solicitaram apoio para a repatriação, resultando na volta de mais de 1,5 mil pessoas em doze voos durante a Operação Voltando em Paz. Além dos brasileiros, a operação incluiu a repatriação de palestinos, um jordaniano e três bolivianas. A repatriação não se limitou a Israel, mas também a brasileiros e seus familiares provenientes da Cisjordânia e da Faixa de Gaza. Como parte do auxílio humanitário, o Brasil enviou doações para apoiar as vítimas do conflito no Oriente Médio, inclusive alimentos produzidos pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). Em dezembro, o Brasil realizou novas doações, de onze toneladas de alimentos destinadas a atender populações em situação de emergência pública na Faixa de Gaza e de seis toneladas de purificadores de água portáteis e kits voltaicos.

O presidente Lula fez um apelo ao secretário-geral da ONU, António Guterres, e à comunidade internacional, em defesa das crianças palestinas e israelenses. Lula também defendeu a criação de corredores humanitários para que mais civis possam sair em segurança da região. O presidente também fez ligações telefônicas com seus homólogos de Israel e da Autoridade Palestina, quando expressou preocupação com os civis, com o bloqueio de ajuda humanitária e condenou os ataques terroristas contra civis em Israel. Também conversou com o presidente do Egito, para solicitar apoio à retirada dos brasileiros de sair da Faixa de Gaza.

A ministra de Estado substituta, embaixadora Maria Laura da Rocha, recebeu o conselho dos embaixadores árabes no Brasil, para tratar da situação em Israel e na Faixa de Gaza. Participaram do encontro representantes de 17 países e da LEA. O embaixador do Marrocos, na qualidade de presidente do conselho dos embaixadores árabes, entregou à ministra substituta declaração recém-aprovada pelo Conselho da LEA, em reunião extraordinária, que discutiu a crise na região.

Na qualidade de presidente do CSNU, o Brasil convocou os membros do órgão para discutir, em caráter de emergência, no dia 8 de outubro, os últimos desdobramentos do conflito israelo-palestino. Ao lamentar profundamente a perda de vidas, o Brasil condenou os ataques contra civis. Sublinhou que as partes devem abster-se da violência contra civis e cumprir suas obrigações perante o Direito Internacional Humanitário. O Brasil conclamou todos à máxima contenção para evitar uma escalada, com consequências imprevisíveis para a paz e a segurança internacional. Enfatizou ser urgente desbloquear o processo de paz. O ministro Mauro Vieira deslocou-se para Nova York, onde presidiu, em 13 de outubro, nova reunião emergencial do CSNU sobre o tema. Resolução proposta pelo Brasil sobre os últimos desdobramentos do conflito israelo-palestino, com foco em seus aspectos humanitários, especialmente no acesso humanitário à Faixa de Gaza, foi vetada pelos EUA.

Em 24 de outubro, Vieira presidiu debate aberto sobre a questão israelo-palestina. O evento contou com ampla participação dos membros da ONU e mobilizou mais de vinte ministros e vice-ministros estrangeiros, entre os quais os chanceleres de África do Sul, Egito, EUA, França, Israel, Palestina e diversos outros países do Oriente Médio, além do secretário-geral da LEA. O debate serviu de oportunidade para examinar, em alto nível, os dramáticos desdobramentos da crise em Israel e na Palestina, bem como formas de conter o conflito e retomar o processo de paz. O Brasil manifestou grande preocupação com a continuidade das hostilidades – que já resultaram em milhares de vítimas, em sua maioria civis. O ministro Mauro Vieira declarou que "civis devem ser respeitados e protegidos em todos os momentos e todos os lugares. Todas as partes devem cumprir rigorosamente suas obrigações perante o Direito Internacional Humanitário. Os princípios fundamentais da distinção, da proporcionalidade, da humanidade, da necessidade e da precaução devem orientar e informar todas as ações e operações militares".

Em 27 de outubro, o Brasil posicionou-se a favor de resolução adotada na AGNU sobre o conflito israelo-palestino, que contém diversos elementos do projeto proposto pelo País no CSNU.

Em 30 de outubro, o chanceler brasileiro presidiu nova reunião emergencial sobre a situação na Faixa de Gaza. Defendeu a libertação imediata e incondicional dos reféns e o fim da violência, de quaisquer formas que possam ser acordadas sem mais demora. Afirmou que o fato de o CSNU não ser capaz de cumprir sua responsabilidade de salvaguardar a paz e segurança internacionais em razão de antigas hostilidades é moralmente inaceitável. Disse que o Brasil e os demais membros rotativos têm trabalhado incansavelmente para tentar fazer com que o CSNU aja de forma mais decidida, desde a última divergência em torno de propostas de resolução e que "nossa resposta coletiva a essa crise, que todos tememos que só piorará se nada for feito, será um

momento definidor para as Nações Unidas". Assinalou que o CSNU não tem um histórico razoável quando se trata da manutenção da paz e da segurança internacionais no Oriente Médio, tendo apontado que questões relacionadas à região, em geral, receberam 35% dos 250 vetos dos membros permanentes. Lembrou que, desde 2016, o CSNU não conseguiu aprovar uma única resolução sobre a situação na Palestina. Avaliou que esse fato expressa a ineficácia do sistema de governança e a falta de representação de certas partes do mundo neste órgão.

O processo de negociação entre a diplomacia brasileira e seus pares em Israel e no Egito foi essencial para garantir a saída de brasileiros que estavam localizados na Faixa de Gaza. Desde o início de novembro, quando o Egito anunciou a abertura controlada da fronteira com Gaza, o Itamaraty negociava com o Egito e com Israel a possibilidade de um "corredor humanitário" para retirar brasileiros que estão na Faixa de Gaza. Tanto o presidente Lula quanto o chanceler Mauro Vieira realizaram inúmeros contatos com os governos egípcio e israelense, bem como com outros países envolvidos indiretamente na situação, para articular a saída dos brasileiros da região.

No dia 13 de novembro, foi realizado voo da Operação Voltando em Paz trazendo os 32 brasileiros e familiares resgatados em Gaza. Com a chegada deste grupo, a operação completou 1.477 pessoas resgatadas da zona de conflito, dos quais, 1.462 brasileiros. O presidente Lula recebeu o grupo de brasileiros e, em discurso, ressaltou, sem deixar de condenar os ataques do Hamas como terroristas, que o que Israel está fazendo em Gaza é terrorismo, com um impacto desproporcional que tem como principais afetadas as crianças palestinas. O presidente e o seu assessor especial, Celso Amorim, chegaram a chamar de genocídio a ação militar de guerra de Israel, em resposta aos ataques terroristas do Hamas. As manifestações de Lula coincidem com críticas também mais eloquentes dos governos da França e dos EUA, vistos como aliados de Israel. Tanto Paris quanto Washington manifestaram preocupação pelo excesso de mortes em Gaza, principalmente de mulheres e crianças. A fala de Lula ocorre após atritos do governo com o embaixador israelense em Brasília, que se encontrou com o ex-presidente Jair Bolsonaro. O brasileiro-palestino Hasan Rabee, que ficou conhecido por mostrar em vídeos o conflito na Faixa de Gaza e esteve entre os repatriados, tem recebido ameaças pelas redes sociais desde que retornou ao Brasil. Em dezembro, em um primeiro voo, 47 brasileiros e familiares próximos deixaram a Faixa de Gaza, em nova repatriação. Da lista de 102 brasileiros e familiares próximos apresentada aos governos envolvidos para autorização da saída da Faixa de Gaza, 24 tiveram sua saída denegada, incluindo sete brasileiro-palestinos. Por esse motivo, nem todos os 78 autorizados aceitaram cruzar a fronteira de Rafah. Num segundo voo, 32 brasileiros e parentes da zona de conflito no Oriente Médio deixaram Gaza, dos quais treze eram pessoas que tiveram a saída do território negada anteriormente.

Em 15 de novembro, o representante alterno do Brasil na ONU, embaixador Norberto Moretti, votou a favor da Resolução 2712 do CSNU sobre a crise humanitária e dos reféns em Gaza. Após a aprovação, Moretti saudou a decisão, mas criticou a lentidão do CSNU e reiterou o apelo brasileiro pela cessação das hostilidades. Ele expressou a visão tradicional do Brasil em favor da solução de dois Estados para a paz na região. Moretti lamentou que a resolução tenha demorado e destacou a situação crítica em Gaza, incluindo mortes, deslocamentos, danos a infraestrutura e violações do Direito Internacional Humanitário. Ele afirmou que todas essas violações devem cessar imediatamente, enfatizando a necessidade de um Estado palestino viável coexistindo com Israel para alcançar uma paz duradoura. O Brasil espera que o CSNU continue comprometido com o assunto, prometendo uma voz forte e destemida nesse sentido.

Após o anúncio de "pausa humanitária" na última semana de novembro, o presidente Lula, apesar de celebrar a decisão, disse que ela demorou muito para ser tomada, tendo criticado a

morosidade dos organismos internacionais, incluindo o CSNU. O presidente também criticou a demora de Israel em aceitar a pausa dos conflitou e voltou a criticar a brutalidade das ações israelenses contra a população civil. Conforme nota oficial, o governo brasileiro tomou conhecimento, com satisfação, do anúncio, pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros do Catar, de acordo para estender, por dois dias adicionais, a pausa humanitária na Faixa de Gaza, prevista inicialmente para durar quatro dias.

Também na última semana de novembro, o ministro Mauro Vieira participou de debate aberto de alto nível do CSNU sobre a situação no Oriente Médio, inclusive a questão da Palestina, convocado pela presidência chinesa do órgão, coincidindo com o Dia da Solidariedade ao Povo Palestino. Vieira enfatizou a necessidade de buscar uma solução sustentável para a crise na região, por meio da implementação da solução de dois Estados, com um Estado palestino viável, convivendo em paz com Israel, dentro de fronteiras mutuamente aceitas e internacionalmente reconhecidas. À margem da reunião, o ministro Mauro Vieira encontrou-se com seu homólogo palestino Riyad al-Maliki, quando dialogaram sobre a situação humanitária em Gaza e o acordo para libertar reféns e trataram das perspectivas da retomada de um diálogo para paz.

Em 22 de dezembro, o Brasil votou favoravelmente à resolução do CSNU que "exige a todas as partes que autorizem e facilitem a entrega imediata, segura e sem obstáculos de assistência humanitária em larga escala" para Gaza e que pede "a criação de condições para uma cessação duradoura das hostilidades". O texto foi aprovado com treze votos favoráveis e duas abstenções, dos EUA e da Rússia.

Em janeiro, o Itamaraty publicou nota à imprensa em que manifesta preocupação com recentes declarações de autoridades do governo de Israel sobre a promoção da emigração da população palestina da Faixa de Gaza para outros países, assim como o restabelecimento de assentamentos israelenses naquele território. Em outra nota, o Itamaraty condenou ataque terrorista na cidade de Ra'anana, próxima a Tel Aviv, que causou ao menos uma vítima fatal e feriu cerca de duas dezenas de pessoas. O Ministério das Relações Exteriores confirmou que um brasileiro está entre os feridos. Ainda em janeiro, o chanceler Mauro Vieira encontrou-se com seu homólogo palestino à margem da III Cúpula do Sul, do G77+China, em Kampala. Vieira reiterou o compromisso do Brasil em colaborar com iniciativas diplomáticas em favor da população civil e da cessação de hostilidades. Manifestou o interesse do Brasil na libertação dos reféns em poder do Hamas, com especial atenção ao brasileiro que se encontra em cativeiro. O chanceler tratou também da repatriação ainda pendente de mulher de nacionalidade brasileira e seus filhos, que está condicionada à autorização do pai, de nacionalidade palestina.

4. Brasil, integração regional e mecanismos inter-regionais

O presente capítulo é dedicado às organizações e aos mecanismos de integração, de concertação e de cooperação regionais ou inter-regionais de que o Brasil participa e outras organizações na América Latina e Caribe que não contam com a presença brasileira. Não se restringe às mencionadas explicitamente pelo edital, e parte-se daquelas mais geograficamente concentradas, como o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), àquelas com escopo mais diversificado de integrantes, como o Foro de Cooperação América Latina-Ásia do Leste (FOCALAL). As principais fontes de estudo e consulta incluem o sítio virtual e as redes sociais do Itamaraty, incluindo a Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), de outros ministérios e órgãos do Governo brasileiro e dessas organizações ou mecanismos regionais, assim como documentos emitidos em reuniões de alto nível dessas instâncias e análises e notícias atualizadas publicadas em livros recentes ou na imprensa geral ou especializada, brasileira ou estrangeira.

Dica do Bruno

O tema da integração regional é central para o CACD. Independentemente da linha adotada pela política externa ao longo dos últimos governos, assuntos como o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) sempre estiveram em evidência, ainda que com diferenças de abordagem. A integração sul-americana (e também a latino-americana) se caracteriza pela complexidade, com várias iniciativas que se sobrepõem, em espécie de *spaghetti bowl*, o que torna o estudo do tema para o concurso mais difícil – para isso, algumas sugestões se farão necessárias para o candidato.

Para o TPS, o conselho que daria é: saibam os órgãos principais que conformam o MERCOSUL (que é, de forma quase indiscutível, o ponto central do tema de integração regional), os instrumentos centrais e os respectivos temas – são frequentes as questões sobre esses pontos, e fazer a correlação de forma correta evitará erros bobos e perda de pontos desnecessária. Para a fase discursiva, os pontos centrais cobrados dizem respeito sobretudo à conformação histórica do MERCOSUL e ao desenvolvimento recente – observem provas anteriores e vejam padrões que tendem a repetir-se.

Além do MERCOSUL, é importante ter em mente os processos sul-americanos e latino-americanos que começaram a retomar tração com o novo governo. A Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) já voltou a ter presença do Brasil, representado na Cúpula CELAC-União Europeia (UE), em Bruxelas, em julho de 2023. Quanto à integração sul-americana, o Brasil oficializou o retorno à União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e sediou a Cúpula de Presidentes Sul-Americanos no final de maio, em Brasília, a Cúpula de Presidentes dos Países Amazônicos, evento conexo à Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), em agosto, em Belém, e a Cúpula do MERCOSUL, em dezembro, no Rio de Janeiro.

Há outros conselhos, comitês, comissões e inúmeras outras estruturas... É chato decorar tudo? É. Mas saber o que são é fundamental. Quanto ao Foro para o Progresso e Integração da América do Sul (PROSUL), é importante saber o que é, mas a chance de cobrança do foro como tópico central de uma questão exclusiva é muito pequena, ao menos nos próximos anos, embora

possa a vir a ser abordado em alguns quesitos de contextualização do processo de integração mais abrangente.

Importante também é ter em mente as estruturas do sistema interamericano, sobretudo a Organização dos Estados Americanos (OEA). Quanto ao tratamento dos direitos humanos no sistema interamericano, cumpre ao candidato conhecer as estruturas institucionais e saber os casos mais importantes em que o Brasil está envolvido (o que também vale para Direito Internacional). No mundo lusófono, a Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) precisa ter sua trajetória histórica e evolução recente devidamente fichados pelo candidato. Finalmente, o Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS) e o BRICS ganham espaço na política externa brasileira novamente, o que faz das iniciativas necessárias para o candidato, enquanto temas como Foro de Cooperação América Latina-Ásia do Leste (FOCALAL) são menos centrais.

4.1. Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)

I. Aspectos gerais

a) Antecedentes

O primeiro antecedente direto do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) é o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE) entre Brasil e Argentina, que muda o padrão do relacionamento, da cooperação para a integração. Destaca-se que essa convergência diplomática foi favorecida dado o contexto de redemocratização em ambos os países na primeira metade da década de 1980, assim como, posteriormente, o contexto de liberalização econômica. Em 1986, os presidentes Sarney e Alfonsín firmam, em Buenos Aires, a Ata para a Integração Argentino-Brasileira, que cria o PICE e contém protocolos para a integração em bens de capital, trigo, abastecimento alimentar, expansão comercial e formação de empresas binacionais. Ademais, foram firmados acordos sobre aviação militar e energia atômica. A estratégia dos acordos de integração, naquele período, era gradual e flexível, voltada para setores específicos, e, paralelamente, para o crescimento do comércio bilateral. O enfoque era, portanto, setorial, dirigido à complementação econômica, em lugar de uma simples especialização.

Como resultado do avanço e da abrangência dos entendimentos formais e do PICE, foi assinado, em Buenos Aires, em 1988, o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento (TICE). Seu Artigo 1º afirma: "O objetivo final do presente Tratado é a consolidação do processo de integração e cooperação econômica entre a República Federativa do Brasil e a República Argentina. Os territórios dos dois países integrarão um espaço econômico comum, de acordo com os procedimentos e os prazos estabelecidos no presente Tratado." O Tratado de Integração consagra os princípios de gradualismo, flexibilidade, equilíbrio e simetria para a formação de um espaço econômico comum entre os dois países, a fim de permitir a adaptação das sociedades e empresas às novas condições de concorrência e legislação econômica. Fixa-se o prazo máximo de dez anos para a remoção de todos os obstáculos tarifários e não tarifários ao comércio. Sublinha-se igualmente a necessidade de harmonização das políticas macroeconômicas para a conformação de um mercado comum. Mais tarde, no âmbito desse tratado, foram firmados 24 protocolos, que foram reunidos em um único documento, que ficou conhecido como o Acordo de Complementação Econômica (ACE) nº 14, firmado em dezembro de 1990, no âmbito da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI).

O PICE e o TICE não se restringiam à perspectiva bilateral, uma vez que foram concebidos como mecanismos abertos à adesão de países-membros da ALADI. O preâmbulo do tratado de 1988 insere o processo de integração econômica entre Brasil e Argentina no "marco de renovado impulso à integração da América". É importante destacar que, naquele momento, Brasil e Argentina optaram por um esquema de intercâmbio que não incluísse todo o universo de produtos comercializados bilateralmente, mas que fosse setorial, gradual e flexível. O objetivo imediato era encontrar projetos integrados que não se baseassem em vantagens comparativas, em razão do temor argentino de que o intercâmbio se tornasse demasiadamente assimétrico.

Em 1990, há a assinatura da Ata de Buenos Aires, já sob os governos de Fernando Collor de Mello e de Carlos Menem, ambos influenciados pelo liberalismo econômico do Consenso de Washington (1989). A Ata de Buenos Aires foi antecedida, ainda em 1990, pelo Comunicado Conjunto sobre o Processo de Integração, em que Brasil e Argentina já assumiam o compromisso com a formação de um Mercado Comum, até 31 de dezembro de 1994. A ata de 1990 também foi

antecedida pela assinatura de Tratado para o Estabelecimento do Estatuto das Empresas Binacionais Brasil-Argentina. Por meio da Ata de Buenos, decide-se priorizar o aspecto comercial do aprofundamento da integração e confirmar o prazo de 31 de dezembro de 1994 (anunciado no Comunicado Conjunto de 1990). Os presidentes Collor e Menem abandonaram o conceito de integração "gradual, flexível e equilibrada"[699] e adaptaram os objetivos do Tratado de Integração de 1988 às políticas de abertura econômica e de reforma aduaneira, acelerando o ritmo da liberalização comercial. Buscava-se ganhar competitividade, fortalecer o mercado interno e alavancar as exportações por meio da integração regional. Como aponta Bernal-Meza, o MERCOSUL surgiu como um instrumento que possuía entre seus vértices a produção de condições favoráveis para a inserção internacional. A abertura comercial propugnada se relaciona a uma estratégia maior, que ressalta a importância do desenvolvimento do mercado interno e o fomento das exportações.

Também na Ata de Buenos Aires, avança-se na conformação institucional do que viria a ser o MERCOSUL. Se, com o TICE, temos apenas a Comissão de Execução do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento (que substituiu a Comissão de Execução do PICE), a Ata de Buenos Aires preverá a constituição do Grupo Mercado Comum (GMC), que é órgão executivo que foi mantido pelo Tratado de Assunção.

Entre 1990 e 1991, a Argentina adotou perfil bastante propositivo para tentar guiar o rumo das negociações, tendo apresentado propostas de moeda única, supranacionalidade, mecanismos de solução de controvérsias, coordenação macroeconômica e mecanismos de compensação. O embaixador Alessandro Candeas afirma que, com Menem, "não se trata mais da construção de poder em bloco e da valorização do ser regional, mas de uma lógica de equilíbrio de poder".

Após a Ata de Buenos Aires, Uruguai[700] e Paraguai juntaram-se às negociações, o que culminou com o Tratado de Assunção, em 26 de março de 1991.

b) Relações em eixo

O eixo bilateral Brasil-Argentina teve papel estruturante nas relações regionais. O adensamento dessa relação deve ser avaliado por meio da superação de rivalidades como a base para a promoção da cooperação e da integração, inicialmente, bilateral e, posteriormente, regional.

Nesse sentido, pode-se traçar comparação com a integração europeia. De acordo com Friedrich e Guimarães, "embora não nas mesmas dimensões, a integração entre Brasil e Argentina foi de fundamental importância para dissipar a desconfiança e a tensão mútuas existentes, assim como a formação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), em 1951, o foi em relação aos países europeus depois da Segunda Guerra Mundial. Da mesma forma que na Europa, só foi possível uma ampla exploração das potencialidades de desenvolvimento regional depois do saneamento das dúvidas e desconfianças, e da subsequente substituição da constante tensão pela cooperação".

O desenvolvimento desse raciocínio seria beneficiado pelo recurso ao conceito de "relações em eixo", conforme proposto por Raquel Patrício e aplicado aos casos de Alemanha e França e de

[699] Essa é uma opinião do embaixador Alessandro Candeas, presente em *A Integração Brasil-Argentina. História de uma Ideia na "Visão Do Outro"*. Vale ressaltar que, apesar da posição do embaixador, os princípios da gradualidade, da flexibilidade e do equilíbrio estão listados no Tratado de Assunção.

[700] O Uruguai já vinha acompanhando o processo de integração entre Brasil e Argentina como uma espécie de observador desde 1986. Ademais, o Uruguai tinha-se vinculado aos dois vizinhos por meio de uma série de acordos comerciais, como o ACE-2 com o Brasil, o Convênio Argentino-Uruguaio de Cooperação Econômica (CAUCE) e o Protocolo de Expansão Comercial (PEC) com a Argentina.

Brasil e Argentina nas suas respectivas regiões. Para a autora, “as relações em eixo surgem como um paradigma que permite analisar a formação de processos integracionistas de forma gradativa: qualquer processo regional de integração que pretenda alcançar um nível considerável de aprofundamento econômico-político-institucional, de acordo com a Teoria da Integração Regional, tem que passar por etapas gradativas nas quais as relações em eixo desempenham papel de fundamental importância, na ausência das quais a integração regional limitar-se-á a uma vertente puramente econômica”. E ainda, “as relações em eixo surgem, neste contexto, como uma relação especial estabelecida entre duas potências que fazem entre si fronteiras vivas e desenvolvem uma profícua complementaridade econômica, numa primeira fase assentando sobre rivalidades mútuas que evoluem, num segundo momento, para um comportamento cooperativo finalmente assente sobre verdadeiras parcerias estratégicas, designadamente entre os respectivos líderes políticos, cuja vontade de potência, elaboração política e percepções de interesses convergem num mesmo sentido, por forma a articular as ligações entre os núcleos dinâmicos do eixo sobre o qual assentam. Sobressaindo da região em que surgem pela criação de potência, as relações em eixo acabam por afirmar-se como o eixo de gravitação regional, beneficiando da aceitação popular que lhes reforça a coerência interna, ainda que sejam influenciadas por Estados terceiros, bem como pelas evoluções conjuntural e estrutural da região e da sociedade internacional global em que se inserem. Assim definidas, as relações em eixo funcionam como condição necessária para a existência de processos regionais de integração, estando na origem, na consolidação e condução destes pela força integradora que geram”.

Em termos políticos, para além da gênese do MERCOSUL, a aproximação brasileiro-argentina em bases de relações em eixo é o que abre caminho para a elevação das relações bilaterais ao nível de “aliança estratégica” em 1997. Em termos axiológicos, seria importante reconhecer que os valores fundacionais do MERCOSUL – o livre comércio (e o livre mercado), a democracia (e o estado de direito) e, em menor grau, os direitos humanos, dialogam com o processo de construção da estabilidade estrutural das relações entre Brasil e Argentina e também eram compartilhados pelos outros dois vizinhos. Em termos nucleares, a aproximação tem desdobramento natural com entrada em vigor do Tratado de Tlatelolco para ambos, com a não assinatura de protocolos adicionais aos seus acordos de salvaguardas com a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), com a adesão ao Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP) e com os inúmeros desdobramentos seguintes, como a instauração da Comissão Bilateral de Energia Nuclear (COBEN) e o projeto de reatores multipropósito. Em termos econômico-comerciais, consolida a importância de um parceiro para o outro nos fluxos internacionais e de complementaridade econômica, evidenciados no setor automotivo.

c) Tratado de Assunção

O Tratado de Assunção estabeleceu um modelo de integração profunda, que visa a formação de um mercado comum, com livre circulação interna de bens, serviços[701] e de fatores produtivos, a adoção de uma política comercial comum, a coordenação de políticas setoriais e macroeconômicas e a harmonização de legislações. O documento adensa a estruturação da conformação do mercado comum durante o período de transição, isto é, até 31 de dezembro de 1994, por meio de instituições (com a manutenção do GMC e o estabelecimento do Conselho do Mercado Comum – CMC) e de regimes de caráter temporário, da adoção de um Programa de Liberalização Comercial (com o planejamento da eliminação gradual de tarifas intrabloco) e da

[701] Compromissos de liberalização de serviços estão ancorados no Protocolo de Montevidéu, de 1997.

negociação de uma tarifa externa comum (TEC). Manteve-se, também, a abertura à adesão de outros membros da ALADI. Ademais, o tratado reconhece o caráter intergovernamental da integração, conforme defendido pelo Brasil, de modo a garantir sua margem de autonomia.

A aceleração de prazos e a conformação do MERCOSUL em muito se devem não apenas às diretrizes dos governos que ascenderam ao poder, no Brasil e na Argentina, mas também à conjuntura econômico-comercial regional e internacional, marcada pelo neoliberalismo e pelo regionalismo aberto[702]. Interessava também ao Brasil e à Argentina ampliar os mercados internos, por meio de uma área de livre comércio expandida e de uma união aduaneira que, mediante a adoção de uma TEC, desse maior competitividade aos seus produtos no mercado intrabloco.

Ainda que haja divergências entre os estudiosos, é possível afirmar que o Tratado de Assunção revela que o MERCOSUL estava, em seu início, focado na integração econômica. Por esse motivo, Gaetano classificará seu momento inicial como "MERCOSUL fenício". Rubens Barbosa defende que o objetivo do bloco seria permitir o avanço da integração econômica e comercial, e não fortalecer aspectos políticos e sociais. Por outro lado, Raúl Bernal-Meza crê ser o MERCOSUL, "antes que um programa comercial e econômico, é um projeto político, tanto por seus antecedentes, como por sua projeção na economia mundial". No entanto, este último autor admite que o MERCOSUL, nas suas negociações iniciais, fora concebido sob um enfoque essencialmente comercialista.

Em 1991, também se deu passo pioneiro nas negociações comerciais em conjunto (formato 4+1), com o Acordo do Jardim de Rosas com os EUA, quadro para o aprofundamento das relações comerciais e de investimentos entre os dois lados.

O processo de integração entre Brasil e Argentina já estava bastante avançando, quando da entrada de Paraguai e Uruguai. Por esse motivo, é seguro dizer que as linhas mestras do Tratado de Assunção teriam partido de entendimento entre Brasil e Argentina. Apesar disso, o Tratado de Assunção busca lidar com as assimetrias em seu Artigo 6º: "Os Estados Partes reconhecem diferenças pontuais de ritmo para a República do Paraguai e para a República Oriental do Uruguai, que constam no Programa de Liberação Comercial (ANEXO I)". Ademais, a necessidade de que as decisões sejam tomadas por consenso, já prevista em Assunção, também buscaria evitar desequilíbrio em favor do Brasil (ou de Brasil e Argentina). O reconhecimento das assimetrias será a base da conformação de uma série de regimes especiais no futuro (incluindo as listas de exceção, já previstas desde 1991, assim como alguns setores específicos excluídos seja do livre comércio seja da TEC no âmbito do MERCOSUL) e também da criação do Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM). O reconhecimento das assimetrias, o consenso, os regimes especiais e o FOCEM compõem, junto a outras questões, o pacote dos "custos da integração".

A consolidação do processo de integração viria com o Protocolo de Ouro Preto, em 1994. O projeto de constituição de um mercado comum, previsto para 31 de dezembro de 1994, está até hoje por completar-se.

d) Dados gerais e estágio de integração do MERCOSUL

O MERCOSUL é a mais abrangente iniciativa de integração regional da América Latina, surgida no contexto da redemocratização e reaproximação entre os países da região, sobretudo

---

[702] Alguns exemplos são as negociações que levaram, nas esferas regionais, à formação do Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA, na sigla em inglês), à conformação da União Europeia (UE) e ao lançamento das discussões da Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA) e da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), e, nas esferas multilaterais, à conclusão da Rodada Uruguai e à criação da Organização Mundial do Comércio (OMC).

Brasil e Argentina, no final da década de 1980. Considerado como fundamental para a promoção da cooperação, do desenvolvimento, da paz e da estabilidade na América do Sul, é o principal instrumento que o Brasil dispõe para cumprir o disposto no parágrafo único do Artigo 4º da Constituição Federal de 1988, segundo o qual "a República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações".

O MERCOSUL abrange quase 300 milhões de pessoas (ou cerca de 270 milhões, se excluída a Venezuela[703]) e quase 13 milhões de quilômetros quadrados de território (se descontada a Venezuela, são cerca de 12 milhões, ou 67% do território da América do Sul)[704]. Já chegou a ser a 5ª maior economia do mundo em termos nominais (conforme os dados do Fundo Monetário Internacional – FMI). Ainda segundo os dados do FMI, em seu relatório *World Economic Outlook* de outubro de 2023, os quatro países fundadores seriam a 8º maior economia do mundo em produto interno bruto (PIB) nominal atualmente, incluindo ou não a Venezuela.

O MERCOSUL é o maior exportador mundial de soja, de pasta química de madeira, de carne bovina, de carne de frango, de café, de milho e de açúcar. As trocas dentro do bloco multiplicaram-se quase dez vezes desde sua criação, passando de US$ 4,5 bilhões em 1991 para US$ 46 bilhões em 2022, levando-se em conta apenas o comércio entre os sócios fundadores.

O MERCOSUL é o principal receptor de investimentos estrangeiros na região. Segundo os últimos dados publicados pela Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, na sigla em inglês). O bloco O bloco recebeu, em 2022 65,7% dos US$ 160 bilhões em investimentos estrangeiros diretos realizados na América do Sul[705]. Houve também aumento da participação percentual do bloco como destino de investimentos estrangeiros no mundo: nos anos pré-crise (2005-2007), o MERCOSUL recebia 2% do investimento mundial; em 2015, recebeu 4,4%; e, em 2019, 4,8%. A ampliação da agenda econômica da integração contribuiu também para atrair e impulsionar investimentos diretos entre os países do bloco.

O Tratado de Assunção está aberto à adesão, mediante negociação, dos demais países-membros da ALADI. O ingresso de novos Estados Partes ocorre com base no seguinte procedimento: solicitação ao CMC; negociação dos termos de adesão pelo GMC por meio de Grupo *Ad Hoc*; aprovação unânime pelo CMC; e assinatura e ratificação de protocolo de adesão. O Estado ingressante precisa aderir aos tratados fundacionais, a instrumentos celebrados no âmbito do Tratado de Assunção e ao ACE n° 18 e seus protocolos adicionais, adotar a TEC e definir cronograma de convergência, adotar o acervo normativo do MERCOSUL e incorporar acordos celebrados com terceiros.

Para além dos Estados Partes fundadores e da Venezuela, todos os demais países da América do Sul tornaram-se Estados Associados do MERCOSUL. Esses países têm assinado com o bloco acordos nos mais variados temas, como comércio, atividades consulares, educação, cultura e justiça, além de participarem regulamente das cúpulas semestrais do agrupamento. Isso é um ativo que fortalece a integração regional. Entre os países que se tornaram Estados Associados através da ALADI, estão: Bolívia (1996), Chile (1996), Peru (2003), Colômbia (2004),

---

[703] Estado Parte do MERCOSUL desde 2012, a Venezuela encontra-se suspensa da organização. Em 2017, a Venezuela foi suspensa com base no Artigo 5º do Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no MERCOSUL. Em 2016, o país já havia sido suspenso em razão da não incorporação de normas do bloco.

[704] Se considerado o território marítimo, a extensão do MERCOSUL alcança 14,9 milhões de quilômetros quadrados, no qual convivem diversos ecossistemas, tanto continentais quanto marinhos, que possuem uma das maiores reservas de biodiversidade do mundo, além de dispor de recursos energéticos imensos, renováveis e não renováveis, e de possuir uma das mais importantes reservas de água doce do planeta, notadamente o aquífero Guarani.

[705] Brasil: US$ 86 bilhões; Argentina: US$ 15 bilhões; Uruguai: US$ 3,8 bilhões; e Paraguai: US$ 0,4 bilhão.

Equador (2004) e Venezuela (2004). Ademais, desde 2004 também podem ser considerados Estados Associados aqueles países com os quais o MERCOSUL celebre acordos com amparo no Artigo 25 do Tratado de Montevidéu 1980. Esse é o caso da Guiana (2013, 2015) e do Suriname (2013, 2015). Destaca-se que o ingresso de novos Estados Associados depende de solicitação ao CMC[706].

A Bolívia tem o *status* de Estado Associado em processo de adesão, tendo o Brasil ratificado, em dezembro de 2023, o protocolo de adesão, que está pendente da ratificação da Bolívia. A Venezuela aderiu ao MERCOSUL em 2012, mas encontra-se suspensa desde 2016.

As metas do Tratado de Assunção têm sido implementadas de forma gradual. O MERCOSUL já promoveu a liberalização quase completa do comércio de bens entre seus membros e está em fase de implementação da etapa de união aduaneira ("união aduaneira imperfeita"), cujo principal instrumento é a TEC, que, até o início do processo recente de sua revisão era, em média, de 13%. O livre comércio no interior do MERCOSUL foi implementado por meio do programa de desgravação tarifária previsto pelo Tratado de Assunção, que reduziu a zero a alíquota do imposto de importação para o universo de bens. Para os setores de açúcar e automotivo, existem mandatos para o estabelecimento de regimes comuns, cujo objetivo é a adequação às regras do MERCOSUL. A TEC do bloco está organizada, de forma geral, em onze níveis tarifários, cujas alíquotas variam de 0% a 20% (até 35% nos regimes especiais), obedecendo ao princípio geral da escalada tarifária: insumos têm alíquotas mais baixas e produtos com maior grau de elaboração, alíquotas maiores. Há uma série de regimes especiais, como o de listas de exceção à TEC, o de bens de capital e o de bens de informática e telecomunicações, que também contribuem para que a união aduaneira ainda não se tenha plenamente concretizado. Temas referentes às etapas mais ambiciosas de mercado comum, como coordenação macroeconômica, fazem parte da agenda do bloco e têm obtido avanços parciais, mas ainda não foram postos plenamente em prática ("com matizes de mercado comum").

Desde 1998, o MERCOSUL autodeclarou-se uma zona de paz e livre de armas nucleares.

Os idiomas oficiais do MERCOSUL são o espanhol e o português, sendo que a versão oficial dos documentos de trabalho será no idioma do país sede de cada reunião. Desde 2006, por meio da Decisão CMC nº 35/06, foi incorporado o guarani como um dos idiomas do bloco.

e) Protocolo de Ouro Preto e desenvolvimento institucional posterior

O Protocolo de Ouro Preto (POP), de 1994, definiu a estrutura institucional básica do MERCOSUL, de natureza intergovernamental e baseada na regra do consenso. Também conferiu personalidade jurídica ao MERCOSUL, estabeleceu uma presidência rotativa e listou suas fontes jurídicas, a saber: o Tratado de Assunção, seus protocolos e instrumentos adicionais; os acordos celebrados no âmbito do Tratado de Assunção e seus protocolos; as decisões do CMC; as resoluções do GMC; e as diretrizes da CCM. Uma lista não exaustiva de outros acordos fundamentais do MERCOSUL inclui:

[706] Há a obrigação de aderir ao Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático e à Declaração Presidencial sobre Compromisso Democrático no MERCOSUL de 1996. Porém, é facultativa a adesão a outros tratados relativos às dimensões política, social e cidadã do MERCOSUL. A despeito da obrigatoriedade, Guiana e Suriname não aderiram ao Protocolo de Ushuaia, conforme informações obtidas junto ao Paraguai, depositário do acordo.

1) Protocolo de Ushuaia, 1998: cláusula democrática[707] (aplicada nos casos de Paraguai, em 2012, e Venezuela, em 2017);
2) Protocolo de Olivos, 2002: reforma o mecanismo de solução de controvérsias[708] e cria o Tribunal Permanente de Revisão (TPR);
3) Protocolo de Assunção, 2005: compromisso com os direitos humanos; e
4) Protocolo Constitutivo do PARLASUL: estabelece o Parlamento do MERCOSUL (PARLASUL).

De acordo com o POP, os três órgãos decisórios do MERCOSUL, cujas deliberações são obrigatórias, são:

1) Conselho do Mercado Comum (CMC): órgão superior ao qual incumbe a condução política do processo de integração;
2) Grupo Mercado Comum (GMC): órgão executivo; e
3) Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM): órgão técnico que vela pela aplicação dos instrumentos da política comercial comum.

O CMC é o órgão superior do MERCOSUL, ao qual incumbe a condução política do processo de integração e a tomada de decisões para assegurar o cumprimento dos objetivos estabelecidos pelo Tratado de Assunção e para alcançar a constituição final do mercado comum. É integrado pelos ministros das Relações Exteriores e pelos ministros da Economia ou seus equivalentes dos Estados Partes. Reúne-se toda vez que julgar oportuno e ao menos uma vez por semestre com a participação dos presidentes dos Estados Partes. É competente para formular políticas e promover as ações necessárias à conformação do mercado comum; exercer a titularidade da personalidade jurídica do MERCOSUL; negociar e firmar acordos em nome do MERCOSUL; criar reuniões de ministros; pronunciar-se sobre os acordos que lhe sejam remetidos; e designar o diretor da Secretaria do MERCOSUL.

O GMC é o órgão executivo do MERCOSUL. É integrado por quatro membros titulares e quatro membros alternos por país, designados pelos respectivos governos, dentre os quais devem constar necessariamente representantes dos ministérios das Relações Exteriores, da Economia, ou equivalentes, e dos bancos centrais. Poderá convocar, quando julgar conveniente, representantes de outros órgãos da administração pública ou da estrutura institucional do MERCOSUL. Reúne-se de forma ordinária ao menos uma vez por trimestre ou de forma extraordinária. É competente para propor projetos de decisão e organizar as reuniões do CMC; tomar as medidas necessárias ao cumprimento das decisões adotadas pelo CMC; criar, modificar ou extinguir órgãos, tais como subgrupos de trabalho e reuniões especializadas, para o cumprimento de seus objetivos; aprovar o orçamento e a prestação de contas anuais apresentados pela Secretaria do MERCOSUL; eleger o diretor da Secretaria do MERCOSUL.

A CCM é o órgão encarregado de assistir o GMC. Compete-lhe velar pela aplicação dos instrumentos de política comercial comum acordados pelos Estados Partes para o funcionamento da união aduaneira, bem como acompanhar e revisar os temas e as matérias relacionados com as políticas comerciais comuns, com o comércio intra-MERCOSUL e com terceiros países. É integrada por quatro membros titulares e quatro membros alternos por Estado Parte e coordenada pelos ministérios das Relações Exteriores. Reúne-se pelo menos uma vez por mês ou sempre que solicitado pelo GMC ou qualquer um dos Estados Partes. O CCM também é competente para velar pela aplicação dos instrumentos comuns de política comercial intra-MERCOSUL e com terceiros;

[707] Complementado pelo Protocolo de Montevidéu, de 2011, que reforça os compromissos de Ushuaia com a democracia, mas não está em vigor.
[708] Estabelecido pelo Protocolo de Brasília, de 1991.

considerar e pronunciar-se sobre as solicitações apresentadas pelos Estados Partes com respeito à aplicação e ao cumprimento da TEC e dos demais instrumentos de política comercial comum; acompanhar a aplicação dos instrumentos de política comercial comum nos Estados Partes; analisar a evolução dos instrumentos de políticas comercial comum para o funcionamento da união aduaneira e formular propostas a respeito ao GMC; tomar as decisões vinculadas à administração e à aplicação de TEC e dos instrumentos de política comercial comum acordados pelos Estados Partes; propor a revisão das alíquotas tarifárias de itens específicos da TEC, inclusive para contemplar casos referentes a novas atividades produtivas no âmbito do MERCOSUL; estabelecer os comitês técnicos necessários ao adequado cumprimento de suas funções, bem como dirigir e supervisionar as atividades dos mesmos. Pode, ainda, adotar propostas, elevadas ao GMC, para a aprovação de regulamentações nas áreas de sua competência, além de novas normas, ou a modificação das existentes em matéria comercial e aduaneira do MERCOSUL.

Ainda na estrutura institucional, pode-se destacar o Instituto Social do MERCOSUL (ISM, 2007), o Instituto de Políticas Públicas de Direitos Humanos (IPPDH, 2009), a Secretaria do MERCOSUL, a Secretaria do TPR, o Tribunal Administrativo-Laboral, a Comissão de Representantes Permanentes do MERCOSUL (CRPM), o Foro de Consulta e Concertação Política (FCCP) e o Foro Consultivo Econômico e Social (FCES). Sob o CMC, estão, além do GMC, do FCCP e da CRPM, grupos e reuniões de ministros e de altas autoridades. Sob o GMC, estão a CCM, o FCES, comissões, grupos, subgrupos de trabalho, reuniões especializadas e grupos *ad hoc*. Sob a CCM, estão comitês técnicos. As Cúpulas Sociais do MERCOSUL, promovidas a partir de 2006, embora costuem ser realizadas à margem das cúpulas presidenciais, com a presença de governos, organizações e movimentos sociais, jamais integraram formalmente a estrutura institucional do bloco. Sua organização contou, por alguns anos, com a colaboração da já extinta Unidade de Apoio à Participação Social (da Secretaria) do MERCOSUL (criada em 2010).

O FCCP auxilia o máximo o CMC, aprofundando a análise e coordenação da agenda política dos Estados Partes e ampliando a sistematização da cooperação política entre os Estados Partes e Estados Associados do MERCOSUL. O FCCP é fruto da X Reunião do CMC, que aprovou a Declaração Presidencial de San Luis sobre o Diálogo Político entre os Estados Partes do MERCOSUL, de 25 de junho de 1996, e da XII Reunião do CMC, na qual se assinou a Declaração Presidencial de Assunção sobre Consulta e Concertação Política dos Estados Partes do MERCOSUL, de 19 de junho de 1997. Em dezembro de 1998, com a criação do FCCP, pela Decisão CMC Nº 18/98, o MERCOSUL ampliou as ações da dimensão política no processo de integração regional. A partir de 2003, a instância de concertação do MERCOSUL Político amplia sua participação regional, com a aprovação da Decisão CMC Nº 23/03, contemplando em seu regulamento interno a participação dos Estados Associados. Atualmente, participam do MERCOSUL e do FCCP em caráter de Estado Associado: Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Peru e Suriname. A Bolívia encontra-se em processo de adesão como membro pleno. Desde o início, o foro auxilia o máximo órgão decisório do bloco, o CMC, aprofundando a análise e a coordenação da agenda política dos Estados Partes e ampliando a sistematização da cooperação política entre os Estados Partes e Estados Associados do MERCOSUL. Desde o inínio, o FCCP aborda questões práticas, tais como: a possibilidade de trabalhar e residir em outro país do bloco; com reconhecimento e seguridade social; os programas educativos; o reconhecimento de títulos de nível inicial, médio e universitário; e questões de interesse cultural, político e sanitário; bem como o fortalecimento institucional do bloco. No espaço desse MERCOSUL Político, acontecem as Reuniões de Ministros da Justiça, Interior e Segurança, Educação, Cultura, Desenvolvimento Social; as Reuniões de Altas Autoridades da Mulher, sobre Direitos Humanos, de Gestão Integral

de Risco de Desastres, sobre Povos Indígenas, dos Direitos dos Afrodescendentes; as Reuniões Especializadas dos Defensores Públicos Oficiais, de Ministérios Públicos, de Organismos Governamentais de Controle Interno e de Autoridades de Aplicação em Matéria de Drogas. Dependem do FCCP os Grupos de Trabalho sobre Questões Migratórias, Armas de Fogo e Munições; e o Grupo de Trabalho sobre Assuntos Jurídicos e Consulares.

O FCES é órgão de consulta, com participação de segmentos da economia e da sociedade, e pronuncia-se, no âmbito de sua competência, emitindo recomendações, seja por iniciativa própria ou sobre consultas, e podendo propor normas e políticas econômicas e sociais em matéria de integração.

Um desenvolvimento importante na institucionalidade política do bloco adveio com o Parlamento do MERCOSUL (PARLASUL), que iniciou suas atividades em 2007, na cidade de Montevidéu, sua sede, em substituição à Comissão Parlamentar Conjunta, que havia sido criada pelo POP e já prevista no Tratado de Assunção. Trata-se de órgão unicameral e de representação cidadã que incorpora a perspectiva parlamentar ao processo de integração e deve reunir-se dez vezes ao ano. A composição inicial do Parlamento foi de 18 parlamentares por país, designados pelo Congresso Nacional de cada um. Tem dez comissões permanentes para o exercício legislativo em temáticas específicas, sendo cada uma composta por 14 parlamentares, e sua principal instância de reunião é a sessão plenária. Os atos do PARLASUL são pareceres, projetos de norma enviados ao CMC, anteprojetos de normas, declarações, recomendações, relatórios, disposições e solicitações de opiniões consultivas do TPR. Mantém um Observatório da Democracia, criado para contribuir para o fortalecimento dos objetivos do Protocolo de Ushuaia e que conduz o acompanhamento dos processos eleitorais nos Estados Partes. Em 2019, foi adotado protocolo adicional ao protocolo constitutivo do PARLASUL, que suspendeu as eleições diretas, mas não entrou em vigor. Em 2020, estendeu-se a etapa de transição para eleições diretas simultâneas até o fim de 2030, evitando desequilíbrios na representação cidadã.

Para o organograma completo do MERCOSUL, veja https://www.mercosur.int/pt-br/quem-somos/organograma-mercosul/.

Há, ainda, três protocolos de suma importância para a estruturação dessa instituição: o Protocolo de Brasília (1991); o Protocolo de Olivos (2002); e o Protocolo de Assunção (2005). O Protocolo de Brasília substituiu o mecanismo de controvérsias previsto no Anexo III do Tratado de Assunção, disponibilizando a utilização de meios jurídicos para a solução de eventuais conflitos comerciais, inclusive o recurso à arbitragem como forma de assegurar a desejada estabilidade no comércio regional, e definindo prazos, condições de requerer o assessoramento de especialistas, nomeação de árbitros, conteúdo dos laudos arbitrais, notificações, custeio das despesas, entre outras disposições.

O Protocolo de Olivos derrogou o Protocolo de Brasília, aprimorando o sistema de solução de controvérsias do bloco para assegurar maior agilidade ao mecanismo. No caso de dois Estados se envolverem em uma controvérsia, esta será resolvida em primeira instância por arbitragem *ad hoc*, por árbitros escolhidos de uma lista de nomes previamente fornecida pelos Estados. O Protocolo de Olivos ainda adotou uma instância de revisão no sistema arbitral *ad hoc*, o TPR, com sede em Assunção, assim como possibilitou uma uniformização de interpretação da normativa MERCOSUL, pela maior estabilidade dos árbitros. Por fim, estabeleceu também critérios para a designação dos árbitros e disciplinou o cumprimento dos laudos arbitrais e o alcance das medidas compensatórias. Foi modificado em 2007 por Protocolo Modificativo, em vigor desde 2018, para adaptar-se à entrada da Venezuela.

O Protocolo de Assunção visa a fortalecer o MERCOSUL Político em sua vertente de direitos humanos, ao condicionar a participação das Partes no processo de integração ao compromisso com a proteção e promoção dos direitos humanos. Além do mais, ele prevê cooperação mútua para a promoção efetiva dos direitos humanos e liberdades fundamentais através dos mecanismos institucionais estabelecidos no MERCOSUL. Em casos de violações graves e sistemáticas de direitos humanos em um Estado Parte, durante situações de crise institucional ou de estados de exceção, poderia ser aplicado procedimento de consultas similar ao previsto no Protocolo de Ushuaia para casos de ruptura democrática.

Em termos de fontes jurídicas, no MERCOSUL, podem-se diferenciar dois tipos: os tratados internacionais e as normas emanadas de seus órgãos com capacidade decisória. Os tratados internacionais (acordos, protocolos) são celebrados entre os Estados Partes e sua entrada em vigor se rege conforme o que cada instrumento estabelece, observando os princípios consagrados no Direito Internacional. Cada Estado Parte deve cumprir os requisitos previstos em seu ordenamento jurídico interno para a entrada em vigor dos tratados, conforme corresponda (por exemplo: aprovação do Poder Legislativo). O CMC, entre suas atribuições, tem a potestade de negociar e assinar acordos em nome do MERCOSUL com terceiros países, grupos de países e organismos internacionais. Tais funções poderão ser delegadas por mandato expresso ao GMC, consoante os procedimentos estabelecidos na normativa vigente. O Tratado de Assunção, seus protocolos e os instrumentos adicionais ou complementares, e os acordos celebrados no âmbito do Tratado de Assunção se encontram depositados junto ao Paraguai, exceto aqueles protocolizados na ALADI.

As normas aprovadas pelos órgãos decisórios do MERCOSUL (CMC: Decisões; GMC: Resoluções; CCM: Diretrizes), quando for necessário, devem ser incorporadas aos ordenamentos jurídicos nacionais mediante os procedimentos previstos pela legislação de cada Estado Parte e, para sua entrada em vigor (vigência simultânea), devem seguir o procedimento estabelecido no Artigo 40 do Protocolo de Ouro Preto. Via de regra, as normas obrigatórias revestem-se de vigência imediata nos Estados Partes, pois elas derivam do Tratado de Assunção. O CMC pode emitir recomendações de caráter não vinculante, com o objetivo de estabelecer orientações gerais e planos de ação ou de incentivar iniciativas que contribuam para a consolidação do processo de integração.

No decorrer do processo de integração, e em grande medida em razão do êxito da integração econômico-comercial, a agenda do MERCOSUL foi sendo paulatinamente ampliada, passando a incluir temas políticos, sociais e de cidadania. Antes do Estatuto da Cidadania (ver subseção adiante), os dois marcos na área social e cidadã do MERCOSUL eram, respectivamente, o Plano Estratégico de Ação Social (2011) e o Plano para a Conformação de um Estatuto da Cidadania do MERCOSUL (2010).

A agenda política do MERCOSUL abrange um amplo espectro de políticas governamentais tratadas por suas diversas instâncias. Os Estados Partes, com a participação em muitos casos dos Estados Associados promovem cooperação, consultas ou coordenação em virtualmente todos os âmbitos das políticas públicas, o que permitiu a construção de um patrimônio de entendimento e integração de valor inestimável para a região, em áreas como justiça, segurança, cultura, educação, imigração, residência, previdência social, educação e ciência e tecnologia.

O MERCOSUL desenvolve ainda importante trabalho de cooperação internacional. Existe uma Política de Cooperação Internacional do MERCOSUL (PCIM), com o objetivo de fortalecer as capacidades de cada um dos membros do bloco, aprofundar a integração regional, reduzir as assimetrias entre os integrantes e intercambiar, de modo horizontal, conhecimentos e experiências,

boas práticas, políticas públicas, tanto no interior do bloco quanto com outras instâncias de integração regional e extrarregional. Essa cooperação se desenvolve tanto na dimensão intrabloco como extrabloco, inclusive na modalidade triangular. Mais de 50 projetos de cooperação já foram executados, nas seguintes áreas: agricultura, ciência e tecnologia, comércio, cultura, educação, energia, estatística, emprego, gênero, governo, integração produtiva, meio ambiente, população, políticas sociais, saúde, transporte e turismo. Em dezembro de 2023, durante a Cúpula do Rio de Janeiro, o MERCOSUL assinou memorandos de entendimento com a Organização de Estados Ibero-Americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEI) e com a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP).

f) Cláusula democrática do MERCOSUL

A cláusula democrática do MERCOSUL está expressa em dois documentos principais, os Protocolos de Ushuaia (1998) e de Montevidéu (2011), também conhecido como Ushuaia II. Eles têm como principais antecedentes a Declaração Presidencial de Las Leñas, de 27 de junho de 1992, que indica que a plena vigência das instituições democráticas é condição indispensável para a existência e o desenvolvimento do MERCOSUL, e a Declaração Presidencial sobre Compromisso Democrático no MERCOSUL, de 25 de junho de 1996, que reitera a anterior e afirma que toda alteração da ordem democrática constitui um obstáculo inaceitável para a continuidade do processo de integração em curso para o país afetado.

Pelo Protocolo de Ushuaia, firmado pelos Estados Partes fundadores, Bolívia e Chile e a que vieram a aderir, posteriormente, Peru, Venezuela, Equador e Colômbia, as partes acordaram que toda ruptura da ordem democrática em qualquer um dos países daria lugar à adoção de medidas que podem envolver desde a suspensão do direito de o Estado afetado participar dos distintos órgãos do MERCOSUL até a suspensão de seus direitos e obrigações como Estado Parte ou Estado Associado. As medidas aplicadas ao Estado afetado cessarão, quando for verificado o pleno restabelecimento da ordem democrática.

Em junho de 2012, o Paraguai tornou-se o primeiro Estado Parte suspenso do MERCOSUL com base na cláusula democrática prevista no Protocolo de Ushuaia, tendo retornado ao bloco em julho de 2013, após a realização de novas eleições. Nesse ínterim, a Venezuela foi admitida como Estado Parte, uma vez que restava pendente apenas a ratificação de sua entrada pelo Paraguai. Segundo o laudo “TPR 1/2012: pedido paraguaio de urgência para que se declarem inaplicáveis a decisão de suspensão e a declaração de incorporação da Venezuela, que causam danos irreparáveis aos seus direitos como Estado fundador”, o TPR afirmou que o sistema de solução de controvérsias é competente para examinar a legalidade da aplicação do Protocolo de Ushuaia, rechaçou o pedido de urgência em razão do descumprimento dos requisitos de admissibilidade, considerou inadmissível intervenção direta ao TPR sem consentimento dos demais Estados Partes e não se manifestou sobre o mérito da demanda (violação de normas do MERCOSUL).

Ainda sob esse mesmo marco jurídico, em 5 de agosto de 2017, Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai decidiram suspender a Venezuela de todos os direitos e obrigações inerentes à sua condição de Estado Parte do MERCOSUL. Antes da suspensão, foram realizadas consultas entre os chanceleres dos Estados Partes do MERCOSUL, em que se constatou a ruptura da ordem democrática na República Bolivariana da Venezuela, consignada na “Declaração dos Estados Partes do MERCOSUL sobre a República Bolivariana da Venezuela”, de 1º de abril de 2017. A suspensão aplicada à Venezuela não se limita à cláusula democrática e tem dupla natureza:

1) em dezembro de 2016: foi suspensa em razão do descumprimento das obrigações contidas em seu Protocolo de Adesão, o que, segundo o Artigo 60 da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados, enseja a suspensão da execução de um tratado internacional;
2) em agosto de 2017: foi suspensa em razão da violação do Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático, violação que já havia sido reconhecida no MERCOSUL em abril do mesmo ano.

O Protocolo de Montevidéu deveria suceder o de Ushuaia, tão logo entrasse em vigor. Ushuaia II inspira-se na cláusula democrática da UNASUL e aperfeiçoa os mecanismos de consulta entre os países e permite sanções mais contundentes nos casos de ruptura ou de ameaça de ruptura da democracia. Entre as medidas previstas, estão o fechamento de fronteiras terrestres, suspensão do tráfego aéreo e marítimo e do fornecimento de serviços, além de sanções políticas e diplomáticas adicionais. Ademais, Ushuaia II prevê a instituição de comissões de apoio, cooperação e assistência à Parte afetada, bem como de comissões abertas para o acompanhamento dos trabalhos de mesas de diálogo entre os atores políticos, sociais e econômicos. Poderão integrar essas comissões os membros do Parlamento do MERCOSUL, do Parlamento Andino, dos Parlamentos Nacionais e representantes designados pelos governos. Até o momento, apenas Equador e Venezuela o ratificaram, nenhum Estado Parte fundador o ratificou, sendo que o Senado do Paraguai o rechaçou – o que inviabiliza sua eventual entrada em vigor.

Outros documentos do MERCOSUL fazem referência ao compromisso democrático, como a Declaração de Apoio à Democracia Paraguaia e a seu Processo de Normalização e Fortalecimento Institucional (1999) e o Protocolo de Assunção sobre Compromisso com a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos do MERCOSUL (2005).

g) Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM)

Criado em 2004, por meio da Decisão CMC nº 45/04, o FOCEM é o primeiro mecanismo solidário de financiamento próprio dos países do MERCOSUL e tem como objetivo maior a redução das assimetrias entre os Estados Partes do bloco. Em operação desde 2006, o Fundo iniciou-se com um total de contribuições que atingia os US$ 100 milhões anuais e, a partir de 2013, com a adesão da Venezuela ao MERCOSUL, passou a constituir-se com um total de US$ 127 milhões anuais. Os projetos do FOCEM devem ser desenvolvidos em algum dos seguintes programas estabelecidos pela normativa:

1) Convergência Estrutural;
1) Desenvolvimento da Competitividade;
2) Coesão Social; e
3) Fortalecimento da Estrutura Institucional e do Processo de Integração.

O FOCEM embasa-se em um sistema de aportes e distribuição de recursos de forma inversa; isso supõe que os países do bloco com maior desenvolvimento econômico relativo (Brasil e Argentina) realizam maiores contribuições e, por sua vez, os países com menor desenvolvimento econômico relativo (Paraguai e Uruguai) recebem os maiores recursos para o financiamento de seus projetos. Os fundos são distribuídos em qualidade de doação não reembolsável aos países, para financiar até os 85% do valor elegível por eles apresentados. Conforme a Decisão CMC nº

22/15, que substituiu a Decisão CMC nº 41/12[709], sucessora da Decisão CMC nº 18/05[710], as contribuições anuais dos Estados Partes para o FOCEM dividem-se da seguinte forma:

- Brasil: US$ 70 milhões;
- Argentina: US$ 27 milhões;
- Venezuela: US$ 27 milhões;
- Uruguai: US$ 2 milhões; e
- Paraguai: US$ 1 milhão.

Também conforme a Decisão CMC nº 22/15, os US$ 127 milhões anuais do FOCEM devem ser distribuídos aos Estados Partes de acordo com os seguintes percentuais:

- 43,65% aos projetos apresentados pelo Paraguai;
- 29,05% aos projetos apresentados pelo Uruguai;
- 9,1% aos projetos apresentados pela Argentina;
- 9,1% aos projetos apresentados pelo Brasil; e
- 9,1% aos projetos apresentados pela Venezuela.

De acordo com o site do FOCEM, em setembro de 2023, há doze projetos em execução, quatro concluídos (obras finalizadas, mas aguardando a finalização administrativa) e 35 finalizados. Destaca-se a realização de projetos de saneamento, água potável, reabilitação e construção de rodovias, instalação de redes elétricas e estações de alta tensão, melhoramento e ampliação de ambientes escolares, reabilitação de vias férreas, entre outros. A execução desses projetos é repartida geograficamente e da seguinte forma: Argentina (4); Brasil (2); Paraguai (18); Uruguai (16); e projetos pluriestatais (3)[711], além de projetos institucionais do MERCOSUL (8 – SM, ISM e IPPDH).

A Decisão CMC nº 18/05, responsável por definir a integração e o funcionamento do FOCEM, tinha validade de dez anos, até 2015. Naquele ano, o CMC adotou a Decisão nº 22/15, que aprovou a extensão da vigência do FOCEM por mais dez anos, a partir de 1º de janeiro do ano seguinte ao ano de entrada em vigor do instrumento. Apesar disso, até dezembro de 2023, o "FOCEM II" não entrou em vigor, pois apenas Paraguai e Uruguai haviam incorporado a Decisão nº 22/05 a seus ordenamentos jurídicos internos.

Durante a LV Reunião do CMC, realizada em Bento Gonçalves, em 2019, o MERCOSUL assinou com o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA) um contrato atribuindo-lhe a administração fiduciária dos recursos financeiros do FOCEM. A administração dos recursos seguirá as mesmas políticas e procedimentos que o FONPLATA utiliza para o investimento de seus próprios recursos líquidos, realizando, para tanto, gestão prudencial que garanta liquidez e rendimentos líquidos a serem aplicados no financiamento de projetos elegíveis, de acordo com o Regulamento do FOCEM.

---

[709] Essa Decisão buscou adequar a repartição de contribuições e de distribuição anuais de fundos do FOCEM à adesão da Venezuela ao MERCOSUL. Anualmente, a Venezuela contribuiria com US$ 27 milhões e teria direito a 9,1% dos US$ 127 milhões anuais. Com relação aos demais países, os valores e percentuais são os mesmos daqueles definidos pela Decisão CMC nº 22/15.

[710] Conforme essa Decisão, o montante total anual da contribuição dos Estados Partes ao FOCEM seria de US$ 100 milhões, divididos da seguinte forma: Argentina (27%), Brasil (70%), Paraguai (1%) e Uruguai: (2%). Desse montante, 48% seriam distribuídos aos projetos apresentados pelo Paraguai, 32% para o Uruguai, 10% para Argentina e 10% para o Brasil. Com a adesão da Venezuela, o FOCEM passou a ser composto por US$ 127 milhões, com a adição de US$ 27 milhões anuais da Venezuela, conforma a Decisão CMC nº 41/12.

[711] Os três projetos pluriestatais são uma colaboração entre: Brasil e Uruguai; Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai; e Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai.

Em abril de 2023, o Brasil anunciou quitação integral das dívidas do país junto ao FOCEM, no valor de R$ 500 milhões. A quitação permitirá que o Brasil possa acessar R$ 350 milhões para financiar projetos em municípios brasileiros em regiões de fronteira com os países do MERCOSUL, em áreas como infraestrutura urbana, segurança, saneamento básico e saúde.

h) Estatuto da Cidadania do MERCOSUL (ECM)

Em 2010, foi aprovado o Plano de Ação para a Conformação Progressiva de um Estatuto da Cidadania do MERCOSUL (ECM). Ele estrutura-se em torno de três objetivos gerais:

1) Implementação de política de livre circulação de pessoas na região;
2) Igualdade de direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicas para os nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL;
3) Igualdade de condições para acesso ao trabalho, à saúde e à educação.

A ideia original era de que o Plano de Ação deveria estar plenamente implementado no aniversário de trinta anos do MERCOSUL, em 2021, quando o ECM poderia ser transformado em um protocolo internacional que incorpore o conceito de "Cidadão do MERCOSUL" e forme parte do Tratado de Assunção. Isso não aconteceu.

Por ocasião da Cúpula de Presidentes do MERCOSUL em comemoração dos trinta anos do Tratado de Assunção, foi lançado o ECM, como documento que compila direitos e benefícios garantidos pelo bloco aos cidadãos em matéria de circulação de pessoas, fronteiras, identificação, documentação e cooperação consular, trabalho e emprego, previdência social, educação, transporte, comunicações, defesa do consumidor e direitos políticos.

O ECM tem função informativa, consolidando e sistematizando os direitos e garantias já em vigor e não criando obrigações no plano jurídico. Ele tem capítulos temáticos em linha com a execução dos eixos do Plano de Ação, tratando dos diferentes temas relacionados à cidadania no MERCOSUL. Levando em consideração que o respeito, a proteção e a promoção dos direitos humanos e das liberdades fundamentais são condições essenciais para a consolidação do processo de integração, os direitos e benefícios incluídos nos dez eixos temáticos que conformam o ECM são abordados a partir de uma perspectiva transversal de direitos humanos, igualdade e não discriminação. Os dez eixos temáticos do ECM são:

1) circulação de pessoas;
2) integração fronteiriça;
3) cooperação judicial;
4) trabalho e emprego;
5) seguridade social;
6) educação;
7) transporte;
8) comunicações;
9) defesa do consumidor; e
10) direitos políticos e acesso do cidadão aos órgãos do MERCOSUL.

O ECM é um instrumento dinâmico, que será atualizado à medida que novos direitos e benefícios forem reconhecidos pelas normas do MERCOSUL. Embora o ECM reflita aqueles direitos e benefícios previstos nas normas vigentes, existem outros já incluídos em normas aprovadas e nos acordos assinados que se espera que possam ser incluídos prontamente no Estatuto, uma vez em vigor as referidas normas e acordos.

i. Circulação de pessoas no ECM

Os nacionais de um Estado Parte podem utilizar determinados documentos de identificação pessoal como documentos de viagem hábeis para o trânsito pelo território dos demais Estados Partes, sem necessidade de utilizar seus passaportes; os nacionais de um Estado Parte que desejem residir no território de outro Estado Parte poderão obter no Estado Parte receptor residência temporária de até dois anos sem necessidade de comprovar ou residência permanente, mediante a apresentação da solicitação respectiva; os membros de sua família que não tenham a nacionalidade de um dos Estados Partes poderão obter uma residência de idêntica vigência a da pessoa da qual dependam; os nacionais de um Estado Parte que obtenham residência em outro Estado Parte têm direito à igualdade de tratamento em relação aos nacionais do Estado Parte receptor em matéria de direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicas, bem como no que tange à aplicação da legislação trabalhista, especialmente em matéria de remuneração, condições de trabalho e seguro social; os nacionais de um Estado Parte que obtenham residência em outro Estado Parte podem, nas condições estabelecidas nas leis que regulamentam seu exercício, trabalhar e exercer toda atividade lícita, peticionar às autoridades, entrar, permanecer, transitar e sair do território desse Estado Parte, associar-se para fins lícitos, professar livremente seu culto e transferir recursos livremente ao seu país de origem; os empresários nacionais dos Estados Partes poderão estabelecer-se no território de qualquer dos outros Estados Partes para o exercício de suas atividades, sem outras restrições além daquelas emanadas das disposições que regulem as atividades exercidas pelos empresários no Estado Parte receptor, sendo agilizados os trâmites relativos à outorga de suas autorizações para residência, bem como de seus documentos trabalhistas e de identidade; os nacionais de um Estado Parte que realizarem trâmites imigratórios para a solicitação de vistos, renovação de prazo de estada e concessão de permanência em outro Estado Parte serão dispensados de apresentar a tradução de uma série de documentos; os residentes de um Estado Parte podem circular livremente pelo território dos demais Estados Partes com seus veículos comunitários particulares em viagem de turismo; os nacionais de um Estado Parte têm direito a que seja reconhecida a validez dos documentos de retorno emitidos por suas representações consulares em caso de furto, perda ou extravio de seus documentos de viagem, a fim de transitar pelo território de outro Estado Parte para retornar ao país de sua nacionalidade, sem necessidade de visto prévio; as pessoas que realizem trânsito internacional pelas fronteiras onde existam postos de controle de trânsito internacional aéreo, fluvial-marítimo e/ou terrestre dos Estados Partes serão beneficiadas com a progressiva implementação, em substituição do formato físico, da modalidade de registro migratório eletrônico de seus dados por parte dos organismos que realizam o referido controle; os nacionais dos Estados Partes poderão utilizar os canais privilegiados de ingresso que sejam instalados nos aeroportos internacionais dos Estados Partes do MERCOSUL; e os titulares de passaportes comuns expedidos pelos Estados Partes contam com documentos de viagem harmonizados quanto à sua nomenclatura e características e sujeitos ao aperfeiçoamento permanente de suas medidas de segurança.

ii. Integração fronteiriça no ECM

As pessoas que saem de um Estado Parte para ingressar em outro por um ponto de fronteira que conte com uma Área de Controle Integrado serão beneficiadas com procedimentos administrativos e operativos compatíveis e similares de forma sequencial e, sempre que possível, simultânea, realizados pelos funcionários dos organismos internacionais que intervêm no controle

aduaneiro, migratório e de transporte. Para isso, os organismos nacionais competentes concertarão acordos operativos e adotarão sistemas que complementam e facilitam o funcionamento dos referidos controles.

Os residentes permanentes em localidades fronteiriças vizinhas dos Estados Partes, nas quais existam Áreas de Controle Integrado podem beneficiar-se de um procedimento simplificado para a exportação ou a admissão temporária de bens realizadas por motivo da celebração de congressos, competições esportivas, atuações artísticas ou similares. Também, nessa matéria, os Estados Partes assumiram os seguintes compromissos políticos: adotar e articular normas e procedimentos comuns relativos à circulação dos trabalhadores nas zonas de fronteira e levar a cabo as ações necessárias para melhorar as oportunidades de emprego e as condições de trabalho e de vida desses trabalhadores, nos termos dos acordos específicos para essa população, tendo como base os direitos reconhecidos nos acordos de residência e imigração vigentes.

Os Estados Partes assinaram, em 4 de dezembro de 2019, o "Acordo sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas", que não está vigente. Uma vez em vigor, esse Acordo permitirá, sob as condições nele estabelecidas que, por exemplo, os titulares de um Documento de Trânsito Vicinal Fronteiriço possam aceder a estabelecimentos públicos de ensino do outro lado da fronteira, em condições de gratuidade e de reciprocidade; contar com uma faixa exclusiva ou prioritária nos postos de controle fronteiriço das localidades fronteiriças vinculadas; ou possam levar consigo mercadorias ou produtos de subsistência destinados ao consumo pessoal ou familiar, sem estarem sujeitos ao registro de declaração de importação e exportação nem ao pagamento de gravames aduaneiros.

Em matéria de Áreas de Controle Integrado, aprovou-se a Decisão CMC nº 18/14 "Acordo de Complementação do Acordo de Recife", que não está vigente. Uma vez em vigor, a Decisão adicionará duas novas modalidades de controle integrado migratório, que poderão ser adotadas mediante acordos operativos entre as autoridades migratórias dos Estados Partes limítrofes: 1) controle integrado simultâneo; 2) controle integrado por reconhecimento recíproco de competências.

iii. Cooperação judicial no ECM

A principal fonte jurídica é o Protocolo de Cooperação e Assistência Jurisdicional em Matéria Civil, Comercial, Trabalhista e Administrativa (Protocolo de las Leñas), de 1992. Os cidadãos e os residentes permanentes de um Estado Parte fruirão, nas mesmas condições que os cidadãos e residentes permanentes de outro Estado Parte, do livre acesso à jurisdição em tal estado para a defesa de seus direitos e interesses, não podendo ser imposta nenhuma caução ou depósito, seja qual for sua denominação, em razão de sua qualidade de cidadão ou residente permanente de outro Estado Parte; os nacionais, cidadãos e residentes habituais de cada um dos Estados Partes poderão aceder aos benefícios da justiça gratuita e da assistência jurídica gratuita que os demais Estados Partes concedem a seus nacionais, cidadãos e residentes habituais (atualmente vigente somente para Brasil e Paraguai); e os nacionais ou os residentes legais e permanentes de um Estado Parte, a quem tenham sido impostas sentenças de condenação em outro estado parte, poderão cumpri-las no Estado Parte do qual são nacionais ou residentes legais e permanentes, nos termos do Acordo sobre Transferência de Pessoas Condenadas entre os Estados Partes do MERCOSUL.

Além disso, em 16 de julho de 2019, assinou-se o "Acordo sobre o Mecanismo de Cooperação Consular entre os Estados Partes do MERCOSUL e Estados Associados", que não está vigente. Uma vez em vigor, ele estabelecerá um mecanismo de cooperação consular em

benefício dos nacionais dos Estados Partes que se encontrem em uma cidade, região ou país do mundo onde não exista representação diplomática ou consular residente do Estado de sua nacionalidade. A proteção e a assistência consular poderão ser concedidas em situações de emergência, necessidade ou alta vulnerabilidade; quando se trate de crianças e adolescentes, acompanhados ou não; de vítimas de violência infrafamiliar e tráfico de pessoas; de pessoas em estado de indigência; quando um nacional de um dos Estados Partes esteja privado de sua liberdade; em caso de repatriação de pessoas; ante catástrofes naturais ou antropogênicas; diante da necessidade de intercâmbio de informação relacionada com legalizações de documentos; ou em outros casos que possam ser objeto de assistência consular, a critério do Estado requerente.

iv. Trabalho e emprego no ECM

Os Estados Partes assumiram compromissos políticos com o objetivo de formular e implementar políticas ativas de trabalho decente, pleno emprego produtivo e de desenvolvimento de empresas sustentáveis, bem como de adotar, conforme a legislação vigente e as práticas nacionais, um conjunto de princípios e direitos.

No âmbito dos direitos individuais, assumiram compromissos sobre: não discriminação; igualdade de oportunidades e de tratamento entre mulheres e homens; igualdade de oportunidades e de tratamento para trabalhadores com deficiência; melhoria das condições laborais para trabalhadores migrantes e fronteiriços; eliminação do trabalho forçado ou obrigatório; prevenção e erradicação do trabalho infantil e proteção ao trabalhador adolescente; direitos dos empregadores; duração da jornada de trabalho; descanso, férias anuais e dias feriados; gozo de licenças remuneradas e não remuneradas; remuneração e salário mínimo e proteção contra a demissão.

No âmbito dos direitos coletivos, sobre: liberdade sindical; negociação coletiva; exercício do direito de greve; promoção e desenvolvimento de procedimentos preventivos e de autocomposição de conflitos e diálogo social. Em matéria de outros direitos, sobre: centralidade do emprego nas políticas públicas; fomento do emprego; proteção dos desempregados; formação profissional para trabalhadores empregados e desempregados; saúde e segurança no trabalho; inspeção do trabalho e seguridade social.

v. Seguridade social no ECM

Há compromisso de garantir, mediante políticas públicas articuladas e universais, uma rede mínima de proteção social a seus habitantes, independentemente de sua nacionalidade, frente às contingências sociais adversas, especialmente as motivadas por enfermidade, deficiência, invalidez, velhice e morte. Também, as normas MERCOSUL vigentes nessa matéria estabelecem os seguintes direitos e benefícios: os trabalhadores de um Estado Parte que prestem ou tenham prestado serviços em quaisquer dos Estados Partes poderão acessar os direitos à previdência social em igualdade de direitos e obrigações com os nacionais dos referidos Estados Partes; cada Estado Parte concederá as prestações pecuniárias e de saúde de acordo com sua própria legislação; os trabalhadores de um Estado Parte do MERCOSUL têm direito a que os períodos de seguro ou contribuição cumpridos no território de outros Estados Partes sejam considerados para a concessão das prestações por velhice, idade avançada, invalidez ou morte, nas condições estabelecidas no Acordo Multilateral de Previdência Social do MERCOSUL e seu Regulamento Administrativo; e os trabalhadores de um Estado Parte que forem deslocados temporariamente por motivo de

trabalho a outro Estado Parte poderão acessar, para si, seus familiares e assemelhados, as prestações de saúde nas condições previstas no Acordo Multilateral de Previdência Social do MERCOSUL.

vi. Educação no ECM

Os estudantes dos Estados Partes poderão obter o reconhecimento dos títulos e certificados de estudos de nível primário, fundamental, básico e médio, secundário, expedidos por instituições educativas oficialmente reconhecidas, para prosseguir com seus estudos de nível superior, como também para fins da mobilidade acadêmica entre os Estados Partes; os estudantes poderão obter o reconhecimento dos estudos de nível primário/fundamental/básico e médio/secundário realizados de forma incompleta em qualquer dos Estados Partes para completar os estudos no Estado Parte receptor; os estudantes dos Estados Partes que cursarem estudos de educação superior e queiram estudar transitoriamente em outro Estado Parte poderão acessar os programas de mobilidade acadêmica que se articulem entre os sistemas educativos dos Estados Partes; os estudantes dos Estados Partes poderão fazer cursos de graduação com certificação acadêmica sob o sistema de credenciamento ARCU-SUL, que proporciona garantia pública na região do nível acadêmico e científico dos cursos; os estudantes de um Estado Parte têm direito ao reconhecimento de seus títulos e diplomas de graduação universitários, expedidos por instituições de educação superior oficialmente reconhecidas, unicamente para a realização de estudos de pós-graduação acadêmica em outro dos Estados Partes. O ingresso nos cursos de pós-graduação será regido pelos mesmos processos seletivos aplicados aos estudantes nacionais em cada Estado Parte; os docentes e pesquisadores têm direito ao reconhecimento de seus títulos e diplomas de graduação e de pós-graduação universitários, expedidos pelas instituições de educação superior oficialmente reconhecidas e credenciadas em um Estado Parte, para exercer a docência e a pesquisa nas instituições de educação superior de outro estado parte; os nacionais de um Estado Parte poderão ser beneficiários da concessão de vistos gratuitos quando solicitarem residência no território de outro Estado Parte, com o objetivo de realizar, unicamente, de forma temporária, cursos de graduação ou pós-graduação em universidades ou estabelecimentos oficialmente reconhecidos pelo Estado Parte receptor, cursos secundários no âmbito de programas de intercâmbio de instituições governamentais e não governamentais oficialmente reconhecidas no Estado Parte receptor e atividades docentes ou de pesquisa em estabelecimentos de educação ou universidades oficialmente reconhecidos no Estado Parte receptor.

Além disso, em 17 de dezembro de 2018, assinou-se o “Acordo sobre Revalidação de Títulos ou Diplomas de Ensino Superior em Nível de Graduação no MERCOSUL”, que entrará em vigor apenas entre Argentina e Paraguai em 18 de janeiro de 2024. Uma vez em vigor, cada Estado Parte reconhecerá, em virtude desse Acordo, os títulos de graduação que contarem com credenciamento vigente no momento de sua emissão, sob o Sistema ARCU-SUL, os quais passarão por procedimentos simplificados para sua revalidação, sem serem exigidos requisitos acadêmicos adicionais. Os Estados Partes poderão estabelecer, de maneira progressiva e com base na reciprocidade, a quais cursos credenciados outorgarão o reconhecimento.

vii. Transporte no ECM

Os titulares de uma licença habilitadora para dirigir veículos automotivos expedida pela autoridade de trânsito competente em um Estado Parte têm direito ao reconhecimento de sua

licença pelos demais Estados Partes; os nacionais e residentes, bem como as demais pessoas que se encontrarem no território dos Estados Partes, se beneficiam da obrigatoriedade imposta ao proprietário e/ou condutor de veículos terrestres (particulares ou de aluguel) não matriculados no país de ingresso, em viagem internacional, de contratar, no país de origem do veículo, um seguro que cubra a responsabilidade civil por danos causados a pessoas ou objetos não transportados. Esses seguros serão válidos quando forem emitidos por companhias seguradoras do país de origem do veículo, sempre que elas tiverem acordos com seguradoras do ou dos Estados Partes onde transitarem os segurados; os usuários de serviços regulares e ocasionais autorizados de transporte rodoviário internacional de passageiros têm direito de viajar em veículos que contem com Inspeção Técnica Veicular – identificados externamente mediante um selo de inspeção técnica veicular no para-brisas; os residentes de um Estado Parte do que forem danificados em acidentes de trânsito ocorridos em território de outro Estado Parte que gerarem responsabilidade civil terão direito de optar por iniciar a ação nos tribunais do Estado Parte onde ocorreu o acidente, do domicílio do demandado e/ou do domicílio do demandante.

Além disso, aprovou-se a Resolução GMC nº 33/14 (modificada pela Resolução GMC nº 12/17), que não está vigente. Uma vez em vigor, a referida Resolução estabelecerá as especificações que deverá conter a Placa MERCOSUL, de uso obrigatório em todos os Estados Partes para todos os veículos que forem registrados pela primeira vez. Esta norma representa um avanço na consolidação progressiva do processo de integração, na qual está garantida a livre circulação de veículos, facilitando as atividades produtivas e, ao mesmo tempo, o combate aos delitos transfronteiriços como o roubo de veículos, o tráfico de pessoas e o narcotráfico.

viii. Comunicações no ECM

Os usuários dos Estados Partes podem acessar serviços de radiocomunicações e radiodifusão em condições técnicas adequadas como resultado da adoção de procedimentos de coordenação e harmonização de uso do espectro radioelétrico; os usuários que se encontrarem em localidades de Estados Partes cuja distância entre si, em linha reta, não seja superior a 50 km podem comunicar-se entre si mediante o serviço público de telefonia básica internacional fronteiriço, com as tarifas mais econômicas possíveis, conforme as normas vigentes na matéria; a qualidade de serviço com a qual os prestadores oferecem serviço público de telefonia básica internacional fronteiriço não deverá ser inferior àquela com a qual estes oferecem o serviço de telefonia básica em nível nacional; os usuários de serviços postais em determinadas cidades situadas em região de fronteira dos estados partes têm direito a um serviço acessível de intercâmbio postal entre essas cidades.

ix. Defesa do consumidor no ECM

São direitos básicos dos consumidores no MERCOSUL: a proteção da vida, da saúde e da segurança contra os riscos provocados pelas práticas no fornecimento de produtos e serviços considerados perigosos ou nocivos; a educação e a divulgação sobre o consumo adequado dos produtos e serviços, assegurados a liberdade de escolha e o tratamento igualitário nas contratações; a informação suficiente e veraz sobre os distintos produtos e serviços; a proteção contra a publicidade enganosa e contra métodos comerciais coercitivos ou desleais no fornecimento de produtos e serviços; a efetiva prevenção e reparação de danos patrimoniais e morais relativos a direitos individuais e coletivos ou a interesses difusos; o acesso aos órgãos judiciários e

administrativos, com vistas à prevenção e à reparação de danos patrimoniais e morais relativos aos direitos individuais e coletivos ou aos interesses difusos, mediante procedimentos ágeis e eficazes, assegurada a proteção jurídica, administrativa e técnica aos necessitados; a associação em organizações cujo objetivo específico seja a defesa do consumidor e ser representado por elas; a adequada e eficaz prestação dos serviços públicos em geral, por fornecedores públicos ou privados. Nos casos em que os fornecedores de produtos e serviços ofereçam uma garantia, os consumidores têm direito a que ela seja expedida por escrito, padronizada para produtos idênticos, no idioma do Estado Parte de consumo (espanhol ou português), de fácil compreensão, com letra clara e legível e com informação sobre o alcance dos seus aspectos mais significativos.

Nas relações de consumo realizadas por comércio eletrônico através da internet, os consumidores têm direito a informações claras, precisas, suficientes e de fácil acesso sobre o fornecedor do produto ou serviço; sobre o produto ou serviço ofertado; a respeito das transações eletrônicas realizadas. Entre as informações que devem ser fornecidas aos consumidores se incluem, entre outros, os procedimentos para cancelamento da contratação, devolução, troca do produto e/ou informação sobre a política de reembolso; advertências sobre possíveis riscos do produto ou serviço; o prazo e demais condições a que está sujeita a garantia legal e/ou contratual e a política de privacidade aplicável aos dados pessoais. Tais obrigações são aplicáveis a todo fornecedor radicado ou estabelecido em algum dos Estados Partes. Os consumidores têm direito a que somente possam ser colocados no mercado de consumo produtos e serviços que não apresentem riscos à sua saúde ou segurança, exceto os considerados normais e previsíveis por sua natureza ou utilização. Igualmente, os consumidores têm direito a receber dos fornecedores informação veraz, eficaz e suficiente sobre as características essenciais dos bens e serviços, de acordo com sua natureza, de forma certa e objetiva.

x. Direitos políticos no ECM

Os cidadãos dos respectivos Estados Partes têm direito a serem representados no Parlamento do MERCOSUL mediante os mecanismos estabelecidos. Em matéria de acesso do cidadão aos órgãos do MERCOSUL: qualquer particular dos Estados Partes tem direito a que o Parlamento do MERCOSUL receba, examine e, se for o caso, canalize aos órgãos decisórios suas petições relacionadas a atos ou omissões dos órgãos do MERCOSUL. No âmbito do mecanismo de solução de controvérsias do MERCOSUL, os particulares residentes em um Estado Parte ou outras pessoas que tenham a sede de seus negócios nele podem realizar reclamações perante seus representantes nacionais no GMC, quando forem afetados pela sanção ou pela aplicação, por outro Estado Parte, de medidas legais ou administrativas de efeito restritivo, discriminatórias ou de concorrência desleal, em violação do Tratado de Assunção, do Protocolo de Ouro Preto, dos protocolos e acordos celebrados no marco do Tratado de Assunção, das Decisões do CMC, das Resoluções do GMC e das Diretrizes da CCM.

i) Revitalização do MERCOSUL pós-2016

Entre o final de 2016 e 2019, o MERCOSUL viveu o que o governo brasileiro intitulou “ciclo virtuoso” decorrente da confluência de expectativas e de diretrizes para o bloco dos mandatos de Maurício Macri, na Argentina, e de Michel Temer e de Jair Bolsonaro, no Brasil, os dois principais *paymasters* do processo de integração regional, que também eram compartilhadas, principalmente, por Horacio Cartes e depois Mario Abdo Benítez, no Paraguai. O governo de

Frente Amplia do Uruguai também adotou postura pragmática em relação ao enfoque favorável a avanços na liberalização comercial. Pode-se dizer que esse ciclo foi encerrado em dezembro de 2019, a partir da eleição de Alberto Fernández, na Argentina, com visões para o bloco distintas daquelas compartilhadas por Bolsonaro, Mario Abdo e Luis Alberto Lacalle Pou, eleito presidente do Uruguai, em 2020.

A confluência entre Brasil e Argentina ficou clara, pela primeira vez, no Plano de Ação Bilateral de 2017, adotado quando da visita de Macri a Brasília, em fevereiro daquele ano. Por meio desse documento, Macri e Temer acordam "coordenar prioridades das respectivas presidências *pro tempore*" que se seguiram naquele ano, com foco na intensificação dos "processos de negociação de acordos comerciais em andamento e buscar o lançamento de novas iniciativas negociadoras", na conclusão de protocolos sobre investimentos e contratações públicas e na eliminação de barreiras ao comércio intrabloco.

Em paralelo à confluência de posições entre Brasil e Argentina, a suspensão da Venezuela em 2016 permitiu ampliar a coesão intrabloco nas discussões sobre o destino do processo de integração. A presença da Venezuela no MERCOSUL trazia problemas de duas principais naturezas:

1) havia forte assimetria entre as obrigações assumidas pela Venezuela e aquelas assumidas pelos Estados Partes fundadores, tendo em conta que aquele país não tinha internalizado importantes instrumentos normativos regionais vigentes, como o ACE-18 ou o Protocolo de Assunção sobre Compromisso com a Promoção e a Proteção dos Direitos Humanos;
2) Caracas defendia agenda com enfoque mais político-social, enquanto resistia a adensar a integração econômico-comercial.

O ciclo virtuoso foi caracterizado pelo resgate dos valores fundacionais do MERCOSUL, os quais, em maior ou menor grau, dialogam com o processo de construção da estabilidade estrutural das relações entre Brasil e Argentina e também eram compartilhados pelos outros dois vizinhos. O primeiro deles é o livre mercado, a livre iniciativa e a integração econômico-comercial, que se consubstanciam na promoção do livre comércio intrabloco, na superação das imperfeições da união aduaneira e na consecução do objetivo final do Tratado de Assunção – o mercado comum. O segundo deles é a defesa e o fortalecimento da democracia e do Estado Democrático de Direito, que estão na raiz do processo de integração, nascido sob o signo da redemocratização no Cone Sul, o que posteriormente é positivado com o Protocolo de Ushuaia, de 1998, após a ameaça de ruptura da ordem institucional paraguaia em 1996. O terceiro valor fundacional resgatado é a promoção e a proteção de direitos humanos ou das liberdades fundamentais e da cidadania, que é indissociável da defesa e do fortalecimento da democracia, e é positivada no MERCOSUL com o Protocolo de Assunção de 2005 e com uma série de outros documentos adotados nas últimas duas décadas.

Há inúmeros resultados alcançados pelo MERCOSUL, entre 2017 e 2018, que comprovam o resgate de seus valores fundacionais, em especial a promoção da integração econômico-comercial, destacando-se: 1) a aprovação do Protocolo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (2017), que amplia a segurança jurídica e aprimora o ambiente para atração de novos investimentos na região; 2) a conclusão do acordo do Protocolo de Contratações Públicas do MERCOSUL (2017), que cria oportunidades de negócios para as nossas empresas, amplia o universo de fornecedores dos nossos órgãos públicos e reduz custos para o governo; 3) o encaminhamento positivo da grande maioria dos entraves ao comércio intrabloco (2017); e 4) a modernização no tratamento de questões regulatórias, com a aprovação do Acordo de Boas Práticas e Coerência Regulatória (2018).

Na variada agenda do bloco, tem-se trabalhado por resultados concretos, que produzam impacto direto sobre a vida dos cidadãos. Também estão sendo adotadas medidas para racionalizar o funcionamento do MERCOSUL e modernizar suas estruturas organizacionais, com a redução de gastos, o enxugamento de instâncias redundantes e critérios mais bem delineados para a avaliação de produtividade dos foros. O Brasil apoia e tem sido promotor ativo dessa agenda de modernização. Defende um MERCOSUL comprometido firmemente com os valores democráticos e voltado para a geração ganhos tangíveis para os cidadãos. Entre os principais avanços recentes da dimensão cidadã do MERCOSUL, destacam-se: 1) a assinatura do Acordo sobre Revalidação de Títulos ou Diplomas de Ensino Superior em Nível de Graduação no MERCOSUL (2018); 2) a assinatura do Acordo-Quadro para a Disposição de Bens Apreendidos do Crime Organizado Transnacional no MERCOSUL (2018); 3) a assinatura de emenda ao Protocolo de Assistência Jurídica Mútua em Assuntos Penais – Protocolo de São Luís (2018); 4) a aprovação do programa de trabalho para a agenda digital do MERCOSUL (2018); 5) a adoção de declarações sobre a situação da Nicarágua (2018) e sobre o fortalecimento da democracia no MERCOSUL (2019); 6) a assinatura do Acordo para a Eliminação da Cobrança de Encargos de *Roaming* Internacional aos Usuários Finais de Serviços de Telefonia Móvel no MERCOSUL (2019); 7) a assinatura do Acordo sobre Mecanismo de Cooperação Consular (2019); 8) a assinatura do Acordo Operativo para a Implementação de Mecanismos de Intercâmbio de Informação Migratória (2019); e 9) adoção de declaração sobre o Ano Internacional das Línguas Indígenas (2019).

Quanto à dimensão institucional, os principais avanços entre 2017 e 2019 são: 1) os esforços para o fortalecimento do FOCEM, como demonstra a assinatura de acordo-quadro entre o FOCEM e o FONPLATA (2018); 2) a adoção do Orçamento MERCOSUL, que unifica os orçamentos dos órgãos do MERCOSUL (Secretaria do MERCOSUL, Secretaria do TPR, ISM e IPPDH); 3) o enxugamento da burocracia, com redução do número de foros, inclusive do cargo de Alto Representante-Geral (2017); 4) a promoção da eficiência no uso de recursos dos contribuintes, com redução dos orçamentos dos órgãos do MERCOSUL desde 2019; e 5) a modernização dos métodos de trabalho com o crescimento do uso de videoconferências ainda em 2019, assim como com a adoção da assinatura digital para aprovação de documentos.

II. Presidências *pro tempore* (PPTs) mais recentes

a) PPTB 2019

No início do governo Bolsonaro, houve altas autoridades nacionais que manifestaram ceticismo inicial com relação ao bloco, acreditando que, nas décadas anteriores, o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) tinha adotado postura exageradamente ideológica – leia-se de esquerda. De maneira pragmática e realista, no entanto, o novo governo procurou utilizar o bloco como plataforma de difusão de valores caros ao interesse nacional, alinhados a uma estratégia de inserção internacional mais competitiva.

Nesse sentido, é interessante indicar, na agenda econômico-comercial, a importância conferida pelo Brasil a duas questões: a reforma da Tarifa Externa Comum (TEC) e a conclusão das negociações com a União Europeia (UE). Quanto à reforma da TEC, trata-se de exercício que segue em curso, com cronograma intenso de reuniões presenciais e virtuais, que foi considerada meta prioritária dos cem primeiros dias de governo do presidente Bolsonaro. A TEC, que já tinha 25 anos de existência, jamais havia passado por uma reforma abrangente e necessita ser revista para alinhá-la aos padrões internacionais e impulsionar a produtividade e competitividade do MERCOSUL, bem como sua maior integração às cadeias regionais e globais de valor. Somente em 2022, a TEC seria finalmente reformada. Quanto à conclusão das negociações com a UE, o tema será tratado no capítulo 6, na seção sobre o MERCOSUL. Em relação a questões político-institucionais, o governo Bolsonaro procurou aprofundar a racionalização orçamentária e institucional do MERCOSUL, em linha com os esforços feitos domesticamente, e valorizar temas que são caros ao interesse nacional, como segurança e justiça e promoção da democracia na região.

Os principais resultados obtidos durante a presidência *pro tempore* (PPT) do Brasil (PPTB) de 2019 podem ser divididos em duas frentes: intrabloco e extrabloco. Os avanços intrabloco, por sua vez, podem ser divididos entre os econômico-comerciais e político-institucionais (incluindo a "dimensão cidadã").

Na área econômico-comercial, a PPTB 2019 foi repleta de resultados, como a assinatura de acordos sobre facilitação do comércio, reconhecimento mútuo de operadores econômicos autorizados, indicações geográficas, (marco geral de) iniciativas facilitadoras de comércio, facilitação do transporte de produtos perigosos e reconhecimento mútuo de certificados de assinatura digital do MERCOSUL, a adoção de plano de ação para desenvolvimento e convergência de plataformas digitais para solução de conflitos de consumo nos Estados Partes, a modernização do anexo sobre serviços financeiros do Protocolo de Montevidéu sobre o Comércio de Serviços do MERCOSUL, a atualização do mecanismo tarifário para situações de desabastecimento e assinatura do contrato de administração fiduciária entre Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM) e Fundo Financeiro para Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA). Os avanços em entendimentos bilaterais no setor automotivo (novos acordos Brasil-Argentina e Paraguai-Argentina e compromisso político de acordo Brasil-Paraguai, que em 2020 resultou no ACE-74 e no Acordo Automotivo bilateral com seu Primeiro Protocolo Adicional) e a realização de reunião do Comitê Automotivo do MERCOSUL, após anos de paralisia.

Na parte político-institucional, destacam-se as assinaturas de acordos sobre localidades fronteiriças vinculadas, cooperação policial aplicável aos espaços fronteiriços e criação de rede de bancos de leite humano do MERCOSUL, a concessão de mandato para elaboração de plano de ação para combate à corrupção, a realização de vacinação em pontos fronteiriços selecionados, a

continuidade do processo de negociação de preços de medicamentos de alto custo, a redução do número de foros, o lançamento de programa para rever a estrutura institucional do MERCOSUL no período de 2020-2021, a criação de mecanismo para avaliar a produtividade dos foros do bloco e monitorar seus programas de trabalho, o aumento do número de reuniões realizadas por videoconferência, a complementação do marco jurídico existente para aprimorar a participação do setor privado em órgãos técnicos do MERCOSUL e a regulamentação do Artigo 20 do Tratado de Assunção (assegura que a entrada de novos Estados Partes dependa do cumprimento efetivo dos compromissos de adesão assumidos), além das designação do diretor-executivo do Instituto Social do MERCOSUL (ISM) e da secretária-executiva do Instituto de Políticas Públicas e Direitos Humanos (IPPDH), e a aprovação de declarações sobre desenvolvimento sustentável, combate a ilícitos e caminho das missões jesuíticas na América do Sul.

Entre os avanços extrabloco, nas relações extrarregionais, destacam-se a conclusão, em agosto, da negociação do Acordo de Livre Comércio entre o MERCOSUL e a Associação Europeia de Livre Comércio (EFTA); a continuidade das negociações de acordos de livre comércio com o Canadá, a Coreia do Sul e Singapura; a realização da primeira rodada de negociações de acordo de livre comércio com o Líbano; as discussões sobre ampliação dos acordos comerciais vigentes com Israel e Índia; o início da aproximação com a Indonésia e o Vietnã, com vistas ao lançamento de tratativas comerciais; a continuidade da implementação do Plano de Ação de Puerto Vallarta com a Aliança do Pacífico, particularmente em cooperação regulatória, facilitação de investimentos e facilitação do comércio; e o lançamento do processo de aproximação com países individualizados da América Central e do Caribe, com vistas a alcançar acordos de livre comércio.

b) PPTP 2020

Na presidência *pro tempore* do Paraguai (PPTP) 2020, destacam-se, na parte comercial intrabloco, a realização, após 19 anos, da Reunião do Grupo *Ad Hoc* do Setor Açucareiro; a continuidade do processo de revisão da TEC, com a renovação do mandato para apresentação de proposta; o intercâmbio de informações, na CCM, sobre as medidas comerciais adotadas no âmbito da pandemia de COVID-19, ao mesmo tempo que se verificou cooperação entre os órgãos envolvidos no comércio internacional para dar respostas oportunas às situações que se apresentaram nesta realidade; a atualização das listas de produtos para a implementação da Decisão Conselho do Comercado Comum (CMC) nº 37/05, que permite a acumulação de origem de produtos importados de países com os quais o MERCOSUL subscreveu acordo comercial; a criação do Comitê *Ad Hoc* sobre o Controle de Quotas do MERCOSUL (CAH-QUOTAS), que terá como objetivo a elaboração de um mecanismo de controle das quotas de importação outorgadas conjuntamente pelo MERCOSUL a terceiros países ou grupos de países; os avanços na elaboração de um projeto de Protocolo de Comércio Eletrônico do MERCOSUL; e a aprovação da “Norma Procedimental”, que regulamenta a gestão do Contrato de Administração Fiduciária entre o MERCOSUL e o FONPLATA, e o “Guia de Administração Fiduciária MERCOSUL – FOCEM”.

No que diz respeito às negociações externas, realizou-se uma rodada de negociação presencial com a República da Coreia antes do início das restrições; no contexto da pandemia, foram mantidos os contatos por meios virtuais no âmbito das negociações em curso com Canadá, Singapura e Líbano, bem como o exercício de aprofundamento do acordo com Israel, e do diálogo exploratório com Vietnã e Indonésia; no cenário regional, foram registrados avanços com a

Aliança do Pacífico para a implementação do Plano de Ação de Puerto Vallarta; avançou-se, igualmente, na proposta para o início de negociações com países da América Central.

Na parte institucional, aprovou-se Decisão que permite, pela primeira vez na história do MERCOSUL, que os órgãos com capacidade decisória possam manter reuniões por sistema de videoconferência, no âmbito das medidas relacionadas com a prevenção e combate à COVID-19; foi permitido e operacionalizado o uso da assinatura digital; foi aprovada modificação do mecanismo para adoção de normas em casos de urgência; estabeleceu-se um procedimento geral para o registro dos comentários do setor privado que participe na etapa preparatória das reuniões das instâncias subordinadas ao Grupo Mercado Comum (GMC) e à CCM.

Especificamente sobre a pandemia, em março de 2020 foi emitida Declaração dos Presidentes do MERCOSUL sobre coordenação regional para a contenção e mitigação do coronavírus e seu impacto. Em seguida, o CMC aprovou a destinação imediata de cerca de US$ 6 milhões do FOCEM para iniciativa de combate à COVID-19 nos quatro países do bloco. No Brasil, a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) receberá US$ 1,3 milhão. Adicionalmente, foi aprovado um fundo reserva de US$ 10 milhões também destinado ao combate à pandemia.

c) PPTU 2020

Na presidência *pro tempore* do Uruguai (PPTU) 2020, destacam-se a continuidade do processo de revisão da TEC; apresentação de proposta uruguaia de metodologia de trabalho para adequação do setor automotivo à união aduaneira; frutíferos intercâmbios de informações e pontos de vista no âmbito do Grupo *Ad Hoc* do Setor Açucareiro; conclusão das negociações do Acordo sobre Comércio Eletrônico do MERCOSUL (assinado em 2021); lançamento da VIII Rodada de Negociações de Compromissos Específicos em Matéria de Serviços para a atualização do Protocolo de Montevidéu sobre o Comércio de Serviços; consenso sobre um mecanismo para a administração e controle de quotas de importação no MERCOSUL, denominado Sistema de Administração e Controle de Quotas de Importação do MERCOSUL (SACIM); avanços significativos nos trabalhos de atualização do Regime de Origem do MERCOSUL; reuniões técnicas mantidas com Canadá, Líbano, Singapura e Israel; flexibilidade na continuidade da negociação com a República da Coreia e na modalidade de aprofundamento bilateral das listas de desgravação do Tratado de Livre Comércio MERCOSUL-Israel; novas extensões orçamentárias para o projeto FOCEM "Investigação, Educação e Biotecnologia aplicadas à Saúde", de maneira que ele contribuísse para o fortalecimento das capacidades de diagnóstico e rastreabilidade da COVID-19; e prorrogação da etapa de transição para eleições diretas ao PARLASUL até o fim de 2030, após rechaço pelo Senado argentino do Protocolo Adicional ao Protocolo Constitutivo do PARLASUL, adotado em 2019 (juntamente com uma Declaração Conjunta relativa ao funcionamento do referido órgão), que suspendia as eleições diretas.

d) PPTA 2021

Na presidência *pro tempore* da Argentina (PPTA) 2021, destacam-se a comemoração dos trinta anos do MERCOSUL; a apresentação do Estatuto da Cidadania do MERCOSUL, documento, que não é um tratado, mas uma compilação de direitos e benefícios em favor dos cidadãos do bloco; e a realização da I Reunião de Ministros de Infraestruturas para a Integração dos Estados Partes do MERCOSUL e Associados. Em paralelo, também foi enfatizada a importância que obras de infraestrutura, tais como o Corredor Bioceânico Carmelo Peralta-Porto

Murtinho-Portos do Norte do Chile e a Hidrovia Paraguai Paraná Puerto Cáceres-Porto Nova Palmira, tiveram na integração regional. Nesse sentido, foi reforçado interesse em continuar fomentando a integração física e a conectividade entre o Atlântico e o Pacífico.

Durante a PPTA 2021, ocorreu a Consulta Pública sobre Políticas Públicas para Afrodescendentes: "Avaliação de meio termo e projeção para os próximos anos da Década Internacional das Pessoas Afrodescendentes", realizada por meio do Foro de Participação Social do IPPDH.

Como consequência da simultânea PPTA no MERCOSUL e na Conferência Sul-Americana sobre Migrações, foi colocado em funcionamento, com o apoio da Organização Internacional para Migrações (OIM), o Portal América do Sul Aberta, que constitui uma ferramenta para a coordenação e a informação sobre trânsito humano durante a pandemia, a fim de conhecer em tempo real as novidades em matéria de requisitos de entrada dos países.

Em matéria de luta contra o crime transnacional, foi assinada a Declaração dos Ministros do Interior e Segurança para a Luta contra o Tráfico de Pessoas e o Tráfico Ilícito de Migrantes em Fronteira em Contexto de Pandemia por COVID-19. Em paralelo, foi adotada a Recomendação do CMC sobre Luta contra o Tráfico de Pessoas e o Tráfico Ilícito de Migrantes em Fronteiras no Contexto da Pandemia por COVID-19.

No âmbito cultural, foi realizada a XLIX Reunião de Ministros da Cultura, na qual se assinou a Declaração do MERCOSUL Cultural, por meio da qual os Estados Partes se comprometeram a unir esforços para alinhar os objetivos da integração cultural do MERCOSUL aos novos desafios globais. Com relação a direitos das mulheres, foi aprovada a Recomendação sobre Reconhecimento Mútuo de Medidas de Proteção para Mulheres em Situação de Violência Baseada em Gênero.

Durante a PPTA 2021, também foi realizada cúpula virtual que celebrou os trinta anos do MERCOSUL. Na ocasião, Alberto Fernández criticou a proposta de revisão integral da TEC e de flexibilização para as negociações externas. Aquela demanda era encampada sobretudo pelo Brasil, enquanto esta era promovida pelo Uruguai, que, entre outros pontos, busca negociar um acordo de livre comércio com a China.

Irritado com o posicionamento crítico de Fernández, o presidente do Uruguai, Luis Lacalle Pou, externou sua insatisfação com o bloco, e reclamou do "peso" que tem o MERCOSUL[712]. A fala de Lacalle Pou ofendeu especialmente Fernández, que tomou a crítica como dirigida diretamente a seu país[713]. O presidente uruguaio disse ainda que iria propor formalmente a flexibilização do MERCOSUL, porque precisava de uma resposta rápida. A flexibilização, que daria aos países o poder de negociar acordos de forma independente, é também defendida desde 2019 pelo Brasil, mas até hoje não avançou. A disputa sobre a flexibilidade em negociações externas é uma consequência do Tratado de Assunção e da Decisão do CMC nº 32, de 2000, segundo a qual os Estados Partes do MERCOSUL só podem negociar acordos comerciais que outorguem preferências tarifárias com terceiros países ou blocos de países de forma conjunta. O

---

[712] "Obviamente que o MERCOSUL pesa. Sua atividade, sua produção, pesa no cenário internacional. Mas o que não pode ser é uma carga. O que não estamos dispostos é que seja um espartilho que impeça nossos países de se mexer", disse o presidente uruguaio, Lacalle Pou. "E por isso falamos com todos os presidentes sobre a flexibilização. Flexibilização, diferentes velocidades, vejamos o nome, o conceito, mas o Uruguai precisa avançar."

[713] "Se nos transformamos em uma carga, lamento. A verdade é que não queremos ser uma carga para ninguém. É mais fácil descer do barco se essa carga pesa muito", disse o presidente argentino, Alberto Fernández. "Terminamos com essas ideias que ajudam tão pouco a unidade em um momento que a unidade nos importa tanto. Não queremos ser peso de ninguém. Se somos, que tomem outro barco. Não somos lastro de ninguém."

Uruguai busca negociar tais acordos de forma independente. Para mais detalhes a respeito, ver a seção sobre o MERCOSUL no capítulo 6.

e) PPTB 2021

Foram realizadas, em dezembro de 2021, por videoconferência, a 59ª edição da Cúpula de Chefes de Estado do MERCOSUL e Estados Associados e a reunião ordinária do CMC, órgão decisório de nível ministerial. Os dois encontros marcaram o encerramento da PPTB e o início da presidência do Paraguai. Foi a oportunidade para examinar, no marco da celebração dos trinta anos do MERCOSUL, a situação e as perspectivas do processo de integração regional, além das atividades de relacionamento externo do bloco. Ao final, foram assinadas três declarações por ocasião da Cúpula: a Declaração Presidencial do MERCOSUL sobre Cooperação em Defesa; a Declaração Presidencial do MERCOSUL sobre a Recuperação Pós-Pandemia; e a Declaração Presidencial sobre a Integração Digital no MERCOSUL. Durante sua presidência, o Brasil buscou dar continuidade ao processo de modernização do MERCOSUL, caracterizado pela retomada da vocação econômico-comercial, intensificação da negociação de acordos comerciais externos, fortalecimento do marco normativo econômico-comercial e continuidade dos esforços de racionalização do funcionamento do bloco, com diminuição de custos e burocracia. O Brasil teve como objetivo a manutenção do pleno compromisso do MERCOSUL com os valores democráticos e, nas dimensões intra e extrabloco, a adoção de enfoque pragmático, para gerar resultados concretos aos cidadãos.

Os temas de saúde e recuperação pós-pandemia receberam atenção especial durante a presidência brasileira. Foram realizados o Seminário Técnico sobre Acesso a Vacinas COVID-19: Estratégias Nacionais e Possibilidades de Expansão da Capacidade Produtiva Regional e o VII Fórum Empresarial, com foco na integração produtiva no setor de fármacos. Os eventos discutiram formas de apoio do processo de integração à ampliação da cooperação e das capacidades de produção na região. Endossou-se a adoção, pela Reunião de Ministros da Saúde, em 19 de novembro, da Declaração sobre a necessidade da expansão da capacidade produtiva regional de medicamentos, imunizantes e tecnologias de saúde, e sublinharam a importância do trabalho a ser desenvolvido pelo Comitê *ad hoc* para promover a expansão da capacidade produtiva regional de medicamentos, imunizantes e tecnologias de saúde. O Comitê trabalhará para identificar capacidades já existentes e possíveis complementaridades para cooperação em desenvolvimento e em produção de vacinas na região. O MERCOSUL espera poder contribuir aos esforços globais de imunização contra COVID-19, em especial a partir dos centros regionais para o desenvolvimento e produção de vacinas de tecnologia m-RNA e outras, na Argentina e no Brasil, selecionados pela Organização Mundial da Saúde (OMS), com vistas a garantir melhores condições de acesso para os Estados Partes do MERCOSUL e a região.

Na vertente econômico-comercial, os trabalhos no semestre abrangeram temas como TEC, regime de origem, regimes especiais de importação, comércio de serviços, finanças, investimentos e regulamentos técnicos. Mantendo o bloco no estado de "união aduaneira imperfeita", observa-se a aprovação de decisões prorrogando a vigência dos regimes especiais de origem (tratamento diferenciado, por exemplo, para o Paraguai até 2032) e de importação (autorização de regimes de *drawback*) e outras exceções à TEC (brinquedos e pêssego em calda). Em que pese o bloco ainda não ser uma área de livre comércio em serviços, nota-se aperfeiçoamento de suas normas com a aprovação pelo CMC do texto da Emenda ao Protocolo de Montevidéu sobre o Comércio de Serviços que incorpora ao Protocolo os anexos sobre serviços postais, regulamentação doméstica

e telecomunicações. Destaca-se ainda a realização dos seminários "MERCOSUL sobre Boas Práticas Regulatórias", "Sustentabilidade no 50º Ciclo de Reuniões do MERCOSUL Financeiro" e "MERCOSUL-OCDE sobre investimentos", como parte do processo de aproximação da organização com os Estados Partes. Quanto ao setor automotivo, foram realizadas três reuniões do Comitê Automotivo, dando continuidade aos trabalhos para avançar na adequação do setor ao MERCOSUL, tendo em vista as perspectivas da cadeia produtiva na região. No âmbito do Grupo *Ad Hoc* Setor Açucareiro, em reunião realizada em 27 de outubro, trocaram-se informações sobre as respectivas políticas regulatórias domésticas e acordou-se a continuação dos trabalhos do grupo.

Na agenda ampla do bloco, avançou-se em matéria de educação, combate a corrupção e questão de gênero. Adotaram-se o Acordo-quadro de reconhecimento recíproco e outorga de matrículas para o exercício profissional temporário da agrimensura, agronomia, arquitetura, geologia e engenharia, o Acordo-quadro para reconhecimento de estudos, títulos e diplomas de ensino superior técnico-profissional, tecnológico, artístico e de formação de professores e em educação e o Acordo do MERCOSUL para a prevenção e luta contra a corrupção no comércio e os investimentos internacionais. Sobre a questão de gênero, destacam-se a realização do 4º Seminário de Gênero e Comércio nos Blocos Regionais, organizado pela Convergência Empresarial das Mulheres do MERCOSUL (CEMM), e o lançamento da campanha "MERCOSUL Livre de Feminicídio", articulada pelas Reuniões de Ministros da Justiça e de Ministros do Interior e Segurança e pela Reunião de Ministras e Altas Autoridades da Mulher, com o apoio do Foro de Consulta e Concertação Política.

Dado o esvaziamento da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e a dificuldades de progresso no Foro para o Progresso e Integração da América do Sul (PROSUL), verifica-se o fortalecimento, no MERCOSUL, da agenda de temas que eram tratados no passado por aquela organização e que são prioritários neste fórum sul-americano: notadamente infraestrutura, energia e defesa. Celebrou-se Reunião Técnica de Infraestrutura, dando sequência à I Reunião de Ministros de Infraestrutura, com a participação dos Estados Partes e Associados, que examinou questões relativas a temas regulatórios; conexões interoceânicas; transporte ferroviário; transporte rodoviário; transporte marítimo e setor portuário; e infraestrutura. Retomou-se o tratamento do setor de energia, após dez anos de inatividade, enaltecendo os termos da Declaração dos Ministros de Energia dos Estados Partes, Bolívia e Chile sobre Integração Energética Regional, de 2021, que aponta para a atualização da agenda de integração energética no Cone Sul. Para os países da região, há destaque para as novas oportunidades que a transição energética para um futuro com menores emissões de carbono abre em matéria de investimentos, parcerias e empreendimentos conjuntos na região, em setores de energias limpas e renováveis, e de gás natural enquanto combustível de transição, com benefícios para o desenvolvimento e bem-estar das sociedades.

Fez-se declaração presidencial sobre cooperação em defesa, reconhecendo a paz como pressuposto da estabilidade democrática, da prosperidade econômica e do desenvolvimento social e a necessidade de manter uma coordenação regular no tema.

Quanto à reforma institucional do MERCOSUL, ao longo do semestre, deu-se continuidade aos esforços, com vistas a dotar o bloco de estrutura eficiente e ágil, para consecução dos objetivos da integração. Foi concluído o plano de ação de revisão da estrutura institucional previsto na Decisão CMC nº 19/19, que resultou na adoção de estrutura mais enxuta por parte dos foros dependentes dos órgãos decisórios do MERCOSUL. Foram registrados avanços na implementação da Decisão CMC nº 01/21, que visa a adequar as estruturas dos órgãos do MERCOSUL com orçamento próprio à capacidade contributiva dos Estados Partes e às atuais necessidades do processo de integração. Comprometeu-se a dar seguimento ao processo de otimização do

funcionamento da estrutura do bloco, com economia de recursos e eficiência no cumprimento dos mandatos dos órgãos com orçamento próprio.

Quanto às negociações externas, houve continuidade da agenda negociadora durante a PPTB, a despeito dos desafios impostos pela pandemia de COVID-19, com o intuito de abrir mercados para seus produtos e serviços, facilitar o acesso a importações competitivas, modernizar os marcos regulatórios domésticos e atrair investimentos para promover crescimento econômico com geração de renda e emprego.

Os principais avanços na agenda de negociações externas na agenda regional foram os seguintes: à luz da prioridade dada à integração, foram retomadas as reuniões das Comissões Administradoras dos acordos de livre comércio com Chile, Colômbia e Peru. Com a assinatura, em dezembro, do Acordo de Livre Comércio entre Paraguai e Chile, todos os Estados Partes contam agora com instrumentos comerciais de última geração em temas não tarifários com o Chile, o que ajudará a reforçar os fluxos comerciais e de investimentos do MERCOSUL com esse país e a Bacia da Ásia-Pacífico. Ademais, o MERCOSUL e o Peru celebraram reunião da Comissão Administradora do ACE-58, depois de um intervalo de mais de uma década, ocasião em que se definiram passos para uma parceria renovada em temas como acesso a mercados, facilitação de comércio e micro, pequenas e médias empresas. O MERCOSUL e o Equador decidiram lançar diálogo exploratório para negociar um novo acordo comercial em 2022. O MERCOSUL e a Aliança do Pacífico avançaram na negociação de um memorando de entendimento para estabelecer uma comissão para o fortalecimento do comércio entre os dois blocos. Finalmente, prosseguiram os esforços para expandir a fronteira de liberalização comercial do MERCOSUL na direção da América Central e do Caribe. O bloco e a República Dominicana firmaram Memorando de Entendimento para a Promoção do Comércio, dos Investimentos e do Encadeamento Produtivo. Acordou-se com El Salvador iniciar diálogo exploratório no início de 2022, com vistas à negociação de um acordo comercial.

Na agenda extrarregional, os principais avanços durante a PPTB foram os seguintes: com o objetivo de avançar para a assinatura do Acordo de Associação entre o MERCOSUL e a UE, o bloco continuou a envidar esforços na superação de pendências. Avançou-se no processo de revisão formal e jurídica do Acordo de Livre Comércio entre o MERCOSUL e a EFTA, com vistas à pronta conclusão dos trabalhos técnicos pendentes. Prosseguiram as negociações com o Canadá, a despeito das dificuldades impostas pela pandemia de COVID-19, e deu-se impulso renovado às negociações com Singapura, com a II Rodada de Negociações e reuniões entre negociadores-chefes. Adicionalmente, espera-se retomar, tão logo possível, as negociações de um acordo de livre comércio com o Líbano. Prosseguiram as negociações de acordo de livre comércio com a Coreia do Sul na VII Rodada e em encontros virtuais posteriores. Assinalaram a importância de alcançar resultados equilibrados e mutuamente benéficos, que assegurem acesso efetivo aos respectivos mercados em termos tarifários e não tarifários, particularmente no que se refere a medidas sanitárias e fitossanitárias. Durante o semestre, foram realizadas a II Reunião do Comitê Conjunto do Acordo de Livre Comércio entre o MERCOSUL e o Egito, bem como a II Reunião do Comitê Conjunto de Administração do Acordo de Comércio Preferencial entre o MERCOSUL e a União Aduaneira da África Austral (SACU), oportunidades que permitiram monitorar a implementação dos acordos e explorar possibilidades de aprofundamento do comércio. Realizou-se reunião de altos funcionários do bloco com a Índia, em setembro, e salientaram o interesse em prosseguir nas discussões sobre possível ampliação e aprofundamento do Acordo de Comércio Preferencial em vigor. O MERCOSUL e a Indonésia celebraram a conclusão do diálogo exploratório e o lançamento das negociações de um acordo de livre comércio. Foi realizada a I

Reunião do Comitê Conjunto entre o MERCOSUL e a União Econômica Eurasiática (UEE), com a expectativa de que a continuidade do trabalho no âmbito do Comitê possa contribuir ao fortalecimento das relações comerciais e à aproximação entre os dois blocos, com vistas a possível negociação de um acordo comercial.

Foi realizada, entre outubro e novembro de 2021, o VII Fórum Empresarial do MERCOSUL, para abordar a integração produtiva regional do setor de fármacos. A pandemia demonstrou a relevância estratégica do setor de fármacos para o futuro dos países do MERCOSUL e a importância de reforçar as capacidades produtivas na região. É um dos mais importantes setores para promover a geração de empregos de qualidade e estabelecer uma cadeia de valor com forte componente de pesquisa e inovação.

Foi realizado, em outubro, o “Seminário MERCOSUL sobre Boas Práticas Regulatórias”, que buscou aperfeiçoar o entendimento sobre a relação entre boas práticas regulatórias, comércio internacional e integração regional, bem como sobre o impacto positivo em termos de economia e efetividade para o Estado, custos e competitividade para os fabricantes, e preços, segurança e qualidade para os consumidores.

A agenda digital seguiu prioritária nos trabalhos do MERCOSUL, voltados ao estabelecimento de estratégia regional de transformação digital, para fortalecer a pesquisa, o desenvolvimento e a inovação em soluções digitais. Busca-se aproveitar o potencial de crescimento da economia digital e consolidar um mercado digital regional no MERCOSUL, que permita promover um ambiente de maior produtividade e competitividade, com impactos positivos no comércio eletrônico transfronteiriço.

Durante a PPTB, tiveram seguimento as discussões para fortalecimento do FOCEM, em especial para a adoção de convênios de complementação financeira e técnica com o FONPLATA, conforme previsto no Acordo-Quadro entre o MERCOSUL e o FONPLATA, celebrado em 2018. Nesse sentido, sublinharam a importância de dar continuidade ao funcionamento do FOCEM, para seguir promovendo a convergência estrutural, o desenvolvimento da competitividade e favorecer a coesão social do MERCOSUL.

Pela primeira vez desde a criação do bloco, um país – o Uruguai – não aderiu a um comunicado divulgado após reunião de chefes de Estado. A ausência se deu em meio a um impasse, pois o país deseja firmar acordos externos de modo independente, mas o tema ainda não é um consenso entre todos os membros. As negociações em torno da proposta de permitir que os países possam firmar acordos comerciais fora do bloco foi anunciada formalmente em abril de 2021, pelas chancelarias argentina e uruguaia. Por não ser consenso, o tema não consta nos documentos publicados. Enquanto o Uruguai quer vincular a temática com a proposta de redução da TEC, os demais países querem negociar de forma separada, como se observa no recente acordo entre Argentina e Brasil para reduzir a tarifa em 10%. O Uruguai iniciou negociações para firmar acordos comerciais externos antes mesmo da decisão oficial do bloco sobre o tema, anunciando que avançou em tratativas com a China para fechar um tratado de livre comércio. Apesar de não assinar o comunicado à imprensa, o Uruguai consta em todos os demais documentos publicados depois da reunião: além do documento sobre cooperação em defesa, as declarações presidenciais sobre recuperação pós-pandemia (destaca o impacto sem precedentes da pandemia e a exigência de uma resposta conjunta) e integração digital (ressalta a importância de estabelecer uma estratégia regional de transformação digital), bem como o Comunicado conjunto dos presidentes dos Estados partes e Estados associados.

f) PPTP 2022

A LX Cúpula de Chefes de Estado do MERCOSUL e Estados Associados, que ocorreu no dia 21 de julho de 2022, em Assunção, no Paraguai, encerrou-se a presidência do Paraguai do MERCOSUL. Na ocasião, ocorreu o primeiro encontro presencial dos líderes do bloco desde o início da pandemia, embora o presidente do Brasil, Jair Bolsonaro, não tenha comparecido. Ao final da Cúpula foram adotadas duas declarações principais, sobre Recuperação Econômica e Social Regional e sobre Segurança Alimentar e Produção Agropecuária Sustentável no MERCOSUL.

A Cúpula ocorreu concomitantemente a um encontro de chefes de Estado do PROSUL, para debater o crime organizado transnacional na região, bem como ao VIII Fórum Empresarial do MERCOSUL, com foco em serviços e alimentos.

A PPTP ainda foi marcada pela pandemia de COVID-19, de modo que temas como saúde e recuperação econômica receberam atenção especial. Durante a presidência paraguaia, foram adotados a Declaração dos Ministros da Saúde sobre Saúde nas Fronteiras, a Declaração dos Ministros da Saúde sobre Cooperação Técnica Internacional, o Acordo sobre Políticas de Controle de Tabaco no MERCOSUL e o Acordo sobre Recomendações de Política para Sistemas Alimentares mais saudáveis, sustentáveis e equitativos. Na vertente econômica, os trabalhos concentraram-se em temas como regime de origem, comércio de serviços, setores açucareiro e automotivo, agenda digital e regulamentos técnicos. Também se avançou nas negociações do tratado de livre comércio com Singapura, além de serem realizadas tratativas com Israel e Índia e de terem prosseguido os trabalhos de revisão jurídica do Acordo de Associação com a UE. No entanto, o principal resultado veio na questão da redução da TEC.

Na reunião do CMC realizada no contexto da Cúpula, os países do MERCOSUL acordaram a redução horizontal[714] de 10% nas alíquotas da TEC. A redução abrange a maior parte do universo tarifário (80%), resguardando, porém, as exceções já existentes no bloco. Esta é a primeira revisão horizontal da estrutura tarifária do bloco desde que a TEC foi estabelecida em 1995. Por meio dessa redução, observa-se uma aproximação dos níveis tarifários praticados pelo Brasil (e demais sócios do bloco) da média praticada internacionalmente, sobretudo pelos países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento (OCDE), facilitando a inserção do bloco nas cadeias globais de valor. A redução da TEC contou com apoio diplomático brasileiro. O presidente Jair Bolsonaro defendeu a medida desde o início do mandato e, apesar da ausência no evento, enviou vídeo defendendo a redução. Com efeito, a redução já vinha sendo aplicada pelo Brasil de forma unilateral. A Argentina, por outro lado, apresentou-se, inicialmente, como uma força de resistência à mudança, por temer que ela torne seus produtos menos competitivos e prejudique a indústria do país. O processo de revisão, entretanto, não se encerra com a decisão adotada, uma vez que interessa ao Brasil promover novas rodadas de redução, que segue na agenda do MERCOSUL.

Com relação às negociações com parceiros extrarregionais, foi anunciada a conclusão das negociações do acordo de livre comércio com Singapura. Este é o primeiro acordo do tipo (livre comércio) do MERCOSUL com um país asiático e o primeiro acordo, de forma geral, com um país do Sudeste Asiático. Singapura é estratégica para o bloco em termos comerciais, na medida em que representa um dos principais entrepostos comerciais do mundo, concentrando o fluxo comercial para o Sudeste Asiático. O texto do tratado deverá conter 14 capítulos e anexos, abordando temas como tarifas e disposições regulatórias, serviços, investimentos, compras governamentais, propriedade intelectual, medidas sanitárias e fitossanitárias, e defesa comercial.

[714] Uma redução horizontal de tarifas é uma redução aplicável a vários produtos.

Inclui também uma estrutura de governança em investimentos que estimula a cooperação na área e a facilitação de investimentos, além de disposições acerca de serviços postais e movimento de pessoas. A partir da conclusão das negociações, representantes dos do Estados Partes MERCOSUL e de Singapura deram início ao processo de revisão legal dos termos do tratado. Uma vez em vigor, os países do MERCOSUL terão acesso imediato ao mercado de Singapura. As negociações foram lançadas em 2018, contando com seis rodadas a partir de 2019. O objetivo, do ponto de vista brasileiro, é a atração de investimentos, a inserção do País nas cadeias globais de valor, e o estreitamento de relações com países do Leste Asiático – em nota oficial sobre o acordo, o Itamaraty coloca o continente asiático como a prioridade para a política externa e econômica da nação. Nesse sentido, as estimativas do Ministério da Economia apontam, para o período 2022-2041, um incremento de R$ 28,1 bilhões no produto interno bruto (PIB) brasileiro, R$ 21,2 bilhões nas exportações brasileiras para Singapura, R$ 27,9 bilhões para importações e ainda R$ 11,1 bilhões em investimentos no Brasil. Em 2021, Singapura foi 6º maior destino de exportações do Brasil (US$ 6,7 bilhões). Entre os principais produtos exportados pelo bloco sul-americano estão carnes, ligas metálicas e minério de ferro. Em contrapartida, os Estados Partes do MERCOSUL importam inseticidas, circuitos integrados, medicamentos e embarcações do país asiático.

As duas declarações emitidas durante o evento, sobre Recuperação Econômica e Social Regional e sobre Segurança Alimentar e Produção Agropecuária Sustentável no MERCOSUL, evidenciaram a importância do fortalecimento do sistema multilateral de comércio. Nesse sentido, os países do bloco estão comprometidos com o reavivamento das discussões sobre a reforma das regras comerciais agrícolas, de acordo com o Artigo 20 do Acordo sobre Agricultura.

Com relação à agenda regional, o Comunicado Conjunto de Imprensa da Argentina, do Brasil, do Paraguai e da Bolívia dá ênfase à importância de seguir avançando na discussão dos convênios do FOCEM com o FONPLATA, com base no Acordo-Quadro entre o MERCOSUL e o FONPLATA. As lideranças do MERCOSUL ressaltaram a importância da atualização das regras do regime de origem com o Chile, o tratamento do texto definitivo para o regime de solução de controvérsias com a Colômbia e o início de uma discussão sobre micro, pequenas e médias empresas, no âmbito de uma agenda renovada com o Peru. Com o Equador, destacam-se diálogos exploratórios sobre novo acordo comercial no âmbito da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI).

Já no Comunicado Conjunto dos Presidentes dos Estados Partes do MERCOSUL e Estados Associados, foi reforçada a vontade de aproximação com a Aliança do Pacífico. Ademais, foi reafirmada a importância da Hidrovia Paraguai-Paraná como meio de integração regional, da Conferência Sul-Americana sobre Migrações e do Processo de Quito, e da cooperação jurídica em matéria penal e cooperação no combate ao tráfico. No documento, os países reiteraram ainda o apoio ao pleito argentino sobre as Ilhas Malvinas, Geórgia do Sul, Sandwich do Sul e espaços marítimos circundantes, inclusive nos termos da Declaração dos Presidentes dos Estados Partes do MERCOSUL, da Bolívia e do Chile de 1996.

A grande preocupação expressa nos documentos adotados na Cúpula, em relação à energia, refere-se ao aumento de preços devido ao conflito na Ucrânia. Complementarmente, chamou-se atenção aos trabalhos do Subgrupo de Trabalho (SGT) Nº 9 “Energia”, os quais se centraram no semestre em políticas relativas à mobilidade sustentável e na elaboração de um cronograma para o desenvolvimento de diretrizes com vistas à integração energética regional a médio e longo prazo.

Com relação à defesa, os países do MERCOSUL reforçaram a importância da cooperação em matéria de cibersegurança, por meio da otimização dos padrões regionais de intercâmbio de

informações. Ademais, reforçou-se também a vontade de aprofundamento dos mecanismos de cooperação na luta contra o crime organizado transnacional, o narcotráfico, o tráfico de pessoas, a lavagem de ativos e o uso da violência.

No âmbito da agenda de gênero, foram realizados o 5º Encontro de Mulheres Empresárias do MERCOSUL Gênero e Comércio nos blocos regionais e a 3ª Rodada de Negócios organizados pela CEMM. Durante a PPTP, foi firmado o Acordo sobre Reconhecimento Mútuo de Medidas de Proteção para Mulheres em Situação de Violência de Gênero entre os Estados Partes do MERCOSUL e Estados Associados, instrumento que visa ao estabelecimento de medidas de proteção de maneira rápida e efetiva, em favor das mulheres em situação de vulnerabilidade por violências por motivos de gênero.

Além dos assuntos já contemplados acima, os quatro documentos editados pela Cúpula fazem menção a uma série de temas em comum, denotando especial apreensão dos membros do MERCOSUL quanto a essas temáticas. Entre esses tópicos estão, com pequenas variações, a preocupação com o aumento de preços de alimentos e insumos para a agricultura, sobretudo fertilizantes; a necessidade de lidar com a inflação, em especial nos setores de transporte e energia, decorrente das consequências da pandemia de COVID-19 e do conflito na Ucrânia; a vontade de inserir os países do bloco nas principais cadeias globais e regionais de valor; e a renovação dos compromissos com a promoção dos direitos humanos, da democracia e do Estado de Direito. Três dos documentos também chamam atenção para a II *Workshop* de Saúde em Fronteiras, que incluiu temas relativos à pandemia de COVID-19.

No que tange especificamente ao Comunicado Conjunto de Imprensa da Argentina, do Brasil, do Paraguai e da Bolívia destaca-se, que o Uruguai, pela segunda vez, não subscreveu a nota[715]. O documento, que resume as principais iniciativas do MERCOSUL em seu estado de integração atual, chama atenção a temas como negociações para a atualização do regime de origem do MERCOSUL; aos diálogos entre ministros de Economia e presidentes dos Bancos Centrais para enfrentar desafios da pandemia e do conflito na Ucrânia; ao esforço de concluir ainda em 2022 a VIII Rodada de Negociações de Compromissos Específicos em matéria de Serviços; ao reconhecimento do esforços do Comitê Automotivo e do Grupo *Ad Hoc* Setor Açucareiro; e à revisão do relatório final sobre processo regulatório do MERCOSUL feito pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). O Comunicado ainda abarca questões importantes do processo interno do MERCOSUL. Nessa temática, mencionou-se a vontade de acelerar o processo de adesão da Bolívia ao bloco; a necessidade de avançar na incorporação aos ordenamentos jurídicos nacionais do Protocolo de Contratações Públicas do MERCOSUL; a criação do SGT Nº 14 "Infraestrutura Física", que visa à integração produtiva e logística tanto intrazona quanto com os principais destinos de exportação; e o incentivo à ratificação do Acordo de Reconhecimento Mútuo de Certificados de Assinatura Digital do MERCOSUL. Faz-se menção ainda à possibilidade de criação de um Centro de Arbitragem e Mediação para particulares (pessoas físicas e jurídicas), no marco do Sistema de Solução de Controvérsias.

---

[715] Desde 2021, os Estados Partes do MERCOSUL não têm sido capazes de acordar comunicado conjunto entre eles – principal documento que registra os principais resultados de uma PPT e os compromissos para a continuidade do processo de integração. A ausência de comunicado conjunto parece ser explicada pela posição uruguaia em favor da flexibilização das negociações extrarregionais do MERCOSUL, que não conta com o consenso intrabloco. Apenas comunicados conjuntos com os Estados Associados têm sido adotados, além de, como já ocorrera na PPTB 2021, comunicado de imprensa de Argentina, Brasil, Paraguai e Bolívia.

g) PPTU 2022

A LXI Cúpula de Chefes de Estado do MERCOSUL e Estados Associados foi realizada em 6 de dezembro de 2022, em Montevidéu, tendo sido precedida, no dia anterior, pela LXI Reunião Ordinária do CMC. A Cúpula marcou o fim da PPTU do MERCOSUL e o início da PPTA. Pela segunda vez consecutiva, o presidente do Brasil, Jair Bolsonaro, não compareceu ao evento (o País foi representado pelo vice-presidente), o que significou, para analistas, como um indicador do estado de fragilidade do bloco. A Cúpula ficou marcada por divergências comerciais, e novamente, por falta de apoio uruguaio, não se adotou comunicado conjunto apenas entre Estados Partes, sendo substituído por Comunicado de Imprensa de Argentina, Brasil, Paraguai e Bolívia. A LXI Cúpula também resultou em outros três documentos, os quais contaram com a assinatura uruguaia:

1) o Comunicado Conjunto dos Presidentes dos Estados Partes do MERCOSUL e Estados Associados;
2) a Declaração Especial Sobre Crime Cibernético; e
3) a Declaração Especial Sobre Cultura dos Estados Partes do MERCOSUL e Estados Associados.

O Comunicado de Imprensa, que tem por objetivo informar os principais resultados da presidência de turno, subdivide-se, afora o preâmbulo, em três grandes tópicos: dimensão econômico-comercial; aspectos institucionais; e dimensão cidadã. No preâmbulo, destacam-se os desafios colocados ao bloco por duas grandes crises de consequências mundiais, a pandemia de COVID-19 e o conflito na Ucrânia, que também são abordadas no Comunicado Conjunto entre Estados Partes e Associados. Ademais, sublinham-se a importância das discussões realizadas naquele semestre sobre o estado do bloco e a "necessidade de estabelecer mecanismos no MERCOSUL que permitam solucionar, em caráter definitivo, os obstáculos que afetam o comércio entre os estados partes".

Na dimensão econômico-comercial, as atividades centraram-se nos temas TEC, revisão do regime de origem do MERCOSUL (ROM), comércio de serviços, setores açucareiro e automotivo, e regulamentos técnicos. Há instâncias próprias para tratamento desses temas, como o Grupo *Ad Hoc* para Examinar a Consistência e Dispersão da TEC (GAHTEC)[716], cujo trabalho foi saudado no Comunicado de Imprensa e será continuado ao longo da próxima presidência. Avanços em negociações relacionadas a três dos temas são enfatizados: ROM ("acordos [foram] alcançados"), comércio de serviços (VIII Rodada de Negociações de Compromissos Específicos em Matéria de Serviços deve ser concluída no primeiro semestre de 2023) e setor automotivo (negociações a cargo do Comitê Automotivo). Ressaltam-se, ademais, a realização do seminário "Indústria Automotiva e Mobilidade Sustentável no MERCOSUL" e a importância do início do Programa de Capacitação sobre Análise de Impacto Regulatório oferecido pelo BID. Para além das atividades relacionadas aos temas já citados, têm destaque a realização da IX Edição do Fórum Empresarial do MERCOSUL, que trouxe contribuições para o fortalecimento da integração produtiva nos setores farmacêutico, cinema e audiovisual e agro-sustentabilidade, e o avanço das negociações sobre os convênios de complementação técnica e financeira com o FONPLATA, com base no Acordo-Quadro entre MERCOSUL e FONPLATA.

Os resultados mais expressivos da PPTU concentram-se no tópico "aspectos institucionais", em especial nos temas negociações externas, agenda verde, agenda digital, adequação da estrutura institucional, cooperação, infraestrutura física e energia. Na frente do

---

[716] Há também grupos *ad hoc* para tratamento dos temas setor açucareiro e regulamentos técnicos.

relacionamento externo, trabalhou-se intensamente na revisão formal e jurídica do Acordo de Livre Comércio com Singapura, que será o primeiro acordo do gênero firmado pelo MERCOSUL com um país do Sudeste Asiático – pretende-se concretizar a assinatura do acordo no primeiro semestre de 2023. Além disso, avançou-se na revisão jurídica do Acordo de Associação MERCOSUL-UE, mas o Comunicado de Imprensa da LXI Cúpula demonstra a preocupação dos países do MERCOSUL com a "evolução de iniciativas legislativas que, inspiradas por uma legítima preocupação pelo meio ambiente, possam desembocar em medidas restritivas de natureza unilateral, extraterritorial e discriminatória, em prejuízo das economias do MERCOSUL". Quanto ao acordo com a EFTA, foi realizada Reunião de Chefes Negociadores, que pode dar novo impulso ao processo. Mantiveram-se também os contatos com Canadá, Coreia do Sul e Indonésia, confirmando a vontade de dar sequência a conversações, inclusive por meio de rodadas de negociações. Houve, ainda, intercâmbios no âmbito do diálogo com o Vietnã. Na região, deu-se sequência aos diálogos exploratórios com a República Dominicana[717] e El Salvador, bem como às tratativas para a negociação de um novo acordo comercial com o Equador, além de terem sido realizados contatos com a Aliança do Pacífico e Colômbia.

Ainda no âmbito dos aspectos institucionais, destaca-se o lançamento da "Agenda Verde", que consolida e coordena as atividades do bloco, nas suas diversas instâncias, em favor do desenvolvimento sustentável. No bojo da nova agenda, foi criado o Grupo *Ad Hoc* sobre Comércio e Desenvolvimento Sustentável (GAHCDS), e foi atribuído US$ 1 milhão do FOCEM para projetos que promovam a sustentabilidade ambiental. No tema conexo "meio ambiente", os países reafirmaram a decisão de avançar a implementação do Plano de Ação MERCOSUL sobre Substâncias e Produtos Químicos Perigosos (2021-2024), e trataram do Marco da Diversidade Biológica pós-2020, que seria aprovado poucos dias após a LXI Cúpula, na COP15 – o *Framework* também foi tema do Comunicado Conjunto entre Estados Partes e Associados. Outro destaque da presidência uruguaia são os avanços na agenda digital, tanto por meio de atividades realizadas pelo Grupo Agenda Digital quanto por trabalhos vinculados à cibersegurança, com vistas à assinatura de um Memorando de Entendimento sobre Cibersegurança. No tema infraestrutura física, os países saudaram o início das atividades do SGT Nº 14 "Infraestrutura Física", criado na PPT anterior. O SGT N° 9 "Energia" abordou, em especial, as políticas relativas ao hidrogênio e à mobilidade sustentável. Ainda no tema energia, foi realizado seminário sobre integração energética no Cone Sul, com participação de organismos internacionais como a Organização Latino-Americana de Energia (OLADE), a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e o BID.

A maioria das Decisões do CMC aprovadas durante a PPTU também concernem ao tópico "aspectos institucionais". A Decisão CMC nº 9/22, por exemplo, versa sobre a designação da nova Diretora Executiva do ISM, senhora Mariana Penadés. Já a Decisão CMC n° 10/22, que modificou a Decisão CMC n° 15/15, é a culminação do processo de adequação da estrutura institucional do bloco levada a cabo pela presidência uruguaia, que altera, *inter alia*, a estrutura do ISM. No tema cooperação, sublinha-se a aprovação da Resolução GMC nº 31/22, que atualiza as prioridades de cooperação internacional do MERCOSUL, bem como a renovação dos Memorandos de Entendimento entre o bloco e a OIM, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e o Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF, na sigla em espanhol). O Comunicado de Imprensa também valoriza o trabalho realizado pela Comissão de Representantes Permanentes do MERCOSUL (CRPM) durante a presidência uruguaia, sobretudo no que tange aos critérios operacionais do FOCEM relativos à agenda verde e ao monitoramento

[717] Destaque para a reunião do Grupo de Trabalho para a Promoção do Comércio, os Investimentos e o Encadeamento Produtivo com a República Dominicana.

da produtividade dos foros do MERCOSUL. Valoriza-se igualmente a continuidade da política comunicacional do MERCOSUL, desenvolvida pelo Grupo de Assuntos Jurídicos e Institucionais e pela CRPM. O diálogo entre os órgãos decisórios do MERCOSUL e o Foro Consultivo Econômico e Social também foi continuado, com vistas a identificar possíveis áreas de ação conjunta que fortaleçam a participação dos representantes do setor privado e sociedade civil no processo de integração. Um último tema de destaque no tópico assuntos institucionais é “comércio e gênero”: os líderes saudaram a iniciativa apresentada pela Convergência Empresarial de Mulheres do MERCOSUL para a criação de uma certificação ou selo “Mulher no MERCOSUL”.

Na dimensão cidadã, três temas centraram os esforços da PPTU: saúde, integração fronteiriça e adesão da Bolívia. No tema saúde, deu-se sequência ao programa “Saúde em Fronteiras”, que visa a melhorar ferramentas de vigilância epidemiológica nessas zonas – foi definido um plano piloto para a elaboração do mapa de capacidades de vigilância e controle epidemiológico das zonas de fronteira. O bloco teve posicionamentos conjuntos na OMS, em especial no âmbito das discussões no Órgão de Negociação Intergovernamental para a elaboração de um instrumento internacional da OMS sobre prevenção, preparação e resposta frente a pandemias, e no processo de emenda ao Regulamento Sanitário Internacional (RSI). Houve avanços na promoção da expansão da capacidade produtiva regional de medicamentos, imunizantes e tecnologias da saúde e visa-se fortalecer os mecanismos de coordenação e colaboração em matéria de cooperação técnica, Sul-Sul e triangular. Finalmente, destaca-se a assinatura da Declaração dos Ministros da Saúde sobre “Vacinação em fronteiras no MERCOSUL”, sobre “Impacto de plásticos na Saúde Humana” e sobre o “Registro MERCOSUL de Doação e Transplante – DONASUL”. No tema integração fronteiriça, destaca-se a realização de seminário internacional no âmbito do SGT Nº18 “Integração Fronteiriça” sobre os desafios e oportunidades que o Documento de Trânsito Vicinal Fronteiriço (DTVF) oferecerá às cidades fronteiriças vinculadas. O Comunicado de Imprensa também enfatiza a importância da ratificação do Acordo de Localidades Fronteiriças Vinculadas do MERCOSUL, que deve facilitar o trânsito vicinal e oferecer benefícios em termos de serviços públicos para essas localidades. Por fim, quanto ao tema adesão da Bolívia, os Estados Partes expressaram sua vontade de avançar com o processo, a fim de consolidar o processo de integração da América do Sul.

O Comunicado Conjunto dos Presidentes dos Estados Partes do MERCOSUL e Estados Associados aborda, para além de trabalhos realizados ao longo da presidência uruguaia, temas globais e regionais mais abrangentes. Inicia-se com uma defesa de princípios que unem os países, dentre os quais a democracia e a defesa dos direitos humanos. Em sequência, abordam-se temas globais e multilaterais: compromisso com o desarmamento nuclear e a não proliferação; preocupação com a situação na Ucrânia e seus efeitos; apoio a um sistema multilateral de comércio baseado em regras, destacando a necessidade de avançar negociações sobre temas agropecuários; luta contra a fome e contribuições do bloco para a segurança alimentar global; avanços regionais na agenda de Mulheres, Paz e Segurança, com destaque para a Rede de Mediadoras do Cone Sul, criada em 2021; contribuições do bloco ao Órgão de Negociação Intergovernamental da OMS; compromisso com a Agenda 2030 e com os Objetivos de Desenvolvimento Susten’tavel (ODS) – incluindo boas-vindas à decisão de estabelecer um Fundo de Perdas e Danos para Países Vulneráveis, adotado na 27ª Conferência das Partes (COP27, na sigla em inglês), no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês) –, bem como com a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB); compromisso com a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas e acolhimento do início da Década Internacional das Línguas Indígenas 2022-2032, destacando também a Iniciativa

Instituto Ibero-americano de Línguas Indígenas. Ademais, são abordados os seguintes temas regionais, que não se restringem ao escopo de atividades do MERCOSUL: fortalecimento do desenvolvimento econômico da região; importância da Hidrovia Paraguai-Paraná e do Comitê Intergovernamental homônimo, que realizou sua 48ª reunião em agosto de 2022; realização da IX Reunião do Grupo de Trabalho sobre Corredor Bioceânico Viário, que aconteceu em novembro de 2022, no Chile; importância do Projeto Corredor Ferroviário Bioceânico de Integração; necessidade de se trabalhar por uma gestão coordenada, sustentável e efetiva dos recursos hídricos transfronteiriços, com destaque para a gestão sobre a Bacia do Prata; intenção de seguir trabalhando no Plano de Ação de Puerto Vallarta (aproximação entre MERCOSUL e Aliança do Pacífico); compromisso com o aprofundamento e otimização da participação da sociedade civil e com uma migração segura, ordenada e regular; inauguração da Rede Latino-Americana de Autoridades Centrais em setembro de 2022. O Comunicado dos Presidentes também trata de situações domésticas específicas, como: solidariedade em face do atentado contra a vida da vice-presidente da Argentina; e condenação dos atentados violentos no Equador. Também se reafirma o direito argentino de disputar a soberania relativa à Questão das Ilhas Malvinas.

Quanto à PPTU, o Comunicado Conjunto dos Presidentes destaca a realização das seguintes atividades, que se relacionam aos resultados apresentados pelo Comunicado da LXI Cúpula: celebração da Reunião de Ministros e Altas Autoridades sobre os Direitos dos Afrodescendentes, e os avanços de seu Programa do Trabalho 2021-2022; trabalho para que seja assinado o acordo da ampliação da Carta de Entendimento entre a Reunião Especializada de Defensores Públicos Oficiais e a Reunião de Altas Autoridades em Direitos Humanos do MERCOSUL; organização do Seminário Virtual Mesa Técnica: "Contribuições da educação financeira para potencializar a autonomia das famílias em situação de vulnerabilidade social", no âmbito da Reunião de Ministros de Desenvolvimento Social; desenvolvimento do Curso "MERCOSUL Social e Agenda 2030: Repensando as políticas públicas para não deixar ninguém para trás", e do Seminário Internacional "Transferências Monetárias e arquiteturas digitais para a proteção social. Tendências e novos desafios"; participação das altas autoridades da cultura do MERCOSUL na Conferência Mundial da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, na sigla em inglês) sobre Políticas Culturais e Desenvolvimento Sustentável (MONDIACULT 2022)[718] – a Declaração Especial Sobre Cultura endossa esse atrelamento entre desenvolvimento sustentável e cultura, além de identificar a necessidade de aprimoramento da cooperação no âmbito da cultura nos países do bloco e de fortalecimento do MERCOSUL Cultural[719]; referência a que as comissões de Economia Criativa e Indústrias Culturais, Diversidade Cultural, Patrimônio Cultural e Informação Cultural trabalharam na preparação para o MICSUL 2023, a ser realizado no Chile, como forma de promover as Indústrias

---

[718] Nessa conferência foi adotada a "Declaração pela Cultura", que reconhece a cultura como um "bem público mundial" e ressalta a necessidade de a cultura ser incorporada de maneira explícita na próxima agenda de desenvolvimento sustentável, para o período posterior a 2030.

[719] Sobre a relação entre cultura e desenvolvimento sustentável, a Declaração Especial Sobre Cultura enfatiza "a importância da cultura como elemento essencial para a transformação e a construção de rede social, bem como o apoio ao cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável". Ademais, expressa a preocupação dos Estados Partes com os impactos da pandemia de COVID-19 sobre o setor cultural, bem como com a fragilidade das indústrias culturais e criativas da região. Os países coincidem em continuar unindo esforços para definir e estabelecer políticas que estimulem a reativação do setor e identificam a importância da cooperação internacional sobre o tema, que inclui atividades para a preservação do patrimônio cultural e imaterial e o combate ao tráfico ilícito de bens culturais da região. Ratifica-se, ademais, para além da importância do fortalecimento institucional do MERCOSUL Cultural, a necessidade de dinamização do comércio regional de bens e serviços no âmbito da cultura.

Culturais e Criativas da região; adoção da "Declaração de Montevidéu sobre a Luta Contra o Crime Organizado Transnacional"; realização do Seminário Virtual Regional sobre Macrocriminalidade e Cibercrime – vincula-se à agenda digital do MERCOSUL e à Declaração Especial Sobre o Crime Cibernético, que classifica o crime cibernético como um fenômeno transnacional e destaca a necessidade de fortalecer a coordenação e cooperação entre os Estados Partes para o seu efetivo combate; lançamento da segunda edição da campanha "MERCOSUL Livre de Tráfico", sobre tráfico de pessoas, elaborada pela Reunião de Ministras e Altas Autoridades da Mulher do MERCOSUL; e elaboração de iniciativa conjunta para otimizar a assistência consular em face de novas crises. Os países também se comprometeram a promover a cooperação internacional relativa ao problema mundial das drogas, renovaram o interesse em aprofundar a harmonização normativa internacional, manifestaram interesse em retomar as reuniões do Grupo de Trabalho sobre Armas de Fogo e Munições (GTAFM) e reafirmaram compromissos com o acesso à educação e a igualdade e equidade de gênero – ressaltaram a importância de ratificação do "Acordo sobre Reconhecimento Mútuo de Medidas de Proteção para as Mulheres em Situação de Violência de Gênero entre os Estados Partes do MERCOSUL e Estados Associados" (Decisão CMC n° 07/22), primeiro acordo do bloco específico para a proteção de mulheres e pessoas em situação de violência de gênero.

Por fim, cabe salientar que a LXI Cúpula foi realizada uma semana após os coordenadores nacionais de Argentina, Brasil e Paraguai junto ao GMC encaminharem nota conjunta ao coordenador nacional do Uruguai informando que "os três países se reservam o direito de adotar as eventuais medidas que julgarem necessárias para a defesa de seus interesses nas esferas jurídicas e comercial" em face da iminência do pedido de adesão do Uruguai ao Acordo Abrangente e Progressivo para a Parceria Transpacífica (CPTPP, na sigla em inglês) – horas depois o governo uruguaio realizou o pedido. Isso contribuiu para a acentuação das divergências comerciais dentro do bloco (o Uruguai também pleiteia o direito de negociar isoladamente um tratado de livre comércio com a China, ao arrepio de normativas do MERCOSUL), as quais, apesar da expressiva quantidade de avanços logrados na PPTU, deram o tom à LXI Cúpula e às notícias sobre a sua realização.

h) PPTA 2023

Durante o primeiro semestre de 2023, a Argentina exerceu a PPT do MERCOSUL, com o alegado duplo objetivo de aprofundar o diálogo com os parceiros e fortalecer o processo de integração regional, no marco dos novos desafios regionais e globais. O país comunicou que trabalharia para projetar o MERCOSUL como uma região única por sua capacidade de gerar riquezas e oportunidades de negócios, produção e exportação de alimentos e energia, agregando valor a partir da qualificação de seus recursos humanos para ampliar sua participação no comércio internacional. Ademais, recordou que o MERCOSUL é uma zona de paz e cooperação que, tendo contribuído com sucesso para a consolidação das instituições democráticas na região, enfrenta o desafio de se tornar uma ferramenta para que seus setores produtivos se integrem às cadeias de valor regionais e globais, gere empregos de qualidade, promova a desenvolvimento tecnológico e aumentar a prosperidade de nossos povos.

A Argentina sinalizou que pretendia trabalhar a agenda interna e aprofundar o diálogo político para enfrentar os enormes desafios que temos pela frente como região: fortalecer a união aduaneira; integração física e energética, integração fronteiriça; uma agenda verde proativa; maior participação dos atores produtivos, sociais e sindicais por meio do Fórum Consultivo Econômico-

Social (FCES); a realização do X Fórum Empresarial MERCOSUL com olhar para o futuro; o fortalecimento da Secretaria do MERCOSUL, do IPPDH, do ISM e da Secretaria do Tribunal Permanente de Revisão (TPR). Também indicou interesse a dar impulso à agenda externa, avançando com equilíbrio nas negociações com a UE e a EFTA, mas também dar a devida prioridade ao Caribe, com o objetivo de aprofundar a integração em nossa própria região; avançar em negociações importantes, como os casos do Canadá e da Indonésia; e projetar-se em outros cenários de grande potencial, como o continente africano.

A LXII Cúpula de Chefes de Estado do MERCOSUL e Estados Associados, realizada em 4 de julho de 2023, em Iguazú, na Argentina, marcou o fim do semestre da PPTA do MERCOSUL e o início da PPTB. A cúpula, precedida da reunião ordinária do CMC e da reunião entre ministros da Economia e presidentes dos Bancos Centrais do bloco, ocorreu em um momento de retomada da prioridade da integração pelo governo brasileiro, marcada também pelo retorno à CELAC e pela realização da Reunião dos Presidentes Sul-Americanos em Brasília.

Entre os temas discutidos estiveram regras de origem, as situações de países sul-americanos e latino-americanos que buscam uma maior integração com o bloco, como a Bolívia, cujo processo de adesão está em estágio avançado, bem como tratados comerciais com parceiros extrarregionais, a exemplo dos acordos com a EFTA e com Singapura. Este último tema se coaduna com a busca pelo fortalecimento da vertente econômico-comercial e de negociações extrarregionais do bloco. A PPTA resultou na conclusão do processo de revisão do Regime de Origem do MERCOSUL, na negociação de acordo em matéria de direito de família no âmbito da Reunião de Ministros da Justiça (RMJ), na retomada da Cúpula Social do MERCOSUL e na realização de mais uma edição do Fórum Empresarial.

O novo ROM, negociado desde 2019, atualizou as regras vigentes, com vistas a alinhá-las às melhores práticas internacionais e a facilitar o comércio exterior, especialmente com relação à sua utilização por operadores comerciais. As regras de origem servem para garantir que a mercadoria beneficiada com a redução ou eliminação de tarifas provêm dos países membros do bloco. O ROM simplificou as normas atuais e tornou o mecanismo de verificação e controle de origem de produtos e insumos importados mais ágil. Entre as mudanças do novo ROM consta o aumento em 5% no limite de insumos importados em um produto com origem de algum Estado Parte, de modo que, para que possa ser considerada nacional, uma mercadoria passa a poder ter até o máximo de 45% da matéria-prima proveniente de fora do MERCOSUL. Ademais, houve a simplificação da prova de origem, de modo que as empresas que fazem comércio intrabloco poderão fazer uma autodeclaração de origem, sem haver a necessidade da emissão de um certificado de origem por entidades habilitadas. Esse modelo desonera e acelera a prova de origem, de modo a proporcionar facilidades e redução de custos, que eram demandas do setor produtivo brasileiro, pois permitirão o aumento de sua competitividade no mercado internacional.

Na vertente econômica, outro ponto de destaque é a atuação argentina em prol da integração financeira por meio do aprimoramento do Sistema de Pagamento em Moeda Local do MERCOSUL (SML), com a criação da Comissão de Sistemas de Pagamentos Transfronteiriços durante a PPTA. O SML possibilita aos exportadores e importadores dos países sócios transacionarem em suas respectivas moedas locais.

Com relação à realização do Fórum Empresarial do bloco, que reuniu entidades dos setores privado e público, cabe destacar seu papel na discussão de temas de grande relevância ao futuro do bloco, a exemplo do aprofundamento de cadeias regionais de valor, a participação do empresariado feminino no comércio exterior do MERCOSUL, e a transição para a mobilidade

sustentável. Para o Brasil, o MERCOSUL pode desempenhar um papel relevante para que a América do Sul amplie sua participação nas cadeias globais de valor.

Com relação à agenda regional, foi mantido diálogo para o aperfeiçoamento dos acordos comerciais do bloco com Chile e Colômbia, bem como foram realizados diálogos exploratórios com a República Dominicana e El Salvador. No âmbito da agenda extrarregional, durante a PPTA também foram mantidas tratativas entre o MERCOSUL e a UE, nos níveis político e técnico, para garantir um resultado equilibrado nas negociações em torno do acordo birregional, e com a EFTA, cujas negociações estão pendentes de definições técnicas. Quanto ao Acordo de Livre Comércio entre o MERCOSUL e Singapura, houve avanço no processo de revisão legal e a indicação de que o acordo poderia vir a ser assinado ainda em 2023.

Durante a PPTA do MERCOSUL, foram realizadas as comemorações dos 25 anos da criação do Foro de Consulta e Concertação Política (FCCP), por meio de atividades para, além de celebrar o marco, promover reflexões sobre o futuro do MERCOSUL Político como espaço de concertação.

No que concerne à Cúpula Social do MERCOSUL, realizada em formato virtual[720], em 1º de junho, no contexto dos 25 anos do FCCP, estiveram presentes representantes de movimentos sociais e organizações civis dos Estados Partes e dos Estados Associados no MERCOSUL com vistas a fortalecer a participação social no processo de integração por meio da integração dos povos. Na ocasião, ocorreram sessões plenárias e painéis dedicados a temas como desenvolvimento sustentável e segurança alimentar; memória verdade e justiça; gênero, trabalho; direitos humanos; saúde, ciência e tecnologia; cultura, educação e comunicação; integração regional e o papel da Cúpula Social.

Durante a PPTA, debateu-se também a cooperação nas áreas da saúde, defesa, educação, proteção às mulheres e aos povos indígenas, e proteção aos cidadãos dos países do bloco.

Quanto à agenda cultural, foi realizada a LIV Reunião de Ministros da Cultura, que debateu os aportes da cultura para o desenvolvimento sustentável e teve como resultado a Declaração do MERCOSUL Cultural Pós-MONDIACULT[721] 2022. Na ocasião, o Brasil também assinou um protocolo de cooperação audiovisual com a Argentina. Ainda durante a PPTA, ocorreu a incorporação do “Museu Sítio de Memória ESMA”, sede ao IPPDH, como Bem Cultural do MERCOSUL, e foi criada “Biblioteca Digital do MERCOSUL e da Unidade Sul-Americana”. Pela decisão do CMC n° 8/2023, foi aprovado o “Regulamento para o reconhecimento do Patrimônio Cultural do Mercosul”, contendo critérios para o reconhecimento de manifestações e bens culturais de interesse regional como Patrimônio Cultural do bloco.

No âmbito judicial, a 57ª Reunião de Ministros de Justiça dos Estados Partes do MERCOSUL e Estados Associados resultou na assinatura do “Acordo sobre Reconhecimento Mútuo de Medidas de Proteção para as Mulheres em Situação de Violência de Gênero” e do “Acordo sobre Jurisdição Internacionalmente Competente, Lei Aplicável e Cooperação Jurídica Internacional em Matéria de Matrimônio, Relações Pessoais e Patrimoniais entre Cônjuges, Divórcio, Separação Conjugal e Relações Pessoais, Patrimoniais e Dissolução das Uniões

[720] A cúpula, que não vinha sendo realizada desde 2017, teve formato virtual, para viabilizar a participação do maior número possível de organizações e movimentos sociais de Estados Partes e Associados.

[721] A MONDIACULT é a sigla para a Conferência Mundial sobre Políticas Culturais e Desenvolvimento Sustentável organizada no âmbito da UNESCO. A declaração adotada pelos ministros da Cultura dos Estados-Membros da UNESCO na MONDIACULT 2022, na Cidade do México, reconheceu a cultura como um bem público mundial, a ser integrado como um objetivo específico na Agenda de Desenvolvimento pós-2030.

Convivenciais"[722]. Este último possui como objetivo dispor sobre a jurisdição internacional, as leis aplicáveis e a cooperação jurídica em matéria de direito de família entre os membros do MERCOSUL e Estados Associados.

Com relação aos direitos humanos, foram realizadas a XXI Reunião de Ministras e Altas Autoridades da Mulher (RMAAM), espaço de coordenação política regional para a igualdade de gênero, a XLI Reunião de Altas Autoridades em Direitos Humanos no MERCOSUL, a XVII Reunião de Autoridades sobre Povos Indígenas e a XV Reunião de Ministros e Altas Autoridades sobre os Direitos dos Afrodescendentes (RAFRO). No que tange à cooperação em saúde, destaca-se a realização da 52ª Reunião de Ministros da Saúde do MERCOSUL, ocasião em que foi acordado um compromisso comum no sentido de promover melhora dos índices vacinais, o fortalecimento dos sistemas nacionais para futuras pandemias, a assistência no âmbito da saúde mental e a avaliação do impacto das mudanças climáticas na assistência aos povos do subcontinente.

Cabe destacar, ainda, a aprovação pelo CMC, por meio da Decisão n° 09/23, da nomeação do Dr. Enrique Ricardo Lewandowski, ex-ministro do STF, para exercer o cargo de árbitro titular do TPR, em substituição à Dra. Nádia de Araújo. Consoante nota oficial, a indicação para o cargo de árbitro suplente, em substituição ao Dr. Marcílio Toscano Franca Filho, seria submetida oportunamente.

Durante a abertura da LX Cúpula de Chefes de Estado, o presidente Lula, enfatizou a promoção da união e do Estado de Direito e defendeu que a opção regional deve ser pela cooperação e pela solidariedade, para enfrentarem os desafios contemporâneos em um mundo cada vez mais pautado pela competição geopolítica. Sobre a crise climática, reiterou a importância da cooperação para a proteção dos biomas e para uma transição ecológica justa. No âmbito do comércio intrabloco, ressaltou, ainda, o interesse brasileiro em incorporar dois setores ainda não integrados ao livre comércio dentro do bloco: o automotivo e o açucareiro. No que se refere ao setor de serviços, o País reiterou seu interesse na conclusão da VIII Rodada de Negociação de Compromissos Específicos em Matéria de Serviços, que proporcionará melhores condições para o desenvolvimento das economias e para o aprofundamento da integração do MERCOSUL. Lula afirmou também que deseja aperfeiçoar a TEC, em prol da fluidez do intercâmbio comercial, e revisar e avançar nos acordos que estão sendo negociados pelo MERCOSUL com Canadá, Coreia do Sul e Singapura. Ademais, o presidente brasileiro expressou seu desejo em explorar novas frentes de negociação com China, Indonésia, Vietnã e países da América Central e Caribe.

Com relação à PPTA, Lula saudou a atuação argentina em prol do aprofundamento das convergências e redução das assimetrias entre os Estados Partes. Sobre este tema, cabe ressaltar que uma das prioridades do governo brasileiro, consoante discursos proferidos pelo ministro das Relações Exteriores, Mauro Vieira, por ocasião da LXII Reunião Ordinária do CMC, é retomar a agenda de redução de assimetrias e convergência estrutural, exemplificada pelo saldo da dívida do país com o FOCEM.

Outra prioridade do governo brasileiro para o bloco é concretizar os propósitos estabelecidos no Tratado de Assunção, entre eles a promoção da harmonização regulatória e a

[722] As informações disponíveis sobre o acordo não deixam claro se este se trata de um tratado internacional ou de um acordo interministerial. Alguns acordos negociados no âmbito do MERCOSUL não integram propriamente o ordenamento jurídico do bloco por não resultarem da aprovação de um de seus órgãos decisórios. Estes acordos, conhecidos como acordos interministeriais, porque são negociados pelas reuniões de ministros ou altas autoridades de Estado, via de regra, não são tratados internacionais na acepção da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados e envolvem a harmonização de práticas ou a assunção de compromissos entre as burocracias estatais, dispensando o processo de incorporação ao ordenamento jurídico nacional.

eliminação de barreiras ao livre comércio. Um tema que o Brasil defendeu dever ser trabalhado no âmbito do MERCOSUL é a agenda de sustentabilidade, especialmente, como lembrou o ministro Mauro Vieira, em razão das credenciais dos Estados Partes, que possuem matriz energética sustentável e relevante biodiversidade. O chanceler brasileiro indicou que o Brasil busca posicionar o MERCOSUL na vanguarda da bioeconomia e da transição energética global. No que tange à PPTB, que seria exercida durante o segundo semestre de 2023, Vieira afirmou que o Brasil teria como prioridades fortalecer o bloco e sua agenda cidadã e incrementar a transparência e a participação social. O País comunicou que continuaria trabalhando para ampliar a conectividade em termos de infraestrutura, transporte e logística.

O Brasil assinalou que faria uma gestão exemplar, focada na conclusão do acordo comercial com a UE, a depender da revisão do texto, especialmente no que diz respeito aos compromissos de abertura das compras governamentais para fornecedores estrangeiros, que seria potencialmente prejudicial para pequenos e médios produtores no Brasil. Para o presidente brasileiro, a política com os europeus deve pautar-se por uma postura de "ganha-ganha", em que ambas as partes saem vencedoras. Nesse sentido, o "Instrumento Adicional" apresentado pela UE em março é visto como inaceitável, por basear-se na ameaça de sanções.

Ainda no tema do comércio, um ponto destacado pelo presidente Lula é o combate ao crescente protecionismo mundial, que passa pelo resgate do protagonismo do MERCOSUL na OMC. O Brasil sinalizou que trabalharia, ainda, em prol da adoção de uma moeda comum para operações de compensação entre os países do bloco, o que contribuirá para reduzir custos e facilitar ainda mais a convergência. A adoção desta moeda comum serviria apenas para o comércio regional, sem eliminar as respectivas moedas nacionais. Outro ponto prioritário é a ampliação do SML.

No que tange à agenda regional, ressalta-se a adoção de ações efetivas para atualizar a agenda comercial com os Estados Associados e dinamizar os fluxos de bens, serviços e investimentos com os vizinhos. Na PPTB, o MERCOSUL dará continuidade ao processo de retomada e aproximação com a América Central e o Caribe e retomará os trabalhos do Grupo de Adesão de Novos Estados Partes. Com a Bolívia, destaca-se o ímpeto brasileiro pela aprovação do protocolo de acessão pelo Congresso Nacional. Com relação aos demais vizinhos, o Brasil ressaltou a vontade de avançar na modernização do regime de origem com o Chile, de concluir a atualização da nomenclatura no âmbito do acordo comercial e o mecanismo de solução de controvérsias com a Colômbia, e de aperfeiçoar o acesso ao mercado peruano para produtos agropecuários e de zonas francas. Busca-se, ainda, renovar as gestões para a negociação de um novo ACE com o Equador.

No âmbito do MERCOSUL Social, Lula afirmou que o Brasil tem como meta recuperar uma agenda cidadã e inclusiva para o bloco. Explicitou, ainda, que, durante a presidência brasileira, será dada especial atenção às regiões de fronteira, tanto em relação ao fornecimento de serviços como saúde e educação, quanto no combate a ilícitos transnacionais. No âmbito do MERCOSUL Político, o Brasil pretende reforçar o diálogo com o PARLASUL, órgão central no processo de integração e na promoção de agendas legislativas coordenadas, em prol da ratificação e da entrada em vigor de acordos do bloco, e fortalecer a atuação do IPPDH, do ISM e do TPR do MERCOSUL. Destaca-se, ainda, a proposta brasileira de reinstalação do Foro Consultivo de Municípios e Estados Federados. Quanto à questão ambiental, sublinha-se o compromisso brasileiro com a Agenda Verde, que envolve a discussão e a implementação de ações coordenadas em temas como desertificação, combate a incêndios e recuperação de solos degradados. Uma vez

na presidência, o Brasil organizaria a Cúpula Social, o Fórum Empresarial e a próxima Cúpula de Chefes de Estado do bloco em território nacional.

i) PPTB 2023

Durante o segundo semestre de 2023, o Brasil exerceu a PPT do MERCOSUL, que culminou na 63ª edição da Cúpula de Chefes de Estado do MERCOSUL e Estados Associados, realizada no Museu do Amanhã, no Rio de Janeiro, em 7 de dezembro. A reunião dos presidentes foi precedida, como de praxe, pela 63ª Reunião Ordinária do CMC, realizada no dia anterior. Além disso, o evento como um todo foi precedido pela Cúpula Social do MERCOSUL, realizada nos dias 4 e 5 de dezembro, com participação de mais de 300 pessoas da sociedade civil. Foi a primeira edição presencial da Cúpula Social do MERCOSUL desde 2016, o que foi comemorado pelos Estados Partes. A PPTB de 2023 foi a última sob o que analistas identificaram como nova "onda rosa" da América Latina, momento em que a maioria dos países da região eram governados por governos à esquerda do espectro político[723].

Os principais resultados obtidos durante a PPTB 2023 podem ser divididos em duas frentes: intrabloco e extrabloco. Os avanços intrabloco podem ser divididos entre os econômico-comerciais e os político-institucionais (incluindo a "dimensão cidadã"). Cabe mencionar, preliminarmente, que, para além de dar sequência ao processo de regeneração do MERCOSUL Social, que foi impulsionado pela PPTA 2023, a PPTB 2023 se esforçou para concluir processos relacionados a ciclos anteriores, como a aprovação do Protocolo de Adesão da Bolívia ao bloco entre os Estados Partes do MERCOSUL e a assinatura do Acordo de Livre Comércio entre MERCOSUL e Singapura, equilibrando interesses dos fundadores do bloco. A PPTB também priorizou a retomada de atividades de diversos foros mercosulinos que vinham mantendo agendas de baixa intensidade no último período. Ademais, em linha com o compromisso adotado pelo governo brasileiro de fortalecer institucionalmente o MERCOSUL e de retomar a agenda de redução de assimetrias e convergência estrutural entre os Estados Parte, o Brasil quitou, em 2023, a maior parte das dívidas junto a órgãos do bloco, como o FOCEM, o ISM, o PARLASUL e a Secretaria do MERCOSUL.

Na dimensão econômico-comercial, o principal resultado da PPTB foi a conclusão da VIII Rodada de Negociações de Compromissos Específicos em Matéria de Serviços, que resultou na Emenda ao Protocolo de Montevidéu sobre Comércio de Serviços do MERCOSUL, assinada na cúpula. Esse instrumento atualiza as listas de compromissos em serviços dos países do bloco, incorporando ao MERCOSUL os compromissos em matéria de serviços mais avançados adotados por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai em negociações realizadas com terceiros países desde 2009, quando foi aprovada a VII Rodada.

A PPTB também obteve avanços em temas tradicionais da dimensão econômico-comercial intrabloco. Nesse sentido, os Estados Partes decidiram prorrogar o mandato do GAHTEC por um ano, continuaram a analisar alternativas para a inclusão do setor automotivo nos acordos do MERCOSUL, elaboraram um roteiro para guiar os trabalhos relacionados ao processo regulatório do bloco e deram seguimento aos trabalhos do Grupo *Ad Hoc* Setor Açucareiro (GAHAZ). Os

[723] Três dias após o fim da 63ª Cúpula do MERCOSUL, Alberto Fernández deixou a presidência da Argentina, sendo sucedido por Javier Milei. Essa sucessão marca, para alguns especialistas, o fim da nova "onda rosa" na América Latina, o que gera especulações e incertezas sobre o futuro do MERCOSUL. Adicione-se que, com a eleição de Santiago Peña, no Paraguai, e de Javier Milei, na Argentina, em 2023, todos os membros fundadores do MERCOSUL, com exceção do Brasil, são atualmente governados por governos situados à direita do espectro político, situação bastante distinta daquela do início do primeiro governo Lula, em 2003. Ainda no início de 2024, no Equador e no Peru, também estão no poder governos mais à direita.

países também deram continuidade ao trabalho de internalização e implementação do novo ROM e aos debates acerca de assuntos aduaneiros e facilitação do comércio, destacando novamente a importância do "Estudo Técnico sobre o Estado Atual do Nível de Integração das Áreas de Controle Integrado MERCOSUL". Ademais, mantiveram conversas para aprimorar o Sistema de Comércio Exterior (SECEM) da Secretaria do MERCOSUL, em especial no tocante às estatísticas de comércio exterior, e a infraestrutura tecnológica do bloco.

Durante a PPTB, também foi realizada a XI Edição do Foro Empresarial do MERCOSUL, centrada nos seguintes temas: 1) Desafios e Estratégias para o Complexo Econômico-Industrial da Saúde; 2) Comércio e Sustentabilidade; 3) Empreendedorismo Feminino no MERCOSUL; e 4) Integração Produtiva no MERCOSUL. As recomendações aprovadas nesse foro devem ser aproveitadas em futuras interações com o setor privado. Ainda no tema empresarial, o bloco negociou e adotou documento com recomendações sobre Conduta Empresarial Responsável, que servirá para orientar relações entre empresários dos países do bloco. A PPTB também foi marcada pela retomada dos trabalhos do Comitê Técnico Nº 5 "Defesa da Concorrência", e consensos foram alcançados no âmbito do programa de trabalho que impulsionará a cooperação regional e a cultura da concorrência entre os países do bloco. Os trabalhos do Comitê Técnico Nº 7 "Defesa do Consumidor" também foram continuados, e houve avanços na elaboração de manuais de boas práticas para a defesa do consumidor no âmbito do bloco.

Quanto à agricultura, os termos da "Declaração sobre a Reforma das Regras Multilaterais de Comércio Agropecuário", adotados na 12ª Conferência Ministerial (MC12, na sigla em inglês) da OMC, foram reafirmados pelos Estados Partes. No âmbito do SGT Nº 8 "Agricultura", foi criada a Comissão de Especialistas em Produção Orgânica (CEPOR), que realizará estudos e análises de normas e procedimentos dos Estados Partes em relação à produção orgânica, a fim de avaliar a possibilidade do reconhecimento mútuo da equivalência de regulamentos e normativas técnicos.

Entre outras instâncias do MERCOSUL, o Grupo *Ad Hoc* sobre Comércio e Desenvolvimento Sustentável deu sequência a suas atividades e teve seu mandato renovado por um ano. Já o SGT N° 9 "Energia" foi instruído a aprofundar a parceria do bloco com a OLADE no contexto da integração energética e os países reconhecem a importância de perseguir uma transição energética. Também foi realizada reunião do SGT Nº 15 "Mineração e Geologia", em cujo âmbito foi organizado diálogo sobre minerais críticos para a transição energética, com a participação dos Estados Partes e Associados do MERCOSUL.

Ademais, durante a PPTB 2023, foi realizado o oitavo encontro Gênero e Comércio nos Blocos Regionais, que teve como tema as "Estratégias de Ações para Promover e Fortalecer os Negócios das Empresárias do MERCOSUL" e como principal resultado a decisão de promover a certificação Selo Empresa Mulher, uma ferramenta de fomento da igualdade de gênero. Em termos de comércio eletrônico, o "Acordo sobre Comércio Eletrônico do MERCOSUL" entrou em vigor entre Paraguai e Uruguai, e os outros países trabalham para ratificá-lo.

Ainda na dimensão econômico-comercial, o governo brasileiro publicou portaria que estabelece processo com critérios para a seleção dos projetos que serão apresentados para seleção no âmbito do FOCEM no primeiro semestre de 2024. O critério de favorecer projetos em municípios a até 150 km da fronteira, definido pelo Brasil, foi acolhido pelo bloco.

Na dimensão político-institucional, que inclui a dimensão cidadã, os resultados também foram expressivos. Ao final de sua PPT, o Brasil aprovou o Protocolo de Adesão da Bolívia ao MERCOSUL, promulgando-o no dia seguinte à cúpula. Dos Estados Partes fundadores, o Brasil era o único que ainda não o havia aprovado. A adesão ainda precisa passar pelo Legislativo da

Bolívia, que, após a entrada em vigor do protocolo, tem quatro anos para incorporar as normas do bloco. Outro resultado já mencionado foi a realização presencial da Cúpula Social do MERCOSUL após sete anos. Durante a PPTB, os Estados Partes demonstraram interesse crescente em participar de foros da agenda social e cidadã do MERCOSUL, assim como do FCCP, e estão avaliando a proposta de criação de mecanismo institucionalizado para discutir o fortalecimento da participação social no MERCOSUL[724]. Igualmente, os países reafirmaram o compromisso com o papel do PARLASUL e com o fortalecimento institucional do bloco.

No contexto da Cúpula de Chefes de Estado, o CMC referendou a indicação de Andressa Caldas, realizada pelo governo brasileiro, para assumir o cargo de diretora executiva do IPPDH no biênio 2024-2025. Caldas é a primeira mulher brasileira a ser indicada pelo cargo, em uma decisão conjunta do Itamaraty e do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. Na ocasião, o CMC também ratificou a indicação do governo brasileiro de Gisele Ricobom como árbitra suplente do TPR, para um mandato de dois anos.

Ainda na dimensão cidadã, foi lançada, durante a PPTB 2023, a Campanha MERCOSUL Sem Racismo, proposta pelo Brasil, e adotada a Declaração dos Ministros da Cultura do MERCOSUL pela Promoção da Igualdade Racial na região. Foram realizadas, ademais, a terceira edição do Mercado das Indústrias Criativas do Brasil (MICBR 2023), a quarta edição do Mercado das Indústrias Culturais do Sul (MICSUL 2024), e a XLI Reunião Especializada de Autoridades Cinematográficas e Audiovisuais do MERCOSUL (RECAM), que concluiu as negociações do texto do Acordo de Coprodução Cinematográfico e Audiovisual do MERCOSUL. A XLII Reunião de Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social (RMADS) promoveu avanços por meio da realização do I Seminário MERCOSUL sobre Políticas e Sistemas de Cuidados e da proposta de estabelecimento de uma Comissão Técnica de Cuidados. Ainda, foi realizada a XVIII Reunião de Autoridades sobre Povos Indígenas do MERCOSUL (RAPIM). Na Argentina, na sede do IPPDH, em Buenos Aires, a Defensoria Pública da União (DPU) do Brasil promoveu a realização da Exposição CASA, que abordou a temática de gênero na migração e refúgio no Brasil, e no Chile, foi realizado o Diálogo sobre Política Externa Feminista, evento de interesse para o MERCOSUL.

Quanto ao tema saúde, que foi central ao MERCOSUL em anos recentes, foi realizado o primeiro Curso de Produção e Desenvolvimento de Vacinas para Estados Partes e Associados do MERCOSUL. Durante a PPTB 2023, também foi lançado o primeiro Boletim Epidemiológico do MERCOSUL, que visa a apoiar ações estratégicas integradas. Além disso, os Estados Partes atuaram de forma coordenada nas negociações em curso no âmbito do Órgão Intergovernamental de Negociação da OMS (INB, na sigla em inglês) para elaborar um instrumento internacional sobre a prevenção, preparação e resposta a pandemias, bem como no Grupo de Trabalho sobre Emendas ao Regulamento Sanitário Internacional (WGIHR, na sigla em inglês). Os países também celebraram os resultados do projeto Promovendo Fronteiras Saudáveis e Seguras do MERCOSUL, realizado juntamente à Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS), e seguem atuando para

[724] Em outubro de 2023, foi realizado o seminário “Participação Social no MERCOSUL”, copresidido pela ministra, substituta, das Relações Exteriores, embaixadora Maria Laura da Rocha, e pela secretária-executiva da Secretaria-Geral da Presidência da República, Maria Fernanda Coelho. O seminário tratou da história e das perspectivas da participação social no MERCOSUL e contou com a participação de membros da sociedade civil, representados, na abertura, por Quintino Severo (Central Única dos Trabalhadores – CUT) e Matilde Ribeiro (Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira – UNILAB). Foi discutida a agenda do Brasil para a Cúpula Social do Mercosul, que será realizada em dezembro. O evento, que homenageou a ativista Nalu Faria, contou com participação presencial e virtual e marcou a retomada do diálogo entre o governo brasileiro e a sociedade civil na pauta do MERCOSUL e da integração regional.

implementar o Plano Operacional da Estratégia MERCOSUL sobre Mudança Climática e Saúde, o que corroborou uma atuação conjunta dos países também no âmbito COP28.

Na agenda digital, houve avanços na negociação de um instrumento do MERCOSUL de cooperação em matéria de segurança cibernética; além disso, procederam-se ao mapeamento dos marcos normativos nacionais nesse tema e a estudos de taxonomia. Ainda em temas de ciência e tecnologia, os Estados Partes adotaram uma "Recomendação para uma Ciência Aberta não comercial com impacto regional no MERCOSUL". Ademais, mecanismos já existentes nesse âmbito mantiveram suas atividades, como os Prêmios MERCOSUL de Ciência e Tecnologia e de Divulgação e Jornalismo Científico.

Outros esforços em relação ao tema cooperação obtiveram avanços na PPTB 2023. O MERCOSUL manteve trabalho conjunto com diferentes agências e organismos congêneres, como a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), a OPAS/OMS e a Organização dos Estados Ibero-Americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEI). O GMC aprovou o Projeto "Acordo de Localidades Fronteiriças Vinculadas: Levantamento e Harmonização Legislativa", elaborado em parceria com o Programa EUROFRONT, da UE, que dará subsídios aos Estados Partes para a implementação do Acordo sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas. O CMC referendou a modificação do Capítulo VI do "Plano Geral de Cooperação e Coordenação Recíproca para a Segurança Regional", referente a "área de tráfico ilícito de material nuclear e/ou radioativo", tema discutido na Reunião de Ministros do Interior e da Segurança. Durante a PPTB, foi realizado, ademais, o "Terceiro Seminário Regional: Sanidade e Inocuidade das produções de alimentos da Agricultura Familiar, Camponesa e Indígena", primeira atividade executada com recursos próprios das Agências de Cooperação dos países do MERCOSUL. Ainda, o MERCOSUL, a UE, a Comunidade Andina (CAN), o Sistema de Integração Centro-Americano (SICA), a Comunidade do Caribe (CARICOM) e a República do Chile vêm negociando um instrumento de cooperação em gestão integral de riscos e desastres.

No contexto da 63ª Reunião do CMC, foram assinados o Memorando de Entendimento entre o MERCOSUL e a CPLP e o Memorando de Entendimento entre o MERCOSUL e a OEI. A assinatura dos documentos, com foco em temas de cooperação, demonstra a importância do MERCOSUL como plataforma para a articulação conjunta de iniciativas extrarregionais.

No tema de integração fronteiriça, os Estados Partes continuaram a trabalhar para avançar com os trâmites internos de aprovação legislativa e promulgação do Acordo de Localidades Fronteiriças do MERCOSUL, instrumento que facilitará a circulação vicinal e a integração de serviços públicos. Além disso, foi realizada a Mesa Redonda sobre Oportunidades e Desafios da Integração Fronteiriça, com participação ativa de especialistas dos Estados Partes e Associados. Já no tema de infraestrutura física, o SGT Nº 14 "Infraestrutura Física" teve extensa agenda, que contemplou temas como logística e segurança viária, tendo sido realizados Seminários sobre a Convenção TIR, sobre transportes de carga em trânsito, e, no contexto do Consenso de Brasília, a Nova Agenda de Infraestrutura para a América do Sul.

Além disso, no contexto da Cúpula do Rio de Janeiro, o governo brasileiro apresentou a iniciativa "Rotas para a Integração", programa focado na integração física, que receberá US$ 10 bilhões de bancos de fomento da região – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), CAF, BID e FONPLATA – para constituir uma rede de rotas de integração e desenvolvimento sul-americano, reduzindo distâncias e aprimorando a logística da região. Embora seja uma iniciativa do governo brasileiro, o programa beneficiará a América do Sul como um todo, retomando parte da agenda de integração física anteriormente executada no âmbito da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), com a

inovação conceitual das "rotas". A ministra do Planejamento, Simone Tebet, apresentou as cinco rotas previstas no plano de integração, que estão vinculadas ao Novo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC): Ilha das Guianas, Manta-Manaus, Quadrante Rondon, Capricórnio, e Porto Alegre-Coquimbo. No dia seguinte ao fim da cúpula, a ministra organizou o "Café da Manhã de Governadores Sul-Americanos dos Bancos de Desenvolvimento", que contou com a participação de, além dos presidentes dos bancos de fomento mencionados, ministros da Economia ou Planejamento de Bolívia, Colômbia, Paraguai, Peru e Venezuela, além de representantes de Argentina, Chile, Equador, Guiana e Uruguai.

No âmbito extrabloco, houve avanços tanto na agenda externa regional quanto na agenda externa extrarregional. Em termos de agenda externa regional, o MERCOSUL seguiu os trabalhos para aperfeiçoar os acordos comerciais com Chile, Colômbia e o Peru, e tem discutido termos de referência com o Equador com vistas a negociar um acordo comercial renovado e ampliado no âmbito da ALADI. O bloco continua esforçando-se para expandir o comércio com a América Central e seguem os diálogos exploratórios com El Salvador e República Dominicana, a fim de negociar acordos comerciais. Ademais, os regimes de *drawback* (regime aduaneiro especial) que o MERCOSUL mantém com a Bolívia, no âmbito do ACE-36, e com o Chile, no âmbito do ACE-35, foram prorrogados.

Quanto à agenda externa extrarregional, houve priorização dos processos negociadores concluídos "em princípio". Nesse sentido, a PPTB priorizou primeiramente o Acordo de Associação MERCOSUL-UE, que tem "dimensão estratégica inequívoca", conforme o discurso do ministro Mauro Vieira na abertura da Reunião do CMC. Houve avanços consideráveis nas negociações birregionais entre o MERCOSUL e a UE, apesar de iniciativas legislativas potencialmente restritivas de parceiros europeus. Esses avanços foram destacados em comunicado conjunto apresentado durante a Cúpula do Rio de Janeiro. Ambas as partes esperam "alcançar rapidamente um acordo que corresponda à natureza estratégica dos laços que as vinculam e à contribuição crucial que podem oferecer para enfrentar os desafios globais em áreas como o desenvolvimento sustentável, a redução das desigualdades e o multilateralismo".

A principal entrega na agenda comercial extrarregional, entretanto, foi a já mencionada assinatura do Acordo de Livre Comércio entre o MERCOSUL e Singapura, que foi realizada, de forma simbólica, na Cúpula do Rio de Janeiro. Trata-se do primeiro instrumento dessa natureza firmado pelo bloco com parceiro da Ásia-Pacífico. O acordo possui compromissos em matéria de comércio de bens e serviços, investimentos, micro e pequenas empresas, compras governamentais, propriedade intelectual e medidas sanitárias e fitossanitárias. Note-se que o MERCOSUL não assinava acordo de livre comércio com parceiro extrarregional desde 2011, o que sinaliza a retomada efetiva da agenda de negociações comerciais extrarregionais. Adicione-se, ainda, que Singapura participará das atividades do G20 sob a PPT brasileira em 2024, como país-convidado pelo Brasil.

Também foram realizados intercâmbios com representantes da EFTA ao longo do semestre, bem como contatos e intercâmbios com o Canadá e com a Indonésia, no âmbito das negociações de acordos com esses três parceiros. Intercâmbios também foram realizados com o Vietnã, e o MERCOSUL tem expectativa que seja lançada uma instância de diálogo exploratório com os Emirados Árabes Unidos (EAU) em breve.

Na abertura da Cúpula de Líderes do MERCOSUL, o presidente Lula destacou os principais avanços da PPTB e a adoção da "Declaração Especial sobre a Democracia, Integridade de Formação e Ambientes Digitais". Lula debateu o papel do MERCOSUL no cenário internacional, com destaque para a questão ambiental, despediu-se simbolicamente de Alberto

Fernández, a quem atribuiu a preservação do legado da CELAC e da UNASUL nos últimos anos, e abordou a crise lindeira entre Guiana e Venezuela em seu discurso. O presidente Lula também reconheceu o bloco como espaço estratégico de coordenação para temas globais e convidou os países a atuarem como parceiros na construção das ações para o sucesso do G20, ligando, ainda, a PPT do Brasil no G20 à futura realização da COP30 em Belém do Pará.

A mencionada "Declaração Especial sobre a Democracia, Integridade de Formação e Ambientes Digitais", adotada durante a cúpula, aborda temas como: acesso à informação, liberdade de expressão e direitos humanos e liberdades fundamentais; centralidade da democracia; redução de desigualdades digitais e inclusão digital; desafios da acelerada transformação tecnológica e avanços recentes, como a área de inteligência artificial; desinformação, discursos de ódio e outras ameaças que "viralizam" rapidamente; preocupação em face de modelos de negócios em ambientes digitais que fomentam o radicalismo; proteção de dados pessoais; diversidade de fontes de informação e integridade da informação; tratamento de dados pessoais; tradição multissetorial da governança da *Internet*; medidas de regulação; e plataformas digitais e privacidade de dados. A declaração ainda solicita que as instâncias pertinentes do MERCOSUL reflitam sobre o seu conteúdo em suas atividades.

Na cúpula, também foi debatida a crise lindeira entre Venezuela e Guiana, aguda à época. Sobre esse tema, foi adotada a "Declaração dos Estados Partes do MERCOSUL, Chile, Colômbia, Equador e Peru sobre a situação entre Venezuela e Guiana", que alertou sobre ações unilaterais que devem ser evitadas e instou ambas as partes ao diálogo e à busca de uma solução pacífica para a controvérsia. Alguns dias após o encerramento da Cúpula de Líderes, os Estados Partes do MERCOSUL também emitiram um comunicado sobre a situação na Guatemala, no qual manifestaram sua preocupação com a judicialização do processo eleitoral naquele país e instaram ao respeito à vontade do povo guatemalteco, expressada nas urnas.

Após a Cúpula dos Chefes de Estado do MERCOSUL, também foram divulgados os tradicionais comunicados conjuntos de presidentes: o "Comunicado Conjunto dos Presidentes dos Estados Partes do MERCOSUL e Bolívia", que apresenta uma visão conjunta do bloco e esmiuça avanços da PPTB 2023, e o "Comunicado Conjunto dos Presidentes dos Estados Partes do MERCOSUL e Estados Associados", que traz uma visão mais abrangente sobre o papel do MERCOSUL na região e no mundo, e também destaca alguns dos avanços da PPTB. Segundo o Comunicado Conjunto dos Presidentes dos Estados Partes do MERCOSUL e Bolívia, os líderes coincidiram na necessidade de dinamizar o bloco, reconheceram que o MERCOSUL ainda enfrenta dificuldades para o comércio e a integração, e reafirmaram o compromisso do bloco com o fortalecimento da democracia, do Estado de Direito e do respeito aos direitos humanos, além de comemorarem a crescente participação social no bloco.

Ainda no contexto da cúpula, à margem da reunião do CMC, o ministro Mauro Vieira encontrou-se com o novo chanceler do Uruguai, Omar Paganini. Foi o primeiro encontro entre os ministros, que conversaram sobre o interesse em trabalhar pela conclusão do acordo de livre comércio MERCOSUL-UE e sobre temas intrabloco, em particular sobre a agenda de integração fronteiriça entre os dois países. Note-se, por fim, que ao final da PPTB 2023, o Uruguai voltou a assinar o comunicado dos presidentes dos Estados Partes do MERCOSUL e Bolívia, documento que o país se recusava a assinar desde o final da PPTB 2021, em razão de divergências em torno das negociações extrarregionais do bloco.

Ao final da cúpula, Lula fez um pronunciamento breve ao deixar a PPT do MERCOSUL, enfatizando a importância da integração e desejando êxito para o presidente paraguaio Santiago Peña em sua PPT.

4.2. Brasil e integração regional na América Latina

I. Associação Latino-Americana de Integração (ALADI)

a) Antecedentes

O principal antecedente da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), criada pelo Tratado de Montevidéu de 1980, é a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), criada pelo Tratado de Montevidéu em 1960. A criação da ALALC foi influenciada por fatores como o contexto político-econômico regional de discussão sobre desenvolvimento econômico (com base, por exemplo, nas contribuições da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL – e na tese de substituição de importações), subversão e questões políticas relacionadas à Guerra Fria, que também redundaram no lançamento da Operação Pan-Americana (OPA) e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), e o momento econômico adverso por que passava a região, marcado pela progressiva deterioração dos termos de troca, uma vez que os preços de seus bens primários exportados estavam em queda em razão da reestruturação da econômica europeia. Os governos latino-americanos, em seu propósito de encontrar medidas de correção e impulsionados pelas exigências de criar fontes alternativas de emprego para uma população com uma das taxas mais altas de crescimento (2,6% a.a.), iniciaram planos de industrialização para atender as necessidades de abastecimento de bens de consumo duradouros e de bens de capital. Esse objetivo, unido ao interesse de captar maiores investimentos destinados ao desenvolvimento do parque industrial, tornava imperativa a ampliação dos pequenos mercados, de maneira que caíssem os custos da produção em massa e aumentasse seu rendimento, permitindo melhores possibilidades de concorrência.

Assim, em 1960 alcançou-se um acordo inicial entre sete países: Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru e Uruguai, que visava a alcançar uma maior integração econômica, por meio da ampliação do tamanho de seus mercados e da expansão de seu comércio recíproco. Posteriormente, aderiram ao acordo a Colômbia, o Equador, a Bolívia e a Venezuela. A ALALC tinha como objetivo constituir área de livre comércio após doze anos do Tratado de Montevidéu, com vistas a um objetivo futuro de conformação de um mercado comum. Em 1969 (mesmo ano em que é assinado, em Cartagena, o Pacto Andino, referendado pela ALALC, embora representasse uma fissura aos seus princípios originais[725]) em Caracas, por meio de protocolo modificativo, amplia-se o prazo de doze anos para 31 de dezembro de 1980. Apesar dessa extensão, o objetivo não foi cumprido – e é considerado inconsistente com as políticas de substituição de importações de cunho nacionalista e protecionista adotadas naquele momento. A ALALC tinha como princípios a cláusula da nação mais favorecida (NMF) e o tratamento nacional. Entre seus pilares, embora não explicitamente previstos no Tratado, estavam a reciprocidade, o unitarismo e a multilateralidade – isto é, não previa pactos intrarregionais (alcance parcial) e não se atentava para a heterogeneidade econômica da região (apesar de reconhecer tratamento especial para Bolívia e Paraguai). Respeitava o Artigo 24 do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), ao mesmo tempo que tinha traços de regionalismo fechado.

No fim dos anos 1970, como o estabelecimento de mercado comum – ou mesmo de uma área de livre comércio – permanecia utópico, passou-se a negociar a substituição da ALALC pela

---

[725] O Pacto Andino é o único tratado comercial entre países-membros da ALADI não protocolizado na Associação, tendo sua autonomia reconhecida.

ALADI. O cenário multilateral também já havia evoluído, com a Cláusula de Habilitação do GATT. Adotada em 1979, durante a Rodada Tóquio, a Cláusula de Habilitação buscou compatibilizar o Sistema Geral de Preferências[726] e o Tratamento Especial e Diferenciado[727] com o sistema jurídico do GATT, não sendo mais necessárias suspensões temporárias (*waivers*) da cláusula NMF. Conforme a Cláusula de Habilitação, países desenvolvidos podem conferir tratamento mais favorável a países em desenvolvimento de forma não recíproca, sem que tenham de estendê-lo a outros Estados com base na cláusula NMF. Para mais detalhes a respeito, ver a seção sobre a Organização Mundial do Comércio (OMC) no capítulo 6.

b) Criação e alargamento da ALADI

A ALADI é um organismo intergovernamental que, continuando com o processo iniciado pela ALALC em 1960, promove a expansão da integração da região, com o objetivo de garantir seu desenvolvimento econômico e social e tendo como meta final a criação de um mercado comum. O Tratado de Montevidéu de 1980 foi firmado pelos seguintes países: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela. Esse tratado foi incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto-Legislativo nº 66, de 16 de novembro de 1981. Ambos os Tratados de Montevidéu, de 1960 e de 1980, coincidiam nos seus objetivos e tinham como meta final o estabelecimento, a longo prazo, de um mercado comum latino-americano. Sinal dessa sintonia foi a continuidade que se refletiu em duas das decisões adotadas pelo Conselho de Ministros. A primeira delas fazia referência à revisão das concessões outorgadas nos diversos mecanismos de desgravação tarifária do Tratado de Montevidéu de 1960, a fim de incorporá-las ao novo esquema, e a segunda, à revisão e adequação das normas vigentes na estrutura jurídica da ALALC. Apesar dessa continuidade, o Tratado de Montevidéu de 1980 introduziu profundas mudanças na orientação do processo e na concepção de sua operação.

A ALADI está aberta à adesão de qualquer país latino-americano. Em 26 de agosto de 1999, foi realizada a primeira adesão, com a incorporação da República de Cuba como país-membro da Associação. Ademais, em 10 de maio de 2012, a República do Panamá passou a ser o 13º país-membro da ALADI. Por outro lado, também foi aceita a adesão da República da Nicarágua, na 16ª Reunião do Conselho de Ministros – Resolução 75 (XVI) –, realizada em 11 de agosto de 2011. Atualmente, a Nicarágua avança no cumprimento das condições estabelecidas para constituir-se em país-membro da Associação.

c) Características gerais da ALADI

O Tratado de Montevidéu de 1980, âmbito jurídico global, constitutivo e regulador da ALADI, foi assinado em 12 de agosto de 1980, estabelecendo como princípios gerais (Artigo 3º):

1) pluralismo em matéria política e econômica;
2) convergência progressiva de ações parciais para a criação de um mercado comum latino-americano;
3) flexibilidade;

[726] A criação do Sistema Geral de Preferências (SGP), idealizado no âmbito da UNCTAD, permite a concessão por países desenvolvidos de exceções temporárias que beneficiem o acesso de produtos de países em desenvolvimento, em bases não recíprocas, ao mercado dos países que conferem o SGP.
[727] O Tratamento Especial e Diferenciado (TED) permite maior flexibilidade para a implementação de determinados acordos e compromissos logrados no âmbito da OMC.

4) tratamentos diferenciais com base no nível de desenvolvimento dos países-membros;
5) multiplicidade nas formas de concertação de instrumentos comerciais.

A ALADI foi formada com o objetivo de:

1) reduzir e eliminar gradativamente as barreiras ao comércio recíproco de seus países-membros;
2) impulsionar o desenvolvimento de vínculos de solidariedade e cooperação entre os povos latino-americanos;
3) promover o desenvolvimento econômico e social da região de forma harmônica e equilibrada, a fim de garantir um melhor nível de vida para seus povos;
4) renovar o processo de integração latino-americano e estabelecer mecanismos aplicáveis à realidade regional; e
5) criar uma área de preferências econômicas, tendo como objetivo final o estabelecimento de um mercado comum latino-americano.

Os treze países-membros estão classificados em três categorias, de acordo com as características econômico-estruturais:

1) Países de Menor Desenvolvimento Econômico Relativo (PMDER): Bolívia; Equador; e Paraguai;
2) Países de Desenvolvimento Intermediário (PDI): Chile; Colômbia; Peru; Uruguai; Venezuela; Cuba; e Panamá; e
3) Demais países: Argentina; Brasil; e México.

Os países qualificados como de menor desenvolvimento econômico relativo da região gozam de um sistema preferencial. Através das listas de abertura de mercados, oferecidas pelos países em favor dos PMDER, de programas especiais de cooperação (rodadas de negócios, pré-investimento, financiamento, apoio tecnológico) e de medidas compensatórias em favor dos países mediterrâneos, busca-se que esses países participem plenamente do processo de integração.

A ALADI promove a criação de uma área de preferências econômicas na região, objetivando um mercado comum latino-americano, através de três mecanismos:

1) preferência tarifária regional, aplicada a produtos originários dos países-membros frente às tarifas em vigor para terceiros países;
2) acordos de alcance regional, comuns a todos os países-membros; e
3) acordos de alcance parcial, com a participação de dois ou mais países da área.

Tanto os acordos regionais como os de alcance parcial (Artigos 6º a 9º) podem abranger matérias tais como: desgravação tarifária e promoção do comércio, complementação econômica, comércio agropecuário, cooperação financeira, tributária, aduaneira, sanitária, preservação do meio ambiente, cooperação científica e tecnológica, promoção do turismo, normas técnicas e muitos outros campos previstos expressamente ou não no tratado constitutivo (Artigos 10 a 14).

Na estrutura jurídica da ALADI, cabem os mais vigorosos acordos sub-regionais, plurilaterais e bilaterais de integração, que surgem, cada vez mais, no continente. Por conseguinte, cabe à Associação – como âmbito ou "guarda-chuvas" institucional e normativo da integração regional – apoiar e fomentar estes esforços a fim de que confluam progressivamente para a criação de um espaço econômico comum. A ALADI abre, também, seu campo de ação para o resto da América Latina através de vínculos multilaterais ou acordos parciais com outros países e áreas de integração do continente (Artigo 25). Contempla, igualmente, a cooperação horizontal com outros movimentos de integração do mundo e ações parciais com terceiros países em via de desenvolvimento ou suas respectivas áreas de integração (Artigo 27).

O Comitê de Representantes poderá outorgar a categoria de observador a qualquer país e organismo internacional que assim o solicitar. Os observadores podem participar das sessões públicas do Comitê de Representantes e ter acesso à sua documentação, desde que ela não seja de caráter reservado. Os países observadores são: El Salvador (1981), Honduras e Espanha (1982), Portugal (1983), Guatemala e República Dominicana (1984), Costa Rica (1986), Nicarágua e Itália (1987), Suíça (1991), Rússia e Romênia (1993), China (1994), Coreia e Japão (2004), Ucrânia (2006), San Marino (2010) e Paquistão (2011). Os organismos internacionais observadores são: a CEPAL e a Organização dos Estados Americanos (OEA, 1981), o BID (1982), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 1986), a Comissão Europeia (UE, 1990), o sistema Econômico Latino-Americano (SELA, 1996), o Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF, na sigla em espanhol, 1996), o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA, 1997), a Organização Mundial da Saúde (OMS, 2001) e a Secretaria-Geral Ibero-Americana (SEGIB, 2008).

d) Estrutura institucional da ALADI

A ALADI (Artigos 28 e 29) é conformada por três órgãos políticos:

1) Conselho de Ministros das Relações Exteriores;
2) Conferência de Avaliação e Convergência; e
3) Comitê de Representantes.

Ademais, a ALADI conta com um órgão técnico: a Secretaria-Geral.

O Conselho de Ministros (Artigos 30 a 32 e 43) é o órgão supremo da ALADI e adota as decisões que correspondam para a condução política superior do processo de integração. É constituído pelos ministros das Relações Exteriores dos países-membros. No entanto, quando em algum país-membro a competência dos assuntos de integração for atribuída a outro ministro ou secretário de Estado, o país-membro poderá estar representado, com plenos poderes, pelo ministro ou pelo secretário respectivo. O Conselho reúne-se por convocação do Comitê de Representantes e toma decisões com a presença de todos os países-membros. Em agosto de 2023, realizou-se, em Montevidéu, a Décima Nona Reunião do Conselho de Ministros, com a participação do chanceler Mauro Vieira. O tema central da reunião foi a economia digital na integração regional, e foram aprovadas seis resoluções que definem linhas de ação para os próximos anos em temas como facilitação de comércio, comércio e gênero, infraestrutura e logística e apoio aos países de menor desenvolvimento econômico relativo.

Cabe à Conferência de Avaliação e Convergência (Artigos 33, 34 e 43), entre outras atribuições, examinar o funcionamento do processo de integração em todos seus aspectos, propiciar a convergência dos acordos de alcance parcial, procurando sua multilateralização progressiva, e promover ações de maior alcance em matéria de integração econômica. É integrada por plenipotenciários dos países-membros.

O Comitê de Representantes (Artigos 35 a 37 e 43) é o órgão político permanente e foro negociador onde são analisadas e aprovadas todas as iniciativas destinadas a cumprir com os objetivos fixados pelo Tratado. É constituído por um representante permanente titular e por um representante alterno de cada país-membro, com direito a um voto. Reúne-se, regularmente, a cada quinze dias, e as resoluções são aprovadas pelo voto afirmativo de dois terços dos países-membros. O Brasil preside o Comitê de Representantes a partir do segundo semestre de 2023, em mandato de um ano.

Vinculados ao Comitê de Representantes estão diversos órgãos auxiliares de caráter consultivo (como o Conselho para Assuntos Financeiros e Monetários, o Conselho do Transporte para a Facilitação do Comércio, o Conselho Assessor Empresarial, o Conselho de Turismo, a Comissão Assessora de Nomenclatura e o Conselho Assessor para Assuntos Aduaneiros), a Comissão de Orçamento e Assuntos Institucionais e os Grupos de Trabalho (GT) sobre Acesso ao Mercado de Bens; Agenda Digital; Facilitação do Comércio e Cooperação Aduaneira; Integração Social e Produtiva; Transporte, Infraestrutura e Logística; Promoção Comercial e EXPO ALADI; Serviços, Investimentos e Outras Questões Comerciais; e Sistema de Apoio aos PMDERs[728].

A função da Secretaria-Geral, com sede em Montevidéu, é apoiar tecnicamente os países-membros para facilitar suas negociações, atendendo às suas demandas e propondo alternativas que contemplem seus interesses e expectativas, objetivando aprofundar a integração regional com vistas ao desenvolvimento econômico e social da América Latina. O atual secretário-geral, eleito em 2020, é o uruguaio Sergio Abreu, que sucede o mexicano Alejandro de la Peña Navarrete. Ele foi reeleito em 2023, na segunda rodada de processo eletivo, para o triênio 2024-2026.

Em 2020, o Brasil presidiu a Comissão de Orçamento e Assuntos Institucionais. Em 2021 e 2022, o Brasil coordenou o GT sobre Serviços e Novos Temas e foi coordenador-adjunto do GT para Facilitação de Comércio. Em 2023, o Brasil coordena o GT de Serviços, Investimentos e Outras Questões Comerciais e é coordenador-adjunto dos GTs sobre Acesso a Mercados de Bens e Agenda Digital.

e) O Brasil e os acordos intra-ALADI

A integração econômica dos povos da América Latina, de que a ALADI é expressão, está mencionada como parte do parágrafo único do Artigo 4º da Constituição Federal de 1988.

Os Acordos de Complementação Econômica (ACE) são elementos importantes para a conformação progressiva de um mercado comum latino-americano como proposto no Tratado de Montevidéu de 1980. Com exceção do Panamá, somos partes de ACE com todos os demais membros da ALADI. O Brasil tem, bilateralmente, ACE com: Uruguai (ACE-2, cujo 76º Protocolo Adicional, de 2015, estabeleceu o livre comércio bilateral no setor), Argentina (ACE-14, cujo 44º Protocolo Adicional é o mais recente acordo automotivo entre ambos e prevê o estabelecimento de livre comércio a partir de 2029), México (ACE-53), Venezuela (ACE-69) e Paraguai (ACE-74, cujo Protocolo Adicional é o acordo automotivo entre ambos, que estabeleceu o livre comércio bilateral no setor). Lado a lado com os demais Estados Partes fundadores do MERCOSUL, temos ACE com: Chile (ACE-35, cujo 64º Protocolo Adicional é o mais recente acordo Brasil e Chile, alcunhado de ALC 2.0), Bolívia (ACE-36 – desde o início de 2014 todo o universo tarifário já está livre da cobrança de impostos de importação), México (ACE-54 e 55/automotivo), Peru (ACE-58), Colômbia, Equador e Venezuela (ACE-59 – embora, na prática, para o Brasil se aplique hoje sobretudo ao comércio com o Equador, após as conclusões do ACE-72 com a Colômbia e do ACE-69 com a Venezuela), Cuba (ACE-62) e Colômbia (ACE-72). O ACE-18, por sua vez, compatibiliza as desgravações tarifárias no âmbito do MERCOSUL com seus compromissos no âmbito da ALADI: “O Acordo tem por objetivo facilitar a criação das condições necessárias para o estabelecimento de um Mercado Comum, a constituir-se de acordo com o Tratado de Assunção”. Graças a essa rede de acordos, a partir de 1º de janeiro de 2019, é possível afirmar que se conformou uma virtual área de livre comércio na América do Sul, a despeito da não participação

[728] Os GTs da ALADI foram reestruturados pela Resolução ALADI/CR/473, de 14 de dezembro de 2022. Para mais informações sobre os GTs, consulte: https://www.aladi.org/sitioaladi/language/pt/grupos-de-trabalho/

da Guiana e do Suriname, com a supressão de praticamente a totalidade das barreiras tarifárias. Além disso, temos acordos de alcance parcial com a Guiana e São Cristóvão e Névis (AAP.A25TM 38) e Suriname (AAP.A25TM 41), além de sermos partes do Acordo-Quadro de Comércio e Investimento entre o MERCOSUL e o Mercado Comum Centro-Americano (MCCA, AAP.A14TM 12).

O Brasil é parte, ainda, de acordos de alcance parcial na área de agricultura (com exceção de México e Panamá) e de promoção do comércio (com os Estados Partes do MERCOSUL, com a Bolívia e com os demais sul-americanos partes da ALADI), além de temas diversos com número limitado de membros (transporte rodoviário como o Acordo sobre o Transporte Internacional Terrestre e o Acordo sobre Transporte de Produtos Perigosos, serviço de radiodifusão, conhecimento recíproco cultural, meio ambiente). Entre os acordos de alcance regional, somos parte de acordos de abertura de mercados (lista de produtos com eliminação total de tarifas, incluindo acordos específicos com os países de menor desenvolvimento relativo), de barreiras técnicas ao comércio, de cooperação e intercâmbio de bens culturais e de cooperação científica e tecnológica. Ademais, somos parte do acordo de preferências tarifárias regionais. Dessa maneira, avança-se na conformação de um mercado comum de maneira flexível e progressiva, que transcenda a mera desgravação tarifária e que reconheça as assimetrias e particularidades dos membros, em especial dos PMDER. Para o País, a integração econômico-comercial latino-americana permite a formação de cadeias regionais de valor, acesso mais favorável a mercados para produtos de maior valor agregado e ganhos de escala.

II. Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC)

a) Origem

A Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) é um mecanismo intergovernamental regional que promove a integração e o desenvolvimento dos países latino-americanos e caribenhos. Criada em 2010 e estabelecida no ano seguinte, a CELAC é herdeira do Grupo do Rio e da Cúpula da América Latina e do Caribe (CALC).

Fundado por Argentina, Brasil, Colômbia, México, Panamá, Peru, Uruguai e Venezuela, o Grupo do Rio foi um mecanismo permanente de consulta política dos países da América Latina e Caribe, criado no Rio de Janeiro, em 1986, com o objetivo de suceder e substituir o Grupo de Contadora (México, Colômbia, Venezuela e Panamá) e o Grupo de Apoio a Contadora (Argentina, Brasil, Peru e Uruguai). Os grupos de Contadora e de Apoio a Contadora foram criados em um contexto de recrudescimento do intervencionismo norte-americano na América Latina, sobretudo na América Central, durante o governo de Ronald Reagan. Em 1983, os Estados Unidos (EUA) desencadearam contra Granada a operação *Urgent Fury*, com a invasão da nação-ilha caribenha por cinco mil fuzileiros navais. A resposta imediata veio do Grupo de Contadora (1983), enquanto a formação do Grupo de Apoio a Contadora (1985) simbolizou o apoio de quatro importantes atores sul-americanos no debate e na busca de soluções para os problemas que colocavam em xeque a paz e a segurança da região.

O Mecanismo Permanente de Consulta e Acordo Político, conhecido como Grupo do Rio, realizava cúpulas anuais em uma cidade pré-definida na América Latina, na qual se reuniam os chefes de Estado e de Governo e os chanceleres dos países-membros. As decisões do grupo eram adotadas por consenso. Na XXI Cúpula, denominada Cúpula da Unidade da América Latina e do Caribe, realizada nos dias 22 e 23 de fevereiro de 2010, em Playa del Carmen, México, os então 24 membros do Grupo do Rio[729] decidiram criar a CELAC, como novo órgão que herdaria as atribuições dos mecanismos dos grupos de Contadora e de Apoio a Contadora. Em julho daquele mesmo ano, o presidente da Venezuela, Hugo Chávez, e o presidente do Chile, Sebastián Piñera, foram eleitos como copresidentes da CELAC, para elaborar os estatutos do mecanismo.

Em 2011, a CELAC nasce oficialmente durante a III CALC sobre Integração e Desenvolvimento e a XXII Cúpula do Grupo do Rio, realizadas em Caracas. Na ocasião, foram definidos os procedimentos de funcionamento da CELAC, que incluem: a definição de seus órgãos e do consenso como princípio para a tomada de decisões; um mecanismo de consulta urgente para a emissão de declarações e comunicados; princípios de relacionamento extrarregional; os idiomas oficiais e de trabalho[730];as regras de modificação dos procedimentos; e seu caráter de sucessora de Grupo do Rio e de CALC e a incorporação do patrimônio histórico do Grupo Rio e da CALC. Além disso, foi firmada a Declaração Especial sobre a Defesa da Democracia e da Ordem Constitucional na CELAC, que institui a “cláusula democrática” no âmbito da comunidade, que será objeto de subseção posterior.

---

[729] Ademais dos oito membros fundadores do Grupo do Rio, aderiram ao mecanismo: Chile (1990), Equador (1990), Bolívia (1990), Paraguai (1990), Costa Rica (2000), El Salvador (2000), Guatemala (2000), Honduras (2000), Nicarágua (2000), República Dominicana (2000), Belize (2005), Haiti (2008), Guiana (2008), Cuba (2008), Suriname (2009) e Jamaica (2009).

[730] Os idiomas oficiais da CELAC são espanhol, francês, holandês, inglês e português, dos quais apenas o holandês não é idioma de trabalho.

Para mais detalhes sobre os antecedentes da CELAC, ver, no capítulo 2, as seções relativas às políticas externas dos governos Figueiredo e Sarney.

b) Características gerais

A CELAC é um mecanismo intergovernamental de diálogo e consulta política integrado pelos 33 países latino-americanos e caribenhos[731]. Outros países e territórios das Américas, como Canadá e EUA, bem como os territórios ultramarinos da França, dos Países Baixos, da Dinamarca e do Reino Unido, não a integram. A CELAC tem o compromisso de fazer avançar o processo gradual de integração da região, alcançando um equilíbrio entre a unidade e a diversidade política, econômica, social e cultural de seus mais de 600 milhões de habitantes.

Desde o seu lançamento, em dezembro de 2011, a CELAC tem contribuído para aprofundar o diálogo respeitoso entre todos os países da região. Também tem promovido a América Latina e o Caribe como uma comunidade de nações, capaz de aprofundar o consenso sobre questões de interesse comum. A CELAC é a voz central da região, sendo o único interlocutor que pode promover e projetar a América Latina e o Caribe na discussão da agenda global, com o objetivo de buscar uma melhor inserção da região na arena internacional.

Nesse sentindo, o mecanismo é visto como uma alternativa à Organização dos Estados Americanos (OEA), principal órgão regional que, tradicionalmente, é identificada como muito suscetível aos interesses norte-americanos. Dessa forma, a CELAC pode ser considerada o principal mecanismo de concertação política dos Estados latino-americanos e caribenhos, sem a presença dos EUA.

A CELAC tem duas vocações principais:

1) Cooperação para o desenvolvimento; e
2) Concertação política.

A CELAC não é uma organização internacional, de modo que não tem personalidade jurídica internacional, tratado constitucional ou sede. A presidência *pro tempore* (PPT), exercida anualmente por um Estado-Membro, é o órgão de apoio institucional, técnico e administrativo do mecanismo. A PPT é assistida por meio de uma *troika* anual, composta pelas PPT passada, presente e futura, além da PPT da Comunidade do Caribe (CARICOM)[732], formando o "Quarteto da CELAC". Atualmente, o primeiro-ministro de São Vicente e Granadinas, Ralph Gonsalves, exerce a PPT da CELAC[733].

A CELAC funciona com base em reuniões políticas, reuniões ministeriais especializadas e grupos de trabalho (GT) setoriais. Na definição da ordem de países que ocuparão a PPT do mecanismo, ainda que não conte com mecanismo formal de rotatividade, atenta-se para uma distribuição equitativa entre as sub-regiões da América Latina e o Caribe.

A Cúpula de Chefas e Chefes de Estado e de Governo é a instância máxima, que se reúne no país que exerce a PPT. Entre suas atribuições estão a designação da PPT, a definição de

[731] Os 33 membros são: Antígua e Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belize, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Equador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, São Cristóvão e Neves, Santa Lúcia, São Vicente e Granadinas, Suriname, Trinidade e Tobago, Uruguai e Venezuela. O Brasil esteve com sua participação suspensa entre janeiro de 2020 e janeiro de 2023.

[732] No segundo semestre de 2013, Dominica é a PPT da CARICOM.

[733] Lista de PPTs: Chile (2011-2013), Cuba (2013-2014), Costa Rica (2014-2015), Equador (2015-2016), República Dominicana (2016-2017), El Salvador (2017-2019), Bolívia (2019-2020), México (2020-2021), Argentina (2022-2023), São Vicente e Granadinas (2023-2024) e Honduras (2024-2025).

diretrizes e prioridades políticas (inclusive no relacionamento com terceiros), a modificação de procedimentos de funcionamento e a promoção da participação cidadã. A CELAC já realizou as seguintes cúpulas: Santiago (2013), Havana (2014), São José (2015), Quito (2016), Punta Cana (2017), México (2021)[734] e Buenos Aires (2023).

Outrossim, a Reunião de Ministras e Ministros das Relações Exteriores é realizada de maneira ordinária, duas vezes ao ano, para adotar resoluções, emitir pronunciamentos, preparar as cúpulas, coordenar posições comuns, definir instâncias e propor normas. Ela é precedida pela Reunião de Coordenadores Nacionais, da qual participam um designado e um alterno por cada país, que realizam a coordenação em nível nacional e regional.

Por fim, as Reuniões Especializadas são reuniões de alto nível, inclusive ministerial, sobre áreas de interesse para a promoção da unidade, integração e cooperação regionais.

Na vertente da cooperação para o desenvolvimento, a CELAC trata de mais de vinte temas de interesse dos países da região, como educação, desenvolvimento social, cultura, transportes, infraestrutura e energia. Na vertente da concertação política, a CELAC emite pronunciamentos sobre temas relevantes da agenda internacional e regional, como o desarmamento nuclear, a mudança do clima, o problema mundial das drogas, o caso das ilhas Malvinas e o bloqueio norte-americano a Cuba, entre outros.

A CELAC também procura servir de meio de diálogo da América Latina com o resto do mundo, buscando coordenar posições dos países da região nas relações com outros blocos regionais e países emergentes. A CELAC mantém mecanismos de diálogo político e cooperação com a União Europeia (UE)[735], China, União Africana (UA)[736], Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês) e Índia. Não vem sendo feita menção em declarações oficiais da CELAC, nos últimos meses, no contexto do conflito russo-ucraniano, ao mecanismo que havia com a Rússia, outrora reconhecida como parceira extrarregional, com participação nas reuniões da *troika* desde 2013 e no Mecanismo de Diálogo Político e Cooperação de 2015. Além disso, a CELAC tem contatos com a Coreia, Japão, Turquia e Conselho de Cooperação com o Golfo (CCG).

Em janeiro de 2020, o Brasil comunicou à CELAC sua decisão de "suspender sua participação em atividades da CELAC por considerar que a organização não tem condições de atuar adequadamente no atual contexto de crise regional". O então chanceler brasileiro, Ernesto Araújo, ao se referir à sua retirada, sustentou que considerava que a CELAC "deu destaque a

---

[734] Em setembro de 2021, ocorreu a VI Cúpula de Chefes e Chefas de Estado da CELAC, na Cidade do México. A cúpula terminou com uma declaração conjunta de 44 pontos, aprovada por unanimidade, ratificando a soberania da Argentina sobre as Ilhas Malvinas, a decisão de estabelecer um plano de autossuficiência em saúde, a criação de um fundo para enfrentar a mudança climática e os desastres naturais, um sistema de produção em massa de vacinas para combater a pandemia de COVID-19, a criação da Agência Espacial Latino-Americana e Caribenha (ALCE), bem como questionamentos ao Fundo Monetário Internacional (FMI), pelo acesso desigual aos seus recursos, e aos países desenvolvidos, por abusarem de sua posição no entesouramento de vacinas contra a COVID-19.

[735] Para as relações entre CELAC e UE, ver a seção de política externa no tópico sobre a UE no capítulo 7.

[736] O ministro Mauro Vieira participou, em setembro de 2023, à margem da 78ª Sessão da AGNU, em Nova York, de jantar de trabalho com presidentes e altos representantes do Quarteto da CELAC e da *troika* da UA. O Brasil foi convidado do PPT da CELAC, o primeiro-ministro de São Vicente e Granadinas. Além do primeiro-ministro de São Vicente e Granadinas, integram o Quarteto da CELAC, no segundo semestre de 2023, os presidentes da Argentina e de Honduras e o primeiro-ministro de Dominica, na qualidade de PPT da CARICOM. Do lado da UA, participaram, entre outras autoridades, o presidente da União das Comores, na qualidade de PPT da UA, bem como os presidentes do Senegal e da Comissão da UA. Os líderes discutiram estratégias para o estabelecimento de diálogo regular entre a CELAC e a UA, com o objetivo de expandir e consolidar a parceria entre a África e a América Latina e o Caribe, nos termos do mandato definido pela VII Cúpula da CELAC, celebrada em janeiro de 2023.

regimes totalitários”, fazendo referências às participações de Cuba, Nicarágua e Venezuela no mecanismo. Sobre esse tema, mais recentemente, Luiz Inácio Lula da Silva fez diversas menções ao possível reengajamento do Brasil na CELAC durante sua campanha eleitoral. Logo após o resultado das eleições de 2022, o presidente eleito Lula fez menção explícita à CELAC, em seu discurso de vitória[737]. Ademais, Lula apontou o embaixador Mauro Vieira como seu futuro chanceler, que, em coletiva de imprensa em dezembro de 2022, reiterou a intenção de retomar o diálogo com fóruns internacionais, incluindo a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e a CELAC. Em 5 de janeiro de 2023, o Brasil comunicou aos membros da comunidade a sua reincorporação, de forma plena e imediata, a todas as instâncias do mecanismo, tanto as de caráter político como as de natureza técnica. A primeira agenda internacional de Lula foi a Cúpula da CELAC na Argentina, no contexto da qual realizou reunião bilateral com o presidente do país vizinho, conforme subseção mais adiante.

c) Cláusula democrática

A “cláusula democrática” da CELAC é a Declaração Especial sobre a Defesa da Democracia e da Ordem Constitucional na CELAC, adotada por ocasião da III Cúpula da América e do Caribe sobre Integração e Desenvolvimento (CALC) e da XXII Cúpula do Grupo do Rio, em Caracas, em dezembro de 2011. Em seu texto[738], os chefes de Estado e de Governo da região ratificaram que a vigência do Estado de Direito, a vontade soberana dos povos, a não ingerência em assuntos internos e a defesa da democracia são essenciais para a paz, a estabilidade, a prosperidade econômica e justiça social, bem como para o exercício efetivo dos direitos humanos. Ainda conforme a declaração, qualquer ruptura ou ameaça de ruptura da ordem constitucional e do Estado de Direito em um dos países-membros da CELAC seria encarada como um evento grave. Ademais, os chefes de Estado da CELAC reafirmaram seu compromisso com o desenvolvimento sustentável e com os compromissos assumidos no âmbito da ONU. A democracia seria um “valor universal” que integra o “patrimônio histórico” do Grupo do Rio e da CALC. O interessante da “cláusula democrática” da CELAC é que cobre não apenas o Estado de Direito e a ordem democrática, mas também a “soberania dos povos, os direitos humanos e as liberdades fundamentais, incluindo entre outros o direito à vida, à liberdade e à segurança”.

---

[737] “Nas minhas viagens internacionais, e nos contatos que tenho mantido com líderes de diversos países, o que mais escuto é que o mundo sente saudade do Brasil. Saudade daquele que trabalhou pela integração da América do Sul, da América Latina e do Caribe, que fortaleceu o MERCOSUL, e ajudou a criar o G20, a UNASUL, a CELAC e os BRICS.”

[738] “*Ratificamos que la vigencia del Estado de Derecho, el respeto a las autoridades legítimamente constituidas como expresión de la voluntad soberana de los pueblos, la no injerencia en los asuntos internos y la defensa de las instituciones democráticas constituyen garantías indispensables para asegurar la paz, la estabilidad, la prosperidad económica y la justicia social, así como el ejercicio efectivo de los Derechos Humanos y de las libertades fundamentales, y que toda ruptura o amenaza de ruptura del orden constitucional y del Estado de Derecho en uno de los Estados Miembros de la Comunidad de Estados latinoamericanos y Caribeños pone en riesgo su normal desarrollo y constituye un hecho grave que amerita la acción enérgica de la comunidad latinoamericana y caribeña. Reafirmamos que la democracia, el desarrollo sostenible, el respeto de todos los Derechos Humanos y las libertades fundamentales, incluido el derecho al desarrollo son interdependientes y se refuerzan mutuamente, basándose por igual en los principios de objetividad, imparcialidad y universalidad. Subrayamos la importancia de los compromisos asumidos en materia de democracia en el marco de las Naciones Unidas y de los instrumentos regionales. Recordamos también que la democracia constituye un valor universal que hace parte del acervo histórico del Grupo de Río (GRío) y de la Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC), que desarrollan de manera amplia los principios democráticos que compartimos.*”

A “cláusula democrática” da CELAC deve ser ativada pelo próprio governo do Estado afetado, com notificação à PPT. Em caso de ruptura da ordem constitucional e do Estado de Direito, a PPT com apoio da *troika* convocaria reunião extraordinária de chanceleres, com participação do governo legítimo afetado, para tomar medidas, sempre por consenso. As medidas poderiam compreender: “*1. Realizar gestiones diplomáticas en el Estado afectado con el objeto de contribuir a la restitución del proceso político institucional democrático y del Estado de Derecho a la brevedad posible; 2. Suspender al Estado en que se hubiese materializado la ruptura del orden constituido o del Estado de Derecho, del derecho a participar en los distintos órganos e instancias, así como del goce de los derechos y de los beneficios que se derivan de ser miembro de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, hasta que el orden constitucional sea restablecido*”. A cláusula jamais foi aplicada.

Como antecedente, o Grupo do Rio adotou historicamente uma série de documentos sobre democracia, como o Compromisso de Acapulco com Paz, Desenvolvimento e Democracia (1987), a Declaração em Defesa da Democracia (1997), o Compromisso de Cartagena com a Democracia (2000), a Declaração sobre Democracia (2001) e o Consenso de Cusco sobre Governança Democrática (2003).

d) Presidência *pro tempore* da Argentina, 2022

Realizou-se em Buenos Aires, em 24 de janeiro de 2023, a VII Cúpula da CELAC, marcada pelo retorno do Brasil ao mecanismo de concertação e cooperação regional. Estiveram presentes delegações dos 33 países que integram a CELAC, bem como altos representantes de sócios extrarregionais da comunidade. A delegação brasileira foi chefiada pelo presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, e integrada pelo ministro das Relações Exteriores, Mauro Vieira.

A Cúpula foi precedida, em 26 de outubro de 2022, pela XXIII Reunião de Ministros de Relações Exteriores dos Países da CELAC, que não contou com a participação brasileira – o País ainda tinha sua participação suspensa no mecanismo e foi o único a não enviar representante. A Reunião teve o objetivo de avaliar o relatório sobre as atividades do cronograma estabelecido no Plano de Ação da PPT Argentina (PPTA), consolidando o compromisso com a unidade e integração da região, dando seguimento ao diálogo sobre o fortalecimento institucional do mecanismo e aprofundando o debate sobre o futuro das estratégias de integração e do relacionamento externo.

A Declaração de Buenos Aires, aprovada após a VII Cúpula, expressa visão compartilhada da região sobre um conjunto amplo de temas, entre os quais se destacam: recuperação econômica pós-pandemia, segurança alimentar e energética; estratégia em saúde; problema mundial das drogas; cooperação em meio ambiente; gestão de riscos de desastres; ciência, tecnologia e transformação digital; infraestrutura; situação da mulher, dos jovens, dos afrodescendentes, das línguas indígenas, dos migrantes e das pessoas com deficiência; educação e cultura; cooperação entre academias diplomáticas; cooperação espacial e nuclear; luta contra a corrupção; e concertação em foros multilaterais.

Sobre a recuperação econômica pós-pandemia e a segurança alimentar e energética, a declaração expressou preocupação com o fato de que vários países da América Latina e do Caribe emergiram da pandemia com níveis mais altos de dívida pública e ressaltou a necessidade de que instituições financeiras regionais e internacionais, como os bancos multilaterais de desenvolvimento, aumentem a concessão de crédito por meio de mecanismos justos, transparentes, acessíveis e inclusivos que ajudem os países que assim solicitarem a recuperar a solvência e o

acesso aos mercados financeiros internacionais, incorporando uma abordagem em matéria de direitos humanos. Mencionou-se que o atual contexto internacional de múltiplas crises inter-relacionadas afeta particularmente a região, que sofre o impacto da interrupção das cadeias de suprimentos, da excessiva volatilidade dos preços dos alimentos e dos fertilizantes, instabilidade energética e financeira, entre outros. Reconhece-se que os efeitos dessa crise expuseram as fragilidades dos sistemas agroalimentares e as desigualdades nas nossas sociedades, agravaram os efeitos adversos das alterações climáticas, perturbaram os mercados de fatores de produção e o aumento da inflação global e têm o potencial para uma recessão global. A Declaração apoiou a Iniciativa Bridgetown[739], proposta pelo governo de Barbados como um plano com potencial para redesenhar significativamente o sistema financeiro global, a fim de melhorar a resposta a crises climáticas e desafios específicos de desenvolvimento, permitindo, assim, que os países em desenvolvimento, em particular, tenham espaço fiscal para trabalhar para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Sobre a estratégia em saúde, a Declaração saudou os resultados da Reunião Ministerial de Saúde da CELAC promovida pela PPTA e destacou a importância de dar continuidade ao Plano de Autossuficiência em Saúde da CELAC, com o objetivo de fortalecer as capacidades de produção e distribuição local e regional de vacinas, medicamentos e suprimentos críticos, através da transferência de tecnologia, apoio à inovação e ao desenvolvimento tecnológico. O Plano também permitirá o fortalecimento dos mecanismos para a compra conjunta internacional de vacinas e medicamentos essenciais; a utilização de mecanismos de contratação pública de medicamentos para o desenvolvimento dos mercados regionais; a criação de consórcios para o desenvolvimento e produção de vacinas; bem como o reforço dos mecanismos de convergência e reconhecimento de regulamentos, incluindo sistemas de cuidados de saúde primários para o acesso universal e a distribuição equitativa das vacinas. São citadas, nesse contexto, as contribuições da I e da II Reunião da CELAC para a apresentação da “Estratégia de abordagem da compra de medicamentos de alto custo”; a IV Reunião da Rede de Peritos em Agentes Infecciosos e Doenças Emergentes e Reemergentes; o “Relatório sobre as capacidades de investigação, desenvolvimento e produção de vacinas nos países da CELAC” e o “Documento de Trabalho para o reforço dos mecanismos internacionais de aquisição conjunta de vacinas e medicamentos essenciais”. Finalmente, expressa-se o apoio da CELAC à Organização Mundial da Saúde (OMS) e à Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS) e a disposição de continuar participando ativamente do processo de elaboração de emendas específicas ao Regulamento Sanitário Internacional (RSI, 2005), mantendo o foco nas necessidades dos países de baixa e média renda, e a negociação de um instrumento internacional sobre prevenção, preparação e resposta a pandemias para garantir o acesso universal e equitativo a insumos essenciais, como vacinas, medicamentos e testes de diagnóstico.

Sobre o problema mundial das drogas, a declaração afirma que, em virtude do princípio da responsabilidade comum e compartilhada, seria discordante e desproporcional colocar a responsabilidade unicamente nos países da América Latina e do Caribe. Os Estados e outros atores que desempenham um papel intensivo na dinâmica associada ao uso de drogas, portanto, devem

---

[739] A Iniciativa Bridgetown, proposta em setembro de 2022, lista três medidas sequenciais: fornecer liquidez emergencial a países que passam por crises de dívida; expandir os empréstimos multilaterais aos governos em US$ 1 trilhão, de modo a alavancar estruturalmente as economias dos países em desenvolvimento, visando à consecução dos ODS e à construção da resiliência climática em países vulneráveis; e ativar a poupança do setor privado para mitigação climática, pois a maioria dos países vulneráveis ao clima não tem espaço fiscal para contrair novas dívidas.

empreender mecanismos orientados para a prevenção que garantam um esforço conjunto e horizontal no âmbito de iniciativas multilaterais globais para enfrentar o problema.

Sobre a cooperação em meio ambiente, a declaração congratulou a adoção do "Quadro Global de Biodiversidade Kunming-Montreal", que planeja mobilizar pelo menos US$ 200 bilhões anualmente de fontes públicas e privadas para financiar a implementação de planos e estratégias de biodiversidade; e aumentar os fluxos financeiros internacionais totais dos países desenvolvidos para os países em desenvolvimento para US$ 20 bilhões anuais até 2025 e US$ 30 bilhões anuais até 2030. Também mencionou a urgência de que os países desenvolvidos cumpram seu compromisso de mobilizar conjuntamente os US$ 100 bilhões por ano de 2020 a 2025 para o financiamento climático, a fim de apoiar os países em desenvolvimento, especialmente os pequenos Estados insulares em desenvolvimento, os países sem litoral e os países do istmo centro-americano, e o compromisso da 26ª Conferência das Partes (COP26, na sigla em inglês) de, pelo menos, duplicar o financiamento para a adaptação, tendo igualmente em conta a importância da atenuação, bem como a garantia de recursos para o fundo de perdas e danos acordado na COP27 e o reforço da coordenação regional no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês) e do Acordo de Paris.

Ainda sobre meio ambiente, a Declaração de Buenos Aires congratula a aprovação da Declaração Ministerial sobre Meio Ambiente da CELAC como resultado da Reunião de Ministros do Meio Ambiente da CELAC 2022 e insta a continuação do diálogo sobre meio ambiente no âmbito do mecanismo, a fim de continuar fortalecendo posições comuns e elevando a voz da região, reforçar o trabalho e o intercâmbio de conhecimentos e capacidades e acelerar a implementação dos compromissos assumidos no âmbito das convenções de 1992 do Rio de Janeiro. Concorda-se que a poluição plástica é um dos principais problemas ambientais globais, e toma-se nota do mandato da V Assembleia das Nações Unidas para o Ambiente (UNEA, na sigla em inglês) que cria o Comitê Intergovernamental de Negociação para a elaboração de um instrumento internacional juridicamente vinculante sobre a poluição por plásticos, incluindo no meio marinho, cuja primeira sessão teve lugar em Punta del Este, Uruguai, entre 28 de novembro e 2 de dezembro de 2022. Enfatiza-se que a América Latina e o Caribe estão representados por Antígua e Barbuda, Equador e Peru na mesa do Comitê Internacional de Negociação que elaborará tal instrumento. Os países da CELAC também saudaram a candidatura do Brasil para sediar a COP30, em 2025, em Belém do Pará.

Sobre a gestão de riscos de desastres, reafirma-se o empenho em progredir no diálogo com a CEPAL sobre a importância do Fundo de Adaptação Climática e Resposta Integral a Desastres Naturais (FACRID)[740], criado pelos países signatários do Acordo de Contribuição Voluntária. A VIII Plataforma Regional para a Redução de Risco de Desastres nas Américas e no Caribe, a ser realizada em Punta del Este, Uruguai, entre 28 de fevereiro e 2 de março de 2023, será uma grande oportunidade para estreitar laços cooperação, melhoria dos mecanismos de ajuda humanitária, intercâmbio de problemas comuns, capitalizar experiências e partilhar boas práticas, sendo um valioso exemplo de encontro entre diferentes atores da região que trabalho sobre a gestão e adaptação abrangentes dos riscos de emergência e catástrofes alterações climáticas e variabilidade.

[740] Acordo de Contribuição Voluntária, assinado entre a Argentina e o México, durante a PPT Mexicana, criou o FACRID, que será administrado pela CEPAL e financiado pelos Estados-Membros da CELAC e doadores extrarregionais. O fundo apoiará a implementação de projetos que promovam atividades de mitigação e adaptação à mudança do clima, incluindo a Gestão Integral de Riscos de Desastres Naturais, visando a fomentar uma visão de desenvolvimento integral, resiliente e sustentável que contribua para fortalecer a capacidade de resposta a desastres nos países da região.

Sobre ciência, tecnologia, inovação e transformação digital, saudou-se a adoção da Declaração de Buenos Aires sobre Ciência, Tecnologia e Inovação e reconheceu-se que as contribuições do setor científico e tecnológico são uma ferramenta fundamental para consolidar a soberania e alcançar o desenvolvimento sustentável. Ressaltou-se que é necessário promover espaços de diálogo entre os setores público, acadêmico, empresarial, comunitário e da sociedade civil, em nível regional, a fim de desenvolver estratégias conjuntas e agendas articuladas que promovam a inovação e a transferência de tecnologia. Neste sentido, aprovou-se a formação de cinco GTs compostos por representantes nomeados pelos Estados-Membros, nas seguintes áreas: Ciência Ancestral, Investigação Aeroespacial, Rede de Avaliadores Regionais, Transição Energética e Biotecnologia (com ênfase em Agricultura e Saúde), cujas competências, modalidades de trabalho e resultados esperados devem decorrer do acordo dos Coordenadores Nacionais. A declaração também fez menção ao uso de tecnologias no campo militar, cuja implementação inclui certas formas automatizadas de tomada de decisão e como essas aplicações devem ser regulamentadas, uma vez que podem causar, contribuir ou facilitar o cometimento de violações e abusos do Direito Internacional Humanitário. Nesse espírito, saudou-se a Conferência Regional sobre o Impacto Social e Humanitário das Armas Autônomas[741], a ser realizada de 23 a 24 de fevereiro de 2023, em San José da Costa Rica.

Sobre infraestrutura, a declaração destacou, em particular, os corredores bioceânicos como projetos específicos muito relevantes para a região e com alto valor estratégico, que buscam o desenvolvimento socioeconômico dos países, aumentam a integração física, o comércio, os investimentos e o turismo. Nesse sentido, destacou-se as iniciativas que facilitarão as conexões terrestres entre os oceanos Pacífico e Atlântico, como o Projeto Corredor Ferroviário de Integração Bioceânica ligando Brasil, Bolívia, Paraguai e Peru e o Corredor Rodoviário Bioceânico Porto Murtinho (Brasil)-Carmelo Peralta (Paraguai)-Missão La Paz (Argentina)-Portos do Norte (Chile). Reafirmou-se, ademais, a importância da Hidrovia Paraguai-Paraná como um sistema de água navegável que facilita a integração regional e constitui um meio concreto para facilitar a navegação e o transporte comercial em igualdade de condições, bem como para favorecer o desenvolvimento, a modernização e a eficiência, o que permite o acesso em condições competitivas aos mercados estrangeiros. Também se concordou em avaliar os projetos regionais de interligação elétrica de acordo com o direito soberano dos países de estabelecerem os critérios que garantam o desenvolvimento sustentável na utilização dos seus recursos naturais e capacidades nacionais.

A Declaração também mencionou a situação da mulher e dos jovens. Reconheceu, com preocupação, a persistência de disparidades entre homens e mulheres no mercado de trabalho, salários, emprego de qualidade e acesso à proteção e à segurança social, bem como uma organização social que atribui a mulheres, adolescentes e meninas trabalho doméstico e de prestação de cuidados remunerado e não remunerado, juntamente com a inadequação das políticas e serviços de cuidados que garantam a corresponsabilidade de gênero. Destacou, ademais, a importância de incorporar a voz e a participação dos jovens da região em estratégias para promover o bem-estar social e a igualdade de oportunidades. Da mesma forma, reafirmou o compromisso de

---

[741] A conferência é a primeira de seu tipo e é uma iniciativa do governo da Costa Rica, através do Ministério das Relações Exteriores e Culto, em coordenação com a Fundação para a Paz e a Democracia (FUNPADEM). O objetivo do evento é proporcionar espaço para especialistas governamentais da região, bem como países observadores, representantes do Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV), Organização dos Estados Americanos (OEA), Nações Unidas (ONU), acadêmicos e líderes da sociedade civil, promovendo o intercâmbio de conhecimento entre os participantes. Após esse apelo, espera-se que o debate internacional ressurja com o objetivo de contribuir para o progresso das negociações que estão ocorrendo na sede da ONU em Genebra, no âmbito da Convenção sobre Certas Armas Convencionais (CCAC) e outros fóruns internacionais relevantes.

dar continuidade ao Conselho das Juventudes da América Latina e do Caribe[742] como uma instância privilegiada para promover a participação nas agendas dos governos da região e levar em conta os problemas levantados pela juventude na concepção e adoção de políticas públicas.

Sobre a situação dos afrodescendentes, a declaração sublinhou o compromisso de promover, respeitar, garantir e proteger os direitos das pessoas de ascendência africana, com apoio do GT de Afrodescendentes da CELAC, em favor da reparação social, cultural, econômica e política para os descendentes das vítimas do tráfico transatlântico de escravos. Reafirmou-se, por sua vez, o objetivo de aprofundar os processos de erradicação de todas as formas de discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata, em busca de sociedades com níveis mais elevados de equidade e justiça racial. Congratulou-se, também, a realização da 1ª Sessão do Fórum Permanente das Nações Unidas para os Afrodescendentes, realizada em Genebra de 5 a 8 de dezembro de 2022.

Sobre as línguas indígenas, a Declaração destacou o lançamento regional da Década Internacional das Línguas Indígenas 2022-2032, que se configurou para tornar visível, conservar, revitalizar e promover o uso ativo, livre e espontâneo das línguas indígenas nos níveis local, nacional e regional; e reafirmou nossa prontidão para continuar desenvolvendo políticas públicas e ações internacionais que integrem aspectos da diversidade linguística e do multilinguismo nos esforços de desenvolvimento sustentável. Saudou-se a criação do Instituto Ibero-Americano de Línguas Indígenas para promover o uso, a conservação e o desenvolvimento das línguas indígenas faladas na América Latina e no Caribe.

Sobre migrantes e pessoas com deficiência, a declaração reconheceu a relevância da reativação das Reuniões da CELAC sobre Migração e do Diálogo Estruturado e Integral CELAC-UE sobre Migração, permitindo a renovação de compromissos previamente estabelecidos. Celebrou-se a incorporação, na agenda da CELAC, da questão dos direitos humanos das pessoas com deficiência, através da realização de um seminário e da adoção da primeira declaração sobre o tema. Enfatizou-se que é dever dos Estados adotar todas as medidas necessárias para garantir o acesso efetivo aos direitos humanos das pessoas com deficiência e a remoção das barreiras físicas e atitudinais que impedem seu efetivo exercício.

A declaração também mencionou os temas da educação e cultura. Saudou-se a adoção da Declaração da III Reunião Ministerial sobre Educação da CELAC, cujo objetivo é fortalecer os sistemas educacionais, em todos os níveis, para avançar em direção a uma educação inclusiva, igualitária, equitativa e de qualidade. Valorizou-se os termos e ações contidos na Declaração de Buenos Aires da V Reunião de Ministros da Cultura da CELAC e na Declaração Especial para o Fortalecimento da Economia Cultural e Criativa, que reconhecem o papel do setor cultural no avanço do desenvolvimento social e econômico das sociedades da região. Reconheceu-se a relevância da Conferência Mundial da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, na sigla em inglês) sobre Política Cultural e Desenvolvimento Sustentável, cuja Declaração Final reconhece a cultura como um bem público global e fornece um guia para o trabalho da UNESCO e de seus Estados-Membros sobre políticas culturais e desenvolvimento sustentável.

Sobre cooperação espacial e nuclear, a declaração enfatizou a importância de avançar na cooperação espacial, a fim de enfrentar os desafios e oportunidades que o uso da tecnologia espacial e suas aplicações representam para a realização dos ODS na região. Nesse sentido, valorizaram-se os diálogos realizados entre os países da região sobre os interesses e oportunidades

[742] Projeto interinstitucional entre o Centro Internacional de Direitos Humanos da UNESCO, a Casa Patria Grande, organismo vinculado à Secretaria-Geral da Presidência da República da Argentina, e o Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO)

de cooperação em questões espaciais, que, espera-se, sejam refletidos na futura Agência Espacial Latino-Americana e do Caribe (ALCE). A Declaração também mencionou a adoção do Plano de Ação Conjunto para a Cooperação nos Usos Pacíficos da Ciência e Tecnologia Nuclear para o Desenvolvimento Sustentável (2022-2023)[743] entre os Estados-Membros da CELAC e a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) e o compromisso de trabalhar-se nas capacidades existentes em nível regional, inclusive por meio do Acordo de Cooperação Regional para a Promoção da Ciência e Tecnologia Nuclear na América Latina e no Caribe (ARCAL)[744], com vistas a dar respostas concretas aos desafios colocados pela sua implementação nos domínios da saúde, agricultura, segurança alimentar, ambiente e energia, entre outros.

Sobre a luta contra a corrupção, enfatizou-se o compromisso constante assumido pelo mecanismo de fortalecer a abordagem preventiva na luta contra a corrupção, a fim de refletir os problemas particulares que surgem nos países da região e as consequências que afetam seu desenvolvimento, bem como estabelecer ações conjuntas que permitam uma cooperação mais eficiente, no âmbito do GT Especializado na Luta contra a Corrupção. Reafirma-se, ademais, o compromisso com a Declaração Conjunta emanada da V Reunião de Ministros e Altas Autoridades de Prevenção e Combate à Corrupção, realizada na Cidade do México, em 27 de outubro de 2021. Também se reiterou a obrigação dos Estados de avançar na implementação da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção e seu mecanismo de revisão. Congratula-se, nesse tema, a Declaração Política da Sessão Especial da Assembleia Geral das Nações Unidas contra a Corrupção de 2021 (UNGASS 2021, na sigla em inglês) e os seus compromissos de enfrentar eficazmente os desafios e implementar medidas para prevenir e combater a corrupção e reforçar a cooperação internacional.

Sobre concertação política, a Declaração expressa o compromisso com a consolidação da presença da CELAC no âmbito global, promovendo a expansão e o fortalecimento dos laços do bloco com organizações internacionais, regionais e sub-regionais. Nesse sentido, valoriza o desenvolvimento de alianças estratégicas e o trabalho conjunto com a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL); o Banco de Desenvolvimento da América Latina e do Caribe (CAF, na sigla em espanhol); a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO, na sigla em inglês); o Sistema Econômico Latino-Americano e do Caribe (SELA); a Associação dos Estados do Caribe (ACS, na sigla em inglês); a Organização dos Estados do Caribe Oriental (OECS, na sigla em inglês); a Comunidade do Caribe (CARICOM); nao Sistema de Integração Centro-Americana (SICA); o Instituto Interamericano de Cooperação

---

[743] O ministro das Relações Exteriores da Argentina, Santiago Cafiero, e o diretor-geral da AIEA, Rafael Grossi, assinaram, em setembro de 2022, o documento, que permitirá aos Estados-Membros da CELAC a possibilidade de aderir e iniciar o trabalho de cooperação. O objetivo do Plano CELAC-AIEA 2022-2023 é estabelecer estratégias de cooperação em ciência e tecnologia nuclear para fins pacíficos para fortalecer a infraestrutura regional e o desenvolvimento das capacidades nacionais.

[744] O ARCAL foi criado em 1984, com o objetivo de promover a cooperação técnica nuclear entre a AIEA e os países da região. Baseia suas ações na cooperação horizontal entre os países-membros, a fim de promover o uso de várias técnicas nucleares e de suas aplicações para fins pacíficos em seis áreas estratégicas: segurança alimentar, saúde humana, meio ambiente, energia, segurança radiológica e tecnologia de radiação. Com esse objetivo, cada país coloca a sua instituição nuclear específica ao serviço da execução das atividades dos projetos gerados no âmbito da ARCAL, garantindo, através da sua infraestrutura e da capacidade dos seus profissionais, os resultados dos projetos. Os projetos do Programa ARCAL são desenvolvidos no âmbito do Programa Estratégico Regional – que é atualizado a cada série de anos – estabelecido com base em uma análise dos problemas e necessidades mais prementes no contexto regional e que podem ser abordados com o uso de tecnologias nucleares. Em suas mais de três décadas, o Programa ARCAL executou mais de 300 projetos que representam uma valiosa contribuição para a produção, a qualidade de vida e o sistema científico-tecnológico da região. Possui, atualmente, 21 membros, incluindo o Brasil.

para a Agricultura (IICA); e a Agência Caribenha de Gerenciamento de Emergências de Desastres (CDEMA, na sigla em inglês); entre outros. Reconhece-se o excelente trabalho realizado pela República Dominicana como Secretaria *Pro Tempore* da Conferência Ibero-Americana no último biênio, e parabeniza-se Cuba por sua eleição como presidente do G77+China em 2023.

Aprovou-se, durante a cúpula, conjunto de iniciativas para o próximo ano. Merecem destaque as decisões de convocar reunião dos ministros da Economia da CELAC, com apoio técnico da CEPAL, no primeiro semestre de 2023, para tratar de agenda comum de recuperação econômica; atualizar o Plano de Segurança Alimentar, Nutrição e Erradicação da Fome da CELAC 2025 (SAN-CELAC), com a assistência técnica da FAO, do IICA, da CEPAL, da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) e de outros organismos de cooperação; relançar o GT em Matéria Laboral da CELAC, baseada em diálogo social tripartite (Estado, trabalhadores e empregadores); e dar continuidade ao Plano de Autossuficiência Sanitária da CELAC, para fortalecer capacidades de produção e distribuição local e regional de vacinas, medicamentos e insumos críticos.

Em matéria de relacionamento externo, foi ratificada a decisão de realizar reunião de Cúpula CELAC-UE em 2023, bem como reunião de Cúpula do Foro CELAC-China em 2024. Quanto àquela, saudou-se a realização da III Reunião de Ministros das Relações Exteriores da CELAC com a UE, que permitiu reativar o diálogo inclusivo entre as duas regiões após mais de quatro anos, recuperar os espaços birregionais de cooperação e adotar um Roteiro 2022-2023 para enriquecer os intercâmbios e contribuir para os principais eixos do trabalho preparatório birregional da III Cúpula de Chefes de Chefes de Chefes de Estado e Governo durante 2023. Na III Reunião, os representantes de ambas as regiões abordaram os principais aspectos que compõem a agenda birregional, destacando a recuperação econômica inclusiva, equitativa e sustentável pós-pandemia; a inovação e a luta contra a mudança do clima, a gestão do risco de catástrofes e a agenda digital; e o multilateralismo, a cooperação em matéria de segurança e governança e a promoção e proteção dos direitos humanos. Quanto ao Foro CELAC-China, a Declaração de Buenos Aires fez menção ao Plano de Ação 2022-2024 e à realização de reuniões especializadas, várias delas a nível ministerial, sobre transportes; desenvolvimento e redução da pobreza; tecnologia digital; gestão de riscos de desastres e ciência, tecnologia e inovação.

No sítio virtual da PPT mexicana (2021), a Rússia constava como sócio extrarregional. Para a PPT argentina (2022), contudo, a Rússia já não mais consta como tal, mesmo não tendo sido aprovada nenhuma resolução oficial quanto ao assunto. A questão do conflito na Ucrânia não foi tratada na Declaração de Buenos Aires nem em qualquer outro documento da cúpula. Pode-se depreender, portanto, que a questão da guerra foi "encapsulada", o que parece ser um caminho que ensejaria menor resistência, tanto de apoiadores do "Ocidente", quanto de defensores de uma estrita neutralidade. A Índia e a UA também são os outros sócios extrarregionais da CELAC constantes no sítio virtual da PPTA, e, apesar de não constar no sítio virtual, a ASEAN também é referida explicitamente como sócio extrarregional na Declaração de Buenos Aires.

Sobre o Haiti, a declaração reafirma o que foi expresso na "Declaração Especial da CELAC sobre a necessidade de prestar apoio à República do Haiti por suas implicações para a paz e a segurança na região"[745], adotada em 19 de setembro de 2022. Encoraja-se os países-membros que

---

[745] O Brasil apoiou a declaração, ainda durante o governo Bolsonaro, mesmo estando com sua participação suspensa na CELAC. Segundo nota do Itamaraty, "O Brasil defende que os próprios haitianos, por meio de negociação e construção de consenso entre as forças políticas locais, liderem o processo de resolução da crise em seu país. Reconhece, ao mesmo tempo, o importante papel que pode desempenhar a comunidade internacional no

têm a possibilidade de considerar as opções apresentadas pelo secretário-geral das Nações Unidas (SGNU) em sua carta de 8 de setembro de 2022 dirigida ao presidente do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), por meio da S/2022/747, com vistas a participar da força multinacional especializada solicitada pelo Haiti para auxiliar as forças de segurança haitianas no combate à proliferação do crime organizado.

Sobre Cuba, a declaração exorta os EUA a findar o bloqueio ao país, contrário ao Direito Internacional, e a retirá-lo da lista de países apoiadores do terrorismo. Sobre a Venezuela, Maduro anunciou o cancelamento de sua participação na cúpula, devido a alegadas ameaças da "direita neofascista argentina". Dessa maneira, a delegação venezuelana foi representada pelo chanceler, Iván Gil. Na Declaração, são saudados os acordos alcançados em 26 de novembro de 2022 no âmbito do processo de diálogo e negociação entre o governo da Venezuela e a Plataforma Unitária da Venezuela, promovida pelos governos do México e da Noruega.

Na Declaração, também são citados os casos das Ilhas Malvinas, Geórgia do Sul e Sandwich do Sul (a CELAC apoia uma negociação pacífica e definitiva para o diferendo entre a Argentina e o Reino Unido) e de Porto Rico (reafirma-se o caráter latino-americano e caribenho da ilha e apoiam-se as resoluções do Comitê de Descolonização da ONU sobre o assunto).

Por fim, celebrou-se a reincorporação do Brasil à CELAC e a participação brasileira na VII Cúpula, bem como decidiu-se, por consenso, que São Vicente e Granadinas assumirá a PPT em 2023. Será a primeira vez que um país do Caribe anglófono estará à frente do mecanismo.

Além da declaração principal da cúpula, foram aprovadas as seguintes declarações especiais:

1) Declaração Especial sobre a questão das Ilhas Malvinas;
2) Declaração Especial sobre a necessidade de pôr fim ao bloqueio econômico, comercial e financeiro dos EUA contra Cuba;
3) Declaração Especial sobre a promoção do empoderamento das mulheres e da Igualdade de gênero, um desafio pendente no espaço da CELAC;
4) Declaração Especial de apoio à luta contra o terrorismo em todas as suas formas e manifestações;
5) Declaração Especial sobre o combate ao tráfico ilícito de armas de fogo, suas partes, componentes e munições;
6) Declaração Especial sobre desarmamento nuclear;
7) Declaração Especial sobre a integração energética regional nos países da CELAC;
8) Declaração Especial sobre a conservação dos oceanos e seu uso sustentável;
9) Declaração Especial sobre sistemas alimentares tradicionais e sustentáveis;
10) Declaração Especial sobre harmonia com a natureza; e
11) Declaração Especial de ação sobre a Década Internacional das Línguas Indígenas.

Também foram dignos de nota, durante a cúpula, os comentários do presidente uruguaio, Luis Lacalle Pou. Ele afirmou que a CELAC não pode "ter o caráter de um clube de amigos ideológicos" e que alguns dos membros não respeitam a democracia, as instituições e os direitos humanos. Também mencionou o diferendo no âmbito do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)

---

enfrentamento desse grande desafio. O Brasil expressa preocupação com a acelerada deterioração do quadro de segurança e da situação humanitária no Haiti, sublinhando a relação entre segurança, desenvolvimento, reforço de instituições e reconciliação política. Reitera o compromisso de continuar a prestar cooperação técnica e humanitária ao país e a participar de esforços em diferentes mecanismos de concertação regionais e internacionais em favor do Haiti."

sobre a possibilidade de negociação, de forma separada, de acordos de livre comércio, pedindo aos outros países do bloco que deixem o Uruguai "se abrir ao mundo".

e) Presidência *pro tempore* de São Vicente e Granadinas, 2023

Em julho de 2023, realizou-se, virtualmente, a XXIV Reunião de Chanceleres da CELAC. Os chanceleres latino-americanos e caribenhos discutiram os preparativos para a Cúpula CELAC-UE, em Bruxelas. Os ministros das Relações Exteriores da CELAC reafirmaram a unidade de visões da América Latina e Caribe sobre temas de interesse comum a serem tratados com o lado europeu, como a promoção do desenvolvimento sustentável e a ampliação do comércio e dos investimentos birregionais. O encontro virtual serviu, ainda, de ocasião para que os Chanceleres da CELAC discutissem temas da pauta de funcionamento do mecanismo regional, como a escolha da próxima PPT, a ser exercida por Honduras.

Na qualidade de PPT da CELAC, São Vicente e Granadinas tem participado dos esforços de mediação da controvérsia entre Guiana e Venezuela na questão do Essequibo. Em meados de dezembro de 2023, o país caribenho sediou reunião dos presidentes das duas partes.

f) Principais resultados

Até o momento, alguns dos principais resultados da CELAC são: a Década dos Afrodescendentes Latino-Americanos e Caribenhos 2014-2023 (2013), a Declaração da América Latina e Caribe como zona de paz e livre de armas nucleares (2014), o Plano de Segurança Alimentar, Nutricional e de Erradicação da Fome da CELAC/SAN-CELAC 2025 (2015), o Plano de Autossuficiência Sanitária (2021) e a Agência Espacial Latino-Americana e Caribenha (2021).

III. Consenso de Brasília e o futuro da integração sul-americana

a) Cúpula de Brasília (2023)

Os presidentes dos países da América do Sul estiveram em Brasília, em 30 de maio de 2023, para uma reunião multilateral a convite do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. O principal objetivo do evento era o intercâmbio de pontos de vista e perspectivas para a cooperação e a integração regional. Estiveram presentes no evento, que ocorreu no Palácio do Itamaraty, os presidentes Alberto Fernández (Argentina), Luis Arce (Bolívia), Gabriel Borić (Chile), Gustavo Petro (Colômbia), Guillermo Lasso (Equador), Irfaan Ali (Guiana), Mario Abdo Benítez (Paraguai), Chan Santokhi (Suriname), Luis Lacalle Pou (Uruguai) e Nicolás Maduro (Venezuela). A única ausência em nível presidencial foi a do Peru, cuja atual presidenta, Dina Boluarte, está impossibilitada de comparecer por questões constitucionais e foi representada pelo presidente do Conselho de Ministros do país, Alberto Otárola.

Esta foi a primeira cúpula organizada pelo Brasil no terceiro mandato de Lula. Segundo o Itamaraty, o governo tem três objetivos principais com a iniciativa:

1) reiniciar o diálogo regional;
2) buscar uma agenda concreta de cooperação em áreas como infraestrutura, saúde e combate ao crime organizado; e
3) criar, em um prazo mais longo, um novo organismo de integração sul-americano que possa substituir ou reorganizar a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL).

Em seu discurso, o presidente Lula fez um apanhado histórico da integração regional. Afirmou que, no Brasil, a integração é resultado da redemocratização, e citou o Artigo 4º, inciso único, da Constituição Federal de 1988: "A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações". Lembrou que, quando o presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) convocou a 1ª Cúpula de Presidentes da América do Sul (2000), as distintas posições políticas e ideológicas daquele momento não impediram que os países da região encampassem a ideia de um futuro compartilhado, lançando a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). Lembrou também que um novo e decisivo impulso foi dado com a formação da Comunidade Sul Americana de Nações (CASA), resultado da reunião de líderes em Cusco (2004), seguindo-se as cúpulas de Brasília (2005), Cochabamba (2006) e Isla Margarita (2007), quando, finalmente, se decidiu pela criação de uma organização dotada de personalidade jurídica, sede e secretariado próprios, a UNASUL (2008).

Segundo Lula, a UNASUL permitiu a consolidação dos laços sul-americanos por meio de um amplo diálogo político e a implantação de iniciativas de cooperação em áreas como saúde, infraestrutura e defesa. Também contribuiu para ganhos comerciais importantes, pois se formou uma robusta área de livre comércio[746], cujas cifras alcançaram valor recorde de US$ 124 bilhões em 2011, com perfil mais diversificado de intercâmbio se comparado ao comércio extrarregional, incluindo produtos e serviços de maior valor agregado e intensivos em tecnologia. A região também conjugou crescimento econômico com distribuição de renda, e a UNASUL foi efetiva como foro de solução de controvérsias entre países da região, notadamente na crise entre Colômbia e Equador e no conflito separatista boliviano.

[746] Desde 2019, há uma virtual área de livre comércio na América do Sul, excluindo-se Guiana e Suriname, atingida por meio de acordos de complementação econômica no âmbito da ALADI. A virtual área de livre comércio, contudo, não foi resultado direto da constituição da UNASUL.

O presidente Lula também afirmou que a América do Sul é uma entidade humana, histórica, cultural, econômica e comercial, com necessidades e esperanças comuns, bem como valores democráticos compartilhados. Lembrou a candidatura conjunta de Uruguai, Paraguai, Chile e Argentina para sediar a Copa do Mundo de Futebol de 2030, que talvez seja a expressão mais acabada dessa identidade sul-americana em construção e de sua capacidade de cooperação. O contexto que a região enfrenta atualmente, contudo, seria ainda mais desafiador do que já foi no passado. Os foros de governança globais enfrentam severas dificuldades em oferecer respostas justas e eficazes aos problemas da atualidade. Com o esvaziamento da Organização Mundial do Comércio (OMC), o multilateralismo retrocede e cresce o protecionismo dos países ricos. O ritmo atual de emissões de gases de efeito estufa leva a uma crise climática sem precedentes, e o planeta já sente seus impactos. O conflito na Ucrânia contribui para a desestabilização do mercado de energia e de fertilizantes e provoca volatilidade nos preços dos alimentos, deteriorando as condições de vida.

Para Lula, se os desafios são complexos, a região tem trunfos sólidos para fazer face a esse mundo em transição. O produto interno bruto (PIB) somado dos países sul-americanos em 2023 deverá chegar a US$ 4 trilhões[747], o que representaria a quinta economia global. Com uma população de quase 450 milhões de habitantes, a região constitui importante mercado de consumo. Também conta com o maior e mais variado potencial energético do mundo, se forem consideradas as reservas de petróleo e gás, hidroeletricidade, biocombustíveis, energia nuclear, eólica e solar e o hidrogênio verde. A América do Sul também é um grande e diversificado provedor de alimentos e conta com mais de um terço das reservas de água doce do mundo e uma biodiversidade riquíssima, além de rico e variado conjunto de minérios, incluídos aqueles que, como nióbio, lítio e cobalto, são essenciais para projetos industriais de última geração. É, ademais, uma região de paz, livre de armas de destruição em massa, e na qual os litígios são resolvidos pacificamente pela via diplomática. Nos próximos anos, sediará eventos dos principais foros de governança global, como a reunião do Fórum de Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC, na sigla em inglês), no Peru, a cúpula do G20, a reunião dos BRICS e a 30ª Conferência das Partes (COP30), no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês), no Brasil.

Lula também afirmou que a UNASUL é um patrimônio coletivo, que se encontra em vigor, contando com sete dos doze países sul-americanos como membros[748]. Ao mesmo tempo, afirmou que a região precisa de mecanismos flexíveis de coordenação, que confiram agilidade e eficácia na execução de iniciativas, com decisões tomadas e implementadas democraticamente. A regra do consenso, contudo, poderia estar restrita a temas substantivos, evitando que impasses nas esferas administrativas paralisem as atividades. Também afirmou que seria um erro restringir as atividades às esferas de governo, de modo que envolver a sociedade civil, incluindo sindicatos, empresários, acadêmicos e parlamentares daria consistência ao esforço. Entre as propostas brasileiras, estão:

1) colocar a poupança regional a serviço do desenvolvimento econômico e social, mobilizando os bancos de desenvolvimento como o Banco de Desenvolvimento da

[747] A preços nominais; em termos de paridade de poder de compra (PPP), atingiria quase US$ 8 trilhões, o que representaria a terceira economia global.

[748] Bolívia, Guiana, Suriname e Venezuela nunca deixaram a organização; o Peru também não denunciou o tratado constitutivo, mas suspendeu sua participação; e Argentina e Brasil reingressaram neste ano. Durante a cúpula em Brasília, o presidente Gustavo Petro anunciou que tomaria providências para o retorno da Colômbia à UNASUL, o que foi efetivado ainda em 2023. Chile, Equador, Paraguai e Uruguai retiraram-se da organização e ainda não manifestaram ações formais de reingresso.

América Latina (CAF, na sigla em espanhol), o FONPLATA, o Banco do Sul e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES);

2) aprofundar a identidade sul-americana também na área monetária, mediante mecanismos de compensação mais eficientes e a criação de uma unidade de referência comum para o comércio, reduzindo a dependência de moedas extrarregionais;
3) implementar iniciativas de convergência regulatória, desburocratizando procedimentos e facilitando trâmites de exportação e importação de bens;
4) ampliar os mecanismos de cooperação de última geração, que envolvam serviços, investimentos, comércio eletrônico e política de concorrência;
5) atualizar a carteira de projetos do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN), reforçando a multimodalidade e priorizando os de alto impacto para a integração física e digital, especialmente nas regiões de fronteira;
6) desenvolver ações coordenadas para o enfrentamento da mudança do clima;
7) reativar o Instituto Sul-Americano de Governo em Saúde (ISAGS), que permitiria a adoção de medidas para ampliar a cobertura vacinal, o fortalecimento do complexo industrial regional de saúde e a expansão do atendimento a populações carentes e povos indígenas;
8) lançar a discussão sobre a constituição de um mercado sul-americano de energia, que assegure o suprimento, a eficiência do uso de nossos recursos, a estabilidade jurídica, preços justos e a sustentabilidade social e ambiental;
9) criar um programa de mobilidade regional para estudantes, pesquisadores e professores no ensino superior, algo que foi tão importante na consolidação da União Europeia (UE); e
10) retomar a cooperação na área de defesa, com vistas a dotar a região de maior capacidade de formação e treinamento, intercâmbio de experiências e conhecimentos em matéria de indústria miliar, de doutrina e políticas de defesa.

Os presidentes assinaram, após o encontro, o Consenso de Brasília, que "reafirma a visão comum de que a América do Sul constitui uma região de paz e cooperação, baseada no diálogo e no respeito à diversidade dos nossos povos, comprometida com a democracia e os direitos humanos, o desenvolvimento sustentável e a justiça social, o Estado de Direito e a estabilidade institucional, a defesa da soberania e a não interferência em assuntos internos".

Pela declaração, os presidentes "coincidiram que o mundo enfrenta múltiplos desafios, em um cenário de crise climática, ameaças à paz e à segurança internacional, pressões sobre as cadeias de alimentos e energia, riscos de novas pandemias, aumento de desigualdades sociais e ameaças à estabilidade institucional e democrática. Concordaram que a integração regional deve ser parte das soluções para enfrentar os desafios compartilhados da construção de um mundo pacífico; do fortalecimento da democracia; da promoção do desenvolvimento econômico e social; do combate à pobreza, à fome e a todas as formas de desigualdade e discriminação; da promoção da igualdade de gênero; da gestão ordenada, segura e regular das migrações; do enfrentamento da mudança do clima, inclusive por meio de mecanismos inovadores de financiamento da ação climática, entre os quais poderia ser considerado o '*swap*', por parte de países desenvolvidos, de dívida por ação climática; da promoção da transição ecológica e energética, a partir de energias limpas; do fortalecimento das capacidades sanitárias; e do enfrentamento ao crime organizado transnacional".

Comprometeram-se, ademais, "a trabalhar para o incremento do comércio e dos investimentos entre os países da região; a melhoria da infraestrutura e logística; o fortalecimento das cadeias de valor regionais; a aplicação de medidas de facilitação do comércio e de integração financeira; a superação das assimetrias; a eliminação de medidas unilaterais; e o acesso a mercados por meio de uma rede de acordos de complementação econômica, inclusive no marco da

Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), tendo como meta uma efetiva área de livre comércio sul-americana".

Os presidentes também decidiram "estabelecer um grupo de contato, liderado pelos chanceleres, para avaliação das experiências dos mecanismos sul-americanos de integração e a elaboração de um mapa do caminho para a integração da América do Sul, a ser submetido à consideração dos chefes de Estado". Acordaram "promover, desde já, iniciativas de cooperação sul-americana, com um enfoque social e de gênero, em áreas que dizem respeito às necessidades imediatas dos cidadãos, em particular as pessoas em situação de vulnerabilidade, inclusive os povos indígenas, tais como saúde, segurança alimentar, sistemas alimentares baseados na agricultura tradicional, meio ambiente, recursos hídricos, desastres naturais, infraestrutura e logística, interconexão energética e energias limpas, transformação digital, defesa, segurança e integração de fronteiras, combate ao crime organizado transnacional e segurança cibernética". Concordaram, finalmente, "em voltar a reunir-se, em data e local a serem determinados, para repassar o andamento das iniciativas de cooperação sul-americana e determinar os próximos passos a serem tomados".

No encontro, o presidente do Chile, Gabriel Borić, pediu à união sul-americana para enfrentar as questões globais. Para ele, as escolas do continente deveriam ensinar a história da região, tanto ou mais que o conteúdo atual, que dá destaque à história europeia. Além disso, disse que a questão climática seria essencial, já que a região é relativamente pouco poluidora, mas sofre desproporcionalmente os impactos da mudança do clima. O presidente do Equador, Guillermo Lasso, afirmou que a questão da proteção ambiental deve ser enfrentada de forma urgente. Ele destacou a poluição dos oceanos, a crise climática e a perda da biodiversidade como os problemas mais graves, citando iniciativas de seu governo nesse sentido, como a renegociação que resultou na redução de 10% da dívida externa do Equador com mercados internacionais, oferecendo-se, em troca, a aplicação de recursos que iriam para o pagamento do serviço da dívida para a preservação das ilhas Galápagos e da reserva marinha Hermandad. O presidente da Colômbia, Gustavo Petro, elencou a emergência climática como questão crucial, afirmando que, na América do Sul, temos uma grande vantagem: "dividimos um espaço que oferece a melhor possibilidade de energia limpa, recursos e vantagens como a água". Irfaan Ali, presidente da Guiana, contou que é favorável à integração regional e que é o momento de os líderes do continente definirem o que consideram "aceitável em termos de segurança e transição energéticas. Não precisa ser algo em torno de petróleo e gás. Temos alternativas para ajudar a assegurar recursos energéticos para o mundo".

Analistas avaliam que, para o Brasil, liderar a América do Sul é o único caminho para garantir que possa ser considerado um candidato legítimo para ocupar um lugar permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). Lula considera que a reforma do sistema internacional é urgente e que o impasse na ampliação do CNSU aprofunda a crise de confiança no mundo. O Brasil, que desde os anos 1990 pleiteia uma vaga permanente, quer relançar o apelo por uma transformação no órgão da Organização das Nações Unidas (ONU). Segundo analistas, para se credenciar como o candidato da América do Sul, entretanto, o Brasil precisaria demonstrar ao mundo que, de fato, é o principal protagonista na região.

Há, contudo, óbices para a consecução da integração regional. Até meados de 2023, a UNASUL estava fora de operação, tendo perdido sua sede em Quito e contando somente com um acervo documental. A principal resistência, ademais, vem do presidente uruguaio, Lacalle Pou, responsável pela retirada do país da organização. O Chile afirmou que seu reingresso demandaria uma nova análise pelo Congresso; Equador, Paraguai e Peru avaliam que há espaço para

aprofundar a relação em temas específicos, como saúde, infraestrutura e combate ao crime organizado, mas têm afirmado que é preciso corrigir erros do passado.

A visita do presidente da Venezuela, Nicolás Maduro, que fez uma reunião bilateral com o presidente Lula no Palácio do Planalto, também foi alvo de polêmica. O encontro marcou a retomada das relações entre os dois países, com Maduro voltando ao Brasil após oito anos[749]. Lula avaliou como plena a reconstrução das relações entre Brasil e Venezuela, afirmando que a Venezuela é alvo de "narrativas", em referência às afirmações de que o país é uma ditadura. Os presidentes do Uruguai e do Chile disseram que discordam da visão de Lula de que se trata de "narrativas", e não da realidade. Perguntado, Lula discordou do ponto de vista dos dois presidentes, respondendo que "Maduro faz parte deste continente nosso. Houve muito respeito com a participação do Maduro. Ninguém é obrigado a concordar com ninguém. Sempre defendi a ideia de que cada país é soberano para decidir modelo político, coisas internas. A mesma exigência que o mundo faz para a Venezuela, não faz para a Arábia Saudita. É muito estranho. Eu quero que a Venezuela seja respeitada. Quero isso para o Brasil e o mundo inteiro."

Em 8 de janeiro de 2024, o Brasil transmitiu, em reunião virtual, a presidência *pro tempore* (PPT) do Consenso de Brasília ao Chile, que deverá exercê-la durante o primeiro semestre do ano. Sob a coordenação brasileira, foram realizadas duas reuniões do Grupo de Contato de Chanceleres sul-americanos (ver subseção seguinte). Em cumprimento ao disposto no Mapa do Caminho, o Brasil coordenou sua implementação e, entre outubro e dezembro de 2023, convocou reuniões de alto nível nas áreas de saúde, financiamento ao desenvolvimento, infraestrutura, mudanças climáticas, defesa e desenvolvimento social. Em todos esses encontros, foram estabelecidas redes de contato para coordenar a elaboração de agendas de trabalho setoriais e a implementação de iniciativas concretas para a retomada da integração e da cooperação na América do Sul.

b) Grupo de Contato (2023)

Realizou-se, no dia 17 de julho, em Bruxelas, à margem da III Cúpula Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC)-UE, a I Reunião do Grupo de Contato criado pelos presidentes da América do Sul, conforme consta do "Consenso de Brasília". O encontro em Bruxelas serviu de ocasião para que chanceleres a altas autoridades sul-americanos iniciassem o intercâmbio sobre o funcionamento do referido grupo e o processo de elaboração de um "mapa de caminho" para a integração da América do Sul. Em consonância com o acordado em Brasília, o Grupo de Contato também discutiu um calendário de reuniões setoriais a serem realizadas nos próximos meses em áreas como saúde, defesa e infraestrutura, com a definição de pontos focais de cada país para seguimento dos temas.

Em 21 de setembro, à margem da 78ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), em Nova York, realizou-se a II Reunião do Grupo de Contato dos chanceleres dos doze países. Na ocasião, foi aprovada uma proposta de "Mapa do Caminho para a Integração da América do Sul", que será submetida à consideração dos chefes de Estado da região. O Mapa do Caminho destaca a importância de priorizar iniciativas concretas, com impacto positivo nas condições de vida das populações e que não dupliquem esforços já em curso em outros mecanismos de cooperação. Ele inclui um calendário preliminar de reuniões setoriais e indica espaços que poderiam ser aproveitados para seguir fortalecendo o diálogo sul-americano e o

[749] O governo do ex-presidente Jair Bolsonaro reconheceu Juan Guaidó como presidente encarregado e cortou as relações diplomáticas do Brasil com a Venezuela de Maduro, que foram oficialmente retomadas pela gestão Lula III.

processo de implementação do Consenso de Brasília à margem de eventos regionais e extrarregionais. São 17 temas identificados como foco de atenção inicial pelos presidentes da região:

1) Combate ao Crime Organizado Transnacional;
1) Comércio e Investimento;
2) Conectividade Digital:
3) Cooperação Transfronteiriça;
4) Defesa;
5) Desenvolvimento Social;
6) Educação e Cultura;
7) Energia;
8) Financiamento ao Desenvolvimento;
9) Gênero;
10) Gestão de Riscos de Desastres;
11) Infraestrutura e Transporte;
12) Integração Produtiva;
13) Migração;
14) Mudanças Climáticas;
15) Saúde; e
16) Segurança Alimentar.

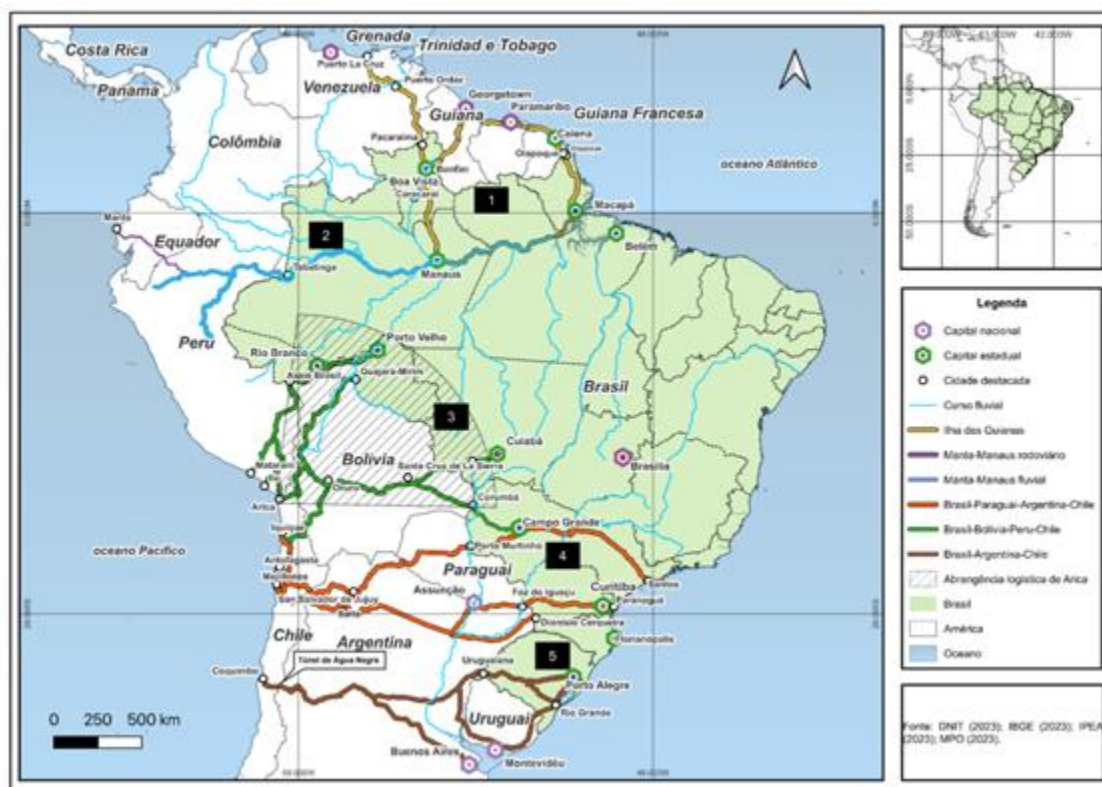
Para permitir o seguimento adequado das várias iniciativas, acordou-se que o diálogo regular incluirá encontros estratégicos anuais entre os presidentes da América do Sul, reuniões de ministros das Relações Exteriores pelo menos duas vezes por ano, encontros frequentes entre coordenadores nacionais, a criação de redes de contato setoriais para promover o intercâmbio e a cooperação em tópicos específicos de interesse comum, e diálogos com parceiros extrarregionais.

c) O futuro da integração em infraestrutura

Foi realizado pelo Itamaraty, em colaboração com a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), a Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), em novembro de 2023, em Brasília, o seminário “Uma Nova Agenda de Infraestrutura para a América do Sul”. O evento reuniu especialistas e representantes dos governos dos doze países sul-americanos, com o objetivo de promover uma ampla reflexão sobre prioridades e desafios para a melhoria da infraestrutura na América do Sul. Foram examinadas ações concretas que podem ser adotadas para revitalizar essa agenda e contribuir para a melhoria das condições de vida e o desenvolvimento econômico na região. O seminário contou com quatro painéis. No primeiro, foram discutidos, a partir da experiência da IIRSA e do COSIPLAN, critérios para identificação de projetos prioritários de infraestrutura, com apresentações de representantes da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), Tribunal de Contas da União (TCU), IPEA e da Universidad Nacional de San Martín, da Argentina. O segundo painel foi dedicado aos desafios do financiamento da infraestrutura da região e contou com expositores do Banco Mundial, FONPLATA, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e CAF. O terceiro painel tratou de aspectos operativos e regulatórios que devem ser levados em consideração para facilitar a integração da infraestrutura regional. O quarto e último painel chamou a atenção para a importância de incorporar a dimensão socioambiental na definição das iniciativas de integração da infraestrutura regional. Participaram dos painéis representantes do Sistema

Econômico LAtino Americano e Caribenho (SELA), da empresa INFRA S.A, do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) e da CEPAL O seminário foi seguido de um diálogo entre os representantes dos doze países sobre linhas de ação futuras.

Em meio à cúpula do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), em dezembro de 2023, o Brasil apresentou aos países vizinhos um plano com 124 projetos em onze estados fronteiriços. Quatro bancos de fomento – BNDES, CAF e BID, com cerca de US$ 3 bilhões cada, e FONPLATA, com cerca de US$ 600 milhões, investirão nos projetos. O plano, intitulado "Rotas da Integração", compreende as seguintes rotas:

1) Rota da Ilha das Guianas: inclui integralmente os estados do Amapá e de Roraima e partes do território do Amazonas e do Pará, sendo fronteiriça com a Guiana, a Guiana Francesa, o Suriname e a Venezuela;
2) Rota Multimodal Manta-Manaus: contempla inteiramente o estado Amazonas e partes dos territórios de Roraima, Pará e Amapá, interligando-se por via fluvial a Colômbia, Peru e Equador;
3) Rota do Quadrante Rondon: formado pelos estados do Acre e de Rondônia, por toda a porção oeste de Mato Grosso, com conexões via Bolívia e Peru;
4) Rota de Capricórnio: desde os estados de Mato Grosso do Sul, Paraná e Santa Catarina, ligada, por múltiplas vias, ao Paraguai, Argentina e Chile;
5) Rota Porto Alegre-Coquimbo, abrangendo o Rio Grande do Sul, integrada à Argentina, ao Uruguai e ao Chile.

Fonte: Agência Gov

No dia seguinte, a ministra do Planejamento e Orçamento, Simone Tebet, presidiu café da manhã de Governadores Sul-Americanos dos Bancos de Desenvolvimento, que contou com a participação de ministros da Economia ou Planejamento ou representantes dos países sul-americanos e com dirigentes do BNDES, do BID, da CAF e do FONPLATA.

d) Quem tem medo da integração da América do Sul?

Na introdução do artigo "Quem tem medo da integração da América do Sul? Uma reflexão sobre as tentativas sul-americanas de concertação regional", publicado pela FUNAG, a embaixadora Eugênia Barthelmess apresenta breve histórico de duas iniciativas de integração regional, o Sistema de Integração Centro-Americana (SICA) e a Comunidade do Caribe (CARICOM). As duas iniciativas evoluíram de modo consistente desde 1951, ano da criação da Organização dos Estados Centro-Americanos (ODECA), antecessora do SICA, e, desde 1973, no caso da CARICOM. São mecanismos de concertação regional de pequenas economias em desenvolvimento: segundo dados do Fundo Monetário Internacional (FMI) de 2022, o PIB do conjunto dos países do SICA é de US$ 366,2 bilhões e o da CARICOM não ultrapassa US$ 145,3 bilhões. A autora aponta que "tomadas em conjunto, as duas regiões representam meros 20% e 8%, respectivamente, da economia do Brasil, que remonta hoje a cerca de US$ 1,8 trilhão" e ressalta que, não obstante o pequeno tamanho de suas economias e os desafios enfrentados, os membros auferem claros benefícios das duas iniciativas.

SICA e CARICOM adotam votos em bloco na ONU e na Organização dos Estados Americanos (OEA), e, graças a essa capacidade de concertação, o peso coletivo de seus votos torna-se relevante nos momentos de decisão em torno de candidaturas à chefia de órgãos internacionais ou de tomada substantiva de posições na esfera multilateral, momento no qual países de peso aproximam-se das duas regiões para obterem apoio, o que está muito além da capacidade de influência individual de cada país caribenho ou centro-americano. Nenhuma das duas iniciativas teve sua criação criticada, sua legitimidade questionada ou foi associada a "uma suposta fragilização do conceito de América Latina ou [ao] enfraquecimento do potencial de integração latino-americana". Ora, essas críticas foram feitas às concertações regionais da América do Sul, apesar da – ou, como sugere o título do artigo, devido à – maior escala física e do maior peso econômico que se registram no contexto sul-americano, que pressupõem maior potencial de desenvolvimento para cada membro em particular e para a região como um todo.

As diferentes tentativas de concertação entre o conjunto dos países da América do Sul foram marcadas pelo início tardio, pela fragmentação e por percalços e interrupções. À época da publicação do artigo, em setembro de 2022, encontravam-se, em grande medida, paralisadas. Décadas após as iniciativas centro-americana e caribenha, apenas em 2000, ocorre a primeira Reunião de Presidentes da América do Sul, por iniciativa do presidente brasileiro, FHC, com cinco temas na agenda: comércio; infraestrutura; democracia; combate ao narcotráfico e outros crimes; e ciência e tecnologia[750]. Após mais duas cúpulas, em 2002 e 2004, a concertação deu origem à CASA[751]. A sigla CASA e o conceito de comunidade, que o governo brasileiro preferia[752], deram

[750] Nessa Cúpula, em Brasília, foi criada a IIRSA.

[751] A CASA organizou três reuniões de cúpula: Brasília (2005), Cochabamba (2006) e a I Cúpula Energética, em Isla Margarita (2007), em que foi criada a UNASUL.

[752] O conceito de comunidade está presente no parágrafo único do Artigo 4º da Constituição Federal de 1988: "A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações".

lugar, em grande parte pela atuação diplomática venezuelana, à denominação de UNASUL. Em 2008, assinaram o Tratado Constitutivo da UNASUL os quatro países do MERCOSUL (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai); os quatro países-membros da Comunidade Andina (CAN: Bolívia, Colômbia, Equador e Peru) e Chile, Guiana, Suriname e Venezuela. Finalmente, uma iniciativa abrangente de concertação regional se sobrepunha aos esforços sub-regionais que até então haviam caracterizado a integração sul-americana, como o Comitê Intergovernamental Coordenador dos Países da Bacia do Prata[753] (CIC, 1969), a CAN (1969), o MERCOSUL (1991) e a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA, 1998). A UNASUL também se contrapunha a outras iniciativas mais amplas e difusas, como o SELA[754] (1975), a ALADI (1980), a Cúpula Ibero-Americana de Chefes de Estado e de Governo (2004) e a CELAC (2010), que incluem Brasil e México.

Barthelmess salienta que, segundo Rubens Ricupero, foi no contexto da adesão mexicana ao *North American Free Trade Agreement* (NAFTA), e em contraponto à convocação por Washington das Cúpulas das Américas, que ocorreu a cúpula de 2000 em Brasília, marco da "'sul-americanização' da política externa levada a efeito por FHC", caracterizada pelos desígnios complementares de "explorar o conceito de América do Sul como espaço geográfico para a integração física e como espaço de concertação para resolver conflitos" e de "ampliar o MERCOSUL até abranger toda a América do Sul". O México aderiu ao NAFTA em 1992, enquanto o Brasil e os parceiros do MERCOSUL escolheram abandonar projeto da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Lembra Ricupero que, para o Brasil, a ALCA se apresentava naquele contexto mais "como ameaça de desestruturação" de projetos próprios de política externa, entre os quais sobretudo o do MERCOSUL, "do que oportunidade de alargamento do mercado". Curiosamente, o México sobressai-se entre os opositores da UNASUL, com reiterados questionamentos da legitimidade da iniciativa, que supostamente enfraqueceria a unidade da América Latina.

A criação da UNASUL suscitou numerosas críticas, questionamentos e invectivas que não apenas refutavam a legitimidade política de um projeto sul-americano de concertação, como também atribuíam a este a pretensão de usurpar a bandeira da "integração latino-americana".

---

[753] A Bacia do Prata abrange 3,1 milhões de quilômetros quadrados no território de cinco países: Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai. O Tratado da Bacia do Prata foi assinado na Primeira Reunião Extraordinária de Chanceleres dos Países da Bacia do Prata, realizada no Brasil em abril de 1969, e entrou em vigor em 14 de agosto de 1970. A Reunião de Chanceleres é o órgão supremo do Tratado da Bacia do Prata. O órgão permanente do tratado é o Comitê Coordenador Intergovernamental dos Países da Bacia do Prata (CIC), composto por representantes de cada um dos cinco países-membros. O CIC tem sua sede em Buenos Aires. A presidência do CIC é exercida pelos representantes dos Estados-Membros, de forma rotativa. O CIC busca promover o desenvolvimento econômico e social sustentável da região, bem como proteger o meio ambiente e promover a gestão integrada e coordenada dos recursos hídricos da bacia do Prata. Além disso, é responsável pela elaboração de planos e projetos para o uso e aproveitamento racional e equitativo dos recursos da bacia do Prata.

[754] O Sistema Econômico Latino-Americano e do Caribe (SELA) é um organismo multilateral fundado em 1975 para promover o desenvolvimento econômico e social e a cooperação intrarregional, além de criar um sistema permanente de consulta e coordenação entre os países da América Latina e do Caribe para a adoção de posições e estratégias conjuntas, no âmbito internacional, nos temas econômicos e sociais. Atualmente, o SELA é composto por 27 países-membros, que incluem praticamente todos os países da América Latina e do Caribe. Ele tem sede em Caracas. Analistas afirmam que a criação de outros mecanismos permanentes de consulta e cooperação, como o Grupo do Rio, esvaziaram o SELA, já enfraquecido durante a crise da dívida da década de 1980 quando alguns de seus países-membros optaram por fortalecer mecanismos paralelos de concertação. No final da década de 1990 e início dos anos 2000, o SELA passou por uma reestruturação para reduzir os custos de sua estrutura burocrática, diminuindo o número de consultores internacionais e de salários em dólares. As áreas temáticas do SELA são três: relações intrarregionais; cooperação econômica e técnica; e relações extrarregionais.

Produções intelectuais, acadêmicas e jornalísticas em profusão, principalmente do México, mas também dos EUA, formuladas desde antes da concretização do projeto, vaticinavam o fracasso da UNASUL, que seria "excludente", "inviável", "subordinada aos interesses comerciais de Brasil e Argentina" e "divisiva". Entre outras acusações, destaca-se a do embaixador mexicano Cassio Luiselli: "*Brasil logró, ahora sí, imponer su visión geoestratégica y pudo excluir a los países latinoamericanos de lo que considera su área de influencia natural. Por primera vez, la parte hispanoamericana de América Latina se escinde, se divide en dos*." Luiselli também menciona o que chama "*mito sudamericanista*", afirmando que seria "*erróneo y obtuso pretender que Sudamérica 'es' Latinoamérica y con ello ignorar no solo a México, sino a otras diez naciones y a 170 millones de personas que hablan la misma lengua, practican la misma religión, comparten costumbres, un imaginario y una cultura común*". Em outras palavras, o México, único país latino-americano a integrar bloco comercial com parceiros não latino-americanos, tornou-se o paladino do conceito de uma América Latina inviolável e indivisível, que, contudo, não havia sido ameaçada pela criação do SICA ou da CARICOM.

A respeito das várias interpretações dos conceitos de América Latina e identidade latino-americana, Eugênia Barthelmess relembra duas das principais correntes: a tese da origem francesa e a tese da origem estadunidense do conceito. Segundo a primeira, o termo enfatizaria a ascendência das culturas europeias de matriz latina sobre a região e justificaria o imperialismo francês no México. Em discurso de 2007 no Conselho Mexicano de Assuntos Internacionais, na Cidade do México, o então chanceler Celso Amorim recordou que o conceito de "*Amérique latine*" foi usado no século XIX por ideólogos franceses em referência ao pan-latinismo no Novo Mundo. De acordo com a segunda tese, o conceito serve como "contraconceito assimétrico" da autêntica América "americana", a dos EUA, em oposição a outra América "não anglófona", "não afluente", em outras palavras "latina". No mesmo discurso de 2007, Amorim defende o conceito que fundamenta a UNASUL: "A América do Sul é uma vizinhança territorial, política e econômica que fundamenta um projeto de regionalismo aberto e não excludente. Inclui todos os países da porção meridional das Américas e reforça a interlocução destes com parceiros extrarregionais. Quero deixar claro, no entanto, que a América do Sul, a América Latina e o Caribe são realidades complementares."

Barthelmess chama a atenção para a insólita situação, provavelmente sem paralelo histórico, em que a principal economia da América do Sul (e da América Latina) se viu na posição de ter que justificar a legitimidade da integração sul-americana perante atores não sul-americanos[755]. Embora Amorim tivesse explicitado o caráter aberto e não excludente da UNASUL, bem como sua disposição de diálogo permanente com atores não regionais, o embaixador Luiselli recomendou que o México "vigiasse" a UNASUL como país observador, na esperança declarada de que o conceito de integração sul-americana viesse a ser suplantado pelos de Iberoamérica e de América Latina, e de que os países do Arco do Pacífico pudessem ser convencidos a participar do APEC.

Em 2012, Chile, Colômbia, México e Peru criam novo arranjo regional, a Aliança do Pacífico (AP), para servir como "plataforma de articulação política, de integração econômica e

[755] A título de comparação, é difícil imaginar a França, ou mesmo a Alemanha após a Segunda Guerra Mundial, se justificando perante países não europeus pela criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA); menos ainda, dando satisfações sobre o conceito de identidade europeia. Vale lembrar que Charles de Gaulle questionava a identidade europeia do Reino Unido, entre outros fatores, pela afinidade com os EUA, considerada excessiva pelo então presidente francês. Aliás, na União Europeia (UE) atual, a exclusão é a regra, e a inclusão pode depender de décadas de negociações e deliberações, sujeita a veto de qualquer um dos 27 membros.

comercial, e de projeção ao mundo, com especial ênfase na Ásia Pacífico", entre outros objetivos. Ao contrário das críticas e questionamentos da imprensa e da academia quando o MERCOSUL e a UNASUL foram criados, a AP foi recebida com otimismo entusiasmado, sobretudo pela imprensa brasileira. Note-se que, devido à baixa complementaridade entre seus membros, o comércio intrabloco corresponde a cerca de 3% das exportações da AP[756] e que o bloco, com 61 observadores e um Estado Associado, Singapura, tem acordo de livre comércio apenas com este último, que não havia entrado em vigor à época da publicação do artigo; a rede de acordos da AP é mantida no plano bilateral pelos Estados Partes. Além disso, embora a AP seja percebida como liberal, em comparação com o protecionismo atribuído ao MERCOSUL, o México mantinha posições protecionistas em relação aos demais membros da AP, cujos cronogramas de desgravação se estenderão até 2030. Enquanto isso, o MERCOSUL não apenas oferece a Chile, Colômbia e Peru abertura tarifária mais ampla que a existente na própria AP, como também já estabeleceu uma efetiva área de livre comércio MERCOSUL-CAN[757], do ponto de vista tarifário. A autora também salienta que a AP não teve sua legitimidade questionada nem foi alvo de críticas quanto à exclusão de outros países ou à alegada fragmentação da América Latina.

Em 2011, entrou em vigor o Tratado Constitutivo da UNASUL, a qual chegou a contar, entre outros, com um Conselho de Chefes de Estado e de Governo, uma presidência *pro tempore* (PPT), uma secretaria-geral e um conselho de delegados. Entre 2008 e 2014, realizaram-se dez reuniões ordinárias de cúpula e numerosas reuniões presidenciais extraordinárias da UNASUL. Sob a presidência chilena, a organização contribuiu para evitar uma crise institucional na Bolívia, em 2008, e para mediar perspectiva de conflito diplomático entre Colômbia e Equador. Estruturas de coordenação pré-existentes nos âmbitos do MERCOSUL, da CAN, e do acordo de livre comércio MERCOSUL-CAN faziam com que o foco da UNASUL não fosse econômico-comercial. Desse modo, a UNASUL procurou privilegiar a coordenação regional em setores de perfil técnico, no qual se percebia escassez de planejamento conjunto, articulando as ações dos doze Estados Partes na construção de eixos físicos de escoamento de produção e de circulação de mercadorias.

Em 2018, após dez anos, a abrangente experiência de concertação sul-americana, que contava com estruturas organizadas, desmantelou-se. A Colômbia denunciou o Tratado Constitutivo em agosto de 2018, o Brasil e o Equador denunciaram em março de 2019, o Paraguai e a Argentina em abril de 2019 e, por fim, o Uruguai, em março de 2020; o Peru mantém suspensa a sua participação. Em 2019, por iniciativa da Colômbia e do Chile, que o Brasil seguiu mecanicamente, instituiu-se o Foro para o Progresso e Integração da América do Sul (PROSUL). Integram-no inicialmente oito países: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai e Peru. O Suriname ingressou em 2022. A Bolívia manteve posição de país observador do organismo e o Uruguai, a de "país convidado". A Venezuela não foi convidada a participar.

Os autores Detlef Nolte e Víctor Mijares afirmam que são diversos os possíveis motivos para o "fim" da UNASUL, como a questão venezuelana, os "reflexos de defesa" ativados junto a "poderes secundários e terciários" pelo que foi percebido como excessiva visibilidade do Brasil e, até mesmo, que seria um projeto ideológico de esquerda. Na medida em que começam a

---

[756] As trocas dentro do MERCOSUL, por sua vez, multiplicaram-se quase dez vezes desde sua criação, passando de US$ 4,5 bilhões em 1991 para US$ 40 bilhões em 2021, levando-se em conta apenas o comércio entre os sócios fundadores.
[757] Eugênia Barthelmess detalha que, somado aos acordos de livre comércio concluídos pelo MERCOSUL com a Bolívia (ACE-36) e o Peru (ACE-58), o ACE-59 com Colômbia, Equador e Venezuela complementou a materialização do vínculo de livre comércio entre os dois blocos, dando cumprimento aos termos do acordo para o estabelecimento de uma área de livre comércio entre o MERCOSUL e a CAN (ACE-56).

apresentar-se uma deterioração das relações de comércio global e uma crescente necessidade, como no caso do Brasil, de focalização em temas de política doméstica, verifica-se, segundo sustentam, um reengajamento do governo norte-americano em relação à América do Sul. Este último seria consequência, conforme argumentam, da deterioração da situação na Venezuela após o falecimento do presidente Hugo Chávez, em março de 2013. Para a embaixadora Eugênia Barthelmess, na realidade, além da opinião dos dois autores, pode-se afirmar que cada um dos países da América do Sul experimentou na própria pele, a essa altura, as consequências de voltar a ser objeto do olhar de Washington. Esse olhar que estivera, durante algum tempo, dirigido ao Afeganistão e ao Iraque, voltava a focalizar-se, durante os dois mandatos de Barack Obama (2009-2012 e 2013-2016), o que não é incomum durante as administrações democratas, também sobre a América do Sul.

Em dezembro de 2014, diante da imposição de sanções contra a Venezuela pelo governo Barack Obama, bem como a assinatura da ordem executiva, de março de 2015, também assinada por Obama, que declarava a Venezuela ameaça contra a segurança nacional dos EUA, os países da UNASUL viram-se forçados a tomar posição sobre o assunto, de modo que, para a maioria desses países, a relação custo-benefício de integrar a organização já não se equilibrava. Diante desse cenário e, tempos depois, frente ao fim do mandato do ex-presidente colombiano Ernesto Samper no cargo de secretário-geral da organização, a Venezuela e a Bolívia vetaram o candidato argentino indicado para a sucessão, com respaldo de outros sete países latino-americanos, e se iniciou o ocaso da UNASUL.

Na última parte do artigo, a embaixadora Eugênia Barthelmess responde à pergunta do título: quão poderosa seria uma América do Sul plenamente integrada e desenvolvida? Mais do que o suficiente para alterar o equilíbrio geopolítico que caracterizou o século XX e ainda caracteriza o século XXI. Ela inicia ponderando os motivos pelos quais ainda não se logrou sucesso em uma concertação sul-americana. São várias as explicações oferecidas. As oscilações nas orientações ideológicas internas dos países seriam responsáveis por um déficit de continuidade da política regional, argumenta-se, mas as alternâncias de regimes políticos são inerentes à democracia, e não têm impedido significativamente a continuidade da concertação no SICA, na CARICOM ou no NAFTA, para mencionar apenas mecanismos americanos de integração. Outra explicação seriam as assimetrias entre as dimensões das economias envolvidas. Sem ir muito longe, bastaria ter presente a diferença de escala, no interior do NAFTA, entre as economias mexicana, canadense e norte-americana. Em 1992, quando foi lançado o mecanismo, o PIB do México era da ordem de US$ 400 bilhões, o do Canadá da ordem de US$ 594 bilhões, e o dos Estados Unidos, superior a US$ 6,52 trilhões. A economia norte-americana era, portanto, 16 vezes maior do que a mexicana. Hoje, a economia dos EUA supera em mais de 19 vezes a economia do México, sem que essa discrepância pareça entorpecer o funcionamento do NAFTA.

A embaixadora Eugênia Barthelmess afirma que o obstáculo real pareceria ser, em última análise, bem como parece ser a resposta à pergunta do título do artigo, outro. Esse real impedimento, que distingue a América do Sul dos contextos centro-americano e caribenho, está ligado à importância da área territorial que ocupa, do tamanho de sua população, e, sobretudo, do peso de sua economia. A América do Sul, com seu PIB conjunto de US$ 3,6 trilhões, equivale hoje à quinta economia global, depois da Alemanha (US$ 4,2 trilhões) e antes da Índia (US$ 3,5 trilhões). Potencializadas pelos benefícios de uma concertação regional organizada, não se pode estimar ao certo que grau de crescimento adicional alcançariam as economias sul-americanas e seu nível de desenvoltura política frente a Washington, à OEA e ao cenário internacional como um todo. O paradoxo do fracasso da integração sul-americana é o seu real potencial de êxito, ancorado

não apenas no enorme volume da economia brasileira, mas, também, na importância das economias dos demais países da região.

A embaixadora Eugênia Barthelmess conclui seu artigo afirmando que desde o início da construção da nacionalidade, o Brasil se identifica como um país inserido na realidade geográfica, política e estratégica do continente sul-americano, e não de uma "América Latina" postulada *a posteriori* e por terceiros. Foi a partir de sua inserção sul-americana que o País construiu suas fronteiras e seu relacionamento político com as nações vizinhas. É a partir dessa integração que o Brasil tem buscado avançar em direção à implementação do preceito constitucional mais amplo de integração latino-americana. O Brasil tem que escolher entre trabalhar a integração sul-americana na base do Tratado de Santo Ildefonso, ou, ao contrário, inspirar-se da clara égide de coerência de princípios, sabedoria técnica e visão política do Tratado de Madri e do grande brasileiro que foi Alexandre de Gusmão.

IV. Foro para o Progresso e Integração da América do Sul (PROSUL)

a) Antecedentes

A criação do Foro para o Progresso e Integração da América do Sul (PROSUL) se deu como resposta à insatisfação de países da região com o funcionamento de instituições regionais. As críticas à União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) decorreram de sua inoperância no contexto da crise social e humanitária na Venezuela e da paralisia no processo de escolha de um secretário-geral que sucedesse o colombiano Ernesto Samper, já que o regime de Maduro bloqueava a candidatura do argentino José Octávio Bordón – o cargo ficou vago a partir de janeiro de 2017. Na visão de países da região, havia uma ideologização que impedia medidas concretas de defesa dos valores democráticos, do Estado de Direito, dos direitos humanos e da preservação da estabilidade regional. Consequentemente, ao longo de 2018 e 2019, vários países suspenderam a participação na organização ou denunciaram o tratado constitutivo da UNASUL, esvaziando a iniciativa e deixando a região sem uma alternativa de diálogo institucional operacional.

b) Criação

A proposta de criação de um espaço de diálogo e colaboração sul-americano em cenário de esvaziamento da UNASUL, gestada inicialmente pelo governo chileno, culminou, em março de 2019, com a Declaração Presidencial sobre a Renovação e o Fortalecimento da Integração da América do Sul, assinada por oito países: Brasil (Jair Bolsonaro), Argentina (Maurício Macri), Chile (Sebastian Piñera), Colômbia (Ivan Duque), Equador (Lenin Moreno), Guiana (na figura do embaixador George Talbot), Paraguai (Mario Abdo) e Peru (Martin Vizcarra). Por meio da Declaração, as autoridades indicaram sua vontade de constituir o Foro para o Progresso (ainda sem referir-se à Integração) da América do Sul (PROSUL), com instruções para os chanceleres aprofundarem o diálogo.

O objetivo dos proponentes foi prover a região com uma instância institucional de diálogo, ainda que com estrutura leve e flexível. O Foro propôs-se a ter regras de funcionamento claras e mecanismo ágil de tomada de decisões, além de pautar-se pela plena vigência da democracia e pelo respeito aos direitos humanos como requisitos essenciais para os seus membros. As linhas-mestras do PROSUL deveriam ser: “este espaço deverá ser implementado gradualmente, ter estrutura flexível, leve, que não seja custosa, com regras de funcionamento claras e com mecanismo ágil de tomada de decisões que permita que a América do Sul avance em entendimentos e programas concretos de integração em função dos interesses comuns dos Estados e de acordo com suas próprias realidades nacionais; (...) este espaço abordará de maneira flexível e com caráter prioritário temas de integração em matéria de infraestrutura, energia, saúde, defesa, segurança e combate ao crime, prevenção de e resposta a desastres naturais; (...) [e] os requisitos essenciais para participar deste espaço serão a plena vigência da democracia e das respectivas ordens constitucionais, o respeito ao princípio de separação dos poderes do Estado, e a promoção, proteção, respeito e garantia dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, assim como a soberania e a integridade territorial dos Estados, em respeito ao Direito Internacional”.

O Chile foi escolhido para a presidência *pro tempore* (PPT) do processo até 12 de dezembro de 2020 (originalmente apenas por doze meses) e foi sucedido pela Colômbia e, depois, pelo Paraguai (que originalmente seria o segundo a assumir).

c) Estrutura e funcionamento

Em atendimento ao mandato presidencial, os chanceleres de Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Peru e Paraguai, bem como representante da Guiana, adotaram as Diretrizes para o Funcionamento do PROSUL, no marco da 74ª AGNU, em setembro de 2019. As Diretrizes têm um caráter declarativo, de natureza política, e não geram obrigações jurídicas no âmbito do Direito Internacional. Estabelecem como pressuposto essencial para a participação no PROSUL a defesa do Estado de Direito, da democracia representativa, de eleições livres, da separação de poderes, dos direitos humanos e do respeito à soberania e à integridade territorial.

Idealizou-se uma estrutura leve, que prescinda de sede, de Secretaria-Geral e de orçamento. Os trabalhos seriam coordenados pela PPT, exercida, anualmente, de forma rotativa, por cada país participante. As Diretrizes estabelecem a formação de uma *troika* integrada pelas presidências antecedente, atual e sucessora, para apoiar a PPT. Nos termos do parágrafo 7º dos *Lineamientos para el Funcionamiento del Foro para el Progreso e Integración de América del Sur – PROSUR*, a PPT é exercida sucessivamente por períodos anuais, na ordem que se acorde (sem menção expressa a um critério de rotação). Mario Abdo Benítez, presidente do Paraguai, exerce, desde janeiro de 2022, a terceira PPT do PROSUL, sucedendo Sebastián Piñera, do Chile, e Iván Duque, da Colômbia.

A estrutura institucional é composta pela cúpula de presidentes, pela reunião de ministros de Relações Exteriores, pelos coordenadores nacionais e pelos grupos de trabalho (GT) por áreas temáticas. A reunião de cúpula é o órgão de maior hierarquia, com poder de adotar decisões que fixem as orientações políticas fundamentais do processo. A reunião de chanceleres, por sua vez, pode adotar acordos de caráter político que desenvolvam os objetivos do PROSUL, propor projetos de declarações para a cúpula presidencial e constituir instâncias de caráter técnico sobre temas específicos. As reuniões de cúpula e de ministros adotam suas determinações (de natureza essencialmente política) pela maioria absoluta dos países-membros. Somente eventuais mudanças das Diretrizes para o Funcionamento devem requerer o formato do consenso. Os coordenadores nacionais se reúnem de forma *ad hoc*, para definir preparativos das cúpulas presidenciais e reuniões ministeriais; com os pontos focais, exercem a coordenação e a supervisão de todas as atividades dos grupos e subgrupos de trabalho.

Na Declaração de Santiago, em 2019, estabeleceram-se seis áreas temáticas:

1) Infraestrutura;
2) Energia;
3) Saúde;
4) Defesa;
5) Segurança e combate ao crime; e
6) Gestão de riscos de desastres.

Na segunda reunião de cúpula do PROSUL, em dezembro de 2020, foi aprovada a criação de um sétimo grupo: meio ambiente e desenvolvimento sustentável. As atividades dos GT contaram com o apoio do Instituto para a Integração da América Latina e do Caribe do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID-INTAL), que desenvolveu, sem custos, duas plataformas digitais: um *website* e uma comunidade digital do PROSUL.

Os Estados sul-americanos que viessem manifestar interesse em participar do PROSUL poderiam ingressar temporariamente, na condição de observadores, da Cúpula Presidencial e da Reunião de Ministros até a aprovação, por unanimidade, pelos chefes de Estado. O pré-requisito é o respeito aos parâmetros da cláusula democrática. Qualquer participante poderia deixar de

participar do Foro, devendo apenas comunicar seu interesse à PPT. Tal manifestação tem efeito transcorridos 60 dias da comunicação aos demais.

O PROSUL começou a funcionar com a adoção das Diretrizes por ao menos cinco países, fato que se deu em Nova York, em 25 de setembro de 2019.

d) Reuniões de alto nível e presidência *pro tempore*

i. Reuniões de alto nível

Entre setembro de 2019 e julho de 2022, houve doze reuniões de alto nível do PROSUL:

1) I Reunião dos Ministros das Relações Exteriores (Nova York, setembro de 2019):
    - Ocorreu às margens da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU);
    - Foram adotadas as Diretrizes para o Funcionamento do PROSUL.
2) I Videoconferência de Ministros da Saúde (Virtual, março/2020):
    - Reunidos no início da pandemia de COVID-19, os ministros da saúde concordaram em manter um fluxo constante de comunicação sobre o enfretamento ao vírus;
    - Participantes: Argentina, Brasil, Colômbia, Guiana, Peru e Paraguai, além de Bolívia e Uruguai (convidados) e Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS).
3) I Videoconferência de Presidentes e Chefes de Estado (Virtual, março de 2020)[758]:
    - Aprovação da Declaração Presidencial do PROSUL sobre Ações Conjuntas para Enfrentar a Pandemia do Coronavírus;
    - Participantes: Argentina, Chile, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru e Paraguai, além de Bolívia (observador) e Uruguai (convidado).
4) II Videoconferência de Ministros da Saúde (Virtual, março de 2020):
    - Os ministros da saúde do PROSUL concordaram em fortalecer a estrutura de saúde pública dos países em fases iniciais de contágio.
5) II Videoconferência de Presidentes e Chefes de Estado (Virtual, abril de 2020):
    - Chamado para melhorar a coordenação da repatriação de nacionais; busca de fontes conjuntas de financiamento para a compra coletiva de insumos médicos.
6) III Videoconferência de Ministros da Saúde (Virtual, maio de 2020):
    - Participantes: Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai e Peru, assim como Bolívia (observador) e Uruguai.
7) III Videoconferência de Presidentes e Chefes de Estado (Virtual, maio de 2020):
    - Aprovação da Declaração Presidencial do PROSUL sobre Ações Conjuntas para Enfrentar a Pandemia do Coronavírus (financiamento e ações de desenvolvimento de vacinas e medicamentos);
    - Participantes: (chefes de Estado) Chile, Colômbia, Ecuador, Paraguai, Uruguai; (chanceleres) Brasil, Peru, Bolívia (observador); (Alto Representante) Guiana.
8) IV Videoconferência de Presidentes e Chefes de Estado (Virtual, agosto de 2020)
    - Assinatura de declaração presidencial para a formação de um GT para gestar a matéria de trânsito de pessoas (pensando na reabertura de fronteiras);
    - Participantes: Chile, Colômbia, Guiana, Paraguai, Peru, Equador, Brasil, Bolívia (observador) e Uruguai (convidado).
9) IV Reunião de Ministros de Saúde (Virtual, fevereiro de 2021):

[758] Todas as videoconferências "de cúpula" do PROSUL realizadas durante a pandemia de COVID-19 foram reuniões extraordinárias de chefes de Presidentes e Chefes de Estado do PROSUL.

- Necessidade de avançar nas estratégias de imunização e cooperação na compra de vacinas;
- Proposta de criação de uma rede regional de observatórios epidemiológicos com ênfase na mobilidade humana;
- Apoio à implementação e avaliação de políticas públicas regionais em matéria de saúde.

10) V Videoconferência de Presidentes e Chefes de Estado (Virtual, fevereiro de 2021):
    - Reafirma a importância de um aceso transparente às vacinas, promoção cientifica e tecnológica e intercâmbio de experiências;
    - Chamado de fortalecimento do mecanismo de Acesso Global às Vacinas da COVID-19 (COVAX, na sigla em inglês), especialmente no que concerne à Aliança Global para as Vacinas e Imunização (GAVI, na sigla em inglês) e à Organização Mundial da Saúde (OMS);
    - Participantes: Brasil (chanceler), Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai e Peru, Suriname (chanceler).
11) VI Videoconferência de Presidentes e Chefes de Estado (Virtual, março de 2021):
    - Declaração Rumo a uma recuperação pós-COVID inclusiva e sustentável na América do Sul;
    - Chamado para a distribuição justa e equitativa de vacinas.
12) VII Reunião Extraordinária de Chefes de Estado e de Governo e Altas Autoridades (Luque, Paraguai, julho de 2022)
    - Declaração do PROSUL sobre Segurança Regional;
    - Reconhece-se a ameaça do uso de tecnologias da informação e da comunicação com fins criminosos;
    - Define-se que o Paraguai assuma a liderança do Subgrupo de Trabalho de Combate ao Crime Organizado Transnacional;
    - Os ministros e autoridades setoriais são instruídos a apresentar, até o final de 2022, um roteiro, no âmbito do GT de Segurança e Combate ao Crime Organizado Transnacional, com medidas concretas que facilitem o intercâmbio de informações de inteligência que fortaleçam o combate à criminalidade transnacional;
    - Ressalta-se a preocupação com os efeitos econômicos e sociais decorrentes do conflito na Ucrânia, que geram situações condições recessivas e inflacionárias na região, limitando o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), ameaçando a segurança e a estabilidade das instituições democráticas;
    - Participantes: Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru e Suriname.

Desde então, não se registram novos eventos de alto nível, coincidindo com as mudanças de governo em Chile, Colômbia e Brasil.

ii. Cúpulas

Entre março de 2019 e janeiro de 2022, houve três cúpulas do PROSUL:

1) Cúpula de 2019 (Chile, março)
    - Reunião de criação do bloco;
    - Participantes: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai e Peru.
2) Cúpula de 2020 (Virtual, dezembro):

- Participantes: Brasil, Chile, Colômbia, Ecuador, Guiana, Paraguai e Peru.

3) Cúpula de 2022 (Colômbia, janeiro)
    - Participantes: Brasil, Chile, Colômbia, Ecuador, Guiana, Paraguai e Peru. (+Suriname)

iii. Presidências *pro tempore* (PPT)

Entre 2019 e 2022, houve três presidências *pro tempore* do PROSUL:

1) PPT Chile (março de 2019-dezembro de 2020):
    - Concentração na organização institucional;
    - Adoção de direcionamento para os planos setorial estratégico e de trabalho anual.
2) PPT Colômbia (janeiro de 2021-dezembro de 2021):
    - Seguimento dos esforços de combate ao COVID-19;
    - Fortalecimento institucional: trabalhos dos GT, enfoque em infraestrutura.
3) PPT Paraguai (desde janeiro de 2022):
    - Foco em segurança regional.

e) Cláusula democrática

A "cláusula democrática" está contida na Declaração de Santiago e nas Diretrizes para o Funcionamento do PROSUL. A Declaração de Santiago afirma que "os requisitos essenciais para participar deste espaço serão a plena vigência da democracia e das respectivas ordens constitucionais, o respeito ao princípio de separação dos poderes do estado, e a promoção, proteção, respeito e garantia dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, assim como a soberania e a integridade territorial dos estados, em respeito ao direito internacional".

As Diretrizes, de caráter declarativo, não vinculante juridicamente, estabelecem como pressuposto essencial para a participação no PROSUL a defesa do Estado de Direito, da democracia representativa, de eleições livres, da separação de poderes, dos direitos humanos, e do respeito à soberania e à integridade territorial. Preveem que pode ser aprovada a "suspensão de um país participante pela inobservância dos requisitos essenciais para a participação no PROSUL". A eventual suspensão será incumbência da Cúpula Presidencial por maioria de dois terços dos países. O foco em democracia aparece igualmente nas manifestações conjuntas do PROSUL em situações de instabilidade política interna de alguns de seus membros.

f) Atuação e realizações

Tendo como fundamento o fortalecimento e a prioridade do diálogo entre os países participantes para construir um espaço de coordenação e de cooperação, o Foro atuou em situações-chaves em países da região. Na situação no Equador, em outubro de 2019, diante dos eventos de violência e de instabilidade no país, houve um comunicado do PROSUL. No caso da situação no Chile, em novembro de 2019, os países do Foro endossaram os esforços para manter a paz e a ordem pública, com apoio às instituições democráticas e aos instrumentos legítimos do Estado de Direito. Países do PROSUL apresentaram preocupação sobre o atraso das eleições na Guiana, em julho de 2020, relembrando o primado da democracia como fundamento para a criação do Foro – as eleições foram realizadas e concluíram-se com a vitória de Mohamed Irfaan Ali.

Em 2020, a pandemia de COVID-19 e os desafios de ordem social, econômica, política e sanitária requereram medidas de resposta pela comunidade internacional. Os países do PROSUL buscaram implementar respostas eficientes e oportunas para o enfrentamento da pandemia. Dentre as várias videoconferências desde março de 2020 até 2022, declarações e medidas concretas foram adotadas, dentre as quais se destacam o chamado para melhorar a coordenação para repatriação de nacionais e a busca de fontes conjuntas de financiamento para a compra coletiva de insumos médicos, a concordância na reativação econômica e o acesso a instrumentos de crédito para o financiamento de ações de mitigação, a posição conjunta frente ao desenvolvimento de vacinas e medicamentos de combate ao vírus. Sobre vacinação, vale a menção à formulação de um projeto conjunto de ampliação de capacidades de imunização e o estabelecimento de um plano estratégico com as principais ações necessárias para que os países da região estejam preparados para futuras crises sanitárias. Nesse sentido, a PPT chilena constituiu quatro mesas e um GT *ad hoc* nas áreas de critérios epidemiológicos e disponibilização de dados, acesso a créditos internacionais, compras conjuntas de medicamentos e insumos médicos, e trânsito de bens essenciais, e trânsito de pessoas.

No plano da infraestrutura, o Foro teve como objetivo o desenvolvimento de um sistema de serviços e transporte eficiente, sustentável e resiliente. Foram criados subgrupos no seio desse GT, que abordam infraestrutura física, aproveitamento de recursos hídricos, telecomunicações e tecnologia da informação, entre outros temas. Buscou-se dar continuidade aos esforços regionais de adensamento da interconectividade sul-americana, o que remonta à I Reunião de Presidentes Sul-Americanos (2000), e às iniciativas da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) e do Conselho de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN), no seio da UNASUL. Na visão dos países-membros do PROSUL, a emergência de novas tecnologias, a mudanças de hábitos de consumidores e novos modelos de negócio renovam a necessidade de concertação no plano de infraestrutura regional. A Agenda 2030 também destaca a infraestrutura, o que é reconhecido pelos países da região. Nesse sentido, foi publicada, em maio de 2022, a carteira de projetos de infraestrutura pelo subgrupo de infraestrutura física para a integração (liderado pela Colômbia, mas que contou com suporte do Brasil, Equador, Paraguai, Peru e BID). A carteira consiste em 49 projetos de infraestrutura em diversas frentes (setor viário, fluvial, aeroportuário, comunicação e passagem de fronteiras), somando cerca de US$ 3,7 bilhões.

No que concerne à energia, o objetivo do PROSUL era a promoção da integração energética regional e o uso eficiente dos distintos recursos disponíveis, com iniciativas que vão desde energias sustentáveis e biocombustíveis até coordenação e planejamento energético regional e relações extrarregionais. No plano de gestão de riscos, o objetivo era o de mitigar o impacto dos desastres naturais na América do Sul, com criação de resiliência e mitigação de riscos transfronteiriços. No plano de saúde, o objetivo geral era o de contribuir para a melhoria da saúde da população enfrentando os desafios de transição demográfica, valendo-se dos benefícios de oportunidades em matéria de inovação e tecnologia. No plano de segurança e combate ao crime organizado transnacional, o objetivo geral proposto pelo Foro era o de trabalhar de forma articulada para fortalecer a cooperação e a coordenação frente à criminalidade transnacional e os delitos conexos, enfrentando tanto a criminalidade transnacional, como gerando a prevenção a delitos de violência de gênero. No que concerne à defesa, o objetivo geral era o de promover um foro de diálogo e de coordenação entre os ministérios da Defesa para consolidar a manutenção da paz, da estabilidade e da segurança na região; com esse objetivo em mente, os países criaram subgrupos focados em ciberdefesa, em indústrias de defesa e em modernização dos ministérios de Defesa, para fomentar o desenvolvimento de novas tecnologias de forma mutuamente benéfica. No caso do grupo temático sobre meio ambiente, objetivou-se a criação de padrões sustentáveis de consumo e de

produção, e o desenvolvimento de meios de transporte e infraestruturas sustentáveis do ponto de vista ambiental.

g) Atuação do Brasil nos grupos temáticos

De acordo com o relatório de gestão da PPT chilena, o Brasil foi membro participante de todos os grupos temáticos ao longo de 2019 e 2020, contribuindo com o desenvolvimento e adensamento das atividades no seio do Foro. Em 2021, além da atuação em quase todos os grupos (só não tendo atuação brasileira no grupo de segurança), observou-se papel de liderança em subgrupos tais como: telecomunicações (infraestrutura); resiliência e redução de risco transfronteiriço (gestão de riscos de desastres para o desenvolvimento resiliente); cooperação e intercâmbio de informação em ciberdefesa (defesa); e iniciativa de coordenação e planejamento regional (energia).

Quanto à carteira de projetos de infraestrutura, totalizam-se quatro projetos (dois em processo de reinvestimento e dois em processo de execução) relacionados ao Brasil: um no setor aéreo (concessão) e três no viário (completamente financiados pelo setor privado). O valor do investimento desses projetos na carteira do Brasil é de cerca de US$ 770 milhões.

h) Legados, desafios políticos e perspectivas

O PROSUL buscou cumprir o mesmo papel da UNASUL em termos de gestão de crises regionais, como demonstram as notas emitidas em razão de crises internas no Chile e no Equador em 2019 e na Colômbia em 2021 e em comunicados relacionados ao processo eleitoral na Guiana em 2020, mas a ausência de alguns países sul-americanos tende a prejudicar essa função. Ademais, foi atuante durante a pandemia de COVID-19, quando foram adotadas declarações presidenciais sobre ações conjuntas por Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai e Peru, bem como a Bolívia, no governo Áñez, em sua qualidade de Estado observador, o Suriname e o Uruguai, como convidados especiais. Como afirmou o então chanceler Carlos França ao Senado em maio de 2021, “no PROSUL, o foco em 2020 e 2021 tem sido a colaboração no combate à pandemia, mediante busca de fontes de financiamento para necessidades comuns”.

A flexibilidade do mecanismo, tanto em termos de estrutura como de processo de decisório, é um importante legado, ainda que o PROSUL não se tenha consolidado nem do ponto de vista de sua relevância política para a região nem do ponto de vista da estruturação completa dos GT. Esse legado foi reconhecido pelo presidente Lula, sem referência ao PROSUL, em seu discurso na Cúpula de Brasília (para mais detalhes sobre o Consenso de Brasília, ver a seção anterior a respeito). Apesar de legados positivos, desde a criação do Foro, em março de 2019, a alteração no cenário interno dos Estados fundadores impactou a dimensão política do bloco. Na Argentina, após a vitória de Alberto Fernández (peronista) em fins de 2019, o país deixou de comparecer às reuniões. Da mesma forma, a vitória do progressista Gabriel Borić, no Chile, impactou a iniciativa, uma vez que o governo chileno enviou uma nota formal anunciando a suspensão de sua participação. De acordo com o presidente chileno, grupos como o PROSUL, a UNASUL e o Grupo de Lima, compostos por membros de mesma orientação político-ideológica, são incapazes de unir e avançar em prol da integração regional. Ao acusar órgãos, como a UNASUL, como demasiadamente empregnada por ideologias de esquerda, sob o signo de Chávez e da Venezuela, o PROSUL seria a mesma coisa, mas apenas do espectro da direita sul-americana.

Em meados de 2022, a vitória do primeiro presidente de esquerda na Colômbia também contribuiu para o esvaziamento das atividades do PROSUL, mesmo que o presidente Gustavo Petro não tenha se manifestado formalmente sobre a possibilidade de retirar-se do Foro. No Peru, apesar da mudança política, com eleição de Pedro Castillo, em julho de 2021, houve continuidade na participação junto ao Foro enquanto ele foi ativo. No caso da Bolívia, o interstício da presidência de Jeanine Áñez marcou uma participação no Foro na qualidade de país convidado, que logo foi abandonada com a subida de Luis Arce ao poder. Outro destaque é a participação do Suriname, cuja entrada como país participante foi oficializada na III Reunião de Cúpula, em janeiro de 2022. No caso do Uruguai, a participação como país convidado em algumas reuniões de presidentes e altas autoridades não chegou a se converter em pedido formal de ingresso no PROSUL.

Logo após o resultado final das eleições de 2022, o presidente eleito Lula fez menção explícita à UNASUL, em seu discurso de vitória[759]. Ademais, em novembro do mesmo ano, ex-presidentes e ex-ministros de Estado de diversos países da América do Sul[760] entregaram ao presidente eleito Lula e aos presidentes Alberto Fernández (Argentina), Luis Arce (Bolívia), Gabriel Borić (Chile), Gustavo Petro (Colômbia), Guillermo Lasso (Equador), Irfaan Ali (Guiana), Mario Abdo Benítez (Paraguai), Pedro Castillo (Peru), Chan Santokhi (Suriname), Luis Lacalle Pou (Uruguai) e Nicolás Maduro (Venezuela), uma carta em que defendem a reorganização da UNASUL. Lula apontou o embaixador Mauro Vieira como seu chanceler, que, em coletiva de imprensa em dezembro de 2022, reiterou a intenção de retomar o diálogo com fóruns internacionais, incluindo a UNASUL e a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC). Lula salientou a revitalização da UNASUL em seu discurso de posse do terceiro mandato, e o governo brasileiro promulgou o acordo constitutivo da organização em 6 de abril de 2023, oficializando seu retorno, o que tende a sinalizar que não mais se engajará no PROSUL.

As alternâncias políticas, desse modo, resultaram no ocaso do Foro. Apesar de estrutura flexível e leve, e de não se ter constituído efetivamente como uma organização internacional, o PROSUL depende do compromisso dos Estados sul-americanos. Mudanças políticas internas, com a assunção de líderes que viram a iniciativa com desconfiança, minaram os esforços de consolidação dessa iniciativa. Como resultado, o mecanismo está paralisado desde julho de 2022. A emergência do Consenso de Brasília e a elaboração de um mapa do caminho para a integração sul-americana em 2023, com a participação de todos os doze países sul-americanos, confirmam que o PROSUL não deverá ser retomado.

[759] "Nas minhas viagens internacionais, e nos contatos que tenho mantido com líderes de diversos países, o que mais escuto é que o mundo sente saudade do Brasil. Saudade daquele que trabalhou pela integração da América do Sul, da América Latina e do Caribe, que fortaleceu o MERCOSUL, e ajudou a criar o G20, a UNASUL, a CELAC e os BRICS."

[760] Assinam a carta os ex-presidentes Dilma Rousseff, Michelle Bachelet (Chile), Rafael Correa (Equador), Eduardo Duhalde (Argentina), Ricardo Lagos (Chile), José Mujica (Uruguai), Ernesto Samper (Colômbia), bem como ex-ministros de Estado, ex-chanceleres, parlamentares e ex-dirigentes de universidades e organismos internacionais.

V. Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA)

a) Antecedentes e bases da cooperação e da integração amazônicas

Os processos de integração do Brasil com os países do Cone Sul e com os países de seu entorno setentrional são bastante distintos. No período colonial, enquanto a fronteira do Prata era desejada, com projeção econômica e povoamento desde o século XVI, chegando até a margem oriental do rio da Prata, com a fundação de Colônia do Sacramento (1680), o entorno norte tinha dois grandes obstáculos: a Amazônia e a Cordilheira dos Andes, e o desinteresse espanhol pelo território ao redor da bacia do Amazonas levou à expansão da América portuguesa.

Com o processo de conformação do atual território brasileiro, concluído no início do século XX, com a resolução da Questão do Acre e a rodada final de tratados firmados durante a gestão do Barão do Rio Branco, restaria uma lacuna a ser preenchida: as pouco povoadas regiões que hoje correspondem ao Norte e ao Centro-Oeste. Até então, as relações do Brasil com os países do entorno setentrional eram caracterizadas por um “cordial desinteresse” mútuo.

O processo de integração do Brasil com seus vizinhos ao norte do Paraguai tem origem mais distante na “Marcha para o Oeste” posta em prática por Vargas, e nas políticas de integração da região Norte ao restante do território, de início visando a impedir a presença estrangeira e a assegurar a soberania do território. Já na década de 1930 a obra do capitão do Exército Mário Travassos, sobretudo em *Projeção Continental do Brasil*, apontaria o antagonismo geográfico entre a posição atlântica brasileira, dependente das bacias hidrográficas do Prata e do Amazonas, e os óbices representados pelos Andes e pela Amazônia para que o País alcançasse o oceano Pacífico. Em sua *Introdução à Política de Comunicações Brasileiras*, de 1941, Travassos destacaria a relação entre integração física, comunicação e desenvolvimento; sua obra contribuiria para os projetos de integração viária engendrados desde então pelo Brasil.

A partir das décadas de 1960 e 1970, esse processo foi acelerado, tendo como fulcro a expansão da malha de transportes, sobretudo o modal rodoviário, além do incentivo à instalação de indústrias, da criação da Zona Franca de Manaus e da criação de organismos de desenvolvimento regional. A ênfase na questão de transportes nesse estágio de integração se explica pelos obstáculos geográficos da região: de um lado, a presença da Cordilheira dos Andes se colocava como óbice “distanciador” entre o Brasil e os países; de outro lado, apesar da barreira representada pela Floresta Amazônica, a presença da bacia do Amazonas, com afluentes que conectam os países que integram o norte da América do Sul, aponta o potencial elemento de unificação de toda a região. Assim, as relações inicialmente distantes passariam a ter a cooperação como elemento norteador, com as dinâmicas brasileiras com seus vizinhos sendo institucionalizadas de maneira bilateral e, sobretudo a partir da década de 1970, por organizações internacionais voltadas à integração e à consecução de interesses comuns. Também nas décadas de 1960 e 1970, ganhariam espaço as teses do general Carlos de Meira Mattos, que destacou a fronteira terrestre brasileira, com ênfase na vasta área subdesenvolvida em suas porções ocidental e setentrional. Para Meira Mattos, a área amazônica era um espaço estratégico de integração que deveria ser articulado e desenvolvido.

É na segunda metade da década de 1970, sobretudo com a proposta brasileira de cooperação amazônica, que se buscaria o adensamento de relações com os demais países de seu entorno setentrional. Por meio de esforço diplomático, o Brasil superou a resistência de alguns países, em especial a Venezuela, que viam contradição entre a proposta brasileira e o Pacto Andino. Para o Brasil, tratava-se de estratégia com objetivo de afastar ameaças internacionais à soberania dos

países amazônicos, por meio da cooperação regional para o desenvolvimento econômico e aproveitamento dos recursos da Amazônia. A proposta foi aceita pelo Peru, em 1977, e o Tratado de Cooperação Amazônica foi firmado no ano seguinte.

Na década de 1980, com a redemocratização, a política externa brasileira se orientou definitivamente para o aumento da cooperação com os países sul-americanos. No âmbito bilateral, os presidentes João Figueiredo e José Sarney visitam os países da região, em momento de convergência que também incluía a presença em foros como o Grupo de Contadora (1983) e seu Grupo de Apoio (1985). Em 1986, José Sarney e o peruano Alan García assinaram a Declaração de Rio Branco sobre promoção do desenvolvimento fronteiriço, que previa, entre outras coisas, a realização do Programa de desenvolvimento integrado para as comunidades fronteiriças. Ainda nos anos 1980, a busca por maior integração regional foi consagrada na Constituição da República Federativa do Brasil, que aponta no parágrafo único do Artigo 4º que "a República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações".

Se a década de 1980 representa momento de grande adensamento das relações entre o Brasil e seus vizinhos do entorno setentrional, a primeira metade da década de 1990 marcou reversão parcial dessa tendência. O Brasil se voltaria para o Cone Sul, sobretudo no marco da conformação do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). A despeito disso, é possível apontar avanços bilaterais, como acordos de cooperação com o Peru, a exemplo do Plano de Ação de Lima de 1999, e a criação da Comissão Binacional de Alto Nível (COBAN) com a Venezuela, em 1994.

A integração entre o Brasil e seus vizinhos setentrionais ganharia novos contornos na década de 2000, com o estabelecimento de iniciativas como a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), que buscariam organizar e coordenar projetos relacionados sobretudo à infraestrutura. No caso da IIRSA, instituída após proposta brasileira em 2000, cumpre apontar como exemplos três de seus eixos estruturantes: 1) o Eixo do Amazonas, que envolve iniciativas com Colômbia, Peru e, na direção do Pacífico, com o Equador, visa a constituição de um sistema inter e multimodal de transportes vinculando portos marítimos do Pacífico a portos fluviais na bacia do Amazonas; 2) o Eixo Peru-Bolívia-Brasil, que busca vincular nós de articulação na porção central da América do Sul; e 3) o Eixo do Escudo Guiano, que abarca área estratégica entre a América do Sul e o Caribe. É possível também mencionar alguns marcos institucionais bilaterais: 1) com a Bolívia, o Brasil firmou acordo para facilitação para ingresso e trânsito de seus nacionais em 2004, e foram inaugurados trechos do futuro corredor interoceânico em 2009; 2) com o Peru, foi estabelecida a Zona de Integração Fronteiriça e criada a Comissão Vice-Ministerial de Integração Fronteiriça em 2009 e concluída a Rodovia Interoceânica em 2011; 3) com a Colômbia, em 2010 foi firmado acordo sobre residência, estudo e trabalho em localidades fronteiriças em 2010 e, em 2012, foi assinado memorando de entendimento que reestruturou a Comissão de Vizinhança e Integração Brasil-Colômbia; e, finalmente, 4) é possível indicar a inauguração de pontes interligando o Brasil à Guiana e à Guiana Francesa.

As relações do Brasil com seus vizinhos na região se baseiam em fortes vínculos de cooperação nas mais diversas áreas. O cenário hodierno é resultado dos esforços de integração física do território brasileiro e da criação de perspectiva colaborativa na gestão dos recursos compartilhados na Amazônia, do que é exemplo central a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA). Boa parte dos temas de interesse nas relações sustentadas pelo Brasil na região orbitam em torno da Amazônia, com grande potencialidade para evolução na administração conjunta dos recursos naturais e consequente impacto no desenvolvimento e evolução social e econômica nas comunidades fronteiriças, mas também desafios que persistem, como o crime

organizado transnacional, sobretudo o tráfico de drogas, de armas e de pessoas. Tais potencialidades e desafios são tratados por diversos foros e instituições conjuntas, bilaterais e trilaterais, envolvendo o Brasil e todos os seus vizinhos na fronteira setentrional, da Bolívia ao Suriname.

b) Criação e objetivos da OTCA

A OTCA é uma organização intergovernamental de foco socioambiental de âmbito sul-americano. Formada em 1998, a OTCA é integrada por oito países amazônicos (Brasil, Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela), signatários do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA). O TCA foi assinado em 1978 com o objetivo de promover o desenvolvimento harmônico dos territórios amazônicos, para que, por meio da cooperação e das ações conjuntas, haja resultados equitativos e mutuamente benéficos para que se alcance o desenvolvimento amazônico de forma sustentável, com preservação do meio ambiente e gestão racional dos recursos naturais da região. Com o aprofundamento gradual dos objetivos do TCA, em 1995 foi decidida a criação da OTCA, cuja emenda de constituição foi aprovada em 1998. Em 2002, foi estabelecida a Secretaria Permanente (SP) em Brasília, instalada de forma definitiva em 2003. O acordo de sede foi promulgado apenas em 2006. Até hoje, essa é a única organização internacional multilateral sediada no Brasil. A França demonstrou interesse em participar do grupo em 2023, mas o TCA não está aberto a adesões.

Como definido em seu *site* oficial, a OTCA visa a promover a cooperação, o desenvolvimento sustentável da região amazônica, assim como o bem-estar e a inclusão social de seus habitantes, em busca da redução das assimetrias existentes entre os países-membros e nas sociedades de cada um deles.

Articulando a integração amazônica com a gestão responsável de seus recursos e valendo-se de princípios da Cooperação Sul-Sul, a OTCA atua nas frentes político-diplomática, estratégica e técnica. As ações da OTCA buscam articular esforços de governos, organizações multilaterais, agências de cooperação, sociedade civil organizada, movimentos sociais, comunidade científica, setores produtivos e a sociedade como um todo, no âmbito da implementação do TCA.

O trabalho da OTCA está orientado pela Agenda Estratégica de Cooperação Amazônica (AECA), que identifica as prioridades dos países amazônicos a médio prazo, sob o TCA, de acordo com a realidade econômica, política, ambiental e social da região. Na X Reunião de Ministros realizada em Lima (2010), aprovou-se a AECA, cuja vigência se estenderia de 2011 a 2018. A AECA (2011-2018) orienta os trabalhos da OTCA e apresenta uma visão transversal e multissetorial das iniciativas a serem empreendidas. A visão apresentada é a de que se deve alcançar o desenvolvimento sustentável da região amazônica, por meio da presença efetiva do Estado (em seus diferentes níveis) e das populações locais. Há dois eixos transversais:

1) conservação e uso sustentável dos recursos naturais renováveis;
2) desenvolvimento sustentável e social: promoção da qualidade de vida dos habitantes da região amazônica.

Esses eixos pautam as atividades da OTCA, divididas em oito grupos temáticos:

1) Conservação, Proteção e Uso Sustentável dos Recursos Naturais;
2) Infraestrutura e Transporte;
3) Gestão do Conhecimento e Intercâmbio de Informações;
4) Povos indígenas e outras comunidades tribais;
5) Fortalecimento Institucional, Financeiro e Jurídico;

6) Gestão Regional de Saúde;
7) Temas Emergentes (mudança do clima, desenvolvimento regional e energia); e
8) Turismo.

Uma nova AECA estava prevista para ser publicada após 2018, o que ainda não chegou a ocorrer, porque as negociações não foram concluídas – espera-se que a nova AECA seja concluída em 2024.

Atualmente, o discurso oficial da OTCA e dos países-membros é o de que a organização conforma o único bloco socioambiental da América Latina.

c) Estrutura da OTCA

A estrutura organizacional da OTCA tem como ponto central de coordenação e articulação a SP, sediada em Brasília. Seus principais papéis e funções são facilitar o intercâmbio, conhecimento, cooperação e projeção conjunta entre os membros para cumprir os mandatos do TCA. A SP atua como: articuladora, gerando consensos entre os países-membros para viabilizar atividades, programas e projetos conjuntos; facilitadora, estabelecendo espaços de diálogo político e técnico entre os países-membros; coordenadora, administrando e conduzindo regionalmente a execução de atividades, programas e projetos; gestora de apoio da cooperação regional e internacional, identificando fontes financeiras para realizar atividades específicas conexas aos objetivos da OTCA; executora de programas e projetos; geradora de informação regional; promotora de ações voltadas ao fortalecimento da capacidade institucional; e facilitadora de participação e alianças estratégicas, por meio da promoção da participação efetiva das populações e atores amazônicos.

O fluxo de planejamento e execução dentro da OTCA se desenvolve por meio de outras estruturas, notadamente a Reunião de Ministros de Relações Exteriores (RMRE), o Conselho de Cooperação Amazônico (CCA), a Comissão de Coordenação do CCA (CCOOR) e as Comissões Nacionais Permanentes (CNPs).

A RMRE é a instância máxima de decisão, define diretrizes básicas da política comum, avalia iniciativas desenvolvidas e adota decisões necessárias para alcançar os objetivos propostos. O CCA, integrado por representantes diplomáticos de alto nível dos países-membros, busca garantir o cumprimento dos objetivos e finalidades do TCA e das decisões adotadas nas reuniões de ministros. A CCOOR, órgão consultivo e auxiliar do CCA, é formado pelos representantes dos países-membros credenciados ante a OTCA. As CNPs executam as decisões das instâncias da OTCA em cada um dos países-membros, reunindo-se sob orientação dos ministros de Relações Exteriores e coordenando as instituições responsáveis pelo desenvolvimento e cooperação da Amazônia em seus respectivos territórios.

A Reunião de Presidentes dos Países Amazônicos não é instância comum do Tratado. Trata-se de um fórum fundamental para o diálogo sobre interesses afins, o intercâmbio de opiniões sobre questões que afetam a região, e consenso sobre ações destinadas a alcançar o desenvolvimento na região por meio de políticas e estratégias conjuntas. Houve três encontros em Manaus: em 1989, discutiram sobre o futuro da cooperação para o desenvolvimento e a proteção do patrimônio de seus respectivos territórios amazônicos; em 1992, prepararam-se para a Rio-1992; em 2009, abordaram questões sobre mudanças do clima. O presidente Lula convocou um novo encontro de presidentes dos países amazônicos: a IV Reunião dos Presidentes dos Estados Partes no TCA, que também foi chamada de “Cúpula Amazônica”, em agosto de 2023, em Belém do Pará (ver subseção seguinte).

Tampouco o Parlamento Amazônico (PARLAMAZ) é instância do Tratado ou da OTCA. O PARLAMAZ foi criado, em 1989, por iniciativa do Peru, e congrega representantes parlamentares dos oito países amazônicos. Sua declaração conjunta de estabelecimento indica o compromisso de iniciar processo de consolidação da instância como um organismo regional, permanente e unilateral. Está em curso processo de institucionalização da instância como parte da estrutura da OTCA, conforme declaração política adotada pelo PARLAMAZ em 2022, que insta a negociação de um protocolo adicional ao TCA. O atual presidente do PARLAMAZ é o senador brasileiro Nelsinho Trad.

María Alexandra Moreira López é a atual secretária-geral (SG) da OTCA, e o diplomata brasileiro Carlos Alfredo Lazary Teixeira é o diretor-executivo. O mandato da atual SG terminou em dezembro de 2021, contudo ela segue como SG “interina”, frente à indefinição, entre os membros da OTCA, sobre a próxima gestão da organização. Veio do Brasil a sugestão de manter a atual SG no cargo, até que sua sucessora ou sucessor seja definido. Nos termos do Regulamento da SP (Artigo 2º), o SG da OTCA deverá ser “natural de um dos países-membros” e sua eleição dar-se-á por unanimidade na RMRE. O SG da OTCA tem um mandato de três anos, podendo ser reeleito para apenas um mandato consecutivo. A última reunião ministerial da OTCA sinalizou que o mandato da atual SG está no fim.

Em 2021, houve a inauguração da nova sede da OTCA na capital federal. As novas instalações da OTCA, assim como o Observatório Regional Amazônico (ORA, ver subseção seguinte), contaram com apoio da cooperação internacional alemã, com recursos do Ministério de Cooperação Econômica e Desenvolvimento (BMZ, na sigla em alemão) da República Federal da Alemanha por meio do Banco Alemão de Desenvolvimento (KfW, na sigla em alemão). Porém, o funcionamento do ORA dependerá dos orçamentos institucionais dos países-membros. Segundo afirmou o ministro Carlos França na cerimônia de inauguração da nova sede da OTCA em Brasília: “Ao adotar uma abordagem regional, que trabalhe em todas as vertentes, a OTCA facilita a convergência estratégica e a articulação técnica e política entre nossos governos, apoiando-nos na consecução de nossos objetivos comuns para a região”. Em dezembro de 2022, em encontro bilateral no Itamaraty, a secretária-geral da OTCA, Alexandra Moreira, e o chanceler Carlos França saudaram o novo status de Observador Permanente da OTCA na AGNU. Em julho de 2023, o chanceler Mauro Vieira visitou a sede da OTCA e conheceu os instrumentos de monitoramento da região reunidos pela OTCA no Observatório Regional Amazônico. A sala de situação do Observatório reúne informações meteorológicas, de recursos hídricos e de focos de calor em tempo real, obtidas a partir de dados de satélites e, no caso dos rios, de 244 estações de monitoramento em operação nos oito países-membros. O trabalho recente do Observatório vem detectando riscos iminentes para a Amazônia decorrentes da mudança climática e do efeito do fenômeno *El Niño* na região.

d) Trabalho, projetos e resultados da OTCA

Quanto às áreas de trabalho da OTCA, são definidas pela AECA no processo de consulta com os países-membros e a partir das propostas técnicas provenientes das reuniões regionais. São oito os temas principais, cada um dividido em subtemas:

1) conservação, proteção e uso sustentável de recursos naturais;
2) assuntos indígenas;
3) gestão regional de saúde;
4) intercâmbio de conhecimento e informação;

5) temas emergentes (mudanças climáticas, desenvolvimento regional e energia);
6) turismo;
7) infraestrutura e transporte; e
8) fortalecimento institucional.

Entre os projetos já executados pela OTCA, destacam-se: 1) o Projeto Monitoramento da Cobertura Florestal na Região Amazônica; 2) o Projeto Monitoramento do Desmatamento, Aproveitamento Florestal e Mudanças no Uso da Terra na Floresta Pan-Amazônica; e 3) o Programa Sistema de Vigilância em Saúde Ambiental para a Região Amazônica (PVSA).

Quanto a exemplos de projeto em execução no âmbito da OTCA, podem-se ressaltar de maneira não exaustiva: 1) o OTCA Biomaz, programa da biodiversidade da OTCA no âmbito da Convenção sobre Diversidade Biológica, é projeto de cooperação técnica financiado pela Alemanha, que visa à gestão, de forma coordenada, da diversidade biológica e dos serviços ecossistêmicos na região amazônica; 2) o Projeto de Apoio à Elaboração e Implementação da AECA é conduzido por meio da cooperação técnica entre a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e a SP da OTCA e visa a contribuir na promoção do desenvolvimento harmônico dos países-membros; 3) o Projeto Bacia Amazônica (ou Programa Regional de Diversidade Biológica para a Bacia Amazônica), que, por meio da adoção de ações estratégicas, busca implementar uma gestão integrada dos recursos hídricos e da diversidade biológica, levando em consideração as mudanças climáticas e os conhecimentos tradicionais locais, que devem ser protegidos. Ademais, há grande preocupação com a poluição do rio Amazonas.; 4) o Projeto Amazonas, implementado pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), pela ABC e executado pela OTCA, visa a nivelar as capacidades instaladas das entidades de outros países envolvidas com relação à cooperação técnica desenvolvida na região amazônica; 5) o Projeto Planos de Contingência para Proteção da Saúde nos Povos Indígenas Altamente Vulneráveis e em Contato Inicial busca consolidar ações de cooperação para mitigar impactos da pandemia de COVID-19 e ameaças das doenças tropicais nos povos indígenas mais vulneráveis; e 6) o Projeto Bioamazônia visa ao aumento da eficácia da gestão, monitoramento e controle de espécies de fauna e flora silvestres ameaçadas pelo comércio nos países-membros da OTCA.

Em 2021, foram inauguradas, em Brasília, as instalações do ORA. Deverá ser um centro de referência de informação por meio da coleta, gestão e compartilhamento de conhecimento sobre a região. Deverá, também, ser uma plataforma tecnológica de monitoramento da Amazônica. A missão do ORA é promover a aprendizagem socioinstitucional. Estiveram presentes na inauguração das instalações do ORA, o chanceler Carlos França e o vice-presidente da República Hamilton Mourão. Segundo o chanceler: “Esse espaço reforçará a imagem positiva da organização junto a parceiros e interlocutores externos. A OTCA tirou do papel discussões iniciadas nos países da região e tem estimulado a pesquisa científica e o intercâmbio de informações. O Observatório Regional Amazônico é um relevante avanço nessa direção”. Segundo o vice-presidente: “As instalações que inauguramos hoje em Brasília refletem o impulso que o Governo do Presidente Bolsonaro tem conferido à cooperação regional no âmbito de uma renovada estratégia nacional para a Amazônia”. O ORA foi estabelecido graças à cooperação financeira da Alemanha e o apoio técnico e financeiro da ANA, da ABC e do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE). Ademais, pesquisadores do Instituto Humboldt serão fundamentais na operacionalização do ORA. Não obstante, seu funcionamento dependerá dos orçamentos institucionais dos países-membros. Desse modo, o ORA será um centro de referência de informação e plataforma virtual, que promoverá fluxo de informações, assegurando a cooperação regional (seu *site* já apresenta informações sobre a biodiversidade regional na forma de *dashboards*, boletins e relatórios).

Em novembro de 2023, a Secretaria da OTCA assinou um memorando de entendimento com a SEGIB para a promoção de iniciativas de cooperação na Amazônia. O documento abrange áreas como meio ambiente e desenvolvimento sustentável, aspectos socioeconômicos e culturais, igualdade de gênero, ciência, tecnologia e inovação e educação.

e) OTCA e o Pacto de Letícia

O Pacto de Letícia pela Amazônia nasceu de reunião idealizada pelos presidentes Iván Duque, da Colômbia, e Martín Vizcarra, do Peru. Foi assinado em setembro de 2019 e visa fortalecer ações conjuntas e coordenadas para a preservação dos recursos naturais da região amazônica. São alguns objetivos do Pacto:

1) gerar respostas conjuntas aos desastres;
2) fortalecer a ação regional para enfrentar o desmatamento, o corte seletivo e a exploração ilegal de minerais; e
3) avançar na geração de conhecimento científico para tomar as melhores decisões para a proteção da Amazônia.

Conforme seu Plano de Ação, apresentado durante a reunião de assinatura do Pacto, há foco principal na soberania e no desenvolvimento para preservar e conservar o bioma amazônico e proteger os povos que o habitam. Vale ressaltar que o Pacto foi firmado em um contexto de críticas internacionais, sobretudo da França, às queimadas na porção brasileira da Amazônia, voltando a trazer ao debate internacional questões sobre a "internacionalização da Amazônia".

Durante a II Cúpula Presidencial pela Amazônia, em agosto de 2020, os líderes dos sete países signatários reafirmaram seu compromisso com o Pacto de Letícia e com seu Plano de Ação. Também concordaram em trabalhar pela adoção de um protocolo referente a incêndios florestais na Amazônia.

Em 2021, os governos de sete países amazônicos (Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru e Suriname) apoiaram o fortalecimento da OTCA como ferramenta institucional para o trabalho na região amazônica durante a Terceira Cúpula do Pacto de Letícia pela Amazônia, realizada na Colômbia. A SG da OTCA salientou que a região apenas tem a se beneficiar de ações conjuntas para a gestão mais efetiva de recursos locais, funções e serviços ecossistêmicos, bem como implementação de sistemas agroflorestais. Ainda, como bem afirmou o presidente do Equador, Guillermo Lasso, é fundamental que haja um trabalho coordenado com a OTCA para evitar a duplicidade de esforços e manter as prioridades de trabalho em benefício da Amazônia.

f) Oportunidades e desafios para a OTCA

Para o Brasil, a OTCA permite cooperação e integração com países vizinhos, bem como algum contato com o governo venezuelano, o que pode impelir *spillovers* na relação bilateral. A região amazônica apresenta inúmeros ativos socioambientais e presta importantes serviços ambientais ao Brasil e ao mundo. Nesse sentido, poder-se-ia, por meio de ações de desenvolvimento sustentável, promover uma bioeconomia baseada no valor que o conhecimento tradicional e os ativos biológicos podem agregar a bens e serviços. Essa é a proposta de Carlos Nobre, em "Amazônia 4.0": criar uma economia local baseada no conhecimento e no meio ambiente, de forma a promover o desenvolvimento regional e a assegurar tanto a inclusão social quanto a proteção do meio ambiente. Desse modo, a OTCA, ao permitir compartilhamento de

informações e cooperação, poderá servir de impulso à consolidação de uma realidade regional mais ambientalmente sustentável, socialmente inclusiva e politicamente estável e segura.

Entre os desafios de atuação dos membros da OTCA estão: controlar os efeitos da ação antrópica; combater atividades ilegais na região; e mudanças nas orientações políticas nacionais. Como salientou o ministro Carlos França na inauguração da nova sede da OTCA, sobre os dois primeiros desafios: "Esses desafios demandam, além da ação militar ou policial, a intervenção do Estado no sentido de resolver questões como a regularização fundiária, a geração de oportunidades econômicas e a atenção social às dezenas de milhões de cidadãos que habitam a Amazônia, no Brasil e nos demais países amazônicos."

i. Controlar os efeitos da ação antrópica

A presença humana pode ameaçar o maior patrimônio em biodiversidade ainda existente no globo terrestre. Nesse sentido, ações de promoção do desenvolvimento sustentável, como as executadas no bojo da OTCA, são imperativas. Cabe notar a importância da região amazônica para os índices pluviométricos nacionais e globais. Os chamados "rios voadores" (Antônio Nobre), constituídos pela evapotranspiração da floresta, referem-se à umidade produzida pela Amazônia e liberada na atmosfera. Reduzir o desflorestamento local, como o governo brasileiro já tem feito, é um imperativo para todos os países da região. O ministro Carlos França afirmou na inauguração da sede da OTCA que: "Segundo dados do INPE, o desmatamento na Amazônia brasileira entre agosto de 2020 e julho de 2021 reduziu-se cerca de 5% em relação aos doze meses anteriores. Se considerarmos o último mês de agosto, a diminuição é ainda mais significativa: 32,5% em relação a agosto do ano passado. Os focos de incêndios florestais também regrediram, com redução de cerca de 30% entre janeiro e outubro de 2021 em relação ao mesmo período de 2020".

ii. Combater atividades ilegais

As características naturais da região dificultam a presença estatal efetiva e facilitam a ação de grupos da criminalidade organizada transnacional. Assim, um grande desafio é gerir e monitorar as fronteiras, bem como coibir atividades ilegais, como o tráfico de biodiversidade. A reativação do Conselho Nacional da Amazônia Legal no governo Bolsonaro e as ações do governo brasileiro de combate a ilícitos nacionais e transnacionais na região, somadas ao presente fortalecimento institucional da OTCA, são desenvolvimentos positivos diante dos desafios regionais.

iii. Mudanças nas orientações políticas nacionais

A conjuntura política nos Estados-Membros da OTCA é apontada, por alguns analistas, como um desafio futuro para a organização. É possível que mudanças nas orientações políticas nacionais venham a reduzir a margem de atuação da OTCA, que como organização intergovernamental, deve respeitar a soberania de seus membros. Não obstante, à medida que a temática ambiental e o desenvolvimento sustentável se projetam cada vez mais na agenda internacional, a OTCA poderá servir como plataforma ímpar de gestão amazônica, mormente se evitar duplicar esforços com outras iniciativas.

g) IV Reunião dos Presidentes dos Estados Partes do Tratado de Cooperação Amazônica

O Brasil convocou, para 8 e 9 de agosto de 2023, IV Reunião de Presidentes dos Estados Partes no Tratado de Cooperação Amazônica, sob a alcunha de "Cúpula da Amazônia", que será realizada em Belém do Pará. A proposta de reunião foi feita inicialmente pelo presidente Lula em seu discurso na 27ª Conferência das Partes (COP27), no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês), em 2022.

Em maio de 2023, realizou-se, no Palácio Itamaraty, o Seminário sobre Desenvolvimento Sustentável na Amazônia. A iniciativa, organizada pelo Ministério das Relações Exteriores e pela Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), insere-se no contexto dos preparativos para a reunião presidencial. O principal objetivo do seminário foi o de promover amplo debate entre o governo e diversos setores da sociedade para identificar questões prioritárias e propostas de cooperação com os demais países amazônicos, que subsidiarão o processo preparatório para a cúpula. O evento de três dias tratou de temas como florestas, água, clima, bioeconomia, combate a crimes ambientais, cooperação científica, saúde, segurança alimentar e a contribuição dos povos indígenas e dos povos e comunidades tradicionais. Em sua participação, a ministra do Meio Ambiente e Mudança do Clima Marina Silva alertou para os riscos de se atingir ponto de não retorno na destruição da Amazônia, a partir do qual a floresta não mais seria capaz de se recuperar, indicando que tal ponto seria atingido caso a destruição da floresta chegasse a 20%. Estima-se que já se estaria no patamar de 17-18%.

Em junho, em reunião no Itamaraty, em Brasília, com a presença de representantes de 40 ministérios e órgãos do governo brasileiro, foi concluída a proposta inicial do Brasil para o documento resultante da Cúpula Amazônica, que também contou com contribuições da academia e da sociedade civil. Em julho, em Letícia, na Colômbia, houve a Reunião Técnico-Científica da Amazônia, que, em seu encerramento, contou com a presença dos presidentes Lula e Petro. Durante o evento, foram realizados painéis sobre diversos temas relacionados à Amazônia com especialistas, pesquisadores, representantes dos povos indígenas e da sociedade civil, assim como de entidades que prestam cooperação internacional da região. Em paralelo, representantes dos países da OTCA negociaram a declaração final da Cúpula Amazônica.

Às vésperas da Cúpula Amazônica, realizou-se, em Brasília, o I Curso sobre Diplomacia Amazônica para Jovens Diplomatas dos Países-Membros da OTCA, que contou com os seguintes temas: 1) Diplomacia Amazônica; 2) Perspectivas para a Cooperação Regional na Amazônia; 3) Cooperação para Prevenção e Combate aos Crimes Ambientais; 4) Diplomacia para o Desenvolvimento Sustentável da Amazônia; 5) Bioeconomia e Biodiversidade; 6) Dimensão Humana na Amazônia; 7) Mecanismos de Incentivo e de Financiamento para o Desenvolvimento Regional Sustentável na Amazônia.

Com a premissa de que a Amazônia abriga diversas realidades, a cúpula foi também acompanhada dos Diálogos Amazônicos, realizados em Belém, em agosto, e promovidos pela sociedade civil (movimentos sociais, cientistas), em parceria com os governos federal e do Pará. Divididos em oito plenárias, os diálogos debateram temas como erradicação do trabalho escravo, segurança alimentar, transição energética, manejo sustentável, e inclusão de indígenas e populações negras, combatendo o racismo ambiental.

A IV Reunião de Presidentes dos Estados Partes no TCA, foi realizada em Belém, em agosto de 2023, após um hiato de 14 anos: a primeira ocorreu em 1989, a segunda, em 1992, e a terceira, em 2009, todas as anteriores em Manaus. Convocada pelo presidente Lula, a Cúpula cumpriu três objetivos:

1) discutir uma nova visão de desenvolvimento sustentável e inclusivo ("soluções amazônicas para desafios amazônicos");
2) fortalecer a OTCA; e
3) aumentar a presença, na agenda global, dos países com florestas tropicais, como o Brasil, que receberá a COP30, em 2025.

A Declaração de Belém foi o ponto culminante da cúpula. O texto da declaração se baseou em aportes de órgãos do governo e da sociedade civil, para o que contribuiu o Seminário sobre Desenvolvimento Sustentável da Amazônia, em maio de 2023. As ações previstas na declaração deverão ser incorporadas às áreas de trabalho e à próxima AECA, sob a liderança da reunião dos ministros de Relações Exteriores do TCA. Seu texto foi aprovado pelos oito Estados, e seu conteúdo pode ser dividido em três partes.

A primeira parte, mais curta, traz um rol de princípios transversais, como participação ativa, promoção dos direitos humanos, igualdade de gênero, abordagem intercultural e intergeracional no reconhecimento da Amazônia e soberania dos Estados.

Os aprimoramentos institucionais da OCTA constituem uma segunda parte do texto, em que sobressaem: 1) um GT para avaliar Mecanismo Financeiro para a cooperação amazônica no marco da OTCA, focado na troca de experiências e na captação de recursos não-reembolsáveis de fontes como contribuições voluntárias, cooperação internacional e bancos de desenvolvimento; 2) a criação do Painel Intergovernamental Técnico-Científico da Amazônia ("IPCC da Amazônia"); 3) o compromisso de avançar no exame de um vínculo institucional com o Parlamento Amazônico; 4) a atribuição, aos MREs de cada membro, de negociar um protocolo adicional ao TCA, estabelecendo reuniões de cúpula como instância para decisões políticas estratégicas da OTCA e determinando que seu processo preparatório inclua reuniões com comunidades locais, pesquisadores e membros do governo e da sociedade civil; 5) a reativação das comissões especiais, em temas como meio ambiente, povos indígenas e infraestrutura; 6) a reativação das Comissões Nacionais Permanentes, para aplicação das disposições do TCA nos territórios das Partes e implementação das decisões adotadas nas reuniões dos MREs e no Conselho de Cooperação Amazônica; e 7) o estabelecimento do Mecanismo Amazônico dos Povos Indígenas, para promover o diálogo entre governos e povos indígenas.

A terceira parte, a mais longa, apresenta diversos anúncios. A declaração traz o compromisso de retomada das negociações para atualizar a AECA e apontou um amplo leque de temas prioritários, que incluem desenvolvimento urbano, cooperação diplomática, educação ambiental, recursos hídricos, com a Rede de Autoridades de Águas, florestas e ecossistemas, com o lançamento da Aliança Amazônica de Combate ao Desmatamento, com base em metas nacionais, como a do Brasil, de zerá-lo, até 2030, mudança do clima, coordenando posições comuns, combate ao crime transfronteiriço, com a oferta do Centro de Cooperação Policial Internacional em Manaus, para a cooperação entre os oito países, e a criação de um Sistema Integrado de Controle de Tráfego Aéreo, e promoção da saúde e da segurança alimentar das populações tradicionais, reconhecimento da cultura amazônica e apoio à participação social.

A Colômbia deverá receber, em 2025, a V Reunião de Presidentes dos Estados Partes no TCA.

Ainda no contexto da Cúpula de Belém, países florestais em desenvolvimento (os oito membros do TCA, além de Indonésia, República Democrática do Congo – RDC –, República do Congo e, na qualidade de presidente de turno da CELAC, São Vicente e Granadinas), reuniram-se e publicaram um comunicado conjunto chamado "Unidos por Nossas Florestas". Nesse documento, os signatários reconheceram a importância, para preservação das florestas tropicais,

da contribuição dos povos indígenas, das comunidades locais, das mulheres e dos jovens. Além disso, esses países debateram convergências para construção de posições coordenadas, a serem levadas às negociações multilaterais em temáticas ambientais, a começar pela COP28 do Clima e pela COP16 de Biodiversidade, e aprofundadas em âmbitos como a Cúpula das Três Bacias dos Ecossistemas da Biodiversidade e Florestais Tropicais (Amazonas, Congo e Mekong), em Brazzaville[761].

Destacando a relevância da cooperação internacional para o enfrentamento das mudanças do clima e a proteção da biodiversidade, essas nações indicaram sua preocupação com o não cumprimento, pelos países desenvolvidos, do compromisso de financiamento climático de US$ 100 bilhões por ano aos países em desenvolvimento, e de mobilização, de US$ 200 bilhões por ano, até 2030, para a implementar os planos de ação e estratégias nacionais de biodiversidade, como prevê o Marco Global para a Biodiversidade de Kunming-Montreal. As partes também saudaram a Cooperação Trilateral sobre Florestas Tropicais e Ação Climática, entre Brasil, RDC e Indonésia, e destacaram a importância de os países em desenvolvimento com florestas terem papel mais relevante na gestão de recursos para o uso sustentável da biodiversidade, em prol de relações internacionais mais simétricas.

Em âmbito governamental, os ministérios de Meio Ambiente e de Relações Exteriores dos Estados Parte do TCA se reuniram em caráter preparatório para a cúpula. Além disso, foram convidados para uma reunião ampliada, após a declaração, representantes de Alemanha, Noruega e França, que apoiam projetos na Amazônia, assim como de organismos multilaterais e entidades financeiras internacionais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Novo Banco de Desenvolvimento (NDB, na sigla em inglês), com o objetivo de buscar novas parcerias.

A cúpula foi também precedida de reuniões bilaterais, como as do presidente Lula com sua contraparte do Peru, defendendo a integração regional, com o presidente da Bolívia, destacando a cooperação industrial, energética e de combate a ilícitos, ao longo da maior fronteira brasileira, com a SG da OTCA, apoiando o fortalecimento dessa organização, com o ministro da Indústria e Tecnologia Avançada dos Emirados Árabes Unidos (EAU) e presidente da COP28, a quem o presidente Lula manifestou interesse em aprofundar parcerias para transição energética, com o presidente do Congo, sobre temas como cooperação em preservação ambiental e desenvolvimento agrário, e com o presidente da RDC, para tratar de cooperação em áreas como saneamento. Ainda no contexto da Cúpula, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e o BID e assinaram uma carta de intenções "Pro-Amazônia" para oferecer R$ 4,5 bilhões em financiamento para pequenos negócios considerados sustentáveis, em parceria com 19 bancos públicos de desenvolvimento da região.

h) XIV Reunião de Ministros das Relações Exteriores da OTCA

Os chanceleres e altos representantes dos oito países amazônicos reuniram-se em Brasília, em novembro de 2023, e adotaram 29 resoluções que implementam, no âmbito da OTCA, os mandatos presidenciais emanados da Declaração de Belém. Essas resoluções compreendem, por exemplo:

1) a criação de GT para elaborar protocolo adicional que estabeleça a Reunião de Presidentes da OTCA como instância estratégica, para tomada de decisões sobre a cooperação amazônica;

[761] Ela foi realizada em outubro de 2023. A delegação brasileira foi chefiada pelo embaixador em Brazzaville.

2) a criação de um GT para a constituição de um mecanismo financeiro para captar e capitalizar recursos não reembolsáveis em favor da atuação da organização;
3) a criação de um GT para avaliar um vínculo institucional entre o Parlamento Amazônico e a OTCA;
4) a consolidação da institucionalidade de Observatório Regional Amazônico no âmbito da OTCA, bem como a criação de módulos, no âmbito do Observatório, sobre temas como mulheres rurais, defensores de direitos humanos, sistemas meteorológicos nacionais;
5) a promoção de maior participação social no âmbito da OTCA, incluindo cientistas, povos indígenas e comunidades locais e tradicionais, defensores de direitos humanos, parlamentos e entes subnacionais;
6) o estabelecimento do Mecanismo Amazônico dos Povos Indígenas, para fortalecer e promover o diálogo com os povos indígenas amazônicos, e estímulo à criação de um Foro de Povos Indígenas e Comunidades Locais e Tradicionais, no âmbito daquele mecanismo;
7) a criação da Comissão Especial de Segurança Pública e Crimes Transfronteiriços;
8) a confirmação do estabelecimento da Rede Amazônica de Autoridades de Água dos Países da OTCA;
9) a criação de GT para elaborar uma Estratégia Amazônica de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional;
10) a constituição de um Grupo de Pontos Focais de Cooperação Sul-Sul;
11) o estabelecimento de mandato para a criação de Rede de Inovação e Difusão Tecnológica e de mecanismo de cooperação entre cientistas;
12) a criação de GT para elaborar uma Estratégia Amazônica de Gestão de Riscos de Desastres frente ao *El Niño*;
13) a previsão de novas edições do Curso de Diplomacia Amazônica para Jovens Diplomatas;
14) o estabelecimento da Rede Amazônica de Autoridades Florestais para fortalecer a implementação do Programa de Florestas da OTCA;
15) o mandato para retomada das negociações sobre a AECA, com previsão de finalização no primeiro semestre de 2024.

Foi adotada, ainda, a Declaração de Brasília, que menciona a primeira reunião da Aliança Amazônica de Combate ao Desmatamento e saúda a reativação das comissões especiais, em nível ministerial, de Meio Ambiente, de Ciência e Tecnologia, de Saúde, de Educação, de Assuntos Indígenas, de Transporte, Infraestrutura e Comunicações e de Turismo, bem como a criação da Comissão de Segurança Pública e Crimes Transfronteiriços

A XV Reunião de Ministros de Relações Exteriores da OTCA será realizada em junho de 2024, em Paramaribo, Suriname, a convite do governo surinamês. Ela deverá culminar no cumprimento dos mandatos da IV Cúpula Amazônica.

VI. Sistema Econômico Latino-Americano e Caribenho (SELA)

O Sistema Econômico Latino-Americano e Caribenho (SELA)[762] é um organismo regional de caráter intergovernamental, criado, em 1975, por meio de seu Convênio Constitutivo, também chamado Convênio do Panamá. Trata-se de organismo de consultas e coordenação para a concertação de posições e estratégias comuns dos integrantes em matéria econômica e para o impulsionamento da cooperação e da integração regional.

O SELA, com sede em Caracas, na Venezuela, é integrado por 25 países da região: Argentina, Bahamas, Barbados, Belize, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Cuba, Equador, El Salvador, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Suriname, Trinidade e Tobago, Uruguai e Venezuela. Há, ainda, observadores permanentes[763], como a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF, na sigla em espanhol) e a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Existem, por fim, observadores especiais[764], convidados para participar de reuniões específicas.

Seu órgão principal é o Conselho Latino-Americano. Integrado por um representante de cada Estado-Membro, o conselho reúne-se anualmente e estabelece as políticas gerais do organismo e seus pronunciamentos específicos. O conselho ainda adota decisões sobre a interpretação do Convênio Constitutivo, aprova emendas, elege e remove o secretário-permanente, aprova o orçamento do SELA e fixa as quotas dos membros. Pode, ainda, aprovar posições e estratégias comuns dos membros sobre temas econômicos e sociais, tanto em organismos e foros internacionais quanto perante outros países e agrupamentos. As decisões acerca de políticas gerais, interpretação e emendas são adotadas por consenso; as demais, por maioria de dois terços dos presentes ou absoluta (a que for maior).

A Secretaria Permanente é o órgão técnico-administrativo do SELA. É dirigida pelo secretário-permanente, eleito pelo conselho para um período de quatro anos. Compete-lhe realizar estudos preliminares e tomar as providências necessárias para identificar e promover projetos de interesse de dois ou mais membros; exercer funções atribuídas pelo conselho e, quando couber, executar suas decisões; e propor programas e projetos de interesse comum ao conselho. O secretário-permanente para o período 2021-2025 é o embaixador Clarems Endara Vera, da Bolívia. Nenhum brasileiro ocupou o cargo até hoje.

O SELA conta, ainda, com os chamados Comitês de Ação, organismos flexíveis de cooperação constituídos a partir do interesse de dois ou mais Estados-Membros em promover programas e projetos em áreas específicas. O financiamento desses comitês fica a cargo dos

---

[762] O Conselho Latino-Americano, instância máxima do SELA, decidiu, em 2005, que os termos "América Latina" e "latino-americano", constantes do Convênio do Panamá, deveriam ser interpretados sempre como "América Latina e Caribe" e "latino-americano e caribenho", levando o organismo a seu nome atual.

[763] Podem ser observadores os Estados da região que não sejam membros do SELA, os Comitês de Ação e as Comissões Permanentes do SELA, organismos e entidades internacionais criadas por membros do SELA com base em programas iniciados no marco do próprio sistema, organismos intergovernamentais voltados à cooperação e à integração da América Latina e Caribe ou quaisquer de suas sub-regiões e organismos ou entidades internacionais pertencentes ao sistema onusiano ou ao sistema interamericano.

[764] Podem ser organizações internacionais intergovernamentais com objetivos afins aos do SELA, organismos que mantenham programas de colaboração com o SELA aprovados pelo conselho e organizações não governamentais aprovadas pelo SELA.

Estados que deles participarem. Podem ser temporários, extinguindo-se com o cumprimento de suas funções, ou permanentes.

VII. União de Nações Sul-Americanas (UNASUL)

a) Criação e objetivo

A União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) foi anunciada na Cúpula Energética Sul-Americana, em 2007, e seu tratado constitutivo foi adotado em 2008, na Cúpula de Brasília, por todos os doze países sul-americanos. O tratado constitutivo, que lhe conferiu personalidade jurídica internacional, entrou em vigor em 2011, após nove ratificações – o Brasil o ratificou nesse mesmo ano, sendo o décimo país a fazê-lo.

Como antecedentes, remete-se à Primeira Reunião de Presidentes da América do Sul, realizada em Brasília (2000), ocasião em que houve o lançamento da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). A segunda cúpula realizou-se em Guayaquil (2002) e dela resultou o Consenso sobre Integração, Segurança e Infraestrutura para o Desenvolvimento. Ainda em Guayaquil, os presidentes adotaram a Declaração sobre a Zona de Paz Sul-Americana e a Declaração sobre a Cúpula para o Desenvolvimento Sustentável a ser realizada em Joanesburgo. Além disso, reafirmaram o compromisso com a democracia e com a vigência da IIRSA.

Na terceira cúpula, realizada em Cusco (2004), acordou-se a criação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CSN ou CASA), que não teve estrutura institucional, até ser substituída pela UNASUL. Os fundamentos ressaltados para a criação da CASA foram o histórico compartilhado e solidário entre as nações sul-americanas, a identidade de pensamentos derivados dessa tradição, a convergência de interesses, a luta contra a pobreza e a fome, a identificação com valores de paz e segurança internacionais, o respeito à democracia e a determinação para desenvolver um espaço sul-americano integrado nas esferas política, social, econômica, ambiental e de infraestrutura. Ocorreriam ainda duas cúpulas da CASA em 2005 e 2006, até a criação da UNASUL em 2007. Durante esse processo, os presidentes acordaram a designação de uma Secretaria Permanente em Quito, e a redação de um projeto de acordo constitutivo, atribuída ao Conselho de Delegados, além de criarem o Conselho Energético da América do Sul por meio da Declaração de Margarita (2007).

De acordo com seu tratado constitutivo, a UNASUL tem como objetivo construir, de maneira participativa e consensuada, um espaço de integração e união no âmbito cultural, social, econômico e político entre seus povos, priorizando o diálogo político, as políticas sociais, a educação, a energia, a infraestrutura, o financiamento e o meio ambiente, entre outros, com vistas a eliminar a desigualdade socioeconômica, alcançar a inclusão social e a participação cidadã, fortalecer a democracia e reduzir as assimetrias no marco do fortalecimento da soberania e independência dos Estados. Foi concebida também como instrumento para "construir uma identidade e cidadania sul-americanas e desenvolver um espaço regional integrado no âmbito político, econômico, social, cultural, ambiental, energético e de infraestrutura, para contribuir para o fortalecimento da unidade da América Latina e Caribe".

Seus objetivos específicos incluem: fortalecimento do diálogo político; desenvolvimento social e humano; erradicação do analfabetismo; integração energética; desenvolvimento de infraestrutura; integração financeira; proteção da biodiversidade e luta contra as causas e os efeitos da mudança do clima; desenvolvimento de mecanismos para a superação de assimetrias; consolidação de uma identidade sul-americana; acesso universal à seguridade social e aos serviços de saúde; cooperação em matéria de migração, com um enfoque integral e baseada no respeito irrestrito aos direitos humanos e trabalhistas; cooperação econômica e comercial; integração

industrial e produtiva; implementação de projetos de pesquisa, inovação, transferência e produção tecnológica; promoção da diversidade cultural; participação cidadã; coordenação para fortalecer a luta contra terrorismo, corrupção, problema mundial das drogas, tráfico de pessoas e crime organizado; promoção do desarmamento e da não proliferação; cooperação entre autoridades judiciais; intercâmbio em matéria de defesa; cooperação para fortalecimento da segurança cidadã; cooperação setorial para aprofundamento da integração sul-americana.

b) Contexto

A UNASUL é tributária da estreita concertação política e coincidência de projetos entre os principais mandatários da região em meados dos anos 2000, como Lula, Kirchner, Chávez, Bachelet, Morales e Correa. Pode-se, nesse sentido, utilizar a expressão "onda rosa" na América do Sul, para destacar a ascensão de governos mais alinhados à esquerda e à centro-esquerda no espectro político partidário. Em meio a algumas crises internas e entre países sul-americanos no final dos anos 2000, os líderes regionais procuraram reforçar medidas de construção de confiança mútua e o discurso de que a América do Sul seria capaz de gerir suas próprias crises, sem a necessidade de recurso a atores externos, em especial os Estados Unidos (EUA). Daí, surge a ideia de que a UNASUL seria uma espécie de alternativa à Organização dos Estados Americanos – uma "OEA do B". Não se tratou, entretanto, de projeto que buscou substituir outras iniciativas de integração sub-regionais existentes. Pelo contrário, seu tratado constitutivo afirma que "a integração sul-americana deve ser alcançada através de um processo inovador, que inclua todas as conquistas e avanços obtidos pelo Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e pela Comunidade Andina (CAN), assim como a experiência de Chile, Guiana e Suriname, indo além da convergência desses processos".

Condições sociais e econômicas também contribuíram para a criação da UNASUL. Vivia-se momento favorável na economia da região, em razão do alto preço das *commodities*, em especial devido ao crescimento chinês. O momento econômico favorável permitiu a melhoria dos indicadores sociais e econômicos, o que retroalimentava os projetos políticos tanto nacionais quanto regionais. Em 2007 e no início de 2008, já estava dado o cenário que culminaria na eclosão da crise econômico-financeira global. A região, entretanto, sofreu relativamente menos impactos no início da crise, o que contribuiu para a consolidação da UNASUL em momento de fortalecimento da inserção internacional dos países sul-americanos. Essa situação de bonança mudará, no decorrer da década seguinte, com a desaceleração do crescimento chinês (que também sofreu queda forte em 2009, mas se recuperou em 2010) e a redução do preço das *commodities*.

c) Estrutura da UNASUL

A UNASUL é composta por três instâncias políticas decisórias:

1) Conselho de Chefes de Estado e de Governo;
2) Conselho de Ministros das Relações Exteriores; e
3) Conselho de Delegados.

Ademais, mantém doze conselhos temáticos em nível ministerial:

1) Energia (2007);
2) Saúde (2008):
3) Defesa (2008);
4) Infraestrutura e Planejamento (2009);

5) Problema Mundial das Drogas (originalmente Luta contra o Narcotráfico, 2009);
6) Educação (2009);
7) Cultura (2009);
8) Ciência, Tecnologia e Inovação (2009);
9) Desenvolvimento Social (2009);
10) Economia e Finanças (2010);
11) Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação de Ações contra o Crime Organizado Transnacional (2012); e
12) Conselho Eleitoral (2012).

Originalmente, em 2009 havia o do Conselho de Educação, Cultura, Ciência, Tecnologia e Inovação, que foi desmembrado em três conselhos específicos em 2012.

Por fim, além da Secretaria-Geral (SG), em Quito, tinha outras instâncias temáticas em nível técnico: Foro de Participação Cidadã, Grupo de Trabalho (GT) sobre Solução de Controvérsias em Matéria de Investimentos, GT sobre Cidadania Sul-Americana, Grupo de Alto Nível sobre Gestão do Risco de Desastres, Grupo de Alto Nível de Cooperação e Coordenação em Direitos Humanos, GT de Altas Autoridades de Cooperação Sul-Sul e Grupo de Altas Autoridades de Juventude. Vinculado ao Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) havia o Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (CEED, em Buenos Aires, com *status* de instância institucional permanente) e a Escola Sul-Americana de Defesa (ESUDE, em Quito). Vinculado ao Conselho Eleitoral Sul-Americano (CE), havia a Unidade Técnico-Administrativa do Conselho Eleitoral (UTACE, em Quito). Vinculado ao Conselho Sul-Americano de Saúde (CSS), havia o Instituto Sul-Americano de Governo em Saúde (ISAGS, no Rio de Janeiro, com *status* de instância institucional permanente). O Parlamento Sul-Americano, em Cochabamba, mencionado no Tratado Constitutivo, jamais chegou a concretizar-se.

d) Resultados da UNASUL

i. Estabilidade política e cláusula democrática

O momento de surgimento e consolidação da UNASUL coincide com a proliferação de algumas crises internas e entre países sul-americanos, como a crise do Pando na Bolívia (2008), as rusgas entre Colômbia de um lado e de Venezuela e Equador do outro (2008-2010) e a sublevação da polícia no Equador (2010). Naquele momento, houve resposta regional concertada e imediata, com a realização de uma série de cúpulas em curto espaço de tempo, revelando o comprometimento de alto nível com o projeto de integração.

A adoção da "cláusula democrática" da UNASUL ocorreu por meio de protocolo adicional ao tratado constitutivo, em 2010, na esteira da sublevação da polícia equatoriana, que também inspira o aprofundamento de Ushuaia no MERCOSUL (Protocolo de Montevidéu de 2011, que nunca entrou em vigor). De acordo com o Protocolo, ele seria "aplicado em caso de ruptura ou ameaça de ruptura da ordem democrática, de uma violação da ordem constitucional ou em qualquer situação que ponha em risco o legítimo exercício do poder e a vigência dos valores e princípios democráticos". Nessas situações, o Conselho de Chefes de Estado e de Governo ou de Ministros deveria reunir-se, convocado pela presidência *pro tempore* (PPT), de ofício, a pedido do Estado afetado ou de outro membro da UNASUL, podendo aplicar as seguintes medidas: 1) Suspensão do direito de participar nos diferentes órgãos e instâncias da UNASUL, bem como do gozo dos direitos e prerrogativas no âmbito do Tratado Constitutivo da UNASUL; 2) Fechamento parcial

ou total das fronteiras terrestres, incluindo a suspensão ou limitação do comércio, transporte aéreo e marítimo, comunicações, fornecimento de energia, serviços e suprimentos; 3) Promover a suspensão do Estado afetado no âmbito de outras organizações regionais e internacionais; 4) Promover, ante terceiros países e/ou blocos regionais, a suspensão dos direitos e/ou prerrogativas do Estado afetado no âmbito dos acordos de cooperação em que seja parte; 5) Adoção de sanções políticas e diplomáticas adicionais. Ademais, o Conselho interporia bons ofícios e realizaria gestões em favor do restabelecimento da democracia, em coordenação com ações realizadas no âmbito de outros documentos internacionais sobre proteção da democracia.

Embora tenha entrado em vigor no plano internacional, em 2014, o documento jamais foi ratificado pelo Brasil (apesar de aprovação de decreto legislativo nesse sentido, em dezembro de 2018) e pelo Paraguai. A suspensão do Paraguai em 2012 não se baseou no protocolo adicional, que não estava em vigor na época, mas na própria carta constitutiva. Naquele momento, constituiu-se um grupo de alto nível para centralizar os esforços sub-regionais em prol do retorno à normalidade democrática no Paraguai.

Ainda com relação ao apoio ao fortalecimento democrático de seus membros, deve-se recordar o Conselho Eleitoral da UNASUL e o envio de mais de duas dezenas de missões eleitorais em menos de uma década.

ii. Defesa

Em termos de defesa, deveria destacar a criação de um conselho (CDS), além de um centro de estudos (CEED, Buenos Aires) e de uma escola superior (ESUDE, Quito). O CDS foi experiência inédita e única na região. Criado em dezembro de 2008, em cúpula extraordinária em Salvador, era instância de consulta, cooperação e coordenação em matéria de defesa. O CDS estava sujeito aos princípios e propósitos da Carta das Nações Unidas (ONU) e da Carta da OEA e atuava conforme princípios como respeito irrestrito à soberania, à integridade e à inviolabilidade territorial dos Estados, à não intervenção em assuntos internos, à autodeterminação dos povos, à plena vigência das instituições democráticas e aos direitos humanos. Tinha como alguns de seus objetivos fortalecer o diálogo e o consenso em matéria de defesa mediante fomento de medidas de confiança e transparência, promover e fortalecer a América do Sul como espaço livre de armas nucleares e de destruição em massa, promover o intercâmbio e a cooperação no âmbito das indústrias de defesa e compartilhar experiências em operações de paz da ONU. Chegaram a ser desenvolvidas iniciativas malfadadas de construção de avião de treinamento primário (UNASIL I) e de veículo aéreo não tripulado (VANT).

iii. Infraestrutura e energia

A IIRSA foi incorporada como foro técnico do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) em 2011. Ela era composta por nove[765] eixos de integração e de

[765] Principais destaques por eixo: 1) Eixo Andino (Venezuela, Colômbia, Equador, Peru, Bolívia): integração energética, destaque para construção de gasodutos; 2) Eixo Interoceânico de Capricórnio (Antofagasta, no Chile – Jujuy, na Argentina – Asunción, no Paraguai – Porto Alegre, no Brasil): integração energética, incorporação de novas terras à agroexportação, biocombustíveis; 3) Eixo do Amazonas (Colômbia, Peru, Equador, Brasil): criação de rede eficiente de transportes entre a bacia Amazônica e o litoral do Pacífico, para exportação; 4) Eixo do Sul (sul do Chile / Talcahuano e Concepción, e da Argentina / Neuquén e Bahía Blanca): exploração de turismo e recursos energéticos (gás e petróleo); 5) Eixo Interoceânico Central (Sudeste brasileiro, Paraguai, Bolívia, norte do Chile, sul do Peru):

desenvolvimento (o 10º eixo, Andino do Sul, não chegou a ser estruturado), que ocupavam 97% do território e compreendiam 99% da população sul-americana. Reunia um *pool* de cerca de 560 projetos, com investimento estimado de cerca de US$ 200 bilhões, nas áreas de energia, transportes e telecomunicações. Cerca de 160 projetos foram concluídos durante o período de funcionamento de IIRSA/COSIPLAN. Do total da carteira, 83% projetos eram nacionais; 16%, binacionais; e 1%, multinacionais; 90% dos projetos eram na área de transportes; os demais, de energia e comunicações. O COSIPLAN deixou de funcionar em 2019, e muita incerteza se gerou em torno da IIRSA, porém o fim do COSIPLAN não equivale necessariamente à "morte" das obras da IIRSA. Diversos projetos continuaram em execução, assim como parte deles passou a compor a carteira de projetos de infraestrutura pelo subgrupo de infraestrutura física para a integração do Foro para o Progresso e Integração da América do Sul (ver seção anterior sobre o PROSUL).

Para a área de energia, pode-se citar, ainda, o Conselho Energético da UNASUL, cujos debates em torno de um Tratado Energético Sul-Americano não avançaram por conta do ocaso da organização. Esforços para integração regional seguem de maneira *ad hoc*, hoje, por meio de acordos bilaterais específicos – os quais, em geral, podem ser considerados satisfatórios, embora não sejam isentos de óbices a serem superados no decorrer de sua operacionalização, inclusive com o MERCOSUL procurando suprir lacunas dessa agenda.

iv. Outros temas

É importante mencionar alguns outros avanços, como a posição comum sul-americana sobre o problema mundial das drogas (PMD), apresentada na Seção Especial (UNGASS, na sigla em inglês) da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) sobre o tema em 2016, a política de compras conjuntas de medicamentos, o combate a epidemias regionais, iniciativas na área de segurança e combate ao crime organizado, ciência e tecnologia, educação e cultura. Pode-se destacar a existência do ISAGS, com sede no Rio de Janeiro. Por fim, a UNASUL teve papel na coordenação internacional da região, por exemplo como um dos coordenadores das Cúpulas América do Sul-Países Árabes (ASPA) e América do Sul-África (ASA) ou observador na AGNU.

e) Paralisia da UNASUL

Transições políticas nacionais, em meados dos anos 2010, interromperam o ciclo de maior proximidade principiológica e de projetos entre os países sul-americanos e introduziram maior polaridade na região, opondo, de um lado, países de matriz bolivariana (grosso modo, integrantes da Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América – ALBA) e, do outro, países de matriz liberal-conservadora (grosso modo, integrantes da Aliança do Pacífico). O sintoma mais evidente dessa polarização foi a incapacidade de a UNASUL realizar cúpulas desde 2014.

A crise política interna venezuelana teve fortes reverberações sobre os processos de integração regional, em especial para a exacerbação da polaridade e, no caso da UNASUL, em particular, pelo fato de que a organização foi incapaz de contribuir para sua resolução. Em cenário

---

rede de transportes, exportar produtos agrícolas brasileiros e minerais bolivianos pelo Pacífico; 6) Eixo MERCOSUL-Chile (Brasil, Argentina, Uruguai, Chile): integração energética, ênfase em gasodutos e construção de hidrelétricas; 7) Eixo Peru-Bolívia-Brasil: criação de eixo de transportes entre Brasil, Bolívia e Peru, com conexão portuária peruana no Pacífico, para expansão do comércio com a Ásia; 8) Eixo da Hidrovia Paraguai-Paraná (sul e sudoeste do Brasil, Uruguai, Argentina, Paraguai): integração fluvial, aumento na oferta de energia hidrelétrica; 9) Eixo do Escudo Guiano (Venezuela, Guiana, Suriname, extremo-norte do Brasil): aperfeiçoamento da rede rodoviária; e 10) Eixo Andino do Sul (região andina da fronteira Chile-Argentina): turismo, rede de transportes.

de polaridade regional, agravado pela crise venezuelana, a UNASUL sofreu com a desaceleração do crescimento econômico regional e com a crise interna brasileira, inicialmente de caráter fiscal e, posteriormente, política, que comprometeram tanto o orçamento da organização, quanto a postura que o Brasil (e, em menor grau, a Argentina) desempenhava de "fiel da balança" entre os dois diferentes grupos de países-membros.

Reflexo que revela a profundidade da crise institucional foi a impossibilidade de chegar-se a consenso para a sucessão do ex-secretário-geral colombiano Ernesto Samper, em 2017, dados os vetos do grupo bolivariano ao único candidato apresentado, o embaixador argentino José Octavio Bordón. Em abril de 2018, quando a Bolívia assumiu a presidência rotativa, houve a suspensão coletiva da participação de seis membros, entre eles o Brasil. Entre 2018 e 2020, o tratado constitutivo foi denunciado por sete países: Colômbia, Equador, Paraguai, Uruguai, Brasil, Argentina e Chile. No caso do Peru, que suspendeu sua participação na UNASUL, a despeito de anúncio de saída da organização, a denúncia não avançou no Parlamento nacional. A denúncia brasileira foi apresentada no dia em que o Brasil deveria assumir a PPT. As denúncias são efetivas transcorridos seis meses de sua apresentação. Seguiram fazendo parte da UNASUL, sem suspender sua participação ou retirar-se da organização, somente Bolívia, Guiana, Suriname e Venezuela.

Em abril de 2021, o ex-presidente da Bolívia Evo Morales lançou a ideia de RUNASUR, a renovação da UNASUL, feita por e para os "povos" e não pelos governos, buscando congregar movimentos sociais, organizações sindicais e povos e comunidades de todos os países sul-americanos. O projeto foi formalmente apresentado durante a 4ª Assembleia da RUNASUR, realizada em 8 de novembro de 2022, em Buenos Aires. No mesmo mês, ex-presidentes e ex-chanceleres sul-americanos[766], identificados com a esquerda progressista, defenderam, em carta aberta, a retomada da UNASUL: entregaram-na ao presidente eleito Lula e aos presidentes Alberto Fernández (Argentina), Luis Arce (Bolívia), Guillermo Lasso (Equador), Gustavo Petro (Colômbia), Irfaan Ali (Guiana), Mario Abdo Benítez (Paraguai), Pedro Castillo (Peru), Luis Lacalle Pou (Uruguai), Chan Santokhi (Suriname) e Nicolás Maduro (Venezuela). A revitalização do grupo já havia sido aventada em relatório do *think tank* americano *Center for Economic and Policy Research* (CEPR).

Durante a campanha eleitoral de 2022, o presidente eleito Luiz Inácio Lula da Silva fez diversas menções ao possível relançamento da UNASUL. Em seu discurso de vitória[767], Lula fez menção explícita à UNASUL. Ademais, Lula apontou o embaixador Mauro Vieira como seu futuro chanceler, que, em coletiva de imprensa em dezembro de 2022, reiterou a intenção de retomar o diálogo com fóruns internacionais, incluindo a UNASUL e a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC). Lula salientou a revitalização da UNASUL em seu discurso de posse do terceiro mandato.

Em abril de 2023, o governo brasileiro tomou as providências jurídicas para o regresso do país ao Tratado Constitutivo da UNASUL. Pelo Decreto nº 11.475, de 6 de abril, promulga-se novamente o acordo constitutivo da organização. No mesmo mês, a Argentina anunciou igualmente seu retorno. O presidente Lula foi anfitrião da Cúpula de Brasília, no fim de maio, com

---

[766] Assinam a carta os ex-presidentes Dilma Rousseff, Michelle Bachelet (Chile), Rafael Correa (Equador), Eduardo Duhalde (Argentina), Ricardo Lagos (Chile), José Mujica (Uruguai), Ernesto Samper (Colômbia), bem como ex-ministros de Estado, ex-chanceleres, parlamentares e ex-dirigentes de universidades e organismos internacionais.

[767] "Nas minhas viagens internacionais, e nos contatos que tenho mantido com líderes de diversos países, o que mais escuto é que o mundo sente saudade do Brasil. Saudade daquele que trabalhou pela integração da América do Sul, da América Latina e do Caribe, que fortaleceu o MERCOSUL, e ajudou a criar o G20, a UNASUL, a CELAC e os BRICS."

outros líderes sul-americanos, com o objetivo de discutir a reativação da UNASUL. A Colômbia também reingressou à UNASUL no segundo semestre de 2023.

Em dezembro de 2023, foi realizada em Brasília a primeira reunião do Conselho de Delegadas e Delegados da UNASUL desde 2018, com a presença de representantes de oito países-membros: Brasil, Argentina, Bolívia, Colômbia, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela.

4.3. Outras iniciativas de integração na América Latina e no Caribe

I. Comunidade Andina (CAN)

a) Pacto Andino

As origens da Comunidade Andina (CAN) remontam ao Acordo de Integração Sub-Regional Andino, também chamado Acordo de Cartagena ou Pacto Andino, firmado em 1969 por Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru. O instrumento tinha como objetivos promover o desenvolvimento equilibrado e harmônico dos países-membros, em condições de equidade, por meio da integração e da cooperação econômica e social; acelerar o crescimento e a geração de empregos; facilitar o processo de integração regional, para a formação gradual de um mercado comum latino-americano; e reduzir a vulnerabilidade externa dos membros e melhorar sua posição no contexto econômico internacional. Para atingir esses objetivos, previa-se o uso de mecanismos como uma tarifa externa comum (TEC) e o aprofundamento da integração com outros blocos econômicos regionais e extrarregionais.

É interessante notar que o Pacto Andino é, de certa forma, uma resposta ao fracasso, ao longo de quase uma década, do modelo de integração regional proposto pela Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), ao mesmo tempo que também é, de alguma maneira, incompatível com ele, porque a ALALC não previa acordos entre apenas alguns de seus membros. Com as dificuldades de se cumprir a agenda ambiciosa do Tratado de Montevidéu (1960), a integração e a liberalização a nível sub-regional despontaram como um modelo substituto.

b) Comunidade Andina

Com a modificação do Acordo de Cartagena, em 1996, pelo Protocolo de Trujillo, cria-se a CAN, composta, então, por Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela, bem como pelos órgãos e instituições do Sistema Andino de Integração (SAI): Conselho Presidencial Andino, Conselho Andino de Ministros de Relações Exteriores, Comissão da CAN, Secretaria Geral da CAN (SG-CAN), Tribunal Andino de Justiça, Parlamento Andino, Conselho Consultivo Empresarial, Conselho Consultivo Laboral, Corporação Andina de Fomento (CAF) e Fundo Andino de Reservas, além de outros órgãos e instituições a serem criadas em seu marco. O Protocolo de Trujillo confere personalidade jurídica internacional à CAN. Além disso, promove avanços em termos de institucionalização ao agregar a pletora de mecanismos e instrumentos andinos criados a partir de 1969 sob o SAI.

Hoje, são países-membros da CAN Bolívia, Colômbia, Equador e Peru. O Chile retirou-se do Pacto Andino em 1976. A Venezuela, que aderiu a ele em 1973, retirou-se da CAN em 2006. Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai são países associados, e Espanha, Marrocos e Turquia, observadores.

O Conselho Presidencial Andino, criado em 1990, é o principal órgão do SAI. A presidência anual é exercida por cada um dos países-membros, em ordem alfabética. As diretrizes por ele emitidas são cumpridas pelos demais órgãos do SAI. O Conselho Andino de Ministros de Relações Exteriores formula a política exterior dos países-membros em assuntos de interesse sub-regional e orienta e coordena a ação externa dos diversos órgãos e instituições do SAI. À Comissão da CAN compete a política de integração sub-regional em matéria de comércio e investimentos.

A SG-CAN estabelecida em 1996, é, por sua vez, o principal órgão executivo e técnico do SAI. A SG-CAN vela pela aplicação do Acordo de Cartagena e demais normas jurídicas do ordenamento da CAN e fórmula propostas de decisões ao Conselho de Ministros de Relações Exteriores e à Comissão. Sua sede é em Lima, Peru.

Entre as principais realizações da CAN em seus mais de 50 anos de existência, podem-se destacar o início das operações da CAF em 1970, a eliminação da dupla tributação entre os membros em 1971, a eliminação da necessidade de visto e passaporte para viagens de nacionais dos membros (2001) e, mais recentemente, a aprovação da Carta Ambiental Antina (2020) e a aprovação e entrada em vigor do Estatuto Migratório Andino (2021). Deve-se singularizar, ainda, a criação da Zona de Livre Comércio Andina, em 1993, que a partir de 1995, torna-se uma união aduaneira, com a adoção de uma TEC pelos membros da CAN.

II. Aliança do Pacífico

a) Características

A Aliança do Pacífico (AP) foi concebida, originalmente, como uma iniciativa econômica e de desenvolvimento entre quatro nações da América Latina: Chile, Colômbia, México e Peru. Os quatro países, somados, têm cerca de 230 milhões de habitantes e representam cerca de 35% do Produto Interno Bruto (PIB) da América Latina; se considerados como um único país, seriam a 8ª economia do planeta, se usada a estimativa feita pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) em 2021, com PIB de US$ 2,232 trilhões. Chile, Colômbia e México são membros plenos da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Não deve ser confundida com a Comunidade Andina (CAN), ainda existente, mas teve como antecedente o Foro do Arco do Pacífico Latino-Americano, iniciativa que fora criada no contexto da saída da Venezuela da CAN. O Foro do Arco Pacífico Latino-Americano foi formado em 2007 por, além dos quatro integrantes da Aliança, Costa Rica, Equador, El Salvador, Honduras e Nicarágua. O Foro foi criado a partir de discussões suscitadas pelo governo do Peru, em 2006, por conta do anúncio da saída da Venezuela da CAN. À época, salvo Equador (então governado pelo recém-empossado Rafael Correa) e Nicarágua, todos os demais países inclinavam-se ao modelo de regionalismo aberto, e todos, exceto a Nicarágua, tinham tratados de livre comércio firmados com os Estados Unidos (EUA) e a União Europeia (UE).

A partir do arcabouço formado pelo Foro do Arco do Pacífico Latino-Americano, os quatro países que viriam a formar a Aliança passaram a debater a possibilidade de uma iniciativa mais profunda. Assim como no caso do Foro, o projeto da AP foi uma iniciativa do Peru, por meio do então presidente Alan García, que convidou Chile, Colômbia, México e Panamá para, em conjunto, aprofundar a integração entre essas economias e definir ações conjuntas para o estreitamento de vínculos comerciais com os países asiáticos banhados pelo Pacífico, tendo como fundação os acordos comerciais bilaterais existentes entre os Estados Partes.

Tendo como origem a Declaração de Lima, de abril de 2011, o bloco foi formalmente estabelecido por meio do Acordo-Marco da Aliança do Pacífico, de junho de 2012, que consagrou a estrutura institucional do mecanismo. Segundo a Declaração de Lima, a intenção da Aliança do Pacífico é "fomentar a integração regional, assim como o maior crescimento, desenvolvimento e competitividade" das economias de seus países, que, por sua vez, se comprometeram a "avançar progressivamente na direção do objetivo de alcançar a livre circulação de bens, serviços, capitais e pessoas".

Ao longo de sua primeira década de funcionamento, a AP se consolidou como um mecanismo regional inovador e flexível, que estabelece metas concretas, claras e consoantes com o modelo de desenvolvimento e a política externa de seus quatro países-membros. Em 2016, entrou em vigor o Protocolo Adicional ao Acordo-Marco da AP, que consiste em acordo comercial complementar aos direitos e obrigações comerciais já assumidos pelos países-membros por meio de acordos bilaterais e multilaterais. Com a entrada em vigor do protocolo, 92% dos produtos comercializados entre os países do bloco ficaram livres de tarifas. O documento dispõe ainda sobre regras de origem, obstáculos técnicos ao comércio, medidas sanitárias e fitossanitárias, facilitação de comércio, contratos públicos, *e-commerce*, serviços financeiros e serviços de transporte marítimo.

Com o tempo, a AP consolidou-se como fórum de negociação de acordos de comércio e mecanismo de articulação política, econômica, de cooperação e de integração composto pelas

quatro economias mais competitivas da América Latina e Caribe[768]. Estas buscam a eliminação de tarifas, a integração de seus mercados financeiros via bolsas de valores, a promoção da integração alfandegária e a eliminação de vistos, de modo a avançar a livre circulação de pessoas e capitais, com previsão de consolidação do livre comércio somente em 2030. A AP baseia-se, ainda, no compartilhamento de princípios como a defesa do Estado de Direito e da democracia, a proteção, a promoção, o respeito e a garantia dos direitos humanos e o livre comércio como ferramenta para o desenvolvimento sustentável e para a inserção eficiente no mercado global.

A Aliança organiza-se em presidências rotativas. O México a exerceu até junho de 2023, tendo-a assumido desde a passagem de bastão feita pela Colômbia na última Cúpula da AP, em janeiro de 2022, com presença de Duque, Piñera, Castillo e do ministro de Fazenda mexicano, ocasião em que firmaram a Declaração da Bahia Málaga-Buenaventura para fortalecer a integração.

Em nível político, os três principais órgãos são: a Cúpula da AP; o Conselho de Ministros (de Relações Exteriores e Comércio Exterior); e o Grupo de Alto Nível (GAN). No GAN, os coordenadores nacionais se reúnem com grupos especializados, buscando avançar agendas como contratações públicas, convergência regulatória, facilitação do comércio, inovação, propriedade intelectual, dentre outros. Atualmente, o bloco apresenta, ainda, quase trinta instâncias técnicas, na forma de grupos técnicos, comitês temáticos, subcomitês e grupos de trabalho. Em paralelo, há outras quatro instâncias importantes: o Conselho de Cooperação; o Conselho Empresarial (CEAP, criado em 2012 como órgão representativo dos setores privados dos países-membros da Aliança); o Conselho de Ministros de Finanças; e a Comissão Interparlamentar. Há, ainda, subordinada pelo Protocolo Comercial, uma Comissão de Livre Comércio, com comitês e subcomitês.

As mais recentes reuniões de alto nível foram a 28ª Reunião de Ministros das Finanças e a 27ª Reunião do Conselho de Ministros de Relações Exteriores e de Comércio Exterior da AP, realizadas em 24 e 25 de novembro de 2022, de forma híbrida, na Cidade do México. Em novembro de 2022, o México, durante sua PPT, havia mudado a data da Cúpula, que deveria ocorrer em 14 de dezembro, para Lima, no Peru (país ao qual transmitiria a presidência da Aliança), de modo a facilitar o comparecimento do então presidente peruano, Pedro Castillo, que tinha sua viagem ao exterior negada pelo congresso peruano. Diante da instabilidade política do Peru, porém, o México anunciou, em dezembro de 2022, suspensão e novo adiamento da Cúpula, sem data. Por quase um semestre, a Aliança do Pacífico passou por um impasse, pois o presidente do México, Andrés Manuel López Obrador, se negou a passar a PPT para Dina Boluarte, atual presidente do Peru, que sucedeu Pedro Castillo, de quem era vice-presidente. Em abril de 2023, o governo peruano publicou comunicado exigindo a passagem da presidência. Em junho, a situação foi resolvida, tendo o Chile assumido, provisoriamente, a presidência, em reunião do chanceler chileno com representantes dos demais países em Santiago, uma vez que o México se recusava a transmitir a presidência a um governo não reconhecido. Em agosto, a presidência foi entregue pelo Chile ao Peru.

Existem, hoje, 63 países observadores, a maioria do continente europeu (32), mas também 14 das Américas, onze da Ásia, dois da África e dois da Oceania. Destacam-se EUA, Japão, China, Índia, Reino Unido, Alemanha, França, Argentina, Paraguai e Uruguai – o Brasil, por sua vez, não é país observador. Os dois últimos países a se tornarem observadores foram Irlanda e Paquistão, em janeiro de 2022. Em março de 2022, após a entrada em vigor do acordo de livre comércio com Singapura, este país tornou-se o primeiro Estado Associado da AP.

[768] De acordos com dados do *2020 Ease of Doing Business Index* (base 2019).

O próximo país candidato à obtenção do status de associado é a Coreia do Sul, já que o Equador, país que também solicitou o início de negociações nesse sentido, poderá ingressar na AP como membro pleno, para o que seria necessária principalmente a assinatura de acordo de livre comércio com o México. A AP mantém ainda negociações com três outros Estados observadores candidatos a tornarem-se associados: Austrália, Canadá e Nova Zelândia.

Em outubro de 2022, durante reunião de ministros, discutiram-se os processos de acessão de Costa Rica e Equador, os quais ainda não foram concluídos. Guatemala e Panamá, por sua vez, também pleiteiam acessão como membros plenos. A Costa Rica sinalizou preferir esperar a resolução da crise política peruana antes de ingressar na Aliança.

b) Principais resultados

i. Comércio extra e intrabloco

Em 2022, a AP celebrou dez anos de existência. Ao longo desse período, o bloco logrou incrementar seu comércio intra e extrabloco, tanto em exportações quanto em importações, além de aumentar o volume de investimentos nos países-membros e promover a integração com outros blocos, a exemplo do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). O bloco consolidou-se, desse modo, como a 8ª potência econômica do mundo, abrangendo 230 milhões de pessoas e representando quase a metade do PIB da América Latina e Caribe.

No âmbito da Aliança, há 66 acordos de comércio em vigor, que oferecem acesso preferencial a 79 países. O comércio realizado pelo bloco representa 2,7% do comércio global. O valor total das exportações dos países-membros mais que triplicou entre 2001 e 2019, atingindo US$ 614 bilhões. Os principais destinos dessas exportações são EUA (mais da metade), China, Canadá, Japão e Brasil. Dentre os principais produtos de exportação destacam-se: óleos brutos de petróleo, cobre e ouro, na indústria extrativa, frutas, cerveja e café, nos produtos agrícolas, e veículos automobilísticos e partes e acessórios, na indústria da transformação (*manufacturing*). Também o comércio intrabloco cresceu expressivamente: entre 2001 e 2019, passou de US$ 4,3 para US$ 16,6 bilhões. Além disso, as importações seguiram a mesma tendência, crescendo a uma taxa de 6.3% a.a. No que se refere a serviços, os países da AP respondem por 28% do total de serviços exportados da América Latina e Caribe, com destaque para turismo (64%) e transportes (16%). Para a Ásia, em particular, os países da AP exportaram, nos últimos cinco anos, principalmente produtos da indústria extrativa.

No âmbito de investimentos, os países da AP receberam, entre 2014 e 2019, US$ 402 bilhões em Investimento Estrangeiro Direto (IED), sendo o México o receptor do maior volume. Os maiores investidores nos países da AP são EUA (respondem por aproximadamente 25%), Espanha, China, Alemanha e Canadá. A AP é, pois, o 8º maior recipiente de IED no mundo, representando 44% dos investimentos totais na América Latina e Caribe (2014-2019). Nesse contexto, empresas de diversos setores, como Nestlé (agronegócio), Softbank e Mercado Livre (indústria 4.0) e Ford (indústria de transformação), estão presentes no Chile, na Colômbia, no México e no Peru, contribuindo para a geração local de empregos. A AP também conta com as Iniciativas de Facilitação de Investimento (IFIAP), espaço no qual se identifica e se busca superar barreiras ao investimento e ao comércio intrarregional, além de melhorar o ambiente para negócios. Insere-se, ainda, em seu âmbito, o Mercado Integrado Latino-Americano (MILA), integração entre as Bolsas de Valores de Bogotá, Lima e Santiago estabelecida em junho de 2010. O MILA iniciou suas operações conjuntas em maio de 2011, somando-se a ele a Bolsa Mexicana

de Valores em 2014 – hoje, o MILA é a segunda maior bolsa de valores latino-americana. O objetivo do MILA é desenvolver o mercado de capitais por meio da integração dos quatro países, permitindo aos investidores acesso a maior oferta de valores, emissores e fontes de financiamento.

Outro ponto de avanço dos últimos dez anos do bloco (2012-2022) foi a questão da conectividade marítima. Por suas posições estratégicas, México (bioceânico), Colômbia, Peru e Chile desfrutam de vantagens na conectividade a portos internacionais, sobretudo na região da Ásia-Pacífico – Calcutá (Índia), Karachi (Paquistão), Hong Kong e Xangai (China), Busan (Coreia do Sul) e Tóquio (Japão). Nesse sentido, o bloco firmou acordos de facilitação do transporte marítimo e do *e-commerce*, como o acordo de reconhecimento mútuo de certificados de assinatura digital e o acordo de reconhecimento mútuo do Operador Econômico Autorizado (OEA).

ii. Cooperação em outros temas

A AP também promoveu importantes iniciativas nos âmbitos da educação, cultura e livre mobilidade, nos seus dez anos de existência. São exemplos disso a Plataforma de Mobilidade Acadêmica, estabelecida em 2013 com o objetivo de promover o intercâmbio acadêmico entre jovens dos países-membros; o Programa de Voluntariado Juvenil da Aliança; o Fundo de Cooperação da AP, que entrou em funcionamento em 2020 e cujos recursos foram destinados a projetos que contribuíram com a recuperação econômica no contexto da pandemia de COVID-19; e, por fim, o Conselho de Cooperação, criado como *locus* de concertação de iniciativas de cooperação dos membros plenos com os observadores. Também já foram negociados acordos que buscam fortalecer a Plataforma de Intercâmbio de Informações Imediatas para a Segurança Migratória da AP e promover eliminação de vistos de turismo entre os quatro países da Aliança, em vigência desde novembro de 2012. Na sétima Cúpula, em Santiago de Cali, tomou-se a decisão de criação de um fundo de cooperação de US$ 1 milhão, com o propósito de ingressar em novos mercados e fortalecer o objetivo da aliança enquanto bloco econômico. Outro acordo de grande importância entre os países da Aliança diz respeito à instalação de embaixadas e consulados comuns, a exemplo da embaixada compartilhada entre os quatro países em Gana, além de acordos parciais, como as embaixadas compartilhadas entre Chile e Colômbia na Argélia e no Marrocos, e a embaixada compartilhada entre Colômbia e Peru no Vietnã.

c) Visão Estratégica da Aliança do Pacífico para 2030

Segundo o documento "Visão Estratégica da Aliança do Pacífico para 2030", a Aliança, para que continue a dar impulso e consolidar uma área de integração profunda, dentro de seus planos de maior crescimento, desenvolvimento e competitividade, contribuindo para o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), enfoca seus trabalhos em quatro eixos: uma aliança mais integrada; mais global; mais conectada; e mais cidadã.

Na busca por uma AP mais integrada, o documento versa sobre o objetivo de um bloco comercial que cresce de forma sustentável, dependendo menos de matérias-primas e contando com um mercado mais competitivo, eficiente, produtivo e plenamente integrado. Dentro desse grande objetivo, há no plano da Aliança uma série de objetivos e metas específicos: buscar, até 2030, duplicar o comércio entre os países do bloco por meio da conjunção entre cadeias produtivas e da incorporação aos fluxos do comércio internacional das pequenas e médias empresas; impulsionar a abertura comercial por meio de um comércio ágil, simples, sem tarifas, barreiras sanitárias nem obstáculos técnicos, com homologação de padrões e regras que confiram segurança jurídica;

desenvolver e implementar iniciativas de promoção e facilitação de investimentos na Aliança em setores intensivos em tecnologia e infraestrutura; construir uma região cada vez mais resiliente e inclusiva, com base nos objetivos da Agenda 2030 e nos compromissos do Acordo de Paris; fortalecer e institucionalizar mecanismos de transferência de riscos catastróficos, com estratégias conjuntas e mecanismos financeiros que protejam as finanças públicas nacionais; fortalecer e ampliar a participação do setor privado por meio do trabalho do Conselho Empresarial da AP; implementar uma estratégia regional de fomento à inovação e ao empreendedorismo; promover o desenvolvimento do setor de serviços, consolidando suas exportações; consolidar um mercado regional de capitais mais integrado, com maior visibilidade ante investidores globais e que conte com uma base ampla e diversificada de participantes e produtos financeiros disponíveis.

Na busca por uma AP mais global, considera-se que o bloco continuará promovendo o livre comércio e a globalização. Nesse cenário, espera-se que haja articulação efetiva com o Fórum de Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC, na sigla em inglês) e com a OCDE, além de o bloco ter alcançado os níveis esperados de integração econômica regional, considerando a Agenda 2030. Dentro desse objetivo, as metas específicas são: converter-se na principal plataforma de integração comercial na América Latina, aprofundando acordos comerciais e de cooperação com outros países e blocos que compartilhem modelos similares de desenvolvimento econômico e de integração ao mercado internacional; consolidar a figura dos Estados Associados, com a projetada ampliação para pelo menos dez novos, conformando uma rede de integração mais complexa entre a América Latina e o mundo, aproveitando economias de escala; estabelecer novas representações diplomáticas e escritórios comerciais compartilhados e continuar as tarefas conjuntas das agências de promoção de exportações, além de impulsionar o turismo; contar com programas ativos e projetos de cooperação com os Estados Observadores, organismos e entidades internacionais e promover a cooperação Sul-Sul; estabelecer vínculos de cooperação econômico e comercial com outros blocos, em especial com a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), assim como obter o *status* de observador na APEC, dentro do objetivo de consolidar um caminho para alcançar uma área de livre comércio com a Ásia-Pacífico; estabelecer uma relação de cooperação estruturada com a UE, que permita aprofundar os vínculos birregionais; incorporar os quatro membros da Aliança à OCDE (faltando apenas o Peru, em processo de acessão) e integrá-los a foros multilaterais de relevância como o G20; dar impulso ao Sistema Multilateral de Comércio e trabalhar para reforçar a Organização Mundial do Comércio (OMC); implementar um visto unificado para que visitantes estrangeiros visitem os países da Aliança com um único documento; buscar combater práticas agressivas de evasão tributária; participar de forma ativa de discussões globais sobre o tratamento tributário de serviços digitais; fortalecer o comércio regional a partir de políticas que melhorem a capacidade de pequenas e médias empresas de aceder a financiamentos e que apoiem sua internacionalização.

Na busca por uma AP mais conectada, considera-se que, embora as distâncias e barreiras já não existam para muitos, ainda há uma grande parcela da população alheia a esses avanços. Para que cidadãos e empresas dos países da Aliança estejam conectados digitalmente e tenham acesso a informações, o bloco terá como objetivos específicos: configurar-se como Mercado Regional Digital, que incorpore tecnologias da informação e da comunicação nos processos produtivos e que disponha de infraestrutura que facilite, incentive, proteja investimentos e que conte com capital humano capacitado no uso dessas tecnologias; promover o acesso de pequenas e médias empresas às novas tecnologias; aproveitar as oportunidades e enfrentar os desafios da Economia 4.0 como ferramenta para a competitividade; melhorar a conectividade com maior investimento em infraestrutura, promovendo práticas de política pública e de financiamento para dar impulso, entre

outros, à internacionalização das pequenas e médias empresas; liderar a interoperabilidade das Janelas Únicas de Comércio e no comércio sem papel, conectado em tempo real aos operadores e agentes comerciais; contar com princípios orientadores de regulação que promovam a adoção de tecnologias inovadoras que comentem a competência e a inclusão no sistema financeiro, preservando ao mesmo tempo sua estabilidade e a integridade, para fomentar seu desenvolvimento e consolidar os esforços feitos para lograr maior integração financeira.

Finalmente, na busca por uma AP mais cidadã, considera-se um cenário de livre circulação de pessoas, com oportunidades de trabalho, acadêmicas, culturais e de negócios, com a consolidação de uma identidade reconhecida e baseada em valores, princípios, costumes e uma visão comum. Para isso, em um processo no qual estejam reforçados o diálogo e os programas estratégicos entre os setores governamentais, empresariais, acadêmicos e a sociedade civil dos países da Aliança, os objetivos específicos são: alcançar os ODS e garantir que os benefícios da Aliança cheguem a todos os cidadãos, contribuindo para superar a desigualdade e a pobreza; contar com uma agenda sustentável com projetos conjuntos para adaptação e mitigação dos efeitos da mudança climática e energia limpa; contribuir para a inclusão por meio da transversalização do enfoque de gênero na Aliança; estabelecer mecanismos para complementar e incrementar os recursos financeiros que promovam medidas para fazer frente à mudança climática e contribuam ao crescimento verde; manter relação estreita com a sociedade civil, a academia, o setor privado e os empreendedores; alcançar a livre circulação de pessoas (trabalho, profissional e turismo); ampliar a plataforma de mobilidade estudantil e acadêmica, a nível técnico profissional e universitário; construir identidade cultural a partir de programas de voluntariado, férias e trabalho, e de fomento ao esporte; ser destino reconhecido de turismo sustentável e programas entre os países do bloco.

d) Relações MERCOSUL-Aliança do Pacífico

MERCOSUL e AP representam mais de 80% do comércio regional da América Latina e Caribe e 90% do seu PIB e fluxos de IED. Entre os dois blocos não há, atualmente, proposta de livre comércio, mas, sim, de facilitação comercial, até porque o virtual livre comércio entre os países sul-americanos de ambos se deu via acordos de complementação econômica no âmbito da Associação Latino Americana de Livre Comércio (ALADI). Os principais pontos da agenda comum são: facilitação de comércio e cooperação aduaneira (sob o signo de complementaridade e não rivalidade). Como mencionado pelo então chanceler Aloysio Nunes, em 2018, a parceria entre os blocos representaria um vetor de modernização e de integração regional, centrado no "novo polo dinâmico na economia mundial".

O processo de aproximação foi-se intensificando a partir de 2014, com reuniões periódicas entre o Grupo Mercado Comum (GCM) e a AP. Em novembro daquele ano, foi organizado, em Santiago, no Chile, o seminário "Diálogo Sobre a Integração Regional: a Aliança do Pacífico e o MERCOSUL", iniciativa do governo chileno. Por ocasião do evento, a CEPAL viria a apoiar o processo de "convergência na diversidade" entre MERCOSUL e AP, considerando que o forte peso econômico e demográfico dos dois agrupamentos permitiria potencial catalisador da integração da região como um todo. No caso, o que se desejava era uma convergência que fosse além da eliminação das tarifas alfandegárias, englobando avanços regulatórios, na facilitação de comércio e na acumulação de origem. Em termos estatísticos, o comércio de bens entre os dois blocos atingiria seu nível mais alto em 2012; posteriormente, houve queda em quatro anos seguidos, com contração acumulada de 38% no período.

Nos primeiros anos após 2014, foram registrados importantes avanços entre os membros dos dois blocos, que são potenciais facilitadores de convergência em médio prazo. Entre 2015 e 2016, o Brasil assinou acordos de promoção e facilitação de investimentos (ACFI) com cada um dos membros da AP. Do lado da Aliança, o México iniciou no mesmo período negociações com Argentina e Brasil, com o intuito de aprofundar acordos de comércio preferencial – por acaso, são as duas relações bilaterais mais importantes entre as economias latino-americanas que ainda não se encontram plenamente liberalizadas. AP e MERCOSUL também começaram, nesse período, a intensificar a agenda de negociações com sócios extrarregionais. Essas ações são reflexo de interesse natural de reforçar relações comerciais e de investimento com parceiros relevantes, sobretudo em um contexto global de grande incerteza. Contudo, tais negociações não devem interferir na agenda de convergência entre os dois blocos latino-americanos. De fato, contar com um espaço econômico regional mais integrado atua no sentido de reforçar a atratividade e o poder de negociação de ambos os blocos frente às economias industrializadas do Norte Global, às economias emergentes da Ásia e a outros parceiros extrarregionais.

Em abril de 2017, realizou-se Reunião Ministerial MERCOSUL-AP, em Buenos Aires. Os ministros das Relações Exteriores e os ministros de Comércio Exterior e da Produção do MERCOSUL e da AP, na reunião, compartilharam os avanços de cada processo e debateram a possibilidade de explorar ações de interesse comum no âmbito da integração econômica regional. Os ministros trocaram opiniões sobre a conjuntura internacional e concordaram sobre a importância de responder aos desafios atuais por meio da intensificação dos esforços em favor do livre comércio e da integração regional. Nesse sentido, acordaram continuar a aproximação entre o MERCOSUL e a AP e consideraram oportuno estabelecer linhas de trabalho em facilitação do comércio, cooperação aduaneira, promoção comercial, apoio às Pequenas e Médias Empresas e identificação de possíveis cadeias de valor regional, as quais foram identificadas por ambos os blocos em maio de 2016.

Na reunião, também se acordou instruir o GAN da Aliança e o GMC do MERCOSUL a reunirem-se periodicamente para avançar nos temas identificados entre os dois mecanismos de integração, para o que estabeleceram um Roteiro de Atividades (*Hoja de Ruta*). Esse documento representou passo decisivo no processo de aproximação, ao fixar pontos a serem trabalhados por MERCOSUL e AP, com vistas à assinatura de um acordo comercial entre os dois blocos. Assim, o roteiro aprofunda e identifica áreas de trabalho conjunto, como a eliminação de barreiras não tarifárias, cooperação regulatória, promoção comercial e pequenas e médias empresas (PMEs), facilitação do comércio de bens e serviços e turismo. Além disso, outras áreas são estabelecidas para a troca de experiências, como agenda digital, comércio inclusivo, gênero, mobilidade acadêmica, cultura e mobilidade de pessoas. Os ministros destacaram, ainda, a realização da primeira reunião técnica entre o MERCOSUL e a AP, em matéria de cooperação aduaneira, em Buenos Aires, em março de 2017. Sobre o processo de integração regional, os Ministros destacaram os objetivos de abertura comercial e desenvolvimento econômico e social da região, promovidos pela Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), de que todos os países do MERCOSUL e da Aliança são membros. Por último, os ministros reafirmaram a importância de um sistema multilateral de comércio aberto, previsível, transparente, inclusivo e baseado em regras internacionais, comprometendo-se a trabalhar com o objetivo de alcançar na 11ª Conferência Ministerial da OMC (Buenos Aires, dezembro de 2017) resultados concretos que permitam avançar as negociações e fortalecer o papel da OMC para enfrentar os desafios do século XXI.

Em 2018, em paralelo à 13ª Cúpula da AP, ocorreu a 1ª Cúpula MERCOSUL-AP, em Puerto Vallarta (México), a nível presidencial, na qual foram discutidas boas práticas comuns e o

aprofundamento de novos temas (facilitação de investimentos, comércio serviços, agenda digital). A reunião resultou em uma Declaração Presidencial com um anexo, o Plano de Ação de Puerto Vallarta. A Declaração Presidencial teve como ponto inicial o compromisso com o sistema multilateral de comércio, baseado em regras, aberto, não discriminatório e equitativo no âmbito da OMC. As partes concordaram em seguir fomentando o livre comércio e o regionalismo aberto, sem barreiras injustificadas ao comércio, evitando o protecionismo. Também houve convergência no objetivo de fortalecer vínculos de cooperação e impulsionar as relações econômicas e comerciais em áreas de interesse comum, além de avançar na integração regional, considerando oportunidades e desafios globais. As partes concordaram em promover e facilitar o comércio inclusivo entre os mercados de ambos os blocos por meio da implementação da Declaração. Também acordaram avançar e aprofundar a integração entre as partes pela implementação de um Plano de Ação, para complementar e ampliar a *Hoja de Ruta* existente. Os presidentes concordaram em dar seguimento ao Plano de Ação por parte dos Coordenadores Nacionais da AP e das contrapartes do MERCOSUL, por meio de reuniões semestrais, e em avaliar como continuar aprofundando a relação comercial entre os blocos com vistas a alcançar um eventual acordo-quadro de livre comércio. Finalmente, houve reconhecimento ao apoio que os organismos regionais oferecem às atividades entre o MERCOSUL e a AP.

O Plano de Ação de Puerto Vallarta foi estabelecido com o objetivo de complementar e ampliar a *Hoja de Ruta*, fixando uma agenda ampla de cooperação, com temas como cultura e turismo, e transcendendo os temas de comércio exterior, de modo a alcançar eventual acordo-quadro de livre comércio. Cumpre destacar os principais pontos temáticos da Declaração Presidencial da Cúpula MERCOSUL-AP de 2018 e do seu respectivo anexo, o Plano de Ação:

1) Barreiras não tarifárias: as partes concordaram sobre a necessidade de não se aplicarem barreiras desnecessárias ao comércio entre os países da dois blocos, em todo nível de governo. Entre as ações a serem implementadas estão: trabalhar na identificação, em coordenação com o setor privado, das medidas não tarifárias que criam obstáculos ao comércio entre os países da Aliança e do MERCOSUL; a partir dos resultados das análises, determinar ações pertinentes para não aplicação de barreiras não tarifárias.
2) Cadeias regionais de valor e acumulação de origem: as partes concordaram que a acumulação de origem é uma ferramenta para lograr encadeamentos produtivos, por isso é importante buscar ações de cooperação que ofereçam facilidades ao setor privado. Entre as ações a serem implementadas, estão: trocar experiências de acumulação dos regimes de origem existentes nos países da AP e MERCOSUL, incluindo acumulação ampliada, assim como as ações que vêm sendo implementadas para desenvolver encadeamentos produtivos; realizar um segundo seminário de especialistas sobre cadeias regionais de valor e acumulação de origem, com a participação do setor privado, para, entre outros objetivos, identificar possibilidades de encadeamentos produtivos; avaliar realização de estudo dos encadeamentos produtivos dentro da região. Para dar seguimento aos temas pertinentes do plano de ação, as partes decidiram fazer a segunda reunião de especialistas em Origem à margem da próxima reunião do Regime Geral de Origem da ALADI.
3) Facilitação de comércio: as partes concordaram no objetivo de concluir um Acordo-Quadro sobre Facilitação de Comércio entre o MERCOSUL e a Aliança. Entre as ações a serem implementadas: avançar na implementação de Programas de Operador Econômico Autorizado (OEA) na região e fomentar o estabelecimento de acordos de reconhecimento mútuo entre os programas de OEA e dos respectivos operadores autorizados; intercâmbio de informação sobre a operação dos programas de OEA entre os países da AP e do

MERCOSUL, identificando melhores práticas para a promoção de sua utilização; elaboração de um Plano de Trabalho para a assinatura de um Acordo de Reconhecimento Mútuo entre os países da AP e do MERCOSUL; promover a interoperabilidade dos Portais Únicos de Comércio Exterior; fazer, no segundo semestre de 2018, um seminário de especialistas em facilitação do comércio para, entre outros objetivos: compartilhar boas práticas para a implementação do Acordo sobre Facilitação do Comércio; trocar experiências e boas práticas relativas aos comitês nacionais de facilitação do comércio; trocar experiências na implementação e expansão de sistemas de gestão de risco; avançar na implementação do certificado de origem digital da ALADI; intercambiar experiências no uso do certificado fitossanitário na região; realizar a terceira reunião de especialistas em temas aduaneiros da AP e do MERCOSUL.

4) Promoção comercial e micro, pequenas e médias empresas (MPMEs): acordaram-se as seguintes providências – trocar informação e experiências sobre políticas de apoio à internacionalização das MPMEs; implementar o intercâmbio de informação sobre MPMEs; realizar videoconferência sobre o tema para identificar formas de cooperação sobre MPMEs.
5) Facilitação do comércio de serviços: as partes concordaram sobre a necessidade de impulsionar o comércio de serviços entre os países, aumentar fluxos recíprocos, simplificar procedimentos ou requisitos necessários para prestar serviços e fortalecer a formação de cadeias de valor. Entre as ações a serem implementadas, estão: realizar videoconferência das instâncias de comércio de serviços de ambos os blocos para intercâmbio de informação em suas respectivas áreas de trabalho e competências, fomentar diálogo e identificar oportunidades de cooperação em temas de interesse comum; fazer *Hoja de Ruta* entre os blocos; realizar encontro de especialistas para avançar, entre outros, nos seguintes temas: boas práticas sobre políticas públicas voltadas para os Serviços Baseados em Conhecimento (SBC), para avaliar a definição de estratégia para seu desenvolvimento; impulsionar os trabalhos nos setores de maior potencial; identificar iniciativas conjuntas que impulsionem o comércio de SBC entre os dois blocos, com a contribuição da informação fornecida pelo setor privado e setor público; avaliar a possibilidade de criar uma plataforma digital para SBC, em que os prestadores regionais possam oferecer seus serviços por meio de internet a empresas usuárias da região; sistemas de compilação e estatísticas em matéria de serviços, especialmente aquelas estatísticas referentes aos SBC.
6) Agenda digital: as posições tiveram base na agenda desenvolvida sobre o tema nos blocos. As partes acordaram em trocar experiências e boas práticas em matéria digital, proteção de dados pessoais, assinatura digital, segurança cibernética, dados abertos, marcos para fortalecer as competências digitais e políticas para construir um mercado digital regional. Entre as ações a serem implementadas, estão: trocar informação sobre o tratamento do tema em cada bloco; trocar experiências em matéria de políticas nacionais sobre segurança cibernética, proteção de dados pessoais e avaliar a possibilidade de trabalhar em diretrizes comuns; compartilhar diretrizes ou guias em matéria de dados abertos (*open data*); troca de experiências no desenho de marcos de referência para fortalecer habilidades digitais e pensamento computacional para preparar as pessoas para os trabalhos do futuro; trocar informação sobre perspectivas de desenvolvimento de um mercado digital regional; avaliar ações para promover o desenvolvimento do comércio eletrônico; trocar experiências e boas práticas em assinatura eletrônica avançada ou assinatura digital; videoconferência para avançar no tema.

7) Cooperação regulatória: as partes concordaram em facilitar comércio e melhorar eficiência e competitividade via cooperação regulatória entre os países dos blocos; defenderam a adoção de enfoques transversais ou por setores e/ou produtos. Entre as ações a serem implementadas, estão: identificar e avaliar setores de interesse dos países, em coordenação com setor privado; compartilhar a normativa regulatória em cada um dos setores de interesse; fazer uma análise das necessidades e oportunidades das indústrias dos países que se identificaram na etapa anterior; avaliar o início de uma possível negociação em algum dos setores de interesse identificados entre os países.
8) Facilitação de investimentos: entre as ações a serem implementadas, estão definir ações de cooperação em matéria de facilitação de investimentos; identificar barreiras e oportunidades em investimentos e acesso a mercados; realizar seminário de especialistas sobre facilitação de investimentos, com participação do setor privado, para intercambiar informação sobre os regimes de cada país, acordos de facilitação de investimentos dos países de ambos os agrupamentos e o tratamento internacional do tema.
9) Comércio inclusivo e gênero: as partes concordaram em fomentar comércio inclusivo, promover participação de empresárias nas iniciativas de ambos os blocos. Entre as ações a serem implementadas, estão: explorar áreas que permitam ampliar o enfoque inclusivo das relações comerciais entre ambos os processos e avaliar mecanismos que permitam o empoderamento econômico das mulheres; realizar o primeiro foro de empresárias líderes dos países dos dois blocos, com a finalidade de identificar as barreiras e desigualdades de gênero que dificultam a participação das mulheres para a exportação e facilitar o intercâmbio comercial. A partir desses resultados, implementar ações para a eliminação das barreiras; trocar informação sobre plataformas e outros mecanismos de mulheres empresárias.
10) Intercâmbio de experiências em mobilidade acadêmica: as partes concordaram sobre a importância do intercâmbio de experiências sobre o funcionamento das plataformas de mobilidade acadêmica e estudantil dos países da AP e do MERCOSUL. Entre as ações a serem implementadas, estão: identificar as instituições educacionais que poderiam compartilhar experiências de intercâmbio acadêmico; compilar informação sobre o funcionamento das plataformas e o acompanhamento dos bolsistas beneficiados em cada mecanismo; trocar informação sobre boas práticas com vistas a gerar futuro intercâmbio acadêmico e estudantil mais concreto entre os mecanismos.
11) Turismo: as partes apontaram como prioridade desenvolver esquemas de cooperação entre os países da AP e do MERCOSUL para incrementar o número de turistas entre os dois mecanismos. Em cultura, as partes destacaram a necessidade de fortalecer os vínculos culturais entre os países da AP e do MERCOSUL, por meio, por exemplo, do intercâmbio de experiências e boas práticas em matéria de cultura.
12) Mobilidade de pessoas: as partes destacaram a importância da troca de experiências em benefício dos cidadãos: carteiras de motorista comunitárias, programa de férias e trabalho, regulação de estágio, revalidação de diplomas, entre outros exemplos.

Atualmente, o MERCOSUL mantém Acordos de Complementação Econômica (ACE) com Chile (ACE-35), Colômbia (ACE-72), Peru (ACE-58) e México (ACE-54 e 55). No contexto do governo de Michel Temer, no Brasil, e Maurício Macri, na Argentina, foram engendrados esforços políticos para negociação de um acordo de livre comércio MERCOSUL-AP, que tiveram como maior resultado o Plano de Ação. Desde então, porém, processos internos de transição política,

como o fim do governo de Peña Nieto e a eleição de López Obrador, no México, têm dificultado a consecução do Plano.

e) Desafios

Destacam-se como obstáculos para a consecução dos resultados da AP:

1) A estrutura pouco institucionalizada do bloco, na qual inexiste um secretariado permanente; por conta disso, o bloco resulta excessivamente dependente dos presidentes nacionais para que as agendas compartilhadas avancem;
2) Os baixos níveis do intercâmbio comercial intrabloco, apesar de a AP contar com acordos comerciais de grande alcance e liberalização progressiva entre seus membros;
3) A incapacidade da AP de expandir-se, incorporando novos membros plenos na região, a despeito de países como Equador, Panamá e Costa Rica terem mostrado grande interesse em adesão;
4) Contrastes econômicos e ideológicos existentes entre os países-membros;

Além disso, a própria implementação da Visão Estratégica 2030 representa um desafio, ainda mais em um momento de alteração do cenário político que facilitou a sua negociação. No que diz respeito aos desafios políticos à evolução do bloco, devem-se mencionar episódios como a renúncia do presidente Pedro Pablo Kuczynski, do Peru, e a vitória de López Obrador, no México, em 2018, pondo fim ao governo de Peña Nieto. Ademais, em 2019, protestos generalizados no Chile culminaram na convocação de uma Constituinte, no fim do governo de Piñera e na eleição do político de esquerda Gabriel Borić, em 2022. Outros eventos recentes importantes foram a vitória e posterior queda de Pedro Castillo, no Peru, e a vitória de Gustavo Petro, na Colômbia, ambos de esquerda. As novas conformações políticas de Peru, Chile, Colômbia e México são, hoje, pois, muito distintas daquela de 2018, quando foi estabelecido a Visão Estratégica para 2030, assinada pelos então presidentes Sebastian Piñera, Enrique Peña Nieto, Juan Manuel Santos e Martin Vizcarra – todos identificados com a centro-direita.

Quando aos contrastes econômicos entre os membros plenos, o México destaca-se, ao concentrar o maior percentual do aumento do volume de comércio do bloco, além de captar a maioria dos IED destinados à AP – o que revela matizes no desempenho do projeto de integração. Além disso, apesar dos bons resultados econômicos dos últimos dez anos, persiste a concentração das exportações de Colômbia, Chile e Peru aos EUA, que são o destino de mais de 80% do volume total.

Alguns autores apontam, ainda, a existência de um déficit identitário no bloco. As críticas centram-se na fragilidade da noção de cidadania dentro do bloco, cujo fortalecimento demandaria o reforço das iniciativas de livre mobilidade, de educação e de geração de empregos, além da promoção da igualdade de gênero na região. Trata-se, no entanto, de objetivos institucionais oficiais da AP, de modo que a crítica relativa ao déficit identitário deve ser matizada levando-se em conta os objetivos comuns a quaisquer iniciativas de integração regional.

III. Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América – Tratado de Comércio dos Povos (ALBA-TCP)

a) História

As raízes da Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América (ALBA) encontram-se na Carta da Jamaica (1815), quando Simón Bolívar estabeleceu a doutrina da unidade e da soberania dos países que estavam lutando por sua independência. A ALBA baseia-se no pensamento de líderes como Simón Bolívar, José Martí, José de San Martín, Antonio José de Sucre, Bernardo O'Higgins, Alexandre Petión, Francisco Morazán, Augusto César Sandino, Marcus Garvey, Túpac Katari (nascido Julián Apasa) e Bartolina Sisa.

Na III Cúpula das Américas em Quebec, Canadá, em abril de 2001, o presidente Hugo Chávez assinou a declaração final afirmando que a Venezuela se opunha à proposta de Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Em dezembro do mesmo ano, na III Cúpula de Chefes de Estado e de Governo da Associação dos Estados do Caribe (AEC), na ilha Margarita, Venezuela, ele apresentou a ideia da ALBA como uma proposta para a integração social, econômica, política e cultural dos povos da América Latina e do Caribe.

b) Objetivos e membros

A ALBA é uma organização regional de cooperação e integração política criada, em Havana, em 14 de dezembro de 2004, por declaração conjunta e acordo assinados pelo presidente da Venezuela, Hugo Chávez, e pelo líder de Cuba, Fidel Castro. A organização foi fundada com o objetivo de unir os países da América Latina e do Caribe em torno de valores como a solidariedade, a cooperação e a justiça social.

A ALBA tem como objetivo promover a cooperação econômica e social entre seus membros, bem como a integração política regional. A organização é baseada em princípios como o respeito à soberania e à autodeterminação dos povos, a defesa da paz e a luta contra a pobreza e a exclusão social. A ALBA promove iniciativas conjuntas em áreas como comércio, energia, agricultura, saúde, educação e cultura.

Em 2006, o Tratado de Comércio dos Povos (TCP) foi assinado por Venezuela, Cuba e Bolívia. Segundo os signatários, trata-se de instrumento de troca baseado na solidariedade e na complementariedade entre os países, com o objetivo de beneficiar diretamente a população, em oposição aos acordos de livre comércio tradicionais, que favoreceriam as empresas transnacionais. O TCP conta com doze princípios:

1) comércio e (investimento não como fins em si mesmos, mas, sim, instrumentos para alcançar o desenvolvimento sustentável;
2) tratamento especial e diferenciado (TED), de acordo com o nível de desenvolvimento dos diversos países;
3) complementaridade econômica e cooperação;
4) cooperação e solidariedade;
5) criação de Fundo de Emergência Social;
6) desenvolvimento integrado das comunicações e dos transportes;
7) desenvolvimento sustentável;
8) integração energética;
9) promoção do investimento de capital latino-americano na região;

10) defesa da identidade e da cultura latino-americanas e caribenhas;
11) respeito à propriedade intelectual; e
12) coordenação de posições multilaterais e em negociações com países e blocos em outras regiões.

O TCP articula-se por meio de quatro eixos transversais de ação:

1) social;
2) político;
3) de movimentos sociais; e
4) nova arquitetura econômica e financeira.

Os doze membros da ALBA-TCP são os seguintes, por ano de adesão: Cuba (2004), Venezuela (2004), Bolívia (2006, tendo saído no governo Áñez, mas retornado com o governo Arce), Nicarágua (2007), Dominica (2008), Honduras (2009), Equador (2009), Antígua e Barbuda (2009), São Vicente e Granadinas (2009), Santa Lúcia (2013, que não mais participa da organização, embora não se tenha retirado oficialmente), Granada (2014) e São Cristóvão e Névis (2014). Honduras deixou a organização em 2010, após a destituição de Manuel Zelaya no ano anterior. O Equador denunciou o ALBA-TCP em 2018 como resposta à crise humanitária na Venezuela e não mais participa da organização. Na condição de convidados especiais, participam: Síria (2010), Haiti (2012) e Suriname (2012).

c) Estrutura institucional

A estrutura institucional da ALBA inclui um Conselho Presidencial, que é composto pelos chefes de Estado e de Governo dos países-membros e é a mais alta instância de deliberação da organização. Desde 2004, houve 21 reuniões ordinárias do Conselho Presidencial, ou cúpulas: I (Havana, 2004); II (Havana, 2005); III (Havana, 2006); IV (Manágua, 2007); V (Tintorero, 2007); VI (Caracas, 2008); VII (Cochabamba, 2009); VIII (Havana, 2009); IX (Caracas, 2010); X (Otavalo, 2010); VI (Caracas, 2012); XII (Guayaquil, 2013); XIII (Havana, 2014); XIV (Caracas, 2017); XV (Caracas, 2018); XVI (Havana, 2018); XVII (Havana, 2019); XVIII (virtual, 2020); XIX (Caracas, 2021); XX (Havana, 2021); XXI (Havana, 2022). O Conselho Presidencial também pode reunir-se extraordinariamente, como já fez em algumas ocasiões, especialmente entre 2008 e 2015.

A ALBA conta com três conselhos temáticos: o Conselho Político, o Conselho Social e o Conselho de Complementação Econômica (até sua décima edição, era chamado Conselho Econômico). Cada conselho temático realiza reuniões *ad hoc* para tratar dos assuntos sob sua competência. Até o momento, foram realizadas 23 edições do Conselho Político, cinco edições do Conselho Social e onze edições do Conselho de Complementação Econômica:

1) Reuniões do Conselho Político: I Conselho Político, em Quito (2009); II, em Nova York (2009); III, em Havana (2009); V, em Caracas (2011); VI, em Caracas (2011); VII, em Caracas (2012); VIII, em (2012); IX, em Guayaquil (2012); X, em Caracas (2013); XI, em Guayaquil (2013); XII, em Caracas (2013); XIII, em Caracas (2014); XIV, em Nova York (2014); XV, em Havana (2017); XVI, em Havana (2017); XVII, em Manágua (2018); XVIII, em Havana (2019); XIX, em Nova York (2019); XX, virtualmente (2020); XXI, virtualmente (2021); XXII, em Nova York (2022); XXIII, em Nova York (2023).
2) Reuniões do Conselho Social: I Conselho Social, em La Paz (2009); II, em Havana (2009); III, em Cochabamba (2011); IV, em Havana (2013); V, em Caracas (2013).

3) Reuniões do Conselho de Complementação Econômica: I Conselho Econômico, em Havana (2009); II, em Cochabamba (2009); III, em Havana (2009); IV, em Quito (2011); V, em Caracas (2012); VI, em Caracas (2012); VII, em Quito (2012); VIII, em Guayaquil (2013); IX, em Quito (2014); X, virtualmente (2020); XI Conselho de Complementação Econômica, em Sucre (2022).

Também há um Conselho de Movimentos Sociais, que permite a participação social direta, e são celebradas reuniões *ad hoc* em nível ministerial ou de altas autoridades sobre temas distintos, como meio ambiente, esporte e juventude, além de reuniões em âmbito técnico. A ALBA conta, ainda, com uma Secretaria Executiva, que é responsável por coordenar suas atividades.

Em 26 de janeiro de 2008, o Banco da ALBA foi criado. Trata-se de instituição financeira pública internacional com personalidade jurídica própria, fundado pelos chefes de Estado que assinaram o Ato Fundador do Banco da ALBA no marco da VI Cúpula ALBA-TCP (Caracas, 2008). Sua sede está localizada na cidade de Caracas e possui uma filial em Havana. Seus oito membros são: Venezuela, Cuba, Bolívia, Nicarágua, São Vicente e Granadinas (2011), Dominica (2012), Antígua e Barbuda (2019) e Granada (2021). Segundo seu Acordo Constitutivo, "o objetivo do Banco da ALBA é contribuir para o desenvolvimento econômico e social sustentável, reduzir a pobreza e as assimetrias, fortalecer a integração, promover um intercâmbio econômico justo, dinâmico, harmonioso e equitativo entre os países-membros da ALBA, inspirado nos princípios de solidariedade, complementaridade, cooperação e respeito à soberania dos povos".

Em 2009, criou-se o Sistema Único de Compensação Regional (Sucre). Trata-se de uma moeda de compensação regional para o comércio, que pretende driblar as transações financeiras feitas em dólar e estimular as exportações entre os países. A implementação do Sucre funciona com uma Câmara de Compensação de Pagamentos, com uma unidade de conta comum e com um Conselho Monetário, encarregado de designar uma quantidade de "sucres" aos países-membros.

d) Relações com o Brasil

Como a ALBA surgiu como reação à negociação da ALCA, o Brasil utilizou o bloco retoricamente quando quis marcar seu afastamento da ALCA. O ano de 2006 marcou especial aproximação do Brasil à ALBA, momento no qual a Venezuela assinou seu protocolo de adesão ao Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), após assinatura da Aliança Estratégica entre Brasil e Venezuela sob os governos de Lula e Chávez, em 2005. O País jamais chegou, no entanto, a negociar participação na organização como membro efetivo, tampouco como convidado especial.

Em 2016, o Ministério das Relações Exteriores, já sob a chancelaria de José Serra, rechaçou as críticas da ALBA ao processo de *impeachment* de Dilma Rousseff. Em nota, o Itamaraty explicita que o procedimento seguiu os ditames constitucionais e que a declaração da ALBA seria uma intervenção em assuntos internos. As relações com a ALBA deterioraram-se ainda mais com o governo Bolsonaro: a matriz bolivarianista era, comumente, objeto de críticas do então chanceler Ernesto Araújo.

IV. Sistema de Integração Centro-Americana (SICA)

a) Características

O Sistema de Integração Centro-Americana (SICA) é o marco institucional do atual processo de integração regional na América Central. O processo de integração centro-americana foi o primeiro a surgir na América Latina e no Caribe. Começou na década de 1950 por iniciativa dos governos de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicarágua, com o apoio da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Segundo a análise de Martha Cordero, ao longo de sua história o processo passou por três etapas: a primeira, de formação, durante seus primeiros vinte anos; a segunda, de crises internas e externas, durante a década de 1980; e a terceira, de adaptação e recomposição, a partir da década de 1990, em resposta aos efeitos das referidas crises.

São membros do SICA: Belize, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Panamá e República Dominicana. Ademais, o SICA conta com grupo de observadores regionais, composto por: México, Chile, Brasil[769], Bolívia, Argentina, Peru, Estados Unidos (EUA), Equador, Uruguai e Colômbia; e de observadores extrarregionais, formado por: Taiwan, Espanha, Alemanha, Itália, Japão, Austrália, Canadá, Coréia do Sul, Egito, França, Geórgia, Grécia, Santa Sé, Soberana Ordem de Malta, Sérvia, Suécia, Reino Unido, Rússia, União Europeia (UE), Nova Zelândia, Marrocos, Catar e Turquia. Atualmente, o Haiti está em processo de incorporação à categoria de observador regional. O SICA tem o *status* de observador permanente da Organização das Nações Unidas (ONU), mantendo vínculos de diálogo e cooperação com a Organização dos Estados Americanos (OEA), a Comunidade Andina (CAN), o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), a Comunidade do Caribe (CARICOM), a Associação dos Estados do Caribe (AEC), a UE, entre outros esquemas de cooperação ou integração regional e global.

b) Antecedentes

Em 14 de outubro de 1951, no âmbito de uma ampla reunião dos ministros das Relações Exteriores dos países centro-americanos, foi constituída a Organização dos Estados Centro-Americanos (ODECA) por Costa Rica, Nicarágua, Honduras, El Salvador e Guatemala, mediante a assinatura da Carta da ODECA, acordo firmado em San Salvador em 14 de outubro de 1951 e conhecido como “Carta de San Salvador”. Em 1958, os cinco membros firmaram o Acordo Multilateral de Livre Comércio e Integração Econômica da América Central e o Acordo sobre o Sistema de Integração das Indústrias da América Central. Mais tarde, em 1960, assinaram o Tratado Geral de Integração Econômica Centro-Americana (1960), que deu vida ao Mercado Comum Centro-Americano (MCCA), e o Tratado de Associação Econômica Centro-Americana. O acordo de 1951 foi, posteriormente, substituído por uma nova Carta da ODECA assinada na Cidade do Panamá em 12 de dezembro de 1962, mantendo o nome de “Carta de San Salvador”, e que entrou em vigor em 30 de março de 1965. A Carta de San Salvador de 1962, assim como a de 1951, foi aberta à República do Panamá para que, a qualquer momento, este país pudesse se tornar parte da ODECA.

---

[769] No contexto dos encontros mantidos à margem da Cúpula CELAC-UE, em julho de 2023, em Bruxelas, o ministro Mauro Vieira reuniu-se com o secretário-geral do SICA, Werner Isaac Vargas. Conversaram sobre cooperação em temas como agricultura, infraestrutura e finanças.

c) Criação

Apesar dos avanços no processo de integração, a América Central chegou à década de 1980 em contexto de forte crise em seus órgãos institucionais, à qual se somou a crise política que afetou a América Latina, agravada pelos efeitos da recessão econômica da "década perdida" sobre os países americanos. Para fazer frente às mudanças, na década seguinte, a integração centro-americana evoluiu, para se tornar mais ampla e integral, com a criação do SICA por meio de protocolo à Carta da ODECA, mais conhecido como Protocolo de Tegucigalpa, assinado em dezembro de 1991. Este novo marco jurídico consagrou a nova visão da América Central como região de paz, liberdade, democracia e desenvolvimento.

d) Estrutura

O SICA é constituído por órgãos, secretarias do sistema, organismos e instituições especializadas e instituições, fóruns e mecanismos. Os órgãos são a Reunião de Presidentes, o Conselho de Ministros, o Comitê Executivo e a Secretaria-Geral do SICA. As decisões vinculantes são adotadas por consenso pelos três primeiros órgãos. O atual secretário-geral (2022-2026) é o nicaraguense Werner Torres. Todas a Reuniões de Presidentes e do Conselho de Ministros são presididas pelo país que ocupa a presidência *pro tempore* (PPT), exercida por um período de seis meses segundo ordem de rodízio estabelecida com base em critérios geográficos, de norte a sul da região. O Belize ocupa a PPT de janeiro a julho de 2023. Também integram o Sistema o Parlamento Centro-Americano (PARLACEN) e a Corte Centro-Americana de Justiça. As onze secretarias tratam de assuntos como integração econômica, turismo, cultura, saúde, mulheres, educação, meio ambiente e moradia, entre outras. Entre as 29 instituições especializadas, destacam-se o Banco Centro-Americano de Integração Econômica (BCIE), a Comissão de Segurança, a Comissão de Interconexão Elétrica e o Conselho Monetário Centro-Americano.

V. Comunidade do Caribe (CARICOM)

a) Características

A Comunidade do Caribe (CARICOM) foi oficialmente estabelecida e efetivada em 1973, com o Tratado de Chaguaramas, tendo como membros iniciais Barbados, Jamaica, Guiana, e Trinidad e Tobago. Atualmente, é um agrupamento formado por quinze membros: Antígua e Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Dominica, Granada, Guiana, Haiti, Jamaica, Montserrat (território ultramarino do Reino Unido), Santa Lúcia, São Cristóvão e Neves, São Vicente e Granadinas, Suriname e Trinidad e Tobago. Conta com cinco membros associados: Anguila, Bermudas, Ilhas Virgens Britânicas, Ilhas Turcas e Caicos e Ilhas Cayman.

Estendendo-se das Bahamas, no norte, até o Suriname e a Guiana, na América do Sul, a CARICOM compreende países e outras entidades territoriais considerados em desenvolvimento e, exceto Belize, na América Central, e Guiana e Suriname, na América do Sul, todos os membros e associados são Estados ou territórios insulares. Embora sejam todos relativamente pequenos, tanto em termos de população quanto de tamanho, há grande diversidade em relação à geografia e população, bem como aos níveis de desenvolvimento econômico e social. Os membros da CARICOM compartilham semelhanças e desafios. Por um lado, eles estão todos próximos aos principais mercados da América do Norte e do Sul, e a maioria dos países teve que fazer a transição da agricultura ou mineração para uma economia baseada em serviços, especialmente turismo e serviços financeiros. Por outro lado, têm de superar os desafios dos frequentes desastres naturais, para além da pequena dimensão associada à falta de economias de escala e vulnerabilidade a choques externos.

A CARICOM assenta-se em quatro pilares principais: integração econômica; coordenação da política externa; desenvolvimento humano e social; e segurança. Esses pilares sustentam os seguintes objetivos: melhoria dos padrões de vida e de trabalho; o pleno emprego da mão de obra e de outros fatores de produção; desenvolvimento econômico acelerado, coordenado e sustentado e convergência; expansão das relações comerciais e econômicas com terceiros Estados; maiores níveis de competitividade internacional; organização para aumento da produção e produtividade; realização de uma medida maior de alavancagem econômica; eficácia dos membros em lidar com Estados terceiros, grupos de Estados e entidades de qualquer tipo; e a coordenação reforçada das políticas econômicas internas e externas dos membros e a cooperação funcional reforçada.

Em cúpula de comemoração dos 50 anos da CARICOM, em julho de 2023, em Trinidad e Tobago, anunciou-se plano para a adoção de liberdade de locomação, residência e trabalho dentro de todos os países da comunidade até março de 2024. Até então, apenas doze categorias específicas de profissionais qualificados detinham essa prerrogativa.

b) Antecedentes

O estabelecimento da CARICOM foi o resultado de um esforço de quinze anos para realizar a esperança de integração regional, que teve origem com o estabelecimento da Federação Britânica das Índias Ocidentais em 1958, a qual durou apenas até 1962, mas seu fim pode ser considerado como o verdadeiro começo do que é hoje a CARICOM. Em julho de 1965, as negociações entre os primeiros-ministros de Barbados e da Guiana Britânica e o ministro-chefe de Antígua sobre o possível estabelecimento de uma área de livre comércio no Caribe resultaram no anúncio de planos definitivos para estabelecer essa iniciativa. Em dezembro daquele ano, os chefes de Governo de

Antígua, Barbados e Guiana Britânica assinaram um acordo em Dickenson Bay, Antígua, para estabelecer a Associação de Livre Comércio do Caribe (CARIFTA, na sigla em inglês). O novo acordo CARIFTA entrou em vigor em 1º de maio de 1968, com a participação de Antígua, Barbados, Trinidad e Tobago e Guiana. A ideia original de permitir que todos os territórios da região participassem da associação foi concretizada no final daquele ano com a entrada de Dominica, Granada, St. Kitts/Nevis/Anguilla, Santa Lúcia e São Vicente em julho e da Jamaica e Montserrat em 1º de agosto de 1968. A Honduras Britânica (Belize) tornou-se membro em maio de 1971. Na 7ª Conferência de Chefes de Governo em outubro de 1972, os líderes caribenhos decidiram transformar a CARIFTA em um mercado comum e estabelecer a CARICOM, da qual o mercado comum seria parte integrante. No final de 1972, decidiu-se seguir adiante com a ideia da criação do mercado comum caribenho, dentro de uma comunidade caribenha, e em agosto de 1973 entra em vigor o Tratado de Chaguaramas, assinado pelos quatro países independentes já mencionados.

c) Estrutura

A CARICOM funciona por meio de uma estrutura de governança que inclui os órgãos principais (*principal organs*); conselhos (*organs*) e comitês (*bodies*); instituições e outras partes interessadas. Os órgãos principais são conselhos decisórios da comunidade, com responsabilidade pelas principais áreas de política, conforme estabelecido no tratado. Os órgãos principais são:

1) Conferência dos Chefes de Governo e seu *bureau*: que opera como um subcomitê, conforme necessário, e como um Quase-Gabinete, por meio do qual os chefes de Governo individuais têm a responsabilidade principal por áreas específicas; e
2) Conselho de Ministros da Comunidade: composto pelos ministros de Assuntos da CARICOM nos Estados-Membros.

Esses órgãos principais são assistidos por cinco conselhos, quatro comitês e o Secretariado da CARICOM. Os cinco conselhos são:

1) Conselho de Finanças e Planejamento (COFAP);
2) Conselho de Relações Exteriores e Comunitárias (COFCOR);
3) Conselho para o Desenvolvimento Humano e Social (COHSOD);
4) Conselho de Segurança Nacional e Aplicação da Lei (CONSLE); e
5) Conselho de Comércio e Desenvolvimento Econômico (COTED).
6) Os quatro comitês são:
7) Comitê de Assuntos Jurídicos: composto por procuradores-gerais e ministros dos Assuntos Jurídico, que assessora os Órgãos Principais e os Conselhos;
8) Comitê de Orçamento: que se reporta ao Conselho de Ministros da Comunidade;
9) Comitê de Governadores dos Bancos Centrais: que assessora o COFAP; e
10) Comitê de Embaixadores: que se reporta ao Conselho de Ministros da Comunidade.

O Artigo 23 do Tratado Revisado de Chaguarramas, de 5 de julho de 2001, prevê o Secretariado como o principal órgão administrativo da Comunidade com sede em Georgetown, Guiana. A Secretaria também possui um escritório em Barbados e uma pequena unidade satélite na Jamaica. Além de quaisquer funções que lhe sejam atribuídas pelos órgãos da comunidade, ao Secretariado compete: apoiar reuniões dos órgãos principais, dos conselhos, das comissões e dos comitês, bem como dar seguimento adequado às determinações emanadas de tais reuniões; inicia, organiza e conduz estudos sobre questões para a consecução dos objetivos da comunidade; prestar, mediante pedido, serviços aos Estados-Membros da comunidade em questões relacionadas com a

consecução dos seus objetivos; recolher, armazenar e divulgar aos membros da comunidade, informação relevante para a prossecução dos seus objetivos; auxiliar os órgãos comunitários no desenvolvimento e implementação de propostas e programas para a consecução dos objetivos da comunidade; coordenar em relação à comunidade as atividades de agências doadoras, instituições internacionais, regionais e nacionais para a consecução dos objetivos da comunidade; preparar o projeto de orçamento da comunidade para exame pelo comitê de orçamento; fornecer, a pedido, assistência técnica às autoridades nacionais para facilitar a implementação das decisões comunitárias; realizar, conforme mandatado, missões de apuração de fatos nos membros, e iniciar ou desenvolver propostas para consideração e decisão pelos órgãos competentes, a fim de alcançar a comunidade.

d) O Brasil e a CARICOM

Não existem acordos específicos do bloco com o Brasil ou com o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). Em 2004, no âmbito da 27ª Cúpula do MERCOSUL, que ocorreu em Belo Horizonte, os chanceleres do MERCOSUL e o ministro do Comércio e Indústria de Trinidad e Tobago, Kenneth Valley, em representação da CARICOM, propuseram um programa de trabalho que previa ações e reuniões, no primeiro semestre de 2005, orientadas a permitir o lançamento de um processo negociador de acordo de livre comércio. A agenda do plano de trabalho contou com intercâmbio de informações com os seguintes temas: estrutura tarifária; legislação sanitária e fitossanitária; normas e regulamentos técnicos; dados de comércio para o período de 2000-2004; acordos de livre comércio celebrados com terceiros países, esquemas de comércio preferencial e marco normativo aplicado ao comércio intrarregional; e identificação dos objetivos negociadores de lado a lado.

Segundo notas oficiais do Itamaraty, o Brasil é observador da CARICOM desde 2004; no entanto a CARICOM não reconhece, oficialmente, a categoria de observador. Em 2005, o presidente Lula participou da Reunião de Cúpula da CARICOM, em Paramaribo. Posteriormente, a I Cúpula Brasil-CARICOM marcou a aceleração do processo de aproximação entre o Brasil e aquela comunidade. Realizada em Brasília, no dia 26 de abril de 2010, a reunião contou com participação de alto nível, tendo comparecido o secretário-geral da CARICOM, bem como dez dos 14 chefes de Estado da região. A Cúpula Brasil-CARICOM viabilizou avanços no diálogo político, consubstanciados na Declaração de Brasília. Foram abordados temas de grande relevância, como reforma das instituições financeiras e políticas internacionais, auxílio na reconstrução do Haiti, integração latino-americana e caribenha e intensificação da cooperação em várias áreas.
A assinatura de 48 diferentes acordos bilaterais com países da CARICOM conferiu impulso à cooperação mútua em diversos campos de atividade: agricultura, saúde, educação, cultura, cooperação técnica, entre outros. Ademais, a criação de mecanismo de consultas políticas também representou oportunidade para o diálogo e a coordenação de posições entre Brasil e CARICOM sobre os principais temas da agenda internacional. Nesse contexto, durante a cúpula, o governo brasileiro assumiu o compromisso de participar do Banco de Desenvolvimento do Caribe (BDC). A participação do Brasil na instituição é semelhante à da Colômbia, do México e da Venezuela, como sócio regional não tomador de recursos e com direito a voto. Alemanha, Itália, Reino Unido, Canadá e China são sócios extrarregionais não tomadores de recursos. Conforme acordado com o BDC, o País compraria, ao todo, 3.118 ações do capital social, em seis parcelas anuais. O processo de adesão prevê, ainda, que o Brasil contribuísse com US$ 5

milhões para o Fundo Especial de Desenvolvimento do BDC, destinado a atender os sócios de menor desenvolvimento relativo.

4.4. Sistema interamericano

I. Pan-Americanismo e Conferências Pan-Americanas

a) O significado do pan-americanismo na política externa brasileira

Ao discutir o significado do pan-americanismo na política externa brasileira, Eugênio Vargas Garcia argumenta que essa orientação prevaleceu no período compreendido entre o ano de 1889, no qual o posicionamento do Brasil, durante a I Conferência Pan-Americana[770], representou ponto de inflexão, e o de 1961, que marcou o início da Política Externa Independente (PEI). O autor ressalta, inicialmente, a importância das imagens como fator inerente à política e prossegue com a discussão teórica relativa ao conceito. Sob essa perspectiva, o pan-americanismo, cuja origem remonta ao monroísmo, representa um ideal que serviu como fundamento do sistema interamericano, uma vez que forneceu as bases para a criação do mito da unidade hemisférica. Assim, o hemisfério ocidental estaria tanto unido, em sua dimensão interna, por fatores como o compartilhamento de uma história e de valores comuns, a forma republicana de governo e a solidariedade política, quanto separado, em sua dimensão externa, de modo a estabelecer uma relação com o resto do mundo com base na ideia de alteridade. Com relação à política externa brasileira, o autor reconhece, entre 1889 e 1961, a persistência de duas noções, a da idealização do pan-americanismo e a da crença na existência de uma *entente* com os Estados Unidos (EUA). Nesse contexto, se o início da "americanização" havia ocorrido após a queda do governo imperial, essa tendência seria consolidada no período subsequente.

De fato, com o Barão de Rio Branco à frente do Ministério das Relações Exteriores, houve não só a aproximação do Estado norte-americano, sob a forma de uma "aliança não escrita", mas também a inserção da Doutrina Monroe no discurso diplomático[771]. A doutrina foi inclusive defendida pelo Brasil, durante a III Conferência Pan-Americana (1906), sediada no Rio de Janeiro. Embora não houvesse oposição ao relacionamento com a Europa, faltava, nesse caso, o alicerce ideológico que a concepção pan-americanista provia ao relacionamento interamericano. No período entreguerras, o Brasil voltou-se novamente para o hemisfério americano, após o fracasso na tentativa de alcançar um assento permanente, no Conselho da Liga das Nações (LDN), que culminou na opção pela saída da organização. Com relação à Segunda Guerra Mundial, o Brasil somente entrou no conflito após a entrada dos EUA, assim como na Primeira Guerra Mundial, e a decisão fundamentou-se também no princípio de solidariedade continental. Em 1942, o País sediou a III Reunião de Consulta dos Chanceleres Americanos (1942), de grande relevância, no contexto da guerra, e, em 1943, Oswaldo Aranha argumentou que a política tradicional do Brasil se basearia, de um lado, no apoio aos EUA no mundo, e, de outro, na recepção do apoio norte-americano na América do Sul[772]. Com o início da Guerra Fria, embora o Brasil tenha mantido a perspectiva hemisférica sob liderança norte-americana, na atuação internacional, como exemplificam o imediato alinhamento ao Ocidente e a assinatura do Tratado Interamericano de Asisstência Recíproca (TIAR, 1947) no Rio de Janeiro, as expectativas do governo foram frustradas, o que enseja a interpretação do período como um "alinhamento sem recompensa". Durante a IV Reunião

---

[770]Conferência de Washington, realizada entre 1889 e 1990. O posicionamento brasileiro mudou substancialmente, com o início do governo republicano.

[771] A estratégia de aproximação relaciona-se com a necessidade de defesa contra o imperialismo europeu e com a busca de apoio dos EUA ao Brasil, em eventuais disputas envolvendo países vizinhos.

[772] Trata-se da Doutrina Aranha.

de Consulta dos Chanceleres Americanos (1951), por sua vez, embora a voz do Brasil tenha sido reivindicatória, com o chanceler João Neves da Fontoura, permaneceu inalterada a centralidade do relacionamento com os EUA no posicionamento do Brasil na esfera internacional. Em linhas gerais, o pan-americanismo influenciou decisivamente, portanto, a política externa brasileira, no período delimitado pelo autor, ainda que sejam identificados momentos singulares, como o teor nacionalista do governo Vargas e a proposta da Operação Pan-Americana (OPA) do governo Juscelino Kubitschek (JK), que, embora se apoiasse ainda no pan-americanismo, visava a alterar o significado desse ideal, ao privilegiar a dimensão econômico-social em detrimento da político-jurídica.

A OPA precederia a PEI, que modificaria profundamente a política externa brasileira. Afinal, a PEI representaria a substituição do pan-americanismo, que se teria traduzido no alinhamento com os EUA, por uma relação mais autônoma e ampla com o mundo, que compreenderia, entre outras alterações, a identificação com o latino-americanismo, e, portanto, a mudança de relacionamento com os países vizinhos[773]. O contexto favorecia a reorientação da política externa, já que, no início da década de 1960, ocorria um enfraquecimento do pan-americanismo, em meio ao resultado da OPA aquém do esperado e à vitória da Revolução Cubana (1959). Se, na década de 1950, os primeiros indícios de uma ampliação dos horizontes da política externa brasileira já se faziam sentir[774], a PEI, desenvolvida entre 1961 e 1964, representou o verdadeiro ponto de inflexão, ao encerrar o período em que as relações exteriores do Brasil eram conduzidas pela noção do pan-americanismo. Tratava-se, portanto, de uma revisão conceitual.

Inaugurou-se um processo de universalização, compatível com a manutenção, paralelamente, de um bom relacionamento com os países da região. O encerramento do ciclo do pan-americanismo ocasionou um processo de mundialização, na política externa brasileira, que foi progressivamente consolidado. Conforme o autor, no lugar de restringir-se a discussão às alternativas de uma política externa hemisférica ou global, importa, em verdade, compreender a atuação do sistema interamericano "em um cenário global no qual o Brasil é parte ativa e interessada".

b) Conferências Pan-Americanas entre 1889 e 1954

i. I Conferência Pan-Americana: de 02 de outubro de 1989 a 19 de abril de 1890, Washington

James Blaine[775] havia defendido a realização de uma conferência pan-americana, entre seus dois períodos como secretário de Estado, e sua proposta ganhara apoio no Congresso. De fato, em 1888, o Congresso americano havia autorizado o então presidente Grover Cleveland a convidar os

---

[773] Não se reconhecia mais a necessidade da posição estadunidense como espécie de mediador na relação do Brasil com os países vizinhos. Diferentemente, afirmava-se uma identidade com os países da América Latina e a presença de interesses comuns, não necessariamente similares aos interesses norte-americanos.

[774] Para além das iniciativas do governo Kubitschek, como a proposta da OPA (1958) e a Missão Hugo Gouthier, marco importante ocorreu em 1955, quando Café Filho foi primeiro presidente brasileiro a realizar visita oficial a país fora do continente americano, ao visitar Portugal.

[775] James Blaine foi secretário de Estado em 1881, durante o governo James Garfield (de março a setembro de 1881); e entre 1889 e 1892, no governo Benjamin Harrison. Em seu primeiro período no cargo, já havia plano para a realização de uma conferência hemisférica, tendo sido enviados convites às 17 repúblicas americanas e ao Império do Brasil. Com a morte do presidente Garfield e a subsequente substituição de Blaine, no entanto, a iniciativa foi abandonada pelo novo governo.

países da América Latina para uma conferência regional. Apenas a República Dominicana[776] não aceitou o convite proposto pelo governo estadunidense[777]. Quanto ao contexto no qual se realizou a conferência, a iniciativa americana de liderar o pan-americanismo, corroborada, inclusive, pelo envio de dez delegados à reunião, ensejou uma posição de cautela na América Latina.

Os principais temas debatidos foram propostas relativas à arbitragem, à formação de uma união aduaneira e à adoção de uma moeda comum. Com relação ao primeiro assunto, Brasil e Argentina apresentaram projeto que compreendia, conjuntamente, o tópico do arbitramento e a proibição da anexação territorial decorrente da guerra. A resistência chilena e norte-americana ao segundo ponto, no entanto, teve de ser contornada por meio da separação dos temas, com relevante atuação do Brasil na mediação entre Argentina e EUA. Todas as delegações aprovaram as duas propostas, com exceção do Chile, que optou pela abstenção. Embora tenha sido aprovado documento sobre arbitragem, o resultado foi significativamente menos ambicioso do que a intenção norte-americana, pois foi recomendada a adoção do acordo conforme as bases elaboradas durante a conferência, que flexibilizavam a obrigatoriedade do instrumento[778]. No que se refere ao segundo tema, contra o qual a delegação argentina manifestou grande oposição, a própria comissão responsável pela discussão manifestou-se contrariamente ao estabelecimento de uma união aduaneira[779]. Uma alternativa apresentada foi o incentivo à celebração de tratados comerciais de reciprocidade parcial. Ademais, não houve implementação da proposta de adoção de uma moeda de prata comum, com curso legal nas transações comerciais, entre Estados americanos, nem foi harmonizada a regulamentação aduaneira. A conferência, contudo, determinou a criação da União Internacional das Repúblicas Americanas[780].

Com relação à participação do Brasil, a queda da monarquia ocorreu durante a realização da conferência. A mudança de regime provocou a substituição da chefia da delegação [781] – Lafayette Rodrigues Pereira cederia lugar a Salvador de Mendonça – e expressiva mudança de posicionamento do Brasil na conferência. Durante o Império, embora houvesse posição favorável quanto à participação na reunião, havia contrariedade concernente aos principais temas do encontro, principalmente à formação de uma união aduaneira, de uma moeda comum e ao estabelecimento de um tratado para submissão obrigatória de controvérsias à arbitragem regional, em parte em razão do temor concernente à hegemonia estadunidense. Também pesavam, nas

---

[776] O governo da República Dominicana alegou que o tratado para arbitragem e reciprocidade comercial firmado com os EUA, em 1884, não havia sido ainda ratificado pelo governo estadunidense.

[777] Propunha-se a discussão de oito temas: medidas para a promoção da prosperidade dos Estados americanos; medidas para a formação de uma união aduaneira; o estabelecimento de comunicações regulares entre portos americanos; o estabelecimento de um sistema uniforme de regulamentação aduaneira; a adoção de um sistema de pesos e medidas e leis para a proteção de direitos autorais e marcas registradas; a adoção de uma moeda comum; um acordo sobre arbitragem; e outros temas relativos ao bem-estar dos Estados americanos. O projeto de união aduaneira tinha inspiração no *Zollverein* alemão.

[778] O Artigo IV do projeto de acordo flexibilizava a obrigatoriedade de recurso a esse meio de solução pacífica de controvérsias. Ademais, o acordo nunca entrou em vigor.

[779] Entre os motivos mencionados estavam a existência de importantes diferenças legislativas e a relevância dos impostos relativos ao comércio exterior na receita dos países americanos.

[780] Ficava determinado que a União Internacional das Repúblicas Americanas ficaria responsável pela distribuição de informações comerciais e seria representada por um escritório comercial estabelecido em Washington: o Escritório ou *Bureau* Comercial das Repúblicas Americanas.

[781] A delegação brasileira era composta por Lafayette Rodrigues Pereira, Salvador de Mendonça (cônsul-geral do Brasil em Nova York) e José Gurgel do Amaral Valente. Com o ocaso do Império, Lafayette Rodrigues saiu de seu posto, em 17 de novembro de 1889, por não aceitar a renovação de suas credenciais. O novo ministro de Relações Exteriores, Quintino Bocaiuva, decidiu, nesse contexto, pela substituição da chefia da delegação, que passaria a ser liderada por Salvador de Mendonça, um dos fundadores do jornal "A República".

considerações do governo imperial, a possibilidade de prejuízo no relacionamento com os países europeus. Com o início do governo republicano, o ministro Quintino Bocaiuva instruiu a delegação brasileira a conferir "espírito americano" ao posicionamento na conferência, inclusive por meio do apoio à arbitragem obrigatória. Havia, no entanto, orientação para resguardar os interesses econômicos do Brasil.

ii. II Conferência Pan-Americana: de 22 de outubro de 1901 a 22 de janeiro de 1902, Cidade do México

O México realiza convite, em agosto de 1900, ao governo brasileiro para participação na II Conferência Pan-Americana, cujo programa havia sido aprovado pelo comitê executivo do *Bureau* das Repúblicas Americanas. O presidente norte-americano, McKinley, já havia se manifestado, em dezembro do ano anterior, acerca da necessidade de realizar-se outra conferência, tendo os EUA tomado a iniciativa para a realização do evento. Quanto ao relacionamento dos Estados da região com os EUA, o recente envolvimento do país na Guerra Hispano-Americana, em 1898, gerava desconfiança em relação à nação.

O presidente da delegação mexicana, Genaro Raigoso, foi escolhido para presidir a conferência. A maior divergência ocorreu em relação ao tema da arbitragem, uma vez que o Chile tinha grande resistência à questão, enquanto, para a Argentina, era essencial desenvolver o assunto no âmbito regional[782]. Não houve consenso. Entre os atos ligados à questão, ressalta-se aprovação de resolução, assinada pela maioria das delegações, solicitando aos governos que se tornassem parte das Convenções da Haia de 1899 para a arbitragem voluntária.

Embora não tenham sido alcançados resultados mais ambiciosos, as discussões envolveram ampla diversidade temática, compreendo as áreas de transporte – incluindo a construção de uma ferrovia pan-americana –, regulamentação aduaneira, simplificação de procedimentos ligados ao comércio internacional e proposta de declaração referente à Doutrina Monroe[783]. Ademais, os participantes decidiram que uma conferência, reunindo autoridades sanitárias, deveria ser convocada no ano seguinte e determinaram o estabelecimento de um escritório sanitário internacional em Washington.

Destacam-se, ademais, as mudanças ligadas ao fortalecimento da estrutura institucional[784]. O Comitê Executivo do *Bureau* Comercial das Repúblicas Americanas, composto por cinco membros, foi substituído por um Conselho Diretor, composto pelos vinte representantes das repúblicas da América Latina em Washington e presidido pelo secretário de Estado estadunidense. Entre outras funções, o Bureau ficaria responsável pela implementação das resoluções aprovadas na conferência, realização de estudos e preparação dos programas referentes às conferências posteriores. Houve, ainda, mudança de nomenclatura – o vocábulo "comercial" seria abandonado, dando origem ao *Bureau* Internacional das Repúblicas Americanas.

[782] A oposição chilena era justificada pelo temor de perder os ganhos territoriais decorrentes da Guerra do Pacífico.
[783] O presidente do México, Porfírio Díaz, já havia defendido a ideia de incorporação da Doutrina Monroe ao Direito Internacional regional, em discurso perante o Congresso mexicano em 1896.
[784] Alterações compreenderam a criação do Comitê Executivo Permanente, em 1986, também presidido pelo secretário de Estado estadunidense. O comitê, estabelecido no âmbito do *Bureau* Comercial das Repúblicas Americanas, deveria atuar como espécie de conselho de supervisão e de administração. Também havia sido aprovada a extensão do escopo de atividades do *Bureau*, para que alcançasse outras áreas, na dimensão econômica.

Com relação à participação brasileira, José Hygino Pereira Duarte foi escolhido como chefe da delegação[785]. O Brasil posicionou-se contra a arbitragem obrigatória, em razão da existência de questões fronteiriças ainda pendentes.

iii. III Conferência Pan-Americana: de 25 de julho a 27 de agosto de 1906, Rio de Janeiro

A realização de uma terceira conferência foi discutida na esfera do *Bureau* em dezembro de 1906. Durante a elaboração do programa da conferência, os diferentes interesses dos países americanos ficaram evidentes. Enquanto o Uruguai, a Argentina, o Peru, a Bolívia e o Panamá conferiam importância à arbitragem compulsória, o México, o Chile e o Equador eram contrários ao tema. Ademais, ao Haiti, interessava que os EUA definissem a Doutrina Monroe, para afastar a possibilidade de anexação de países do Caribe, e a Argentina buscava discutir o uso da força no contexto da cobrança de dívidas. Os EUA, por sua vez, conferiam particular importância ao tema comercial. O programa previa a discussão de 14 tópicos principais, entre eles a reorganização do *Bureau*, a arbitragem, as doutrinas Drago e Calvo, e o incentivo ao comércio na região[786]. Apenas Haiti e Venezuela recusaram convite para a participação na conferência. O evento ocorria em um novo contexto, de maior relevância internacional dos países da região[787], contudo a política externa norte-americana, guiada pelo Corolário Roosevelt gerava desconfiança em muitos países da região.

O Brasil teve importante atuação na reunião, com destaque para o exercício da presidência da conferência por Joaquim Nabuco, que era representante do país em Washington e tinha ótimo relacionamento com o secretário de Estado norte-americano Elihu Root. De fato, de forma inédita, o secretário estadunidense esteve presente na conferência realizada no Rio de Janeiro, no "Palácio Monroe"[788]. Apesar da boa relação do Brasil com os EUA, o Barão do Rio Branco ressaltaria, em discurso por ocasião da sessão inaugural da III Conferência, que o fortalecimento dos laços americanos não implicava afastamento da Europa, à qual se referiu, inclusive, em tom elogioso[789]. Buscava-se afastar, nesse sentido, a noção de alinhamento aos EUA, apesar do contexto de reorientação da política externa brasileira para os EUA[790]. Com relação ao tema de arbitragem, o Chile juntou-se ao Brasil na oposição à aprovação de uma declaração mais ambiciosa sobre o tema.

---

[785] O representante brasileiro faleceu, em dezembro de 1901, durante o período em que estava sendo realizada a conferência, não tendo sido substituído por outro delegado.

[786] Temas contemplados pelo programa: reorganização do *Bureau*; uso do princípio da arbitragem na solução de controvérsias; extensão do uso da arbitragem na solução de reclamações de nações credoras; consideração das doutrinas Drago e Calvo na Conferência da Haia; apontamento de uma comissão de juristas para a codificação do Direito Internacional Público e Privado, estímulo ao comércio entre países americanos, unificação de regulamentações aduaneiras e leis consulares; consideração de uma legislação uniforme sobre patentes e marcas comerciais; consideração de regulamentação sanitária; manutenção do interesse na ferrovia pan-americana; consideração de leis de direitos autorais; consideração de legislação sobre profissões liberais; questões sobre futuras conferências.

[787] Enquanto somente o México havia sido convidado para a Primeira Conferência da Haia, em 1899, por exemplo, todas as repúblicas da América Latina foram convidadas para participação na segunda, realizada em 1907.

[788] A estrutura arquitetônica do palácio havia sido projetada para ser montada, desmontada e reconstruída. Foi originalmente montada para abrigar o pavilhão do Brasil na Exposição Universal de 1904, nos EUA, e reconstruída, em 1906, para servir de sede para a III Conferência Pan-Americana, quando foi renomeada para "Palácio Monroe".

[789] Ao dirigir-se à conferência, Rio Branco menciona que "esta não trabalha contra ninguém e só visa à maior aproximação entre os povos americanos, (...), com o que a Europa e as outras partes do mundo só tem a ganhar". Com relação à Europa, afirma que "Ela nos criou, ela nos ensinou, dela recebemos incessantemente o apoio e o exemplo, a claridade da ciência e da arte, as comodidades da sua indústria e a lição mais proveitosa do progresso."

[790] De fato, em discurso, durante banquete oferecido ao secretário Elihu Root, o Barão do Rio Branco lembraria, ao referir-se ao Brasil, "que é esse um país verdadeiramente amigo do vosso" e mencionaria que "foi o governo do Brasil o primeiro a aplaudir os termos e o espírito das declarações contidas na célebre mensagem do presidente Monroe".

Teve particular importância a defesa da Doutrina Drago pela delegação argentina, que condenava o uso da força na cobrança de dívidas. Durante a conferência anterior, no México, o país já havia manifestado a opinião de que também reclamações desse tipo deveriam ser levadas à arbitragem. Como desdobramento, houve aprovação de uma resolução recomendando a discussão do tema na futura Conferência da Haia[791]. A convergência alcançada para o adiamento da discussão foi positiva para delegação brasileira, já que o Brasil se alinhava ao entendimento estadunidense de que a cobrança coercitiva de dívidas não se contrapunha à Doutrina Monroe.

Durante a conferência, também foram reiteradas, em linhas gerais, as disposições acordadas na conferência anterior concernentes a direitos autorais, patentes e marcas comerciais. Houve, ademais, reestruturação do *Bureau* Internacional, que, entre outras determinações, deveria responsabilizar-se pelo monitoramento das ações subsequentes às decisões adotadas na conferência, incentivar a ratificação dos acordos aprovados e preparar relatórios. Foram, além disso, aprovadas resoluções acerca da ferrovia pan-americana, de meios para otimizar as relações comerciais, além de conexões de barcos a vapor.

iv. IV Conferência Pan-Americana: de 12 de julho a 30 de agosto de 1910, Buenos Aires

A realização da conferência, em Buenos Aires, foi aprovada pelo *Bureau* Internacional em novembro de 1909. O programa da reunião concentrava-se em questões práticas, como taxas postais e a padronização de sistemas monetários, de modo a evitar temas mais sensíveis.

Apesar do histórico de forte oposição a determinados temas, no âmbito das conferências pan-americanas, na condição de anfitriã, a Argentina assumiu postura mais conciliadora[792]. A Bolívia não participou da reunião, e a conferência foi presidida pelo chefe da delegação argentina[793], Antonio Bermejo. A delegação brasileira foi chefiada por Joaquim Murtinho[794] e contava com componentes como Domício da Gama, embaixador em Buenos Aires, e Olavo Bilac.

Foram decididas questões procedimentais[795] e aprovadas convenções sobre propriedade literária e artística, reclamações pecuniárias[796], patentes de invenção, de desenhos e de modelos industriais, e sobre marcas de fábrica e do comércio. O principal resultado, no entanto, consistiu no avanço da institucionalização do sistema interamericano, com a reorganização do *Bureau* Internacional, que se tornou União Pan-Americana[797]. Entre as atribuições conferidas ao

---

[791] A "Convenção Drago-Porter" seria aprovada na Conferência da Haia de 1907. Conforme o documento, afastar-se-ia o recurso à força, na cobrança de dívidas, ressalvadas as hipóteses de recusa de submissão da questão à arbitragem ou não cumprimento da decisão arbitral.

[792] De fato, o ministro das Relações Exteriores argentino, Victoriano de La Plaza, teceu elogios à Doutrina Monroe no discurso de abertura da conferência.

[793] O ex-ministro das Relações Exteriores argentino, Estanislao Zeballos, também fazia parte da delegação.

[794] A posição deveria ter sido ocupada por Joaquim Nabuco, que faleceu antes da realização da conferência. Nabuco planejava a apresentação de projeto de resolução acerca da Doutrina Monroe. A doutrina, no entanto, não foi debatida formalmente durante a conferência.

[795] Foi reconhecida, por exemplo, a possibilidade de participação de um país na conferência, independentemente de o Estado ser reconhecido por todos os demais participantes.

[796] O tema já havia sido objeto de convenção. O Tratado do México de 1902 fora prorrogado na III Conferência, no Rio de Janeiro, em 1906. O novo tratado previa vigência por tempo indeterminado.

[797] Esclarecimentos quanto à nomenclatura: 1) a União Internacional, criada no âmbito da I Conferência, permanecia denominada "União das Repúblicas Americanas". A instituição que a representava, com sede em Washington, passaria a ser chamada de "União Pan-Americana", e teria seu escopo de atribuições ampliado. Finalmente, a Diretoria da "União Pan-Americana" ficaria sob responsabilidade de um Conselho Diretor, presidido pelo secretário de Estado

organismo, estariam as de reunir informações sobre comércio, indústria e agricultura, compilar informações concernentes à legislação e a tratados e convenções entre as repúblicas americanas, e com terceiros, e a de funcionar como Comissão Permanente das Conferências Internacionais Americanas. O Conselho Diretor da União seria composto por todos os governos das repúblicas americanas, acreditados junto ao governo estadunidense, e presidido pelo secretário de Estado dos EUA, o que ressalta a centralidade do país no processo de institucionalização do pan-americanismo.

v. V Conferência Pan-Americana: de 25 de março a 03 de maio de 1923, Santiago

O longo período de treze anos que distanciam a IV Conferência Pan-Americana, realizada em Buenos Aires, da V Conferência, no Chile em 1923, é explicado pela ocorrência da Primeira Guerra Mundial, episódio que influenciaria também as discussões na reunião. No período entre os dois eventos, houve aproximação dos EUA em relação aos países americanos, seja por meio de laços financeiros e comerciais, seja pela simpatia despertada pela atuação estadunidense na guerra. Durante a preparação do programa da conferência, duas tendências divergentes manifestaram-se: uma que visava a manter a União Pan-Americana primordialmente como instituição para a promoção do comércio e das relações culturais e outra que buscava torná-la um espaço afeito às questões políticas. Os principais temas em pauta foram a cooperação comercial, a aproximação da cooperação política entre os Estados americanos[798], a discussão de uma atitude comum de todas as nações americanas perante a ameaça de agressão externa, a reorganização da União Pan-Americana, a codificação do Direito Internacional americano e a questão do desarmamento. México, Bolívia e Peru não participaram da conferência.

Um dos maiores marcos alcançados foi a aprovação do Pacto Gondra, proposto pelo chefe da delegação paraguaia, Manuel Gondra. Conforme o tratado, qualquer controvérsia que não fosse resolvida pela via diplomática deveria ser submetida para a avaliação de um dos dois Comitês de Investigação, estabelecidos em Montevidéu e Washington. Os debates, ademais, foram dotados de ampla diversidade temática. Nesse sentido, o tema de agricultura foi discutido pela primeira vez, e a Comissão de Educação recomendou que se realizasse uma conferência pan-americana acerca do tema em 1925. A discussão concernente ao desarmamento teve resultado aquém do esperado, pois não se alcançou um tratado, mas apenas uma resolução sobre o tema. Quanto à codificação do Direito Internacional, decidiu-se pela reativação da comissão que lidava com a questão[799].

Afrânio de Melo Franco chefiou a delegação brasileira. O Brasil, assim como Guatemala e Haiti, apoiou a nomeação do embaixador chileno Agustín Edwards para presidir a conferência. O governo defendia a importância da conexão entre a Liga das Nações (LDN) e a região, uma vez que Agustín Edwards havia sido eleito presidente da Assembleia da Liga para o período 1922-1923. No tema de desarmamento, o Brasil opôs-se à visão argentina, que defendia a limitação da

---

americano. (*Fonte: Resolução sobre a "Reorganização da União das Repúblicas Americanas" de 11 de Agosto de 1910*); 2) as reuniões desde a I Conferência, em Washington, eram chamadas Conferências Internacionais dos Estados Americanos, embora fossem comumente conhecidas como "Conferências Pan-Americanas" (*Fonte: Inter-American Conferences 1826-1954: History and Problems; Samuel Guy Inman*).

[798] Ponto importante de divergência era a não entrada dos EUA na Liga das Nações (LDN), oposta a visão predominantemente positiva, em relação à Liga, entre os Estados latino-americanos. Os EUA conferiam maior importância à agenda comercial.

[799] O tema da codificação do Direito Internacional já havia sido tratado durante a II Conferência Pan-Americana, no México, e havia sido realizada conferência com esse objetivo em 1912. Apesar desses esforços, os trabalhos para a codificação haviam sido interrompidos pela Primeira Guerra Mundial.

tonelagem dos navios de guerra ao nível existente, enquanto o Chile atuou como mediador entre as partes. O Brasil teve, igualmente, relevante atuação em um dos temas de destaque da conferência: a cultura[800]. De fato, o projeto do jurista Pontes de Miranda[801], endossado por Afrânio de Melo Franco, foi aceito na comissão que discutiu o tema.

vi. VI Conferência Pan-Americana: de 16 de janeiro a 20 de fevereiro de 1928, Havana

A VI Conferência Pan-Americana, realizada em Cuba, contou com a inédita presença de um presidente estadunidense, Calvin Coolidge, e foi presidida por Antonio Bustamante. Naquele período, as relações entre os EUA e as nações americanas viam-se mais uma vez negativamente, influenciadas pelo intervencionismo norte-americano, em razão da atuação do país na Nicarágua.

As delegações optaram por reduzir a abrangência temática, tendo o tópico do Direito Internacional assumido papel central. De fato, o resultado de destaque foi a aprovação do Código de Direito Internacional Privado Americano ("Código de Bustamante")[802]. Outras convenções aprovadas incluíram os temas de condição jurídica do estrangeiro, agentes diplomáticos e consulares, neutralidade marítima, asilo e aviação comercial. Foi, ademais, aprovada resolução que condenava a guerra como instrumento de política dos Estados e considerava a arbitragem como meio de solução pacífica de controvérsias[803]. Não houve, no entanto, consenso para a aprovação de uma resolução contra o tema sensível da intervenção, tendo sido postergada a discussão sobre a questão. Com relação ao Brasil, a delegação foi chefiada por Raul Fernandes.

vii. VII Conferência Pan-Americana: de 03 a 26 de dezembro de 1933, Montevidéu

A Conferência de Montevidéu alteraria o relacionamento interamericano. A reunião contou com a presença do secretário de Estado estadunidense Cordell Hull e ocorreu em um contexto favorável para o relacionamento dos EUA com os países americanos, em razão da "política de boa vizinhança". A delegação argentina foi chefiada por Carlos Saavedra Lamas, ministro das Relações Exteriores, que atuou em convergência com a representação americana, de modo a afastar a tradicional oposição argentina no âmbito das conferências pan-americanas. Apenas a Costa Rica não enviou representante. A delegação brasileira foi liderada pelo ministro das Relações Exteriores Afrânio de Melo Franco.

---

[800] Embora questões culturais já viessem sendo debatidas nas conferências anteriores, seria na V Conferência que o tema ganharia maior importância. Houve propostas ligadas à criação de institutos arqueológicos, incentivo ao estabelecimento de arquivos, bibliotecas e museus e ao estudo de línguas indígenas, proteção de documentos arqueológicos e outros necessários à preservação da história americana, por exemplo. Ainda na dimensão cultural, na conferência seguinte, de 1928, em Havana, foi criado o Instituto Pan-Americano de Geografia e História (IPGH), que fica na Cidade do México.

[801] O projeto tratava de "regras de procedimento para o cuidado da preservação e restauração dos monumentos e documentos e tudo que possa servir de base para o estudo da história americana".

[802] A aprovação ocorreu com abstenção estadunidense, além da interposição de reservas por outros países. Os EUA não assinaram o Código de Bustamante.

[803] Determinou-se a realização de conferência no prazo de um ano para o estabelecimento de convenções sobre arbitragem e conciliação. A reunião ocorreu em Washington (entre dezembro de 1928 e janeiro de 1929), atingindo o objetivo proposto. A Convenção Geral sobre Conciliação Interamericana fortaleceu e ampliou o tema já abordado na esfera do Pacto Gondra, enquanto o Tratado Geral sobre Arbitramento Interamericano previu a arbitragem obrigatória no caso de controvérsias jurídicas. O governo argentino não enviou representante para a conferência. Em 1933, a Convenção sobre Conciliação estava em vigor somente para sete Estados, inclusive o Brasil; o Tratado sobre Arbitramento, para dez, inclusive o Brasil.

O debate, no âmbito da conferência, foi amplo. O secretário Cordell Hull não se recusou, por exemplo, a discutir a redução de tarifas de importação, tema levantado pela delegação argentina na Conferência de Havana, ocasião na qual houve forte oposição norte-americana. A questão do Chaco, por sua vez, ensejou discussões relativas à paz.

O grande marco da conferência consistiu na aprovação da Convenção sobre Direitos e Deveres dos Estados. Para além de sua importância na dimensão do Direito Internacional, no campo político, a relevância do documento não era menor. A concordância com os termos do acordo pelos EUA representava o repúdio à intervenção, tema que opôs, tradicionalmente, o país às demais repúblicas americanas, durante as conferências anteriores. A convenção foi adotada por unanimidade. Ficava resguardado, assim, o princípio da não intervenção.

viii. Conferência Interamericana para a Manutenção da Paz: de 03 a 26 de dezembro de 1936, Buenos Aires

O governo estadunidense propôs a realização de uma conferência pan-americana especial, em meio ao contexto de instabilidade internacional, visando a garantir a unidade na região. Nenhum governo recusou o convite, e a Argentina sediou a conferência, que foi presidida por Carlos Saavedra Lamas. O presidente Franklin Delano Roosevelt esteve presente em Buenos Aires e, em discurso na ocasião, buscou defender a unidade no hemisfério contra a crescente ameaça de guerra na Europa.

A conferência resultou na assinatura de uma série de documentos, com destaque para os temas da preservação da paz e a solução pacífica de controvérsias[804]. Destacam-se a "Convenção para a Manutenção, a Preservação e o Restabelecimento da Paz", o "Protocolo Adicional Relativo à Não Intervenção", o "Tratado sobre a Prevenção de Controvérsias" e o "Tratado Interamericano sobre Bons Ofícios e Mediação", além da "Convenção sobre Coordenação de Tratados e Neutralidade". Conforme o primeiro instrumento, na hipótese de ameaça à paz no continente americano, os governos deveriam realizar consultas para cooperar na manutenção da paz. Os EUA tiveram de abandonar, no entanto, a ideia inicial de estabelecimento de um Comitê Consultivo permanente. Foi, além disso, adotada uma declaração acerca da solidariedade continental, a "Declaração dos Princípios da Solidariedade e Cooperação Interamericanas". Finalmente, a reunião teve importância também na esfera do intercâmbio cultural, com a aprovação de quatro tratados nessa dimensão. Considerava-se que a consolidação de laços, também nesse setor, favoreceria a manutenção da paz.

ix. VIII Conferência Pan-Americana: de 9 a 27 de dezembro de 1938, Lima

A VIII Conferência Pan-Americana foi marcada pela preocupação geral com a situação tensa vivida pelos países direta ou indiretamente envolvidos nos conflitos que antecederam a Segunda Guerra Mundial. As discussões entre os comitês técnicos e assembleias priorizaram itens que estavam relacionados à busca pela paz, ao desarmamento, à preocupação com o Direito Internacional e à garantia de direitos civis da população, ainda que poucos países latino-americanos tenham tido um envolvimento direto no confronto armado. Ao mesmo tempo, várias

[804]Diferentes propostas foram defendidas. Os EUA visavam a um tratado de neutralidade, que previa um Comitê Consultivo Interamericano responsável por tratar as situações de ameaça à paz; o Brasil defendia a ideia de que as nações americanas deveriam atuar em defesa de qualquer Estado americano ameaçado por interferência externa; a Argentina preconizava a harmonização dos tratados americanos relacionados com a paz com os mecanismos da LDN.

questões candentes estavam na ordem do dia, tais como: sufrágio feminino e direito trabalhista, outras relacionadas aos direitos indígenas, à cooperação sanitária, ao intercâmbio entre bibliotecas, à padronização de disciplinas escolares, à radiodifusão, além do "desarmamento moral, a cooperação intelectual, a preservação de regiões naturais e históricas e a propriedade industrial".

Durante a conferência, a delegação americana, novamente chefiada pelo secretário de Estado Cordell Hull, objetivava a defesa da democracia e planejava propor um pacto de segurança e o estabelecimento de um órgão consultivo permanente. Era, no entanto, esperado que o governo argentino, representado pelo ministro das Relações Exteriores José Cantilo, fosse contrário a essa posição. O Brasil, por sua vez, atuaria como mediador nesse contexto, com importante participação para a aprovação da Declaração de Lima por unanimidade. A delegação brasileira foi chefiada por Afrânio de Melo Franco, que foi acompanhado por nomes como Altino Arantes, embaixador Hildebrando Accioly, Pedro da Costa Rego e o cônsul-geral Saboia Lima.

O programa da VIII Conferência abrangeu os seguintes itens gerais: aperfeiçoamento e coordenação dos instrumentos interamericanos; a criação de uma corte interamericana de justiça internacional e de uma liga de nações americanas; uma declaração sobre a doutrina americana de não reconhecimento das aquisições territoriais pela força (Doutrina Stimson); e a cooperação do Direito Internacional na América. Também foi formulada a Declaração de Solidariedade Continental, que sintetiza a vontade dos países da região de orientar as suas atividades aos mais claros princípios de entendimento e colaboração e a adoção de métodos pacíficos para a solução de conflitos. Assim, os mandatários propuseram a reafirmação do princípio de solidariedade continental, o que significa a adoção do princípio da segurança coletiva; defesa continental contra ameaças externas; reunião não protocolar e urgente dos ministros das Relações Exteriores quando uma situação, continental ou extracontinental, o exigir; não reconhecimento das aquisições territoriais realizadas por intermédio da coerção ou força. A Declaração de Lima aprofundou o princípio mencionado na Declaração de Buenos Aires de 1936[805]. Na dimensão social, teve importância a discussão acerca dos direitos civis e políticos das mulheres[806], tendo sido formulada a Declaração de Lima em favor dos direitos das mulheres. Foram adotadas, ainda, diversas resoluções voltadas para o aprofundamento dos laços entre as partes e para a cooperação cultural.

x. Reuniões de Consultas de Ministros das Relações Exteriores americanos: 1939, 1940 e 1942

Após o início do conflito da Europa, em 1º de setembro de 1939, com a invasão da Polônia pela Alemanha Nazista, o Brasil e os demais países da região reuniram-se na I Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores Americanos, no Panamá, em 30 de setembro do mesmo ano, quando foi assinada a Declaração de Neutralidade das águas territoriais e foram discutidas questões relativas à aplicação da neutralidade, a proteção da paz no hemisfério ocidental e a cooperação econômica continental, para fazer face aos desarranjos da economia mundial.

---

[805] Conforme a Declaração de Lima, no caso de ameaça à paz e à integridade territorial das repúblicas americanas, as nações buscariam tornar efetiva essa solidariedade, "coordenando suas respectivas vontades soberanas mediante o procedimento da consulta que estabelecem os convênios vigentes (...), usando dos meios que em cada caso aconselhem as circunstâncias".
[806] A Comissão Interamericana de Mulheres, criada em 1928, tornou-se uma organização permanente no âmbito dessa conferência.

Na II Reunião de Consulta, realizada em Havana, em 20 de julho de 1940, foi aprovada a Ata de Havana, que estabelecia que qualquer ataque a um país americano seria considerado uma agressão ao continente, o que implicaria uma reação coletiva contra o agressor.

A III Reunião de Consulta teve lugar no Rio de Janeiro, em janeiro de 1942, em reação ao ataque japonês à base norte-americana de Pearl Harbor, no Havaí, de 7 de dezembro de 1941, e nela houve uma áspera disputa entre Buenos Aires e Washington, em um dos conflitos mais agudos das relações entre os dois países.

Enquanto essas preparações estavam em andamento, 26 países assinaram, em Washington, uma declaração de guerra contra as potências do Eixo, em 1º de janeiro de 1942: a Declaração das Nações Unidas. Entre os signatários, havia nove repúblicas da América Central e do Caribe. Isto provocou um protesto argentino perante o governo estadunidense em 7 de janeiro, pois essa decisão feria o princípio da "consulta prévia", estabelecido pela Declaração de Lima em 1938.

Era evidente que a posição da Argentina na conferência do Rio constrangeria o desejo dos EUA de obter um rompimento unânime e imediato das relações com as potências do Eixo. Além disso, a influência do Eixo em diversos países latino-americanos permanecia considerável naquele momento, e era inevitável que os respectivos governos exigissem satisfações e garantias dos EUA em troca de aceitar resoluções claramente anti-Eixo na conferência.

Depois de duas semanas de intensas negociações, os representantes dos países na conferência acordaram uma fórmula que teria apoio unânime: a nova resolução recomendava – e não decidia – que as repúblicas americanas rompessem relações diplomáticas com Japão, Alemanha e Itália.

Um exame das 40 outras resoluções aprovadas na conferência mostra que a reunião como um todo foi uma vitória completa para os EUA. Uma série de resoluções de longo prazo, incluindo declarações políticas, coordenação econômica e jurídica, controle das polícias e políticas de saúde, abriu caminho para uma ampla coordenação de políticas interamericanas sob a liderança estadunidense. A resolução sobre a produção de materiais estratégicos ocupou o primeiro lugar no relatório final. Ela recomendava a mobilização econômica, de modo a garantir que os países do hemisfério, particularmente aqueles engajados ativamente na guerra, pudessem adquirir suprimentos de materiais básicos e estratégicos no prazo mais curto possível. Resoluções sobre o desenvolvimento da produção básica e a colaboração econômica refletiam as políticas estadunidenses da época quanto à industrialização latino-americana. A primeira resolução estabeleceu que as nações americanas não deveriam criar indústrias fabricantes de produtos sintéticos que seriam "economicamente artificiais" e poderiam afetar o consumo de produtos naturais disponíveis em outros países americanos. A segunda resolução solicitava estímulo à exportação de produtos agrícolas e minerais, e recomendava que tais esforços fossem coordenados pela Comissão Interamericana de Desenvolvimento. Resoluções sobre o apoio às economias internas das nações americanas e sobre a utilização das matérias-primas recomendavam, entre outras coisas, acesso equitativo ao comércio interamericano, com a exceção de tratamento preferencial para as "nações em guerra". Na questão da mobilização dos meios de comunicação, a reunião de consultas fez recomendações detalhadas para a ampliação e coordenação de todos os sistemas de transporte e comunicação domésticos e interamericanos, com ênfase nos requisitos de defesa. Quanto a investimentos, a reunião recomendou a livre movimentação de capital entre todos os países americanos. Cada governo adotaria as medidas necessárias para garantir a mobilização e proteção de capitais. A resolução referente à coordenação de medidas policiais e judiciais recomendava que fosse criado um registro interamericano de arquivos policiais, o que permitiria a identificação de qualquer indivíduo processado ou condenado por atividades subversivas.

Oficialmente, essas resoluções foram adotadas por causa da guerra e dos inimigos que o continente enfrentava. Na realidade, eram decisões políticas de longo alcance que estabeleciam órgãos ou ao menos princípios de controle social permanente no continente. Após o fim da guerra, estes princípios e órgãos continuariam a funcionar de acordo com os objetivos de segurança de cada Estado. Os mecanismos que estas resoluções criaram continuariam a reforçar a hegemonia estadunidense sobre o continente, com a vantagem de terem sido aprovados pela reunião de consulta como necessários.

xi. Conferência Interamericana sobre Problemas da Guerra e da Paz: de 21 de fevereiro a 8 de março de 1945, Cidade do México

Realizada no Castelo de Chapultepec, a Conferência Interamericana sobre os Problemas da Guerra e da Paz (Conferência de Chapultepec) não foi um encontro típico do mecanismo pan-americano e não foi uma reunião de consultas dos ministros de Relações Exteriores: foi uma conferência especial de países americanos em cooperação no esforço de guerra. Para Juan Carlos Mendoza Sánchez, a Conferência de Chapultepec teria composto a parte política da organização da nova ordem mundial do pós-guerra, e não um encontro propriamente pan-americano. Segundo o diplomata mexicano, a parte política da ordem internacional do pós-guerra foi decidida pelas potências aliadas em Dumbarton Oaks e nas conferências seguintes. Os países americanos, por sua vez, reuniram-se na Cidade do México para analisar e coordenar suas posições. Na conferência, participaram todos os países americanos, com exceção da Argentina. Recorda-se que a posição antagônica da Argentina em relação aos EUA viu-se recrudescida com o advento da guerra, diante da penetração de elementos nazistas no país platino e da conhecida adesão de membros do governo ao nazismo[807].

A primeira comissão, sob a presidência do embaixador brasileiro Pedro Leão Velloso, era responsável pela discussão de medidas para intensificar a cooperação no esforço de guerra; a segunda, sob a presidência de Edward R. Stettinius, secretário de Estado norte-americano, trataria do tema da organização mundial; a terceira, sob a presidência de Alberto Lleras Camargo, então ministro das Relações Exteriores da Colômbia – futuro presidente daquele país e primeiro secretário-geral da futura Organização dos Estados Americanos (OEA) –, era a comissão responsável pelos temas relativos ao sistema interamericano; a quarta comissão, sob a presidência de Gustavo Cuervo Rubio, então ministro das Relações Exteriores de Cuba, ficou a cargo da discussão dos problemas econômicos e sociais do pós-guerra; a quinta comissão, sob a presidência de Manuel C. Gallagher, então ministro das Relações Exteriores do Peru, tratou de problemas econômicos da guerra e de transição; por fim, a sexta comissão, sob a presidência do ex-chanceler

---

[807] Os militares do Grupo de Oficiais Unidos (GOU) esperavam receber, via submarinos alemães, material bélico, técnico e humano da Alemanha. Osmar Alberto Hellmuth, agente secreto da Marinha argentina e com vínculos com a espionagem nazista no seu país, foi encarregado pelo coronel Juan Domingo Perón a viajar a Berlim para confirmar a lealdade da Argentina a Hitler, mas foi preso durante escala em Trinidad e Tobago. O Reino Unido ameaçou divulgar a documentação apreendida com Hellmuth se a Argentina não rompesse relações com a Alemanha. Os EUA, que já haviam retaliado o governo de Pedro Pablo Ramírez por diferentes meios, informaram-no que divulgariam um memorando acusando-o de intervir na Bolívia e em outros países. Ramírez não resistiu às pressões e, em 26 de janeiro de 1944, rompeu relações com a Alemanha e com o Japão, sob o álibi de que a Argentina fora vítima da espionagem alemã no caso Hellmuth. No dia 25 do mês seguinte, o GOU deu um golpe e colocou na presidência o general Edelmiro Farrell. O governo Farrell, que teve o coronel Perón como vice-presidente, e, cumulativamente, ministro da Guerra, foi reconhecido e manteve relações diplomáticas com apenas três países americanos: a Bolívia, o Chile e o Paraguai. Os demais países americanos retiraram seus embaixadores de Buenos Aires, e a ditadura de Farrell ficou isolada.

uruguaio Jacobo Varela, cuidou da coordenação e da redação das minutas. As resoluções da Conferência de Chapultepec cobriram temas econômicos, sociais e humanitários, evidenciando o interesse das repúblicas americanas nos desenvolvimentos do pós-guerra. Também foram uma prévia das atividades de muitas delegações latino-americanas em São Francisco, dedicadas a esses aspectos para a conformação da Organização das Nações Unidas (ONU).

A delegação brasileira contou com 25 membros, entre os quais o chanceler Pedro Leão Velloso, o embaixador brasileiro nos EUA, Carlos Martins Pereira e Souza, e o embaixador Hildebrando Accioly. O discurso brasileiro, proferido pelo Dr. Pedro Calmon, no dia 23 de fevereiro, centrou-se na reafirmação da solidariedade continental, na exaltação da Doutrina Monroe, na memória das oito conferências pan-americanas e das três conferências de consulta, e na consciência da coesão e dos valores comuns, compartilhados pelo continente. Relembrou, ainda, a Força Expedicionária do Brasil (FEB) e os soldados de Brasil, México e EUA, envolvidos diretamente na guerra.

A Conferência de Chapultepec deu origem a 61 resoluções:

1) Homenagem a Benito Juárez[808];
2) Convite aos membros do poder legislativo mexicano;
3) Convite à imprensa;
4) Constituição de um órgão militar permanente;
5) Controle de armamentos;
6) Crimes de guerra;
7) Eliminação de centros de influência subversiva e prevenção contra a admissão de deportados e propagandistas perigosos;
8) Assistência recíproca e solidariedade americana;
9) Reorganização, consolidação e fortalecimento do sistema interamericano;
10) Homenagem ao doutor Leo Stanton Rowe[809];
11) Declaração do México;
12) Reafirmação dos princípios da Carta do Atlântico;
13) Incorporação do direito internacional nas legislações nacionais;
14) Cooperação econômica no prosseguimento da guerra;
15) Aplicação de medidas sobre o controle de preços durante a fase da guerra;
16) Renovação de aparelhamentos mecânicos;
17) Medidas preparatórias no tocante à Conferência Econômica de Washington;
18) Modificação da Resolução V da Terceira Reunião de Consulta;
19) Controle de bens em mãos do inimigo;
20) Controle econômico durante a fase da guerra e o período de transição;
21) Reajustamento econômico do hemisfério durante o período de transição;
22) Homenagem ao Canadá;
23) Voto de reconhecimento e aplauso aos membros da Comissão Jurídica Interamericana;
24) Conteúdo das declarações, recomendações e outros atos análogos das conferências e reuniões de consulta interamericanas;
25) Reorganização dos órgãos de codificação do direito internacional público;
26) Delitos de agressão contra as repúblicas americanas;
27) Liberdade de informação;
28) Direitos da mulher na América;

[808] *Benito Juárez foi* um político e advogado mexicano, presidente do México entre 1858 e 1872.
[809] Nascido nos EUA, Leo S. Rowe foi Diretor Geral da União Pan-Americana de 1920 até sua morte, em 1946.

29) Revisão de compêndios escolares;
30) Sobre o estabelecimento de uma organização internacional geral;
31) Cooperação da mulher nas reuniões interamericanas;
32) Funcionamento da Comissão Jurídica Interamericana;
33) Aperfeiçoamento da cooperação dos órgãos interamericanos;
34) Abolição do reconhecimento de governos de fato;
35) Comissão interamericana de assuntos sociais e econômicos;
36) Coordenação dos acordos interamericanos de paz;
37) Organização de um instituto pan-americano de educação;
38) Defesa e preservação da democracia na América;
39) Sistema interamericano de paz;
40) Proteção internacional aos direitos essenciais do homem;
41) Discriminação racial;
42) Imigração no após-guerra;
43) Orientação pacífica dos povos americanos;
44) Intensificação de relações culturais e orientação pacífica;
45) Segurança sanitária;
46) Venda e distribuição de produtos primários;
47) Medidas para evitar o desemprego;
48) Transporte interamericano;
49) Trabalho da comissão de fomento interamericano;
50) Fomento industrial;
51) Estatuto Econômico das Américas;
52) Intercâmbio de informações sobre medidas de controle econômico;
53) Reunião das autoridades monetárias;
54) Beneficiamento de produtos primários;
55) Estatuto da mulher e da criança;
56) Questões sociais;
57) Cooperação interamericana em prol das crianças europeias;
58) Declaração de princípios sociais da América;
59) Sobre a comunicação dirigida pelo governo argentino à União Pan-americana;
60) Perseguição aos judeus; e
61) Voto de agradecimento.

A Ata de Chapultepec, consubstanciada na Resolução VIII, sobre assistência recíproca e solidariedade americana, é frequentemente considerada o principal resultado do encontro. O preâmbulo da Ata de Chapultepec reafirmava uma lista de princípios já adotados pelos países americanos, como não intervenção, respeito aos tratados e resolução pacífica de controvérsias. A Parte I foi intitulada Declaração e estendia os termos da Declaração de Havana, para que um ato de agressão por um Estado americano contra outro, assim como um ato de agressão de Estado não americano contra um Estado americano, fosse considerado um ato de agressão contra todos os demais Estados signatários.

Ressalta-se que os compromissos da Parte I da Ata de Chapultepec estavam restritos ao período da guerra, tendo como embasamento o fato de que ameaças ou atos de agressão poderiam constituir uma interferência ao esforço de guerra das Nações Unidas. As delegações acordaram, então, na Parte II da Ata, que, após o estabelecimento da paz, os governos do hemisfério ocidental deveriam considerar a celebração de um tratado, estabelecendo procedimentos para futuras

ameaças ou atos de agressão, por meio da imposição da mesma lista de sanções, incluindo o uso da força, tais como: retirada dos chefes de missão diplomática; ruptura das relações diplomáticas; ruptura das relações consulares; ruptura das relações postais, telegráficas, telefônicas e radiotelefônicas; interrupção das relações econômicas, comerciais e financeiras; emprego das forças militares para evitar ou repelir agressão. Essa linguagem trazia o compromisso para que fossem entabuladas negociações para o estabelecimento de um tratado de segurança coletiva interamericana após a guerra.

A Parte III da Ata previa a conformidade do arranjo regional aos princípios e propósitos da organização mundial a ser criada. Cabe notar que ainda não havia clareza quanto ao êxito da Conferência de São Francisco, o que justifica a preocupação de delegados latino-americanos quanto à clareza dos compromissos assumidos e à autonomia do sistema americano.

Para Sánchez, a Declaração do México, contida na Resolução XI, foi o documento mais importante da Conferência, por conter os princípios básicos da comunidade americana. A Declaração foi aprovada por unanimidade pela conferência, na sessão plenária de 6 de março de 1945. O texto enfatizou os direitos do indivíduo e as obrigações sociais dos estados, ao declarar que os interesses da comunidade devem ser harmonizados com os direitos do indivíduo.

Quanto ao tema do estabelecimento de uma organização internacional geral, Brasil e México prepararam várias sugestões de alteração do texto elaborado pelas grandes potências em Dumbarton Oaks, ainda que houvesse algum grau de resignação quanto à remota possibilidade de que fossem acatadas. Os EUA sugeriram uma síntese de perspectivas latino-americanas à parte, a ser apresentada às Nações Unidas independentemente de uma resolução de apoio às propostas de Dumbarton Oaks – o que não vingou. A saída foi apresentar, na Resolução XXX, uma lista de sugestões das repúblicas que não participaram das conversas de Dumbarton Oaks – ou seja, todas menos os EUA –, sugestões essas que incluíam a conveniência de ampliar e precisar as atribuições da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), de estender a jurisdição e competência da Corte Internacional de Justiça (CIJ), de dirimir as controvérsias e questões de caráter interamericano de acordo com os métodos e processos interamericanos, e sempre em harmonia com os da futuro ONU e de conceder representação adequada à América Latina no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU).

Com a perspectiva do fim da guerra, vinha a necessidade de fundar as bases de uma cooperação econômica hemisférica. Embora a prosperidade econômica para o hemisfério fosse supostamente o objetivo comum, havia diferenças básicas entre os EUA e os latino-americanos sobre como cumpri-lo. Os EUA queriam livre comércio hemisférico e tarifas baixas para facilitar a exportação de seus produtos manufaturados e a importação de matérias-primas dos países latino-americanas e caribenhos. Estes queriam ajuda dos EUA para industrialização e desenvolvimento. Esses assuntos seriam abordados na Resolução LI: a Carta Econômica das Américas.

Constavam na Carta Econômica das Américas diversos compromissos de cooperação intercontinental, com os objetivos de dar continuidade à mobilização de recursos econômicos até a vitória final no esforço de guerra, conseguir uma transição econômica ordenada do estado de guerra para condições de paz, com ação conjunta visando à manutenção da estabilidade financeira das repúblicas americanas, e estabelecer uma base construtiva para o desenvolvimento sadio das Américas, por meio do aproveitamento de recursos naturais, industrialização, melhoria da malha de transportes, modernização da agricultura, desenvolvimento de redes de eletricidade e de obras públicas, além de encorajar o investimento privado, a capacidade administrativa, as habilidades técnicas e a melhoria das condições de emprego e trabalho. Entre os princípios elencados na carta, citam-se a eliminação dos excessos do nacionalismo econômico, o tratamento justo e equitativo

de capitais e empresas estrangeiros, o estímulo à iniciativa privada e a formulação de políticas para a redução de barreiras comerciais. Esses princípios iam ao encontro dos anseios norte-americanos.

O tema da Argentina foi um dos mais importantes do encontro, tratado ao final da conferência. No fim da segunda semana de reunião, Buenos Aires anunciou que não cumpriria os requisitos estabelecidos para sua admissão. Perón, então no cargo de vice-presidente, ainda não reunia condições para mover-se contra as simpatias fascistas que persistiam entre oficiais do exército argentino. Uma proposta colombiana permitiu chegar a uma solução de compromisso que pareceu satisfatória e aceitável tanto para os governos que queriam facilitar a reintegração da Argentina ao sistema interamericano quanto para aqueles que, como os EUA, queriam que o país fizesse por merecer para se reintegrar.

A Resolução LIX começava com uma declaração de que não havia acontecido mudança que justificasse a tomada de passos para restabelecer a unidade e a solidariedade das 21 repúblicas americanas. O documento lamentava que a Argentina não tivesse tomado as providências necessárias para permitir sua participação na Conferência de Chapultepec, reconhecia a unidade americana como indivisível e a nação argentina como sua parte integral, e esperava que o país platino pudesse aderir aos princípios e declarações da conferência. A conclusão do documento preconizava que a Ata Final deveria estar aberta à adesão argentina, de maneira genérica, sujeita a interpretações sobre quando e se a Argentina teria cumprido os requisitos de maneira suficiente, para ser considerada elegível para incorporação às Nações Unidas. Foi explicitado que a Argentina teria que declarar guerra ao Eixo e aderir às várias resoluções aprovadas na conferência do México, particularmente à Ata de Chapultepec. A conferência tratou do problema sem encontrar uma resposta definitiva, mas apontou o caminho para a Argentina voltar à aliança hemisférica, reservando o direito de um julgamento posterior sobre o cumprimento de sua parte no acordo.

A Conferência de Chapultepec confirmou o fim do tradicional isolacionismo norte-americano. Os EUA se tornariam o principal ator da política mundial, com uma clara vocação universalista na defesa de seus interesses em uma nova era, o que significava que o pensamento pan-americano se aproximava do fim. Outro importante resultado de Chapultepec foi a ampla aceitação do conceito de "hemisfério fechado em um mundo aberto". Embora também tenha sido demandada representação adequada para a América Latina em qualquer nova organização internacional criada após a guerra, prevaleceu a impressão de que a América Latina seria um bloco coeso sob a liderança dos EUA, o que se justificava em razão das políticas norte-americanas anteriores e da própria aceitação da América Latina em relação à Doutrina Monroe, sob nova roupagem.

O Brasil teve participação na solução do caso argentino não só durante a Conferência de Chapultepec, ao defender a unidade continental, mas também depois. Em 14 de março de 1945, Pedro Leão Velloso convocou uma reunião das nações americanas na Blair House, em Washington, onde se alcançou um acordo quanto ao apoio hemisférico para a filiação original da Argentina junto às Nações Unidas. Em 27 de março de 1945, a Argentina declarou guerra ao Japão e à Alemanha "como um aliado do Japão". A maioria dos governos americanos, incluindo o Brasil, dizia-se favorável ao reconhecimento, o que levou Roosevelt a coordenar uma ação conjunta. Depois de alguma consideração, os EUA decidiram patrocinar uma resolução, aprovada pelo *Governing Board* da União Pan-Americana em 31 de março, que recebia as medidas argentinas com satisfação, em conformidade com os critérios da Resolução LIX, e declarava que a Ata Final estaria então aberta para sua assinatura. Em 7 de abril, Roosevelt deu permissão a Stettinius para reconhecer o governo Farrell-Perón, e foi decidido que o reconhecimento aconteceria no dia 9. A Argentina firmou a Ata de Chapultepec, com suas 61 resoluções, por meio de seu encarregado de

negócios na Cidade do México, em 4 de abril. No dia 9 de abril, conforme planejado, as repúblicas americanas, incluindo os EUA, reconheceram o governo Farrell-Perón em conjunto e retomaram formalmente as relações com a Argentina.

Após a morte de Roosevelt, em 12 de abril de 1945, reduziram-se as tensões internas norte-americanas entre globalismo e regionalismo. Truman favoreceu a perspectiva de um sistema regional autônomo, que apoiaria iniciativas dos EUA. A ideia era de que a Ata de Chapultepec deveria ser implementada de maneira integral – caso contrário, nações estranhas ao continente poderiam solicitar direito à instalação de bases na América Latina. Gerson Moura argumenta que a Conferência do Chapultepec foi, em certo sentido, o primeiro ato da Guerra Fria, "já que lançou os fundamentos para a futura luta contra a União Soviética (URSS) e o 'comunismo internacional'".

xii. Conferência Interamericana para Manutenção da Paz e Segurança no Continente: 15 de agosto a 2 de setembro de 1947, Petrópolis

Em meados de 1947, as relações Argentina-EUA haviam melhorado, e o Departamento de Estado pôde convocar uma reunião com o propósito de formular um tratado multilateral para evitar atos ou ameaças de agressão contra qualquer república americana. Novos acontecimentos na política internacional se combinaram para produzir esta situação. A reversão das alianças que se seguiu ao final da Segunda Guerra Mundial levou os EUA a formular uma política de contenção da URSS. Em março de 1947, o presidente Truman fez um importante discurso no Congresso, no qual atacava os movimentos agressivos que tentavam impor regimes totalitários sobre nações livres através de agressão direta ou indireta. Esses movimentos solapavam os alicerces da paz internacional e da segurança estadunidense. Esse conceito de uma potência agressiva e expansionista, tipificado pela URSS, acrescentou novos motivos para a criação de um sistema interamericano e um tratado de defesa hemisférica ou coletiva.

De 15 de agosto a 2 de setembro de 1947, os delegados americanos se reuniram em Petrópolis e formularam um tratado que incluía: a reafirmação dos princípios básicos de resolução pacífica das disputas; obrigações em caso de ataque armado a um Estado americano; consultas e medidas coletivas em caso de outros perigos à paz continental; tipos de medidas que poderiam ser tomadas nos casos acima especificados e definição atos de agressão; e procedimentos relativos a consultas, votações e o efeito vinculante das decisões.

O Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) seria um arcabouço político multilateral para acordos militares bilaterais entre os EUA e outras repúblicas americanas. Assim, converteram-se em tratado permanente os princípios da Ata de Chapultepec referentes à solidariedade política interamericana e à manutenção da paz e da segurança. Como era de se esperar, a delegação brasileira, chefiada por Raul Fernandes, colaborou estreitamente com o general George Marshall, secretário de Estado e chefe da delegação estadunidense.

xiii. IX Conferência Pan-Americana: de 30 de março a 2 de maio de 1948, Bogotá

A Conferência adotou a Carta da OEA, o Tratado Americano sobre Soluções Pacíficas ("Pacto de Bogotá") e a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (DADDH). Essa mesma conferência adotou o Acordo Econômico de Bogotá, que buscava promover a cooperação econômica entre os Estados americanos, e que nunca entrou em vigor. A designação

de “Conferências Pan-Americanas” foi substituída por “Conferências Interamericanas”. A delegação brasileira foi chefiada pelo embaixador João Neves da Fontoura.

xiv. X Conferência Pan-Americana (também chamada de Primeira Conferência Interamericana): de 1º a 28 de março de 1954, Caracas

A X Conferência Pan-Americana, em Caracas, adotou três convenções: a Convenção sobre Asilo Diplomático, a Convenção sobre Asilo Territorial e a Convenção sobre o Fomento das Relações Culturais Interamericanas. A conferência também aprovou resoluções, dentre as quais uma proposta pelos EUA contra a “intervenção do comunismo internacional” nas Américas. A proposta norte-americana insere-se no contexto da intervenção na Guatemala. Em 1951, o então presidente Jacobo Árbenz implementou, como meta primordial, um programa de reforma agrária que confiscou as terras improdutivas da United Fruit Company[810] (UFCo) e as redistribuiu entre os camponeses indígenas. Em resposta, o governo dos EUA promoveu uma intensa “cruzada anticomunista” na Guatemala. Em 1954, o coronel Carlos Castillo Armas, com apoio do serviço secreto norte-americano e a colaboração dos governos nicaraguense e hondurenho (países que temiam que o exemplo da Guatemala gerasse mudanças em seus próprios países), comandou uma invasão à Guatemala a partir de Honduras, concretizando o golpe de Estado que destituiu Jacobo Árbenz. Para mais detalhes, inclusive sobre o envolvimento brasileiro no caso, ver subseção específica na seção sobre o governo Vargas (1951-1954), no capítulo 2.

Há, a partir de 1954, um hiato de conferências, até que elas foram substituídas pelas sessões da Assembleia Geral da OEA (AG-OEA), em 1970, com a entrada em vigor do Protocolo de Reforma da Carta da OEA, adotado em Buenos Aires, em 1967. No preâmbulo do Protocolo de Buenos Aires, consta que era imprescindível imprimir ao sistema interamericano novo dinamismo, e imperioso modificar a estrutura funcional da OEA, bem como consignar na Carta de Bogotá novos objetivos e normas a fim de promover o desenvolvimento econômico, social e cultural dos povos do continente e acelerar o processo de integração econômica. O protocolo estipula que a AG-OEA se reunirá anualmente. Ainda, em circunstâncias especiais e com a aprovação de dois terços dos Estados-Membros, o Conselho Permanente (CP-OEA) pode convocar um período extraordinário de sessões da AG-OEA.

[810] A United Fruit Company (UFCo) era uma multinacional norte-americana que se destacou na produção e no comércio de frutas tropicais. Nos anos 1950, três quartos da população guatemalteca possuíam, no total, menos de 10% das terras do país, enquanto a empresa era dona de mais de 50% de todos os terrenos cultiváveis, dos quais apenas 3% eram efetivamente cultivados.

II. Organização dos Estados Americanos (OEA)

a) Antecedentes e o contexto de conformação da OEA

Como antecedentes mais diretos da Organização dos Estados Americanos (OEA), devem-se citar as conferências interamericanas ou pan-americanas organizadas a partir de 1889, abordadas no tópico anterior sobre pan-americanismo e sua evolução. Ademais, é importante mencionar a União de Repúblicas Americanas e, como seu secretariado, a sua União Pan-americana, estabelecida em 1910, que sucederia à União Internacional das Repúblicas Americanas e seu *Bureau* Comercial das Repúblicas Americanas, estabelecidos em 1890. Como antecedentes de ordem ideológica, as referências mais distantes seriam a Doutrina Monroe, de 1823, e o Congresso do Panamá, de 1826. Outro instrumento considerado válido no processo de consolidação de antecedentes da OEA é a Ata de Chapultepec, firmada em 1945, ainda durante a Segunda Guerra Mundial, que previa em seus termos a solidariedade (defesa) mútua em caso de agressão contra qualquer das partes assinantes – anterior, portanto, ao princípio equivalente estabelecido no Tratado do Atlântico Norte e na sua organização (OTAN).

No período do imediato pós-Segunda Guerra, cabe destaque à previsão, na própria Carta das Nações Unidas (ONU), do estabelecimento de acordos ou organismos regionais destinados a tratar de assuntos relativos à manutenção da paz e da segurança internacionais que forem suscetíveis de uma ação regional (Capítulo VIII, Artigo 52). Finalmente, cabe recordar a assinatura do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), no Rio de Janeiro, em 1947, que positivou o compromisso político assumido em Chapultepec.

Quanto à OEA, sua fundação data de 1948, com a assinatura da Carta de Bogotá[811]. A organização tem como sede Washington, nos Estados Unidos (EUA), e tem a distinção de ser a mais antiga organização de caráter regional em atividade. A OEA foi fundada por 21 países, entre os quais o Brasil, e tem como finalidades a construção de uma ordem de paz e de justiça no continente americano, a promoção da solidariedade, do desenvolvimento e da cooperação entre os Estados da região, além da defesa da democracia e dos direitos humanos. Os quatro pilares fundamentais da OEA são, portanto: democracia, desenvolvimento integral, direitos humanos e segurança multidimensional. A organização tem hoje 34 Estados-Membros[812], além de 71 observadores permanentes[813].

Alguns marcos políticos e institucionais importantes na história do sistema interamericano, em geral, e da OEA, em particular, são: 1) o processo de adensamento e transformações institucionais por que passou a OEA, desde a adoção de sua Carta, incluindo as emendas posteriores (entre 1967 e 1993); 2) a "exclusão" de Cuba do sistema interamericano em 1962 e o levantamento dessa suspensão em 2009; 3) a consolidação de um sistema interamericano de direitos humanos; e 4) a adoção de uma Carta Democrática, em 2001, que foi precedida pela

---

[811] A Carta de 1948 foi modificada, mediante Protocolos de Reforma, em quatro ocasiões: Buenos Aires, 1967; Cartagena das Índias, 1985; Washington, 1992; e Manágua, 1993.

[812] Desde 2009, quando a 39ª AG-OEA decidiu deixar sem efeito a resolução que a suspendeu, Cuba optou por não retomar sua participação nas atividades da organização, embora siga como membro, tendo em conta que nunca denunciou a Carta de Bogotá. A Venezuela denunciou a Carta da OEA em 2017, mas, entre 2019 e 2022, o país participou da organização por meio de representante permanente indicado por sua Assembleia Nacional, cargo que foi extinto por esse órgão venezuelano no final de 2022, o que coloca a participação venezuelana em um limbo. A partir de 19 de novembro de 2023, a Nicarágua, após processo de retirada iniciado em 2021, não é mais membro da OEA.

[813] A Rússia foi suspensa como Estado Observador Permanente, por votação do Conselho Permanente da OEA, em abril de 2022, na qual o Brasil se absteve.

Resolução Democracia Representativa (Resolução 1080) e pelo Compromisso de Santiago com a Democracia e a Renovação do Sistema Interamericano, ambos de 1991. Outros pontos que poderiam ser lembrados seriam tratados e acordos não relacionados à temática dos direitos humanos, como o Tratado Americano de Soluções Pacíficas (1948) e aqueles relacionados a segurança e terrorismo, e episódios como a intervenção na República Dominicana em 1965, as discussões sobre o estabelecimento de uma força interamericana permanente, a suspensão de Honduras em 2009 em aplicação da cláusula democrática, e o anúncio da Nicarágua de saída da OEA em novembro de 2021.

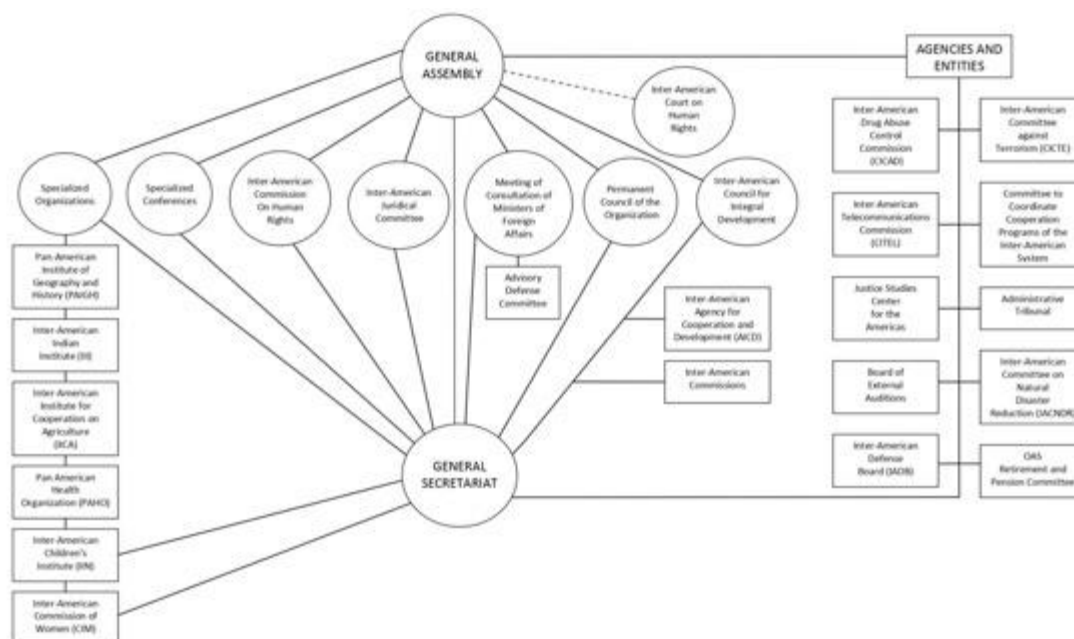
b) Estrutura institucional

A Assembleia Geral (AG-OEA) é o órgão superior da OEA. A Assembleia veio a suceder, desde o Protocolo de Buenos Aires de 1967, as conferências interamericanas. Trata-se de órgão plenário que se reúne em sessões ordinárias anuais e, em circunstâncias especiais, em sessões extraordinárias, em nível de chanceleres. É responsável por definir as políticas e os mandatos da organização, bem como a estrutura e as funções de seus órgãos. As decisões são geralmente tomadas por maioria, mas, em certos casos, exige-se uma votação de dois terços.

Entre as sessões da AG-OEA, os trabalhos são conduzidos pelo Conselho Permanente (CP-OEA) e pelo Conselho Interamericano de Desenvolvimento Integral[814], bem como pelas diversas comissões que fazem parte da estrutura da entidade. Conforme previsto na Carta da OEA, realizam-se, ainda, Reuniões de Consultas de Ministros das Relações Exteriores para considerar temas de natureza urgente e de interesse comum para os Estados americanos (por exemplo, a crise na Venezuela). A OEA também atua como secretaria de várias reuniões ministeriais, em particular os encontros de ministros da Justiça, ministros de Ciência e Tecnologia e ministros da Educação das Américas.

Integram, ainda, a estrutura institucional da OEA, segundo a Carta, a Comissão Jurídica Interamericana (CJI), a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), o Secretariado-Geral (SG-OEA, que sucedeu a União Pan-Americana), as conferências especializadas e as organizações especializadas, além de outras entidades estabelecidas pela AG-OEA. Entre as organizações especializadas do Sistema OEA destacam-se a Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS), o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), a Comissão Interamericana de Mulheres (CIM) e o Instituto Interamericano da Criança. Há organismos, que podem ter natureza autônoma e descentralizada, aos quais competem questões de interesse comum dos Estados americanos e que estão estreitamente vinculados com a OEA, como o Comitê Interamericano contra o Terrorismo (CICTE), a Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas (CICAD), a Junta Interamericana de Defesa (JID), a Comissão Interamericana de Telecomunicações (CITEL) e a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CtDH).

[814] O Conselho Interamericano de Desenvolvimento Integral foi criado em 1996 no lugar do Conselho Interamericano Econômico e Social (CIES) e do Conselho Interamericano para Educação, Ciência e Cultura (CIECC) e tem como finalidade promover a cooperação entre os Estados americanos, com o propósito de obter seu desenvolvimento integral e, em particular, de contribuir para a eliminação da pobreza crítica. A ele estão vinculadas a Agência Interamericana para Cooperação e Desenvolvimento (AICD, ou IACD, na sigla em inglês) e diversas Comissões Interamericanas, como de Educação, Cultura, C&T, Desenvolvimento Social, Desenvolvimento Sustentável, Portos e Turismo. O Brasil está na junta diretiva da IACD no triênio 2022-2024.

O sistema interamericano não está restrito à OEA e à sua estrutura interna. Como exemplos, citam-se o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)[815], criado em 1959, à margem da OEA, e a realização desde 1994 de Cúpulas das Américas. Diversas reuniões temáticas também se realizam em âmbito interamericano, mas não necessariamente sob o guarda-chuva da OEA, como as recentes Conferências Ministeriais Hemisféricas de Luta contra o Terrorismo. As negociações para a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), lançadas em 1994, que foram importante pilar do sistema interamericano nos anos seguintes, até o seu colapso por volta de 2005, tampouco se davam sob a estrutura da OEA.

Fonte: *site* da OEA

c) O Brasil e a OEA no século XXI

A partir da década de 2000, com a ascensão de diversos governos mais à esquerda do espectro político-partidário ocidental na América Latina, o fracasso da ALCA, o estabelecimento da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e a realização da primeira Cúpula da América Latina e do Caribe sobre Integração e Desenvolvimento (CALC), o Brasil se desengajou progressivamente do sistema interamericano, passando a privilegiar os subsistemas latino-americano e caribenho e sul-americano. Ao mesmo tempo, a partir de medida cautelar da CIDH que pedia que o Brasil suspendesse o licenciamento da usina de Belo Monte por causa do impacto sobre a comunidade local, o Brasil ficou sem representante permanente na OEA por cerca de quatro anos (2011-2015) e interrompeu momentaneamente o pagamento de contribuições à Organização. O ocaso da concertação e da integração latino-americana e sul-americana, em especial após a eclosão da crise venezuelana, e a ascensão de governos mais à direita do espectro político-partidário ocidental, comprometidos com os princípios de liberdade e de democracia,

[815] Em novembro de 2022, Ilan Goldfajn foi eleito presidente do BID: o primeiro brasileiro a liderar a instituição desde sua fundação, em 1959. Na votação, Goldfajn alcançou ampla maioria, preenchendo os critérios de percentual dos votos totais do Banco e de apoio regional, o que permitiu que a eleição fosse concluída na primeira rodada.

desencadearam uma revalorização da OEA e do âmbito interamericano não apenas pelo Brasil, mas também por outros países sul-americanos.

No governo Bolsonaro, durante sessão extraordinária do CP-OEA, convocada em razão da visita do então chanceler Ernesto Araújo a Washington, o Brasil anunciou sua visão sobre a OEA e suas prioridades para o sistema interamericano. Recentemente, a OEA se consolidou como o principal foro político nas Américas para tratamento de crises políticas com reflexos deletérios sobre a democracia por que passam Estados americanos. Conforme Araújo, o Brasil considera que a defesa dos valores democráticos é o "patrimônio mais caro" da Organização. O Brasil também refuta o argumento que a defesa da democracia é razão para a falta de consenso entre os Estados americanos, tendo em conta que a democracia não é uma opção ideológica, e critica a atuação dos regimes totalitários instaurados em Cuba e Venezuela no sentido contrário dos princípios fundamentais da OEA. Apesar da falta de consenso para a tomada de medidas mais drásticas pela Organização, o ex-chanceler afirmou que a OEA tem conseguido evitar o agravamento da crise e não tem sido conivente com as graves violações cometidas pelo regime de Nicolás Maduro. Também elogiou a atuação da OEA na identificação das irregularidades cometidas pelo governo de Evo Morales nas eleições presidenciais bolivianas de 2019. O Brasil também considera que a OEA deveria explorar melhor o seu potencial de contribuição à promoção do desenvolvimento e da segurança (em tráfico de drogas, terrorismo e criminalidade organização transnacional) de seus Estados-Membros, mas sempre em respeito ao caráter intergovernamental e *member-driven* da Organização. Durante a sessão, o ex-chanceler afirmou que o Brasil pretende reforçar seus programas de bolsas de estudo para atrair estudantes da região, como o Programa de Alianças para a Educação e a Capacitação (PAEC), uma parceria entre OEA, OPAS e o Grupo de Cooperação Internacional de Universidades Brasileiras (GCUB)[816]. O Brasil tem apoiado os esforços do atual SG-OEA, o ex-chanceler uruguaio Luis Almagro, em fortalecer a OEA, em especial sua atuação no que diz respeito à questão venezuelana, e apoiou sua recondução para um segundo mandato. Em julho de 2020, o ex-chanceler Araújo reuniu-se com o SG-OEA para discussão sobre a situação na região e as consequências da pandemia de COVID-19.

A atuação brasileira no âmbito interamericano[817] tem como fundamento os princípios consagrados na Constituição Federal, os quais orientam as ações para a promoção eficaz dos "pilares" fundamentais da OEA (democracia, desenvolvimento integral, direitos humanos e segurança multidimensional). Nesse sentido, o Brasil tem buscado promover a boa convivência entre os países americanos e o aumento da qualidade de vida de seus cidadãos, com foco na defesa da democracia, do Estado de Direito, dos direitos humanos e da livre iniciativa.

Entre outras iniciativas, a delegação do Brasil junto à OEA, estabelecida em Washington, participa, atualmente, de três exercícios coletivos no âmbito dos esforços brasileiros em favor da democracia, dos direitos humanos e do Estado de Direito no hemisfério: 1) o G14+, grupo informal

---

[816] Antigo Grupo Coimbra, composto por um conjunto de 50 instituições universitárias brasileiras que, em coordenação com a OEA, oferece bolsas de estudos para mestrado e doutorado no Brasil para estudantes do continente.

[817] O Brasil é signatário de inúmeros tratados, convenções e declarações interamericanas nas mais diversas áreas, entre os quais destacam-se: o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) ou Tratado do Rio (1947); a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (1948); o Tratado Americano de Soluções Pacíficas (1948); a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1969) e Protocolos Adicionais; a Convenção Interamericana para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas Portadoras de Deficiência (1999); a Carta Democrática Interamericana (2001); a Carta Social das Américas (2012); a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância (2013); a Convenção Interamericana contra Todas as Formas de Discriminação e Intolerância (2013); e a Convenção Interamericana sobre a Proteção dos Direitos Humanos das Pessoas Idosas (2015).

com vistas à discussão de saídas para a crise na Venezuela; 2) o Grupo de Trabalho (GT) do CP-OEA para a Nicarágua, composto por doze Estados-Membros; e 3) o tratamento da crise na Venezuela ao amparo do TIAR. Destaca-se que o Brasil é membro do Grupo de Amigos do Haiti, favorece a continuidade dos trabalhos da Missão de Apoio ao Processo de Paz na Colômbia (MAPP) e mantém com a OEA projeto de cooperação em apoio aos processos eleitorais e ao fortalecimento institucional daquele país. O Brasil apoia o Programa de Alianças para a Educação e a Capacitação (PAEC), uma parceria entre OEA, OPAS e o Grupo de Cooperação Internacional de Universidades Brasileiras (GCUB), que reúne um conjunto de 50 instituições universitárias brasileiras que oferece bolsas de estudo para mestrado e doutorado no Brasil para estudantes do continente.

No que tange ao apoio às missões de observação eleitoral (MOE-OEA), podem-se singularizar aquela encarregada da avaliação das eleições presidenciais na Bolívia, no final de 2019, que constatou irregularidades na contagem de votos, e aquela relativa à Guiana, em 2020, que também verificou irregularidades na contagem de votos em determinada região eleitoral. O Brasil recebeu pela primeira vez missão eleitoral da Organização em 2018, e novamente em 2020 e em 2022, nos dois turnos. Durante o 2º turno das eleições de 2022, a MOE-OEA contou com 57 integrantes de 17 nacionalidades, que estiveram presentes em quinze estados do território brasileiro, além de quatro cidades no exterior (Paris, Porto, Washington e Miami).

Em relação a direitos humanos, permanecem as críticas do governo brasileiro, desde gestões anteriores, ao excessivo ativismo em especial da CIDH, e o comportamento em relação a sentenças da CtDH, com destaque para o descumprimento de decisão no caso Gomes Lund, que persiste desde governos anteriores. O governo brasileiro apoiou as candidaturas de brasileiros a cargos no sistema interamericano, como é o caso de Flavia Piovesan à CIDH, do professor George Galindo à CJI, e de Rodrigo de Bittencourt Mudrovitsch para a CtDH. Para mais informações sobre o sistema interamericano de direitos humanos e o Brasil, ver a seção seguinte deste capítulo.

d) 51ª Reunião da AG-OEA (2021)

A 51ª AG-OEA ocorreu entre 10 e 12 de novembro de 2021, oficialmente na Cidade da Guatemala, mas realizada em formato virtual, sob a presidência guatemalteca, com o tema "Por uma América renovada". Foram convidados para a reunião todos os chanceleres do continente americano. Além do combate às consequências da pandemia de COVID-19 para os países do hemisfério, a reunião discutiu temas interamericanos, como a promoção e a proteção dos direitos humanos, a defesa da democracia, o desenvolvimento integral e a segurança multidimensional.

O SG-OEA, Luis Almagro, em sua fala na abertura do encontro, deu particular destaque à questão da recuperação pós-pandemia, com ênfase na redução de vulnerabilidades e da desigualdade na região. Almagro disse ser fundamental contar com um plano regional para vacinas, cujo acesso equitativo depende de mais produção e de estímulos financeiros. Destacou que, segundo a Organização Mundial da Saúde (OMS), o continente americano responde por cerca de 46% dos óbitos causados pela COVID-19 no mundo. Foi também destacada a necessidade de reativação econômica, de políticas de combate às mudanças climáticas e de combate à discriminação contra minorias. Almagro lamentou a crise humanitária que assola a Venezuela. Por outro lado, ressaltou o importante papel exercido pelas MOE-OEA, "o coração da defesa da democracia nas Américas".

A delegação brasileira foi chefiada pelo ministro Carlos Alberto França. Em nota à imprensa, o Ministério das Relações Exteriores (MRE) elegeu como destaques dos temas tratados

no encontro o combate às consequências da pandemia, a promoção e proteção dos direitos humanos, a defesa da democracia, o desenvolvimento integral e a segurança multidimensional. Destacou ainda a resolução sobre a Nicarágua e a declaração sobre o Haiti. O Itamaraty salientou que um grupo de países, incluído o Brasil, leu declaração que expressou preocupação com a alteração da ordem democrática na Venezuela. Além do Brasil, a posição foi externada por Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Equador, EUA, Guatemala, Haiti, Honduras, Paraguai e Uruguai. A nota publicada pelo MRE destacou também a adoção da Carta Empresarial Interamericana e a eleição do Dr. Rodrigo de Bittencourt Mudrovitsch ao cargo de juiz da CtIDH, para o mandato 2022-2027.

Os EUA, representados por seu secretário de Estado, Antony J. Blinken, salientaram que a "renovação", tema da 51ª AG-OEA, se faz particularmente essencial em três áreas: elevar a capacidade do sistema democrático em trazer respostas efetivas às populações, sobretudo em épocas de crise como a da pandemia de COVID-19; defender os princípios democráticos na região, face às situações autoritárias na Nicarágua, Cuba e Venezuela; e resolver os crônicos problemas econômicos e sociais, como corrupção, violência e acesso desigual a oportunidades.

Segue o resumo das principais declarações e resoluções:

i. DEC.103: Ilhas Malvinas

Declaração sobre a questão das Ilhas Malvinas, que "constitui um tema de permanente interesse hemisférico". A AG-OEA relembrou a Resolução 928/88, que pede pela retomada das negociações a fim de que se encontre, o mais rápido possível, uma solução pacífica para a disputa, posição que foi reafirmada em 2021. O Reino Unido é observador permanente da OEA desde 1995.

ii. DEC.104: Desenvolvimento Sustentável no pós-COVID

Foram destacados pontos como a necessidade de se avançar em direção às metas estabelecidas na Agenda 2030; o compromisso em continuar promovendo medidas para amenizar os efeitos das mudanças climáticas e da perda de biodiversidade, assim como a discriminação, a fome, a insegurança alimentar, os deslocamentos forçados, a pobreza e a violência; e a importância de se fortalecer o papel da OEA.

iii. DEC.105: Haiti

Foi relembrada a Resolução CP/RES. 1168 (2315/21), aprovada em março de 2021, que estabeleceu uma missão de bons ofícios da OEA para facilitar o diálogo político no Haiti, visando eleições livres e justas no país. A AG-OEA relembrou ainda que a Carta da Bogotá reconhece a democracia representativa como condição indispensável para a estabilidade, a paz e o desenvolvimento da região. Nesse sentido, expressou profunda preocupação com o agravamento da crise política, econômica, social, de segurança e humanitária no Haiti, com grave impacto para a estabilidade da região. Reafirmou que qualquer solução para a crise requer o esforço de todas as partes interessadas, incluindo governo, oposição, sociedade civil e setores privado e religioso. Foi reafirmado o compromisso de auxiliar o Haiti na luta contra a COVID-19 e na resposta a desastres naturais ocorridos no país. Os Estados-Membros foram encorajados também a cooperar com o governo haitiano para a investigação do assassinato do presidente Jovenel Moïse, ocorrido em julho de 2021.

iv. RES.2967: Promoção do Desenvolvimento Integral com Resiliência

A Resolução "Promovendo iniciativas hemisféricas em matéria de desenvolvimento integral: promoção da resiliência", uma das maiores aprovadas no encontro, contém sete eixos:

1) "Promover economias inclusivas e competitivas": os Estados-Membros foram instados a trocar boas práticas, a realizar transferências voluntárias de tecnologia, a construir sinergias, etc. Nesse campo, é forte a atuação da Secretaria-Executiva de Desenvolvimento Integral (SEDI). Destaca-se também a realização do Fórum de Competitividade das Américas (ACF, na sigla em inglês), já em sua décima primeira edição;
2) "Fortalecer a implementação dos objetivos de desenvolvimento sustentável, em conformidade com o Programa Interamericano de Desenvolvimento Sustentável (PIDS) 2016-2021": acordou-se a prorrogação do PIDS até 2023;
3) "Promover a educação e o desenvolvimento humano nas Américas": os Estados foram instados a manter a implementação dos compromissos adotados no Plano de Ação de Antígua e Barbuda 2019, que consiste em uma agenda educativa interamericana;
4) "Promover o trabalho decente, digno e produtivo para todos": foram reafirmados, entre outros pontos, os compromissos adotados na Declaração de Buenos Aires 2021 e no Plano de Ação de Buenos Aires 2021, ambos adotados na XXI Conferência Interamericana de Ministros do Trabalho (CIMT), ocorrida em setembro de 2021;
5) "Estimular a promoção e a proteção dos direitos humanos dos migrantes, incluindo dos trabalhadores migrantes e de suas famílias, em conformidade com o programa interamericano na matéria, para aumentar sua contribuição para o desenvolvimento": foi ratificada a importância de uma migração segura, ordenada e regular. Os Estados foram instados a estabelecer políticas públicas que visem combater a discriminação, o racismo e a xenofobia. Foram reconhecidos os desafios migratórios gerados por desastres naturais decorrentes das mudanças climáticas;
6) "Fomentar a cooperação para o desenvolvimento e a criação de parcerias": foram reconhecidos os avanços obtidos pela Agência Interamericana de Cooperação e Desenvolvimento em seu plano de trabalho 2020-2021, apesar das limitações impostas pela pandemia de COVID-19;
7) "Promover a inclusão social com equidade, a fim de contribuir para o desenvolvimento sustentável nas Américas": foram reafirmados os compromissos adotados no Plano de Ação Guatemala 2019 "Superando a pobreza multidimensional e preenchendo as lacunas da equidade social: Para uma agenda interamericana de desenvolvimento social". Destacam-se iniciativas entabuladas pela Comissão Interamericana de Desenvolvimento Social (CIDES) e pela Rede Interamericana de Proteção Social (RIPSO).

v. RES.2968: Desastres, Fome e Pobreza

Na "Resolução sobre resposta a desastres e luta contra a fome e a pobreza", foi reiterado o apoio à "Iniciativa Capacetes Brancos", corpo civil criado na Argentina em 1994 e que, em 1995, foi adotada a nível regional pela OEA. A iniciativa é tradicionalmente ratificada a cada AG-OEA.

vi. RES.2969: Carta Empresarial Interamericana (CEI)

O acordo vinha sendo negociado desde 2020 e visa a fortalecer os instrumentos da OEA na promoção do papel do setor privado no desenvolvimento hemisférico. Reconhece a importância de promover e potencializar a capacidade do setor empresarial para contribuir ao desenvolvimento sustentável, inclusivo e integral, assim como à estabilidade econômica da região, à segurança multidimensional, ao fortalecimento da democracia e à promoção e proteção dos direitos humanos. O empreendedorismo feminino e o papel-chave das micro, pequenas e médias empresas foi destacado no texto do acordo, que pede também pela implementação de boas práticas regulatórias na região, assim como pela eliminação de entraves burocráticos. Houve destaque também para o tema da inovação empresarial e das economias criativas.

vii. RES.2970: Segurança Hemisférica

Na "Resolução sobre a promoção da segurança hemisférica", foram abordados pontos como: compromisso com a paz, o desarmamento e a não proliferação de armas de destruição em massa na região, com destaque à iminência de encontro entre a Comissão de Segurança Hemisférica e a Comissão de Consolidação da Paz das Nações Unidas, à atuação da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC) e ao chamamento para a plena implementação do Tratado de Tlatelolco; fortalecimento da cooperação em defesa, com destaque à futura XV Conferência de Ministros da Defesa das Américas (CDMDA), que foi realizada no Brasil, em 2022; implicações das mudanças climáticas sobre segurança, sobretudo de países insulares pequenos do Caribe; chamamento à ratificação, para os Estados que ainda não o fizeram, da Convenção Interamericana contra o Terrorismo, adotada em Bridgetown, Barbados, em 2002; combate ao tráfico de entorpecentes, por meio da Estratégia Hemisférica sobre Drogas (EHD) e seu correspondente Plano de Ação 2021-2025.

viii. RES.2973: Cúpula das Américas: EUA, 2022

Na "Resolução para o apoio e continuidade do processo de Cúpulas das Américas", definiu-se que a próxima edição seria realizada nos EUA, em 2022. A IX Cúpula das Américas ocorreu em Los Angeles, entre 6 e 10 de junho de 2022. Para mais informações sobre o sistema de Cúpulas das Américas, ver tópico sobre o tema neste capítulo.

ix. RES.2975: Democracia

Na "Resolução para o fortalecimento da democracia", foi salientado que os Estados-Membros têm a obrigação de promover e defender a democracia na região. Foi também reafirmada a vigência da Carta Democrática Interamericana como instrumento para a promoção e defesa dos valores da democracia representativa.

x. RES.2976: Direitos Humanos

Na "Resolução para promoção e proteção dos direitos humanos", destacam-se temas como: fortalecimento do mecanismo de continuidade da implementação do Protocolo de San Salvador (hoje ratificado por somente 18 Estados-Membros); erradicação da apatridia; combate ao racismo,

refugiados; promoção da igualdade de gênero; relação entre direitos humanos e meio ambiente; e prevenção da discriminação e da violência contra pessoas LGBTIQA+ (seção que conteve ressalva por parte de diversos países, como Barbados, Trinidad e Tobago e Jamaica, por suposto choque com suas leis nacionais). No âmbito dos direitos dos povos indígenas, foi estendido o Plano de Ação sobre a Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas (2017-2021) para um seguinte período (2022-2026).

xi. RES.2977: Pandemia de COVID-19

Na "Resolução sobre a evolução da pandemia de COVID-19", reconheceu-se que a pandemia exacerbou vulnerabilidades estruturais, sobretudo em pequenos Estados insulares. A Assembleia mostrou-se preocupada com a "falta de distribuição equitativa de vacinas".

xii. RES.2978: Nicarágua

Na "Resolução sobre a situação na Nicarágua", relembrando os dispositivos da Carta Democrática Interamericana e alarmada pelas conclusões da CIDH em seu informe *Nicaragua: Concentración de Poder y Debilitamiento del Estado de Derecho*, publicado em outubro de 2021, a AG-OEA declarou que as eleições ocorridas em 7 de novembro de 2021 na Nicarágua não foram livres, justas nem transparentes, carecendo de legitimidade democrática. A Assembleia reiterou seus chamamentos anteriores para a liberação de todos os presos políticos e o fim imediato da perseguição aos meios de comunicação. Em resposta, o representante da Nicarágua afirmou que os nicaraguenses puderam votar em "paz, transparência e tranquilidade" e que a OEA "não é nosso conselho eleitoral supremo"; rechaçou "a mentira e a agressão repetida"; e alertou para que "não se siga deteriorando a credibilidade desta organização". Ao todo, 25 países votaram a favor da Resolução 2978, sete se abstiveram (entre eles o México) e um votou contra: a Nicarágua.

xiii. RES.2979: Desastres no Hemisfério

Na "Resolução sobre o fortalecimento do papel da OEA no fomento à resiliência ante os desastres no hemisfério", reconheceu-se que cerca de 300 milhões de cidadãos americanos vivem em zonas vulneráveis a desastres naturais; que os Estados detêm responsabilidade primordial na prevenção e redução dos riscos de desastres; e que o Marco de Sendai, celebrado em Cancún em maio de 2017, é a principal plataforma global para a concertação internacional no tema da redução de riscos de desastres naturais.

xiv. Próxima AG-OEA: 52ª Conferência, 2022, no Peru

Por fim, foi anunciado que a 52ª AG-OEA (ver subseção seguinte) ocorreria no Peru.

e) 52ª Reunião da AG-OEA (2022)

A 52ª AG-OEA ocorreu entre 5 e 7 de outubro de 2022, em Lima, no Peru, sob a presidência peruana, com o tema "Juntos contra a desigualdade e a discriminação". O encontro deste ano foi a primeira reunião presencial da AG-OEA desde 2019, devido à pandemia de COVID-19. Esta foi a terceira vez que a AG-OEA ocorreu no Peru (1997, 2010 e 2022). A delegação brasileira foi

chefiada pelo embaixador Fernando Simas Magalhães (nível de vice-ministro), que ocupou o cargo de Embaixador brasileiro na OEA até março de 2021, quando se tornou secretário-geral das Relações Exteriores.

Neste ano, Venezuela e Nicarágua não contaram com representação, a despeito da situação política nesses países ter sido objeto de discussão. Nesse quadro, a Assembleia não encontrou quórum suficiente para aprovação da inclusão na ordem do dia para deliberação da proposta de resolução, apresentada por Antígua e Barbuda, que revoga as credenciais do representante da Venezuela, que desde 2019 representa o líder da oposição venezuelana, Juan Guaidó. O projeto propunha ainda considerar que a Venezuela "deixou de ser membro" da OEA em 2019, quando foi cumprido o prazo para formalizar a retirada notificada dois anos antes pelo governo de Nicolás Maduro[818]. Destaca-se que o Brasil e mais oito países abstiveram-se da votação. Além disso, o Canadá liderou – com apoio de Brasil, Chile, Costa Rica, Equador, Guatemala, EUA, Paraguai e Uruguai – iniciativa que demandou a libertação imediata e incondicional de todos os presos políticos no país. Já no que tange à Nicarágua, foi aprovada resolução solicitando ao país a liberação de presos políticos e negociações para a cooperação regional.

Durante sessão plenária da Assembleia, o conflito entre Rússia e Ucrânia esteve presente nas discussões. A sessão iniciou-se com um vídeo do presidente ucraniano, Volodymyr Zelensky, no qual o mandatário solicitou ajuda para seu país aos membros da OEA. Ademais, a Guatemala apresentou declaração de apoio à Ucrânia e condenação à Rússia. Com o título "Apoio contínuo para o fim da agressão russa na Ucrânia", o documento considera o conflito uma "invasão ilegal, injustificada e não provocada pela Ucrânia". A declaração foi assinada por 24 países – entre eles, os EUA –, mas Brasil, México e Argentina não a assinaram. Apesar de ter sido apresentado no âmbito do fórum, a declaração não constitui decisão da OEA. Destaca-se que, em março, a OEA havia pedido o fim dos possíveis crimes de guerra na Ucrânia e, em abril, suspendeu a Rússia como membro observador permanente da Organização.

A 52ª AG-OEA contou com a participação do secretário de Estado norte-americano, Anthony Blinken, presente no Peru após visita à Colômbia e ao Chile. Em paralelo à Assembleia, Blinken anunciou uma nova assistência humanitária e de segurança para a América Latina de aproximadamente US$ 240 milhões. O objetivo é auxiliar os países da região no acolhimento de migrantes e refugiados, somando-se à ajuda já destinada pelos EUA ao acolhimento de refugiados venezuelanos (nos países em que visitou).

Durante a Assembleia, foram eleitos três membros para a CJI, dois membros do Centro de Estudos de Justiça das Américas (CEJA), um membro do Tribunal Administrativo e um membro do Comitê de Auditoria. Em votação presencial, foi reeleito o professor brasileiro George Rodrigo Bandeira Galindo como membro da CJI. Galindo assume o novo mandato de quatro anos a partir de 1º de janeiro de 2023, ocupando o posto, também, de vice-presidente da Comissão[819]. Junto do brasileiro, foram eleitos para a compor a CJI Alejandro Alday González (México) e Julio José Rojas (República Dominicana).

O tema da Assembleia voltado para a questão da diversidade foi interpretado por grupos de direita religiosa como parte de uma agenda progressista a ser contestada. Nesse contexto, os

[818] De acordo com o secretário-geral da OEA, Luis Almagro, o processo de saída da Venezuela não foi concluído devido a dívidas de "alguns milhões de dólares".

[819] Destaca-se que a Comissão Jurídica Interamericana (CJI) é o único órgão da OEA com sede no Brasil (Rio de Janeiro, nas instalaçãoes do Escritório Regional do Itamaraty). A CJI atua como corpo consultivo da OEA em assuntos jurídicos, visando ao desenvolvimento progressivo e à codificação do direito internacional no continente americano.

eventos da Assembleia foram acompanhados de protestos, sob o lema “A OEA é ateia, quer você sem Deus e sem família!”, além de mensagens contra o aborto e a “ideologia de gênero”.

Segue relação dos principais documentos e resoluções aprovados na Assembleia:

i. DEC.106: Declaração de Lima

A Declaração teve como foco o lema da 52ª AG-OEA: “Juntos contra a desigualdade e a discriminação”, abordando a realidade de desigualdade socioeconômica no hemisfério – aprofundada pela pandemia de COVID-19. Destacou a importância de posicionar as pessoas e as comunidades no centro das políticas governamentais para combate às desigualdades, especialmente no contexto dos impactos da COVID -19; a importância da promoção e defesa dos direitos humanos; a importância dos valores democráticos e da confiança pública em processos eleitorais legítimos; a importância de se combater a desigualdade digital, especialmente a desigualdade digital de gênero; a necessidade de combater a pobreza; e a condenação de qualquer tipo de discriminação, baseada em raça, cor, sexo, gênero, língua, religião, etnicidade, origem indígena ou afrodescendente, idade, opinião política, nacionalidade, status econômico, pessoas com deficiência, orientação sexual ou expressão de gênero e outras formas de discriminação. A declaração também ressalta a importância de colocar o empoderamento e a autonomia feminina no centro das estruturas de poder político e conclui com a decisão de continuar a promover, pela via multilateral, em consonância com as prioridades de desenvolvimento nacional de cada Estado-Membro, o reforço das instituições e valores democráticos, o combate à corrupção, a consolidação do Estado de Direito, e a redução da pobreza, desigualdade, racismo e outras formas de exclusão. Dentre os desafios mencionados, destacam-se o acesso equitativo a tecnologias da informação e comunicação (TIC), a cibersegurança, a alfabetização digital e a proteção de dados pessoais, em particular no que se refere a grupos vulneráveis.

ii. DEC.107: Ilhas Malvinas

Reconhece que a “Questão das Malvinas” “constitui um tema de permanente interesse hemisférico”; considera bem-vinda a disposição argentina de encontrar soluções pacíficas para a disputa, mas decide continuar a examinar a questão nas sessões subsequentes até que uma solução definitiva seja encontrada. A AG-OEA relembrou, ainda, a Resolução 928/88, que conclama a retomada das negociações a fim de que se encontre, o mais rápido possível, uma solução pacífica para a disputa, posição que foi reafirmada agora em 2021. O Reino Unido é observador permanente da OEA desde 1995.

iii. DEC.108: Paz Total na Colômbia

Reconhece a importância fundamental da consolidação da paz na Colômbia para a paz hemisférica e os esforços do governo colombiano, inclusive da gestão atual de Gustavo Petro, para envolver todos os setores da sociedade na consecução da paz. Também menciona o apoio da OEA à inclusão da perspectiva de gênero nas negociações dos termos da paz e reitera a prontidão da OEA em apoiar os esforços levados a cabo por seus membros e órgãos no que tange essa questão. Foi relembrada a Resolução 2862, nos termos da qual a AG-OEA declarou as Américas como zona de paz. Nos termos dessa declaração, a paz foi reafirmada como valor e princípio fundamental baseado na democracia, na justiça e no respeito aos direitos humanos; além disso, foi também

destacado o apoio dado pela AG-OEA aos esforços de implementação do Acordo Final para o Término do Conflito e para a Construção de uma Paz Estável e Duradoura na Colômbia, de 2016.

iv. DEC.109: Atentado contra a Vice-Presidente da Argentina

Na declaração de solidariedade ao povo argentino em vista da tentativa de assassinato da vice-presidente do país, os países reafirmaram seu repúdio ao atentado contra a vida da vice-presidente Cristina Kirchner, ocorrido em 1º de setembro de 2022, e expressaram solidariedade ao governo e ao povo da República Argentina. Destacaram, por fim, o apoio ao diálogo e ao respeito às instituições democráticas do Estado, bem como a necessidade da imediata identificação e condenação dos responsáveis.

v. RES.2982: Haiti

Considerando a situação securitária do Haiti, a cooperação hemisférica para preservação da democracia e a luta contra a insegurança alimentar, os países decidem solicitar à SG-OEA, aos Estados-Membros e aos Estados Observadores Permanentes que ofereçam apoio direto ao governo do Haiti para treinar os oficiais de segurança portuária do país no combate ao tráfico de armas, reforçar as capacidades e os meios da polícia do país, restaurar a segurança na zona metropolitana de Porto Príncipe e parar o crescimento de gangues armadas que aterrorizam a população nacional. Convidam, ainda, os Estados-Membros a seguir oferecendo esse apoio no marco no Plano Integral de Recuperação do Sul da Península (PRIPS), para reconstrução da infraestrutura destruída pelo terremoto de 14 de agosto de 2021. Ademais, a resolução faz outras menções à necessidade de impedir o tráfico de armas e atividades criminosas, bem como considerações sobre o reforço das instituições de estatais que possam auxiliar o país a melhorar os índices sociais e de segurança, como o sistema jurídico e os diálogos entre os grupos políticos, privados e religiosos do país. A resolução requer ao IICA que realize um estudo sobre a segurança alimentar do Haiti e encoraja os Estados-Membros a apoiarem o país a superar a insegurança alimentar. Também decide por reestabelecer mecanismos de reuniões regulares entre os membros da OEA para acompanhamento das missões oficiais no Haiti, solicitando à OEA que permaneça ativamente engajada na questão do país. Por fim, os países resolvem restabelecer mecanismo de reuniões periódicas na OEA de modo a manter a missão de bons ofícios no Haiti.

vi. RES.2983: Participação da Sociedade Civil nas Atividades da OEA

Reafirma o compromisso e a vontade dos Estados-Membros da OEA em continuar a apoiar a promoção da participação da sociedade civil nos fóruns e mecanismos da organização, inclusive organizações de mulheres e de outros atores sociais. Reconhece a importância da participação de organizações da sociedade civil e de outros atores sociais no fortalecimento da democracia, no desenvolvimento integral, na promoção e na proteção de direitos humanos e na segurança multidimensional. Reafirmando o teor de resoluções anteriores da AG-OEA, os países solicitaram à SG-OEA que continue convidando povos indígenas e comunidades afrodescendentes dos Estados-Membros e seus representantes a participar do “Diálogo de Representantes de Organizações da Sociedade Civil e Outros Atores”, elaborando recomendações e propostas de iniciativas relacionadas ao tema da AG-OEA.

vii. RES.2984: Apoio e Acompanhamento do Processo de Cúpulas das Américas

Decide continuar a apoiar a realização das Cúpulas das Américas, tendo no secretariado das cúpulas a instituição de memória e organização do evento, inclusive das atividades de *follow-up* da 9ª cúpula, realizada em Los Angeles em junho de 2022.

viii. RES.2985: Orçamento OEA 2023

O programa-orçamento definitivo da OEA para 2023 foi aprovado na 1ª Sessão Plenária celebrada em 6 de outubro de 2022. O projeto havia sido apresentado pela SG-OEA em 2 de agosto, e o informe anual do Comitê de Auditoria ao CP-OEA em 15 de junho.

ix. RES.2986: Avanço da Segurança Hemisférica

Reconhece-se o papel do Comitê de Segurança Hemisférica (CSH) em desenvolver, executar, avaliar e reportar programas, trocas de informação e adoção de medidas de cooperação e de polícia. Destacam-se alguns temas abordados pela declaração, a saber:

1) Declaração sobre Segurança das Américas[820]: reforço do papel do CSH na revisão da Declaração de Segurança das Américas;
2) América como zona de paz: promoção pelo CSH da governança democrática, da resiliência dos Estados-Membros, do diálogo, da cooperação e do respeito pelos direitos humanos;
3) Desarmamento: urge os membros que reforcem a Convenção sobre Armas Biológicas e reafirma o papel central do Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP). Também encoraja os Estados-Membros a ratificarem a Convenção Interamericana contra a Fabricação e o Tráfico Ilícitos de Armas de Fogo, Munições, Explosivos e outros Materiais Correlatos;
4) Américas como zona livre de minas terrestres: reforço aos Estados-Membros na desativação das minas, sobretudo em países como Colômbia, Equador e Peru;
5) Prevenção de violência e crime: requer ao Secretariado para Segurança Multidimensional (SMS) que desenvolva e submeta ao CSH recomendações regionais para prevenção e redução da violência baseada em gênero relacionada ao uso ilícito de armas de fogo;
6) Justiça, prisões e sistema penitenciário: requer ao SMS que consolide uma base de dados sobre boas práticas implementadas na região para melhoramento do sistema prisional
7) Segurança cibernética: urge por novas medidas para promover o compartilhamento de informações e apoio técnico entre regiões, incluindo com e por órgãos da ONU, sobre o impacto de atores mal intencionados no uso de sequestro de dados;
8) Mudanças climáticas: apelo aos Estados-Membros e à comunidade doadora a fornecer o apoio financeiro necessário para que o SG-OEA possa auxiliar os Estados-Membros na abordagem das questões de segurança ligadas às mudanças climáticas; e
9) Terrorismo: reafirma o papel de liderança regional do CICTE para prevenção e contenção do terrorismo nas Américas.

[820] A Declaração sobre Segurança das Américas foi aprovada em 2003, na Conferência Especial sobre Segurança das Américas na Cidade do México. A Declaração visa a incorporar uma análise multidimensional da problemática da segurança hemisférica. Dessa forma, elementos como desenvolvimento integral das nações, democracia, justiça social, solidariedade e respeito aos direitos humanos são componentes formadores da segurança hemisférica americana.

x. RES.2987: Avanços das Tecnologias da Informação e das Comunicações pela Comissão Interamericana de Telecomunicações

São encorajados a cooperação e o compartilhamento de informações no setor, além do uso das tecnologias de telecomunicações para alavancar o desenvolvimento sustentável.

xi. RES.2988: Desenvolvimento Integral

Urge aos Estados-Membros que apoiem a Academia Juvenil das Américas em Ciência e Tecnologia Transformativa, lançada na 6ª Reunião de Ministros e Altas Autoridades de Ciência e Tecnologia, de 2021; reconhece a perspectiva de gênero para o desenvolvimento da sociedade no contexto dos impactos econômicos e sociais da COVID-19, assim como na resposta às mudanças e catástrofes climáticas; urge aos Estados-Membros que implementem medidas de redução de poluição plástica nos oceanos, bem como atividades de economia circula e manejo de recursos sólidos; reconhece a importância de uma migração segura, ordenada, humana e regular, a partir da criação de políticas baseadas em evidências de um ponto de vista regional e hemisférico, para atingir as causas estruturais da migração; urge, ainda, aos Estados-Membros que implementem políticas tanto de combate à xenofobia, o racismo e a discriminação, quanto de combate aos crimes relacionados à migração, como tráfico de pessoas ou contra a mulher. Aborda ainda temas relacionados a intercâmbio cultura, trabalho decente, direitos humanos e migração e inclusão social.

xii. RES.2989: Fortalecimento da Democracia

Centra-se em onze pontos temáticos: 1) fortalecimento do cadastro e registro da propriedade nas Américas; 2) cooperação técnica e missões de observação eleitoral; 3) implementação da Convenção Interamericana contra a Corrupção – bem como seu Mecanismo de Acompanhamento e Implementação (MESICIC) – e o Programa Interamericano de Cooperação para Combate da Corrupção; 4) Governo aberto, digital, inclusivo e transparente; 5) Reunião de Ministros de Justiça, Procuradores e Fiscais das Américas; 6) Programa Interamericano de Facilitadores Judiciais; 7) Implementação da Carta Democrática Interamericana; 8) Proteção ao Consumidor nas Américas; 9) Promoção do compromisso parlamentar interamericano; 10) Fortalecimento e inovação da gestão pública efetiva nas Américas; e 11) Aprofundamento da relação entre a governabilidade democrática e inclusiva e o desenvolvimento sustentável. Solicita ao SG-OEA que atualize guias como o "Guia de Boas Práticas Eleitorais para a Melhoria do Processo Eleitoral" e "Guia para Organização de Eleições durante a Pandemia", bem como urge aos Estados-Membros que continuem a promover iniciativas que apoiem à inclusão digital e o "*open governmen*t".

xiii. RES.2990: Direito Internacional

Debruça-se sobre as atividades da Comissão de Assuntos Jurídicos e Políticos (CAJP), destacando os seguintes temas: 1) o Programa Interamericano para o Desenvolvimento do Direito Internacional; 2) Direito Internacional Privado; 3) Comitê Jurídico Interamericano; 4) Direito internacional no ciberespaço; 5) emprego do Direito Internacional para o fortalecimento da OEA;

6) Marco jurídico internacional das empresas de armas e munições; 7) Direito do Mar, com ênfase nas consequências jurídicas da elevação do nível do mar e na conservação e no uso sustentável dos oceanos; 8) Promoção e respeito ao Direito Humanitário Internacional.

xiv. RES.2991: Promoção e Proteção de Direitos Humanos

Faz referência às atividades da CAJP e a decisões prévias da AG-OEA, a exemplo da DEC.71 e da DEC.89. Reconhece a interseccionalidade e a interconexão entre as múltiplas formas de discriminação, exclusão e desigualdade e reafirma o compromisso dos Estados-Membros com a erradicação de toda forma de violência, discriminação e intolerância. Foram destacados os seguintes temas: 1) erradicação da apatridia nas Américas; 2) defensoras e defensores de direitos humanos; 3) direitos da criança e do adolescente; 4) saúde mental e privação da liberdade – o trabalho da defensoria pública oficial autônoma; 5) Princípios sobre Entrevistas Efetivas para Investigações e Coleta de Informações, ou "Princípios de Méndez"; 6) liberdade de expressão e jornalismo nas Américas; 7) o poder da inclusão e os benefícios da diversidade; 8) Fortalecimento do Mecanismo de Acompanhamento para a Implementação do Protocolo de São Salvador; 9) proteção dos solicitantes do reconhecimento da condição de refugiado e dos refugiados nas Américas; 10) direitos humanos das pessoas idosas; 11) Programa de Ação para a Década das Américas pelos Direitos e pela Dignidade das Pessoas com Deficiência 2016-2026 (PAD) e Apoio à Comissão para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra Pessoas com Deficiência; 12) promoção da Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Conexas de Intolerância e o combate a todas as formas de discriminação; 13) proteção dos direitos humanos em face da pandemia do vírus COVID-19 e futuras emergências epidêmicas ou pandêmicas; 14) supervisão da implementação da Declaração Americana dos Direitos dos Povos Indígenas e Plano de Ação sobre a Declaração (2022-2026); 15) registro civil universal e direito à identidade; 16) direito humanos e meio ambiente; 17) Fortalecimento do Mecanismo de Supervisão da Implementação da Convenção de Belém do Pará; 18) fortalecimento da Comissão Interamericana de Mulheres para a promoção da igualdade e equidade de gênero e dos direitos das mulheres; 19) direitos humanos e prevenção da discriminação e da violência contra pessoas LGBTQIA+; 20) promoção e proteção dos direitos humanos; 21) Promoção e proteção dos direitos na internet; 22) situação das pessoas afrodescendentes no Hemisfério e racismo; 23) pessoas desaparecidas e o atendimento das necessidades de seus familiares; 24) direitos humanos e pessoas que vivem com uma doença rara e suas famílias; 25) fortalecimento da proteção e promoção do direito à liberdade de consciência e de religião ou crença; 26) paridade de gênero e representatividade geográfica e dos diferentes sistemas jurídicos na CIDH e na CtDH. Como destaques, reafirma compromissos relacionados à eliminação da apatridia, à promoção da saúde mental e ao combate ao racismo, xenofobia e outras formas de discriminação. No que se refere ao ponto 9), a resolução menciona o Plano de Ação do Brasil: Um Roteiro Comum para Fortalecer a Proteção e Promover Soluções Sustentáveis para Pessoas Refugiadas, Deslocadas e Apátridas na América Latina e no Caribe dentro de um Marco de Cooperação e Solidariedade, adotado em 3 de dezembro de 2014[821].

[821] Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9866.pdf

xv. RES.2992: Segurança Alimentar e Nutricional nas Américas

Exorta os Estados-Membros a aplicarem abordagens compreensivas na promoção da segurança alimentar e nutricional, sobretudo dentre os grupos sociais historicamente marginalizados ou em situação vulnerável. Também solicita que os governos continuem a aumentar suas capacidades de gestão no sentido de entender a situação da crise alimentar, além de promoverem mercados agrícolas que sejam abertos, transparentes, previsíveis, equitativos e funcionais. Também reconhece a necessidade de proteção do estilo de vida rural, da troca de experiências em transporte de alimentos e do acesso universal à água. A Resolução recorda declarações prévias da AG-OEA e do CP-OEA sobre o tema, a exemplo da AG/RES.2956, de 2020 ("Os desafios para a segurança alimentar e nutricional das Américas frente à pandemia de COVID-19, no âmbito do Plano de Ação da Guatemala 2019"), e da CP/RES.1197, de 2022, e faz referência à resolução da Assembleia Geral das Nações unidas (AGNU) "Situação da insegurança alimentar mundial", de 27 de maio de 2022, adotada à luz do contexto da guerra na Ucrânia. Os países expressam profunda preocupação com a situação atual da segurança alimentar e nutricional na região, que inclui 12,3 milhões de pessoas em situação de insegurança alimentar severa, segundo dados do Programa Mundial de Alimentos (PMA). Exorta, por fim, o IICA e engendrar esforços, junto aos Estados-Membros, na luta contra a insegurança alimentar e todas as formas de má nutrição.

xvi. RES.2993: Recuperação e Fortalecimento de Sistemas de Saúde Inclusivos e Resilientes

Aborda o compromisso dos Estados-Membros com a governança global e multilateral da saúde, reconhecendo a necessidade de ação coletiva; a solidariedade hemisférica na produção e distribuição de vacinas, sobretudo para a COVID-19; e a promoção da transferência de tecnologia para a criação de capacidades locais para produção de produtos de resposta a pandemias, como vacinas, diagnósticos e tratamentos. Recordando a RES.2977 da AG-OEA – "Evolução da pandemia de COVID-19 e seu impacto no Hemisfério" –, a resolução decidiu encarregar o CP-OEA de continuar facilitando o diálogo e atualizações regulares com a OPAS, de modo a reforçar a coordenação e cooperação hemisféricas para o fortalecimento de sistemas de saúde inclusivos e resilientes que avancem no acesso e na cobertura universal de saúde, além de aumentar a capacidade de prevenção e resposta frente a pandemias.

xvii. RES.2994: Liderança feminina para o Avanço da Igualdade de Gênero

Reconhece a interconexão das diversas formas de discriminação e violência contra a mulher, particularmente a falta de acesso da mulher à esfera pública em termos de representação de tomada de decisão; reitera aos Estados-Membros e ao SG-OEA a importância de nomear mulheres para posições de alto nível dentro da OEA; e urge os Estados-Membros a promoverem reformas visando à participação de mulheres nos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de cada país; entre outras medidas.

xviii. RES.2995: Nicarágua

Urge o governo nicaraguense a cessar toda violência contra o próprio povo, restaurando liberdade civis, políticas e religiosas, bem como o Estado de Direito. Também solicita o tratamento digno e a preservação dos direitos daqueles que foram arbitrariamente detidos, chamando atenção ao caso de líderes católicos, como a prisão arbitrária do bispo Rolando Alvarez e outros oito clérigos. Conclama aos Estados da região para implementarem uma estratégia baseada numa abordagem compreensiva em termos de direitos humanos e perspectiva de gênero, garantindo o direito ao refúgio e outras medidas de proteção, com o estabelecimento de uma comissão de alto nível incumbida de oferecer ao governo da Nicarágua uma oportunidade de discutir todas as questões relevantes. Também requer que a CIDH continue a monitorar o *status* do país, provendo assistência ao Grupo de Especialistas em Direitos Humanos das Nações Unidas na Nicarágua.

f) 53ª Reunião da AG-OEA (2023)

A 53ª AG-OEA foi realizada em Washington, de 21 a 23 de junho de 2023, sob presidência dos EUA. Pela décima segunda vez, a AG-OEA foi realizada na sede da OEA. O tema do encontro foi “Fortalecimento de uma Cultura de Responsabilidade Democrática com Promoção, Proteção e Igualdade dos Direitos Humanos nas Américas”. A delegação brasileira foi chefiada pela embaixadora Maria Laura da Rocha, secretária-geral das Relações Exteriores. A situação de segurança multidimensional no Haiti e a crise de direitos humanos na Nicarágua se destacaram entre os principais assuntos em pauta.

O SG-OEA, Luis Almagro, frisou que um dos pilares de sua administração – “Mais direitos para mais pessoas” – seria indissociável do tema do encontro. Ressaltou que o acesso desigual aos direitos nos países afasta os ideais democráticos e se transforma em caldo de cultivo do autoritarismo. Lembrou que a região é historicamente caracterizada pela desigualdade, desde a época colonial, e que são afrodescendentes, indígenas, mulheres, crianças, refugiados e migrantes as pessoas que mais sofrem as consequências da desigualdade, da pobreza, da discriminação e da incapacidade de acesso aos direitos humanos.

A despeito dos esforços do presidente colombiano Gustavo Petro para reintegrar a Venezuela ao sistema interamericano, Almagro declarou não ver avanços na situação do país. O presidente venezuelano Nicolás Maduro deixou a OEA em 2019, dois anos após o início de uma escalada liderada por Almagro, que contou com apoio de diversos países, contra suas credenciais democráticas e posteriormente contra o reconhecimento de seu governo. O país não tem mais representação junto à organização desde o fim do governo interino de Juan Guaidó, em dezembro de 2022. Quanto à Nicarágua, tema de resolução adotada no encontro, o país centro-americano se retirou da OEA em novembro de 2021, após reiteradas condenações; o processo de retirada leva dois anos e será finalizado em novembro de 2023.

A secretária-geral das Relações Exteriores Maria Laura da Rocha representou o Brasil na sessão de diálogo das delegações com a sociedade civil, que precedeu a abertura da 53ª AG-OEA. Durante o diálogo com a sociedade civil, destacou como a participação ativa dos atores sociais voltou a ser essencial para a elaboração de políticas públicas e afirmou a importância dessa interação para a política externa brasileira. Ele também participou da reunião ministerial do grupo de trabalho sobre o Haiti e encontrou-se com o novo secretário de Segurança Multidimensional da OEA, o brasileiro Ivan Marques, e com o chanceler da Costa Rica, Arnoldo André, com quem tratou de relações bilaterais, temas regionais, meio ambiente e direitos humanos. Em seu

pronunciamento na AG-OEA, a secretária-geral ressaltou o apreço brasileiro pelo rigoroso escrutínio das missões de observação eleitoral da OEA na verificação da lisura do sistema eletrônico de votação. Destacou que aprofundar as atividades do pilar de desenvolvimento integral da OEA é imperativo e urgente para garantir a democracia plena na região e defendeu o papel da organização enquanto espaço de diálogo construtivo e solidário entre os países da região, com respeito à personalidade, independência e soberania dos Estados, sejam quais forem seus sistemas econômicos, políticos e sociais, como preconiza a Carta da OEA. Além disso, o Brasil apresentou proposta de resolução para celebrar o legado hemisférico do ex-SG-OEA João Clemente Baena Soares.

Durante o evento, a imprensa divulgou que o Brasil sugeriu reparos ao texto da resolução sobre a Nicarágua, proposta originalmente por EUA, Canadá, Costa Rica e Antigua e Barbuda, que foram considerados tentativas de suavizar a gravidade da situação, suscitando protestos, em frente à sede da OEA, de nicaraguenses que tiveram sua cidadania revogada. Entre as mudanças propostas, o Brasil pediu que se suprimisse referência a "conclusão alarmante" dos relatórios de especialistas das Nações Unidas e independentes quanto à ocorrência de crimes contra a humanidade no país. Segundo o Itamaraty, o objetivo da linguagem mais cuidadosa era não fechar as portas para um possível diálogo com Ortega. O ministério lamentou o vazamento das propostas brasileiras, alegando que se tratava de tentativa de desqualificar o Brasil como um mediador importante nos debates sobre o regime centro-americano. Muitas das demandas brasileiras foram mantidas na versão final da resolução; a principal mudança incluída por Brasília foi um apelo ao diálogo, afirmando que a OEA está disposta a se "comprometer construtivamente com a Nicarágua para cumprir suas obrigações internacionais em relação aos direitos humanos". Em paralelo à AG-OEA, após reunir-se com o papa Francisco, no Vaticano, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva anunciou que intercederá junto a Daniel Ortega para que liberte um dos principais símbolos da repressão, o bispo Rolando Álvarez

Os EUA destacaram a importância da OEA enquanto principal instituição hemisférica para o fortalecimento da democracia. Defenderam o aumento do orçamento da organização e copatrocinaram, em conjunto com Barbados e outros países caribenhos, proposta de resolução para melhorar o acesso dos países em desenvolvimento ao financiamento de medidas para conter a mudança do clima. Também propuseram resolução para celebrar o legado do presidente Jimmy Carter na proteção dos direitos humanos na região.

Em votação presencial, foram eleitos três novos membros e reeleito um membro para a CIDH, por um período de quatro anos. Foram eleitos dois membros para o CJI, por um período de quatro anos. Para o Tribunal Administrativo da OEA foi reeleito um membro, por um período de seis anos. Para o Centro de Estudos de Justiça das Américas (CEJA), foram eleitos dois membros por um período de três anos, ficando um cargo vago; ademais, um cargo no Comitê de Auditoria também permaneceu vago. As eleições para os cargos vagos no CEJA e no Comitê de Auditoria serão realizadas até setembro de 2023.

Ficou acordado que a 54ª AG-OEA será celebrada em 2024 no Suriname.

Segue relação das principais declarações e resoluções aprovadas na Assembleia:

i. DEC.110: Ilhas Malvinas

A Declaração reafirma a necessidade de que os governos da República Argentina e do Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, observador permanente da OEA desde 1995, retomem, o mais brevemente possível, as negociações sobre a disputa de soberania, a fim de

encontrar uma solução pacífica para esta prolongada controvérsia, e decide continuar examinando a Questão das Ilhas Malvinas nas sucessivas sessões da AGNU, até sua solução definitiva.

ii. DEC.111: Proteção e Integração de Crianças e Adolescentes Migrantes e Refugiados

Reconhece que meninas, meninos e adolescentes sofrem dupla situação de vulnerabilidade, por serem menores e migrantes, expostos a diferentes formas de abuso e violência, incluindo crianças separadas, indocumentadas ou desacompanhadas. Declara a intenção de eliminar as barreiras legais ou administrativas que possam impedir que crianças e adolescentes migrantes, refugiados, solicitantes de refúgio e apátridas, em qualquer situação e contexto migratório, gozem de direitos humanos em igualdade de condições com meninas, meninos e adolescentes nacionais dos países de acolhimento, tais como aqueles relacionados à educação e saúde.

iii. DEC 112: Legado de Jimmy Carter na Promoção dos Direitos Humanos e da Democracia nas Américas

Declaração de reconhecimento do impacto positivo do presidente Jimmy Carter no sistema interamericano de direitos humanos e no compromisso da região de promover e proteger os direitos humanos e as liberdades fundamentais.

iv. DEC: 113: Direitos de Todas as Mulheres, Adolescentes e Meninas em Ambientes Rurais

A declaração afirma que mulheres, adolescentes e meninas, particularmente aquelas em ambientes rurais, têm enfrentado barreiras no exercício de seus direitos de acesso, posse e herança da terra por motivos que mantêm a subordinação e a invisibilidade estrutural. Anuncia que, entre 2024 e 2034, será celebrada a Década Interamericana dos Direitos de Todas as Mulheres, Adolescentes e Meninas em Ambientes Rurais das Américas, para promover medidas progressivas para assegurar todos os seus direitos e erradicar de todas as formas de discriminação.

v. RES.2999: Portos Competitivos, Seguros, Sustentáveis e Inclusivos

Em 2023, a Comissão Interamericana de Portos (CIP) comemora seu 25º aniversário como o único foro governamental interamericano permanente dos Estados-Membros da OEA para fortalecer a cooperação hemisférica para o desenvolvimento de portos competitivos, seguros, sustentáveis e inclusivos nas Américas, com participação do setor privado. A resolução estabelece nova linha estratégica especificamente para o setor portuário no Plano Estratégico Integral da OEA.

vi. RES.3000: A Comissão Interamericana de Telecomunicações e os Avanços das Tecnologias da Informação e das Comunicações

Reafirma que a CITEL desempenha papel prioritário na facilitação e promoção da inclusão e transformação digital e no desenvolvimento sustentável das telecomunicações e das tecnologias da informação e das comunicações em apoio aos pilares fundamentais da OEA. Solicita que o orçamento da organização leve em consideração as necessidades da CITEL.

vii. RES. 3001: Financiamento para a Mudança do Clima

Os países das Américas estão entre os mais afetados por eventos climáticos extremos. A resolução conclama todos os Estados-Membros e Observadores Permanentes a melhorar o acesso, a disponibilidade e a eficácia do financiamento climático, desenvolvendo e aprovando instrumentos financeiros inovadores para a ação climática, que podem incluir perdão de dívidas pelo clima, quando adaptados às necessidades e circunstâncias dos países, e a apoiar a melhoria do funcionamento das instituições financeiras internacionais e promover discussões sobre várias iniciativas emergentes relevantes para os Estados-Membros, como a Iniciativa Bridgetown, nas instituições e organizações regionais e multilaterais.

viii. RES.3002: Participação da Sociedade Civil nas Atividades da OEA

Reafirma o compromisso e a vontade dos Estados-Membros da OEA em continuar a apoiar a promoção da participação da sociedade civil nos fóruns e mecanismos da organização, inclusive organizações de mulheres e de outros atores sociais. Reconhece a importância da participação de organizações da sociedade civil e de outros atores sociais no fortalecimento da democracia, no desenvolvimento integral, na promoção e na proteção de direitos humanos e na segurança multidimensional.

ix. RES.3004: Fortalecimento da Democracia

Em consonância com o tema do encontro, renova todas as seções da AG/RES/2989 (2022), "Fortalecimento da Democracia". Encomenda atualização do Manual para Missões de Observação Eleitoral da OEA. Convida os membros a reforçar o apoio político e financeiro da Missão de Apoio ao Processo de Paz (MAPP/OEA) em seus esforços para promover a paz na Colômbia. Estabelece como novo ponto temático a questão da democracia, discurso de ódio e direitos humanos. Nesse sentido, reafirma que toda pessoa tem direito à liberdade de expressão, mas que o exercício desse direito implica deveres e responsabilidades especiais, conforme expresso no Artigo 13.2 da CADH e no Artigo 19 do PIDCP. Com o objetivo de prevenir atos de violência, incluindo violência política, extremismo violento, terrorismo, racismo, discriminação, intolerância e xenofobia, atos que violem os direitos humanos e atos que atentam contra a ordem constitucional, a segurança, a estabilidade e a paz de nossos países, a resolução condena veementemente o discurso de ódio, inclusive *online* e com base em ideologia política, entre outros motivos. Resolve fortalecer políticas públicas para evitar que desigualdades preexistentes se aprofundem por meio de discursos e expressões de ódio, especialmente quando dirigidas a pessoas e grupos em situação de vulnerabilidade ou historicamente discriminados.

x. RES. 3005: Direito Internacional

Destaca o importante papel do Direito Internacional para desenvolver princípios e normas que sirvam para fortalecer os esforços dos Estados para implementar regulamentação adequada da inteligência artificial. Reconhece as mais recentes contribuições da CJI ao Direito Internacional, como a Declaração Interamericana de Princípios sobre Neurociências, Neurotecnologias e Direitos Humanos e o Segundo Relatório sobre o Direito Internacional Aplicável ao Ciberespaço, entre

outras. Destaca desafios como novas aplicações de tecnologias emergentes, como as encontradas em armas autônomas e o aumento do nível do mar e suas implicações jurídicas. Reconhece as contribuições da CIDH e da CtIDH para o fortalecimento do Estado de Direito na região.

xi. RES. 3006: Crise dos Direitos Humanos na Nicarágua

Exorta o Governo da Nicarágua a cessar todas as violações dos direitos humanos e a respeitar os direitos civis e políticos, como a liberdade religiosa e o Estado de Direito, e a abster-se de todas as formas de intimidação e assédio contra jornalistas, meios de comunicação, comunidades religiosas e organizações não governamentais, respeitando seu direito à liberdade de expressão e reunião pacífica. Insta as autoridades nicaraguenses a anularem as normas que permitem privar arbitrariamente a nacionalidade de cidadãos, e que restringem as liberdades públicas, e a abster-se de utilizar mecanismos legais e legislações contra dissidentes.

xii. RES. 3007: Haiti

Acolhe com satisfação o "Diálogo Inter-Haitiano" realizado em Kingston, na Jamaica, em 2023 com a facilitação da CARICOM. Reconhece a necessidade de que a OEA preste assistência técnica imediata ao Haiti, para a segurança, a preservação e o fortalecimento da democracia representativa, a promoção e proteção dos direitos humanos, a assistência humanitária e a realização de eleições livres, inclusivas, justas e críveis, assim que as condições o permitirem. Insta os Estados membros e Observadores Permanentes a prestar assistência ao Haiti.

xiii. RES. 3008: 50 Anos do Golpe no Chile

O Chile agradece a solidariedade internacional ao povo chileno diante do golpe de Estado de 1973 e da ditadura subsequente, incluindo a solidariedade concedida por meio da reconhecida tradição interamericana de asilo. A resolução afirma que o 50º aniversário do golpe no Chile é uma oportunidade para reafirmar o compromisso dos países membros com os valores democráticos, incluindo a democracia representativa, a justiça social, os direitos humanos e as liberdades pessoais.

xiv. RES. 3010: João Clemente Baena Soares

Reconhece o legado hemisférico do ex-SG-OEA Baena Soares em suas ações para manter a paz, fortalecer a democracia representativa e promover e proteger os direitos humanos no Hemisfério, com respeito à soberania dos Estados-Membros.

g) A OEA e a democracia

A democracia é a pedra angular da organização e, por conseguinte, fortalecer a democracia e promover a boa governabilidade é uma das suas responsabilidades principais. A OEA tem um papel importante na solução de controvérsias entre seus Estados-Membros. A organização responde de maneira rápida e adequada em conformidade com as normas do Direito Internacional e interamericano.

Os principais antecedentes do estabelecimento de "cláusula democrática" no sistema interamericano são a Carta da OEA, de 1948, a Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH), de 1969, e os Protocolos de Cartagena (1985, entrou em vigor em 1988) e de Washington (1992, em vigor em 1997), de emenda à Carta da OEA. A Carta da OEA, em seu texto original, continha referência à democracia no preâmbulo e em alguns de seus artigos, vinculando solidariedade hemisférica, instituições democráticas e democracia representativa. Em 1969, a CADH trouxe menção, em seu preâmbulo, às instituições democráticas e à sociedade democrática como pressupostos para o cumprimento de diversos direitos. Em 1985, o Protocolo de Cartagena emendou a Carta da OEA para referir-se à democracia representativa no preâmbulo como condição indispensável à estabilidade, à paz e ao desenvolvimento da região e para incluir, entre os propósitos da OEA, a promoção e a consolidação da democracia representativa. O Protocolo de Washington, de 1992, consagrou na Carta da OEA (Artigo 9º)[822] o direito de suspender membro em caso de deposição forçada de governo democraticamente eleito.

Em 1990, foi criada a Unidade para a Promoção da Democracia, com o objetivo de prover assistência técnica e consultoria para os Estados-Membros sobre atividades relacionadas ao fortalecimento de políticas e procedimentos democráticos, quando por eles solicitado. Em 1991, pelo Compromisso de Santiago com a Democracia e a Renovação do Sistema Interamericano, "os Ministros das Relações Exteriores expressaram sua determinação de adotar um conjunto de procedimentos eficazes, oportunos e expeditos para assegurar a promoção e defesa da democracia representativa, respeitado o princípio da não-intervenção". Igualmente em 1991, a Resolução Democracia Representativa – AG/RES. 1080 (XXI-O/91) – "estabeleceu, consequentemente, um mecanismo de ação coletiva para o caso em que ocorresse uma interrupção abrupta ou irregular do processo político institucional democrático ou do legítimo exercício do poder por um governo democraticamente eleito em qualquer dos Estados-Membros da Organização, materializando, assim, uma antiga aspiração do Continente de responder rápida e coletivamente em defesa da democracia". Em seguida, outros documentos trouxeram mais elementos para a proteção e promoção da democracia no hemisfério, como a Declaração de Nassau (1992) e de Manágua (1993) ou as declarações das duas primeiras Cúpulas das Américas. A Resolução 1080 foi invocada em quatro situações: Haiti (1991), Peru (1992), Guatemala (1993) e Paraguai (1996).

A Carta Democrática Interamericana foi adotada em setembro de 2001. De acordo com o seu texto, já se teria adotado cláusula democrática na III Cúpula das Américas, em abril de 2001, quando se estabeleceu "que qualquer alteração ou ruptura inconstitucional da ordem democrática em um Estado do Hemisfério constitui um obstáculo insuperável à participação do Governo do referido Estado no processo de Cúpulas das Américas" (Declaração de Québec). Com a Carta de 2001, a democracia é reconhecida como direito dos povos da América e como obrigação de seus

---

[822] "Um membro da Organização, cujo governo democraticamente constituído seja deposto pela força, poderá ser suspenso do exercício do direito de participação nas sessões da Assembleia Geral, da Reunião de Consulta, dos Conselhos da Organização e das Conferências Especializadas, bem como das comissões, grupos de trabalho e demais órgãos que tenham sido criados. a) A faculdade de suspensão somente será exercida quando tenham sido infrutíferas as gestões diplomáticas que a Organização houver empreendido a fim de propiciar o restabelecimento da democracia representativa no Estado membro afetado; b) A decisão sobre a suspensão deverá ser adotada em um período extraordinário de sessões da Assembleia Geral, pelo voto afirmativo de dois terços dos Estados membros; c) A suspensão entrará em vigor imediatamente após sua aprovação pela Assembleia Geral; d) Não obstante a medida de suspensão, a Organização procurará empreender novas gestões diplomáticas destinadas a coadjuvar o restabelecimento da democracia representativa no Estado membro afetado; e) O membro que tiver sido objeto de suspensão deverá continuar observando o cumprimento de suas obrigações com a Organização; f) A Assembleia Geral poderá levantar a suspensão mediante decisão adotada com a aprovação de dois terços dos Estados membros; e g) As atribuições a que se refere este artigo se exercerão de conformidade com a presente Carta."

governos. A democracia representativa é caracterizada com base em seus elementos essenciais, como o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais, o acesso ao poder e seu exercício com sujeição ao Estado de Direito, a celebração de eleições periódicas, livres, justas e baseadas no sufrágio universal e secreto como expressão da soberania do povo, o regime pluralista de partidos e organizações políticas, e a separação e independência dos poderes públicos. Também há toda uma seção sobre democracia, desenvolvimento integral e combate à pobreza.

Do ponto de vista operacional, a Carta prevê que o próprio Estado afetado recorra ao SG-OEA ou ao CP-OEA para solicitar assistência. Reconhece que ruptura da ordem democrática ou alteração de ordem constitucional que afete a ordem democrática constituem obstáculos insuperáveis para a participação do Estado-Membro nas instâncias da OEA. Quando se verifique tal alteração da ordem constitucional, qualquer Estado-Membro ou o SG-OEA podem convocar o CP-OEA para avaliar a situação e eventualmente realizar gestões diplomáticas e convocar extraordinariamente a AG-OEA. A Assembleia poderá decidir suspender o Estado-Membro de seu direito de participar da OEA por voto afirmativo de dois terços dos membros. Mesmo suspenso, o Estado-Membro deve seguir cumprindo suas obrigações com a OEA, em especial em matéria de direitos humanos. Qualquer Estado-Membro ou o SG-OEA podem propor à AG-OEA o levantamento da suspensão, que deverá ser adotado por voto de dois terços dos membros. Também na Carta Democrática há capítulo sobre as MOE-OEA. Após 2001, diversas resoluções e declarações (incluindo de Cúpulas das Américas) voltam a tratar da questão da democracia representativa, como a Declaração de Santiago sobre Democracia e Confiança Cidadã (2003).

A Carta Democrática foi invocada pela primeira vez na tentativa de golpe na Venezuela em 2002, tendo resultado na adoção de resoluções de apoio ao governo Chávez e ao processo de diálogo nacional. Em 2005, durante a 35ª Sessão da AG-OEA, foi discutida a possibilidade de ampliar os mecanismos de proteção da democracia, proposta feita pelos EUA, mas a maioria dos Estados latino-americanos se opôs, privilegiando os princípios da soberania e da não intervenção. Em 2009, a Carta foi aplicada para suspender Honduras. Em 2012, não houve aplicação da Carta Democrática, mas o SG-OEA realizou missão *in loco* no Paraguai, que avaliou não ter havido "golpe parlamentar".

Em 2016, o SG-OEA Luis Almagro invocou a Carta Democrática para a situação da Venezuela. Até o momento, o país não foi suspenso em razão de violação à Carta, muito embora em junho de 2018 se tenha aprovado resolução que afirma que a ordem constitucional no país foi violada. Em abril de 2017, a Venezuela anunciou sua retirada da OEA, que deveria efetivar-se dois anos depois. Quando do fim do prazo, em abril de 2019 o CP-OEA aprovou uma resolução para reconhecer Gustavo Tarre Briceño, nomeado por Guaidó, como representante da Venezuela, sem que tenha havido reconhecimento da Organização de que Guaidó seria o presidente legítimo do país, o que é aceito, entretanto, por alguns de seus membros e pelo SG-OEA. Em janeiro de 2019, a OEA aprovou, por 19 votos favoráveis, seis contrários, oito abstenções e uma ausência, uma declaração conjunta na qual disse não reconhecer a legitimidade do novo mandato de Nicolás Maduro. A questão venezuelana ensejou o surgimento do Grupo de Lima, à margem da OEA, e também a aprovação, pelo Órgão de Consultas previsto no TIAR (o ex-chanceler Ernesto Araújo foi eleito, por aclamação, primeiro vice-presidente do Órgão de Consulta em 2019), de resolução que reconhece a ameaça representada pelo regime ilegítimo de Nicolás Maduro à segurança e estabilidade do Hemisfério. O caráter divisivo do tema pode ser exemplificado pela retirada do Uruguai da 49ª AG-OEA, realizada em Medellín, na Colômbia, em 2019, por rejeitar a discussão sobre o nível de participação do representante de Juan Guaidó. Desde dezembro de 2020, quando, em reunião extraordinária do CP-OEA, foi aprovada resolução sobre rejeição das eleições

parlamentares venezuelanas daquele mês, a situação da Venezuela não foi mais objeto de resolução naquele conselho ou na AG-OEA.

Mais recentemente, é possível falar sobre a questão da Nicarágua, cuja deterioração democrática tem sido alvo de críticas da OEA. No início de 2019, o SG-OEA anunciou que invocaria a Carta Democrática Interamericana para o caso da Nicarágua. No mesmo ano, a AG-OEA adotou a Resolução 2943, que afirma que violações de direitos humanos e a falta de progresso em reformas eleitorais estão conduzindo o país a um cenário de deterioração do regime constitucional prejudicando a ordem democrática e que instrui o CP-OEA a designar comissão, estabelecida sob o marco do Artigo 20 da Carta Democrática, para buscar solução pacífica à crise nicaraguense. Em novembro de 2021, após votação de resolução condenando o processo eleitoral do país, que reelegeu Daniel Ortega para um quarto mandato, considerando-o injusto, sem liberdade, transparência ou legitimidade democrática (ver subseção sobre a 51ª AG-OEA), a Nicarágua anunciou que iniciava sua saída da OEA, em resposta às “atitudes de ingerência” – esse processo de saída leva dois anos para ser concluído, a partir da data em que a SG-OEA recebe a notificação de denúncia da Carta de Bogotá, de modo que desde 19 de novembro de 2023 a Nicarágua não é mais membro da OEA. Para analistas, a saída da Nicarágua pode trazer consequências econômicas negativas ao país, bastante dependente de empréstimos do BID, parte do sistema interamericano e que mantém convênio de cooperação com a OEA. Em dezembro de 2021, a Resolução 1188 (2355/2021) concluiu que a Nicarágua não está cumprindo seus compromissos sob a Carta. Em março de 2022, o embaixador da Nicarágua na OEA, Arturo McFields, denunciou a ditadura de Ortega em seu país e foi demitido logo depois. Em abril, a Nicarágua tomou os escritórios da OEA presentes em seu território, medida que suscitou protestos e a aprovação da Resolução 1196 (2377/22), denunciando a violação dos acordos sobre imunidades da OEA no país. Em agosto, a Resolução 1203 (2389/22) da OEA condenou o fechamento de ONGs e as arbitrariedades contra organizações religiosas e de oposição, reiterou o pedido de libertação de presos políticos e de respeito aos direitos humanos, e ofereceu apoio para restauração das instituições democráticas. Além disso, o Conselho de Diretos Humanos da ONU (CDH) estabeleceu um grupo de especialistas para investigar violações de direitos humanos na Nicarágua desde abril de 2018. Na 52ª AG-OEA, a Nicarágua foi novamente objeto de resolução (ver subseção sobre a 52ª AG-OEA) que reitera o conteúdo das anteriores e destaca o recrudescimento da repressão do regime Ortega-Murillo, que já fechou dois mil organismos da sociedade civil e 54 meios de comunicação independentes. Na 53ª AG-OEA, houve a aprovação de nova resolução sobre a situação da Nicarágua, em que os membros advogam o reestabelecimento da democracia no país (ver subseção anterior, sobre a 53ª AG-OEA).

III. Sistema interamericano de direitos humanos

a) Sistemas de proteção dos direitos humanos no âmbito interamericano

Existem dois sistemas de proteção dos direitos humanos no âmbito interamericano: o sistema da Organização dos Estados Americanos (OEA) e o Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos (SIPDH). Ambos os sistemas possuem fortes interações em termos normativos e jurídicos, em uma lógica de círculos concêntricos[823] – todo membro do SIPDH é, necessariamente, membro do sistema da OEA. O sistema de proteção dos direitos humanos da OEA utiliza-se dos conceitos primários relativos aos direitos humanos da própria Carta da OEA[824] e tem origem na Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem (DADDH) de 1948[825]. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) é o principal órgão da OEA para promoção do respeito e da defesa dos direitos humanos, servindo como órgão consultivo da OEA nesta matéria. No entanto, existem outros órgãos nesse sistema que têm competência para a proteção aos direitos humanos, a saber: o Conselho Interamericano de Desenvolvimento Integral, a Assembleia Geral da OEA (AG-OEA), o Conselho Permanente da OEA (CP-OEA) e a Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores.

Dessa forma, o Sistema da OEA age em prol da proteção dos direitos humanos tanto por vias políticas, quanto jurídicas. As medidas políticas são aquelas tomadas, por exemplo, pela AG-OEA que, munida da competência de decidir sobre as políticas gerais da Organização, é capaz de avaliar a situação de respeito aos direitos humanos de seus Estados-Membros. Assim, a AG-OEA debate os casos de violações trazidos pelos próprios Estados ou pela CIDH e, eventualmente, estabelece sanções visando a sanar o problema. Em termos jurídicos, o principal órgão é a CIDH. A Comissão possui especial importância pela sua competência de receber petições individuais sobre violações de direitos humanos, mas também é responsável por elaborar estudos e ofertar capacitação técnica aos Estados em relação aos direitos humanos, criar relatorias sobre a situação de determinado país e efetuar visitas de campo (a convite do Estado interessado). Em relação a todos os Estados-Membros da OEA, a CIDH age com base nas determinações da Carta da OEA e na DADDH. Já em relação àqueles Estados signatários também da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH ou Pacto de San José da Costa Rica), a Comissão atuará primordialmente sob a égide deste tratado internacional.

Já o SIPDH conta com uma ampla gama de tratados interamericanos de direitos humanos. Dentre eles, seu tratado fundamental, a CADH, assinada em San José da Costa Rica em 1969, a qual deu origem à Corte Interamericana de Direitos Humanos (CtDH) e atribuiu novas funções à CIDH. Também constam nesse rol de fontes jurídicas que baseiam os trabalhos da Corte os demais tratados de direitos humanos adotados pela OEA[826]. É importante destacar que a CtIDH não é um órgão da OEA, mas, sim, um órgão da CADH. Com efeito, esta convenção é o instrumento jurídico que regula a organização, os procedimentos e a função da CtIDH. Ademais, a Corte conta com um

---

[823] Termos do jurista André de Carvalho Ramos em *Processo Internacional de Direitos Humanos*, 4ª edição.

[824] A própria Carta da OEA, adotada em Bogotá, em 1948, afirma que os "direitos fundamentais da pessoa humana" são um dos princípios fundadores da Organização.

[825] Documento não vinculante, adotado na forma de "Declaração", elaborado antes mesmo da Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU, portanto o primeiro documento internacional de direitos humanos de caráter geral.

[826] Outros instrumentos normativos do SIPDH são: Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura; Convenção Interamericana sobre Desaparecimento Forçado de Pessoas; Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; Estatutos e Regulamentos da CtDH e da CIDH, entre outros. A lista completa dos instrumentos do SIPDH encontra-se neste link: https://www.corteidh.or.cr/instrumentos.cfm?lang=pt

Estatuto (aprovado pelos Estados-Membros da OEA em Assembleia Geral) e um Regulamento (emitido pela própria CtIDH).

O Pacto de San José da Costa Rica foi adotado na Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, em novembro de 1969, entrando em vigor em julho de 1978 após a 11ª ratificação, do Peru. Trata-se de um tratado interamericano, que prevê direitos e liberdades a serem respeitadas pelos Estados Partes. Atualmente, 24 Estados são partes da CADH: Argentina, Barbados, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Dominica, Equador, El Salvador, Granada, Guatemala, Haiti, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Suriname, Uruguai e Venezuela. Destaca-se, ainda, que dois países já denunciaram o instrumento perante o secretário-geral da OEA: Trinidad e Tobago (maio de 1998, surtindo efeito a partir de maio de 1999) e Venezuela (setembro de 2012, surtindo efeito a partir de setembro de 2013, mas retornando em 2019)[827].

Nesse quadro, a CtIDH apenas pôde estabelecer-se após a entrada em vigor da CADH (1978). Os primeiros juristas eleitos como juízes da Corte e sua primeira reunião deram-se em 1979. A Costa Rica possui um Convênio de Sede firmado com a Corte, que garante um regime de imunidades e privilégios aos funcionários, juízes e pessoas que compareçam perante o tribunal. Ademais, em 1980, foi criado o Instituto Interamericano de Direitos Humanos, também com sede em San José da Costa Rica, de natureza acadêmica, cujo objetivo é o ensino, pesquisa e promoção dos direitos humanos, com enfoque multidisciplinar e ênfase nos problemas do continente americano.

A CADH tem dois protocolos adicionais. Em 1988, foi assinado Protocolo Adicional à CADH na Área de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, também conhecido como Protocolo de San Salvador, que representou uma elevação do nível do sistema interamericano de direitos humanos, ao proteger os chamados direitos de segunda geração nos âmbitos econômico, social e cultural, e dispor, por exemplo, sobre direito ao trabalho, à saúde, à alimentação e à educação. O Protocolo de San Salvador entrou em vigor em 1999 e tem 18 partes. Em 1990, foi adotado o Protocolo à CADH para Abolir a Pena de Morte, em Assunção, no Paraguai. O Protocolo de Assunção tem treze partes e entrou em vigor para cada um quando de sua ratificação ou adesão.

Outros marcos importantes acerca da proteção dos direitos humanos na OEA são:

Tratado	Avanços
Protocolo de Cartagena das Índias (1985)	Introdução, na Carta da OEA, de artigos que expressamente mencionam que o desenvolvimento é responsabilidade primordial de cada país e deve constituir um processo integral e continuado para criação de uma ordem econômica e social justa que permita a plena realização da pessoa humana e para isso contribua.
Compromisso de Santiago com a Democracia e Renovação do Sistema Interamericano e AG-OEA/RES/1080 (1991)	Convocação imediata do CP-OEA no caso de ruptura democrática em qualquer um dos Estados-Membros, além de atribuir ao Conselho a função de elaborar um conjunto de propostas visando a reforçar a preservação da democracia nas Américas.
Protocolo de Washington (1992)	Introdução da cláusula democrática na Carta da OEA (hoje, Art. 9º), pela qual um membro da OEA pode ser suspenso como sanção

827 Nos termos do Artigo 78.1 da CADH, a denúncia é permitida mediante pré-aviso de um ano. Tal ato jurídico, no entanto, não isenta os países das obrigações contidas na Convenção em relação aos fatos ocorridos anteriormente à data efetiva da denúncia.

Tratado	Avanços
	à ruptura do regime democrático.
Protocolo de Manágua (1993)	Criação do Conselho Interamericano de Desenvolvimento Integral, voltado para a promoção da cooperação entre os Estados americanos, com o propósito de obter seu desenvolvimento integral e, em particular, de contribuir para a eliminação da pobreza crítica, no que se refere aos campos econômico, social, educacional, cultural e científico e tecnológico.
Carta Democrática Interamericana (CDI) na III Cúpula das Américas de Quebec (2001)	Reconhece a democracia representativa como indispensável para a estabilidade da paz e do desenvolvimento e que um dos propósitos da OEA é a consolidação da democracia, respeitando-se o princípio da não intervenção.

Para mais detalhes sobre o tratamento interamericano de alguns recortes temáticos específicos de direitos humanos, ver a seção sobre direitos humanos, liberdade religiosa e políticas de identidade no Capítulo 5.

b) Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH)

i. Características gerais

A CIDH, com sede em Washington nos EUA, é um dos principais órgãos da OEA, mas não foi prevista originalmente na Carta de Bogotá, em 1948. Criada em um contexto de Guerra Fria, no qual predominavam regimes autoritários, a OEA prezou pelo respeito aos princípios da não intervenção em assuntos domésticos e do respeito à soberania dos Estados, muito embora a proteção aos direitos humanos também tenha sido tema de destaque na sua estruturação.

Com efeito, desde o princípio, a OEA preocupou-se em incluir os direitos humanos em seus fundamentos, tendo sido incluídas na Carta de Bogotá menções gerais ao respeito aos direitos fundamentais dos indivíduos e às obrigações dos Estados no que tange à garantia do gozo desses direitos. Ademais, o conceito de direitos humanos é mais bem desenvolvido na DADDH, já em 1948, sob a forma de uma declaração não vinculante, na qual são explicitados direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais.

A CIDH foi efetivamente criada em 1959, na V Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores da OEA, em Santiago no Chile, passando a reunir-se em 1960. Seu objetivo original era apenas o de promover os direitos humanos no hemisfério até que uma convenção interamericana de direitos humanos, a ser elaborada por comissão de juristas, a substituísse. Já em 1961 a CIDH começou a realizar visitas *in loco* para observar a situação geral dos direitos humanos em um país, ou para investigar uma situação particular. Na II Conferência Interamericana Extraordinária (1965), aprovou-se modificação no Estatuto da Comissão (elaborado em 1960), para ampliar suas funções. Com esta alteração, a CIDH transformou-se no órgão de supervisão do cumprimento, pelos Estados da OEA, de seus compromissos com os direitos humanos elencados na Carta e na Declaração de 1948. Para tanto, a Comissão foi autorizada a receber petições individuais com denúncias sobre violações, sendo também competente para inquerir os Estados sobre os fatos apurados, além de recomendar condutas apropriadas para sanar possíveis violações. A CIDH pode adotar medidas cautelares (Artigo 25 de seu Regulamento), um mecanismo de proteção através do qual solicita a um Estado que proteja uma ou mais pessoas que se encontrem

em uma situação grave e urgente de sofrer danos irreparáveis. Qualquer pessoa ou organização pode apresentar um pedido de medida cautelar em nome de uma pessoa ou de um grupo de pessoas, identificadas ou identificáveis, que estejam em risco. Destaca-se também, em termos institucionais, que a CIDH passou a integrar oficialmente a estrutura da OEA, figurando como um de seus órgãos principais, a partir do Protocolo de Buenos Aires (1967), que emendou a Carta da OEA, superando a fragilidade inicial de ter sido criada por mera resolução adota em reunião de ministros.

Em 2020, o brasileiro Paulo Abrão foi destituído pelo SG-OEA depois de ser reeleito por unanimidade como secretário-executivo da CIDH. No dia 25 de agosto, dez dias após o término do mandato de Abraão, Almagro disse que não prorrogaria seu contrato "devido à existência de dezenas de denúncias de natureza funcional" movidas contra o funcionário, e lamentou a "falta de tramitação" destas queixas como "um duro golpe" para a credibilidade da Comissão. A CIDH, que considerou a decisão de Almagro um "ataque sério", afirmou ter buscado "um diálogo institucional respeitoso" para superar esse atrito, apontando para a defesa da eleição de Abrão e do "devido processo" para o tratamento das reclamações dos funcionários. Diante da impossibilidade de atingir esse objetivo, a CIDH insistiu em sua "rejeição profunda" à decisão de Almagro. Após longo processo de seleção, somente em junho de 2021 foi definido o nome da nova secretária-executiva, a mexicana Tania Reneaum Panzsi.

ii. Composição

A CIDH é composta de sete membros, chamados de comissários ou comissionados, eleitos por quatro anos, podendo ser reeleitos apenas uma única vez. O exercício do mandato é incompatível com atividades que possam afetar sua independência, dignidade pessoal ou prestígio da Comissão. Os comissionários devem ser reconhecidamente pessoas de alta autoridade moral e de reconhecido saber me matéria de direitos humanos.

A eleição ocorre a título pessoal, pela AG-OEA, mas os nomes da lista de candidatos são indicados pelos governos dos Estados-Membros. A CIDH é, portanto, um órgão principal da OEA, porém autônomo em relação aos Estados-Membros. Cada governo pode propor até três candidatos da nacionalidade do Estado que o propõe ou de qualquer outra nacionalidade de um Estado-Membro. Quando for proposta uma lista tríplice, ao menos um dos nomes na lista deve ser de nacionalidade do Estado que a propôs. Ademais, é importante notar que os comissionários não podem participar da discussão, investigação ou deliberação se forem cidadãos do Estado envolvido no caso submetido à Comissão.

Em junho de 2023, foram realizadas eleições para quatro vagas. Atualmente não há nacional brasileiro entre os comissários. Em março, o Brasil chegou a apresentar a candidatura do advogado e especialista em direitos humanos Fábio Balestro Floriano, mas a retirou pouco tempo depois.

iii. Relatorias temáticas

Desde 1990, a CIDH estabelece Relatorias Temáticas, com objetivo de atender a determinados grupos sociais, comunidades e povos que estão especialmente vulneráveis a violações de direitos humanos. Dessa forma, as Relatorias Temáticas são responsáveis por fortalecer, promover e sistematizar o trabalho da Comissão dentro de uma temática específica.

Destaca-se que, em termos normativos, as Relatorias Temáticas foram introduzidas em 2008, por meio de alteração no regulamento da CIDH aprovada durante o 132º Período Ordinário de Sessões.

As Relatorias Temáticas geralmente são coordenadas por um membro da própria CIDH. Entretanto, o Regulamento da Comissão permite também a nomeação de outras pessoas, designadas pela Comissão, em casos especiais, para um período de três anos, renovável por mais um. Atualmente, este é o caso apenas da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão e da Relatoria Especial para Direitos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais. Estas são as relatorias, com o respectivo ano de criação e o nome do atual comissário:

1) Relatoria sobre os Direitos dos Povos Indígenas, 1990: Esmeralda Arosemena;
2) Relatoria sobre Direitos da Mulher, 1994: Julissa Mantilla;
3) Relatoria sobre os Direitos das Pessoas Migrantes, 1996: José Luis Caballero;
4) Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, 1997: Pedro José Vaca Villareal (relator especial);
5) Relatoria sobre os Direitos da Criança e do Adolescente, 1998: Esmeralda Arosemena;
6) Relatoria sobre Defensores de Direitos Humanos, 2001 (como Unidade de Defensores de Direitos Humanos, convertida em relatoria em 2011): José Luis Caballero;
7) Relatoria sobre os Direitos das Pessoas Privadas de Liberdade, 2004: Stuardo Ralón;
8) Relatoria sobre os Direitos dos Afrodescendentes e contra a Discriminação Racial, 2005: Margarette May Macaulay;
9) Relatoria sobre os Direitos de Pessoas Lésbicas, Gays, Bissexuais, Trans e Intersexuais, 2014: Roberta Clarke;
10) Relatoria Especial para Direitos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais, 2017: Javier Palummo Lantes (relator especial);
11) Relatoria sobre Memória, Verdade e Justiça, 2019: Julissa Mantilla;
12) Relatoria sobre os Direitos do Idoso, 2019: Margarette May Macaulay; e
13) Relatoria sobre as Pessoas com Deficiência, 2019: Carlos Bernal.

c) Corte Interamericana de Direitos Humanos (CtIDH)

i. Estrutura e funcionamento

A CtIDH, com sede em San José da Costa Rica, é o tribunal dentro do SIPDH responsável pela aplicação e interpretação da CADH de 1969. Junto da Corte Europeia de Direitos Humanos e da Corte Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, a CtIDH é um dos três tribunais regionais de proteção dos direitos humanos. No total, a CtIDH exerce jurisdição sobre cerca de 550 milhões de pessoas.

Ela é composta por sete juízes, que devem ser nacionais dos Estados-Membros da OEA – e não necessariamente nacionais de Estados Partes da CADH. De toda forma, não pode haver mais de um juiz, entre os sete, de uma mesma nacionalidade. Para a eleição dos juízes, o procedimento inicia-se com a apresentação de até três candidatos por Estado Parte da CADH, após solicitação do secretário-geral da OEA (SG-OEA). Estes candidatos não precisam ser, necessariamente, de nacionalidade do Estado que os apresentou – entretanto, caso sejam apresentados três candidatos, é obrigatório que ao menos um dos juristas do trio seja da nacionalidade do Estado que o apresentou.

A despeito de os candidatos serem apresentados pelos Estados Partes, os juízes são eleitos a título pessoal, em votação secreta, por maioria absoluta dos votos, em AG-OEA. O mandato dos

juízes possui duração de seis anos, permitindo-se a reeleição uma única vez por igual período. A própria Corte elege, dentre seus membros, um presidente e um vice-presidente, para mandato de dois anos, permitindo-se a reeleição. Destaca-se que os juízes não podem conhecer os casos cujo Estado-réu seja seu Estado nacional, quando o processo for iniciado pela CIDH, isto é, apenas pode atuar entre casos interestatais – até o momento inexistentes. Não obstante, quando não houver um juiz nacional do país envolvido em um caso interestatal, este país poderá nomear um juiz ou juíza *ad hoc* de sua nacionalidade.

Atualmente, há um juiz brasileiro na CtIDH, o jurista Rodrigo Mudrovitsch, eleito em novembro de 2021[828] e empossado em fevereiro de 2022. Em novembro de 2023, Mudrovitsch foi eleito para exercer a vice-presidência da CtIDH no biênio 2024-2025. Trata-se do terceiro brasileiro a tomar posse como juiz da referida corte. O primeiro foi Antônio Augusto Cançado Trindade, que ficou no cargo de 1995 a 2006, tendo ocupado a presidência do organismo em 1999, um ano após o Brasil reconhecer a jurisdição obrigatória da corte, permanecendo na função até 2004. O segundo brasileiro a ocupar assento na CtIDH foi o jurista Roberto de Figueiredo Caldas, que tomou posse em 2013, tendo sido presidente da Corte de 2016 a 2018[829].

A CtIDH conta, ainda, com uma Secretaria composta por um secretário e um secretário-adjunto, os quais dão suporte legal e administrativo em seu trabalho judiciário. O atual secretário é Pablo Saavedra Alessandri (Chile) e a secretária-adjunta é a Romina Sijniensky (Argentina).

Os idiomas oficiais da Corte são os mesmos da OEA: espanhol, inglês, português e francês. No entanto, ao início do exame de cada caso, serão determinados os idiomas de trabalho para aquele caso específico, sempre de acordo com o(s) idioma(s) oficial(ais) do Estado-réu.

Por fim, a CtIDH aceita a figura do *amicus curiae*. Essa instituição se define por uma manifestação, geralmente escrita, de um ente que não seja parte na disputa, mas que ofereça uma perspectiva própria, argumentos ou determinado saber especializado, que possam ser úteis na tomada de decisão.

ii. Funções

A CtIDH exerce duas funções: contenciosa e consultiva. Dentro da função contenciosa, encontram-se a competência para resolução de casos contenciosos e o mecanismo de supervisão de sentenças. A função contenciosa caracteriza-se, assim, tanto pela competência de determinar se um Estado incorreu em responsabilidade internacional por violações de direitos humanos consagrados nos instrumentos do SIPDH, como pela competência de realizar a supervisão do cumprimento de sentenças. Destaca-se, contudo, que somente os Estados Partes da CADH e a CIDH têm direito de submeter casos à decisão da Corte – e que a Comissão só pode acionar um Estado Parte perante a Corte caso este já tenha aceitado, expressamente, a sua jurisdição obrigatória. Vale, registrar, entretanto, que, mesmo nos casos em que Estados Partes provoquem a Corte, o procedimento exige a atuação da Comissão para que os casos sejam efetivamente apresentados para julgamento na Corte. Indivíduos e organizações que desejam peticionar o SIPDH devem dirigir suas denúncias à CIDH.

A atuação da Corte dentro dessa competência depende, assim, do reconhecimento dos Estados Partes da Convenção. Dessa forma, todo Estado Parte do Pacto de San José da Costa Rica deve, no momento do depósito de seu instrumento de ratificação ou adesão à Convenção, ou em qualquer momento posterior, declarar que reconhece como obrigatória de pleno direito a

[828] Eleito para o mandato 2022-2027, com 19 dos 24 votos possíveis.
[829] Roberto Caldas renunciou ao cargo após ser denunciado por violência doméstica.

competência contenciosa da Corte. Atualmente são vinte os Estados que reconheceram a competência contenciosa da Corte, a saber: Argentina, Barbados, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Suriname e Uruguai.

Destaca-se que o governo de José Sarney enviou, em 1985, mensagem ao Congresso Nacional solicitando a aprovação da ratificação brasileira da CADH, mas o Legislativo somente a aprovou em 1992. Nesse contexto, ao ratificar a Convenção, o Brasil elaborou uma declaração interpretativa com vistas a não incluir o direito automático de visitas e inspeções *in loco* da CIDH, as quais dependeriam da anuência expressa do Estado brasileiro[830]. A aceitação completa da supervisão internacional dos direitos humanos no plano regional só foi feita em 1998[831], no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), em conjunto com o reconhecimento da jurisdição da CtIDH. Por fim, apenas em 2002, ainda na gestão de FHC, o Poder Executivo editou Decreto de promulgação do reconhecimento da jurisdição da Corte no território nacional.

A função consultiva da CtIDH, por sua vez, refere-se à resposta a consultas formuladas pelos Estados-Membros da OEA, ou pelas agências dessa organização, em relação à compatibilidade das normas internas com a CADH, ou à interpretação da CADH e dos outros tratados do SIPDH. Sua função é possibilitar maior certeza jurídica aos sujeitos de Direito Internacional e é disponível a todos os Estados-Membros da OEA – inclusive àqueles que não sejam partes da CADH. Ademais, a Corte também possui competência para proferir Medidas Provisórias, desde que se trate de casos de extrema gravidade e urgência, em que seja necessário evitar danos irreparáveis à proteção dos direitos humanos. Criada em um contexto em que predominavam ditaduras no continente americano – muitas em decadência devido às crises da dívida e do petróleo – a CtIDH demorou para ser acionada em sua função contenciosa. De início, predominaram as opiniões consultivas, em detrimento de ações contra Estados. A primeira ação contenciosa da Comissão perante a Corte ocorreu em 1986.

iii. Financiamento

Existem três grandes fontes de financiamento da CtIDH (em 2021) para cobrir o orçamento de cerca de US$ 8,3 milhões: 1) o Fundo Ordinário da OEA (60,32%); 2) cooperação internacional (28,88%); e 3) contribuições voluntárias de Estados-Membros (10,80%). Os únicos Estados-Membros que contribuíram voluntariamente para a CtIDH em 2021 foram México e Costa Rica. No que tange à cooperação internacional, os fundos provieram de organizações de cooperação e assistência, como o *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* (GIZ, na sigla em alemão), a Agência Suíça para o Desenvolvimento e a Cooperação (COSUDE, na sigla em espanhol) e o Ministério de Relações Exteriores da Noruega, entre outros.

No que tange ao acesso à justiça, o Fundo de Assistência Legal da Corte é o mecanismo pelo qual as pessoas que não dispõem de recursos necessários para levar seu caso perante o SIPDH podem ter acesso ao Sistema de forma mais facilitada. Uma vez apresentado o caso perante a Corte, qualquer vítima que não disponha dos recursos econômicos necessários para custear as despesas decorrentes do processo poderá solicitar expressamente o benefício do Fundo, cabendo à Presidência do Tribunal a avaliação de cada uma das solicitações apresentadas. O Fundo não conta

[830] O Brasil recebeu visitas da CIDH em 1995 e 2018.
[831] O Brasil reconhece tal jurisdição apenas para fatos ocorridos após o dia 10 de dezembro de 1998, sob reserva de reciprocidade (Decreto nº 4.463, de 2002).

com recursos do orçamento da OEA e constitui-se, sobretudo, de doações dos governos da Noruega e da Dinamarca.

iv. Sessões

Não há um número fixo de sessões por ano. A CtIDH deve realizar tantas quantas sejam necessárias para seu devido funcionamento. Entretanto, atualmente, o Tribunal celebra ao menos sete períodos de sessões por ano (dentre sessões ordinárias e extraordinárias). É durante as sessões que a CtIDH realiza audiências, analisa pareceres emitidos pela CIDH e emite resoluções, medidas provisórias e pareceres consultivos – além de tratar de assuntos administrativos. O quórum para deliberações da Corte é constituído por cinco juízes, de tal forma que as decisões são tomadas pela maioria presente e, quando necessário, o Presidente terá o voto de qualidade. Ademais, como regra geral, as audiências são públicas, a menos que se decida contrariamente, em casos excepcionais.

Entre 22 e 27 de agosto de 2022, a CtIDH realizou seu 150º Período Ordinário de Sessões em Brasília, devido ao convite feito pelo governo brasileiro ao Tribunal. De acordo com o chanceler Carlos França, o objetivo do Brasil com o convite foi refletir o compromisso do País com os direitos humanos e com o SIPDH. Durante o Período de Sessões, foram realizadas quatro audiências públicas de casos contenciosos. Nenhum dos casos selecionados trataram de contenciosos envolvendo o Brasil.[832] Além disso, realizou-se o seminário "Controle de convencionalidade e grupos em situação de vulnerabilidade" em homenagem ao ex-juiz da Corte, Antônio Augusto Cançado Trindade[833] (para mais detalhes sobre a vida e obra do professor, consultar a seção dedicada a ele no capítulo 2).

Esta foi a terceira vez que a Corte se reuniu presencialmente no Brasil. As duas sessões anteriores realizadas no País ocorreram em 2006 e 2013. A movimentação da CtIDH pela região é uma dinâmica importante para consolidar os valores e a institucionalidade dos direitos humanos no continente. Esta é uma singularidade do sistema americano, pois as cortes europeia e africana não possuem mecanismo similar de movimentação para os períodos das sessões.

d) O Brasil e o sistema interamericano de direitos humanos

O Brasil é signatário de inúmeros tratados, convenções e declarações interamericanas relacionados a direitos humanos, entre os quais se destacam: a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (1948); a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1969) e seus dois protocolos adicionais (1988[834] e 1990[835]); a Convenção Interamericana para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas Portadoras de Deficiência (1999); a Carta Social das Américas (2012); a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância (2013, para mais detalhes, consultar o tópico dedicado a direitos

---

[832] A saber: Caso Povos Indígenas Tagaeri e Taromenane *vs.* Equador; Caso Olivera Fuentes *vs.* Peru; Caso Álvarez *vs.* Argentina; e Caso García Rodríguez e Reyes Alzipar *vs.* México.

[833] O jurista brasileiro faleceu em maio de 2022.

[834] Protocolo Adicional à CADH na Área de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, também conhecido como Protocolo de San Salvador, representou uma elevação do nível do sistema interamericano de direitos humanos, ao proteger os chamados direitos de segunda geração nos âmbitos econômico, social e cultural. Dispõe, por exemplo, sobre direito ao trabalho, à saúde, à alimentação e à educação.

[835] Protocolo à CADH para Abolir a Pena de Morte, adotado em Assunção, no Paraguai.

humanos no capítulo 5)[836]; a Convenção Interamericana contra Todas as Formas de Discriminação e Intolerância (2013)[837]; e a Convenção Interamericana sobre a Proteção dos Direitos Humanos das Pessoas Idosas (2015)[838].

Em novembro de 2021, durante a 51ª AG-OEA, realizou-se eleição para quatro dos sete assentos da CtIDH. Com 19 votos de 24 possíveis, o brasileiro Rodrigo de Bittencourt Mudrovitsch foi o mais votado entre os sete candidatos em disputa. Para as três vagas restantes, foram eleitas três juízas, nacionais da Argentina, Costa Rica e Chile. Em novembro de 2023, Rodrigo Mudrovitsch foi eleito para exercer a vice-presidência da CtIDH no biênio 2024-2025.

O Brasil já foi julgado pela CtIDH em doze[839] casos contenciosos[840], e outros oito casos estão em tramitação, apresentados pela CIDH nos últimos três anos.

i. Caso Ximenes Lopes *vs.* Brasil[841] (2006)

O senhor Damião Ximenes Lopes foi vítima de tratamento degradante no estabelecimento psiquiátrico Casa de Repouso Guararapes (CE), vinculado ao Sistema Único de Saúde (SUS). Três dias após a internação, em 1999, ele faleceu em decorrência dos tratamentos. O caso foi submetido pela CIDH em outubro de 2004. Foi o primeiro caso submetido à CtIDH sobre os direitos das pessoas com deficiência mental.

O Estado brasileiro foi condenado pela CtIDH por violação aos direitos à vida, à integridade pessoal e às garantias judiciais de Lopes. A Corte estabeleceu medidas de reparação, satisfação e não repetição, como: a retomada das investigações e sanções pelos fatos; a indenização dos familiares de Lopes; e a manutenção de um programa de formação e capacitação para todas as pessoas vinculadas ao atendimento de saúde mental.

Em resolução publicada no fim de setembro de 2023, a CtIDH deu o caso por concluído, em razão de cumprimento de sentença. A Corte avaliou que o Estado brasileiro deu cumprimento ao último dos pontos resolutivos em aberto da sentença publicada em 2006, ao realizar o curso de capacitação sobre "Direitos humanos e saúde mental – Curso Permanente Damião Ximenes Lopes", organizado sob os auspícios do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania e implementado a partir de abril de 2023.

No fim de outubro, sob a chefia de seu presidente, juiz Ricardo Pérez Manrique, delegação da CtIDH participou, em Brasília, de reuniões com autoridades e de cerimônia pública, realizada no Itamaraty, para marcar o cumprimento, pelo governo brasileiro, da sentença relativa ao caso Ximenes Lopes *vs.* Brasil.

---

[836] Assinada pelo Brasil em 2013, a Convenção foi ratificada em janeiro de 2022, conforme o procedimento de que trata o § 3º do Artigo 5º da Constituição, de modo que se trata de tratado internacional incorporado ao direito brasileiro com *status* equivalente ao de emendas constitucionais.

[837] Assinada pelo Brasil em 2013, a Convenção encontra-se em processo de ratificação no Executivo.

[838] Assinada pelo Brasil em 2015, a Convenção encontra-se em processo de ratificação no Congresso.

[839] Até o momento, em apenas um desses casos (Nogueira de Carvalho e outro vs. Brasil) o Brasil não foi condenado.

[840] As sentenças da CtIDH determinam, em geral, três tipos de medidas: medida de reabilitação, que corresponde à reparação às vítimas; medida de satisfação, com reconhecimento simbólico do Estado quanto à violação dos direitos; e garantia de não repetição, que corresponde à adoção de políticas públicas que evitem o problema no longo prazo. O acompanhamento dessas medidas é feito pela CtIDH por meio da supervisão de cumprimento de sentença. Nessas ocasiões, o Brasil relata as ações implementadas em cumprimento às medidas determinadas.

[841] Para mais detalhes, consultar: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_149_por.pdf

ii. Caso Nogueira de Carvalho e outro[842] *vs.* Brasil (2006)

O advogado defensor de direitos humanos Gilson Nogueira de Carvalho, que denunciava crimes cometidos pelos "meninos de ouro", suposto grupo de extermínio do qual participariam policiais civis e outros agentes estatais, foi assassinado em outubro de 1996 em Macaíba (RN). O caso foi submetido pela CIDH em 2005.

Apesar de reconhecer as graves violações, a CtIDH considerou que os fatos e provas apresentados foram insuficientes para demonstrar que o Estado violou as garantias e a proteção judiciais. Até o momento, é o único caso contencioso julgado pela Corte em que o Brasil não foi condenado.

iii. Caso Escher e outros *vs.* Brasil[843] (2009)

Em 1999, pessoas ligadas ao Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) foram vítimas de interceptação e monitoramento ilegal das linhas telefônicas, realizados pela Polícia Militar do Paraná. As conversas telefônicas foram gravadas e divulgadas à imprensa. O caso foi submetido pela CIDH em 2007.

A CtIDH condenou o Brasil por violar os direitos à privacidade, à honra, à reputação e à liberdade de associação. O Tribunal determinou medidas de reparação como o pagamento de indenização às vítimas e a investigação dos fatos.

iv. Caso Garibaldi *vs.* Brasil[844] (2009)

O integrante do MST Sétimo Garibaldi foi assassinado em novembro de 1998, na Fazenda São Francisco, em Querência do Norte (PR), durante uma operação extrajudicial de despejo das famílias de trabalhadores sem-terra[845]. Ele foi morto por homens encapuzados e armados que atacaram a ocupação. O caso foi submetido pela CIDH em dezembro de 2007.

A CtIDH considerou que o Estado violou os direitos às garantias judiciais e à proteção judicial dos familiares de Garibaldi por não investigar e sancionar o crime. A sentença determinou o dever de publicar a sentença, investigar, julgar e sancionar os responsáveis pelo homicídio e indenizar os familiares da vítima.

v. Caso Gomes Lund e outros ("Guerrilha do Araguaia") *vs.* Brasil[846] (2010)

Caso de grande repercussão, versa sobre a detenção arbitrária, a prática de tortura e o desaparecimento forçado de 70 pessoas, resultado de operações empreendidas pelo Exército brasileiro entre 1972 e 1975 que visava a erradicar a Guerrilha do Araguaia. A Comissão submeteu o caso em março de 2009.

Em sua sentença, a CtIDH afirmou que o desaparecimento forçado corresponde a uma violação múltipla e continuada de direitos humanos e reconheceu que as anistias relativas a graves

[842] Trata-se de Jaurídice Nogueira de Carvalho e Geraldo Cruz de Carvalho, pais do advogado assassinado. Para mais detalhes, consultar: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_161_por.pdf
[843] Para mais detalhes, consultar: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_200_por.pdf
[844] Para mais detalhes, consultar: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_203_por.pdf
[845] Na época, a Fazenda estava ocupada por cerca de 50 famílias vinculadas ao MST.
[846] Para mais detalhes, consultar: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_por.pdf

violações de direitos humanos, em particular a Lei da Anistia (Lei nº 6.683/79), por impedirem a investigação e a sanção dessas violações, são incompatíveis com o Direito Internacional e com a CADH. Assim, entendeu que o Estado brasileiro descumpriu a obrigação de adequar seu direito interno à referida Convenção. Considerou-se que o Estado é responsável pelo desaparecimento forçado e, portanto, violou os direitos ao reconhecimento da personalidade jurídica, à vida, à integridade pessoal, à liberdade pessoal, às garantias judiciais e à liberdade de pensamento e de expressão.

Entre as medidas de reparação e não repetição, a CtIDH estabeleceu a obrigação do Estado de: investigar e esclarecer os fatos; realizar todos os esforços para determinar o paradeiro das vítimas desaparecidas; oferecer tratamento às vítimas; implementar programa ou curso permanente e obrigatório sobre direitos humanos, dirigido a todos os níveis hierárquicos das Forças Armadas; e adotar medidas para tipificar o delito de desaparecimento forçado de pessoas em conformidade com a Convenção. A Corte avaliou positivamente o estabelecimento de uma Comissão da Verdade independente, como a Comissão sugerira, e exortou o Estado a fazê-lo[847]. Assim, ainda que a instauração da Comissão da Verdade não tenha sido determinada como obrigatória pela CtIDH, entende-se que a sentença favoreceu seu surgimento[848], garantindo o direito à memória de inúmeras vítimas do regime militar brasileiro.

vi. Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde *vs.* Brasil (2016)[849]

Analisou-se a responsabilidade do Estado pela prática de trabalho forçado e de servidão por dívidas na Fazenda Brasil Verde (PA). O Estado teria conhecimento das práticas na Fazenda Brasil Verde desde 1989, mas não tomou providências de prevenção e resposta. O caso foi submetido pela CIDH em março de 2015.

A CtIDH considerou que o Estado brasileiro foi responsável pela violação do direito a não ser submetido à escravidão e ao tráfico de pessoas, em prejuízo dos 85 trabalhadores resgatados da Fazenda Brasil Verde em março de 2000. A sentença determinou que o Estado deveria reiniciar as investigações sobre os fatos em um prazo razoável, para processar e punir os responsáveis, além de indenizar os trabalhadores encontrados durante as fiscalizações e adotar as medidas necessárias para garantir que a prescrição não seja aplicada ao delito de escravidão e suas formas análogas.

vii. Caso Favela Nova Brasília *vs.* Brasil (Caso Cosme Rosa Genoveva, Evandro de Oliveira e outros *vs.* Brasil)[850] (2017)

O caso refere-se às falhas e à demora de investigações sobre execuções extrajudiciais de 26 pessoas, no âmbito de incursões feitas pela Polícia Civil do Rio de Janeiro contra a comunidade Favela Nova Brasília, em operações nos anos de 1994 e 1995. O caso foi submetido pela CIDH em 2015.

---

[847] A Corte destacou, no entanto, que "atividades e informações que, eventualmente, recolha essa Comissão, não substituem a obrigação do Estado de estabelecer a verdade e assegurar a determinação judicial de responsabilidades individuais, através dos processos judiciais penais". (Caso Gomes Lund e outros *vs.* Brasil. Sentença de 24 de novembro de 2010. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_por.pdf).

[848] A Comissão da Verdade foi criada pela Lei nº 12.528/2011.

[849] Em 2017, a CtIDH emitiu uma interpretação de sentença, que havia sido solicitada pelo Brasil. Para mais detalhes, consultar: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_318_por.pdf

[850] Para mais detalhes, consultar: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_333_por.pdf

A CtIDH considerou que os "autos de resistência", embora estivessem fora de sua competência temporal, impactaram negativamente todo o curso das investigações, com consequências determinantes para a falta de devida diligência. Considerou violados o direito às garantias judiciais de independência e imparcialidade da investigação e prazo razoável; o direito à proteção judicial; o direito à integridade pessoal das vítimas. O Tribunal determinou medidas como a obrigação de investigar eficazmente os fatos e punir os responsáveis pelas violações; a disponibilização de tratamento gratuito às vítimas; a instituição de políticas públicas específicas (a exemplo de políticas para redução da letalidade e da violência policial); e a uniformização da expressão "lesão corporal ou homicídio decorrente de intervenção policial" nos relatórios e investigações em casos de mortes ou lesões provocadas por ação policial, com abolição do conceito de "oposição" ou "resistência".

viii. Caso Herzog e outros *vs.* Brasil[851] (2018)

O caso refere-se à responsabilização do Estado brasileiro pela impunidade quanto à detenção arbitrária, à tortura e à morte do jornalista Vladimir Herzog, na sede do Destacamento de Operações de Informação – Centro de Operações de Defesa Interna (DOI/CODI), em 1975. O caso foi submetido à CtIDH pela CIDH em 2016.

A Lei da Anistia (Lei nº 6.683/79) foi apontada como um dos mecanismos que impediram a investigação, o julgamento e a punição sobre os responsáveis pelas violações. A Corte considerou que as violações perpetradas contra Herzog têm caráter de crime contra a humanidade e são imprescritíveis, de modo que o Estado brasileiro não pode eximir-se da obrigação de punir os responsáveis e não pode invocar lei de anistia. A decisão do Tribunal considerou violados os direitos às garantias judiciais, às proteções judiciais e à integridade psíquica e moral dos familiares de Herzog. Entre as medidas estabelecidas pela CtIDH estão a obrigação do Estado brasileiro de investigar o caso, de indenizar os familiares e de adotar medidas para o reconhecimento da imprescritibilidade dos crimes contra a humanidade e internacionais.

ix. Caso do Povo Indígena Xucuru e seus membros *vs.* Brasil[852] (2018)

O caso diz respeito à violação do direito à propriedade coletiva e à integridade pessoal do povo indígena Xucuru, em Pesqueira (PE). A CIDH submeteu o caso em 2016.

A CtIDH declarou o Estado brasileiro responsável pela violação do direito ao prazo razoável, dos direitos à proteção judicial e à propriedade coletiva, mas considerou que o Estado brasileiro não foi responsável pela violação do direito à integridade pessoal. A decisão condenou a demora em realizar processos de retirada de ocupantes não indígenas. Entre as medidas de satisfação, foi determinado que o Estado adotasse providências para garantir o direito do povo Xucuru sobre seu território e que efetivasse a retirada de intrusões indevidas.

---

[851] Para mais detalhes, consultar: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_353_por.pdf
[852] Para mais detalhes, consultar: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_346_por.pdf

x. Caso Empregados da Fábrica de Fogos em Santo Antônio de Jesus e seus familiares *vs.* Brasil[853] (2020)

A CtIDH considerou que o Estado brasileiro violou os direitos à vida, à integridade e ao trabalho em condições equitativas e satisfatórias das 60 pessoas falecidas e seis feridas na explosão de uma fábrica de fogos de artifício em Santo Antônio de Jesus (BA), em 1998. A CIDH havia submetido o caso em 2018.

A CtIDH estabeleceu medidas de reparação, como a obrigação de investigar o caso, em prazo razoável, e de reabilitar as vítimas. Além disso, como garantia de não repetição, estabeleceu medidas como a implementação de política de inspeção periódica a locais de produção de fogos de artifício e de programa de desenvolvimento da população de Santo Antônio de Jesus.

xi. Caso Barbosa de Souza e outros *vs.* Brasil[854] (2021)

O caso refere-se à situação de impunidade do assassinato de Márcia Barbosa de Souza, ocorrida em junho de 1998, cometido pelo então deputado estadual (PB) Aércio Pereira de Lima, que só foi julgado em 2007. A CIDH entendeu que a imunidade parlamentar gerou demora discriminatória, em violação à garantia de prazo razoável, e submeteu o caso em 2019.

A CtIDH, ao investigar apenas os fatos ocorridos após a data de 10 de dezembro de 1998[855], considerou que o Estado brasileiro foi responsável pela violação dos direitos às garantias judiciais, à igualdade perante a lei e à proteção judicial, além do direito à integridade pessoal. Foi a primeira vez que o Estado brasileiro foi condenado pelo crime de feminicídio. A CtIDH determinou uma série de medidas de proteção contra o feminicídio, como: a implementação de um sistema centralizado de compilação de dados sobre a violência contra a mulher; um protocolo nacional sobre o impacto do feminicídio; e um plano de formação e capacitação das forças policiais a operadores de justiça da Paraíba, sob perspectiva de gênero e raça.

xii. Caso Sales Pimenta *vs.* Brasil[856] (2022)

O caso diz respeito à morte de Gabriel Sales Pimenta, advogado do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Marabá (PA), o qual sofria ameaças de morte e havia solicitado proteção estatal diversas vezes à Secretaria de Segurança Pública de Belém antes de ser assassinado, em 1982. O caso foi apresentado pela CIDH em 2020.

Na sentença[857], a CtIDH considerou o Brasil responsável pela violação dos direitos à integridade pessoal, à proteção judicial, às garantias judiciais. A Corte enfatizou que a violência

---

[853] Para mais detalhes, consultar: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_407_por.pdf

[854] Para mais detalhes, consultar: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_435_por.pdf

[855] O fato de um crime ter ocorrido antes do reconhecimento não impede completamente a atuação da CtIDH, uma vez que os atos judiciais posteriores podem ser analisados: *"(...) en su jurisprudencia constante, la Corte ha establecido que actuaciones judiciales o relacionadas con un proceso de investigación pueden constituir hechos violatorios independientes y configurar 'violaciones específicas y autónomas de denegación de justicia'. Así, el Tribunal puede examinar y pronunciarse sobre alegadas violaciones referidas a actos o decisiones en procesos judiciales que ocurrieron con posterioridad a la fecha de reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte, aun cuando el proceso judicial haya tenido inicio en una fecha anterior a dicho reconocimiento de competencia*." (Caso Barbosa de Souza e outros *vs.* Brasil. Sentença de 7 de setembro de 2021. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_435_esp.pdf)

[856] Para mais detalhes, consultar: http://www.corteidh.or.cr/docs/tramite/sales_pimenta.pdf

[857] Sentença proferida no dia 04 de outubro de 2022.

contra defensores de direitos humanos e a impunidade dos responsáveis pelos crimes são especialmente graves por terem efeito amedrontador (*chilling effect*) – não apenas individual, mas coletivo. O Estado brasileiro foi condenado a cumprir medidas de reparação, dentre as quais a criação de um espaço público de memória em Belo Horizonte, para valorização do ativismo das pessoas defensoras de direitos humanos no Brasil, como Gabriel Sales Pimenta, e a implementação de um protocolo para a investigação dos delitos cometidos contra defensores de direitos humanos.

xiii. Caso Da Silva e outros *vs.* Brasil[858] (2021)

Sobre a suposta falta de diligência na investigação do homicídio do trabalhador rural Manoel Luiz da Silva, integrante do MST. O crime ocorreu em 1997, no município de Taipu (PB). Este caso está em andamento (sem sentença da CtIDH).

xiv. Caso Dos Santos Nascimento e outra *vs.* Brasil[859] (2021)

Referente à alegada discriminação racial sofrida por duas mulheres negras (Neusa dos Santos Nascimento e Gisele Ana Ferreira), em um processo seletivo para de emprego, em 1998. Este caso está em andamento (sem sentença da CtIDH). Em junho de 2023, o Brasil reconheceu que violou direitos das vítimas em processos para apurar acusação de discriminação racial.

xv. Caso Airton Honorato e outros *vs.* Brasil[860] (2021)

Sobre a alegada responsabilidade do Estado brasileiro pela morte de doze supostos integrantes do Primeiro Comando da Capital (PCC), em 2002, na “Operação Castelinho” (nome do município em São Paulo). Informantes foram instruídos pelo Grupo de Repressão e Análise dos Delitos de Intolerância (Gradi) a enganarem o PCC sobre um avião que chegaria com dinheiro a Sorocaba (SP). Aproximadamente cem policiais promoveram um tiroteio no local, o que levou à morte dos doze homens. Este caso está em andamento (sem sentença da CtIDH).

xvi. Caso Tavares Pereira e outros *vs.* Brasil[861] (2021)

Referente ao assassinato do trabalhador Antônio Tavares Pereira e às lesões sofridas por outros 185 trabalhadores do MST por parte de agentes da Polícia Militar do Paraná, em 2000. Este caso está em andamento (sem sentença da CtIDH).

xvii. Caso Collen Leite e outros *vs.* Brasil[862] (2022)

Sobre as supostas detenções arbitrárias e tortura cometidas contra Eduardo Collen Leite e Denise Peres Crispim, que estava grávida de seis meses na ocasião, além da execução extrajudicial

---

[858] Para mais detalhes, consultar: https://www.corteidh.or.cr/docs/tramite/da_silva_y_otros.pdf
[859] Para mais detalhes, consultar: http://www.corteidh.or.cr/docs/tramite/dos_santos_nascimento_y_otra.pdf
[860] Para mais detalhes, consultar: http://www.corteidh.or.cr/docs/tramite/airton_honorato_y_otros.pdf
[861] A CtIDH expediu resolução, em junho de 2021, com adoção de medidas provisórias neste caso. Requereu que o Estado brasileiro adotasse medidas de proteção ao Monumento Antônio Tavares Pereira no local onde está construído. Para mais detalhes, consultar: http://www.corteidh.or.cr/docs/tramite/tavares_pereira_y_otros.pdf
[862] Para mais detalhes, consultar: https://www.corteidh.or.cr/docs/tramite/collen_leite_y_otros.pdf

de Eduardo Collen Leite. Os fatos ocorreram em 1970. Este caso está em andamento (sem sentença da CtIDH).

xviii. Caso Leite de Souza e outros *vs.* Brasil[863] (2022)

Referente ao desaparecimento forçado, no Rio de Janeiro, em 1990, de Cristiane Leite de Souza, Viviane Rocha, Wudson de Souza, Wallace do Nascimento, Antônio Carlos da Silva, Luiz Henrique Euzébio, Edson de Souza, Rosana Lima de Souza, Moisés dos Santos Cruz, Luiz Carlos Vasconcelos de Deus e Edio do Nascimento. Este caso está em andamento (sem sentença da CtIDH).

xix. Caso Comunidades Quilombolas de Alcântara *vs.* Brasil[864] (2022)

Referente à alegada desapropriação, em 1980, de terras de 152 comunidades quilombolas (totalizando 52 mil hectares) no município de Alcântara (MA), além da construção da base militar de Alcântara sem a consulta e o consentimento prévio dessas comunidades. Este caso está em andamento (sem sentença da CtIDH). Em audiência realizada em Santiago, em abril de 2023, o Estado brasileiro reconheceu sua responsabilidade internacional na matéria e realizou pedido formal de desculpas às comunidades por violações de direitos previstos na CADH. Entre as várias medidas de reparação anunciadas na audiência, está o Grupo de Trabalho Interministerial, criado em 26 de abril, pelo Decreto nº 11.502, para formular propostas para titulação territorial e efetivação do direito à consulta prévia, livre e informada às comunidades quilombolas de Alcântara. As decisões e medidas anunciadas na audiência se inserem em conjunto de políticas de amplo alcance a serem implementadas como forma de reparação às comunidades quilombolas. Almejam, ainda, converter o presente caso em modelo de desenvolvimento sustentável e respeito aos direitos das comunidades afetadas, sempre tendo presente a importância estratégica do Centro de Lançamento de Alcântara para o desenvolvimento tecnológico do País.

xx. Caso Muniz da Silva *vs.* Brasil[865] (2022)

O caso refere-se à eventual responsabilidade internacional do Brasil pelo suposto desaparecimento forçado de Almir Muniz da Silva, trabalhador rural e defensor dos direitos dos trabalhadores rurais no estado da Paraíba, e pela suposta situação de impunidade dos fatos até agora. Este caso está em andamento (sem sentença da CtIDH).

---

[863] Para mais detalhes, consultar: http://www.corteidh.or.cr/docs/tramite/leite_de_souza_y_otros.pdf
[864] Para mais detalhes, consultar: https://www.corteidh.or.cr/docs/tramite/comunidades_quilombolas_de_alcantara.pdf
[865] Para mais detalhes, consultar: https://www.corteidh.or.cr/docs/tramite/muniz_da_silva.pdf

IV. Cúpula das Américas

a) Histórico

A dinâmica interamericana remonta ao século XIX e passa por conceitos diferentes de acordo com as ideias que as originaram: hispano-americanismo[866], latino-americanismo[867] e pan-americanismo[868]. Pode-se afirmar que o pan-americanismo prevalece desde a conformação da União Pan-Americana, em 1890, e que, em 1948, se transformaria em Organização dos Estados Americanos (OEA). Até o pós-Segunda Guerra Mundial, as Conferências realizadas pelos Estados americanos contribuíram para criação e consolidação de um Direito Internacional Interamericano, que envolve acordos em relação a comércio, águas internacionais, asilo político, arbitragem e mesmo o Código Internacional de Direito Privado (Bustamante[869]). Em um segundo momento, inserido na lógica bipolar, o sistema interamericano preocupou-se em fortalecer os valores hemisféricos como democracia e segurança coletiva, além de aprofundar-se em iniciativas comerciais como a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC, 1960) e a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI, 1980). Finalmente, após o fim da Guerra Fria, os países do Hemisfério estabelecem uma nova agenda baseada em consenso em relação a princípios que os guiará para enfrentar novos desafios como a globalização: democracia, livre comércio e necessidade de fortalecimento do multilateralismo.

A Cúpula das Américas é o único mecanismo atual a reunir periodicamente os chefes de Estado e/ou de Governo de todo o continente, tendo sida estabelecida após a última revisão da Carta da Bogotá, portanto não estando formalmente integrada à OEA. Trata-se de situação análoga à do Conselho Europeu antes de ser formalmente integrado à estrutura da União Europeia (UE).

Em 1994, a I Cúpula das Américas, realizada em Miami, foi proposta pelo governo americano em uma negociação fora do âmbito da OEA. Neste período, os Estados Unidos (EUA) consideravam que a OEA precisava passar por um processo de reforma. Foi proposto, neste sentido, um mecanismo que reuniria os chefes de Estado e de Governo, a fim de para formular uma nova arquitetura para o multilateralismo regional. Cabe ressaltar que, no âmbito da OEA, cúpulas de chefes de Estado e de Governo não estão institucionalizadas[870]. Instituiu-se, assim, que as reuniões de cúpula seriam periódicas, baseadas nos planos de ação de Miami e de cúpulas posteriores. Essa institucionalização das cúpulas serviria para fortalecer o sistema interamericano e sua principal organização – a OEA.

Tema de destaque que emergiu no âmbito das Cúpulas foram as negociações para a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), lançadas em 1994. Esse tema foi importante pilar do sistema interamericano nos anos seguintes, até o seu colapso por volta de 2005. O Brasil chegou a copresidir com os EUA o grupo negociador da ALCA.

---

[866] Hispano-americanismo: remete ao bolivarianismo – unidade de nações hispânicas conectadas pelo legado da colonização e da língua comum. Recorde-se a tentativa de Bolivar de realizar o Congresso do Panamá em 1826.

[867] Latino-americanismo: originado do conceito francês de América Latina, usado para justificar a invasão francesa ao México, na década de 1860. Justifica-se pela afinidade entre línguas ibéricas e francesa, semelhanças culturais, em oposição ao sistema linguístico e cultural germânico e anglo-saxão.

[868] Pan-americanismo: alude ao sistema americano idealizado por Henry Clay e Doutrina Monroe de um hemisfério ocidental independente da Europa, baseado em princípios republicanos.

[869] Conferência Interamericana de Havana, 1928.

[870] Por mais que houvesse a Conferência Interamericana no sistema original, da Carta da OEA de 1948, não havia previsão de que o nível de representação fosse o de chefes de Estado e de Governo.

Na Declaração da Cúpula de Quebec (III, 2001) consta o objetivo: "*Analizar y debatir sobre los problemas y desafíos que enfrenta el continente americano y de esta manera encontrar soluciones conjuntas y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos de las Américas. El Proceso de Cumbres es un 'compromiso con la integración hemisférica y la responsabilidad nacional y colectiva, a fin de mejorar el bienestar económico y la seguridad de nuestros pueblos.'*" Nessa mesma Cúpula, foi estabelecido oficialmente o Secretariado das Cúpulas das Américas (*Secretariat of the Summit of the Americas Process)* – tal secretariado tem sede na Secretaria da OEA, embora não se confunda com ele. Acresceu-se às responsabilidades da OEA uma vasta agenda internacional que seria implementada pelos ministros de todos os setores dos governos, além da já estabelecida Conferência dos Ministros de Relações Exteriores. Nesse sentido, passam a integrar de forma ampla a agenda da OEA temas como: direitos humanos, educação, justiça, trabalho, telecomunicações, agricultura, igualdade de gênero, ciência e tecnologia, cultural, desenvolvimento sustentável, saúde, turismo, luta contra o terrorismo, corrupção, drogas, defesa, energia, transporte, entre outros. Também integram o processo de cúpulas o Banco Mundial, sociedade civil, bancos regionais e agencias de cooperação para fomentar agendas e o desenvolvimento do sistema interamericano por meio do Processo de Cúpulas, com o objetivo de aproximar-se da sociedade civil dos países do sistema americano.

Até o presente, realizaram-se nove cúpulas ordinárias e duas extraordinárias: Miami (1994), Santa Cruz (1996, edição extraordinária), Santiago (1998), Quebec (2001), Monterrey (2004, edição extraordinária), Mar del Plata (2005), Port-of-Spain (2009), Cartagena (2012), Cidade do Panamá (2015), Lima (2018) e Los Angeles (2022). Cada edição foi marcada pelo espírito de cooperação ou de polarização no sistema interamericano quanto a temas de interesse dos Estados, como a negociação e o abandono da ALCA, a posição e a reintegração de Cuba e, mais recentemente, a posição da Venezuela e o (re)engajamento dos EUA.

Destacam-se como principais resultados das Cúpulas das Américas: a Agenda Comum e o Mecanismo Multilateral de Avaliação (MEM, na sigla em inglês) no combate às drogas; o Mecanismo de Acompanhamento da Implementação da Convenção Interamericana contra a Corrupção (MESICIC, na sigla em inglês)[871]; e o processo que culminou na adoção, pela AG-OEA em sessão especial, da Carta Democrática Interamericana (CDI, 2001).

b) Estrutura institucional

Somente a Cúpula das Américas reúne líderes de países das Américas do Norte, do Sul, Central e do Caribe. A Cúpula e os Fóruns[872] de partes interessadas promovem a cooperação para o crescimento econômico inclusivo e a prosperidade em toda a região, com base em valores compartilhados.

A nação que sedia a Cúpula das Américas atua como presidente do processo das Cúpulas; o anfitrião anterior atua como vice-presidente. Cada Cúpula se concentra em uma área essencial de cooperação de interesse de todos os países das Américas.

Apesar de não integrar o aparato institucional da OEA, existem mecanismos para promover a implementação, em âmbito interamericano, dos mandatos adotados pela Cúpula, como o Grupo de Revisão da Implementação de Cúpulas (SIRG, na sigla em inglês) e o Sistema de Acompanhamento das Cúpulas das Américas (*Follow-up System*).

[871] A V Reunião dos Estados Partes do mecanismo deveria ser realizada no Brasil, em 2023, mas foi postergada sem data definida.
[872] Fóruns da juventude das Américas, da sociedade civil e de CEOs das Américas.

MECHANISMS FOR ACCOUNTABILITY AND FOLLOW UP

SUMMITS OF THE AMERICAS
Heads of State and Government
Ministers of Foreign Affairs
OAS General Assembly
Ministerial Meetings
OAS Secretary General
OAS Permanent Council
Summit Implementation Review Group (SIRG) (National Coordinators)
Summits of the Americas Secretariat
OAS Committee on Inter-American Summits Management and Civil Society Participation in OAS Activities (CISC)
Steering Committee (United States, Bolivia, Chile, Canada, México and Argentina)
Executive Council (Steering Committee + Brazil and Representatives of Regional Groups: Central America, Rio Group, Andean Group, CARICOM)
Joint Summit Working Group (OAS, IDB, PAHO, ECLAC, IICA, WB, CABEI, CAF, CDB, IOM, ILO, ICA)
OAS offices and institutions responsible for Implementing Summit mandates

Fonte: Secretariado das Cúpulas das Américas

i. *Summit Implementation Review Group* (SIRG)

Estabelecido em 1995, o Grupo de Revisão de Implementação das Cúpulas é o corpo administrativo formado por coordenadores nacionais apontados por cada governo. O grupo reúne-se três vezes por ano, com pelo menos uma a nível ministerial, e tem como objetivo analisar e informar o progresso da implementação dos acordos feitos pelas Cúpulas e relatar anualmente aos ministros de Relações Exteriores, que então revisarão as informações na sessão ordinária da Assembleia Geral da OEA. A coordenação das Cúpulas compõe-se por dois órgãos consultivos. O primeiro, o Comitê de Direção (*Steering Committee*), é composto pelos estados sedes das Cúpulas em formato de *troika* (passado, atual e futuro), e sua função é auxiliar o SIRG em suas reuniões e as próprias cúpulas. O segundo, o Conselho Executivo (*Executive Council*), foi criado pelo plano de Quebec como um corpo representativo com as funções de assessorar, fortalecer e auxiliar as iniciativas futuras de Cúpulas; nem todos os países das Cúpulas participam do Conselho Executivo, que, conta, também, com representantes da Comunidade do Caribe (CARICOM), da Comunidade Andina (CAN), da América Central e do Grupo do Rio.

Mais recentemente, em reunião ministerial do SIRG à margem da 52ª AG-OEA, aprovou-se calendário para o seguimento da implementação dos compromissos da IX Cúpula das Américas. Como parte do calendário, houve a realização da primeira reunião ministerial da instância, em junho de 2023, à margem da 53ª AG-OEA.

ii. *Summit of the Americas Implementation and Follow-up System* (SISCA)

Consiste em um sistema para acompanhar os resultados, acessar informação e para consultas públicas por meio de uma ferramenta online. Também possibilita a interação em um fórum interativo online em que governos e entidades relacionadas possam acompanhar as metas e os progressos dos mandatos.

iii. *Joint Summit Working Group* (JSWG)

Estabelecido em Quebec, em 2001, e formado por treze instituições que compõem o processo da Cúpula, entre as quais se destacam a OEA, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), a Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS), o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF, na sigla em espanhol), a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). Essas instituições promovem auxílio técnico para negociação de agendas nas Cúpulas. Além disso, o JSWG também promove projetos e iniciativas a serem implementadas e facilita a negociação entre os participantes das Cúpulas. O Secretariado da OEA serve como sede do JSWG. Tem como objetivo criar uma sinergia entre os participantes e sincronizar seus esforços por meio de auxílio técnico e político.

c) IX Cúpula (Los Angeles, 2022)

i. Contexto

Após a ausência de Donald Trump na VIII Cúpula, em Lima (2018), o presidente Biden recebeu os países para tentar reafirmar a liderança norte-americana e se reaproximar dos países do continente. Na edição anterior, o presidente Trump cancelou sua participação apenas dois dias antes, devido à crise na Síria. Foi a primeira vez que um chefe de Estado americano não participa das Cúpulas.

ii. Tema

O tema da IX Cúpula das Américas foi “Construindo um futuro sustentável, resiliente e equitativo”, fundamentado em cinco pilares:

1) Saúde e resiliência das Américas:
    - Plano de Ação sobre Saúde e Resiliência nas Américas: visa fortalecer os serviços de saúde na América Latina, especialmente para comunidades remotas e marginalizadas, bem como prevenir e preparar-se para pandemias e outras emergências de saúde pública. O programa será financiado como parte da Iniciativa Global de Trabalhadores de Saúde, de US$ 1 bilhão, anunciada em maio de 2022. Os EUA também anunciaram a criação de uma *Americas Health Corps* junto à OPAS, programa que pretende fornecer treinamento especializado em saúde pública para 500 mil profissionais nos próximos cinco anos.
2) Nosso futuro verde:
    - Declaração “Nosso Futuro Verde Sustentável”: total de seis compromissos assumidos, entre os quais os de implementar a Declaração sobre Florestas e Uso de Terra de Glasgow, desenvolver planos e estratégias nacionais e regionais com a inclusão da sociedade civil e do setor privado;
    - Parceria EUA-Caribe para Enfrentar a Crise Climática 2030 (PACC 2030): objetiva aprofundar a cooperação entre EUA e países do Caribe para energia limpa, adaptação e resiliência;

- Declaração para Proteção ao Oceano: o presidente chileno Gabriel Borić liderou a iniciativa, assinada por 8 países, incluindo os EUA, Peru e Colômbia. Preveem-se medidas para preservar os ecossistemas oceânicos em linha com os compromissos do Acordo de Paris;
- +US$ 50 bilhões para projetos verdes: um grupo de quatro[873] bancos de desenvolvimento anunciou sua intenção de "dedicar uma parte substancial de nossos respectivos financiamentos para projetos relacionados ao clima", totalizando até US$ 50 bilhões nos próximos cinco anos;

3) Acelerando a transição para energia limpa:
    - Declaração "Acelerando a Transição Energética, Limpa, Sustentável, Renovável e Justa": reforça os compromissos do Acordo de Paris, do Pacto do Clima de Glasgow, da Agenda 2030 (especialmente o ODS 7, que visa ao acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia) para promoção de uma energia eficiente e para redução[874] de emissões de gases do efeito estufa;
4) Transformação digital:
    - Agenda Regional para Transformação Digital: reafirma-se o compromisso para abertura e transformação digital do governo, preocupações com cibersegurança, crescimento econômico e competitividade, ecossistemas digitais e conectividade;
    - Na reunião dos CEOs da América Latina, o Google anunciou um investimento de US$ 1,2 bilhão para a América Latina para os próximos cinco anos, com foco em infraestrutura, capacidades digitais e empreendedorismo. Parte desse compromisso será administrado por organização filantrópica do Google, parte será destinada à organização não governamental *Pro Mujer*, que atua em El Salvador, Guatemala e Honduras, além de "organizações que trabalham para proteger a biodiversidade na Floresta Amazônica";
5) Governança democrática:
    - Plano de Ação Interamericano sobre Governança Democrática: ressalta os princípios entre democracia e direitos humanos, democracia e desenvolvimento sustentável, transparência e compromissos anticorrupção.

iii. Eventos paralelos

Ocorreram o 8º Fórum da Sociedade Civil, o 6º Fórum dos Jovens das Américas e a 4ª Cúpula de CEOs das Américas.

iv. Resultados transversais

Parceria das Américas para a Prosperidade Econômica (APEP, na sigla em inglês): anunciada pelo presidente Biden como uma "abordagem de alto padrão baseada em valores compartilhados" e destinada a aprofundar a cooperação econômica em áreas de foco especial, incluindo o fortalecimento das cadeias de suprimentos, energia limpa e comércio inclusivo. As negociações formais deveriam iniciar-se em outubro, em uma possível reunião ministerial entre os

[873] BID: Banco Interamericano de Desenvolvimento; CAF: Banco de Desenvolvimento da América Latina; CDB: Banco de Desenvolvimento do Caribe; CABEI: Banco Centro-Americano de Integração Econômica.
[874] A Declaração faz menção a "emissões líquidas zero até 2050, conforme apropriado, segundo os requisitos, as circunstâncias e a legislação de cada Estado".

países, que acabou sendo realizada em janeiro de 2023. A Parceria criará empregos, gerará oportunidades econômicas, fortalecerá cadeias de suprimentos, fomentará a inovação e enfrentará a crise do clima.

Iniciativa *Cities Forward*: anunciada pelo Departamento de Estado dos EUA para abordar questões de sustentabilidade, equidade e resiliência, concentrando-se em problemas urbanos por meio da criação de empregos e inovação. A iniciativa conectará cidades dos EUA e da América Latina, com participação do setor privado, da sociedade civil e de agências multilaterais e governamentais. Nesse contexto, foi anunciada a 1ª Cúpula das Cidades das Américas, que ocorreu em abril de 2023, em Denver, Colorado.

Declaração de Los Angeles sobre Migração e Proteção: assinada por Brasil e outros países[875] participantes da Cúpula para promover esforços nacionais, regionais e hemisféricos por uma migração segura, regular e humana, assim como fortalecer estruturas internacionais de proteção e cooperação. Em discurso, o presidente Biden evidenciou os fundos de ajuda humanitária para os países da região, bem como fundos no Banco Mundial para o auxílio de migrantes venezuelanos na Colômbia. A Declaração procura estabelecer metas comuns para programas de trabalhadores temporários, ajuda para comunidades especialmente afetadas pela migração e outras iniciativas. A Declaração reflete as estruturas desenvolvidas na Colômbia e no Equador em resposta à migração venezuelana. Para comparação com o Pacto Global sobre Migração Segura, Ordenada e Regular, ver a seção sobre Migração, Refúgio e Apatridia, no capítulo 5.

Corpo de Serviço da América Central (CASC): anunciado pela vice-presidente Harris, trata-se de iniciativa de US$ 50 milhões para oferecer oportunidades de serviços comunitários pagos a jovens em El Salvador, Guatemala e Honduras. O CASC foi projetado para ajudar a abordar as causas profundas da migração na região. Empresas do setor privado comprometeram-se a oferecer treinamento e orientação profissional e outras formas de apoio ao programa.

+US$ 1,9 bilhão ao *Call to Action*: a vice-presidente Harris anunciou novos compromissos no valor de US$ 1,9 bilhão do setor privado dos EUA para criar oportunidades econômicas na América Central. No total, esses compromissos alcançam US$ 3,2 bilhões desde maio de 2021, quando Harris anunciou um *Call to Action* para que o setor privado se engajasse no desafio.

Declaração dos Produtores Agrícolas da Cúpula das Américas: Argentina, Brasil, Canadá, México e EUA assinaram a declaração que reforça o papel da agricultura e do fornecimento de insumos agrícolas para fortalecer a segurança alimentar mundial, especialmente no cenário pós-COVID-19. Os países se comprometem a maximizar as cadeias de insumos, a prestar ajuda humanitária, ajudar a melhorar o acesso aos fertilizantes e melhorar o uso destes.

v. Ausências e dificuldades

Em razão da defesa dos valores democráticos e direitos humanos, o governo Biden não estendeu o convite para participação na Cúpula aos governos de Nicarágua, Cuba e Venezuela. Essa posição pode ser interpretada como um retrocesso na política externa americana, já que houve aproximação do governo norte-americano de Obama com Cuba, por exemplo.

Em resposta à postura norte-americana, o presidente mexicano Lopez Obrador não foi pessoalmente à Cúpula, justificando ser contrário à política de exclusão, praticada há tempos. Juntaram-se ao presidente mexicano os presidentes de Honduras e Guatemala. O presidente

[875] Argentina, Barbados, Belize, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, México, Panamá, Paraguai, Peru, Estados Unidos e Uruguai.

boliviano também não compareceu, justificando sua ausência a falta de engajamento de todos os países. Houve manifestação dos governos excluídos em protesto e apontando o fracasso da Cúpula.

Houve manifestação de migrantes: uma caravana partiu de Tapachula, cidade do sul do México, para percorrer 3.000 km a pé e protestar contra a forma de tratamento dos migrantes. A *Human Rights Watch* também denunciou abusos contra esses migrantes.

vi. Brasil na IX Cúpula

O presidente Jair Bolsonaro abordou em seu discurso os problemas econômicos que os países enfrentam, como inflação e desemprego, além de destacar a liberdade de expressão, de trabalho e de culto religioso. Destacou a posição brasileira para a segurança alimentar mundial, bem como seus compromissos com a agenda ambiental – como o lançamento do Programa Metano Zero, em resposta aos compromissos assumidos durante a COP26, que objetiva reduzir em 30% do total de emissão de metano no Brasil, além de evidenciar a grande participação de energia renovável na matriz brasileira. Confirmou os compromissos assumidos com os governos de Argentina, Guiana, Suriname e Bolívia para colaboração no setor enérgico.

4.5. Sistema Ibero-Americano

a) Conferência Ibero-Americana

Em 1991, foi criada a Conferência Ibero-Americana, foro de mais alto nível para estimular avanços em temas políticos, econômicos e culturais comuns aos países participantes, além de buscar o fomento à cooperação ampla, não seletiva e não discriminatória entre eles. Com a participação dos Estados soberanos da América e da Europa de língua espanhola e portuguesa, a principal proposta da conferência consiste em proporcionar soluções conjuntas para os grandes desafios internacionais e converter as afinidades históricas e culturais desses países, marcadas pelo passado colonial comum, "em um instrumento de unidade e desenvolvimento, baseado no diálogo, na cooperação e na solidariedade". Criou-se, assim, um espaço ibero-americano de concertação, em que se manifestam o combate ao colonialismo e o comprometimento com o desenvolvimento econômico e social[876], com os direitos humanos, com a democracia, com o fortalecimento dos sistemas institucionais, com o Direito Internacional, com o uso de meios pacíficos para a solução de controvérsias e com a promoção da educação e da cultura. A construção desse organismo está diretamente ligada ao fim da bipolaridade característica da Guerra Fria, dado que o desaparecimento da confrontação Leste-Oeste tornou mais explícito o desnível entre o Norte e o Sul Globais.

A Conferência Ibero-Americana tem como ponto central a realização bienal (anual até 2014) da Cúpula Ibero-Americana, órgão mais importante no que concerne à tomada de decisões. A cúpula é coordenada pela secretaria *pro tempore* (constituída pelo país anfitrião da cúpula), em conjunto com a Secretaria-Geral Ibero-Americana (SEGIB). A secretaria *pro tempore* é responsável por convocar reuniões de trabalho com representantes dos países-membros para estudar e preparar o esboço da declaração final aprovada ao final do encontro, assim como a preparação dos temas de discussão. Durante o exercício da secretaria *pro tempore*, o país encarregado coordena por dois anos, junto à SEGIB, todas as reuniões, fóruns e reuniões da conferência e promove ações no âmbito dos projetos e programas da cooperação ibero-americana. A República Dominicana assumiu a secretaria *pro tempore* em abril de 2021, transmitindo-a, após a XXVIII Cúpula Ibero-Americana, em março de 2023, ao Equador.

Há, em instâncias inferiores, reuniões ministeriais, compostas por ministros e altos funcionários dos países de diferentes áreas para tratar questões setoriais. Recentemente, inclusive, têm sido realizadas as Reuniões de Ministros das Relações Exteriores, dotadas de competência para dar seguimento aos mandatos dos Chefes de Estado e de Governo determinados durante a cúpula imediatamente anterior[877]. Ademais, há as reuniões dos Coordenadores Nacionais e dos Responsáveis de Cooperação, instâncias de gestão e de discussão habituais que são convocadas

---

[876] O termo "desenvolvimento econômico e social" foi usado na I Cúpula Ibero-Americana, antes da consolidação multilateral do conceito de desenvolvimento sustentável, que expressa um modelo de desenvolvimento que concilia as dimensões social, econômica e ambiental, o que ocorreria na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), realizada no Rio de Janeiro, em 1992.

[877] Essas reuniões foram realizadas em 2019, 2021 e 2023. Em 2022, houve reunião extraordinária, em formato virtual. Já houve outras reuniões de ministros das Relações Exteriores antes, como em 2015 e 2017, mas a numeração usada na época foi descontinuada. Em novembro de 2023, já sob a presidência do Equador, foi realizada a I Reunião de Chanceleres Ibero-Americanos, que, sob o lema "Inovação, Inclusão e Sustentabilidade", adotou Comunicado Especial sobre Mudança Climática, que foi apresentado na COP28 da UNFCCC. A secretária de Europa e América do Norte, embaixadora Maria Luisa Escorel de Moraes, representou o Brasil no encontro.

várias vezes por ano, complementadas por diversos fóruns e encontros entre empresários, sociedade civil, parlamentares e governos locais.

Os 22 países-membros da Conferência Ibero-Americana são Andorra (desde 2004), Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Chile, Equador, El Salvador, Espanha, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Portugal, República Dominicana, Uruguai e Venezuela. A Conferência Ibero-Americana ainda conta com a participação de observadores, que passou a ser permitida a partir do Consenso de San Salvador sobre Modalidades de Participação na Conferência Ibero-Americana, documento aprovado na XVIII Cúpula Ibero-Americana (San Salvador, 2008). Foram criadas as categorias de Observadores Associados (Estados que possuam afinidades linguísticas e culturais com os países-membros da conferência, ou que possam contribuir de maneira significativa com a organização) e de Observadores Consultivos (organismos intergovernamentais que possam contribuir para a projeção do espaço ibero-americano). Os doze Observadores Associados são Hungria, Alemanha, Luxemburgo, Coreia do Sul, Japão, Haiti, França, Marrocos, Países Baixos, Filipinas, Bélgica e Itália. Já como exemplo de organizações internacionais que participam como de Observadores Consultivos, destacam-se a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), a ONU Mulheres, o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF, na sigla em inglês), a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO, na sigla em inglês). Para tornar-se um observador, faz-se necessária a apresentação da correspondente petição à SEGIB, e o processo é concluído com decisão dos Chefes de Estado e de Governo, tomada por unanimidade.

b) Cúpulas Ibero-Americanas

As cúpulas constituem um instrumento indispensável, tanto de diálogo e simbiose quanto de cooperação e solidariedade, não apenas em nível ibero-americano, mas também de representação comum no cenário mundial e de integração da sociedade civil. Na I Cúpula Ibero-Americana (Santo Domingo, 1991), cujo lema foi "Construção de um fórum de encontro para avançar em um processo político, econômico e cultural comum", foi consagrada, na declaração final, a criação da Conferência Ibero-Americana, isto é, o reconhecimento inédito de um espaço ibero-americano de alto nível para concertação política e cooperação. No âmbito desse encontro, os países-membros estabeleceram os seguintes objetivos: defender as normas de Direito Internacional, contribuir para o desenvolvimento econômico e social e promover a educação e a cultura. Alguns dos compromissos da primeira reunião compreendem a participação ativa dos países-membros na reestruturação dos foros multilaterais, em particular do sistema das Organização das Nações Unidas (ONU), a promoção de processos de negociação em conflitos regionais, o combate ao narcotráfico, a criação de um fundo ibero-americano para o desenvolvimento dos povos indígenas (que seria o Fundo para o Desenvolvimento dos Povos Indígenas na América Latina e Caribe – FILAC –, criado, finalmente, na II Cúpula Ibero-Americana, em 1992) e o combate à deterioração ambiental por meio do princípio das responsabilidades compartilhadas, sem deixar de considerar o pleno respeito à soberania dos Estados sobre seus recursos naturais e a suas políticas ambientais.

A II Cúpula Ibero-Americana (Madri, 1992), assim como a primeira, é considerada fundacional, por reafirmar compromissos acordados em Guadalajara e por ostentar novos

instrumentos para a concretização da cooperação ibero-americana. Com o lema "Criação de novos instrumentos operacionais que permitam a cultura da cooperação", foram trazidos novos mecanismos de concertação política, integração e cooperação, educação e modernização e desenvolvimento social e humano. São exemplos: o avanço na criação de um "Mercado Comum do Conhecimento", por meio de programas de intercâmbio universitário entre países da Ibero-América, como o MUTIS[878]; a aprovação da proposta brasileira para colaborar com os demais países ibero-americanos na transferência da sua experiência na área da educação básica com os Centros Integrados de Apoio à Criança (CIACs); e a criação da Televisão Educativa e Cultural Ibero-americana (TEIb), uma rede de comunicação educativa, cultural e científica para a coprodução, distribuição e troca de conteúdos audiovisuais e multimídia. Além disso, foi criado o FILAC, organismo internacional de apoio a processos de autodesenvolvimento de povos, comunidades e organizações indígenas da região.

A III Cúpula Ibero-Americana (Salvador, 1993), a única realizada até hoje no Brasil, cujo tema era "Um programa para o desenvolvimento com ênfase no desenvolvimento social", orientou-se pela mesma linha de promoção do intercâmbio de conhecimento entre países da Ibero-América, com o impulso ao "Mercado Comum do Conhecimento" e ao Programa Ibero-Americano de Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento (CYTED, na sigla em espanhol, de 1984). Também se deu início aos trabalhos para a elaboração do código ibero-americano de segurança social, que permitiria a coordenação em matéria de pensões entre diferentes Estados ibero-americanos, além de se reconhecer, no âmbito da saúde, a necessidade uma política global para o controle do HIV/AIDS.

A IV Cúpula Ibero-Americana (Cartagena, 1994) teve como enfoque temas econômicos e sua relação com o desenvolvimento de uma Ibero-América mais igualitária, justa e sustentável. Os países participantes continuaram com a estratégia internacional da Ibero-América, orientada ao fortalecimento da integração em um contexto de regionalismo aberto, e apoiaram a criação da Organização Mundial do Comércio (OMC) e o melhoramento das normas multilaterais que regem o comércio internacional. O objetivo da cúpula era alinhar a conduta comercial dos países e fortalecer o mecanismo de solução de controvérsias da OMC para resolver litígios comerciais bilaterais. Também houve a criação de um programa de ação para o reconhecimento e inclusão social das populações indígenas.

Na V Cúpula Ibero-Americana (San Carlos de Bariloche, 1995), foi celebrado um convênio de cooperação que estabelece o marco legal para "regular as relações de cooperação entre seus membros com a finalidade de estimular o progresso econômico e social, estimular a participação cidadã, fortalecer o diálogo e servir como expressão de solidariedade entre os povos e governos ibero-americanos". Ainda no esforço de impulsionar a cooperação ibero-americana, foi delineada, na VIII Cúpula Ibero-Americana (Porto, 1998), a criação da Secretaria de Cooperação Ibero-Americana (SECIB). Em 2005, a SECIB foi substituída pela SEGIB, criada pelo Convênio de Santa Cruz de la Sierra, o marco mais importante da XIII Cúpula Ibero-Americana (2003). No entanto, o Estatuto da SEGIB só seria aprovado na Cúpula de São José, em 2005.

O conceito de coesão social tornou-se um elemento central do espaço ibero-americano na XVII Cúpula Ibero-Americana (Santiago, 2007). Nesse contexto, foi assinado o Acordo

---

[878] Foi concebido como um programa de intercâmbio entre Estados ibero-americanos de pós-graduação desenvolvidos em centros universitários selecionados e em áreas de maior prioridade para o desenvolvimento destes países, como Medicina, Agronomia, Economia e Ciência da Computação. Seu objetivo é o desenvolvimento do capital humano na Ibero-América e incrementar a mobilidade de estudantes de ensino superior e docentes. O programa é financiado por Espanha, Argentina e México.

Multilateral Ibero-Americano de Seguridade Social, o maior expoente da construção de uma cidadania ibero-americana. Ainda nessa cúpula, as barreiras regionais à coesão social são definidas como alta concentração na distribuição de renda, gerando grandes brechas socioeconômicas; a disparidade no acesso à educação, à saúde e ao trabalho decente; discriminação étnica, de gênero e geracional e a crescente tensão entre a demanda cidadã por serviços públicos de qualidade e as instituições encarregadas de fornecê-los. Diante disso, propôs-se trabalhar no domínio da coesão social e, tendo em conta que se trata de um problema multidimensional, acordou-se que as respostas dirigidas à coesão social devem ser integrais e integradas.

A cooperação ibero-americana tem vivido, desde a XXI Cúpula Ibero-Americana (Assunção, 2011), um novo impulso, com o propósito de adaptar-se a novos desafios. Nesse sentido, foi aprovada a Estratégia da Cooperação Ibero-Americana, que se orienta "ao fortalecimento da identidade ibero-americana através de atuações conjuntas que tendem ao desenvolvimento e consolidação de capacidades no campo cultural, científico, educativo, social e econômico". Seu motor é a solidariedade, já que está baseada no compromisso voluntário para enfrentar juntos os desafios do desenvolvimento na região. Esse processo continuou em 2013, com a aprovação das "Diretrizes para a Renovação da Cooperação Ibero-Americana", em que se reconhece a relevância da Cooperação Sul-Sul (CSS), inclusive na modalidade triangular, para o desenvolvimento da região.

Uma característica importante dessa cooperação ibero-americana renovada é o enfoque na educação, considerada essencial para a coesão da Comunidade Ibero-Americana e para o desenvolvimento da região. Outra característica, oriunda dos mandatos da XV Cúpula Ibero-Americana (Salamanca, 2005), é a incorporação da perspectiva de gênero e da dimensão étnica, bem como da transversalização da perspectiva de juventude no Sistema Ibero-Americano, a qual ganhou ênfase a partir da XXIV Cúpula Ibero-Americana (Veracruz, 2014). Nessa mesma cúpula, foi aprovado o documento "Áreas Prioritárias para a Cooperação Ibero-Americana", em que se decide priorizar as áreas de atuação em que os Responsáveis de Cooperação, as instâncias dos países que participam dos projetos e as organizações ibero-americanas têm experiências e realizações concretas, quais sejam, o Espaço Ibero-Americano do Conhecimento (EIC), o Espaço Ibero-Americano da Cultura (ECI) e o Espaço Ibero-Americano de Coesão Social (EICS). O documento estabelece o marco e a natureza, os objetivos estratégicos e as estruturas de cada um dos espaços.

A partir da aprovação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, no âmbito da ONU, em 2015, a cooperação ibero-americana foi-se alinhando cada vez mais ao cumprimento dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), por meio dos Planos de Ação Quatrienal da Cooperação Ibero-Americana (PACCI). Na I Reunião de Ministros das Relações Exteriores (Cartagena das Índias, 2015), no contexto de seguimento da XXIV Cúpula Ibero-Americana (Veracruz, 2014), determinou-se que a SEGIB desenvolveria um roteiro acordado para a elaboração do I PACCI, referente ao período 2015-2018, com o propósito de identificar as diretrizes e as prioridades para concretizar os objetivos estratégicos das áreas prioritárias mediante uma série de linhas de ação, com a designação dos principais atores para sua execução. A elaboração desse PACCI deu-se no âmbito do ECI, sendo seu objetivo estratégico "Posicionar a cultura como eixo transversal ao desenvolvimento". Sua linha de ação seria a "Dimensão Histórico-Patrimonial: Desenvolver e difundir o Código Ibero-Americano de Patrimônio Cultural, de modo a promover o desenvolvimento de um plano de proteção e salvaguarda do patrimônio cultural de cada país, de acordo com a legislação internacional e local". O PACCI é acompanhado de um programa operacional anual, sendo o primeiro deles adotado em 2015. O II PACCI,

referente ao período 2019-2022, aprovado na IV Reunião Ordinária de Responsáveis da Cooperação Ibero-Americana, durante a XXVI Cúpula Ibero-Americana (La Antigua, 2018), aprofunda ainda mais o esforço ibero-americano de alinhamento à Agenda 2030 e aos ODS. Associado a isso foi adotado o "Compromisso de Andorra sobre Inovação para o Desenvolvimento Sustentável", na XXVII Cúpula Ibero-Americana, que compila o acervo consolidado nas reuniões realizadas durante o período 2019-2020, em meio à pandemia de COVID-19.

Finalmente, em 2023, sob o lema "juntos por uma Ibero-América justa e sustentável", realizou-se a XXVIII Cúpula, em Santo Domingo, da qual o presidente Lula não participou, mas fez-se representar por seu chanceler, Mauro Vieira. Foram aprovados a Carta de Princípios e Direitos Digitais, a Carta Ambiental Ibero-Americana, o Caminho Crítico para Alcançar a Segurança Alimentar Inclusiva e Sustentável na Ibero-América, diversos comunicados conjuntos, além do III PACCI, referente ao período 2023-2026, que expande as versões anteriores, tanto em escopo quanto em profundidade, com destaque para as áreas de saúde, cooperação jurídica, criação de oportunidades, desenvolvimento sustentável, igualdade de gênero e o bilinguismo, em estrita conformidade à Agenda 2030. Na cúpula, o ministro Mauro Vieira proferiu discurso que ressaltou a importância do espaço ibero-americano, a volta do engajamento do Brasil na integração regional, o papel do País na segurança alimentar e os seus compromissos ambientais, a importância da aprovação do III PACCI e o ingresso da CPLP como Observador Consultivo da conferência, além de ter repudiado a violação da integridade territorial da Ucrânia e a anexação de algumas de suas províncias, assim como a naturalização da lógica belicista, a imposição de sanções unilaterais e a indisposição para a diplomacia e para a paz por parte de alguns atores. No encontro com seus homólogos, no dia anterior, durante a III Reunião de Ministras e Ministros das Relações Exteriores Ibero-Americanos, já havia tratado de muitos desses aspectos, acrescentando, notadamente, o empenho brasileiro na revitalização de instâncias regionais, como a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) e a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL). Às margens da cúpula, ocorreu, ainda, o XVI Encontro Empresarial Ibero-Americano, que reuniu mais de mil empresários da região.

c) Secretaria-Geral Ibero-Americana (SEGIB)

Durante a VIII Cúpula Ibero-Americana (Porto, 1998), decidiu-se pela criação da SECIB, dotada de personalidade jurídica, com o objetivo primordial de contribuir para a consolidação da Comunidade Ibero-Americana de Nações, baseada em valores compartilhados, na cooperação e na interação entre os atores sociais, quais sejam, governos, instituições públicas e privadas, empresas e sociedade civil. Em 1999, durante a Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), em Nova York, ocorreu reunião dos chanceleres ibero-americanos na qual foi anunciada a implementação da SECIB, com a eleição unânime do diplomata mexicano Jorge Alberto Lozoya como secretário e da cidade de Madri, na Espanha, como sede. Na IX Cúpula Ibero-Americana (Havana, 1999), foram aprovados o Protocolo e os Estatutos da SECIB. Em 2000, celebrou-se o acordo de sede. Em 2001, foi inaugurado o prédio onde funcionaria a SECIB, na capital espanhola.

Durante sua existência, a SECIB acompanhou os programas de cooperação aprovados nas Cúpulas Ibero-Americanas, o que se deu com a avaliação de resultados, com a coordenação na busca por maior coerência entre eles, com a cooperação regional na execução de cada um deles e com a busca de fontes complementares de financiamento. Além disso, atuou na preparação dos conteúdos das cúpulas, em conjunto com as secretarias *pro tempore*. Na XIII Cúpula Ibero-

Americana (Santa Cruz de la Sierra, 2003), foi celebrado o acordo de substituição da SECIB pela SEGIB, que entrou em vigor em 2005.

A substituição deu-se em um contexto declarado de necessidade de aumento da institucionalização da Conferência Ibero-Americana, com melhores mecanismos e procedimentos de cooperação, bem como maiores coesão interna e projeção internacional. Buscou-se, assim, maior articulação e coordenação dos trabalhos, especialmente das reuniões ministeriais setoriais. A SEGIB possui quatro objetivos primordiais:

1) contribuir para o fortalecimento da Comunidade Ibero-Americana e assegurar-lhe projeção internacional;
2) promover os vínculos históricos culturais, sociais e econômicos entre os países ibero-americanos, valorizando a diversidade entre os povos;
3) auxiliar no processo de organização das Cúpulas e demais reuniões; e
4) implementar e fortalecer a CSS na região, notadamente em educação, cultura e coesão social.

Trata-se, nesse sentido, do principal mecanismo de seguimento aos acordos e decisões das cúpulas, além de auxílio à organização destas. Atualmente, o secretário-geral ibero-americano é o chileno Andrés Allamand[879]. O embaixador brasileiro Marcos Pinta Gama é o secretário adjunto.

A SEGIB atua, ainda, como Plataforma de Apoio à Cooperação Ibero-Americana para todos os atores do sistema, buscando resultados concretos quanto ao fortalecimento das políticas públicas setoriais nacionais. Assim, segue e avalia os Programas, Iniciativas e Projetos Adscritos (PIPA)[880] e compartilha os resultados da plataforma, por meio dos PACCI. A cooperação, atualmente, dá-se em oito eixos de trabalho:

1) fortalecimento e visibilidade da cooperação ibero-americana;
2) inclusão social e melhora da governança;
3) conhecimento, educação superior, ciência e tecnologia;
4) igualdade de gênero;
5) cultura e o desenvolvimento sustentável;
6) dimensão ambiental do desenvolvimento sustentável;
7) inovação, empreendimento e transformação digital; e
8) CSS.

Em suma, ao ser a principal expressão dos resultados dos acordos e das cúpulas, a cooperação ibero-americana almeja contribuir para o desenvolvimento da região por meio de um modelo de cooperação que a diferencie de outros tipos existentes mas que, ao mesmo tempo, os complemente. É um modelo único de cooperação, sobretudo técnica e financeira, com enfoque regional multidimensional e multiator, além de pautar-se pela flexibilidade, pela horizontalidade e pelo caráter voluntário da participação dos países-membros.

---

[879] Desde a criação da SEGIB, a organização teve outros dois secretários-gerais: o uruguaio Enrique Iglesias (de 2005 a 2014), que também já havia liderado o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), e a costarriquense Rebeca Grynspan (de 2014 a 2021).

[880] Os programas e as iniciativas são propostas governamentais apresentadas nas cúpulas, devendo contar com a participação mínima de sete e três países, respectivamente. Os projetos adscritos, por sua vez, são atuações em um setor de interesse para as prioridades da cooperação ibero-americana empreendidas por municípios, entidades regionais, redes ibero-americanas, organizações não governamentais, empresas, universidades, organizações sociais, sindicatos ou fundações. Até 2019, o desembolso anual médio para programas e iniciativas, por exemplo, ficou em torno de € 20 milhões.

d) Outros organismos no sistema ibero-americano

Existem, ainda, outros organismos internacionais relacionados ao sistema ibero-americano. O mais antigo deles é a Organização de Estados Ibero-Americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEI). Em 1949, é criado o Escritório Ibero-Americano de Educação, que, em 1954, torna-se um mecanismo intergovernamental. Em 1985, a organização adquire o nome atual. Seu objetivo central é a promoção da cooperação setorial nas áreas de educação, ciência, cultura, línguas e direitos humanos, especialmente na modalidade CSS, a partir de projetos que correspondem às prioridades dos governos nacionais. A OEI segue a estrutura típica de organizações internacionais, com Assembleia Geral, Conselho Diretivo e Secretaria-Geral. Em 2002, com a entrada de Portugal, a OEI obtém a configuração atual de membros: todos os países da Cúpula Ibero-Americana, além da Guiné Equatorial. Possui escritórios em 19 desses países, inclusive no Brasil. Atualmente, há centenas de projetos em execução e acordos ativos em todos os membros, beneficiando mais de 17 milhões de cidadãos. A OEI realiza inúmeras parcerias com organizações multilaterais para fortalecer a cooperação em torno de objetivos comuns, a exemplo de União Europeia (UE), CEPAL, UNESCO, UNICEF, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF, na sigla em espanhol), Fundação Internacional UE-América Latina e Caribe (EULAC), outras agências ibero-americanas, além do setor privado. Em abril de 2023, foi anunciado que a primeira-dama brasileira, Janja Lula da Silva, será a nova coordenadora da Rede de Inclusão e Combate à Desigualdade da OEI. Em dezembro de 2023, a OEI assinou memorandos de entendimento com o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), durante a cúpula do bloco, e com o Instituto Guimarães Rosa (IGR).

Outro organismo do sistema é a Conferência dos Ministros de Justiça dos Países Ibero-Americanos (COMJIB), fundada em 1970, com a celebração da Ata de Madri, que dá início a uma cooperação informal dos países em matéria de justiça. Em 1998, com o Tratado de Madri (1992), a COMJIB obteve personalidade jurídica internacional. Trata-se de organização de referência para a promoção de políticas públicas em matéria de justiça, com o objetivo de melhorar a justiça na região ibero-americana, além de buscar a conformação de alianças regionais para a construção de um espaço jurídico mais coeso. Realiza, a cada dois anos, reuniões plenárias com os ministros de justiça dos membros. Participam os 22 países ibero-americanos, embora apenas 19 tenham ratificado o tratado constitutivo, dentre os quais o Brasil. O principal resultado da COMJIB adveio da reunião plenária de Cartagena, em 2004, quando foi estabelecida a Rede Ibero-Americana de Cooperação Jurídica Internacional (IberRed), ferramenta de cooperação jurídica em matérias civil e penal.

Além delas, há a Organização Ibero-Americana de Seguridade Social (OISS), com origem no I Congresso Ibero-Americano de Seguridade Social, em 1950, em Barcelona, onde se decidiu pela criação da Comissão Ibero-Americana de Seguridade Social, para apoio a futuros congressos. Em 1954, no II Congresso Ibero-Americano de Seguridade Social, em Lima, é celebrada a Carta Constitucional da OISS, efetivamente criando essa organização. Seu objetivo principal é promover o bem-estar econômico e social dos países ibero-americanos e daqueles que se vinculam pelo idioma espanhol e português, por meio da coordenação, intercâmbio e aproveitamento de suas experiências mútuas em seguridade social e, em geral, no âmbito da proteção social. Participam os 22 países ibero-americanos, além da Guiné Equatorial.

Por fim, há a Organização Internacional da Juventude para a Ibero-América (OIJ), único organismo internacional público que articula a cooperação internacional em matéria de juventude

e acompanha a implementação de políticas e ações nesta matéria, por parte de governos. É composta por 21 países, todos os ibero-americanos, à exceção de Andorra.

Dada a multiplicidade de organizações no sistema ibero-americano, conforme decidido na XXIV Cúpula (Veracruz, 2014), é concebido, em 2015, o Comitê de Direção Estratégia dos Organismos Ibero-Americanos (CODEI), que reúne os secretários-gerais da OEI, da COMJIB, da OISS e da OIJ, além da própria SEGIB, de modo a relacionar funcionalmente todos os órgãos do sistema ibero-americano às cúpulas e estabelecer mecanismos que assegurem estratégias comuns, maior transparência e visibilidade e o aproveitamento mais eficiente dos recursos disponíveis.

Embora não seja um organismo do sistema ibero-americano em si, o Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD) é a secretaria técnica permanente das Conferências Ibero-americanas de Ministros da Administração Pública e da Reforma do Estado, que se realizam no âmbito das Cúpulas Ibero-Americanas. O CLAD surgiu em 1972 e tem como missão o debate sobre a transformação do Estado e a modernização da administração pública na Iberoamérica e na África (desde 2020, Angola é membro do CLAD). O Brasil entrou na organizaçao em 1990. Em novembro de 2023, a ministra da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, Esther Dweck, foi eleita por unanimidade presidente do Conselho Diretor do CLAD, com mandato de dois anos. O Brasil também foi escolhido sede do próximo Congresso do CLAD, em 2024.

e) O Brasil no sistema ibero-americano

O Brasil, além de membro fundador da conferência, participa de todas as organizações relacionadas e é um dos principais prestadores de cooperação no âmbito da iniciativa, sendo o único país latino-americano a manter ações de cooperação, em diversas modalidades, com todos os países-membros. São exemplos de programas ibero-americanos coordenados pelo Brasil, por meio da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), o Programa Ibero-Americano de Bancos de Leite Humano, executado pela Fundação Oswaldo Cruz (Friocruz); o CYTED, executado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq); e a IberCultura Viva e Comunitária, executada pelo Ministério da Cultura. A participação brasileira mais destacada tem sido no ECI, onde o País faz parte de nove dos doze programas existentes.

Apesar de o presidente Lula não estar presente na XXVIII Cúpula Ibero-Americana, ele participou de seis encontros anteriores: XIII Cúpula (Santa Cruz da Serra, 2003), XIV Cúpula (São José, 2004), XV Cúpula (Salamanca, 2005), XVII Cúpula (Santiago, 2007), XIX Cúpula (Estoril, 2009) e XX Cúpula (Mar do Prata, 2010). A I Cúpula Ibero-americana contou com o presidente Fernando Collor de Mello como representante brasileiro. Itamar Franco participou da III Cúpula (Salvador, 1993) e da IV Cúpula (Cartagena das Índias, 1994), interrompendo sua participação por conta do falecimento do sobrinho. Fernando Henrique Cardoso (FHC) foi o presidente brasileiro que mais participou de Cúpulas Ibero-Americanas (sete no total): V Cúpula (Bariloche, 1995), VI Cúpula (Santiago, 1996), VII Cúpula (Ilha Margarita, 1997), VIII Cúpula (Porto, 1998), IX Cúpula (Havana, 1999), X Cúpula (Cidade do Panamá, 2000) e XII Cúpula (Bávaro, 2002). Já a presidenta Dilma Rousseff participou da XXII Cúpula (Cádiz, 2012). O presidente Michel Temer, por sua vez, esteve presente apenas na XXVI Cúpula (Antigua Guatemala, 2018). O presidente Bolsonaro não participou de nenhuma Cúpula Ibero-Americana[881].

[881] A Cúpula que deveria acontecer em 2020 foi postergada devido à pandemia de COVID-19. Na XXVII Cúpula Ibero-Americana (Andorra, 2021), o representante brasileiro foi Kenneth da Nóbrega, secretário de negociações bilaterais do Brasil no Oriente Médio, Europa e África.

4.6. Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP)

a) Antecedentes

Episódios específicos até o fim da década de 1980 são antecedentes importantes para a criação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). O processo de independência da África Portuguesa, seguido da superação de eventuais desentendimentos entre os recém-independentes países africanos e a antiga metrópole, a partir de meados da daquela década, é passo indispensável para o amadurecimento do projeto que redundaria em comunidade de membros que compartilham história, aspectos culturais e idioma comum.

Brasil e Portugal são os dois grandes motores do que viria a ser a CPLP. A comunidade nasce também como desdobramento da amizade entre Brasil e Portugal[882] e da redemocratização de ambos os países[883], transcendendo a mera relação bilateral e a ideia de uma Comunidade Luso-Brasileira.

Em 1983, no decurso de uma visita oficial a Cabo Verde, o então ministro dos Negócios Estrangeiros de Portugal, Jaime Gama, afirmou que “o processo mais adequado para tornar consistente e descentralizar o diálogo tricontinental dos sete países de língua portuguesa espalhados por África, Europa e América seria realizar cúpulas rotativas bienais de chefes de Estado ou Governo, promover encontros anuais de ministros de Negócios Estrangeiros, efetivar consultas políticas frequentes entre diretores políticos e encontros regulares de representantes na ONU ou em outras organizações internacionais, bem como avançar com a constituição de um grupo de língua portuguesa no seio da União Interparlamentar”.

A concretização dessa ideia de cúpulas virá em São Luís do Maranhão, em novembro de 1989, por ocasião da realização do primeiro encontro dos chefes de Estado e de Governo dos países de língua portuguesa – Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal e São Tomé e Príncipe, a convite do presidente brasileiro, José Sarney. Na reunião, decidiu-se criar o Instituto Internacional da Língua Portuguesa (IILP), que se ocupa da promoção e difusão do idioma comum da Comunidade e que só virá a concretizar-se em 2002.

Destaca-se a liderança brasileira exercida no processo de conformação de uma Comunidade. Essa liderança estaria evidente não apenas na convocação da Cúpula de São Luís, realizada em 1989, mas também no papel exercido pelo embaixador José Aparecido de Oliveira, que foi ministro da Cultura entre setembro de 1988 a março de 1990 e posteriormente embaixador em Lisboa. Em 1993, o embaixador José Aparecido de Oliveira realizou missão aos países africanos de língua portuguesa, para discutir a criação de uma comunidade de países de língua oficial portuguesa.

Como continuidade desse processo, Brasília sediou, em fevereiro de 1994, encontro dos sete ministros dos Negócios Estrangeiros e das Relações Exteriores, em que se encomendou aos seus governos a realização de uma cúpula de chefes de Estado e de Governo com vista à adoção do ato constitutivo da CPLP. Os ministros acordaram, ainda, no quadro da preparação da cúpula, a constituição de um Grupo de Concertação Permanente, sediado em Lisboa e integrado por um

[882] Havia esse senso de aliança luso-brasileira, por exemplo, no contexto da assinatura da Convenção sobre a Igualdade de Direitos e Deveres entre Brasileiros e Portugueses, em 1971, a comemoração do Sesquicentenário da Independência brasileira, no ano seguinte.

[883] A redemocratização portuguesa está muito relacionada às independências africanas na década de 1970, enquanto a redemocratização brasileira ocorre na década seguinte. Brasil e Portugal são dois grandes motores dessa iniciativa, mas é importante frisar que a CPLP é uma comunidade que transcende os dois países.

alto representante do Ministério dos Negócios Estrangeiros de Portugal (o Diretor-Geral de Política Externa) e pelos Embaixadores acreditados em Lisboa (única capital onde existem embaixadas de todos os países da CPLP). Trata-se da gênese da estrutura institucional da CPLP. Relativamente às várias vertentes do processo de institucionalização da CPLP, o Grupo analisou em substância a cooperação existente entre os sete países e a concertação a estabelecer. Foram abordadas, de forma aprofundada, áreas como a concertação político-diplomática, a cooperação econômica e empresarial, a cooperação com organismos não governamentais e a entrada em funcionamento do IILP. Também são a gênese para os futuros objetivos da CPLP.

Os sete ministros voltaram a reunir-se em junho de 1995, em Lisboa, tendo reafirmado a importância para os seus países da constituição da CPLP e reiterado os compromissos assumidos na reunião de Brasília. Nessa ocasião, validaram o trabalho realizado pelo Grupo de Concertação Permanente (que passou a denominar-se Comitê de Concertação Permanente) e concordaram em recomendar a marcação da cúpula para o final do primeiro semestre de 1996, em Lisboa, fazendo-a preceder de uma reunião ministerial em abril do mesmo ano, em Maputo.

b) Criação da CPLP

A CPLP foi criada na Cúpula de Lisboa, em 17 de julho de 1996, reunindo Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal e São Tomé e Príncipe. Na ocasião, foram aprovadas sua Declaração Constitutiva e seus Estatutos, que já passaram por uma série de revisões desde então. A CPLP assume-se como um projeto político cujo fundamento é a língua portuguesa, vínculo histórico e patrimônio comum dos Estados-Membros, que constituem um espaço geograficamente descontínuo, mas identificado pelo mesmo idioma. A institucionalização da CPLP traduziu, assim, um propósito comum: projetar e consolidar, no plano externo, os especiais laços de amizade entre os países de língua portuguesa, dando a essas nações maior capacidade para defender seus valores e interesses, calcados sobretudo na defesa da democracia, na promoção do desenvolvimento e na criação de um ambiente internacional mais equilibrado e pacífico. A CPLP goza de personalidade jurídica e é dotada de autonomia financeira.

c) Membros

São membros fundadores da CPLP: Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal e São Tomé e Príncipe. O primeiro alargamento da CPLP decorreu da adesão de Timor-Leste, que se tornou o seu oitavo país-membro, em 20 de maio de 2002, na IV Conferência de Chefes de Estado e de Governo, em Brasília. Em 2016, dois anos após ter sido aceita, a Guiné Equatorial conclui sua adesão como nono Estado-Membro, através da entrega da carta de ratificação dos Estatutos da CPLP na XI Conferência, em Brasília. O país adotou o português como língua oficial, decretou moratória temporária à aplicação da pena de morte (2014) e criou um Senado (2011), em linha com os requisitos de valores democráticos e adoção da língua portuguesa. Em agosto de 2022, a Guiné Equatorial promoveu alteração de seu Código Penal, retirando referência à existência de pena de morte no país, que entrou em vigor em novembro do mesmo ano. A Anistia Internacional considera que a abolição foi parcial, porque ainda está mantida a pena de morte na lei militar equato-guineense. Cabe ressaltar que a Guiné Equatorial não foi incluída, ainda, no rol de membros que consta dos Estatutos da CPLP.

Os Estatutos da CPLP estão abertos a adesão, sem reservas (isto é, incluindo os princípios comungados pelos membros), por qualquer Estado, desde que use o Português como língua oficial.

A admissão na CPLP de um novo Estado é feita por decisão unânime da Conferência de Chefes de Estado e de Governo e tem efeito imediato. O pedido formal de adesão deverá ser feito em língua portuguesa e depositado no Secretariado Executivo da CPLP.

No que diz respeito aos observadores, há duas categorias: associados e consultivos. A categoria de Observador foi criada na II Conferência de Chefes de Estado e do Governo, na Cidade da Praia em julho de 1998. Em 2005, no Conselho de Ministros da CPLP reunido em Luanda, foram estabelecidas as atuais categorias de Observador Associado e de Observador Consultivo.

O Regulamento dos Observadores Associados foi aprovado em 2010, pelo XV Conselho de Ministros reunido em Luanda, e foi revisto na XXVIII Reunião Ordinária do Conselho de Ministros, em 2023. Na ocasião, ficou decidida que a concessão da categoria de Observador Associado é feita pela Conferência de Chefes de Estado e de Governo. A criação da categoria de Observador Associado abriu uma janela de oportunidade para o eventual ingresso de Estados lusófonos ou regiões lusófonas que pertencem a Estados terceiros, mediante acordo com os Estados-Membros. Os Estados que pretendam adquirir a categoria de Observador Associado terão de partilhar os respectivos princípios orientadores, particularmente no que se refere à promoção das práticas democráticas e ao respeito dos direitos humanos. As candidaturas são apreciadas pelo Conselho de Ministros, que recomendará a decisão final a ser tomada pela Conferência. Os Observadores Associados beneficiarão dessa qualidade a título permanente e poderão participar, sem direito a voto, nas Conferências de Chefes de Estado e de Governo, bem como no Conselho de Ministros, sendo-lhes facultado o acesso à correspondente documentação não confidencial, podendo ainda apresentar comunicações desde que devidamente autorizados. Poderão ser ainda convidados para reuniões de caráter técnico. São Observadores Associados Maurício, Senegal, Geórgia, Japão, Namíbia, Turquia, Eslováquia, Hungria, Tchéquia, Uruguai, Andorra, Argentina, Chile, França, Itália, Luxemburgo, Reino Unido e Sérvia, além da Organização de Estados Ibero-Americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEI). Após a XIII Conferência da CPLP foram incluídos nessa categoria também: Canadá, Catar, Estados Unidos (EUA), Irlanda, Espanha, Índia, Côte d’Ivoire, Peru, Grécia, Romênia, a Conferência Ibero-Americana, o G7+ e a Organização Europeia de Direito Público (OEDP). Após a XIV Conferência, também o Paraguai.

O Regulamento dos Observadores Consultivos da CPLP foi aprovado em 2009, na XIV Reunião do Conselho de Ministros, e foi revisto em 2016, durante a XXI Reunião do Conselho de Ministros[884]. A categoria de Observador Consultivo é atribuída eminentemente a organizações da sociedade civil, a exemplo da Academia Brasileira de Letras (ABL) e da Academia Internacional de Cultura Portuguesa (AICP), do Fórum da Juventude da CPLP, da Fundação Calouste Gulbenkian e da Fundação Getúlio Vargas (FGV), o Real Gabinete Português de Leitura, além de institutos e universidades, como a Universidade Federal da Bahia (UFBA). Desde 2006, o Secretariado Executivo da CPLP desenvolve encontros anuais com as instituições que gozam do estatuto de Observador Consultivo. Em dezembro de 2023, a CPLP contava com 114 Observadores Consultivos[885].

---

[884] Dentre as competências deste órgão, incluem-se a revisão da tramitação para os pedidos de concessão da categoria e o estabelecimento de mecanismos da cooperação dos Observadores, Associados e Consultivos, tanto entre si quanto com a CPLP.

[885] Lista geral de Observadores Consultivos (fevereiro de 2023) disponível em: https://www.cplp.org/id-2766.aspx. À lista, adicionam-se os seis novos Observadores Consultivos aprovados em agosto de 2023.

d) Objetivos da CPLP

Os objetivos da CPLP são atualmente quatro (originalmente apenas os três primeiros, em conformidade com o Artigo 4º de seus Estatutos):

1) A concertação político-diplomática entre os seus membros em matéria de relações internacionais, nomeadamente para o reforço da sua presença nos fóruns internacionais;
2) A cooperação em todos os domínios, inclusive os da educação, saúde, ciência e tecnologia, defesa, oceanos e assuntos do mar, agricultura, segurança alimentar, administração pública, comunicações, justiça, segurança pública, economia, comércio, cultura, desporto e comunicação social;
3) A promoção e difusão da língua portuguesa, designadamente através do IILP; e
4) A cooperação econômica[886].

No primeiro objetivo, a CPLP tem contribuído para o fortalecimento institucional e político de seus membros em situação de crise ou instabilidade e para a afirmação conjunta dos interesses comuns de seus membros em outros foros internacionais. Destacam-se a atuação concertada em crises de seus membros – em particular, na Guiné-Bissau, a respeito do que se destaca a existência do Grupo P5, integrado pela Organização das Nações Unidas (ONU), a União Africana (UA), a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO), a União Europeia (UE) e a CPLP; o Gabinete Integrado das Nações Unidas para a Consolidação da Paz na Guiné-Bissau (UNIOGBIS); e configuração específica da Comissão de Consolidação da Paz (CCP) para a Guiné-Bissau (desde 2007, sob presidência do Brasil) –, a realização de missões eleitorais (mais de trinta), a concertação junto aos observadores, o *status* de observador da CPLP na Assembleia Geral das Nações unidas (AGNU), a troca de apoios a candidaturas a organizações internacionais e a defesa de reforma do sistema internacional, incluindo no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU).

No segundo objetivo, para além das inúmeras reuniões em nível ministerial e de iniciativas pontuais, como a Bienal de Artes e Indústrias Criativas da CPLP, destacam-se duas áreas: defesa e segurança alimentar. A cooperação em defesa, por exemplo, dá-se no âmbito das Reuniões de Ministros de Defesa (MDN), das Reuniões de Chefes do Estado-Maior-Geral das Forças Armadas (CEMGFA), das Reuniões de Diretores de Política de Defesa Nacional (DPDN), das Reuniões de Diretores dos Serviços de Informações Militares (DSIM) e, ainda, do Centro de Análise Estratégica (CAE/CPLP) e do Secretariado Permanente para os Assuntos de Defesa (SPAD). O CAE, em particular, é responsável pela pesquisa e pela difusão de conhecimentos na área de Estratégia e participa regularmente das reuniões de DPDN e de MDN. O Secretariado Permanente para Assuntos de Defesa está instalado em Lisboa, enquanto o Centro de Análise Estratégica da CPLP fica em Maputo. Ainda em defesa, realiza-se, desde 2002, em diferente Estado-Membro, exercício militar conjunto (FELINO); aprovou-se, em 2017, a criação do Colégio de Defesa e de um mecanismo de resposta conjunto a situações de catástrofe (operacionalizado por meio de estratégia adotada em 2021); e, em 2022, os ministros de Defesa da CPLP acordaram o estabelecimento de Célula de Cooperação/Coordenação Civil-Militar para capacitação e participação em operações de paz, que foi estruturada por meio de memorando de entendimento adotado em 2023.

---

[886] Foi adotada como novo objetivo geral da CPLP, na XIII Conferência, em Luanda, em julho de 2021, embora a emenda aos Estatutos, adotada em março de 2023 para refletir a mudança, ainda não esteja em vigor. Em termos práticos, a inclusão desse novo objetivo representou o desdobramento de parte do segundo objetivo, de cooperação multitemática, no seio da qual insere-se a cooperação econômica e empresarial – bilateral, trilateral e multilateral.

A respeito de segurança alimentar, destaca-se o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSAN-CPLP), estabelecido em 2012 como plataforma ministerial e de múltiplos atores (governos, sociedade civil, universidades ou instituições de ensino superior, setor privado, parlamentares e poder local) para a coordenação das ações desenvolvidas na área de segurança alimentar e nutricional e assessoria aos Chefes de Estado e de Governo da CPLP. O CONSAN-CPLP tem como objetivo promover a intersetorialidade e a participação social na coordenação de políticas, legislação e programas de ações para a segurança alimentar e nutricional e, por esta via, contribuir para materializar a prioridade, estabelecida na Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional (ESAN-CPLP), de combate à fome, desnutrição e pobreza na Comunidade, através da concretização progressiva do direito humano à alimentação nos Estados-Membros. Na Declaração sobre a Nova Visão Estratégica da CPLP (2016-2026), houve compromisso com o adensamento da cooperação nos seguintes temas: Cooperação Econômica e Empresarial; Segurança Alimentar e Nutricional; Energia; Turismo; Ambiente; Oceanos e Plataformas Continentais; Cultura; Educação; e Ciência, Tecnologia e Ensino Superior. Ademais, instruiu-se o alinhamento das prioridades estratégicas no domínio da cooperação com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

No terceiro objetivo, o IILP é a instituição da CPLP, dotada de estatutos próprios, que tem como objetivos a planificação e execução de programas de promoção, defesa, enriquecimento e difusão da língua portuguesa como veículo de cultura, educação, informação e acesso ao conhecimento científico, tecnológico e de utilização em foros internacionais. Ele tem sede na Praia, capital de Cabo Verde. A sua criação foi proposta em 1989, mas, somente em 2002, por ocasião da VI Reunião Ordinária do Conselho de Ministros da CPLP, em São Tomé e Príncipe, o Instituto foi finalmente criado. Destacam-se também a existência do Dia da Língua Portuguesa, também chamado de Dia da Língua Portuguesa e da Cultura na CPLP, comemorado em 5 de maio conforme adotado na CPLP (2009) e comemorado pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, 2020), e de diferentes Planos de Ação para a Promoção, a Difusão e a Projeção da Língua Portuguesa. Ocorreu, em 2021, ainda sob a presidência cabo verdiana e em formato virtual, a IV Conferência Internacional sobre a Língua Portuguesa no Sistema Mundial, com o tema “Horizontes e Perspectivas da Língua Portuguesa”.

Em 2019, no âmbito ibero-americano, e não na CPLP, houve a Conferência Internacional das Línguas Portuguesa e Espanhola, em Lisboa. O português é a língua oficial de organizações continentais, como a CPLP, a UA, algumas comunidades econômicas regionais africanas, a UE, a Organização dos Estados Ibero-americanos (OEI), a Organização dos Estados Americanos (OEA), a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), sendo língua de trabalho também na Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI) e na União Postal Universal (UPU) e da Conferência Geral da UNESCO, é falado por mais de 265 milhões de pessoas, além de ser a língua mais falada no Hemisfério Sul. Recorda-se a existência do Acordo Ortográfico de 1990, após tentativas malfadadas desde a década de 1930, entre Brasil e Portugal, de estabelecer uma grafia comum. Angola é o único país da CPLP que se recusou a ratificar o acordo, mas indicou, em maio de 2022, que mudaria de posição, o que ainda não teve resultados práticos. No caso de Moçambique, o acordo ainda não entrou plenamente em vigor.

O quarto objetivo, de cooperação econômica, em termos práticos, representa o desdobramento de parte do segundo objetivo, de cooperação multitemática, no seio da qual se insere a cooperação econômica e empresarial – bilateral, trilateral e multilateral. Esteve presente, desde a fundação da CPLP, a noção de que o desenvolvimento das relações comerciais e

econômicas entre os países-membros era um fator essencial para o fortalecimento dos laços entre povos e sociedades civis. A própria Declaração Constitutiva da CPLP já indicava a cooperação na esfera econômica e empresarial como fundamental para a progressiva afirmação internacional do conjunto dos países de língua portuguesa. Ficou, porém, evidente que a criação do chamado "quarto pilar" da CPLP não se poderia sobrepor aos condicionalismos criados pelas políticas econômicas dos Estados-Membros e sua integração em organizações regionais e sub-regionais. Assim, a iniciativa de procurar sinergias e circuitos de cooperação deveria pertencer aos agentes econômicos e suas associações.

O principal antecedente foi a criação do Conselho Empresarial da CPLP. Após uma série de encontros, dinamizados pela Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Econômico e a Cooperação (ELO), de Portugal e da realização de vários *fora* de empresários, ficou decidida a criação desse conselho. Após decisão do Conselho de Ministros, em 2002, o Conselho Empresarial foi efetivamente estabelecido, com sede em Lisboa. O novo órgão obteve o estatuto de Observador Consultivo da CPLP, atribuído pelo Conselho de Ministros, em julho de 2006. Em 2010, com a alteração integral de seus estatutos, foi transformado em Confederação Empresarial (CE-CPLP). O CE-CPLP visa a criar oportunidades de negócios e desenvolvimento do empresariado no âmbito da CPLP, desenvolve suas atividades nos setores de agricultura, indústria, comércio e serviços e realiza o Fórum Empresarial da CPLP.

Em junho de 2014, foi realizado o 1º Encontro de Bancos, Seguradoras e Instituições Financeiras dos Países da CE-CPLP. Nessa ocasião, foi assinado memorando de entendimento entre a CE-CPLP e o Secretariado Executivo da CPLP. Também é realizado, no seio da CPLP, o Diálogo sobre Pequenos Negócios e Empreendedorismo, cuja segunda e mais recente edição ocorreu em novembro de 2023.

Também após a decisão de criar o quarto pilar, ocorreu, em 29 de abril de 2022, em Luanda, a I Reunião Conjunta de Ministros da Economia, do Comércio e das Finanças da CPLP, que estabeleceu Agenda Estratégica para a Consolidação da Cooperação Econômica na CPLP 2022-2027. Esta estrutura-se em sete eixos:

1) Promoção do comércio;
2) Promoção do investimento;
3) Capacitação institucional e empresarial;
4) Melhoria dos mecanismos de financiamento;
5) Reforço da competitividade;
6) Reforço dos sistemas nacionais de propriedade industrial; e
7) Desenvolvimento e consolidação das infraestruturas nacionais para a Qualidade.

Na Declaração Final da Reunião, os países recordaram as reuniões prévias dos Ministros das Finanças da CPLP, em Lisboa (2009), Luanda (2011) e Maputo (2014), em matérias fiscal, aduaneira e de investimento, respectivamente, e reiteraram os compromissos expressos na "Resolução sobre a criação de um novo objetivo geral da CPLP – Cooperação econômica", adotada pelo Conselho de Ministros da CPLP, em julho de 2021, em Luanda. Estabeleceram, ainda, a intenção de incentivar a realização bienal da Reunião Conjunta de Ministros da Economia, do Comércio e das Finanças da CPLP, e felicitaram a criação do Fórum das Agências de Promoção do Comércio e do Investimento da CPLP, em 18 de fevereiro de 2022. O Fórum, que teve sua primeira reunião realizada em abril de 2022, beneficiará a capacidade operacional das agências nacionais por meio do compartilhamento de informação e de iniciativas conjuntas de cooperação comercial e empresarial.

Quanto aos princípios orientadores da CPLP, conforme o Artigo 5º, são:

1) Igualdade soberana dos Estados-Membros;
2) Não ingerência nos assuntos internos de cada Estado;
3) Respeito pela identidade nacional;
4) Reciprocidade de tratamento;
5) Primado da Paz, da Democracia, do Estado de Direito, da Boa Governação, dos Direitos Humanos e da Justiça Social;
6) Respeito pela integridade territorial;
7) Promoção do Desenvolvimento Sustentável;
8) Promoção da cooperação mutuamente vantajosa.

Os Estatutos revisados (ainda não em vigor) preveem ainda, segundo o Artigo 7º, a adoção de medidas sancionatórias, em caso de "violação grave da ordem constitucional". Serão realizadas consultas entre os demais Estados-Membros visando a reposição da ordem constitucional. O Conselho de Ministros decidirá, em caráter de urgência e por consenso, as medidas sancionatórias, que podem abranger desde a suspensão de participação no processo de decisão em órgão específico (como somente os órgãos decisórios, mas não a Assembleia ou o IILP) até a suspensão total de participação nas atividades da CPLP. Como nunca foi aplicado, não existe uma experiência prática que oriente a extensão dessa sanção.

e) Estrutura da CPLP

São órgãos de direção e executivos da CPLP: a Conferência de Chefes de Estado e de Governo; o Conselho de Ministros; o Comitê de Concertação Permanente; o Secretariado Executivo. Também são órgãos da CPLP as Reuniões Ministeriais Setoriais e a Reunião dos Pontos Focais de Cooperação. A Assembleia Parlamentar da CPLP é o órgão consultivo que reúne representações dos Parlamentos nacionais dos Estados-Membros e sucedeu o Fórum dos Parlamentos de Língua Portuguesa, que surgiu em 1998.

A Conferência reúne-se, ordinariamente, de dois em dois anos e, extraordinariamente, quando solicitada por dois terços dos Estados-Membros. O Presidente da Conferência, por um mandato de dois anos, será o chefe de Estado do Estado-Membro que acolhe a Conferência. A atual presidência é de São Tomé e Príncipe.

O Conselho de Ministros é constituído pelos Ministros dos Negócios Estrangeiros e das Relações Exteriores de todos os Estados-Membros. O Conselho de Ministros reúne-se, ordinariamente, uma vez por ano e, extraordinariamente, quando solicitado por dois terços dos Estados-Membros.

O Comitê de Concertação Permanente é constituído por um representante de cada um dos Estados-Membros da CPLP, acreditados para o efeito junto do Secretário Executivo[887]. Acompanha o cumprimento pelo Secretariado Executivo das decisões e recomendações dos outros órgãos e acompanha as ações levadas a cabo pelo IILP.

O Secretariado Executivo é o órgão executivo da CPLP. O Secretário Executivo é uma alta personalidade de um dos Estados-Membros da CPLP, eleito pela Conferência de Chefes de Estado e de Governo, para um mandato de dois anos, mediante candidatura apresentada rotativamente pelos Estados-Membros por ordem alfabética crescente. No exercício das suas competências, o secretário-executivo é coadjuvado por um diretor-geral. O atual secretário-executivo é Zacarias da Costa, natural do Timor-Leste, eleito durante a XIII Conferência a da CPLP, em 17 de julho de

[887] Geralmente, os países são representados pelo embaixador acreditado em Lisboa acumulando essa função, o que não ocorre com o Brasil.

2021, para exercer mandato relativo ao biênio 2021-2023, e reeleito durante a XIV Conferência, em 27 de agosto de 2023, para o biênio 2023-2024. O Brasil já teve dois secretários-executivos, entre 2000 e 2004: Dulce Maria Pereira e José Augusto de Médicis.

A Assembleia Parlamentar da CPLP é o órgão consultivo[888] que reúne representações dos Parlamentos nacionais dos Estados-Membros. Sucedeu o Fórum dos Parlamentos de Língua Portuguesa, que surgiu em 1998. É formada pelo presidente dos Parlamentos Nacionais e pelos Grupos Nacionais (integrado por seis parlamentares, com pelo menos, dois representantes de cada gênero). Delibera por consenso ou maioria absoluta (em temas procedimentais) com quórum de maioria.

As Reuniões Ministeriais Setoriais são constituídas pelos ministros e secretários de Estado dos diferentes setores governamentais de todos os Estados-Membros. Compete às Reuniões Ministeriais coordenar, ao nível ministerial ou equivalente, as ações de concertação e cooperação nos seguintes setores governamentais: Administração Interna, Administração Pública, Agricultura, Ambiente, Assuntos do Mar, Assuntos Parlamentares, Ciência e Tecnologia, Comércio, Correios e Telecomunicações, Cultura, Defesa, Desporto, Economia e Empresas, Educação, Finanças, Igualdade de Gênero, Justiça, Juventude, Pescas, Propriedade Industrial, Saúde, Trabalho e Assuntos Sociais e Turismo.

A Reunião dos Pontos Focais de Cooperação é realizada ordinariamente duas vezes por ano; congrega as unidades responsáveis, nos Estados-Membros, pela coordenação da cooperação no âmbito da CPLP; assessora os demais órgãos da Comunidade em todos os assuntos relativos à cooperação para o desenvolvimento no âmbito da CPLP; atua em colaboração também com outras organizações internacionais e com entidades da sociedade civil. Existem ainda os Grupos CPLP, formados por no mínimo de três representantes dos países da Comunidade junto a governos estrangeiros ou a organizações internacionais, que têm como objetivos coordenar posições relativamente a interesses comuns, assegurar a representação da CPLP em conferências, seminários e reuniões internacionais e efetuar diligências conjuntas.

Os fundos da CPLP são provenientes das contribuições dos Estados-Membros, mediante quotas a serem fixadas pelo Conselho de Ministros. A CPLP conta, ainda, com um Fundo Especial, dedicado exclusivamente ao apoio financeiro das ações concretas levadas a cabo no quadro da CPLP, constituído por contribuições voluntárias, públicas ou privadas, e regido por regimento próprio, aprovado pelo Conselho de Ministros.

f) Conferência de Chefes de Estado e de Governo (2023)

i. XIV Conferência de Chefes de Estado e de Governo da CPLP

A XIV Conferência de Chefes de Estado e de Governo da CPLP aconteceu em São Tomé, em agosto de 2023. Nesta ocasião, Carlos Manuel Vila Nova, presidente da República Democrática de São Tomé e Príncipe, foi eleito presidente da conferência para o biênio 2023-2025.

O lema da XIV Conferência foi “Juventude e Sustentabilidade na CPLP”, reiterando que os jovens são a garantia do futuro sustentável da CPLP e a centralidade das alterações climáticas e da proteção do ambiente como umas das principais preocupações da comunidade. Os Estados-Membros no seu conjunto representam uma população jovem significativa, com expressão no

[888] A revisão de 2017 do Estatuto, que ainda não está em vigor, tira a referência ao caráter meramente consultivo da Assembleia e acrescenta que ela é formada por membros dos Parlamentos nacionais.

contexto global, que almeja que a cooperação, na CPLP, possa se traduzir em mais e melhores oportunidades de acesso à educação, formação e capacitação e, dessa forma, conduzir ao acesso ao trabalho digno e a projetos de vida sustentáveis. Ademais, uma estratégia política conjunta no âmbito da juventude e da sustentabilidade é crucial para a promoção do desenvolvimento sustentável dos Estado-Membros nas suas três dimensões – social, econômica e ambiental.

Ainda durante a conferência, foi anunciada a criação de duas novas redes de pontos focais: a Rede de Pontos Focais de Direitos Humanos dos Estados-Membros da CPLP e a Rede de Pontos Focais para Formação e Capacitação de Diplomatas dos Estados-Membros da CPLP.

ii. Presidência de turno de Angola

A República de Angola assumiu a presidência em exercício da CPLP na XIII Conferência de Chefes de Estado e de Governo, ocorrida em 17 de julho de 2021, em Luanda. Entre as realizações durante a presidência angolana, destacam-se a adoção da Agenda Estratégica para a Consolidação da Cooperação Econômica na CPLP 2022-2027, na I Reunião Conjunta de Ministros da Economia, do Comércio e das Finanças; a constituição do Fórum das Agências de Promoção do Comércio e Investimento da CPLP; e a criação da Direção de Assuntos Econômicos e Empresariais no Secretariado Executivo. Essas ações estão em consonância com o novo objetivo geral, a cooperação econômica[889], que visa a consolidação da dimensão econômica e empresarial na CPLP, contribuindo para o desenvolvimento sustentável dos países da CPLP, bem como para a promoção do bem-estar das populações. Também, durante a PPT angolana, houve a conclusão do processo de ratificação do Acordo de Mobilidade entre os Estados-Membros da CPLP.

No âmbito da concertação político-diplomática, destacam-se a conclusão do Programa de Apoio à Integração da Guiné Equatorial na CPLP (PAIGE) 2021-2022 e a abolição da pena de morte naquele país, com a entrada em vigor do novo código penal em novembro de 2022; o envio de missões de observação eleitoral (MOE) a Timor-Leste, Angola, São Tomé e Príncipe, Guiné Equatorial e Guiné-Bissau; e a realização da XII Reunião Ordinária da Assembleia Parlamentar da CPLP, que elegeu Teresa Efua Asangono, da Guiné Equatorial, como presidente da assembleia no biênio 2023-2025, sendo a primeira mulher a exercer o cargo.

Cabe destacar também a cooperação entre a CPLP e diferentes organizações internacionais do sistema das Nações Unidas, por meio da adoção da Resolução 77/14 da AGNU "Cooperação entre as Nações Unidas e a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa", e o endosso da CPLP às candidaturas de seus membros em organizações multilaterais como, por exemplo, do Brasil, ao CDH (2024-2026) e ao Comitê sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (2025-2028); e de Portugal, a membro não permanente no CSNU (2027-2028). A respeito da reforma do CSNU, a CPLP apoia tanto a aspiração brasileira de ocupar um assento permanente em um conselho ampliado, como à aspiração do continente africano em estar representado na categoria de membro permanente, conforme refletido no "Consenso de Ezulwini".

No âmbito da cooperação nas mais diversas áreas cabe destacar, entre outros, o "Evento Global para os Países de Língua Portuguesa: Relatório, implementação e acompanhamento de mecanismos de direitos humanos avançados – desafios e caminhos a seguir" realizado conjuntamente com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos

[889] Na Declaração, os Chefes de Estado e de Governo "saudaram a adoção da revisão dos Estatutos da CPLP pela XVI Reunião Extraordinária do Conselho de Ministros (Luanda, 23 de março de 2023), e apelaram à sua célere ratificação pelos Estados-Membros." Na revisão dos Estatutos feita pelo Conselho de Ministros, foi inscrito o novo objetivo geral, de cooperação econômica.

Humanos (ACNUDH); o acordo para criação da Rede de Pontos Focais de Direitos Humanos dos Estados-membros da CPLP; a realização da IV Reunião Ordinária do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional da CPLP (CONSAN-CPLP) e a institucionalização de um processo de diálogo entre o CONSAN-CPLP e a Rede de Institutos Nacionais de Saúde Pública da CPLP; a aprovação do Plano de Ação da CPLP para a Inspeção do Trabalho pela V Reunião Ordinária Ministros do Trabalho e dos Assuntos Sociais da CPLP e da constituição de um grupo de trabalho para elaboração de um Plano Estratégico de Cooperação no setor; a apresentação de uma Declaração Conjunta da CPLP na V Conferência Global sobre Trabalho Infantil, reiterando o compromisso no combate ao trabalho infantil, trabalho forçado, escravidão moderna e tráfico de pessoas; as aprovações do Plano Estratégico de Cooperação em Saúde da CPLP 2023-2027, do Plano de Ação 2022-2024 para a Implementação do Plano Estratégico da Igualdade de Gênero e Empoderamento das Mulheres da CPLP, da Resolução sobre o Fomento do Empreendedorismo Feminino na CPLP e do Plano de Ação 2022-2024 da Reunião de Ministros dos Assuntos do Mar da CPLP; a criação da Rede de Reservas da Biosfera da UNESCO na CPLP; e a assinatura do "Instrumento para a criação da plataforma de cooperação para a promoção da pesca sustentável e prevenção, combate e eliminação da pesca ilegal, não declarada e não regulamentada entre os Estados-Membros da CPLP". Destacam-se ainda, a relevância da Agenda Digital para CPLP, que define a estratégia para a formulação e implementação de iniciativas digitais pelos Estados-Membros; a realização da II Reunião Interministerial da Governação Eletrônica da CPLP; a aprovação do Plano de Trabalho do Turismo na CPLP 2022-2024; a realização da XIII reunião da Conferência de Ministros da Juventude e Desporto da CPLP; a realização da XXII Reunião de Ministros da Defesa Nacional ou Equiparados e da 4ª Edição do Colégio de Defesa da CPLP, dedicado à temática do combate ao terrorismo nos Estados-Membros.

Em relação à ação cultural, promoção e difusão da língua portuguesa, destacam-se as celebrações do dia 5 de maio – Dia da Língua Portuguesa e da Cultura na CPLP e Dia Mundial da Língua Portuguesa – que, em 2023, decorreram em torno do tema "Realidades, Desafios e Oportunidades no Espaço da Língua Portuguesa: Literacia, Ciência, Cultura e Economia"; a aprovação do Plano Estratégico de Cooperação Multilateral no domínio da Educação da CPLP 2022-2026; a realização do II Seminário Internacional de Boas Práticas sobre Alimentação Escolar na CPLP e da II Conferência Internacional sobre Oficinas de Estatística da Educação na CPLP; aprovação do Plano Estratégico de Cooperação Multilateral no Domínio da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior da CPLP 2022-2026; a adoção dos Estatutos do Fórum das Agências Reguladoras do Ensino Superior da CPLP; e a adoção do Plano Estratégico de Cooperação Cultural Multilateral da CPLP 2022-2026.

iii. Participação brasileira

A respeito da recente participação brasileira, destaca-se a realização do evento "Diálogo sobre Pequenos Negócios e Empreendedorismo no âmbito da CPLP", realizado em novembro de 2022, em Lisboa, em parceria com o Serviço Brasileiro às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), com vistas ao fortalecimento de estratégias para a promoção dos pequenos negócios e do empreendedorismo no âmbito da CPLP. Ademais, ressalta-se a atuação da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), em coordenação com a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), em direcionar esforços e recursos institucionais para fortalecer o sistema de saúde de países membros da CPLP, sobretudo por meio de projetos no campo da vigilância epidemiológica, a organização de

laboratórios e o fornecimento de kits diagnósticos moleculares e testes rápidos voltados para as ações de prevenção e preparação de resposta a pandemias.

O presidente Luiz Inácio Lula da Silva participou da XIV Cúpula de Chefes de Estado e de Governo da CPLP, em São Tomé, onde discursou destacando que a CPLP é uma grande fraternidade unida pelo idioma e pela busca de soluções sustentáveis e pacíficas em um tempo de grandes incertezas. Lula afirmou que falar de juventude e sustentabilidade é falar do futuro, tendo acrescentado que os jovens de hoje enfrentam uma realidade mais complexa e vivem com as incertezas de um mercado de trabalho que se transforma. Por isso, seria importante recorrer à própria juventude para entender essa nova realidade. Citou a "Carta da Juventude" adotada pela CPLP há dez anos e lembrou que as decisões de hoje afetam diretamente os direitos e oportunidades das próximas gerações. Afirmou, ainda, que a sustentabilidade tem de ser promovida, desde agora, nas suas três dimensões: a social, a econômica e a ambiental. Destacou o trabalho conjunto na CPLP na promoção da segurança alimentar e nutricional, na cooperação na educação e na adoção do Acordo de Mobilidade. Sobre o mercado de trabalho, ressaltou que a promoção do comércio e de investimentos deve garantir empregos dignos e verdes, e ter como objetivo a diversificação de pauta exportadora para além das *commodities*. Lembrou também que os Estados-Membros da CPLP representam quase 300 milhões de consumidores, espalhados por quatro continentes e com um PIB de US$ 2,3 trilhões. A respeito do meio ambiente, destacou o enfrentamento à mudança do clima e a necessidade de se criar soluções que remunerem de forma equitativa a preservação das florestas e da biodiversidade, afirmando que os jovens, com sua energia e criatividade, são a força motriz na busca por soluções inovadoras para desafios do desenvolvimento sustentável.

iv. Ministerial da CPLP à margem da AGNU (2023)

No mês seguinte, o ministro Mauro Vieira participou em Nova York, à margem da AGNU, de reunião ministerial da CPLP com o tema "Juventude e sustentabilidade". Os países-membros discutiram cooperação em educação, nutrição e agricultura, entre outras áreas de interesse comum.

g) Importância da CPLP para a política externa brasileira

i. Concertação político-diplomática

Sobre a importância estratégica da CPLP para a política externa brasileira no que diz respeito ao objetivo da Comunidade de "concertação político-diplomática", a CPLP é *locus* privilegiado, para apoios em diversos pleitos e candidaturas brasileiras, incluindo o pleito brasileiro por um assento permanente no CSNU em reforma daquele órgão. Também é foro de promoção de compromisso com a democracia. Tem-se dado expressão crescente aos interesses e necessidades comuns em organizações multilaterais, como, por exemplo, a ONU, a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) e a Organização Mundial da Saúde (OMS). Nos fóruns regionais e nas negociações internacionais de caráter político e econômico, a CPLP tem-se assumido como um fator capaz de fortalecer o potencial de negociação de cada um de seus Estados-Membros. Desde 2006, o Brasil tem representação diplomática específica junto à CPLP, em Lisboa, além de Embaixadas residentes em todos os países da Comunidade.

Ainda no âmbito da cooperação político-diplomática, a CPLP promove Missões de Observação Eleitoral (MOE-CPLP), por meio da Rede de Órgãos Jurisdicionais da Administração

Eleitoral dos Países de Língua Portuguesa (ROJAE-CPLP). Nas MOE-CPLP, o observador eleitoral exerce a função de mera testemunha do processo eleitoral nacional, e pode fazer anotações e sugestões, sendo-lhe vedado, contudo, interferir no processo, sob pena de inobservância do princípio da não ingerência. As MOE-CPLP são formadas por representantes do Secretariado Executivo e dos Estados-Membros, excetuando-se o país onde se realizam as eleições. Dentre as MOE-CPLP recentes, destacam-se as enviadas a Guiné-Bissau, com 27 observadores, e ao Timor-Leste, com treze observadores, em maio de 2023. Os resultados de ambas as eleições foram aprovados pelas respectivas delegações, em suas declarações preliminares.

ii. Cooperação em todos os domínios

Sobre a importância estratégica da CPLP para a política exterior brasileira no que diz respeito ao objetivo da Comunidade de "cooperação em todos os domínios", os países africanos de língua oficial portuguesa (PALOP) estão entre os principais parceiros brasileiros de cooperação Sul-Sul. Entre os projetos de cooperação brasileira no âmbito da CPLP, destacam-se o "Apoio à Gestão de Recursos Hídricos nos Países da CPLP" (com a participação da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico – ANA); "Fortalecimento da Capacidade Política e Institucional de Agentes Governamentais e Não Governamentais para a Promoção e Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência nos Países da CPLP" (em parceria com a Secretaria Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência – SNDPD); Apoio à Capacitação de Recursos Humanos em Saúde Pública nos PALOP e Timor-Leste (em conjunto com a Fundação Oswaldo Cruz – Fiocruz); Cooperação Técnica em Telecomunicações (com apoio da Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL); Disponibilidade de Cultivares e Capacitação para a Implantação de Sistemas Sustentáveis de Produção de Hortaliças nos PALOP e Timor-Leste (com participação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – Embrapa); Programa de Treinamento em Cooperação Técnica Internacional/ProCTI (com a Agência Brasileira de Cooperação – ABC); Projeto Governo Eletrônico (Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão/Economia). Recentemente, lançou-se também a Rede de Bancos de Leite Humano da CPLP. O Brasil também tem interesse particular, por seus vínculos com prioridades domésticas, na recente criação de uma rede de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro da CPLP, favorecendo o intercâmbio de informações entre os Ministérios Públicos sobre legislações e iniciativas nacionais a respeito de combate à corrupção; e a Rede de Procuradores Antidrogas da CPLP, com o objetivo de fomentar e favorecer a cooperação entre as Procuradorias Gerais da República da CPLP no enfrentamento desse outro flagelo que é tráfico internacional de entorpecentes.

O Brasil igualmente tem enfatizado a importância dos acordos existentes e de negociações em torno do tema da mobilidade de pessoas na Comunidade. Em março de 2021, o Conselho de Ministros se reuniu de maneira extraordinária para apreciar o projeto do Acordo sobre a Mobilidade da CPLP, que foi assinado na XIII Conferência de Chefes de Estado e de Governo, em Luanda, realizada em julho de 2021, e entrou em vigor, para quem já o havia ratificado, em 1º de janeiro de 2022. O Acordo, que se insere no âmbito da cooperação em Cidadania e Circulação da CPLP, foi assinado pelos 9 países-membros da CPLP e promulgado, no Brasil, em agosto de 2022. Finalmente, em novembro de 2022, houve a conclusão da ratificação do Acordo sobre a Mobilidade por todos os membros da CPLP.

O objetivo principal do Acordo é estabelecer um modelo de cooperação para a mobilidade dos cidadãos dos Estados-Membros da CPLP e entre esses mesmos Estados, por meio de um sistema com quatro modalidades de mobilidade: Visto de Estada de Curta Duração, Visto de

Estada Temporária, Visto de Residência e Residência. Formalmente, o Acordo sobre a Mobilidade (definida como regime de entrada e permanência de cidadão de um País no território de outro) é composto por cinco capítulos que se subdividem em 39 artigos e permitem classificar os titulares de passaportes ordinários em grupos – em função de atividades que exerçam ou da situação em que se encontrem, ou de qualquer outro critério relevante: docentes de estabelecimentos de ensino; estudantes no âmbito de programas de intercâmbio; empresários e agentes culturais.

O Acordo sobre a Mobilidade é apenas o mais recente dos chamados "acordos intra-CPLP", cujos signatários são os Estados-Membros e que incluem os estatutos da organização e sua Declaração Constitutiva. Podem ser firmados, ainda, no âmbito da CPLP, acordos entre a comunidade e entidades da sociedade civil e acordos entre a comunidade e outras organizações internacionais.

A CPLP também é *locus* privilegiado para o aprofundamento da cooperação em torno da implementação da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável, como evidenciam o tema da presidência brasileira entre 2016-2018 ("A CPLP e a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável") e a recriação da rede de pontos focais de cooperação focada na questão (parte da atualização dos instrumentos que regem a cooperação na CPLP).

Em 2020, à luz da pandemia, o Conselho de Ministros aprovou Resolução sobre o Reforço da Cooperação na CPLP em Situações de Emergência. Equipes técnicas estão trabalhando sobre uma proposta realista de mecanismo de apoio entre os Estados-Membros da Comunidade em situações de emergência, que levem em consideração aquilo que já vem sendo debatido nas Reuniões de Ministros de Saúde, Administração Interna e Defesa da CPLP.

Em dezembro de 2023, durante a Cúpula do Rio de Janeiro, o MERCOSUL assinou memorando de entendimento com CPLP.

iii. Promoção e difusão da língua portuguesa

Sobre a importância estratégica da CPLP para a política externa brasileira no que diz respeito ao objetivo da Comunidade de "promoção e difusão da língua portuguesa", a presença e a atuação da Comunidade têm contribuído para a projeção internacional da língua portuguesa, o que, de certa maneira, pode funcionar como instrumento do *soft power* brasileiro, uma vez que o País reúne o maior número de falantes do idioma no mundo. Em 2016, foi aprovada, por aclamação na CPLP, uma proposta brasileira para que o português seja uma língua oficial nas Nações Unidas. O Brasil apoia o fortalecimento do IILP.

A CPLP também é *locus* de consolidação e de posterior projeção de outros aspectos históricos e culturais que permeiam o relacionamento entre os seus membros. Nesse sentido, insere-se a recente criação do Instituto Guimarães Rosa e sua experiência-piloto em Luanda. É intenção do Brasil facultar o uso da estrutura a ser criada com o novo Instituto para a realização de ações conjuntas com todos os membros da CPLP. Em 2021, organizou-se a sétima edição do curso de português para diplomatas africanos em Brasília.

Com relação ao Acordo Ortográfico, o Brasil indicou entender que alguns membros tenham questionamentos, mas deseja não reabrir o texto do documento e defende a tese de que se faz necessária a ratificação do Acordo Ortográfico por todos os membros da CPLP, para depois cuidar da sua eventual retificação.

iv. Aspectos horizontais

Sobre a importância estratégica da CPLP para a política exterior brasileira em aspectos horizontais, os quais muitas vezes transcendem os objetivos específicos da Comunidade, a CPLP está erguida sobre princípios que, na perspectiva brasileira, são essenciais. As decisões são tomadas por consenso, o que lhes confere legitimidade inquestionável. Em decorrência disso, o diálogo entre os membros se dá de forma horizontal e democrática, com reconhecimento e respeito às assimetrias existentes.

Especificamente sobre interesses brasileiros, poder-se-ia evidenciar ganhos intangíveis do Brasil, de maneira difusa, por exemplo no incremento dos fluxos de comércio e de investimento com os países da Comunidade, bem como a menção, na minuta de Política Nacional de Defesa elaborada pelo governo brasileiro, de que, "em face dos laços históricos e afinidades culturais com o Brasil, a CPLP merece especial atenção aos esforços de cooperação no campo da Defesa", sem mencionar a importância estratégica do Atlântico Sul, que banha a maioria dos membros. A CPLP também é porta de entrada para o relacionamento brasileiro com o continente africano.

O Brasil exerceu recentemente a presidência da CPLP (entre 2016-2018, pela segunda vez, porque já havia exercido entre 2002-2004), tendo realizado treze reuniões ministeriais, além de diversos encontros de técnicos e autoridades da CPLP nas áreas da saúde, educação, cultura, governo digital, meio ambiente, entre outras. Durante a presidência brasileira, adotou-se a Resolução sobre a Operacionalização da Nova Visão Estratégica, que, com base nos objetivos gerais da CPLP, lista iniciativas e ações, entidades responsáveis e parceiras e periodicidade e prazos para sua execução. Em novembro de 2022, o Brasil declarou apoio a candidatura de São Tomé e Príncipe à presidência 2023-2025 da CPLP.

4.7. Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS)

a) Histórico

O Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS) congrega três grandes democracias pluralistas, multiculturais e multiétnicas (nos últimos anos passou a substituir o termo "multirraciais" empregado anteriormente) do Sul Global, as maiores em seus continentes, as quais se pautam em suas relações internacionais pelos princípios orientadores da Carta das Nações Unidas (ONU), por valores compartilhados de soberania, liberdade, estado de direito, respeito aos direitos humanos e à democracia e pelo firme compromisso de promover uma arquitetura de governança internacional mais inclusiva, capaz de responder aos desafios e participativa. São países que se coordenam em diversos foros e mecanismos, como o G77, o G20, o BRICS e o BASIC. É possível relacionar sua gênese a conceitos como "autonomia pela diversificação" ou "coalizões de geometria variável".

Seus objetivos principais são: promover o diálogo Sul-Sul, a cooperação e a convergência do posicionamento de seus membros em assuntos de importância internacional; desenvolver oportunidades de comércio e investimento entre as três regiões; trabalhar para a redução internacional da pobreza e em favor do desenvolvimento social; promover a troca de informação trilateral, melhores práticas internacionais, o intercâmbio de tecnologias e habilidades, assim como complementar os respectivos esforços de sinergia coletiva, buscando a cooperação em diversas áreas, como agricultura, mudança do clima, cultura, defesa, educação, energia, saúde, sociedade de informação, ciência e tecnologia, desenvolvimento social, comércio e investimento, turismo e transporte.

A ideia de estabelecer o IBAS foi discutida em uma reunião entre o então primeiro-ministro da Índia e os então presidentes do Brasil e da África do Sul em Evian, França, em 2 de junho de 2003, à margem da Cúpula do G8. Antes de 2003, segundo Stuenkel, o presidente sul-africano Thabo Mbeki teria proposto a criação de um G8 do Sul Global, tendo contatado Brasil, China, Egito, Índia, México, Nigéria e Arábia Saudita para o integrarem juntamente com a África do Sul, no entanto, apenas Brasil e Índia demonstraram forte interesse pela iniciativa. O embaixador João Genésio afirma, entretanto, que a proposta, feita em 2001, não foi recebida com entusiasmo pelo presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) e que as conversas foram postergadas em razão dos atentados terrorista do 11 de setembro.

O agrupamento foi formalizado e denominado Fórum de Diálogo IBAS, quando os chanceleres dos três países se reuniram em Brasília em 6 de junho de 2003 e emitiram a Declaração de Brasília, de caráter político e não vinculante. Seus princípios e metas foram ratificados em Nova York, naquele mesmo ano, à margem da 58ª Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), pelos mandatários dos três países. O documento apresentou, como principais fatores de aproximação dos três países: suas credenciais democráticas, sua condição de nações em desenvolvimento e sua capacidade de atuação em escala global. Dentre outros fatores mencionados, destacam-se: condição de potência média, peso regional, caracterização como economias emergentes; atuação similar em organismos multilaterais; parques industriais desenvolvidos e o perfil de suas sociedades, marcadas pela desigualdade de renda e pela exclusão econômica. Todas defendem, por fim, a reforma das Nações Unidas, de modo a dotar a organização de maior representatividade, sobretudo para países em desenvolvimento. Todos esses pontos em comum sobrepõem-se à questão da distância geográfica.

De acordo com Celso Amorim, “são três democracias; são três países que têm um importante papel a desempenhar em suas respectivas regiões; são três países democráticos, países em que a democracia tem um forte papel na sua vida política; são países que têm também problemas sociais, mas que estão dispostos a considerá-los; e são países que têm também visões muito semelhantes em muitos temas multilaterais, e, quando não em absolutamente todos, a perspectiva que nós temos é, sem dúvida alguma, muito semelhante. Então, era preciso transformar essa coincidência virtual numa cooperação real”.

Como antecedente, poderia destacar que “a ideia da formação do Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul remonta a uma proposta do *African National Congress* (ANC) – antes mesmo que o Partido assumisse o poder na África do Sul – no sentido de que os dirigentes do País trabalhassem em prol de um grupo que, no Sul, espelhasse o G8 e dele se tornasse interlocutor. No entanto, a execução dessa ideia não teria início no primeiro governo democrático da África do Sul, o do Presidente Nelson Mandela. Naquele momento, provavelmente Pretória ainda não se sentisse confortável em assumir comportamentos protagonistas no mundo em desenvolvimento, quando segmentos da comunidade internacional, apesar de esperançosos, ainda receavam que a transição para a democracia no País pudesse sofrer percalços”.

Pode-se recordar a atuação trilateral na Organização Mundial de Comércio (OMC) por meio da Declaração de Doha Relativa ao Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual relacionados ao Comércio (TRIPS) e à Saúde Pública. A ação conjunta do então G3 – Brasil, Índia e África do Sul – levou ainda o Conselho Geral da OMC a decidir, em 2003, que países em desenvolvimento poderiam exportar genéricos produzidos nacionalmente para países enfrentando crises de saúde pública, o que é o antecedente da Emenda ao Acordo TRIPS.

b) Estrutura e funcionamento

São três os pilares do mecanismo: coordenação política em foros multilaterais, cooperação trilateral setorial e cooperação com terceiros países, implementada pelo Fundo IBAS. Não há secretariado, sede ou orçamento fixo, tampouco personalidade jurídica internacional ou um acordo fundacional juridicamente vinculante.

Até o momento, foram realizadas cinco reuniões de Cúpula do IBAS: I Cúpula IBAS – Brasília, em setembro de 2006; II Cúpula IBAS – Pretória, em outubro de 2007; III Cúpula IBAS – Nova Delhi, em outubro de 2008; IV Cúpula IBAS – Brasília, em abril de 2010; e V Cúpula IBAS – Pretória, em outubro de 2011. As cúpulas são o mais alto nível de interlocução do agrupamento, seguidas das reuniões dos ministros de Relações Exteriores no âmbito da Comissão Mista (Ministerial) Trilateral (criada pela Declaração de Brasília) ou à margem de alguma outra reunião internacional importante. Em cada uma das cúpulas foi aprovada uma declaração, que expressa as posições conjuntas dos países em relação a grande miríade de temas internacionais, como paz e segurança internacionais, direitos humanos, desenvolvimento e desenvolvimento sustentável, reforma da governança global, comércio internacional, dentre outros, de acordo com os acontecimentos em discussão no âmbito global. Em 2010, em particular, os países emitiram declaração em separado a respeito da “Situação no Oriente Médio”, em que defendem uma solução política para o conflito israelo-palestino, com a criação de dois Estados, em conformidade com as resoluções da ONU. Ademais, há reuniões de Pontos Focais do IBAS, que são altos funcionários nas chancelarias nacionais, a quem se subordinam os coordenadores nacionais.

Até o momento, foram realizadas onze reuniões da Comissão Ministerial Trilateral:

1) 1ª Reunião da Comissão Ministerial Trilateral IBAS – Nova Delhi, 2004;

2) 2ª Reunião da Comissão Ministerial Trilateral IBAS – Cidade do Cabo, 2005;
3) 3ª Reunião da Comissão Ministerial Trilateral IBAS – Rio de Janeiro, 2006;
4) 4ª Reunião da Comissão Ministerial Trilateral IBAS – Nova Delhi, 2007;
5) 5ª Reunião da Comissão Ministerial Trilateral IBAS – Somerset West, 2008;
6) 6ª Reunião da Comissão Ministerial Trilateral IBAS – Brasília, 2009;
7) 7ª Reunião da Comissão Ministerial Trilateral IBAS – Nova Delhi, 2011;
8) 8ª Reunião da Comissão Ministerial Trilateral IBAS – Durban, 2017;
9) 9ª Reunião da Comissão Ministerial Trilateral IBAS – Nova York, 2018;
10) 10ª Reunião da Comissão Ministerial Trilateral IBAS – Nova York, 2022;
11) 11ª Reunião da Comissão Ministerial Trilateral IBAS – Nova York, 2023.

Em sua fase áurea, o IBAS também mantinha, para a vertente de cooperação setorial, quase duas dezenas de grupos de trabalhos (GTs), além de sete foros de engajamento *people-to-people* às margens da Cúpulas, para mulheres (o 6º fórum ocorreu virtualmente em 2021), acadêmicos (o 7º fórum ocorreu virtualmente em 2021), editores, empresários (com *Business Forum* realizado a partir de 2005), pequenas e médias empresas (a 6ª conferência trilateral foi realizada virtualmente em 2021), parlamentares e governos locais (há fontes que citam foro de cortes constitucionais também). Atualmente, de acordo com o Itamaraty, são os seguintes os GTs em funcionamento no IBAS: GT de Administração Aduaneira e Tributária; de Agricultura (houve reunião virtual, em 2021); de Comércio, Investimentos e Infraestrutura; de Defesa; de Economia Azul; de Energia (houve reunião virtual, em 2021); e de Turismo (ministros do Turismo reuniram-se virtualmente em 2021).

Na prática, boa parte deles tem tido pouco ou nenhum desenvolvimento nos últimos anos. Em 2017, os chanceleres decidiram racionalizar a estrutura de GTs e dividi-los com base na Agenda 2030 e nos três pilares do desenvolvimento sustentável.

Na opinião de Stuenkel (2015) e Faria, Nogueira e Lopes (2012), a baixa produtividade dos GTs pode ser atribuída à distância geográfica entre os países, à barreira da língua e ao calendário divergente de encontros. Mencionam também como obstáculos a dependência orçamentária dos GTs em relação aos ministérios nacionais temáticos; a abrangência excessiva do escopo de alguns deles e, por fim, a dificuldade de coordenação e integração derivada do alto número de GTs.

i. 11ª Reunião da Comissão Ministerial Trilateral do IBAS

Os chanceleres de Brasil, Índia e África do Sul concordaram em revitalizar o IBAS e em realizar reunião ministerial avulsa no primeiro trimestre de 2024, que deverá discutir proposta dos *sherpas* sobre o desenvolvimento institucional do mecanismo de diálogo. Concordaram, ainda, em fortalecer e expandir o Fundo IBAS, conferindo mandato aos *sherpas* para elaboração de propostas nesse sentido.

Afirmaram que os valores e princípios do IBAS servem de ponte entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, e que o IBAS tem um significado estratégico de salvaguardar e promover os interesses dos países do Sul Global no cenário internacional. Destacaram que os três países comporão a *troika* do G20 em 2024 e saudaram a inclusão da União Africana (UA) como novo integrante do G20.

Manifestaram preocupação com a escalada de conflitos, reafirmaram seu compromisso com os propósitos e princípios da Carta da ONU e defenderam ampla reforma da ONU, tendo expressado frustração com a paralisia observada nas IGN para a reforma do CSNU. Apoiaram as candidaturas de Brasil e Índia a assentos permanentes, bem como as legítimas aspirações dos

países africanos pela presença permanente no órgão. Demandaram reforma urgente dos métodos de trabalho dos Comitês de Sanções do CSNU.

Saudaram a presidência brasileira do Grupo de Países Megadiversos Afins em 2023-2024. Demandaram cumprimento dos compromissos dos países desenvolvidos em termos de financiamento, assistência técnica e transferência de tecnologia na agenda do clima. Frisaram a importância de reformas na estrutura de governança das instituições financeiras internacionais. Reafirmaram a centralidade do sistema multilateral do comércio, seu papel de garantir tratamento especial e diferencial e o compromisso com a sua reforma, bem como enfatizaram a necessidade de se restaurar o sistema de solução de controvérsias até 2024. Reafirmaram compromisso de aprofundar a cooperação agrícola. Acordaram explorar a negociação de um memorando de entendimento sobre medicina tradicional. Trataram, ainda, de ciência e tecnologia e saudaram o estabelecimento de cooperação intra-IBAS em matéria de espaço cibernético, em temas como inteligência artificial e tecnologias emergentes.

c) Resultados

i. Coordenação política

Em relação aos resultados do Fórum IBAS na dimensão de coordenação política, a coordenação em si – e não as reformas obtidas – é o principal resultado. O grande pleito em conjunto, compartilhado também pelo BRICS, sempre foi a reforma do sistema multilateral, que permita aumentar a voz e a representação dos países emergentes e em desenvolvimento nos órgãos de tomada de decisão das instituições multilaterais para melhor refletir as realidades contemporâneas.

Ainda em 2011, no início da crise síria, que desembocaria em guerra civil, representantes de Brasil, Índia e África do Sul reuniram-se com o vice-chanceler sírio e o presidente Bashar al-Assad em Damasco. Ao governo sírio foi entregue documento conjunto pedindo "comedimento, o fim da violência e o avanço das reformas". A tentativa de mediação coletiva, entretanto, não alcançou maiores resultados.

Sobre o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), em 2020, o IBAS reiterou "que o avanço da reforma do Conselho de Segurança deve permanecer uma prioridade urgente e fundamental". "Expressando frustração com a lentidão no progresso das reformas do Conselho de Segurança no processo de Negociações Intergovernamentais, que carece de transparência em seus métodos de trabalho, insistimos que chegou a hora de avançar para um processo orientado para a produção de resultados, com previsão de negociações substantivas baseadas em um único texto abrangente, em um ambiente formal." "O Brasil e a África do Sul congratulam a Índia pelo sucesso de sua eleição como membro não permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas para o mandato 2021-2022. Como membro do IBAS, a Índia será uma voz forte no Conselho e continuará a ser defensora de um sistema baseado em regras de acordo com a Carta das Nações Unidas. O Brasil agradece à Índia e à África do Sul pelo apoio à candidatura brasileira como membro não-permanente do Conselho de Segurança da ONU para o período 2022-2023." Não houve, entretanto, referência a apoio mútuo de candidaturas a membros permanentes, embora o IBAS tenha reafirmado apoio inequívoco à Posição Africana Comum.

Em 2019, em declaração sobre reforma do sistema multilateral, afirmaram que "a reforma da arquitetura de governança econômica internacional, incluindo da OMC e das instituições financeiras internacionais, também deve ser uma prioridade. Os países do IBAS têm contribuído

significativamente para tornar a arquitetura de governança econômica internacional mais representativa e democrática e continuarão a trabalhar em conjunto para favorecer agenda que promova o desenvolvimento sustentável e o crescimento inclusivo". "Comprometemo-nos a promover a reforma do sistema multilateral através da cooperação e da coordenação em todos os foros multilaterais e organizações internacionais de relevo, incluindo a OMC e grupos como G20, BRICS, BASIC e G77." O aumento do peso dos emergentes na 14ª Rodada de Revisão de Quotas do Fundo Monetário Internacional (FMI) é mais um resultado do esforço do então nascente BRIC, do que propriamente do IBAS.

Concertam-se em Genebra, Nairóbi, Nova York, Paris e Roma sobre as principais questões da agenda internacional, como indica a alta taxa de convergência de suas votações em foros internacionais. Outras questões objeto de concertação são terrorismo, direitos humanos, refugiados, financiamento para o desenvolvimento, desarmamento e não proliferação, Agenda 2030 e questões regionais. Para questões ambientais, privilegia-se o formato BASIC, com a China. No passado, chegaram a concertar-se, na agenda de comercial, em relação, por exemplo, à Rodada Doha, seja trilateralmente, seja no G20 agrícola, além de ter buscado iniciativa conjunta de diálogo entre as partes na Síria, em 2011.

ii. Cooperação setorial

Em relação aos resultados do Fórum IBAS na dimensão de cooperação setorial, um dos grandes destaques é a realização dos exercícios navais IBSAMAR, que já tiveram sete edições. A sétima, que seria realizada em 2020, foi cancelada em razão da pandemia, mas ocorreu, efetivamente, de 10 a 12 de outubro de 2022, em Gqeberha (antiga Porto Elizabeth), na África do Sul. Destacam-se, ainda, discussões sobre cooperação na área de energia (incluindo nuclear, biocombustíveis, eólica e solar, com memorandos de entendimento (MoU) sobre o segundo em 2006, o terceiro em 2007 e o quarto em 2010), ciência e tecnologia (nanotecnologia, biotecnologia, oceanografia e outros, por meio de MoU em 2010, e desenvolvimento de satélites de observação climática, com base em anúncio na Cúpula de 2010), saúde e medicina (MoU em 2007), agricultura (MoU em 2006), meio ambiente (MoU em 2008), comércio (criou-se GT para buscar um acordo entre o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)-Índia-União Aduaneira da África Austral (SACU) e estabeleceu-se meta de chegar a US$ 15 bilhões o comércio até 2010, o que não foi cumprido; atualmente, está em mais de US$ 15 bilhões[890]; em 2020, os países comprometeram-se a elevar o comércio até US$ 15 bilhões, até 2022; nesse ano, registrou mais que o dobro da meta[891]), cultura (MoU em 2007), educação (MoU sobre educação superior em 2007), moradia (MoU em 2008), sociedade da informação (MoU em 2006), cooperação aduaneira (MoU em 2007 e criação do Centro de Intercâmbio de Informações Tributárias do IBAS em 2010), administração pública e governança (MoU em 2007), questões sociais (MoU em 2007), turismo (acordo em 2008), cooperação regulatória e facilitação de comércio (plano de ação em 2006 e MoU em 2008), transporte e projetos marítimos (acordo de 2006 e plano de ação em 2008), aviação civil (plano de ação em 2008 e MoU em 2005) e igualdade de gênero (MoU em 2008).

---

[890] Embora ainda não tenham sido divulgados os dados do comércio entre Índia e África do Sul em 2023, é certo que o patamar de US$ 15 bilhões terá sido superado, já que apenas o Brasil comercializou US$ 11,6 bilhões com a Índia (queda de 24% com relação a 2022) e US$ 2,2 bilhões com a África do Sul (queda de 16% com relação a 2022).
[891] A corrente comercial entre Índia e África do Sul em 2022 foi de US$ 19,4 bilhões, segundo fontes indianas, número bastante superior a fontes sul-africanas. A corrente comercial entre Brasil e Índia em 2022 foi de US$ 15,15 bilhões. A corrente comercial entre Brasil e África do Sul em 2022 foi de US$ 2,63 bilhões.

iii. Fundo IBAS

O Fundo IBAS é a face mais visível do Foro de Diálogo e financia projetos de infraestrutura social em países de menor desenvolvimento relativo. A intenção primária de criar um mecanismo nesse sentido pode ser observada desde a Declaração de Brasília, quando os ministros se comprometem a estudar a possibilidade de um programa trilateral de assistência alimentar.

O Fundo foi criado em 2004, mas tornou-se operacional apenas em 2006 (embora o primeiro projeto já comece a ser realizado na Guiné-Bissau antes). Seus recursos são administrados pelo Escritório das Nações Unidas para a Cooperação Sul-Sul (ECSS) e repassados aos projetos selecionados. Segundo dados do relatório de 2022, desde a sua criação, 42 projetos de desenvolvimento foram apoiados em 36 países[892]. Em 2022, seis projetos estavam em andamento, 29 projetos foram concluídos e sete projetos estavam em preparação para implementação, e o Fundo continuou a apoiar os países parceiros, inclusive por meio de esforços de resposta e recuperação à COVID-19.

Estão em andamento projetos de saneamento em Angola e em Kiribati, de produção de sal no Benim, de empoderamento das mulheres no campo em Fiji, de restauração de terras degradadas no Senegal e de produção de soja na Zâmbia.

Entre os projetos realizados em 2021, destacam-se os resultados obtidos na Bolívia, onde mais de onze mil pessoas em cinco municípios passaram a ter maior acesso à água para consumo humano e para o gado, bem como para a produção agrícola; em Cameroun, onde mais de mil agricultores de oito aldeias se beneficiaram de novas práticas agrícolas; e em Kiribati, no Pacífico, onde o centro de processamento de óleo de coco virgem foi inaugurado, beneficiando mais de 60 pequenos agricultores.

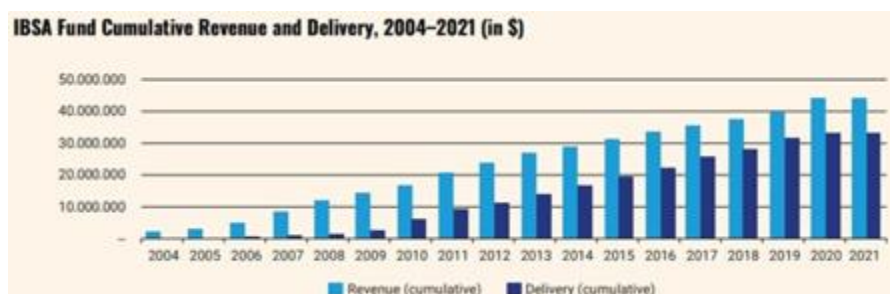
Pelo êxito das iniciativas executadas, o Fundo IBAS foi reconhecido com os seguintes prêmios internacionais: Parceria Sul-Sul para Aliança Sul-Sul, em 2006, concedido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD); *Millennium Development Goals Awards*, em 2010, outorgado pela ONG *Millennium Development Goals Awards Committee*; e *South-South and Triangular Cooperation Champions Award*, em 2012, entregue pelo ECSS, pela contribuição inovadora do Fundo IBAS para a cooperação Sul-Sul e para a cooperação triangular.

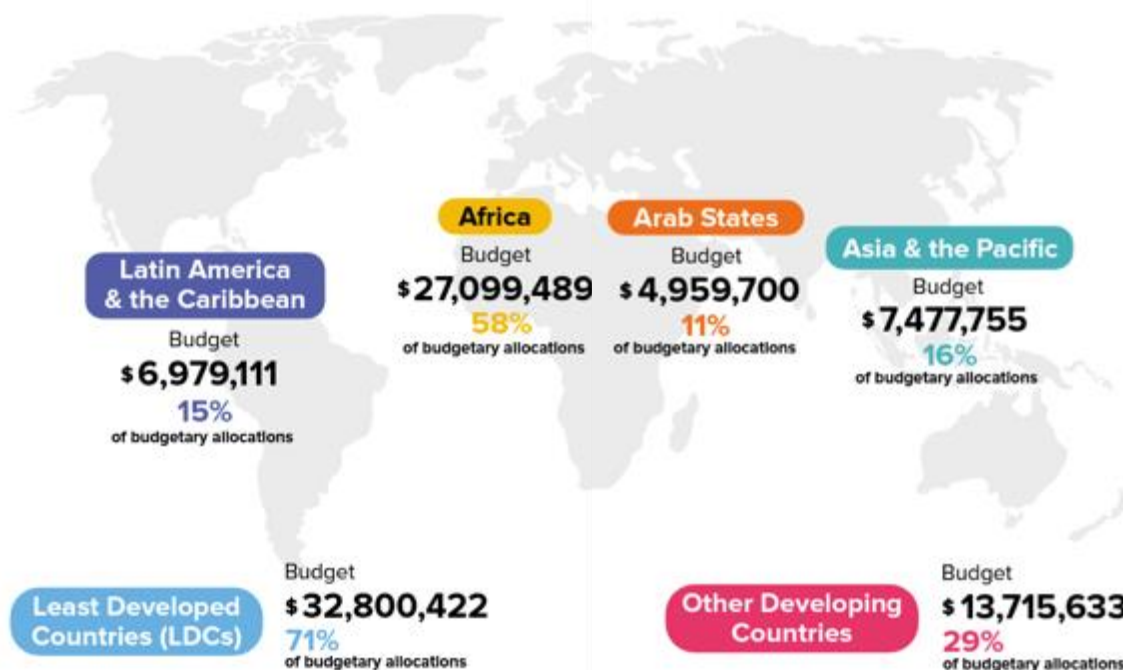
O Conselho de Diretores do Fundo IBAS é formado pelos representantes permanentes dos três países junto às Nações Unidas em Nova York. O Conselho aprova propostas (resumidas) e projetos (detalhados) e fornece continuamente orientação estratégica aos projetos do IBAS para garantir sua implementação bem-sucedida. O Conselho do Fundo é assistido por especialistas técnicos que monitoram de perto o andamento dos projetos e a carteira.

Destaca-se, ainda, do Acordo do Fundo IBAS, de 2017, para garantir fluxo regular de recursos. Tratou-se de imperativo para que o Brasil tenha base legal para realizar a transferência de recursos. Até o momento, apenas a Índia o ratificou, e, no caso brasileiro, ainda não houve envio para o Congresso. O Acordo afirma que o Fundo IBAS é instrumento de Cooperação Sul-Sul para o benefício de populações de países em desenvolvimento. A esse respeito, ainda em 2018, os três países emitiram a Declaração sobre Cooperação Sul-Sul do IBAS, no contexto da realização da Segunda Conferência de Alto Nível das Nações Unidas sobre Cooperação Sul-Sul (Conferência BAPA+40), que ocorreu em 2019. O Acordo prevê que "o capital do Fundo IBAS será constituído, *inter alia*, pelas contribuições anuais feitas pelas Partes. Contribuições anuais a serem realizadas

[892] Apesar dos dados do relatório de 2022, o comunicado da última Comissão Ministerial Trilateral, de 2023, faz referência a 34 países beneficiados, enquanto o relatório de 2022 da ONU lista 35.

pelas Partes serão fixados no patamar de US$ 1 milhão, e as contribuições serão realizadas antes do final do primeiro semestre de cada ano. As Partes acordam em buscar, se o considerarem apropriado, fontes adicionais de financiamento do Fundo”. De acordo com os dados do relatório de 2022, desde sua criação, o Fundo IBAS acumulou quase US$ 47 milhões, já tendo alocado US$ 46,5 milhões em projetos.

IBSA Fund Cumulative Revenue and Delivery, 2004–2021 (in $)

Fonte: IBSA Fund Annual Report 2021

Alguns exemplos de projetos do Fundo IBAS, como parte dos esforços de alívio da fome e da pobreza no mundo, são: Reforma da Infraestrutura do Sistema de Saúde nas cidades de Covoada e Ribeira Brava (Cabo Verde); Desenvolvimento Agropecuário (Fase I), em Bissa, N’tatelai e Capafa (Guiné-Bissau); Desenvolvimento da Agropecuária e de Serviços a Comunidades Rurais (Fase II), nas regiões de Bafatá, Oio e Biombo (Guiné-Bissau); e Coleta e Reciclagem de Resíduos Sólidos: Uma Ferramenta para a Redução da Violência e Conflito em Carrefour Feuilles (Fases I e II), em Porto Príncipe (Haiti). No total, os beneficiados foram: Angola, Benim, Burundi, Bolívia, Cabo Verde (2), Camboja (2), Comores, Essuatíni, Fiji, Gâmbia, Granada, Guiana, Guiné-Bissau (4), Haiti (2), Kiribati, Laos, Lesoto, Malaui (com a Zâmbia), Moçambique, Palau, Palestina (4), República do Congo, Santa Lúcia, Senegal, Serra Leoa (2), Sudão, Timor-Leste, Uganda, Vietnã (2) e Zâmbia (2, um com o Malaui). Está, ainda, em avaliação projeto que beneficia dez países (incluindo Mali, Níger, Sudão do Sul e Togo).

Fonte: IBSA Fund Annual Report 2022

De acordo com os dados do relatório de 2022, a alocação dos recursos do Fundo vai para África (58%), América Latina e Caribe (15%), Ásia e Pacífico (16%) e Estados Árabes (11%)[893]. Desde a criação do Fundo, 71% dos recursos foram aplicados em países de menor desenvolvimento relativo. É importante reconhecer que são projetos de pequeno escopo, que demandam baixa alocação de recursos humanos e financeiros, mas de destacada importância para a implementação da Agenda 2030. As principais áreas alcançadas são erradicação da fome e melhoria da saúde, de acordo com os ODS 2 e 3.

A Cooperação Sul-Sul prestada pelos integrantes do IBAS contribui para o fortalecimento de sua posição regional e global, em termos de prestígio, de *soft power* e de liderança, uma vez que são vistos como provedores de bens públicos internacionais, capazes de assumir mais responsabilidades e compromissos no sistema internacional e facilitadores do desenvolvimento principalmente em países de menor desenvolvimento relativo. Trata-se de importante fonte de ganhos difusos pelos três países. Ademais, baseia-se em leitura de que a promoção do desenvolvimento de todos os países é fundamental para o próprio desenvolvimento nacional, tendo em conta que favorece maior estabilidade e prosperidade do sistema internacional. Parte, ainda, de princípios como a horizontalidade, a solidariedade e a não indiferença. Serve de instrumento para liderança pelo exemplo e para a promoção da Cooperação Sul-Sul.

d) BRICS e esvaziamento do Fórum IBAS

Desde a entrada da África do Sul no BRICS, em 2011, não foram mais realizadas cúpulas do IBAS (embora a V Cúpula tenha ocorrido meses depois da III do BRICS), o que indica esvaziamento de sua importância. O BRICS cresceu em importância e em agenda, enfraquecendo a necessidade de um diálogo trilateral. Desde então, o mais alto nível de encontros tem sido o de chanceleres, seja em reuniões à margem da AGNU, seja em reuniões da Comissão Mista Trilateral, que não vem mantendo periodicidade regular, tendo-se reunido apenas quatro vezes após 2011, a última em 2023.

Em 2012, caberia à Índia realizar a Cúpula, não o tendo feito, como já fizera o Brasil em 2010, à margem do BRICS, justamente para tentar garantir a autonomia de cada agrupamento. Em 2013, a Cúpula prevista foi cancelada. Desde então, foram poucos os esforços concretos (como compromisso em 2018) para a realização de uma nova Cúpula, ao mesmo tempo que o BRICS viveu o seu apogeu e, em seguida, começou também a perder sua importância geoestratégica para a maioria de seus integrantes.

As agendas dos dois agrupamentos não são coincidentes, assim como seus integrantes. Enquanto, por exemplo, no BRICS, o aspecto de cooperação financeira é bastante valorizado, tendo originado o Novo Banco de Desenvolvimento (NDB, na sigla em inglês) e o Arranjo Contingente de Reservas (ACR), outras áreas de cooperação são privilegiadas no IBAS, sem falar em sua perspectiva de cooperação com terceiros países por meio do Fundo. A presença de China e de Rússia no BRICS também dão outro caráter para esse agrupamento, em especial em razão das diferenças que possuem com relação aos demais, tanto no que diz respeito ao componente democrático, como também pelo fato de serem duas grandes potências nucleares, membros permanentes do CSNU, polos regionais indiscutíveis de ordem multipolar e detentores de maior envergadura geopolítica, além de a China despontar, sozinha, como eventual grande potência

[893] Outras fontes indicam distribuição distinta do financiamento do Fundo: África (45%), América Latina e Caribe (22%), Ásia e Pacífico (19%) e Estados Árabes (12%).

mundial. De acordo com Maerk e Nissel, China e Índia competem pelo poder não só na Ásia, mas também na África. O incentivo chinês à entrada da África do Sul no BRIC, por exemplo, foi motivado pelo interesse em enfraquecer o IBAS, fórum do qual a China não participa. Ciente disso, o então premiê indiano Manmohan Singh chegou a afirmar que, enquanto o IBAS teria personalidade própria, unindo três democracias de três diferentes continentes, os BRIC seriam um conceito artificial, projetado pelo grupo financeiro Goldman Sachs.

e) Perspectivas de revitalização do Fórum IBAS

Quanto a perspectivas favoráveis, pode-se lembrar que outro mecanismo que congrega alguns dos países em questão, o RIC, não foi descontinuado após o surgimento do BRICS, bem como o BRICS não foi capaz, tampouco teve a pretensão de absorver toda a agenda de concertação e de cooperação do IBAS. Quanto a perspectivas desfavoráveis, pode-se reconhecer que o IBAS de certa maneira foi eclipsado pelo BRICS, pela própria vontade de seus integrantes, por exemplo na não realização de novas cúpulas. As tentativas de revitalizá-los nos últimos anos parecem ter sido infrutíferas, como revela o fato de que, apesar de compromisso em 2018, não foi realizada cúpula em 2019, e tampouco em 2022, como novamente anunciado. Contudo, o Fórum não esteve de todo parado, de modo que no segundo semestre de 2021, ainda no contexto de pandemia, ocorreram onze eventos oficiais:

1) Festival do Café IBAS;
2) Reunião de Altos Funcionários de Turismo do IBAS;
3) 7° Fórum Acadêmico IBAS;
4) Reunião de Ministros de Turismo do IBAS;
5) 5ª Reunião Tripartite de Organismos de Normalização, de Avaliação da Conformidade, de Acreditação e de Meteorologia;
6) Reunião Conjunta do IBAS do Grupo de Trabalho sobre Energia;
7) Cúpula da Juventude IBAS;
8) Reunião Conjunta do IBAS do Grupo de Trabalho sobre Agricultura;
9) Conferência Trinacional do IBAS sobre Pequenas e Médias Empresas;
10) Reunião de Altos Funcionários sobre Medicina Tradicional do IBAS; e
11) Reunião do Grupo de Trabalho IBAS sobre Parcerias Internacionais/Trilaterais para o Desenvolvimento.

A exploração de pautas de interesse comum, como é o caso da reforma da ONU e do CSNU em particular, é um dos combustíveis para a revitalização do IBAS, tal qual pode ser visto por dois movimentos distintos nos últimos dois anos. Por um lado, a partir da Declaração de Moscou, em 2020, China e Rússia deixam de reconhecer que os demais países deveriam ter papel mais protagonista na ONU, o que pode ser explicado pelas escaramuças recentes entre China e Índia ou de falta de concertação entre os próprios integrantes do IBAS sobre qual linguagem almejam para tratamento do tema no BRICS, mais do que o afastamento relativo entre o Brasil e os países do BRICS. Por outro lado, os chanceleres do IBAS emitiram duas declarações nos últimos anos sobre reforma do sistema multilateral e reforma do CSNU, respectivamente.

f) 10ª reunião da Comissão Ministerial Trilateral do IBAS (2022)

A 10ª reunião da Comissão Ministerial Trilateral do Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul foi realizada em 21 de setembro de 2022. Além do ministro Carlos França, participaram do

encontro o ministro dos Negócios Exteriores da Índia, Subrahmanyam Jaishankar, e a ministra das Relações Internacionais e Cooperação da África do Sul, Grace Naledi Pandor.

O comunicado conjunto produzido destaca, de início, os princípios, normas e valores que sustentam o Fórum de Diálogo IBAS, como a democracia participativa e o respeito aos direitos humanos, à igualdade soberana, à integridade territorial, à paz, ao respeito mútuo, à liberdade e ao Estado de Direito. Reforçou-se a necessidade de se alavancar a identidade única do IBAS como agrupamento do Sul Global. A importância do multilateralismo e a necessidade de reforma das estruturas da governança global também foram ressaltados logo no início do documento. Quanto à reforma do CSNU, os três países "apoiaram a aspiração legítima dos países africanos de ter uma presença permanente no CSNU e apoiaram os esforços do Brasil e da Índia para ocupar assentos permanentes no CSNU".

A pandemia de COVID-19 e seus impactos tiveram igualmente destaque. Os ministros enfatizaram o papel da cooperação em se promover uma recuperação "rápida, inclusiva, sustentável e resiliente" e a necessidade de se alcançar a Cobertura Universal de Saúde[894], bem como de garantir o acesso rápido e equitativo a diagnósticos, tratamentos e vacinas seguras, eficazes e de qualidade. Sobre a decisão tomada na 12ª Conferência Ministerial da OMC acerca de se conceder um *waiver* da patente TRIPS às vacinas de COVID-19, a nota limita-se à afirmação de que "nossos esforços coletivos devem garantir uma consulta frutífera por meio do Conselho TRIPS sobre a extensão da isenção de patente TRIPS para tratamento e diagnóstico". Por fim, instou-se os países e as agências e organizações internacionais a adquirirem vacinas de fabricantes de países em desenvolvimento, a fim de que as capacidades de fabricação sejam mantidas e que, assim, os sistemas de saúde se mantenham resilientes em eventuais emergências futuras.

A seguir, a nota do Fórum de Diálogo IBAS dedica-se à análise de questões globais e regionais. No âmbito das questões globais, foram saudados os esforços obtidos pelo Fundo IBAS, referência em cooperação Sul-Sul. Foi enfatizada a necessidade de se avançar, com prioridade e urgência, na reforma do CSNU, que deve ser expandido a fim de incluir economias emergentes da Ásia, América Latina e África, assim como foram ressaltadas também as participações de Índia e Brasil no referido órgão onusiano nos períodos de 2021-22 e 2022-23, respectivamente. Destacou-se a importância de uma plena implementação da Agenda 2030, o que requer que países desenvolvidos honrem seus compromissos de assistência ao desenvolvimento e de financiamento à implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Clamou-se pela "erradicação da pobreza em todas as suas formas e dimensões, inclusive a pobreza extrema". Na pauta ambiental, os países do IBAS reafirmaram seu compromisso com o Acordo de Paris e, mais uma vez, conclamaram os países desenvolvidos a fornecerem financiamento sustentado, previsível e adequado, assim como a transferirem tecnologia e apoiarem os processos de capacitação das nações em desenvolvimento. Os ministros lamentaram expressamente que a meta de US$ 100 bilhões por ano prometida pelos países em desenvolvimento até 2020 não tenha sido cumprida e pediram seu cumprimento até a COP27[895].

Sobre terrorismo, "um flagelo global que deve ser combatido", destaca-se trecho da nota no qual os ministros reiteraram sua determinação de intensificar os esforços conjuntos para a rápida adoção da Convenção Abrangente sobre Terrorismo Internacional na AGNU e reafirmam a autoridade exclusiva do CSNU para impor sanções e pedem uma reforma urgente dos métodos de

[894] Trata-se da meta 3.8 do ODS 3: "atingir a cobertura universal de saúde, incluindo a proteção do risco financeiro, o acesso a serviços de saúde essenciais de qualidade e o acesso a medicamentos e vacinas essenciais seguros, eficazes, de qualidade e a preços acessíveis para todos".
[895] A COP27 está sendo realizada no balneário egípcio de Sharm El Sheikh, entre os dias 6 e 18 de novembro.

trabalho dos Comitês de Sanções do órgão, visando a uma maior eficácia, capacidade de resposta e transparência. Os ministros saudaram também o estabelecimento das Reuniões de Assessores de Segurança Nacional do IBAS, cuja reunião inaugural ocorreu em agosto de 2021.

Reconheceu-se o papel importante de bancos multilaterais de desenvolvimento no contexto de dificuldades econômicas causadas pela pandemia e a importância de se cooperar para a implementação da Agenda de Ação de Adis Abeba[896]. Os ministros salientaram a necessidade de focar na recuperação econômica precoce sem quaisquer condicionalidades associadas e instaram todos os membros da comunidade global a intensificarem os esforços para alcançar os ODS. Reafirmou-se a centralidade de um sistema multilateral de comércio não discriminatório, aberto e inclusivo, como consagrado na OMC, que deve ser reformado e fortalecido – a necessidade de restabelecimento do Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) em dois níveis também foi ressaltada. Sobre o G20, "principal fórum para a cooperação econômica internacional", foi expresso apoio à presidência da Indonésia e seus esforços para alcançar uma Cúpula de Bali bem-sucedida e uma declaração de líderes forte e clara abordando os desafios globais para questões econômicas e de desenvolvimento e louvadas as vindouras presidências indiana e brasileira do grupo, em 2023 e 2024, respectivamente, sob uma perspectiva do desenvolvimento. Além de concordarem em coordenar questões de interesse comum, inclusive saúde, comércio internacional e investimentos, meio ambiente e mudança do clima, combate ao terrorismo, crime transnacional e questões de desenvolvimento.

Em cooperação setorial do IBAS, foi saudada a realização recente de diversos eventos relevantes, como o 6º Fórum de Mulheres[897], reafirmando seu compromisso de alcançar a igualdade de gênero e o empoderamento de mulheres e meninas; a supracitada reunião inaugural dos Assessores de Segurança Nacional; o lançamento de canal de cooperação entre as agências de cooperação para o desenvolvimento; a revitalização de mecanismos como a Reunião de Ministros de Turismo do IBAS e a Reunião Tripartite de Organismos de Normalização Nacionais; reuniões de grupos de trabalho em áreas como energia, agricultura e pequenas e médias empresas; e a Reunião Inaugural de Altos Funcionários do IBAS sobre Medicina Tradicional. Concordou-se também em convocar grupos de trabalho em outros temas prioritários, como economia azul, segurança cibernética, defesa e assentamentos humanos.

Por fim, os chanceleres analisaram algumas questões regionais. Foi reiterado o apoio do IBAS à Agenda 2063 da UA como o quadro adequado para se obter uma África pacífica, próspera, inclusiva e segura. Sublinhou-se a interligação entre desenvolvimento e segurança e foi manifestada preocupação acerca dos conflitos armados em parte do continente africano. Sobre o Oriente Médio, o IBAS afirmou que os conflitos na região devem ser resolvidos por meio do diálogo inclusivo. Ademais, reiteraram seu apoio à justa causa do povo palestino. Segundo o grupo, "a questão da Palestina exige atenção especial" e a solução de dois Estados deveria ser alcançada por meio de negociações diretas, sem pré-condições. Sobre o conflito em curso na Ucrânia, foi reiterado o apelo à cessação imediata das hostilidades e a defesa do caminho da diplomacia e do diálogo. Discutiram-se, ademais, as implicações regionais e globais do conflito, especialmente sobre a segurança energética e alimentar e as cadeias de abastecimento globais.

---

[896] A Agenda de Ação Adis Abeba foi firmada em 2015 e fornece uma base para que os líderes mundiais possam implementar a agenda de desenvolvimento sustentável global e promover uma prosperidade econômica universal e inclusiva. Foi celebrada por ocasião da Terceira Conferência Internacional sobre o Financiamento para o Desenvolvimento, na capital etíope, e prevê medidas em diversas searas, como tecnologia, infraestrutura, proteção social, saúde, ajuda externa, tributação e mudança climática.

[897] Realizado de maneira virtual em março de 2021.

Seu comunicado conjunto indicou que o próximo compromisso de alto nível do grupo seria a VI Cúpula do IBAS, a ser realizada à margem da 17ª Cúpula do G20, em novembro de 2022, em Bali. A VI Cúpula, porém, acabou não sendo organizada na data prevista. A despeito da não realização de cúpula, o Brasil assumirá a presidência do fórum em 2023, não tendo sido anunciado o prazo de duração da presidência. A Índia manteve a presidência por anos, pelo fato de não haver uma regra para a transmissão da presidência rotativa.

g) Presidência de turno do Brasil em 2023

Em 2 de março de 2023, o Brasil assumiu a presidência de turno do IBAS, que completa vinte anos em 2023. Segundo nota do Itamaraty, o governo brasileiro confere prioridade ao IBAS no presente contexto internacional. Para o Brasil, "o grupo encontra-se em posição ideal para contribuir na construção de uma ordem internacional mais justa e representativa, com respeito ao Direito Internacional e à solução pacífica dos conflitos. A presidência brasileira buscará fortalecer o IBAS em seus três pilares: coordenação política, cooperação trilateral e cooperação com demais países em desenvolvimento, por meio do Fundo IBAS". Além disso, em 2024, os três países comporão a *troika* do G20. A confluência das presidências indiana (2023), brasileira (2024) e sul-africana (2025) do G20 criará oportunidades de ação concertada e de cooperação nas mais diversas áreas. A guerra na Ucrânia e a reafirmação de valores democráticos entre os países do IBAS poderiam favorecer o retorno das reuniões trilaterais.

Dessa maneira, espera-se que o Fórum IBAS recubra a importância na agenda de seus três membros. Diante das divergências provocadas pela invasão russa à Ucrânia no âmbito dos BRICS, os valores e princípios compartilhados por Índia, Brasil e África do Sul podem servir para uma maior ênfase do IBAS.

4.8. BRICS

I. Aspectos gerais

a) Histórico

O acrônimo surgiu em relatório do economista britânico Jim O'Neill intitulado *Building Better Global Economic BRICs*, escrito, em 2001, para a série *Global Economic Paper* do grupo financeiro Goldman Sachs. O documento recomendava a reformulação do G7, com a incorporação da China, provavelmente do Brasil e da Rússia e possivelmente da Índia, além de representação única da União Europeia (UE) em vez de três membros separados (Alemanha, França e Reino Unido). Em 2003, o Goldman Sachs aprofundou o trabalho, com o relatório *Dreaming with BRICs: The Path to 2050*, que previa que os quatro BRIC estariam entre as seis maiores economias globais em 2050, ao lado dos Estados Unidos (EUA) e do Japão. O documento também faz menção específica à África do Sul, como representante africano nesse grupo de países emergentes.

A partir de 2003, África do Sul, Brasil, China e Índia (e México) passaram a participar de diálogos à margem das cúpulas do G8. Em 2005, consolidou-se o formato G8+5. Em 2007, na cúpula do G8 liderada pela Alemanha, criou-se o Processo de Heiligendamm, pelo qual o G8+5 desenvolveu, com o apoio da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), diálogos não negociadores sobre investimentos, inovação, cooperação para o desenvolvimento, e eficiência energética, o que levou a passarem (com a Indonésia; e sem a Rússia, que começava a sua acessão naquele momento) a ter engajamento ampliado com a Organização em 2007 e a se tornarem parceiros-chaves em 2012.

A coordenação entre Brasil, Rússia, Índia e China (BRIC) iniciou-se de maneira informal em 2006, com reunião de trabalho entre os chanceleres dos quatro países à margem da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), a convite da Rússia. Trata-se de um desdobramento, naquele momento, do mecanismo RIC, existente desde o começo da década (primeira reunião em 2001, desde 2003 passou a reunir-se à margem da AGNU e, a partir de 2005, em reuniões anuais avulsas, além de cúpulas esporádicas a partir de 2006). Desde então, o BRIC passou a constituir mecanismo de cooperação em áreas que tenham o potencial de gerar resultados concretos aos brasileiros e às populações dos demais integrantes. Em 2007, os chanceleres reuniram-se novamente à margem da AGNU.

Em 2008, realiza-se, em Ecaterimburgo, a primeira reunião de chanceleres do BRICs fora do contexto da AGNU. No mesmo ano, há a primeira reunião de líderes, à margem da cúpula do G8, no Japão, além de reunião de ministros das finanças em São Paulo (que se repete em 2009, no Reino Unido à margem do G20). Desde 2009, os Chefes de Estado e de Governo do agrupamento se encontram anualmente, tendo ocorrido já 12 reuniões de Cúpula. Em 2011 (convidada no fim de 2010), a África do Sul passou a fazer parte do agrupamento, acrescentando o "S" ao acrônimo, agora BRICS.

Como pontos de proximidade entre os integrantes originais do BRICS, estão suas extensões territoriais, o tamanho de suas populações (juntos são mais de 40% da população mundial), sua participação no Produto Interno Bruno (PIB) global (cerca de 30%) e sua importância para suas regiões, o que lhes deu a alcunha de "*monster countries*" por George Kennan – EUA, União Soviética (URSS), Brasil, China e Índia – ou permitiu que fossem considerados "*system-influencing*" ou "*system-affecting States*" de acordo com a terminologia cunhada por Robert Keohane. São pontos de convergência entre os governos do BRICS a postura em defesa da

soberania, do Direito Internacional, do respeito mútuo, da igualdade e do nacionalismo e o pragmatismo conferido às relações comerciais e à necessidade de consolidar ou abrir mercados. Ademais, as pautas tradicionais que aglutinam os BRICS, como reforma do sistema internacional e maior representatividade de países em desenvolvimento em favor de ordem mais multipolar, bem como de promoção do desenvolvimento, incluindo via captação de recursos, implementação de projetos de infraestrutura e garantia de liquidez contra crises no balanço de pagamentos, ainda são a tônica do agrupamento. Como pontos de divergência, as mais profundas se dão entre Rússia e China, de um lado, por serem membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), potências nucleares reconhecidas pelo Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP) e regimes políticos não democráticos, e as demais.

A crise financeira global de 2008 é fundamental para dar o impulso necessário à maior aproximação entre seus integrantes. A crise revelou a sustentabilidade do crescimento dos "emergentes", confirmou a tendência de multipolaridade no sistema internacional e promoveu o início da mudança do eixo geopolítico e geoeconômico global para a Ásia-Pacífico. A possibilidade de que o grupo pudesse passar a ter mais influência no sistema multilateral contribuiu para o lançamento do processo de cúpulas a partir de 2009. Esses países passaram a aproveitar-se dessa situação para coordenar-se em busca de reformas no sistema financeiro internacional, como no Fundo Monetário Internacioanl (FMI) e no Banco Mundial. Não se perdeu, entretanto, a característica inicial de baixa institucionalidade, marcada pela inexistência de secretariado ou de orçamento fixo e pela condução dos trabalhos com base em presidências rotativas anuais que passaram a seguir a ordem alfabética dos nomes dos países em inglês.

O BRICS, que desde o início propunha o diálogo e a concertação política entre seus membros e a cooperação setorial, a que se somou em 2012 a cooperação financeira intra-BRICS, passou a estruturar-se sobre uma lógica de três pilares de cooperação – econômico e financeiro, paz e segurança (político) e intercâmbios interpessoais (e cultural) –, e teve seu escopo temático progressivamente alargado. Atualmente, possui uma série de encontros ministeriais ou de alto nível (como agricultura, ciência e tecnologia, cultura, educação, energia, finanças, meio ambiente, saúde, trabalho e turismo, além de relações exteriores, conselheiros de segurança nacional e *sherpas*) e também da sociedade civil (como Foro Parlamentar, Fórum e Conselho Empresarial, Fórum Acadêmico, Conselho de *Thinks Tanks*, Aliança Empresarial de Mulheres, Fórum de Jovens Cientistas, Fórum de Jovens, Festival de Cinema, Jogos do BRICS).

Em 2023, Arábia Saudita, Argentina, Egito, Emirados Árabes Unidos (EAU), Etiópia e Irã foram convidados a ingressar no agrupamento no ano seguinte. A partir de 1º de janeiro, todos, com exceção da Argentina, ingressaram no BRICS.

b) Principais resultados

O mais conhecido resultado do BRICS compreende os reflexos internacionais de sua atuação e o fortalecimento da posição dos integrantes nas discussões sobre reforma do sistema internacional. Foi na área financeira que os então quatro países passaram a atuar de forma concertada, a partir da crise de 2008, no âmbito do G20, do FMI e do Banco Mundial, com propostas de reforma das estruturas de governança financeira internacional, em linha com o aumento do peso relativo dos países emergentes na economia mundial. O exemplo mais emblemático é o resultado da 14ª revisão das quotas do FMI. Ao mesmo tempo, o BRICS expressou "sua profunda decepção com o fracasso em abordar as reformas de quotas e governança na 15ª Revisão Geral de Quotas" e conclama "pela conclusão oportuna e bem-sucedida da 16ª

Revisão Geral de Quotas até 15 de dezembro de 2023, para reduzir a dependência do FMI de recursos temporários e abordar a sub-representação dos Mercados Emergentes e Países em Desenvolvimento (EMDCs) com vistas a seu envolvimento significativo na governança do FMI e para proteger a voz e a porcentagem de quotas de seus membros mais pobres e menores e para ter uma nova fórmula de quotas que reflita melhor o peso econômico dos membros."

O fortalecimento do G20, transformando-se, em 2009, na principal instância para discutir finanças e economia internacionais, também é tributário do processo de aproximação entre os BRICS. O agrupamento também contribuiu para evitar o isolamento político-diplomático imposto por países ocidentais à Rússia após a crise da Crimeia, em 2014, e após a eclosão da guerra na Ucrânia, em 2022.

Como resultados institucionais evidentes, deve-se destacar a criação do Novo Banco de Desenvolvimento (NDB) e do Arranjo Contingente de Reservas (ACR). A criação do NDB visou a responder ao problema global da escassez de recursos para o financiamento de projetos de infraestrutura e de desenvolvimento sustentável. O objetivo do ACR é assegurar liquidez para enfrentar crises na balança de pagamentos dos países do agrupamento. Para mais detalhes sobre ambos, ver a seção sobre as instituições financeiras dos BRICS no capítulo 6.

Inúmeros outros exemplos de iniciativas relacionadas à cooperação setorial, ou resultados concretos da concentração e da cooperação entre os BRICS, podem ser apontados para indicar os resultados obtidos pelo BRICS: Rede de Pesquisa em Tuberculose do BRICS, Centro de Pesquisa e Desenvolvimento de Vacinas do BRICS, Rede de Universidades do BRICS, Plataforma de Cooperação para a Pesquisa Energética do BRICS, Plataforma de Pesquisa Agrícola do BRICS, Centro de Competências Industriais do BRICS, Parceria sobre a Nova Revolução Industrial (PartNIR), Programa-Quadro de Ciência, Tecnologia e Inovação, Rede de Institutos de Pesquisa do Trabalho do BRICS, *Think Tank* do BRICS sobre Rede de Segurança Financeira Rede de Centros de Transferência de Tecnologia do BRICS, Rede de Inovação do BRICS (iBRICS).

c) Alargamento do BRICS

Em 2013, a África do Sul, durante a sua presidência *pro tempore* (PPT), conduziu o primeiro exercício de diálogo de líderes com parceiros extra-BRICS (naquele caso, somente africanos) à margem da Cúpula de Durban (*BRICS Outreach Dialogue*). Desde sua presidência do BRICS em 2017, a China tem tentado ampliar o agrupamento. Naquele ano, a China convidou Egito, Guiné, México, Tajiquistão e Tailândia para participar da Cúpula de Xiamen, com o alegado objetivo de promover uma abordagem de cooperação no formato "*BRICS Plus*" com outros países emergentes e países em desenvolvimento. Esses convites para participação estendida continuaram nas presidências seguintes.

Na presidência de turno seguinte da China, em 2022, a tentativa de tornar o BRICS um mecanismo que possa fazer frente ao G7, por parte da PPT chinesa, traduziu-se, também numa tentativa de impulsionar a ampliação do mecanismo, com a entrada de novos membros. Desde então, mais de 40 países expressaram formal ou informalmente interesse em aderir ao grupo. Inicialmente, Irã e Argentina demonstraram interesse em fazer parte do BRICS[898]; a partir de agosto de 2022, Arábia Saudita, Egito, Turquia e Argélia também anunciaram interesse em aderir ao grupo. No entanto, na Declaração da XIV Cúpula, não houve um movimento concreto para a

[898] O Irã teria protocolado sua candidatura em junho de 2022. Quanto à Argentina, embora ainda não tenha havido pedido formal de ingresso, o presidente Alberto Fernández já reiterou o interesse do país em ingressar no bloco.

entrada de novos membros, o que foi percebido como uma derrota, no curto prazo, dos anseios chineses de expansão do bloco.

Naledi Pandor, chanceler da África do Sul, que esteve na PPT do BRICS em 2023, disse, em entrevista à Bloomberg, que, no final do mandato sul-africano, "poderemos determinar se vamos expandir e quem fará parte do 'BRICS *plus*'". Durante a PPT sul-africana, foi estabelecido "Grupo de Amigos do BRICS", e Arábia Saudita, Argentina, Egito, EAU, Etiópia e Irã foram convidados a ingressar no agrupamento no ano seguinte.

Com a expansão do BRICS e o avanço das economias em desenvolvimento, o G7 perde espaço em termos de representatividade global. A nova composição do BRICS abrange 47% da população mundial, com um produto interno bruto global combinado (por paridade de poder de compra, ou PPC) de 36%. Em comparação, os países do G7 representam apenas 10% da população mundial, e sua participação no PIB global (por PPC) é de 30,4%. Ademais, segundo dados do Instituto Brasileiro de Petróleo e Gás (IBP), com base nos dados do *Energy Institute*, com a nova conjuntura, o BRICS terá uma produção diária de 36,7 milhões de barris de petróleo por dia (bpd). Trata-se de 45% da extração mundial, que é de 81,2 milhões bpd. Com a atual configuração, o bloco produz menos da metade disso cerca de 17,5 milhões de bpd (23% do total global). Somado a isso, o bloco vai ter 36% da produção de gás do planeta, com 1,437 bilhões de metros cúbicos por ano.

d) Desafios para o futuro do BRICS

Um dos grandes desafios para o futuro do BRICS é o eventual desacoplamento da China, que passa a ser uma potência global de maior grandeza, tanto em termos econômicos (especialmente se desacoplando das demais, muitas em cenário de estagnação) como políticos, o que poderá ter efeitos deletérios sobre o agrupamento, seja pelo eventual progressivo desinteresse chinês, seja pela eventual instrumentalização do agrupamento pela China, especialmente em momento de recrudescimento de tensões com os EUA, seja pelo temor dos demais integrantes de verem reduzidas suas margens de manobra no âmbito do grupo. Complementarmente, esse desacoplamento poderia verificar-se não apenas na comparação da China, sozinha, com os demais, mas, por exemplo, pelo crescimento econômico igualmente da Índia ou pelo fortalecimento de aliança antiocidental sino-russa. A decisão sobre a expansão do agrupamento tomada em 2023 também é desafio, porque poderá reduzir a coesão interna do bloco em algumas agendas, dificultará a formação de consensos e poderá aprofundar as assimetrias entre, de um lado, a China, mas também Índia e Rússia, e outros membros.

Outros importantes desafios para o futuro do agrupamento são o recente aumento de tensões entre China e Índia; a revalorização do mecanismo RIC, inclusive por meio de novas reuniões de cúpula, em cenário de necessidade de concertação de posições sobre questões regionais específicas, como também ocorre com a Organização para Cooperação de Xangai (OCX); a transformação da realidade internacional desde a criação do agrupamento, não apenas pelo eventual descolamento da China e pela possível formação de uma aliança antiocidental sino-russa, mas pela recuperação político-econômica de alguns países desenvolvidos; e a existência de divergências em algumas agendas multilaterais importantes.

e) MIKTA

Estabelecido em 2013, o MIKTA, acrônimo[899] formado a partir das iniciais, em inglês, dos nomes dos cinco países que o compõem, México, Indonésia, República da Coreia, Turquia e Austrália, é um agrupamento de membros do G20 cujo objetivo é trabalhar juntos para construir pontes entre os mundos desenvolvido e em desenvolvimento e alcançar consensos em questões relevantes para todas as regiões. Apesar da diversidade geográfica, cultural, linguística e religiosa, seus integrantes se comprometem com a democracia e em colaborar no sistema multilateral.

O MIKTA funciona como uma plataforma consultiva, para gerar entendimento mútuo, aprofundar os laços bilaterais entre os membros e ajudar a encontrar oportunidades de cooperação. Além disso, serve como um catalisador ou facilitador para o lançamento de iniciativas e a implementação de reformas na governança global. Em 2015, os ministros das Relações Exteriores do MIKTA adotaram declaração de visão do grupo, reafirmando o objetivo e os compromissos estabelecidos quando de sua fundação.

A principal instância do MIKTA são as reuniões de ministros de Relações Exteriores, que costumam adotar declarações conjuntas. Desde 2013, já foram realizadas vinte reuniões desse tipo. Há, também, reuniões de oficiais de alto nível e reuniões de consultas dos presidentes dos parlamentos dos países.

Em 2023, às margens da Cúpula do G20, em Nova Delhi, houve a primeira reunião de líderes do MIKT, em comemoração à primeira década do foro. A reunião resultou em declaração conjunta que reafirmou o compromisso de seus integrantes com o Direito Internacional e com o fortalecimento do sistema multilateral, tendo a ONU em seu centro, sublinhou o papel do MIKTA na construção de entendimento e consensos e determinou o aprofundamento da coordenação entre os membros e o fortalecimento da cooperação inter-regional.

[899] Em 2005, Jim O'Neill desenvolveu o conceito de *Next Eleven*, onze países (Bangladesh, Egito, Indonésia, Irã, México, Nigéria, Paquistão, Filipinas, Coreia do Sul, Turquia e Vietnã) que, junto com os BRIC e a África do Sul, teriam o potencial de tornar-se grandes economias globais no século XXI. Em 2011, O'Neill desenvolveria o conceito de MIKT (México, Indonésia, Coreia do Sul e Turquia), substituído, em 2013, por MINT (México, Indonésia, Nigéria e Turquia).

II. Presidências *pro tempore* (PPTs) mais recentes

a) Brasil (2019)

O governo Bolsonaro selecionou como temas principais para a presidência brasileira do agrupamento em 2019, sob o tema "Crescimento Econômico para um Futuro Inovador", aqueles em que o Brasil mais poderia beneficiar-se em seu contato com o BRICS (ciência, tecnologia e inovação, por exemplo), ao mesmo tempo que identificou elementos de interesse comum que são caros à agenda interna do atual mandato (cooperação no combate ao crime transnacional, por exemplo). Foram priorizadas igualmente iniciativas nas áreas de economia digital, saúde e aproximação entre os setores privados dos cinco países e o Novo Banco de Desenvolvimento (NDB, na sigla em inglês).

O pragmatismo também se explica pelo comércio. Conforme ressaltado em 2019, durante a presidência brasileira, somados, os quatro outros integrantes do BRICS foram destino, em 2018, de 30,7% das exportações brasileiras. Em 2021, foram o destino de US$ 94,5 bilhões em exportações (cerca de 33%), embora o valor seja extremamente concentrado na China (92% desse valor agregado). Quanto às importações, foram a origem de cerca de US$ 61 bilhões (ou 27%).

O Brasil não abandonou, no entanto, o interesse em utilizar o BRICS como plataforma para buscar propagar seus valores e para discutir divergências, como a questão venezuelana.

A presidência de turno brasileira organizou mais de cem reuniões ao longo do ano, inclusive 16 em nível ministerial. O pontapé inicial foi dado em março de 2019, com reunião de *sherpas* em Curitiba. Em junho, os líderes reuniram-se em Osaka, à margem do G20. Em julho, realizou-se, no Rio de Janeiro, reunião avulsa de chanceleres. Em setembro, os chanceleres voltaram a reunir-se, em Nova York, à margem da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU). A Cúpula de Brasília, realizada em 13 e 14 de novembro de 2019, contou com a presença dos cinco chefes de Estado e de Governo.

A Declaração de Brasília destaca os principais resultados da presidência: o estabelecimento da Rede de Inovação do BRICS (iBRICS); a adoção da Nova Arquitetura em Ciência, Tecnologia e Inovação (CTI), que será implementada por meio do Comitê Diretor de CTI do BRICS, e dos Termos de Referência da Plataforma de Cooperação em Pesquisa Energética do BRICS; a realização do Seminário do BRICS sobre Estratégias para Combate ao Terrorismo; o Seminário sobre Bancos de Leite Humano; a Reunião do BRICS sobre Recuperação de Ativos; a assinatura do Memorando de Entendimento entre Agências de Comércio e Promoção de Comércio e Investimento do BRICS; a criação da Aliança Empresarial de Mulheres do BRICS; e a aprovação do Programa de Pesquisa Colaborativa em Tuberculose.

A dimensão empresarial foi valorizada com a realização do Fórum Empresarial, à margem da Cúpula. Ainda durante a presidência brasileira, foi aberto o segundo escritório regional do BRICS, em São Paulo, com representação também em Brasília.

b) Rússia (2020)

Em novembro de 2020, durante a presidência de turno da Rússia, foi realizada a XII Cúpula do BRICS, de modo virtual – no contexto da pandemia de COVID-19 – sob o tema "Parceria do BRICS para a Estabilidade Global, Segurança Compartilhada e Crescimento Inovador". Na declaração final da Cúpula, recordando os 75 anos de fundação das Nações Unidas e do fim da Segunda Guerra Mundial, os países do bloco exortaram um sistema internacional multipolar mais

justo, imparcial, inclusivo, equitativo e representativo, e reiteraram a necessidade de uma reforma abrangente da ONU, mencionando a resolução 75/1 da AGNU, adotada em setembro de 2022.

Em política e segurança, os países constataram que, apesar das limitações da pandemia de COVID-19, houve manutenção do diálogo sobre o tema no bloco, com a Videoconferência Extraordinária de Ministros das Relações Exteriores do BRICS, em abril, a reunião avulsa de Ministros das Relações Exteriores do BRICS e a X Reunião de Altos Representantes de Segurança do BRICS, ambas em setembro de 2020. Além disso, saudaram a iniciativa do Secretário-Geral da ONU (SGNU) para um cessar-fogo global e recordaram a Resolução 2532 (2020) do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) que exige a cessação geral e imediata de hostilidades em todas as situações em sua agenda, com exceção de operações militares contra grupos terroristas designados como tal pelo CSNU, e que solicita a uma pausa humanitária duradoura no contexto da pandemia de COVID-19. No que se refere ao tema da saúde, um dos documentos finais adotados pela cúpula foi a compilação "Medidas dos Países do BRICS tomadas na área de saúde para combater a disseminação da Doença pelo Novo Coronavírus 2019 (COVID-19)".

Em cooperação intergovernamental, econômica e financeira, os países destacaram o contexto desafiador da pandemia de COVID-19 e seu impacto adverso na economia internacional, nos sistemas de saúde, no setor financeiro e no desenvolvimento, além do bem-estar dos grupos sociais mais vulneráveis. Nesse sentido, os países saudaram os esforços internacionais para fornecer apoio aos países de baixa renda, por meio da Iniciativa de Suspensão do Serviço da Dívida (DSSI, na na sigla em inglês) e sua extensão por seis meses. Mencionaram, como avanços no eixo econômico e financeiro do BRICS, a adoção da Estratégia de Parceria Econômica do BRICS para o período de 2021-2025, do Entendimento sobre Facilitação de Investimentos do BRICS e das Diretrizes para a Promoção da Participação Efetiva das Micro, Pequenas e Médias Empresas (MPMEs) no Comércio Internacional. Também reafirmaram a implementação da Agenda de Ação do BRICS sobre Cooperação Econômica e Comercial e a adoção da Declaração sobre o estabelecimento da Aliança Empresarial de Mulheres do BRICS, que fornece uma plataforma sólida para a promoção do empoderamento econômico das mulheres nos países do BRICS, com o objetivo de expandir o papel das mulheres como impulsionadoras do crescimento econômico.

Em cultura e relações interpessoais, os países destacaram a realização da Primeira Reunião de Ministros de Esportes do BRICS e a adoção do Memorando de Entendimento e Cooperação no Campo da Cultura Física e Esportes. Dentre as iniciativas conjuntas no campo da educação, os países mencionaram os Encontros de Jovens Oficiais do BRICS, os Fóruns de Jovens Diplomatas e Jovens Cientistas do BRICS e outras iniciativas informais relacionadas à juventude, incluindo a Cúpula sobre Energia e Juventude do BRICS e a cooperação no âmbito da Agência de Energia e Juventude do BRICS e do IV BRICSMath.COM, concurso internacional de matemática online que conta com a participação de crianças de todos os cinco países.

c) Índia (2021)

Em 2021, a presidência de turno do BRICS coube à Índia, que organizou a XIII Cúpula do agrupamento, em 9 de setembro. O tema da presidência indiana foi "BRICS @ 15: Cooperação Intra-BRICS para Continuidade, Consolidação e Consenso". A Índia pretendeu fazer um balanço dos quinze anos de existência do agrupamento, desde a primeira reunião de chanceleres do BRIC à margem da AGNU em Nova York em 2006, com objetivo de revisar as conquistas e contribuições do BRICS para a agenda global e também para o desenvolvimento nacional de cada um de seus integrantes. De acordo com a Índia, o mote reflete abordagem para fortalecer os

princípios fundamentais da cooperação do BRICS com base na continuidade, consolidação e consenso.

Entre os resultados destacados na Declaração de Nova Delhi estão: a assinatura do Acordo de Cooperação para a Constelação de Satélites de Sensoriamento Remoto do BRICS; a finalização do Acordo de Assistência Mútua Administrativa em Matéria Aduaneira do BRICS e do Memorando de Entendimento sobre Cooperação no Campo da Regulação de Produtos Médicos para Uso Humano; a adoção de e/ou acordo sobre o Plano de Ação sobre Contraterrorismo, Plano de Ação para Cooperação Agrícola 2021-2024, Plano de Ação para Cooperação em Inovação 2021-2024 e a Aliança BRICS para Turismo Verde.

Como presidente de turno, a Índia trabalhou em resultados específicos em todos os três pilares da cooperação intra-BRICS em 2021.

Em política e segurança, focou-se em cooperação e diálogo sobre reforma do sistema multilateral e cooperação contra o terrorismo. Na ministerial de junho de 2021, os ministros do BRICS emitiram uma Declaração Conjunta sobre o Fortalecimento e a Reforma do Sistema Multilateral, em que advogam por um sistema multilateral revigorado e reformado, especialmente o da Organização das Nações Unidas (ONU) e seus principais órgãos, e outras instituições multilaterais, tais como o Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial, Organização Mundial do Comércio (OMC), Organização Mundial da Saúde (OMS), com o objetivo de aprimorar sua capacidade para enfrentar com eficácia os diversos desafios de nosso tempo e adaptá-los às realidades do século XXI. Os países saudaram, ainda, o desempenho da África do Sul e da Índia durante seus mandatos no CSNU nos biênios 2019-2020 e 2021-2022, e a eleição do Brasil como membro do CSNU para 2022-2023.

No que se refere ao combate ao terrorismo, os países reconheceram os resultados da 6ª Reunião do Grupo de Trabalho Contraterrorismo do BRICS (CTWG, na sigla em inglês) e as reuniões de seus subgrupos. Também endossaram o Plano de Ação de Contraterrorismo do BRICS para a implementação da Estratégia de Contraterrorismo do BRICS, que visa a implementar a Estratégia de Contraterrorismo do bloco e define abordagens e ações para a cooperação de combate ao terrorismo, incluindo esforços coordenados de inteligência.

Em economia e finanças, teve foco na implementação da Estratégia para a Parceria Econômica do BRICS 2020-2025, na operacionalização da Plataforma de Pesquisa Agrícola do BRICS, em cooperação em resiliência a desastres, em cooperação em inovação e em saúde digital e medicina tradicional.

Em cultura e relações interpessoais, desejou aumentar os contatos interpessoais intra-BRICS nas áreas cultural, acadêmica, juvenil, esportiva e empresarial, por meio de intercâmbios regulares, além de intercâmbios entre parlamentares, jovens cientistas, etc.

Na ministerial de junho de 2021, os ministros do BRICS defenderam o oportuno estabelecimento e operacionalização efetiva do Centro de Pesquisa e Desenvolvimento de Vacinas do BRICS e enfatizaram a necessidade de se trabalhar na proposta do Sistema Integrado de Alerta Precoce do BRICS para Prevenir Riscos de Doenças Infecciosas em Massa, em consonância com o Regulamento Sanitário Internacional e com Declarações de Líderes anteriores. Apoiaram o empenho de realizar um Simpósio do BRICS sobre Cooperação em Vacinas.

Em seu esforço de avaliação, o documento final da Cúpula reconheceu como avanços do bloco a criação exitosa de mecanismos como o NDB, o Arranjo Contingente de Reservas (ACR), a Plataforma de Cooperação para a Pesquisa Energética e a Parceria sobre a Nova Revolução Industrial (PartNIR, na sigla em inglês).

d) China (2022)

Realizou-se, em 23 e 24 de junho de 2022, em formato virtual, a XIV Cúpula do BRICS, sob a presidência de turno da China, com o tema "Promover uma Parceria de Alta Qualidade e Inaugurar uma Nova Era para o Desenvolvimento Global". Em fevereiro de 2022, a China publicou o seu *Concept paper on Thematic Issues*, no qual apresentou o tema para a XIV Cúpula dos BRICS, bem como as prioridades de cooperação para sua presidência. O tema escolhido teve como objetivo concentrar esforços em quatro áreas:

1) Consolidar a cooperação nas áreas econômica, política e de intercâmbio pessoal;
2) Aumentar a confiança mútua e intensificar a cooperação e a comunicação nas principais questões internacionais e regionais;
3) Aprofundar a cooperação prática em todos os campos, para atingir resultados tangíveis; e
4) Manter o diálogo e a cooperação com outros mercados emergentes e países em desenvolvimento, com ênfase em ampliar a cooperação Sul-Sul.

Ademais, o documento avaliou que, para inaugurar uma nova era para o desenvolvimento global, é essencial concentrar esforços em três aspectos: promover o multilateralismo, com maior cooperação econômica e incentivo à inovação; caminhar para um modelo de desenvolvimento sustentável, levando em consideração a implementação do Acordo de Paris; e cooperar em questões de saúde pública, incluindo na pesquisa para desenvolvimento de vacinas e em políticas para o combate à COVID-19. Com base nesses fios condutores, a China determinou as cinco prioridades de cooperação durante a sua presidência, resumidas a seguir:

1) Promover o multilateralismo:
    - Melhorar a cooperação política e de segurança: consolidar a parceria estratégica e alavancar plenamente mecanismos como a Reunião de Ministros das Relações Exteriores, a Reunião de Assessores de Segurança Nacional e o mecanismo de reunião para representantes permanentes do BRICS em instituições multilaterais; melhorar a coordenação nas principais e regionais e aprofundar a cooperação em temas diversos;
    - Salvaguardar a equidade e a justiça nos assuntos internacionais: coordenar posição dentro das Nações Unidas e outras estruturas multilaterais; salvaguardar o sistema internacional centrado na ONU;
    - Melhorar a governança econômica global: fortalecer a coordenação no âmbito do G20, OMC, Banco Mundial e FMI;
2) Trabalhar em Solidariedade no Combate ao COVID-19:
    - Fortalecer a cooperação contra o COVID-19;
    - Fortalecer a cooperação em saúde pública: aproveitar os mecanismos relevantes, como a Reunião dos Ministros da Saúde e a Rede de Pesquisa em tuberculose, e cooperar no diálogo sobre políticas, compartilhamento de experiências e treinamento de pessoal no campo da saúde pública; acelerar o estabelecimento do Sistema Integrado de Alerta Antecipado do BRICS para prevenir riscos de doenças infecciosas em massa, implementar o Memorando de Entendimento sobre Cooperação no campo da Regulação de Produtos Médicos para Uso Humano, e fortalecer a cooperação em medicina tradicional e saúde digital para melhor prevenir e responder a crises futuras;
3) Melhorar a governança global da saúde:

- Apoiar o papel central de coordenação da ONU e da OMS e melhorar o sistema global de prevenção e controle de doenças;
- Impulsionar a recuperação econômica mundial;
- Reforçar a coordenação das políticas macroeconômicas;
- Promover uma economia mundial aberta: opor-se ao unilateralismo e ao protecionismo, defender a posição do regime multilateral de comércio como o principal canal para o estabelecimento de regras internacionais, promover a liberalização e facilitação do comércio e do investimento, manter a segurança e a estabilidade das cadeias industriais e de suprimentos, promover o fluxo ordenado de recursos e fatores de produção e impulsionar uma globalização econômica mais aberta, inclusiva, equilibrada e benéfica para todos;
- Aproveitar os potenciais para o crescimento impulsionado pela inovação;

4) Promover uma cooperação eficiente e prática:
    - Cooperação comercial: dar pleno destaque ao papel da Reunião de Ministros do Comércio e da Reunião do *Contact Group on Economic and Trade* (CGETI) com vistas a uma melhor implementação da Estratégia para a Parceria Econômica BRICS 2025; aprofundar a cooperação em economia digital, comércio eletrônico, comércio de serviços e MPMEs para conectividade de cadeias industriais e de suprimentos e um desenvolvimento de alto nível do comércio e investimento intra-BRICS;
    - Cooperação financeira e monetária: incentivar o NDB a continuar suas operações comerciais de forma estável, expandir gradualmente seu quadro associativo e fornecer apoio financeiro e intelectual aos Estados-Membros; o BRICS deve dar importância à infraestrutura, aumentar a troca de experiências e o compartilhamento de conhecimento e incentivar a participação do setor privado para impulsionar o desenvolvimento de alta qualidade;
    - Indústria: avançar a Parceria na Nova Revolução Industrial (PartNIR) em um ritmo mais rápido, promover o Centro de Inovação PartNIR em Xiamen e a *BRICS Institution of Future Network*, trabalhar juntos para estabelecer um Centro de Competências Industriais e explorar as perspectivas de cooperação inicial;
    - Ciência e tecnologia: implementar o Plano de Ação do BRICS para Cooperação em Inovação para 2021-2024, construir a Rede de Centros de Transferência de Tecnologia do BRICS o mais rápido possível e incentivar a Rede iBRICS a desempenhar um papel maior;
    - Educação: fazer pleno uso da *BRICS Universities League* e da *BRICS Network University*, promover intercâmbios e interações entre estudantes e acadêmicos e cultivar conjuntamente talentos de alto nível;
    - Ações anticorrupção;
    - Cooperação aduaneira: aprofundar a cooperação em aplicação conjunta, capacitação e assistência administrativa mútua; e concluir o Acordo do BRICS sobre Cooperação e Assistência Administrativa Mútua em Questões Aduaneiras o quanto antes;
5) Acelerar a implementação da Agenda 2030 para Desenvolvimento Sustentável:
    - Manter-se comprometido com o desenvolvimento como uma prioridade;
    - Apoiar as Nações Unidas no desempenho de um papel de coordenação geral;

- Aprofundar a Parceria de Desenvolvimento Global: trabalhar para uma parceria de desenvolvimento global mais equitativa e equilibrada para o desenvolvimento, tendo a cooperação Norte-Sul como principal canal;
- Promover o alívio da pobreza e a segurança alimentar: priorizar o alívio da pobreza na implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável com foco na prevenção de recaídas na pobreza devido à pandemia, especialmente nos países em desenvolvimento;
- Fortalecer a governança global do clima e do meio ambiente;
- Fortalecer o intercâmbio interpessoal;
- Realizar melhorias institucionais.

Durante a sua presidência, a China lançou a Iniciativa Global para o Desenvolvimento, dentro da qual estabeleceu medidas que busca avançar durante o ano de 2022. Algumas delas são:

1) Melhorar a governança global de mecanismos para redução da pobreza;
2) Melhorar a cooperação em áreas como produção, armazenamento, transporte, processamento e redução de perda e desperdício de alimentos; e melhorar a autossuficiência alimentar dos países em desenvolvimento, especialmente os países menos desenvolvidos;
3) Fortalecer a capacitação digital, reduzir a exclusão digital e promover a conectividade;
4) Fortalecer a cooperação em serviços alfandegários, inclusive por meio de digitalização, e promover *Smart Customs, Smart Borders, Smart Connectivity*, para melhorar a conectividade entre autoridades alfandegárias;
5) Transformar o Fundo de Assistência à Cooperação Sul-Sul da China em Fundo de Desenvolvimento Global e Cooperação Sul-Sul, com uma contribuição adicional de US$ 1 bilhão além dos US$ 3 bilhões existentes.

Em relação a temas de segurança internacional, a Declaração da XIV Cúpula endereçou pontualmente a questão da invasão russa à Ucrânia. O discurso de que a expansão da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) para o Leste Europeu como impulsionador da atual crise esteve presente nos discursos do presidente chinês Xi Jinping, mas não foi tratada pela Declaração dos líderes do BRICS.

A China posicionou-se fortemente, em seus discursos, em favor do desenvolvimento econômico e da manutenção das cadeias globais de valor, criticando políticas de desacoplamento econômico e aumento do protecionismo. Ressaltou, também, que questões de saúde pública devem ser enfrentadas de maneira cooperativa, com combate a políticas discriminatórias e xenofóbicas.

i. Resultados detalhados da PPT da China

1) Fortalecer e reformar a governança global:
    - Tornar os instrumentos de governança global mais inclusivos, representativos e participativos;
    - Tornar as organizações multilaterais mais responsivas, eficazes e transparentes;
    - Usar ferramentas digitais e tecnológicas para promover o desenvolvimento sustentável;
    - Compromisso de revitalizar as discussões sobre a reforma do CSNU e apoio às aspirações de Brasil, Índia e África do Sul a um papel mais importante na ONU;

- Reforçar o peso do BRICS nos diálogos sobre questões de paz e segurança internacionais, aproveitando a presença de quatro dos cinco membros no CSNU em 2022;
- Cooperar para a promoção e a proteção dos direitos humanos;
- Apoio à ampliação da participação dos EMDCs nos processos de tomada de decisões econômicas e de definição de normas;
- Apoio ao sistema multilateral de comércio aberto, com base na OMC;
- Ênfase prioritária no lançamento do processo de seleção dos membros do Órgão de Apelação;
- Apoio à Declaração do BRICS sobre o Fortalecimento do Sistema Multilateral de Comércio e a Reforma da OMC;
- Compromisso em manter a Rede de Segurança Financeira Global forte e eficaz;
- Conclamação pela conclusão exitosa da 16ª Revisão Geral de Quotas do FMI;
- Defesa de um processo de recuperação econômica pós-pandemia com a atenção para a redução das assimetrias e desigualdades entre os países em desenvolvimento e os países desenvolvidos;

2) Trabalhar com solidariedade no combate ao COVID-19:
   - Fortalecimento da cooperação técnica multilateral destinada a aumentar as capacidades nas áreas de resposta às principais emergências de saúde pública;
   - Convocação do Fórum de Alto Nível do BRICS sobre Medicina Tradicional;
   - Lançamento virtual do Centro de Pesquisa e Desenvolvimento de Vacinas do BRICS;
   - Apoio ao estabelecimento do Sistema Integrado de Alerta Precoce do BRICS;
   - Assinatura antecipada do Memorando de Entendimento sobre Cooperação no Campo da Regulação de Produtos Médicos para Uso Humano entre as autoridades reguladoras de medicamentos dos países do BRICS;
3) Salvaguardar a paz e a segurança:
   - Declaração Conjunta do BRICS sobre o tema “Fortalecer a Solidariedade e Cooperação do BRICS; Responder às Novas Características e Desafios da Situação Internacional”;
   - Realização da 12ª Reunião de Conselheiros de Segurança Nacional e Altos Funcionários Responsáveis por Temas de Segurança do BRICS;
   - Apoio às conversações entre Rússia e Ucrânia e apoio aos esforços para lidar com as questões humanitárias advindas do conflito;
   - Apoio ao restabelecimento de uma situação pacífica e estável no Afeganistão e às resoluções do CSNU sobre o tema;
   - Apoio à retomada do Plano de Ação Conjunto Global (JCPOA, na sigla em inglês) e às negociações para solucionar a questão nuclear iraniana;
   - Apoio à completa desnuclearização da península Coreana;
   - Apoio ao fortalecimento do sistema de controle de armas, do desarmamento e da não proliferação, com especial atenção às convenções de proibição das armas biológicas (CPAB) e das armas químicas (CPAQ);
   - Implementar o Mapa do Caminho de Cooperação Prática do BRICS para garantir a segurança no uso das TICs;
   - Realização da 7ª Reunião Plenária do Grupo de Trabalho de Contraterrorismo do BRICS;

- Realização do Seminário sobre Sanções Financeiras Seletivas Relacionadas ao Terrorismo e o Financiamento do Terrorismo;
- Previsão, ainda em 2022, de realização do Seminário sobre o Fortalecimento da Capacitação Contraterrorismo em Países em Desenvolvimento e do Programa de Treinamento Policial do BRICS;
- Realização da 1ª Reunião Ministerial Anticorrupção do BRICS;

4) Promover a recuperação econômica:
   - Implementação contínua da Estratégia de Parceria Econômica BRICS 2025;
   - Evento de promoção online "Compre BRICS";
   - Estratégia para Parceria Econômica Digital do BRICS;
   - Iniciativa BRICS sobre Comércio e Investimento para um Desenvolvimento Sustentável;
   - Iniciativa BRICS para Reforçar a Cooperação nas Cadeias de Suprimento;
   - Estabelecimento de um Grupo de Trabalho de Economia Digital, atualizando o Grupo de Trabalho de Comércio Eletrônico;
   - Avanços na implementação da Estrutura para Garantir a Proteção do Consumidor no Comércio Eletrônico do BRICS;
   - Promover a implementação do Roteiro para a Cooperação em Comércio e Serviços.
   - Proposta chinesa para estabelecer a Rede de Comércio de Serviços do BRICS (BTSN, na sigla em inglês), sob avaliação dos demais países;
   - Estabelecimento de uma sede permanente do NDB em Xangai;
   - Admissão de quatro novos membros ao NDB (Uruguai, Emirados Árabes Unidos, Bangladesh e Egito);
   - Estabelecimento do *Think Tank* do BRICS sobre Rede de Segurança Financeira;
   - Aprovação do Relatório Técnico sobre Parcerias Público-Privadas para o Desenvolvimento Sustentável;
   - Intensificar a Parceria BRICS sobre a Nova Revolução Industrial (PartNIR);
   - Realização do 4º Fórum do BRICS sobre PartNIR, do Concurso de Inovação Industrial do BRICS 2022 e do programa de treinamento BPIC (BRICS PartNIR Innovation Centre);
   - Realização do Fórum BRICS sobre o Desenvolvimento da Internet Industrial e da Manufatura Digital;
   - Lançamento da Iniciativa BRICS para Cooperação na Digitalização da Manufatura;
   - Adoção dos termos de referência da Força-Tarefa Digital BRICS (DBTF);
   - Realização do Fórum Digital BRICS 2022;
   - Acordo entre os Governos dos Países do BRICS sobre Cooperação Mútua Administrativa em Matéria Aduaneira;
   - Realização do *Workshop* sobre Estratégia Aduaneira e Capacitação do BRICS e do *Workshop* sobre Cooperação Aduaneira, tema: "Cooperação Inteligente para uma Parceria de Alta Qualidade entre as Alfândegas do BRICS";
   - Segurança energética: Relatório de Energia do BRICS 2022; realização da Cúpula da Juventude sobre Energia e outras atividades relacionadas;
   - Renovação do Memorando de Entendimento sobre os Bancos de Desenvolvimento Membros do Mecanismo de Cooperação Interbancária e o NDB;
   - Sétima edição do Prêmio de Pesquisa Econômica do BRICS para incentivar e estimular a pesquisa avançada de doutorado por nacionais dos países do BRICS;

- Pesquisa realizada pela Rede de Institutos de Pesquisa sobre Trabalho do BRICS sobre o emprego e o apoio à renda no contexto da crise do COVID-19;
- Aumentar o intercâmbio e a cooperação no campo da padronização e fazer pleno uso das normas para promover o desenvolvimento sustentável;
- Criar um produto de conhecimento exclusivo chamado “Melhores Práticas Tributárias do BRICS” para servir de referência para outros países em desenvolvimento;
- Continuar a Publicação Estatística Conjunta do BRICS 2022;

5) Acelerar a Implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável:
    - Compromisso com a implementação da Agenda 2030 em todas as suas três dimensões – econômica, social e ambiental – de forma equilibrada e integrada;
    - Conclamação a todas as partes a aderirem ao princípio de responsabilidades comuns, mas diferenciadas e respectivas capacidades, à luz das diferentes circunstâncias nacionais e de acordo com o arranjo institucional de contribuições nacionalmente determinadas (NDC, na sigla em inglês);
    - Defesa de que as medidas tomadas para combater as mudanças do clima e a perda de biodiversidade devam ser concebidas, adotadas e implementadas em plena conformidade com os acordos da OMC e não devem constituir um meio de discriminação arbitrária ou injustificável ou uma restrição disfarçada ao comércio internacional;
    - Implementação do Plano de Ação 2021-2024 para Cooperação Agrícola dos BRICS;
    - Estabelecimento de uma Estratégia de Cooperação em Segurança Alimentar dos Países BRICS;
    - Realização do Fórum BRICS sobre *Big Data* para o Desenvolvimento Sustentável.
    - Estabelecimento do Comitê Conjunto do BRICS sobre Cooperação Espacial em consonância com o Acordo de Cooperação sobre a Constelação de Satélites de Sensoriamento Remoto do BRICS e a convocação da primeira reunião do comitê conjunto;
    - Proposta de organizar o Fórum de Alto Nível do BRICS sobre Desenvolvimento Sustentável;
6) Aprofundar os intercâmbios interpessoais:
    - Progresso nas áreas de governança, cultura, educação, esportes, artes, filmes, mídia, intercâmbio juvenil e acadêmico;
    - Estabelecimento da Aliança de Cooperação BRICS TVET (ensino e treinamento técnico e profissional), que se concentra no fortalecimento da comunicação e do diálogo bem como na promoção de cooperação em TVET, além de sua interação com a indústria;
    - Lançamento do Concurso de Habilidades BRICS fortalecerá o intercâmbio e a cooperação entre as nações;
    - Realização bem-sucedida do Fórum Empresarial do BRICS;
    - Lançamento da Iniciativa de Pequim da Comunidade Empresarial do BRICS;
    - Realização do segundo Concurso de Inovação de Mulheres do BRICS realizado pela Aliança Empresarial de Mulheres para o empoderamento das mulheres no campo da inovação e do empreendedorismo;

- Proposta de institucionalização do Fórum de Organizações da Sociedade Civil do BRICS;
- Realização do Festival de Filmes em Xangai;

7) Desenvolvimento Institucional:
   - Busca por estender a cooperação a outros EMDCs e apoio à promoção adicional do BRICS *Outreach* e Cooperação BRICS *Plus* de acordo com os Termos de Referência atualizados adotados pelos *sherpas* em 2021 por meio de práticas e iniciativas inclusivas, equitativas e flexíveis;
   - Sessão de Diálogo sob o tema "Aumento do Papel dos Mercados Emergentes e Países em Desenvolvimento na Governança Global" durante a Reunião de Ministros de Relações Exteriores do BRICS em 19 de maio de 2022;
   - Continuidade das discussões sobre a expansão dos BRICS para novos membros.

ii. Diálogo de Alto Nível sobre o Desenvolvimento Global

À margem da Cúpula do BRICS, a China presidiu Diálogo de Alto Nível sobre o Desenvolvimento Global. A China se comprometeu a cooperar com parceiros internacionais, particularmente países em desenvolvimento, em oito temas específicos: redução da pobreza; segurança alimentar; resposta a pandemias e vacinas; financiamento para o desenvolvimento; mudanças climáticas e desenvolvimento verde; industrialização; economia digital; e conectividade da era digital.

Além desse compromisso, a China apontou 32 medidas práticas, como as descritas a seguir:

1) Desenvolvimento e Cooperação:
   - Criação de uma Aliança Global para a Redução e o Desenvolvimento da Pobreza (GAPRD, na sigla em inglês) para promover o compartilhamento de melhores práticas e a cooperação internacional na redução da pobreza;
   - Lançamento de uma Rede Internacional de ONGs para a Cooperação para a Redução da Pobreza;
   - Realização de uma série de diálogos sobre o compartilhamento de experiências para ajudar os países em desenvolvimento a melhorar a capacitação para o desenvolvimento sustentável;
   - Compromisso de avançar a Parceria para a Nova Revolução Industrial para ajudar a melhorar a capacidade dos países em desenvolvimento de aproveitar as oportunidades trazidas pela Quarta Revolução Industrial;
   - Transformação do Fundo de Assistência à Cooperação de Cooperação Sul-Sul da China em Fundo para Desenvolvimento Global e Cooperação Sul-Sul, com uma contribuição adicional de US$ 1 bilhão em cima dos US$ 3 bilhões existentes, para apoiar a cooperação da Iniciativa de Desenvolvimento Global para acelerar a implementação da Agenda 2030 nos países em desenvolvimento;
   - Lançamento oficial do Fundo de Investimento em Cooperação Sul-Sul China-Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) fase III de US$ 50 milhões;
2) Tecnologia:
   - Lançamento de um Plano de Constelação de Satélites de Desenvolvimento Sustentável, desenvolvendo e compartilhando dados para o monitoramento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS);

- Liderança na cooperação em *Smart Customs, Smart Borders, Smart Connectivity* para promover a conectividade entre autoridades aduaneiras;
- Lançamento dos Programas de Capacitação de TIC para países em desenvolvimento, com o objetivo de melhorar a aplicação da tecnologia da informação e a capacidade de tecnologia de telecomunicações;
- Realização do Fórum de Cooperação Digital da Iniciativa de Desenvolvimento Global e da Conferência Global de Economia Digital de 2022;

3) Energia, Agricultura e Segurança Alimentar:
    - Promoção da criação da Parceria Global de Cooperação em Energia Limpa;
    - Realização do Fórum Internacional de Transições Energéticas;
    - Exploração do estabelecimento da Coalizão para Transições Energéticas;
    - Lançamento de uma Ação de Melhoria da Produção de Alimentos, para promover a produção agrícola e a cooperação técnica entre a China e outros países em desenvolvimento para ajudar a melhorar sua capacidade de produção de alimentos e melhorar a autossuficiência alimentar;
    - Lançamento, conjuntamente com a Organização Internacional de Bambu e Rattan (INBAR, na sigla em inglês), de iniciativa para tornar o bambu como substituto de plásticos, com o objetivo de reduzir a poluição plástica e enfrentar as mudanças climáticas;
    - Realização da Conferência Mundial sobre Sistemas de Patrimônio Agrícola Globalmente Importante (GIAHS, na sigla em inglês) e lançamento de uma iniciativa para a proteção da civilização agrária.

iii. Reunião dos ministros das Relações Exteriores do BRICS (setembro de 2022)

A título preparatório para o início de sua presidência, em 2023, a África do Sul organizou encontro dos ministros de Relações Exteriores do BRICS, em 22 de setembro de 2022, à margem da AGNU. Estiveram presentes, além do ministro Carlos França, a ministra das Relações Internacionais e Cooperação da África do Sul, Grace Naledi Pandor; o ministro dos Negócios Exteriores da Índia, Subrahmanyam Jaishankar; o ministro das Relações Exteriores da China, Wang Yi; e o ministro das Relações Exteriores da Rússia, Sergey Lavrov.

Entre os temas discutidos, destaca-se o compromisso reiterado com a defesa do Direito Internacional e do multilateralismo, cujo sistema precisa ser fortalecido e reformado, mormente a ONU e seus órgãos, como o CSNU, com vistas a torná-lo mais representativo, eficaz e eficiente. Nesse âmbito, destacou-se o fato de que, em 2022, estão presentes no CSNU quatro dos cinco países dos BRICS, o que "oferece uma oportunidade para aumentar ainda mais o peso do nosso diálogo sobre questões de paz e segurança internacionais". O G20 foi também aqui, a exemplo da nota do IBAS, ressaltado como "o principal fórum multilateral no campo da cooperação econômica". Os ministros expressaram sua visão de que o G20 deve continuar funcionando de maneira produtiva, concentrando-se na entrega de resultados concretos, por meio de decisões tomadas por consenso.

Na agenda ambiental, conclamou-se pela implementação da Agenda 2030 em suas três dimensões – econômica, social e ambiental –, de maneira equilibrada e integrada. Nesse ponto, constata-se outra convergência com a nota do IBAS: os ministros do BRICS também reafirmaram seu compromisso com a implementação do Acordo de Paris e destacaram a importância de os países desenvolvidos fornecerem financiamento confiável e adequado, bem como procederem à

transferência de tecnologia, para ajudar no combate às mudanças do clima. Os cinco países comprometeram-se, ademais, em trabalhar para o êxito da 27ª Conferência das Partes (COP27, na sigla em inglês), no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês).

No que tange ao tema da cooperação em saúde e pandemia, os ministros reiteraram que é essencial garantir a distribuição equitativa de vacinas e a vacinação rápida, para preencher globalmente a lacuna de imunização. Sobre o tema da isenção de patente do Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual relacionados ao Comércio (TRIPS) às vacinas de COVID-19, acordada na 12ª Conferência Ministerial da OMC (MC12), a nota do BRICS diz que os ministros "reconheceram a decisão de discutir, no prazo de seis meses, sua extensão para abranger a produção e o fornecimento de diagnósticos e tratamentos para o COVID-19", em redação ainda mais abrangente que a presente na nota do IBAS. Os cinco países instaram também todos os países à aquisição de vacinas produzidas nos países em desenvolvimento, para que suas capacidades de fabricação sejam mantidas.

Sobre comércio, os cinco ministros reiteraram o compromisso de fortalecer o sistema multilateral de comércio da OMC, baseado em consenso e regras, transparente, não discriminatório, aberto, livre e inclusivo. Observaram, ainda, que o protecionismo contraria as regras e o espírito da OMC e que quaisquer medidas econômicas que violem as regras da OMC, do direito internacional e da Carta da ONU deveriam ser rechaçadas. Também enfatizaram como prioridade a urgente restauração do mecanismo de solução de controvérsias da OMC, completo e em bom funcionamento, até 2024, como estabelecido na MC12.

Na agenda de segurança, os ministros comprometeram-se a respeitar a soberania e integridade territorial de todos os estados, assim como a resolver suas disputas por meio do diálogo. Reiteraram a necessidade de pleno respeito ao direito internacional humanitário e à prestação de ajuda humanitária. Sobre o conflito em curso na Ucrânia, a nota limitou-se à afirmação de que "os ministros recordaram as suas posições nacionais sobre a situação na Ucrânia expressas nas instâncias apropriadas, nomeadamente o CSNU e a AGNU". O terrorismo foi condenado em fortes termos, assim como o extremismo e a radicalização. Comprometeram-se a combater o terrorismo em todas as suas formas, incluindo o movimento transfronteiriço de terroristas e as redes de financiamento. Reiteraram, ademais, que o terrorismo não deve ser associado a nenhuma religião, nacionalidade ou grupo étnico. Apelou-se para uma rápida adoção da Convenção Abrangente sobre o Terrorismo Internacional no âmbito da ONU e para que sejam abertas negociações para uma convenção internacional para a repressão de atos de terrorismo químico e biológico, na Conferência de Desarmamento.

Em julho de 2022, foi realizada a primeira Reunião Ministerial Anticorrupção do BRICS, feito louvado no encontro entre os chanceleres em Nova York. Foi reiterado o compromisso de se fortalecer ainda mais a cooperação no Grupo de Trabalho Antidrogas do BRICS. Enfatizou-se o enorme potencial das tecnologias da informação e comunicação (TIC) para o desenvolvimento, mas seu uso indevido e criminoso também preocupa. Nesse sentido, o BRICS saudou o trabalho em andamento do Comitê Intergovernamental Aberto *Ad Hoc* de Peritos da ONU para elaborar uma convenção internacional abrangente sobre o tema e reafirmou seu compromisso de cooperar na implementação do mandato adotado pela Resolução 75/282 da AGNU. Por fim, no tema de direitos humanos, o BRICS sublinhou a necessidade de promover, proteger e cumprir os direitos humanos de maneira não seletiva, não politizada e construtiva, e sem padrões duplos.

Os cinco ministros tomaram nota das deliberações iniciais sobre a expansão do BRICS e concordaram em continuar as discussões, conforme instruído pela XIV Cúpula, ocorrida

virtualmente em junho de 2022, para esclarecer os princípios norteadores, normas, critérios e procedimentos para esse processo por meio dos *sherpas*.

e) África do Sul (2023)

i. Reunião de Ministros das Relações Exteriores e Relações Internacionais do BRICS: Cidade do Cabo, junho de 2023

Os ministros das Relações Exteriores do BRICS[900] se reuniram em 1º e 2 de junho de 2023 na Cidade do Cabo, África do Sul. No primeiro dia, foi realizada a Reunião de Ministros das Relações Exteriores e Relações Internacionais do BRICS, que resultou na Declaração Conjunta do Cabo da Boa Esperança. No segundo dia, foi realizada a reunião dos ministros das Relações Exteriores dos "Amigos do BRICS". À margem desses eventos, houve uma série reuniões bilaterais e um encontro dos chefes de delegação dos países do BRICS com o presidente sul-africano, Cyril Ramaphosa.

Durante a Reunião de Ministros das Relações Exteriores e Relações Internacionais, os ministros trocaram impressões sobre as principais tendências e questões globais e regionais. Reafirmaram seu compromisso de fortalecer a estrutura de cooperação do BRICS sob os seus três pilares: cooperação política e de segurança; econômica e financeira; e cultural e interpessoal.

De início, a Declaração Conjunta do Cabo da Boa Esperança reitera o compromisso do agrupamento com o fortalecimento do multilateralismo e a defesa do direito internacional, tendo a Carta da ONU como pedra angular. Os ministros expressaram preocupação com o uso de medidas coercitivas unilaterais, que classificam como incompatíveis com os princípios da Carta da ONU, e reiteraram seu compromisso de aprimorar e melhorar a governança global, promovendo um sistema internacional e multilateral mais ágil, eficaz, eficiente, representativo e responsável.

Nesse sentido, os ministros recordaram a Resolução 75/1 da AGNU[901] e o documento final da Cúpula Mundial de 2005, reiterando o apelo desses documentos às reformas dos principais órgãos das Nações Unidas, inclusive do CSNU. China e Rússia "reiteraram a importância que atribuem ao *status* e ao papel do Brasil, Índia e África do Sul nos assuntos internacionais e apoiaram sua aspiração de desempenhar um papel mais importante na ONU". Os ministros também reafirmaram a importância do G20, desejando êxito às presidências da Índia (2023), do Brasil (2024) e da África do Sul (2025).

Ainda dentro do tema cooperação política, os ministros conclamaram pela implementação da Agenda 2030 em suas três dimensões – econômica, social e ambiental – de forma equilibrada e integrada. Enfatizaram o papel da Cúpula dos ODS, a ser realizada em Nova York em setembro de 2023, como oportunidade única para renovar o compromisso internacional com a sua implementação.

Já tratando de temas econômicos e comerciais, a Declaração menciona o "impacto na economia mundial decorrente de abordagens unilaterais em violação do direito internacional", o que é agravado por medidas econômicas coercitivas unilaterais, como sanções, boicotes, embargos e bloqueios. Os BRICS apoiam um sistema de comércio multilateral livre, aberto, transparente,

---

[900] Estiveram presentes o ministro Mauro Vieira (Brasil), o ministro Sergey Lavrov (Rússia), o ministro Subrahmanyan Jaishankar (Índia), o vice-ministro Ma Zhaoxu (China) e a ministra Naledi Pandor (África do Sul).

[901] Declaração em comemoração aos 75 anos da ONU, que aponta ações a serem tomadas nos anos seguintes, tendo a implementação da Agenda 2030 e o futuro da organização em mente. Uma dessas ações é a reforma da ONU, incluindo três de seus principais órgãos, a AGNU, o CSNU e o ECOSOC.

justo, previsível, inclusivo, equitativo, não discriminatório e baseado em regras, com a OMC em seu centro e com tratamento especial e diferenciado para países em desenvolvimento. Comprometem-se com a reforma da OMC e desejam ter resultados concretos na MC13. Além disso, apelam para a restauração de um sistema de solução de controvérsias totalmente funcional e condenam medidas protecionistas unilaterais sob o pretexto de preocupações ambientais.

Os ministros destacam, ainda, que apoiaram uma Rede de Segurança Financeira Global[902] robusta, centrada no FMI, e pediram a continuação do processo de reforma da governança do fundo sob a 16ª Revisão Geral de Quotas, demandando inclusive uma nova fórmula de quota como guia. Além disso, parabenizaram a ex-presidente Dilma Rousseff por ter sido nomeada Presidente do NDB, enfatizaram a importância da inclusão financeira no processo de crescimento econômico e destacaram a importância de encorajar o uso de moedas locais no comércio internacional e nas transações financeiras entre os países do BRICS e com os seus parceiros comerciais.

No tema energia, ressaltaram a importância da segurança energética para o desenvolvimento econômico, a estabilidade social e a segurança nacional, instando por cadeias de suprimento globais resilientes. Destaca-se, nesse tópico, a condenação veemente a "todos os ataques terroristas contra infraestruturas críticas, incluindo instalações críticas de energia, e contra outros alvos vulneráveis".

Quanto ao tema ambiental, especificamente de mudança do clima, os ministros reiteraram que os objetivos, princípios e disposições da UNFCCC devem ser honrados, reafirmando seus esforços nacionais e conjuntos em relação ao Acordo de Paris. Por meio da declaração, instam-se os países desenvolvidos a cumprirem com seus compromissos de financiamento – mobilizar conjuntamente US$ 100 bilhões por ano até 2020, e anualmente até 2025, metas ainda não alcançadas –, e rejeitam as tentativas de vincular a segurança à agenda de mudança do clima, lembrando que a UNFCCC, inclusas as suas COP, é o fórum internacional apropriado e legítimo para tratar dessa questão.

Os ministros também enfatizaram sua determinação em contribuir para uma COP28 da UNFCCC bem-sucedida, com foco na implementação. Afirmaram, ainda, que o *Global Stocktake* (Balanço Global)[903] deve ser eficaz na avaliação e identificação de lacunas na implementação da resposta global à mudança do clima, além de estabelecer as bases para um uma contribuição mais ambiciosa de todos os países, em particular dos desenvolvidos. Por fim, saudaram a candidatura do Brasil para sediar a COP30.

Parte significativa da declaração aborda temas de paz e segurança. Afirma-se, de início, a importância da inclusão das mulheres nos processos de paz. Em seguida, aborda-se a "situação na Ucrânia e no seu entorno". Os ministros recordaram suas posições nacionais sobre a questão, expressas em fóruns apropriados, e registraram com apreço propostas relevantes de mediação e bons ofícios. Além disso, pediram a implementação plena e efetiva tanto da Iniciativa do Mar Negro de Comércio de Grãos quanto do memorando de entendimento entre a Federação Russa e o SGNU sobre a promoção de produtos alimentícios e fertilizantes russos nos mercados mundiais.

Na declaração, expressa-se a preocupação dos países com os contínuos conflitos na região do MENA, endossando a Declaração Conjunta dos Vice-Ministros das Relações Exteriores e

---

[902] "*The global financial safety net is a set of institutions and mechanisms that provide insurance against crises and financing to mitigate their impact. This safety net has four main layers: countries' own international reserves; bilateral swap arrangements whereby central banks exchange currencies to provide liquidity to financial markets; regional financial arrangements by which countries pool resources to leverage financing in a crisis; and the IMF.*"

[903] Conforme a própria declaração, o Balanço Global é o principal mecanismo para promover a implementação e a ação climática em todos os aspectos do Acordo de Paris sob a UNFCCC.

Enviados Especiais do BRICS, de abril de 2023[904]. Ademais, os ministros saudaram a readmissão da Síria à Liga dos Estados Árabes (LEA) e demonstraram preocupação com o surto de violência no Sudão, clamando pelo fim das hostilidades e pelo acesso desimpedido da população sudanesa à assistência humanitária.

O maior parágrafo da declaração é dedicado ao tema do terrorismo. Os ministros expressam forte condenação ao terrorismo em todas as suas formas e manifestações e reiteraram que não deve ser associado a nenhuma religião, nacionalidade, civilização ou grupo étnico. Rejeitam padrões duplos no combate ao terrorismo e ao extremismo e apelam para a finalização e adoção da Convenção Abrangente sobre Terrorismo Internacional no âmbito da ONU e para que sejam lançadas as negociações para uma convenção internacional para a supressão de atos de terrorismo químico e biológico, na Conferência do Desarmamento. Os ministros também saudaram as atividades do Grupo de Trabalho Antiterrorismo do BRICS e seus cinco subgrupos com base na Estratégia Antiterrorismo do BRICS e no Plano de Ação Antiterrorismo do BRICS.

Ainda dentro do tema terrorismo, destacam a necessidade de fortalecer mecanismos de combate ao uso de tecnologias emergentes, como sistemas aéreos não tripulados, *internet* e plataformas de mídia social, para fins terroristas ou para o financiamento, planejamento e preparação de suas atividades.

Os ministros também instaram ao fortalecimento do sistema de controle de armas, desarmamento e não proliferação, incluindo a Convenção sobre a Proibição de Armas Biológicas (CPAB), para a qual sublinham a necessidade de adoção de um Protocolo vinculante que preveja um mecanismo de verificação, e a Convenção sobre a Proibição de Armas Químicas (CPAQ). Quanto à prevenção de uma corrida armamentista no espaço exterior (PAROS, na sigla em inglês) e sua militarização, reafirmaram seu apoio, reconheceram o valor do Projeto de Tratado atualizado sobre a Prevenção da Colocação de Armas no Espaço Exterior e a Ameaça ou Uso da Força contra Objetos do Espaço Exterior (PPWT, na sigla em inglês) submetido à Conferência do Desarmamento em 2014, e ressaltaram que Medidas de Transparência e Construção de Confiança (TCBM, na sigla em inglês) práticas também podem contribuir para o PAROS.

Em termos de CT&I, enfatizarem o potencial das TIC para o crescimento e o desenvolvimento, mas demonstraram preocupação com o uso indevido e criminoso dessas tecnologias. Nesse sentido, os ministros saudaram o trabalho em andamento no comitê *ad hoc* para elaborar uma convenção internacional abrangente sobre o combate ao uso das TIC para fins criminosos e reafirmaram seu compromisso de cooperar na implementação do mandato aprovado pela Resolução 75/282 da AGNU[905] em tempo hábil. Também enfatizaram o desenvolvimento responsável e ético da inteligência artificial (IA) e o seu uso para o desenvolvimento socioeconômico. Apoiaram a cooperação em relação à tecnologia de IA e pediram o fortalecimento da governança internacional sobre o tema, incentivando intercâmbios e diálogos sobre políticas relacionadas à IA.

---

[904] Nessa declaração, situações conflitivas específicas no MENA são abordadas de forma mais detida, afirmando-se que "crises regionais devem ser resolvidas exclusivamente por meio de diálogo político e diplomático baseado no respeito incondicional a independência, integridade territorial e soberania de todos os países do MENA". Reafirma-se o respeito pelo Direito Internacional e pela Carta da ONU, reconhece-se o papel de organizações regionais e afirma-se a importância da integração regional. Além disso, há apoio ao estabelecimento de uma zona livre de armas nucleares no MENA e forte condenação ao terrorismo e ao extremismo. Nova reunião do grupo deve ocorrer sob a presidência russa do BRICS, em 2024.

[905] A Resolução 75/282 da AGNU (*Countering the use of information and communications technologies for criminal purposes*) estrutura os trabalhos do comitê *ad hoc* supramencionado.

Sobre direitos humanos, reiteraram a necessidade de todos os países cooperarem na sua promoção e proteção, bem como das liberdades fundamentais. Adicionam que todos os direitos humanos, inclusive o direito ao desenvolvimento, devem ser tratados de maneira justa e igualitária, nas mesmas condições e com a mesma ênfase. Concordaram em fortalecer a cooperação em questões de interesse comum sobre o tema em espaços para além do BRICS, como a AGNU e o Conselho de Direitos Humanos (CDH), levando em consideração "a necessidade de promover, proteger e cumprir os direitos humanos de maneira não seletiva, não politizada e construtiva, e sem padrões duplos".

Por fim, a declaração trata de temas institucionais. Os ministros tomaram nota do relatório interno da presidência de turno sobre o "Desenvolvimento Institucional do BRICS", deram as boas-vindas à reunião dos ministros das Relações Exteriores dos Amigos do BRICS, que seria realizada no dia seguinte, e expressaram seu total apoio à Presidência de turno do BRICS da África do Sul em 2023 sob o tema "BRICS e África: Parceria para o Crescimento Mutuamente Acelerado, o Desenvolvimento Sustentável e o Multilateralismo Inclusivo". Além disso, manifestaram seu compromisso de trabalhar juntos para garantir o êxito da XV Cúpula do BRICS.

O discurso do ministro Mauro Vieira foi sucinto e apresentou as linhas da política externa brasileira atual. Vieira afirmou que o Brasil tem restabelecido os princípios e tradições de sua política externa desde que o presidente Lula assumiu o cargo. Destacou o compromisso do país com o multilateralismo, o Direito Internacional, a Carta das Nações Unidas, a defesa da paz e a promoção do desenvolvimento sustentável e da justiça social. O ministro também reafirmou o desejo do Brasil de trabalhar em conjunto com seus parceiros, citando ações realizadas em âmbito regional – Reunião de Presidentes dos Países da América do Sul, fortalecimento do compromisso com o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), retorno à Comunidade dos Estados Latino Americanos e Caribenhos (CELAC) e à União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) – e extrarregional, como o trabalho para aprofundar o diálogo e a cooperação com países africanos, asiáticos e do Oriente Médio.

Vieira sublinhou a retomada da dimensão Sul-Sul na política externa brasileira e afirmou que o Brasil está empenhado em fortalecer seu engajamento com o BRICS, "mecanismo indispensável para a construção de uma ordem mundial multipolar que reflita as vozes e as necessidades dos países em desenvolvimento". Nesse sentido, o ministro asseverou que a reunião de ministros das Relações Exteriores do BRICS é uma declaração política em si. Por fim, o ministro saudou a nomeação de Rousseff para a presidência do NDB, recordou o empenho para ampliar o número de membros do banco, e celebrou a realização, na sequência dos trabalhos, de uma reunião ampliada, com os "Amigos do BRICS".

A próxima reunião de ministros das Relações Exteriores e Relações Internacionais do BRICS foi realizada à margem da 78ª AGNU e sediada pela Federação Russa como nova presidente de turno do BRICS em 2024. A título extraordinário, foi realizado encontro virtual de chanceleres em julho, para preparação para a cúpula do agrupamento, realizada no mês seguinte.

ii. Reunião com os "Amigos do BRICS" e reuniões bilaterais

A reunião dos ministros das Relações Exteriores dos Amigos do BRICS contou com a presença de – além dos países do BRICS – Arábia Saudita, Argentina, Bangladesh, Cazaquistão, Comores, Cuba, Egito, Emirados Árabes Unidos (EAU), Gabão, Guiné-Bissau, Indonésia, Irã e República Democrática do Congo (RDC). Há outros países, como a Argélia, que já expressaram

interesse em ingressar no BRICS, mas não estiveram presentes nessa reunião específica. Não foi publicada declaração oficial. A reunião é vista como parte do processo de ampliação do BRICS.

Segundo Oliver Stuenkel, a proposta de ampliação do agrupamento gerou um dissenso sem precedentes entre os membros do BRICS. Desde 2017, quando apresentou a ideia de "BRICS Plus", a China tenta colocar a expansão na agenda de debates. Por um lado, a Rússia se tornou simpática à ideia após o isolamento internacional decorrente da invasão à Ucrânia. Por outro, Brasil e Índia sempre foram mais reticentes à ideia, na medida que veem uma ampliação do BRICS como perda de vantagens e de poder relativo dentro do agrupamento, o que geraria um grupo mais centrado na China – os países ingressantes o fariam para se aproximar mais da China.

Na Declaração de Pequim (2022) consta o apoio do agrupamento à "promoção de discussões entre os membros do BRICS sobre o processo de expansão do BRICS". Além disso, ressalta-se "a necessidade de esclarecer os princípios norteadores, normas, critérios e procedimentos para este processo de expansão por meio do canal dos *sherpas*, com base em ampla consulta e consenso". Não foram anunciados, mesmo na cúpula em 2023, critérios definidos para a adesão de novos membros.

iii. Outros compromissos do Brasil à margem das reuniões de junho

À margem da Ministerial, o ministro Mauro Vieira se reuniu com seus homólogos. Em encontro bilateral com a chanceler sul-africana, foram discutidas possibilidades de cooperação na área de transição energética e a preparação para a reunião da Comissão Mista bilateral, em outubro. A ministra Naledi Pandor manifestou o interesse do governo da África do Sul em conhecer de perto a experiência do Brasil em matéria de transição energética e em geração de energia limpa.

Vieira também manteve encontro de trabalho com o ministro de Negócios Estrangeiros da Índia. Os ministros concordaram em estreitar a coordenação dos dois países no BRICS e no IBAS, e trataram da atual experiência indiana na Presidência do G20, que será sucedida pela presidência brasileira em dezembro. O ministro brasileiro também se reuniu com o chanceler da Rússia, dando seguimento aos assuntos tratados na visita de Lavrov a Brasília, com ênfase nos mecanismos para ampliar o comércio bilateral. Discutiram ainda o atual estágio do conflito na Ucrânia e as propostas em debate com o objetivo de promover o diálogo entre as partes.

No encontro entre os ministros de Relações Exteriores de Brasil e Irã, Mauro Vieira tratou dos principais temas da agenda bilateral e das perspectivas de ampliação das relações comerciais. Brasil e Irã celebram, em 2023, 120 anos de relações diplomáticas. Por fim, o ministro brasileiro também manteve encontro com o xeque Abdullah bin Zayed Al Nahyan, ministro das Relações Exteriores e Cooperação Internacional dos EAU. O ministro dos EAU demonstrou grande interesse em conhecer detalhes sobre a participação de países parceiros do Brasil no Fundo Amazônia.

Encerrados os trabalhos da Reunião Ministerial, Mauro Vieira e os demais chefes de delegação foram recebidos na Cidade do Cabo pelo presidente da África do Sul. Durante o encontro, Vieira ressaltou a força dos BRICS como ferramenta de coordenação diplomática e de projeção internacional do grupo. Ramaphosa manifestou sua expectativa de encontrar-se com o presidente Lula em agosto, por ocasião da Cúpula dos BRICS.

iv. Cúpula do BRICS

A XV Cúpula do BRICS foi realizada entre os dias 22 e 24 de agosto de 2023, na África do Sul, sob o tema: "BRICS e África: Parceria para Crescimento Mutuamente Acelerado,

Desenvolvimento Sustentável e Multilateralismo Inclusivo". No contexto da cúpula, foram realizados o Diálogo do Fórum Empresarial do BRICS[906] e o Diálogo BRICS-*Africa Outreach* e BRICS *Plus*. Essa foi a primeira reunião de cúpula do grupo que ocorreu de forma presencial desde o início da pandemia de COVID-19. Dos países do bloco, participaram, presencialmente, os presidentes Lula (Brasil), Cyril Ramaphosa (África do Sul) e Xi Jinping (China) e o primeiro-ministro Narendra Modi (Índia). O presidente da Rússia, Vladimir Putin, participou de forma remota, por videoconferência[907], enquanto foi representado pessoalmente pelo chanceler Sergey Lavrov. Conforme o próprio tema escolhido pela presidência de turno sul-africana, a cúpula deu atenção especial à relação entre o BRICS e os países africanos. A cúpula contou com a participação de representantes de 61 nações, sendo 46 países participantes representando o continente africano, incluindo vinte chefes de Estado e de Governo. O secretário-geral da ONU, António Guterres, também esteve presente no evento.

Ao final da cúpula, os líderes do BRICS emitiram uma declaração conjunta intitulada "*Johannesburg II Declaration*", encerrada com manifestação de apoio à presidência de turno russa, em 2024. A Declaração de Joanesburgo apresenta 94 pontos distribuídos em seis seções:

1) Parceria para multilateralismo inclusivo;
2) Promovendo um ambiente de paz e desenvolvimento;
3) Parceria para o crescimento mutualmente acelerado;
4) Parceria para o desenvolvimento sustentável;
5) Aprofundando o intercâmbio entre pessoas; e
6) Desenvolvimento institucional.

Na parte preambular do documento, os cinco países-membros do BRICS reafirmam o compromisso com o espírito do BRICS de respeito e compreensão mútuas, igualdade soberana, solidariedade, democracia, abertura e inclusão, além de reiterarem seu compromisso de cooperação mútua e benéfica dos BRICS embasada nos três pilares do agrupamento: o político e segurança; o econômico e financeiro; e o cultural e de cooperação intessoal.

Na seção "Parceria para multilateralismo inclusivo", os líderes reiteram o compromisso com o multilateralismo inclusivo e com a defesa do Direito Internacional, incluindo os propósitos e princípios consagrados na Carta das Nações Unidas. Conclamaram, ainda, por uma maior representação dos mercados emergentes, assim como dos países em desenvolvimento nas organizações internacionais e nos fóruns multilaterais. Também foi demandado o aumento do papel e da participação das mulheres dos *Emerging Markets and Developing Countries* em diferentes níveis de responsabilidade nas organizações internacionais.

Foi ressaltada a determinação de trabalhar para obter resultados positivos e significativos sobre os temas da 13ª Conferência Ministerial (MC13, na sigla em inglês). Os líderes comprometeram-se envolver, de modo construtivo, na busca da necessária reforma da OMC, com vista a apresentar resultados concretos ao MC13.

Os líderes afirmam apoiar a reestruturação abrangente da ONU, incluindo o seu CSNU, para torná-lo mais democrático, representativo, eficaz e eficiente, aumentando a representação e a relevância dos países em desenvolvimento, de regiões como África, Ásia e América Latina, incluindo o Brasil, a Índia e a Áfrico Sul.

---

[906] Embora a Cúpula dos BRICS seja uma reunião de chefes de Estado e de Governo e não seja aberta ao público, há também um extenso programa de negócios organizado em torno do evento, como o Fórum Empresarial dos BRICS. O presidente Lula reuniu-se, ainda, com membros brasileiros do Conselho Empresarial do BRICS.

[907] Suspeita-se que devido ao mandado de prisão emitido contra ele pelo Tribunal Penal Internacional (TPI).

Na seção “Promovendo um ambiente de paz e desenvolvimento”, os líderes reconhecem a importância do aumento da participação das mulheres nos processos de paz, na prevenção e na resolução de conflitos, bem como na manutenção da paz. Ressaltam o compromisso com o multilateralismo e com o papel central das Nações Unidas, que são pré-requisitos para manter a paz e a segurança. Enfatizam a importância de contribuir para a reconstrução e o desenvolvimento dos países pós-conflito.

Ressaltam, ainda, os esforços coletivos contínuos da ONU, da União Africana (UA) e das organizações sub-regionais, bem como a cooperação entre o CSNU e o Conselho de Paz e Segurança da UA, para enfrentar os desafios regionais, utilizando meios diplomáticos como o diálogo, as negociações, as consultas, a mediação e os bons ofícios, para resolver disputas e conflitos internacionais. Citam a preocupação com conflitos em alguns países como Sudão, a região Sahel, Níger, Líbia, Iêmen, Haiti entre outros. Reforçam a importância de estabelecer um Estado palestino independente e viável. Por fim, apontam que as suas posições nacionais em relação ao conflito na e em volta da Ucrânia coadunam com as já expressadas em fóruns apropriados, como o CSNU e a AGNU.

Por fim, os líderes condenaram o terrorismo em todas as suas formas e manifestações, sempre, onde e por quem quer que seja cometido. Enfatizam o Grupo de Trabalho Antiterrorista do BRICS e seus cinco subgrupos baseados na Estratégia Antiterrorista do BRICS e no Plano de Ação Antiterrorista dos BRICS.

Na seção “Parceria para o crescimento mutualmente acelerado”, os líderes afirmam acreditar que a cooperação multilateral é essencial para limitar os riscos decorrentes da fragmentação geopolítica e geoeconômica e intensificar os esforços em áreas de interesse mútuo, como, por exemplo, comércio, redução da pobreza e da fome, desenvolvimento sustentável, acesso à energia, água e alimentos. Reafirmam a importância de o G20 continuar a desempenhar o papel de principal fórum multilateral no domínio da cooperação econômica e financeira internacional.

Reiteram o compromisso de promover o emprego para o desenvolvimento sustentável. Intensificam os esforços para abolir, eficazmente, o trabalho infantil com base no Apelo à Ação de Durban[908] e aceleram o progresso rumo à proteção social universal para todos até 2030.

Expressam, ainda, a necessidade urgente de recuperação da indústria do turismo, bem como a importância de aumentar os fluxos turísticos mútuos, trabalhando no sentido de reforçar a Aliança dos BRICS para o Turismo Verde, de modo a promover medidas que possam moldar um setor do turismo mais resiliente, sustentável e inclusivo.

Reconhecem os benefícios de sistemas de pagamento rápidos, baratos, transparentes, seguros e inclusivos. Aguardam o relatório do BPTF (BRICS *Payment Task Force*), o qual trata do mapeamento dos vários elementos do Roteiro do G20 sobre Pagamentos Transfronteiriços nos países do BRICS. Salientam a importância de incentivar a utilização de moedas locais no comércio internacional e nas transações financeiras entre os BRICS, bem como os seus parceiros comerciais.

Reforçam o papel fundamental do NBD na promoção da infraestrutura e do desenvolvimento sustentável dos seus países-membros. Esperam que o NDB forneça e mantenha as soluções de financiamento mais eficazes para o desenvolvimento sustentável, mantenha, ainda, um processo constante de expansão de membros e melhorias na governança corporativa e na eficácia operacional visando o cumprimento da Estratégia Geral do NDB para 2022-2026.

Na seção “Parceria para o desenvolvimento sustentável”, os líderes reconhecem a importância de implementar os ODS de uma forma integrada e holística, por meio da erradicação

---

[908] O Apelo à Ação de Durban sobre a Eliminação do Trabalho Infantil resultou da 5ª Conferência Mundial sobre a Eliminação do Trabalho Infantil, realizada em 2022.

da pobreza, bem como do combate às alterações climáticas, promovendo simultaneamente a utilização sustentável dos solos e a gestão da água, a conservação da diversidade biológica e a utilização sustentável dos seus componentes e a biodiversidade.

Opõem-se às barreiras comerciais, incluindo aquelas impostas por certos países desenvolvidos sob o pretexto de combater as alterações climáticas, e reiteram o compromisso de melhorar a coordenação nestas questões. Sublinham que as medidas tomadas para combater as alterações climáticas e a perda de biodiversidade devem ser consistentes com as regras da OMC, não devem constituir um meio de discriminação arbitrária ou injustificável ou uma restrição disfarçada ao comércio e não devem criar obstáculos desnecessários ao comércio internacional.

Comprometem-se intensificar os esforços no sentido de melhorar a capacidade coletiva de prevenção, preparação e resposta a pandemias globais, bem como reforçar a capacidade de combater coletivamente tais pandemias no futuro. Nesse sentido, consideram importante continuar apoiar o Centro Virtual de Pesquisa e Desenvolvimento de Vacinas do BRICS. Indicam aguardar com expectativa a realização da Reunião de Alto Nível sobre Prevenção, Preparação e Resposta a Pandemias, que teve lugar em 20 de setembro de 2023, na Assembleia Geral das Nações Unidas, e apelam a um resultado que mobilize a vontade política e a liderança contínua nestatéria.

Na seção "Aprofundando o intercâmbio entre pessoas", os líderes reiteram a importância da Cúpula da Juventude do BRICS, como um fórum para um envolvimento significativo em questões juvenis. Reconhecem, também, o papel crítico das mulheres no desenvolvimento econômico e elogiam a Aliança Empresarial das Mulheres do BRICS. Ressaltam que o empreendedorismo inclusivo, bem como o acesso ao financiamento para as mulheres facilitariam a sua participação em empreendimentos comerciais, na inovação e na economia digital. Acolhem as iniciativas que aumentem a produtividade agrícola e o acesso à terra, à tecnologia e aos mercados para as mulheres agricultoras.

Concordam em apoiar a proteção, preservação, restauração e promoção do patrimônio cultural, do património material e imaterial. Comprometem-se a tomar medidas enérgicas para lutar contra o tráfico ilícito dos bens culturais e a incentivar o diálogo entre as partes interessadas da cultura e do patrimônio, assim como promover a digitalização dos setores culturais e criativos, encontrando soluções tecnologicamente inovadoras.

Enfatizam, por fim, que todos os países do BRICS têm uma rica cultura desportiva tradicional e concordam em apoiar-se mutuamente na promoção dos desportos tradicionais e indígenas entre os países do BRICS e em todo o mundo. Incentivam as organizações desportivas a realizar diversas atividades de intercâmbio, tanto *online* como *offline*.

Na seção "Desenvolvimento institucional", os líderes reiteram a importância de reforçar a solidariedade e a cooperação do BRICS, com base nos interesses mútuos e nas principais prioridades, para fortalecer ainda mais a parceria estratégica. Apreciam o interesse considerável demonstrado pelos países do Sul Global na adesão aos BRICS. Os líderes ressaltaram, ainda, que países do BRICS chegaram a um consenso sobre os princípios orientadores, padrões, critérios e procedimentos do processo de expansão do BRICS, embora não tenham anunciado quais são esses procedimentos. Decidem convidar Argentina, Egito, Etiópia, Irã, Arábia Saudita e os EAU a tornarem-se membros de pleno direito do BRICS a partir de 1º de janeiro de 2024. Incumbiram os respectivos ministros das Relações Exteriores a desenvolverem, ainda mais, o modelo de país parceiro do BRICS e uma lista de potenciais países parceiros e um relatório até à próxima cúpula.

Brasil, Índia, China e África do Sul estendem o seu total apoio à Rússia para a sua presidência do BRICS em 2024 e para a realização da XVI Cúpula do BRICS na cidade de Kazan, Rússia.

No contexto da participação brasileira na cúpula, destaca-se a atenção que o presidente Lula deu ao conflito entre Rússia e Ucrânia em seu discurso. Ele afirmou que, em poucos anos, o mundo retrocedeu "de uma conjuntura de multipolaridade benigna para uma que retoma a mentalidade obsoleta da Guerra Fria e da competição geopolítica". Afirmou, também, que o BRICS deve atuar como uma força pelo entendimento e pela cooperação. O presidente sinalizou, ainda, que o BRICS pode se ampliar ainda mais, em um momento em que o grupo busca se afirmar como um bloco representante do "Sul Global". Lula ressaltou a aprovação para a criação de um grupo de trabalho para estudar a adoção de uma moeda de referência do BRICS. Para ele, essa medida poderá aumentar as opções de pagamento e reduzir as vulnerabilidades.

Em entrevista coletiva, concedida após a cúpula, o presidente afirmou ainda que, em 1995, os países do G7 detinham 44,9% da paridade de compra, enquanto os países do BRICS detinham 16,9%. Em 2023, o G7 tem 29,9%; os BRICS, 32,1%. Lula afirmou, ainda, que o mais importante é que com a entrada dos novos países, o PIB de paridade de compra do BRICS passa, praticamente, para 36,64%.

v. Resultados da presidência sul-africana

O esforço da presidência sul-africana concentrou-se na busca do consenso entre os membros para a expansão do agrupamento, de modo que o principal resultado foi, no âmbito da XV Cúpula, a decisão de convidar a Argentina, o Egito, a Etiópia, o Irã, a Arábia Saudita e os EAU para ingressar no BRICS.

É importante ressaltar que a discussão para expansão do agrupamento surgiu em 2017, durante a Cúpula de Xiamen, momento em que os líderes dos países BRICS enalteceram a necessidade de abertura e inclusão de outros países em desenvolvimento de modo a fortalecer a cooperação do Sul Global. Nos últimos dois anos, países como Argélia, Argentina, Bahrain, Cuba, Arábia Saudita, Bielorrússia, Etiópia, Bolívia, Egito, Venezuela, Etiópia, Indonésia, Irã, Turquia, Cazaquistão, Nigéria, Senegal, Tailândia, EAU, Uruguai, Síria, Marrocos, RDC, Gabão, Bangladesh e Zimbábue manifestaram interesse em integrar o grupo ou obter uma maior participação durante as cúpulas anuais.

No atual momento histórico de uma guerra militar indireta entre EUA e Rússia, bem como a guerra comercial e tecnológica entre China e EUA, uma expansão do BRICS iria ao encontro dos interesses geopolíticos da Rússia e da China, principalmente no que diz respeito à tentativa de angariar aliados detentores de recursos estratégicos ou posições geográficas estratégicas, bem como de alavancar o projeto rumo à desdolarização da economia global. No caso da Índia e do Brasil, uma expansão poderia representar um enfraquecimento de suas respectivas posições no agrupamento, sobretudo porque atuam como líderes regionais e buscam apoio para uma maior representação nas relações internacionais, incluindo a pretensão de se tornarem membros do CSNU.

Do ponto de vista dos interesses do grupo como um conjunto, uma expansão do BRICS poderia estar em consonância com inevitáveis transformações geopolíticas globais. O movimento, ademais, está em consonância com um dos mais importantes princípios que norteiam o grupo desde seus primórdios: a democratização das relações internacionais. Sob uma perspectiva essencialmente econômica, a expansão do BRICS pode representar uma oportunidade para a criação de plataformas de integração do sistema econômico internacional e de liberalização do comércio do Sul Global, ao mesmo tempo em que pode reduzir a dependência das economias participantes em relação ao dólar. Por outro lado, um maior número de participantes poderia

adicionar entraves aos processos de negociação e cooperação entre seus membros e ameaçar a coesão do grupo, contribuindo para o enfraquecimento do BRICS, de forma semelhante ao que ocorreu com o G77 e o G24 nas décadas anteriores.

Devido a todos esses fatores, o processo de expansão e escolha dos futuros novos membros dos BRICS envolveu meses de negociação e reuniões demoradas durante a cúpula em Joanesburgo. Enquanto China e Rússia foram os principais defensores da expansão do agrupamento, Brasil e Índia apresentavam resistência e observavam com cautela as possibilidades relativas ao projeto de expansão do BRICS. O Brasil insistia oficialmente para que, em vez de uma expansão acelerada do grupo, o BRICS adotasse critérios a partir dos quais fosse feita a avaliação dos pedidos de adesão. A posição, no entanto, foi mudando nos dias anteriores à realização da XV Cúpula. O presidente Lula chegou a defender, publicamente, a entrada de alguns dos países que acabaram de entrar para o bloco, entre eles, Argentina e EAU. Ademais, não seria coerente que o Brasil, que advoga a reforma da governança global e a ampliação da participação dos países em desenvolvimento nos órgãos decisórios, como o CSNU, bloqueasse o acesso ao grupo.

Desse modo, ao fim da XV Cúpula, os ministros das Relações Exteriores ficaram incumbidos de continua a seguir desenvolvendo o modelo de "país parceiro" do BRICS e a preparar um relatório e uma lista de potenciais países parceiros antes da próxima Cúpula.

Outro resultado importante, também no âmbito da XV Cúpula e diretamente relacionado à expansão do agrupamento, foi a decisão de que os ministros das Finanças ou os presidentes dos bancos centrais do BRICS, conforme o caso, devem considerar o uso das moedas nacionais, dos instrumentos de pagamento e das plataformas dos seus países no comércio internacional e nas transações financeiras entre o BRICS e seus respectivos parceiros comerciais. Espera-se que eles apresentem um relatório a esse respeito do tema na próxima cúpula.

vi. Cúpula Extraordinária de novembro de 2023

Em 21 de novembro, a África do Sul realizou uma cúpula extraordinária virtual sobre a situação no Oriente Médio. Participaram representantes dos Estados-Membros, dos seis Estados convidados a ingressar como membros em 2024 e o SGNU. Em "resumo do presidente", os participantes reiteraram suas posições nacionais, condenaram atos de violência contra civis, clamaram pela libertação de reféns, lamentaram a situação humanitária nos territórios palestinos ocupados, saudaram a resolução do CSNU, pediram por trégua imediata e duradoura e defenderam a solução de dois Estados. Não houve referência ao Hamas ou o uso dos termos "terrorismo" ou "ataques terroristas" no texto. Em seu discurso, o presidente Lula lamentou o conflito entre Israel e Hamas, defendeu medidas para evitar que o conflito ganhe escala regional, criticou a paralisa do CSNU e avaliou que a Iniciativa Árabe para a Paz, apresentada pela Arábia Saudita e adotada pela LEA em 2002, parece um excelente ponto de partida para o processo de paz e para um Estado Palestino viável.

f) Rússia (2024)

i. Reunião de Chanceleres do BRICS à margem da 78ª Sessão da AGNU (2023)

Os ministros das Relações Exteriores dos BRICS realizaram sua reunião anual à margem da AGNU, em 20 de setembro de 2023, presidida pela Rússia, na qualidade de novo presidente de turno dos BRICS. Na ocasião, foi emitido comunicado conjunto com trinta pontos sobre a reunião,

os quais tiverem como foco a colaboração internacional, sublinhando o multilateralismo, a resolução pacífica de conflitos e a promoção do desenvolvimento sustentável.

Os chanceleres trocaram opiniões sobre as principais questões globais e regionais da agenda da ONU e sobre as atividades intra-BRICS. Discutiram as possibilidades de apoio mútuo às suas iniciativas na 78ª Sessão da AGNU. Reiteraram o seu compromisso de reforçar o multilateralismo e a ONU. Reiteraram a preocupação com a utilização de medidas coercivas unilaterais, que são incompatíveis com os princípios da Carta da ONU. Reiteraram também o seu compromisso de reforçar e melhorar a governança global e os processos e estruturas de tomada de decisão. Apoiaram reforma abrangente da ONU, inclusive do CSNU, e "as aspirações legítimas dos países emergentes e em desenvolvimento de África, Ásia e América Latina, incluindo o Brasil, a Índia e a África do Sul, de desempenharem um papel mais proeminente nos assuntos internacionais, em particular nas Nações Unidas, incluindo seu CSNU".

Celebraram o 75º aniversário da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) e o 30º aniversário da Declaração e Programa de Ação de Viena, tendo concordado em reforçar a cooperação intra-BRICS em questões de direitos humanos e liberdades fundamentais. Recordaram a Declaração e Programa de Ação de Durban e outros documentos sobre combate ao racismo e à discriminação racial e condenaram o nazismo. Reafirmaram compromisso com promoção e proteção da democracia. Apelaram à implementação da Agenda 2030 em suas três dimensões. Reafirmaram a sua vontade de apoiar África nas áreas da industrialização, agricultura e desenvolvimento de competências. Sublinharam também a importância do papel do G20 como principal fórum multilateral em matéria de cooperação econômica e financeira e defenderam a manutenção de processo decisório baseado no consenso. Salientaram as oportunidades para criar um impulso sustentado em prol de reformas e de projeção dos interesses do Sul Global, em razão da sequência de presidências da Índia, do Brasil e da África do Sul entre 2023 a 2025. Na agenda climática, demandaram melhoria nos meios de implementação e a operacionalização de financiamento climático por países desenvolvidos. Saudaram a candidatura do Brasil para sediar a COP30 em 2025 e adoção do Marco Global da Biodiversidade de Kunming-Montreal. Reconheceram a importância da cooperação internacional em saúde e reiteraram compromisso de intensificar os esforços para melhorar o acesso equitativo e a capacidade coltiva de prevenção, preparação e resposta a pandemias globais.

Expressaram preocupação com os conflitos em curso em muitas partes do mundo e saudaram esforços de organizações internacionais e regionais para enfrentar desafios à paz e à segurança internacionais, promover a consolidação da paz e a reconsutrção e o desenvolvimento pós-conflito. Reiteraram que o princípio "soluções africanas para os problemas africanos" deve continuar a servir de base para a resolução de conflitos no continente. Recordaram suas posições nacionais relativamente ao conflito dentro e em torno da Ucrânia. Expressaram forte condenação e compromisso de combate ao terrorismo em todas as suas formas e manifestações. Apelaram a uma rápida finalização e adoção da Convenção Global sobre Terrorismo Internacional no âmbito da ONU e ao lançamento de negociações multilaterais sobre uma convenção internacional para a supressão de atos de terrorismo químico e biológico, na Conferência de Desarmamento. Frisaram o valor do projeto de tratado atualizado sobre a Prevenção da Colocação de Armas no Espaço Exterior, a Ameaça ou Uso da Força contra Objetos do Espaço Exterior (PPWT, na sigla em inglês) apresentado à Conferência sobre Desarmamento em 2014. Salientaram que Compromissos práticos e não vinculantes, como as Medidas de Transparência e de Fortalecimento da Confiança (TCBMs, na sigla em inglês), também podem contribuir para a prevenção de uma corrida armamentista no espaço exterior (PAROS, na sigla em inglês). Apelaram ao reforço do

desarmamento e da não proliferação, tendo destacado a necessidade de reforçar a Convenção sobre a Proibição de Armas Biológicas (CPAB) por meio da ação de um protocolo juridicamente vinculante que preveja um mecanismo eficiente de verificação.

Apoiaram o papel de liderança das Nações Unidas na promoção de um diálogo construtivo sobre a segurança das TIC, incluindo no âmbito do Grupo de Trabalho Aberto da ONU sobre a segurança da e na utilização das TIC 2021-2025, e no desenvolvimento de um quadro jurídico universal a respeito. Saudaram os esforços em curso no comitê *ad hoc* para elaborar uma convenção internacional abrangente sobre o combate à utilização das TIC para fins criminosos. Enfatizaram o desenvolvimento responsável e ético e a utilização da inteligência artificial (IA) para o desenvolvimento socioeconômico e o crescimento inclusivo de todas as sociedades.

Entre os temas da agenda intra-BRICS, enfatizaram a implementação contínua da Estratégia para a Parceria Econômica do BRICS 2025, do roteiro de implementação sobre aspectos relacionados ao comércio e investimento, do Quadro de Parceria para a Economia Digital do BRICS, do Plano de Ação 2021-2024 para a Cooperação Agrícola dos Países do BRICS e da Estratégia sobre Cooperação em Segurança Alimentar dos Países BRICS. Reiteraram a importância do Centro Virtual de Pesquisa e Desenvolvimento de Vacinas do BRICS. Saudaram as atividades do Grupo de Trabalho Antiterrorista do BRICS e seus cinco subgrupos baseados na Estratégia Antiterrorista do BRICS e no Plano de Ação Antiterrorista do BRICS. Ressaltaram a importância de estabelecer quadros jurídicos de cooperação entre os países do BRICS para garantir a segurança no uso das TIC e reconhecer também a necessidade de avançar na cooperação prática intra-BRICS através da implementação do Roteiro de Cooperação Prática do BRICS para garantir a segurança no uso das TIC e das atividades do Grupo de Trabalho do BRICS sobre segurança no uso das TIC.

Recordaram o consenso durante a XV Cúpula do BRICS sobre princípios orientadores, padrões, critérios e procedimentos para o processo de expansão do BRICS e a decisão de convidar Argentina, Egito, Etiópia, Irã, Arábia Saudita e EAU a tornarem-se membros de pleno direito do BRICS a partir de 1º de janeiro de 2024. Afirmaram que continuarão a trabalhar para desenvolver o modelo de “países parceiros” e uma lista de potenciais países parceiros e que apresentarão um relatório a respeito até à próxima cúpula.

Por fim, os ministros foram informados sobre os preparativos para a próxima presidência do BRICS da Rússia em 2024. O Brasil, a Índia, a China e a África do Sul estenderam o seu total apoio à Rússia para a sua presidência do BRICS em 2024 sob o tema “Fortalecimento do multilateralismo para efeitos de uma justiça global desenvolvimento e segurança” e a realização da XVI Cúpula do BRICS em Kazan, Rússia.

4.9. Fórum de Cooperação América Latina-Ásia do Leste (FOCALAL)

a) Histórico e características gerais

O Fórum de Cooperação América Latina-Ásia do Leste (FOCALAL) é um fórum multilateral inter-regional lançado em 1999 com o objetivo de promover diálogo político e econômico e cooperação entre a América Latina e a Ásia do Leste – duas regiões economicamente dinâmicas e complementares entre si, compostas principalmente por países em desenvolvimento.

No contexto de uma tendência global de incremento da cooperação interregional, surgiu a necessidade de estruturar o contato entre as duas regiões, uma vez que não havia um mecanismo oficial de cooperação entre elas. A iniciativa partiu do primeiro-ministro de Singapura à época, Goh Chok Tong, que sugeriu ao então presidente do Chile, Eduardo Frei, maneiras de aumentar a cooperação entre o Leste Asiático e a América Latina durante uma visita oficial ao Chile em setembro de 1998. Como resultado, o *East Asia-Latin America Forum* (EALAF) foi lançado oficialmente na primeira Reunião de Altos Funcionários, em Singapura, em setembro de 1999.

Desde então, o fórum, renomeado FOCALAL em 2001, tornou-se uma plataforma oficial regular única para o diálogo inter-regional. As iniciativas no âmbito do FOCALAL caracterizam-se pelo baixo custo operacional e pela flexibilidade. Além disso, o FOCALAL tem promovido a realização de foros empresariais.

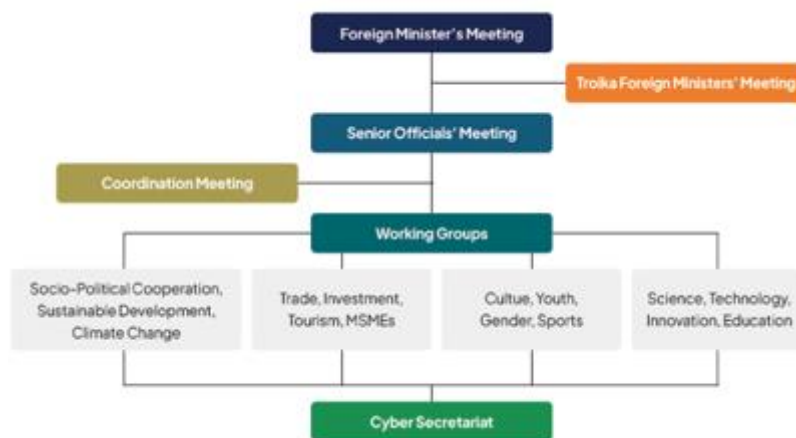
Entre os objetivos do fórum estão:

1) aumentar a compreensão mútua, a confiança, o diálogo político e a cooperação amistosa entre os Estados-Membros, a fim de enriquecer e compartilhar experiências e desenvolver novas parcerias;
2) explorar o potencial da cooperação multidisciplinar, *inter alia*, em economia, comércio, investimento, finanças, ciência e tecnologia, proteção do meio ambiente, cultura, esporte, turismo e intercâmbios interpessoais; e
3) expandir a concertação em importantes questões políticas e econômicas internacionais com vistas a trabalhar juntos em diferentes fóruns internacionais para salvaguardar interesses comuns.

Atualmente, o FOCALAL é composto por 36 países-membros da América Latina e da Ásia do Leste, sendo vinte da América Latina (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Equador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Suriname, Uruguai e Venezuela) e 16 da Ásia do Leste (Brunei, Camboja, China, Singapura, Coreia do Sul, Filipinas, Indonésia, Japão, Laos, Malásia, Mongólia, Myanmar, Tailândia, Vietnã, Austrália e Nova Zelândia). Em números, segundo dados de 2021, o fórum concentra 37% da população do planeta e representa 36% da economia global. No comércio mundial, representa 36% do total das exportações e 33% das importações em volume de bens. Em termos de reservas energéticas, seus membros detêm 21% das reservas globais de petróleo, 12% de gás natural e 33% de carvão.

O evento de alto nível mais recente do mecanismo foi a 21ª Reunião de Altos Funcionários, em 2021, que aconteceu virtualmente. A 10ª Reunião de Ministros de Relações Exteriores do FOCALAL, inicialmente programada para 2021, ainda não ocorreu.

b) Estrutura e funcionamento

Os principais órgãos do FOCALAL são a Reunião de Ministros das Relações Exteriores, a Reunião de Altos Funcionários, os Grupos de Trabalho (GT), a Reunião de Coordenação, a Reunião da *Troika* e o Secretariado Virtual. As reuniões do fórum são facilitadas pelos coordenadores regionais e copresidentes. Os países-membros selecionam, por consenso, um coordenador regional de cada região e copresidentes também de cada região, para desempenhar várias funções em relação às atividades do FOCALAL. O Secretariado Virtual, por sua vez, foi criado na 4ª reunião ministerial, em 2010, para melhor gestão e divulgação do fórum.

Fonte: *Guidebook FEALAC*, 2023

A Reunião de Ministros das Relações Exteriores é o órgão máximo de decisão do FOCALAL. Ele decide por consenso o estabelecimento das metas, aprova os principais projetos, adota os documentos oficiais e admite novos países-membros. De acordo com o Documento Estrutural de 2001, deve realizar-se a cada dois anos. Um dos coordenadores regionais atua como país anfitrião, e ambas as regiões se revezam na realização do encontro. Até o momento, já ocorreram nove reuniões ministeriais:

Edição	Principais pontos
1ª Ministerial: Santiago, Chile, 2001	Mudou-se o nome do Fórum de EALAF para FOCALAL ou FEALAC (*Forum for East Asia-Latin America Cooperation*). Foi aprovaram o Documento Estrutural, que estabelece os objetivos, direção e alcance da cooperação do fórum. Foram admitidos três novos membros: Cuba, El Salvador e Costa Rica.
2ª Ministerial: Manila, Filipinas, 2004	Adotou-se o Plano de Ação de Manila, que incluiu orientações detalhadas para aumentar o entendimento e a cooperação inter-regional. Dois novos membros foram admitidos: Nicarágua e Guatemala.
3ª Ministerial: Brasília, Brasil, 2007	Adotou-se a Declaração Ministerial e Programa de Ação de Brasília, que afirmou a necessidade de cooperar em questões globais, como mudança do clima e a Agenda de Desenvolvimento de Doha, bem como de fortalecer a cooperação nas áreas de comércio e investimento e em instituições financeiras regionais.

Edição	Principais pontos
	Houve a admissão da República Dominicana como membro. A delegação brasileira foi chefiada pelo então ministro das Relações Exteriores Celso Amorim.
4ª Ministerial: Tóquio, Japão, 2010	Adotou-se a Declaração de Tóquio, que enfatizou a necessidade de cooperação inter-regional em face da crise global. Concordou-se o estabelecimento do Secretariado Virtual. Houve a admissão da Mongólia como membro.
5ª Ministerial: Buenos Aires, Argentina, 2011	Adotou-se a Declaração de Buenos Aires, que tratou da reforma dos mecanismos de governança global, de planos para fortalecer a cooperação entre o FOCALAL e instituições econômicas e financeiras regionais, como a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), o Bando Interamericano de desenvolvimento (BID), o Banco de Desenvolvimento da Ásia (BDA) e a Comissão Econômica e Social para a Ásia e o Pacífico (CESAP), entre outros, e do estabelecimento do Grupo de Visão[909], cuja função é fornecer as metas e estratégias de implementação de médio a longo prazo do fórum. Houve a admissão do Suriname e de Honduras, totalizando os 36 países-membros atuais.
6ª Ministerial: Bali, Indonésia, 2013	Adotou-se a Declaração de Uluwatu, que acatou a recomendação do Grupo de Visão de avaliar o estado da cooperação e concordou com a necessidade de melhorar a comunicação entre os membros do FOCALAL mediante a utilização do Secretariado Virtual. A delegação brasileira foi chefiada pela embaixadora Maria Edileuza Fontenelle Reis, então subsecretária-geral para assuntos políticos para a Ásia.
7ª Ministerial: San José, Costa Rica, 2015	Adotou-se a Declaração de San José, que enfatizou a necessidade de forjar uma aliança estratégica entre os países-membros, organizações internacionais e instituições financeiras de ambas as regiões, e adotou-se a Diretriz para o Processo de Trabalho, com o intuito de melhorar os métodos de trabalho do fórum e de fortalecer a utilização do Secretariado Virtual.
8ª Ministerial: Busan, Coreia do Sul, 2017	Adotou-se a Declaração de Busan, que endossou o Novo Plano de Ação[910], as Modalidades da Troika e o Fundo FOCALAL, para fortalecer o processo do fórum. A delegação brasileira foi chefiada pelo então embaixador na Coreia do Sul Luis Fernando de Andrade Serra.
9ª Ministerial: Santo Domingo, República	Adotou-se a Declaração de Santo Domingo. Em comemoração ao 20º aniversário do FOCALAL, os Estados-Membros expressaram o compromisso de fortalecer ainda mais os mecanismos de trabalho e aumentar sua visibilidade, discutindo e pactuando vários pontos

[909] O Grupo de Visão foi constituído pouco antes de sua primeira reunião, realizada em Seul, março de 2012, composto inicialmente por 16 membros, oito de cada região. O grupo atuou entre março de 2012 e junho de 2013 e teve como objetivo atualizar e reformular os objetivos estratégicos do FOCALAL, à luz de um contexto global em mudança. Ao final de seu mandato, o grupo era composto por 18 membros, dez da América Latina e oito do Leste Asiático.
[910] O Novo Plano de Ação do FOCALAL está dividido em três pilares: Fortalecimento da Estrutura Institucional do Fórum; Promoção da Eficácia dos GTs; e Projetos e Fortalecimento da Parceria com Organismos Regionais e Internacionais.

Edição	Principais pontos
Dominicana, 2019	importantes levantados em reuniões anteriores, como a possibilidade de uma Cúpula Comemorativa Extraordinária do FOCALAL. A delegação brasileira foi chefiada pelo então embaixador na República Dominicana Clemente Baena Soares.

A Reunião da *Troika* foi sugerida na 7ª ministerial, em 2015, com o objetivo de garantir uma maior continuidade da agenda e uma efetiva implementação dos projetos nacionais e regionais. A *troika* consiste nos dois coordenadores regionais imediatamente anteriores, nos dois atuais e nos dois entrantes, e sua reunião é realizada todos os anos à margem da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), sob a liderança dos atuais coordenadores regionais.

A Reunião de Altos Funcionários é composta por altos funcionários que tomam decisões sobre o FOCALAL. Além disso, é responsável por supervisionar e aprovar as discussões das reuniões dos GTs e de outras reuniões importantes. É realizada pelo menos uma vez por ano.

A Reunião de Coordenação foi estabelecida com base na Diretriz para o Processo de Trabalho aprovada na 7ª ministerial em 2015, substituindo a Reunião do Grupo Central (2003-2006) e a Reunião do Conselho Coordenador (2010-2014). A Reunião de Coordenação ocorre paralelamente à ministerial e à Reunião de Altos Funcionários e realiza discussões preliminares sobre as pautas das reuniões oficiais. É composta pelos coordenadores regionais atuais, imediatamente anteriores e entrantes, por todos os copresidentes dos GTs e também pelo Secretariado Virtual.

Um GT coordena e harmoniza projetos nacionais existentes e explora sinergias potenciais entre projetos nacionais e projetos do fórum. É composto por delegados de nível técnico. Tem como função elaborar marcos detalhados para a cooperação entre as duas regiões. O GT também pode convidar, por consenso, para participar de suas reuniões, o setor privado, a academia e outras organizações não governamentais relevantes, bem como organizações regionais e internacionais, sempre que apropriado. Atualmente, existem quatro GTs: de Cooperação Sociopolítica, Desenvolvimento Sustentável e Mudança do Clima; de Comércio, Investimento e Turismo e Micro, Pequenas e Médias Empresas (MPMEs); de Cultura, Juventude, Gênero e Esportes; e de Ciência, Tecnologia, Inovação e Educação. Cada GT é operado por copresidentes eleitos em cada região. As reuniões dos GTs são realizadas mais de uma vez ao ano para discutir modificações e desenvolvimentos de projetos, além de reportá-los à Reunião de Altos Funcionários.

O Secretariado Virtual opera desde 2011 em Seul, na Coreia do Sul. Na 4ª ministerial, em 2010, a Coreia propôs o estabelecimento do Secretariado Virtual para fortalecer a cooperação e facilitar a comunicação entre os países-membros. Entre seus objetivos e funções, estão o apoio às reuniões oficiais, ao Comitê Gestor do Fundo FOCALAL e aos GTs, além da gestão de projetos e banco de dados do fórum.

O Fundo FOCALAL foi estabelecido na 8ª ministerial, em 2017, em parceria com a CEPAL e a CESAP. O objetivo do fundo é promover o desenvolvimento de capacidades e a cooperação entre os países-membros por meio da implementação de projetos principalmente nas áreas de promoção comercial e de investimentos; ciência, tecnologia e inovação; infraestrutura e transporte; políticas públicas e alianças público-privadas para o crescimento sustentável; e políticas públicas que reduzam a desigualdade e aumentem a coesão social. O Comitê Gestor atua como um órgão consultivo central do fundo, desempenhando um papel crítico na identificação de prioridades em projetos e atividades. O Comitê Gestor é composto pela *troika* do FOCALAL, por países doadores, pela CESAP, pela CEPAL e por observadores. Os copresidentes do comitê são

selecionados no âmbito da respectiva região, e sua reunião é realizada pelo menos uma vez por ano paralelamente à Reunião de Altos Funcionários.

c) Resultados

Os projetos de cooperação no âmbito do FOCALAL são iniciativas destinadas a promover um melhor entendimento entre as duas regiões. De 1999 a 2020, os países-membros implementaram 520 projetos nacionais e 90 projetos regionais nas mais diversas áreas. Os projetos nacionais são propostos, iniciados e implementados por um único país-membro de forma voluntária e totalmente autofinanciados. Os projetos regionais, por sua vez, são propostos, iniciados e implementados por pelo menos dois países, um do Leste Asiático e outro da América Latina, que devem trabalhar no desenvolvimento de propostas e na implementação do projeto. A maioria dos projetos nacionais são de países asiáticos, que vinculam seus próprios projetos ao fórum, aumentando significativamente a participação asiática nos resultados. Entre as áreas contempladas com projetos, destacam-se cultura, educação, gênero, investimentos, MPMEs, cooperação sócio-política, desenvolvimento sustentável e comércio.

Em cultura, os países-membros do fórum possuem um patrimônio cultural natural, tangível e intangível inestimável. De acordo com a Lista do Patrimônio Mundial da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, na sigla me inglês), os patrimônios do Leste Asiático e da América Latina juntos representam 36% das propriedades registradas em âmbito mundial. Os temas reconhecidos como prioritários para a cooperação em matéria de cultura são a conexão entre cidades e instituições culturais, a promoção de intercâmbio cultural por meio de festivais culturais e a promoção da língua espanhola.

No campo da educação, um dos projetos emblemáticos do fórum é a Rede Universitária FOCALAL. Esse projeto foi proposto pelo Brasil, em 2011, na 5ª ministerial, e a Tailândia aderiu à iniciativa no final de 2014 como coordenadora para o Leste Asiático. A Rede Universitária FOCALAL tem como objetivo desenvolver e expandir a rede das principais universidades no Leste da Ásia e na América Latina, construir vínculos acadêmicos e promover o intercâmbio e a cooperação estudantil, incluindo grupos de reflexão, centros de pesquisa, acadêmicos, professores e alunos para aprofundar entendimento entre as duas regiões.

Em questões de gênero, A Rede de Mulheres Empreendedoras FOCALAL foi proposta pela primeira vez pela Tailândia em 2014, e a Argentina aderiu à iniciativa em 2015 como coordenadora para a América Latina. Enfatizando a importância do papel da mulher nas MPMEs e na igualdade de gênero, este projeto regional visa a fornecer um canal de comunicação para mulheres empreendedoras e agências relacionadas dos países-membros compartilharem suas melhores práticas e planos de ação para promover o empreendedorismo feminino.

Quanto a investimentos, para atender às necessidades de mais oportunidades dentro do fórum, a Argentina propôs a ideia de estabelecer um banco de dados FOCALAL de projetos de investimento na 5ª ministerial em 2011. O sistema Banco de Oportunidades de Investimento foi lançado em 2015, para que os países-membros possam publicar e divulgar ofertas de projetos de investimento que buscam investidores inter-regionais.

Sobre iniciativas envolvendo MPMEs, em 2007, foi anunciada, na 3ª ministerial em Brasília, a Decisão sobre Pequenas e Médias Empresas, com vistas a promoção de iniciativas, projetos e fóruns voltados para a capacitação, inclusive por meio do fortalecimento do empreendedorismo e do desenvolvimento de recursos humanos. Em 2010, na 4ª ministerial,

realizada em Tóquio, foi decidido pelo estabelecimento do Centro Birregional para o Desenvolvimento das MPMEs.

No âmbito da cooperação sócio-política, desde a sua criação, declarações de ministros foram feitas sobre questões globais para enfatizar a cooperação do FOCALAL, como, por exemplo, as declarações da 3ª ministerial sobre a Situação dos Reféns no Afeganistão e em Solidariedade com o Povo do Peru, em 2007, e a Declaração dos Ministros do FOCALAL sobre a Situação do Haiti, adotada em 2010. Além disso, existem vários projetos e iniciativas em andamento no campo social e político, como o Seminário para Jovens Diplomatas, as Oficinas de Cooperação Antidrogas e o Centro Logístico Regional de Assistência Humanitária.

Quanto à matéria do desenvolvimento sustentável, o FOCALAL apoia a implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) em ambas as regiões e já executou vários projetos, tais como mudança do clima, meio ambiente, biodiversidade, gestão de desastres naturais, saúde e empoderamento da comunidade.

Sobre comércio, os países-membros implementaram vários projetos, como seminários, pesquisas e conferências. Destaca-se o Fórum Empresarial FOCALAL, que foi sediado pela Colômbia (2012), Tailândia (2014) e Coréia (2017), e tem um valor relevante para a promoção de um comércio mais próximo e para a ampliação de oportunidades de negócios para os potenciais investidores das duas regiões.

Até o momento, dois projetos foram implementados por meio do Fundo FOCALAL: "Desenvolvimento da cadeia de valor para uma integração mais profunda entre o Leste Asiático e a América Latina" (2018-2020) e "Reduzindo a desigualdade nos países-membros do FOCALAL: formulação de políticas inovadoras que não deixem ninguém para trás" (2018-2021).

d) Participação brasileira

Em relação à participação brasileira no fórum, podemos destacar as eleições do País como coordenador para a 5ª Reunião de Altos Funcionários de 2003 e como coordenador regional para o período de janeiro de 2004 a agosto de 2007, além de ser o anfitrião da 3ª Reunião de Ministros das Relações Exteriores, em 2007.

Quanto a iniciativas, destaca-se a participação brasileira nos seguintes projetos nacionais no âmbito da FOCALAL:

1) Rede Universitária FOCALAL: projeto proposto pelo Brasil, em 2011, para promover mobilidade acadêmica entre as regiões, proporcionando facilidades para a comunicação e intercâmbio de estudantes e professores;
2) Diretrizes para o Desenvolvimento do Turismo: projeto de 2013, com o objetivo de implementar iniciativas relacionadas ao desenvolvimento do turismo inter-regional – o Brasil participou como país de contato do projeto;
3) Seminário Internacional de Biotecnologia: realizado no Rio de Janeiro, em 2013, para discutir e desenvolver iniciativas de cooperação multilateral na área de Ciência, Tecnologia e Inovação (CTI), com ênfase em biotecnologia e saúde.

4.10. Cúpula América do Sul-Países Árabes (ASPA)

A Cúpula América do Sul-Países Árabes (ASPA) e a Cúpula América do Sul-África (ASA) estão inseridas no contexto de esforço para a transformação do Brasil em um *global player* e de fortalecimento da cooperação Sul-Sul dos primeiros mandatos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. As iniciativas facilitaram a aproximação das relações entre as regiões e voltaram-se a discussões e projetos nas áreas comerciais, políticas, técnicas, culturais e sociais.

A Cúpula ASPA é um mecanismo bi-regional para a cooperação e a coordenação política entre as duas regiões e decorreu de proposta brasileira de Lula. Concretizou-se na I Cúpula ASPA de Chefes de Estado e de Governo, ocorrida em Brasília, em maio de 2005. Ela busca promover a aproximação entre os países da América do Sul e países árabes, de modo a facilitar as relações comerciais, viabilizar a coordenação política e promover projetos de cooperação técnica, como a redução dos impactos da desertificação e degradação de terras. Desde sua criação, foram realizadas diversas reuniões de alto nível para acompanhamento da implementação das decisões, com a realização de cúpulas e reuniões ministeriais nas áreas de economia, cultura, meio ambiente, social, combate à desertificação e relações exteriores, e reuniões de altos funcionários.

A Cúpula ASPA é composta pelos 22 membros da Liga dos Estados Árabes (LEA)[911], e pelos doze países da América do Sul e pelos secretariados gerais da LEA e da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL). Houve um total de quatro Cúpulas:

1) I Cúpula ASPA, ocorrida em Brasília, em 2005;
2) II Cúpula ASPA, em Doha, no Catar, em março de 2009;
3) III Cúpula ASPA, em Lima, no Peru, em outubro de 2012; e
4) IV Cúpula ASPA, em Riade, na Arábia Saudita, em novembro de 2015.

A Cúpula ASPA foi um êxito para o fortalecimento do Brasil como liderança entre os países do Sul, de modo que a Declaração de Brasília contempla muitas propostas brasileiras, em áreas como combate à fome, desarmamento, zonas livres de armas nucleares, cooperação para o desenvolvimento e afirmação da defesa da soberania dos Estados sobre os recursos territoriais. Entretanto, ainda que a criação da cúpula tenha sido de iniciativa brasileira, não seguiu apenas as diretrizes traçadas pela diplomacia nacional. Esta buscava enfatizar o âmbito comercial do mecanismo, mas, no primeiro encontro, houve predominância de temas políticos como a condenação das sanções unilaterais dos Estados Unidos (EUA) contra a Síria, a ocupação israelense de territórios palestinos e a questão das Malvinas. A Declaração de Brasília apresentou, ainda, apelo ao fim do terrorismo e reconheceu o direito a autodefesa a resistência à ocupação estrangeira. Contudo, as preocupações econômicas também foram endereçadas, tendo ocorrido, em paralelo à reunião de chefes de Estado e de Governo, um fórum com mais de 800 empresários e a assinatura do Acordo-Quadro entre MERCOSUL e Conselho de Cooperação do Golfo (CCG), assim como foram encaminhados acordos entre MERCOSUL, Egito e Marrocos. Dada a grande dificuldade logística para a aproximação das regiões, sugeriu-se também a criação de linhas aéreas e marítimas diretas entre regiões e de um banco de financiamento do comércio. Decidiu-se pela conversão da cúpula em instituição permanente com encontros periódicos, definindo-se os objetivos e princípios da Cúpula ASPA, e foi estabelecido um plano de ação com medidas de cooperação em diversas áreas, como comércio, energia, cultura e educação. Apesar dos avanços,

[911] Compõem a Liga Árabe: Arábia Saudita, Argélia, Bahrein, Catar, Comores, Djibuti, Egito, Emirados Árabes Unidos (EAU), Iêmen, Iraque, Jordânia, Kuwait, Líbano, Líbia, Marrocos, Mauritânia, Omã, Palestina, Síria (suspensa desde 2011), Somália, Sudão e Tunísia.

dentre as críticas apontadas à I Cúpula ASPA, destacam-se a falta de resultados comerciais concretos e a prevalência do teor político sobre o econômico.

Na II Cúpula, em 2009, em Doha, os líderes avaliaram o progresso do plano de ação e adotaram a Declaração de Doha, que reafirmou o compromisso dos países com a cooperação Sul-Sul e a promoção da paz e da segurança internacionais. Na III Cúpula ASPA, em 2012, em Lima, a presidente Dilma Rousseff enfatizou o mecanismo como meio para promover a integração regional, o combate à pobreza e à desigualdade, a cooperação Sul-Sul, o desenvolvimento sustentável e a democracia e os direitos humanos. Os líderes discutiram questões relacionadas à coordenação política e a cooperação econômica e financeira, à integração regional, segurança alimentar, fortalecimento dos laços culturais, cooperação ambiental, cooperação em ciência, tecnologia e inovação, e cooperação para o desenvolvimento. Na IV Cúpula, em 2015, em Riade, os líderes adotaram a Declaração de Riade, que reafirmou o compromisso dos países com a cooperação Sul-Sul e a defesa dos direitos humanos, abordou temas como desenvolvimento sustentável, inovação tecnológica, segurança energética e combate ao terrorismo, assim como determinou metas para a cooperação setorial.

A estrutura decisória da Cúpula ASPA é descrita no parágrafo 119 da Declaração de Doha, o qual determina quatro níveis hierárquicos:

1) a Cúpula de Chefes de Estado e de Governo, que se reúne a cada três anos;
2) o Conselho de Ministros das Relações Exteriores, com reunião a cada dois anos e, adicionando-se à previsão da Declaração de Riade, às margens da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU);
3) o Conselho de Altos Funcionários dos Ministérios das Relações Exteriores, com reunião prevista para cada seis meses, tendo a Declaração de Riade recomendado a periodicidade anual; e
4) os Comitês Setoriais, formados por especialistas das áreas de Cooperação Econômica, Cooperação Científica e Tecnológica, Cooperação Ambiental, Cooperação Social e Cooperação Cultural, com reuniões conjuntas às Reuniões de Altos Funcionários e nos preparativos para as Reuniões Ministeriais Setoriais, no mínimo duas vezes por ano.

Completam a estrutura o Grupo Executivo de Coordenação, composto por países na presidência da Liga Árabe e da UNASUL, as Secretarias-Gerais destes organismos e o país-sede da Cúpula ASPA seguinte, com reuniões duas vezes por ano. A Declaração de Riade definiu, adicionalmente, a participação no Grupo Executivo de uma *troika* de países-sede (países-sede da última Cúpula ASPA, da cúpula atual e da seguinte), para acompanhar a implementação dos resultados das cúpulas e das reuniões setoriais, sugerir iniciativas, reunir-se previamente à reunião de altos funcionários; reunir-se para consultas à margem de fóruns internacionais para a coordenação de posições e para convocar reuniões de consulta em nível de altos funcionários ou, se necessário, em nível ministerial, à margem da AGNU.

Na IV Cúpula ASPA, em Riade, em 2015, o discurso do ministro Mauro Vieira valorizou o mecanismo como importante instrumento de *soft power*, dada a aproximação humana, cultural e histórica das regiões. Ele frisou o fato de o Brasil ser o lar da mais numerosa comunidade da diáspora árabe, com longo histórico de acolhimento e recepção de refugiados. A Cúpula ASPA representa, assim, importante espaço para ampliação e sistematização das relações e fortalecimento do multilateralismo e pressão pela reforma das instituições de governança global. O chanceler frisou os resultados obtidos pelas últimas cúpulas, como o cumprimento de seus planos de ação, o crescimento do intercâmbio comercial em mais de 180% no decorrer de dez anos, a captação de investimentos em países árabes e sul-americanos, o aumento da conectividade aérea entre as

regiões, o estabelecimento da Biblioteca e Centro de Pesquisa Árabe-Sul-Americano (BibliASPA), com oferecimento de cursos de idiomas e eventos culturais como o Festival Sul-Americano da Cultura Árabe, ambos em São Paulo. Além das conquistas mencionadas, no âmbito cultural, destaca-se ainda a construção da Biblioteca Árabe-Sul-Americana, em Argel, e a criação do Instituto de Pesquisa Sul-Americano, em Tânger, como resultado dos esforços das cúpulas.

Durante o período de atuação, as Cúpulas ASPA visaram promover a coordenação política e a cooperação nas áreas econômica, cultural, ambiental, científica, tecnológica e social. O mecanismo promoveu a visibilidade e projeção internacional brasileira, o fortalecimento das relações bilaterais entre países da América do Sul e do mundo árabe e o aprofundamento da cooperação inter-regional. Houve, entretanto, dificuldades para a implementação de acordos, a existência de divergências políticas e uma baixa visibilidade internacional. O teor político também sempre se fez presente, tendo sido presente o posicionamento dos países pela defesa do Estado palestino. Há perspectivas de que o abandono em que se encontrou nos últimos anos seja revertido durante o novo mandato presidencial de Lula, como demontrado, às margens da reunião de chanceleres do G20, em encontro entre o ministro Mauro Vieira e seu homólogo da Arábia Saudita, pela discussão de possível retomada das reuniões da Cúpula ASPA.

4.11. Cúpula América do Sul-África (ASA)

A Cúpula América do Sul-África (ASA) é um fórum de cooperação reunindo países dessas regiões para discutir questões políticas, econômicas e culturais de interesse mútuo. Ela conta com a participação dos 55 integrantes da União Africana (UA)[912] e dos doze países sul-americanos. Seu estabelecimento teve como objetivo o estreitamento de laços de irmandade dos povos, a cooperação para o desenvolvimento impulsionando o intercâmbio econômico inter-regional, a defesa comum em temas políticos baseados no mundo multipolar e a cooperação Sul-Sul.

Os diálogos que culminaram na criação da Cúpula ASA iniciaram-se em abril de 2005, em encontro entre o presidente nigeriano Olusegun Obasanjo e presidente brasileiro Luiz Inácio Lula da Silva. Na ocasião, Obasanjo manifestou interesse no estabelecimento de um mecanismo para a aproximação dos países africanos com o Brasil, ideia acolhida por Lula, o qual sugeriu a inclusão dos demais países da América do Sul. Em 30 de novembro de 2006, aconteceu a I Cúpula ASA, em Abuja, na Nigéria. Do encontro resultou a Declaração de Abuja que determinou que as áreas de atuação seriam: cooperação multilateral; cooperação legal; paz e segurança; democracia e direitos humanos; recursos hídricos; comércio e investimento; desenvolvimento de infraestrutura; energia e minerais sólidos; cooperação nas áreas social, cultural, de juventude e de esportes; ciência, tecnologia, informação e comunicação; saúde; meio ambiente; questões de gênero; desenvolvimento institucional e troca de informações. Instou-se a colaboração de mecanismos temáticos regionais, com trocas e apoio entre a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) e a UA, na área de infraestrutura, e entre a Comissão Africana de Energia (AFREC, na sigla em inglês) e a Organização Latino-Americana de Energia (OLADE), na área de energia. Durante a I Cúpula, acordou-se, também, o Plano de Ação de Abuja e a criação do Fórum de Cooperação América do Sul-África (ASACOF, na sigla em inglês), para a execução de projetos e programas concretos contidos no plano de ação.

Na I Reunião de Altos Funcionários da ASA, em Brasília, em junho de 2008, todas as áreas citadas da cooperação pretendida foram agrupadas e distribuídas em oito grupos de trabalho (GT), copresididos por um país africano e por outro sul-americano. O Grupo de Coordenação África-América do Sul foi designado como o responsável pelo acompanhamento das decisões da cúpula e está subordinado aos altos funcionários dos membros do mecanismo, sendo composto por dois coordenadores regionais e os dois copresidentes, bem como a Comissão da UA e o Secretariado da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL).

A II Cúpula ASA ocorreu em 26 e 27 de setembro de 2009, na ilha de Margarita, na Venezuela, e resultou na Declaração do Estado de Nueva Esparta. Apesar de carente em avanços concretos, houve a reiteração do compromisso com a cooperação Sul-Sul, especialmente visando o enfrentamento à fome, a promoção do multilateralismo, a democracia, os direitos humanos, a agricultura, a biotecnologia, a economia, comércio e turismo.

A III Cúpula ASA estava prevista para acontecer em 2011, na Líbia, mas foi adiada em razão dos conflitos no país, tendo sido realizada somente em 20 a 23 de janeiro de 2013, em Malabo, na Guiné Equatorial. Nesta, afirmou-se o compromisso dos membros com a paz e a segurança internacionais, a democracia, a governança e os direitos humanos, a intenção de cooperação em foros multilaterais, o objetivo de expandir o investimento, comércio, indústria e

---

[912] À época, todos os integrantes UA, isto é, com exceção do Marrocos, que reingressou na organização em 2017. O Sudão do Sul passou a participar com a sua independência e entrada na UA. O Saara Ocidental, embora não seja Estado independente reconhecido pelo Brasil, integra a UA.

turismo, e a colaboração e troca de experiências na área de ciência, tecnologia e tecnologia da informação e comunicação (TIC).

A parceria entre os países foi reforçada com a previsão de criação do Comitê Estratégico Presidencial e da Secretaria Permanente da Cúpula ASA, com composição a ser posteriormente decidida pelos altos funcionários. Ademais, foram retomados os 27 projetos desenvolvidos pelo mecanismo[913], o Plano de Implementação ASA 2010-2015, o lançamento da 2ª edição do "Catálogo Bibliográfico ASA: América do Sul e África; um olhar próprio", de livros para conhecer os dois continentes e o *website* www.asasummit.org. Finalmente, foi determinada a criação de comitê *ad hoc* composto pela *troika* (o país-sede da presente cúpula juntamente dos países-sede da cúpula anterior e da próxima), bem como dos coordenadores regionais para a África e América do Sul, os secretários-gerais da UA e da UNASUL, a Comissão da UA e o Secretariado da UNASUL. Na ocasião da reunião, a presidenta Dilma Rousseff discursou de modo a enfatizar a possibilidade de contribuição do Brasil em programas sociais e a cooperação para o enfrentamento da miséria, e em áreas de infraestrutura energia, educação, agricultura, fármacos, cultura e diversificação das pautas comerciais e de investimentos. Ela expressou, ainda, o entusiasmo do Brasil para a criação de um fundo de financiamento em todas as áreas no âmbito da Cúpula ASA.

A estrutura decisória da Cúpula ASA é descrita nos parágrafos 84 e 85 da Declaração de Malabo, que determinam, para a implementação das decisões, a realização de:

1) Cúpulas, a cada três anos (originalmente prevista para ocorrência a cada dois anos na Declaração de Abuja);
2) Reuniões de Ministros, de periodicidade anual para acompanhamento e monitoramento;
3) Reuniões de Altos Funcionários, de convocação anual, para preparar atualizações;
4) Encontros do Grupo de Coordenação, para o acompanhamento das decisões da Reunião Ministerial e apresentação de recomendações às cúpulas; e
5) Encontros dos Grupos de Trabalho, de forma regular, para garantir a plena implementação dos projetos.

Ademais, segundo o parágrafo 80, o Mecanismo de Acompanhamento é composto por um Grupo de Coordenação África-América do Sul, formado pelos dois coordenadores regionais e os dois copresidentes, a Comissão da UA e o Secretariado da UNASUL, subordinado aos altos funcionários, e pelo referido comitê *ad hoc*, com o objetivo de assegurar a implementação dos projetos acordados nas Cúpulas da ASA.

Em março de 2015, o Itamaraty organizou o seminário "Repensando a ASA: Cooperação para a Paz e o Desenvolvimento Sustentável – uma nova ASA para um novo cenário internacional", com o objetivo de avaliar o processo do mecanismo, compilar experiências e traçar rumos, para dar início à preparação da IV Cúpula ASA, prevista para ocorrer no Equador em 2016, mas que nunca se realizou. Participaram do seminário representantes de todos os países-membros, da UNASUL, da UA, da Agência de Desenvolvimento da UA-Nova Aliança para o Desenvolvimento da África (AUDA-NEPAD, na sigla em inglês), do Escritório de Cooperação Sul-Sul das Nações Unidas (UNOSSC, na sigla em inglês) e do Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF, na sigla em espanhol).

A criação das Cúpulas ASA como mecanismo inter-regional constituiu oportunidade para um novo paradigma de cooperação Sul-Sul. Os temas mais discutidos ao longo da sua atuação foram relativos à estruturação do mecanismo, a temas culturais, comércio, investimento e

---

[913] Nas áreas de educação e cultura, paz e segurança, desenvolvimento institucional, governança e administração pública, comércio, investimento e turismo, infraestrutura, transportes e energia, ciência e tecnologia, agricultura e meio ambiente, questões sociais, saúde, esporte, gênero e juventude.

financiamento, à atuação dos membros em fóruns multilaterais e infraestrutura, transporte e energia. Apesar de não terem sido realizadas Cúpulas ASA desde 2013, há perspectiva de interesse na aproximação das regiões. Destaca-se, nesse sentido, preocupações relativas à agricultura, tendo sido realizada em julho de 2022, em São José da Costa Rica, a Cúpula Ministerial África-América: "Construindo Pontes para a Cooperação na Transformação dos Sistemas Agroalimentares"[914]. Ademais, em encontro à margem da reunião ministerial do G20, em março de 2023, o ministro Mauro Vieira e seu homólogo da Nigéria acordaram em reativar os mecanismos de diálogo entre a América do Sul e a África, ainda que não tenha sido feita referência explícita à Cúpula ASA.

[914] Organizado pelo Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), pela AUDA-NEPAD e pela Aliança para uma Revolução Verde na África (AGRA, na sigla em inglês), contou com a participação de ministros, vice-ministros e altos funcionários dos ministérios de Agricultura, Meio Ambiente e Ciência e Tecnologia de 40 países, incluindo o Brasil, representado pelo então secretário de Inovação, Desenvolvimento Sustentável e Irrigação (SDI) do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Cleber Soares. No encontro, foram determinadas como eixos de colaboração para sistemas agroalimentares as áreas de ciência, tecnologia e inovação, inclusive a biotecnologia; mudança do clima e resiliência; agricultura digital; inovações institucionais e políticas para a inclusão social, redes de segurança, saúde e nutrição e para a recuperação de recursos naturais degradados; e promoção de um sistema de comércio internacional de alimentos mais justo e transparente.

4.12. Grupo de Consulta e Cooperação Sul-Sul (G15)

a) Grupo de Consulta e Cooperação Sul-Sul (G15)

O Grupo de Consulta e Cooperação Sul-Sul, ou G15, foi criado na nona Cúpula de Belgrado, do Movimento dos Não Alinhados (MNA), na Iugoslávia, em 1989. Foi concebido como um corpo limitado e representativo dos países em desenvolvimento que possuíam peso econômico suficiente para fazer-se ouvir pelos países desenvolvidos, em especial os do G7, nos âmbitos de investimentos, comércio e tecnologia. Suas principais relações se davam com a Organização Mundial de Comércio (OMC) e o G7. Dentre os membros, nem todos faziam parte do MNA como membros plenos, Brasil, México e Argentina, por exemplo, integram-no como membros observadores.

Até a sua última cúpula, o G15 era composto por 18 membros, apesar de ter mantido a nomenclatura original: Argélia, Argentina, Brasil, Chile, Egito, Índia, Indonesia, Irã, Jamaica, Quênia, Malásia, México, Nigéria, Peru, Senegal, Sri Lanka, Venezuela e Zimbábue. Vale notar que a Iugoslávia figurava como membro fundador e que, após a fundação do G15 e a saída da Iugoslávia devido à dissolução, os seguintes membros integraram o grupo: Chile, Quênia, Sri Lanka e Irã. A Colômbia chegou a ser aceita, mas optou por não participar.

O órgão máximo de decisão do G15 é a Cúpula de Chefes de Estado e de Governo, presidida pelo país anfitrião e originalmente com periodicidade anual. Para preparar a cúpula e coordenar o trabalho do grupo, os ministros das Relações Exteriores dos países-membros costumavam reunir-se duas vezes por ano. Os ministros do Comércio e da Economia reuniam-se sempre que necessário, e podiam ser realizadas reuniões de ministros de outras áreas.

O G15 era assistido por um Centro de Apoio Técnico baseado em Genebra, com a função de dar apoio substantivo e técnico de secretariado às atividades do grupo e à promoção de seus objetivos. Também foram estabelecidos um Fórum de Investimento Empresarial e um Comitê de Investimento, Comércio e Tecnologia, para encorajar a participação do setor privado no grupo.

No ano de 2010, o Brasil valeu-se de contatos estabelecidos no âmbito do G15, uma vez que o então presidente Lula estava em Teerã para atender à 14ª Cúpula do grupo, para, juntamente à Turquia, mediar a crise entre o Irã e o Conselho de Segurança da ONU. Dessa coordenação, surgiu a Declaração de Teerã, documento que propunha soluções diplomáticas para o conflito.

A 15ª Cúpula do G15 ocorreu em Colombo, no Sri Lanka, no ano de 2012. Nessa ocasião, o Quênia assumiu a presidência do grupo e deveria organizar a próxima cúpula, que nunca ocorreu. Não há informações sobre o nível de representação dos países na última cúpula, e, desde então, o grupo parece ter sido descontinuado. O *site* oficial foi retirado do ar, além de não haver, até o momento, movimentação no sentido de retomar as reuniões e atividades do grupo.

b) Movimento dos Países Não Alinhados (MNA)

O MNA surgiu durante a Guerra Fria, num sistema internacional bipolar. Com o enfraquecimento da hegemonia colonial, após a Segunda Guerra Mundial, os países periféricos, chamados “Terceiro Mundo”, lutaram pelo processo de descolonização, porque, mesmo entre aqueles que já tinham conquistado a independência, ainda sofriam com os efeitos colaterais do colonialismo. A ideia também era equilibrar a bipolarização mundial entre os Estados Unidos (EUA), superpotência líder do bloco capitalista ou “Primeiro Mundo”, e a União Soviética (URSS), superpotência líder do bloco comunista ou “Segundo Mundo”.

Muitos historiadores consideram que o principal antecedente do MNA foi a Conferência de Bandung, em 1955. A conferência contou com representantes de 29 países afro-asiáticos. Na ocasião, os países se uniram com o fito de lutar contra o racismo e o colonialismo e de favorecer o direito de todos os povos à autodeterminação.

Seis anos depois de Bandung, o MNA foi fundado na Primeira Conferência de Cúpula de Chefes de Estados e de Governo do MNA, realizada em Belgrado, em setembro de 1961, num contexto em que a paz mundial estava sob ameaça. O objetivo central era conseguir que os países do Terceiro Mundo ficassem de fora dos enfrentamentos entre os blocos opostos, no que foi bem-sucedido. O MNA avançou no propósito de salvaguardar a soberania nacional contra a agressão dos blocos beligerantes ao persistir na luta contra o velho e o novo colonialismo. A conferência foi finalizada com uma declaração de dez princípios, contendo sobretudo a conclamação à paz mundial e à observância dos princípios da Organização das Nações Unidas (ONU).

O MNA é composto atualmente por 120 Estados-Membros, 17 Estados e dez organizações internacionais observadoras[915]. A maior parte dos participantes são países em desenvolvimento, a despeito de o movimento também incluir nações desenvolvidas. Os membros do MNA representam dois terços dos membros da ONU e abarcam 55% da população mundial.

O MNA conseguiu constituir espaços multilaterais formais para a discussão dos interesses do Sul Global, funcionando inclusive como um movimento de pressão sobre outros organismos, como a ONU. No entanto, seu protagonismo já não tem o mesmo peso na atualidade, tendo começado a perder espaço no cenário internacional por causa do fim da Guerra Fria. O ex-chanceler Celso Amorim, em seu livro “Breves Narrativas Diplomáticas”, aponta que, nas últimas décadas, outros organismos, fóruns e grupos internacionais de cunho econômico ganharam mais relevância e visibilidade, como o G20 financeiro, o Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS) e o BRICS. Nos anos subsequentes ao fim da Guerra Fria, o MNA dedicou-se a estreitar laços e conexões multilaterais e a unificar as nações em desenvolvimento, particularmente as do Sul Global. O bloco mantém reuniões periódicas e presidência rotativa a cada três anos, intercalando as regiões.

Segundo o Instituto dos EUA para a Paz, o MNA da contemporaneidade é pragmático e instrumental, mas também é caracterizado por oposição vocal a questões como a invasão do Iraque, os baixos volumes de assistência ao desenvolvimento, as desigualdades climáticas e energéticas

---

[915] Os 120 países membros do MNA: Afeganistão, Argélia, Angola, Antígua e Barbuda, Azerbaijão, Bahamas, Bahrein, Bangladesh, Barbados, Belarus, Belize, Benin, Butão, Bolívia, Botsuana, Brunei Darussalam, Burkina Faso, Burundi, Camboja, Camarões, Cabo Verde, República Centro-Africana (RCA), Chade, Chile, Colômbia, Comores, Congo, Costa do Marfim, Cuba, Coreia do Norte, Djibouti, Dominica, República Dominicana, República Democrática do Congo (RDC), Equador, Egito, Guiné Equatorial, Eritreia, Etiópia, Fiji, Gabão, Gâmbia, Gana, Granada, Guatemala, Guiné, Guiné-Bissau, Guiana, Haiti, Honduras, Índia, Indonésia, Irã, Iraque, Jamaica, Jordânia, Quênia, Kuwait, Laos, Líbano, Libéria, Líbia, Madagascar, Malawi, Malásia, Maldivas, Mali, Mauritânia, Ilhas Maurício, Mongólia, Marrocos, Moçambique, Myanmar, Namíbia, Nepal, Nicarágua, Níger, Nigéria, Omã, Paquistão, Palestina, Panamá, Papua-Nova Guiné, Peru, Filipinas, Qatar, Ruanda, São Cristóvão e Névis, Santa Lúcia, São Vicente e Granadinas, São Tomé e Príncipe, Arábia Saudita, Senegal, Seicheles, Serra Leoa, Singapura, Somália, África do Sul, Sri Lanka, Sudão, Suriname, Essuatíni, Síria, Tailândia, Timor-Leste, Togo, Trindade e Tobago, Tunísia, Turcomenistão, Uganda, Emirados Árabes Unidos (EAU), Tanzânia, Uzbequistão, Vanuatu, Venezuela, Vietnã, Iêmen, Zâmbia e Zimbábue. Os 17 países observadores do MNA: Argentina (que foi membro pleno do MNA entre 1973 e 1991), Armênia, Bósnia e Herzegovina, Brasil, China, Costa Rica, Croácia, El Salvador, Cazaquistão, Quirguistão, México, Montenegro, Paraguai, Sérvia, Tajiquistão, Ucrânia e Uruguai. As dez Organizações de Observadores do MNA: União Africana (UA), Organização de Solidariedade Popular Afro-Asiática, Secretariado da *Commonwealth*, Movimento Independentista Nacional Hostosiano (Porto Rico), Frente de Libertação Nacional Socialista Kanak (Nova Caledônia), Liga dos Estados Árabes (LEA), Organização para a Cooperação Islâmica (OCI), Centro-Sul (*South Center*), Organização das Nações Unidas (ONU) e Conselho Mundial da Paz.

etc. Para muitos membros do MNA e países que o têm apoiado, como a China, as queixas históricas os deixaram cautelosos quanto a estar ao lado do Ocidente em fóruns multilaterais, o que inclui hoje uma relutância em "tomar partido" na questão entre a Rússia e as potências ocidentais sobre a guerra da Ucrânia.

Até o momento, o MNA reuniu-se em 19 cúpulas, entre 1961 e 2024. A 18ª Cúpula foi realizada em Baku, capital do Azerbaijão, em 2019, quando o presidente da Venezuela, Nicolás Maduro, encerrou seu mandato de três anos como presidente rotativo do MNA, transferindo seu cargo para o presidente Ilham Aliyev, do Azerbaijão. A 19ª cúpula, adiada em razão da pandemia, foi realizada em Kampala, capital de Uganda, em janeiro de 2024. O Brasil, na qualidade de observador, participou da Cúpula de Kampala por meio do secretário de Assuntos Multilaterais Políticos do Itamaraty, embaixador Carlos Márcio Cozendey.

5. Brasil e assuntos políticos

O presente capítulo foca-se em assuntos de caráter não exclusivamente, mas, mais proeminentemente, multilateral e político, com especial atenção à posição e à participação do Brasil. Não apenas foram incluídos tópicos expressamente mencionados no edital, como a Organização das Nações Unidas (ONU), as questões relacionadas a segurança internacional, os direitos humanos, o Tribunal Penal Internacional (TPI), a migração e o refúgio, o meio ambiente e o desenvolvimento sustentável, mas também novas agendas, embora não estritamente multilaterais, que vêm ganhando atenção crescente, como saúde e democracia. A agenda de segurança e defesa, em particular, compreendeu, ainda, o arcabouço institucional internacional, muitas vezes de caráter regional. As principais fontes de estudo e consulta incluem o sítio virtual e as redes sociais do Itamaraty, incluindo a Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), de outros ministérios e órgãos do governo brasileiro e de organizações e instâncias internacionais que lidam com esses assuntos, assim como documentos emitidos em reuniões de alto nível dessas instâncias e análises e notícias atualizadas publicadas em livros recentes ou na imprensa geral ou especializada, brasileira ou estrangeira.

Dica do Bruno

Olá, meus caros candidatos. Cá estamos novamente, agora para alguns apontamentos sobre os assuntos multilaterais políticos, que não se resumem à ONU. Ainda assim, é importante saber o que está acontecendo no sistema onusiano, tanto para a fase objetiva quanto para a fase discursiva. Nesse contexto, o principal assunto, em especial devido à participação do Brasil no segundo ano do atual mandato, segue sendo o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) – pontos como a composição e a reforma do principal foro de paz e segurança internacionais são cobrados frequentemente no CACD.

Tema que pode voltar a ganhar relevância é o das operações de paz, sobretudo no que diz respeito à participação brasileira, ainda que, nos primeiros seis meses do atual governo, não tenha havido desenvolvimentos substanciais. A despeito da drástica redução da atuação pátria nas missões multilaterais, é ponto que consta do concurso tanto na fase objetiva quanto na discursiva. Sobre segurança e defesa, foi tema que dominou a prova discursiva do concurso de 2022, o que faz com que pensemos que as chances de cobrança sejam menores para o futuro – evite esse erro e não deixe de estudar, ao menos que como forma de revisão. Temas como a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), a Organização do Tratado de Segurança Coletiva (OTSC) e a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) já foram citados em inúmeras ocasiões em ambas as fases.

No que concerne ao tema do desarmamento, o ponto mais cobrado nas provas recentes diz respeito ao regime de desarmamento e não proliferação nuclear, que já foi central em algumas fases discursivas e sempre aparece nas objetivas. Porém, não negligencie os regimes de armas convencionais, sobretudo porque o Brasil ratificou há não muito tempo o Tratado de Comércio de Armas (TCA), nem os regimes de armas biológicas e armas químicas.

Nos temas relacionados a segurança e combate ao crime organizado, iniciativas bilaterais sobre controle de fronteira são importantes, assim como o estudo da guerra e dos crimes cibernéticos. Finalmente, dentro das chamadas *high politics*, há o estudo da Amazônia Azul, que, a despeito de ter sido cobrado recentemente, pode ser novamente ponto de interesse e em diferentes

perspectivas, pela centralidade conferida ao tema na política externa brasileira, no atual governo ainda mais.

Quanto às chamadas *low politics*, há menor incidência em provas recentes, o que não significa jamais que devam ser esquecidas. O tema de direitos humanos, com a administração federal que acaba de tomar posse, ganhará tratamento diferenciado, e deve haver atenção especial a temáticas relacionadas a gênero e discriminação racial. No edital do CACD 2023, cumpre destaques à inclusão de temas como segurança alimentar e a diplomacia da saúde: embora tenha havido desenvolvimentos acerca da luta contra a pandemia de COVID-19, eu recomendaria o estudo de temas como integração de sistemas de saúde entre os países e outras iniciativas atualmente no escopo da Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS), que são pautas mais atualizadas.

Prestem atenção e estudem mais detalhadamente o ponto sobre meio ambiente e mudança do clima, que ficaram em segundo plano entre 2019 e 2022 e que já demonstram estar no centro de medidas do governo e da política externa brasileira – como se pode constatar pela mudança da estrutura administrativa do Itamaraty, publicada em janeiro de 2023. Trata-se de temática que corre em paralelo com a Amazônia, inclusive com o Brasil sediando, em agosto de 2023, uma cúpula com os países locais, e tendo sido escolhido para sediar, em 2025, em Belém, uma futura Conferência das Partes (COP, na sigla em inglês) na região, no âmbito do Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês). Atenção ao desenvolvimento histórico e às atualidades sobre o tema, portanto.

Como vocês podem ver, é um tomo de extensão homérica, mas isso se explica pela alta relevância dos temas multilaterais políticos para a política externa brasileira, e pela inter-relação desses temas com todos os outros tomos e com outras disciplinas do concurso. Leiam com bastante atenção e construam seus cadernos!

5.1. ONU, órgãos multilaterais, conferências internacionais e reforma

I. Liga das Nações (LDN)

a) Histórico

A Liga das Nações (LDN) ou Sociedade das Nações (SDN), considerada predecessora da Organização das Nações Unidas (ONU), foi a primeira organização intergovernamental estabelecida com o propósito de promover a cooperação, a paz e a segurança internacionais com base no desarmamento, na solução pacífica de disputas, na garantia da soberania e da independência os Estados-Membros e na imposição de sanções. Almejava promover, dessa maneira, a segurança coletiva, baseada em dois pontos centrais: os Estados comprometiam-se a respeitar e a preservar a integridade territorial e a independência política de todos os membros da Liga; e previam-se a sujeição a sanções e a coação militar do Estado que recorresse à guerra.

Foi fundada em 1919 por meio do Pacto da Liga das Nações, constante na Parte I do Tratado de Versalhes, assinado entre a Alemanha e as potências aliadas. Apesar de surgir dentro do contexto das negociações do pós-Primeira Guerra Mundial, a ideia da criação de uma organização internacional para preservar a paz remonta ao século XVI, com muitos pensadores concebendo esquemas para garantir a paz através de órgãos representativos internacionais, respeito ao Direito Internacional e arbitragem. O Pacto, baseado em minuta elaborada no ano anterior, foi acordado durante a Conferência de Paz de Paris por um comitê liderado pelo presidente dos Estados Unidos (EUA), Woodrow Wilson. O chefe da delegação brasileira, o então senador pela Paraíba, Epitácio Pessoa, participou do comitê, aprovado por decisão unânime da conferência. O Pacto da Liga era composto por 26 artigos que abrangiam as condições de adesão, as funções dos principais órgãos, mecanismos para solução pacífica de controvérsias e obrigações dos membros. A sede da Liga foi estabelecida em Genebra e entrou em funcionamento em 1920.

Os signatários originais do Pacto foram: EUA, Bélgica, Bolívia, Brasil, Império Britânico, Canadá, Austrália, África do Sul, Índia, Nova Zelândia, China, Cuba, Equador, França, Grécia, Guatemala, Haiti, Honduras, Reino de Hejaz (que originará a Arábia Saudita), Honduras, Itália, Japão, Libéria, Nicarágua, Panamá, Peru, Polônia, Portugal, Romênia, Estado dos Eslovenos, Croatas e Sérvios (que antecede o Reino dos Sérvios, Croatas e Eslovenos, ou Reino da Iugoslávia), Reino do Sião (atual Tailândia), Tchecoslováquia e Uruguai. Além dos signatários, outros Estados foram convidados a aceder à LDN: Argentina, Chile, Colômbia, Dinamarca, Países Baixos, Noruega, Paraguai, Pérsia, El Salvador, Espanha, Suécia, Suíça e Venezuela.

Embora a ideia da organização tivesse partido do presidente Wilson, o Congresso dos EUA considerou que convinha ao país regressar a seu isolacionismo e não aprovou o seu ingresso na Liga, por temer que os EUA, então uma potência emergente, se transformassem em uma espécie de polícia internacional. Da mesma maneira, a União Soviética (URSS) não entrou na organização, uma vez que se retirara da Primeira Guerra Mundial após a revolução bolchevique, e, no início da década de 1920, sua política externa privilegiava a exportação da revolução. Só anos mais tarde, em 1934, com as mudanças na política da URSS, o país entrou na LDN, tendo sido expulso em 1939. A Alemanha, como outros países derrotados na Primeira Guerra Mundial, teve sua participação inicialmente vetada e só ingressou na Liga em 1926, tendo-se retirado em 1933.

Ao estabelecer um vínculo de solidariedade entre os Estados-Membros, a Liga é considerada a primeira tentativa de construção de um sistema universal de segurança coletiva. Este

princípio assentava numa ideia simples: um agressor contra qualquer Estado-Membro deve ser considerado um agressor contra todos os outros Estados-Membros. A LDN também estava encarregada de supervisionar o sistema de mandatos. Os "territórios mandatados" eram ex-colônias alemãs e territórios otomanos colocados sob o que o Pacto chamava "tutela", isto é, os cuidados de uma "Potência Mandatária" até que pudessem se tornar Estados independentes[916]. O Pacto da Liga exortava os Estados a observar rigorosamente as normas do Direito Internacional e, pelo Artigo 12, não recorrer à guerra como primeiro recurso para resolver suas diferenças: caso surgisse uma controvérsia suscetível de produzir uma ruptura, o caso deveria ser submetido a um processo de arbitragem ou solução judiciária; se não houvesse acordo, o Conselho da Liga seria acionado e prepararia um relatório, que poderia ser aceito ou não pelas partes litigantes; a guerra figurava como recurso possível após o prazo de três meses da decisão arbitral ou judiciária, ou o relatório do Conselho. Em qualquer situação, segundo o Artigo 15, os membros da Liga se reservavam o direito de proceder como julgassem necessário "para a manutenção do direito e da justiça".

b) Estrutura

A estrutura da LDN foi organizada em torno de três órgãos principais: a Assembleia, aberta a todos os Estados-Membros para o exercício do debate público e da diplomacia parlamentar sobre todas as questões que afetassem a paz; o Conselho Executivo, de composição restrita, com membros permanentes e não permanentes; e o Secretariado com funções basicamente administrativas, chefiado por um secretário-geral. Além disso, foi criado o sistema de mandatos para territórios não autônomos, e foi tomada a decisão de estabelecer a Corte Permanente de Justiça Internacional (CPJI) para solucionar por meios pacíficos controvérsias entre os Estados. Outros organismos, agências e comissões também ficaram associados à Liga, como foi o caso da Organização Internacional do Trabalho (OIT), fundada em 1919 (sua constituição foi incorporada como a Parte XIII do Tratado de Versalhes).

A Assembleia era o principal órgão representativo da LDN; composta por delegados de todos os Estados-Membros, tendo cada Estado o direito a um voto. Segundo o Artigo 4, a Assembleia tinha competência para lidar com "qualquer assunto dentro da esfera de ação da Liga

---

[916] O sistema de mandatos foi estabelecido no Artigo 22 do Pacto da LDN. Os mandatos eram fundamentalmente diferentes dos protetorados porque a Potência Mandatária assumia obrigações para com os habitantes do território e para com a LDN. O sistema de mandatos baseava-se em dois princípios: o da não anexação dos territórios das potências derrotadas; e o de que o bem-estar e o desenvolvimento das populações que habitavam esses territórios eram de responsabilidade dos países civilizados. O processo de estabelecimento dos mandatos consistiu em duas fases: 1) a remoção formal da soberania do Estado que anteriormente controlava o território; e 2) a transferência de poderes para a Potência Mandatária. A LDN decidiu, também, o nível de controle da Potência Mandatória sobre cada mandato individualmente. No entanto, em todos os casos, a Potência Mandatária era proibida de construir fortificações ou formar um exército dentro do território tutelado e era obrigada a apresentar um relatório anual sobre o território à LDN. Os mandatos foram divididos em três grupos distintos com base no nível de desenvolvimento que cada população havia alcançado naquele momento. O primeiro grupo, ou mandatos de Classe A, eram territórios anteriormente controlados pelo Império Otomano que foram considerados desenvolvidos e havia menor nível de ingerência por parte do poder mandatário. O segundo grupo de mandatos, ou mandatos de Classe B, foram todos os antigos *Schutzgebiete* (territórios alemães) na África Ocidental e Central, que se considerou exigiriam maior nível de controle pelo poder mandatário. Um grupo final, os mandatos da Classe C, incluindo o sudoeste da África e algumas das ilhas do Pacífico Sul, considerados menos desenvolvidos, seriam administrados como partes integrantes do território da Potência Mandatária. Com a dissolução da LDN após a Segunda Guerra Mundial, foi estipulado na Conferência de Yalta (1945) que os mandatos remanescentes deveriam ser colocados sob a tutela das Nações Unidas, sujeito a futuras discussões e acordos formais.

que afete a paz do mundo”. Além desta competência mais ampla, a Assembleia tinha como responsabilidades a admissão de novos membros, discutir e aprovar alterações no Pacto e aprovar o orçamento da organização. O financiamento da Liga era responsabilidade de todos os Estados-Membros. O processo decisório na Assembleia era baseado na unanimidade de todos os Estados-Membros presentes, exceto em casos específicos previstos no Pacto, como a admissão de novos membros, decidida pela maioria dos membros. No caso de uma disputa, o consentimento das partes não se fazia necessário para lograr a unanimidade. A Assembleia reunia-se pelo menos uma vez por ano, em Genebra, podendo reunir-se a qualquer momento a pedido de um ou mais membros, pendente aprovação dos demais Estados-Membros. O modelo de reuniões regulares em que todos os Estados seriam igualmente ouvidos foi algo inédito, abrindo espaço para que Estados médios e pequenos pudessem discutir questões globais. As discussões poderiam ser feitas em qualquer idioma, pendente a disponibilização de versões traduzidas para o inglês e o francês.

O Conselho Executivo tinha como atribuição lidar com quaisquer questões que entrassem na esfera de ação da Liga ou afetasse a paz mundial. A Assembleia e o Conselho tinham competências semelhantes, mas o Conselho tinha funções específicas, como a formulação de planos de redução de armamentos e questões relacionadas a territórios sob mandato. Alguns tratados internacionais também deram funções especiais ao Conselho, como a supervisão da Cidade Livre de Danzig. O Conselho baseava-se na unanimidade, com capacidade de recomendações e pareceres não vinculantes. Inicialmente, previram-se cinco membros permanentes – França, Itália, Japão, Reino Unido e EUA, embora este último não tenha chegado a ingressar formalmente na Liga – e quatro rotativos. A Alemanha e a URSS também foram incorporadas como membros permanentes, respectivamente, em 1926 e 1934. O número de membros rotativos foi aumentado ao longo dos anos (para seis membros, em 1922; nove membros, em 1926; dez membros, em 1933; e onze membros, em 1936), sendo Bélgica, Brasil, Grécia e Espanha os primeiros. O Brasil foi membro rotativo até 1926, quando saiu da Liga. O Conselho se reunia de três a quatro vezes por ano, mas podia ser convocado a qualquer momento pelo secretário-geral a pedido de um Estado-Membro. As decisões eram tomadas por unanimidade para respeitar a soberania dos Estados-Membros, isto é, tanto permanentes quanto rotativos tinham poder de veto. A racionalidade por trás da unanimidade era a de que a LDN foi concebida como um espaço de conciliação e compromisso, não uma organização “supranacional”.

O Secretariado era o órgão administrativo da LDN, composto por funcionários públicos internacionais chefiados pelo secretário-geral. O Secretariado preparava os trabalhos dos órgãos, supervisionava as reuniões e acompanhava as decisões dos Estados-Membros. Também recolhia e publicava tratados assinados para garantir a transparência. Os funcionários eram responsáveis perante o secretário-geral e não recebiam instruções de governos. O Pacto especificou que todos os cargos eram “abertos igualmente a homens e mulheres”. Essa disposição foi adotada graças ao *lobby* de grupos feministas na Conferência de Paz de Paris. O secretário-geral era o chefe da Liga, responsável pela direção geral do Secretariado, nomeando e destituindo funcionários (sujeito à aprovação do Conselho). Em caso de crise, podia convocar reuniões do Conselho e facilitar soluções em casos de controvérsia. A Liga teve três secretários-gerais entre 1920, quando iniciou os trabalhos, e 1946, quando foi oficialmente dissolvida: *sir* Eric Drummond (Reino Unido, 1920-1933), Joseph Avenol (França, 1933-1940) e Sean Lester (Irlanda, 1940-1946).

A Liga também era composta por órgãos subsidiários criados pelo Pacto ou estabelecidos pela Assembléia e Conselho. Esses órgãos, denominados “organizações”, “comissões”, “institutos” ou “comitês”, preparavam trabalhos para os órgãos principais e, em alguns casos, ofereciam assessoria em questões específicas. A composição e o número de membros variavam de

acordo com o mandato. Algumas eram compostas por especialistas nomeados pelos governos envolvidos, como a Comissão Consultiva Permanente para Questões Militares, Navais e Aéreas. Outras eram compostas por especialistas nomeados por suas qualificações, independentemente da nacionalidade, como a Comissão de Mandatos Permanentes. A Liga estabeleceu igualmente organizações técnicas para facilitar cooperação internacional em áreas específicas, como a Organização Econômica e Financeira[917], a Organização de Comunicação e Trânsito[918], a Organização de Saúde da LDN[919] e o Instituto Internacional Organização de Cooperação Intelectual (IIIC)[920]. Essas organizações desempenharam um papel importante e algumas levaram à criação de Agências, Fundos e Programas da ONU.

c) Responsabilidades

A Liga das Nações marcou uma era de cooperação multilateral, com o Pacto orientando seus membros a resolver disputas pacificamente. Eles renunciaram à diplomacia secreta, reduziram armamentos e cumpriram o Direito Internacional, comprometendo-se a respeitar a integridade territorial e independência política de todos os membros. A Liga foi a primeira tentativa de construir um sistema de segurança coletiva, em que um agressor contra um membro seria considerado um agressor contra todos. A Liga supervisionou o sistema de Mandato dos "territórios mandatados". Também teve papel na promoção da cooperação internacional em saúde, narcotráfico, trânsito, comunicação e tráfico de pessoas, que se tornaram importantes e abriram caminho para a ONU. A Liga também supervisionou tratados minoritários assinados após a Conferência de Paz em Paris, os quais impactaram a definição de fronteiras na Europa. Algumas responsabilidades foram atribuídas à Liga por outros instrumentos internacionais, como os diferentes tratados de paz assinados na Conferência de Paris. Em 1920, o território do Sarre foi

---

[917] Dentro do contexto de crise econômica e financeira de inúmeros países no pós-guerra, a Liga organizou uma grande conferência, em 1920, com o objetivo de encontrar uma solução para os problemas monetários e facilitar a circulação de bens e fundos. Após a conferência, a Liga estabeleceu a Organização Econômica e Financeira, incluindo Comitês Econômico, Financeiro, Fiscal e Estatístico. Durante os anos seguintes, a Liga ajudou países como Áustria, Hungria, Grécia e Bulgária. O Comitê Fiscal discutiu questões relacionadas com a dupla tributação e a evasão fiscal. Os trabalhos do Comitê Econômico abrangeram o tratamento de estrangeiros e empresas, abolição da proibição e restrições às importações e exportações, unificação da nomenclatura aduaneira, letra de câmbio, unificação de métodos estatísticos, política comercial, medicamentos veterinários, acordos industriais internacionais, problemas do carvão, problemas do açúcar, questão do contrabando em geral e do álcool, em particular, e protecionismo indireto.

[918] A Organização para Comunicação e Trânsito foi criada em 1921 pela LDN. Sua Conferência Geral incluía todos os Estados-Membros enquanto o Comitê tinha 18 membros. As conferências de Barcelona 1921 e Genebra 1923 foram concluídas com convenções sobre a regulamentação internacional de portos marítimos, hidrovias e ferrovias. Foi prestada assistência técnica aos Estados-Membros, bem como ajuda em disputas de arbitragem relativas ao trânsito.

[919] A Organização de Saúde da LDN iniciou os seus trabalhos em 1921, inspirando-se no ideal de que a provisão equitativa de saúde e bem-estar social poderia reduzir conflitos sociais internos e ajudar na prevenção de guerras. A organização possuía dois instrumentos principais de trabalho: o Comitê de Higiene, instância decisória, e a Secretaria. A maior parte dos seus colaboradores estava localizada na Europa. Entre 1921 e 1946, ela foi a responsável pela elaboração de estatísticas sanitárias, padronização biológica e o controle de doenças. Organizou intercâmbios internacionais de médicos especialistas e apoiou o estabelecimento de sistemas de saúde pública na Grécia, China e Bolívia. Desse modo, construiu a identidade de uma organização global de saúde como instituição de referência em todo o tipo de assunto sanitário e com trabalhos no campo da medicina social, em que desenvolveu projetos fundamentais de higiene rural, habitação, alimentação e saúde infantil.

[920] Em 1922, a Comissão Internacional de Cooperação Intelectual foi criada. Em 1925, o Instituto Internacional de Cooperação Intelectual (IIIC), o ramo executivo da Comissão, também foi criado. Essas organizações são consideradas antecessoras da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, na sigla em inglês).

colocado sob a administração da Liga até que um plebiscito fosse realizado para decidir sobre seu futuro. A Liga também supervisionou a Constituição da Cidade Livre de Danzig.

d) Cronologia

As quase três décadas de funcionamento da Liga podem ser divididos em três períodos. O primeiro é associado aos anos de formação da Liga e foi marcado por tensões políticas e divergências entre as grandes potências sobre a função da organização depois da negativa do Congresso dos EUA quanto a sua acessão à Liga. O segundo período engloba a segunda metade da década de 1920 e foi marcado pelo otimismo e pelo espírito de cooperação ("Espírito de Genebra"), com a adesão da Alemanha em 1926 e a maior participação dos Estados nos trabalhos da organização. O terceiro período inicia-se na década de 1930 e é marcado pelo aumento das tensões políticas e sociais e pela corrida armamentista na Alemanha e no Japão. A LDN falhou em intervir após a ocupação japonesa da Manchúria em 1931 e a invasão da Abissínia (Etiópia) pela Itália em 1935. Isso não só afetou a credibilidade política da Liga, mas também marcou o colapso do sistema de segurança coletiva. Em 1933, a Alemanha nazista retirou-se da Liga. A retirada alemã e o fracasso da Conferência Mundial de Desarmamento (1932-1934) enfraqueceram significativamente a Liga. A organização foi incapaz de conter a deterioração do sistema internacional que levou à eclosão da Segunda Guerra Mundial.

e) Êxitos

A Liga abordou questões políticas durante a década de 1920 com sucesso em algumas ocasiões, como a resolução da questão territorial das ilhas Aaland (1920)[921], defesa da Albânia (1921), acordo sobre a Alta Silésia (1922), cessão de Memel à Lituânia (1924), retirada de tropas gregas da Bulgária (1925) e resolução da disputa sobre a província de Mosul (1926). Em outros casos, como a disputa de Vilna em 1921 e o incidente de Corfu em 1923, os interesses de uma grande potência limitaram a capacidade da Liga de resolver disputas. Durante a década de 1930, a Liga ajudou a resolver conflitos, como a disputa de Leticia[922] e as tensões entre Budapeste e Belgrado após o assassinato do rei Alexandre I da Iugoslávia, ambas em 1934. Em 1939, a Liga supervisou a evacuação de combatentes estrangeiros da Espanha.

Além de questões de paz e segurança, a Liga teve avanços relevantes nas áreas técnicas, especialmente por meio de conferências com a participação de Estados-Membros e não membros. Em 1921, a Conferência de Barcelona resultou em convenções sobre liberdade de trânsito e hidrovias internacionais. Em 1922, a conferência intergovernamental liderada pelo primeiro alto comissário para refugiados, Fridjoft Nansen, adotou o "Passaporte Nansen" para proteção internacional de refugiados e apátridas. Em 1924, a Assembleia adotou a Declaração dos Direitos da Criança, primeiro instrumento de reconhecimento internacional dos direitos da criança. A

[921] O Conselho da Liga nomeou a Comissão Internacional de Juristas para resolver a disputa entre Suécia e Finlândia. A Comissão concluiu que o mero reconhecimento do princípio da autodeterminação, como consta em vários tratados, não criou uma norma de direito internacional público. Em parte, isso se deveu à apreensão da Comissão em criar um precedente para a secessão, encorajando, assim, a anarquia. Entretanto, uma Comissão de Inquérito posterior refinou este resultado, concluindo que, se a Finlândia não fornecesse aos habitantes das ilhas certas garantias específicas, eles teriam, de fato, o direito a um plebiscito, o que poderia ter resultado na separação da Finlândia. Atualmente, a solução das ilhas Aaland é considerada como um precedente para a resolução bem-sucedida de disputas internacionais.

[922] Em esforço de mediação entre a Colômbia e o Peru, a Liga patrocinou um plano de paz para a questão de Leticia, e uma comissão internacional foi enviada à zona do conflito para supervisionar o cumprimento do acordo em 1934.

Convenção sobre Escravidão de 1926 foi adotada em Genebra para combater a escravidão e o tráfico de escravos. A Convenção Internacional de 1936 sobre o uso de radiodifusão na causa da paz estabeleceu que as transmissões de estações dentro de territórios signatários não incitem a guerra. O fracasso da Conferência Mundial de Desarmamento de 1932 frequentemente ofusca as atividades da Liga no controle de armas, mas o Protocolo de Genebra de 1925, proibiu o uso de armas químicas e bacteriológicas na guerra e permanece em vigor até os dias atuais.

f) Fracassos

Deficiências se tornaram evidentes logo após a criação do Pacto. Em 1921, a Assembleia decidiu que seria de responsabilidade de cada Estado-Membro decidir se houve violação do Pacto ou não. Isso mostrou que a aplicação de sanções previstas no Artigo 16 dependia da vontade dos países em fazer valer a autoridade da Liga. O primeiro grande revés para a credibilidade da Liga foi a recusa do Senado norte-americano em ratificar o Tratado de Versalhes, em 1920, afastando os EUA da organização.

A entrada da Alemanha em 1926 aumentou as expectativas de que a Liga desempenharia o papel desejado na prevenção e solução pacífica de conflitos. A partir dos anos 1930, problemas políticos e estruturais contribuíram para o enfraquecimento da LDN. As crises provocadas pelos regimes nazifascistas foram além de sua capacidade de intervenção, como na invasão japonesa da Manchúria em 1931. A Liga pouco pôde fazer para evitar a desastrosa Guerra do Chaco (1932-1935) entre a Bolívia e o Paraguai. Quando a Itália invadiu a Etiópia em 1935, o Conselho impôs sanções econômicas que foram largamente ignoradas. A impotência da Liga na Guerra Civil Espanhola também causou má impressão. Um dos principais problemas da Liga era a base de suas decisões, que precisavam ser unânimes e tinham caráter recomendatório, permitindo que qualquer Estado-Membro bloqueasse uma decisão. A Liga também sofreu com sua incapacidade de aplicar sanções econômicas e militares devido à não universalidade da Liga e a falta de compromisso efetivo com o desarmamento, prejudicando sua capacidade de atingir seus objetivos.

Com ao início da Segunda Guerra Mundial, em setembro de 1939, a Liga decidiu interromper suas sessões até o fim do conflito, de modo que a organização se esvaziou e se restringiu a atividades como a proteção de refugiados e estudos sobre a reconstrução pós-guerra.

g) Legado

Apesar da sua dissolução, a LDN trouxe avanços em inúmeras matérias. A ideia de haver uma organização internacional para lidar com questões de paz e segurança está na gênese da criação da ONU. Após ser desativada em abril de 1946, com a Carta de São Francisco já em vigor, seus arquivos, instalações e acervos foram transferidos para a ONU. Outros legados da Liga são o estabelecimento do sistema de mandatos, que influenciaria o regime de tutela no âmbito da ONU; a evolução do conceito de segurança coletiva e do tratamento multilateral de temas como: direitos dos refugiados, condições de trabalho, escravidão, uso de armas químicas, saúde global, entre outros; e a criação da OIT; da CPJI, que serviu de base para sua sucessora, a Corte Internacional de Justiça (CIJ); e da Organização de Saúde da LDN, que constituiu as bases para a criação da Organização Mundial da Saúde (OMS).

II. Organização das Nações Unidas (ONU)

a) Antecedentes

A Organização das Nações Unidas (ONU) foi criada em 1945, sob o impacto dramático da Segunda Guerra Mundial, com o propósito maior de garantir a paz e a segurança internacionais. Além do legado deixado pela Liga das Nações (LDN), a ONU encontra seus antecedentes em diversas conferências, algumas realizadas ainda durante o conflito. Em 1941, o primeiro-ministro Winston Churchill do Reino Unido e o presidente Franklin Delano Roosevelt dos Estados Unidos (EUA) estabeleceram princípios como a cooperação global para garantir melhores condições econômicas e sociais, a liberdade de navegação, o abandono do uso da força e o desarmamento dos agressores, num documento conhecido como Carta do Atlântico. Em 1942, a Declaração das Nações Unidas, termo concebido por Roosevelt, foi assinada por 26 países que se comprometeram com a Carta do Atlântico e com a luta pela "vitória completa" contra o Eixo. Outros 21 países aderiram à declaração posteriormente, incluindo o Brasil em 1943. Na Conferência de Moscou em 1943, China, EUA, Reino Unido e União Soviética (URSS) reconheceram a necessidade de criar uma organização internacional baseada na soberania igualitária dos Estados amantes da paz, para manter a paz e a segurança internacionais. Essa proposta foi discutida, privadamente, por Roosevelt e Stalin em Teerã também em 1943. Na Conferência de Dumbarton Oaks em 1944, os "quatro policiais" (China, EUA, Reino Unido e URSS) acordaram os propósitos e princípios básicos da ONU e debateram seus princípios, sua estrutura básica, a composição do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), o poder de veto e sua capacidade de adotar decisões mandatórias. Os participantes também discutiram que os Estados-Membros deveriam deixar forças armadas à disposição do CSNU, para prevenir a guerra e suprimir atos de agressão. A decisão sobre o método de votação no CSNU, entretanto, seria adotada apenas na Conferência de Yalta, em 1945. Nessa conferência, EUA, Reino Unido e URSS deliberaram sobre a reorganização da Alemanha e da Europa pós-guerra. Stalin aceitou ingressar na ONU, mas solicitou que todas as 16 repúblicas soviéticas fossem admitidas como membros. Truman concordou apenas com a admissão de Belarus e Ucrânia. Com a "fórmula de votação de Yalta", decidiu-se o procedimento de voto no CSNU que seria consagrado na Conferência de São Francisco, notadamente no Artigo 27 da Carta da ONU.

Entre os brasileiros que contribuíram para o cumprimento da missão institucional da ONU, destacam-se: a doutora Bertha Lutz, que teve atuação destacada na conferência de negociação da Carta da ONU, em São Francisco, em 1945; o ex-chanceler Oswaldo Aranha, presidente da 2ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), em 1947; e Sérgio Vieira de Mello, que exerceu os cargos de alto comissário de Direitos Humanos (2002-2003) e enviado especial do secretário-geral para o Iraque (2003)[923].

---

[923] Em 19 de agosto de 2023, completaram-se vinte anos da morte de Sergio Vieira de Mello, vitimado, junto com 21 outros funcionários e colaboradores das Nações Unidas, por atentado terrorista contra a sede da ONU em Bagdá, no Iraque. Na ocasião, Vieira de Mello encontrava-se licenciado do cargo de alto comissário das Nações Unidas para Direitos Humanos, para atuar como representante do secretário-geral da ONU no Iraque, atendendo a apelo do então SGNU Kofi Annan. Em 2008, a AGNU, por meio da Resolução A/63/129, instituiu o dia 19 de agosto como Dia Mundial Humanitário, em homenagem a todos que perderam suas vidas na promoção da causa humanitária.

b) Carta de São Francisco

A Conferência das Nações Unidas sobre Organização Internacional, ou Conferência de São Francisco, foi realizada entre 25 de abril e 26 de junho. Nas discussões da Carta Constitutiva da ONU, o Brasil defendeu o fortalecimento das cláusulas de revisão e de emenda do instrumento. Entre temas de interesse do Brasil que prosperaram em São Francisco, com relação à minuta debatida em Dumbarton Oaks, estão a inclusão de referência aos princípios de justiça e Direito Internacional e a ampliação das competências da AGNU, reconhecendo-se seu direito a discutir quaisquer questões que se enquadrassem nos objetivos da Carta, a fazer recomendações aos Estados-Membros e ao CSNU e a recomendar medidas de solução pacífica de qualquer situação internacional, supervisionar a ação do Conselho de Tutela e aprovar o orçamento da ONU.

A Carta de São Francisco, o tratado constitutivo da ONU, entrou em vigor em 24 de outubro de 1945, quando se atingiu o número mínimo de ratificações necessários, que deveria incluir os cinco membros permanentes do CSNU, os chamados "P5" – China, EUA, França, Reino Unido e URSS – mais a maioria dos demais signatários. O Brasil ratificou a Carta de São Francisco em setembro de 1945, sendo, portanto, membro da ONU desde o primeiro dia de seu funcionamento. O dia 24 de outubro[924] é comemorado como o Dia das Nações Unidas.

Alguns doutrinadores acreditam que o preâmbulo da Carta da ONU representa o constitucionalismo internacional, pois há referência à composição da comunidade internacional (povos e governos), ao seu passado (escória da guerra), às suas crenças (direitos humanos fundamentais) e ao seu projeto de futuro (justiça, progresso econômico e social e autodeterminação dos povos). Outros argumentam que a Carta pode afetar Estados não membros da ONU e outros tratados, indicando a existência de um direito superior representado pela Carta. A Carta possui características constitucionais como regras básicas de governança, enunciação dos valores comprometidos pela comunidade, elaboração e adjudicação de leis. Na contramão, há quem argumente de que a Carta não tem hierarquia entre seus órgãos e não possui freios e contrapesos entre eles.

A ONU tem como principais objetivos, segundo o Artigo 1 da Carta: promover a paz e a segurança internacionais; promover relações amistosas entre os membros; estimular a cooperação em questões econômicas, sociais, culturais e humanitárias; promover os direitos humanos e as liberdades fundamentais. No Artigo 2, são estabelecidos os princípios fundamentais da organização, destacando-se, entre outros: o princípio da boa-fé, que implica ações sinceras e honestas por parte dos membros na condução dos assuntos internacionais; o princípio da não intervenção, que proíbe qualquer tipo de interferência nas questões internas dos Estados-Membros; e o princípio da não utilização da força, que proíbe o uso da força ou ameaça de uso da força nas relações internacionais, exceto em casos de legítima defesa ou autorização do CSNU.

O Artigo 2.4 dispõe que todos os membros deverão evitar a ameaça ou o uso da força – o que abarca todas as ações de violência, mesmo as que não configurem guerra. Há, entretanto, duas exceções previstas na Carta acerca da proibição do uso da força: pelo Artigo 42, quando autorizado pelo CSNU, em casos de ameaça à paz, ruptura da paz e atos de agressão; e pelo Artigo 51, em situações de legítima defesa individual ou coletiva. Pelo Artigo 52, a Carta não impede a existência de organizações ou entidades regionais que tratem de assuntos relativos à manutenção da paz e da segurança internacionais suscetíveis de uma ação regional, desde que compatíveis com os princípios e os objetivos da ONU.

---

[924] Efeméride curiosa de Política Internacional: 24 de outubro de 1648 é a data de assinatura do Tratado de Vestfália.

A admissão de novos Estados-Membros é regulada pelo Artigo 4º, que estabelece que a organização está aberta a todos os “Estados amantes da paz” que aceitarem e estejam aptos a cumprir as obrigações contidas na Carta. Qualquer Estado que deseje ser membro da ONU deve enviar carta ao secretário-geral (SGNU), que a encaminha para a AGNU e para o CSNU. O CSNU delibera sobre o pleito, que é considerado uma questão substantiva, portanto passível de veto por membros permanentes. Caso a deliberação seja positiva, encaminha-se recomendação de admissão à AGNU, que delibera por dois terços dos votos. A condição de membro torna-se efetiva na data de adoção da resolução de admissão pela AGNU.

c) Estrutura das Nações Unidas

A ONU tem, atualmente, 193 Estados-Membros: os últimos admitidos foram Tuvalu, Sérvia, Suíça, Timor-Leste, Montenegro e Sudão do Sul, sendo este último o 193º membro da ONU, admitido em 2011. A Santa Sé e o Estado da Palestina são classificados como Estados observadores não membros, enquanto a Ordem Soberana de Malta e a União Europeia (UE) são reconhecidos pela ONU como entidades soberanas não estatais. As Ilhas Cook e Niue, por sua vez, são reconhecidas como Estados independentes, mas não são membros da ONU.

O Artigo 7 da Carta da ONU estabelece a estrutura da organização, composta pelos seguintes órgãos:

1) Assembleia Geral (AGNU): principal órgão deliberativo da ONU e reúne todos os Estados-Membros;
2) Conselho de Segurança (CSNU): responsável pela manutenção da paz e da segurança internacionais e composto por quinze membros, cinco dos quais são permanentes (EUA, Reino Unido, França, Rússia e China) e dez são eleitos por períodos de dois anos;
3) Conselho Econômico e Social (ECOSOC): responsável por questões econômicas, sociais e culturais e composto por 54 membros eleitos por períodos de três anos;
4) Conselho de Tutela: responsável pela supervisão do processo de tutela e composto pelos Estados-Membros com territórios sob sua tutela, os cinco membros permanentes do CSNU e tantos Estados-Membros eleitos para mandatos de três anos quantos forem necessários de modo que o Conselho seja composto por igual número de países que administram territórios tutelados e que não o fazem – composição é, portanto, variável, e hoje estaria limitada apenas aos países do P5;
5) Secretaria Geral (SGNU): órgão administrativo da ONU, liderado pelo secretário-geral das Nações Unidas; e
6) Corte Internacional de Justiça (CIJ): principal órgão judicial da organização.

d) Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU)

i. Características gerais

A Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) reúne todos os membros da organização, em esquema representativo (a cada Estado corresponde um voto, sem distinções – o voto de uma grande potência tem o mesmo peso que o voto de um membro pequeno; regra conhecida como *one state, one vote*). Entre as funções da AGNU, estão incluídas: indicar o secretário-geral da organização, através da recomendação do CSNU; escolher os quinze juízes da CIJ juntamente com o CSNU; escolher os membros não permanentes do CSNU (cinco membros não permanentes são

eleitos por ano, por uma maioria de dois terços); escolher os membros do Conselho de Tutela, que atualmente está inoperante; escolher os membros do ECOSOC (18 membros são eleitos anualmente, por maioria de dois terços); admitir novos membros à organização, por maioria de dois terços, após recomendação do CSNU; e considerar e aprovar o orçamento da organização.

O processo decisório da AGNU pode ocorrer de duas maneiras diferentes. Para questões importantes, arroladas no Artigo 18.1 da Carta da ONU, incluindo temas como a manutenção da paz e da segurança internacionais, admissão, suspensão e expulsão de membros, e assuntos orçamentários, é necessário obter a maioria de dois terços dos membros presentes e votantes. Já para os demais assuntos, é necessário apenas a maioria simples dos membros presentes e votantes. A AGNU também pode aprovar resoluções recomendatórias sobre qualquer tema previsto na Carta da ONU, incluindo a paz e a segurança, desde que a controvérsia não esteja sendo tratada pelo CSNU, a não ser que este a solicite (Artigo 12).

ii. Resolução *Uniting for Peace* (1950)

A resolução da AGNU conhecida como *Uniting for Peace* (A/RES/377, de 1950) ou Resolução Acheson permite que, em casos de falta de unanimidade entre os membros permanentes do CSNU, a AGNU considere e emita recomendações para restaurar a paz e a segurança. Proposta pelos EUA durante a Guerra da Coreia devido ao veto da URSS, a resolução surgiu com o objetivo de tratar o tema. Foi invocada em outras situações futuras, como na crise de Suez e na recente invasão russa da Ucrânia.

iii. Procedimentos

A AGNU reúne-se anualmente, por um período de três meses de sessões ordinárias, normalmente da terceira semana de setembro a meados de dezembro, mas normalmente é reconvocada a partir de janeiro e transcorre até pouco tempo antes do início da sessão ordinária seguinte. Desde 1955, o Brasil sempre é o primeiro país a discursar na abertura do debate geral da AGNU[925]. Em 1982, Figueiredo foi o primeiro presidente brasileiro a fazer um discurso de abertura do debate geral da AGNU. Antes dele, a tarefa sempre esteve a cargo do chanceler ou do embaixador brasileiro na ONU. Desde então, todo novo presidente do Brasil faz, como praxe, o discurso inaugural da AGNU pelo menos uma vez ao longo de seu mandato – a única exceção foi Itamar Franco.

Após o fim do debate geral, a AGNU começa a consideração dos itens substantivos em sua agenda. Por causa do grande número de questões que se faz necessário considerar, a AGNU aloca os itens relevantes para seu trabalho a uma das seis comissões ou a comitês estabelecidos para estudar uma questão específica, que os discutem, buscando harmonizar as posições dos Estados, e então apresentam para uma reunião plenária da AGNU rascunhos de resoluções e de decisões para sua consideração.

[925] Por esse motivo, poder-se-ia descartar os argumentos de que ser o primeiro a discursar seria “prêmio de consolação” pelo fato de o Brasil ter sido preterido como sexto membro permanente do CSNU ou seria decorrente da atuação de Oswaldo Aranha como presidente da II Sessão Ordinária e I Sessão Especial da AGNU, ambas em 1947. A primeira vez que o Brasil faz o discurso inicial foi em 1949, com Cyro de Freitas-Valle, repetindo o feito em 1950 e 1951. Após hiato, o Brasil volta a fazer o discurso inicial, em 1955, com Freitas-Valle, inaugurando a tradição “não escrita” existente até hoje.

iv. Comissões da AGNU

As seis principais comissões da AGNU foram estabelecidas em 1945:

1) Primeira Comissão: lida com questões relacionadas a armas nucleares, desarmamento e segurança internacional, incluindo outras armas de destruição em massa, aspectos relacionados a desarmamento no espaço sideral, armas convencionais, segurança e desarmamento regional, outras medidas de desarmamento e segurança internacional, e maquinário de desarmamento;
2) Segunda Comissão: lida com questões relacionadas à política macroeconômica, economia e finanças, incluindo atividades operacionais para desenvolvimento, financiamento para desenvolvimento, grupos de países em situações especiais, globalização e interdependência, erradicação de pobreza, tecnologias de informação e comunicação para o desenvolvimento, agricultura e segurança alimentar, desenvolvimento sustentável e soberania do povo palestino sobre seus recursos naturais;
3) Terceira Comissão: trata de questões relacionadas à promoção e proteção dos direitos humanos, incluindo temas sociais, culturais e humanitários;
4) Quarta Comissão: trata de questões relacionadas à descolonização e ao Oriente Médio, incluindo políticas especiais e descolonização;
5) Quinta Comissão: aborda questões relacionadas ao orçamento e à administração das Nações Unidas, incluindo o orçamento regular da ONU, o orçamento das operações de manutenção da paz, escalas de contribuições dos Estados-Membros (com revisão metodológica a cada três anos), e questões administrativas, incluindo política de pessoal; e
6) Sexta Comissão: trata de questões relacionadas ao direito internacional e outras questões jurídicas relacionadas às Nações Unidas.

e) Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU)

O Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) é composto atualmente por quinze membros, cinco deles permanentes e dez não permanentes eleitos para mandatos bianuais, sem possibilidade de reeleição. Essa configuração não data de 1945, mas de 1965, uma vez que a Carta previu, inicialmente, a existência de cinco membros permanentes e seis membros não permanentes. O Artigo 23 da Carta prevê que a escolha de membros para os assentos não permanentes deve respeitar a distribuição geográfica equitativa, de modo que sempre haja representantes de todas as regiões do mundo. Do grupo formado pela América Latina e pelo Caribe (chamado "GRULAC") é eleito um representante ao ano, de modo que sempre há dois países do GRULAC como membros não permanentes do CSNU. Qualquer Estado-Membro da ONU, mesmo que não integre o CSNU, pode tomar parte nos debates, sem direito a voto, se o Conselho considerar que os interesses desse Estado estão sendo especialmente afetados. Tanto os membros como os não membros são convidados a participar dos debates, estes sem direito a voto, quando são partes envolvidas na controvérsia em exame no Conselho, que especificará as condições para participação dos não membros. A presidência do CSNU é exercida pelos membros (inclusive os não permanentes) segundo esquema de rodízio mensal, por ordem alfabética.

O CSNU tem como principais funções a indicação do nome do secretário-geral da ONU, que deve ser aprovado pela AGNU, a eleição de juízes da CIJ em conjunto com a AGNU, e a aprovação de resoluções vinculantes e não vinculantes sobre questões de paz e segurança internacional. As resoluções do CSNU são baseadas nos Capítulos VI e VII da Carta das Nações

Unidas. O Capítulo VI aborda a resolução pacífica de controvérsias, enquanto o Capítulo VII prevê a possibilidade de uso de medidas de força, como sanções econômicas e ação coercitiva armada, diante de situações de ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão que não tenham sido resolvidos por mecanismos pacíficos de resolução de controvérsias. De acordo com a Carta, todos os membros da ONU concordam em aceitar e cumprir as decisões do CSNU (Artigo 25).

Em relação ao processo decisório, existem dois sistemas de votação (Artigo 27). Para questões procedimentais, são necessários apenas nove votos afirmativos (antes da reforma de 1963/1965, eram necessários sete dos onze votos). Já para todas as demais questões, consideradas substantivas, são necessários nove votos afirmativos (sete, antes de 1965), incluindo os votos afirmativos dos membros permanentes. Na prática, a ausência de um P5 não impede a aprovação de uma resolução, e os membros permanentes interpretam que a abstenção voluntária não é uma barreira para a adoção de uma resolução. Para barrar a adoção de uma resolução de caráter substantivo, portanto, um membro permanente precisa votar contra. O Artigo 27 da Carta menciona ainda que o Estado que for parte em uma controvérsia deve-se abster de votar, mas na prática, isso não tem sido observado. É importante frisar que não existe a terminologia "veto" na Carta da ONU. Para mais detalhes sobre o CSNU, em especial o processo de reforma, ver tópico a respeito mais adiante.

f) Conselho Econômico e Social (ECOSOC)

O Conselho Econômico e Social (ECOSOC) é formado por 54 membros, exercendo as funções de aprovar recomendações e iniciar atividades sobre temas econômicos, sociais e humanitários, bem como coordenar as atividades das agências funcionais da ONU, como a Organização Internacional do Trabalho (OIT), a Organização das Nações Unidas para a Educação a Ciência e a Cultura (UNESCO, na sigla em inglês), a Organização Mundial da Saúde (OMS), a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO, na sigla em inglês), etc. É o principal órgão para assuntos de desenvolvimento econômico e social no sistema das Nações Unidas. O número de membros foi aumentado dos iniciais 18 para 27 (1965) e, posteriormente, para 54 (1973). São eleitos anualmente 18 membros, com mandato de três anos renovável por igual período. O Brasil tem mandato atualmente até 2025 e é candidato para o mandato 2027-2029, em eleições que acontecerão em 2026. O ECOSOC tem desempenhado relevante papel na integração dos três pilares do desenvolvimento sustentável (social, ambiental e econômico) e na implementação da agenda de desenvolvimento, inclusive dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) e, a partir de 2015, dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030.

i. Comissões econômicas

Há cinco comissões regionais, estabelecidas por resoluções do ECOSOC:

1) Comissão Econômica para a África (UNECA, na sigla em inglês);
2) Comissão Econômica para a Europa (UNECE, na sigla em inglês);
3) Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL);
4) Comissão Econômica e Social para a Ásia e o Pacífico (UNESCAP, na sigla em inglês); e
5) Comissão Econômica e Social para o Oeste Asiático (UNESCWA, na sigla em inglês).

Estabelecida em 1947, sediada em Genebra, a UNECE é composta por 56 Estados-Membros[926]. Seu objetivo é promover a integração econômica no continente europeu. Ela funciona promovendo uma estrutura para o diálogo acerca de políticas, a negociação de instrumentos internacionais, o desenvolvimento de normas e regulamentos, a troca de boas práticas e a cooperação técnica para países com economias em transição. Sob seus auspícios, foram negociados importantes acordos internacionais, bem como regulamentos técnicos, normas e padrões[927]. Na área ambiental, por exemplo, a Convenção sobre Poluição Atmosférica Transfronteiriça de Longa Distância foi concluída em Genebra, em 1979. Merece destaque, também, o Comitê de Transporte Terrestre da UNECE, que, desde sua criação em 1947, tem trabalhado com questões relativas ao transporte internacional de bens e pessoas e contribuiu para os cerca de 60 tratados internacionais na área negociados no seio da ONU – o Secretariado da UNECE funciona, inclusive, como depositário e monitora a implementação de muitos deles.

Também em 1947 foi estabelecida a UNESCAP, sediada em Xangai, com o nome original de Comissão Econômica para a Ásia e o Extremo Oriente (ECAFE, na sigla em inglês). Em 1976, o nome foi alterado para UNESCAP e a sede foi transferida para Bangkok, onde permanece até hoje. A UNESCAP promove a cooperação entre seus 53 Estados-Membros[928] e nove Estados Associados[929] em prol de soluções para desafios de desenvolvimento sustentável. A UNESCAP desenvolve ações nas seguintes áreas: políticas macroeconômicas e de financiamento para o desenvolvimento; comércio, investimento e inovação; transporte; meio ambiente e desenvolvimento; tecnologias da informação e comunicação e redução de riscos de desastres; desenvolvimento social; estatísticas e energia. Foi a UNESCAP, por exemplo, que concebeu o Banco Asiático de Desenvolvimento (BAD), estabelecido em 1966, em Manila. Os recursos do Fundo Fiduciário da UNESCAP para a Preparação contra *Tsunamis*, Desastres e Eventos Climáticos estabelecido em 2005, ajudaram a região a lidar com os impactos do *tsunami* do ano anterior no oceano Índico.

A UNECA foi estabelecida em 1958, com sede em Adis Abeba, para promover o desenvolvimento econômico e social dos Estados-Membros, fomentar a integração intrarregional e promover a cooperação internacional em prol do desenvolvimento africano. Composta por 54 Estados-Membros[930], a UNECA tem três funções centrais. A primeira, a *convening function*, consiste na promoção de plataformas, intergovernamentais ou mais amplas, para que os atores interessados decidam acerca de estruturas políticas, padrões e planos de ação que reforcem o multilateralismo em níveis regional e sub-regional, no continente. A ECA também funciona como um *think-tank* (*think-tank function*), conduzindo estudos e análises. Por fim, ainda conta com a

---

[926] A UNECE compreende não apenas países europeus, mas também da América do Norte, da Ásia Central e do Oriente Médio. São membros da UNECE os 27 Estados da União Europeia (UE), Albânia, Andorra, Armênia, Azerbaijão, Belarus, Bósnia e Herzegovina, Canadá, Cazaquistão, EUA, Geórgia, Islândia, Israel, Liechtenstein, Macedônia do Norte, Moldávia, Mônaco, Montenegro, Noruega, Quirguistão, Reino Unido, Rússia, San Marino, Sérvia, Suíça, Tajiquistão, Turquia, Turcomenistão, Ucrânia e Uzbequistão.

[927] Para maiores informações sobre os instrumentos negociados no seio da UNECE: https://unece.org/introduction-24.

[928] Afeganistão, Armênia, Austrália, Azerbaijão, Bangladesh, Butão, Brunei Darussalam, Camboja, China, Coreia do Norte, Fiji, França, Geórgia, Índia, Indonésia, Irã, Japão, Cazaquistão, Kiribati, Quirguistão, Laos, Malásia, Maldivas, Ilhas Marshall, Micronésia, Mongólia, Myanmar, Nauru, Nepal, Países Baixos, Nova Zelândia, Paquistão, Palau, Papua Nova Guiné, Filipinas, Coreia do Sul, Rússia, Samoa, Singapura, Ilhas Salomão, Sri-Lanka, Tajiquistão, Tailândia, Timor-Leste, Tonga, Turquia, Turcomenistão, Tuvalu, Reino Unido, EUA, Uzbequistão, Vanuatu e Vietnã.

[929] Samoa Americana, Ilhas Cook, Polinésia Francesa, Guam, Hong Kong, Macau, Nova Caledônia, Niue e Ilhas Mariana do Norte.

[930] Todos os países do continente, que, igualmente, são membros da ONU.

operational function, relativa a ações de aconselhamento político a partir de demandas específicas dos Estados-membros e em colaboração com o sistema das Nações Unidas.

Última das comissões econômicas regionais a ser criada, a UNESCWA foi estabelecida em 1973, para estimular a atividade econômica nos vinte Estados-Membros[931], fortalecer a cooperação entre eles e promover o desenvolvimento. Sua primeira sede foi em Beirute; em seguida, a sede foi movida para Bagdá (1982-1991) e Amã (1991-1997); e desde 1997, sua sede voltou a ser em Beirute.

ii. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)

A Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) foi estabelecida pela Resolução 106 (VI) do ECOSOC, de 25 de fevereiro de 1948, e começou a funcionar no mesmo ano. Posteriormente, seu trabalho foi ampliado aos países do Caribe e se incorporou o objetivo de promover o desenvolvimento social. Mediante a Resolução 1984/67, de 27 de julho de 1984, o ECOSOC decidiu que a CEPAL passaria a se chamar Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe.

Foi fundada para contribuir para o desenvolvimento econômico da América Latina, coordenar as ações encaminhadas à sua promoção e reforçar as relações econômicas dos países entre si e com as outras nações do mundo. As principais atividades da CEPAL incluem a pesquisa, análise e disseminação de informações e políticas sobre desenvolvimento econômico e social, com ênfase na redução da pobreza, desigualdade e exclusão social, bem como no fortalecimento da integração regional e do comércio internacional.

A CEPAL tem sua sede em Santiago do Chile e tem duas sedes sub-regionais, uma para a sub-região da América Central, situada na Cidade do México, e a outra para a sub-região do Caribe, em Port of Spain, estabelecidas em junho de 1951 e dezembro de 1966, respectivamente. Além disso, tem escritórios nacionais em Buenos Aires, Brasília, Montevidéu e Bogotá e um escritório de ligação em Washington.

Os 33 países da América Latina e do Caribe são membros da CEPAL, junto com algumas nações da América do Norte, Europa e Ásia que mantêm vínculos históricos, econômicos e culturais com a região. No total, há 46 Estados-Membros[932] e 14 membros associados[933], condição jurídica atribuída a alguns territórios não independentes do Caribe.

A CEPAL desenvolveu-se como uma escola de pensamento autóctone especializada no exame das tendências econômicas e sociais de médio e longo prazo dos países latino-americanos e caribenhos. Os principais próceres do pensamento cepalino foram o argentino Raúl Prebisch e o brasileiro Celso Furtado[934]. Um dos mais famosos e controvertidos componentes do pensamento

---

[931] Argélia, Bahrein, Egito, Iraque, Jordânia, Kuwait, Líbano, Líbia, Marrocos, Mauritânia, Omã, Palestina, Catar, Arábia Saudita, Somália, Sudão, Síria, Tunísia, Emirados Árabes Unidos (EAU) e Iêmen.

[932] Alemanha, Espanha, Paraguai, Antígua e Barbuda, EUA, Peru, Argentina, França, Portugal, Bahamas, Granada, Reino Unido, Barbados, Guatemala, Coreia do Sul, Belize, Guiana, República Dominicana, Bolívia, Haiti, São Cristóvão e Névis, Brasil, Honduras, São Vicente e Granadinas, Canadá, Espanha, Santa Lúcia, Chile, Jamaica, Suriname, Colômbia, Japão, Trinidad e Tobago, Costa Rica, México, Turquia, Cuba, Nicarágua, Uruguai, Dominica, Noruega, Venezuela, Equador, Países Baixos, El Salvador e Panamá.

[933] Anguilla, Ilhas Turcas e Caicos, Aruba, Ilhas Virgens Britânicas, Bermudas, Ilhas Virgens dos EUA, Curaçao, Martinica, Guadalupe, Montserrat, Guiana Francesa, Porto Rico, Ilhas Cayman e San Martín.

[934] Celso Furtado foi responsável pela criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), integrou o governo de João Goulart na condição de ministro do Planejamento e foi propositor do Plano Trienal (1963). O economista lecionou em universidades estrangeiras, foi indicado ao Nobel de Economia e participou da transição democrática e da estruturação do Ministério da Cultura.

de Prebisch diz respeito à hipótese da tendência secular à deterioração dos termos de troca[935] entre, de um lado, matérias-primas e alimentos e, de outro, bens industrializados. A deterioração dos termos de intercâmbio significa que, se os volumes exportados se mantivessem estáveis, sua capacidade de compra de bens e serviços do exterior, ou seja, a capacidade de importar, diminuiria com o decorrer do tempo.

O pensamento da CEPAL é dinâmico, seguindo as imensas transformações da realidade econômica, social e política, regional e mundial. Desde os primeiros anos desenvolveu um método analítico próprio e uma ênfase temática que, com algumas variantes, se manteve até os dias atuais. O método, chamado "histórico-estrutural", analisa a forma como as instituições e a estrutura produtiva herdadas condicionam a dinâmica econômica dos países em desenvolvimento e geram comportamentos que são diferentes do comportamento das nações mais desenvolvidas. Nesse método, não há "estágios de desenvolvimento" uniformes. O "desenvolvimento tardio" dos países tem uma dinâmica diferente das nações que experimentaram um desenvolvimento mais precoce. O termo "heterogeneidade estrutural", cunhado nos anos 1970, capta bem as características de nossas economias.

A estrutura institucional da CEPAL é organizada por períodos de sessões, comandada por secretário-executivo e composta por vários comitês, conferências e reuniões temáticas. Desde 2022, o secretário-executivo é o costarriquenho José Manuel Salazar-Xirinachs.

O período de sessão é a reunião bienal mais importante da CEPAL. Oferece uma oportunidade para analisar questões relevantes para o desenvolvimento dos países da região e para revisar o progresso de suas atividades. Também permite que os governos dos Estados-Membros conheçam, por meio da revisão do relatório de atividades, o trabalho realizado pela CEPAL no último ano e definam, por meio da adoção do programa de trabalho e do calendário de conferências, os mandatos que orientarão o trabalho futuro. O 39º período de sessões da CEPAL foi realizado, em Buenos Aires, entre 24 e 26 de outubro de 2022. Entre as principais realizações desse período, destacam-se: a apresentação do documento "Rumo à transformação do modelo de desenvolvimento na América Latina e no Caribe: produção, inclusão e sustentabilidade" e o seminário de alto nível que contou com quatro painéis: "Mudanças na globalização e desafios para a região"; "Crescimento e distribuição: a centralidade da criação de empregos"; "Investimento e estratégias setoriais: motores do desenvolvimento sustentável"; e "Cooperação internacional em face de um novo multilateralismo".

Destacam-se, ainda, como órgãos subsidiários da CEPAL:

1) Comitê Plenário;
2) Comitê Regional sobre Cooperação Sul-Sul na América Latina e Caribe;
3) Comitê de Desenvolvimento e Cooperação do Caribe;
4) Conferência Estatística das Américas;
5) Conferência Regional sobre População e Desenvolvimento da América Latina e do Caribe;
6) Conferência de Ciência, Inovação e Tecnologias da Informação e Comunicação;
7) Conferência Regional sobre a Mulher da América Latina e do Caribe;

[935] O termo empregado por Prebisch sintetiza a teoria do subdesenvolvimento elaborada no seu período na CEPAL, e bem aceita pelos países da América Latina e do Caribe, que tem como objetivo demonstrar os problemas enfrentados pelos países subdesenvolvidos em face de sua industrialização tardia. Dissertando sobre a condição da dependência econômica gerada pela relação de troca entre países, onde geralmente a maioria das nações marginais não possui a condição de incrementar as matérias-primas obtidas em seu território, tal definição sintetiza de modo eficaz o esforço quase vão dos países pobres em vencer a desigualdade estabelecida no mercado mundial ante a desvalorização abismal de seus termos de troca, perpetuando assim uma situação de dependência econômica e subordinação às políticas dos países ricos.

8) Conferência Regional sobre Desenvolvimento Social da América Latina e do Caribe;
9) Conselho Regional de Planejamento; e
10) Fórum de Países da América Latina e do Caribe sobre Desenvolvimento Sustentável.

Por meio do Comitê Plenário, os governos dos países-membros reúnem-se entre os períodos de sessões da CEPAL.

A Conferência Regional sobre Cooperação Sul-Sul na América Latina e Caribe foi criada pela Resolução 752 (PLEN.36), aprovada pelos países-membros da CEPAL durante o 36º período de sessões do Comitê Plenário, em dezembro de 2021. Nessa reunião, os países aprovaram a mudança do nome do Comitê de Cooperação Sul-Sul para Conferência Regional.

O Comitê de Desenvolvimento e Cooperação do Caribe foi criado em 1975 mediante a Resolução 358 (XVI) da CEPAL. Entre seus objetivos estão os de promover e fortalecer a cooperação e a integração econômica e social entre os países e territórios do Caribe e fomentar a cooperação entre eles e os países e processos de integração da América Latina e do Caribe.

A Conferência Estatística das Américas foi criada, em 2000, pela Resolução 580 (XXVIII) da CEPAL e pela Resolução 2000/7 do ECOSOC. Ela contribui para o progresso das políticas e atividades de estatística nos países da região e promove a cooperação internacional, regional e bilateral entre os institutos nacionais de estatística e os organismos internacionais e regionais.

A Conferência Regional sobre População e Desenvolvimento da América Latina e do Caribe foi criada, em 2012, mediante a Resolução 670 (XXXIV) da CEPAL, ao determinar que o Comitê Especial da CEPAL sobre População e Desenvolvimento atorasse a nova denominação. Tem por objetivo acompanhar os temas relacionados com população e desenvolvimento, migração internacional, povos indígenas e populações afrodescendentes e envelhecimento.

A Conferência de Ciência, Inovação e Tecnologias da Informação e Comunicação foi criada, em 2012, por meio da Resolução 672 (XXXIV) da CEPAL e da Resolução 2012/35 do ECOSOC. Um de seus objetivos é promover o desenvolvimento e melhoramento das políticas nacionais de ciência, tecnologia e inovação e daquelas relacionadas com o avanço da sociedade da informação e do conhecimento.

A Conferência Regional sobre a Mulher da América Latina e do Caribe foi realizada pela primeira vez em Havana em 1977. Desde então, a conferência é convocada regularmente, com uma frequência não superior a três anos, para identificar a situação regional e sub-regional a respeito da autonomia e dos direitos das mulheres, apresentar recomendações em matéria de políticas públicas de igualdade de gênero, efetuar avaliações periódicas das atividades realizadas em cumprimento dos acordos regionais e internacionais e proporcionar um fórum para o debate sobre a igualdade de gênero. Congrega as autoridades de alto nível encarregadas dos temas relativos à situação das mulheres e das políticas dirigidas a velar pela equidade de gênero nos países da região.

A Conferência Regional sobre Desenvolvimento Social da América Latina e do Caribe foi criada, em 2014, mediante a Resolução 682 (XXXV) da CEPAL e a Resolução 2014/32 do ECOSOC. Seu objetivo é promover na região o melhoramento das políticas nacionais de desenvolvimento social e a cooperação internacional, regional e bilateral no âmbito social com o fim de examinar a pobreza multidimensional e avançar na medição da pobreza, desigualdade e deficiências estruturais.

O Conselho Regional de Planejamento foi criado, em 1975, como Comitê Técnico mediante a Resolução 340 (AC.66) da 8ª Reunião Extraordinária do Comitê Plenário da CEPAL com o fim de atuar como organismo orientador superior das atividades do Instituto Latino-

Americano de Planejamento Econômico e Social (ILPES) e servir como órgão de consulta na execução dos programas de trabalho do ILPES e na avaliação de seus resultados.

O Fórum de Países da América Latina e do Caribe sobre Desenvolvimento Sustentável foi criado pela Resolução 700 (XXXVI), a chamada "Resolução do México", como um mecanismo regional para o acompanhamento e a revisão da implementação e do monitoramento da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, dos ODS, suas metas, seus meios de implementação e da Agenda de Ação de Adis Abeba sobre Financiamento para o Desenvolvimento. Posteriormente, o ECOSOC endossou a criação do fórum ao adotar a Resolução 2016/12.

Há duas reuniões intergovernamentais que também mantêm vínculos com a CEPAL:

1) Conferência Regional Intergovernamental sobre Envelhecimento e Direitos dos Idosos na América Latina e no Caribe; e
2) Conferência Ministerial sobre a Sociedade da Informação da América Latina e do Caribe.

A Conferência Regional Intergovernamental sobre Envelhecimento e Direitos dos Idosos na América Latina e no Caribe foi criada pela Resolução 590 (XXIX) de 2002, que endossou o mandato do Plano de Ação Internacional de Madri para o Envelhecimento e solicitou à Secretaria que organizasse uma conferência sobre o tema, com a finalidade de acordar uma estratégia para implementar o plano. Sua responsabilidade é implementar e traduzir em planos de ação regionais o mandato do Plano de Ação Internacional de Madri para o Envelhecimento e examinar os avanços e as lacunas de sua implementação na região.

A Conferência Ministerial sobre a Sociedade da Informação da América Latina e do Caribe tem como principal objetivo formular e implementar programas para o acesso e uso das tecnologias da informação e comunicação (TIC) na região. O diálogo regional sobre a sociedade da informação e do conhecimento teve início em 2000, quando os países afirmaram sua vontade de formular e implementar programas para o acesso e uso de TIC. Em 2005, foi realizada, no Rio de Janeiro, a 1ª Conferência Ministerial Regional da América Latina e do Caribe preparatória da segunda fase da Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação, em que se aprovou a primeira versão do Plano de Ação sobre a Sociedade da Informação da América Latina e do Caribe (eLAC), que constitui uma visão regional e um compromisso político para reduzir a exclusão digital.

De acordo com Luiz Eduardo Fonseca de Carvalho Gonçalves, o Brasil mostrou-se favorável, em 1947, à criação da CEPAL porque esperava que um foro multilateral regional pudesse ser um bom instrumento de divulgação de necessidades de ordem econômica, como o reequipamento industrial do país. Logo, o Brasil passou a debater, no âmbito da CEPAL, temas como industrialização em países subdesenvolvidos e planejamento econômico. De 1951 em diante, os debates voltaram-se, cada vez mais, para o problema da limitação dos mercados nacionais, a ser superado por processo de integração regional que permitisse a adoção de economias de escala nos diferentes ramos de produção. Em 1960, foi assinado o Tratado de Montevidéu, que criou a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) e não satisfez a CEPAL em virtude da modéstia de suas metas (zonas de livre comércio, em vez de mercado comum). No final dos anos 1950 e na primeira metade da década de 1960, surgiram instituições multilaterais baseadas no pensamento da CEPAL, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, na sigla em inglês). Essas instituições passaram a receber maior atenção pelos governos que a própria CEPAL, a qual sofria, ao mesmo tempo, maior distanciamento em relação ao Brasil em virtude da ruptura da ordem democrática no País, em 1964. Hoje, vários estudos e análises da CEPAL são voltados para a realidade brasileira, e a organização trabalha em conjunto com o governo brasileiro e outros

atores sociais para promover políticas públicas e programas que visam o desenvolvimento sustentável do País e da região.

g) Corte Internacional de Justiça (CIJ)

A Corte Internacional de Justiça (CIJ) é o principal órgão judiciário das Nações Unidas e começou a funcionar em 1946 com o objetivo de atuar na resolução de questões jurídicas entre Estados. A CIJ não possui personalidade jurídica própria e é composta por quinze juízes de diferentes nacionalidades, que são eleitos pela AGNU e pelo CSNU, para mandatos de nove anos renováveis por igual período. Sua sede está localizada no Palácio da Paz, na Haia, onde sua antecessora, a Corte Permanente de Justiça Internacional (CPJI), também funcionou. A CIJ tem duas funções principais: a contenciosa (resolução de questões jurídicas entre Estados) e a consultiva (invocada pela AGNU ou pelo CSNU sobre qualquer tema ou por outros órgãos da ONU e entidades especializadas sobre temas específicos, dentro de sua respectiva especialidade, mediante prévia autorização da AGNU). Para mais detalhes sobre a CIJ, ver seção posterior a respeito.

h) Conselho de Tutela

O Conselho de Tutela herdou a função de administração dos mandatos criados pela LDN para administração dos territórios sob regime de tutela internacional. Suas funções estiveram relacionadas a garantir o progresso da população dos territórios tutelados e a criar condições para sua independência e para o estabelecimento de governo próprio no período de transição de colônia para Estado soberano. Embora ainda exista no papel (já que nenhuma alteração posterior da Carta o eliminou da estrutura institucional da ONU), o Conselho de Tutela teve suas atividades suspensas em 1994, após o encerramento do acordo de tutela dos EUA sobre Palau.

i) Secretariado

O Secretariado reúne os cerca de 40 mil funcionários da organização, exercendo as funções de assistência aos demais órgãos principais, administrando suas políticas e seus programas. Verifica-se considerável concentração de funcionários oriundos da América do Norte e da Europa Ocidental, sobretudo nos escalões mais elevados, o que constitui desafio à diversificação geográfica do quadro de funcionários, conforme estipulado pelo Artigo 101 da Carta. O Brasil tem como política o estímulo à diversidade geográfica dos integrantes do secretariado das organizações internacionais de que participa, mas a concentração, especialmente em cargos de mais alto nível, ainda é grande. Há cerca de 200 brasileiros no Secretariado. Nenhum ocupa um dos 70 cargos de subscretários-gerais, e apenas dois ocupam um dos 75 cargos de secretários-gerais assistentes.

O secretário-geral da organização (SGNU) é nomeado pela AGNU, a partir de recomendação do CSNU. Tradicionalmente, o secretário-geral é indicado para mandato de cinco anos, renovável por igual período. O SGNU exerce funções que vão além da mera figuração

protocolar: pode levar qualquer questão que julgar importante para consideração do CSNU (Artigo 99 da Carta)[936]. Desde a fundação das Nações Unidas em 1945, nove[937] SGNU foram nomeados:

1) o norueguês Trygve Lie (1946-1952);
2) o sueco Dag Hammarskjöld (1953-1961);
3) o myanmarense U Thant (1961-1971);
4) o austríaco Kurt Waldheim (1972-1981);
5) o peruano Javier Pérez de Cuéllar (1982-1991);
6) o egípcio Boutros Boutros-Ghali (1992-1996);
7) o ganês Kofi Annan (1997-2006);
8) o sul-coreano Ban Ki-moon (2007-2016); e
9) o português António Guterres (2017-presente).

Durante a primeira reunião da AGNU, em Londres, em 1946, ficou decidido que a sede permanente da organização seria nos EUA. Atualmente, a ONU tem, além da sede central em Nova York (onde estão sediados os órgãos principais da organização), sedes em Genebra (Suíça), Viena (Áustria), Nairóbi (Quênia) e escritórios espalhados em grande parte dos países, inclusive no Brasil. Em Genebra, estão sediados, entre outros, o Conselho de Direitos Humanos (CDH), o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), a OIT e a OMS.

j) Sistema ONU

O sistema ONU é formado pelos seis órgãos principais da organização e seus órgãos subsidiários, os fundos e os programas por eles criados, bem como as agências especializadas e outros organismos associados às Nações Unidas.

As agências especializadas são quinze organizações separadas, ligadas à ONU por meio de acordos internacionais e dotadas de estruturas intergovernamentais autônomas e de orçamentos e funcionários internacionais próprios. Algumas delas são anteriores à criação da ONU, como, por exemplo, a Organização Internacional do Trabalho (OIT), que existe desde 1919, ou a União Postal Internacional (UPU), criada em 1875. Trabalham com a ONU e entre si, em geral, por meio do ECOSOC, que desempenha a função de coordenador. Seus secretariados, integrados por funcionários internacionais, trabalham sob a direção dos chefes executivos desses organismos, que não respondem diretamente ao secretário-geral da ONU, mas integram o Conselho de Coordenação dos Chefes Executivos do Sistema das Nações Unidas. As quinze agências especializadas da ONU são, por ordem de ano de fundação e com respectiva sede:

1) União Internacional de Telecomunicações (UIT ou ITU, na sigla em inglês): 1865, Genebra;
2) União Postal Universal (UPU): 1874, Berna;
3) Organização Internacional do Trabalho (OIT): 1919, Roma;
4) Fundo Monetário Internacional (FMI): 1944, Washington;

[936] O SGNU pode chamar a atenção do CSNU para para "qualquer assunto, que a seu juízo, possa ameaçar a manutenção da paz e da segurança internacionais". O Artigo 99 foi invocado poucas vezes. Oficialmente, a primeira vez foi com Dag Hammarskjöld, em 1960, com relação à crise no Congo belga, que levou ao estabelecimento da UNOC. O SGNU Trygve Lie teria levado temas ao CSNU antes, entretanto. Até a invocação por António Guterres, em dezembro de 2023, no contexto de ações de Israel na Faixa de Gaza, o último SGNU a invocá-lo foi Pérez de Cuellar, em 1989, no contexto da guerra civil libanesa.

[937] De outubro de 1945 a 1º de fevereiro de 1946, o britânico Gladwyn Jebb serviu como SGNU interino até a eleição de Lie Trygve como primeiro SGNU.

5) Grupo do Banco Mundial[938]: 1944, Washington:
    i. Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD): 1944;
    ii. Corporação Financeira Internacional (CFI): 1956;
    iii. Associação Internacional para o Desenvolvimento (IDA, na sigla em inglês): 1960;
6) Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, na sigla em inglês): 1945, Paris;
7) Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO, na sigla em inglês): 1945, Roma;
8) Organização da Aviação Civil Internacional (OACI ou ICAO, na sigla em inglês): 1947, Montreal;
9) Organização Marítima Internacional (OMI ou IMO, na sigla em inglês): 1948, Londres;
10) Organização Mundial da Saúde (OMS): 1948, Genebra;
11) Organização Meteorológica Mundial (OMM ou WMO, na sigla em inglês): 1950, Genebra
12) Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (ONUDO ou UNIDO, na sigla em inglês): 1966, Viena;
13) Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI): 1967, Paris;
14) Organização Mundial de Turismo (OMT): 1975, Madri; e
15) Fundo Intergovernamental de Desenvolvimento Agrícola (FIDA ou IFAD, na sigla em inglês): 1977, Roma.

Além dos organismos intergovernamentais especializados, que integram o sistema das Nações Unidas, existe uma série de outros programas e fundos, financiados por contribuições voluntárias dos Estados-Membros e criados pela ONU com propósitos específicos, de caráter econômico, social, humanitário, etc. Respondem à AGNU de forma direta ou por meio do ECOSOC. Em questões administrativas, os chefes executivos dos programas e fundos respondem ao SGNU. São exemplos de programas e fundos da ONU o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD); o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF, na sigla em inglês); o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA); o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR); o Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA, na sigla em inglês); o Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (UN-HABITAT, na sigla em inglês); o Programa Conjunto das Nações Unidas sobre HIV/AIDS (UNAIDS, na sigla em inglês) e o Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime (UNODC, na sigla em inglês). Reforça-se que esses exemplos não são agências especializadas da ONU nem organizações internacionais.

Por fim, há uma série de organizações internacionais que não estão subordinadas diretamente à estrutura da ONU, mas são consideradas organizações relacionadas, porque, a depender do caso, podem reportar a AGNU e ao CSNU, contribuem com os trabalhos de órgãos da ONU ou integram, por meio de seus dirigentes, o Conselho de Coordenação dos Chefes Executivos do Sistema das Nações Unidas. Entre as organizações relacionadas estão a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), o Tribunal Penal Internacional (TPI), a Organização para a Proibição de Armas Químicas (OPAQ) e a Organização Mundial do Comércio (OMC). Reforça-se que esses exemplos são organização internacionais, mas não são agências especializadas da ONU.

---

[938] O Centro Internacional para Solucionar as Disputas de Investimento (ICSID, na sigla em inglês, 1965) e a Agência Multilateral para Garantir o Investimento (MIGA, na sigla em inglês, 1988) fazem parte do Grupo do Banco Mundial, mas não são agências especializadas da ONU.

Fonte: https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/un_system_chart.pdf

k) A ONU no pós-Guerra Fria

O pós-Guerra Fria marca uma profunda alteração não apenas da estrutura do Sistema Internacional, que deixa de operar sob uma lógica bipolar, mas também da própria ONU, tendo em conta os reflexos sobre a razão de ser da organização (de acordo com o preâmbulo da Carta, a organização foi criada para "preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra, que por duas vezes, no espaço da nossa vida, trouxe sofrimentos indizíveis à humanidade" e tem como principal propósito, conforme o primeiro parágrafo do Artigo 1º, "manter a paz e a segurança internacionais"). Reduziu-se o número de guerras entre Estados e ampliou-se a quantidade de conflitos intraestatais em países em desenvolvimento. Surgiram novas ameaças, como o terrorismo, o narcotráfico e a degradação ambiental, o que suscitou a necessidade de um adensamento jurídico e institucional na ONU. Ademais, houve a expansão do número de membros, com a desintegração do bloco socialista, e a Rússia tornou-se a sucessora da URSS.

Conforme Tatiana Moura, "as décadas de 80 e 90 ficaram marcadas por profundas alterações nas referências de análise da conflitualidade internacional. As chamadas 'novas guerras', que ocorrem com maior incidência em Estados colapsados, vêm contrastar com um tipo de conflitualidade de matriz westfaliana, que correspondeu sobretudo à construção do Estado moderno, territorial, centralizado e hierarquicamente ordenado. Mary Kaldor (1999) foi pioneira na definição e análise deste novo tipo de conflitos, defendendo que estas novas guerras correspondem a um novo tipo de violência organizada que é diferente porque faz com que não se vejam as diferenças entre guerra (geralmente definida como violência entre Estados ou grupos organizados por motivos políticos), crime organizado (violência conduzida por grupos de organização privada, com objetivos privados, normalmente o lucro financeiro) e violações maciças

de direitos humanos (geralmente por parte de Estados ou por grupos politicamente organizados contra indivíduos). Estas novas guerras, também apelidadas de ‘conflitos de baixa intensidade’, guerras privatizadas ou guerras informais, têm características substancialmente distintas das guerras ‘tradicionais’. De facto, nestas novas guerras não é fácil estabelecer na prática a distinção entre o privado e o público, o estatal e o não estatal, o informal e o formal, o que se faz por motivos econômicos ou políticos”.

Os anos 1990 são conhecidos como a “Década das Conferências”, em razão da realização de uma série de conferências sobre temas que, muito embora não fossem em geral novos, passaram a receber maior atenção da comunidade internacional naquele momento, como direitos humanos, meio ambiente e desenvolvimento sustentável, mulher, desenvolvimento social, moradia e assentamentos humanos e população e desenvolvimento (para mais detalhes, ver seção posterior). Ainda nos anos 1990, são lançadas a Agenda para a Paz (com forte impacto sobre as operações de paz, ver seção seguinte) e a Agenda para o Desenvolvimento, é estabelecido um *open-ended working group* na AGNU para a reforma do CSNU, é promovida a independência do Palau, último território sob tutela – o que provoca a inatividade do Conselho de Tutela desde então –, e são promovidas as primeiras reformas do SGNU Kofi Annan – programa *Renewing the UN* e criação do *United Nations Development Group (UNDG)*, depois renomeado para *United Nations Sustainable Development Group (UNSDG)*, ambos em 1997. As crises em Ruanda e na ex-Iugoslávia levam à criação de tribunais penais internacionais específicos, sob o CSNU. Os anos 1990 também são marcados pelo aumento no número de missões de paz e pela superação da paralisia do CSNU.

A década de 2000 nasce sob o signo dos ODM (2000), dos ataques de 11 de setembro de 2001 (e da Guerra do Iraque) e das discussões sobre os 60 Anos da ONU (2005). É convocado o Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudanças, que leva ao SGNU o relatório *A More Secure World* (2004), que será a base para o relatório de Annan *In Larger Freedom* (2005). No contexto dos 60 anos da ONU, é a realizada a Cúpula Mundial (2005), que, entre outros avanços, adota o conceito de Responsabilidade de Proteger (R2P) e dá o pontapé para a criação da Comissão de Consolidação da Paz (CCP, 2005) e, posteriormente, do CDH (2006), que, entre as inovações, traz o Mecanismo de Revisão Periódica Universal (RPU). A AGNU adotou por consenso (setembro de 2008) a Decisão 62/557, que determinou o início das Negociações Intergovernamentais (IGN, na sigla em inglês) sobre a reforma do CSNU com base nas posições e propostas dos Estados-Membros e estabeleceu o plenário informal da AGNU como foro negociador. Outros temas importantes associados com a década de 2000 são as transformações nas operações de paz (Relatório Brahimi, Doutrina Capstone) – muito pelo impacto dos episódios em Ruanda e na ex-Iugoslávia – e a Agenda de Mulheres, Paz e Segurança (S/RES/1325, 2000). Os SGNU Kofi Annan e Ban Ki-moon propuseram uma série de iniciativas de reforma em áreas como métodos de contratação, tecnologia da informação, licitações, ética, controle interno e processo orçamentário. Foram feitas várias mudanças pontuais e algumas maiores, em áreas como o organograma do Secretariado, mas as reformas que afetariam mais diretamente a relação entre os Estados e o Secretariado naufragaram na falta de consenso sobre o papel das Nações Unidas em praticamente todas as suas principais áreas de atuação, como paz e segurança, desenvolvimento sustentável ou direitos humanos.

Os anos 2010 iniciam-se com desafios nas áreas de segurança (Primavera Árabe e fracasso do Acordo de Teerã) e desenvolvimento sustentável (discussões sobre o pós-ODM, Rio+20). Ainda no mandato de Ban Ki-moon, eclode a questão da Crimeia, surge o autointitulado Estado Islâmico e intensifica-se a problemática de refúgio e migração. No contexto da Primavera Árabe,

o Brasil apresenta o conceito de Responsabilidade ao Proteger (RwP). A respeito das operações de paz, destaca-se o relatório elaborado pelo painel independente comandado pelo ex-presidente do Timor-Leste Ramos Horta (2015).

l) A ONU sob António Guterres

Quando António Guterres assumiu como SGNU, em janeiro de 2017, listou uma série de desafios para seu mandato, como o futuro do multilateralismo e a reforma da ONU (estrutura institucional, orçamento, denúncias); temas de segurança (terrorismo e desarmamento nuclear, Coreia do Norte); Oriente Médio (Síria, questão israelo-palestina, Irã); refugiados, migrantes e questões humanitárias e de direitos humanos; e mudança do clima (Acordo de Paris) e desenvolvimento sustentável (Agenda 2030). Também desde que assumiu, o SGNU propôs uma série de reformas que compõem o pacote intitulado *United to Reform*. Esse pacote está dividido nas áreas de desenvolvimento, gestão e paz e segurança, além de conter uma estratégia transversal de paridade de gênero.

Na área de desenvolvimento, o foco é reposicionar a ONU, aprimorando as funções que pode desempenhar para contribuir para a implementação da Agenda 2030 (conforme dois *frameworks*: *UN Sustainable Development Cooperation Framework*; *Management and Accountability Framework*), como indica a reforma na atuação dos coordenadores residentes em linha com aquela Agenda.

Em relação a gestão, Guterres tem como objetivo delegar mais funções aos seus subordinados, simplificar processos, ampliar a transparência e a *accountability* do Secretariado, gerar mais confiança dos membros em relação à Organização e aumentar a capacidade de respostas da ONU para dar mais resultados. Entre as alterações já realizadas, estão a reorganização dos Departamentos de Apoio de Campo e de Gestão nos novos Departamento de Estratégias, Políticas e Conformidade da Gestão (DMSPC, na sigla em inglês) e Departamento de Apoio Operacional (DOS, na sigla em inglês).

No que diz respeito à arquitetura de paz e segurança, Guterres implementou, desde o começo de 2019, o que considera ser a primeira parte da reforma nesse pilar. Foi feita redistribuição e racionalização dos trabalhos dos agora renomeados Departamento de Assuntos Políticos e de Consolidação da Paz (DPPA, na sigla em inglês) e Departamento de Operações de Paz (DPO, na sigla em inglês), para ampliar sinergias e dar maior linha de continuidade aos trabalhos, dentro de uma única estrutura político-operacional subdividida em oito regiões geográficas. Também lançou a Agenda para o Desarmamento e o conceito de sustentação da paz (*sustaining peace*), para acompanhar a consolidação da paz. Em 2020, foi realizada rodada de revisão da "arquitetura de consolidação da paz" da ONU, compreendida, além da CCP (para cujo Comitê Organizacional o Brasil foi reeleito para o biênio 2023-2024), pelo Fundo de Consolidação da Paz (FCP) e pelo Escritório de Apoio para a Consolidação da Paz (vinculado ao DPPA). O processo compreendeu relatório do SGNU focado em *peacebuilding and sustaining peace* e foi concluído com a adoção de resoluções gêmeas do CSNU (S/RES/2558) e da AGNU (A/RES/75/201).

Transversalmente, Guterres tem implementado sua Estratégia de Paridade de Gênero, que contempla recomendações para contratação e retenção da força de trabalho feminina, eliminação de preconceitos inconscientes no processo de seleção e medidas especiais (por exemplo, de combate ao abuso e à exploração sexual). Até o momento, já implementou paridade de gênero entre o grupo de funcionários de mais alto escalão e em diversas agências e programas e já há mais

mulheres à frente de operações de paz do que em qualquer outro momento da história. Os dados da participação feminina nas forças de paz, no entanto, ainda são muito baixos.

Na sessão ordinária da AGNU de 2021, Guterres apresentou o relatório Nossa Agenda Comum (*Our Common Agenda*), que propõe resposta integrada aos desafios globais, a fim de catalisar a reforma do multilateralismo universalista. Partindo de uma consulta a mais de 1,5 milhão de pessoas ao redor do globo (o que põe em prática a ideia de uma reforma que não se fie unicamente na percepção dos Estados), o relatório mapeia os principais desafios à governança global e propõe doze compromissos, cada qual com diversas propostas-chave em consonância com os ODS, abarcando temas como cooperação digital e promoção da paz e prevenção de conflitos. Ademais, propõe o lançamento de três novas cúpulas, aos moldes das iniciativas dos anos 1990 e 2000: uma Cúpula da Educação Transformadora, que ocorreu em setembro de 2022; a Cúpula do Futuro, entre 22 e 23 de setembro de 2024[939]; e uma Cúpula Social Global, em 2025.

A Cúpula da Educação Transformadora teve como objetivo colocar a educação no topo da agenda política global e mobilizar soluções para recuperar as perdas de aprendizagem relacionadas à pandemia de COVID-19, bem como transformar a educação em um mundo em rápida mudança, de acordo com cinco trilhas de ação (escolas inclusivas, equitativas, seguras e saudáveis; aprendizagem e competências para a vida, o trabalho e o desenvolvimento sustentável; professores, ensino e profissão docente; aprendizagem e transformação digital; financiamento da educação). Para mais detalhes sobre essa Cúpula, ver a seção, sobre a UNESCO, no tópico sobre cultura do capítulo 6.

A Cúpula do Futuro será o momento central da estratégia, sendo composta por onze trilhas de alto nível, dentre as quais as trilhas de ação climática, nova agenda para a paz e plataforma emergencial de resposta para crises complexas, além de uma trilha para produzir um Pacto Digital Global, que deverá ser adotado durante o evento, em 2024. No contexto da preparação da Cúpula do Futuro, Guterres nomeou um painel de especialistas, presidido por Ellen Johnson Sirleaf, ex-presidente da Libéria, e Stefan Lofven, ex-primeiro-ministro da Suécia, para elaborar propostas em favor de “multilateralismo efetivo”. Os principais temas a serem tratados pela Cúpula do Futuro são: desenvolvimento sustentável e financiamento; paz e segurança internacional; ciência, tecnologia e inovação e cooperação digital; juventude; e governança global. O ministro Mauro Vieira participou em setembro de 2023, em Nova York, de Reunião Ministerial Preparatória para a Cúpula do Futuro. O ministro manifestou o apoio do Brasil para alcançar os objetivos da cúpula e destacou a importância de reformas necessárias, em especial a do CSNU e da arquitetura financeira internacional.

m) Reforma da ONU

i. Aspectos gerais

A reforma da ONU não compreende apenas o CSNU (que será objeto de seção própria mais adiante neste tópico), mas também a reforma de outros órgãos (reforma institucional) e a própria reforma administrativa da Organização. No que diz respeito à reforma administrativa, a primeira questão premente para discussão é a orçamentária, atualmente em discussão no Comitê de Contribuições da AGNU.

[939] Originalmente prevista para 2023, foi postergada para 2024 em razão da pressão dos países em desenvolvimento em favor de tempo adicional para debates.

O sistema ONU dispõe, grosso modo, de três orçamentos: o regular, o de operações de paz e o dos tribunais penais internacionais para a ex-Iugoslávia e para Ruanda e seu mecanismo residual. A metodologia da escala regular vigente desde 2001 tem, como elemento central, a participação de cada país na renda nacional bruta (RNB) mundial nos seis anos anteriores à elaboração da escala. Países com grande dívida externa ou com a RNB per capita abaixo da média mundial recebem um desconto. A metodologia tem um "piso" – uma porcentagem mínima do orçamento que todo país deve pagar, independentemente de seu tamanho –, que atualmente corresponde a 0,001%. Há um limite de 0,01% para os países mais pobres do mundo e um "teto" para a contribuição de qualquer país, atualmente de 22%. Desde a criação da ONU, o único país beneficiado pelo teto tem sido os EUA. A escala de contribuições das operações de manutenção da paz foi criada em 1973, também base anual e tem diferenças em relação à escala regular. Os cinco membros permanentes do CSNU pagam porcentagens maiores do que na escala regular, em função de suas "responsabilidades especiais" (assim, nessa escala, os EUA pagam um valor acima do teto de 22%). A porcentagem adicional paga pelos membros permanentes nessa escala é deduzida das contribuições dos países em desenvolvimento. As escalas de contribuição dos orçamentos regular, de operações de paz e dos tribunais internacionais são reavaliadas a cada dois anos e passam pela Quinta Comissão.

Quanto aos recursos extraorçamentários, eles provêm geralmente de contribuições voluntárias, efetuadas por alguns Estados-Membros para o financiamento de atividades específicas, indicadas pelos próprios doadores. Cerca de quinze doadores representam até 90% de todas as contribuições voluntárias.

Como avanço recente, pode-se mencionar a adoção de orçamento anual a partir de 2021, em vez de bienal, como vinha sendo a prática desde 1973. O valor do orçamento regular da ONU para 2023 é de pouco mais de US$ 3,4 bilhões e foi aumentado para US$ 3,54 bilhões para 2024. A título comparativo, segundo dados do Instituto Internacional de Pesquisa da Paz de Estocolmo (SIPRI, na sigla em inglês), os gastos militares globais superaram US$ 2 trilhões em 2021 – montante que corresponde a mais de US$ 5 bilhões por dia. O crescimento do volume de contribuições voluntárias tem alterado o financiamento das atividades da organização. Estima-se que, em 2020, o total de contribuições extraorçamentárias tenha sido de US$ 12,4 bilhões, o que equivale a quatro vezes o orçamento regular.

O Brasil é atualmente o 12º maior contribuinte, mas também o 4º maior devedor, atrás apenas de EUA, China e Japão. Em abril de 2023, o Brasil quitou parte de sua dívida com diversas organizações internacionais, mas não para o orçamento regular da ONU. Em novembro e dezembro, o País quitou seus aportes ao orçamento anual regular da organização, no valor aproximado de R$ 288 milhões (US$ 58,8 milhões). Ao longo do ano, o Brasil também avançou na quitação de seus débitos no orçamento de operações de paz, tendo pagado mais de R$ 1,06 bilhão, o que permitiu a quitação dos saldos relativos a quatro missões de paz encerradas ou em vias de encerramento, bem como a regularização da maior parte dos atrasados referentes a outras onze missões.

Entre os problemas existentes em matéria orçamentária na ONU, que precisam ser incluídos em processo de reforma, estão: maneiras de lidar com o recurso à inadimplência coercitiva (manobra unilateral à qual certos países recorrem quando consideram que o processo orçamentário da ONU não está gerando os resultados que desejam, que consiste na recusa em pagar as contribuições devidas e é contrária ao Direito Internacional); e as preocupações relativas ao crescimento das contribuições voluntárias, que podem alterar o caráter do financiamento das atividades da organização e que sinalizam tendência de captura das atividades da ONU pelos

interesses dos doadores, tornando ainda mais necessário aprimorar os mecanismos de supervisão em relação às contribuições voluntárias – que devem complementar, e não reorientar, as prioridades acordadas pelos Estados-Membros.

A reforma institucional mais ampla na ONU, por sua vez, compreende debates sobre, por exemplo: 1) a extinção do já inativo Conselho de Tutela ou a reforma completa de seu mandato; 2) a revitalização da AGNU (papel e competências, racionalização da agenda e dos métodos de trabalho, maior transparência, participação no processo de escolha do SGNU); 3) as ideias já antigas de criação de uma assembleia parlamentar internacional; e 4) e a eventual transformação do PNUMA em uma organização internacional ambiental (agência) ou sua fusão com o ECOSOC. Da perspectiva da Carta da ONU, pode-se também pensar na reforma formal da Carta, para eliminar referência a potências inimigas e à Comissão do Estado-Maior da ONU e atualizar referências à URSS e à República da China.

ii. Brasil e reforma(s) da ONU

Durante a gestão de Ernesto Araújo no Ministério das Relações Exteriores, a posição brasileira visou a criticar uma atuação autônoma da ONU e de outras organizações internacionais, de maneira apartada do intergovernamentalismo e do caráter *member-driven* que pautam a sua razão de ser e mais próxima da consecução dos interesses muitas vezes difusos das próprias burocracias. Não se trata, portanto, de afastar-se do multilateralismo e das organizações internacionais (como pode ter sido sugerido durante a campanha presidencial de 2018 de Jair Bolsonaro), mas de atuar ativamente para garantir que elas não extrapolem os seus mandatos (participação *versus* distância).

Em seu discurso de posse, o chanceler Carlos França afirmou: “O Brasil sempre foi ator relevante no amplo espaço do diálogo multilateral. Isso não significa, como é evidente, aderir a toda e qualquer tentativa de consenso que venha a emergir, nas Nações Unidas ou em outras instâncias. Não precisa ser assim e não pode ser assim. O que nos orienta, antes de tudo, são nossos valores e interesses. Em nome desses valores e interesses, continuaremos a apostar no diálogo como método diplomático. Método que abre possibilidades de arranjos e convergências que sempre soubemos explorar em nosso favor. O consenso multilateral bem trabalhado também é expressão da soberania nacional”.

No caso da ONU, o caráter *member-driven* está claro na Carta, principalmente em seu Artigo 2º, enquanto as referências aos funcionários do Secretariado e às suas competências são escassas (no curto Capítulo XV). O presidente Bolsonaro afirmou, em discurso à AGNU, que “essa organização foi criada para promover a paz entre nações soberanas e o progresso social com liberdade, conforme o preâmbulo de sua Carta”.

Entre as áreas de atuação do Brasil para contribuir para o resgate dos valores fundacionais da ONU e para o cumprimento dos propósitos para os quais foi criada está, por exemplo, conforme indicado pelo ex-presidente Bolsonaro, também em seu discurso à AGNU, a participação ativa em missões de paz e as iniciativas de combate à perseguição religiosa (promoção da liberdade de religião, conforme a Carta da ONU), à mentalidade colonialista (em especial em questões ambientais), à impunidade, à criminalidade e à corrupção. Exemplo inequívoco foi a candidatura vitoriosa do Brasil, em 2019, para permanecer por mais um triênio no CDH. No biênio 2022-2023, o Brasil tem aproveitado o seu mandato com membro rotativo do CSNU para atuar nesse sentido (para mais detalhes, ver a subseção específica a respeito). O ex-presidente Bolsonaro reafirmou,

ainda, algo que vem sendo dito por presidentes anteriores: “estamos preparados para assumir as responsabilidades que nos cabem no sistema internacional”.

Com relação ao relatório do SGNU Nossa Agenda Comum (*Our Common Agenda*), uma das principais preocupações do Brasil, compartilhada com o G77, sobre as prioridades para os próximos 25 anos da ONU, incluindo o processo de reforma da organização, está em iniciativas de identificação e de governança de “bens públicos globais”, cuja definição não é multilateralmente acordada. O SGNU propôs a criação de um grupo consultivo sobre tema, mas que não prosperou por pressão de países em desenvolvimento, inclusive o Brasil, e cujo mandato foi alterado para discutir outros assuntos.

No que diz respeito a propostas para o orçamento, o Brasil não apoia a ideia do SGNU de reduzir o prazo de mora da dívida para a aplicação de sanções, de dois para um ano. Tal proposta, se aprovada, teria consequências diretas para o País. O Brasil defende que a reforma não deve trazer empecilhos adicionais à manutenção do direito de voto dos Estados-Membros.

Com relação ao ECOSOC, o Brasil e seus companheiros de G77+China buscam fortalecer o ECOSOC, uma vez que têm menor peso nos processos decisórios das instituições de Bretton Woods e nem todos estão representados no G20.

Em termos de administração, orçamento e gestão, o Brasil ocupa hoje, com a diplomata Juliana Gaspar Ruas, a vice-presidência do Comitê Consultivo sobre Questões Administrativas e Orçamentárias (ACABQ, na sigla em inglês), que reporta à AGNU, e venceu, em 2023, eleições para o mandato 2024-2026. O País também está representado no Comitê de Contribuições, com o embaixador Henrique da Silveira Sardinha Pinto, e foi reeleito, em novembro de 2023, para o mandato 2024-2026. Também em novembro de 2023, o ministro Bruno Dantas[940], na qualidade de presidente do Tribunal de Contas da União (TCU), foi eleito por aclamação nas eleições para a Junta de Auditores da ONU, órgão independente, formado por apenas três auditores-gerais, responsável por auditar e elaborar recomendações para aprimoramento da governança e da gestão das Nações Unidas. O presidente do TCU[941] terá mandato entre 2024 e 2030. Nas negociações orçamentárias no âmbito da Quinta Comissão da AGNU, o Brasil negocia em bloco com o G77+China, defendendo a manutenção de cálculo das escalas de contribuição.

n) Discurso do Brasil na AGNU em 2023

O presidente Lula prestou homenagem às vítimas do ataque em Bagdá, de 2003, incluindo Sérgio Vieira de Mello, e se referiu a recentes tragédias na Líbia e no Marrocos. Destacou a confiança na humanidade, mas alertou sobre a gravidade da crise climática, a persistência da fome e o crescente abismo da desigualdade. Lula ressaltou a vitória da democracia no Brasil, que o levou à Presidência, expressando seu objetivo de reconstruir um País soberano, justo, generoso e alegre. Proclamou o reencontro do Brasil consigo mesmo, com sua região e o mundo, através do multilateralismo, enfatizando que “o Brasil está de volta” para enfrentar desafios globais como a fome, a crise climática e a desigualdade. Ele defendeu o diálogo respeitoso e apontou a desigualdade como a raiz de muitos problemas, dizendo ser a redução das desigualdades o grande

[940] Bruno Dantas já comanda a Organização Internacional das Entidades Supremas de Fiscalização e Controle (INTOSAI, na sigla em inglês), com mandato de três anos, a partir de novembro de 2022.

[941] Durante os seis anos de mandato do Brasil, os ministros que assumirem a presidência do TCU também ocuparão assento no Conselho. Embora a autoridade a ocupar o cargo seja o auditor-geral do país, o que equivale, no Brasil, ao presidente do TCU, as funções são desempenhadas com o apoio de equipe de auditores da instituição de auditoria nacional. Trata-se da primeira vez que a Corte de Contas brasileira, em mais de 130 anos de história, exercerá função no Conselho de Auditores da ONU. O Brasil é décimo segundo maior contribuinte ao orçamento regular da ONU.

objetivo da Agenda 2030 da ONU nos próximos sete anos. Lula reafirmou o compromisso do Brasil com os 17 ODS, de forma indivisível, e um modelo socialmente justo e ambientalmente sustentável. Indicou que o Brasil adotará, voluntariamente, um 18º objetivo, de alcançar igualdade racial. Além disso, criticou o modelo poluente adotado por países ricos e expressou a intenção de demonstrar que é possível desenvolver sendo climaticamente responsável. Ademais, mencionou a importância da Cúpula Amazônica em Belém e a necessidade de ação coordenada dos países soberanos na região. Criticou algumas instâncias globais de governança, incluindo o FMI e a paralisação do sistema de solução de controvérsias da OMC, e pediu por um comércio global mais justo, condenando o protecionismo dos países ricos. Lula também criticou o neoliberalismo, responsabilizando-o pelo aumento da desigualdade e pela ascensão de governos de extrema direita, defendendo o diálogo como uma ferramenta para a paz e delineando suas prioridades como presidente do G20, além de reforçar sua oposição às sanções contra Cuba.

o) Discurso do Brasil na AGNU em 2022

O presidente Jair Bolsonaro ressaltou o papel do governo brasileiro no combate à pandemia, notadamente com relação ao auxílio emergencial e ao amplo programa de imunização. Destacou as reformas econômicas, o programa de privatizações e de infraestrutura, o combate à corrupção, os avanços em digitalização nos serviços estatais, a Lei de Liberdade Econômica e os novos marcos regulatórios, como o de saneamento básico, o de ferrovias e o de gás natural. Essas mudanças estariam deixando o Brasil mais próximo da acessão à Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e estariam levando o País a uma situação econômica favorável, de queda do déficit público, do desemprego, da inflação e da pobreza, resultados, inclusive, devidos à implementação do Auxílio Brasil e à redução dos impostos sobre combustíveis e energia. O presidente colocou o Brasil como grande produtor agrícola, com avanços recentes e contínuos na área, explicitando seu papel de relevância no combate global à fome. Ao mesmo tempo, destacou os esforços ambientais do País, a exemplo da preservação de florestas, da matriz energética limpa e da indústria de biocombustíveis. Bolsonaro afirmou que a conjuntura atual reforça a necessidade de reforma das Nações Unidas, explicitando o engajamento brasileiro em missões de paz, no CSNU e no acolhimento humanitário. Agradeceu aos países que auxiliaram na evacuação de brasileiros da Ucrânia, conflito no qual o Brasil adota posição de apoio a um cessar-fogo imediato, com respeito ao Direito Internacional e o recurso ao diálogo pacífico. Nesse sentido, posicionou-se contra o isolamento diplomático de Estados e contra as sanções unilaterais. Ainda, ressaltou o papel brasileiro na promoção da liberdade de expressão e de religião, com menção direta às violações da Nicarágua. Por fim, promoveu iniciativas brasileiras de pautas conservadoras, os direitos das mulheres e dos deficientes, e os avanços na regularização fundiária.

p) Discurso do Brasil na AGNU em 2021

Segundo o presidente Jair Bolsonaro, o Brasil possuiria o maior programa de parceria de investimentos com a iniciativa privada de sua história e estaria promovendo o ressurgimento do modal ferroviário no País. No discurso, Bolsonaro reafirma a grandeza de sua política de preservação ambiental, citando vários dados estatísticos que confirmariam a redução do desmatamento, bem como a antecipação de meta de neutralidade climática para 2050, o reforço de órgãos ambientais para zerar o desmatamento ilegal, entre outras ações. Na Conferência das Partes (COP, na sigla em inglês) da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do

Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês) de 2021, a COP26, o Brasil buscaria consenso sobre as regras do mercado de crédito de carbono global e o financiamento pelos países industrializados. Sobre direitos humanos, Bolsonaro afirmou que o Brasil ratificou a Convenção Interamericana contra o Racismo e concedeu vistos humanitários para afegãos. Também reiterou seu apoio à reforma do CSNU (em 2022, o Brasil voltou a ocupar assento não permanente no Conselho). O presidente afirma ter combatido o vírus e o desemprego de forma simultânea durante a pandemia de COVID-19, ressaltando que 2020 terminou com mais empregos formais do que 2019, graças às ações do governo no que tange a programas de manutenção de emprego e renda. Por fim, Bolsonaro afirmou que apoia a vacinação e a autonomia do médico na busca do tratamento precoce, mas que é contra o passaporte sanitário ou qualquer obrigação relacionada à vacina.

III. Pilar de paz e segurança

a) Reforma e revisão do pilar de paz e segurança

Embora um dos objetivos enunciados na Carta de São Francisco seja o de acabar com o flagelo da guerra, o que se tem verificado é o aumento das tensões geopolíticas e a dificuldade solucionar pacificamente as controvérsias. A natureza dos conflitos contemporâneos mudou, com a crescente internacionalização de conflitos internos, a multiplicação e fragmentação de grupos não estatais, o fortalecimento da criminalidade organizada e do terrorismo. Proliferam conflitos e novos pontos de atrito decorrentes, por exemplo, da escassez de recursos hídricos e de terras férteis. Também são observados os possíveis impactos de catástrofes ambientais e a geração de novos fluxos migratórios.

Na reforma do pilar de paz e segurança[942] da Organização das Nações Unidas (ONU), prevalece a intenção de fortalecer os mecanismos de prevenção de conflitos e de constituição de uma paz sustentável. Além disso, passa a ser superada a compreensão institucional de que as atividades de consolidação da paz eram inerentes ao pós-conflito. Questões que vinculam o pilar de paz e segurança à mudança do clima também têm emergido nos processos de revisão. O impacto dos conflitos atuais sobre grupos sociais relevantes também tem sido abordado com mais destaque, como nos casos de ações de paz e segurança voltadas à proteção das mulheres, da juventude e de grupos étnicos minoritários. Nos processos de revisão do pilar de paz e segurança, também são recorrentes as referências à insuficiência de recursos para levar adiante ações de prevenção e consolidação da paz.

Os impactos da pandemia de COVID-19 foram especialmente graves nos países em conflito, atrasaram a implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS, aumento da desigualdade, inefetividade das instituições estatais, danos à saúde mental), reverteram os ganhos em consolidação da paz e ressaltaram a necessidade de reconstruir melhor (*build back better*). Ademais, os apelos do secretário-geral das Nações Unidas (SGNU) para um cessar-fogo unilateral e cessação de hostilidades em todo o mundo, apoiados pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) pela Resolução 2532, durante a pandemia, tiveram efeito pouco duradouro e não alteraram de maneira decisiva as condições em campo. A combinação desses desafios ameaça a implementação da Agenda 2030 e demanda a revisão do pilar de paz e segurança da ONU, para torná-lo mais maleável e ágil em responder a essas novas demandas.

O ciclo de reformas de 2015 teve início com a publicação dos relatórios do Painel Independente de Alto Nível sobre Operações de Paz e do Grupo de Aconselhamento de Peritos na Revisão da Arquitetura de Consolidação da Paz (Resoluções A/70/95-S/2015/446 e A/69/968-S/2015/490). As propostas de reforma e revisão do pilar de paz e segurança visam ao aperfeiçoamento das estruturas e das ações de prevenção, de gestão de crises e de consolidação da paz, tendo como objetivo a sustentação da paz, a efetividade das operações de paz e o fortalecimento da inter-relação entre os pilares da ONU[943]. Essas propostas pretendem avançar no sentido de tornar o pilar mais coerente, pragmático e efetivo e de reduzir a fragmentação de esforços da ONU, que corroem a sua capacidade de responder eficientemente a crises. O objetivo

---

[942] Este pilar perpassa as atividades de diferentes órgãos da ONU, como o CSNU (que tem responsabilidade primária sobre o tema), a AGNU (que trata dos temas em algumas de suas comissões, como a 1ª Comissão, sobre desarmamento), o Secretariado e a arquitetura de consolidação da paz. Para mais detalhes sobre a reforma do CSNU, ver a seção a respeito mais adiante.

[943] Paz e segurança, direitos humanos e desenvolvimento sustentável.

geral da reforma do pilar de paz e segurança é aumentar sua capacidade de prevenir conflitos e de responder mais efetivamente a sinais de crise por meio, por exemplo, da mediação e da construção das capacidades nacionais.

Desde o início do seu mandato como SGNU, em 2017, António Guterres tem defendido reformas na ONU, com destaque para a área de paz e segurança, além dos eixos de desenvolvimento e de gestão. A proposta de reforma de Guterres para o pilar de paz e segurança, no Secretariado (Resolução A/72/525), lançada em 2017, inclui cinco elementos:

1) a restruturação dos órgãos responsáveis por operações de paz;
2) a criação de uma única estrutura político-operacional sob responsabilidade de secretários-gerais assistentes, que respondem ao subsecretário-geral para Assuntos Políticos e Operações de Paz;
3) o estabelecimento de um grupo de subsecretários-gerais;
4) o fortalecimento de algumas áreas prioritárias para promover coerência e coordenação dentro do pilar de paz e segurança; e
5) a introdução de mudanças não estruturais para o funcionamento cotidiano do pilar.

De acordo com a proposta, a reestruturação do pilar tem como objetivos valorizar a prevenção de conflitos e a sustentação da paz, aprimorar a efetividade e a coerência das operações de paz e das missões políticas especiais e alinhar o pilar de paz e segurança aos pilares de desenvolvimento e de direitos humanos. Entre essas mudanças não estruturais estão a aproximação entre o processo decisório e resultados, o fortalecimento de gerentes, maior transparência e eliminação de estruturas com competências interseccionadas. Em 2018, a Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) conferiu mandato ao SGNU António Guterres para prosseguir com a reforma (A/RES/72/262 C).

Em 2019, a reforma promoveu a extinção do Departamento de Operações de Manutenção da Paz (DPKO, na sigla em inglês), que deu origem ao Departamento de Operações de Paz (DPO, na sigla em inglês), e a restruturação do Departamento de Assuntos Políticos (DPA, na sigla em inglês), que se tornou o Departamento de Assuntos Políticos e de Consolidação da Paz (DPPA, na sigla em inglês) para dar um aspecto mais holístico à prevenção e à solução de conflitos. A reforma também acarretou o fortalecimento do Escritório de Apoio à Consolidação da Paz (*Peacebuilding Support Office*, EACP), que foi dotado de capacidade adicional e permitiu maior integração entre as estruturas político-operacionais regionais, compartilhadas pelos dois departamentos[944], e a consolidação da paz. Outra instância criada foi o *Standing Principal's Group* (SPG), que reúne os subsecretários-gerais para DPPA e para DPO e o SGNU, com a função de coordená-los e de promover coerência nas ações do Secretariado. O grupo reúne-se de forma *ad hoc* e pode ter a participação dos subsecretários-gerais dos departamentos de terrorismo e de desarmamento. Em 2020, o SGNU apresentou relatório à AGNU (A/75/202), em que revisa a implementação da reforma do pilar de paz e segurança.

O atual SGNU tem-se pronunciado no sentido de criar uma agenda de prevenção de conflitos revitalizada e abrangente, que seja capaz de concatenar o tema da paz e da segurança com igualdade de gênero, clima, desenvolvimento e direitos humanos. Graças ao plano de ação e estratégia de gênero, a proporção de mulheres presentes em reuniões da Comissão de Consolidação da Paz (CCP), para relatar situações, aumentou de 22% para 74%. Outra mudança provocada por esse plano de ação foi que a CCP conseguiu atrair sistematicamente mais atenção do CSNU às

[944] O DPO e o DPPA compartilham uma única estrutura político-operacional com responsabilidades regionais, que supervisiona a administração cotidiana de todas as atividades políticas e operacionais de operações de paz, sob o comando de três secretários-assistentes regionais.

suas recomendações. Além disso, quase todas as resoluções da Comissão, entre outubro de 2020 e outubro de 2021, passaram a conter referências à consolidação da paz com medidas de gênero.

Como resultado da reforma do pilar, este tem melhores condições de prevenir conflitos violentos e de reduzir o sofrimento humano em larga escala. Há maior esforço em prevenção de conflitos e em capacidade de aviso antecipada. A maior unificação do pilar está aumentando a efetividade e a coerência da presença em campo, colocando soluções políticas no centro do trabalho da ONU. Com uma nova estrutura operacional, a organização consegue desenvolver e colocar em campo respostas flexíveis e ajustadas a cada caso particular. Nesse contexto, destaca-se a Ação para a Manutenção da Paz (A4P, na sigla em inglês), que busca promover os impactos positivos das operações de manutenção da paz. O relatório do SGNU de 2020 sobre revisão da consolidação da paz indicou alguns benefícios da reforma do pilar: por exemplo, em Burkina Faso, adotou-se um foco preventivo e multidimensional; e na República Centro-Africana (RCA), houve desembolso imediato de recursos do Fundo de Consolidação da Paz (FCP) após a assinatura de acordo de paz.

No contexto atual de guerra entre países europeus, crise energética e desestruturação das cadeias de suprimentos, o pilar de paz e segurança da ONU está novamente sob ataque. A próxima revisão desse pilar e da arquitetura de consolidação da paz deverá debater os instrumentos tradicionais de manutenção da paz e como eles podem atuar no caso de um conflito empreendido por um dos P5.

b) Arquitetura de consolidação da paz das Nações Unidas

A ONU mantém a paz e a segurança internacionais por meio da diplomacia preventiva, das operações de manutenção da paz, do combate ao terrorismo e do desarmamento. O termo *peacebuilding* foi criado na década de 1980 por Johan Galtung, que pedia a criação de estruturas de consolidação da paz para lidar com as raízes das causas de conflitos violentos[945]. Atualmente, a ONU entende a consolidação da paz como as medidas que objetivam reduzir o risco de retomada do conflito por meio do fortalecimento das capacidades nacionais para a gestão do conflito e para fundar as bases para a paz e o desenvolvimento sustentáveis.

A arquitetura de consolidação da paz da ONU é composta pela CCP, o EACP e o FCP. Essa estrutura foi criada em 2005 pelo CSNU e pela AGNU, respectivamente nas Resoluções 1645 e 60/180, com o objetivo de dar atenção a países em processo de consolidação da paz, de lhes mobilizar recursos e de trabalhar com outros órgãos da ONU para dar efetividade aos esforços de consolidação da paz pós-conflito.

A CCP é o órgão intergovernamental deliberativo que apoia os esforços de paz em países saídos de conflitos. Ela é constituída de um Comitê Organizacional, composto de 31 Estados-Membros, eleitos pela AGNU, pelo CSNU e pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC). Cada um desses órgãos elege sete membros; os outros membros são os cinco maiores fornecedores de tropas e os cinco maiores contribuintes financeiros à ONU[946]. Além dos 31 membros, podem participar das reuniões do Comitê Organizacional a União Europeia (UE), o Fundo Monetário Internacional (FMI), a Organização para a Cooperação Islâmica (OIC, na sigla em inglês), o Banco Mundial, organizações regionais, organizações da juventude e de mulheres.

[945] O relatório Agenda para a Paz, de 1992, contribuiu para a difusão do termo. Em 2000, o Relatório Brahimi ampliou a definição dada em 1992.
[946] Em geral, excluem-se do cômputo os cinco membros permanentes do CSNU, que são eleitos nas vagas destinadas ao órgão.

O Brasil é atualmente membro do Comitê Organizacional eleito pela AGNU, tem integrado a CCP ininterruptamente desde 2010 e foi reeleito, em julho de 2022, para mandato no biênio 2023-2024. O País é candidato para o período 2025-2026. Além disso, com o embaixador Antonio Patriota, o País presidiu a CCP em 2014. Desde 2020, as presidências são semestrais. A CCP também é formada por um Grupo de Trabalho sobre Lições Aprendidas e pelas Configurações para Países Específicos, que focam no contexto de cada país na agenda da CCP. A participação nas Configurações Específicas pode ser feita para casos individuais e não está limitada a membros da CCP, de modo que instituições financeiras internacionais e representantes da sociedade civil frequentemente participam das reuniões das configurações específicas. Nesse sentido, o Brasil preside a Configuração para Guiné-Bissau desde 2007, ainda que não fosse membro da CCP em 2009, por exemplo.

Em setembro de 2023, o ministro Mauro Vieira participou em Nova York, de Reunião Ministerial da CCP. O ministro defendeu o fortalecimento da CCP e uma maior coordenação de sua atuação com a do CSNU, onde o Brasil atuou, em seu mandato 2022-2023, como ponto focal para o tema.

A CCP aproxima atores relevantes, como doadores e instituições financeiras, com o objetivo de promover coerência nas medidas levadas a cabo nacionalmente a favor da paz. A CCP coordena-se com instituições como o Banco Mundial, por exemplo, para canalizar recursos e para propor estratégias para a consolidação da paz e para a recuperação pós-conflito. O mandato da CCP também inclui a reconstrução e o estabelecimento de instituições necessárias para a recuperação pós-conflito, como forma de criar as bases do desenvolvimento sustentável. A Comissão também faz recomendações sobre como melhorar a coordenação entre diferentes atores para desenvolver as melhores práticas e para financiar atividades de recuperação no início do processo de consolidação, antes mesmo do fim do conflito. Como função de aconselhamento, a CCP opina e apresenta sua atuação aos órgãos da ONU e em outras organizações internacionais.

Desde sua concepção, a CCP engajou-se em 23 países e regiões para abordar desafios políticos, socioeconômicos e securitários em áreas conflituosas. O engajamento da CCP é feito por meio de reuniões, eventos de alto nível, briefings aos órgãos da ONU, visitas de campo e reuniões informais. O engajamento do órgão é feito por país, região ou por temas transversais importantes para a consolidação da paz, como mulheres, paz e segurança.

Em 2021, a CCP operou em treze países e iniciou o engajamento sobre pirataria no golfo da Guiné. Em 2022, manteve reuniões sobre os seguintes países e regiões: Ásia Central, Bacia do Lago Chade, Burkina Faso, Burundi, RCA, Chade, Colômbia, Gâmbia, Grandes Lagos Africanos, Guiné-Bissau, Libéria, Sahel, Sudão do Sul e Timor-Leste. Atualmente, a CCP mantém Configurações Específicas para Guiné-Bissau, Libéria, Burundi e RCA. O programa de trabalho para 2023 inclui referências a mobilização política, financeira e técnica, além de outros temas como o compartilhamento de resultados e lições de trajetórias anteriores de consolidação da paz. O documento menciona planos para atividades relacionadas a Ásia Central, Bacia do Lago Chade, Burkina Faso, RCA, Chade, Colômbia, Gâmbia, Grandes Lagos Africanos, Guiné-Bissau, ilhas do Pacífico, Libéria, Papua Nova Guiné, Sahel, Serra Leoa Sudão do Sul e Timor-Leste.

Em um país saído de um conflito, é necessário estabelecer prioridade sobre as medidas de consolidação da paz. Dada a fragmentação das atividades da ONU na consolidação e na manutenção da paz, as escolhas de quais medidas devem ser tomadas são feitas pelo chefe (político) da missão, normalmente um representante especial do secretário-geral (SRSG, na sigla em inglês) ou um coordenador residente (no caso de missão política), que trabalham para

implementar o mandato concedido à missão de paz[947]. As atividades em campo do SRSG ou do coordenador residente são reportadas à AGNU e ao CSNU. A CCP, nesse contexto, tem a função de articular iniciativas entre doadores, comandantes e as diferentes instâncias da ONU. A CCP faz, ainda, recomendações para que o SRSG implemente estratégias coerentes de manutenção e consolidação da paz com o objetivo de alcançar-se a sustentação da paz[948].

Para o Brasil, as ações de consolidação da paz precisam ser guiadas pelos seguintes princípios: apropriação nacional (atividades desenhadas de acordo com as prioridades e estratégias nacionais), fortalecimento das capacidades nacionais, fortalecimento do papel das mulheres e superação da visão sequencial entre manutenção e consolidação da paz (inclusão de elementos socioeconômicos desde o início nos mandatos das operações).

O EACP foi criado para apoiar a CCP, administrar o FCP e apoiar os esforços do SGNU de coordenar as atividades de consolidação da paz da ONU. O EACP não implementa as iniciativas de consolidação da paz, apenas dá apoio àqueles nelas envolvidos. O EACP também aconselha sobre os cursos de treinamento de consolidação da paz disponíveis e gere a Comunidade de Prática de Consolidação Paz, uma plataforma virtual que reúne os praticantes da consolidação da paz na ONU, fornecendo informações instantâneas e periódicas sobre as condições em campo. Ainda que o EACP não financie pesquisa, ele aproxima instituições e pessoas interessadas em pesquisa em consolidação da paz.

O terceiro órgão da estrutura de consolidação da paz é o FCP, que é um fundo que realiza a ponte essencial entre o conflito e a recuperação em países sem mecanismos de financiamento. Ele direciona-se a atender as demandas urgentes de países que acabaram de sair do conflito ou que estão sob o risco de voltar ao conflito. O FCP foi criado em 2006 e tem quatro prioridades: responder a ameaças iminentes ao processo de paz, construir capacidades nacionais para promover a coexistência pacífica, iniciar a revitalização econômica e restabelecer serviços públicos essenciais. A maior parte dos fundos destina-se às áreas prioritárias, à implementação de acordos de paz e à construção de capacidades para a solução pacífica de conflitos. O FCP frequentemente financia os estágios iniciais dos projetos de reintegração, quando o risco político de fracasso impede a captação de recursos. Os recursos são concedidos por meio de dois mecanismos: o primeiro é o Mecanismo de Resposta Imediata (IRF, na sigla em inglês), que dá o primeiro tratamento às iniciativas que podem transformar-se em programas de longo prazo. Após o recebimento de Plano de Prioridade, o EACP estabelece a alocação de recursos para o segundo mecanismo, o Comitê Conjunto de Direcionamento (JSC, na sigla em inglês), que foca em projetos de longo prazo. Outras fontes de financiamento da consolidação da paz fora da estrutura do FCP incluem o Fundo Central de Resposta Emergencial (CERF, na sigla em inglês) da ONU, o Fundo de Consolidação de Estados e da Paz do Banco Mundial, o Fundo Temático do Programa das

---

[947] Eles são o mais graduado funcionário da ONU no país, são os coordenadores gerais das missões políticas ou de manutenção da paz e podem exercer autoridade operacional sobre os comandantes de tropas (*force commander*) quando a missão de manutenção da paz não tem um mandato essencialmente militar. Quando a operação tem um mandato essencialmente militar, como a Organização de Supervisão de Trégua das Nações Unidas (UNTSO, na sigla em inglês), o Grupo de Observadores Militares das Nações Unidas para Índia e Paquistão (UNMOGIP, na sigla em inglês) e a Força das Nações Unidas de Observação da Separação (UNDOF, na sigla em inglês), o chefe da missão costuma ser o comandante de tropas.

[948] Apesar da falta de uma tradução inconteste para *sustaining peace*, sustentação da paz é definida como o conjunto de atividades direcionadas para a prevenção de eclosão, continuação, escalada e retomada de conflitos violentos, abordando suas raízes, auxiliando as partes a encerrar as hostilidades, assegurando reconciliação e agindo para a recuperação, reconstrução e desenvolvimento sustentável de acordo com a Agenda 2030 e o Direito Internacional. Em termos práticos, ainda segundo a ONU, a consolidação da paz e a sustentação da paz são praticamente indistinguíveis.

Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) para Prevenção de Crises e Recuperação, os fundos de doadores da ONU, entre outros.

O FCP atrai recursos de Estados-Membros da ONU, sendo que os principais contribuintes são Alemanha, Suécia, Noruega, Países Baixos e Dinamarca, bem como de atores privados – 64 Estados já contribuíram com o fundo. O Brasil não tem feito contribuições nos últimos anos. De 2006 a 2021, o FCP alocou quase US$ 1,67 bilhão a 65 países receptores. Quinze países já tiveram projetos aprovados em 2022. O projeto de apoio ao fortalecimento da coesão social na Guiné-Conacri foi o que recebeu mais recursos em 2022 (US$ 3,2 milhões). O FCP tem, ademais, dado prioridade à inclusão de iniciativas transfronteiriças e regionais no Sahel, na América Central e na Ásia Central. Em maio de 2020, António Guterres indicou os membros do sexto Grupo de Aconselhamento do FCP, que aconselha e supervisiona as alocações, os programas e políticas do FCP, além de fornecer insumos e ideias sobre como o financiamento pode fortalecer os esforços de consolidação da paz.

Em 2016, foram aprovadas as Resoluções-gêmeas 70/262 da AGNU e 2282 do CSNU. Elas concluíram o segundo processo de revisão da arquitetura de consolidação da paz (conhecido como "revisão de 2015"), uma vez que a revisão concluída em 2010 não havia atendido às expectativas das partes comprometidas, e estabeleceram as bases para um novo processo de revisão ("revisão de 2020"). A revisão de 2015 tinha o objetivo de analisar a capacidade operacional e o alcance da arquitetura da consolidação da paz e de considerar o apoio da ONU às iniciativas nacionais de consolidação da paz. O diagnóstico era de que a excessiva fragmentação das iniciativas da ONU limitava a capacidade da organização de manter a paz. A revisão levou à conclusão de que manter a paz é uma responsabilidade de todo o sistema ONU em colaboração com atores nacionais, regionais e multilaterais. Também se constatou que havia a necessidade de abordagens mais integradas, estratégicas e abrangentes.

A revisão de 2020 ocorreu por meio de três vias durante a fase informal, o que contou com a participação de Estados-Membros da ONU, personalidades eminentes e institutos de pesquisas. Os resultados das três vias foram condensados em um relatório do SGNU. Esse documento serviu de base para a fase formal, que consistiu em consultas intergovernamentais. Contribuíram com subsídios para a revisão de 2020 o G7 e várias agências e organizações, como o PNUD, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF, na sigla em inglês). Também ocorreram consultas temáticas com a sociedade civil com a participação de 280 pessoas e entidades.

O relatório intermediário do SGNU sobre a revisão de 2020, publicado em 2018 e recepcionado pelas Resoluções 72/276 da AGNU e 2413 do CSNU, reafirmou a prioridade dada à manutenção da paz e à prevenção de conflitos. Ele também recomendou a operacionalização das resoluções de 2016 para lidar com a fragmentação das estruturas de consolidação da paz da ONU.

Os aspectos regional e sub-regional de cooperação também têm sido elementos importantes nas discussões do processo de revisão. No relatório intermediário de 2019 do SGNU, é destacada a importância do aprofundamento de parcerias estratégicas com entidades regionais e sub-regionais, o qual continuaria sendo uma prioridade para a ONU. Além de exemplos como a coordenação entre a Missão das Nações Unidas para a Estabilização na República Democrática do Congo (MONUSCO, na sigla em inglês) e a União Africana (UA) no processo de consolidação da paz, os órgãos responsáveis mantêm consultas com representantes e grupos regionais da Ásia, da Europa, da África e da América.

No relatório de 2020 do SGNU sobre consolidação da paz e sustentação da paz (*2020 Report of the Secretary-General on Peacebuilding and Sustaining Peace*), são destacados aspectos positivos da formação de missões políticas, do envio de tropas e do estabelecimento de programas sobre a consolidação da paz. Mais de 300 casos, em mais de 35 países, são apresentados. Aprofunda-se o conceito de sustentação da paz como objetivo orientador da reforma e revisão do pilar. No relatório de 2020, também foram discutidos o apoio da ONU em contextos de transição; mulheres, paz e segurança; construção institucional e engajamento sistêmico; e financiamento de parcerias para consolidação da paz e manutenção da paz.

Em dezembro de 2020, o processo de reforma foi concluído, o que foi oficializado com a adoção das Resoluções 75/201 da AGNU e 2558 do CSNU. Portanto, desde então, ocorre o acompanhamento do processo de revisão. Ainda de acordo com as resoluções de 2020, foi estabelecido que a próxima revisão deve ser concluída até 2025, e demandou-se a apresentação de um relatório provisório em 2022 e de um mais detalhado em 2024, acerca da implementação contínua das resoluções sobre consolidação da paz e sobre sustentação da paz.

Críticos da reforma indicam algumas falhas. Em primeiro lugar, alguns *peacebuilders* não viram utilidade na reforma e enfrentam falta de recursos e de atenção internacional, como nos conflitos congelados no sul do Cáucaso. Em segundo lugar, há certa desconfiança se a ONU será capaz de cumprir o guia de engajamento em consolidação da paz e em sustentação da paz e se a nova arquitetura de consolidação da paz será capaz de produzir resultados tangíveis em campo.

O relatório do SGNU intitulado Nossa Agenda Comum (*Our Common Agenda*), apresentado durante a 76ª Sessão da AGNU, em 2021, que não está relacionado ao processo de revisão da arquitetura, mas, sim, ao marco de 75 anos da ONU e à visão do SGNU para os próximos 25 anos, demonstrou novamente preocupação com os níveis de financiamento para a prevenção de conflitos e para a construção da paz. Os custos têm aumentado a níveis preocupantes, ante a miríade de novas ameaças à paz. O relatório também propõe uma Nova Agenda para a Paz (NAP), que lida com as ameaças nucleares, guerra cibernética e crime organizado. Nessa agenda, a CCP tem papel central na prevenção de conflitos, na troca de experiência e na redução de todas as formas de conflito de forma multitemática. A NAP, que será um componente-chave para a Cúpula do Futuro, também busca assegurar financiamento adequado para o FCP.

Já o relatório intermediário da revisão da arquitetura de consolidação da paz, de 2022, afirma que o financiamento para a consolidação da paz segue insuficiente diante do aumento do número e da natureza dos conflitos, que têm tornado insustentável o custo econômico e humano de responder a crises. A necessidade de financiamento espalha-se ao longo do espectro da paz (*peacemaking*, *peacekeeping*, *peacebuilding*, ação humanitária e para o desenvolvimento), o que requer uma gama mecanismos e de fontes de financiamento.

c) Agenda Mulheres, Paz e Segurança

i. Antecedentes da Resolução 1325 do CSNU

O início das discussões recentes sobre desigualdade de gênero foi marcado por quatro Conferências Mundiais sobre as Mulheres, sediadas na Cidade do México (1975), em Copenhague (1980), em Nairóbi (1985) e em Pequim (1995). As duas últimas foram as mais relevantes desse processo, pois consolidaram as discussões prévias acerca da conscientização sobre incentivos à paz, o desarmamento, a violência sexual como arma de guerra, a participação política, entre outros. Em relação à elaboração de documentos específicos no âmbito dessas conferências, que trazem

pontos pertinentes às discussões sobre mulheres, paz e segurança, podemos citar as Estratégias Orientadas ao Futuro para o Avanço das Mulheres (Conferência de Nairóbi) e a Declaração final da IV Conferência Mundial sobre a Mulher (Conferência de Pequim). Esta última reconheceu que a paz está "indissoluvelmente ligada ao avanço das mulheres, que representam uma força essencial para liderança, solução de conflitos e promoção de uma paz duradoura em todos os níveis". Ademais, a Plataforma de Ação de Pequim incluiu o tema "mulheres e conflitos armados" como uma das doze áreas críticas de preocupação.

Também como antecedentes, podem-se mencionar iniciativas no âmbito da AGNU que complementam os esforços dessas conferências. São elas:

1) Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW, na sigla em inglês): adotada na AGNU em 1979, tem como objetivo promover os direitos das mulheres nas esferas públicas e privadas. A convenção se fundamenta na dupla obrigação de eliminar a discriminação e de assegurar a igualdade e trata do princípio da igualdade, seja como obrigação vinculante, seja como um objetivo. Ela vai além das garantias de igualdade e idêntica proteção, viabilizada por instrumentos legais vigentes, estipulando medidas para o alcance da igualdade entre homens e mulheres, independentemente de seu estado civil, em todos os aspectos da vida política, econômica, social e cultural;
2) Declaração sobre a Participação das Mulheres na Promoção da Paz Internacional e da Cooperação: aprovada na AGNU em 1982, é um documento precursor em lidar com questões de gênero e missões de paz; e
3) Declaração sobre a Eliminação da Violência contra as Mulheres: aprovada na AGNU em 1993, reconhece que a violência contra a mulher significa qualquer ato de violência baseado no gênero do qual resulte, ou possa resultar, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico para as mulheres, incluindo as ameaças de tais atos, a coação ou a privação arbitrária de liberdade, que ocorra, quer na vida pública, quer na vida privada.

Além dessas iniciativas no âmbito da AGNU, podem-se citar como antecedentes do tratamento de temas de gênero e segurança as declarações e os planos de ação de Viena (1993) e de Windhoek (2000):

1) Declaração e Programa de Ação de Viena: adotados na Conferência Mundial sobre Direitos Humanos em 1993, reconhecem que "os direitos humanos das mulheres e das meninas são inalienáveis e constituem parte integral e indivisível dos direitos humanos universais. A plena participação das mulheres, em condições de igualdade, na vida política, civil, econômica, social e cultural nos níveis nacional, regional e internacional e a erradicação de todas as formas de discriminação, com base no sexo, são objetivos prioritários da comunidade internacional"; e
2) Declaração e Plano de Ação de Windhoek: produzidos no âmbito de seminário intitulado *Mainstreaming a Gender Perspective in Multidimensional Peace Support Operations*, organizado pelo DPKO em 2000, recomendam a participação feminina em todos os níveis das missões de paz, desde a negociação de acordos até a comunicação social.

ii. Características gerais da Resolução 1325 do CSNU

O processo negociador da S/RES/1325 contou com o protagonismo de Bangladesh, Jamaica, Mali e Namíbia, tendo esta última, que presidia o CSNU naquele momento, sido a responsável pela apresentação de projeto de resolução. A Resolução 1325 foi adotada por

unanimidade em 31 de outubro de 2000 e inaugurou a chamada "Agenda de mulheres, paz e segurança" (MPS), com vistas a garantir a plena participação de mulheres em processos de paz, inclusive operações de manutenção da paz.

A adoção da Resolução 1325 resultou da convergência de três fatores:

1) fortalecimento do reconhecimento e defesa dos direitos das mulheres no âmbito da ONU;
2) reconhecimento dos impactos nocivos dos conflitos armados sobre a população civil, em especial sobre mulheres e meninas; e
3) trabalho de organizações da sociedade civil, em particular organizações de mulheres e de direitos humanos, que influenciaram a decisão de adotá-la e contribuíram para seu texto.

A S/RES/1325 contempla quatro pilares:

1) necessidade de promover a participação feminina em todos os níveis do processo decisório (nacional, regional ou internacional) e em diversas funções, desde a prevenção de conflitos até a negociação da paz ou o engajamento em missões de paz[949], contribuindo para o estabelecimento de uma governança inclusiva;
2) proteção das mulheres e meninas contra a violência sexual e de gênero, particularmente em situações de crise e conflito, tanto nos campos de refugiados quanto na formação e no treinamento do pessoal (civis e militares) envolvido em operações de paz;
3) prevenção contra a violência sexual e promoção dos direitos femininos, com a punição dos responsáveis por crimes que violam o Direito Internacional Humanitário e a garantia da segurança jurídica às mulheres no âmbito das legislações nacionais e com o apoio de outras iniciativas locais ou multilaterais; e
4) adoção de medidas de alívio e recuperação, inclusive o respeito da natureza civil e humanitária dos campos de refugiados e a consideração das necessidades de mulheres e meninas no planejamento e na construção dos assentamentos e campos de refugiados.

Em uma declaração presidencial do CSNU, em 2004, encorajou-se a implementação da Resolução 1325 no âmbito nacional, por meio do estabelecimento de Planos Nacionais de Ação que cobrissem os quatro pilares. Os Planos Nacionais de Ação para a implementação da S/RES/1325 são estratégias a nível nacional que abrangem objetivos que os países estabelecem, nacional e internacionalmente, a fim de assegurar os direitos humanos de mulheres e crianças em situações de conflito; prevenir conflitos armados e violência, o que inclui violência contra mulheres e crianças; e garantir uma participação efetiva das mulheres em questões de paz e segurança. Até o momento, 107 países já aprovaram planos nacionais de implementação da agenda MPS.

Após a adoção da Resolução 1325, outras resoluções foram adotadas com o objetivo de fortalecer a ação da ONU para promover a paz duradoura por meio do fomento à inclusão da perspectiva das mulheres no que se refere a temas de paz e segurança internacional. Ao todo, já foram dez resoluções do CSNU no marco da Agenda: 1325 (2000); 1820 (2009); 1888 (2009); 1889 (2010); 1960 (2011); 2106 (2013); 2122 (2013); 2242 (2015); 2467 (2019); e 2493 (2019). Em 2020, a Rússia apresentou proposta de resolução ao CSNU comemorativa aos vinte anos da S/RES/1325, que não foi aprovada em razão da abstenção de dez países, incluindo Estados

---

[949] Apenas em 1992 uma mulher foi escolhida para chefiar uma missão de paz: a britânica Margaret Anstee foi nomeada representante especial do SGNU para a UNAVEM II,. A australiana Sandra Peisley foi a primeira comandante de componente policial de missão de paz, o que ocorreu na Missão das Nações Unidas de Apoio ao Timor-Leste (UNMISET, na sigla em inglês), entre 2003 e 2005. Em 2007, a Índia enviou a primeira unidade uniformizada inteiramente feminina empregada em uma missão da ONU: a UNMIL recebeu um contingente de 105 mulheres policiais indianas. A primeira *force commander* foi nomeada em 2014: a general Kristin Lund, da Noruega, na UNFICYP.

Unidos (EUA), Reino Unido, França e Alemanha, que alegaram que o texto russo buscava enfraquecer compromissos anteriores. Na AGNU, foram adotadas as resoluções A/RES/75/48 e A/RES/75/161, ambas de 2020, e A/RES/77/55 e A/RES/77/193, ambas de 2022, respectivamente sobre mulheres, desarmamento, não proliferação e controle de armas, e sobre intensificação de esforços para prevenir e eliminar todas as formas de violência contra mulheres e meninas. Também merece destaque o "Estudo Global sobre a Implementação da Resolução 1325" (2000), elaborado por grupo de peritos independentes, coordenado pela ONU Mulheres, por ocasião das celebrações dos quinze anos da agenda MPS, em 2015.

Fonte: *PeaceWomen*

A incorporação da agenda MPS se tornou obrigatória, a partir da S/RES/1325, a todos os mandatos de missões de paz no século XXI. Das dez novas missões aprovadas desde a adoção da resolução, a Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para a Estabilização da República Centro Africana (MINUSCA, na sigla em inglês), a Missão das Nações Unidas no Sudão do Sul (UNMISS, na sigla em inglês) e a Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para a Estabilização do Mali (MINUSMA, na sigla em inglês) são as que mais incorporaram itens da agenda MPS, com destaque para o aumento da participação feminina como *peacekeepers* e a proteção das mulheres e meninas contra a violência sexual.

Além disso, é preciso mencionar as novas práticas voltadas para a implementação dessa agenda, as quais surgiram nas missões onusianas, como a criação da função de conselheiros ou assessores militares de gênero, dos pontos focais de gênero e das Equipes de Engajamento Feminino (FET, na sigla em inglês). Especificamente no tocante à última prática, a composição de equipes formadas por profissionais diversas (médicas, psicólogas, militares, entre outras) contribui para a criação de confiança e a assistência à população feminina local, desde o apoio à saúde física e psicológica até o treinamento de mulheres locais militares e policiais. As unidades femininas estabelecidas pelas novas práticas estão normalmente vinculadas à liderança da missão de paz e fornecem apoio a todos os setores dessa missão para o desenvolvimento ou o monitoramento de estratégias que promovam a igualdade de gênero.

Em anos recentes, tem ganhado impulso o incentivo ao incremento da participação de mulheres militares, policiais e civis em operações de manutenção da paz da ONU. A Resolução 2242 (2015) do CSNU estipulou meta, para os Estados-Membros, de dobrar o percentual de participação feminina em operações de manutenção da paz (naquele ano, era em média de 3,7% de militares e 9,5% de policiais) até 2020. Posteriormente, em 2018, o SGNU, António Guterres, lançou a Estratégia de Paridade de Gênero de Pessoal Uniformizado, com metas mais ambiciosas e crescentes até 2028, solicitando a todos os países contribuintes de tropas que assegurassem, de imediato, representação de 15% de militares e 20% de policiais do sexo feminino em operações de manutenção da paz. A meta ainda está longe de ser cumprida: apenas a Missão das Nações Unidas para o referendo no Saara Ocidental (MINURSO, na sigla em inglês), com cerca mais de 20% de mulheres, incluindo 30% de mulheres entre as tropas (seis de um total de vinte), 50% entre os policiais (um de um total de dois) e 21,5% dos especialistas em missão (41 de um total de 191), estava acima do estipulado. No caso de MINUSCA, MONUSCO, Força das Nações Unidas de Manutenção da Paz no Chipre (UNFICYP, na sigla em inglês), Força Interina de Segurança das Nações Unidas para Abyei (UNISFA, na sigla em inglês), Missão de Administração Interina das Nações Unidas no Kosovo (UNMIK, na sigla em inglês) e Missão das Nações Unidas no Sudão do Sul (UNMISS, na sigla em inglês), a participação de policiais individuais mulheres supere os 27% do total em cada uma delas, mas a participação de mulheres entre as tropas é inferior à meta.

À luz dos vinte anos da Resolução 1325, o tema da celebração do *International Day of UN Peacekeepers* em 2020 foi *Women in Peacekeeping, a Key to Peace*.

iii. Mulheres brasileiras e operações de paz

No âmbito das Forças Armadas, a partir da década de 1990, as mulheres passaram a ingressar nas academias militares e, desde então, têm-se destacado profissionalmente em todas as atividades que desempenham. Em 1992, o Exército Brasileiro incluiu as mulheres na Escola de Administração do Exército, possibilitando ao segmento feminino integrar o Quadro Complementar de Oficiais (QCO) e contribuir para o engrandecimento da Força. Naquele ano, 49 mulheres foram matriculadas no Curso de Formação de Oficiais da Escola. A pioneira turma, composta por homens e mulheres, foi denominada Turma Maria Quitéria, em homenagem à heroína baiana que se destacou por seus atos de bravura nas lutas pela independência do Brasil e distinguida como a Patrona do QCO. Entre as Forças Armadas, a Aeronáutica registrou a maior participação feminina em seus quadros, inclusive em postos da linha de frente de combate, como pilotos de caça: em 1996, a Academia da Força Aérea recebeu as primeiras mulheres para a especialidade de intendência e, a partir de 2003, também como aviadoras. A Escola Naval recebeu sua primeira turma de mulheres em 2014, para a especialidade de intendência. A partir de 2017, a Academia Militar das Agulhas Negras também passou a receber mulheres nos quadros de logística, intendência e material bélico.

Quanto à participação em missões de paz, não houve mulheres brasileiras até o início da década de 1990. A ausência de legislações inclusivas e a estrutura institucional das forças armadas e policiais – em particular, as políticas de ingresso ou de progressão ao longo da carreira –, entre outras razões, dificultaram a presença feminina nessas missões. Em 1992, duas sargentos da Polícia Militar de Minas Gerais foram as primeiras brasileiras a participarem de uma missão de paz, servindo na Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola (UNAVEM II, na sigla em inglês). Desde então, mais mulheres brasileiras passaram a atuar como *peacekeepers*, sobretudo militares, mas o número delas permaneceu proporcionalmente bastante inferior à participação

masculina. A primeira militar brasileira a servir à ONU em missão individual foi uma oficial da Marinha do Brasil, em 2013. Em grande medida, as variações no contingente feminino do Brasil em missões de paz estão associadas à Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH, na sigla em inglês). Esse contingente aumentou significativamente após o terremoto no país caribenho, em 2010, e se manteve elevado até 2017, quando passou a diminuir justamente por causa do encerramento da MINUSTAH. Com o término da missão e a eventual saída das tropas brasileiras do Haiti, houve uma significativa queda no número de pessoal brasileiro desdobrado em missões, o que está diretamente relacionado também à redução no número de mulheres em operações de paz, como pode ser observado nos anos que se seguem.

Desde 2017, ano de lançamento do Plano Nacional de Ação (PNA) sobre MPS, mas também do fim da MINUSTAH, até o ano de 2021, observamos que não houve incremento significativo no número de policiais e militares mulheres brasileiras desdobradas em missões de paz. Houve registro de militares desdobradas pelo Exército em missões individuais na Missão das Nações Unidas na Libéria (UNMIL, na sigla em inglês), na MINURSO e na MINUSCA.

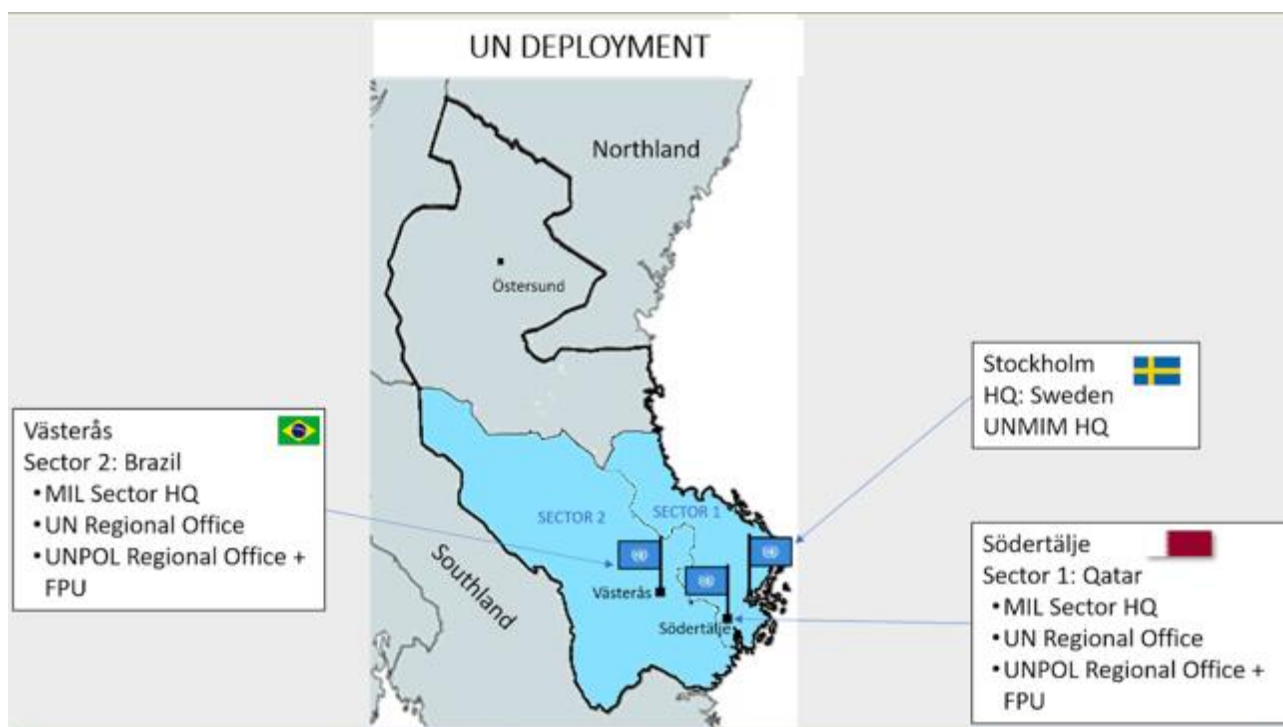
A implementação da Agenda MPS é prioritária para o Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB)[950], de forma que foi instituído o Estágio Setorial de Preparação Específica de Militares do Segmento Feminino para Operações de Paz (EPESFOP). O estágio busca a complementação de conhecimentos específicos das discentes, a fim de melhor capacitá-las para a participação em operações de paz complexas, exigindo-as, de forma prática, controle emocional e resistência à fadiga em situações adversas, dentre outras habilidades.

Também se pode mencionar a implementação da Agenda MPS no exercício “Viking 22”. Foi a segunda participação do Brasil no exercício, idealizado pela Suécia e realizado a cada quatro anos desde sua primeira edição em 1999. Ele é o maior exercício multifuncional de operações de paz e visa a adestrar os três componentes de uma missão de paz – civil, militar e policial –, para que, juntos e de modo coordenado, sejam capacitados, através de atividades de simulação, a responderem aos desafios impostos pelo conflito simulado. Realizado simultaneamente em diversos países, e com núcleo na Suécia, o Viking 22 mobiliza um significativo número de profissionais em seus sítios remotos espalhados ao redor do mundo. A edição de 2022 teve uma elevação no número de representação feminina na atividade simulada. No entanto, é imperioso ressaltar que tal observação foi feita apenas no “sítio Brasil”, isto é, o setor do exercício cuja liderança coube ao Brasil (conforme mapa a seguir), não tendo sido possível apurar esse dado específico nos demais sítios remotos.

Apesar de um incremento expressivo da participação feminina no exercício, em razão de sua presença no “sítio Brasil”, as mulheres participantes, seja como Audiência de Treinamento (AT) ou Direção do Exercício (DIREx), brasileiras ou estrangeiras, compõem um número muito menor que o dos seus pares masculinos. Não há meios para comparar em números a participação feminina no sítio Brasil nas duas últimas edições do Viking para afirmar com precisão se houve um aumento significativo ou não. De todo modo, pode-se afirmar que os números da presença das mulheres no exercício são ainda pouco significativos em comparação ao número de militares e policiais do segmento feminino brasileiro já desdobrado em operações de paz e que poderia integrar a AT ou a DIREx do Viking no sítio Brasil.

Há, ainda, que se entender que a maior participação feminina em todos os níveis das operações de paz não se deve tão somente a uma questão de direitos, é uma questão que ultrapassa

[950] O Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB) é uma organização militar do Exército Brasileiro e tem como missão apoiar a preparação de militares, policiais e civis brasileiros e de nações amigas para missões de paz e desminagem humanitária.

esse mister. É, sobretudo, a oportunidade de maximizar esforços e aumentar a capacidade e estratégia operacionais, diante de crescentes desafios que atingem homens e mulheres como um todo.

Fonte: Rede Brasileira sobre Operações de Paz

iv. A Agenda MPS e o Brasil

O Brasil é membro fundador da Rede de Pontos Focais Nacionais sobre MPS criada em 2016 pela Espanha, em conjunto com a Alemanha e a Namíbia. A reunião de fundação da rede contou com a participação de 41 Estados e de três organizações regionais, e com o apoio das Nações Unidas e de organizações da sociedade civil. O principal objetivo da Rede de Pontos Focais Nacionais é promover a articulação entre seus membros no que toca à participação das mulheres em todas as fases dos processos de decisão relacionados à paz e à segurança.

Lançado em março de 2017, o PNA sobre MPS do Brasil foi elaborado por Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) coordenado pelo Itamaraty e composto por representantes dos ministérios da Defesa, da Justiça e Segurança Pública, e da Família, Mulheres, e Direitos Humanos, com o apoio da sociedade civil e da ONU Mulheres. Insere-se no contexto da implementação, pelo Brasil, da S/RES/1325. Em março de 2019, o governo brasileiro anunciou a extensão da vigência de seu PNA, durante a Conferência Ministerial de Operações de Paz. Com isso, o PNA permaneceu válido por quatro anos a partir daquele mês. A extensão de sua vigência representou o compromisso do governo brasileiro com a continuidade e o aprofundamento de esforços na concretização da agenda MPS.

Antes mesmo da elaboração do I PNA, em 2016-2017, o Brasil havia desenvolvido projetos de cooperação para o enfrentamento da violência sexual em países recém-egressos de conflitos, como o Haiti, a Guiné-Bissau e a República Democrática do Congo (RDC). No Haiti, a MINUSTAH desdobrou mulheres para realizar patrulhas e oferecer serviços médicos e dentais à

população civil em operações civis-militares em Bel Air e Cité Soleil. Houve, ademais, esforço de alocação de intérpretes mulheres nas patrulhas e em "projetos de impacto rápido" com o objetivo de empoderar a comunidade feminina daquele país. Apesar dos desafios para atingir as metas da Estratégia de Paridade de Gênero de Pessoal Uniformizado 2018-2028, conforme requerido pela Resolução 2538 (2020), o compromisso do Brasil com o avanço da agenda MPS foi reconhecido com o Prêmio de Defensoras Militares da Igualdade de Gênero da ONU às capitãs de corveta Márcia Braga e Carla Monteiro de Castro Araújo, respectivamente em 2019 e 2020, por seu desempenho na MINUSCA.

O I PNA internalizou formalmente as obrigações internacionais contraídas pelo Brasil no âmbito da agenda MPS. Estabeleceu quatro pilares de atividades:

1) Participação: com o propósito de aumentar a presença e a qualificação de mulheres brasileiras em questões relacionadas com a paz e a segurança;
2) Prevenção e proteção: cuja finalidade é assegurar os direitos das mulheres e meninas e combater as violências sexuais e baseadas no gênero, antes, durante e depois de conflitos armados;
3) Consolidação da paz e cooperação humanitária: que propõem a priorização do enfoque de gênero nas ações cooperativas, nos processos decisórios e na construção e recuperação da paz ou na reconstrução pós-conflito;
4) Aprofundamento, sensibilização e engajamento: com o objetivo de promover maior envolvimento da sociedade civil em relação à agenda MPS, incluindo a disseminação de conhecimentos relacionados ao assunto.

Ademais, tinha dois objetivos estratégicos ou princípios diretores gerais:

1) Transversalização; e
2) Empoderamento.

O documento de apresentação da Etapa I do II PNA brasileiro contempla uma avaliação da implementação do I PNA:

"No pilar 'participação', o I PNA enfatizou o objetivo de aumentar a participação de mulheres brasileiras, inclusive civis, militares e policiais, em atividades relacionadas à paz e à segurança internacional, com foco nas missões de paz da ONU. Para sua consecução foram previstas atividades de capacitação específicas para possibilitar a participação de mulheres em operações de paz e a realização de diagnósticos sobre os desafios enfrentados e sobre a necessidade de melhorar as condições para a permanência de mulheres diplomatas, militares e policiais – mais diretamente envolvidas em temas afetos à paz e a segurança internacionais – em suas respectivas carreiras."

"Nos anos de 2018 e 2019, a Marinha do Brasil e o Exército Brasileiro criaram cursos específicos para mulheres atuarem em missões de paz. Além disso, ao longo dos últimos anos, as Forças Armadas reduziram as barreiras para o ingresso de mulheres e ampliaram seu acesso a armas e serviços no Exército Brasileiro (comunicação, intendência e material bélico), na Marinha do Brasil (acesso liberado a todos os corpos, inclusive o Colégio Naval) e na Força Aérea Brasileira (possibilidade de ingresso na Escola Preparatória de Cadetes do Ar)."

"Apesar da redução do número global de mulheres participando em operações de paz, decorrente de o Brasil não mais possuir contingentes de tropas desdobrados, houve aumento no número de mulheres brasileiras atuando em missões de caráter individual, fazendo com que o País

tenha superado, nos últimos anos, as metas mínimas estipuladas pelo Secretariado da ONU para participação de mulheres militares e policiais em missões de paz[951].”

“O I PNA não incluiu ações para alcançar as suas metas, como a elaboração de marco normativo adequado para tratar de casos relacionados a abuso e exploração sexual, em consonância com a política de tolerância zero da ONU; mecanismos transparentes para a seleção e envio de mulheres policiais e militares em missões individuais; e o apoio à participação de mulheres civis, diplomatas ou não, em atividades relacionadas à paz e à segurança. Embora o plano mencione a necessidade de apoio à família, para viabilizar a participação de mulheres, tampouco foram identificadas iniciativas nesse sentido durante sua vigência.”

“No pilar ‘prevenção e proteção’, o Brasil assumiu compromissos internacionais relacionados à proteção dos direitos humanos de mulheres e meninas, com foco na prevenção da violência baseada em gênero. Ainda que se possa identificar perspectiva transversal que inclui, por exemplo, a observação das necessidades específicas de mulheres e meninas em situações de conflito e pós-conflito, não se registraram avanços na matéria. Por outro lado, ressalte-se o fomento de política voltada à garantia de pessoas refugiadas e solicitantes de refúgio no Brasil que considera as necessidades específicas do gênero, mesmo que esse avanço não possa ser atribuído diretamente ao I PNA. A Operação Acolhida, criada para acolher venezuelanos e venezuelanas que ingressaram no Brasil, buscou implementar perspectiva de gênero nos abrigos, com atenção ao *layout* dos acampamentos, localização de banheiros e iluminação. Também é digno de nota o acolhimento de juízas afegãs, que buscaram o Brasil em razão de perseguição com base em gênero. Soma-se, ainda, a decisão exarada em março de 2023 pelo Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) que implementou o reconhecimento prima facie da condição de refugiadas de meninas e mulheres nacionais de países com alta prevalência da prática de Corte ou Mutilação Genital Feminina (C/MGF).”

“No pilar ‘consolidação da paz e cooperação humanitária’, os objetivos e ações previstos incluíam aspectos para o empoderamento e a autonomia econômica de mulheres e construção de espaços urbanos e infraestruturas seguros para mulheres, fundamentais para a prevenção da violência baseada no gênero. Dentre os pilares do I PNA, entretanto, talvez este tenha sido o mais prejudicado pela crise econômica no Brasil, durante a qual houve redução significativa dos projetos de cooperação, não tendo sido identificadas iniciativas relacionadas a este pilar. O financiamento direto de organizações de mulheres, poderia ter contribuído para atingir objetivos e metas dos pilares de participação e prevenção e proteção.”

“O pilar ‘sensibilização, engajamento e aprofundamento’ tratava de uma série de iniciativas relacionadas à ampliação e ao aprofundamento do conhecimento sobre a agenda MPS na sociedade brasileira. Foi incluída aula específica sobre a temática na grade do Instituto Rio Branco (IRBr) e foram criados módulos de treinamento nos centros de instrução para operações de paz das Forças Armadas. Foram também realizadas inúmeras palestras e eventos pela academia e sociedade civil, com a participação de órgãos oficiais que trataram desse tema no Brasil.”

Em janeiro de 2022, o Brasil decidiu assinar a Declaração de Compromissos Compartilhados sobre MPS, lançada por Irlanda, México e Quênia no ano anterior. Os países que aderem à iniciativa se comprometem a realizar eventos sobre o tema durante suas presidências rotativas no CSNU. O ministro Mauro Vieira presidiu, em outubro de 2023, debate aberto do

[951] A informação apresentada no documento do governo brasileiro não condiz com os números do DPO da ONU. De acordo com o DPO, 23,5% dos brasileiros em missões da ONU em setembro de 2023 eram mulheres. Em termos de tropas, não havia nenhuma mulher entre as nove desdobradas em missões. Em termos de policiais, havia uma mulher entre os quatro brasileiros desdobrados (25%).

CSNU intitulado “A participação das mulheres na paz e na segurança internacionais: da teoria à prática”. O evento mobilizou ampla presença dos membros da ONU, reunindo representantes de mais de 80 países, dentre os quais dez ministros. O debate contou com a participação do SNU, António Guterres, da presidenta do Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV), Mirjana Egger, da ativista sudanesa Hala al-Karib e da embaixadora brasileira Glivânia de Oliveira, que compartilhou sua experiência como representante do Brasil, como país garante, no Processo de Paz entre a Colômbia e o Exército de Libertação Nacional (ELN).

Com o fim da vigência do I PNA em março de 2023, procedeu-se à renovação do compromisso do Brasil com a agenda de MPS, em consonância com os valores e princípios da Constituição brasileira sobre igualdade de direitos, em novo contexto nacional e internacional. O governo federal decidiu elaborar um novo plano que refletisse os recentes avanços normativos dos PNAs.

A fim de dar início à discussão e sensibilizar atores relevantes para a formulação do II PNA, o Ministério de Relações Exteriores organizou, em abril de 2023, seminário informativo intitulado “A Agenda MPS: renovação do compromisso brasileiro”. O evento teve como objetivo iniciar o diálogo sobre a renovação do compromisso nacional com essa agenda das Nações Unidas, constituindo oportunidade de primeiro contato dos órgãos competentes, bem como de sensibilização de parceiros-chave, como o Congresso Nacional, entidades da sociedade civil, entre outros. De acordo com o sítio virtual do Itamaraty, “a maior presença de servidores e especialistas civis brasileiros, especialmente mulheres, em operações de manutenção da paz, em missões políticas especiais, e em funções relacionadas à paz e à segurança internacional no Secretariado da ONU, é interesse da política externa brasileira”.

Durante o debate aberto presidido pelo ministro Mauro Vieira no CSNU, em outubro de 2023, o Brasil anunciou a primeira etapa de seu novo PNA sobre MPS (II PNA), que conterá medidas concretas para a promoção da participação das mulheres nos processos relacionados com a paz e a segurança, nos planos interno e internacional. Antes do início do debate, o Brasil proferiu declaração à imprensa em nome dos signatários da Declaração de Compromissos Compartilhados para os Princípios de MPS: Albânia, Emirados Árabes Unidos (EAU), Equador, EUA, França, Gabão, Japão, Malta, Reino Unido e Suíça. O grupo reiterou o seu empenho em prol da participação plena, equitativa e significativa das mulheres em todos os esforços de prevenção, resolução de conflitos e consolidação da paz.

O II PNA brasileiro destaca-se por seu processo de elaboração inclusivo, resultado do trabalho colaborativo entre representantes dos ministérios diretamente envolvidos na matéria e a sociedade civil, inclusive a ONU Mulheres e especialistas no tema, com o apoio de lideranças políticas, em particular da Bancada Feminina do Senado Federal. O II PNA abrange tanto a vertente externa quanto a interna da agenda MPS e coloca a diversidade das mulheres brasileiras em posição de centralidade. Adota, ainda, abordagem interseccional e tratamento transversal das questões de gênero, em linha com os PNAs mais recentes.

O II PNA, além de estar orientado a resultados, trata de desafios de segurança contemporâneos com forte impacto sobre as mulheres. O número de ministérios participantes foi ampliado de quatro para oito, e o plano incorpora aspectos relacionados ao protagonismo de mulheres brasileiras no âmbito da paz e da segurança, inclusive no plano doméstico. O II PNA foi elaborado com base em três princípios fundamentais:

1) Transversalização de gênero: contribuirá para o reconhecimento do papel importante das mulheres em processos de paz – inclusive na prevenção, na mediação e solução de conflitos e na manutenção e consolidação da paz – e dos impactos diferenciados de conflitos armados

sobre homens, mulheres, meninos e meninas, com o intuito de evitar a perpetuação das desigualdades. Essas ações devem considerar as diferentes percepções, experiências, conhecimentos e interesses de todos os gêneros na concepção, no planejamento e na execução de políticas, legislações e programas nas esferas política, econômica e social;

2) Empoderamento de mulheres e meninas: é fundamental para o sucesso de ações para redução da pobreza; construção da governabilidade democrática; prevenção de crises; recuperação pós-conflito; e promoção da paz duradoura e do desenvolvimento sustentável. Empoderar mulheres significa assegurar-lhes voz ativa em todas as instituições de governança para que possam participar, em igualdade com os homens, do diálogo público e das tomadas de decisão que irão determinar o futuro de suas famílias e seus países; e
3) Interseccionalidade: trata-se de objetivo estratégico incluído no II PNA, uma vez que brasileiras pertencentes a minorias ou a grupos historicamente vulnerabilizados ou marginalizados sofrem impactos diferenciados e desproporcionais em distintas situações de risco, como violência decorrente de crimes transnacionais; o tráfico de pessoas e a exploração sexual; a violência política; pandemias e catástrofes ambientais. A interseccionalidade também contribui para alinhar o II PNA brasileiro aos esforços de integrar a perspectiva de gênero na implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e de seus ODS, especialmente o ODS 5, que versa sobre a igualdade de gênero.

Os objetivos do II PNA são:

1) Transversalizar a perspectiva de gênero na política externa, fundamentada no respeito aos direitos humanos, como forma de avançar os esforços internacionais e regionais de manutenção da paz;
2) Promover a participação e a liderança das mulheres em toda a sua diversidade em processos de mediação, na vida pública, e no Estado Brasileiro, nos níveis local, municipal, estadual e federal;
3) Promover a igualdade de gênero e racial como estratégia para eliminar a opressão e a discriminação contra mulheres e populações historicamente marginalizadas e assegurar maior eficácia das políticas públicas relacionadas;
4) Prevenir e trabalhar para erradicar todas as formas de violência que afetam a estabilidade e a segurança da população brasileira, com impacto desproporcional em mulheres, meninas e grupos historicamente marginalizados como populações com deficiência, negras, migrantes, ribeirinhas, quilombolas e os povos originários, entre outras; e
5) Promover a agenda MPS no território nacional, garantindo que mulheres, em toda a sua diversidade, inclusive a regional, tenham seu protagonismo e liderança na construção da paz e da estabilidade reconhecidos e suas necessidades específicas atendidas.

O II PNA brasileiro terá a vigência prevista de quatro anos.

d) Nova Agenda para a Paz (NAP)

A Nova Agenda para a Paz (NAP), lançada pelo SGNU António Guterres, em julho de 2023, integra a Nossa Agenda Comum, a qual, por sua vez, decorre de solicitação da AGNU realizada em setembro de 2020[952]. A Nossa Agenda Comum deve ser entendida como um conjunto

[952] A Nossa Agenda Comum responde a solicitação feita pela AGNU na Resolução 75/01 de setembro de 2020, em comemoração ao aniversário de 75 anos da ONU, e é um conjunto de 90 propostas com objetivo de auxiliar na

de propostas e recomendações a serem apresentadas na Cúpula para o Futuro em 2024[953] e está fundamentada no objetivo de enfrentar os desafios atuais, fortalecer a cooperação internacional, aumentar a governança global e promover o cumprimento efetivo dos dezessete objetivos da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.

A versão anterior da Agenda para a Paz foi apresentada por Boutros Boutros-Ghali em 1992, em um contexto pós-Guerra Fria, marcado pelo fim da desconfiança e da hostilidade entre as duas superpotências. Boutros-Ghali defendeu que a ONU deveria agir nesse novo contexto, discutindo questões como diplomacia preventiva, manutenção e imposição da paz e construção da paz em regiões que passaram por conflitos. A Agenda para Paz de Boutros-Ghali reflete, em suma, uma visão em que a ONU seria mais intervencionista.

A NAP, por sua vez, enfatiza a desconfiança e o nível de tensões dentro e fora dos países, em um contexto de transição para uma nova ordem global, definida comumente pela multipolaridade. Assinala que a violência é crescente em todo o globo e que novas tecnologias, como armas cibernéticas e inteligência artificial (IA), representam novos perigos. No contexto de apresentação da NAP, é possível destacar menções aos sofrimentos gerados pela fome e pelos deslocamentos forçados. O documento indica que injustiças aumentam dentro e fora dos países, exacerbando as insatisfações e o isolacionismo e diminuindo a confiança nas soluções multilaterais. O relatório também ressalta que a paz é apenas uma promessa para muitas pessoas, que as mortes relacionadas a conflitos estão em seu maior número em 28 anos e que o nível de paz global está em declínio há quinze anos, alcançando o seu índice mais baixo desde a Segunda Guerra Mundial. Doutrinas nacionais estariam intensificando a competição geoestratégica e impulsionando o aumento dos gastos militares, que, em 2022, bateram novo recorde.

Nesse sentido, a NAP de Guterres propõe uma série de soluções. As doze ações são divididas em cinco eixos:

1) Prevenção em nível global: abordando riscos estratégicos e divisões geopolíticas:
   i. Ação 1: Eliminar armas nucleares;
   ii. Ação 2: Impulsionar a diplomacia preventiva em uma era de divisões;
2) Prevenção de conflitos e violência e sustentação da paz:
   i. Ação 3: Mudar o paradigma da prevenção e da manutenção da paz dentro dos países;
   ii. Ação 4: Acelerar a implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável como forma de enfrentar as causas da violência e da insegurança;
   iii. Ação 5: Transformar as dinâmicas de poder relacionadas ao gênero na paz e na segurança;
   iv. Ação 6: Enfrentar os vínculos entre clima, paz e segurança;
   v. Ação 7: Reduzir o custo humano das armas;
3) Fortalecimento das operações de paz e tratamento da imposição da paz:
   i. Ação 8: Fortalecer as missões de paz e parcerias;
   ii. Ação 9: Abordar a imposição da paz;
   iii. Ação 10: Apoiar a UA e outras organizações regionais em missões de paz regionais;
4) Novas abordagens para a paz e potenciais domínios de conflito:

implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. As propostas, concentradas em doze áreas, são um preparativo para a Cúpula do Futuro, a ser realizada em 2024.

[953] Uma tabela com propostas centrais nos doze compromissos pode ser encontrada aqui: https://www.un.org/en/content/common-agenda-report/assets/pdf/Common_Agenda_Key_Proposals_English.pdf.

i. Ação 11: Prevenir que novas tecnologias se transformem em armas e promover a inovação responsável;

5) Fortalecimento da governança internacional:

i. Ação 12: Construir uma engrenagem de segurança coletiva mais robusta.

Para a construção de um sistema efetivo de segurança, Guterres destaca três princípios centrais: confiança, solidariedade e universalidade. A confiança é necessária para que os países não busquem sua própria segurança enquanto criam insegurança para outros países. A solidariedade, por seu turno, é necessária para reduzir as assimetrias internas nos países e externas entre eles, e aponta para a necessidade da criação de uma governança financeira mais justa com todos os países. A universalidade, por fim, deve ser guiada pelos pilares dos direitos humanos e do desenvolvimento sustentável e é essencial para prevenção de conflitos e de violência.

No processo informal de consultas temáticas no contexto da Nossa Agenda Comum, iniciou-se também o processo de consultas no âmbito da NAP, em fevereiro de 2022. Participaram desse processo organizações internacionais, como a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), a Organização do Tratado de Segurança Coletiva (OTSC) e a Organização dos Estados Americanos (OEA). Também participaram grupos internacionais, como o G7 e o Grupo de Amigos da Responsabilidade de Proteger (R2P, na sigla em inglês)[954]. Com exceção dos EUA, todos os outros membros permanentes do CSNU emitiram recomendações ao SGNU. O processo de consultas foi relevante para entender a perspectiva de cada país quanto ao que deseja para o futuro da política internacional em temas de paz e segurança, assim como suas prioridades[955]. Também ofereceram recomendações organizações da sociedade civil, como a Aliança Evangélica Mundial, e instâncias do sistema ONU, como a Organização Internacional do Trabalho (OIT), a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, na sigla em inglês) e a Organização Internacional para as Migrações (OIM).

O Brasil participou do processo de consultas e circulou documento, em dezembro de 2022, com recomendações[956] a António Guterres sobre temas que deveriam ser referenciados na NAP. O Brasil menciona a necessidade de reforma do CSNU, ressaltando que a configuração atual reflete uma situação geopolítica de 1945 e que 142 novos países entraram na ONU desde então. Frisa que o CSNU é um instrumento desenhado pelas potências do século XX para enfrentar os problemas do século XX e que, em meio aos desafios do século XXI, não é mais capaz de alcançar seus propósitos. O Brasil também ressalta que a democratização dos métodos de trabalho do órgão e sua maior representatividade são essenciais para um CSNU mais legítimo e efetivo. Assim, o Brasil apresenta a alteração da composição do CSNU como principal ponto da reforma que precisa ser feita, demandando maior representatividade geográfica de Estados capazes de tomar maiores responsabilidades nos campos da segurança e da paz internacionais.

A NAP faz menção a essa necessidade de reforma do CSNU e explicita que o órgão precisa espelhar a realidade geopolítica mundial atual e que seus métodos de trabalho precisam ser democratizados, de forma que se consiga aumentar sua capacidade de alcançar consenso. Cita também que é preciso aprimorar o compartilhamento de responsabilidades entre os membros do CSNU, especialmente em controvérsias em suas próprias regiões, quando não são parte

---

[954] O Grupo de Amigos da R2P foi formado em 2008 e conta com mais de 50 membros, como EUA, Argentina, Canadá, México, França, Alemanha, Itália, UE, Reino Unido, Japão e Nigéria.

[955] Os participantes do processo de consulta e as suas recomendações podem ser consultadas em: https://dppa.un.org/en/a-new-agenda-for-peace.

[956] As recomendações do Brasil podem ser consultadas em: https://dppa.un.org/sites/default/files/brazil.pdf.

diretamente envolvida. Além disso, há a defesa de que os membros permanentes do CSNU sejam mais responsáveis no uso do veto. A NAP, todavia, não menciona regiões específicas, como fez o Brasil em suas recomendações quando das consultas, mencionando explicitamente a África e a América Latina.

O Brasil também enfatizou a necessidade de incluir a agenda MPS na NAP em seus quatro pilares: participação e representação, prevenção, proteção e recuperação. O Brasil ressaltou que as mulheres não devem ser tratadas somente como potenciais vítimas de conflitos, mas também como agentes na construção e na consolidação da paz. Em síntese, o Brasil advoga pelo reconhecimento do potencial transformador da participação das mulheres como negociadoras e como mediadoras dos processos de paz.

A proposta do Brasil de inclusão das mulheres como agentes na política internacional de paz e de segurança, portanto, foi aceita pela NAP, inclusive na necessidade de implementação da paridade de gênero. A NAP reconhece a interligação entre extremismo e violência de gênero, explicitando que a misoginia é usada para justificar ataques terroristas. A NAP, nesse sentido, enfatiza a necessidade de desmontar estruturas patriarcais de poder para que a paz seja efetivamente implementada, e isso inclui não só a maior participação política das mulheres, mas também de idosos, indígenas, minorias étnicas e religiosas, pessoas LGBTQIA+ e jovens.

A agenda MPS é expressamente mencionada na NAP, notadamente na Ação 5, que enfatiza que as mulheres devem participar dos processos de negociação e que é preciso erradicar toda e qualquer forma de violência contra as mulheres. Como medidas práticas da Ação 5 podem-se citar:

1) introduzir medidas concretas em favor da participação igualitária de mulheres em parlamentos e instituições locais de governo, por meio de cotas e de metas para que essa participação seja efetivada;
2) erradicar a violência contra mulheres e cessar a impunidade contra os perpetuadores; e
3) prover financiamento estável direcionado para a igualdade de gênero.

O Brasil também propõe o fortalecimento da cooperação entre o CSNU e organizações regionais, considerando-a necessária para evitar a duplicação de esforços. Como exemplo de sucesso, o Brasil menciona as parcerias com a UA e organizações sub-regionais para manutenção da paz e da estabilidade no continente africano[957]. O País defende também que a responsabilidade do CSNU de direcionar esforços para a diplomacia preventiva tem sido insuficiente. Por fim, o Brasil argumenta que desenvolvimento e segurança estão interligados e que se reforçam mutuamente e que, nas situações pós-conflito, a sustentação da paz demanda enfrentamento dos problemas econômicos, políticos e sociais do conflito.

A proposta brasileira de fortalecimento da cooperação com organizações regionais para auxiliar nas missões de paz da ONU é igualmente acatada pela NAP, como consta na Ação 10 do documento, inclusive no aspecto da diplomacia preventiva. Para o Brasil, a cooperação em segurança internacional com as organizações regionais, como a UA, deve ser feita tendo em vista os interesses e as prioridades da região específica, o que, a despeito da ausência de menção à Agenda 2063[958], foi acatada pela NAP na Ação 12. Como recomendação, o SGNU enfatiza que a cooperação com as organizações regionais, feita com base nos Capítulos VII e VIII da Carta da ONU, deve ter os recursos necessários para ter sucesso.

Salienta-se também que o Brasil advoga para que haja um maior diálogo entre o CSNU e a UA e a CCP, com foco na atenção específica às prioridades nacionais e de cada região no

---

[957] O Brasil advoga que, no caso da UA, tais cooperações devem ser feitas de acordo com as prioridades definidas na Agenda 2063, com o propósito de garantir um crescimento inclusivo e um desenvolvimento sustentável.
[958] O Brasil menciona a Agenda 2063, ao fazer referência às prioridades de desenvolvimento estabelecidas pela UA.

processo de construção da paz, tanto em termos financeiros quanto em termos de *expertise*. A menção a esse maior diálogo aparece na NAP igualmente na Ação 12, em que se recomenda a criação de um mecanismo interno de financiamento na CCP, para mobilizar apoio político e financeiro para implementação das estratégias nacionais e regionais. Recomenda-se também a formalização da relação entre CCP e as instituições financeiras internacionais e bancos regionais de desenvolvimento, para alinhamento de esforços com a finalidade de construção da paz. António Guterres recomenda que a CCP tenha maior espaço para debater problemas inter-relacionados e interdependentes, mencionando-se expressamente a relação de reforço mútuo entre paz e desenvolvimento, como fez o Brasil quando das consultas. Segundo a NAP, o CSNU, a AGNU e outros órgãos da ONU deveriam consultar com maior frequência a CCP, e a participação de organizações regionais na CCP deveria ser formalizada, de modo a se garantir uma abordagem mais holística nos debates e na coordenação da CCP.

Um ponto de discordância do Brasil com a NAP pode ser encontrado na abordagem entre mudança do clima e segurança, pois o Brasil advoga pela não adoção de vínculos diretos entre ambos. Assim, o Brasil defende, conforme relatório do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC, na sigla em inglês), que não há evidência científica que comprove que o fator climático se sobressaia a outros fatores, como os socioeconômicos, nas causas de conflitos. Para o Brasil, conflitos têm múltiplos fatores e contextos específicos. Dessa forma, a questão climática deve ser tratada prioritariamente no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês), pois ela possui a legitimidade e o mandato para enfrentar o problema, ao contrário do CSNU. A NAP, na Ação 6, defende implicitamente que há relação entre alterações climáticas e segurança e que a questão deve ser tratada no CSNU. Como recomendações, o SGNU pede que o CSNU aborde tais relações e que se crie um grupo de especialistas, com liderança do IPCC, focado em desenvolver recomendações relacionadas a mudança do clima, paz e segurança.

No tratamento da assistência humanitária, o Brasil defende os princípios de despolitização da ajuda, neutralidade, imparcialidade e independência. Desse modo, o País critica a possibilidade de alocação voluntária de recursos para iniciativas que interessem diretamente aos ofertantes de tais recursos. O Brasil advoga que a ajuda humanitária seja feita com base na soberania, no consentimento e nas prioridades nacionais e também que se busque a convergência entre necessidades urgentes e a promoção do desenvolvimento sustentável. O tema, no entanto, não é objeto de discussões ou recomendações na NAP, aparecendo apenas indiretamente relacionado com o princípio da solidariedade.

Segundo o Brasil, os fóruns de desarmamento estão contaminados pela politização e pela desconfiança, e a Conferência do Desarmamento está paralisada. Nesse sentido, o País denuncia a falta de um documento final na X Conferência de Revisão do Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP) e afirma que é preciso restabelecer o equilíbrio entre os pilares de desarmamento e de não proliferação. Por fim, o Brasil clama pela criação de um mecanismo de verificação no âmbito da Convenção sobre a Proibição de Armas Biológicas (CPAB). A NAP, por sua vez, enfatiza a necessidade de se criarem regras e diretrizes para uma política de pesquisa responsável em áreas que podem ser transformadas em armas, mas não menciona, expressamente, a necessidade de criação de um mecanismo de verificação no âmbito da CPAB. Na Ação 7, por exemplo, recomenda-se que se alcance a universalidade de tratados banindo armas desumanas. Recomenda-se também a redução dos gastos militares e o redirecionamento de tais recursos para a redução das desigualdades de gênero e a eliminação das desigualdades estruturais e da marginalização. Também se recomenda a renovação dos esforços para a limitação de armas

convencionais. A NAP afirma, ainda, que o sistema de desarmamento das Nações Unidas deve ser reformado, inclusive a Comissão do Desarmamento e a Conferência do Desarmamento, em particular para que se construam progressivamente consenso em torno de prioridades de desarmamento e recomendações sobre desenvolvimento tecnológicos e seus potenciais impactos no desarmamento e na segurança internacionais.

O Brasil também defende a eliminação completa, verificável e irreversível das armas de destruição em massa, sustentando que essa é a única forma de garantir uma não proliferação sustentável no longo prazo. Cabe também mencionar que a Ação 1 da NAP ratifica a necessidade de eliminar armas nucleares, indo ao encontro dos pontos defendidos pelo Brasil. O tema também aparece na Ação 11, em que são mencionados esforços para limitar o uso de tecnologias biológicas e químicas como armas. O SGNU, nesse sentido, recomenda o desenvolvimento de medidas para avaliar os riscos de que novas tecnologias sejam usadas no domínio militar.

Em cibersegurança, o Brasil defende que é preciso criar um regime que assegure a liberdade, a segurança, a estabilidade, a acessibilidade e a pacificidade. Advoga, ainda, que os países em desenvolvimento consigam participar do desenvolvimento da cibersegurança. Na NAP, o tema é mais vinculado a preocupações de segurança, como evitar o acesso de tais tecnologias por grupos terroristas. Recomenda-se, nesse sentido, o estabelecimento de mecanismo multilateral independente para reduzir o uso mal-intencionado do ciberespaço pelos Estados.

No tema do terrorismo, o Brasil defende a não associação automática entre o crime organizado transnacional e o terrorismo, ressaltando a necessidade de se focar também na prevenção e ressaltando que o recrutamento para organizações terroristas está vinculado à ausência de oportunidades econômicas e a desigualdades. Os dois temas, portanto, devem ser tratados em fóruns diferentes. A NAP, no mesmo sentido, defende uma abordagem ampla do terrorismo, ressaltando a importância de se buscar as causas da violência, como consta também no ODS 8. A Ação 9 da NAP recomenda, no contexto de conflitos, mas também em situação de extremismo violento, o desarmamento, a desmobilização e a reintegração, assim como o enfrentamento das causas da violência.

Para o Brasil, o investimento na prevenção e na construção da paz é de relevância central, pois a diplomacia preventiva evita que o ciclo vicioso de um conflito armado se instale. Assim, a diplomacia preventiva foca nas causas do conflito, especialmente as de natureza socioeconômica. Na NAP, o tema aparece na Ação 2, em que se recomenda ampliar o uso da ONU como arena mais inclusiva para a diplomacia para gerenciamento da política global em suas crescentes fraturas. Ainda nesse tópico, para o Brasil, representantes da CCP deveriam ser convidados, por membros do CSNU, para elaborar relatórios a partir de visitas de campo. O reforço da atuação da CCP é presente na NAP, como discutido anteriormente sobre a Ação 12, e se menciona expressamente que o CSNU deve buscar uma maior participação da CCP nas operações de paz.

O Brasil menciona a necessidade de se tratar as comunicações estratégicas[959] como uma ferramenta central nas operações de paz. As comunicações estratégicas podem ser usadas para promoção dos direitos humanos e melhor administrar os recursos das missões de paz, integrando os processos de planejamento, decisão e implementação das atividades diárias, e são críticas para garantir o apoio político e da opinião pública local.

Sobre sanções, o Brasil defende que elas sejam mais transparentes e baseadas em evidências. Sanções não podem, nesse sentido, prejudicar quem não é alvo direto da punição, como civis inocentes, mulheres e crianças que sofrem no conflito, nem podem impedir a ajuda

---

[959] A comunicação estratégica, segundo o Brasil, pode auxiliar no combate aos crimes de xenofobia, racismo e no combate à desinformação. Nesse sentido, o uso de novas tecnologias deve ser potencializado.

humanitária neutra e imparcial. O Brasil defende, portanto, que o CSNU avalie preliminarmente o potencial negativo das sanções antes de aplicá-las. A NAP, nesse sentido, reconhece a demanda brasileira de que os indivíduos e entidades listadas nas sanções precisam tenham acesso à defesa, avaliada por uma instância independente.

IV. Década das Conferências

a) Características gerais

A Década das Conferências foi o momento em que, por meio de intensa diplomacia multilateral, expressa sobretudo na realização de uma série de grandes conferências mundiais sob os seus auspícios, as Nações Unidas estabeleceram a sua agenda social para o período pós-Guerra Fria. As principais conferências se concentraram entre os anos 1992 e 1996, por isso a Década das Conferências é usualmente associada à década de 1990; no entanto, eventos realizados em 1990 e nos primeiros anos da década de 2000 cabem igualmente dentro do conceito. A convocação das conferências teve início na segunda metade dos anos 1980, simultaneamente à distensão final do conflito Leste-Oeste e à "onda democratizante" que tomou países dos antigos Segundo e Terceiro Mundos. Assim, a Década das Conferências é produto do efêmero otimismo que animou as relações internacionais na virada das décadas de 1980 e 1990, bem como do enfraquecimento do *status* do realismo político nos principais centros de poder devido ao fim da Guerra Fria, o que abriu caminho para a expansão do liberalismo político. As conferências trataram dos então chamados "novos temas", questões que não eram novas[960], mas que vinham recebendo atenção renovada desde meados dos anos 1980, como, por exemplo, os "megatemas de alcance global", na expressão do embaixador Lindgren Alves: direitos humanos e proteção do meio ambiente. Havia grandes divergências no tratamento desses temas, motivadas em grande parte pelo do temor de países em desenvolvimento de que fossem ensejadas ações atentatórias às soberanias nacionais.

Conforme apontado por Kofi Annan, as conferências formam um *continuum*, não apenas por sua sequencialidade temporal, mas também (e sobretudo) por terem inter-relacionado os temas tratados, estabelecendo articulações inéditas entre eles. Foi durante a Década das Conferências que os direitos humanos ganharam centralidade na política internacional, saindo definitivamente do âmbito privado dos Estados para se tornarem, enfim, uma questão global. Além disso, as conferências consolidaram importantes inovações conceituais e formais. A principal inovação formal foi o maior protagonismo da sociedade civil organizada (que aconteceu gradualmente ao longo das conferências) no processo de definição de políticas, o que se liga à tônica de participação e parceria das conferências da Organização das Nações Unidas (ONU) dos anos 1990, que se distancia do estatismo ou soberanismo reinante nas relações internacionais até meados dos anos 1980. Ademais da ampliação da participação, o amplo itinerário geográfico de realização das conferências conferia um aspecto verdadeiramente global a esses eventos. Assim como ocorreu na Cúpula Mundial sobre a Criança, considerada predecessora das grandes conferências, os encontros da Década das Conferências produziram quase sempre dois documentos acerca do tema tratado: uma declaração (assunção pública de compromissos políticos por parte de líderes ou altos representantes de governos) e um plano de ação. Além disso, as grandes conferências adotaram decisões sobre o acompanhamento e a verificação de suas decisões, em especial dos planos de ação, ensejando, após períodos de cinco anos de sua realização, novas rodadas de debates sobre seus temas, dessa vez na sede da ONU.

[960] Em quase todos os casos, já se havia realizado um ou mais eventos sob os auspícios da ONU sobre esses temas nas décadas anteriores.

b) Predecessores

Dois encontros realizados em 1990, anteriormente à Cúpula Mundial sobre a Criança, podem ser apontados como predecessores da Década das Conferências, na medida em que também trataram de temas sociais e adotaram uma declaração política e um plano de ação, ainda que não tenham tido a participação de chefes de Estado e de Governo, tampouco atraído tanta atenção midiática. Esses eventos foram a 17ª Sessão Especial da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), que debateu drogas ilícitas e decidiu que a década de 1990 seria a "Década contra o abuso de drogas", e a II Conferência da ONU sobre Países de Menor Desenvolvimento Relativo (LDC-II[961], Paris), que aponta, em sua declaração, para a reversibilidade da situação de deterioração econômica, social e ambiental desses países.

O problema mundial das drogas voltou a ser debatido na 20ª Sessão Especial da AGNU (1998)[962], no marco dos dez anos de adoção da Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas. Nesse evento, foi adotada a Declaração sobre os Princípios Orientadores da Redução da Demanda por Drogas.

c) Cúpula Mundial sobre a Criança (Nova York, 1990)

A Cúpula Mundial sobre a Criança foi realizada durante a 45ª Sessão regular da AGNU, pouco menos de um ano após a adoção da Convenção sobre os Direitos da Criança[963] (1989). Foi um encontro relativamente curto (três dias) e simples se comparado às conferências dos anos 1990, que duravam cerca de duas semanas e exigiam formato complexo. As divergências sobre o tema se haviam manifestado durante os dez anos de preparação da cúpula, o que corroborou a atmosfera de consenso do evento. Houve a participação de 71 chefes de Estado e de governo e 88 outros altos funcionários. Essa ampla participação, o debate de um "tema novo" associado aos direitos humanos e a adoção de uma declaração e de um plano de ação são precursores relevantes às conferências dos anos 1990, que seguiram, em linhas gerais, esse modelo. Além disso, a declaração e o plano de ação já faziam referência a temas a serem tratados nas próximas conferências, como meio ambiente, pobreza, saúde da mulher e planejamento familiar.

Foi realizada a 27ª Sessão Especial da AGNU (2002) para verificar o progresso obtido desde a cúpula de 1990. Nela adotou-se o documento "Um mundo para as crianças", com metas associadas aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM).

d) Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio de Janeiro, 1992)

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), realizada na ocasião dos vinte anos da Conferência de Estocolmo (1972), produziu uma agenda

---

961 A LDC-I foi realizada em 1981. Houve mais três dessas conferências: LDC-III (Bruxelas, 2001), LDC-IV (Istambul, 2011) e LDC-V (Doha, 2022-2023). Por conta da pandemia de COVD-19, a LDC-V foi dividida em duas partes: na primeira, adotou-se o Programa de Ação de Doha; na segunda,.foi adotada a Declaração Política que celebra o Programa de Ação de Doha e reforça o comprometimento com sua implementação ao longo da próxima década.

962 Em 2016 ocorreu nova Sessão Especial da AGNU para debater drogas, que avaliou a implementação do plano de ação de 1990. Antes de 1990, a AGNU já havia se reunido para debater esse tema em 1961, 1971, 1972 e 1988, quando foi adotada a convenção supramencionada.

963 Conforme o *site* do UNICEF, é o "instrumento de direitos humanos mais aceito na história universal", tendo sido ratificado por 196 países.

ampla e um novo marco para a ação internacional sobre o meio ambiente. No que tange à definição da agenda social da ONU, a CNUMAD consolidou o conceito de desenvolvimento sustentável, que entrelaça as dimensões ambiental, econômica e social na ação política. A Rio-92 também serviu de modelo às conferências seguintes, tanto em seu formato, o que incluía ampla participação da sociedade civil, *e.g.* mais de uma centena de organizações não governamentais (ONGs), eventos multiformes paralelos com influência nos documentos oficiais e longa duração, quanto na forma de abordagem dos assuntos, que passam a ser tratados de forma integrada – as grandes conferências passariam a integrar, nas palavras de Lindgren Alves, uma espécie de sistema, em que as decisões de cada uma afetariam as demais. A "Cúpula da Terra" também teve a maior participação de líderes em uma conferência (mais de uma centena), o que seria superado por outras conferências nos anos seguintes. Além da Declaração do Rio, que estabeleceu 27 princípios universais, a Eco-92 produziu um plano de ação (Agenda 21), a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês) e a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), tendo também impulsionado a criação da Comissão sobre Desenvolvimento Sustentável e a realização da Conferência Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável dos Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento.

A 19ª Sessão Especial da AGNU (Rio+5, 1997) verificou o progresso na implementação da Agenda 21 nos cinco anos subsequentes à CNUMAD e ajudou a criar o clima político para a implementação do Protocolo de Quioto.

e) Conferência Mundial sobre Direitos Humanos (Viena, 1993)

A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos[964] consolidou a universalidade, a indivisibilidade e a interdependência dos direitos humanos, subvertendo a divisão em conjuntos de direitos humanos da época da Guerra Fria, e afirmou a democracia como requisito essencial para a realização desses direitos. Mais do que no tratamento do "megatema" da proteção ambiental, o tratamento internacional dos direitos humanos produzia desconforto até mesmo entre os Estados proponentes, na medida em que potencialmente modificava o conceito clássico de soberania. Por isso, tanto a preparação como a condução dessa conferência expuseram muitas divergências de posições, o que ficou explícito em seu documento final, a "Declaração e Plano de Ação de Viena", uma declaração política com recomendações, na medida em que muitos Estados objetaram a ideia de um programa para a área de direitos humanos, um plano de ação *stricto sensu*. A Conferência de Viena superou a Rio-92 em termos de participação de líderes e de ONGs e entidades da sociedade civil, as quais tiveram mais espaço nesse evento. A Declaração e Plano de Ação de Viena também afirmou a legitimidade do sistema internacional de direitos humanos, o direito ao desenvolvimento (reafirmando-se o desenvolvimento sustentável) e o direito à autodeterminação. Direitos humanos, democracia e desenvolvimento sustentável passam a ser vistos como uma tríade equivalente ao *slogan* "liberdade, igualdade e fraternidade" da Revolução Francesa. Apesar das grandes divergências sobre o tema, a Convenção de Viena instou a ONU a criar um Alto Comissariado para os Direitos Humanos (ACNUDH), que foi estabelecido no mesmo ano na sessão ordinária da AGNU. Além disso, a convenção debateu a criação de um novo mecanismo para tratar da proteção de direitos das mulheres, o de relatora especial da ONU sobre Violência contra as Mulheres, e recomendou à AGNU a proclamação da Década Internacional dos Povos Indígenas do Mundo (1994-2005), o que também foi atendido na AGNU daquele ano.

---

[964] Foi precedida pela Conferência de Teerã, de 1968, que refletia um momento bastante distinto dos direitos humanos nas RI – por isso, é mencionada apenas uma vez e superficialmente na Declaração e Plano de Ação de Viena.

A revisão quinquenal da implementação da Declaração e Plano de Ação de Viena (1998) foi conduzida conjuntamente pela AGNU, pelo Conselho Econômico e Social (ECOSOC) e pela então Comissão de Direitos Humanos.

Para mais detalhes sobre a Declaração e Plano de Ação de Viena, ver a seção sobre a Declaração Universal de Direitos Humanos (DUDH) no tópico sobre direitos humanos, gênero, raça, religião e políticas de identidade mais adiante.

f) Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (Cairo, 1994)

A Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (ICDP, na sigla em inglês) deu sequência aos debates das conferências anteriores sobre população (Roma, 1954; Belgrado, 1965; Bucareste, 1974; e Cidade do México, 1984), mas delas se diferenciou ao afirmar a indissociabilidade entre os temas população e desenvolvimento, o que se refletiu em seu nome, e ao mudar a abordagem sobre os temas – de uma ótica dos interesses estratégicos e geopolíticos dos Estados para uma ótica dos direitos humanos. Diferentemente das conferências anteriores dos anos 1990, a agenda da Conferência do Cairo foi estabelecida sem grandes dificuldades, na medida em que as sessões do Comitê Preparatório dirimiram a maioria das questões no período 1991-1993. Mais de 180 Estados participaram da ICDP, que contou com uma participação sem precedentes da sociedade civil. A Conferência do Cairo foi profundamente impactada pelas conferências imediatamente anteriores e foi durante a sua realização que se passou a falar em uma agenda social da ONU, de natureza interdisciplinar. A ICDP não adotou uma declaração, apenas um plano de ação, que tornou a estabilização do crescimento da população mundial uma prioridade. Em seu preâmbulo, esclarece-se que o Programa de Ação do Cairo não cria novos tipos de direitos humanos; ainda assim, foi o primeiro documento universal a explicitar a expressão "direitos reprodutivos", que se associava ao tema "saúde reprodutiva" – esses tópicos geraram a grande polêmica dessa conferência, que era chamada de "conferência do aborto" por seus detratores.

A 21ª Sessão Especial da AGNU (1999)[965] foi dedicada à revisão quinquenal do Programa de Ação da ICDP, com destaque para o reconhecimento da diferença dos impactos da globalização para homens e mulheres e para a questão da privatização de serviços sociais básicos atinentes à saúde reprodutiva, além de se ter reafirmado que o aborto não deve, sob qualquer circunstância, ser promovido como um método de planejamento familiar.

g) Conferência Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável dos Pequenos Estados Insulares (Barbados, 1994)

Ainda no mesmo ano, foi realizada a Conferência Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável dos Pequenos Estados Insulares (UNGCSIDS, na sigla em inglês). Foi a primeira conferência global dedicada aos temas do desenvolvimento sustentável e da implementação da Agenda 21. A UNGCSIDS produziu a Declaração de Barbados e um programa de ação, por meio do qual a Agenda 21 foi reafirmada, dando-se ênfase a questões que afetam diretamente os países insulares, como o aumento do nível do mar.

A 22ª Sessão Especial da AGNU (1999) analisou a implementação do Programa de Ação de Barbados, adotando um documento com recomendações de ações em seis áreas prioritárias: 1) mudanças do clima; 2) desastres naturais e ambientais e variabilidade do clima; 3) recursos de

[965] Em 2014, no marco dos vinte anos da Conferência do Cairo, e em 2019, aos seus 25 anos, foram realizadas novas Sessões Especiais da AGNU para avaliar e revisar seus resultados.

água potável; 4) recursos costeiros e marítimos; 5) energia; e 6) turismo. Ademais, a AGNU adotou uma declaração que reafirmava compromissos ambientais e fazia um apelo à comunidade internacional para o provimento necessário ao desenvolvimento sustentável daqueles Estados insulares[966].

h) Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Social (Copenhague, 1995)

A Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Social não teve precedentes e reuniu 117 chefes de Estado e de governo, ultrapassando a Rio-92. A sua preparação teve contribuições de comissões regionais da ONU, como a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), e as agências especializadas do sistema ONU e de Bretton Woods foram mobilizadas para o evento. A erradicação da pobreza no mundo esteve no centro dos debates e se tornou um dos dez objetivos da Declaração de Copenhague, junto a outros, como a redução da desigualdade e a promoção da integração social. Esses objetivos foram respaldados pelo Plano de Ação de Copenhague. As pessoas foram colocadas no centro do debate sobre desenvolvimento social por meio desses documentos, que afirmavam a necessidade de sua participação no processo político. A ação multilateral sobre desenvolvimento social é guiada pelos documentos dessa cúpula desde então.

A 24ª Sessão Especial da AGNU (Copenhague+5, 2000), que avaliou os resultados da cúpula de 1995, foi realizada em Genebra, quando as divergências entre países desenvolvidos e em desenvolvimento sobre temas de comércio e economia estavam já mais acentuadas. Ainda assim, a conferência de revisão logrou aprovar uma declaração política aprofundando as medidas a serem adotadas para o pleno desenvolvimento social.

i) IV Conferência Mundial sobre a Mulher (Pequim, 1995)

A IV Conferência Mundial sobre a Mulher discutiu os avanços alcançados desde as conferências anteriores (Cidade do México, 1975; Copenhague, 1980; e Nairóbi, 1985) e inovou ao consagrar o conceito de gênero, além de consolidar a noção de empoderamento (já presente em documentos anteriores, como a Declaração do Cairo) e o enfoque na transversalidade. A conferência teve mais de 17 mil participantes e um fórum paralelo de ONGs, realizado nas proximidades de Pequim, reuniu mais de 30 mil pessoas. A conferência teve como resultados a Declaração de Pequim e a Plataforma de Ação de Pequim, que estabeleceu objetivos estratégicos em doze áreas de preocupação prioritária, como "mulheres e pobreza" e "educação e treinamento de mulheres".

A 23ª Sessão Especial da AGNU (Pequim+5, 2000) analisou a implementação da Plataforma de Ação. Constatou-se que duas áreas principais – violência e pobreza – continuaram a ser os maiores obstáculos à igualdade de gênero e foram adotadas uma declaração política e medidas adicionais para implementar as decisões tomadas em Pequim[967]. Para mais detalhes, ver

[966] Em 2005 foi realizada nova reunião de revisão em Port Louis, nas Ilhas Maurício, em que foi adotada a Declaração de Maurício e a Estratégia de Maurício – foi uma segunda UNGCSIDS. Em 2010, foi realizada a Maurício+5; em 2014, a III UNGCSIDS; e em 2019, a revisão quinquenal da III UNGCSIDS.

[967] Novas rodadas de revisão sobres os resultados de Pequim aconteceram a cada cinco anos (2005, 2010, 2015 e 2020), mas passaram a ser realizadas em sessões da Comissão sobre a Situação da Mulher (CSW, na sigla em inglês). Todas as quatro tiveram por resultado a adoção de uma declaração política – a da Pequim+20 (2015), por exemplo, reflete os debates realizados para a produção da agenda de desenvolvimento pós-2015.

a seção a respeito na seção sobre direitos humanos de mulheres no tópico sobre direitos humanos, gênero, raça, religião e políticas de identidade mais adiante.

j) II Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Istambul, 1996)

Última das grandes conferências temáticas dos anos 1990, a II Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat-II) aconteceu no marco dos vinte anos da Habitat-I (Vancouver, 1976) e teve grande inspiração nos resultados da ICDP. Nessa conferência, houve um salto qualitativo no formato, por meio de maior institucionalização da ideia de participação e parceria – foi criado um Comitê "de Parceiros", a fim de ouvir, discutir e recolher contribuições não oficiais. Os principais temas da Habitat-II – "moradia adequada para todos" e "desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos num mundo que se urbaniza" – estão assinalados no preâmbulo da Agenda Habitat, principal resultado da conferência, em que também constam objetivos como a igualdade de gênero e a habilitação e participação. A Habitat-II também produziu uma concisa declaração política.

Foi realizada a 25ª Sessão Especial da AGNU (Istambul+5, 2001), que avaliou a implementação da Agenda Habitat até então. No relatório final, identificou-se que a pobreza generalizada continuava a ser o maior obstáculo à sua implementação e que as condições ambientais precisavam de melhorias em muitos países. Além disso, a Sessão Especial adotou a Declaração sobre Cidades e Outros Assentamentos Humanos no Novo Milênio, que renovou o compromisso com os princípios de moradia adequada para todos e desenvolvimento sustentável de assentamentos humanos[968].

k) Cúpula do Milênio (Nova York, 2000)

A Cúpula do Milênio foi um evento simbólico para celebrar a chegada do novo milênio e estabelecer princípios para o mundo desse novo tempo. Foi precedida por dois anos de uma campanha de consultas a fim de consolidar o comprometimento da comunidade internacional com um mundo "sem ninguém deixado para trás". No Relatório do Milênio, estabeleceu-se o princípio de que se deve "colocar as pessoas no centro de tudo que fazemos". A Cúpula do Milênio superou todas as conferências dos anos 1990 em temos de participação de chefes de Estado e de governo. Nela foram adotados os oito ODM, todos relacionados a debates e resultados dos eventos da Década das Conferências.

l) Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata (Durban, 2001)

Na África do Sul, foi realizada a Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata[969], que havia sido convocada no final dos anos 1990, por iniciativa brasileira (especificamente do embaixador Lindgren Alves, delegado e um dos coordenadores da participação do Brasil nas conferências sociais daquela década). Seu documento

---

[968] Em 2016, foi realizada a Habitat-III, que teve como resultados a Nova Agenda Urbana e a Declaração de Quito sobre Cidades e Assentamentos Humanos para Todos.

[969] Tem como precedentes as duas Conferências Mundiais sobre o Combate ao Racismo e à Discriminação Racial (1978 e 1983, ambas em Genebra). Houve uma reunião de revisão dos resultados da Conferência de Durban (Genebra, 2009) e dois eventos comemorativos na sede da ONU nos marcos dos 10 e 20 anos da conferência.

final foi a Declaração e Programa de Ação de Durban, em que constam medidas abrangentes para o combate ao racismo, à discriminação racial, à xenofobia e à intolerância correlata, como: reforço da legislação antidiscriminatória e das medidas administrativas; melhorar a educação e o acesso à saúde e à justiça; maiores esforços para combater a pobreza e assegurar o desenvolvimento; reparação e recursos para vítimas de racismo; defesa de um maior multiculturalismo; e respeito pelo Estado de Direito e pelos direitos humanos. Para mais detalhes, ver a seção sobre discriminação racial e direitos humanos no tópico sobre direitos humanos, gênero, raça, religião e políticas de identidade mais adiante.

m) 26ª Sessão Especial da AGNU (Nova York, 2001)

No mesmo ano, foi realizada, na esteira da meta de "até 2015, interromper a propagação e diminuir a incidência de HIV/AIDS" do ODM-6, a 26ª Sessão Especial da AGNU (2001)[970], a fim de assegurar um compromisso global com o combate à epidemia de HIV/AIDS. A partir da troca de experiências sobre planos de ação aplicados em contextos domésticos para o combate à doença e de mesas redondas, buscou-se dar uma resposta massiva à epidemia. Os seus resultados foram o comprometimento de algumas empresas farmacêuticas em diminuir os preços de medicações para países mais afetados pela epidemia e a Declaração de Comprometimento, por meio da qual líderes e representantes se comprometeram a investir de US$ 7 a 10 bilhões por ano para o combate à epidemia em países de baixa e média renda ou em países em que ela se expande rapidamente. Esses debates e decisões precederam em alguns meses a Declaração de Doha sobre o Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual relacionados ao Comércio (TRIPS) e a Saúde Pública (Doha, 2001).

n) Últimos eventos (2002)

O penúltimo evento da Década das Conferências foi a II Assembleia Mundial sobre o Envelhecimento (Madri, 2002), realizada no marco dos vinte anos da primeira assembleia sobre o tema, teve por objetivo ajudar Estados e sociedades a desenvolver políticas públicas no contexto das mudanças demográficas percebidas no início do século XXI. Foi adotado o Plano de Ação Internacional, que contém a Estratégia Internacional para a Ação sobre o Envelhecimento, a qual enfatiza a necessidade de tematizar o envelhecimento em programas de ação nacionais e internacionais, bem como em todos os documentos essenciais relacionados a direitos humanos e desenvolvimento econômico e social.

O último evento da Década das Conferências foi a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (Joanesburgo, 2002)[971], em que foram reafirmadas metas da Rio-92, a necessidade de diversificação energética e compromissos no combate à HIV/AIDS, além de encorajadas parcerias público-privadas para a administração de recursos hídricos. Esses temas constam na Declaração de Joanesburgo e em seu Plano de Implementação. Entre os novos temas abordados, podem ser

[970] Uma Reunião de Alto-Nível foi realizada no marco dos dez anos dessa Sessão Especial, a fim de avaliar os resultados do combate à epidemia de HIV/AIDS no período.

[971] Tanto essa conferência, que também é chamada de Rio+10, quanto a Cúpula do Milênio, a Rio-92 e a Rio+5 inscrevem-se no âmbito das conferências sobre meio ambiente e desenvolvimento sustentável da ONU, cujo primeiro antecedente é a Conferência de Estocolmo (1972). Novas reuniões de revisão foram realizadas em 2005, 2008 e 2010. Houve a Rio+20 (2012) e nova reunião de revisão (2013) antes da Cúpula da ONU sobre Desenvolvimento Sustentável (2015), em que foi adotada a Agenda 2030 (e se estabeleceu o clima político para a assinatura do Acordo de Paris, dois meses depois, em 2015). Em 2022, foi realizada a Estocolmo+50.

mencionados energias renováveis e responsabilidade corporativa. Também teve início a negociação sobre repartição de benefícios derivados da utilização de recursos genéticos, que levaria ao Protocolo de Nagoya (2010). Por fim, previu-se a criação de um fundo global de solidariedade para a erradicação da pobreza e o lançamento de programas decenais para apoiar iniciativas regionais e nacionais para acelerar a transição para padrões de produção e consumo viáveis com o princípio do desenvolvimento sustentável.

V. Conselho de Segurança (CSNU)

a) Histórico geral do CSNU e da participação brasileira

Ao longo das últimas décadas, fortaleceu-se, entre os membros da Nações Unidas, a ideia de reforma do Conselho de Segurança (CSNU), seu órgão principal para temas de paz e segurança internacionais. Argumentava-se que, por não refletir a realidade contemporânea, o Conselho perdera em eficácia e não mais responderia aos interesses da maioria dos membros.

A reforma, pauta histórica da diplomacia brasileira, decorre do próprio processo histórico de conformação do órgão. É possível remeter à criação do Conselho Executivo da Liga das Nações, momento a partir do qual o Brasil passou a conferir importância ao órgão multilateral responsável por equacionar problemas referentes à paz e à segurança mundiais – ainda que essa importância tenha sido modulada, sendo mais contida em momentos como o da saída da Liga das Nações, na segunda metade da década de 1920, ou mais enfática, como nas últimas décadas. O Conselho Executivo ganha relevância nessa contextualização porque seu órgão sucessor, já dentro das Nações Unidas, viria a ser o CSNU.

Foi no decorrer da Segunda Guerra Mundial que a ideia de um "condomínio de poderosos" apareceria, em primeiro lugar, com o presidente norte-americano Franklin Roosevelt, e ganharia força com as negociações e conferências que redundariam no estabelecimento da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1945. Para Roosevelt, às forças vitoriosas, notadamente os Estados Unidos (EUA), o Reino Unido e a União Soviética (URSS), caberia a incumbência de assegurar a paz global, ponto central da Carta da ONU. Foi esse o raciocínio que fundamentou a concepção de um CSNU dominado pelas grandes potências, com a inclusão do direito de veto (Artigo 27), visto como salvaguarda dos interesses nacionais dos futuros membros permanentes do Conselho e, à época, concebido como a única forma de colocar em prática o conceito de segurança coletiva, fundação da então nova ordem global.

Ao longo das reuniões preparatórias para o estabelecimento do Conselho, cabe breve ponderação acerca dos posicionamentos do Brasil, durante a Conferência de São Francisco em 1945. As reuniões aconteceram no Comitê 1 da Terceira Comissão, encarregado de aprovar a estrutura e o modo de funcionamento do Conselho. O Brasil, da mesma forma que outras potências médias, como o Canadá, tentou redimensionar as decisões tomadas em Dumbarton Oaks pelas grandes potências. Nesse comitê, foram debatidas três questões principais: 1) o poder de veto; 2) a criação de mecanismos de revisão da estrutura do órgão; e 3) o número de membros permanentes.

Quanto ao poder de veto, o Brasil, segundo o discurso de seu representante, embaixador Pedro Leão Velloso Neto, era, em tese, contrário ao dispositivo, mas o aceitou diante de imperativos práticos. Ainda que o País concebesse os Estados iguais perante a lei, as responsabilidades relativas à preservação da paz eram diretamente proporcionais aos seus meios de ação, e, assim, seria necessário confiar nas grandes potências. Assim, o Brasil, embora já defendesse, desde o início do século XX, o princípio da igualdade soberana dos Estados, ponderava essa perspectiva principiológica, pois a conjuntura política falava mais alto. Era preciso conformar uma organização internacional capaz de congregar as grandes potências da época, a fim de manter a paz internacional, e isso somente seria possível por meio da aceitação do poder de veto, condição *sine qua non* para que a URSS e os EUA participassem, em conjunto, de um mecanismo de segurança coletiva.

Em relação aos mecanismos de revisão da Carta da ONU, o Brasil, de modo a ponderar a aceitação do poder de veto, propôs mecanismo de revisão periódica da Carta. Segundo a proposta

brasileira, a “emenda Velloso”, uma conferência de revisão seria convocada e nesta qualquer alteração na Carta poderia ser aprovada por maioria de dois terços, sem poder de veto. Com isso, o Brasil tentava mitigar o direito ao veto, entendido pelo País como um poder antidemocrático, concedido em caráter emergencial, em razão do contexto internacional. A decisão final, contudo, não seguiu fielmente essa proposta, embora nela se inspirasse. Foram incluídos na Carta de São Francisco os Artigos 108 e 109, que fazem referência aos métodos de emenda e de revisão ao tratado constitutivo da ONU. Reveladores da lógica hierárquica que guiou as negociações da conformação da ONU, ambos os dispositivos incluem restrições antidemocráticas: qualquer emenda ou revisão da Carta só entraria em vigor depois de aprovada por todos os membros permanentes do Conselho.

A terceira das temáticas – a do número de membros – era questão superada, do ponto de vista das potências centrais. França (por insistência do Reino Unido) e China (então ainda sob liderança dos nacionalistas de Chiang Kai-shek, aliados dos norte-americanos, e credenciada pela atuação diante do Japão) fariam parte do Conselho junto com os três grandes (EUA, URSS e Reino Unido), a fim de resguardar a relevância do continente europeu e de contrabalançar, do ponto de vista americano, eventual proeminência soviética na Ásia. O Brasil, durante a Conferência de Dumbarton Oaks (1944), fora considerado como possível sexto membro permanente por Roosevelt e por Cordell Hull, secretário de Estado dos EUA, que o avaliavam como um bom vizinho e país capaz de fortalecer a presença do continente americano no Conselho. A atuação na guerra, ao lado dos Aliados, também credenciava o País a um assento. A delegação dos EUA, por instrução de Roosevelt, propôs o acréscimo do Brasil à luz de seus “tamanho, recursos e participação ativa na Guerra”; contudo, as delegações do Reino Unido e da URSS vetaram a ideia, sob o argumento de que a eficiência do órgão seria comprometida com mais de cinco membros permanentes. O argumento brasileiro, em São Francisco, passa então a focar-se na importância de incluir uma representação permanente para a América Latina, de modo a ampliar a representatividade do Conselho. Cabe destacar que, por mais que tenha havido ingerências por parte do representante brasileiro no Comitê – embaixador Cyro de Freitas-Valle – em favor de um sexto assento permanente, essa candidatura pode ser entendida como indireta, uma vez que o Brasil defendia então a criação de um assento para a América Latina. Diante de eventual aceitação dessa proposta, o Brasil acreditava que teria as credenciais para ocupar o posto de representante latino no Conselho. Diante da ausência de respaldo, contudo, em 14 de maio de 1945, a delegação brasileira retirou a proposta e aceitou a decisão do Comitê de “não favorecer a criação de um sexto assento permanente representando a América Latina”. O País se concentraria, então, na campanha por um assento não permanente para o primeiro biênio de funcionamento do órgão; no caso, o Conselho seria completado por seis membros não permanentes, cada um com mandato de dois anos e sem direito a veto.

De 1945 a 1963, o CSNU foi constituído de onze membros (em vez dos atuais quinze), segundo as disposições originais da Carta da ONU. Nesse primeiro período, o Brasil participou do Conselho em quatro oportunidades, inclusive tendo integrado o órgão no processo que levaria à única reforma em sua história, a de 1963-1965.

<u>1º Biênio (1946-1947, Dutra):</u> em seu primeiro mandato, o Brasil ocupou a presidência do órgão entre fevereiro e março de 1946, sem nenhuma resolução aprovada no período; nas resoluções votadas ao longo do biênio, o Brasil mostrou-se alinhado ao posicionamento dos EUA (mais de 90% dos votos), como fica claro em três das questões debatidas no CSNU que mais tiveram destaque: a reclamação iraniana contra a presença de tropas soviéticas em seu território; a

reclamação soviética contra a presença do Reino Unido na Grécia; e a reclamação da Síria e do Líbano contra a presença de tropas britânicas em seu território.

2º Biênio (1951-1952, Vargas): verificou-se redução significativa da atuação do Conselho, com apenas nove resoluções aprovadas em dois anos (em contraposição às 37 do biênio 1946-1947, por exemplo), em grande medida pelo uso sistemático do veto pela URSS, que ensejou, em 1950, a aprovação da Resolução 377 da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), conhecida como *Uniting for Peace*; a postura brasileira foi de voto duplo com os EUA (100% dos casos). Na questão israelo-palestina, a posição brasileira foi de respeito ao Direito Internacional e aos compromissos assumidos no armistício da Primeira Guerra Árabe-Israelense.

3º Biênio (1954-1955, Vargas e Café Filho): também marcado pela paralisia do órgão, houve apenas sete resoluções aprovadas, cabendo destaque ao papel do Brasil ao propor resolução que reforçava o papel central da Organização dos Estados Americanos (OEA) na solução pacífica da questão da Guatemala (para mais detalhes sobre esse episódio, consultar a subseção sobre o tema da seção sobre o governo Vargas no capítulo 2), a despeito de a URSS ter vetado o projeto. O Brasil também apoiou que eventual conferência de revisão da Carta da ONU (de acordo com o Artigo 109) fosse postergada. Ademais, o País se manteve convergente aos EUA nas votações (mais de 80%), o que foi objeto de crítica do embaixador e ex-chanceler Cyro de Freitas-Valle, que afirmava que seria contraproducente ao Brasil acompanhar os EUA nas votações, em detrimento do respeito ao acumulado histórico da inserção internacional do País.

4º Biênio (1963-1964, João Goulart e Castello Branco): o órgão já recuperava o ativismo de seus primeiros anos, em meio à coexistência pacífica entre as superpotências e ao processo de descolonização afro-asiática, que mais que dobrara o número de membros da ONU; o Brasil, contudo, seguiu a convergência de votos com os EUA (mais de 90%). Foi nesse período, também, que, após negociações, a Resolução 1991 da AGNU ampliaria o número de membros não permanentes de seis para dez, sem alteração no número de permanentes, chegando à atual composição do órgão – quinze membros. Apesar das abstenções de EUA e Reino Unido e do voto contrário de URSS e França na AGNU, os cinco países com assento permanente acabariam por aceitar e ratificar a alteração. Ademais, o Brasil foi favorável à primazia da OEA na solução pacífica dos casos haitiano e panamenho; na questão da Rodésia (ainda sob Goulart), foi favorável à independência do Reino Unido e à não transferência dos poderes ao regime segregacionista ali instalado, enquanto na questão do Congo (já sob Castello Branco), foi favorável à posição ocidental, que defendia a intervenção belga, britânica e estadunidense no país.

5º Biênio (1967-1968, Castello Branco e Costa e Silva): o Brasil voltaria a ocupar um lugar no Conselho, com bastante convergência com os EUA, mas tendo no tema do desarmamento ponto notável de dissonância, com abstenção brasileira na votação da resolução que endossava o projeto do Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP, 1968).

Após 1968, o País, então, ficaria quase vinte anos afastado das disputas para ocupar posto eletivo no Conselho, retornando apenas no biênio 1988-1989, em contexto de redução gradual das tensões Leste-Oeste, no marco do que viria a ser o fim da ordem bipolar vigente.

6º Biênio (1988-1989, Sarney): a atuação brasileira, marcada por questionamentos acerca da falta de transparência do órgão, teve como destaque, em paralelo, discurso do presidente José Sarney na AGNU, em 1989, no qual expressou abertamente a necessidade de reestruturação do Conselho, para adequá-lo à nova distribuição de poder global.

Com o fim da Guerra Fria, acentuou-se o anseio por reforma do Conselho, o que levaria à ampliação dos debates acerca do assunto e ao estabelecimento de propostas e foros específicos.

Em 1993, a AGNU criou um Grupo de Trabalho Aberto (OEWG, na sigla em inglês) para tratar de todos os aspectos da reforma, em enfoque mais amplo.

7º Biênio (1993-1994, Itamar Franco): o Brasil voltou ao Conselho, tendo atuação marcada pela abstenção a resoluções, como no caso daquela que autorizava o estabelecimento de força multinacional para impor a paz no Haiti – pela primeira vez, o País se absteve sozinho em relação a uma resolução. Ganhava força o discurso brasileiro de que o País possuía as credenciais para ocupar um assento permanente: não sendo uma potência bélica como os países do P5, o Brasil era uma democracia pacífica, amante do multilateralismo e do juridicismo, que buscava, agora, democratizar foros anacrônicos, como o Conselho. Assim, o Brasil passava a aspirar, expressamente, ao ingresso permanente no CSNU, como representante regional ou dos países em desenvolvimento. Os pronunciamentos, no CSNU, em favor da democracia nos países africanos que saíam de guerras civis, o envio efetivo de tropas para missões de paz, a autonomia crescente em relação a posições dos EUA e os discursos na AGNU marcam essa pretensão brasileira.

O País ainda participaria do CSNU nos biênios 1998-1999 (8º, FHC), 2004-2005 (9º, Lula) e 2010-2011 (10º, Lula e Dilma), em período no qual, em desencanto com a operacionalidade e legitimidade do órgão, passaria a integrar coalizões de geometria variável, como no caso do G4, formado com Alemanha, Índia e Japão. O Brasil sustenta que o CSNU deve atuar de forma transparente, responsável e sempre orientada pelos princípios basilares da Carta das Nações Unidas. Defende as vias diplomática e política para a solução dos conflitos e considera as medidas coercitivas como opções de última instância. Tem procurado contribuir para aprimorar o desenvolvimento conceitual dos assuntos de paz e segurança. Tem enfatizado a interdependência entre segurança e desenvolvimento, o que foi endossado em resolução do CSNU, durante a presidência brasileira do órgão, em 2011, que afirma que ambos são conceitos “estreitamente relacionados e que se reforçam mutuamente, bem como que sua relação é complexa, multifacetada e deve ser determinada caso a caso”.

Em 2021, o Brasil foi eleito, com 181 de 190 votos, como candidato único do Grupo Latino-Americano e Caribenho (GRULAC) para o assento não permanente no CSNU, no biênio 2022-2023, durante o qual teve direito à presidência rotativa em duas ocasiões. Inicialmente, o País seria candidato para o biênio 2033-2034, mas entrou em acordo com Honduras e antecipou seu pleito para coincidir com o bicentenário de sua independência, momento em que poderá contribuir diretamente nas principais decisões sobre paz e segurança internacionais. Essa foi a 11ª eleição do País, feito somente alcançado e superado pelo Japão, o que confirma a ambição brasileira de engajar-se ativamente na construção da paz e da segurança internacionais e de elevar sua participação com um assento permanente.

As próximas candidaturas brasileiras para o CSNU previstas no âmbito do GRULAC são para os biênios 2037-2038 e 2050-2051.

b) Reforma do CSNU

O rito procedimental para que se aprove uma reforma do Conselho é o de emenda à Carta da ONU. A emenda depende da aprovação de uma resolução pela AGNU, com voto favorável de dois terços do total de membros (hoje, 129 países), com ratificação posterior, também por dois terços dos membros, incluindo todos os integrantes do P5.

Desde sua criação, em 1945, a relação entre a quantidade de membros do CSNU e de membros da ONU caiu de 22% para 7,7%, em 2022. A reforma de 1965, que elevou o número de assentos de onze para quinze, apenas atenuou essa tendência. A consequência da rigidez da

estrutura do CSNU em seus mais de 75 anos, conjugada às mudanças na realidade mundial, é evidente disjunção. Cada vez mais, se foi percebendo que o Conselho carecia de representatividade global, por conta das mudanças desde 1945, como a descolonização afro-asiática, o fim da Guerra Fria, o surgimento de uma nova onda de países, a ascensão de novas forças emergentes e a recuperação de Japão e Alemanha, que, já em 1992, ocupavam a posição de segundo e terceiro maiores contribuintes financeiros da ONU. Atualmente, há um consenso consolidado sobre a necessidade de reforma do CSNU, porém as divergências sobre como o Conselho deve ser reformado têm impedido sua concretização.

Em seu formato atual, o Conselho tende a ser incapaz de solucionar disputas que envolvam o interesse nacional de seus integrantes com assento permanente, como no Oriente Médio, na Europa Oriental e no Leste Asiático, ainda que haja maior eficácia na atuação do órgão quando a questão envolve o continente africano. Além disso, o Conselho padece de falta de credibilidade, por conta de sua incapacidade de resolver determinadas questões, cuja busca de soluções ocorre fora da égide do órgão, a exemplo do programa nuclear iraniano, da guerra civil síria, da questão israelo-palestina, da crise ucraniana, do programa nuclear da Coreia do Norte e das crises políticas e religiosas no Afeganistão, entre outros.

O conjunto de propostas e grupos formados para debater acerca da próxima reforma do CSNU tem como marco inicial a década de 1990, devido ao fim da Guerra Fria, à expansão do número de Estados-Membros e à crescente demanda por representação. Antes disso, porém, em 1989, o Brasil propôs o alargamento da composição do CSNU com vistas a incluir Estados periféricos. Na época, o presidente José Sarney propôs a criação de uma categoria adicional de membros permanentes sem veto. Com a criação do OEWG (1993), procedeu-se à formulação de proposições para alteração da composição do Conselho, a exemplo da Proposta Razali (1997) e do relatório *In Larger Freedom* (2005). A Proposta Razali, primeira proposta do OEWG, previa o aumento de quinze para 24 membros no Conselho, com a adição de cinco novos assentos permanentes sem poder de veto (dois dentre o grupo de países industrializados, um do grupo africano, um do grupo asiático e um do grupo latino-americano), além de quatro novos membros não permanentes (um africano, um asiático, um do Leste Europeu e um latino-americano) – a proposta acabaria bloqueada, contudo, pelo Movimento dos Países Não Alinhados (MNA) e pela Itália, e não chegaria a ser votada. O relatório *In Larger Freedom*, de Kofi Annan, sugeriu dois planos para o CSNU, baseados nas recomendações do Painel de Alto Nível Ameaças, Desafios e Mudanças (2004), ambos com 24 membros: o modelo A acrescentaria seis novos países permanentes sem veto e três novos rotativos; o modelo B, incluiria oito novos "semipermanentes", sem veto, mas com mandato de quatro anos e uma reeleição consecutiva possível, além de um novo rotativo. Da mesma forma que a Proposta Razali, o relatório jamais foi votado.

Remonta também a meados da década de 2000 a formação de grupos e coalizões que reúnem países com interesses convergentes, materializados pela elaboração de suas próprias propostas. Entre essas coalizões, cumpre destacar de início o G4 (2004), que reúne Brasil, Alemanha, Índia e Japão, países que apoiam mutuamente seus pleitos para um assento permanente no Conselho. As origens do agrupamento remontam à década de 1990, quando Japão e Alemanha, então segundo e terceiro maiores contribuintes financeiros da ONU, passaram a reivindicar um assento permanente, com apoio dos EUA. Com o tempo, obtiveram o apoio de dois gigantes demográficos e territoriais, o Brasil e a Índia, que são as maiores forças dentro de suas regiões e vislumbram para si a condição de membro permanente do Conselho. A primeira proposta do G4 (L.64), elaborada em 2005, previa uma expansão do Conselho para 25 novos membros, com seis novos assentos permanentes para África (2), Ásia (2), Europa Ocidental (1) e América Latina e

Caribe (1) e quatro novos assentos não permanentes para África (1), Ásia (1), Europa Oriental (1) e América Latina e Caribe (1). Ademais, após quinze anos, seria reconsiderada a questão do veto, de modo que, até esse momento, os novos membros permanentes assumem o compromisso a não fazer o uso desse poder. A proposta, contudo, nunca foi votada. Atualmente, o G4 aceitaria um segundo assento rotativo para a África, coadunando-se com a proposta africana. Desde 2009 o grupo tem liderança nas Negociações Intergovernamentais (IGN, na sigla em inglês), e há reuniões anuais entre os países, com chanceleres, embaixadores e diretores políticos. Há diálogo entre o G4 e outros grupos e organizações regionais, como o L.69, a União Africana (UA) e a Comunidade do Caribe (CARICOM).

A posição do G4, porém, sofre resistência de outro grupo de países, chamado de "Clube do Café" (*Coffee Club*), ou Unidos pelo Consenso (*Uniting for Consensus* – UfC). Trata-se de movimento cujas origens remontam à década de 1990, como reação à possibilidade de expansão de assentos permanentes às nações do G4. O UfC é composto de países médios e pequenos sem a perspectiva de obtenção de vaga permanente (Argentina, Canadá, Colômbia, Coreia do Sul, Costa Rica, Espanha, Itália, Malta, México, Paquistão, San Marino e Turquia), que defendem um consenso impossível, que, na prática, é uma tentativa de barrar reformas. Sua primeira proposta (2005) tem como ideia central a expansão de dez para vinte vagas rotativas, com a possibilidade de reeleição imediata. A segunda proposta do UfC (2009) envolve a criação de nova categoria de assentos, não permanentes, mas com mandatos alongados, entre três e cinco anos, alocados não a países individuais, mas, sim, a grupos regionais, em base também rotativa. China e Indonésia já participaram das discussões como observadores.

Outro grupo relevante é o africano, que reúne 54 países e adota posição comum, consagrada no Consenso de Ezulwini e na Declaração de Sirte (ambos de 2005). Esse grupo reivindica um Conselho mais representativo e democrático, com uma participação condizente do continente africano. No caso, a ampliação do órgão deveria abranger as duas categorias, cabendo à África dois assentos permanentes, com direito a veto, além de dois assentos rotativos adicionais.

Quarto grupo que deve ser mencionado é o L.69, do qual o Brasil também faz parte. O L.69 tem composição variável ao longo do tempo e atualmente congrega cerca de trinta países em desenvolvimento favoráveis à expansão nas duas categorias de membros, com maior representação de países em desenvolvimento e daqueles com economia em transição, mas também pede o aperfeiçoamento dos métodos de trabalho[972] do Conselho. Sua proposta (A/61/L.69) foi apresentada em 2007. Atualmente, com exceção da Guiana, apenas o Brasil entre os países sul-americanos integra o L.69, cuja composição é majoritariamente de países africanos e caribenhos. Destaca-se a presença dos demais integrantes do Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS).

Também acerca dos métodos de trabalho, além da relação entre CSNU e AGNU, há algumas iniciativas relevantes. De início, o grupo ACT (*Accountability*, *Coherence and Transparency*) substituiu o antigo *Small-5* para dedicar-se à reforma dos métodos de trabalho do Conselho. Atualmente, o ACT conta com 27 membros, entre países de pequeno e médio porte. Entre as sugestões já aventadas estão: maior troca de informações e consultas entre as presidências

[972] Um dos pontos importantes da posição do L.69 em termos de métodos de trabalho é a previsão de garantias de acesso ao CSNU por pequenos Estados e Estados insulares. Entre as críticas recorrentes do Brasil aos métodos de trabalho está a distribuição desigual de atribuições, que reforça o caráter assimétrico do CSNU, uma vez que os membros permanentes controlam a dinâmica do processo de proposição de textos, negociam-nos entre si previamente e controlam a distribuição de presidências de órgãos subsidiários e de relatorias temáticas. Tema que igualmente preocupa o País são os métodos de trabalho dos comitês de sanções, uma vez que não há obrigatoriedade de que, ao apresentarem-se listagens de indivíduos a serem sancionados, haja provas ou indícios que permitam análise criteriosa.

do Conselho e da Assembleia; necessidade de que o relatório anual do Conselho encaminhado à Assembleia seja analítico, substantivo e abrangente, pois o modelo atual é burocrático; mais interação entre o CSNU e a Comissão de Consolidação da Paz (CCP); e "código de conduta", segundo o qual o veto não deve ser usado em casos de genocídio, crimes de guerra ou crimes contra a humanidade.

Aos cinco membros permanentes (P5), por seu turno, interessa a manutenção do *statu quo*, que preservaria sua posição privilegiada. Há, entre os P5, resistências pontuais, como a da China às entradas do Japão e da Índia (que têm apoio dos EUA), e apoios, explícitos ou não – Reino Unido, França e Rússia, por exemplo, já expressaram apoio ao pleito brasileiro e ao G4. Essa multiplicidade de pontos de vista e a posição de cuidadoso desinteresse dos membros permanentes têm gerado a um impasse, de modo que nenhum dos grupos conseguiu levar um projeto de reforma para votação.

A Cúpula Mundial referente aos 60 anos da ONU, em 2005, endossou a necessidade de reforma urgente, mas nenhuma proposta foi votada. Segundo seu documento final, as negociações devem orientar-se pela Carta da ONU, e há recomendações no sentido do aprimoramento dos métodos de trabalho, da responsabilização (*accountability*) e da transparência do Conselho. Os avanços seguintes foram muito mais lentos. Em 2008, o OEWG seria substituído pelas IGN (Decisão 62/557, AGNU), integradas por dois facilitadores, passando a operar em 2009. Em 2013, as IGN criariam um Grupo Consultivo para coordenar propostas de reforma. Também em 2013, a França propôs a adoção de uma norma de regulação do uso do veto pelos cinco membros permanentes do CSNU (*responsibility not to veto* ou RN2V). A proposta francesa era que os P5, de maneira voluntária e coletiva, se comprometeriam a não usar seu poder de veto diante de uma situação de atrocidade em massa. Como se trataria de uma medida voluntária, não requereria revisão da Carta da ONU. De acordo com a proposta francesa, a regulação do veto se aplicaria ao genocídio, a crimes contra a humanidade e a crimes de guerra em larga escala. A última vez em que a França e o Reino Unido usaram seu poder de veto foi em 1989. Em 2015, a AGNU aprovou decisão que renova negociações com base em um texto substantivo reflexo de debates nas IGN. Em 2016, foi criado o Grupo de Amigos da Reforma, união de altos representantes de Estados de diferentes regiões com o objetivo de fazer avançar a reforma. Em 2018, completaram-se 25 anos de debates e dez anos das IGN.

Entre os temas recentes do processo de reforma do CSNU estão: 1) Declaração política sobre suspensão do veto em casos de atrocidades em massa (setembro de 2015) apresentada por França e México; 2) Código de Conduta relativo a ações do CSNU contra genocídio, crimes contra a humanidade e crimes de guerra (dezembro de 2015) apresentado por Liechtenstein e Grupo ACT; 3) estabelecimento do Grupo dos Amigos da Reforma do CSNU (2016), com a participação do G4, de países do C10[973], do CARICOM, do L.69, de países nórdicos, da Ucrânia, da França e do Reino Unido, que defende uma reforma a curto prazo, negociação baseada em textos e expansão em ambas as categorias de assentos; e d) adoção de Nota pelo Presidente do CSNU (S/2017/507) (2017), revista pelo Japão, sobre o aperfeiçoamento de métodos de trabalho do Conselho: agenda, formato dos encontros, apresentação das intervenções, consultas informais, redatores das minutas de documentos, diálogo com não membros, relatórios periódicos, eleições de futuros membros.

---

[973] O C10 é um comitê formado por dez países africanos, responsável por acompanhar as negociações de reforma e reportar os desenvolvimentos relativos ao tema para os demais membros da União Africana (UA). Participam do C10 dois países de cada uma das cinco regiões africanas (África do Norte, África Ocidental, África Central, África Oriental e África Meridional).

No final de dezembro de 2019, uma série de recomendações foram adotadas como notas do Presidente do CSNU (S/2019/990-997).

Em 2017, durante a 71ª Sessão da AGNU, concluiu-se a elaboração do documento Elementos de Convergência e Questões para Consideração Posterior. Em 2019, foi circulada versão revista do documento. O então presidente da AGNU (2020-2021), o turco Volkan Bozkir, afirmou ser crucial que quaisquer reformas do CSNU reflitam as realidades do século XXI; com um Conselho mais representativo, efetivo, responsável e transparente, suas decisões serão implementadas com maior facilidade e terão maior legitimidade. Outro ponto destacado diz respeito à consideração de princípios de democracia e representação na busca do objetivo de um CSNU adequado aos dias atuais. Finalmente, Bozkir, apontando que a estrutura das IGN oferece a plataforma mais adequada para discutir a reforma, instou as delegações a engajarem-se de forma construtiva.

Durante a 76ª AGNU, no segundo semestre de 2021, houve continuidade dos debates acerca do processo de reforma do Conselho, com várias críticas ao atual modelo e alertas de que é preciso progresso urgente nas deliberações. Os delegados dos Estados-Membros apontaram a multiplicidade de desafios globais e complexos, com vários países defendendo pautas específicas de suas políticas externas, como a África do Sul reiterando posições do Consenso de Ezulwini. Mas também houve manifestações de países do bloco desenvolvido, como a Austrália, que defendeu um Conselho que represente melhor a realidade geopolítica contemporânea e reflita umaa maior representatividade para Ásia, África e América Latina. A questão do veto também foi suscitada, com críticas incisivas e opiniões favoráveis à sua extinção e apoio à iniciativa conjunta entre França e México e relação direta entre o reforço do multilateralismo e a reforma do Conselho.

O IGN é atualmente copresidido por Áustria (em lugar de breve copresidência da Eslováquia) e Kuwait, que circularam, em junho de 2023, o documento *Revised Co-chair's Elements Paper on Convergence and Divergences on the question of equitable representation on and increase in the membership of the Security Council and related matters* compilando o atual estado das negociações e as principais propostas para a reforma.

A AGNU e o IGN são reconhecidos como foros legítimos para os debates e as negociações sobre a reforma do CSNU, porém há divergência sobre os procedimentos de trabalho do próprio IGN. Eis os principais elementos, por eixo temático:

1) Tamanho do CSNU: há consenso apenas sobre a necessidade de sua ampliação. As propostas divergem em relação à quantidade de membros, à proporção entre membros permanentes e não permanentes e à distribuição regional dos assentos. O tamanho do Conselho impacta diretamente o método de trabalho dessa instância, e as propostas buscam equilibrar as necessidades de representatividade e de efetividade do Conselho. Em termos de quórum decisório, reconhece-se a importância de manter os 60% dos votos atuais (nove de quinze) em cenário de expansão do número de membros;
2) Categorias de membros do CSNU: todos os membros aceitam ao menos a expansão da categoria de não permanentes, com mandatos de dois anos, a maioria (estima-se que cerca de 160 membros) apoia a expansão nas duas categorias, e há propostas com diferentes características para os novos membros, como assentos permanentes com ou sem poder de veto, assentos com mandato longo (dez ou oito anos) ou assentos com mandatos de dois anos com possibilidade de reconduções sucessivas;
3) Veto no CSNU: o consenso resume-se à importância de debater o assunto, enquanto há divergências sobre a atribuição de poder de veto a outros membros do Conselho ou mesmo sua abolição completa, embora a maioria dos membros apoie limitações ao seu uso;

4) Representação regional no CSNU: há consenso sobre a necessidade de aumentar a representação dos países da África, países em desenvolvimento, países árabes e pequenos Estados, incluindo os países insulares, porém há divergência sobre como cada uma dessas categorias devem ser contempladas na distribuição de assentos. Debate-se se a representatividade no CSNU deve considerar apenas a região geográfica, as características dos países ou sua contribuição para a paz e segurança internacionais. Os grupos de Estados pequenos, por exemplo, defendem uma forma de representação transregional no CSNU. Além disso, discute-se se os membros do Conselho devem agir representando apenas a si mesmos, a sua região ou aos membros da ONU como um todo, e qual deveria ser a proporção entre membros permanentes e não permanentes em grupos regionais; e
5) Relação CSNU-AGNU: concorda-se apenas que a coordenação entre AGNU, CSNU e SGNU deve ser melhorada, porém não há consenso sobre como aumentar a transparência e a prestação de contas do CSNU diante da AGNU.

Em 2022, no contexto da guerra entre Rússia e Ucrânia, a AGNU tomou iniciativa inédita de controle do veto no CSNU: a AGNU decidiu, por unanimidade (Resolução A/RES/76/262), encontrar-se em até dez dias, caso o veto seja usado no CSNU por qualquer P5, e todos os membros da AGNU podem comentar e realizar escrutínio quanto ao veto na reunião. A proposta foi finalmente apoiada pelo P5, mas, originalmente, apenas pelos EUA. A primeira vez que essa medida foi acionada ocorreu em junho de 2022, quando China e Rússia tiveram de explicar suas decisões de vetar novas sanções globais relacionadas aos recentes lançamentos de mísseis balísticos da Coreia do Norte – ambos culparam os EUA e aliados pela tensão na península. Outra vez em que houve o controle de veto na AGNU foi em julho de 2022, após a Rússia vetar proposta de resolução da Noruega e Irlanda que facilitaria o envio de ajuda humanitária para a Síria – o representante sírio apoiou o veto russo. Também é digno de nota o controle do veto russo à proposta de resolução no CSNU que condenava a anexação de quatro regiões ucranianas à Rússia, em setembro de 2022. Enquanto o Ocidente afirma que os referendos para as anexações foram fraudulentos, o representante russo reafirma a legitimidade dos pleitos, que demonstraram a vontade do povo das referidas regiões.

Com base no desenvolvimento passado e recente e nos pontos convergentes e, em especial, divergentes, percebe-se que o processo de reforma do CSNU é algo de difícil consecução decisiva, mesmo que as estimativas deem conta de que 160 países já expressaram, de alguma maneira, apoio à ampliação do órgão em suas duas categorias de membros. Para avaliar perspectivas acerca da viabilidade da reforma, uma eventual análise deve passar pelos atores capazes de impedir o processo – a despeito de a maioria dos Estados-Membros ser favorável a mudanças formais, a existência de países com privilégios, em especial o poder de veto por parte do P5, é óbice substancial à reforma. Isso decorre do próprio arcabouço institucional da ONU, com disposições da Carta relativas ao rito procedimental de emenda, na prática, fazendo com que os detentores do poder de veto possam vetar o fim desse direito. Em suma, a conformação original do CSNU atua como óbice para sua própria reforma. Embora o CSNU não reflita as estruturas globais de poder atuais, a alteração de sua composição e de suas regras de decisão é uma tarefa que acaba dificultada por posições distintas de cada grupo de países e por decisões que constituem, na prática, extensão do viés de manutenção das coisas como estão no momento. Isso ajuda a explicar o porquê de, até hoje, nenhuma proposta de reforma do Conselho ter sido sequer apresentada para votação. No fim, uma proposta de reforma deverá consistir em um pacote de soluções que consigam, ao mesmo tempo, obter o apoio de dois terços dos Estados-Membros e o apoio do P5 – sendo esta última a tarefa de maior dificuldade. Até o momento, não houve êxito entre os diferentes agrupamentos e

coalizões em renunciar a suas divergências em favor de uma solução de compromisso. Outro ponto envolve a posição dos países do P5, que buscam desviar o foco da discussão sobre a composição do CSNU e apoiam o debate sobre métodos de trabalho, tema menos sensível. Embora se reconheça que a reforma do CSNU poderia ser benéfica para sua capacidade de atuar como órgão legítimo e efetivo na realização de seu objetivo precípuo, a manutenção da paz e da segurança internacional, não há, no curto prazo, indicações de que isso venha a ocorrer.

c) O Brasil e a reforma do CSNU

De início, o Brasil defende que o mundo não pode prescindir de um CSNU capaz de lidar com as graves ameaças à paz de maneira transparente, eficiente, legítima e eficaz. Na visão brasileira, a composição atual do Conselho, quase inalterada desde 1945, não levaria em consideração mudanças importantes na cena internacional, marcada pela ascensão de novos países (três dos cinco BRICS, por exemplo) e pelo aumento do número de membros da ONU (dos 51 fundadores para os 193 atuais). Para o Brasil, o Conselho deve refletir a emergência de novos atores, em particular do mundo em desenvolvimento, que sejam capazes de contribuir para a superação dos desafios da agenda internacional. Conforme a posição brasileira, a expansão do Conselho, com o ingresso de novos membros permanentes e não permanentes, contribuirá para decisões que efetivamente respondam às ameaças e aos desafios contemporâneos. A diplomacia brasileira considera urgente a reforma do CSNU, cujo debate precisa ser amplo, envolvendo não apenas os Estados-Membros, mas também a sociedade em geral.

Quanto às especificidades acerca do processo de reforma, o Brasil alinha-se entre os que defendem a expansão das duas categorias de membros, permanentes e não permanentes, e o aperfeiçoamento dos métodos de trabalho, com vistas a uma maior transparência. O impulso em favor de uma reforma do Conselho ganhou força ao longo da década de 1990, com o Brasil adotando postura proativa, alinhando-se, nos anos 2000, ao grupo conhecido como G4 (para mais detalhes, ver subseção anterior). O Brasil reivindica condição de membro permanente no órgão reformado: essa posição está firmemente ancorada nos históricos compromissos do País com a paz e a segurança internacionais e com a defesa e a proteção dos direitos humanos, das liberdades fundamentais e da dignidade humana, conforme estipula a Constituição Federal de 1988.

Cabe mencionar a posição do então chanceler Celso Amorim, em artigo publicado na revista Política Externa, em 1993, no qual ressaltou os principais fundamentos para a candidatura brasileira. Segundo Amorim:

1) o Brasil foi um dos países signatários da Carta da ONU, o que indica o engajamento do País com o sistema multilateral onusiano desde sua origem;
2) o Brasil sempre foi favorável à cooperação internacional e à solução pacífica de controvérsias;
3) o Brasil contribui para com as Operações de Paz da ONU;
4) o Brasil é o sétimo maior país em população, o quinto maior território e a oitava maior economia do mundo em paridade de poder de compra;
5) o Brasil contribuiu historicamente para a definição de princípios acolhidos pela ONU;
6) o Brasil sempre trabalhou para a consecução dos objetivos da ONU;
7) no relacionamento regional, o Brasil mantém relações de paz duradouras, ao longo de mais de 16 mil quilômetros de fronteira;
8) o Brasil projeta sua atividade diplomática em outros continentes, como a África, lutando pela paz e pela não proliferação de armas; e, finalmente,

9) o Brasil é exemplo de convivência multiétnica harmoniosa.

Entre as credenciais do Brasil em relação ao tema da reforma, a atuação do País no cenário internacional tem consolidado a imagem de um país não só disposto, mas também capaz de assumir maiores responsabilidades no campo da paz e da segurança internacionais. Em janeiro de 2022, o Brasil iniciou, pela 11ª vez, mandato como membro não permanente do CSNU (2022-2023), o país que mais vezes exerceu tal mandato (juntamente com o Japão, que, em 2023, assume seu 12º mandato), mais uma oportunidade de contribuir para o fortalecimento do papel do órgão na construção de um mundo livre do flagelo da guerra e em que prevaleça a paz e o Direito Internacional. A participação frequente no CSNU está em consonância com a ambição brasileira histórica de ocupar um assento permanente naquele órgão e com a disposição de contribuir ativamente para a paz e a segurança internacional, que se reflete, entre outras iniciativas, em 70 anos de contribuições a missões de paz da ONU.

O Brasil apresenta sólido histórico de contribuições para as operações de manutenção da paz e para as missões políticas especiais da ONU. Ao longo dos últimos 70 anos, participou de mais de 40 missões de paz, com mais de 55 mil militares e policiais, reflexo concreto da determinação do País em implementar o princípio da responsabilidade coletiva. Exerceu o comando da Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH, na sigla em inglês) por treze anos ininterruptos e o comando da Força-Tarefa Marítima da Força Interina das Nações Unidas do Líbano (UNIFIL, na sigla em inglês) por quase dez anos. Destaca-se, ainda, a participação do Brasil na Missão das Nações Unidas para a Estabilização na República Democrática do Congo (MONUSCO, na sigla em inglês), onde exerce o comando do componente militar[974] e proporciona capacitação de tropas de terceiros países que integram a Missão por meio de equipe móvel de treinamento especializada em guerra na selva. O Brasil tem, além disso, sediado cursos de treinamento da ONU e cooperado com diversos países na capacitação de suas tropas.

O Brasil também se credencia pelas suas dimensões humana, geográfica e econômica, estando entre os maiores países do mundo nos três quesitos. Há na tradição diplomática brasileira a capacidade de construção de consensos, aliada a uma rede diplomática global (hoje a oitava mais extensa do mundo) e do fato de integrar uma região com representação insuficiente no CSNU, a América Latina.

Entre outros valores centrais defendidos pelo Brasil, podem ser mencionados:

1) a defesa do multilateralismo e da multipolaridade;
2) a defesa da solução pacífica de controvérsias;
3) a luta pelo desarmamento, que parte do reconhecimento de que a paz, a segurança e o desarmamento constituem elementos indissociáveis, demonstrado pelo Brasil pelo fato de os gastos de defesa nacionais, como proporção do produto nacional bruto, estarem entre os menores do mundo;
4) a defesa do Direito Internacional;
5) a tradição democrática e pacifista do Brasil, como mostra o fato de ser uma sociedade plural e multiétnica, que convive com dez vizinhos de forma civilizada;
6) a defesa dos direitos humanos, com diálogo aberto com organizações internacionais, governamentais e não governamentais, e adesão aos principais instrumentos convencionais que regulam a matéria; e

[974] O general Otávio Rodrigues de Miranda Filho foi nomeado, em janeiro de 2023, como novo comandante da MONUSCO. Ele substitui o general brasileiro Marcos de Sá Affonso da Costa e assume suas funções em março de 2023.

7) a proteção do meio ambiente, tendo como destaques o fato de ter sediado a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), em 1992, e a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20, em 2012).

Tendo como argumento central a ideia de entrar no Conselho por meio de "bom comportamento", o Brasil conta hoje com mais de 90 apoios, inclusive os de França, Reino Unido e Rússia, três dos integrantes do P5.

A compreensão da posição brasileira em relação ao tema da reforma do CSNU demanda, ademais, compreender fatores estruturais que direcionam o projeto de longo prazo de política exterior. Assim, além dos princípios que conduzem a política externa brasileira, também cabe debater os conceitos que fundamentam a atuação diplomática nacional. A compreensão desses fundamentos contribui ao conferir inteligibilidade, previsibilidade e credibilidade aos posicionamentos de política exterior, e, também, em certa medida, a entender esses fundamentos como fatores de constrangimento da postura oficial em relação a determinados temas. Uma das possíveis fontes analíticas acerca da conformação da identidade internacional do Brasil é Celso Lafer, chanceler brasileiro durante os meses finais do governo Fernando Collor de Mello. Como recorda Ziemath, em *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro* Lafer aponta três elementos que contribuem na constituição da identidade brasileira: o território, o governo e a população.

Segundo a análise de Ziemath, em relação ao território, Lafer "ressalta que a escala continental do Brasil não pode ser desprezada como aspecto da identidade internacional do País. Nas palavras de Kissinger, 'o Brasil possui recursos, população e escala para se tornar uma das potências líderes do mundo (...) o Brasil percebe-se como uma potência mundial, e não sem razão'. Para o presente estudo, esse elemento da identidade internacional pode facilitar a compreensão de algumas das pretensões da diplomacia brasileira no CSNU que dão maior notoriedade a países emergentes. Ou seja, imbuído de uma identidade internacional caracterizada pela vontade de influenciar os processos em curso na ordem internacional, o Brasil se vê motivado a atuar em nome da conformação de uma ordem que o favoreça. Além dessa característica geográfica natural – que incutiria na identidade internacional brasileira a perspectiva de possuir uma *world view* –, o Brasil possui, segundo o autor, a especificidade geográfica de estar na América do Sul, o que o deixaria afastado da linha de frente das tensões internacionais prevalecentes no campo estratégico-militar. Consequência desse afastamento geográfico dos grandes conflitos globais seria a tradição não belicosa que acompanha a identidade internacional do País, a qual se reflete na incessante busca pela solução pacífica de controvérsias. Essa concepção pacifista nortreará vários dos posicionamentos brasileiros no CSNU".

Ainda de acordo com Ziemath, em relação ao governo, "destaca-se que as mudanças em 1822 e 1889 significaram, graças aos respectivos pesos na história nacional, transformações na identidade internacional do Brasil. Primeiramente, o processo de independência brasileira, em razão de sua especificidade negociadora, foi caracterizado pela continuidade. O Brasil manteve o aparato burocrático estabelecido durante a presença da Corte portuguesa, o que acabou contribuindo para incutir uma visão 'europeísta' à identidade internacional do jovem Império, a qual servia, inclusive, para diferenciá-lo das instáveis repúblicas vizinhas. Essa identificação do Brasil com a Europa dará lugar à visão 'americanista', com a chegada do regime republicano, e essa nova perspectiva, sem dúvida, influenciará as posições adotadas pelo Brasil no CSNU durante as décadas de 1940 e de 1950. Essa nova concepção da identidade internacional do País pautará vários dos conceitos norteadores da política externa brasileira ao longo do século XX, principalmente no referente à promoção da integração regional, objetivo constitucional consagrado

como norma programática entre os princípios fundamentais da República. Esse argumento de Lafer poderá dar inteligibilidade aos posicionamentos do País, nas primeiras décadas da ONU, em defesa da atuação conjunta do bloco latino-americano ou, ainda mais precisamente, em favor de iniciativas dos EUA".

Por último, em relação à população, "Lafer destaca tanto a formação multiétnica da identidade nacional quanto o histórico de exclusão social como forças que corroboraram a formação de uma identidade internacional de defesa do anticolonialismo e da autodeterminação dos povos, bem como contrária ao racismo e à discriminação. (...) [E]sses conceitos efetivamente nortearam vários dos posicionamentos brasileiros no CSNU, servindo, justamente, como motivadores para a atuação brasileira em favor de maior igualdade, jurídica e política, entre os Estados. Contudo, (...) a atuação brasileira no CSNU por vezes deixou de lado essas características de sua identidade nacional, principalmente em matérias relacionadas a Portugal e à África do Sul, o que contribuiu para o constrangimento do País em momentos cruciais, nos quais atuou de forma descontinuada e em detrimento do histórico posicionamento nacional de defesa da descolonização".

O governo brasileiro continuará a defender o papel do CSNU na prevenção e resolução de ameaças à paz e à segurança internacionais, sempre de acordo com os propósitos e princípios estabelecidos na Carta da ONU e em respeito à soberania de todas as nações. Ademais, compromete-se a manter, na medida de suas capacidades, contribuição efetiva para missões de paz das Nações Unidas. O Brasil manterá seu compromisso com a reforma do CSNU. Para o Brasil, a reforma, há muito devida, representará avanço essencial para que o órgão retenha sua centralidade e autoridade perante os múltiplos e complexos desafios que se apresentam à paz e à segurança internacionais no século XXI, entre os quais o financiamento ao terrorismo e a proliferação de armas de destruição em massa.

Quanto aos princípios da posição brasileira em relação aos temas concernentes às Nações Unidas, é possível valer-se da obra de Amado Cervo, que utiliza o marco conceitual de "acumulado histórico" da inserção internacional brasileira, que facilita a compreensão dos posicionamentos do País ao longo da história no CSNU. Nas palavras de Cervo, "a política exterior do Brasil, em sua evolução, vem agregando princípios e valores à diplomacia, de modo a tornar tais elementos inerentes a sua conduta. (...) [Esses padrões] não se estendem sobre todo o passado, visto que seu aparecimento e eventual abandono vêm escalonados no tempo. Eles exercem duas funções: em primeiro lugar, dão previsibilidade à ação externa, tanto para observadores brasileiros quanto para estrangeiros, e, em segundo, moldam a conduta externa dos governos, impondo-se à sua sucessão e até mesmo a mudanças de regime político". Entre os elementos de maior relevância para a política externa contemporânea apresentados por Cervo, podem-se mencionar: a independência da inserção internacional, a autodeterminação, a não intervenção, a solução pacífica de controvérsias, o realismo e o pragmatismo, a cordialidade oficial com os vizinhos latino-americanos, o desenvolvimentismo, o juridicismo e o multilateralismo normativo. Esses elementos por vezes podem nortear os posicionamentos brasileiros em sentidos contrários e, ao longo das quase oito décadas do CSNU, ao avaliar-se a posição brasileira, não se fazem sempre presentes no discurso, variando de acordo com o período histórico e a conjuntura doméstica e externa.

d) O Brasil no CSNU em 2022-2023

Estabeleceram-se, para o novo mandato, sete prioridades:

1) prevenir e pacificar;

2) manutenção eficiente da paz;
3) resposta humanitária e promoção dos direitos humanos;
4) avanço da Agenda de Mulheres, Paz e Segurança (MPS);
5) coordenação com a Comissão de Consolidação da Paz;
6) articulação com Organizações Regionais; e
7) por um Conselho de Segurança mais representativo e eficaz.

Prevenir e pacificar: o Brasil compromete-se com a defesa dos princípios e direitos da Carta, em linha com sua Constituição, e propõe-se a utilizar a mediação, a diplomacia preventiva e seu tradicional papel de construtor da paz para evitar a complicação de conflitos. Em 2011, por exemplo, o Brasil atuou decisivamente na aprovação de Declaração Presidencial do CSNU sobre a Síria, cuja versão inicial resultou da negociação entre Brasil e Reino Unido, sendo o único documento adotado pelo CSNU sobre o conflito sírio naquele ano. Na linha da diplomacia preventiva, o Brasil absteve-se na votação da Resolução 1973 (2011) sobre a questão da Líbia. A resolução aprovou o uso de medidas coercitivas, autorizando de forma ampla o uso da força para proteção de civis na Líbia – muito além do necessário para o estabelecimento de uma zona de exclusão aérea, conforme solicitado pela Liga Árabe e pela UA naquele momento. Para o Brasil, a autorização ampla do uso da força deve ser feita em último caso, para evitar sofrimento desnecessário de civis. Nesse contexto, recorreu-se ao conceito de Responsabilidade de Proteger (R2P), pelo qual a comunidade internacional estaria autorizada a fazer recurso à ação coletiva, seguindo as normas e procedimentos estabelecidos pela Carta da ONU, para proteger as populações em situação de risco. Em contrapartida, a diplomacia brasileira trouxe a Responsabilidade ao Proteger (RwP), que é um conceito relacionado à proteção de civis em conflitos armados, o qual foi usado pela presidente Dilma Rousseff, em discurso na abertura da 66ª AGNU, em setembro de 2011. Para mais detalhes sobre os conceitos de R2P e RwP, ver a seção a respeito no capítulo 1.

Manutenção eficiente da paz: o Brasil se vale de sua contribuição histórica com contingentes nas missões de paz: atuou em 41 operações de paz da ONU, inclusive no comando militar de missões (Força Tarefa Marítima da UNIFIL, MINUSTAH e MONUSCO), sempre advogando pela observância permanente das três premissas básicas de atuação da ONU: existência de paz a ser mantida, o consentimento das partes e o uso da força como último recurso. No tocante às operações de paz, houve menor engajamento brasileiro durante o regime militar (1964-1985), mas com a manutenção de oficiais como observadores. Essas operações se tornaram mais frequentes com o processo de distensão da Guerra Fria, tendo o CSNU autorizado, quando de mandatos brasileiros, operações de paz ou políticas para a fronteira Irã-Iraque (Grupo de Observadores Militares das Nações Unidas para Irã e Iraque – UNIIMOG, na sigla em inglês), no Afeganistão (Missão de Bons Ofícios das Nações Unidas no Afeganistão e Paquistão – UNGOMAP, na sigla em inglês), em Angola (Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola – UNAVEM, na sigla em inglês), na Namíbia (Grupo de Assistência das Nações Unidas para o Período de Transição – UNTAG, na sigla em inglês), na América Central (Missão de Observação da Nações Unidas em El Salvador – ONUCA, na sigla em inglês), todas durante o mandato 1988-1989. Nesse contexto, o Brasil apoiava a retomada das operações de paz, mas ainda de forma limitada, por constrangimentos econômicos do período. O ativismo brasileiro em operações de paz foi intensificando-se de forma gradativa (como nos casos da participação em Angola, Moçambique, Timor-Leste), com a recuperação econômica do País, chegando ao ápice no comando brasileiro da MINUSTAH. O Brasil manifestou-se com cautela em relação ao Haiti na década de 1990, adotando uma postura mais ativa só nos anos 2000. O Brasil adere ao grupo

Amigos do Haiti (2004), que acabou gerando o apoio político para uma criação de uma força multinacional no país. Em 30 de abril de 2004, era aprovada a Resolução 1542, que marcou o início da MINUSTAH. O Brasil se esforçou em vincular organismos regionais nas operações de paz e princípios como ingerência limitada e não intervenção. Ademais, a expressão "*all necessary measures*" não foi utilizada no mandato da Missão. Ainda em termos de manutenção eficiente da paz, em perspectiva histórica, a atuação do Brasil foi essencial em negociações políticas entre Israel e Egito, no CSNU, na década de 1950, quando já enviara e liderara tropas na Força de Emergência das Nações Unidas (UNEF, na sigla em inglês). Na questão palestina, o Brasil historicamente defendeu solução negociada entre as partes, como na Resolução 242 (1967). Na questão Irã-Iraque, o Brasil defendeu novamente a solução pacífica de controvérsias e, sobre a questão do Afeganistão, defendeu a transparência das ações do Conselho e o benefício de soluções multilaterais. No mandato atual, o Brasil defende mandatos baseados na interdependência entre segurança e desenvolvimento e seu enfoque está na prevenção de conflitos. Notadamente, como resultado dos esforços brasileiros, declaração presidencial sobre interdependência entre segurança e desenvolvimento foi adotada na presidência brasileira do CSNU em fevereiro de 2011, sendo tema central do mandato brasileiro desse período. A posição brasileira decorre em grande parte da experiência brasileira na promoção da paz duradoura no Haiti e na Guiné-Bissau. Ressalta-se que paz duradoura não significa somente ausência de conflitos, mas também consiste em ações de supervisão do cessar-fogo; desmobilização e reintegração de combatentes; apoio ao retorno de eventuais deslocados; ajuda a organizar e a monitorizar as eleições de um novo governo; apoio à reforma do setor de justiça e de segurança; reforço aos direitos humanos e promoção da reconciliação. Para mais detalhes sobre operações de paz, ver o tópico seguinte.

Resposta humanitária e promoção dos direitos humanos: o Brasil defende o respeito aos direitos humanos e ao Direito Internacional Humanitário pelas partes dos conflitos e pelo CSNU; continua a trabalhar pela proteção da população civil em conflitos armados, por meio de sua participação no Grupo de Amigos da Proteção de Civis e dá destaque a uma agenda de garantia de educação para crianças e jovens e de proteção ao acesso a serviços médicos.

Avanço na Agenda MPS: compreende valorizar a Agenda MPS, ao destacar a aplicação prática da relação entre manutenção e consolidação da paz, além de combater o abuso e a exploração sexual em missões, por meio de prevenção e treinamento. A Resolução 1325 (2000) do CSNU lançou o tema MPS na agenda do órgão. A resolução reconheceu, pela primeira vez, o papel das mulheres em ações relacionadas à paz e à segurança internacionais, bem como o impacto diferente dos conflitos armados sobre mulheres e meninas. O Brasil lançou o primeiro Plano Nacional de Ação (PNA) sobre MPS (2017), estendido por mais quatro anos em 2019, e a primeira parte de seu segundo plano, em 2023.

Coordenação com a CCP: o País se propõe a participar de forma ativa do debate sobre o funcionamento da arquitetura de consolidação de paz da ONU, tanto por meio do apoio à participação de países em desenvolvimento e organizações regionais africanas quanto por meio da defesa de uma abordagem integrada da prevenção e resolução de conflitos e da manutenção e consolidação da paz. As credenciais brasileiras na área se consolidaram ao longo do tempo, especialmente a partir da participação brasileira na negociação que levou à criação da CCP em 2005 e, desde 2010, o País integra o órgão de forma ininterrupta. O Brasil já presidiu a CCP entre 2014 e 2015 e desde a sua criação, em 2007, preside a Configuração Específica para a Guiné-Bissau – foi o primeiro país em desenvolvimento a presidir uma configuração específica da CCP. Em 2016, em reunião no CSNU, o Brasil reiterou apoio à Guiné-Bissau, na tentativa de se reerguer

de uma crise política surgida em abril de 2012, quando o país sofreu um golpe de Estado. O apoio brasileiro foi essencial para reformas no setor de segurança e para a organização de eleições diretas.

Articulação com Organizações Regionais: versa sobre o objetivo brasileiro de articular-se com organizações do continente americano e contribuir para uma interação mais elevada entre o CSNU e a OEA para o tratamento de questões do Haiti, da Colômbia e da Venezuela. Além disso, apoia a atuação de organizações africanas na busca de soluções próprias para suas questões, em articulação com o CSNU. Tal postura se fez presente em diversas ocasiões, como no apoio ao ativismo da OEA na questão guatemalteca de 1954; na questão haitiana de 1963; no problema panamenho de 1964; nas resoluções sobre os grupos guerrilheiros da América Central, em 1989; na questão haitiana dos anos 1990 e 2000; no destaque à União dos Estados Africanos no conflito angolano de 1993; na importância dos organismos regionais do Caribe, no processo de estabilização do Haiti, no contexto da Resolução 1542 (2004); e, mais recentemente, no papel central da Liga Árabe como mecanismo facilitador da negociação com o CSNU, no contexto da Primavera Árabe (a partir do final de 2010).

Representatividade e eficácia: o Brasil busca a reforma do CSNU, em favor de maior eficiência, transparência e responsabilidade deste órgão. Em 1989, o presidente José Sarney expressou abertamente a necessidade de reestruturação do órgão, sendo um dos temas de atuação do Brasil no próprio Conselho. Para o Brasil, o CSNU deve contar com métodos de trabalho aprimorados e estar orientado pelos pressupostos e princípios da Carta da ONU, a partir dos interesses de todos os Estados-Membros da organização. Nesse sentido, o Brasil faz parte do G4 e do L.69, cujas propostas de reforma foram discutidas em subseção anterior. Atualmente, as discussões sobre o tema concentram-se nas IGN. O Brasil, ao lado do G4 e do L.69, defende a consideração de apenas um texto negociador, que explicite as posições de países e grupos, e registros formais das sessões realizadas.

Ressalta-se que, levando-se em conta os desdobramentos da pandemia de COVID-19, o Brasil deve defender a expansão da atuação do CSNU e promover a agenda de saúde no Conselho, notadamente para resguardar os interesses de países em desenvolvimento em temas como desenvolvimento e acesso de vacinas, cadeias de produção de bens ligados a “segurança sanitária” e acesso a medicamentos, mesmo que com decisões não vinculantes.

Durante o seu mandato, o Brasil foi correlator do item de agenda “segurança alimentar e conflitos” e do dossiê humanitário da Síria, em ambos os casos junto com a Suíça. Exerceu, ainda, a função de ponto focal entre o CSNU e a CCP.

O conflito na Ucrânia foi tema prioritário das atividades do CSNU em 2022. Em fevereiro, a posição brasileira foi de apoiar tanto projeto de resolução no CSNU em nome da integridade territorial ucraniana (vetado pela Rússia) quanto a Resolução 2623, aprovada para convocação de sessão especial de emergência da AGNU com base na *Uniting for Peace*, para tratar do tema[975]. Em abril de 2022 o Brasil já notava a inoperância do CSNU para lidar com o conflito e combater a violência no terreno. Na presidência do Conselho, em julho de 2022, o País buscou enfatizar a questão da ameaça à segurança alimentar do mundo por causa do conflito. Com efeito, o Brasil buscou convencer os outros países que as sanções não devem envolver a oferta de alimentos essenciais e fertilizantes e acredita que as discussões podem avançar com o aumento do acesso a alimentos e a fertilizantes da Ucrânia, da Rússia e de Belarus, como um passo inicial de aproximação entre os países. Com liderança da Turquia e da ONU, Rússia e Ucrânia chegaram a um acordo, em 22 de julho de 2022, para facilitar a exportação de grãos, alimentos e fertilizantes de portos ucranianos. Além disso, ONU e Rússia assinaram um memorando de entendimento para

[975] Com voto contrário da Rússia e três abstenções (China, Índia e EAU), foi aprovada por ser questão procedimental.

facilitar a exportação de alimentos e fertilizantes do país. Em 30 de setembro de 2022, o CSNU votou em um projeto de resolução que condenava a anexação russa de quatro regiões ocupadas na Ucrânia. O projeto teve veto russo, e o Brasil, junto com China, Índia e Gabão, absteve-se. O voto brasileiro embasou-se na justificativa de que o escopo do texto e a linguagem do projeto não contribuíam para resolver o conflito.

Em julho de 2022 o Brasil assumiu a presidência rotativa do CSNU, enquanto o órgão examinava a situação em Ucrânia, Síria[976], Oriente Médio, Haiti, Líbia; República Democrática do Congo (RDC)[977], África Ocidental e região do Sahel[978], Colômbia[979], Líbano[980], Sudão[981], Iêmen[982], Chipre[983] e Ásia Central[984]. Foram adotadas resoluções sobre as missões da ONU em Haiti[985], Iêmen, Chipre[986] e Líbia[987], sobre regimes de sanções em vigor para Líbia[988] e República

---

[976] Consultas sobre o arquivo de armas químicas do país e sobre os aspectos políticos e humanitários da crise síria, com expectativa brasileira de renovação da assistência humanitária na Síria, *cross-border* e *cross-line*. Pela Resolução 2642, com três abstenções (França, Reino Unido e EUA), o CSNU renovou as operações *cross-border* de assistência humanitária por seis meses (até 10 de janeiro de 2023), uma solução de compromisso, já que a Rússia advogava por assistência *cross-line*, em respeito à soberania Síria, e a França e o Reino Unido se recusam a financiar a reconstrução ou retirar sanções sem processo político inclusivo na Síria e afirmam que uma renovação de pouco tempo prejudicava as operações de assistência. O governo sírio alega que não há necessidade da extensão do mecanismo *cross-border* porque permite que os comboios passem pelo país indiscriminadamente.
[977] Discussão sobre o relatório final do grupo de especialistas sobre o Congo: a situação humanitária no leste da RDC é séria e há continua violação de direitos humanos e do direito internacional e o ressurgimento do grupo armado M23. Os ataques à MONUSCO foram condenados.
[978] Consultas sobre o Escritório das Nações Unidas para a África Ocidental e o Sahel (UNOWAS, na sigla em inglês).
[979] Os membros do CSNU declararam seu apoio ao processo de paz na Colômbia e às eleições do país como consequência do Acordo Final de Paz, que deve ter sequência com o governo eleito, especialmente com aspectos étnicos e de gênero. Há ainda preocupação com ameaças e ataques contra ex-membros das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia – Exército do Povo (FARC-EP). Os esforços de paz continuam por meio da Missão de Verificação da ONU em coordenação com a equipe local da ONU. O mandato da missão foi renovado em outubro de 2023.
[980] A Presidência brasileira do CSNU emitiu declaração pedindo a rápida formação do novo governo do Líbano para a implementação de reformas, por meio do cumprimento do calendário constitucional.
[981] Relatório semianual do procurador do Tribunal Penal Internacional (TPI) sobre atividades relacionadas a Darfur.
[982] Encontro mensal sobre os desenvolvimentos do conflito do Iêmen.
[983] Encontro sobre países que enviaram tropas e policiais para a Força das Nações Unidas para Manutenção da Paz em Chipre (UNFICYP, na sigla em inglês) no Chipre.
[984] Consultas sobre o trabalho do Centro Regional das Nações Unidas para Diplomacia Preventiva para a Ásia Central (UNRCCA, na sigla em inglês) e, na presidência brasileira do CSNU, os membros do Conselho pediram a soltura de prisioneiros detidos arbitrariamente em Myanmar e apoiaram as declarações da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês) sobre a repreensão à pena de morte e a tentativa de aplicar o Consenso de Cinco Pontos, pedindo diálogo entre as partes para a transição democrática de Myanmar.
[985] Renovação do mandato do Escritório Integrado das Nações Unidas no Haiti (BINUH, na sigla em inglês) por unanimidade pela Resolução 2645 até 15 de julho de 2023. A intervenção brasileira foi no sentido de pedir mais segurança, capacidade e recursos para a missão, para que ela combata as gangues, além de mecanismos de monitoramento para o dispositivo de proibição de transferência de armas para atores não estatais.
[986] Extensão do mandato da UNFICYP por unanimidade pela resolução 2646 até 31 de janeiro de 2023. A Resolução 2674, de 30 de janeiro de 2023, estendeu o mandato por mais um ano, até 31 de janeiro de 2024.
[987] Sobre a Líbia, resolução 2647 (2022): extensão do mandato da Missão de Apoio das Nações Unidas na Líbia (UNSMIL, na sigla em inglês) por três meses por doze votos a favor e três abstenções (Gabão, Gana e Quênia), com crítica aos mandatos curtos, que são preferidos pela Rússia, já que o cargo de representante especial está vago.
[988] Discussões sobre o regime de sanções na Líbia: extensão unânime das medidas sobre exportação ilícita de petróleo pela Resolução 2644 e expressão de preocupação com a violação do embargo de armas em vigor desde 2011. Renovação do mandato do Painel de especialistas que acompanha as medidas.

Centro-Africana (RCA)[989] e sobre assistência humanitária na Síria. Nesses tópicos de segurança internacional, é central para o Brasil que haja uma união pelo respeito do direito humanitário, pela proteção de civis e o pelo acesso à assistência humanitária, para que se salvem vidas e o debate não seja mais politizado.

Durante sua presidência, o Brasil teve como objetivo estabelecer conciliar transparência e eficiência, mantendo um número equilibrado reuniões fechadas e abertas, até mesmo com convites a agentes sociedade civil. Buscou uma melhor coordenação entre CSNU e CCP e priorizou a Agenda MPS da ONU (também com maior participação de mulheres nas reuniões), defendendo a maior participação feminina tanto nos processos de paz quanto nas operações de paz. Em julho de 2022, e durante todo o seu mandato, o País busca, ainda, ampliar espaços de negociação e diálogo, promover agenda construtiva e investir em iniciativas que contribuam de maneira concreta para a paz e segurança internacionais.

O Brasil promoveu, também em julho de 2022, dois debates abertos de alto nível no CSNU, um sobre a importância da comunicação estratégica em operações de manutenção de paz e outro sobre crianças e conflitos armados. Com presidência do ministro das Relações Exteriores, embaixador Carlos Alberto Franco França, o primeiro debate teve como objetivo fortalecer a comunicação estratégica nas operações de paz para facilitar o entendimento da população local sobre o papel da ONU nos conflitos, até mesmo para proteger civis e tropas de paz, em um esforço *bottom up* de reconstrução da paz com efetivo engajamento das comunidades locais, de modo a fazer frente à desinformação e ao discurso de ódio. Nessa ocasião, foi adotada a declaração presidencial do CSNU sobre o tema da comunicação estratégica em operações de manutenção da paz. O Conselho solicitou ao SGNU uma revisão das comunicações estratégicas nas missões de paz da ONU para 2023, incluindo levantamento das capacidades existentes, impacto em comunidades locais e identificação de lacunas e desafios.

Já o debate sobre crianças em conflitos armados, com presidência do secretário-geral das Relações Exteriores do Brasil, embaixador Fernando Simas Magalhães, examinou a situação em 21 países e na região da bacia do Lago do Chade, a partir do relatório anual do SGNU, quanto a seis graves violações contra crianças em conflitos armados: recrutamento e uso; assassinato e mutilação; violência sexual; abdução; ataques contra escolas e hospitais e denegação do acesso humanitário. No debate, o Brasil expressou sua preocupação com o aumento recente do número de abduções de crianças e sublinhou a importância da proteção de crianças refugiadas, deslocadas internas e apátridas e reiterou a necessidade de promoção, durante a consolidação da paz, da reintegração de crianças vítimas de violações.

Além disso, em julho o País foi reeleito por aclamação para o Comitê Organizacional da CCP da ONU para o biênio 2023-2024. Uma das principais agendas brasileiras no mandato está no aprimoramento da coordenação entre CSNU e CCP, o que se manifestou no pedido brasileiro de que a presidência da CCP participasse de duas das reuniões do CSNU. O Brasil é um defensor da interdependência entre segurança e desenvolvimento nos mandatos de missões de paz da ONU. Ademais, o Brasil promoveu uma exposição sobre Rui Barbosa na sede da ONU, em Nova York, para comemorar o bicentenário da independência.

Em maio de 2023, o ministro Mauro Vieira participou em debate aberto no CSNU sobre a proteção de civis em conflitos armados, organizado pela Suíça. Entre os pontos de sua intervenção,

[989] Pela Resolução 2648, de julho de 2022, o CSNU renovou o mandato do painel de especialistas e estendeu até julho de 2023 o embargo de armas na RDC, com cinco abstenções (China, Gabão, Gana, Quênia e Rússia, que pediam fim do embargo às forças do governo).

deu-se destaque à questão da segurança alimentar. Ademais, associou-se à declaração, proferida pelo Kuwait, em nome do grupo de amigos da proteção de civis em conflitos armados.

O Brasil também presidiu o CSNU em outubro de 2023. O programa de reuniões cobriu diversos temas da agenda de paz e segurança internacional, como as situações na Colômbia, no Iêmen, na Somália, no Saara Ocidental e na região dos Grandes Lagos na África. Estiveram também na agenda discussões sobre os mandatos e as atribuições das operações de paz da ONU no Iraque (Missão de Assistência das Nações Unidas para o Iraque – UNAMI, na sigla em inglês), na Líbia (Missão de Apoio das Nações Unidas na Líbia – UNSMIL, na sigla em inglês), no Kosovo (Missão de Administração Interina das Nações Unidas no Kosovo – UNMIK, na sigla em inglês), no Haiti (Escritório Integrado das Nações Unidas no Haiti – BINUH, na sigla em inglês), na Síria (Força das Nações Unidas de Observação da Separação – UNDOF, na sigla em inglês) e na RCA (Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para a Estabilização na RCA – MINUSCA, na sigla em inglês). O governo brasileiro convidou representantes de organizações regionais, especialistas e representantes da sociedade civil para realizar apresentações aos membros do CSNU sobre esses temas.

O CSNU adotou, em 2 de outubro, no primeiro dia de reuniões sob a presidência brasileira do órgão, resolução, autorizada ao amparo do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, para envio ao Haiti de missão que dará apoio à Polícia Nacional Haitiana no combate às ameaças à paz, à estabilidade e à segurança daquele país. Criada em resposta a solicitação do governo haitiano, a chamada Missão Multinacional de Apoio à Segurança (MSS, na sigla em inglês) terá vigência inicial de doze meses e será integrada por países que estabeleçam acordos com o Haiti para contribuir com policiais e pessoal especializado. Suas funções incluem capacitação, planejamento e condução de operações conjuntas, além da proteção de infraestruturas críticas. A MSS será custeada por meio de contribuições voluntárias e deverá ser liderada pelo Quênia. Além de autorizar a criação da MSS, o CSNU ampliou o embargo vigente à transferência de armas e munições ao Haiti, exceto quando adquiridas pelo governo haitiano ou autorizadas pela ONU. A resolução sublinha a importância de soluções políticas para as causas profundas da instabilidade no Haiti e enfatiza a necessidade urgente de alcançar amplo consenso político para realização de eleições gerais, assim que possível. O Brasil desempenhou papel significativo ao longo das negociações sobre o mandato da missão e contribuiu ativamente para a sua aprovação. A resolução foi aprovada com treze votos favoráveis e as abstenções de China e Rússia, após intensas negociações do Brasil para que esses países não vetassem o texto. Ademais, por iniciativa do Brasil, foi dada ênfase também à necessidade de redobrar esforços internacionais para promover o desenvolvimento social e econômico do Haiti, como forma de combater a pobreza e de preservar a estabilidade no longo prazo.

Na qualidade de presidente do CSNU, o Brasil copresidiu com a República do Congo, então presidente do Conselho de Paz e Segurança (CPS) da UA, no dia 6 de outubro, em Adis Abeba, a 17ª Reunião Consultiva Conjunta entre o CSNU e o CPS-UA. A reunião foi precedida, no dia 5 de outubro, pelo 8º Seminário Informal Conjunto CSNU-CPS-UA. As reuniões ocorrem anualmente, alternando-se entre Nova York e Adis Abeba, entre as sedes da ONU e da UA. Na ocasião, foram avaliadas formas de avançar a cooperação entre os dois conselhos e discutidos temas como o financiamento de operações de paz da UA, a agenda de Juventude, Paz e Segurança, assim como as situações no Sudão, no Sahel, na Somália e no leste da RDC. Ao final do encontro, foi adotado um “Comunicado Conjunto”.

O Brasil atribui grande importância à cooperação entre o CSNU e organizações regionais relevantes à paz e à segurança internacionais, em especial a UA, que conta com estrutura

institucional para a manutenção da paz e da segurança no continente. A experiência e o conhecimento dessas organizações acerca da situação no terreno e das causas profundas dos conflitos devem ser reconhecidos e aproveitados. O Brasil apoia os esforços da UA e das organizações sub-regionais da África na busca por "soluções africanas para problemas africanos" e defende o aprimoramento da cooperação entre as duas instituições.

A eclosão do conflito israelo-palestino coincidiu com a presidência brasileira do CSNU e foi objeto de cinco reuniões formais, três das quais presididas pelo ministro Mauro Vieira. Na esteira da série de bombardeios e ataques terrestres realizados em Israel a partir da Faixa de Gaza, o Brasil convocou os membros do órgão para discutir, em 8 de outubro, em caráter de emergência, os últimos desdobramentos do conflito. A reunião encerrou-se sem consenso sobre projeto de declaração. O ministro Mauro Vieira deslocou-se para Nova York, para presidir nova reunião emergencial do CSNU, em 13 de outubro, que novamente não chegou a consenso algum em torno de declaração. Em 16 de outubro, o órgão rejeitou projeto de resolução da Rússia sobre o conflito entre Israel e Hamas, que pedia um cessar-fogo humanitário e condenava os ataques, mas sem citar o grupo extremista Hamas. A proposta russa recebeu apenas seis votos favoráveis e foi rejeitada diante de quatro votos contrários (EUA, Reino Unido, França e Japão) e seis abstenções (incluindo o voto do Brasil).

Em 18 de outubro, o CSNU examinou o projeto brasileiro de resolução sobre os últimos desdobramentos do conflito israelo-palestino, com foco nos aspectos humanitários, especialmente no acesso de ajuda humanitária à Faixa de Gaza. O projeto:

1) condenava os atos de terrorismo perpetrados pelo Hamas em Israel em 7 de outubro de 2023;
2) apelava para libertação imediata e incondicional de todos os reféns civis;
3) conclama a uma pausa humanitária a fim de permitir o fornecimento rápido e desimpedido da ajuda humanitária;
4) exigia o fornecimento contínuo de bens essenciais para a população civil, como artigos médicos, água e alimentos; e
5) pedia a rescisão da ordem para que civis e funcionários das Nações Unidas evacuem toda a área em Gaza ao norte de Wadi Gaza.

O projeto recebeu doze votos favoráveis e duas abstenções (Reino Unido e Rússia), mas foi vetado pelos EUA, sob a alegação de que não contemplava expressamente o direito israelense à autodefesa.

Em 25 de outubro, Rússia e China vetaram projeto dos EUA. Na mesma sessão, o projeto russo não angariou votos afirmativos suficientes para avançar, além de ter recebido os votos contrários de EUA, Reino Unido e França. Até as últimas horas da presidência brasileira, o País trabalhou para aprovar um documento equilibrado que determinasse a realização de "pausas" humanitárias, a libertação de reféns e a saída de civis que assim o desejassem de Gaza.

O Brasil presidiu, em 9 de outubro, reunião de emergência do CSNU sobre o conflito na Ucrânia. A reunião foi convocada a pedido de Albânia, Equador, EUA, França, Japão, Malta, Reino Unido e Suíça para discutir os ataques na região de Kharkiv, que vitimaram ao menos 52 pessoas na semana anterior. No total, em outubro, o CSNU se reuniu em cinco ocasiões para tratar do conflito na Ucrânia, sem lograr avanços na promoção do diálogo. O Brasil tem enfatizado sua preocupação com a falta de progressos que penalizam, em primeiro lugar, as populações civis.

Em 19 de outubro, o Brasil presidiu reunião do CSNU que aprovou a renovação do regime de sanções aplicado a indivíduos designados pelo Comitê de Sanções sobre o Haiti, adotado originalmente em outubro de 2022. As sanções multilaterais referentes ao Haiti têm o objetivo de

impedir o acesso do crime organizado a armas e recursos, auxiliando o governo haitiano em sua política de segurança, sem impor dificuldades econômicas e humanitárias à população do Haiti.

Ainda em outubro, a presidência brasileira promoveu três debates abertos, dois deles presididos pelo ministro das Relações Exteriores, Mauro Vieira.

Em 20 de outubro, o Brasil organizou evento autoral intitulado “Paz pelo Diálogo”. O debate contou com a participação da ex-presidente do Chile, Michelle Bachelet; do ex-presidente da África do Sul, Thabo Mbeki; e da representante do Instituto Kroc para Estudos Internacionais de Paz, ligado à Universidade de Notre Dame, dos EUA, a colombiana Josefina Echevarria. A reunião valorizou a tradição diplomática brasileira de privilegiar vias políticas e diplomáticas para a solução de conflitos, em especial em momento de grandes tensões geopolíticas.

Em 24 de outubro, Vieira presidiu debate aberto sobre a questão israelo-palestina. O evento contou com ampla participação dos membros da ONU e mobilizou mais de vinte ministros e vice-ministros estrangeiros, entre os quais os chanceleres de África do Sul, Egito, EUA, França, Israel, Palestina e diversos outros países do Oriente Médio, além do secretário-geral da Liga dos Estados Árabes (LEA). O debate serviu de oportunidade para examinar, em alto nível, os dramáticos desdobramentos da crise em Israel e na Palestina, bem como formas de conter o conflito e retomar o processo de paz. O Brasil manifestou grande preocupação com a continuidade das hostilidades, que já resultaram em milhares de vítimas, em sua maioria civis. O ministro Mauro Vieira declarou que “civis devem ser respeitados e protegidos em todos os momentos e todos os lugares. Todas as partes devem cumprir rigorosamente suas obrigações perante o Direito Internacional Humanitário. Os princípios fundamentais da distinção, da proporcionalidade, da humanidade, da necessidade e da precaução devem orientar e informar todas as ações e operações militares”.

Em 25 de outubro, por sua vez, o debate, intitulado “A participação das mulheres na paz e na segurança internacionais: da teoria à prática”, tratou da Agenda MPS, com foco na maior e mais significativa participação de mulheres em temas de manutenção da paz e segurança internacionais. O evento mobilizou ampla presença dos membros da ONU, reunindo representantes de mais de 80 países, dentre os quais dez ministros. Durante a reunião, o Brasil anunciou a primeira etapa de seu novo PNA-MPS, que conterá medidas concretas para a promoção da participação das mulheres nos processos relacionados com a paz e a segurança, nos planos interno e internacional. Ao promover o diálogo, as soluções pacíficas e a participação de mulheres em negociações de paz, o Brasil reforça sua marca de diplomacia atuante em prol do multilateralismo como instrumento de busca de paz e desenvolvimento.

Em 30 de outubro, o chanceler brasileiro presidiu nova reunião emergencial sobre a situação na Faixa de Gaza. No dia seguinte, participou do *briefing* anual do chefe do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) no CSNU, Filippo Grandi. Ao final da sessão do CSNU, ambos mantiveram encontro bilateral.

Ao longo do mês, foram realizadas 18 sessões informativas, 16 consultas fechadas, uma reunião privada e três debates abertos a todos os membros da ONU, além de diversas rodadas de negociações informais sobre os mais diversos temas da agenda do CSNU. Sob a presidência brasileira, o CSNU adotou sete resoluções: duas sobre a situação no Haiti; duas sobre a situação na Líbia; uma sobre a situação no Saara Ocidental; uma sobre a situação na Colômbia; e uma sobre a situação na Somália. O CSNU renovou, por mais um ano, os mandatos das operações de paz da ONU na Colômbia (Missão das Nações Unidas de Verificação na Colômbia – UNVMC, na sigla em inglês), na Líbia (UNSMIL), da (Missão das Nações Unidas para o Referendo no Saara Ocidental – MINURSO, na sigla em inglês) e da (Missão de Assistência das Nações Unidas na Somália – UNSOM, na sigla em inglês).

A atuação brasileira à frente do CSNU, com ênfase na busca da paz e da proteção de civis, reforçou as credenciais do País para atuar, de forma permanente, no órgão responsável pela manutenção da paz e da segurança internacionais. O uso recorrente do veto e as dificuldades para que o CSNU desempenhe adequadamente suas funções, tal como exemplificado durante a presidência brasileira, confirmam a necessidade de uma reforma para tornar o CSNU mais representativo, legítimo e eficaz.

Em junho de 2023, Argélia, Guiana, Coreia do Sul, Serra Leoa e Eslovênia foram eleitos para assumir assentos rotativos no CSNU a partir de 1º de janeiro de 2024. Guiana passa a representar a América Latina e o Caribe no lugar do Brasil, que deixou órgão em 31 de dezembro.

i. Quadro sinóptico dos principais temas deliberados no CSNU durante a presidência brasileira em julho de 2022

Situação	Observação	Votos
Síria	Consultas sobre o arquivo de armas químicas do país e sobre os aspectos políticos e humanitários da crise síria, com expectativa brasileira de renovação da assistência humanitária na Síria, *cross-border* e *cross-line.* Brasil consideraria extensão de nove meses.	Pela Resolução 2642, com três abstenções (França, Reino Unido e EUA), o CSNU renovou as operações *cross-border* de assistência humanitária por seis meses. Solução de compromisso: - Rússia advogava por assistência *cross-line*, em respeito à soberania síria; - França e o Reino Unido se recusam a financiar a reconstrução ou retirar sanções sem processo político inclusivo na Síria e afirmam que uma renovação de pouco tempo prejudicava as operações de assistência; - Síria alega que não há necessidade da extensão do mecanismo *cross-border*, pois permite que os comboios passem pelo país indiscriminadamente.
República Democrática do Congo (RDC)	Discussão sobre o relatório final do grupo de especialistas sobre o Congo: a situação humanitária no leste da RDC é séria, e há continua violação de direitos humanos e do Direito Internacional e o ressurgimento do grupo armado M23. Os ataques à MONUSCO foram condenados.	
África Ocidental e Região do Sahel	Consultas sobre o Escritório das Nações Unidas para a África Ocidental e o Sahel (UNOWAS).	

Situação	Observação	Votos
Colômbia	Os membros do CSNU declararam seu apoio ao processo de paz na Colômbia e às eleições do país como consequência do Acordo Final de Paz, que deve ter sequência com o governo eleito, especialmente com aspectos étnicos e de gênero. Há ainda preocupação com ameaças e ataques contra ex-membros das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia – Exército do Povo (FARC-EP). Os esforços de paz continuam por meio da Missão de Verificação da ONU em coordenação com a equipe local da ONU.	
Líbano	A presidência brasileira do CSNU emitiu declaração pedindo a rápida formação de novo governo no país para a implementação de reformas, por meio do cumprimento do calendário constitucional.	
Sudão	Relatório semianual do procurador do Tribunal Penal Internacional (TPI) sobre atividades relacionadas a Darfur.	
Iêmen	Encontro mensal sobre os desenvolvimentos do conflito do Iêmen. Extensão da missão no Iêmen até julho de 2023 para supervisionar o cessar-fogo.	Adotada Resolução 2643 para extensão da Missão das Nações Unidas de Apoio ao Acordo de Hodeida (UNMHA, na sigla em inglês), criada em 2019, até julho de 2023.
Chipre	Encontro sobre países que enviaram tropas e policiais para a Força das Nações Unidas para Manutenção da Paz em Chipre (UNFICYP).	Extensão do mandato da UNFICYP por unanimidade pela Resolução 2646 até 31 de janeiro de 2023.
Ásia Central	Consultas sobre o trabalho do Centro Regional das Nações Unidas para Diplomacia Preventiva para a Ásia Central (UNRCCA, na sigla em inglês).	Na presidência brasileira do CSNU, os membros do Conselho pediram a soltura de prisioneiros detidos arbitrariamente em Myanmar e apoiaram as declarações da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês) sobre a repreensão à pena de morte e a tentativa de aplicar o Consenso de Cinco Pontos, pedindo diálogo entre as partes para a transição democrática de Myanmar.

Situação	Observação	Votos
Haiti	Renovação, por unanimidade, do mandato do Escritório Integrado das Nações Unidas no Haiti (BINUH, na sigla em inglês), pela Resolução 2645, até 15 de julho de 2023.	A intervenção brasileira foi no sentido de pedir mais segurança, capacidade e recursos para a missão, para que ela combata as gangues, além de mecanismos de monitoramento para o dispositivo de proibição de transferência de armas para atores não estatais. Rússia criticou duplo padrão de ação no CSNU: no Haiti não há desejo de países adotarem sanções como nos países africanos.
Líbia	Discussões sobre o regime de sanções na Líbia: extensão unânime das medidas sobre exportação ilícita de petróleo pela Resolução 2644 e expressão de preocupação com a violação do embargo de armas em vigor desde 2011. Renovação do mandato do Painel de especialistas que acompanha as medidas.	Resolução 2647 (2022): extensão do mandato da missão de apoio na Líbia (UNSMIL) por três meses. Doze votos a favor e três abstenções (Gabão, Gana e Quênia), para a UNSMIL, com crítica aos mandatos curtos, que são preferidos pela Rússia já que o cargo de representante especial está vago, mas criticado pelos EUA por falta de previsibilidade. Pedido para que a missão seja comandada por representante especial do SGNU em Trípoli. Brasil: um candidato africano para representante especial seria uma boa escolha para a posição de comandante da missão.
República Centro-Africana (RCA)	Renovação do mandato do painel de especialistas na RCA.	Pela Resolução 2648 de julho de 2022, o CSNU renovou o mandato do painel de especialistas e estendeu até julho de 2023 o embargo de armas na RCA. Houve cinco abstenções (China, Gabão, Gana, Quênia e Rússia, que pediam fim do embargo às forças do governo). China pediu fim do embargo e afirmou que não corresponde à situação no terreno e que sem o embargo governo poderia fortalecer-se; fez defesa geral da revisão de embargos de arma. Rússia sublinhou que o embargo dificulta a estabilização do país por parte do governo

Situação	Observação	Votos
		Reino Unido afirmou que o embargo de armas é efetivo.

e) Reunião ministerial do G4 (2023)

Em 21 de setembro, foi realizado encontro entre os chanceleres Mauro Vieira, Annalena Baerbock e Yoko Kamikawa e o vice-ministro dos Negócios Estrangeiros da Índia, Sanjay Verma. Os representantes dos países do G4 frisaram que o multilateralismo está sob significativa pressão e que o CSNU precisa passar por reforma estrutural que reflita as realidades geopolíticas contemporâneas e permita ser capaz de enfrentar os desafios globais. Enfatizam que a demora na reforma do CSNU amplificará os questionamentos à sua eficácia.

O comunicado conjunto reitera a defesa da expansão do CSNU nas duas categorias de membros e do reforço do papel e da participação de países em desenvolvimento, sublinhando em particular a sub-representação da África e da América Latina e do Caribe. No caso da África, reafirma apoio à Posição Comum Africana e advoga por assentos permanentes e não permanentes para países africanos, em linha com o Consenso de Ezulwini e a Declaração de Sirte.

Toma nota do número recorde de Estados-Membros que reconheceram explicitamente a necessidade de reforma do CSNU e enfatiza o impulso renovado para avançar as discussões sobre esta questão crítica e urgente. Identifica melhoras recentes em termos de transferência nas IGN, tais como a introdução de transmissão de sessões pela *internet* e a criação de um sítio eletrônico como repositório de todos os documentos relacionados às IGN. Manifesta, entretanto, "forte preocupação sobre a persistente ausência de progressos significativos na reforma do CSNU nas IGN", e recorda proposta dos co-facilitadores de um diálogo estruturado sobre modelos individuais propostos pelos Estados e grupos. Encoraja esforços renovados por parte do presidente da AGNU e dos co-facilitadores para dar início, com a maior brevidade possível, a negociações baseadas em texto nas IGN.

Por fim, reitera o apoio mútuo às candidaturas dos países do G4 a assentos permanentes e enfatiza a importância de eventos que se aproximam, como a Cúpula do Futuro, em 2024, e o 80º aniversário da ONU, em 2025, para garantir progressos decisivos e resultados tangíveis na reforma do CSNU.

f) Reunião ministerial do L.69 (2023)

Em 21 de setembro, o chanceler Mauro Vieira participou de reunião de ministros dos Negócios Estrangeiros do grupo de países que apoiam a proposta L.69. O comunicado conjunto frisa a urgência da reforma do CSNU e defende a expansão do órgão nas duas cateforias de membros, bem como o reforço do papel e da presença dos países em desenvolvimento e de representação geográfica equitativa. Reafirma apoio à Posição Comum Africana e à correção de injustiça histórica com o continente africano. Reitera expectativa de que o processo das IGN dê início a negociações baseadas em um único texto consolidado, com o objetivo de produzir resultados concretos dentro de um prazo determinado.

g) Reunião ministerial do G4 (2022)

Em 22 de setembro, foi realizado encontro entre os quatro ministros de Relações Exteriores do G4: para além do ministro do Brasil, Carlos Alberto França, estiveram presentes o ministro dos Negócios Exteriores da Índia, Subrahmanyam Jaishankar, a ministra do Exterior da Alemanha, Annalena Baerbock, e o ministro dos Negócios Estrangeiros do Japão, Yoshimasa Hayashi.

O G4 reiterou sua visão de que a incapacidade do CSNU de lidar com os desafios globais de hoje demonstra a necessidade urgente de que o órgão seja reformado, a fim de melhor refletir as realidades geopolíticas contemporâneas e de se ampliar sua eficácia e legitimidade. Os ministros mostraram-se preocupados com a contínua falta de avanços no seio das IGN para a reforma do CSNU. Para eles, a 76ª Sessão da AGNU, realizada em 2021, havia tornado claro, mais uma vez, que as IGN são pouco abertas e transparentes, e resultados concretos somente poderão ser alcançados caso os requerimentos e métodos das IGN estejam em consonância com a Carta das Nações Unidas. Os chanceleres mostraram-se decepcionados com "tentativas concertadas de travar este processo". Em contrapartida, julgaram oportuna a recomendação do presidente da 76ª Sessão da AGNU de se avançar gradualmente a negociações com base em texto e mostraram-se esperançosos de que essa orientação seja seguida na 77ª Sessão.

A nota do G4 destaca posicionamentos já consolidados no grupo, como o entendimento de que a expansão do CSNU tanto na categoria de membros não permanentes quanto na categoria de membros permanentes é essencial para tornar o órgão mais representativo, legítimo e efetivo, e o de que uma presença maior dos países em desenvolvimento e dos principais contribuintes das Nações Unidas elevaria a capacidade do CSNU de lidar, de forma efetiva, com os complexos desafios que, hoje, o mundo enfrenta na seara de paz e segurança internacionais. Os ministros reiteraram, ainda, o forte compromisso do G4 à Posição Africana Comum e enfatizaram que a África precisa estar representada no CSNU tanto nos assentos não permanentes quanto nos permanentes, seguindo o expresso no Consenso de Ezulwini e na Declaração de Sirte.

Para a 77ª Sessão, a orientação expressa pelo G4 era para se começar, o quão antes possível, as negociações baseadas em texto nas IGN. Suas delegações foram instruídas a trabalhar com o presidente da 77ª Sessão e com os *chairs* das IGN para se chegar a um texto consolidado que serviria de base para um esboço de resolução na AGNU. Os ministros decidiram, ademais, intensificar o diálogo com todos os Estados pró-reforma.

Por fim, relembrou-se a declaração, consagrada na Declaração do 75º Aniversário da ONU[990], de que todos os Estados-Membros se empenhariam em "*instil new life in the discussions on the reform of the Security Council*", e saudou-se a iniciativa alemã de organizar nova reunião do G4 no começo do ano que vem a fim de formular um *roadmap* para as negociações futuras.

---

[990] Pode ser acessada no seguinte *link*: https://www.un.org/pga/74/wp-content/uploads/sites/99/2020/06/200625-UN75-highlight.pdf.

VI. Corte Internacional de Justiça (CIJ)

a) Corte Permanente de Justiça Internacional (CPJI)

A Corte Permanente de Justiça Internacional (CPJI) foi a primeira corte internacional abrangente. Estava prevista no Pacto da Liga das Nações (LDN), mas não era parte da estrutura institucional da Liga. Onze dos maiores juristas do mundo reuniram-se para formular o estatuto da CPJI, entre eles o brasileiro Raul Fernandes. A CPJI contava com jurisdição *ratione materiae* ampla. Membros da LDN, Estados citados no anexo do Pacto da Liga ou outros considerados pelo Conselho da Liga podiam acessar a Corte. Naquele contexto, foi estabelecida, pelo Artigo 36 do Estatuto da CPJI, uma cláusula facultativa de jurisdição obrigatória, que se apresentou como solução de compromisso aos Estados que não queriam aceitar uma jurisdição compulsória da Corte para os Estados Partes do Estatuto ("Cláusula Raul Fernandes"). A CPJI manteve suas atividades de 1922 a 1940, julgando contenciosos entre Estados e emitindo pareceres consultivos.

Na CPJI, o Brasil teve participação com juízes, como Rui Barbosa, que, apesar de nomeado, faleceu antes de tomar posse, e Epitácio Pessoa. O Brasil chegou a aceitar a cláusula Raul Fernandes por cinco anos na CPJI, em 1921. Só houve um caso brasileiro na CPJI, em 1927, contra a França, sobre meios de pagamentos de dívidas brasileiras, que o Brasil perdeu.

b) Criação da Corte Internacional de Justiça (CIJ)

Em 1944, o secretário de Estado dos Estados Unidos (EUA) e o ministro de Relações Exteriores do Reino Unido declararam suas intenções de estabeleceram uma corte internacional depois da guerra. A Corte Internacional de Justiça (CIJ) foi criada em 1945 e é, de acordo com o Artigo 92 da Carta de São Francisco, o principal órgão judiciário da Organização das Nações Unidas (ONU) e sucessora da CPJI em termos de bens, arquivos e jurisprudência. Em 1945, a CPJI transferiu seus arquivos e efeitos para a nova CIJ. O Estatuto da CIJ está baseado no Estatuto da CPJI e é parte integrante da Carta das Nações Unidas. Seu primeiro caso foi submetido em 1947, do Reino Unido contra a Albânia (Caso "Estreito de Corfu").

c) Estrutura

A sede da CIJ está na Haia, Países Baixos, no Palácio da Paz, que pertencia à CPJI. A Corte é formada por quinze membros, que representam os mais diversos sistemas jurídicos do mundo e não podendo configurar entre eles dois nacionais do mesmo Estado. Os juízes são eleitos simultânea mas separadamente, pelo Conselho de Segurança (CSNU) e pela Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), em capacidade individual, por nove anos, por maioria absoluta, podendo ser reeleitos uma vez. Além do plenário, que funciona com no mínimo nove juízes, a CIJ organiza-se em câmaras, câmaras *ad hoc* e comitês. As partes em litígio têm o direito de ter um juiz de sua nacionalidade participando do corpo decisório, podendo indicá-lo em caráter *ad hoc* para o caso.

Não há regra estabelecida para a distribuição de vagas, seja regional, seja para membros permanentes do CSNU, mas, desde a sua criação, a CIJ sempre teve juízes simultaneamente de ao menos quatro dos membros permanentes. Na prática, costumava haver uma distribuição regional equivalente àquela do CSNU, o que foi rompido, em 2017, com a não reeleição de juiz britânico, derrotado por candidatura indiana. Nas eleições para cinco cadeiras de juiz em 2023, a AGNU e, após cinco rodadas de votação, o CSNU elegeram juízes de México, Romênia, África do Sul e

EUA e reelegeram uma juíza da Austrália. O juiz russo, que era candidato à reeleição, perdeu a disputa, e, pela primeira vez na história, a Rússia não estará representada na CIJ. Também, a partir de fevereiro de 2024, será a primeira vez que a CIJ não contará com representantes de ao menos quatro membros permanentes do CSNU, já que não haverá nacional de Reino Unido e Rússia. Seis nacionais brasileiros já integraram a Corte: José Philadelpho de Barros e Azevedo, Levi Fernandes Carneiro, José Sette Câmara Filho, Francisco Rezek, Antônio Augusto Cançado Trindade (eleito em 2009 e reeleito em 2017) e Leonardo Nemer Caldeira Brant (eleito em 2022)[991].

d) Partes

Todos os membros das Nações Unidas são partes do Estatuto da CIJ. No entanto, para atuarem como partes em casos, precisam reconhecer a jurisdição contenciosa da Corte. Estados não membros da ONU também podem fazer parte da CIJ em condições determinadas pela AGNU, mediante recomendação do CSNU. Estados não membros da ONU e não membros do Estatuto podem participar de casos com autorização do CSNU.

e) Jurisdição

A CIJ é sucessora da CPJI em termos de jurisdição, portanto, Estados que reconheceram cláusula facultativa de jurisdição obrigatória da CPJI têm declaração importada para CIJ no tempo em que esta vigorar.

A CIJ tem competência consultiva e contenciosa. Para a competência contenciosa da CIJ é necessário reconhecer a jurisdição da Corte, o que pode acontecer por meio de acordo especial para submissão da disputa para a Corte, por cláusula jurisdicional (previsão em um tratado, por exemplo), por declaração de reciprocidade depositada junto ao Secretariado da ONU (SGNU) ou pela aceitação da "cláusula facultativa de jurisdição obrigatória" (ato unilateral por meio do qual um Estado aceita que um caso específico ou todos os seus litígios futuros possam ser analisados pela Corte). Mais recentemente, embora não esteja reconhecido no Estatuto ou no Regulamento da CIJ, há a possibilidade de que um Estado requerente inicie demanda na expectativa de que o Estado requerido venha a aceitar a jurisdição da Corte (*forum prorrogatum*). A CIJ pode aplicar medidas provisórias e julga também à revelia, com sentenças obrigatórias interpartes. Há três requisitos de admissibilidade: deve haver uma disputa jurídica (a competência *ratione materiae* é ampla, abrangendo todas as questões submetidas pelas partes, especialmente assuntos da Carta da ONU ou de tratados em vigor); as partes devem ser Estados; e as partes precisam reconhecer a jurisdição da CIJ. Os Estados ingressantes devem, ainda, possuir interesse jurídico na questão.

O Brasil, que nunca participou de um caso perante a CIJ, aceitou sua jurisdição obrigatória em 1948, por meio de uma notificação à ONU, pelo prazo de cinco anos e sob condição de reciprocidade. Pelo Artigo 31 do Tratado Americano de Soluções Pacíficas, também chamado Pacto de Bogotá, de 1948, o Brasil aceita a jurisdição obrigatória da CIJ em relação a qualquer outro Estado americano parte deste pacto.

Pareceres consultivos podem ser fornecidos sobre questões jurídicas (não disputas), para entidades com legitimidade ativa: AGNU e CSNU, sobre qualquer tópico, legitimados funcionais: órgãos da ONU e agências especializadas, sobre temas relacionados a seus mandatos e com

[991] O brasileiro Leonardo Nemer Caldeira Brant foi eleito juiz da CIJ em novembro de 2022, com mandato até 2027, em vaga decorrente do falecimento do também brasileiro Antônio Augusto Cançado Trindade.

autorização da AGNU. A jurisdição da CIJ é discricionária, mas a Corte só pode rejeitar a concessão de um parecer consultivo em caso de razões imperiosas.

f) Casos de destaque da CPJI e da CIJ e suas contribuições

i. Caso Mavrommatis: Grécia *versus* Reino Unido, 1924 (CPJI)

O caso definiu o que é uma controvérsia internacional. Uma controvérsia internacional, de acordo com o julgado, é um desacordo sobre ponto de direito ou de fato, oposição de teses jurídicas. Segundo essa definição, a averiguação da existência ou não de uma controvérsia internacional depende de elementos objetivos.

ii. Caso Bernadotte: parecer consultivo à AGNU, 1948-1949

Reconheceu personalidade jurídica das organizações internacionais, no caso, a da ONU – que não está expressa na Carta da ONU. Sujeitos de Direito Internacional são entidades que têm a "capacidade de ser titular de direitos e deveres internacionais, com capacidade de fazer prevalecer os seus direitos através de reclamação internacional".

iii. Caso Fisheries: Reino Unido *versus* Noruega, 1949-1951

Avançou a doutrina do "objetor persistente": "*in any event, the ten-mile rule would appear to be inapplicable as against Norway inasmuch as she has always opposed any attempt to apply it to the Norwegian coast*".

iv. Caso Haya de la Torre: Colômbia *versus* Peru, 1950-1951

O embaixador da Colômbia havia concedido asilo diplomático em 1949, em Lima, a Victor Raul Haya de la Torre, mas, para a CIJ, o asilo não foi concedido em conformidade com a Convenção de Havana de 1928 e deveria ser encerrado. O Peru pediu que a Colômbia encerrasse a concessão de asilo, entregando Haya de la Torre. Para a CIJ, no entanto, a Colômbia não precisaria entregar Haya de La Torre às autoridades porque não se tratava de um crime comum, mas, sim, político. Com relação ao costume regional, reconheceu-se ser preciso provar a participação do outro Estado e, se o Estado não for parte do costume regional, não é obrigado a conceder o salvo conduto, como seria o caso do Peru.

v. Caso Nottebohn: Liechtenstein *versus* Guatemala, 1951-1955

Nacionalidade como condição para o exercício de proteção diplomática e procedimentos judiciais internacionais. A nacionalidade deve ser efetiva e contínua para proteção diplomática. O caso não foi admitido pela CIJ, pois, pelo critério da nacionalidade efetiva para o exercício da proteção diplomática de Liechtenstein sobre Nottebohn perante a Guatemala, não havia efetivamente controvérsia internacional alguma entre os dois países, pois Liechtenstein não tinha vínculo efetivo com a matéria.

vi. Caso Barcelona Traction: Bélgica *versus* Espanha, 1962-1970

Reconhecimento das obrigações *erga omnes*. A Corte identificou que distinção essencial deve ser traçada entre as obrigações de um Estado em relação à comunidade internacional como um todo e aquelas em relação a outro Estado no campo da proteção diplomática. Há obrigações internacionais *erga omnes*, obrigações de Estados à comunidade internacional como um todo para a proteção e promoção dos valores básicos e interesses comuns.

vii. Caso Saara Ocidental: parecer consultivo à AGNU, 1974-1975

A Espanha controlava o território, e a AGNU questionou à CIJ se a ocupação era legítima: se o local era *terra nullius* quando a Espanha o ocupou, e, no caso de a resposta ser negativa, quais os laços legais entre esse território e o Reino do Marrocos e a Mauritânia. A CIJ respondeu que a conquista de *res nullius* era forma de aquisição de território no século XIX, mas esse não era o caso, já que a Espanha saiu do território em 1975. O povo do Saara Ocidental deveria ter direito a referendo sobre unir-se a outro Estado ou tornar-se independente.

viii. Caso Pessoal diplomático e consular dos EUA em Teerã: EUA *versus* Irã, 1979-1981

Durante a Revolução Iraniana, houve sequestro de membros da Embaixada dos EUA. O Irã afirmou que a invasão da Embaixada teria sido uma contramedida pelo fato de os EUA estarem interferindo em assuntos internos do país. A CIJ recusou a argumentação iraniana por afirmar que o direito diplomático não aceita contramedidas. Nesse caso, a CIJ reconheceu a inviolabilidade de diplomatas e autoridades consulares.

ix. Caso Atividades militares e paramilitares na e contra a Nicarágua: Nicarágua *versus* EUA, 1984-1991

A CIJ decidiu que a interrupção de ajuda econômica dos EUA à Nicarágua e a redução drástica da quota de açúcar decretada não violavam o princípio da não intervenção, mas que o apoio fornecido pelos EUA aos “Contra”, mediante o financiamento, o fornecimento de armas, o treinamento e a ajuda logística corresponderam a uma violação do princípio da não intervenção. Proibição da agressão é norma de *jus cogens*.

x. Caso Ameaça ou uso de armas nucleares: parecer consultivo à AGNU, 1994-1996

Em 1993, a Organização Mundial da Saúde (OMS) perguntou à CIJ se, tendo em vista os efeitos das armas nucleares na saúde e no meio ambiente, o seu uso seria compatível com o Direito Internacional. A OMS é agência especializada da ONU e está autorizada pela AGNU a fazer consultas à CIJ, conforme o Artigo 96 da Carta da ONU. A CIJ considerou que, ao questionar a legalidade do uso de armas nucleares, a OMS extrapolava os temas sobre os quais ela poderia demandar pareceres consultivos. Em 1994, AGNU, legitimada universal perante a CIJ para pareceres consultivos, efetuou a mesma pergunta. Foi primeira manifestação da CIJ sobre o tema. No parecer, a CIJ reconheceu a inexistência de normas convencionais que expressamente autorizassem ou proibissem o uso de armas nucleares, assim como inexistiam normas costumeiras nesse sentido. Por mais que a generalidade da comunidade internacional pudesse rejeitar o uso

dessas armas, a oposição dos Estados nuclearmente armados dificilmente permitiria a consolidação da norma costumeira proibitiva sobre o tema. O uso ou a ameaça de uso de armas nucleares que fosse incompatível com Artigo 2.4 da Carta e que falhasse em respeitar os requisitos legais para a legitima defesa, seria ilícito. Pode-se concluir que o uso de armas nucleares seria, em geral, incompatível com o Direito Internacional por ser desproporcional e desnecessário. No entanto, para a CIJ, se em situação de legítima defesa, a própria existência do Estado corresse risco, ela não poderia dizer (*non liqu*et – não está claro) se uso das armas seria ilícito.

xi. Caso Papeleiras no rio Uruguai: Argentina *versus* Uruguai, 2006-2010

A Argentina ingressou na CIJ contra o Uruguai alegando quebras nas obrigações do Uruguai sob o Estatuto do Rio Uruguai, de 1975, sobre o maquinário conjunto para a utilização do rio. O Uruguai teria unilateralmente autorizado a construção de duas papeleiras no Rio Uruguai sem notificar previamente o vizinho e sem consultá-lo, em desacordo com o estatuto. Tais empresas de celulose ameaçariam o rio e seu ambiente, com efeitos na Argentina. Para a CIJ, o Uruguai realmente violou o acordo ao não avisar a Argentina previamente, mas não haveria evidência de que o Uruguai não teria agido com a diligência devida ou que os dejetos das empresas teriam efeitos deletérios ou casado danos aos seres vivos e à água do rio.

xii. Caso Disputa marítima: Peru *versus* Chile, 2008-2010

O Peru entrou na CIJ contra o Chile sobre uma disputa relacionada à fronteira marítima dos dois países no Pacífico e sobre o reconhecimento da zona marítima a 200 milhas náuticas do Peru, mas que o Chile considera parte de seu mar territorial e de sua zona econômica exclusiva (ZEE). Para a CIJ, haveria fronteira marítima já acordada entre as partes, e as partes deveriam determinar as respectivas coordenadas no espírito da boa vizinhança.

xiii. Caso Obrigação de negociar acesso ao oceano Pacífico: Bolívia *versus* Chile, 2013-2018

A Bolívia ingressou na CIJ tendo como objeto uma disputa em relação à obrigação do Chile de negociar de boa-fé e efetivamente com o fim de se chegar a um acordo para dar à Bolívia acesso soberano ao oceano Pacífico, com base em promessas que o Chile teria feito em acordos, na prática diplomática e em declarações de seus representantes. A Bolívia invocou o Pacto de Bogotá de 1948, sobre solução pacífica de controvérsias. A corte concluiu que nenhum dos dispositivos estabeleceu a obrigação de o Chile negociar com a Bolívia a esse respeito.

xiv. Caso Alegadas violações de direitos soberanos e de espaços marítimos no mar do Caribe: Nicarágua *versus* Colômbia, 2013-2022

O objeto era a disputa marítima em que Nicarágua acusa a Colômbia de violar seus direitos soberanos e zonas marítimas (declaradas pela CIJ em 2012, em outro caso). Em 2022, a decisão determinou que a Colômbia violou direitos soberanos da Nicarágua e deve deixar de patrulhar e controlar a pesca em águas disputadas pelos dois países.

xv. Caso Delimitação da plataforma continental: Nicarágua *versus* Colômbia, 2013-2023

Também na esteira do resultado de disputa anterior, a Nicarágua solicitou extensão de sua plataforma continental para mais além da fronteira marítima declarada pela CIJ em 2012, que, por exemplo, garantiu à Colômbia a posse do arquipélago de San Andrés e Providencia. A zona é rica em recursos pesqueiros e minerais. Em 2023, a CIJ rechaçou o pleito da Nicarágua.

xvi. Casos Obrigações relativas à cessação da corrida armamentista nuclear e ao desarmamento nuclear: Ilhas Marshall *versus* Reino Unido, Índia e Paquistão, 2014-2016

As Ilhas Marshall, palco de diversos testes nucleares nas décadas de 1940 e 1950, apresentou processos na CIJ, separadamente, contra cada um dos nove Estados que possuem armamentos nucleares: China, Coreia do Norte, França, Índia, Israel, Paquistão, Rússia, Reino Unido e EUA. A Corte, no entanto, admitiu as demandas contra o Reino Unido, Paquistão e Índia, pois apenas estes Estados aceitaram a competência obrigatória. De todo modo, no parecer de 2016, a CIJ não admitiu os casos, pois avaliou que não existia controvérsia jurídica alguma entre as partes, haja vista a inexistência de consciência das partes demandadas de que havia oposição de teses jurídicas. Essa definição expande àquela do caso Mavrommatis, ao introduzir elemento subjetivo para definir a existência ou não de uma controvérsia internacional.

xvii. Caso Disputa sobre o status e o uso das águas de Silala: Bolívia *versus* Chile, 2016-2022

O rio Silala tem sua fonte no território da Bolívia, perto da fronteira com o Chile, e, historicamente, os dois países concederam o uso das águas, desde 1906, quando a Antofagasta & Bolivia Railway Company começou a explorar as águas no Chile e depois na Bolívia. Em 1997, a Bolívia revogou a concessão à empresa devido a uso improprio das águas, em prejuízo do país. Evo Morales, em 2016, acusou o Chile de exploração ilegal das águas. As partes chegaram a acordos sobre os principais pedidos, e não houve objeto para decisão da Corte: a Bolívia reconheceu que se trata de curso internacional de água regido pelo costume internacional e que as duas partes têm direitos equânimes e razoáveis de utilização dessas águas. A Bolívia teria direito sobre a infraestrutura e direito de removê-la, assim como de reduzir o fluxo de água para o Chile, e apenas precisaria notificar o Chile no caso de significativos impactos transfronteiriços.

xviii. Caso Aplicação da Convenção Internacional para Supressão do Financiamento do Terrorismo e da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial: Ucrânia *versus* Rússia, 2017

A Ucrânia acionou os dois tratados em que ela e a Rússia são partes e em que ambas aceitavam a jurisdição da CIJ. A Ucrânia argumenta que a Rússia estaria impedindo o ensino da língua e manifestações culturais ucranianas (forma de discriminação racial) na Crimeia anexada. A CIJ adotou medidas provisórias: a Rússia deve abster-se de impor limitações culturais sobre a minoria tártara na Crimeia; a Rússia não pode impedir o ensino de língua ucraniana na Crimeia. O caso ainda está em andamento.

xix. Caso Aplicação da Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio: Gâmbia *versus* Myanmar, 2019

A Gâmbia, em 2019, entrou na CIJ contra Myanmar sobre violações da Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio, de 1948. A CIJ adotou medidas provisórias para proteger os *rohingya* em 2020 e, em 2022, determinou que possui jurisdição para julgar o caso, que ainda está em andamento.

xx. Casos Aplicação da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial: Armênia *versus* Azerbaijão e Azerbaijão *versus* Armênia, 2021

A Armênia, em 2021, ingressou na CIJ alegando violações da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial por parte do Azerbaijão, que teria afetado armênios por décadas por meio de tortura, discriminação sistêmica, matanças e outros abusos, com destaque para a agressão do Azerbaijão contra a República de Artsakh e a Armênia. No mesmo ano, o Azerbaijão ingressou com caso semelhante contra a Armênia. Em 2021, a CIJ indicou medidas provisórias para proteger direitos e pediu que ambos os países se abstenham de adotar ações que agravem a disputa. Em 2023, a CIJ adotou novas medidas provisórias.

xxi. Caso Aplicação da Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio: Ucrânia *versus* Rússia, 2022

No contexto da invasão russa do território ucraniano e de eventuais crimes cometidos pela Rússia, a Ucrânia ingressou na CIJ alegando que a Rússia teria cometido genocídio na região do Donbass. Ainda em 2022, a Corte adotou medidas provisórias e decidiu que a Rússia deveria "interromper imediatamente suas operações militares", enquanto o caso seguiria em análise. A Rússia limitou-se a enviar pronunciamento por escrito para as sessões de audiências preliminares do caso. O caso ainda está em andamento.

xxii. Caso Aplicação da Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio na Faixa de Gaza: África do Sul *versus* Israel, 2023

As oitivas iniciaram-se em janeiro de 2024. A CIJ está analisando eventual estabelecimento de medidas cautelares. O caso ainda está em andamento.

VII. Multilateralismo

a) Definição e origens

Multilateralismo é a coordenação política entre três ou mais Estados de acordo com certos princípios, segundo John Ruggie, cuja origem remonta aos arranjos realistas pós-Congresso de Viena. Desde o século XIX, é possível encontrar experiências de multilateralismo[992], porém a Organização das Nações Unidas (ONU) é ponto de partida privilegiado para análise do multilateralismo moderno. O multilateralismo universalista é também caracterizado pelas noções normativas de reciprocidade e participação, que ensejam processos coletivos de tomada de decisão, sendo, em sua conformação contemporânea, reflexo e sustentáculo da "ordem liberal internacional" estabelecida no pós-Segunda Guerra Mundial. Para alguns autores, pressuporia, ademais, abertura praticamente irrestrita à participação de todos os Estados do sistema internacional, como a Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), o que se contrapõe empiricamente a instâncias multilaterais universais como o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), cujo universalismo adviria da capacidade de emitir decisões que podem afetar todo o sistema internacional. Na definição de John Ruggie, multilateralismo é a "coordenação do comportamento entre três ou mais Estados com base em princípios generalizados de conduta".

O multilateralismo é o único método organizador da ordem internacional com adesão universal. Nesse aspecto, a ONU pode ser considerada o centro do multilateralismo, oferecendo, por meio de sua Carta e de diversos corpos normativos específicos, um conjunto de princípios e regras que ordenam as relações internacionais. Como contribuições ao multilateralismo, destacam-se, além dos princípios contidos na Carta da ONU[993], os avanços substantivos sobre descolonização[994], desenvolvimento[995], segurança[996] e Direito Internacional[997].

Em que pesem a Guerra Fria e as profundas transformações ocorridas no sistema internacional na segunda metade do século XX, o multilateralismo de dimensão universal mostrou-se resiliente, encontrando seu apogeu entre as décadas de 1950 e 1960, quando: as instâncias políticas multilaterais eram suficientemente representativas; o sistema de Bretton Woods (1944) e o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT, 1947) eram compostos por *like-minded countries* e funcionavam bem; grandes tratados multilaterais de dimensão universal foram aprovados e tiveram adesão das potências hegemônicas, garantindo-lhes efetividade, como o Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP, 1968).

---

[992] São exemplos: o Congresso de Viena (1814-1815) e o Concerto Europeu ao longo do século XIX; as organizações internacionais de caráter técnico, como a União Internacional de Telecomniucações (UIT, 1865) e a União Postal Internacional (UPU, 1874); as conferências de paz da Haia (1899 e 1907); a Liga das Nações (LDN, 1919-1946); etc.

[993] São exemplos: igualdade soberana dos Estados, solução pacífica de controvérsias, segurança coletiva, autodeterminação dos povos, direitos humanos.

[994] São exemplos: o Conselho de Tutela e a Declaração sobre Descolonização (1960), que reconhece a urgência de pôr fim à colonização.

[995] São exemplos: o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Fundo das Nações /unidas para a Infância (UNICEF), a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), a Organização Mundial da Saúde (OMS), o Programa Mundial de Alimentos (PMA), a Agenda 2030 para o Desenvolviemtno Dustentável e os Objetivos de Desenvolvimento Sustenável (ODS).

[996] Ao todo, 71 missões de Operações de Paz desde 1948, inclusive com caráter multidimensional; Comissão de Construção da Paz (CCP, 2005).

[997] Tratados sobre desarmamento, meio ambiente, comércio internacional, Direito Internacional Humanitário e direitos humanos, como o Tratado para a Proibição das Armas Nucleares (TPAN, 2017), o Acordo de Paris (2015), o Estatuto de Roma (2002); atuação da Corte Internacional de Justiça (CIJ); conferências temáticas; etc.

O multilateralismo universalista entra em declínio a partir da década de 1970, quando os Estados Unidos (EUA) passam a recorrer mais constantemente ao unilateralismo, sendo a decisão de acabar com a convertibilidade do dólar em ouro, em 1971, a inauguração desse movimento. A tendência ao unilateralismo aumentou gradualmente após o fim da Guerra Fria. Diferentemente do que ocorreu no fim da Segunda Guerra Mundial, os EUA não reformaram o sistema internacional, acomodando o sistema pós-1945 ao "momento unipolar", em que se autodeclaravam a "nação indispensável" (posição de primazia norte-americana).

b) Crise do multilateralismo

Atualmente, o multilateralismo está em crise em sua dimensão universal, no formato da ONU e das organizações correlatas, o que não se reflete necessariamente em outras dimensões, como a regional. A crise do multilateralismo universalista é tanto uma crise de legitimidade quanto uma crise de governança, tendo origem na intensificação do unilateralismo, sobretudo estadunidense, e na emergência da China no pós-Guerra Fria.

Os EUA passaram a unilateralmente romper com as normas universais de modo mais confortável – exemplo emblemático foi a invasão do Iraque (2003) –, aprofundando, de modo endógeno, a crise de legitimidade do multilateralismo universalista. Como consequência, potências em (re)ascensão e potências médias passaram a fazer o mesmo, como na "anexação" da Crimeia, na nova lei de segurança em Hong Kong, nas intervenções da Arábia Saudita no Iêmen e da Turquia na Síria. O governo Trump significou uma maximização do unilateralismo norte-americano, traduzido em ações como: a denúncia do Acordo de Paris, a paralisação do Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) da Organização Mundial do Comércio (OMC), enfraquecimento da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, na sigla em inglês) e da Organização Mundial da Saúde (OMS), etc. Ao mesmo tempo, significou uma inflexão no relacionamento com a China, que passou a ser tratada como rival de peso.

A emergência da China é o fator exógeno da crise de legitimidade do multilateralismo universalista, pois: a mudança na correlação de forças sistêmica não redundou em grandes reformas da arquitetura institucional e gerou paralisia de instâncias como o CSNU (política de poder se sobrepõe às soluções e possibilidades de concordância coletivas); a China ocupou espaços tradicionalmente dominados pelos EUA, como a aproximação entre China e OMS durante a pandemia; significou maior vocalização das tradicionais críticas do Sul global à falta de representatividade em organizações multilaterais de caráter universal, quando em consonância com o interesse chinês – nota-se que a China tem ação reformista em âmbitos como as agências da ONU e o sistema de Bretton Woods, mas é uma "potência satisfeita" e conservadora em outros, como o CSNU e a OMC, em que é mais resistente a reformas. Ademais, a emergência da China também significa a contestação dos fundamentos ocidentais e eurocêntricos que estão nas bases do multilateralismo universal, bem como de certos "valores compartilhados" da ordem internacional liberal, o que é endossado, em diferentes medidas, por diversos Estados.

Além desses dois fatores, a crise do multilateralismo universalista também se relaciona com: a fragilização institucional do sistema multilateral do comércio; o estabelecimento de arranjos multilaterais alternativos ao sistema de Bretton Woods; a crise das democracias no centro e na periferia do sistema global; e a emergência de novos problemas globais (derivados do aprofundamento do processo de globalização) no cenário de fragilidade da cooperação e da solidariedade mundiais, demonstrado notadamente por novas guerras, crises migratórias, a

mudança do clima e a pandemia de COVID-19. Viotti e Giacomelli corroboram este argumento em seu artigo, mas indicam também a relevância de soluções coletivas para esses problemas.

Como saldo, e em comparação à situação dos anos 1950-1960, hoje: as instâncias políticas multilaterais são insuficientemente representativas; o sistema de Bretton Woods e a OMC funcionam mal e entram na lógica de competição entre EUA e China; os poucos tratados multilaterais de dimensão universal aprovados nas últimas décadas, como o Tratado para a Proibição das Armas Nucleares (TPAN, 2017) e o Estatuto de Roma (1998), têm baixa adesão de potências e menor efetividade, ou têm profundas dificuldades em gerar resultados apesar da adesão de potências, como é o caso de Acordo de Paris (2015).

O historiador Adam Tooze acredita que ocorrerá uma fragmentação seletiva de geometria variável, e não em blocos regionais. Nesse aspecto a fragmentação seria uma estratégia de sobrevivência que privilegia os países ou regiões com relativa autossuficiência energética e alimentar, como o Brasil e seu entorno regional. O crescimento de acordo plurilaterais na OMC, como forma de contornar a regra do consenso, é outro sinal de fragmentação do sistema, e não está claro se essa prática ajuda dinamizar o sistema de comércio ou se contribui para seu colapso. Uma eventual reforma do sistema multilateral de comércio deveria considerar as relações entre comércio e desenvolvimento sustentável, uma vez que as medidas de mitigação e adaptação à mudança do clima dependem dos ganhos gerados no comércio internacional. As regras de comércio deveriam, portanto, considerar as metas ambientais e de desenvolvimento de cada país. A relação entre comércio e questões de segurança também deveria ser considerada, principalmente diante do cenário de *weaponization* do comércio de alimentos e de energia evidenciado no conflito na Ucrânia. Apesar das preocupações com uma suposta desglobalização, ainda é necessário confirmar a existência desse processo por meio de parâmetros econômico-comerciais, e não apenas por meio de discursos que consideram apenas fatores geopolíticos.

c) Desafios do Multilateralismo

Para Viotti e Giacomelli, a ONU vem defrontando-se com a difícil tarefa de atualizar seu "contrato social", que se assenta em quatro pactos:

1) existência de legitimidades concorrentes na ordem internacional;
2) vinculação dos Estados, especialmente dos mais poderosos, às instituições internacionais;
3) reconhecimento da igualdade entre Estados e das realidades de poder dos Estados; e
4) convivência da ordem mundial liberal e da liberdade para definição de políticas sociais e econômicas.

Cada um desses pactos traz em si um desafio para o reforço do multilateralismo, que, por sua vez, exige uma reforma da ordem internacional ou da ONU, diante de um cenário geopolítico em transição de um momento de unipolaridade para um de bipolaridade com traços multipolares ou de multipolaridade com dominância bipolar.

O primeiro pacto pressupõe a convivência da ONU com outras fontes de legitimidade da ordem internacional. Após a Segunda Guerra Mundial, as ações dos Estados poderiam ser legitimadas de duas formas: pela aderência às normas da ONU ou pelos interesses dos blocos ideológicos da Guerra Fria; contudo, poderia haver tensão entre esses discursos legitimadores, como quando a União Soviética (URSS) e os EUA intervinham nos países de suas respectivas esferas de influência. Com o fim da Guerra Fria, essa última fonte de legitimação desapareceu, de forma que ações dos Estados devem respeitar os limites da Carta da ONU e do Direito Internacional.

Assim, o primeiro desafio do multilateralismo é, no contexto pós-Guerra Fria, afirmar a ONU como principal fonte de legitimidade da ordem internacional.

O segundo pacto é a vinculação dos Estados às instituições internacionais. John Ikenberry define "vinculação institucional" como o processo pelo qual uma potência cria para si limites reputacionais, econômicos ou políticos ao seu poder. A criação da ONU e, principalmente, o estabelecimento do CSNU representou o segundo pacto social das grandes potências, pelo qual, vinculando-se a instituições internacionais, inclusive sujeitas a veto, elas limitaram suas ações unilaterais. Por exemplo, na Guerra do Golfo, em 1991, os EUA agiram sob autorização do CSNU. Com o fim da Guerra Fria e o estabelecimento de um momento unipolar, ou segundo Celso Amorim, de uma "hegemonia consentida", os EUA passaram a agir unilateralmente, como ocorreu no Iraque, em 2003, quando os norte-americanos atuaram à revelia do CSNU. Cada vez que um Estado age unilateralmente, como ocorre na invasão da Ucrânia, em 2022, sem que a ONU consiga atuar de modo assertivo, o multilateralismo se enfraquece.

Para combater o unilateralismo hegemônico, segundo Stephen Walt, tanto a vinculação institucional quanto a deslegitimação podem ser utilizadas. Viotti e Giacomelli consideram que o governo Trump representou um momento crítico para o multilateralismo, representado pelo desengajamento estadunidense de diversas iniciativas multilaterais, como o Acordo de Paris, a Organização Mundial do Comércio (OMC), o Plano de Ação Conjunta Global (JCPOA, na sigla em inglês), a UNESCO, o Conselho de Direitos Humanos (CDH), o Pacto Global sobre Migração, etc. O desinteresse de Trump em relação à ordem multilateral que seu país ajudou a criar e que liderou em benefício próprio durante décadas contrasta com a expansão da China em diversas frentes, com a criação de diversas instituições multilaterais de cooperação como, o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (BAII), o Novo Banco de Desenvolvimento (NDB, na sigla em inglês), a Parceria Econômica Regional Abrangente (RCEP, na sigla em inglês), a Iniciativa do Cinturão e Rota (BRI, na sigla em inglês), a Organização para Cooperação de Xangai (OCX) e a Conferência sobre Medidas de Interação e Construção de Confiança na Ásia. O discurso chinês de que essas iniciativas não buscam competir com a ordem existente, mas, sim, reforçar o multilateralismo, corrobora a afirmação de Ikenberry de que é fácil juntar-se à ordem liberal e é difícil derrubá-la. As crescentes tensões militares entre as potências, seja no âmbito da competição sino-estadunidense, seja na guerra na Ucrânia, representam uma ameaça ao multilateralismo. Na perspectiva do ex-primeiro ministro australiano Kevin Rudd, o multilateralismo deve ser preservado para que os interesses de China e dos EUA possam ser acomodados, uma vez que essa estrutura é capaz de acomodar interesses competitivos ou conflitivos.

Assim, o segundo desafio do multilateralismo é fortalecer a vinculação institucional dos polos de poder com a ONU. Nesse sentido, a ONU deve reforçar sua base normativa e aumentar a vinculação dos novos e dos existentes polos de poder ao seu arcabouço normativo.

No terceiro pacto social sobre o qual a ONU foi criada, a organização reconhece, simultaneamente, a igualdade soberana dos Estados (Artigo 2.1 da Carta da ONU) e as realidades de poder de 1945, estabelecendo duas categorias de membros do CSNU (Artigo 23.1) e atribuindo poder de veto aos membros permanentes desse órgão (Artigo 27.3). Há amplo consenso de que a estrutura da ONU e, mormente, a do CSNU encontram-se defasadas em relação à atual distribuição de poder da ordem internacional. Não há, contudo, grandes perspectivas de consenso em relação ao formato de um CSNU reformado.

A longevidade do sistema multilateral, que se mantém, em grande medida, inalterado, não significa que continue relevante ou efetivo. Celso Amorim aponta para os fracassos no Afeganistão e no Haiti como símbolos das insuficiências do atual quadro institucional que deveria reger o

mundo. No primeiro caso, o multilateralismo onusiano foi suplantado pela ação unilateral dos EUA, enquanto, no segundo, falhou pela falta de assertividade na tarefa de "construção da paz pós-conflito", na qual as ações de campo eram obstadas por limitações do mandato da missão da ONU. Por essa razão, Amorim defende a necessidade de uma "nova Carta de São Francisco", para adaptar o sistema multilateral à realidade internacional.

O terceiro desafio do multilateralismo e da ONU é, portanto, a reforma do CSNU e a reforma do próprio sistema multilateral, que, segundo o alto representante para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança da União Europeia (UE), Josep Borrell, deve preservar o que funciona, rejeitar o obsoleto e renovar onde necessário. Nesse sentido, cabe destacar o papel ambíguo da China na reforma do sistema multilateral, uma vez que pede maior democratização das instâncias decisórias multilaterais, mas opõe-se à reforma do CSNU.

A democratização do sistema internacional é defendida por muitos atores internacionais, de Estados a estudiosos de Relações Internacionais (RI). O então secretário-geral da ONU Boutros Boutros-Ghali defendeu a aplicação de princípios democráticos no plano doméstico e no âmbito da comunidade internacional em suas "agendas" – Agenda para a Paz (1992), Agenda para o Desenvolvimento (1994) e Agenda para a Democratização (1996) –, em um esforço para adaptar as relações internacionais para o contexto pós-Guerra Fria. O jurista cingalês M.C.W Pinto indica que, apesar da dificuldade de transpor as práticas democráticas internas para o plano internacional, a consolidação dos conceitos de soberania, em Vestfália (1648), de igualdade soberana dos Estados, na Haia (1907), de autodeterminação dos povos, em Versalhes (1919), e de tratamento preferencial a países em desenvolvimento foram expressões de democratização na ordem internacional. O embaixador Antônio Patriota aponta, para além da possibilidade de acionamento da resolução Unidos pela Paz, que a Resolução 76/262 da AGNU, de abril de 2022, proposta por Liechtenstein, é expressão da importância da democratização das instituições multilaterais como forma de conter, ainda que apenas moralmente, as grandes potências. A A/RES/76/262 autoriza o presidente da AGNU a convocar sessão para examinar as justificativas do uso de veto no CSNU. Nenhum dos P5 opôs-se à resolução. Patriota destaca, ainda que a democratização em âmbito multilateral é importante para destravar a agenda multilateral, com a inclusão de setores da sociedade civil no debate internacional.

O quarto pacto social do multilateralismo está em que a ordem internacional criada no pós-Segunda Guerra Mundial seria economicamente liberal, mas permitiria que cada Estado adotasse políticas sociais e econômicas que considerassem necessárias. Esse pacto fundamenta-se na ideia de Karl Polanyi de que a economia é um processo embutido ou imerso (*embedded*) nas relações sociais. Quando há tentativas de separar (*disembed*) a economia do todo social, como foi o padrão-ouro do liberalismo do início do século XX ou a globalização da virada do século XX para o XXI, ocorre um processo de desagregação social que gera frustração socioeconômica, que alimenta movimentos autoritários, como os fascismos das décadas de 1920 e 1930 e os movimentos populistas, autoritários e xenófobos do século XXI.

O *embedded liberalism*[998] do quarto pacto expressou-se, domesticamente, do pós-Segunda Guerra Mundial até a década de 1990, por meio de políticas keynesianas ou de bem-estar social, enquanto, no plano internacional, revelou-se por meio das reivindicações dos países em desenvolvimento, que buscavam modificar os regimes financeiro e comercial a seu favor. A partir

---

[998] O conceito de *embedded liberalism* foi criado por John Ruggie, em 1982, para descrever o sistema que combina livre comércio internacional e políticas de estado de bem-estar social. Ruggie utiliza o conceito de *embedded* de Karl Polanyi.

dos anos 1990, a globalização e o Consenso de Washington, expressado na tríade "liberalização, privatização, desregulamentação", erodiram, em parte, esse pacto.

Assim, o quarto desafio do multilateralismo é lidar com o "Trilema do Estado", formulado, em 2011, por Dani Rodrik. O trilema consiste na impossibilidade de preservar, simultaneamente, a hiperglobalização[999], a existência do Estado-nação e a democracia. Para que se preservem os dois últimos, a globalização deve ser limitada. Para que se preservem a hiperglobalização e a democracia, é preciso aprofundar a governança global, que invadiria a competência dos Estados nacionais. Para preservar a hiperglobalização e o Estado-nação, este deverá decidir segundo os imperativos globais, de forma que os cidadãos, no âmbito doméstico, perderiam parte de seu poder para escolher as próprias políticas, afetando a qualidade das democracias.

d) Alternativas ao multilateralismo universalista e seus limites

Alguns arranjos multilaterais regionais têm conseguido prosperar em meio a essas crises e apontam caminhos possíveis para o multilateralismo de dimensão universal. Os casos da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês) e da UE são exemplares, na medida em que configuram duas propostas distintas de multilateralismo: o primeiro é mais flexível e parte de uma noção asiática de soberania, que reconhece interesses e responsabilidades diferenciados, além de afirmar a ideia de autonomia, em consonância com seu passado colonial; o segundo é marcado pela alta institucionalidade e direciona-se à supranacionalidade. Embora alguns analistas vejam no regionalismo uma alternativa ao multilateralismo de dimensão universal, o multilateralismo regional é insuficiente para tratar de temas globais como a pandemia e a emergência climática. Ademais, também pode sofrer com crises profundas, como é o estado atual do multilateralismo latino-americano.

Alguns analistas também apontam outros arranjos como alternativas ao multilateralismo universalista, notadamente o minimultilateralismo, o minilateralismo, o microlateralismo e as instâncias *ad hoc*. O minimultilateralismo se expressa, para a professora Guo Jie, em instâncias como o *ASEAN Regional Forum* (ARF), o Diálogo Shangri-La (SLD, na sigla em inglês), o *Xiangshan Forum*, etc., ou nos acordos comerciais plurilaterais que vêm sendo negociados em face do travamento da OMC. O minilateralismo consiste em "reunir o número certo de países para resolver um problema específico em diversas temáticas e em vários palcos", que seria o caso dos BRICS. O microlateralismo é a conjunção, no tratamento de uma questão internacional, entre a liderança de um país menor e o patrocínio de uma potência, como o Acordo de Doha, de 2008, protagonizado pelo Catar e apoiado por potências como EUA e França, que resolveu a crise libanesa. As instâncias *ad hoc*, como o G7 e o G20, geralmente surgem em momentos de crise, a fim de concertar posições e remédios. Esses arranjos são, de fato, mais efetivos que o multilateralismo universal, mas também são insuficientes para tratar de problemas mundiais.

e) Perspectivas de futuro para a crise do multilateralismo

O mais provável é que o multilateralismo de dimensão universal perdure, tendo o regionalismo e os outros arranjos como espaços complementares ou subsidiários à sua ação. Isso

---

[999] A hiperglobalização, na acepção de Dani Rodrik, é a intensificação do processo de globalização em termos de abrangência, profundidade e velocidade. O conceito é uma crítica ao aprofundamento excessivo da globalização, que estaria permitindo que empresas transnacionais escapassem da legislação nacional e ameaçaria a soberania dos Estados.

porque EUA e China não são potências revolucionárias, pois há satisfação de ambas com o equilíbrio de poder, como no CSNU. Contudo, a persistente ineficiência do multilateralismo universalista tende a fortalecer os espaços alternativos.

Outra consequência pode ser a securitização dos temas globais, por dois motivos:

1) preferência por "espaços oligárquicos", pela maior facilidade de tomada de decisões;
2) em contexto de securitização, o CSNU pode intervir, inclusive com o uso da força.

Como exemplo de processos nesse sentido, a emergência climática já é debatida no CSNU, bem como a questão migratória, e há propostas de inserir "saúde" como um tema de segurança abarcado pelo Capítulo VII.

Note-se, ainda, que a dificuldade de reformar todo o sistema também espelha o enfraquecimento da "cultura multilateral" tanto internacionalmente quanto dentro dos Estados, à parte dos países europeus, que devem se projetar cada vez mais como fiadores do multilateralismo universalista. O governo Biden esforça-se para reanimar essa cultura, mas avalia-se que o faz de modo anacrônico, na medida em que a política do *America is back* direciona-se, no âmbito do multilateralismo universalista, mais à retomada do *statu quo* pré-Trump (manutenção da hegemonia norte-americana) do que a uma agenda verdadeiramente reformista.

A ONU vem debatendo a reforma do sistema multilateral universalista de forma intensa ao menos desde o fim da Guerra Fria, tendo todos os seus últimos secretários-gerais sido reformistas de primeira ordem. Para mais detalhes, ver seção anterior sobre a ONU, neste tópico.

f) Brasil e o multilateralismo

O multilateralismo é um dos pilares da diplomacia brasileira. Apesar de limitados recursos de poder militar no âmbito da paz e da segurança internacionais, o Brasil conta com importante influência diplomática. O País é membro fundador da ONU e, em 2022, assumiu seu 11º mandato no CSNU, onde enfatiza a prevenção, a negociação e, em último recurso, as sanções, como meios para solução pacífica de conflitos.

Considerando que as sanções aplicadas ao Irã, devido ao seu programa nuclear, desde 2006, eram contraproducentes, o Brasil buscou, em 2009, ao lado da Turquia, reavivar negociações do acordo proposto pelos P5+1 meses antes, o que resultou na breve Declaração de Teerã de 2010. A continuidade do ritmo do programa nuclear iraniano até 2015, quando os EUA relaxaram as sanções e as negociações do JCPOA avançaram, confirmava a perspectiva brasileira sobre sanções.

A questão líbia também corrobora as posições brasileiras. Em 2011, o Brasil ocupava a presidência do CSNU, e resistiu à proposta franco-britânica de implementar uma zona de exclusão aérea na Líbia. As consequências desastrosas da Resolução 1973/2011, na qual o Brasil se absteve, levou o País a propor o conceito de Responsabilidade ao Proteger (RwP) em complementação à Responsabilidade de Proteger (R2P). A guerra civil que dura até hoje, na Líbia, reforça as preocupações brasileiras em relação a intervenções militares.

O caso líbio reverberou no conflito sírio, quando o CSNU chegou a um impasse, com EUA e seus aliados europeus, de um lado, e Rússia e China, do outro. O Brasil, representando o Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS), negociou com o Reino Unido e conseguiu aprovar uma Declaração Presidencial em 2011, porém a ação da ONU ficou limitada às infrutíferas tratativas políticas e à assistência humanitária aos sírios.

Ainda no âmbito de paz e segurança, o Brasil é tradicional contribuinte em missões de paz da ONU, tendo integrado missões em mais de dez países, com destaque para a Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH, na sigla em inglês, 2004-2007), a Força

Interina das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL, na sigla em inglês, 2011-2020) e a Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo (MONUSCO, na sigla em inglês, 2013-2015, e desde 2018), nas quais exerceu papel de comando durante os períodos indicados. O Brasil pode, adicionalmente, contribuir para o fortalecimento do multilateralismo, no âmbito da paz e segurança, ratificando o TPAN, cujo instrumento foi o primeiro a assinar, e estimulando outros países a aderirem ao tratado; e promovendo a diferenciação entre segurança coletiva e responsabilidade coletiva em temas como saúde e meio ambiente[1000], uma vez que a securitização desses temas aumentaria o poder do CSNU e enfraqueceria o multilateralismo, já que acentuaria a desigualdade de poder no sistema multilateral.

O Brasil tem papel ainda mais ativo e propositivo nas agendas de desenvolvimento econômico e social, meio ambiente e desenvolvimento sustentável, saúde e direitos humanos. O Brasil foi fundador das principais agências, fundos e programas da ONU durante as décadas de 1950 e 1970, além de participação relevantes nas conferências temáticas[1001] da década de 1990.

Na agenda ambiental, a intensa atuação multilateral brasileira revela-se na realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD, Rio de Janeiro, 1992: Rio-92), que consagrou o conceito de desenvolvimento sustentável e o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, e da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (CNUDS, Rio de Janeiro, 2012: Rio+20) e nas negociações importantes documentos, como a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CNUMD ou UNFCCC, na sigla em inglês), o Protocolo de Quioto (1997), o Acordo de Paris (2015), a Agenda 21 (1992) e a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável (2015).

No campo da saúde, o Brasil atuou para o estabelecimento de uma estratégia abrangente no combate ao HIV/AIDS, integrando prevenção, tratamento e direitos humanos, e defendeu criação de fundo global contra a doença, que recebeu grande apoio internacional, sobretudo do Grupo do Rio e dos países africanos. Em 2002, foi estabelecido o Fundo Global de Luta contra AIDS, Tuberculose e Malária. Em 2001, o Brasil liderou a "Declaração de Doha sobre Acordo TRIPS e a Saúde Pública", que defende licenças compulsórias de patentes em casos de crises de saúde pública.

Na agenda de direitos humanos, destacam-se as atuações da representante brasileira Bertha Lutz para inclusão da igualdade de gênero na Carta de São Francisco e do embaixador Gilberto Saboia como presidente do comitê de redação da Conferência de Viena sobre Direitos Humanos, em 1993, na qual se consagraram os princípios de universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos e se reconheceu o direito ao desenvolvimento. Apesar da atuação ativa do Brasil em âmbito multilateral, onde defendeu, por exemplo, a incompatibilidade

---

[1000] Está em curso tentativa de securitizar a agenda climática. O Brasil defendeu a manutenção das discussões sobre mudança do clima nos foros adequados. A agenda climática do CSNU é percebida como uma usurpação de matéria de responsabilidade de outros foros multilaterais. Nas discussões no CSNU, o Brasil sustenta não haver comprovação científica do nexo causal entre mudança do clima e conflitos armados, embora reconheça que o fenômeno possa agravar conflitos existentes ou gerar e agravar crises humanitárias. O Brasil também enfatiza que o CSNU não dispõe de instrumentos adequados para combater a mudança do clima, tampouco as missões de paz contariam com recursos e orçamentos para tal fim. Países africanos e europeus, por sua vez, desejam manter o tema na agenda do CSNU.

[1001] Cúpula da Criança, em 1990; Conferência do Rio, em 1992, sobre meio ambiente e desenvolvimento; Conferência de Viena, em 1993, sobre direitos humanos; Conferência do Cairo, em 1994, sobre população e desenvolvimento; Conferência de Copenhague, em 1995 sobre desenvolvimento social; Conferência de Pequim, em 1995, sobre a situação da mulher; Conferência de Istambul, em 1996, sobre assentamentos humanos; Cúpula Mundial, em 2000; Conferência de Durban, em 2001, contra o racismo, discriminação, xenofobia e intolerância correlata; entre outros eventos associados à "Década das Conferências", apresentada em seção anterior neste tópico.

entre racismo e democracia, o direito à privacidade na era digital e propôs o mecanismo da Revisão Periódica Universal (RPU), as denúncias de iniquidades e de violações de direitos humanos, no âmbito doméstico, afetam a legitimidade brasileira. Desse modo, o País precisa reconciliar sua agenda externa de direitos humanos às práticas internas, para reforçar seu papel na arena multilateral.

5.2. Operações de paz das Nações Unidas

I. Operações de paz

a) Evolução histórica e conceitual das operações de paz

As operações de manutenção de paz das Nações Unidas são operações de campo que envolvem destacamentos internacionais de pessoal militar, policial ou civil para o cumprimento de mandatos voltados à manutenção da paz e da segurança internacionais.

Em termos de antecedentes, algumas fontes indicam que a primeira "operação de paz" da Liga das Nações (LDN) foi instalada para supervisionar referendo que definiria a soberania sobre a região de Schleswig-Hollstein, em 1920, disputada entre Dinamarca e Alemanha, e manter a lei e a ordem. Foram enviados cerca de três mil soldados franceses e britânicos para a missão. A LDN teria estabelecido outras onze "operações de paz", incluindo a supervisão da retirada das tropas do Peru que invadiram a cidade colombiana de Letícia em 1932[1002].

Durante as discussões que antecederam a conformação da Organização das Nações Unidas (ONU), chegou-se a cogitar o estabelecimento de uma força militar permanente para a organização. A Carta da ONU, por sua vez, nos Artigos 46 e 47, previu o estabelecimento de uma Comissão de Estado-Maior destinada a orientar e assistir o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), em todas as questões relativas às exigências militares do Conselho, para manutenção da paz e da segurança internacionais, utilização e comando das forças colocadas à sua disposição, regulamentação de armamentos e possível desarmamento, que não foi operacionalizada diante de impasses no CSNU em meados da segunda metade da década de 1940.

Outro antecedente notável é a Comissão Especial das Nações Unidas para os Bálcãs (UNSCOB, na sigla em inglês), criada em outubro de 1947 por Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), após impasse no CSNU. Formada por observadores militares desarmados, para cooperar com as autoridades regionais no problema dos refugiados e para monitorar a fronteira entre a Grécia e as vizinhas Albânia, Bulgária e Iugoslávia, acusadas por Atenas de apoiarem guerrilhas comunistas contra o governo central, a UNSCOB possuía as características das missões de observação, mas seus integrantes eram considerados representantes de seus respectivos países de origem, reportando-se diretamente à AGNU e não ao secretário-geral das Nações Unidas (SGNU).

As operações de paz não estão previstas expressamente na Carta da ONU, de modo que sua base legal foi sendo construída de forma consuetudinária, advindo da interpretação conjunta de três capítulos: Capítulo VI – solução pacífica de controvérsias; Capítulo VII – uso da força em caso de ruptura da paz e atos de agressão; e Capítulo VIII – participação de organizações regionais e sub-regionais na manutenção da paz e segurança internacionais.

Conforme o padrão de respostas da prova de 3ª Fase de Política Internacional em 2019, "no contexto de estabelecimento da Primeira Força de Emergência das Nações Unidas (UNEF I, na sigla em inglês), o então SGNU, Dag Hammarskjöld, teria sugerido que o fundamento jurídico para essa decisão estaria no 'Capítulo VI e meio' da carta constitutiva da organização, combinando

---

[1002] Em 1932, o Conselho Executivo da LDN criou uma Comissão Administradora, integrada por Brasil, Espanha e Estados Unidos (EUA), com mandato para gerir a região de Letícia por até um ano, enquanto Colômbia e Peru negociassem uma solução definitiva para o conflito. A Comissão Administradora do Território de Letícia pode ser considerada uma precursora das operações de manutenção da paz. Recorda-se que o Brasil não fazia parte da LDN naquele momento, tendo-se retirado em definitivo em 1928.

medidas de solução pacífica de controvérsias, do Capítulo VI, e medidas que possibilitam o emprego da força, do Capítulo VII. A esses dois capítulos, pode-se adicionar o Capítulo VIII, que dispõe de ações em conjunto com órgãos regionais para a manutenção da paz e segurança internacionais, como a base jurídico-normativa primária das operações de paz. O ideário da segurança coletiva, que perpassa o documento onusiano mencionado, também se relaciona com as operações de paz".

Naquele momento, as operações compartilhavam de mesmas características, o que lhes permite ser caracterizadas como parte de uma primeira geração de operações de paz. Salienta-se que "essas gerações são divididas cronologicamente e apresentam um conjunto de características comuns, embora seja possível que operações de gerações distintas coexistam em um mesmo período, que, por exemplo, operações de primeira geração continuem em atividade até hoje, ou ainda que uma operação tenha se iniciado em uma geração e passado para outra geração".

"A primeira geração iniciou-se em 1948, com o estabelecimento da primeira operação de paz, a Organização de Supervisão da Trégua das Nações Unidas[1003] (UNTSO, na sigla em inglês), e se estendeu por todo o período da Guerra Fria. Essencialmente, as operações de primeira geração fundamentaram-se nas disposições do Capítulo VI da Carta da ONU, objetivaram a criação de um ambiente propício para a resolução pacífica das controvérsias e consagraram três princípios básicos, quais sejam: o consentimento do país receptor da operação, o tratamento imparcial às partes opositoras e a proibição do uso da força pelas tropas da ONU (exceto em caso de legítima defesa)." Isso não quer dizer que todas as operações de paz tinham as mesas características. A Operação das Nações Unidas no Congo (UNOC, na sigla em inglês), atual República Democrática do Congo (RDC), em 1960, por exemplo, teve em seu mandato (conforme Resolução 161, de 1961) referência ao uso de todos os meios apropriados, incluindo a força se necessário (o que pressupõe Capítulo VII), de modo que pode ser qualificada como uma operação de manutenção da paz "robusta", típicas da terceira geração.

Com o fim da Guerra, aumenta o número de missões, refletindo não apenas o destravamento da agenda do CSNU, mas também a mudança da natureza dos conflitos armados. "A segunda geração teve início com a derrocada da Guerra Fria e se estendeu pela década de 1980. As operações de paz dessa geração tornaram-se mais complexas e passaram a promover a transição para a paz. Dessa forma, essas operações começaram a envolver novas tarefas civis e seus mandatos incluíam a prestação de ajuda humanitária, proteção dos direitos humanos, supervisão de eleições, entre outras questões. Apesar dessa ampliação do escopo, a segunda geração ainda se pautava, sobretudo, nas disposições do Capítulo VI da Carta da ONU. Ainda nessa geração, o então SGNU, Boutros Boutros-Ghali, propôs dois documentos importantes: a *Agenda para a Paz* (1992) e o *Suplemento à Agenda para a Paz* (1995). Em conjunto, esses dois documentos estabeleceram uma tipologia, ainda válida, de atividades a serem desempenhadas nas operações de paz, tais como: diplomacia preventiva, negociação (*peacemaking*)[1004], manutenção da paz (*peacekeeping*) e consolidação da paz pós-conflito (*postconflict peacebuilding*)."

"A terceira geração das operações de paz surgiu no final da década de 1990 e se manteve até meados da década de 2000. Diante dos fracassos da ONU em conter genocídios, limpeza étnica e crises humanitárias, como as situações que ocorreram em Ruanda, Somália e Bósnia, os princípios básicos e as normas de procedimento das operações de paz foram revistos. O *Relatório Brahimi*, publicado em agosto de 2000 pela ONU, foi o documento que sintetizou a revisão de

---

[1003] Criada com base na Resolução no 50 do CSNU, de 29 de maio de 1948, a fim de monitorar o cessar-fogo determinado pelo Conselho durante a primeira guerra árabe-israelense.
[1004] Há quem utilize outras traduções, como "pacificação" ou "promoção", para o termo.

princípios e normas em 63 recomendações. Essas recomendações pressupunham o estabelecimento de operações de paz mais robustas, de imposição da paz[1005], sob os auspícios do Capítulo VII da Carta da ONU. O respeito incondicional aos princípios básicos poderia resultar na inação, e esta, por sua vez, reproduzir novamente situações que se desejava superar. Com efeito, as operações de paz de terceira geração contaram com a maior utilização da força militar no cumprimento do mandato, na proteção dos civis e na garantia dos direitos humanos."

"A quarta geração das operações de paz surgiu em meados da década de 2000, quase concomitante à terceira geração, e está atualmente em curso[1006]. A atual geração é um aperfeiçoamento da geração anterior, com propósito ainda mais robusto e direcionado para a reconstrução dos países hospedeiros (isto é, onde as operações ocorrem) após o término dos conflitos. Essa reconstrução envolve a estabilização do país hospedeiro, o reestabelecimento de suas instituições estatais e a restauração dos sistemas político e econômico. O uso da força combina-se com tarefas civis mais complexas, incluindo, em alguns casos, a administração transitória do país hospedeiro, de modo que a soberania é transferida temporariamente à operação da ONU, a exemplo do que ocorreu na Administração Transitória das Nações Unidas em Timor-Leste (UNTAET, na sigla em inglês). No âmbito dessa quarta geração, a ONU publicou o documento intitulado 'Operações de manutenção da paz das Nações Unidas: princípios e diretrizes', também conhecido como *Doutrina Capstone* (2008), com a finalidade de propor fundamentos doutrinários para a condução de operações dessa natureza. Caso o (a) candidato(a) opte por apresentar uma quinta geração, esta seria das operações híbridas, que a ONU realiza em parceira com organizações regionais e que podem contar com um comando misto (militares e policiais)."

Pode-se lembrar, ainda, a publicação, em 2004, do relatório do Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudanças, que trata de imposição, de manutenção e de consolidação da paz, e, em 2009, após a Doutrina Capstone, da *A New Partnership Agenda*, um *non-paper* interno do então Departamento de Operações de Manutenção da Paz (DPKO), bem como de iniciativas dos dois mais recentes SGNU: o Painel Independente de Alto Nível sobre Operações de Paz (com participação do general brasileiro Floriano Peixoto), que concluiu relatório em 2015, e o *Action for Peacekeeping* (A4P), do SGNU António Guterres. Em 2017, foi publicado o relatório independente *Improving Security of United Nations Peacekeepers*, liderado pelo general brasileiro Santos Cruz e financiado pelo Fundo Fiduciário de Paz e Desenvolvimento entre China e ONU.

A partir de 2014, foi realizada uma série de encontros de alto nível sobre operações de paz. Foram realizadas ministeriais em Nova York (2014), Paris e Londres (2016), Vancouver (2017), Nova York (2019) e Seul (2021), além de uma cúpula de líderes em Nova York (2015). Em dezembro de 2023, a ministerial foi realizada em Acra e focada na A4P, na A4P+ (a estratégia de implementação do A4P para o triênio 2021-2023) e na Estratégia de Transformação Digital das Operações de Paz.

[1005] Já mencionadas nos parágrafos 44 e 45 da Agenda para a Paz.

[1006] Conforme destaca relatório do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), ao tratar das operações de paz atuais, "tais operações abrangem atividades nas áreas política, militar, policial e humanitária, além de exigirem a articulação e a sincronia de diversos atores, desde a ONU – com suas agências, programas e fundos – até as organizações regionais, locais, não governamentais, financeiras e representantes da sociedade civil. Portanto, são chamadas de multidimensionais".

b) A Agenda para a Paz, de Boutros Boutros-Ghali

Com o fim da Guerra Fria, foi desbloqueada a capacidade decisória do CSNU, bem como o seu potencial para contribuir para a paz e a segurança internacionais. Uma consequência imediata foi o estabelecimento de cinco operações de manutenção da paz entre 1988 e o final de 1989, para contribuir para a solução de conflitos no Afeganistão e entre Irã e Iraque, implementar acordos vinculados à retirada de tropas cubanas em Angola, apoiar a independência da Namíbia e ajudar na resolução de três conflitos na América Central. A diversidade dessas operações reflete alguns dos principais desafios da época para a paz e a segurança internacionais: regimes autoritários, nacionalismos e clivagens étnicas, linguísticas e religiosas, processos de independência e conflitos remanescentes da bipolaridade. A título de comparação, houve 35 operações de paz da ONU durante a década de 1990, enquanto apenas treze haviam sido empreendidas entre 1948 e 1987.

Outra distinção fundamental entre os dois períodos está na complexidade, nos objetivos e no escopo das operações de paz da década de 1990. As missões de paz de primeira geração da ONU foram concebidas para promover a paz entre os Estados. Limitavam-se ao envio de tropas militares levemente armadas, que só recorreriam à força em caso de legítima defesa, com mandato definido pelo Capítulo VI da Carta, com o objetivo de supervisionar acordos de paz e de cessar-fogo. Por sua vez, os conflitos armados do período pós-Guerra Fria, definidos por Mary Kaldor como "novas guerras", têm como características mais relevantes a prevalência de fatores internos, a desterritorialização dos conflitos e o foco na identidade. De natureza intraestatal, empregam alto grau de violência contra populações civis: assassinatos em massa, estupro como arma de guerra, extermínio de grupos étnicos e deslocamentos forçados.

Nesse contexto, a natureza das operações de paz das gerações seguintes tornou-se multidimensional, devido à adição de tarefas civis relacionadas à transição pós-conflito, mas sem aumentar concomitantemente a permissão de uso da força militar no contexto de violência contínua e extrema das "novas guerras". Diante da complexidade da situação no terreno, as operações terminavam por assumir tarefas civis adicionais, tendo que interagir com variados atores humanitários em emergências e lidar com mudanças imprevistas em seus mandatos, além de enfrentar enormes lacunas entre seus objetivos e os meios disponíveis.

Em 1992, para codificar as mudanças no cenário internacional e redefinir o papel da ONU na segurança coletiva pós-Guerra Fria, o então SGNU, Boutros Boutros-Ghali, propôs A Agenda para a Paz (*An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping)*[1007]. A Agenda para a Paz é de suma importância para suprir a grave lacuna conceitual de não haver qualquer referência ao termo "operações de manutenção da paz" na Carta da ONU. O documento define cinco tipos de atividades que comporiam as operações de paz modernas: diplomacia preventiva, p*eacemaking* (dentro do qual está o *peace enforcement*), *peacekeeping*, *peace building* e *peace enforcement.*

[1007] Note-se que a agenda foi lançada logo após a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD, 1992, Rio de Janeiro), que enfatizou a conexão indissociável entre desenvolvimento sustentável, estabilidade e segurança. Nesse contexto, destaca-se a abrangência do conceito de paz apresentado na introdução do documento, que inclui o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais e a promoção de desenvolvimento econômico e social. Boutros-Ghali também aponta como riscos para a paz os desafios do crescimento populacional, o peso da dívida externa dos países mais pobres e as barreiras ao comércio.

i. Diplomacia preventiva

Congrega ações para prevenir a erupção de conflitos entre as partes, evitar que disputas existentes se transformem em conflitos e limitar a sua propagação quando ocorram. Boutros-Ghali elenca cinco exemplos de ações de diplomacia preventiva: medidas para a construção de confiança, apuração de fatos, destacamento preventivo de tropas e estabelecimento de zonas desmilitarizadas. Na ONU, a expressão mais comum da diplomacia preventiva encontra-se no trabalho dos mediadores enviados às zonas de crise para fomentar o diálogo, o compromisso e a resolução pacífica das tensões. A diplomacia preventiva também pode abranger o envolvimento do CSNU, do SGNU e de outros atores para desencorajar o uso da violência em momentos críticos. O SGNU oferece seus bons ofícios às partes em conflito, tanto pessoalmente quanto por meio dos enviados diplomáticos que despacha para áreas de tensão em todo o mundo. O Departamento de Assuntos Políticos e de Consolidação da Paz (DPPA, na sigla em inglês) é a principal estrutura de apoio a esses esforços, fornecendo análise de conflitos, planejamento e apoio ao trabalho dos mediadores e supervisionando mais de uma dúzia de missões políticas de campo que servem como plataformas-chave para prevenção diplomacia.

ii. *Peacemaking*: negociação, pacificação ou promoção da paz

Congrega ações para promover o entendimento entre as partes hostis, essencialmente através de meios pacíficos como aqueles previstos no Capítulo VI da Carta. Boutros-Ghali elenca, como ações de *peacemaking*, o recurso à Corte Internacional de Justiça (CIJ), a assistência internacional por meio de agências e programas da ONU para mitigar circunstâncias adversas que causem conflitos, a imposição de sanções, ressalvados os casos de países que sofram de dificuldades econômicas graves, o recurso à força militar e o destacamento de unidades de *peace enforcement*, dotadas de armamentos mais pesados que aqueles das operações de primeira geração, mas que não devem se confundir com tropas militares.

O conceito de *peace enforcement*, relativo à aplicação de medidas coercitivas e força militar, sob o Capítulo VII, aparece na agenda como parte do subtítulo do conceito de *peacemaking*. Ele congrega ações que envolvem a aplicação, com a autorização do CSNU e sem o consentimento do Estado objeto da intervenção, de diversas medidas coercitivas, inclusive o uso da força militar. Essas medidas buscam restabelecer a paz e a segurança internacionais em situações nas quais o CSNU identificou ameaça à paz, ruptura da paz ou atos de agressão que coloquem em risco o processo de *peacemaking*. Trata-se de ações que vão de encontro ao que Bellamy e Williams viriam a definir, em 2010, como a “Santíssima Trindade” das operações de paz: o consentimento, a imparcialidade e o uso mínimo da força. Boutros-Ghali defende a natureza de instrumento de paz das medidas de *peace enforcement* com base no argumento de que, se iniciativas pacíficas não lograrem êxito, se torna imperativo recorrer às medidas dispostas no Capítulo VII, que devem ser usadas mediante autorização do CSNU.

iii. *Peacekeeping*: manutenção da paz

É a intervenção propriamente dita da ONU no terreno, com o consentimento de todas as partes interessadas, em operações que envolvem militares, policiais e civis. Boutros-Ghali destaca que, enquanto a natureza dessas operações havia evoluído rapidamente no período, as condições básicas para o êxito continuavam as mesmas: mandato claro e factível; cooperação das partes;

apoio contínuo do CSNU; contribuição dos Estados-Membros com o pessoal capacitado necessário e apoio financeiro e logístico adequado. A força só deve ser empregada como medida de última instância, isto é, quando os outros métodos persuasivos tiverem falhado. Nesse caso, a força deve ser sempre calibrada, precisa, proporcional e apropriada, seguindo o princípio da mínima força necessária para se alcançar o objetivo. As atividades de *peacekeeping* e as de *peacebuilding* são estreitamente associadas: cabe aos *peacekeepers*, quando desdobrada uma operação de manutenção da paz, estabelecer um ambiente seguro e estável que permita aos *peacebuilders* trabalharem em segurança durante o tempo necessário para a consecução dos objetivos da operação.

iv. *Peacebuilding*: construção ou consolidação da paz

Boutros-Ghali, com base no conceito de paz positiva de Johan Galtung, cunhou o conceito de construção da paz pós-conflito, definido na agenda como conjunto de ações para identificar e apoiar estruturas que tenderão a fortalecer e solidificar a paz para evitar uma recaída no conflito. Esse tipo de ação deve abranger a reconstrução das instituições e infraestruturas de nações dilaceradas por guerras civis e conflitos e a construção de laços de benefício mútuo pacífico entre nações anteriormente em guerra, bem como, no sentido mais amplo, abordar as causas mais profundas do conflito: pobreza, injustiça social e opressão. A construção da paz abrange o apoio a estruturas e instituições locais que promovam o desenvolvimento econômico e social, a defesa dos direitos humanos e o fortalecimento da democracia, por meio de ações que cooperem com o desenvolvimento de um clima de paz em regiões pós-conflito, realizando projetos que ajudem a eliminar causas estruturais do conflito, de modo a evitar que os problemas persistam. O êxito do *peacebuilding* depende, portanto, da estabilização da zona de conflito, da restauração das instituições estatais e do tratamento de questões econômicas e sociais, condições *sine qua non* para alcançar a paz duradoura e a estabilidade econômica, política e social.

c) As lições dos fracassos na Somália, na Bósnia e em Ruanda

As trágicas operações de paz da ONU na Somália (1992-1995), na Bósnia (1992-1995) e em Ruanda (1993-1995) são consideradas emblemáticas, devido à gravidade dos crimes e violações dos direitos humanos perpetrados. A ONU foi incapaz de proteger civis e seu próprio pessoal, falhando em evitar ou limitar o genocídio de Ruanda ou o massacre de Srebrenica; tampouco logrou concretizar conciliação e evitar pesadas perdas militares na Somália. Esses fracassos levaram à reavaliação da atuação em campo da ONU na condução de atividades de manutenção da paz. Boutros-Ghali reconheceu que o envolvimento da organização em operações para as quais não estava preparada do ponto de vista político, financeiro ou técnico, haviam afetado a credibilidade da ONU.

Em seu Suplemento à Agenda para a Paz de 1995[1008], a centralidade da construção institucional foi fortalecida, e o objetivo da construção da paz, não mais restrito a estágio pós-conflito, foi definido como a criação de estruturas para a institucionalização da paz no longo prazo.

[1008] O Relatório Brahimi (2000) compõe, junto com a Agenda para a Paz e seu Suplemento, o acervo dos principais documentos da ONU para a reforma das operações de paz. Em consonância com o Suplemento de 1995, o Relatório reforça a importância das ações iniciais de *peacebuilding* voltadas para a reestruturação econômica de países devastados por conflitos e para a valorização dos seres humanos pela redução de medidas concretas para a redução das desigualdades socioeconômicas, como a geração de empregos.

Boutros-Ghali aponta que uma característica crucial dos conflitos contemporâneos é o colapso das instituições estatais, especialmente a polícia e o judiciário, com a consequente paralisia da governança, o colapso da lei e da ordem, a proliferação de organizações criminosas e caos geral. As funções do governo são suspensas, bens públicos são destruídos ou saqueados e funcionários civis e militaes experientes são mortos ou fogem do país, o que raramente ocorre nas guerras interestaduais. Isso significa que a intervenção internacional deve estender-se para além das tarefas militares e humanitárias, incluindo a promoção da reconciliação nacional e o restabelecimento de um governo eficaz, tarefas que demandam tempo e sensibilidade. Por essa razão, a ONU reluta em assumir a responsabilidade de manter a lei e a ordem, haja vista que não pode impor novas estruturas políticas ou instituições estatais, mas apenas ajudar as partes hostis a buscar a reconciliação caso estas o queiram. Desse modo, as operações de paz em tais contextos são muito mais complexas e caras do que quando suas tarefas eram principalmente monitorar o cessar-fogo e controlar zonas tampão com o consentimento dos Estados envolvidos no conflito.

d) Evolução institucional das operações de paz

O primeiro fato importante a destacar é que a criação de operações de paz cabe ao CSNU, mas houve casos, como a UNEF I, em que a criação se deu pela AGNU, com base na Resolução *Uniting for Peace*, no contexto de impasses no CSNU.

No âmbito da AGNU (especificamente na Quarta Comissão), formou-se o Comitê Especial sobre Operações de Paz das Nações Unidas (C-34), em 1965, com responsabilidade para analisar todas as questões relacionadas às operações e sugerir ações para melhorar seu desempenho.

O Secretariado da ONU (SGNU) sempre desempenhou papel no cumprimento dos mandatos do CSNU ou da AGNU, em razão de suas competências na esfera administrativa. Até o final dos anos 1990, a execução das operações de paz estava a cargo de funcionários específicos no âmbito do *United Nations Office of Special Political Affairs* (estabelecido em 1955, em paralelo ao Departamento de Assuntos Políticos e do CSNU, de 1952).

No mandato de Boutros-Ghali, foi estabelecido o DPKO e o Departamento de Assuntos Políticos (DPA, na sigla em inglês). Tratou-se de uma das primeiras decisões do SGNU, antes mesmo da publicação da Agenda para a Paz. Em 1994, o DPKO foi reorganizado em duas seções, uma de Planejamento e Apoio Logístico e outra de Operações (subdivida em África; Ásia e Oriente Médio; e Europa e América Latina). Cada seção era chefiada por um secretário-geral adjunto.

Em 2007, por iniciativa do SGNU Ban Ki-Moon, o DPKO passou por uma grande mudança estrutural, com base na Resolução da AGNU intitulada *Strengthening the capacity of the Organization in Peacekeeping Operation*, e o Departamento de Apoio de Campo (DFS, na sigla em inglês) foi criado para tratar das deficiências no apoio à missão, como logística, transporte e recrutamento. O DPKO, por sua vez, manteve quatro áreas: além de Operações, Estado de Direito e Instituições de Segurança; Assuntos Militares; e Avaliação de Políticas e Treinamento.

Em 2019, como parte da reestruturação do pilar de paz e segurança da ONU, o DPKO foi sucedido pelo Departamento de Operações de Paz (DPO, na sigla em inglês), mantendo basicamente as mesmas funções e responsabilidades, mas buscando promover maior coesão, integração de recursos e conhecimento, além dos direitos humanos. A ele seguem subordinadas as áreas de Estado de Direito e Instituições de Segurança; Assuntos Militares; e Avaliação de Políticas e Treinamento. Durante a reforma, o DFS foi extinto (foi criado, no fim de 2018, um Departamento de Apoio Operacional, que não é exclusivo de operações de paz e missões políticas). Ainda em 2019, o DPA, por sua vez, deu lugar ao Departamento de Assuntos Políticos e de

Consolidação da Paz (DPPA, na sigla em inglês), que tem como objetivo monitorar e avaliar questões políticas globais e aconselhar e auxiliar o SGNU e seus enviados na prevenção e na resolução pacíficas de conflitos em todo o mundo. O departamento gerencia missões políticas baseadas em campo na África, Ásia Central e Oriente Médio e, nos últimos anos, tem aumentado suas capacidades profissionais em mediação de conflitos e diplomacia preventiva. O DPPA também supervisiona a assistência eleitoral da ONU aos Estados-Membros. Atualmente, a área de Operações foi compartilhada entre DPO e DPPA na forma de oito divisões regionais que são comandadas por três SG assistentes.

Ainda do ponto de vista institucional, é importante destacar a existência de orçamento próprio para as operações de paz. Por esse motivo, o DPO é a instância que mais gasta no sistema ONU, cerca de US$ 6,3 bilhões por ano.

Outro ponto que se deve lembrar, ainda, embora não diretamente relacionada com o dossiê de operações de paz, a criação da Comissão de Consolidação da Paz (CCP), em 2006, sugerida pelo relatório *In Larger Freedom* do então SGNU Kofi Annan, cujo mandato é aconselhar a AGNU e o CSNU e apoiar os esforços de paz em países afetados por conflitos ou em situação de pós-conflito. Dentro do DPPA, há um escritório de ligação com a CCP.

e) Impactos das operações de paz

Entre os impactos positivos para países que recebem operações de paz, destacam-se: a sua estabilização (seja pela negociação, seja pela imposição em situações de conflito em curso), a manutenção de equilíbrio frágil ou a prevenção de conflitos; a reconstrução pós-conflito, em especial da estrutura institucional, seja com etapa de administração direta ou não pela ONU; singularmente dentro da reconstrução, a capacitação de forças militares e policiais, para garantia da lei e da ordem e a manutenção da paz; o tratamento das dimensões (tanto causas como consequências) socioeconômicas do conflito; relação positiva entre o engajamento de mais mulheres (seja das comunidades locais, seja entre os participantes da operação) e prevenção e a solução de conflitos e a manutenção e a promoção da paz, em linha com a agenda de Mulheres, Paz e Segurança da ONU.

Já para os países que integram as operações, destacam-se como pontos positivos: o uso das capacidades de defesa como instrumento de política externa, incluindo impacto no processo decisório internacional; ganhos de imagem e de prestígio em termos de liderança regional e, em menor sentido, global, associados à assunção de maiores responsabilidades na promoção da paz e da segurança internacionais e à implementação de compromisso humanitário; outros ganhos difusos (inspirado no conceito de reciprocidade difusa, de Robert Keohane), isto é, contribuições realizadas sem necessariamente estarem vinculadas com algum tipo de benefício pretendido; a modernização de materiais militares além dos ganhos em termos de capacitação humana em razão da participação na operação e do aumento de investimentos usualmente associado; e a oportunidade para o emprego de ferramentas de *hard* e de *soft power*.

Entre os impactos negativos para países que recebem operações de paz, destacam-se: o eventual surgimento de ciclo vicioso de dependência político-institucional em relação à operação de paz, o que pode ser agravado caso não se promova a solução definitiva não apenas do conflito mas das causas que lhe deram origem; a possível intervenção em assuntos domésticos decorrente da presença de uma operação de paz em seu território com mandato para impor, negociar ou manter a paz; os episódios de violência e abusos que podem ser cometidos pelos “capacetes azuis”, bem

como proliferação de doenças; e a ineficácia ou inoperância de operações de paz diante de graves violações de direitos humanos.

Já para países que integram as operações, destacam-se entre os impactos negativos: a perda de vidas humanas de seus enviados para uma situação de instabilidade ou conflito; o aumento dos custos orçamentários para poder cobrir os gastos decorrentes da participação, tendo em conta que são apenas parcialmente financiados pelo orçamento de operações de paz da ONU; riscos de percepção negativa pela população e por diversos *stakeholders* do país que recebe a operação, associada à ideia de que estaria havendo intervenção em seus assuntos domésticos, assim como críticas da população do país que integra a operação, pelos custos envolvidos em uma questão distante de sua realidade nacional; e eventuais sensibilidades quanto ao uso da força.

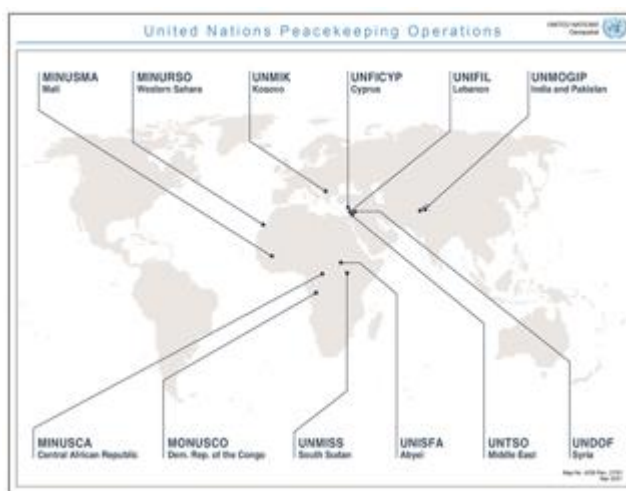
f) Operações de paz atuais

Peacekeeping operations since 1948 — 71
Current peacekeeping operations — 12

PERSONNEL

Uniformed personnel — 75,384
Troops: 64,495 — Military observers: 1,056
Police: 7,728 — Staff officers: 2,105
Countries contributing uniformed personnel — 121
International civilian personnel**** — 3,820
Local civilian personnel**** — 8,176
(****Civilian number as of May 2018 except MINUSCA, MINUSMA, UNIFIL, UNMISS, UNMOGIP and UNTSO as of 2021)
UN Volunteers — 1,301
Total number of personnel serving in 12 peacekeeping operations*** — 88,681
Number of fatalities in current UN peace operations — 1,632

FINANCIAL ASPECTS (US$)

Approved budgets for the period from 1 July 2021 to 30 June 2022 — About 6.3 Billion**

Mission	Established	Military Observers	Troops	Staff Officer	Police	International Civilians	Local Civilians	UN Volunteers	Total	Fatalities	Budget (US$)
UNTSO	May 1948	147				82	150		379	52	36.50 million (2021) *
UNMOGIP	January 1949	42				21	47		110	13	10.52 million (2021) *
UNDOF	May 1974		1,065	59		46	79		1,249	57	65.5 million
UNIFIL	March 1978		9,304	202		244	565		10,315	330	510.25 million
MINURSO	April 1991	197	20	7	2	72	158	14	470	20	60.9 million
UNMIK	June 1999	10			9	97	215	22	353	56	44.19 million
UNISFA	June 2011	117	2,979	110	48	141	76	33	3,504	51	280.58 million
UNFICYP	March 1964		749	52	67	36	115		1,019	183	57.56 million
UNMISS	July 2011	230	13,247	425	1,427	854	1,414	418	18,015	124	1.2 billion
MINUSMA	April 2013		11,121	498	1,592	805	2,579	220	16,815	306	1.26 billion
MONUSCO	January 2010	163	12,544	332	1,619	769	2,201	307	17,935	261	1.12 billion
MINUSCA	April 2014	150	13,466	420	2,964	653	577	287	18,517	179	1.11 billion
Total		**1,056**	**64,495**	**2,105**	**7,728**	**3,820**	**8,176**	**1,301**	**88,681**	**1,632**	

Peacekeeping Operactions Fact Sheet – 30 de junho de 2023. Fonte: DPO/ONU

Atualmente, há onze operações ativas, cinco delas no continente africano:

1) *United Nations Truce Supervision Organization*: UNTSO (1948, Israel e Palestina);
2) *United Nations Military Observer Group in India and Pakistan*: UNMOGIP (1949, Índia e Paquistão);
3) *United Nations Peacekeeping Force in Cyprus*: UNFICYP (1964, Chipre);
4) *United Nations Disengagement Observer Force*: UNDOF (1974, Colinas de Golã);
5) *United Nations Interim Force in Lebanon*: UNIFIL (1978, Líbano);

6) *United Nations Mission for the Referendum in Western Sahara*: MINURSO (1991, Saara Ocidental);
7) *United Nations Mission in Kosovo*: UNMIK (1999, Kosovo);
8) *United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo*: MONUSCO (2010, RDC)[1009];
9) *United Nations Interim Security Force for Abyei*: UNISFA (2011, Sudão e Sudão do Sul);
10) *United Nations Mission in South Sudan*: UNMISS (2011, Sudão do Sul);
11) *United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in the Central African Republic*: MINUSCA (2014, República Centro-Africana).

A *United Nations-African Union Hybrid Operation in Darfur* (UNAMID, 2007, Sudão), missão híbrida com a União Africana (UA), foi encerrada em 31 de dezembro de 2020. A *United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali* (MINUSMA), por sua vez, teve seu encerramento acordado no CSNU em 30 de junho de 2023 e concluído no fim do ano.

Havia apenas três operações com mais de dez mil pessoas empregadas, em outubro de 2023: MINUSCA, com cerca de 16,9 mil pessoas (incluindo cerca de 13,4 mil tropas); UNMISS, com cerca de 15,4 mil pessoas (incluindo cerca de 13,2 mil tropas); e MONUSCO, com cerca de 14,7 mil pessoas (incluindo cerca de 12,6 mil tropas).

Uniformed Personnel Contributing Countries by Ranking
Experts on Mission, Formed Police Units, Individual Police, Staff Officer, and Troops
As of: 30/11/2023

Line Number	Rank	Country	Male	Female	Total	Report Date
1	1	Nepal	5645	602	6247	30/11/2023
2	2	Bangladesh	5717	480	6197	30/11/2023
3	3	India	5946	127	6073	30/11/2023
4	4	Rwanda	5364	556	5920	30/11/2023
5	5	Pakistan	4029	135	4164	30/11/2023
6	6	Indonesia	2596	121	2717	30/11/2023
7	7	Ghana	2230	435	2665	30/11/2023
8	8	China	2188	79	2267	30/11/2023
9	9	Egypt	1633	106	1739	30/11/2023
10	10	Morocco	1666	49	1715	30/11/2023

Fonte: DPO/ONU

Em termos de contribuintes, quando se trata de aportes ao orçamento, os maiores atualmente são Estados Unidos (EUA), China, Japão e países europeus; quando se trata de pessoal, em geral predominam os países em desenvolvimento. Os dez maiores contribuintes (considerando o número de tropas, policiais, especialistas e pessoal técnico e administrativo) em novembro de

[1009] Em novembro de 2023, o governo da RDC e o representante especial do SGNU para o país assinaram um acordo para a retirada "acelerada, gradual, ordenada e responsável" da MONUSCO, a partir de dezembro de 2023. O acordo será implementado em três fases, com avaliações trimestrais. Em dezembro, o CSNU aprovou a renovação da MONUSCO por um prazo de um ano, com retirada gradual das tropas.

2023 eram: Nepal (6,3 mil), Bangladesh (6,2 mil), Índia (6,1 mil), Ruanda (5,9 mil), Paquistão (4,2 mil), Indonésia (2,7 mil), Gana (2,7 mil), China (2,3 mil), Egito (1,7 mil) e Marrocos (1,7 mil). O Brasil era o 63º maior contribuinte e mantinha efetivo de apenas 79 pessoas. Entre os P5, além da China, a França tinha efetivo de 589, o Reino Unido tinha 2.680, a Rússia tinha 88 e os EUA tinham 27.

g) Missões políticas

As missões políticas, incluindo os escritórios e os enviados do SGNU, têm como objetivo primordial, assim como as operações de paz, a prevenção de conflitos, pacificação e construção da paz pós-conflito em todo o mundo, mas são desprovidas de contingente militar. São chefiadas por altos representantes do SGNU e fornecem uma plataforma avançada para a diplomacia preventiva e outras atividades em uma série de áreas, ajudando a prevenir e resolver conflitos e apoiando transições políticas complexas, em coordenação com atores nacionais e entidades humanitárias e de desenvolvimento da ONU no terreno.

Em dezembro de 2023, há 23[1010] missões políticas, escritórios, ou enviados especiais do SGNU, também com predominância da África[1011]. Destacam-se, de maior interesse do Brasil, o *United Nations Integrated Office in Haiti* (BINUH), a Missão de Verificação na Colômbia (UNVMC, na sigla em inglês), e, em razão de contribuir minimamente com pessoal, a *United Nations Assistance Mission in Somalia* (UNSOM), e a *United Nations Mission to Support the Hudaydah Agreement* (UNMHA). A *United Nations Integrated Peacebuilding Office in Guinea-Bissau* (UNIOGBIS), que até maio de 2019 era chefiada pelo embaixador José Viegas como representante especial do SGNU, e o Enviado Pessoal para a Bolívia foram duas missões políticas encerradas em 2020. Institucionalmente, enquanto as operações de paz são de competência do DPO, as missões políticas o são, geralmente, do DPPA.

Há uma série de outras iniciativas que não são gerenciadas pelo DPPA, mas que podem enquadrar-se no conceito de "missão política especial", como o Escritório do Consultor Especial para a Prevenção de Genocídio e os painéis estabelecidos pelo CSNU (como o Grupo de Monitoramento da Somália; o Grupo de Peritos da República Democrática do Congo; os Painéis de Peritos na República Popular Democrática da Coreia, na Líbia, na República Centro-Africana, no Iêmen, no Sudão do Sul e no Mali; e a Equipe de Investigação das Nações Unidas para a Responsabilidade do Autointitulado Estado Islâmico).

O DPPA também auxilia instâncias de inquérito e investigação estabelecidas no âmbito da ONU, como o Mecanismo Investigativo Conjunto Organização para a Proibição de Armas Químicas (OPAQ)-ONU e a Comissão de Investigação Internacional da ONU sobre o assassinato do ex-primeiro-ministro libanês Rafik Hariri.

[1010] O número é maior caso se considerem os painéis de especialistas, unidades de monitoramento da implementação de sanções e outros mecanismos.

[1011] Em 1º de dezembro de 2023, o CSNU decidiu, com abstenção russa, encerrar gradualmente, em um período de três meses, a *United Nations Integrated Transition Assistance Mission in Sudan* (UNITAMS), estabelecida em 2020 para apoiar a transição democrática no Sudão. Desde outubro de 2021, as operações da UNITAMS estão prejudicadas. A ONU manterá presença por meio de enviado do SGNU e da atuação de agências no terreno.

II. Brasil e as operações de paz

a) Fundamentos

O País participou de mais de 40 operações de paz (além de missões políticas, elevando para mais de 50 as suas participações) estabelecidas pela Organização das Nações Unidas (ONU), o que corresponde a cerca de 60% do total. Já contribuiu com mais de 58 mil militares e policiais. Incrementou sua participação a partir de seu processo de redemocratização, com escopo cada vez mais globalizado, embora, a despeito da Força de Emergência das Nações Unidas (UNEF I, na sigla em inglês), tenha historicamente privilegiado o envio de contingentes militares a países que compartilham aspectos históricos, culturais, linguísticos e geográficos comuns, como as missões realizadas em Angola (Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola – UNAVEM I, II e III; e Missão de Observação das Nações Unidas em Angola – MONUA), em Moçambique (Operação das Nações Unidas em Moçambique – ONUMOZ) e no Timor-Leste (Administração Transitória das Nações Unidas em Timor-Leste – UNTAET; Missão das Nações Unidas de Apoio a Timor-Leste – UNMISET; e Missão Integrada das Nações Unidas em Timor-Leste – UNMIT). Beneficiou-se do caráter multidimensional das novas operações, em que pôde melhor contribuir com sua expertise em coordenar ações civil-militares e humanitárias.

Internamente, o engajamento brasileiro em operações de paz fundamenta-se nos princípios fundamentais inscritos no Artigo 4º da Constituição brasileira, como a não intervenção (IV), a defesa da paz (V) e a solução pacífica dos conflitos (VII). A participação em operações previstas está prevista nos principais documentos de nossa política de Defesa: Política Nacional de Defesa (PND); Estratégia Nacional de Defesa (END); e Livro Branco da Defesa Nacional (LBDN). Internacionalmente, a participação brasileira em operações de paz é pautada pelos princípios básicos das missões de paz: consentimento das partes; imparcialidade; e uso da força estritamente em autodefesa ou em defesa do mandato da missão.

b) Histórico da participação

A primeira participação brasileira em "missões de paz" foi ainda nos anos 1940, na Comissão Especial das Nações Unidas para os Bálcãs (UNSCOB, na sigla em inglês). A partir de 1947, o Brasil, então em seu primeiro mandato do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), foi um dos onze países indicados pela Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) para compô-la e contribuiu com três observadores militares e com a participação de vários diplomatas. Como era típico nos primeiros anos da ONU, as atividades da missão eram pouco regulamentadas, quase improvisadas, prevalecendo um espírito aventureiro. Não há clareza quanto à motivação política para a contribuição brasileira, que parece ter decorrido do espírito do pós-guerra de contribuir para o fortalecimento da organização, em cujo CSNU o Brasil estivera como membro eletivo em 1946-1947, quando a Grécia fora um dos temas de destaque.

A primeira operação de paz da ONU propriamente dita da qual o Brasil participou foi a UNEF I, que transcorreu entre 1956 e 1967. A UNEF I foi a primeira operação dotada de tropas formadas e armadas, com autorização para uso da força (apenas em autodefesa). Também foi a primeira cujo pessoal utilizou o capacete azul celeste e os símbolos da organização. Entre as razões para a participação brasileira, podem-se mencionar: a percepção de que o CSNU, bloqueado pelo veto de França e Reino Unido, contaria com apoio do Brasil, então exercendo seu terceiro mandato não permanente, na busca de maior efetividade de ação ao sistema mundial de segurança coletiva;

o Brasil havia sido convidado pelo SGNU, o norueguês Dag Hammarskjöld; o Brasil não se poderia furtar a ajudar na manutenção da paz em região fundamental, visto ser país de tradição pacifista e defensor da justiça e do Direito Internacional; e o interesse brasileiro de projetar-se no interior da ONU como ator relevante, como Estado que naquele momento experimentava crescimento econômico acelerado e fase política democrática. O envio do batalhão brasileiro resultaria em presença durante os onze anos da UNEF I, de 1957 até 1967.

Além de participar da primeira missão com tropas (UNEF I), o Brasil buscou mobilizar sua diplomacia na discussão de temas afetos às operações de paz, no âmbito da ONU. O Brasil foi membro fundador do Comitê Especial sobre Operações de Manutenção da Paz (C-34)[1012], em 1965.

Até o encerramento da UNEF I, em 1967, o Brasil também enviou pessoal para missões no Chipre, Iêmen, Índia-Paquistão e Nova Guiné Oriental e República Dominicana, além de ter enviado aeronaves e helicópteros para a Operação das Nações Unidas no Congo (ONUC, na sigla em inglês), a primeira missão em que foi autorizado o uso da força além da autodefesa. Até hoje, a ONUC é a operação de paz com o maior número de baixas por atos hostis. Com o fim da UNEF I – traumático para o País, pois a tropa foi uma das últimas a ser evacuada e viu-se vítima dos combates entre israelenses e egípcios, contando inclusive com vítimas fatais –, o Brasil passou 21 anos sem participar de operações de paz, período que coincidiu com um afastamento de 19 anos do CSNU, entre 1969 e 1987. Consolidou-se a percepção, nesse período, de que a função principal das forças armadas era combater os inimigos internos e não atuar no exterior. Ainda que esses fatores internos tenham peso considerável, o Brasil parece ter sido guiado sobretudo por seu entendimento de que havia um "congelamento do poder mundial", levado a cabo pelo misto de rivalidade e cooperação entre EUA e URSS. Dentro desse quadro, o Brasil não mobilizava recursos para desempenhar papel mais ativo. Ademais, as operações de manutenção da paz não pareciam afetar diretamente as perspectivas de desenvolvimento do Brasil ou mesmo seus interesses econômicos de forma mais ampla. Em decorrência da Guerra Fria, esse também foi um período em que as operações de paz tiveram menor dinamismo.

No final da década de 1980 e durante a década de 1990, o reengajamento brasileiro em operações de paz e missões políticas guiou-se pela priorização do envolvimento em operações em países geograficamente próximos ou com estreitos laços históricos. Na América Central, o engajamento brasileiro, relacionado ao mandato do Grupo de Apoio a Contadora, ocorre por meio da contribuição de pessoal às operações em El Salvador (Missão de Observação da Nações Unidas em El Salvador – ONUSAL, na sigla em inglês), na Guatemala (Missão de Verificação das Nações Unidas na Guatemala – MINUGUA, na sigla em inglês) e na Nicarágua (Missão de Observação para a Verificação Eleitoral na Nicarágua – ONUVEN, na sigla em inglês). Em 1993, coincidindo com mandato brasileiro no CSNU, coube a Moçambique (ONUMOZ) receber a primeira contribuição de tropas brasileiras a uma operação de paz da ONU desde o encerramento da UNEF I, em 1967. Na ONUMOZ, o Brasil também teve seu primeiro oficial designado, formalmente, como *Force Commander* de uma operação de paz da ONU (ainda que os generais Carlos Paiva Chaves e Sizeno Sarmento tenham exercido o comando militar da UNEF I, entre 1964 e 1966, o general Lélio Rodrigues da Silva foi o primeiro a ter o título de *Force Commander*; trata-se apenas de uma diferença de nomenclatura dos cargos). Em Angola, onde o Brasil já contribuía com

---

[1012] O Comitê Especial de Operações de Manutenção da Paz foi integrado originalmente, em 1965, por 33 membros e não foi expandido até 1988, com a inclusão da China. Assim, nos primeiros vinte anos de funcionamento, era conhecido como C-33; depois da adesão chinesa, passou a se chamar C-34, designação que ainda conserva, apesar de contar com mais de cem membros.

observadores, policiais e oficiais de Estado-Maior desde o fim da década de 1980, o envio de um batalhão com 800 militares de 1995 a 1997 fez do País um dos maiores contribuintes para missões de paz naquele período, em que o reengajamento com esse instrumento de política externa foi plenamente retomado, inclusive com o retorno ao C-34, em 1997, depois de vinte anos de afastamento da instância.

No final da década, o Brasil enviou peritos eleitorais, policiais e militares desarmados para a UNAMET, no Timor-Leste. Neste país, Sérgio Vieira de Mello, funcionário de carreira da ONU, foi o representante especial do SGNU e administrador transitório da UNTAET, operação para a qual o Brasil enviou tropas, observadores militares e policiais. Sergio Vieira de Mello não era funcionário do governo brasileiro, mas apenas nacional do Brasil. Os casos das forças multinacionais de que o Brasil participou em Timor-Leste (Força Internacional para Timor-Leste: INTERFET, na sigla em inglês, 1999) e na República Democrática do Congo (Força Multinacional de Emergência Interina na RDC: FMEI, 2003) merecem destaque por serem atípicos, já que, nesses dois cenários, o Brasil foi ativo em forças autorizadas pelo CSNU que não se caracterizavam como missões de paz. O Brasil não tem tradição de integrar forças multinacionais, preferindo as operações de manutenção da paz propriamente ditas. Dois aspectos contribuem para essa tendência: as forças multinacionais são autorizadas a atuar por meio da força, em situações onde ainda não há cessar-fogo, o que gera maiores custos humanos e políticos; e, como não são organizadas pelas Nações Unidas, os integrantes das forças não dispõem de reembolso para suas tropas, nem de apoio logístico do Secretariado. O reengajamento do Brasil em operações de paz ocorreu em paralelo a um renovado ativismo da diplomacia brasileira nos debates sobre o tema na ONU, com a retomada da participação no C-34 e com o exercício de mandato no CSNU nos biênios 1988-1989, 1993-1994 e 1998-1999.

A título de sumário, conforme destacado em relatório do IPEA: “a crescente participação brasileira em operações de paz pode ser explicada por motivos normativos, políticos e institucionais, sempre em consonância com as diretrizes da política externa brasileira e de defesa do período em questão (Andrade e Franco, 2018). Dessa maneira, Kai Kenkel elenca uma lista de fatores – feita por Eduardo Uziel e Alejandro Sanches Nieto – que explicam esse contínuo engajamento histórico brasileiro em operações de paz: i. Inserir o país integralmente na dinâmica de segurança coletiva da ONU (político/normativo); ii. Aumentar a influência brasileira nos órgãos de tomada de decisão da ONU (político); iii. Exercer os princípios que governam as relações internacionais do Brasil, explicitados no art. 4º da Constituição Federal (normativo); iv. Reforçar a ideia do multilateralismo e inserir os interesses brasileiros entre aqueles que orientam decisões, incluindo uma visão de minimizar questões como os ‘*double standards*’ (duplicidade de critérios) no Conselho de Segurança (normativo/político); v. validar a candidatura do Brasil para membro permanente do Conselho de Segurança (político); vi. Utilizar oportunidades para cooperação durante a implementação dos processos de paz (político); vii. Prover maiores experiências internacionais para as Forças Armadas (institucional); viii. “síndrome do bom samaritano”, centrada na garantia de bens públicos (como a paz) em áreas não associadas com o Interesse nacional (normativo); ix. Compensação monetária da ONU (financeiro); x. treinamento de combate real para as Forças Armadas (institucional); e xi, orgulho nacional: prestígio e imagem (político) (Uziel, 2009; Nieto, 2012 apud Kenkel, 2013, p. 340-341)”.

A Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH, na sigla em inglês) é o principal marco da atuação brasileira em OMP. Durante mais de treze anos (2004-2017), a MINUSTAH abriu diferentes frentes para o protagonismo brasileiro:

1) participação de tropa brasileira em operação de paz com mandato amparado no Capítulo VII da Carta da ONU[1013];
2) maior desdobramento de contingentes brasileiros desde a Segunda Guerra Mundial;
3) exercício ininterrupto do comando militar da missão;
4) maior esforço de assistência humanitária até então empreendido pelo Brasil; e
5) operação de paz mais longeva que tropas brasileiras integraram.

Os 37 mil militares brasileiros que integraram a MINUSTAH representam dois terços de toda a participação brasileira ao longo dos mais de 70 anos de operações de paz da ONU, colocando o Brasil entre os grandes contribuintes de tropa do ponto de vista histórico. Criada em 1º de junho de 2004 pela Resolução 1542 do CSNU, a MINUSTAH foi substituída pela Missão das Nações Unidas para o Apoio à Justiça no Haiti (MINUJUSTH, na sigla em inglês), criada pela Resolução 2350, de 2017. Em 2019, a MINUJUSTH foi substituída pelo Escritório Integrador da ONU no Haiti (BINUH, na sigla em inglês).

Outro marco da participação brasileira em operações de paz foi a Força Interina das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL), estabelecida em 1978. Sua Força-Tarefa Marítima (FTM) foi criada em 2006, durante a reestruturação da missão. A FTM-UNIFIL representa o primeiro e único componente naval de uma operação de manutenção da paz da ONU. Em 2011, o Brasil foi convidado a assumir seu comando militar, tornando-se o primeiro país não membro da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) a exercer essa função, que passou para a Alemanha em 2021. A decisão de encerrar a participação do navio brasileiro na FTM-UNIFIL foi tomada ainda em 2019, sendo decorrente de proposta apresentada pela Marinha do Brasil. Entre as motivações para o término da participação, destacam-se considerações operacionais, logísticas e estratégicas. Do ponto de vista estratégico, ressalta-se a importância de priorizar o entorno estratégico brasileiro, que inclui o Atlântico Sul (sobretudo a Amazônia Azul), a Antártica e os países do litoral atlântico da África (Golfo da Guiné), conforme previsto na Política Nacional de Defesa (PND) e na Estratégia Nacional de Defesa (END).

[1013] Segundo Eduardo Uziel: “uma ideia recorrente associada à suposta excepcionalidade da MINUSTAH é a de que o Brasil teria modificado seu comportamento quanto a missões que trazem em seu mandato referências ao Capítulo VII.

O Brasil mantinha, em outubro e novembro de 2023, respectivamente 81 e 79 *peacekeepers*[1014] em oito operações de paz da ONU[1015] (MINURSO, MINUSCA, MONUSCO, MINUSMA, UNFICYP, UNIFIL, UNISFA e UNMISS) e duas missões políticas (UNSOM e UNMHA). O País mantém “tropas” (unidades militares, não contingentes formados) apenas na UNIFIL (oito militares) e na UNFICYP (um único militar, integrado ao contingente argentino). A liderança militar (*Force Commander*) da MONUSCO é exercida pelo general brasileiro Otávio Rodrigues de Miranda Filho, que substituiu, a partir de março de 2023, seu compatriota general Marcos de Sá Affonso da Costa.

Fonte: DPO/ONU

[1014] Como *peacekeeper* entende-se, no caso das contribuições brasileiras, *troops*, *police*, *staff officer* e *expert on misison*.

[1015] Das doze missões de paz em operação em novembro de 2023, o Brasil apenas não participava de quatro delas: da UNMOGIP, que monitora desde 1949 o cessar-fogo entre Índia e Paquistão; da UNMIK, no Kosovo; da UNDOF, na Síria; e da UNTSO, criada em 1948 para monitorar o cessar-fogo da guerra árabe-israelense. A MINUSMA, que conta com a participação de um brasileiro, foi encerrada em dezembro de 2023.

Contribution of Uniformed Personnel to UN by Country, Mission, and Personnel Type

Experts on Mission, Formed Police Units, Individual Police, Staff Officer, and Troops
As of: 30/11/2023

Country	Mission	Personnel Type	Male	Female	Total
Brazil	MINURSO	Experts on Mission	6	2	**8**
		Total MINURSO	**6**	**2**	**8**
	MINUSCA	Experts on Mission	2	1	**3**
		Individual Police	0	1	**1**
		Staff Officer	3	3	**6**
		Total MINUSCA	**5**	**5**	**10**
	MINUSMA	Staff Officer	0	1	**1**
		Total MINUSMA	**0**	**1**	**1**
	MONUSCO	Experts on Mission	1	0	**1**
		Staff Officer	21	2	**23**
		Total MONUSCO	**22**	**2**	**24**
	UNFICYP	Staff Officer	1	0	**1**
		Troops	1	0	**1**
		Total UNFICYP	**2**	**0**	**2**
	UNIFIL	Staff Officer	4	0	**4**
		Troops	8	0	**8**
		Total UNIFIL	**12**	**0**	**12**
	UNISFA	Experts on Mission	2	0	**2**
		Staff Officer	3	0	**3**
		Total UNISFA	**5**	**0**	**5**
	UNMHA	Experts on Mission	1	0	**1**
		Total UNMHA	**1**	**0**	**1**
	UNMISS	Experts on Mission	2	3	**5**
		Individual Police	1	1	**2**
		Staff Officer	6	1	**7**
		Total UNMISS	**9**	**5**	**14**
	UNSOM	Individual Police	2	0	**2**
		Total UNSOM	**2**	**0**	**2**
	Total Brazil		**64**	**15**	**79**

Fonte: DPO/ONU

c) Benefícios e riscos da participação

É importante conhecer os benefícios da participação brasileira em operações de paz, inclusive na forma de ganhos difusos, como o fortalecimento de suas credenciais e de suas responsabilidades internacionais, e sua relação com o pleito histórico brasileiro por assento permanente no CSNU. Ademais, é importante destacar a ênfase colocada pelo Brasil na promoção do desenvolvimento do país que recebe a operação. No caso específico da MINUSTAH, não apenas pelo âmbito geográfico de atuação, mas também pelo comando de tropas de outros países da região, os ganhos em termos de liderança regional podem ser destacados.

Da perspectiva institucional, vale mencionar o Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil-Centro Sergio Vieira de Mello (CCOPAB) e o Centro de operações de Paz de Caráter Naval (CopPAzNav). O CCOPAB, no Rio de Janeiro, instalado em 2010 em substituição ao Centro de Instrução de Operações de Paz (CIOpPaz), de 2005, é uma organização militar vinculada diretamente ao Ministério da Defesa, porém permanece subordinado ao Exército Brasileiro. Ele tem como missão apoiar a preparação de militares, policiais e civis brasileiros e de nações amigas para missões de paz e desminagem humanitária, e foi instalado devido a uma demanda da MINUSTAH. Já o CopPazNav foi estabelecido em 2008, também no contexto da MINUSTAH, com o nome de Escola de Operações de paz do Corpo de Fuzileiros Navais (EopPaz-CFN), no âmbito do Centro de Instrução Almirante Sylvio de Camargo (CIASC), unidade de treinamento da Marinha do Brasil criada na década de 1950 para preparação de fuzileiros navais. Em 2011, com o início da participação brasileira na FTM-UNIFIL, a Escola foi reformulada e rebatizada como Escola de Operações de Paz de Caráter Naval (EsOpPazNav) contribuindo para a capacitação de militares brasileiros enviados para a FTM. Em 2019, com seu crescimento em importância, passou a ser o CopPazNav. Os conhecimentos adquiridos pelas Forças Armadas Brasileiras têm sido úteis em diversas situações internas no Brasil, em especial em operações de garantia da lei e da ordem.

Como impactos negativos da participação brasileira, pode-se indicar perdas de vidas; questionamentos domésticos (muitas vezes infundados em razão de desconhecimento quanto às competências das Forças Armadas) quanto ao emprego de militares no exterior enquanto a situação de segurança do País se deteriora; dano à imagem de país pacifista em decorrência de participação em operações de paz robustas; e críticas e reveses em razão de episódios pontuais negativos relacionados à MINUSTAH (como abusos cometidos por tropas estrangeiras subordinadas ao comando militar brasileiro).

d) Conjuntura atual para o engajamento brasileiro em operações de paz da ONU

Desde o encerramento da MINUSTAH (2017) e a saída brasileiro da liderança da FMT-UNIFIL (2021), observa-se momento de inflexão do engajamento brasileiro em operações de manutenção da paz, com o País assumindo perfil eminentemente de contribuinte de pessoal em missões individuais e de provedor de capacitação e treinamento, mantendo seu compromisso histórico com as operações de paz.

A conjuntura atual é marcada por desafios que afetam o envolvimento do País em operações de paz. A agenda política brasileira está mais voltada para questões internas, com agravamento dos problemas socioeconômicos e o contingenciamento de recursos desde a crise econômica de 2015. No contexto internacional, as pressões por cortes orçamentários dos principais contribuintes financeiros têm determinado retrações de recursos para operações de paz (redução de tropas ou encerramento de atividades), o que, em conjunção com mandatos mais ambiciosos e

os contextos mais complexos das missões, ocasiona aumento de riscos. A redução de vagas e o elevado risco influem em possíveis participações do Brasil com contingente de tropa.

O perfil dos *peacekeepers* brasileiros hoje se encontra em transição. Nos anos de participação na MINUSTAH e na UNIFIL, o Brasil chegou a figurar entre os vinte maiores contribuintes de tropas. Atualmente, ocupa a 63ª posição no *ranking*. Permanece, contudo, comprometido com missões de paz, como declarou Bolsonaro em seus discursos na AGNU entre 2019 e 2022[1016], e conforme consta na PND e na END atualizadas. Com base na experiência adquirida ao longo dos anos, o País passou de grande contribuinte de tropas para contribuinte de pessoal em missões individuais, especialmente oficiais de Estado-Maior, mas também observadores militares. A seleção de militares brasileiros como comandantes de força atesta o seu profissionalismo e treinamento[1017]. A contribuição brasileira de policiais, porém, ainda é pouco expressiva, encontrando-se abaixo do potencial: apenas onze policiais individuais em setembro de 2022.

O engajamento militar do Brasil no tema reflete a mudança de perfil do Brasil nas operações de paz. Na provisão de capacidades e treinamento, destaca-se a Equipe de Treinamento Móvel (ETM) especializada em operações na selva, desdobrada desde 2019 na MONUSCO, onde capacita as tropas dos países que integram a Brigada de Intervenção. O Brasil também participa do Projeto de Parceria Triangular (TPP, na sigla em inglês), com o objetivo de prover capacidades nas áreas médica, de engenharia e de unidades de sinais para militares africanos e asiáticos. O País vem ainda organizando cursos em território nacional em parceria com a ONU. Oferece treinamento pré-desdobramento no CCOPAB e no CopPazNav e está em tratativas para celebrar acordo-quadro com a ONU para a realização de eventos de treinamento em missões de paz. Na Ministerial de Manutenção da Paz de Seul, em 2021, comprometeu-se a oferecer cursos adicionais para operações: ETM com cursos em meio ambiente e energia renovável, questões de gênero e operações de paz ribeirinhas, além de cursos no Brasil sobre desminagem, proteção de civis e engenharia. Na perspectiva brasileira, o treinamento pré-desdobramento e no teatro de operações tem relevância transversal em todos os aspectos relacionados às operações de paz, como demonstra o "Relatório Santos Cruz" sobre a segurança dos *peacekeepers* (2017).

O engajamento diplomático do Brasil no tema igualmente reflete a mudança de perfil do Brasil nas missões de paz. A atuação do Brasil se dá no âmbito da iniciativa *Action for Peacekeeping* (A4P), em consonância com a Declaração de Compromissos Compartilhados (2018), endossada pelo País, e a *Action for Peacekeeping Plus* (A4P+, estratégia da A4P para 2021-2023). O Brasil atua no C-34, em coordenação com o grupo regional ABUM (Argentina, Brasil, Uruguai e México), cuja coordenação regional exerceu no biênio 2020-2021, e no Grupo de Trabalho sobre Equipamento de Propriedade do Contingente (*COE Working Group*). Nesses foros, tem advogado pelo respeito aos princípios básicos das operações de paz, a aprovação pelo CSNU de mandatos claros e realistas, a provisão de recursos adequados para a consecução dos mandatos, incluindo treinamento especializado, e a promoção da agenda de Mulheres, Paz e Segurança. Em 2021, o Brasil foi um dos cofundadores do mecanismo informal Grupo de Amigos sobre Proteção e Segurança de Capacetes Azuis em Operações de Manutenção da Paz e assumiu a presidência do grupo, ao lado de China, Indonésia e Ruanda.

O mandato do Brasil no CSNU em 2022-2023 poderia ser oportunidade para novo engajamento diplomático e de pessoal uniformizado em operações de paz. Todas as prioridades

[1016] O presidente Lula não mencionou as operações de paz em seu discurso na AGNU em 2023.
[1017] Comando militar da MINUSTAH (2004-2017), FTM-UNIFIL (2011-2021) e MONUSCO (2013-2015 e desde 2018). Acompanhe o Twitter oficial do *Force Commander* da MONUSCO (https://twitter.com/MonuscoF).

elencadas pelo governo brasileiro para o mandato envolvem direta ou indiretamente as operações de paz (para mais detalhes, ver a seção sobre o CSNU, no tópico anterior). Em mandatos anteriores, o Brasil decidiu contribuir com unidades militares formadas para missões de paz (ONUMOZ, UNAVEM III, MINUSTAH e UNIFIL), não tendo tomado decisão semelhante em 2022-2023.

e) Mulheres no engajamento brasileiro em operações de paz da ONU

Historicamente o número de mulheres brasileiras em operações de paz é pequeno. A primeira ocorrência da participação de uma policial brasileira em operação de paz foi em 1992, na Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola (UNAVEM II, na sigla em inglês). Até 2022, cerca de 25 policiais brasileiras participaram de sete diferentes missões de paz. O número de militares brasileiras desdobrada é ainda menor. Ao longo das três últimas décadas, militares brasileiras desempenharam diversas funções em missões de paz, embora em volume proporcionalmente pequeno. Desde a adoção do Plano Nacional de Ação sobre Mulheres, Paz e Segurança, em 2017 (renovado em 2019), vem aumentando a participação de mulheres brasileiras em missões de paz; contudo, a presença na linha de frente de combate ainda é baixa (15[1018]/79 = 19% do pessoal empregado pelo Brasil em missões em setembro de 2023). Desde 2018, o CopPazNav realiza estágios de operação de paz exclusivos para a capacitação de mulheres. Em 2019 e 2020, militares brasileiras receberam o prêmio Defensora Militar da Igualdade de Gênero da ONU, por sua atuação na MINUSCA[1019]. Em 2020, o Manual de Batalhão de Infantaria introduziu o conceito de pelotões de engajamento, unidades formadas por, pelo menos, 50% de mulheres. Embora, em termos de pessoal efetivamente empregado, o Brasil aloque apenas 19% de mulheres no total de *peacekeepers*, o País superou, em 2022, o percentual de 20% do efetivo total de agentes de segurança formado por mulheres para atuar em missões internacionais de paz da ONU – as mulheres foram 20,63% dos 1.580 civis e militares brasileiros que, junto com 48 estrangeiros de 24 países, foram treinados em 23 cursos relativos a operações de paz. O número ficou acima da estratégia de paridade de gênero criada pela organização, *Uniformed Gender Parity Strategy 2018-2028*[1020]. Para mais detalhes, ver a subseção sobre a Agenda Mulheres, Paz e Segurança, na seção sobre o pilar de paz e segurança do tópico anterior.

[1018] Integrando as seguintes missões: MINURSO, MINUSCA, MINUSMA, MONUSCO e UNMISS.
[1019] A capitã de corveta Márcia Andrade Braga e a capitã de fragata Carla Monteiro de Castro Araújo, ambas da Marinha do Brasil, receberam o prêmio, respectivamente, em 2019 e 2020. Trabalhando como assessora militar de gênero na MINUSCA, Márcia Braga ajudou a construir uma rede de assessores treinados para questões de gênero dentro das unidades militares da missão, promovendo equipes formadas tanto por homens como por mulheres para conduzir patrulhas pelo país. Segundo a ONU, Carla Araújo estabeleceu e conduziu um amplo treinamento em aspectos relacionados a gênero e proteção na mesma missão.
[1020] Fixou um mínimo de 19% do efetivo total, até chegar a 25% em 2028.

5.3. Segurança e defesa

I. Gastos militares mundiais

O principal responsável por mensurar e publicar relatórios sobre os gastos militares no mundo é o *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI), instituto internacional independente dedicado à pesquisa de conflitos, armamentos, controle de armas e desarmamento. O SIPRI foi criado em 1996 com base em uma decisão do Parlamento sueco, que é responsável por parte substancial do financiamento do instituto. Sua principal publicação é o *SIPRI Yearbook*, que fornece uma visão geral dos desenvolvimentos anuais em relação a segurança internacional, tecnologia, gastos militares e controle de armas convencionais, nucleares, químicas e biológicas.

a) Gastos militares mundiais em 2022

i. Dados gerais

Em 2022, de acordo com o documento *Trends in World Military Expenditure, 2022*, os gastos militares mundiais elevaram-se (+3,7%) pelo oitavo ano consecutivo, alcançando US$ 2,24 trilhões, nível recorde desde o início da contabilização feita pelo SIPRI, trinta anos atrás. De acordo com o instituto, entre 2013 e 2022, houve aumento de 19% desses gastos, com tendência de elevação constante desde 2015. O maior aumento regional, em 2022, foi verificado na Europa, e a única retração deu-se na África.

O principal fator que contribuiu para o aumento foi o conflito russo-ucraniano, iniciado com a invasão da Ucrânia por tropas russas, em fevereiro de 2022. Ao longo desse ano, os gastos militares totais de países europeus cresceram 13%, maior percentual registrado desde a Guerra Fria. Rússia e Ucrânia apresentaram as maiores elevações individuais: os gastos russos cresceram 9,2%, totalizando US$ 86,4 bilhões, cerca 4,1% do produto interno bruto (PIB) nacional; os gastos ucranianos, por sua vez, elevaram-se 640%, chegando a US$ 44 bilhões[1021] e passando a representar 34% do PIB do país. Além de Rússia e Ucrânia, outros países europeus também elevaram seus investimentos militares, a exemplo de Reino Unido, Alemanha e França.

Cerca de 63% dos gastos militares mundiais em 2022 estão concentrados em apenas cinco países[1022]: Estados Unidos (EUA), China, Rússia, Índia e Arábia Saudita, em ordem decrescente. Expandindo-se para os quinze países com maiores gastos, a concentração passa a ser de 82%, um aumento de um ponto percentual em relação a 2021.

Em 2022, os EUA, que ocupam o 1º lugar no *ranking*, elevaram seus gastos em 0,7%, alcançando US$ 877 bilhões, valor que inclui US$ 19,9 bilhões em auxílio militar enviado à Ucrânia. A China, que ocupa o 2º lugar, elevou seus gastos militares pelo 28º ano consecutivo, chegando a US$ 292 bilhões. EUA (39%) e China (13%) continuam sendo, de longe, as duas nações que mais destinam recursos a temas militares e, juntas, respondem por mais da metade dos gastos mundiais.

Entre as mudanças registradas no *ranking*, em relação a 2021, destacam-se a elevação da Arábia Saudita em três posições (de 8º para 5º lugar), de modo a voltar a figurar entre os *top* 5

[1021] Esse valor não inclui a ajuda militar enviada por terceiros países à Ucrânia.

[1022] Um aumento de um ponto percentual em relação a 2021 (62%). Ademais, em 2021, os cinco países com maiores orçamentos militares foram EUA, China, Índia, Reino Unido e Rússia. Em 2022, a Arábia Saudita assumiu a posição antes ocupada pelo Reino Unido.

após queda registrada em 2021, e da Rússia em duas posições (de 5º para 3º), como reflexo do conflito russo-ucraniano. No entanto, o país que mais subiu posições foi a Ucrânia, que passou de 36º a 11º colocado. Entre as principais quedas, destacam-se o Reino Unido, que caiu duas posições (da 4ª para a 6ª posição), e a França, que também caiu duas posições (da 6ª para a 8ª). A Alemanha, por sua vez, manteve-se na 7ª posição. Japão (10ª) e Coreia do Sul (9ª) trocaram de posições entre si, com os sul-coreanos ultrapassando os japoneses, o que é explicado não só pelo contexto de aumentos expressivos de gastos militares verificados na Ásia, mas também pelo tensionamento das relações entre as duas Coreias. Por fim, o Irã, que havia aumentado seus gastos militares em 11% em 2021, de modo a figurar entre os quinze maiores pela primeira vez, caiu para a 34ª posição[1023], com US$ 6,8 bilhões de gastos.

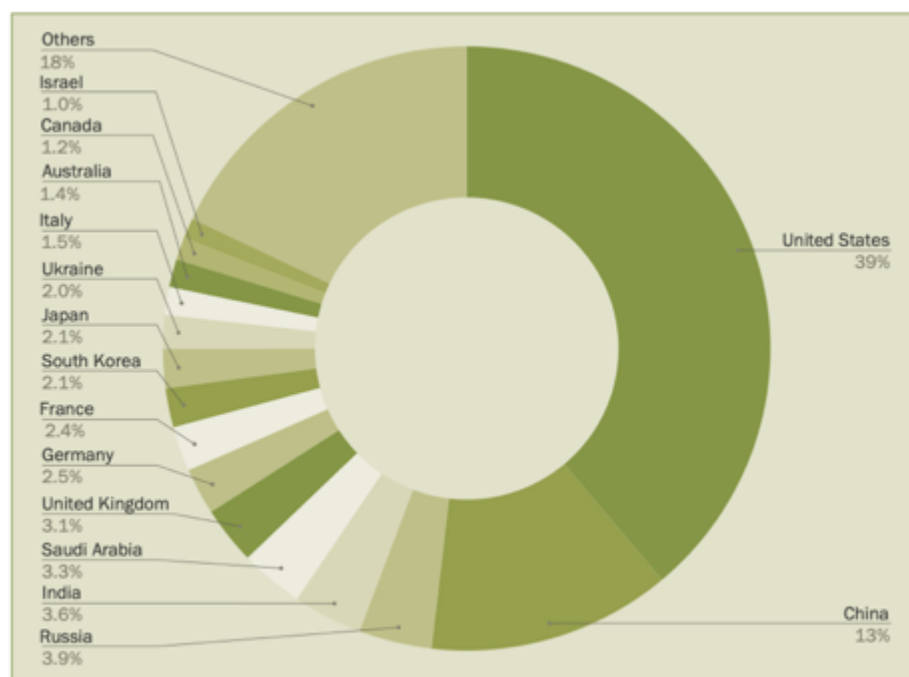



Figure 2. The share of world military expenditure of the 15 countries with the highest spending in 2022

Fonte: SIPRI

ii. Conflito russo-ucraniano

Um dos destaques do relatório do SIPRI para 2022 foi o impacto do conflito russo-ucraniano na elevação dos gastos militares mundiais em níveis recorde. A guerra na Ucrânia teve como consequência o anúncio de aumentos significativos de gastos dessa natureza por parte de países da Europa Central e da Europa Ocidental. Dos 36 países dessas regiões que se inserem no escopo da análise do SIPRI, 23 elevaram seus gastos militares em 2022, ainda que em diferentes proporções: enquanto a Suíça registrou um aumento de 0,4% em gastos militares, Luxemburgo os ampliou em 45%.

[1023] No documento *Trends in World Military Expenditure, 2021*, o SIPRI indicou que o Irã foi o 14º país no *ranking* dos maiores gastos militares mundiais em 2021. No documento relativo a 2022, a informação é corrigida, e o Irã passou a figurar na 39ª posição em 2021, subindo para 34ª em 2022. Em 2021, o Irã havia registrado o primeiro aumento de seus gastos em quatro anos.

Os compromissos de aumento foram anunciados e implementados em velocidades distintas. No caso de integrantes da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), os objetivos militares tanto de curto prazo, como os da Eslováquia, quanto os de longo prazo, como os da Dinamarca, vinculam-se ao objetivo geral da aliança de aumento de gastos para que representem, no mínimo, o equivalente a 2% do PIB de cada país-membro. Os valores dos compromissos também variam fora do âmbito da OTAN: a Áustria, por exemplo, que não faz parte da aliança, anunciou a intenção de aumentar seus gastos militares a 1% do PIB; já a Lituânia e a Polônia, membros da OTAN e países mais próximos geograficamente da Rússia, apresentam objetivos mais ambiciosos – 2,5% e 4% do PIB, respectivamente.

iii. Recorte regional

No que se refere ao recorte regional, em 2022, houve aumento de gastos militares em quatro das cinco regiões geográficas do mundo. Como indicado anteriormente, em consequência do conflito russo-ucraniano, o maior percentual verificado foi o da Europa (+13%) – consequência direta do conflito russo-ucraniano. Em seguida, têm-se Oriente Médio (+3,2%), Ásia e Oceania (+2,7%) e as Américas (+0,3%). A África foi a única região na qual se verificou um decréscimo nos gastos militares (-5,3%) entre 2021 e 2022. Quanto à distribuição em relação ao total global, as Américas representam 43% dos gastos militares mundiais totais, com a América do Norte sendo, por si só, responsável por 40%, devido ao peso dos EUA. Em segundo e terceiro lugares, estão, respectivamente, Ásia e Oceania, com 26%, e Europa, com 21%. Oriente Médio e África somam cerca de 10% do total.

Region and subregion	Spending ($ b.), 2022	Change (%) 2021–22	Change (%) 2013–22	World share (%), 2022
World	**2 240**	*3.7*	*19*	*100*
Africa[a]	39.4	*–5.3*	*–6.4*	*1.8*
North Africa	(19.1)	*–3.2*	*11*	*(0.9)*
Sub-Saharan Africa[a]	20.3	*–7.3*	*–18*	*0.9*
Americas[b]	961	*0.3*	*3.5*	*43*
Central America and the Caribbean[b]	11.2	*–6.2*	*38*	*0.5*
North America	904	*0.7*	*3.7*	*40*
South America	46.1	*–6.1*	*–5.4*	*2.1*
Asia and Oceania[c]	575	*2.7*	*45*	*26*
Central Asia[d]	1.4	*–29*	*–28*	*0.1*
East Asia[e]	397	*3.5*	*50*	*18*
Oceania	35.3	*0.5*	*48*	*1.6*
South Asia	98.3	*4.0*	*46*	*4.4*
South East Asia	43.1	*–4.0*	*13*	*1.9*
Europe	480	*13*	*38*	*21*
Central and Western Europe	345	*3.6*	*30*	*15*
Eastern Europe	135	*58*	*72*	*6.0*
Middle East[f]	(184)	*3.2*	*–1.5*	*(8.2)*

( ) = uncertain estimate.

[a] Figures exclude Djibouti, Eritrea and Somalia.
[b] Figures exclude Cuba.
[c] Figures exclude North Korea, Turkmenistan and Uzbekistan.
[d] Figures exclude Turkmenistan and Uzbekistan.
[e] Figures exclude North Korea.
[f] Figures exclude Syria and Yemen.

Fonte: SIPRI

A África, único continente a registrar retração (-5,3%) dos gastos militares no comparativo 2021-2022, apresentou um total de US$ 39,4 bilhões de gastos. Foi a primeira queda nos gastos agregados de países africanos desde 2018. Dois países, Argélia e Marrocos, respondem por quase três quartos (cerca de 74%) dos gastos militares da África do Norte. A disputa em torno do Saara

Ocidental, que opõe os dois países, é responsável por essa concentração. Ainda assim, os gastos argelinos caíram 3,7% de 2021 a 2022, enquanto os marroquinos se mantiveram inalterados. Os países da África Subsaariana apresentaram, no conjunto, US$ 20,3 bilhões de gastos militares, em 2022, uma queda de 7,3% em comparação a 2021. O principal fator dessa retração de gastos foram as reduções efetuadas pelos dois maiores investidores militares africanos: Nigéria e África do Sul. A Nigéria reduziu seus gastos em 38% em 2022, enquanto a África do Sul os reduziu em 8,4% e pelo segundo ano consecutivo. Em contraste, a Etiópia registrou seu maior aumento percentual de gastos em 2022 (88%, chegando a US$ 1 bilhão), como consequência do conflito no Tigré.

Na Europa, a invasão russa da Ucrânia impulsionou ainda mais a tendência de aumento que já se verificava desde 2013, chegando à cifra de US$ 345 bilhões, em 2022. Os países da Europa Central apresentaram 4,4% de aumento, ao passo que os países da Europa Ocidental elevaram seus gastos em 3,4%. Ainda que tenha perdido posições no *ranking* geral, o Reino Unido seguiu em tendência de alta, elevando seus gastos militares pelo sexto ano consecutivo. Parte do aumento de 2022 deveu-se à ajuda militar enviada à Ucrânia, que somou US$ 2,5 bilhões (cerca de 3,6% dos gastos militares totais do país). O Reino Unido é o segundo país que mais contribui com as forças ucranianas, atrás apenas dos EUA. Outros destaques importantes no continente europeu são Alemanha, Polônia e Finlândia – país que ingressou efetivamente na OTAN em abril de 2023. Os gastos militares alemães atingiram US$ 55,8 bilhões em 2022 (+2,3% em relação a 2021). Após a invasão russa na Ucrânia, a Alemanha estabeleceu um fundo extraorçamentário no valor de US$ 105 bilhões (cerca de € 100 bilhões) destinado à melhoria do aparato militar alemão, de modo que se projeta aumento dos gastos militares alemães no longo prazo. Quanto à ajuda enviada à Ucrânia, a Alemanha figura como o segundo maior doador europeu, atrás do Reino Unido.

A Polônia apresentou um aumento de 11% em seus gastos militares, em 2022, chegando a US$ 16,6 bilhões, que representam 2,4% do PIB – o maior percentual entre os países da Europa Ocidental e da Europa Central, depois da Grécia (3,7% do PIB). Em março de 2022, o governo polonês aprovou legislação que busca reorganizar a força de defesa nacional e elevar os gastos militares a 4% do PIB em 2023[1024]. É importante mencionar que a Polônia é o país que mais recebeu ucranianos deslocados à força[1025] e que tem demonstrado crescente preocupação com o expansionismo russo.

A Finlândia, o mais novo membro da OTAN[1026], elevou seus gastos militares em 36%, em 2022, totalizando US$ 4,8 bilhões (cerca de 1,7% do PIB). Este foi o maior aumento anual de gastos militares finlandeses desde 1962, puxado pela aquisição de armamento (sobretudo de aviões de combate F-35), que representou quase um terço do total dos gastos militares finlandeses. Esse esforço finlandês insere-se no contexto do compromisso dos membros da OTAN de manter orçamentos militares equivalentes a, no mínimo, 2% do PIB.

O principal responsável pelo aumento dos gastos militares na Europa foi a Europa do Leste, que registrou elevação de de 58% em 2022 (US$ 135 bilhões). Esse aumento expressivo de curto prazo é uma reação direta à invasão russa da Ucrânia. Nesse contexto, Rússia e Ucrânia, sozinhos, respondem por 97% dos gastos militares da sub-região (Rússia com 64% e Ucrânia com 33%). No acumulado 2013-2022, a Ucrânia elevou seus gastos militares em 1661% – consequência direta do tensionamento nas relações, desde a anexação da península da Crimeia, em 2014. Observa-se,

---

[1024] Originalmente, a legislação previa 3%, mas o objetivo foi revisado e estabelecido em 4% do PIB.

[1025] Categoria mais ampla, que abrange solicitantes de refúgio e refugiados.

[1026] O país concluiu seu processo de adesão em março de 2023 e tornou-se membro, efetivamente, em abril desse mesmo ano.

ainda, que o auxílio militar internacional enviado à Ucrânia não é contabilizado pelo SIPRI em sua análise dos gastos militares nacionais.

Os gastos militares do Brasil continuaram a cair, em 2022, com uma retração de -7,9%. O Brasil perdeu uma posição no *ranking* mundial, passando da 16ª para a 17ª, com um total de US$ 20,2 bilhões, que representam 0,9% do total global. O orçamento militar brasileiro permanece sendo o maior da América do Sul e supera o de países como Polônia, Turquia e Paquistão.

Figure 1. World military expenditure, by region, 1988–2022

Fonte: SIPRI

b) Gastos militares mundiais em 2021

Em 2021, de acordo com o documento *Trends in World Military Expenditure, 2021*, do SIPRI, os gastos militares mundiais ultrapassaram a marca de US$ 2 trilhões pela primeira vez (US$ 2,12 trilhões). Desde 2015, verifica-se uma tendência ascendente nos gastos militares mundiais anuais, a despeito dos efeitos econômicos da pandemia de COVID-19. Em comparação, o montante necessário estimado pelo Banco Mundial para a realização completa dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) acordados pelas Nações Unidas seria de US$ 1,5 a 2,7 trilhões anuais, de 2015 a 2030.

Os gastos militares dos quinze países com maiores orçamentos representaram 81% dos gastos militares globais, em 2021. Os EUA (38%) e a China (14%) permaneceram, de longe, os dois países que mais destinam recursos a questões militares. Houve, no entanto, mudanças importantes na classificação entre os quinze primeiros países, entre 2020 e 2021: o Reino Unido e a França subiram duas posições cada, tornando-se o quarto e o sexto países com maiores gastos militares, respectivamente; após uma queda de 17% em seus gastos militares, a Arábia Saudita caiu da quarta para a oitava posição; o Irã aumentou seus gastos militares em 11%, tornando-se o 14º maior gastador militar em 2021 – esta é a primeira vez em vinte anos que o Irã se encontra entre os quinze maiores gastos militares.

Os gastos relacionados à tecnologia nuclear estão entre os itens do orçamento militar que tiveram o maior aumento em 2021, o que reflete a decisão dos EUA de modernizar seu arsenal nuclear. O ano de 2021 também marcou o fim da presença militar internacional de quase duas décadas no Afeganistão – os EUA investiram cerca de US$ 85 bilhões para reforçar as Forças de Segurança Nacional Afegãs durante o período em que suas forças militares estiveram no país. Com relação à China, destaca-se que seus gastos militares crescem consecutivamente há 27 anos, a mais longa sequência ininterrupta de aumentos. O gasto militar da Índia foi o terceiro mais alto do mundo, o que reflete o aumento da tensão em disputas de fronteira com a China e com o Paquistão, levando o governo indiano a priorizar a modernização de suas forças armadas e a autossuficiência em produção de armas. Os gastos militares russos cresceram pelo terceiro ano consecutivo em 2021. A recente tendência ascendente dos gastos militares russos seguiu-se a um período de declínio, que veio na sequência das sanções ocidentais sobre a anexação da Crimeia, em 2014, e de uma queda acentuada nos preços da energia, em 2015.

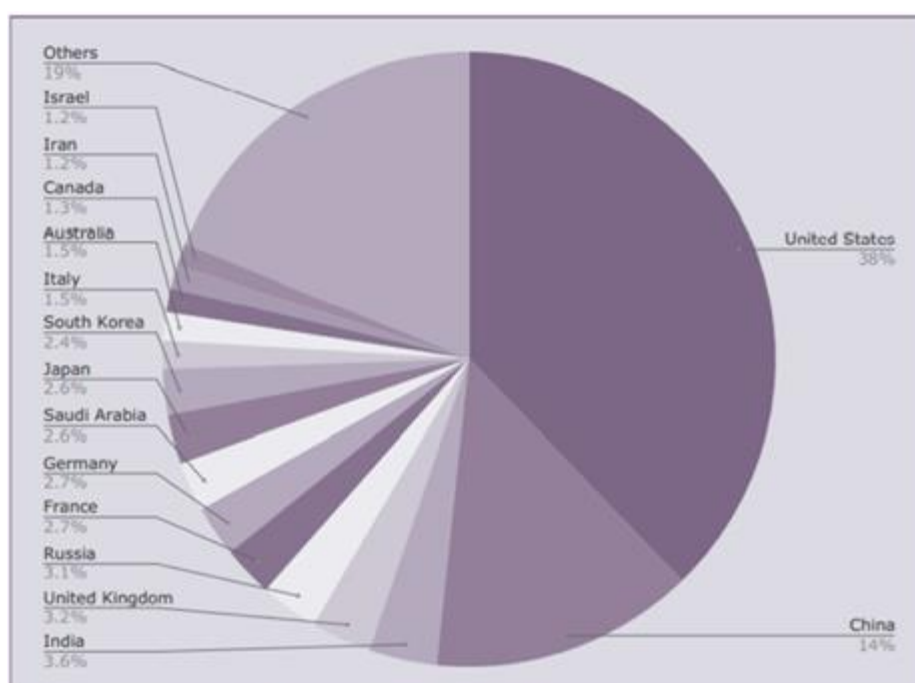
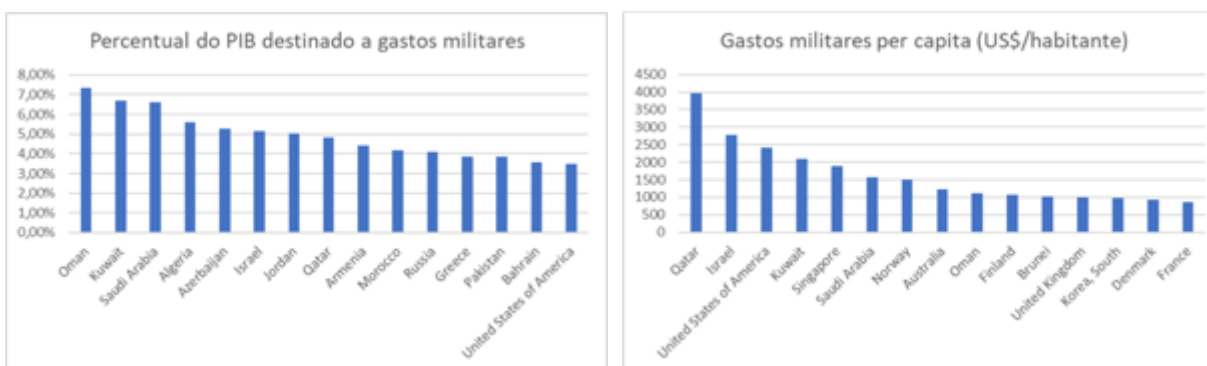



Figure 2. The share of world military expenditure of the 15 countries with the highest spending in 2021

Fonte: SIPRI

Fonte: Elaboração dos autores, com base em dados do SIPRI

Houve outros importantes destaques no relatório. Os cinco maiores gastos militares em 2021 foram dos EUA, China, Índia, Reino Unido e Rússia, que, juntos, responderam por 62% dos gastos militares mundiais – EUA e China sozinhos responderam por 52%. Os gastos militares cresceram em três das cinco regiões do mundo em 2021. Os gastos aumentaram na Ásia e Oceania (3,5%), Europa (3,0%) e África (1,2%). Os gastos diminuíram no Oriente Médio (-3,3%) e nas Américas (-1,2%). Os gastos militares do Brasil caíram 4,3% em 2021, mas o País continuou tendo o maior orçamento militar da América do Sul. Em termos globais, o País tem o 17º maior orçamento militar, superando países como Turquia, Polônia e Paquistão. Apesar do corte nos gastos, o Brasil honrou os pagamentos planejados para seus programas militares estratégicos.

O relatório também delineou algumas das principais tendências para os próximos anos. O fim do declínio dos arsenais nucleares pós-Guerra Fria é uma delas: embora a soma total de armas nucleares tenha diminuído ligeiramente ente 2021 e 2022, o número tende a aumentar na próxima década. Os nove estados nuclearmente armados – EUA, Reino Unido, China, Coreia do Norte, França, Índia, Israel, Rússia e Paquistão – continuam a modernizar seus respectivos arsenais e a reforçar o papel dos arsenais nucleares em suas estratégias militares e nas suas doutrinas de defesa. Combinados, os arsenais de Rússia e EUA correspondem a 90% de todos os armamentos nucleares. A redução dos arsenais de EUA e Rússia se deve à retirada de operação de armamentos obsoletos. Ademais, o *New START* não impõe limites a arsenais nucleares não estratégicos. A China, que se recusou a aderir ao *New START* apesar da insistência dos EUA, está expandindo significativamente seu arsenal, embora este ainda seja largamente inferior aos de EUA e Rússia.

Outras tendências são as repercussões negativas de vasto alcance sobre a estabilidade internacional e a segurança humana[1027] derivadas da Guerra na Ucrânia. Isso se dá tanto nos mecanismos de segurança europeus, quanto nos alinhamentos políticos e preferências estratégicas globais, além da segurança alimentar mundial. Note-se que houve ampla oposição às ações russas na Ucrânia, porém longe de ser universal: 38 Estados se abstiveram, entre os quais a China, e oito votaram contra a Resolução da AGNU “Consequências humanitárias da agressão contra a Ucrânia”, adotada em 25 de março de 2022.

Também há sinais de tendência de insegurança persistente. Até o final de 2021, nenhum processo de paz significativo foi entabulado, duas décadas de intervenção ocidental terminaram em fracasso no Afeganistão, e o conflito na Etiópia também continuou, sem nenhuma iniciativa internacional significativa. Além disso, as pressões de novas crises globais, como o aquecimento global e a pandemia de COVID-19, permanecem.

Há, contudo, dois fatos animadores, segundo o relatório. Um deles é a declaração conjunta China-EUA na 26ª Conferência das Partes (COP26, na sigla em inglês), no âmbito da Convenção-Quadro as Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês), em novembro de 2021, um sinal de que a cooperação das potências em temas de interesse global ainda é possível. O outro é o relatório de 2021 do secretário-geral das Nações Unidas, António Guterres, “Nossa Agenda Comum”. O grupo de trabalho bilateral sobre as mudanças do clima foi, entretanto, cancelado, em agosto de 2022, pela China, após a visita de Nancy Pelosi, presidente da Câmara dos EUA, a Taiwan.

[1027] Há três grandes interpretações do conceito de segurança humana. As duas mais amplas são caracterizadas como “ausência de medo”, ou seja, a proteção dos direitos humanos (*Human Security Report*, 2005) e “ausência de carência”, ou seja, o direito ao desenvolvimento humano (Relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD – de 1994). A terceira avalia o impacto da violência armada direta. O conceito de segurança humana adotado pelo SIPRI (*The human security approach to direct and structural violence*) leva em consideração os impactos tanto da violência direta quanto da violência estrutural, isto é, a desigualdade social, política, racial, de gênero ou outras formas de injustiça e marginalização que desestabilizam a sociedade e levam à violência armada.

II. Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN)

a) Histórico

Em 4 de abril de 1949, foi assinado em Washington o Tratado do Atlântico Norte (TAN), por Bélgica, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos (EUA), França, Islândia, Itália, Luxemburgo, Noruega, Países Baixos, Portugal e Reino Unido. O TAN tem como antecedentes a Carta do Atlântico (1941), firmada por Roosevelt e Churchill; o Artigo 51 (direito de legítima defesa coletiva) e o Capítulo VIII (acordos regionais) da Carta da Organização das Nações Unidas (ONU, 1945); o Tratado de Dunquerque (1947), entre França e Reino Unido; e o Tratado de Bruxelas (1948), sobre Autodefesa Coletiva e Colaboração Econômica, Social e Cultural, firmado por Bélgica, França, Luxemburgo, Países Baixos e Reino Unido.

O TAN, ou Tratado de Washington, é documento curto, de apenas 14 artigos. Em seu Artigo 9º, estabelece um Conselho, com prerrogativa de criar organismos subsidiários necessários para o cumprimento dos objetivos do tratado, que é ainda o principal órgão decisório da OTAN (sempre por unanimidade). A implementação da OTAN, portanto, é posterior ao TAN: a eclosão da Guerra da Coreia, em junho de 1950, foi seu primeiro grande teste, pois levantou ao mundo a ameaça aparente de ação conjunta de todos os países comunistas, o que levou a aliança a desenvolver planos militares concretos. Formou-se o Quartel-General Supremo das Forças Aliadas da Europa (SHAPE, na sigla em inglês), para coordenar as forças na Europa, sob ordens do Comandante-Supremo Aliado, então o norte-americano Dwight Eisenhower, em janeiro de 1951. Em 1951, houve a concessão de personalidade jurídica à Organização (Acordo de Ottawa), e, no ano seguinte, a conferência do Conselho do Atlântico Norte, em Lisboa, buscou expandir as forças da OTAN e criou o cargo de secretário-geral, o comandante civil da aliança militar. Também em 1952 houve os primeiros exercícios marítimos de grande porte da OTAN, nos mares da Dinamarca, da Noruega e no Mediterrâneo.

De acordo com a própria organização, os objetivos iniciais da OTAN eram deter o expansionismo soviético, impedir o ressurgimento do militarismo nacionalista na Europa e encorajar a integração política europeia. É criada no contexto de endurecimento da Guerra Fria: em 1947, houve a Doutrina Truman; em 1948, houve o golpe comunista na Tchecoslováquia e o bloqueio de Berlim; e, em 1949, a URSS explodiria seu primeiro artefato nuclear (apenas alguns meses depois da criação da OTAN).

O objetivo principal da OTAN é a promoção da segurança coletiva regional, conforme enunciado no Artigo 5º do TAN: "As Partes concordam em que um ataque armado contra uma ou várias delas na Europa ou na América do Norte será considerado um ataque a todas, e, consequentemente, concordam em que, se um tal ataque armado se verificar, cada uma, no exercício do direito de legítima defesa, individual ou coletiva, reconhecido pelo Artigo 51 da Carta das Nações Unidas, prestará assistência à Parte ou Partes assim atacadas, praticando sem demora, individualmente e de acordo com as restantes Partes, a ação que considerar necessária, inclusive o emprego da força armada, para restaurar e garantir a segurança na região do Atlântico Norte. Qualquer ataque armado desta natureza e todas as providências tomadas em consequência desse ataque serão imediatamente comunicados ao Conselho de Segurança. Essas providências terminarão logo que o Conselho de Segurança tiver tomado as medidas necessárias para restaurar e manter a paz e a segurança internacionais". Em seus primeiros 40 anos, a cláusula de defesa coletiva jamais foi acionada, de modo que não houve atuação conjunta das forças da OTAN.

Há um escopo geográfico bem delimitado para a aplicação da segurança coletiva, conforme o Artigo 6º: "Para os fins do Artigo 5° considera-se ataque armado contra uma ou várias das Partes o ataque armado: a) contra o território de qualquer delas na Europa ou na América do Norte, contra os Departamentos franceses da Argélia, contra o território da Turquia ou contra as Ilhas sob jurisdição de qualquer das Partes situadas na região do Atlântico Norte ao norte do Trópico de Câncer; b) contra as forças, navios ou aeronaves de qualquer das Partes, que se encontrem nesses territórios ou em qualquer outra região da Europa na qual as forças de ocupação de qualquer das Partes estavam à data em que o tratado entrou em vigor ou no mar Mediterrâneo ou na região do Atlântico Norte ao norte do Trópico de Câncer".

Também de bastante importância para a OTAN é o Artigo 4º, que prevê consultas entre as partes: "As Partes consultar-se-ão sempre que, na opinião de qualquer delas, estiver ameaçada a integridade territorial, a independência política ou a segurança de uma das Partes". Desde 1949 e até julho de 2023, o Artigo 4º foi invocado sete vezes. A Turquia já o invocou em cinco momentos, primeiramente no contexto da Segunda Guerra do Golfo (Guerra do Iraque), em 2003, e depois do conflito corrente na Síria, em 2012 e 2020, e de ataques terroristas ocorridos no país em 2015; a Polônia o invocou, em 2014, em razão dos episódios na Crimeia; e países da antiga esfera de influência soviética ou integrantes da URSS (Bulgária, Tchéquia, Estônia, Letônia, Lituânia, Polônia, Romênia e Eslováquia), em 2022, o invocaram em fevereiro de 2022, no contexto da invasão da Ucrânia pela Rússia.

Na década de 1950, ocorrem as primeiras adesões à organização: Turquia, Grécia (ambas em 1952) e Alemanha Ocidental (1955). Como resposta à entrada desta última, é assinado o Pacto de Varsóvia (1955), composto por União Soviética (URSS), Hungria, Tchecoslováquia, Polônia, Bulgária, Romênia, Albânia e Alemanha Oriental (RFA) para fazer frente à aliança norte-atlântica – a URSS havia proposto juntar-se à OTAN no ano anterior, o que foi negado pelos seus membros. Em 1954, é cunhado o termo "retaliação maciça" pela administração Eisenhower, que passa a ser a doutrina estratégica da OTAN: um ataque soviético seria respondido por um ataque nuclear. Também em meados dos anos 1950, a Guerra de Suez colocou aliados da OTAN em campos opostos do conflito (EUA *vs.* França e Reino Unido), e a URSS lançou o satélite Sputnik. Após a construção do Muro de Berlim e a crise dos mísseis, no início dos anos 1960, a "retaliação maciça" deu dará lugar à "resposta flexível" e foi inaugurado o período de *détente*.

No final da década de 1950, a OTAN passou por uma de suas crises mais sensíveis, com a unidade da organização sofrendo um abalo durante a presidência de Charles de Gaulle na França. O presidente francês protestou contra o papel protagonista dos EUA na OTAN e a relação especial entre EUA e Reino Unido. O presidente de Gaulle, em memorando ao presidente Eisenhower e ao primeiro-ministro britânico Harold MacMillan, defendeu a criação de uma instância tripartite de comando, que colocaria a França em pé de igualdade com EUA e Reino Unido. Após resposta considerada insatisfatória, de Gaulle deu início a uma força de defesa independente para a França, e tinha a intenção, no caso de algum conflito, de ter a opção de negociar a paz em separado com o bloco socialista, em vez de ser obrigado a aderir a uma guerra de maiores proporções entre a OTAN e o Pacto de Varsóvia. Em fevereiro de 1959, a França retiraria sua Frota Mediterrânea do comando da OTAN e baniria a colocação de armas nucleares estrangeiras em seu território. A França expressou apoio aos aliados da OTAN durante a Crise dos Mísseis cubana em 1962, mas, em 1966, retiraria todos os seus soldados das forças da aliança, a despeito de, oficialmente, a França permanecer como membro. É nesse contexto que a sede da OTAN foi transferida de Paris para Bruxelas. Apenas em 2009, a França retornaria a participar de forma plena das iniciativas da OTAN, na Cúpula de Estrasburgo-Kehl.

Durante grande parte do período da Guerra Fria, as ações de monitoramento da OTAN com relação à URSS e ao Pacto de Varsóvia não levaram efetivamente a ações militares diretas. Quando da abertura do Tratado sobre Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP), em 1968, a OTAN argumentou que seus acordos de compartilhamento nuclear não violavam o novo tratado, pois as armas estariam sob controle dos EUA até que uma decisão fosse tomada sobre eventual guerra. Em 1978, os membros da OTAN definiram de forma oficial duas metas complementares: manter a segurança e buscar o arrefecimento de ânimos – o que se traduzia, na prática, em manter capacidades defensivas consideradas suficientes contra as forças do Pacto de Varsóvia, mas sem desencadear nova corrida armamentista. Ainda assim, em 1979 e 1983, houve episódios de colocação de mísseis mais potentes nas zonas limítrofes. Como curiosidade, não houve envolvimento da OTAN na Guerra das Malvinas, apesar do ataque argentino contra o território sob controle britânico, pois o Artigo 6º do TAN especifica que a defesa coletiva só se aplica a ataques contra territórios ao norte do Trópico de Câncer. A última expansão do período da Guerra Fria seria a adesão da Espanha, em 1982, confirmada por referendo em 1986.

b) Ressignificação da OTAN

Com o fim da Guerra Fria (e da ameaça soviética) e a reunificação alemã, a OTAN passa por uma crise de identidade, e sua razão de ser é ressignificada. Sua atuação passa a compreender quaisquer ameaças de caráter global aos interesses comuns dos membros, sem que, para isso, seja necessário o recurso ao Artigo 5º. Isso está refletido nas doutrinas e conceitos estratégicos da OTAN adotados a partir de 1991, em especial em 1999 (que dá o foco em agir sobre as causas e todas as etapas de um conflito e que identifica novos riscos) e 2010 (que afirma que as três tarefas primordiais da OTAN são defesa coletiva baseada no princípio de "dissuasão", gestão de crises e segurança cooperativa). A primeira expansão da OTAN do período pós-Guerra Fria não teve um país adicional, mas, sim, a incorporação da Alemanha Oriental (RDA) pela RFA, no final de 1990. Ademais, em seu processo de reestruturação, a estrutura militar da OTAN foi reduzida e reorganizada, com novas forças estabelecidas, a exemplo das Forças de Reação Rápida do Quartel do Comando Aliado Europeu. As mudanças engendradas pelo colapso da URSS no balanço militar europeu foram reconhecidas pelo Tratado sobre Forças Armadas Convencionais Adaptadas na Europa, assinado por trinta países em 1999 e ratificado pela Rússia em 2000 (mas nunca ratificado por nenhum membro da OTAN, portanto nunca tendo entrado em vigor).

Nos anos 1990, diante da crescente interdependência internacional, a OTAN passou a concentrar esforços na prevenção de conflitos pela via diplomática e a construir capacidades civis e militares para uma paz sustentável. Para disciplinar sua relação com os países da antiga URSS, criou o Conselho de Cooperação do Atlântico Norte (CCAN), que se tornou Conselho de Parceria Euro-Atlântica (CPEA), em 1997. Em 1994, criou o programa Pareceria para a Paz (PfP, na sigla em inglês), pelo qual países da ex-Iugoslávia e da ex-URSS – inclusive a Rússia – receberiam ajuda para a modernização de suas forças armadas dentro de parâmetros democráticos. A relação entre OTAN e Rússia, ademais, aprofundou-se com a criação do Conselho Rússia-OTAN, em 2002 (para mais detalhes sobre esse relacionamento, ver subseção posterior)[1028]. Para o Norte da África, lançou, em 1994, o Diálogo do Mediterrâneo, com Argélia, Marrocos, Egito, Tunísia, Israel,

---

[1028] A última reunião do Conselho ocorreu em janeiro de 2022, antes da invasão da Ucrânia. Entre 2014 e 2022, as relações com a Ucrânia foram o principal tema debatido nessa instância. Após a invasão da Ucrânia, a Rússia foi apontada como a maior ameaça à segurança da OTAN, mas os membros da Aliança declararam em seu Conceito Estratégico, lançado em 2022, que permaneceriam abertos ao diálogo com a Rússia.

Jordânia e Mauritânia. Para o Oriente Médio, em 2004, lançou a Iniciativa de Cooperação de Istambul (ICI), em conjunto com países do Conselho de Cooperação do Golfo (CCG), ocasião em que propôs a elevação do Diálogo do Mediterrâneo ao nível de parceria abrangente[1029]. A OTAN estabeleceu, ainda, parcerias com organizações regionais, como a União Europeia (UE) e a União Africana (UA), e ampliou o rol de parceiros globais não membros, como a Colômbia.

Em julho de 1997, três países oriundos da Cortina de Ferro (Hungria, Tchéquia e Polônia) foram convidados a aderir à OTAN, o que resultou em expansão da aliança em março de 1999. À época, a expansão foi criticada por alguns analistas políticos, pois haveria efeitos adversos na solidificação da democracia russa, ao devolver à região uma atmosfera próxima à da Guerra Fria e levar a política externa russa em direções diferentes das desejadas pelos ocidentais (o que viria a provar-se verdadeiro nas décadas seguintes). Quanto à estrutura, em 1997, a OTAN reduziu o número de quartéis de 65 para vinte.

Na década de 2000, a OTAN passaria pelo quinto e maior processo de expansão até os dias atuais. Foram admitidos sete novos países oriundos do bloco socialista: Estônia, Letônia, Lituânia, Eslovênia, Eslováquia, Bulgária e Romênia. Tratou-se da primeira adesão de ex-repúblicas soviéticas (Estônia, Letônia, Lituânia). Os países receberam o primeiro convite para discutir suas adesões durante a Cúpula de Praga, em 2002, e aderiram à aliança em março de 2004, poucos dias antes da Cúpula de Istambul, em 2004. Na mesma cúpula em Praga, foi lançada a Força de Resposta da OTAN (NRF, na sigla em inglês). Também em 2004, teve início a operação de Policiamento Aéreo Báltico, que deu guarida à soberania de Estônia, Letônia e Lituânia por meio da cessão de aeronaves de caça para reagir a quaisquer intrusões aéreas indesejadas.

Na segunda metade da década de 2000, haveria a sexta expansão da OTAN, com a entrada de Albânia e Croácia, convidadas na Cúpula de Bucareste, em 2008, e que aderiram oficialmente em 2009, elevando o número de membros para 28. Cumpre recordar a Cúpula de Riga, em 2006, a primeira organizada em um território ex-soviético. Quando da acessão dos novos membros, durante a cúpula da OTAN, em 2008, comunicou-se Geórgia e Ucrânia que poderiam eventualmente tornar-se membros, o que, assim como os planos da organização em instalar um sistema de mísseis antibalísticos na Polônia e na Tchéquia, gerou fortes críticas da Rússia.

A OTAN passa, em 2016, a reconhecer a guerra cibernética como um domínio operacional de guerra, da mesma forma que a guerra terrestre, aérea e marítima. Assim, qualquer ataque cibernético contra um membro da OTAN pode levar à invocação do Artigo 5º do TAN. Em 2019, a aliança acrescentou a guerra espacial ao rol de domínios operacionais. Quanto às expansões mais recentes, em 2017 foi a vez de Montenegro tornar-se o 29º membro da OTAN e, em março de 2020, da Macedônia do Norte aceder à OTAN como 30º membro, após a resolução da disputa envolvendo o nome do país com a Grécia. Em abril de 2023, a Finlândia tornou-se o 31º membro.

No que tange a operações militares, cumpre lembrar que a OTAN não conduziu nenhuma no período da Guerra Fria. As primeiras operações engendradas pela organização vieram somente com o fim da Guerra Fria (*Anchor Guard*, em 1990, e *Ace Guard*, em 1991), motivadas pela invasão do Iraque ao Kuwait; nessas operações, aeronaves de monitoramento foram enviadas para a Turquia, onde, logo depois, uma força de resposta rápida foi estabelecida.

Em 1992, eclodiu a Guerra da Bósnia, como um dos desdobramentos da dissolução da Iugoslávia. A situação de deterioração levou o CSNU a aprovar a Resolução 816, em outubro, que estabeleceu uma zona de exclusão aérea na região central da Bósnia e Herzegovina, cujo cumprimento pela OTAN se deu em abril de 1993 (Operação *Deny Flight*). De junho de 1993 a

---

[1029] A ICI é aberta a todos os países do Oriente Médio; integram-na Catar, Bahrein, Kuwait e EAU, e, em estruturas pontuais, Arábia Saudita e Omã.

outubro de 1996, a Operação *Sharp Guard* adicionou componente marítimo ao embargo de armas e às sanções econômicas impostas contra a República Federal da Iugoslávia. Em fevereiro de 1994, a OTAN efetuou sua primeira ação de guerra ao abater quatro aeronaves sérvio-bósnias que violaram a zona de exclusão aérea. Em abril de 1994, a OTAN conduziu bombardeios aéreos contra alvos militares sérvio-bósnios, e, em agosto de 1995, a OTAN conduziu bombardeio de duas semanas contra o exército da República Srpska, após o genocídio de Srebrenica. Novos bombardeios aéreos da OTAN contribuíram para dar fim às Guerras na Iugoslávia, que tiveram como resultado o Acordo de Dayton, em novembro de 1995. Como parte desse acordo, a OTAN implementou uma força de manutenção da paz com mandato da ONU, sob a Operação *Joint Endeavor*, a Força de Implementação (IFOR, na sigla em inglês). Quase 60 mil tropas da OTAN receberam o apoio de forças de países externos à aliança nessa missão. A IFOR se converteria na Força de Estabilização (SFOR, na sigla em inglês), missão de menor porte que se iniciou com 32 mil tropas, operando do final de 1996 até dezembro de 2004, quando as operações foram transferidas para uma unidade da UE.

Em 1999, a OTAN faria sua maior campanha militar até então, com 78 dias de bombardeios contra alvos da República Federal da Iugoslávia, no marco do conflito do Kosovo. Após o CSNU aprovar a Resolução 1199, em setembro de 1998, as negociações por cessar-fogo fracassaram, em março do ano seguinte, o que levou aos bombardeios da OTAN, que também enviou à Albânia uma de suas forças internacionais de reação, para entregar ajuda humanitária a refugiados kosovares. A campanha da OTAN acabaria criticada pelo alto número de mortos civis, incluindo o bombardeio à embaixada da China em Belgrado, mas fez com que o presidente sérvio Slobodan Milosevic aceitasse os termos para um plano de paz em junho de 1999, pondo fim à Guerra do Kosovo. Com a Resolução 1244 do CSNU, a OTAN contribuiu no estabelecimento da Força do Kosovo (KFOR, na sigla em inglês), outra missão de manutenção de paz, com mandato para proteção das missões humanitárias na região. Em agosto de 2001, a organização atuou na Operação *Essential Harvest*, missão de desarmamento de milícias de albaneses étnicos na Macedônia do Norte. À época, houve debates sobre a necessidade de o CSNU aprovar ações militares da OTAN, com EUA, Reino Unido e grande parte dos membros da OTAN contrários à obrigatoriedade, ao passo que a França defendia a necessidade da aprovação; o argumento de EUA e Reino Unido era o de que Rússia e China poderiam exercer seu poder de veto para impedir ataques à Iugoslávia e em eventuais conflitos futuros, o que levaria à nulidade da força e do propósito da OTAN.

Os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, nos EUA, levaram a OTAN a invocar, pela primeira vez em sua história, o Artigo 5º de sua Carta. Pelo artigo, ataques contra um Esta-Membro devem ser vistos como um ataque contra todos. A invocação do Artigo 5º foi confirmada em outubro de 2001, quando a OTAN acatou a invocação norte-americana. Entre as ações oficiais tomadas pela OTAN em resposta aos atentados, podem-se citar as operações *Eagle Assist* e *Active Endeavour*, uma operação naval no Mediterrâneo com o intuito de prevenir a movimentação de terroristas ou armas de destruição de massa, e melhorar a segurança do transporte marítimo de cargas. Em abril de 2003, a OTAN assumiu o comando da Força Internacional de Assistência à Segurança (ISAF, na sigla em inglês), com tropas de 42 países; que foi a primeira missão liderada pela OTAN fora do Atlântico Norte. A ISAF teve inicialmente a incumbência de garantir a segurança de Cabul e áreas próximas, permitindo que se estabelecesse o governo da Administração Transitória Afegã; em outubro de 2003, o CSNU autorizou a expansão do mandato da ISAF para todo o Afeganistão. Em julho de 2006, a ISAF assumiu o comando de operações no sul afegão; as operações da ISAF foram conduzidas até 2014, quando, após dois anos de desengajamento progressivo, a missão deixou o Afeganistão, sendo substituída pela Missão *Resolute Support*. A

retirada final da OTAN se daria em 2021, entre abril e agosto, no marco da desastrada saída do Afeganistão, autorizada pelo governo Trump e conduzida pela gestão Biden, com o colapso do governo afegão e a retomada do poder pelo Talibã.

A OTAN se envolveu em outras missões no Grande Oriente Médio e no Norte da África. Em agosto de 2004, durante a Guerra do Iraque, a OTAN formou uma Missão de Treinamento para auxiliar as forças de segurança iraquianas em conjunção com missão dos EUA. A intenção era permitir o desenvolvimento de estruturas e instituições de treinamento de forças de segurança, para que o Iraque pudesse, de forma efetiva, autônoma e sustentável, construir capacidades que atendessem às necessidades do país. A missão foi concluída em dezembro de 2011. Em agosto de 2009, a OTAN enviou navios de guerra para proteção do tráfico marítimo no golfo de Áden e no oceano Índico, então regiões assoladas por piratas somalis. Finalmente, em março de 2011, o CSNU aprovou a Resolução 1973 e autorizou ações militares para proteger civis no contexto da Guerra Civil da Líbia. Uma coalizão que incluiu vários membros da OTAN passou a colocar em prática uma zona de exclusão aérea sobre a Líbia, iniciando com a Operação *Harmattan*, da Força Aérea Francesa. Também se colocou em prática um embargo de armas contra a Líbia, valendo-se de forças navais e submarinos no Mediterrâneo. Em junho de 2011, relatos de rachas dentro da OTAN vieram à tona, com apenas oito dos então 28 membros participando de operações de combate. Países como a Noruega anunciaram que reduziriam suas contribuições e se retirariam da Líbia antes do prazo final estipulado.

Tais intervenções da OTAN se deram, alegadamente, para proteger populações em perigo, em linha com o princípio da responsabilidade de proteger, que já começava a se delinear nos anos 1990, mas que ganhou corpo nos anos 2000. A OTAN atualmente lida com um amplo espectro de temas, incluindo antipirataria, defesa cibernética, contraterrorismo e mulheres, paz e segurança. O combate à pandemia, por exemplo, esteve entre as áreas de ação prioritárias em 2020, sendo levado a cabo por meio da Divisão de Cooperação Militar do SHAPE, que coordenou o transporte de vacinas e insumos médicos a seus países-membros.

As capacidades militares da OTAN são diretamente influenciadas pela quantidade de recursos que seus membros colocam à sua disposição e, especialmente, pelo engajamento dos EUA. Nesse aspecto, o desengajamento do governo Trump em relação aos parceiros europeus, ao mesmo tempo que se aproximava de Putin, era um desafio crucial para a continuidade da OTAN. Os EUA suportam a maior parte[1030] dos custos financeiros e materiais da organização e, durante o governo Trump, adotaram postura menos conciliadora em relação ao OTAN, tanto sobre as demandas para que os países europeus cumpram o compromisso político, estabelecido desde a Declaração de Gales (2014), de expansão de gastos em defesa de pelo menos 2% do produto interno bruno (PIB) até 2024 (em 2022, apenas sete membros cumpriram a meta: Grécia, EUA, Polônia, Lituânia, Estônia, Reino Unido, Letônia; em 2023, os sete tiveram a companhia de Hungria, Romênia, Eslováquia e Finlândia), e passem a arcar com uma participação maior no orçamento da organização. Recentemente, os membros aprovaram a redução da participação norte-americana no orçamento, de 22,1% para 16,35%, com oposição da França, que não deverá ter aumento em sua contribuição. Após a invasão da Ucrânia, a maioria dos membros comprometeu-se a investir mais e mais rapidamente em defesa, mas muitos ainda levarão vários anos para atingir a meta mínima de 2% do PIB. A Noruega e a Alemanha anunciaram que elevariam seus gastos

[1030] Os EUA representam mais de 75% das capacidades militares da OTAN, fornecendo cerca de 70% dos equipamentos críticos (helicópteros, serviço de informações e inteligência via satélite), além de possuírem 76.000 soldados estacionados na Europa. Os gastos militares dos EUA representam aproximadamente dois terços de todos os gastos militares do conjunto de integrantes da OTAN.

militares a 2% do PIB. O patamar anual de 2% do PIB foi considerado um “mínimo” (“*at least*”) e um “compromisso duradouro” (“*enduring commitment*”) na declaração final da Cúpula de Vilnius, em 2023. Desde o início do mandato, o governo Biden assegurou “compromisso inabalável” com a OTAN e defende sua revitalização, reiterando sinalização em favor de aumento dos gastos de defesa pelos demais parceiros, mas manteve pressões para que o Conceito Estratégico 2022 adotasse uma linguagem mais dura em relação à China, evitando que a falta de convergência sobre o país asiático repetisse o tom ameno da Cúpula de Londres (2019).

Os riscos à relevância da OTAN também decorriam de posturas europeias. O presidente francês Emmanuel Macron falou, no final de 2019, em “morte cerebral” da organização, ao culpar os EUA por situações como a aproximação russo-turca na Síria e pela postura de tentar obter exclusivismo comercial no âmbito da Organização, e tem sido um dos principais impulsionadores do processo de fortalecimento de iniciativas de defesa intraeuropeias, como a Cooperação Permanente e Estrutura (PESCO, na sigla em inglês), o Fundo Europeu de Defesa e o Plano de Ação Europeu, tendo chegado a cogitar a criação de um exército comum europeu. Também foi argumento francês que o terrorismo, e não a Rússia, seria a maior ameaça aos países da OTAN, e que seria momento de uma reaproximação com Moscou. A ex-chanceler alemã Angela Merkel, por sua vez, adotou postura apaziguadora. Outro risco decorre da posição turca, que, apesar de integrante da OTAN, adquiriu recentemente o sistema de defesa antiaéreo russo S-400 (ao mesmo tempo que participava do desenvolvimento dos caças F-35 com os EUA e outros aliados) e tem ampliado sua cooperação com aquele país. Recentemente, franceses e turcos, que se opõem no conflito interno da Líbia, estranharam-se no Mediterrâneo Oriental, o que levou a França a suspender participação em missão da Organização, assim como se intensificaram as tensões entre Turquia e Grécia em torno de reservas de gás natural no Mediterrâneo Oriental, dado o interesse turco em rever suas fronteiras marítimas. A OTAN enfrenta, portanto, desafios tanto internos, vinculados às divergências entre seus membros e à insuficiência ou inadequação dos meios disponíveis à sua ação, quanto externos, relacionados às mudanças do ambiente internacional, com a emergência de novas ameaças, como a postura assertiva da Rússia e da China, terrorismo, ataques cibernéticos e híbridos, mudanças climáticas, entre outras.

A “agressão” russa à Ucrânia contribuiu para a revalorização do papel da OTAN, como será discutido em subseções posteriores. Em junho de 2023, a OTAN realizou seu maior exercício aéreo da história, o Air Defender 23, após quatro anos de preparativos. Foram 250 aeronaves – cem delas vindas dos EUA –, dez mil soldados e 25 países participantes, incluindo a Suécia (em acessão) e o Japão. Em janeiro de 2024, está previsto o início do Steadfast Defender 2024, o maior exercício militar da OTAN desde o fim da Guerra Fria, que mobilizará 90 mil tropas de todos os membros e da Suécia até maio, em que se simulará o reforço da proteção da fronteira oriental da Aliança, onde se localiza a Rússia.

c) Membros e estrutura da OTAN

A OTAN atualmente tem 31 membros. Diante da crescente interdependência internacional, a OTAN passou a concentrar esforços na prevenção de conflitos pela via diplomática e a construir capacidades civis e militares para uma paz sustentável. Hoje, a OTAN tem uma série de outros aliados em diferentes arranjos e gradações: PfP, de 1994, e CPEA, de 1997 (que reúnem outros países da UE exceto o Chipre, a Suíça, antigas repúblicas iugoslavas e antigas repúblicas soviéticas); Parceiros Globais (Afeganistão, Austrália, Colômbia, Coreia do Sul, Iraque, Japão,

Mongólia, Nova Zelândia e Paquistão)[1031], Diálogo Mediterrâneo, de 1994 (Argélia, Egito, Israel, Jordânia, Mauritânia, Marrocos e Tunísia), Iniciativa de Cooperação de Istambul, de 2004 (Bahrein, Catar, Kuwait e Emirados Árabes Unidos), além de Planos de Ação Individual de Parceria (com alguns países das antigas esferas soviética e iugoslava).

A estrutura da OTAN compreende, na esfera civil, seu Secretariado, liderado, desde 2014, pelo ex-primeiro-ministro norueguês Jens Stoltenberg, cujo mandato foi prolongado por um ano adicional em julho de 2023; e, na esfera militar, o Comando Militar, que assessora o Conselho do Atlântico Norte e a quem está subordinado o Supremo Comando Aliado e o Comando Aliado da Transformação. A principal sede da OTAN fica em Bruxelas, ao passo que o quartel-general militar da organização fica próximo à Mons, ambas as cidades na Bélgica. A aliança militar, atualmente, tem buscado ampliar a presença de suas forças no Leste Europeu. Somadas, as forças armadas de todos os membros da OTAN consistem em cerca de 3,5 milhões de pessoas, entre soldados e pessoal administrativo. Quanto aos orçamentos militares, segundo dados de 2020, os membros da OTAN representam mais de 57% do total global em valores nominais.

d) Alargamento da OTAN

Baseando-se no Artigo 10 do TAN, a adesão de novos membros à OTAN está legalmente aberta a qualquer país europeu que tenha aderidos aos compromissos e às obrigações relacionados à membresia da aliança militar e que esteja disposto a contribuir para a segurança da região euro-atlântica. Por isso, essa postura se denomina "Política de Portas Abetas". Com efeito, a OTAN expandiu-se de doze para 31 países, desde 1949, sendo a Finlândia a última adesão, em abril de 2023. Há candidaturas formais de Bósnia e Herzegovina, Geórgia, Suécia e Ucrânia. O processo mais avançado é o da Suécia, haja vista que o país já completou as negociações de adesão. Em seguida, destaca-se a adesão da Bósnia e Herzegovina, a qual foi convidada a adotar um Planos de Ação de Membresia (*Membership Action Plan* ou MAP, na sigla em inglês), em abril de 2010. Os casos dos outros dois países foram tratados na Cúpula de Bucareste, de 2008, na qual a OTAN decidiu que Geórgia e Ucrânia se tornariam membros da OTAN no futuro.

Embora o referido Artigo 10 estabeleça os princípios básicos da Política de Portas Abertas, a adesão à OTAN possui procedimentos jurídicos mais complexos, definidos mais recentemente. Nesse aspecto, destaca-se o "Estudo sobre a Expansão da OTAN de 1995", que define critérios políticos, econômicos e militares, cujo cumprimento é essencial para que um país europeu se torne membro da organização. Elaborado no contexto de final da Guerra Fria, os países da OTAN concluíram que a ordem internacional emergente era propícia para o alargamento da aliança. Ademais, sua expansão poderia implicar ganhos de transparência em planejamento de defesa entre seus membros e de confiança na integração europeia como um todo. Entre os critérios para adesão à OTAN, o estudou apontou a existência de um sistema político democrático e de um sistema econômico baseado na economia de mercado; o tratamento justo de minorias; o comprometimento com a resolução pacífica de controvérsias; a capacidade de contribuir para as operações militares da OTAN; e o compromisso com a democracia nas relações entre os setores civil e militar.

O passo a passo do processo de adesão inicia-se com as "negociações de acessão". Esse procedimento costuma ser realizado na sede da OTAN, em Bruxelas, e tem por objetivo a troca de informações a respeito dos compromissos que o Estado interessado em fazer parte da OTAN está

[1031] Os líderes de Austrália, Coreia do Sul, Japão e Nova Zelândia, conhecidos como Asia-Pacific Four (AP4), participaram da cúpula da OTAN de 2023, consolidando seu status de sua parceria com a organização. Foi o segundo ano consecutivo que os líderes desses países participam de uma cúpula da organização.

disposto a assumir. Em geral, são duas seções de negociações com cada Estado interessado: na primeira, discutem-se temas políticos e militares; na segunda, discutem-se assuntos mais técnicos, legais e orçamentários. Em seguida, parte-se para a etapa do envio de uma Carta de Intenções à OTAN, pela qual o Estado candidato aceita as obrigações necessárias para terminar o processo, junto de um cronograma de reformas. Após essa etapa, são assinados protocolos de adesão junto aos países da OTAN, que funcionam como emendas ao TAN, permitindo que o Estado candidato se torne membro da organização. A ratificação desses protocolos é uma etapa adicional, para a qual cada Estado-Membro estabelece regras próprias. Após todas as ratificações, segue-se para a etapa do convite do secretário-geral da OTAN ao potencial novo membro, por deliberação consensual do Conselho do Atlântico Norte. Em paralelo, o novo membro deve também ratificar o TAN e os protocolos de adesão firmados com os demais membros, de acordo com seus procedimentos internos. A etapa final é o depósito de todos os instrumentos de adesão junto ao Departamento de Estado dos EUA.

Além disso, parte importante do processo de adesão à OTAN são os MAPs. Os MAPs delineiam uma série de conselhos, medidas de assistência e apoio, voltadas para as necessidades individuais dos países que já manifestaram interesse na adesão, porém não vinculam o Conselho do Atlântico Norte a decidir favoravelmente à sua acessão. Podem conter programas nacionais de preparação para a membresia da OTAN nas áreas de política, economia, defesa, recursos econômicos, segurança e jurídica. Destaca-se, porém, que os MAPs não são um procedimento obrigatório de adesão à OTAN. Com efeito, entre os países postulantes à adesão, apenas a Bósnia e Herzegovina está participando de um MAP, ao passo que as negociações para as adesões da Finlândia (já concluída) e da Suécia (em suas etapas finais) não envolveram a elaboração de MAPs.

O procedimento do MAP foi criado na Cúpula de Washington, em 1999, como forma de prover assistência aos países interessados em tornarem-se membros da OTAN, baseando-se principalmente nos processos então recém-terminados de adesão de Tchéquia, Hungria e Polônia. Os primeiros MAPs foram elaborados já em 2002, após convite para que Bulgária, Estônia, Letônia, Lituânia, Romênia, Eslováquia e Eslovênia iniciassem seu processo de acessão, durante a Cúpula de Praga. Os processos de adesão seguintes (Albânia e Croácia, em 2009; Montenegro, em 2017; Macedônia do Norte, em 2020) também contaram com MAPs, sendo alguns com mais de dez anos de duração.

A guerra na Ucrânia revitalizou a OTAN e restaurou o propósito original de dissuasão e defesa diante da Rússia – até então, o único candidato à acessão que contava com um MAP era a Bósnia e Herzegovina. Na Cúpula de Madri (2022), os membros da aliança renovaram o apoio à Ucrânia e o compromisso de elevar as contribuições financeiras à organização. Além disso, a OTAN, em julho de 2022, aceitou as candidaturas de Finlândia e Suécia, que até então conduziam suas políticas de defesa com o princípio da neutralidade e passam atualmente por um processo acelerado de acessão, prescindindo da elaboração de MAP.

A decisão dos dois países nórdicos põe fim a mais de 200 anos de neutralidade sueca (não participa de guerras desde 1814 e adotou política oficialmente neutralista no Entreguerras, mantendo-a durante a Guerra Fria, entre outros motivos, para evitar ação militar de Moscou contra a sua vizinha Finlândia), bem como à neutralidade finlandesa característica do pós-Segunda Guerra Mundial (que deu origem ao termo “finlandização”, que se refere ao tipo de neutralidade imposta a um país menor por uma potência militar vizinha). Esse fato é ilustrado por declarações da ministra das Relações Exteriores da Suécia, poucas semanas antes do início do conflito na Ucrânia, de que seu país não tinha intensão de ingressar na OTAN. A acessão dos dois países nórdicos completaria o cerco da OTAN contra a Rússia no mar Báltico – rota dos dois gasodutos Nord

Stream –, bem como auxiliaria a contenção do país no Atlântico Norte e no Ártico. Também alargaria a fronteira terrestre entre a OTAN e a Rússia e acrescentaria as capacidades militares de dois países com indústrias bélicas avançadas à aliança. Inicialmente, a Turquia ameaçou vetar o ingresso dos dois países, uma vez que ambos abrigam curdos ligados ao Partido dos Trabalhadores do Curdistão (PKK, na sigla em curdo) e impuseram embargo de armas à Turquia após a tentativa de golpe de 2016, mas, mediante negociações, a Turquia permitiu que o procedimento de acessão continuasse. No início de março de 2023, o Parlamento da Finlândia aprovou a legislação necessária para a acessão à OTAN. No final do mesmo mês, os parlamentos da Hungria e da Turquia, os últimos que ainda faltavam, também aprovaram a acessão finlandesa. Em 4 de abril, a Finlândia tornou-se o 31º membro da aliança, quase duplicando a fronteira da OTAN com a Rússia, que passa a ser de cerca de 2,6 mil quilômetros.

A cooperação entre a OTAN e a Suécia começou em 1994, quando a Suécia aderiu ao Conselho da Parceria Euro-Atlântica. A despeito de ainda não ser um membro, a Suécia também anunciou que acolherá bases temporárias da OTAN em seu território.

Para a acessão sueca, permanecem pendentes as ratificações de Hungria e Turquia. A Turquia acusou a Suécia de abrigar pessoas consideradas por Ancara como terroristas e ligadas ao PKK e, ainda, chegou a condicionar a adesão da Suécia na OTAN à inclusão da Turquia na UE. A relação entre os dois países piorou ainda mais, dado que, nesse ínterim, houve manifestações de extrema-direita em frente a mesquitas em Estocolmo, nas quais os manifestantes chegaram a queimar cópias do Corão. O ministro das Relações Exteriores turco, Mevlüt Çavuşoğlu, afirmou que o governo sueco era cúmplice do episódio, e uma reunião entre os ministros da Defesa dos dois países foi cancelada. Em resposta, a Suécia acenou à Turquia e propôs uma lei antiterrorismo para viabilizar sua adesão à OTAN. Como forma de pressão, congressistas dos EUA ameaçam suspender a venda de caças F-16 à Turquia, caso o país continue barrando a acessão. Em junho de 2023, novo episódio de queima do Corão em frente à principal mesquita de Estocolmo, desta vez executado por um iraquiano, provocou protestos não apenas da Turquia mas também de outros importantes países do mundo muçulmano, como o próprio Iraque, onde foram registradas manifestações à frente da embaixada sueca[1032]. A resistência da Turquia à acessão da Suécia soma-se às tensões do país com a Grécia e com a França no mar Mediterrâneo. Com a reeleição de Erdogan, não mais sendo necessária a utilização dos condicionantes por trás da acessão sueca como tema eleitoral, a Suécia espera que a Turquia possa aceitar sua entrada na OTAN e anunciou que vai atender a um pedido da Turquia e extraditar um cidadão turco apoiador do PKK. Nesse contexto, a Cúpula de Vilnius representou importante passo para a adesão sueca. Na véspera do evento, a Turquia retirou suas objeções à membresia da Suécia e comprometeu-se a ratificar o protocolo de adesão. A mudança de posição do governo turco deve-se, provavelmente, ao acordo para receber, dos EUA, caças F-16, cujo anúncio foi feito pelo presidente estadunidense, Joe Biden, no dia seguinte. É possível que a especificação, no comunicado da cúpula, a respeito do terrorismo como “em todas as suas formas e manifestações” – uma linguagem utilizada pela Turquia – seja igualmente parte da barganha. Em outubro de 2023, governo turco submeteu o protocolo de adesão da Suécia à OTAN ao Parlamento, para ratificação, e vem prometendo esforços para garantir sua aprovação. Em dezembro de 2023, o protocolo foi aprovado na Comissão de Relações Exteriores do Parlamento turco.

Por sua vez, a Hungria permanece como o único país da OTAN a objetar a adesão sueca. O primeiro-ministro húngaro, Viktor Orbán, vem fazendo declarações no sentido de não ter pressa

[1032] Em julho, a embaixada da Suécia no Iraque foi invadida por manifestantes, e a embaixadora sueca em Bagdá foi expulsa do país.

em ratificar a adesão da Suécia à OTAN, tendo em vista sua posição de que o país escandinavo não enfrenta ameaças de segurança. A justificativa para a oposição de Orbán à adesão da Suécia recai sobre alegações que Budapeste afirma terem sido feitas por políticos suecos a respeito da democracia húngara. No entanto, é provável que uma certa proximidade política e pessoal de Orbán com Putin possa influenciar a questão.

Quanto à adesão da Bósnia e Herzegovina, houve avanços recentes, sobretudo, ante a invasão russa à Ucrânia. O país, que aderiu à PfP em 2006, e foi convidado a adotar um MAP em 2010, apresentou seu primeiro programa de reformas em 2019. Ademais, em 2021, o país criou a Comissão para a Cooperação com a OTAN, a qual coordena os trabalhos e atividades para levar a cabo tais reformas. Nesse contexto, o conflito na Ucrânia, a partir de 2022, aumentou o apoio da OTAN aos seus países aliados na região, incluindo a Bósnia e Herzegovina. Na Cúpula de Madri, em 2022, os países-membros da aliança militar concordaram em um conjunto de medidas de apoio e construção de capacidades de defesa para o país.

Seguindo a política de portas abertas, a OTAN continua a apoiar as entradas de Ucrânia e Geórgia[1033]. O engajamento da Ucrânia com a OTAN remonta à Comissão OTAN-Ucrânia (1997), ao Plano de Ação OTAN-Ucrânia (2002) e ao Diálogo Intensificado (2005). Embora a Ucrânia tenha recebido, em 2008, a garantia de que viria a tornar-se membro da OTAN, desde então não foi elaborado um MAP. O país constitucionalizou o objetivo de aceder à OTAN e à UE em 2018. Na esteira da anexação de quatro regiões ucranianas pela Rússia (Kherson, Zaporíjia, Donetsk e Luhansk), em setembro de 2022, a Ucrânia solicitou, de maneira formal, sua adesão acelerada à OTAN. Mais de vinte integrantes da OTAN, incluindo a Turquia, já anunciaram formalmente apoio à adesão ucraniana.

O caso da Geórgia remete à adesão do país, em 1992 (um ano após sua independência), ao Conselho de Cooperação Norte Atlântico – o qual transformou-se no CPEA em 1997. A cooperação entre o país e a organização se manteve ao longo dos anos, e a Geórgia busca sua acessão desde 2003. O processo tem como símbolo a reiteração, nas diversas cúpulas, do compromisso da Cúpula de Bucareste, de 2008, em relação à adesão do país. A incorporação da Geórgia à OTAN possui um elemento simbólico, pois significaria o respeito ao direito do país "de decidir seu próprio futuro e sua política exterior". Esse peso simbólico deriva da invasão que o país sofreu, em 2008, pela Rússia, pouco após a Cúpula de Bucareste. Não obstante o apoio recebido em 2008, até o momento o processo pouco avançou, e tampouco foi elaborado um MAP para a Geórgia.

Áustria, Suíça[1034], Irlanda e Malta mantêm neutralidade, ainda que os dois últimos sejam parte da PfP. Chipre e Sérvia declaram que não pretendem aderir à OTAN.

Quanto à Áustria, logo após a Segunda Guerra Mundial, o país foi ocupado pelas potências vitoriosas, da mesma forma que a Alemanha. Após debates sobre o futuro *status* do país, um tratado firmado em 1955 unificou o Estado austríaco. Embora esse acordo não estabeleça neutralidade, a Constituição austríaca proíbe o país de integrar alianças militares e de participar de guerras. A Áustria participa de operações de manutenção da paz da ONU, mas não atua em operações militares da OTAN.

[1033] Em 2008, Alemanha, França, Itália e Países Baixos se manifestaram contra os ingressos de Ucrânia e Geórgia. Ambos os países têm hoje *status* de "aspirantes", mas a OTAN não permite a acessão de países que estejam sob disputas étnicas ou territoriais, o que prejudica os pleitos georgiano e ucraniano.

[1034] Em julho, Áustria e Suíça anunciaram adesão ao programa Sky Shield, iniciativa europeia de construção de sistemas de defesa aérea, lançada pela Alemanha após a invasão russa da Ucrânia. Ambos alegaram que a participação no programa não feriria sua neutralidade.

No caso do Chipre, o país integrou a aliança até 1960, enquanto colônia do Reino Unido. Disputas por influência entre Grécia e Turquia levariam à invasão turca de 1974, depois da qual a ilha cipriota resultou dividida em partes grega e turca. Hoje, qualquer tratado relativo à participação do Chipre na OTAN seria vetado pela Turquia até que o impasse se resolvesse.

A Irlanda, por sua vez, permaneceu neutra durante a Segunda Guerra Mundial, e manteve sua neutralidade militar durante a Guerra Fria. Na década de 1990, uniu-se à PfP e ao CPEA. O país participa de atividades de planejamento entre forças armadas com outros membros da OTAN, e chegou a enviar pequeno contingente de tropas para força da OTAN no Afeganistão e no Kosovo.

A situação de Malta, até 1964, era similar à do Chipre, enquanto colônia do Reino Unido. O país se inclina à participação na OTAN, mas há temores quanto à segurança do país no Mediterrâneo. Hoje, o apoio popular em Malta é pela neutralidade.

No caso da Sérvia, o país integrou a Iugoslávia durante a Guerra Fria, com Belgrado mantendo uma política de neutralidade no período. Desde a dissolução iugoslava, a maior parte dos países sucessores acedeu à OTAN, mas a Sérvia manteve a política de neutralidade. As intervenções da OTAN na Bósnia, em 1992, e o bombardeio de alvos na Sérvia durante a Guerra do Kosovo prejudicaram as relações entre o país e a aliança. A proximidade da Sérvia com a Rússia é potencial obstáculo à acessão do país. A Sérvia foi o único Estado não envolvido no conflito a recusar-se a impor sanções sobre a Rússia devido à invasão contra a Ucrânia.

Quanto ao Kosovo, a integração com a OTAN é tida como prioridade, sobretudo após a formação de suas Forças Armadas. Quatro membros da Aliança, contudo, não reconhecem a soberania kosovar (Espanha, Grécia, Eslováquia e Romênia), o que é óbice à sua acessão. Ademais, Kosovo não é membro da ONU, um requisito para a entrada na aliança atlântica.

No espaço pós-soviético, há o caso de Moldávia. O país tornou-se independente em 1991 e sua Constituição proíbe o país de aderir a alianças militares. Alguns políticos sugeriram, contudo, a acessão à OTAN dentro de uma estratégia de maior aproximação com a UE. Temores a respeito do território separatista da Transnístria fazem com que a ideia da OTAN ganhe força, apesar de não haver apoio popular.

Quanto a outras adesões, destacam-se as de países externos à Europa. Contudo, isso exigiria uma emenda ao Artigo 10º do TAN, para que novas adesões não se limitem a países europeus. Entre os países que chegaram a ser suscitados com relação uma eventual acessão, estão: México, Colômbia, Brasil, Austrália, Nova Zelândia, Japão, Coreia do Sul, África do Sul e Índia. Os debates sobre a expansão da OTAN aventam a possibilidade de uma OTAN global, uma vez que os EUA e seus aliados articulam-se em áreas extra-OTAN como o Grande Oriente Médio e o Indo-Pacífico. Iniciativas como o Diálogo de Segurança Quadrilateral (QUAD) e o AUKUS, visando, ainda que tacitamente, à contenção da China, atendem aos interesses estadunidenses e articulam as preocupações europeias de uma aliança “sem limites” entre Rússia e China. As relações entre OTAN e China são ambíguas, com elementos de aproximação, como a criação do Diálogo Militar, em 2010, e de desinteligências, como o bombardeio acidental da embaixada chinesa em Belgrado, em 1999.

Mesmo diante da crise ucraniana, a pertinência da OTAN no contexto do pós-Guerra Fria, é questionada. Há quem defenda que a Aliança seja substituída por outros arranjos militares e políticos e há quem sustente seu fortalecimento, com expansão do seu escopo e fortalecimento de suas capacidades de dissuasão.

e) Relações com a Rússia

As relações entre a Rússia e a OTAN passaram por altos e baixos desde que Putin assumiu a presidência russa, em 1999. Ainda que houvesse esforços de aproximação, como o mecanismo OTAN-Rússia de 1997 e o Conselho Rússia-OTAN de 2002, a acessão de países do Leste Europeu (1999) e movimentos como a retirada dos EUA do Acordo de Mísseis Balísticos (ABM) de 1972 (2001) foram interpretados como provocações pela Rússia. Por sua vez, a 1ª Guerra da Chechênia (1994-1996), a crescente militarização e securitização da política externa russa, além da memória das intervenções soviéticas, estimulavam os países da antiga área de influência russa a buscarem aceder à OTAN. Putin justifica a invasão da Ucrânia em 2022 como uma medida de defesa contra a expansão da OTAN, que se havia comprometido a não avançar para o Leste. Esse tema havia sido debatido no contexto da queda do muro de Berlim (1989) e a consequente reunificação alemã. Em 1990, durante as negociações com Moscou para definir o *status* da Alemanha reunificada, os EUA[1035] afirmam que a "jurisdição militar atual da OTAN não se expandirá uma polegada para o leste". Contudo, a aliança militar defende que tal compromisso nunca existiu[1036] e que os acordos assinados pelas duas partes não tratam do assunto. Essa versão foi reiterada em entrevista por Gorbatchev, em 2014. Em dezembro de 2021, a Rússia havia feito à OTAN demandas para, segundo o Kremlin, assegurar sua segurança: garantias de que a Ucrânia jamais aderiria à OTAN; que a organização reduzisse sua presença nos países do Leste Europeu que já haviam aderido à iniciativa; e que o cessar-fogo decidido em 2015 na Ucrânia fosse implementado (embora os entendimentos russo e ucraniano acerca do que significaria esse cessar-fogo fossem bem distintos). A OTAN e as nações ocidentais rejeitaram as reivindicações russas, ao mesmo tempo que setores nacionalistas ucranianos se inflamaram, com milícias preparadas para guerrilha no caso de uma eventual ocupação russa. Nesse contexto, o quadro evoluiria à intervenção de fevereiro de 2022, pela qual Putin busca reestabelecer uma zona de segurança mais robusta para a Rússia, com a Ucrânia dentro de sua esfera de influência.

Quanto às respostas dadas pela OTAN, elas diferiram conforme o Estado-Membro. Quando da invasão da Ucrânia, oito países (Bulgária, Tchéquia, Estônia, Letônia, Lituânia, Polônia, Romênia e Eslováquia) invocaram o Artigo 4º da Carta do Atlântico Norte. Por sua vez, o Conselho do Atlântico Norte emitiu comunicado no qual condenou a invasão "nos termos mais fortes possíveis". Elementos da Força de Resposta da OTAN foram ativados pela primeira vez na sua história. Em março, líderes da OTAN se reuniram em uma cúpula extraordinária em Bruxelas, também com participação do G7 e da UE; na ocasião, os presentes decidiram pelo estabelecimento de quatro novos grupos de batalha na Bulgária, na Hungria, na Romênia e na Eslováquia. Os EUA, por sua vez, haviam anunciado em dezembro que não estavam considerando o envio de tropas para defender a Ucrânia, pois esta não seria membro da OTAN. De toda forma, os EUA enviaram armas antitanque e antiaéreas e lançadores de mísseis para a Ucrânia, ampliaram a presença militar em países da OTAN fronteiriços à Rússia e cederam porta-aviões à OTAN para o Mediterrâneo.

f) Conceito Estratégico de 2022

"Conceito Estratégico" é um documento que reafirma os valores e objetivos da OTAN, fornece uma avaliação do ambiente de segurança coletivo, identificando as principais ameaças e

[1035] Secretário de Estado dos EUA, James Baker.

[1036] Os EUA consideram que a declaração de James Baker se referia apenas ao leste alemão e que o fim do Pacto de Varsóvia alterou o contexto de modo essencial, solapando as premissas daquela assertiva.

desafios à segurança da região, e direciona as ações estratégicas da aliança militar. Portanto, deve conduzir políticas da OTAN para curto e médio prazo. A OTAN produz esse tipo de documento desde sua criação; apenas em 1991, contudo, passou a publicá-lo abertamente.

Na Cúpula de Bruxelas, em junho de 2021, os líderes dos países da OTAN concordaram em começar a trabalhar em um novo Conceito Estratégico. As discussões dentro da OTAN concentraram-se na necessidade de prepará-la para um mundo no qual as ameaças interestatais e a competição entre grandes potências estão de volta. Esse contexto, dentro da busca do equilíbrio entre as três tarefas centrais da OTAN (defesa coletiva, gestão de crises e segurança cooperativa), leva à renovação do foco nas questões de ameaças e competições, em um cenário no qual ameaças e desafios transnacionais, como terrorismo e segurança climática, despontam.

As discussões para o novo Conceito Estratégico ganharam um componente de relevo com a guerra na Ucrânia, sobretudo sobre como a OTAN pode auxiliar os ucranianos, ao mesmo tempo que fortalece a contenção no Leste Europeu. De certa forma, a guerra corrobora a perspectiva que a OTAN já alimentava: um mundo com ameaças interestatais maiores e competição entre grandes potências. Por outro lado, a natureza aberta e explícita da invasão russa põe em xeque algumas das concepções sobre como conflitos futuros se desdobrariam, inclusive de formas indiretas e híbridas. A crise gerada pela guerra ucraniana ganha importância central na elaboração de perspectivas acerca da OTAN para curto e médio prazo.

O Conceito Estratégico 2022 (Cúpula de Madri) substitui o documento de 2010 (Cúpula de Lisboa). O diagnóstico do contexto securitário da OTAN repete, em grande parte, a Declaração de Bruxelas (2021), que apresentava preocupações com os temas elencados em seção anterior, agravadas pela invasão da Ucrânia pela Rússia, meses antes de sua publicação.

O Conceito Estratégico 2022 reafirma: 1) a dissuasão e defesa críveis, 2) a prevenção e a gestão de crises; 3) a segurança cooperativa como missões centrais da OTAN; e 4) reitera o caráter defensivo da OTAN e a parceria transatlântica. Na análise do contexto de segurança, a Rússia é descrita como a "ameaça mais direta e significativa" aos aliados, diferentemente do Conceito Estratégico de 2010, que ressaltava a parceria e a cooperação entre Rússia e a OTAN. Pela primeira vez, a China é citada nominalmente. A opacidade estratégica chinesa e seu objetivo de aumentar sua influência global – por meio de operações híbridas e ciberguerra, bem como pelo domínio de setores industriais e tecnológicos estratégicos, e, sobretudo, das infraestruturas críticas e das cadeias de valor estratégicas – são considerados um desafio aos interesses, valores e segurança da OTAN. Outras fontes de preocupação são as ameaças de terrorismo, os conflitos e a instabilidade no Oriente Médio e no Norte da África, especialmente seus efeitos sobre crianças, mulheres e minorias; erosão do sistema de controle de armas e de não proliferação, tanto pela ação de Estados (Irã, Coreia do Norte, Rússia), quanto de atores não estatais; mudanças climáticas, que podem agravar conflitos e aumentar situações de vulnerabilidade social; cibersegurança; tecnologias emergentes e disruptivas. Quanto a estas últimas, os ministros de Defesa da OTAN adotaram estratégia a respeito, em 2021, que prioriza dois setores: inteligência artificial e processamento de dados. No mesmo ano, foram adotadas estratégias separadas para ambos, além de um Acelerador de Inovações em Defesa da OTAN (DIANA, na sigla em inglês) e de um fundo para inovações. O primeiro é uma plataforma de conexão de academia, governos e setor privado, incluindo *startups*, para promover a inovação em defesa; o segundo é um fundo de US$ 1 bilhão para investimentos em *startups* de tecnologias inovadoras de uso dual.

Para manter um poder dissuasório crível, a OTAN atua para melhorar sua capacidade de resposta rápida e a interoperacionalidade das forças de seus membros e parceiros; acelerar sua adaptação digital; garantir acesso livre ao espaço e ao ciberespaço; garantir segurança de

infraestruturas e cadeia de suprimentos críticas, segurança energética e defesa contra ataques híbridos de atores estatais e não estatais. A OTAN considera seu arsenal nuclear parte essencial de sua capacidade dissuasória. Ademais, a aliança militar pretende aumentar esforços para antecipar e prever crises e aprofundar parcerias com a ONU, UE, Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) e UA para proteção de civis e mitigação de danos. Com a UE, que lançou sua Bússola Estratégica em 2022, a OTAN deve reforçar sua parceria estratégica, de modo a enfrentar os desafios sistêmicos comuns. O risco de competição entre a OTAN e a UE, especialmente porque esta busca a "autonomia estratégica", são minimizados na Bússola Estratégica, que reforça a complementaridade entre ambas – caso a Suécia e a Finlândia acedam à OTAN, 23 dos seus 32 membros seriam países da UE. Em termos de segurança cooperativa, a OTAN reafirma sua política de portas abertas, entendendo que terceiros países não podem influenciar a decisão soberana de um país aceder à OTAN.

g) Cúpula de Vilnius (2023)

A mais recente Cúpula da OTAN ocorreu em Vilnius, capital da Lituânia, nos dias 11 e 12 de julho de 2023. Um dos grandes destaques do evento foi a inauguração do novo Conselho OTAN-Ucrânia, além do acordo a respeito da necessidade de se reforçarem os planos de dissuasão e de defesa da organização, com maiores investimentos em defesa, à luz da interpretação da Rússia como uma ameaça aos países da aliança. Ademais, houve a participação de representantes de chefes de Estado e de Governo de países aliados não europeus, como Austrália, Japão, Nova Zelândia e Coreia do Sul, além de chefes de Estado e de Governo de países candidatos a adesão à aliança, como Geórgia, Moldávia e Bósnia e Herzegovina. A presença de uma grande quantidade de aliados indica a preocupação da OTAN com questões para além da região do Atlântico Norte, como, por exemplo, a contenção da China. Foi ainda a primeira cúpula com a participação da Finlândia como membro da OTAN.

O comunicado da Cúpula de Vilnius, no que se refere à adesão de novos membros, reafirma a "Política de Portas Abertas", nos termos do Artigo 10 do TAN, mencionando ainda, de forma positiva, o acordo entre os governos da Turquia e da Suécia, referente à adesão do país escandinavo à organização. Em termos de gastos militares, o comunicado reforça o compromisso dos países-membros em alocar o equivalente a 2% do PIB anual de cada membro em defesa, visando a cobrir déficits de recursos na organização e a garantir os requisitos financeiros mínimos em todos os setores, em um contexto de "contestação da ordem global de segurança"[1037].

Quanto a ameaças à organização, a Rússia é apontada como principal elemento de desestabilização da paz na região euro-atlântica, por ter violado normas e princípios internacionais de segurança. Sendo assim, o país é a principal e mais direta ameaça à segurança aos membros da OTAN. Os membros da aliança reforçam a percepção de que as ações russas na Ucrânia são ilegais e violam diversos tipos de normas do Direito Internacional Humanitário e da Carta da ONU, além de reforçarem o compromisso de jamais aceitar a legitimidade da anexação da Crimeia ou de outras regiões do território ucraniano. Nesse tema, Belarus e Irã são citados como países colaboradores

[1037] De acordo com dados de julho de 2023, onze membros da OTAN cumprem a meta de ao menos 2% do PIB investidos em defesa e segurança. Em ordem de maior porcentagem do PIB investido em defesa estão: Polônia (3,9%), EUA (3,49%), Grécia (3,01%), Estônia (2,73%), Lituânia (2,54%), Finlândia (2,45%), Romênia (2,44%), Hungria (2,43%), Letônia (2,27%), Reino Unido (2,07%), Eslováquia (2,03%). Esses dados contrastam com 2014, quando apenas três países (EUA, Grécia e Letônia), cumpriam a meta.

das ações russas, e há condenação às ameaças de uso de armas de cunho nuclear por Moscou, inclusive devido ao posicionamento delas em território bielorrusso.

Em paralelo às condenações da invasão russa à Ucrânia, o comunicado também afirma que o "futuro da Ucrânia é na OTAN". Em relação à possível adesão ucrânia à organização, menciona-se os compromissos feitos na Cúpula de Bucareste, de 2008, de que a Ucrânia se tornaria um membro da aliança. De acordo com a Declaração de Bucareste, tanto a Ucrânia quanto a Geórgia deveriam engajar-se na elaboração de um MAP para cada, com o intento de dar continuidade ao processo de adesão à OTAN. Entretanto, esse passo nunca foi dado, e os MAPs nunca foram estabelecidos. Diante desse contexto, na Cúpula de Vilnius, os países-membros reconhecem os avanços institucionais feitos pela Ucrânia e a necessidade de cooperação no processo de adesão para além de um MAP. Para que se avance sobre a questão, os líderes mandataram seus ministros de Relações Exteriores a acompanharem de perto o caso ucraniano, oferecendo apoio aos processos de reformas nos setores de segurança e democracia, para que, quando o país tiver alcançado as condições necessárias, convidem a Ucrânia a aderir à organização. A OTAN também se comprometeu com um programa de assistência de longo prazo à Ucrânia, visando à defesa militar do país em relação à invasão russa, embora não conste medidas específicas de ajuda.

Essas decisões descritas no comunicado, no entanto, não refletem totalmente os interesses ucranianos, a despeito do importante significado da criação do Conselho OTAN-Ucrânia. Esse conselho sucede à Comissão OTAN-Ucrânia, criada em 1997, ampliando sua importância política, ao permitir que representes de Kiev se. sentem em pé de igualdade com os membros da aliança militar para consultas políticas. De acordo com informações da imprensa, o presidente ucraniano Vladimir Zelensky tinha a expectativa de receber, já na Cúpula de Vilnius, um convite oficial para adesão à OTAN, ainda que houvesse acordo para que a inclusão da Ucrânia na aliança ocorresse apenas após o fim da guerra contra a Rússia, a fim de evitar uma escalada de tensões. Porém, o comunicado de Vilnius deixou explícito que o convite à Ucrânia será feito apenas quando os países-membros da OTAN entenderem que as condições para tanto forem cumpridas, sem um cronograma pré-definido. Por fim, é possível atribuir a ambivalência do apoio à adesão ucraniana a divisões internas na OTAN: se, por um lado, países como a Polônia e as repúblicas bálticas defendem um cronograma preciso para a entrada da Ucrânia na aliança, os EUA e a maioria dos países da Europa Ocidental temem a inclusão de um país em guerra contra a Rússia.

Além da Rússia, o terrorismo, em todas as suas formas e manifestações, também foi apontado como uma das mais significativas ameaças, diretas e assimétricas, aos membros da aliança. Durante a Cúpula, os países-membros da OTAN decidiram por atualizar, no âmbito do Conselho do Atlântico Norte, as "Diretrizes de Políticas da OTAN e Plano de Ação sobre Contraterrorismo".

Já no que tange à China, o Comunicado aponta "políticas coercitivas" chinesas como um desafio aos interesses e valores da OTAN, mas afirma a busca por um diálogo transparente com Pequim. Entre essas políticas, estão o desenvolvimento de um poderio militar ameaçador, sem transparência sobre suas reais intenções; uma retórica política confrontacionista; e uma política de operações cibernéticas maliciosas, inclusive com objetivo de promover a desinformação.

No que tange ao regime de não proliferação de armas nuclearas, o comunicado de Vilnius reforça a centralidade do TNP para a organização como instrumento de contenção da difusão nuclear. Nesse quadro, os países da OTAN condenaram o bloqueio russo a um resultado consensual na 10ª Conferência de Revisão do tratado, considerando essa ação "irresponsável". Também chamou atenção para a necessidade urgente de que o Tratado de Proibição Completa de Testes Nucleares (CTBT, na sigla em inglês) entre em vigor. Contudo, o comunicado considera o

Tratado para a Proibição das Armas Nucleares (TPAN) inconsistente e incompatível com a política de dissuasão da aliança, além de representar um risco de desmantelamento da estrutura de não proliferação estabelecida pelo TNP. Ainda no tema nuclear, o documento critica as políticas nucleares da China, da Coreia do Norte e do Irã.

Entre as estratégias de defesa da OTAN, está a adoção de tecnologias digitais. Na cúpula, os países-membros realçaram a importância da Estratégia de Implementação da Transformação Digital, cujo objetivo é, entre outros, melhorar a tomada de decisão da aliança com base em dados. Tecnologias emergentes e disruptivas (EDTs, na sigla em inglês) são tidas, ao mesmo tempo, como oportunidades e riscos, sobretudo em um cenário em que os competidores estratégicos da OTAN investem pesadamente nesse setor. Ademais, o campo de tecnologia é importante para que a organização enfrente ameaças e desafios de natureza híbrida, vindas de atores estatais e não estatais. Ainda em termos de ciência e tecnologia, a disputa pelo espaço sideral, preocupações energéticas e a questão da mudança do clima também constam no comunicado de Vilnius.

A dimensão de gênero também foi incluída no comunicado. Reconhece-se a interseção entre as agendas de paz e segurança humana e a de segurança da mulher. Sendo assim, reconhece-se também a importância da participação de mulheres de forma integral, igualitária e significativa em todos os aspectos da paz e da estabilidade, contando ainda com uma promessa de atualizar a Política da OTAN para Mulheres, Paz e Segurança (MPS).

Em termos de preocupações regionais, reforçaram-se a importância da parceira com a UE; as preocupações na região dos Bálcãs, sobretudo a defesa de uma Bósnia e Herzegovina com soberania e fronteiras estáveis e seguras; a importância do contínuo engajamento com o Kosovo; o papel estratégico do mar Negro para a OTAN; e o apoio à integridade territorial da Geórgia e da Moldávia.

Após a cúpula, a Rússia emitiu uma nota à imprensa, na qual expõe seu ponto de vista a respeito das decisões tomadas pelos países da OTAN. Para Moscou, a cúpula reflete a retomada de "esquemas da Guerra Fria", dividindo o mundo entre democracias e autocracias. Ademais, o governo russo entende que, sob a liderança dos EUA, o Ocidente se recusa, coletivamente, a aceitar a emergência de um mundo multipolar, estando disposto a usar até mesmo recursos militares para assegurar a manutenção de sua hegemonia. Ainda na visão de Moscou, a OTAN não poderia usar as normas da Carta da ONU para justificar suas ações não apenas porque as duas organizações não têm nada em comum entre si mas também porque as ações da OTAN tendem a provocar a destruição de Estados, a ascensão do terrorismo e o aumento de crimes de guerras que não são punidos.

Nesse contexto, a Rússia é enquadrada como uma inimiga externa da OTAN, ainda que, para o governo russo, quem mantinha política de provocações era a própria OTAN ao aumentar o poderio militar perto do território russo. Ademais, tal classificação pela OTAN não faz sentido, para Moscou, visto que quem, atualmente, enfraquece as normas limitantes do uso da força é a OTAN. Finalmente, a nota aponta como evidência do comportamento agressivo da OTAN contra a Rússia as tentativas de levar a instabilidade para o Ártico, por meio da adesão da Finlândia e da Suécia à organização; as declarações da África e do Oriente Médio como zonas de interesse estratégico; e o diálogo de expansão da organização com países do espaço pós-soviético.

h) Relações Brasil-OTAN e Brasil como aliado prioritário extra-OTAN dos Estados Unidos

O Brasil atualmente não tem nenhum vínculo formal com a OTAN. Ainda que possa eventualmente se tornar parceiro global, não poderia tornar-se membro, embora tenha parte de seu território banhado pelo oceano Atlântico Norte, porque o TAN prevê explicitamente, em seu Artigo 10º, que só poderão vir a aderir Estados europeus. Os parceiros globais podem, por exemplo, participar de operações militares da OTAN, mas não estão vinculados pelo pacto de segurança coletiva, articulado pelo Artigo 5º.

O Brasil foi designado pelos EUA, durante o governo Trump, como aliado prioritário extra-OTAN, o que nada tem a ver com qualquer *status* adquirido no âmbito daquela organização. Entre os benefícios da designação pelos EUA estão vantagens militares e financeiras, como o aumento da cooperação em defesa (inclusive em projetos de pesquisa e desenvolvimento e treinamento), participação em iniciativas de contraterrorismo, autorização para participação em determinadas licitações de defesa e a facilitação da compra de tecnologia militar e armamentos dos EUA. Um dos resultados desse aprofundamento foi a assinatura do Acordo de Pesquisa, Desenvolvimento, Teste e Avaliação (RDT&E, na sigla em inglês), em março de 2020. Os EUA têm outros 17 aliados extra-OTAN, entre eles a Argentina.

III. Organização do Tratado de Segurança Coletiva (OTSC)

a) Histórico e características gerais

A Organização do Tratado de Segurança Coletiva (OTSC) tem origem no Tratado de Segurança Coletiva (TSC), assinado em Tashkent, no Uzbequistão (1992), pelos chefes de Estado de Armênia, Cazaquistão, Quirguistão, Rússia, Tajiquistão e Uzbequistão. Mais tarde, juntaram-se Azerbaijão, Belarus e Geórgia (1993). O tratado entrou em vigor após os procedimentos nacionais de ratificação (1994), mas tinha menos membros e era menos ambicioso que o Pacto de Varsóvia. O Artigo 4º do TSC, contudo, é semelhante ao Artigo 5º de defesa coletiva do Tratado do Atlântico Norte (TAN), que fundamenta a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN).

O TSC foi celebrado por um período de cinco anos, com possibilidade de prorrogação. Armênia, Belarus, Cazaquistão, Quirguistão, Rússia e Tajiquistão assinaram um Protocolo sobre a Extensão do Tratado de Segurança Coletiva (1999), com nova composição e um procedimento automático para prorrogação do tratado por cinco anos. Azerbaijão, Geórgia e Uzbequistão não assinaram o protocolo e, assim, deixaram de fazer parte do tratado.

O TSC era essencialmente um acordo regional, que desempenhava importante papel na manutenção da cooperação no campo político-militar, transformado em organização internacional de âmbito regional quando o Conselho de Segurança Coletiva (CSC) criou a OTSC (2002). No mesmo ano, foi aprovada sua Carta, registrada no Secretariado (SGNU) da Organização das Nações Unidas (ONU, 2003). Em seguida, recebeu *status* de observadora na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU, 2004).

Na última década, as ambições da OTSC aumentaram. Criou-se uma Força de Manutenção de Paz Coletiva de 3.600 militares (2007), e estabeleceu-se uma Força de Reação Rápida Coletiva composta por vinte mil soldados de elite mantidos em alerta máximo (2009). Há memorando de entendimento sobre operações de paz entre o Secretariado da OTSC e o então Departamento de Operações de Manutenção da Paz da ONU (DPKO, 2012). A Aliança realiza exercícios conjuntos com frequência crescente, incluindo exercícios "antiterrorismo" em resposta ao caos no Afeganistão. Também realizou seu primeiro exercício conjunto de manutenção da paz em 2012 e vários outros exercícios militares conjuntos desde então. Além disso, estabeleceu o Centro de Resposta a Crises (2016), que é encarregado da tarefa de informação e apoio analítico, organizacional e técnico para resposta a crises. Em 2023, a Armênia cancelou a realização do exercício *Unbreakable Brotherhood*, que é realizado anualmente em um dos países-membros da aliança militar. A alegação da Armênia foi a de que não haveria condições de realizá-lo em meio à deterioração da situação de segurança do país desde os ataques realizados pelo Azerbaijão na região de Nagorno-Karabakh em setembro do ano anterior.

Conforme o Artigo 3º da Carta, os objetivos da Organização são o fortalecimento da paz, da segurança e da estabilidade internacionais e regionais, da proteção em uma base coletiva, da independência, da integridade territorial e da soberania dos Estados-Membros.

O CSC é o mais alto órgão da Organização e é composto pelos chefes de Estado. As sessões do CSC são realizadas alternadamente nos Estados-Membros, pelo menos uma vez por ano. A presidência do Conselho é transferida em ordem alfabética, a menos que o Conselho decida o contrário. Na reunião CSC de novembro de 2022, em Ierevan, a Armênia vetou a adoção de documento final e de decisão sobre a escalada da violência em Nagorno-Karabakh, em razão da falta de consenso para a inclusão de condenação a ataques azeris sofridos pelo país naquela região.

O Conselho de Ministros das Relações Exteriores (CFM, na sigla em inglês), o Conselho de Ministros da Defesa (CMD) e o Comitê de Secretários de Conselhos de Segurança (CSSC, na sigla em inglês) são responsáveis por coordenar a interação dos Estados-Membros em sua competência. O Conselho Permanente da OTSC é o órgão coordenador, que, no período entre as sessões do CSC, trata da cooperação dentro da Organização e, juntamente com os órgãos permanentes de trabalho, assegura a implementação das decisões tomadas pelos órgãos da OTSC.

A Secretaria da OTSC presta apoio organizacional, informativo, analítico e consultivo para as atividades dos órgãos estatutários. O Secretariado é localizado em Moscou. O mais alto funcionário administrativo da organização é o secretário-geral, nomeado por decisão dos chefes de Estado por proposta do CSC para um período de três anos em uma base rotacional entre os cidadãos dos Estados-Membros. Outros órgãos subsidiários e grupos de trabalho podem ser estabelecidos de forma permanente ou temporária.

O sistema de segurança coletiva baseia-se em três medidas complementares: cooperação política, cooperação militar e cooperação no combate a desafios e ameaças. Há cooperação política entre os membros e entre a OTSC e terceiros países e organizações internacionais, como a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), a ONU, a Organização para Cooperação de Xangai (OCX), o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) e a Comunidade dos Estados Independentes (CEI). A cooperação militar se faz na integração dos comandos das forças armadas, na cooperação técnica e venda de equipamento a preços reduzidos, nos exercícios militares conjuntos e nas Forças de Segurança Coletivas. Quanto às ameaças contemporâneas, as principais são o terrorismo, o extremismo, o tráfico de drogas e de pessoas e os cibercrimes.

Para a Rússia, a OTSC é uma ferramenta útil para manter controle sobre a Ásia Central, contrabalançando avanços ocidentais e chineses. Essa organização justifica as instalações militares russas nos países-membros, ao mesmo tempo que dá à Rússia poder de veto sobre outras bases estrangeiras na região – para implantar bases militares de um terceiro país no território dos Estados-Membros, é necessário consentimento oficial de todos. Por sua vez, os membros da OTSC se beneficiam da cooperação com as forças armadas da Rússia, incluindo treinamento e venda de armas com desconto.

b) Atuação da OTSC no Cazaquistão

Protestos no Cazaquistão começaram em 2 de janeiro de 2022 por causa de aumentos nos preços dos combustíveis e rapidamente se espalharam pelo país. Na antiga capital, Almaty, manifestantes entraram em confronto com a polícia e incendiaram prédios do governo. No dia 5, o presidente cazaque Kassym-Jomart Tokayev pediu à OTSC para intervir, e a Aliança respondeu rapidamente, mobilizando 2.500 tropas para proteger instalações governamentais, petrolíferas e a estação de lançamento de foguetes em Baikonur. No dia 7, o presidente autorizou o uso de força letal contra os manifestantes. Tokayev, um ex-diplomata, tornou-se presidente (2019) depois que o então ditador do país, Nursultan Nazarbayev, renunciou, em transferência de poder cuidadosamente gerenciada. Nazarbayev permaneceu sob os holofotes como chefe do Conselho de Segurança do país até 5 de janeiro, quando Tokayev o dispensou de suas funções.

Até então, nenhum membro da OTSC havia invocado o Artigo 4º. O caos crescente no Cazaquistão mudou isso – Tokayev o atribuiu a terroristas treinados por estrangeiros, mencionando ataques altamente coordenados a pontos estratégicos, uso de armas sofisticadas, tecnologias *Maidan*, e brutalidade contra forças de segurança. Nikol Pashinyan, primeiro-ministro armênio, então detentor da cadeira rotativa da OTSC, disse que a Organização havia concordado em enviar

pacificadores. Tokayev afirmou que, quando os terroristas souberam que aviões militares tinham chegado à capital do país, desistiram de tomar a residência presidencial. Além da Rússia e de Belarus, o Tajiquistão e a Armênia também concordaram em enviar contingentes modestos. Essa foi a primeira vez que a OTSC concordou em enviar forças militares para apoiar um aliado – a operação de manutenção de paz no Cazaquistão foi a primeira aplicação real das Forças Coletivas da OTSC. A organização recusou pedidos duas outras ocasiões: do Quirguistão, durante agitação étnica maciça (2010); e da Armênia, quando o Azerbaijão realizou incursões militares em território armênio (2021), que o secretário-geral da OTSC, o ucraniano Stanislav Zas, caracterizou apenas como um incidente fronteiriço.

O envio da Força de Paz provocou temores de que Moscou poderia usar a crise para fortalecer sua influência sobre o Cazaquistão, que há muito segue uma linha diplomática cuidadosa entre a Rússia e o Ocidente. A rapidez de Tokayev em pedir ajuda da OTSC sinalizou uma ruptura em trinta anos de política externa do país. A OTSC não apoiou as guerras da Rússia contra Geórgia (2008) e Ucrânia (2014), e Vladimir Putin há muito afirma que o Cazaquistão, assim como a Ucrânia, não é um país real, mas parte do "grande mundo russo". As intervenções russas no espaço pós-soviético estão enraizadas nos principais imperativos geopolíticos da Rússia: preservar a consolidação política interna, proteger-se de vizinhos hostis ou potências externas, e fortalecer sua influência na região, limitando a de atores rivais. Enquanto na Geórgia e na Ucrânia, a invasão russa visou a governos pró-ocidentais hostis aos seus interesses, a intervenção da OTSC no Cazaquistão tinha uma nuance: em vez de ir contra um governo hostil, a intervenção objetivava apoiar um governo pró-Russo que estava estrategicamente alinhado com o Kremlin. A Rússia também quer enviar uma mensagem de que está disposta a agir para conter o risco de agitações violentas e desordem política em outros Estados amigáveis, bem como potencialmente dentro do próprio território russo. Ainda no fim de janeiro de 2022, a Força de Paz da OTSC se retirou do território cazaque, após requisição de Tokayev, que considerou que a situação já se teria estabilizado.

IV. Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE)

a) Histórico e características gerais

A Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) conta com 57 Estados da Europa, América do Norte e Ásia Central. É a maior organização regional de segurança no mundo. A OSCE apresenta-se como uma comunidade Euro-Atlântica e Eurasiática livre, democrática, comum e indivisível. Além disso, trabalha em conjunto com organizações internacionais e regionais e coopera com parceiros da Ásia e do Mediterrâneo.

A OSCE objetiva garantir estabilidade, paz e democracia por meio de diálogo político e projetos em campo, visando prevenir conflitos, gerir crises e promover reabilitação pós-conflito. Trata de temas como controle de armas, segurança transnacional, democratização, liberdade de imprensa, minorias nacionais, terrorismo, migrações, mudança climática, energia, educação, entre outros. Os temas securitários são abordados de forma abrangente, sob três dimensões: político-militar, econômico-ambiental e humana. Na militar, a OSCE tem o regime mais avançado do mundo de controle de armas e medidas de construção de confiança. Aborda assuntos como reforma do setor securitário, armazenamento seguro e destruição de armas leves. Na econômico-ambiental, trata de temas como boa governança, combate à corrupção, compartilhamento de recursos naturais e gestão de resíduos ambientais. Na humana, busca o respeito aos direitos humanos, às instituições democráticas e às minorias nacionais, eleições transparentes, liberdade de imprensa, etc.

Sua origem remonta ao Ato Final de Helsinque (1975), que criou a Conferência de Segurança e Cooperação na Europa (CSCE), importante foro de diálogo multilateral durante a Guerra Fria. O Ato estabeleceu o Decálogo, composto de dez princípios que guiam as relações entre os próprios Estados e com seus cidadãos. Os compromissos e sua implementação foram ampliados e revisados periodicamente durante a CSCE. A CSCE foi um dos poucos canais de diálogo direto entre os blocos Oriental e Ocidental durante a Guerra Fria, tendo contado também com países não alinhados e neutros. Com o fim da Guerra Fria, a Cúpula de Paris (1990), em cujo âmbito foi adotada a Carta de Paris para uma Nova Europa, deu novo curso à CSCE, estabelecendo as estruturas permanentes da organização e suas primeiras operações em campo. Na Cúpula de Budapeste (1994), a CSCE foi renomeada como OSCE. Desde então, a organização continua evoluindo para atender aos desafios securitários.

Quanto à estrutura e ao funcionamento, a inclusão orienta o trabalho da OSCE; portanto, todos os Estados têm o mesmo *status* e tomam decisões políticas por consenso – as quais não são juridicamente vinculantes. São órgãos decisórios da OSCE: Cúpulas de Chefes de Estado ou de Governo; Conselho Ministerial; Conselho Permanente; Fórum para Cooperação em Segurança; Presidência da OSCE. São órgãos executivos o Secretariado e as instituições especializadas. Além disso, há operações em campo, órgãos relacionados, Assembleia Parlamentar e representantes pessoais da presidência em exercício.

As operações em campo são feitas a convite dos países anfitriões, e seus mandatos também são acordados por consenso. Busca-se implementar os comprometimentos da OSCE e promover capacidades locais por meio de projetos. Atualmente, a OSCE atua no Sudeste e no Leste Europeu, no Sul do Cáucaso e na Ásia Central. A OSCE também aborda conflitos prolongados em sua região por meio de formatos de negociação acordados, tais como: o Processo da Transnístria; o Grupo de Minsk, para o conflito de Nagorno-Karabakh; as Discussões Internacionais de Genebra sobre as consequências do conflito de 2008 na Geórgia, que a OSCE preside com a Organização das Nações

Unidas (ONU) e a União Europeia (UE); e a Missão Especial de Monitoramento à Ucrânia, criada em 2014, mas que foi encerrada após o início do conflito com a Rússia.

b) Acordos importantes no âmbito da OSCE

No fim da Guerra Fria, a OSCE liderou as negociações que levaram à adoção de tratados que foram uma âncora de estabilidade durante a transição na Europa Oriental nos anos 1990, após o colapso da União Soviética (URSS). O Tratado de Forças Armadas Convencionais na Europa (CFE, na sigla em inglês, 1990), estabeleceu medidas para um equilíbrio militar entre a OTAN e a Organização do Pacto de Varsóvia. O tratado previu a redução das forças armadas e os armamentos das duas organizações, promovendo medidas de confiança, como comunicar uma à outra as grandes manobras, e de transparência, como inspeções recíprocas. Em 2007, a Rússia suspendeu a implementação do tratado; em 2015, ratificou a suspensão, deixando de participar no grupo consultivo estabelecido pelo instrumento, devido a alegada quebra de contrato por parte da OTAN; e, em maio de 2023, a Duma iniciou o processo para autorizar a saída russa do acordo, que se concretizou em novembro. Como reação, a OTAN publicou nota criticando a saída da Rússia do CFE.

O Documento de Viena (1990, revisto em anos posteriores) visa à transparência, ao alerta precoce, e à limitação de atividades militares incomuns, em vez de limitação geográfica de propriedades militares. O primeiro Documento baseou-se nos acordos anteriores de *confidence and security building measures*, em Helsinque (1975) e em Estocolmo (1986). A transparência sobre estruturas de força, armamentos, introdução de novos equipamentos e planejamento de defesa tornou possível prever o desenvolvimento a curto e longo prazo das capacidades militares. O Documento de Viena tornou-se particularmente importante como ferramenta de transparência e alerta precoce de todos os Estados participantes da OSCE. As disputas territoriais não resolvidas não constituíram um grande obstáculo para o progresso do Documento, ao contrário do Tratado CFE e adaptações.

Outro documento importante é o Tratado de Céus Abertos (Helsinque, 1992), que estabeleceu normas para regime de voos de observação sobre o território dos Estados Participantes. Embora o tratado não tenha sido negociado no âmbito da CSCE/OSCE em seu sentido formal, ainda assim, está intimamente associado à organização devido à sua filosofia básica de abertura. Em seu texto, os Estados Partes lembraram seus compromissos da CSCE "de promover maior abertura e transparência em suas atividades militares e aumentar a segurança por meio de medidas de fortalecimento da confiança e da segurança". A criação do regime de céu aberto para observação aérea foi motivada pelo desejo de "contribuir para o maior desenvolvimento e fortalecimento da paz, estabilidade e segurança cooperativa". Isso também facilitaria o monitoramento do cumprimento dos acordos de controle de armas existentes ou futuros e fortaleceria a capacidade de prevenção de conflitos e gestão de crises no âmbito da CSCE. Há também uma Comissão Consultiva *Open Skies*, na OSCE, cujo foco central é discutir questões relacionadas ao cumprimento das disposições do tratado. Em 2020 e 2021, respectivamente, Estados Unidos (EUA) e Rússia saíram do tratado.

c) OSCE e Ucrânia

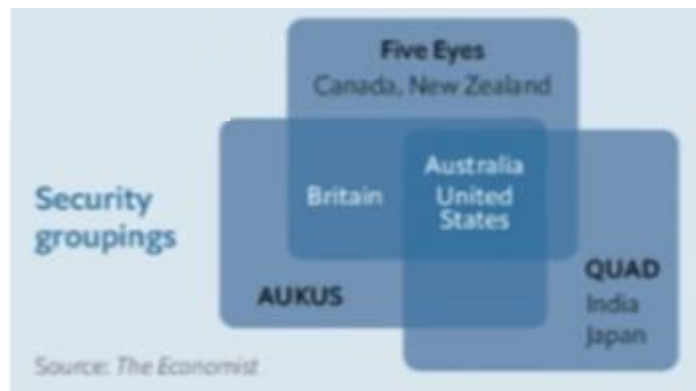
A OSCE tem expertise para liderar diálogos por meio da transparência, melhoria da comunicação e limitações recíprocas. A organização pode, portanto, ter papel fundamental na

solução do conflito entre Rússia e Ucrânia. Além disso, sua estrutura garante que todos os países com interesse na segurança europeia participem da discussão de modo igualitário. Anteriormente à invasão russa, o Grupo de Contato Trilateral (OSCE, Ucrânia e Rússia) buscava uma solução pacífica para a crise, sendo os Acordos de Minsk o documento base para as negociações.

O representante especial do presidente em exercício da OSCE na Ucrânia e no Grupo de Contato Trilateral constatou a deterioração da situação na linha de contato entre os países, em fevereiro de 2022. Após a invasão, entretanto, o Grupo de Contato deixou de atuar, já que o reconhecimento russo das repúblicas separatistas de Donetsk e Luhansk inviabilizou a implementação dos Acordos de Minsk. Como a organização toma decisões políticas importantes por consenso – o que significa que a Rússia (como qualquer outro Estado participante) tem poder de veto efetivo –, a extensão das operações de campo da OSCE na Ucrânia foi bloqueada.

O presidente da OSCE, o polonês Zbigniew Rau, vetou a participação do representante especial da organização em tentativas de mediação entre russos e ucranianos, como as que ocorreram em Istambul e que levaram ao acordo sobre exportação de grãos, em julho. As tentativas dos países ocidentais de alterar a regra de consenso para excluir a Rússia das decisões e evitar uma paralisia da OSCE – a Rússia vem bloqueando decisões, como as relativas ao orçamento – podem redundar em uma retirada russa da organização, como o país já ameaçou fazer. Na edição do Conselho Ministerial da OSCE, em Lodz (dezembro de 2022), a Polônia negou visto de entrada ao chanceler russo, Sergey Lavrov, em meio a mais acusações de lado a lado.

A Áustria sofreu críticas por sua neutralidade, apó de ter emitido vistos para autoridades russas sancionadas para que pudessem participar de uma reunião da OSCE, em Viena, por ocasião do aniversário da invasão da Ucrânia. A Áustria condenou a guerra da Rússia na Ucrânia, mas, no entanto, tentou manter relações diplomáticas e continua comprometida com a neutralidade militar, que adotou oficialmente em 1955. A Rússia planejava enviar uma comitiva em que quinze dos membros estão atualmente sob sanções europeias. Durante a reunião, quando da intervenção russa, os delegados da maioria dos países-membros deixaram a sala.

V. Outros arranjos e mecanismos internacionais de segurança, defesa e inteligência

Fonte: The Economist

a) Five Eyes (FVEY)

i. Características gerais

Os Cinco Olhos ou *Five Eyes* (FVEY) é uma aliança de inteligência de pelo menos vinte agências de inteligência de cinco democracias liberais anglófilas: Austrália, Canadá, Nova Zelândia, Reino Unido e Estados Unidos (EUA), que cooperam com países terceiros, como Israel e Singapura. É a principal aliança de inteligência entre países do mundo ocidental. Outros países, como Noruega, Dinamarca, Alemanha e Países Baixos, cooperam de forma pontual com os FVEY, mas suas agências de inteligência não compartilham informações da mesma forma automática que os cinco membros do acordo que estabeleceu a aliança.

É difícil estabelecer de maneira oficial qual o objetivo dos FVEY, por conta de seu caráter sigiloso – o tratado que estabeleceu a aliança só chegaria ao conhecimento do primeiro-ministro da Austrália em 1973, e só viria a tornar-se público em 2005, com a íntegra do texto liberada em 2010. Durante a Guerra Fria, a cooperação se formalizou com um sistema de vigilância das comunicações dos países socialistas e se expandiu para o mundo inteiro, de modo secreto, até ser revelado em 2005. As capacidades dos FVEY foram ampliadas durante a guerra ao terror, e, no escândalo da Agência de Segurança Nacional dos EUA (NSA, na sigla em inglês), Edward Snowden revelou, em 2013, a atuação dos FVEY na espionagem de seus próprios cidadãos. Ainda que haja controvérsia sobre os métodos que utiliza, os FVEY seguem como uma das mais abrangentes e conhecidas iniciativas de cooperação em inteligência na história. O escopo da aliança se expande conforme novas tecnologias e as consequentes preocupações de segurança que derivam desse desenvolvimento; hoje há atenção especial ao crescimento no número de ataques cibernéticos.

ii. Histórico

As origens dos FVEY podem ser relacionadas a encontros secretos informais entre decodificadores e espiões de Reino Unido e EUA, antes da entrada oficial dos norte-americanos no confronto. Os primeiros documentos nos quais há menção à necessidade de cooperação em inteligência são a Carta do Atlântico, de agosto de 1941, na qual EUA e Reino Unido estabelecem

sua visão do que seria um mundo no pós-guerra; o acordo BRUSA, firmado em 1943 de forma secreta para facilitar a cooperação entre os dois países em comunicação e inteligência; e o Acordo UKUSA, firmado em 1946 para cooperação bilateral em inteligência de sinais de comunicação. Segundo o texto do tratado de 1946, as partes acordam em intercambiar os produtos das seguintes operações conexas às comunicações internacionais[1038]: coleção de tráfico de dados, aquisição de documentos de comunicação e equipamentos; análise de tráfico de dados, análise criptográfica, decodificação e tradução, aquisição de informações acerca de organizações de comunicação e de suas práticas, procedimentos e equipamentos.

Logo a iniciativa seria expandida com as adesões de Canadá, em 1948, e Nova Zelândia e Austrália, em 1956, países anglófonos, membros da *Commonwealth* e com sistemas políticos similares ao britânico. O nome *Five Eyes* decorre da abreviação de um sistema de classificação envolvendo as cinco nações (*AUSCANNZUKUS EYES ONLY*).

Ao longo da Guerra Fria, houve compartilhamento de inteligência entre os países dos FVEY acerca da União Soviética (URSS), da China e de vários países do Leste Europeu. Exemplo disso foi o ECHELON, rede de vigilância desenvolvida para monitorar comunicações militares e diplomáticas de Moscou e de seus aliados do bloco socialista. No âmbito de Leste Asiático e Pacífico, Austrália e Nova Zelândia deram apoio aos EUA durante a Guerra do Vietnã, e agentes britânicos na então colônia de Hong Kong monitoraram atividades do Vietnã do Norte. Também houve cooperação entre os integrantes do bloco no marco de conflitos como a Guerra das Malvinas e a Guerra do Golfo, e a luta contra a "ameaça comunista" teve como exemplo a colaboração da inteligência australiana no processo que levou à deposição do presidente chileno Salvador Allende em 1973.

No pós-Guerra Fria, a rede de vigilância estabelecida pelos FVEY evoluiu para um sistema global capaz de coletar quantidades massivas de dados comerciais e privados, por meio da interceptação de transmissões por satélite e redes telefônicas públicas com switches. A existência do ECHELON só seria revelada em 1988 por uma reportagem investigativa, que apontou abusos no uso das redes de inteligência, que extrapolariam o emprego sob interesse de segurança nacional, com espionagem industrial com interesses comerciais. No entanto, até 2001, os EUA negavam a existência do sistema.

Os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 dariam origem a nova ampliação de capacidades da aliança, por meio da Guerra ao Terror. No processo que levaria à intervenção norte-americana no Iraque, em 2003, os FVEY chegaram a monitorar comunicações do inspetor de armas da ONU, e houve o relato de escutas implantadas por agentes britânicos no escritório do secretário-geral das Nações Unidas (SGNU), Kofi Annan. Isso faria parte de uma campanha para pressionar delegações de países que ocupavam assentos no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) a apoiar a intervenção. Em 2014, a Corte Internacional de Justiça (CIJ) ordenou à Austrália cessar atividades de espionagem no Timor-Leste – foi a primeira vez que restrições desse tipo foram aplicadas a um membro da aliança.

Finalmente, é possível mencionar a prisão, em 2018, de uma executiva da Huawei, por autoridades do Canadá, por solicitação do EUA. Desde então, a relação entre os FVEY e o Partido Comunista Chinês (PCC) é tensa. Em maio de 2020, a aliança concordou em expandir sua atuação para o posicionamento em prol dos direitos humanos e da democracia, o que, no entanto, levou a

[1038] A respeito do conceito de inteligência, por esta ser obtida mediante múltiplas fontes, o compartilhamento não se restringe à inteligência de sinais (SIGINT), também envolvendo a inteligência de defesa, a inteligência humana (HUMINT) e a inteligência geoespacial (GEOINT).

rusgas entre os membros, já que a Nova Zelândia afirmou que não deixaria a aliança ditar sua relação com a China.

iii. Perspectivas futuras para a cooperação em inteligência

O futuro dos FVEY passa, em boa medida, pela análise de seu desenvolvimento histórico. Na Guerra Fria, disputas políticas entre governos adiaram a inclusão de Austrália e Nova Zelândia, por temores relativos ao comunismo – na década de 1970, após a Nova Zelândia não permitir a entrada de navios nucleares dos EUA, a resposta do Pentágono foi a limitação do compartilhamento de dados de inteligência. Esses fatos mostram que controvérsias diplomáticas influenciam parcerias, mesmo em áreas como a cooperação em inteligência.

Ponto central na dinâmica hodierna diz respeito à natureza mutável da inteligência de sinais, transformada radicalmente pelo advento da comunicação digital. As agências de cada um dos países partes da aliança são atores centrais em decisões cibernéticas e de telecomunicações. No caso do 5G, a postura da Nova Zelândia, de flexibilizar sua relação com a China, causa preocupação em seus parceiros, que temem o estabelecimento de brechas de segurança. A continuidade dos FVEY dependerá, em grande parte, da forma como seus países utilizarão o conhecimento compartilhado para sua vantagem nas novas áreas da segurança internacional, a exemplo do crescimento progressivo dos ataques cibernéticos.

Quanto à cooperação ocidental como um todo, é importante que haja ponderações acerca de cada decisão tomada, para que não haja abalos, como os provenientes do acordo AUKUS. Ainda que os cinco países anglófonos que constituem os FVEY sejam ponto central da cooperação em inteligência, não se deve ignorar a presença da União Europeia (UE). Considerando-se a ameaça percebida de China e Rússia, caso os países do "mundo ocidental" não atuem de forma coesa, o futuro pode reservar-lhes problemas.

iv. Outras iniciativas de cooperação em inteligência

Há países que são parceiros externos dos FVEY, compartilhando atividades mesmo sem integrar formalmente a aliança. São inúmeros os exemplos de iniciativas de cooperação em inteligência que podem ser mencionados:

1) o *Five Eyes+3* em relação a China e Rússia, estabelecido em 2018, com a presença de França, Alemanha e Japão;
2) o *Five Eyes+3* em relação a Coreia do Norte, com França, Japão e Coreia do Sul;
3) o *Nine Eyes*, arranjo ampliado que conta, além dos FVEY, com Dinamarca, França, Países Baixos e Noruega;
4) o *SIGINT Seniors Europe*, conhecido como *Fourteen Eyes*, com a adição de Alemanha, Bélgica, Itália, Espanha e Suécia ao *Nine Eyes*;
5) o Clube de Berna, fórum de compartilhamento de inteligência entre os 27 membros da UE, mais Noruega e Suíça, sem a presença dos EUA; e
6) o Comitê Especial da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), formado pelos diretores dos serviços de segurança dos trinta países-membros da organização; entre outros exemplos.

v. Exemplos de dinâmicas que envolvem cooperação em inteligência

Os principais episódios que se relacionam às questões de cooperação de inteligência são: o escândalo Snowden, o avanço da tecnologia 5G no mundo e a parceria AUKUS. Exemplo recente que trouxe à tona ao público a extensão das ações dos FVEY, mais especificamente da NSA, foi o vazamento de documentos secretos por Edward Snowden, em junho de 2013. Foram publicados os primeiros documentos nos jornais norte-americano *The Washington Post* e britânico *The Guardian*, em início de revelações que prosseguiram ao longo do ano. Essas reportagens explicitaram as implicações de vários tratados secretos firmados pelos membros dos FVEY na busca da implementação de um sistema global de vigilância, que não se restringiram aos países da aliança: serviços de inteligência da Alemanha, da França e de outros países também interceptavam dados e os repassavam à NSA. O escândalo de espionagem encabeçado pela NSA teve consequências imediatas no tabuleiro geopolítico global, e há impactos em médio prazo que se sentem até hoje. Snowden obteve asilo junto ao governo russo, o que contribuiu para deterioração das relações entre Washington e Moscou. O governo da Austrália descreveu os vazamentos como o golpe mais duro sofrido pela inteligência australiana na história; posições similares foram expressas por autoridades britânicas e norte-americanas. A Alemanha, que defendia as práticas da NSA até 2013, mudou de posição após a revelação de que chanceler alemã Angela Merkel fora alvo de ações de espionagem, comparadas pela chanceler às práticas do serviço secreto da Alemanha Oriental (RDA). No Brasil, Dilma Rousseff foi outra chefe de Estado alvo de espionagem, o que levou ao cancelamento de visita de Estado que seria feita aos EUA. No Pacífico, houve abalo nas relações entre Austrália e Indonésia, que convocou o embaixador australiano em Jacarta para esclarecimentos acerca da espionagem sobre seu presidente.

Outra dinâmica correlata à cooperação em inteligência ocidental diz respeito ao desenvolvimento e à implementação da tecnologia 5G, mais especificamente à crescente presença da China nesse mercado. A tecnologia 5G permitirá avanços de aplicações em larga escala de robótica e de automação (como carros autônomos), além da inteligência artificial (IA) e da chamada *internet* das coisas (IoT, na sigla em inglês), de modo que seu impacto sobre as relações sociais e internacionais não tem precedentes. O debate sobre segurança nacional com respeito à Huawei, empresa chinesa de telecomunicações, levou vários países a impor restrições ou até mesmo a banir o uso de soluções dessa companhia; em suma, a preocupação desses países tem origem nos laços estreitos entre as empresas chinesas de tecnologia e os serviços de inteligência da República Popular da China (RPC). Esse temor, percebido ou real, faz com que alguns países não se mostrem abertos a equipamentos que potencialmente podem ser controlados por serviços de inteligência de Pequim. Países como EUA, Austrália, Nova Zelândia e Japão impuseram restrições ao uso de soluções 5G da Huawei com base em temores de segurança nacional. A tensão criada se materializou, em 2018, na prisão de executiva da Huawei por autoridades canadenses; a reação chinesa foi a detenção de dois cidadãos canadenses em seu território. Os EUA limitaram transferências tecnológicas com a China, em processo que sinaliza o início de um embate entre o governo de Pequim e os membros dos FVEY, ainda que a Nova Zelândia tenha sinalizado que não pretende deixar sua participação na aliança de inteligência sobrepor-se à sua relação bilateral com Pequim. A respeito do AUKUS, ver subseção específica mais adiante.

vi. Teorias de Relações Internacionais aplicadas à cooperação em inteligência

Para discussão desse tema, ver seção dedicada no capítulo 1.

b) Diálogo de Segurança Quadrilateral (QUAD)

O Diálogo de Segurança Quadrilateral (QUAD) é uma parceria entre Austrália, Estados Unidos (EUA), Índia e Japão, que visa a equilibrar a balança de poder no Indo-Pacífico, em resposta à ampliação da influência da China nessa região. A primeira experiência de cooperação entre os quatro membros aconteceu em 2004, na sequência do *tsunami* que atingiu o oceano Índico. Em 2007, o grupo reuniu-se formalmente e realizou exercício naval com Singapura, mas o diálogo não avançou. A Austrália abandonou o QUAD em 2008, em um contexto de aproximação com a China, e garantiu a líderes chineses que novas reuniões do QUAD não ocorreriam. Os outros países também estavam mais interessados em cooperação com Pequim.

Em 2017, devido à deterioração das relações bilaterais de cada um dos membros com a China, as conversas foram retomadas, sendo seguidas de exercícios militares e de acordos bilaterais. Índia e EUA firmaram um acordo de compartilhamento de informações geoespaciais; Austrália e Japão estão prestes a concluir acordo que permitirá que seus militares operem no território um do outro; Índia e Japão realizaram recentemente seus primeiros exercícios bilaterais; Austrália e Índia assinaram acordo de logística e regularmente compartilham dados marítimos.

É importante que se aponte o protagonismo do primeiro-ministro japonês Shinzo Abe na configuração do QUAD, tendo feito proposta a respeito, em discurso no Parlamento indiano, durante seu primeiro mandato, em 2007. Ele incorporou também o conceito de "Indo-Pacífico livre e aberto" na política externa japonesa para a região, que foi adotado, na sequência, pela política externa estadunidense.

A administração Biden tem-se empenhado no engajamento da coalizão, e, em 2021, foram realizadas duas cúpulas. Em ambas, o tema "China" aparece de forma velada, a fim de não transmitir a ideia de que se trata de uma aliança anti-China. Havia resistência da Índia em aceitar a Austrália no Exercício Naval Malabar, por receio de parecer um enfrentamento direto com a China. Esse posicionamento mudou depois da escalada nos embates fronteiriços entre Índia e China, e a Austrália, depois de treze anos, voltou a participar do referido exercício em 2020.

Os membros do QUAD têm debatido temas como China, golpe em Myanmar, assistência humanitária, segurança cibernética e mudanças do clima. Além disso, em parceria com países de fora do grupo, tratou de temas como desenvolvimento de vacinas, restrições e protocolos de viagens internacionais e recuperação econômica. Há ampla cooperação em assuntos de defesa e segurança entre os membros do QUAD.

A postura mais assertiva da China impõe a necessidade de uma nova agenda ao QUAD, que embarque temas complexos como segurança marítima, distribuição de vacinas e cadeias de suprimento resilientes. Além disso, seus membros devem aprofundar a cooperação em segurança e intensificar as consultas em temas como comércio, finanças, investimentos estrangeiros em setores sensíveis, tecnologia comercial e segurança da informação. Essas medidas ajudariam na contenção da espionagem, desinformação e coerção econômica chinesas. Essa variedade de temas abarcados pela coalizão, entretanto, pode levar à perda do foco principal, que é o equilíbrio da balança de poder no Indo-Pacífico.

Em maio de 2023, a terceira Cúpula do QUAD, que aconteceria na Austrália logo após a reunião do G7, foi realizada em Hiroshima, à margem do encontro das sete economias desenvolvidas mais tradicionais do mundo, em razão da necessidade do presidente Joe Biden de retornar aos EUA para negociar acordo sobre o teto da dívida pública estadunidense com o Congresso de maioria republicana. Comunicado adotado na ocasião não mencionou explicitamente a China, mas o documento conclama "a paz e a estabilidade na área marítima do

Indo-Pacífico" e manifesta firme oposição "à desestabilização e às ações unilaterais que tendem a mudar o *statu quo* pela força ou pela coerção", em claro recado ao gigante asiático na região.

c) AUKUS

AUKUS é um pacto trilateral de segurança que foi negociado secretamente por Austrália, Reino Unido e EUA e tornado público, por meio de pronunciamento conjunto dos líderes dos três países, em 15 de setembro de 2021. O pacto estabelece uma "parceria de segurança trilateral aprimorada", que visa a promover a segurança e a estabilidade na região do Indo-Pacífico, contrapondo-se à crescente presença militar chinesa naquela região.

Operacionalmente, o AUKUS é uma parceria para capacitação militar, colaboração diplomática e tecnológica, e aprofundamento da interoperacionalidade das forças armadas dos três países, sobretudo de suas marinhas, potencialmente conformando a maior força marítima da história. Além disso, a parceria adensa a colaboração em defesa dos três países no Indo-Pacífico que, além de terem ampla convergência cultural e de princípios, são parte de iniciativas como os FVEY. O pacto prevê cooperação entre os três países em capacidades cibernéticas, inteligência artificial, tecnologias quânticas e capacidades subaquáticas adicionais. Trata-se de um acordo com foco nas capacidades militares, o que o diferencia da aliança de inteligência.

A primeira e principal iniciativa anunciada pelo AUKUS é a venda de submarinos nucleares com propulsão a urânio altamente enriquecido à Austrália, tecnologia dominada apenas por EUA, Reino Unido, Rússia, Índia, França e China (e, em breve, Brasil). Esse tipo de submarino aumenta a capacidade de projeção da Austrália sobre o mar do Sul da China, bem como sua capacidade bélica, denotando uma estratégia mais agressiva dos países do AUKUS em face do expansionismo marítimo chinês. A busca de interoperabilidade informacional guarda relação com a contenção da presença de gigantes tecnológicas chinesas, que já tiveram sua participação vetada nas redes de telecomunicações no EUA e na Austrália.

Pequim acusa os países do AUKUS de abalar substancialmente a paz e fomentar a desestabilização regional e de enfraquecer o regime de não proliferação nuclear, embora seja improvável que a Austrália venha a enriquecer urânio para seus submarinos (deverá comprá-lo diretamente dos EUA). Os países do Indo-Pacífico se dividem quanto ao AUKUS: os mais críticos ao expansionismo chinês, como Japão, Coreia do Sul, Filipinas, Vietnã e, em menor grau, Índia, receberam bem a iniciativa, considerando-a essencial à manutenção de um equilíbrio de poder na região; outros, como Indonésia, Malásia e Singapura, temem que o AUKUS acelere um cenário de "Armadilha de Tucídides" e uma corrida nuclear. Entre os países dos FVEY que ficaram de fora do AUKUS, o Canadá deixou claro que não tem interesse na aquisição de submarinos nucleares, e a Nova Zelândia afirmou que não permitirá submarinos nucleares em suas águas territoriais.

Por fim, o anúncio do AUKUS causou crises diplomáticas entre França e Austrália e entre França e EUA, na medida em que redundou no cancelamento, por parte da Austrália, do contrato de compra de submarinos franceses de propulsão diesel-elétrica, que havia sido acordado em 2016. O AUKUS significou, para a França, não apenas a perda de uma venda de mais de US$ 60 bilhões, mas também o questionamento de sua capacidade bélica e de sua pretendida posição de segunda potência militar do Ocidente. Em 17 de setembro, Paris, aliada histórica dos três países do AUKUS, convocou para consultas os seus embaixadores nos EUA (foi a primeira vez na história que a França toma tal atitude com seu embaixador em Washington) e na Austrália. Para o chanceler francês, o AUKUS, sobretudo pelo cancelamento do contrato feito com os australianos, foi uma "punhalada pelas costas". O presidente francês Emmanuel Macron defendeu a constituição de uma

força militar própria para a UE, para que não haja dependência do Reino Unido e dos EUA. No dia 22, a crise foi contornada parcialmente por meio de uma conversa telefônica entre Macron e Biden. Após essa reunião, o embaixador francês nos EUA retornou a Washington, mas o retorno do embaixador francês em Canberra só ocorreu em meados de outubro. O mal-estar se estendeu à UE e resultou em movimentação francesa no Indo-Pacífico, notadamente na realização de exercícios militares com a Índia, potencial compradora de submarinos.

Em março de 2023, Austrália, EUA e Reino Unido anunciaram os próximos passos da parceria AUKUS. Será desenvolvido, de forma trilateral, o submarino nuclear SSN-AUKUS, baseado em desenho da próxima geração de submarinos britânicos, mas incorporando tecnologia dos três países. Tanto o Reino Unido quanto a Austrália incorporarão às suas frotas e operarão esses submarinos no futuro. Os prazos são longos: apenas no final dos anos 2030 deverá estar pronto o primeiro submarino para a Marinha Britânica, e, no começo dos anos 2040, para a Marinha Australiana. O chefe da força-tarefa de submarinos de energia nuclear da Austrália, vice-almirante Jonathan Mead, enfatizou que a Austrália terá o controle "inequívoco" dos submarinos, mesmo que engenheiros americanos ou britânicos estejam a bordo para fornecerem orientação técnica. O ex-primeiro-ministro australiano Malcolm Turnbull havia questionado se o acordo comprometeria a soberania australiana, pedindo ao governo que respondesse se os submarinos serão "operados, sustentados e mantidos pela Austrália sem o apoio ou supervisão da Marinha dos EUA" e se o acordo significaria "a soberania seria compartilhada com os EUA".

d) Organização do Tratado do Sudeste Asiático (SEATO)

A Organização do Tratado do Sudeste Asiático (SEATO, na sigla em inglês) foi uma organização internacional voltada para a defesa coletiva de seus membros criada em 1954, com a assinatura do Tratado de Defesa Coletiva do Sudeste Asiatico. A entidade teve como membros Austrália, França[1039], Nova Zelândia, Paquistão, Filipinas, Tailândia, Reino Unido[1040] e EUA, enquanto o Estado do Vietnã[1041], Laos e Camboja participavam com observadores. Do ponto de vista político, a criação da SEATO deve ser interpretada dentro do contexto da Guerra-Fria e da política da "contenção" empreendida pelos EUA.

Uma combinação de fatores geopolíticos e políticos fizeram do continente asiático uma espécie de palco "perfeito", onde as tensões da nova ordem internacional se manifestavam de maneira mais direta. O fim da Segunda Guerra Mundial, o início da Guerra-Fria, o enfraquecimento dos antigos impérios coloniais europeus, bem como a eclosão de movimentos de luta pela independência, fizeram da região um centro de instabilidade e irradiação dos ideais comunistas e revolucionários. A Revolução Comunista Chinesa (1946-1950), a Guerra da Coreia (1950-1953) e a primeira Guerra da Indochina (1946-1954), despertavam preocupação nos círculos de poder estadunidense, e o medo de um "contágio", levou o governo americano a agir

---

[1039] A Indochina Francesa, composta por Vietnã, Laos e Camboja, foi uma importante possessão do Império Colonial Francês.

[1040] As colônias asiático-pacíficas do Império Britânico hoje seriam: Afeganistão, Índia, Paquistão, Myanmar, Malásia, Singapura, Brunei, Austrália, Nova Zelândia, Tuvalu e Kiribati.

[1041] Em 21 de Julho de 1954, menos de dois meses antes da criação da SEATO, foi realizada em Genebra, na Suíça, a assinatura dos Acordos de Genebra. O objetivo da negociação era pôr um fim às questões pendentes acerca da Guerra da Coreia e da Guerra da Indochina. Após o acordo, ficou definido que a então Indochina Francesa seria dividida em Vietnã do Norte, Estado do Vietnã, Reino do Camboja e Reino do Laos. Sobre o Vietnã, mais especificamente, o acordo determinava definia a necessidade da realização de eleições gerais supervisionadas internacionalmente e a impossibilidade de ser parte de aliança militares.

antecipadamente, desenvolvendo mecanismos institucionais, diplomáticos e militares de defesa coletiva como forma de conter o avanço do comunismo e de um possível "efeito dominó".

Da mesma maneira que a OTAN foi criada com o objetivo de conter o avanço e a influência soviética na Europa Oriental, a SEATO deveria neutralizar o "contágio" da "ameaça" de expansão da ideologia comunista entre os países do Sudeste Asiático. Porém, diferente da OTAN, a sequência dos acontecimentos políticos no continente, sendo a Guerra do Vietnã o evento mais significativo, fizeram da SEATO um ator político de pouca relevância na dinâmica de poder na região. Com exceção dos EUA, apenas Austrália e Nova Zelândia se engajaram militarmente no conflito. Os membros europeus, notadamente França e Reino Unido, decidiram não cooperar militarmente, fazendo com que o primeiro teste de fogo da entidade também fosse considerado o início do seu enfraquecimento.

O restabelecimento das relações entre China e EUA, a consolidação da independência das ex-colônias, e, principalmente, a vitória dos comunistas do Vietnã do Norte, apoiados pela URSS e pela China, sobre as forças militares do Vietnã do Sul, apoiadas pelos EUA, lançaram muitos questionamentos sobre a real capacidade da SEATO de impedir o "avanço vermelho". Não foi por acaso que as fissuras nas estruturas da entidade começaram a aparecer. A saída do Paquistão em 1973 e a recusa da França de contribuir financeiramente com a organização, em 1975, foram os sinais definitivos que prenunciavam a dissolução da aliança. Assim, o Conselho da SEATO, com o apoio dos EUA, decidiu, em 1977, pôr um fim definitivo ao tratado e à organização.

e) Pacto de Bagdá e Organização do Tratado Central (CENTO)

O Pacto de Bagdá foi um acordo firmado no ano de 1955 entre Iraque e Turquia. O acordo foi idealizado pelos EUA, entre outros motivos, para a contenção do avanço da ideologia comunista na região do Oriente Médio, a exemplo da quase contemporânea SEATO, no Sudeste Asiático. Desde o fim do governo Harry Truman (1945-1953), havia a intenção, nos EUA e no Reino Unido, de formalização de um acordo multilateral de defesa regional. Em 1951, o Reino Unido idealizou o *Middle East Command* (MEC), e, em 1952, os EUA sugeriram o estabelecimento da *Middle East Defense Organization* (MEDO), ambos rejeitados por países árabes, que consideram tais propostas uma forma de controle colonial, contrária aos princípios pan-arabistas a anticoloniais de muitos governantes médio-orientais do período.

O Pacto de Bagdá foi assinado em 24 de fevereiro de 1955 pelo primeiro-ministro do Iraque, Nuri al-Said, juntamente com seu homólogo da Turquia, Adnam Menderes. Desde sua gênese, o acordo teve participação indireta dos EUA, por meio da concepção do arranjo militar, da concessão de auxílio econômico para suas partes, da pressão diplomática bilateral para a adesão dos membros e da realização de tratados bilaterais com as partes do pacto. Em abril do mesmo ano, o Reino Unido entrou no Pacto de Bagdá, assim como o Paquistão, em setembro, e o Irã, em novembro, dando origem ao que era chamada a *Middle East Treaty Organization* (METO). Iraque, Turquia, Irã e Paquistão eram conhecidos como a "Faixa do Norte", por estarem geograficamente próximos à URSS e, portanto, tinham significativo valor geopolítico, sendo que Iraque e Paquistão faziam fronteira terrestre com a superpotência. Destaca-se também a relação de proximidade entre Reino Unido e Jordânia, que, embora tivesse interesse, nunca chegou a entrar no pacto.

Em 1952 o Egito, um dos principais atores do cenário regional médio-oriental, teve sua monarquia derrubada pelos Oficiais Livres e logo viu a ascensão do coronel Nasser, em 1954, ao posto de primeiro-ministro. Nasser continuou as negociações com os britânicos, que vinham desde 1946, para a retirada das tropas britânicas no Egito, o que veio a acontecer ainda em 1954. O novo

chefe de Estado egípcio defendia a secularização do país, o nacionalismo, a visão anti-colonialista, assim como o pan-arabismo. A crescente desconfiança egípcia em relação ao Reino Unido, em especial durante o governo Nasser (1954-1970), frustrou as intenções estadunidenses de adesão do Egito ao Pacto de Bagdá.

Com a intensificação das crises entre Reino Unido e Egito, e o consequente desencadear da Guerra de Suez, o prestígio britânico na região foi afetado, uma vez que a coalização entre França, Reino Unido e Israel foi percebida como uma intervenção estrangeira colonialista nos assuntos domésticos egípcios, o que fortalecia o próprio discurso pan-arabista e anticolonial de Nasser. Com isso, o Pacto de Bagdá tornou-se menos interessante para os demais países da região. Somado à Guerra de Suez, sucessivas intervenções militares lideradas pelos EUA e pelo Reino Unido, a exemplo daquelas conduzidas em território libanês e jordaniano, minaram ainda mais o interesse da região por uma aproximação ao bloco ocidental.

A invasão estadunidense ao Líbano em 1958 chegou a ser apoiada por todos os membros do Pacto de Bagdá, com exceção do próprio Iraque. Em reação à invasão, os iraquianos oficializaram a sua saída do pacto no ano de 1959. Com isso o Pacto de Bagdá foi extinto, e suas partes restantes (Reino Unido, Irã, Turquia e Paquistão) criaram sua sucessora, a Organização do Tratado Central (CENTO, na sigla em inglês), por acordo de 1960. Sua sede foi remanejada para Ancara, e, assim como o Pacto de Bagdá, os EUA não fizeram parte oficialmente, sendo apenas Estado associado, fornecendo apoio diplomático e mantendo seus acordos bilaterais com os membros da organização.

A retirada dos mísseis estadunidenses *Jupiter* da Turquia e a posição dos EUA na disputa entre gregos e turcos sobre o Chipre abalaram a confiança da Turquia nos EUA. Ao mesmo tempo, a década de 1960 foi marcada pela reaproximação político-diplomática da URSS com o Irã e a Turquia. A Revolução Iraniana de 1979 teve como consequência a retirada do país da CENTO, seguida pelo Paquistão no fim do mesmo ano. Após isso, a CENTO se extinguiu.

VI. Arcabouço de segurança no golfo da Guiné

a) Golfo da Guiné

i. Localização

O golfo da Guiné é a área da costa ocidental africana banhada pelo oceano Atlântico Sul que se estende do Senegal a Angola[1042].

Fonte: CSIS

ii. Relevância

Essa região tem produto interno bruto (PIB) combinado de US$ 866,343 bilhões (2021), que representa cerca de 45% do PIB da África Subsaariana. Possui reservas de hidrocarbonetos, recursos pesqueiros e minerais. É também uma importante zona de navegação[1043] para o transporte de mercadorias e para a pesca internacional, além de petróleo e o gás[1044]. É responsável por 25% do tráfego marítimo africano e abriga cerca de vinte portos marítimos comerciais. É a principal rota para os maiores produtores de petróleo da África: Nigéria e Angola. A autonomia e segurança da região são fundamentais para a estabilização do Atlântico Sul e para a salvaguarda da soberania e dos interesses dos países de ambas as margens do oceano.

[1042] A área costeira ao redor do golfo da Guiné compreende 17 países: Benim, Cameroun, Guiné Equatorial, Gana, Gabão, Côte d'Ivoire, Nigéria, Togo, Angola, Congo, República Democrática do Congo (RDC), Libéria, Serra Leoa, Guiné, Guiné-Bissau, Gâmbia e Senegal. A área abrange 2,3 milhões de quilômetros quadrados, com aproximadamente 6 mil quilômetros de costa. A definição da região não é uniforme: alguns analistas incluem as ilhas próximas à costa continental, como o arquipélago de São Tomé e Príncipe e Cabo Verde.

[1043] https://www.gisreportsonline.com/r/future-shipping-aviation/

[1044] Há potencial de ampliação atual e futuro, sobretudo em razão da Guerra na Ucrânia e das sanções à Rússia.

iii. Problemas securitários

A pirataria[1045], o assalto à mão armada no mar, o rapto de marítimos, a pesca ilegal, o contrabando e o tráfico e o crime organizado transnacional representam uma grande ameaça à segurança marítima no golfo da Guiné e, em última análise, ao desenvolvimento econômico de toda a região. Houve expressivo crescimento nos anos 2000. Antes com foco no chifre da África, a pirataria tem hoje no golfo da Guiné o foco principal. A costa da Nigéria, maior economia, é o local mais visado.

b) Estratégias de segurança da região

i. Estratégias intrarregionais

A Comissão do Golfo da Guiné (CGG)[1046] foi estabelecida em 2001, com objetivo de fomentar a cooperação entre os Estados-Membros costeiros para transformar a sub-região em uma zona de paz e segurança. Outra tarefa do GGC é facilitar as consultas regionais, prevenir, gerir e resolver os conflitos que possam surgir da delimitação das fronteiras marítimas e da exploração econômica e comercial dos recursos naturais dentro das fronteiras nacionais.

A Estratégia Marítima Integrada de África 2050 foi adotada pela União Africana (UA) em 2012, para aumentar o enorme potencial do setor marítimo africano e da economia azul. O objetivo geral da estratégia é tanto o estabelecimento de uma Zona Marítima Exclusiva Combinada da África quanto a otimização da Zona Costeira Integrada Africana[1047].

Talvez a mais importante estrutura regional de cooperação seja a Arquitetura de Yaoundé. Em 2013, após uma conferência especial entre a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO ou ECOWAS, na sigla em inglês)[1048], a Comunidade Econômica dos Estados da África Central (ECCAS, na sigla em inglês)[1049] e a CGG, 25 Estados concordaram em cooperar na repressão do crime organizado transnacional no domínio marítimo, pirataria marítima, pesca e outras atividades ilegais. Foi assinado o Código de Conduta de Yaoundé[1050]. Com o Código como um acordo fundamental, foi iniciada uma arquitetura de segurança marítima composta por componentes internacionais, regionais, zonais e nacionais, que ficou conhecida como Arquitetura

---

[1045] De acordo com a Convenção de Montego Bay, pirataria é definida como qualquer ato de violência, detenção ou depredação cometido por meios privados contra outros navios, aeronaves ou pessoas, em alto-mar ou em áreas fora da jurisdição de qualquer Estado. Todavia, a maioria dos ataques na região do golfo ocorreram nas águas territoriais dos países, e não em alto-mar, o que os caracterizaria não como pirataria – e, portanto, não como uma ameaça internacional, a ser combatida por todos os países, de acordo com a mesma convenção –, mas como casos de violência no mar – sob a jurisdição e responsabilidade dos países costeiros. O que pode parecer apenas uma questão de nomenclatura, todavia, tem implicações muito mais profundas, já que a ideia de pirataria – e de combate a ela – serve, em grande medida, como justificativa para crescentes intervenções e ingerência externas na região.

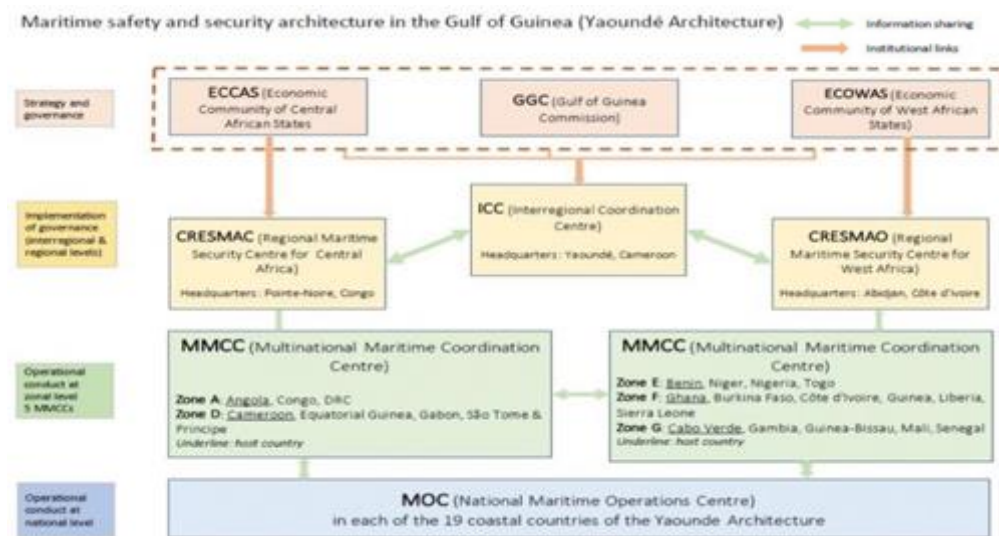
[1046] Formada originalmente por Angola, Congo, Gabão, Nigéria e São Tomé e Príncipe. Em 2008, Cameroun, Guiné Equatorial e a RDC aderiram à organização.

[1047] Em 2016, os chefes de Estado e de Governo da UA reuniram-se em Lomé para uma Cúpula extraordinária visando a debater a Carta da UA sobre Segurança Marítima, Segurança e Desenvolvimento. Esse documento renovou a responsabilidade no desenvolvimento sustentável das águas africanas. O tratado ainda não está em vigor.

[1048] Composta por Benim, Burkina Faso, Cabo Verde, Côte d'Ivoire, Gâmbia, Gana, Guiné-Bissau, Guiné, Libéria, Mali, Níger, Nigéria, Senegal, Serra Leoa e Togo.

[1049] Composta por Cameroun, Gabão, Angola, Chade, Guiné Equatorial, Burundi, República Centro-Africana (RCA), São Tomé e Príncipe, Congo, RDC e Ruanda.

[1050] Código de Conduta sobre a Repressão à Pirataria, Roubo Armado contra Navios e Atividades Marítimas Ilícitas no Oeste e África Central.

de Yaoundé. Esses componentes são: o Centro de Coordenação Inter-regional (ICC, na sigla em inglês), o Centro Regional de Segurança Marítima da África do Oeste e o da África Central (CRESMAO e CRESMAC, respectivamente), os Centros Multinacionais de Coordenação Marítima (MMCC, na sigla em inglês) com zonas de atuação, e os Centros Nacionais de Operações Marítimas (MOC, na sigla em inglês). Houve recente progresso verificado com a implementação das iniciativas de segurança, conforme mostram os dados dos últimos anos[1051]. Trata-se de um problema do crime organizado, que demanda capacidade de investigação e processo judicial das redes criminosas para garantir a segurança das linhas marítimas. A Arquitetura de Yaoundé, porém, ainda carece de estrutura legislativa e judicial adequadas.

Fonte: Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE)

[1051] No entanto, não está claro se a queda nos incidentes decorreu das restrições da pandemia ou de ações concretas em termos de segurança.

ii. Ações em conjunto com ou de outros Estados

Concomitante à criação da Arquitetura de Yaoundé, foi criado o Grupo do G7 de Amigos do Golfo da Guiné (G7++FoGG, na sigla em inglês)[1052]. É um grupo multilateral de segurança marítima que apoia a implementação do Arquitetura de Yaoundé. Desde então, tem sido liderado por uma Secretaria sediada no país que detém a presidência rotativa do G7. Em 2015, foi proposto que o país do G7 que lidera o Secretariado fosse acompanhado por um signatário do Código de Conduta de Yaoundé como cossecretário. Em 2020, Brasil tornou-se membro pleno do G7++FoGG e participou de todas as reuniões, preparatórias e plenária, do mecanismo nesse ano. Entre 2021 e 2023, o Brasil seguiu participando das reuniões plenárias do G7++FoGG.

A União Europeia (UE) atua sobretudo com base no Plano de Ação da Estratégica de Segurança Marítima da UE, bem como a Estratégia da UE para o Golfo da Guiné. Em 2014, lançou a Estratégia para apoiar os objetivos da Arquitetura de Yaoundé. O Plano de Ação da UE para o Golfo da Guiné foi posteriormente lançado para apoiar a implementação da Estratégia da UE para o Golfo da Guiné. Através da estratégia e do plano de ação, a UE pretende apoiar os esforços regionais para enfrentar os muitos desafios da segurança marítima e do crime organizado transnacional. A UE trabalha para reforçar as organizações que trabalham a nível regional e nacional, fortalecer a cooperação e promover economias mais prósperas e resilientes[1053].

Os Estados Unidos (EUA) criaram o Comando dos Estados Unidos para a África (AFRICOM) em 2007 e reativaram a Quarta Frota[1054]. Desde a criação do AFRICOM, a Marinha estadunidense tem intensificado ainda mais sua presença na região, especialmente por meio da realização de exercícios conjuntos e de treinamentos com as Marinhas dos países do golfo da Guiné. Os EUA consideram a região como de seu interesse estratégico[1055]. Assim, há programas de apoio e treinamento bilaterais, tanto pelos Departamentos de Estado e Defesa, para combater os crimes no golfo da Guiné. O Exercício *Obangame Express*, o maior exercício marítimo

[1052] Os participantes são classificados em dois grupos: doadores e beneficiários. Os doadores estão divididos em países participantes e países não pertencentes ao G7; os beneficiários, em Estados individuais e organizações sub-regionais. Quanto aos doadores, os países participantes do G7 são Itália, França, Reino Unido, Alemanha, Japão, Canadá e EUA, enquanto os países não pertencentes ao G7 são Austrália, Bélgica, Brasil, Coreia do Sul, Dinamarca, Espanha, Noruega, Países Baixos, Portugal e Suíça, mais a UE, a Organização Internacional de Polícia Criminal (Interpol), a Organização Marítima Internacional (IMO, na sigla em inglês), o Centro de Análise e Operações Marítimas-Narcóticos (MAOC-N, na sigla em inglês) de Lisboa e o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC, na sigla em inglês). Em relação aos beneficiários, a contraparte africana é composta pelos seguintes Estados e organizações: Angola, Benim, Cabo Verde, Cameroun, Congo (Brazzaville), RDC (Kinshasa), Gana, Guiné, Côte d'Ivoire, Nigéria, Senegal, Serra Leoa e Togo; a UA, a ECCAS, a CEDEAO, a GGC e o ICC.

[1053] Há também um conjunto de programas e projetos voltados para a implementação da Estratégia e Plano de Ação. O financiamento provém tanto do Instrumento de Contribuição para a Segurança e da Paz (IcSP) como do Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED). Entre esses, cumpre mencionar: Mecanismo de Monitoramento, Apoio e Avaliação de Rotas Marítimas Críticas (CRIMSON, na sigla em inglês), A Rede Inter-Regional do Golfo da Guiné (GoGIN, na sigla em inglês), apoio à Segurança Marítima Integrada da África Ocidental (SWAIMS), Programa de Apoio à Estratégia de Segurança Marítima na África Central (PASSMAR), Segurança Portuária da África Ocidental e Central (WeCAPS), Seaport Cooperation Project (SEACOP), Cooperação UE-UNODC em Segurança Marítima e Vigilância no Golfo da Guiné, entre outros.

[1054] A quarta frota integra o USSOUTHCOM. Criada em 1943 e desativada em 1950, tem como áreas de atuação as porções dos oceanos Pacífico e Atlântico que banham as Américas Central e do Sul. O AFRICOM, por sua vez, conta com a Sexta Frota, a qual tem como áreas de atuação o mar Mediterrâneo, o oceano Atlântico e parte do oceano Índico.

[1055] Em declaração ao Congresso dos EUA em 2019, o AFRICOM descreve o golfo da Guiné como "uma prioridade estratégica devido ao seu papel nos mercados globais de petróleo, rotas comerciais e residência de aproximadamente 75 mil cidadãos norte-americanos".

multinacional da África Ocidental, liderado pelos EUA, já contou com onze edições, a mais recente em 2022. O exercício tem o propósito de treinar os países africanos da costa ocidental e central para fortalecimento da segurança marítima na região do golfo da Guiné, por meio de exercícios de simulação de combate à pesca ilegal, à poluição no mar, à pirataria, ao terrorismo; também conduzem exercícios de busca e salvamento e de treinamento para os centros de operações marítimas para realizar operações de interdição[1056].

As antigas metrópoles europeias da região – França[1057], Reino Unido, Portugal, Bélgica e Espanha – também têm participação, fornecendo apoio logístico e treinamento para as Marinhas locais. A China tem buscado ampliar a participação na região com investimentos, além de entregar barcos e navios de patrulha modernos para as marinhas do Golfo da Guiné, fortalecendo sua influência na região[1058]. Pelo Brasil, a Fragata "Independência" realizou a Operação Guinex-I, em 2021, na área marítima do golfo da Guiné, com o objetivo de incrementar as capacidades de segurança marítima, tanto brasileiras como dos países da região, por meio de exercícios combinados e de adestramento mútuo.[1059] Em 2022, houve a Guinex-II, que visou a promover a interoperabilidade com as Marinhas e Guardas Costeiras na área do golfo da Guiné, como Côte d'Ivoire, São Tomé e Príncipe, Cameroun, Nigéria e Cabo Verde[1060], por meio de exercícios no mar e no porto, mantendo a representação da Marinha do Brasil no Atlântico Sul[1061]. Em 2023, foi realizada a Guinex-III, passando por São Tomé e Príncipe, Cabo Verde, Cameroun, Côte d'Ivoire, Nigéria, Togo e Senegal. A Guinex-III contou também com a participação das Marinhas da Espanha, EUA, Portugal e Reino Unido. As operações incluem embarque e inspeção de embarcações, manobras de lanchas rápidas, técnicas de operações especiais, entre outras.

Em 20 de setembro de 2022, foi publicada uma declaração conjunta de um grupo de países atlânticos[1062], inclusive o Brasil. Na declaração, esses países demonstram interesse em fortalecer a cooperação para enfrentar os desafios em comum da região visando a manter uma zona de paz e cooperação, dentro dos parâmetros do desenvolvimento sustentável. A declaração foi aberta a todos os demais países atlânticos que mostrem interesse em juntar-se a ela. Em setembro de 2023, 32 países atlânticos adotaram, às margens da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), nova Declaração Conjunta sobre a Cooperação Atlântica, que lançou a Parceira para a Cooperação Atlântica. A parceria tem como objetivo a realização de discussões e de cooperação em temas

---

[1056] A edição de 2022 decorreu em cinco zonas do oceano Atlântico e golfo da Guiné, estendendo-se do Senegal a Angola e através da CEDEAO e da ECCAS. As 32 nações participantes foram: Angola, Bélgica, Benim, Brasil, Cabo Verde, Cameroun, Canadá, Côte d'Ivoire, RDC, Dinamarca, Guiné Equatorial, França, Gabão, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Itália, Libéria, Marrocos, Namíbia, Países Baixos, Nigéria, Polônia, Portugal, Congo, São Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa, Espanha, Togo e EUA. Participaram também a CEDEAO e a ECCAS.

[1057] A Marinha Francesa organiza anualmente de três a quatro exercícios regionais, culminando em um grande exercício anual chamado Exercício para Operações Marítimas da Grande Marinha Africana (NEMO). Também realiza patrulhas na costa da região.

[1058] Houve boatos recentes sobre uma possível base militar chinesa na Guiné Equatorial.

[1059] No período atracado em Malabo, foram conduzidos adestramentos em terra e no mar com a Marinha da Guiné Equatorial, com o propósito de aumentar a interoperabilidade entre as Forças Navais. As ações voltadas para a abordagem, visita e inspeção nos navios foram o foco. Antes de regressar ao Brasil, a Fragata "Independência" também visitou São Tomé e Príncipe, Cameroun, Nigéria e Cabo Verde.

[1060] Outras marinhas que atuam na região também participam dos exercícios, como Benim, França, Portugal, Senegal, Espanha, Togo, Reino Unido, EUA, entre outras.

[1061] Houve poucas diferenças entre as operações. Dentre elas, cumpre salientar: na Guinex-II houve mais reuniões preparatórias e maior alinhamento para a execução das atividades; também se destaca os interesses comerciais, uma vez que o Brasil pretendeu apresentar seus produtos de defesa.

[1062] Angola, Argentina, Brasil, Canadá, Costa Rica, Côte d'Ivoire, Espanha, Gana, Guiné-Bissau, Guiné Equatorial, Irlanda, Mauritânia, Países Baixos, Noruega, Portugal, Reino Unido, Senegal e EUA.

como desenvolvimento econômico, proteção ambiental e ciência e tecnologia. Os signatários também se comprometeram a respeitar o Direito Internacional e os princípios de igualdade soberana, integridade política e independência dos Estados, e a promover um Atlântico livre de intereferências, agressões e coerções. A declaração inclui, ainda, um plano de ação.

VII. Conferência de Segurança de Munique

a) Características gerais

A Conferência de Segurança de Munique (MSC, na sigla em inglês)[1063] é um dos principais foros globais para debater sobre os desafios à paz e à segurança internacionais[1064]. Objetiva estabelecer um espaço de confiança, com troca de iniciativas, soluções e opiniões, oficiais e não oficiais, contribuindo para a solução pacífica de conflitos. A conferência principal da MSC ocorre anualmente, em fevereiro, com a presença de lideranças de diversos lugares do mundo, incluindo chefes de Estado e de Governo, ministros, líderes de organizações internacionais e de organizações não governamentais, representantes da Academia, da indústria[1065], da mídia e da sociedade civil. Ao longo do ano, também ocorrem diversos eventos. Antes da conferência de fevereiro, publica-se o Relatório de Segurança de Munique (MSR)[1066], com dados e gráficos sobre questões de segurança que servem de base para os debates.

A MSC teve origem na *Internationale Wehrkundebegegnung* (Reunião Internacional de Estudos Militares), criada em 1963 por Ewald-Heinrich von Kleist[1067] como fórum independente para discutir questões de segurança e de defesa. Na ocasião, estavam presentes líderes políticos, oficiais militares, acadêmicos e altos funcionários, com destaque para o então futuro conselheiro nacional de Segurança e secretário de Estado norte-americano, Henry Kissinger, e o então futuro chanceler alemão, Helmut Schimdt.

A *Wehrkundebegegnung* foi posteriormente renomeada como *Conference for Security Policy*. Nas primeiras décadas, os debates anuais focavam nas ameaças decorrentes da Guerra Fria. O número de participantes era reduzido e a conferência servia como encontro entre participantes alemães e seus homólogos dos Estados Unidos (EUA) e de outros países da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), o que levou ao apelido de *transatlantic family meeting*. Com

[1063] Embora se possa entender a conferência como uma versão análoga do Fórum Econômico Mundial (WEF, na sigla em inglês), mas que trata de segurança internacional, seus organizadores rejeitam a comparação. Consideram que a conferência tem foco restrito e caráter não comercial, o que a diferiria do WEF.

[1064] Há outros foros anuais sobre segurança que merecem destaque: o *IISS Shangri-La Dialogue*, que ocorre em Singapura, desde 2002; o *Raisina Dialogue*, cuja conferência anual acontece em Nova Delhi, desde 2016; o *Moscow Conference on International Security*, que ocorre em Moscou desde 2012. Em julho de 2023, está previsto para acontecer o primeiro foro do tipo entre países da Ásia Central, no *Central Asian Forum on Security and Cooperation*, em Astana no Cazaquistão.

[1065] A MSC é apoiada por diversas instituições e organizações. Parceiros e patrocinadores incluem órgãos do governo federal alemão, como o Ministério das Relações Exteriores da Alemanha; parceiros institucionais, como Bill & Melinda Foundation, BMW Foundation, Climate Neutrality Foundation, European Concil on Foreign Relations, The Rockefeller Foundation; parceiros de mídia, como a Deutsche Welle, Foreign Affairs, YouTube; patrocinadores principais, como Amazon Web Services, Bayer, Open Society Foundations, Goldman Sachs. A MSC segue uma política segundo a qual uma doação individual não pode exceder 8% do orçamento total.

[1066] O MSR é elaborado anualmente desde 2005. A partir de 2021, o *Munich Security Index* (MSI) integra o relatório, fornecendo uma visão detalhada da percepção de risco dos países do G7 e dos BRICS. Na edição de 2023, não foi realizada pesquisa na Rússia, e, em vez disso, a Ucrânia foi incluída.

[1067] Ewald-Heinrich von Kleist (1922-2013) foi um jovem tenente da Wehrmacht que se juntou ao movimento de resistência do coronel Graf Claus von Stauffenberg. Após um plano fracassado de assassinato de Hitler, em 1944, ele foi preso pela Gestapo e detido no campo de concentração de Ravensbrück. Von Kleist foi presidente da MSC até 1998. Desde 2009, a MSC concede anualmente o Prêmio Ewald von Kleist em reconhecimento a figuras de destaque na política de segurança que contribuíram para a paz internacional e para a gestão de conflitos. Em 2023, o prêmio foi concedido a altas autoridades da Suécia e da Finlândia, por solicitarem adesão à OTAN em resposta à guerra russa.

o fim da Guerra Fria, países da Europa Central e da Europa do Leste passaram a ser convidados às conferências, inclusive a Rússia.

Nas décadas seguintes, o número de participantes da conferência continuou a crescer, com a presença de líderes de países do Oriente Médio e dos emergentes China, Brasil, Índia. Embora o foco continue nos países transatlânticos e nos temas tradicionais de defesa e segurança militares, houve aumento tanto de participantes (com a presença de altos executivos de empresas privadas, ativistas de direitos humanos, ambientalistas e outras lideranças da sociedade civil) quanto da compreensão conceitual e temática de segurança em si (com a discussão de temas que vão além da defesa tradicional, incluindo questões de segurança energética, cibersegurança, tecnologia, segurança humana e saúde).

b) A Conferência de Segurança de Munique de 2022

A 58ª MSC ocorreu de 18 a 20 de fevereiro de 2022, sob o lema *Turning the Tide – Unlearning Helplessness* (“Virando a Maré – Desaprendendo o Desamparo”, em tradução livre). A MSC 2022 teve uma escala menor comparativamente a outros anos, devido à pandemia de COVID-19, e foi dominada por discussões a respeito da escalada das tensões russo-ucranianas. Pela primeira vez em trinta anos, a Rússia não enviou uma delegação oficial a Munique, sob a justificativa de que o encontro se havia tornado uma reunião transatlântica.

O Secretário-Geral das Nações Unidas (SGNU), António Guterres, afirmou que o mundo estava em uma situação de segurança mais precária do que durante a Guerra Fria. A vice-presidente norte-americana, Kamala Harris, disse que os EUA estavam prontos para impor duras sanções a Moscou em caso de ataque. O presidente ucraniano, Volodymyr Zelensky, alertou as nações ocidentais de que deveriam abandonar a política de apaziguamento em relação a Moscou.

No MSR de 2022, foi abordado o surgimento de um senso de desamparo coletivo, especialmente em democracias liberais. O relatório apresenta desafios à segurança no Afeganistão, na região do Sahel, no Chifre da África, na Europa Oriental, além de riscos causados pela dependência nas cadeias de suprimentos de tecnologias estratégicas e pela crescente desigualdade, intrinsicamente relacionada às pandemias e à mudança do clima.

Enquanto a MSC 2022 acontecia, o Ministério da Defesa russo anunciou, por um lado, a retirada de tanques e de armamentos posicionados próximo à fronteira ucraniana, e, por outro lado, a realização de exercícios militares, incluindo tiros estratégicos de mísseis. Os ataques à Ucrânia tiveram início poucos dias depois, em 24 de fevereiro.

c) A Conferência de Segurança de Munique de 2023

A 59ª MSC ocorreu entre os dias 17 e 19 de fevereiro de 2023, com lema *Re:Vision*. O encontro teve a presença de mais de 40 líderes mundiais, dentre os quais Kamala Harris, Antony Blinken, Emmanuel Macron, Olaf Scholz, Ursula von der Leyen, Wang Yi e Volodymyr Zelensky (virtualmente). A Rússia não foi convidada para participar da edição de 2023. A guerra entre a Rússia e a Ucrânia foi o foco da maioria das discussões.

Outras questões foram discutidas, como mudança do clima, segurança alimentar, segurança energética e direitos humanos. Uma maior inclusão do Sul Global na MSC foi uma preocupação

do novo presidente, Christoph Heusgen[1068]. Em um painel sobre o Irã e os protestos "Mulheres, Vida, Liberdade", Reza Pahlavi, príncipe imperial do Irã e herdeiro *de jure* do trono desde seu nascimento até a Revolução Iraniana de 1979, que depôs seu pai, o xá Mohammad Reza Pahlavi, falou sobre sua visão para o futuro do Irã.

Pela primeira vez desde o início da pandemia de COVID-19, a China foi representada presencialmente em alto nível, com a participação de Wang Yi, ex-chanceler chinês (2013-2022) e atual diretor do Gabinete da Comissão de Relações Exteriores do Partido Comunista Chinês (PCCh). O diplomata chinês anunciou um plano de paz para o conflito na Ucrânia. Kamala Harris, por sua vez, clamou para que a China não envie armamentos para a Rússia e anunciou que os EUA entendiam que a Rússia havia cometido crimes contra a humanidade na Ucrânia.

d) Relatório de Segurança de Munique de 2023

De acordo com o MSR de 2023, a Rússia não só iniciou uma guerra contra a Ucrânia, mas também atacou os princípios fundamentais da ordem internacional pós-Segunda Guerra Mundial. O relatório destaca áreas em que ocorrem disputas entre democracias e autocracias pela futura ordem internacional: direitos humanos, governança de infraestruturas globais, desenvolvimento, segurança energética e estabilidade nuclear. De acordo com o MSR 2023, os defensores do liberalismo devem dar a devida atenção ao ressentimento legítimo que muitos países do Sul Global têm em relação à ordem existente e reimaginar o *statu quo*.

No que diz respeito à percepção de risco, houve um aumento de vinte indicadores em relação ao relatório de 2022 – o qual já havia apresentado aumento em relação ao de 2021. A guerra da Rússia na Ucrânia é a principal responsável pela elevada percepção de risco atual. Enquanto, há apenas um ano, o país não era considerado um dos cinco principais riscos em nenhum dos países do G7, os cidadãos de cinco deles agora consideram a Rússia o principal fator de risco. No entanto, a diferença nas percepções de risco entre os cidadãos dos países do G7 e os demais é significativa. Apesar do aumento nas pontuações do índice de risco no Brasil, na China e na África do Sul, a Rússia ocupa posição relativamente baixa nos países do BRICS.

As ramificações mais amplas do conflito na Ucrânia aparecem de forma proeminente nas percepções de risco. Uma crise econômica ou financeira é agora o principal risco agregado, provavelmente reforçado pela inflação em todo o mundo, para a qual a guerra russa contribuiu. A interrupção no fornecimento de energia é considerada um risco significativo na maioria dos países. Em meio à postura nuclear de Putin, as armas de destruição em massa aumentaram significativamente na percepção de risco dos cidadãos, com maior preocupação na Ucrânia, na Alemanha e no Japão.

Embora haja significativas diferenças entre os países do G7 e os países do "BICS" (Brasil, Índia, China e África do Sul) em relação à guerra da Rússia, as percepções de risco ambiental são amplamente compartilhadas. Em geral, a mudança do clima é percebida como segundo maior risco, seguida pela destruição dos *habitats* naturais, eventos climáticos extremos e incêndios florestais. No Brasil, na Índia e na Itália, os riscos ambientais estão no topo da classificação. Contrariando receios de que a guerra da Rússia na Ucrânia distraísse os cidadãos de outras ameaças

[1068] Assessor de política externa de longa data da chanceler Angela Merkel (a partir de 2005) e ex-embaixador da Alemanha nas Nações Unidas (2017-2021), Christoph Heusgen tomou posse como presidente na MSC 2022, sucedendo o embaixador Wolfgang Ischinger. Heusgen esteve envolvido nas negociações que resultaram no Acordo de Minsk em 2014, que reuniu Ucrânia, Rússia e os separatistas, mas logo fracassou.

urgentes, permanecem em evidência as preocupações de segurança não tradicionais, como mudança do clima e desigualdade crescente, que afetam particularmente os países mais pobres.

Apenas alguns riscos caíram nas percepções dos cidadãos, em relação ao relatório de 2022. Destaca-se a forte redução da percepção dos riscos da pandemia de coronavírus em todos os países, exceto na China – uma manifestação da falha da política de zero COVID.

A China continua como uma preocupação, mas é considerada menos ameaçadora do que a Rússia em todos os países, inclusive no Japão e nos EUA. A China é considerada mais uma ameaça do que um aliado em todos os países do G7, enquanto é vista mais como um aliado na África do Sul e no Brasil.

e) O Brasil nas Conferências de Segurança de Munique

Em 2013, o ministro das Relações Exteriores, Antonio Patriota, participou da 49ª MSC, no painel sob tema “Potências Emergentes e Governança Global”. Foi a primeira vez que um ministro brasileiro se pronunciou nesse fórum. Na ocasião, o chanceler defendeu que a segurança mundial depende da associação de diversos fatores, como a garantia de alimentos, o controle e a redução de armas de fogo e incentivos à energia sustentável. Na MSC 2013, ocorreram também sessões dedicadas a temas como a Responsabilidade de Proteger (R2P) e a questão nuclear iraniana.

Em 2016, o ministro das Relações Exteriores, Mauro Vieira, participou da 52ª MSC. Na ocasião, foram realizadas sessões sobre crise de migrantes e refugiados na União Europeia (UE), ameaça do autointitulado Estado Islâmico, comércio, saúde e mudança do clima. O ministro Mauro Vieira integrou painel dedicado aos desafios do comércio internacional.

Em 2023, o ministro das Relações Exteriores, Mauro Vieira, participou da 59ª MSC. O ministro participou do painel *Defending the UN Charter and the Rules-Based International Order*. Na ocasião, falou sobre a defesa do meio ambiente e sobre a reforma das instituições internacionais, notadamente o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) e a Organização Mundial do Comércio (OMC).

O chanceler também realizou encontro com o grupo *The Elders*, fundado por Nelson Mandela em 2007 e que reúne importantes lideranças globais. Na reunião, o ministro tratou da posição do Brasil no conflito na Ucrânia e do interesse mútuo em possíveis vias para o diálogo. O chanceler concedeu, ainda, entrevista à diretora-executiva do *think tank Chatham House*, Bronwen Maddox, em que destacou o meio ambiente e a mudança do clima como pilares da atuação diplomática do Brasil. Ao longo das discussões, o chanceler Mauro Vieira condenou a agressão russa, mas reafirmou a oposição do Brasil a uma maior militarização do conflito.

O ministro manteve encontros bilaterais com os chanceleres de Bósnia e Herzegovina, Canadá, Colômbia, Eslovênia, Malta, República Dominicana, Reino Unido e Suíça, bem como com o Alto Comissário da Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), Filippo Grandi, e com o alto representante da UE para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, Josep Borrell. Além disso, encontrou-se com o ministro de Negócios Estrangeiros da Ucrânia, Dmytro Kuleba. Os chanceleres discutiram a situação atual da guerra, a posição brasileira sobre o conflito e a contribuição do Brasil para a resolução que seria votada na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), na qual se conclama pela cessação das hostilidades[1069].

[1069] Resolução adotada em 23 de fevereiro de 2023, com 141 votos a favor, inclusive do Brasil, 32 abstenções e sete votos contrários.

i. O Brasil no Relatório de Segurança de Munique de 2023

Segundo o MSR 2023[1070], a percepção de risco dos brasileiros diminuiu em quase todos os aspectos. Destacam-se as reduções nas percepções de risco de crise econômica, de aumento da desigualdade e de escassez de alimentos. Essas reduções de percepção no plano interno seguiram tendência contrária à internacional, de aumento da percepção de risco. Os riscos ecológicos constituem as três maiores ameaças percebidas pelo Brasil: mudança do clima; clima extremo e incêndios florestais; e destruição de *habitats* naturais.

No Brasil, houve aumento da percepção de risco quanto a Rússia, Irã e uso de armas de destruição em massa. Apesar do aumento da percepção dos brasileiros sobre os riscos apresentados pela Rússia e pelas interrupções no fornecimento de energia, essas continuam muito baixas em comparação com outros países pesquisados.

[1070] Para o MSR 2023, mil pessoas foram entrevistadas em cada um dos países do G7, dos "BICS" e na Ucrânia (em vez da Rússia), totalizando doze mil entrevistados. A entrevistas foram conduzidas entre os dias 19 de outubro e 7 de novembro de 2022, nos países do G7 e "BICS", e entre 8 e 28 de novembro, na Ucrânia.

VIII. Questões de segurança e defesa na política externa brasileira

a) Política externa, segurança nacional e defesa nacional

i. Conceitos

Em linhas gerais, conforme a *Encyclopedia Britannica*, "a política externa é o conjunto de objetivos políticos que um determinado Estado almeja alcançar nas suas relações com os demais países do mundo" (em tradução livre). Segundo a mesma fonte, "o desenvolvimento da política externa é influenciado por considerações domésticas, as políticas ou comportamento de outros Estados, ou planos para desenvolver projetos geopolíticos específicos. Leopold von Ranke enfatizou a primazia da geografia e das ameaças externas na formação da política externa, mas escritores posteriores enfatizaram fatores domésticos. A diplomacia é ferramenta da política externa, e guerra, alianças e comércio internacional podem ser manifestações dela" (em tradução livre). Outras definições de política externa, como a do Politize-se, incluem a ideia de política (pública), isto é, "conjunto definido de medidas, decisões e programas utilizado pelo governo de um país"; no caso particular da política externa, seu objetivo seria "projetar e direcionar suas ações políticas no exterior". "Uma política externa pode ter objetivos concretos, por exemplo, visando a negociações ou ao estabelecimento de acordos comerciais. Mas, pode também ter objetivos abstratos, como uma aproximação política e cultural, por exemplo, pela formação de fóruns de diálogo e encontros simbólicos. Além disso, a Política Externa pode ser pensada: Bilateralmente – ou seja, como um país se relacionará com outro país específico; Multilateralmente – considerando a participação do país em organizações e fóruns internacionais". Há uma série de outros elementos que poderiam aparecer na definição, como projeção de poder ou de interesses no sistema internacional ou junto a outros atores, diferentes dimensões da política externa (política, militar, econômico-comercial, cultural).

As melhores definições de segurança nacional e de defesa nacional, para o CACD, são aquelas da Política Nacional de Defesa (PND) vigente. A segurança nacional é definida como "condição que permite ao País preservar sua soberania e integridade territorial, promover seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças, e garantir aos cidadãos o exercício de seus direitos e deveres constitucionais". A defesa nacional, por sua vez, é definida como "conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase no campo militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas". Os conceitos sofreram pequenas modificações na versão da PND que está em apreciação pelo Congresso Nacional. A segurança nacional é definida como "a condição que permite a preservação da soberania e da integridade territorial, a realização dos interesses nacionais, a despeito de pressões e ameaças de qualquer natureza, e a garantia aos cidadãos do exercício dos direitos e deveres constitucionais". A defesa nacional é definida como "o conjunto de atitudes, medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do Território Nacional, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas". É interessante notar que a PND em apreciação também define o conceito de poder, como: "a capacidade que tem a Nação para alcançar e manter os objetivos nacionais, o qual se manifesta em cinco expressões: a política, a econômica, a psicossocial, a militar e a científico-tecnológica".

ii. Interligação entre os conceitos

Pelos conceitos, nota-se que política externa e política de defesa são políticas públicas em que, entre seus objetivos, se ressalta a promoção da segurança nacional, isto é, de condição que permite "a preservação da soberania e da integridade territorial, a realização dos interesses nacionais, a despeito de pressões e ameaças de qualquer natureza, e a garantia aos cidadãos do exercício dos direitos e deveres constitucionais". "A interface entre ambas as políticas é a promoção da paz e da segurança, por meio da diplomacia e da força, com a possibilidade de emprego do componente militar."

Os vínculos entre política externa e de defesa não se limitam, entretanto, à promoção da segurança nacional. De acordo com o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN) de 2012, "a consolidação de estruturas de governança multilateral representativas da nova distribuição de poder mundial é um interesse do País, que exige coordenação estreita entre as políticas externa e de defesa, na medida em que esta oferece àquela salvaguardas, apoio e logística, imprescindíveis para a atuação do Brasil no cenário internacional". Na versão de 2016 do LBDN, afirma-se que "pela dissuasão e pela cooperação, o Brasil fortalecerá, assim, a estreita vinculação entre sua política de defesa e sua política externa, historicamente voltada para a causa da paz, da integração e do desenvolvimento". Finalmente na versão de 2020 do LBDN, afirma-se que "a Defesa e a Diplomacia são importantes vetores para a preservação e o fortalecimento da Soberania Nacional, o que exige coordenação estreita entre as políticas externa e de defesa, na medida em que esta oferece salvaguardas imprescindíveis para a atuação do Brasil no cenário internacional. (...) Um cenário internacional caracterizado por incertezas tem influência direta tanto na definição da política externa brasileira, quanto em sua política de defesa. (…) As políticas externa e de defesa são complementares e indissociáveis. A manutenção da estabilidade regional e a construção de um ambiente internacional mais cooperativo, de grande interesse para o Brasil, serão favorecidas pela ação conjunta dos Ministério da Defesa e Ministério das Relações Exteriores. A participação articulada de militares e diplomatas em fóruns multilaterais incrementa a capacidade de as políticas externa e de defesa defenderem, no exterior, os interesses brasileiros. Essa atuação conjugada deve visar à diversificação de parcerias estratégicas, a cooperação e o intercâmbio militar com as Forças Armadas de nações amigas, de maneira a fortalecer as relações entre países. Dotado de uma efetiva defesa, principalmente de uma adequada capacidade de dissuasão, o Brasil terá condições de inibir possíveis agressões a seu território e a sua população e de defender seus interesses. Ao mesmo tempo, a crescente cooperação com as nações sul-americanas em temas de defesa concorrerá para evitar possíveis tensões ou crises entre os Estados da região e contribuirá para a manutenção de um ambiente pacífico no entorno estratégico brasileiro. Pela dissuasão e pela cooperação, o Brasil fortalecerá, assim, a estreita vinculação entre sua política de defesa e sua política externa. Diante desses desafios, fica potencializada a importância da implementação da PND e da Estratégia Nacional de Defesa (END), por meio da realização de ações coordenadas entre diferentes órgãos governamentais". A PND 2020, por sua vez, afirma que "a paz e a estabilidade nas relações internacionais requerem ações integradas e coordenadas nas esferas do Desenvolvimento, para a redução das deficiências estruturais das nações; da Diplomacia, para a conjugação dos interesses conflitantes de países; e da Defesa, para a dissuasão ou o enfrentamento de ações hostis. Esses três pilares – Desenvolvimento, Diplomacia e Defesa – devem ser explorados com maior ou menor profundidade conforme o caso concreto, a fim de garantir a Segurança e a Defesa nacionais".

Como exemplos históricos do caso brasileiro, pode-se recorrer à discussão sobre o processo de formação do território brasileiro, que conjugou elementos diplomáticos e militares, isto é,

políticas externa e de defesa com o objetivo de promover a segurança. Destaca-se a frase do Barão do Rio Branco: "Nenhum Estado pode ser pacífico sem ser forte. É muito bom discutir acordos tendo por trás de si uma esquadra com credibilidade." Como elementos mais contemporâneos, pode-se referir-se aos princípios constitucionais das relações internacionais do Brasil.

b) Documentos estratégicos do Ministério da Defesa

i. Política Nacional de Defesa (PND)

Grosso modo, segundo o Ministério da Defesa, "a PND é o principal documento de planejamento da defesa do país. Ele estabelece objetivos e diretrizes para o preparo e emprego da capacitação nacional, com o envolvimento dos setores militar e civil, em todas as esferas de poder. A END, por sua vez, pretende definir como fazer o que se determinou na PND. Já o chamado LBDN apresenta uma visão geral da defesa e das Forças Armadas, tendo como principal propósito permitir transparência, promovendo assim a confiança mútua entre os países".

"Voltada, prioritariamente, contra ameaças externas, a PND é o documento condicionante de mais alto nível do planejamento de defesa. Estabelece objetivos e diretrizes para o preparo e o emprego da capacitação nacional, com o envolvimento dos setores militar e civil, em todas as esferas do Poder Nacional. A PND está dividida em duas partes: uma política, que aborda os conceitos e objetivos de defesa, além de análises acerca dos ambientes interno e externo; e outra estratégica, focada nas orientações e diretrizes inerentes à segurança nacional. Tema de interesse de todos os segmentos da sociedade brasileira, a PND tem como premissas os fundamentos, objetivos e princípios dispostos na Constituição Federal e encontra-se em consonância com as orientações governamentais e a política externa do país. O documento, além disso, ressalta a necessidade de todo cidadão brasileiro estar consciente de seu dever para com a Defesa Nacional, haja vista que, apesar de defender a paz entre as nações, o Brasil não está imune a antagonismos capazes de ameaçar seus interesses. Aprovado originalmente pelo Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005, como Política de Defesa Nacional (PDN), o documento foi atualizado em 2012, passando a se chamar Política Nacional de Defesa (PND)".

Segundo a PND 2012, os objetivos nacionais de defesa são:

1) garantir a soberania, o patrimônio nacional e a integridade territorial;
2) defender os interesses nacionais e as pessoas, os bens e os recursos brasileiros no exterior;
3) contribuir para a preservação da coesão e da unidade nacionais;
4) contribuir para a estabilidade regional;
5) contribuir para a manutenção da paz e da segurança internacionais;
6) intensificar a projeção do Brasil no concerto das nações e sua maior inserção em processos decisórios internacionais;
7) manter Forças Armadas modernas, integradas, adestradas e balanceadas, e com crescente profissionalização, operando de forma conjunta e adequadamente desdobradas no território nacional;
8) conscientizar a sociedade brasileira da importância dos assuntos de defesa do País;
9) desenvolver a indústria nacional de defesa, orientada para a obtenção da autonomia em tecnologias indispensáveis;
10) estruturar as Forças Armadas em torno de capacidades, dotando-as de pessoal e material compatíveis com os planejamentos estratégicos e operacionais; e
11) desenvolver o potencial de logística de defesa e de mobilização nacional.

ii. Estratégia Nacional de Defesa (END)

Também segundo o Ministério da Defesa, "a END estabelece diretrizes para a adequada preparação e capacitação das Forças Armadas, de modo a garantir a segurança do País tanto em tempo de paz, quanto em situações de crise. Também foi desenvolvida para atender às necessidades de equipamento dos Comandos Militares, reorganizando a indústria de defesa para que as tecnologias mais avançadas estejam sob domínio nacional. Uma apropriada estrutura de defesa propicia uma maior estabilidade ao País e assegura a proteção de seu território, de sua população e de setores estratégicos da economia. A END é inseparável da estratégia nacional de desenvolvimento, vinculando o conceito e a política de independência do País à responsabilidade constitucional das Forças Armadas de resguardar nossa soberania. O documento institui ações estratégicas de médio e longo prazo e objetiva a modernização da estrutura nacional de defesa. Também trata das questões político-institucionais que garantam os meios para fazer com que o governo e sociedade se engajem decisivamente na "grande estratégia" de segurança da nação. Além disso, aborda temas propriamente militares, estipulando orientações e paradigmas para a atuação operacional da Marinha, do Exército e da Aeronáutica. A END está estruturada em quatro eixos principais, que abordam: como as Forças Armadas devem se organizar e se orientar para melhor desempenharem sua destinação constitucional e suas atribuições na paz e na guerra; a reorganização da Base Industrial de Defesa, para assegurar o atendimento às necessidades de equipamento das Forças Armadas apoiado em tecnologias sob domínio nacional, preferencialmente as de emprego dual (militar e civil); a composição dos efetivos das Forças Armadas; o futuro do Serviço Militar Obrigatório, observando a necessidade das Forças Armadas serem formadas por cidadãos oriundos de todas as classes sociais. Lançada em 2008, a END foi revista em 2012 e em 2016, sendo esta última a versão atualmente em vigor".

iii. Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN)

Ainda, segundo o Ministério da Defesa, "o LBDN é o mais completo e acabado documento acerca das atividades de defesa do Brasil. Abrangente, visa esclarecer a sociedade brasileira e a comunidade internacional sobre as políticas e ações que norteiam os procedimentos de segurança e proteção à nossa soberania. Além de aportar transparência quanto à atuação das Forças Armadas, prestando contas sobre a adequação da estrutura de defesa disponível no país, serve de instrumento para estimular o debate sobre esse tema no âmbito do Congresso Nacional, da burocracia federal, da Academia e da sociedade em geral. Para fora do País, tem o objetivo de compartilhar as motivações e finalidades do instrumento militar junto à comunidade internacional para, assim, constituir mecanismo de construção de confiança mútua entre o Brasil e as nações amigas, especialmente as vizinhas. Nesse sentido, o LBDN contribui também para fortalecer a cooperação entre os países da América do Sul, de modo a estimular a organização de uma comunidade de paz e segurança no entorno estratégico brasileiro, possibilitando a opção por soluções pacíficas e eliminando a hipótese de conflitos na região. O LBDN, por fim, representa um grande esforço democrático na construção de um conceito de Defesa Nacional. Elaborado com a participação da comunidade acadêmica, do setor empresarial e da sociedade em geral, por meio de audiências públicas realizadas em diferentes cidades do País, possibilita não só aprofundar o conhecimento da população sobre a temática militar, bem como engajá-la nas indispensáveis discussões relacionadas à Defesa Nacional".

De acordo com a Lei Complementar nº 136/2010, o LBDN deverá conter dados estratégicos, orçamentários, institucionais e materiais detalhados sobre as Forças Armadas, abordando os seguintes tópicos:

1) cenário estratégico para o século XXI;
2) política nacional de defesa;
3) estratégia nacional de defesa;
4) modernização das Forças Armadas;
5) racionalização e adaptação das estruturas de defesa;
6) suporte econômico da defesa nacional;
7) as Forças Armadas: Marinha, Exército e Aeronáutica; e
8) operações de paz e ajuda humanitária.

A Resolução 829, do Conselho Permanente da Organização dos Estados Americanos (OEA), de 2002, incentivou a elaboração de Livros Brancos de Defesa como mecanismo de promoção de confiança mútua e segurança nas Américas.

As atualizações de 2016 dos três documentos foram aprovadas pelo Congresso Nacional pelo Decreto Legislativo nº 179, em dezembro de 2018, mas sua entrada em vigor não está reconhecida nas informações oficiais do sítio do Ministério da Defesa. Em junho de 2020, o Executivo encaminhou ao Congresso as novas versões, que ainda estão em apreciação. Em junho de 2022, os textos foram aprovados no Senado e atualmente aguardam manifestação do plenário da Câmara dos Deputados. As atualizações são encaminhadas ao Congresso Nacional pelo Executivo, atendendo ao que estabelece a Lei Complementar nº 136/2010, segundo a qual os três documentos devem ser enviados ao Legislativo a cada quatro anos, com suas respectivas atualizações, a partir de 2012.

iv. Interface e intersecção entre os três documentos estratégicos de defesa e a política externa brasileira

Em termos gerais, a PND traz diferentes aspectos de interface com a política externa brasileira: discussão e análises sobre ambiente internacional contemporâneo; ordem internacional; globalização; multilateralismo; princípios de Direito Internacional; questão ambiental; ambiente regional, entorno estratégico, Atlântico Sul e fronteiras; terrorismo; desarmamento e armas de destruição em massa; e promoção da paz e da segurança internacionais.

A END traz discussões e análises dos seguintes temas de interface: soberania e independência nacionais; setores estratégicos (nuclear, cibernético e espacial); grande estratégia; estabilidade regional e presença das Forças Armadas nas fronteiras; operações de paz; e integração sul-americana.

O LBDN traz discussões e análises dos seguintes temas de interface: indissociabilidade entre política externa e de defesa; ambiente estratégico (incluindo sistema internacional, sistemas regionais e Atlântico Sul); participação em foros internacionais; consolidação da integração regional; regimes internacionais de desarmamento e não proliferação, de controle de bens sensíveis, do mar, da Antártida, do espaço exterior e do meio ambiente; e novas tecnologias da informação e da comunicação.

v. Integração sul-americana e entorno estratégico

Na PND de 2012, afirma-se que “a América do Sul é o ambiente regional no qual o Brasil se insere. Buscando aprofundar seus laços de cooperação, o País visualiza um entorno estratégico que extrapola a região sul-americana e inclui o Atlântico Sul e os países lindeiros da África, assim como a Antártica. Ao norte, a proximidade do mar do Caribe impõe que se dê crescente atenção a essa região. A América do Sul, distante dos principais focos mundiais de tensão e livre de armas nucleares, é considerada uma região relativamente pacífica. Além disso, processos de consolidação democrática e de integração regional tendem a aumentar a confiança mútua e a favorecer soluções negociadas de eventuais conflitos”. Naquele momento, são indicados como fatores que contribuem para reduzir a possibilidade de conflitos no entorno estratégico o fortalecimento da integração, incluindo a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), bem como consolidação da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) e dos diálogos na cúpula América do Sul-África (ASA) e no Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS). Exceto a menção à ZOPACAS, nada disso se mantém na PND 2020. Avaliou-se, em 2012, que a existência de zonas de instabilidade e de ilícitos transnacionais pode provocar o transbordamento de conflitos para outros países da América do Sul.

Nas END 2012 e 2020, uma das estratégias de defesa é estimular a integração da América do Sul. Ademais, algumas hipóteses de emprego das Forças Armadas listadas na END 2012 estão relacionadas ao entorno regional, como a ameaça de guerra no Atlântico Sul.

A PND 2020 estabelece como área de interesse prioritário o entorno estratégico brasileiro, que inclui quatro regiões geográficas: a América do Sul, o Atlântico Sul, os países da costa ocidental africana e a Antártica.

O LBDN 2020 afirma: “A integração sul-americana permanece como objetivo estratégico das políticas externa e de defesa brasileiras, pois o País reconhece, no adensamento das relações políticas, sociais e econômicas entre os países sul-americanos, um elemento fundamental para o desenvolvimento socioeconômico e para a preservação da paz na região. A região sul-americana tem apresentado baixa incidência de tensões ou crises entre Estados. É também uma das regiões do planeta livre de armas de destruição em massa. A postura conciliatória do Brasil, que convive em paz com seus vizinhos há mais de um século, tem contribuído historicamente para a estabilização da região. Esse legado deve ser valorizado e preservado. Manter a estabilidade e a prosperidade do entorno brasileiro reforça a segurança do País e tem efeitos positivos sobre todos os países da América do Sul. A Defesa atua com destaque na estrutura da OEA, em função de sua participação efetiva na Junta Interamericana de Defesa (JID), além de participar ativamente em atividades de caráter humanitário, como na atuação e na preparação de desminagens, em antigas zonas de conflito no continente. É importante destacar que existem outros fóruns em nível regional e sub-regional, como os encontros de Chefes de Estados-Maiores e de Comandantes de Forças Armadas; a Comissão de Segurança Hemisférica; a Conferência de Ministros de Defesa das Américas; a Conferência dos Exércitos Americanos; a Conferência Naval Interamericana; e o Sistema de Cooperação entre as Forças Aéreas Americanas. O Brasil tem especial interesse na paz e segurança do Atlântico Sul. Esse oceano possui áreas estratégicas relevantes e de vital importância para o comércio mundial e nacional. Por isso, dedica especial atenção à construção de um ambiente cooperativo no Atlântico Sul, sob a égide da ZOPACAS. O aumento de incidentes de pirataria e roubo no Golfo da Guiné, por exemplo, evidencia a importância de fortalecimento da ZOPACAS, com vistas a contribuir para o desenvolvimento das capacidades dos Estados

costeiros daquele Golfo de prover a segurança marítima e a estabilidade na região. A cooperação mantida no âmbito da ZOPACAS estende-se a temas ambientais e de sustentabilidade."

Sobre o programa antártico brasileiro, o LBDN 2020 afirma que está estruturado em três vertentes, incluindo a "Logístico-Operacional, coordenada pela Marinha do Brasil e com a orientação política do Ministério das Relações Exteriores". Para mais detalhes sobre o programa antártico brasileiro, consultar seção sobre Antártida no tópico de mar, espaço e Antártida neste capítulo.

vi. Tratamento de questões sobre o sistema internacional e diferentes regimes

A PND 2012 afirma que "o mundo vive desafios mais complexos do que os enfrentados durante o período de confrontação ideológica bipolar. O fim da Guerra Fria reduziu o grau de previsibilidade das relações internacionais vigentes desde a Segunda Guerra Mundial. Nesse ambiente, é pouco provável um conflito generalizado entre Estados. Entretanto, renovam-se conflitos de caráter étnico e religioso, exacerbam-se os nacionalismos e fragmentam-se os Estados, situações que afetam a ordem mundial. Neste século, poderão ser intensificadas disputas por áreas marítimas, pelo domínio aeroespacial e por fontes de água doce, de alimentos e de energia, cada vez mais escassas. Tais questões poderão levar a ingerências em assuntos internos ou a disputas por espaços não sujeitos à soberania dos Estados, configurando quadros de conflito. Por outro lado, o aprofundamento da interdependência dificulta a precisa delimitação dos ambientes externo e interno. Com a ocupação dos últimos espaços terrestres, as fronteiras continuarão a ser motivo de litígios internacionais. (...) A configuração da ordem internacional, caracterizada por assimetrias de poder, produz tensões e instabilidades indesejáveis para a paz. A prevalência do multilateralismo e o fortalecimento dos princípios consagrados pelo Direito Internacional como a soberania, a não-intervenção e a igualdade entre os Estados são promotores de um mundo mais estável, voltado para o desenvolvimento e bem-estar da humanidade".

A PND 2020 traz avaliação um pouco distinta: "Ao contrário do que se anunciava no pós-Guerra Fria, quando a distensão mundial e a globalização reduziram os níveis de confrontação e ampliaram a prosperidade econômica em um contexto de redução do Estado, nos últimos anos tem crescido o espectro do conflito estratégico militar entre as maiores potências e ressurgido a competição pela supremacia global. (...) A configuração internacional, caracterizada por assimetrias de poder, gera tensões e instabilidades que somadas a conflitos de caráter étnico e religioso contribuem para o surgimento de grupos insurgentes e de organizações terroristas ou criminosas que tendem a incrementar a guerra irregular e a possibilidade do uso de artefatos nucleares, biológicos, químicos, radiológicos ou explosivos. Além disso, a rivalidade entre Estados, tanto em nível global quanto regional, repercute na necessidade de expansão dos gastos militares de defesa. (...) Em relação a sistemas de informações, de gerenciamento e de comunicações, tornar-se-ão mais frequentes os acessos indesejados, inclusive com eventuais bloqueios do fluxo de informações de interesse nacional, capazes de expor ou paralisar atividades vitais para o funcionamento das instituições do País. No campo militar, esses acessos poderão afetar, ou mesmo inviabilizar, operações militares, em face da dificuldade ou da impossibilidade de se exercerem as ações de Comando, Controle e Inteligência. Há uma tendência mundial de aumento das desigualdades tecnológicas e de produção entre os países, muito em função do papel desempenhado pelas novas tecnologias e pelos investimentos em inovação. As tecnologias disruptivas acentuarão as assimetrias na área da Defesa, influenciando o equilíbrio de poder regional e mundial e subvertendo tradicionais conceitos e lógicas da geopolítica. (...) Impactos

provocados por mudanças climáticas ou por pandemias poderão acarretar graves consequências ambientais, sociais, econômicas e políticas, exigindo pronta resposta do Estado".

Na END 2012, há o objetivo de preparar as Forças Armadas para desempenharem responsabilidades crescentes em operações internacionais de apoio à política exterior do Brasil. Além disso, entre as hipóteses de emprego das Forças Armadas estão as providências internas ligadas à defesa nacional decorrentes de guerra em outra região do mundo, que ultrapassem os limites de uma guerra regional controlada, com emprego efetivo ou potencial de armamento nuclear, biológico, químico e radiológico, e a participação do Brasil em operações internacionais em apoio à política exterior do País. Na END 2020, são estratégias de defesa a promoção da cooperação internacional e atuação em organismos internacionais, além de atuação com base no multilateralismo.

De acordo com o LBDN 2020, "o Brasil trabalha para que os fóruns de concertação multilaterais, em especial os que integram as Nações Unidas (ONU), tornem-se mais representativos da realidade mundial do século XXI. A eficácia e a legitimidade das decisões e das políticas adotadas pela ONU serão tanto maiores quanto maior for sua capacidade de expressar interesses dos países que a compõem. O pleito do País com relação à reforma abrangente do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), em particular, responde a esse projeto inclusivo que motiva, há décadas, a política externa brasileira. Uma expressão evidente da crescente importância do Brasil na área de paz e segurança internacional tem sido a participação em operações de paz. Tais operações são um dos principais instrumentos à disposição da comunidade internacional para lidar com ameaças de conflito, bem como evitar que países em situações de pós-conflito vejam ressurgir a violência armada. Ao lado de fundos, agências e programas da ONU, missões de paz são importante face dessa Organização, uma vez que representam a principal forma de ação militar legal e legítima da comunidade internacional para garantir a segurança coletiva. (...) O Brasil tem sólida tradição de resolução pacífica de controvérsias e compromisso com o Direito Internacional. A primeira Constituição republicana brasileira (1891) proibiu a guerra de conquista e, desde sua estreia em fórum global, na Segunda Conferência de Paz de Haia (1907), o País preconiza a igualdade jurídica entre os Estados, recusando tratados e acordos discriminatórios. Os contenciosos territoriais do País foram solucionados por negociações diplomáticas e arbitragens internacionais, que consolidaram as fronteiras com os países limítrofes. Desse modo, o Brasil antecipou-se a princípios que motivaram a criação da Liga das Nações (LDN, 1919) e da ONU (1945). (...) O Brasil, à luz dos princípios constitucionais que regem suas relações internacionais, pauta-se pela participação proativa nas negociações que envolvem temas de desarmamento e não proliferação. A partir das inquestionáveis necessidades de segurança ditadas pelo cenário político-estratégico de defesa, entende que medidas realistas e críveis de redução ou eliminação de armamentos e que a verificação transparente desses processos podem vir a ser adotadas multilateralmente, propiciando ambiente de confiança mútua entre Estados soberanos. O Brasil é um dos signatários originais da Convenção sobre a Proibição de Armas Químicas e sua Destruição (CPAQ), que proíbe o desenvolvimento, produção, aquisição, armazenagem, retenção, transferência e uso desse tipo de armamento. O País é parte da Convenção sobre a Proibição de Armas Biológicas e à Base de Toxinas e sua Destruição (CPAB), que proíbe o desenvolvimento, produção e estocagem dessas armas. Desde o início dos anos 1990, o Brasil tem participado, com pessoal, das campanhas de desminagem do Programa de Ação Integral contra Minas Antipessoal nas Américas e na África, com expressivos resultados em termos de números de minas desativadas e áreas varridas. O País é parte, ainda, na Convenção sobre a Proibição do Uso, Armazenamento, Produção e Transferência

de Minas Antipessoal e sobre sua Destruição (Convenção de Ottawa). Além disso, o Brasil tem atuado no favorecimento das discussões relacionadas com a prevenção da corrida armamentista no espaço sideral, defendendo a adoção de um instrumento internacional juridicamente relevante nessa matéria. No que se refere ao armamento convencional, o Brasil é parte da Convenção sobre Proibições ou Restrições ao Emprego de Certas Armas Convencionais que Podem Ser Consideradas Excessivamente Lesivas ou Geradoras de Efeitos Indiscriminados (CCAC). (...) À parte de todos os tratados relativos à não proliferação de armas de destruição em massa, o Brasil é membro de regimes informais de controles de exportações nas áreas nuclear (Grupo de Supridores Nucleares – NSG, na sigla em inglês) e missilística (Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis – MTCR, na sigla em inglês). Esses regimes elaboram diretrizes e negociam listas de bens e tecnologias cujas exportações devem ser controladas pelos Estados-Membros, uma vez que podem ser usados em programas de desenvolvimento e fabricação de armas de destruição em massa, inclusive seus vetores (mísseis). (…) O Brasil entende que segurança, paz e desenvolvimento são dimensões indissociáveis das questões da não proliferação de armas de destruição em massa e de desarmamento. Trata-se de um campo marcado por forte estratificação, ilustrado pela diferenciação feita pelo Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP) entre Estados que possuem armas nucleares e Estados que não as possuem. A posse de armas de destruição em massa (nucleares, sobretudo) e de seus veículos lançadores (mísseis de longo alcance), bem como a participação em alianças que se baseiam na possibilidade de emprego – ainda que em última instância – de tais armas, continua a ser fator crucial nas relações internacionais, com implicações diretas para a defesa e a segurança internacional. O País possui credenciais consolidadas na área de não proliferação. A Constituição Federal veda a utilização da energia nuclear para fins não pacíficos. O arranjo constituído em torno da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC) é sem precedentes e submete o Programa Nuclear Brasileiro a duas organizações internacionais, a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) e a ABACC, que desempenham suas atividades de controle, contabilidade e aplicação de salvaguardas de maneira independente. Além do TNP, o Brasil é parte do Tratado de Tlatelolco, que criou, na América Latina e no Caribe, a primeira zona livre de armas nucleares em uma região densamente povoada do mundo. A atuação internacional do Brasil nessa área busca reforçar a independência nacional e garantir que normas internacionais contra a proliferação de armas de destruição em massa não sejam incompatíveis com a capacitação tecnológica autônoma, inclusive em setores estratégicos, como o nuclear". Há ainda seções específicas para os regimes para espaço marítimo, continente antártico, espaço exterior, meio ambiente e espaço cibernético.

c) Projetos estratégicos das Forças Armadas

Segundo o Ministério da Defesa, "a partir das diretrizes estabelecidas na END, o Ministério da Defesa definiu os projetos estratégicos que permitirão ao país desenvolver capacidade para defender, com eficiência, sua soberania e seus interesses. Prioritárias, essas iniciativas contam com aportes financeiros que garantem sua execução continuada. Todos esses projetos, além disso, foram incluídos no Plano de Articulação e Equipamento da Defesa (PAED), principal instrumento que o Estado dispõe para garantir o fornecimento dos meios que as Forças Armadas necessitam".

Em reunião com o presidente Lula, em janeiro de 2023, foram apresentados os principais projetos estratégicos das Forças Armadas pelos comandantes da Marinha, almirante de Esquadra Marcos Sampaio Olsen; do Exército, general Júlio Cesar de Arruda; e da Aeronáutica, tenente-brigadeiro do Ar Marcelo Kanitz Damasceno. Também participou do encontro, o chefe do Estado-

Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA), almirante de Esquadra Renato Rodrigues de Aguiar Freire. Além de abordar alguns dos programas prioritários, a reunião também tratou dos investimentos da Indústria de Defesa, promotores do desenvolvimento do conhecimento nacional, capacitação e integração da Base Industrial de Defesa (BID), bem como da defesa, com eficiência, da soberania e dos interesses do País.

A seguir, alguns dos projetos atualmente considerados estratégicos pelo Ministério da Defesa, para cada uma das armas das Forças Armadas: Aeronáutica (F-X2, KC-390/C-390 Millennium e PESE,), Exército (Sisfron, Programa Estratégico Forças Blindadas, Guarani, Defesa Antiaérea, Defesa Cibernética, de Aviação, e o Astros 2020) e Marinha (Programa Nuclear da Marinha, Construção do Núcleo do Poder Naval e SisGAAz).

i. Projetos estratégicos da Força Aérea Brasileira

De acordo com o Ministério da Defesa:

"O Projeto F-X2, concebido para o reequipamento da frota de aeronaves de caça supersônicas da Força Aérea, contempla a aquisição, numa primeira fase, de 36 caças multimissão para substituir os Mirage 2000, desativados em 2013. No processo de seleção da aeronave, cinco aspectos principais foram levados em consideração: transferência de tecnologia; domínio do sistema de armas pelo Brasil; acordos de *offset*; características técnico-operacionais; fator comercial. Ao final de 2013, o governo brasileiro optou pela aquisição da aeronave sueca SAAB JAS 39 Gripen NG. A aquisição dessas aeronaves irá promover um enorme incremento nas capacidades de combate da aviação de caça. A defesa aérea do Brasil irá alcançar patamares das mais modernas Forças Aéreas do mundo. As características multimissão desse vetor, que incorpora tecnologia e interface com armamentos de última geração, irão permitir o seu emprego nos mais diversos cenários. A montagem das aeronaves no Brasil, na fábrica da Embraer Defesa e Segurança em Gavião Peixoto-SP, e o desenvolvimento e transferência de tecnologias pelo Centro de Projetos de Desenvolvimento do Gripen irão gerar milhares de empregos de altíssimo nível técnico e incrementar as capacidades da indústria nacional." O Brasil recebeu as primeiras quatro aeronaves operacionais em 2022. O cronograma prevê entregas dos 36 caças até 2027, com possibilidade de adquirir lote adicional. Brasil e Suécia firmaram, ainda, parceria por meio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), que realizou, em 2021, uma Chamada Conjunta Brasil-Suécia de Pesquisadores Convidados, oferecendo dez bolsas para pós-doutorado e doutorado-sanduíche relacionadas temas de interesse da SAAB, no setor de aeronáutica.

"O Projeto KC-X deu origem à aeronave KC-390, uma aeronave de transporte militar e reabastecimento em voo, capaz de operar em pistas com pouco preparo, localizadas em qualquer latitude e longitude do globo terrestre. O KC-390 substituirá, com vantagens, a frota de C-130 Hércules da Força Aérea Brasileira (FAB). Essa aeronave será uma das mais importantes ferramentas da Aeronáutica para cumprir sua missão constitucional e prover a integração nacional, bem como a mobilidade estratégica necessária às forças de defesa do Brasil. O Comando da Aeronáutica assinou contrato com a Embraer para o desenvolvimento, fornecimento de protótipos e preparação da industrialização da aeronave." O contrato da FAB com a Embraer, fabricante do modelo, foi revisado, em 2022, para um total de 19 aeronaves, de 28, originalmente. Desde 2019, o KC-390 passou a chamar-se C-390 Millennium. Seis unidades já foram entregues até setembro de 2023.

"O Programa Estratégico de Sistemas Espaciais (PESE) é apresentado pelo desenvolvimento e/ou aquisição de meios de lançamento, plataformas espaciais (como satélites de

comunicações, sensoriamento remoto e determinação de coordenadas geográficas) e estações de controle de lançamento. Possui cunho civil e militar, pois tem o potencial de atender a toda esfera governamental. No âmbito da Defesa, o programa proverá a infraestrutura espacial necessária ao funcionamento de diversos projetos estratégicos, como os Sistemas de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz), de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON), de Defesa Aeroespacial Brasileiro (SISDABRA), de Proteção da Amazônia (SIPAM), entre outros."

Outros projetos da Aeronáutica de interesse para a política externa brasileira são:

"O Projeto A-1M pretende modernizar as aeronaves A-1, o avião de ataque ar-superfície usado pela Força Aérea Brasileira nas missões de interdição, apoio aéreo e reconhecimento. A ideia é ampliar sua capacidade operacional e de sobrevivência em ambientes hostis. O projeto vai, ainda, instalar um reforço estrutural que permitirá aos A-1 alcançar quatro mil horas de vida em fadiga, o que vai ampliar a vida útil das aeronaves. Das 52 aeronaves A-1 existentes na FAB, 43 serão modernizadas." A primeira aeronave modernizada pela Embraer foi entregue em setembro de 2023. O projeto deverá ser concluído em 2025.

"O Projeto Vant-FAB pretende dotar a Força Aérea Brasileira de um sistema completo de Veículos Aéreos Não Tripulados (Vants) e, ainda, desenvolver tecnologia nacional similar aos sistemas importados. Além de garantir maior eficiência na defesa nacional, pretende-se que a Base Industrial de Defesa alcance um elevado nível de autonomia tecnológica, o que possibilitará o fornecimento de sistemas Vant que atendam os requisitos operacionais das Forças Armadas Brasileiras, em alinhamento com diretrizes definidas pelo Ministério da Defesa."

ii. Projetos estratégicos do Exército Brasileiro

De acordo com o Ministério da Defesa:

"O Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (Sisfron) pretende fortalecer a capacidade de ação do Exército Brasileiro na faixa de fronteira do país, uma área de 16.886 quilômetros de extensão. Trata-se de um conjunto integrado de recursos tecnológicos, tais como sistemas de vigilância e monitoramento, tecnologia da informação, guerra eletrônica e inteligência que, aliados a obras de infraestrutura, vão reduzir vulnerabilidades na região fronteiriça. O projeto piloto já está em fase de execução na cidade de Dourados (MS)." Em 2022, o Exército e a Embraer assinaram o contrato para a Fase Dois do Sisfron, após a implantação exitosa da Fase Piloto.

"Setor de importância estratégica para a Defesa Nacional, o Setor Cibernético foi introduzido no âmbito da Força Terrestre, tendo o Centro de Defesa Cibernética (CDCiber) como órgão encarregado de coordenar e integrar os esforços dos vetores vocacionados para esse campo de atuação. O Setor Cibernético abrange atualmente todos os aspectos da vida cotidiana, uma vez que atua através do emprego de modernos meios tecnológicos, redes de computadores e de comunicações destinadas ao trânsito de informações. Desta forma, seja no atendimento das necessidades individuais das pessoas, seja dando suporte para as organizações diversas, inclusive aquelas dedicadas a setores estratégicos do País, como a Defesa Nacional, a Cibernética é um campo de atuação vasto e complexo, e sua segurança implica a segurança das pessoas e da própria Nação. Com a finalidade de adequar-se a esta realidade, o governo brasileiro publicou, em dezembro de 2008, a END, que estabeleceu o Setor Cibernético como um dos três setores de importância estratégica para a Defesa do País. No prosseguimento da implementação das diretrizes estabelecidas pela END, atendendo a determinação do Ministério da Defesa, o Exército Brasileiro, em 2009, instituiu o Setor Cibernético no âmbito da Força Terrestre. Nasceu, nesse momento, o Projeto Estratégico de Defesa Cibernética. Quando da criação desse Projeto, logo se percebeu a

necessidade da existência de um órgão que fosse encarregado de exercer a governança, de forma colaborativa, entre os vetores naturalmente vocacionados para compor a defesa no campo cibernético. Essa necessidade foi atendida com a criação, em 2010, do CDCiber. As premissas de trabalho deste novo órgão são coordenar e integrar os esforços dos vetores da Defesa Cibernética. Para atuar neste segmento tão específico, iniciou-se, entre outras atividades, o processo de capacitação de recursos humanos, possibilitando o domínio de temas multidisciplinares. Especial enfoque foi destinado ao desenvolvimento de doutrina de proteção dos próprios ativos, bem como na capacidade de atuar em rede, na de implementar pesquisa científica voltada ao tema e na indução da capacidade tecnológica nacional. Produtos como sistemas de segurança da informação, programas de detecção de intrusão, hardware para a composição de laboratórios e simuladores de Defesa e Guerra Cibernética, além de estímulo à produção de *software* nacional, como antivírus, a realização de seminários e programas de treinamento especializado são alguns exemplos das ações adotadas para a identificação e o desenvolvimento das capacidades mencionadas. Em 2017, em virtude da extensão de missões e o amplo escopo de atividades, o Exército identificou a necessidade de reestruturar os seus projetos estratégicos, transformando alguns deles em programas, que buscariam consolidar os benefícios buscados. Neste processo, o até então Projeto de Defesa Cibernética foi transformado em Programa Estratégico do Exército. O Programa Estratégico do Exército Defesa Cibernética possui atualmente seis projetos estruturantes, com o objetivo de criação da capacidade cibernética no Exército. Estes projetos estruturantes são conduzidos, atualmente, por Oms ligadas ao setor, como o Instituto Militar de Engenharia, o Comando de Comunicações e Guerra Eletrônica do Exército, o Centro de Desenvolvimento de Sistemas do Exército, o Centro Integrado de Telemática do Exército, o Centro de Inteligência do Exército e o próprio Centro de Defesa Cibernética. Ele atende demandas e proporciona incremento de capacidades diretamente para mais de 50 Oms ligadas especificamente à área, além de proporcionar a defesa para as redes operacionais e estratégicas que atendem todas as OM da Força Terrestre."

"O Programa Estratégico do Exército Forças Blindadas tem por objetivos obter viaturas blindadas sobre rodas e sobre lagartas, além dos seus subsistemas componentes, como os sistemas de armas e comunicações, contribuindo para transformar a Infantaria Motorizada em Mecanizada (Inf Mec) e modernizar a Cavalaria Mecanizada (Cav Mec) e a Infantaria e Cavalaria Blindadas (Bld). O Programa fomenta a pesquisa, o desenvolvimento e a inovação no País para diversas soluções em produtos de defesa e segurança, como as diversas versões da família de blindados sobre rodas e a modernização de viaturas sobre rodas e sobre lagartas, assim como os tecnológicos sistemas de armas remotamente controladas e os sistemas de comando e controle (C2)." Dentro desse programa estratégico, está o Projeto Guarani. "O Projeto Guarani tem o objetivo de dotar o Exército Brasileiro de uma nova família de blindados sobre rodas. Esses veículos substituirão os atuais Urutu e Cascavel, em uso há mais de 30 anos. A primeira viatura desenvolvida pelo projeto foi a Viatura Blindada de Transporte de Tropa Média de Rodas Guarani (VBTP-MR Guarani)." As primeiras unidades foram entregues em 2014, e, atualmente, o Exército licitou mais de 1,5 mil delas.

"A aquisição de meios modernos de Defesa Antiaérea e a sua nacionalização, além de reequipar as Unidades e Subunidades com o que há de mais moderno no segmento de defesa, permitirá ao Exército Brasileiro cumprir missão na defesa de forças, instalações ou áreas estratégicas. No cenário internacional, os recentes conflitos mundiais destacam o Poder Militar Aeroespacial como um dos seus elementos fundamentais. Nesse contexto, a Defesa Antiaérea (DAAe) é importante partícipe na estratégia de defesa de um país, por se configurar em

elemento de dissuasão de extrema importância para uma nação que se deseja manter soberana. Importante ressaltar que não existe a possibilidade de improviso na mobilização de recursos humanos e materiais de emprego militar, quando do emprego da DAAe. Tal sistema exige total integração com variados sistemas de comando e controle e o adestramento constante, desde o tempo de paz, devido as suas peculiaridades e complexidade. Essas premissas aplicam-se ao Brasil, um país continental, rico em recursos naturais e humanos, que traz consigo a necessidade de proteção de seu povo e de suas estruturas, particularmente no momento em que assume posição destacada no cenário internacional. A Estratégia Nacional de Defesa/2016, aprovada em 2018, ressalta a necessidade de modernização e transformação das Forças Armadas com o objetivo de estarem melhor preparadas para enfrentarem os desafios atuais. Nesse contexto, é desenvolvido o Programa Estratégico do Exército Defesa Antiaérea, cujo principal objetivo é recuperar e obter a capacidade de DAAe de baixa e média alturas, respectivamente, modernizando as Organizações Militares (OM) que compõem a DAAe e gerando benefícios para o Brasil. Sua principal finalidade é reequipar as atuais OM de Artilharia Antiaérea do Exército Brasileiro, mediante a aquisição de novos meios, modernização dos meios existentes, desenvolvimento de itens específicos pelo fomento à Indústria Nacional de Defesa, capacitação de pessoal e a implantação de um Sistema Logístico Integrado (SLI), para oferecer suporte aos Produtos de Defesa (PRODE), durante todo o seu ciclo de vida. A opção pela aquisição de meios modernos de DAAe e a sua nacionalização, além de considerar o que há de mais moderno no segmento de defesa, permitirá que o Exército Brasileiro cumpra, com elevada margem de sucesso, as diversas missões militares inerentes à defesa do espaço aéreo, de áreas sensíveis (refinarias, aeroportos, usinas hidrelétricas, centros de poder, dentre outros), de pontos sensíveis e de tropas, estacionadas ou em movimento, contra vetores aeroespaciais hostis.”

“Ao longo dos últimos trinta anos, desde sua recriação, a Aviação do Exército (AvEx) posicionou-se como vetor de modernidade e elevada capacitação técnica. Desde o recebimento das primeiras aeronaves, até a plena capacitação de combater à noite, diversos foram os desafios enfrentados. Destacam-se a formação de tripulantes no Brasil e no exterior, a aquisição de equipamentos e materiais, o desenvolvimento de doutrina de emprego própria em diversos ambientes operacionais e a adoção de novas técnicas de voo. Conforme os desafios e as tecnologias evoluíram, foi necessária uma nova ordem de aquisições e modernizações. Assim, surge o Programa Aviação, com a finalidade de regular as medidas necessárias para se manter a Aviação do Exército atualizada, face aos modernos meios e formas de combate hoje existentes. Estabeleceu-se como premissa continuar na busca de capacidades que preencham as lacunas ainda existentes quanto à dissuasão e moderna capacidade de Inteligência, Reconhecimento, Vigilância e Aquisição de Alvos (IRVA), sem perder de vista a ampliação da já conquistada capacidade de fazer o Exército estar presente, por intermédio de suas aeronaves de combate, em qualquer ponto do território nacional, de dia ou de noite, onde quer que se faça necessário. Dentro do contexto do Processo de Transformação em desenvolvimento do Exército, o Programa Aviação contribuirá: na dissuasão extrarregional; na ampliação da projeção do Exército Brasileiro no cenário internacional; no desenvolvimento sustentável e na paz social; na implantação de um novo e efetivo Sistema Operacional Militar Terrestre; com um novo e efetivo Sistema de Doutrina Militar Terrestre e Logístico Militar Terrestre; com a implantação de um novo sistema de ciência, tecnologia e inovação; com o aumento da efetividade na gestão do bem público; com um novo sistema de educação e cultura e na maximização da dimensão humana.”

“No Processo de Transformação em desenvolvimento no Exército, foram elencadas onze novas capacidades, destacando-se a dissuasão extra regional, que se define como sendo a

capacidade que tem uma Força Armada de 'dissuadir a concentração de forças hostis junto à fronteira terrestre e às águas jurisdicionais e a intenção de invadir o espaço aéreo nacional, possuindo produtos de defesa e tropas capazes de contribuir para essa dissuasão e, se for o caso, de neutralizar qualquer possível agressão ou ameaça, antes mesmo que elas aconteçam'. Das várias estratégias para atingir essa capacidade, ressalta-se a que estabelece que a Força Terrestre (F Ter) possua um sistema de apoio de fogo de longo alcance e com elevada precisão. Para atender a essa estratégia, o Comandante do Exército determinou a elaboração do Programa Estratégico ASTROS 2020, a fim de dotar a F Ter de meios capazes de prestar um apoio de fogo de longo alcance, com elevada precisão e letalidade. Com início no ano de 2012 e previsão de término em 2031, o Programa Estratégico ASTROS 2020 contempla, em seu escopo, projetos de pesquisa e desenvolvimento, de aquisição e de modernização de viaturas do Sistema ASTROS e de construções de instalações de organizações militares. Na área de pesquisa e desenvolvimento encontram-se os projetos do Míssil Tático de Cruzeiro (MTC) de 300 Km e do Foguete Guiado SS-40G, ambos contratados junto à empresa AVIBRAS e executados em parceria com o Exército Brasileiro, bem como o Sistema Integrado de Simulação ASTROS (SIS-ASTROS), desenvolvido pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). O projeto de aquisições de novas viaturas do Sistema ASTROS objetiva a compra de cerca de 50 viaturas, na versão MK-6, das quais 21 já foram adquiridas e entregues. O projeto de modernização contempla as 38 viaturas ASTROS das versões MK-2 e MK-3 do 6º Grupo de Mísseis e Foguetes (6º GMF) e visa colocá-las no mesmo patamar de funcionalidade e operacionalidade das viaturas MK-6. Até o momento, trinta viaturas já foram modernizadas e encontram-se em operação. Ambos os projetos de aquisição e modernização são contratados junto à empresa AVIBRAS. Na área da construção civil, o programa contempla a construção do Forte Santa Bárbara, situado na cidade de Formosa (GO), o qual irá centralizar todas as Oms relacionadas ao emprego de mísseis e foguetes do Exército Brasileiro. O Programa Estratégico ASTROS 2020, além de ser indutor de transformação do Exército Brasileiro, participa do desenvolvimento nacional, na medida em que, alinhado com a PND e com a END, proporciona o fomento da BID, possibilita a geração de mais de sete mil empregos diretos e indiretos nas áreas de ciência, tecnologia e construção civil, além de inserir o meio acadêmico nos assuntos de defesa."

Em 2022, foi cancelado o Projeto Proteger. Segundo a sua discrição, enquanto esteve vigente, "o Projeto Proteger pretende ampliar a capacidade do Exército Brasileiro de resguardar as estruturas estratégicas terrestres do País, tais como ferrovias, aeroportos, usinas hidrelétricas, portos etc. Ele também servirá como complemento aos sistemas de segurança pública do País. Em articulação com programas como o Sisfron e o Projeto Defesa Cibernética, o Proteger surge a partir da necessidade de garantir a integridade de instalações e serviços que, se interrompidos, provocariam sério impacto econômico, social e ambiental. Sua implementação também é importante para os planejamentos de segurança em grandes eventos, para o apoio à Defesa Civil, para o atendimento à população em calamidades e para as medidas de contraterrorismo."

iii. Projetos estratégicos da Marinha do Brasil

De acordo com o Ministério da Defesa:

"O Programa Nuclear da Marinha, iniciado em 1979, está dividido em dois grandes projetos: o domínio do ciclo do combustível nuclear e o Laboratório de Geração Núcleo-Elétrica (Labgene). O Brasil já domina o ciclo de produção do combustível nuclear. A Marinha inaugurou, em fevereiro de 2012, a Unidade Piloto de Hexafluoreto de Urânio (Usexa), última etapa para o

domínio pleno do ciclo. O Labgene tem o propósito de desenvolver a capacidade tecnológica para o projeto, construção, operação e manutenção de reator nuclear do tipo PWR (Pressurized Water Reactor) que será empregado na propulsão do primeiro Submarino Nuclear (SN-BR) a ser construído no Brasil."

"O Programa de Modernização do Poder Naval pretende ampliar e modernizar a capacidade operacional da Marinha do Brasil. O plano, elaborado a partir da END, se estrutura na aquisição e distribuição de material, navios e instalações da Marinha. O Núcleo do Poder Naval é formado por programas que têm o propósito de expandir e modernizar a Força Naval. Dentre eles está o desenvolvimento de submarinos convencionais e de propulsão nuclear (PROSUB) e a construção de um estaleiro e base naval. Também está prevista a construção de Navio-Aeródromo (Pronae), de Navio-Anfíbio (Pronanf), de Meios de Superfície (Prosuper) e a produção de navios-patrulha de 500 toneladas e de corvetas Classe Barroso." Como parte desse projeto, destacam-se as fragatas Classe Tamandaré; "A Marinha do Brasil iniciou, em 2017, o Programa 'Classe Tamandaré' com o objetivo de promover a renovação da esquadra com quatro navios modernos, de alta complexidade tecnológica, construídos no País, com previsão de entrega para o período entre 2025 e 2028. O Programa Classe 'Tamandaré' advém de uma necessidade imediata de renovação dos meios navais da Esquadra, visando incrementar a capacidade de defesa (monitoramento e proteção). Serão navios com alto poder combatente, capazes de proteger a extensa área marítima brasileira, com mais de 5,7 mil km^2, denominada 'Amazônia Azul', realizar operações de busca e salvamento e atender compromissos internacionais, entre outras tarefas. O Programa é um elemento fundamental e um meio indispensável, não só para o controle de áreas marítimas de interesse, evitando o acesso de meios não desejáveis pelo mar, como também para que o País atue sob a égide de organismos internacionais e em apoio à política externa, de forma compatível com a inserção do Brasil no cenário internacional." O lançamento da Fragata Tamandaré está estimado para junho de 2024, e a sua entrega para a Marinha do Brasil deverá ser realizada em dezembro de 2025. O Programa Fragatas Classe Tamandaré contempla ainda a entrega subsequente de mais três navios até dezembro de 2029.

"O PROSUB é um programa a cargo da Marinha do Brasil que tem como objetivo a produção de quatro submarinos convencionais e a fabricação do primeiro submarino brasileiro com propulsão nuclear. Lançado em 2008, o PROSUB contempla, além dos submarinos, a construção de um complexo de infraestrutura industrial e de apoio à operação dos submarinos, que engloba os Estaleiros, a Base Naval e a Unidade de Fabricação de Estruturas Metálicas (UFEM) no município de Itaguaí (RJ). O valor previsto total do PROSUB é de R$ 37,1 bilhões, já tendo sido investidos mais de R$ 18,3 bilhões. Como resultados iniciais, foi inaugurado, em fevereiro de 2018, o Estaleiro de Construção e em dezembro de 2018 foi lançado ao mar o Submarino Riachuelo, o primeiro submarino construído no âmbito do Programa." O Riachuelo foi transferido, em setembro de 2022, para o setor operativo da frota após passar por extensivo cronograma de testes. O segundo submarino convencional, o Humaitá, foi lançado ao mar em dezembro de 2020 e comissionado pela Marinha em janeiro de 2024. Os próximos dois submarinos convencionais, o Tonelero e o Angostura, deverão ser lançados ao mar em 2024 e 2025, respectivamente, enquanto o submarino nuclear, o Álvaro Alberto, deverá ser lançado ao mar em 2031. "País com dimensões continentais de 8,5 mil quilômetros de costa, o Brasil tem o mar como uma forte referência em todo o seu desenvolvimento. A imensa riqueza das águas, do leito e do subsolo marinho nesse território justifica seu nome: Amazônia Azul. Para proteger esse patrimônio e garantir a soberania brasileira no mar, a Marinha do Brasil investe na expansão da força naval, sendo o PROSUB parte essencial desse investimento. O PROSUB dotará a indústria brasileira da defesa com tecnologia

nuclear de ponta. A concretização do programa fortalece, ainda, setores da indústria nacional de importância estratégica para o desenvolvimento econômico do país. Priorizando a aquisição de componentes fabricados no Brasil, o PROSUB é um forte incentivo ao nosso parque industrial. Além disso, o Programa gera 4.800 empregos diretos e 12.500 indiretos, e conta com a participação de cerca de 700 empresas, três universidades e institutos de pesquisa."

"O Programa Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz) tem por missão monitorar e controlar, de forma integrada, as Águas Jurisdicionais Brasileiras (AJB) e as áreas internacionais de responsabilidade para operações de Socorro e Salvamento (SAR: *Search and Rescue*), a fim de contribuir para a mobilidade estratégica, representada pela capacidade de responder prontamente a qualquer ameaça, emergência, agressão ou ilegalidade. Os benefícios associados ao SisGAAz podem ser sumarizados como sendo de inteligência, socioeconômicos e militares. Os benefícios socioeconômicos serão observados na minimização da evasão de riquezas por vias marítimas, maximização da proteção contra o narcotráfico e do controle de danos ambientais. Os benefícios militares serão observados no aperfeiçoamento do emprego racional, eficiente e eficaz dos meios navais na vigilância da Amazônia Azul e na redução do risco de interrupção da exploração dos recursos minerais por ameaças. A Fase I é composta por um centro de Comando e Controle instalado no Comando de Operações Navais, na Capitania dos Portos do Rio de Janeiro e no Comando do 1º Distrito Naval. Estes Centros receberão em tempo real as informações dos Sensores fixos instalados na Baia da Guanabara e farão a fusão dos dados e apresentarão um quadro único e coerente. A Fase II consiste na instalação de sensores fixos para monitorar a área marítima entre a Ilha Grande e Cabo Frio, além de dez Navios da Marinha, cinco Centros de Operações em Distritos Navais, duas unidades de vigilância submarina e o Combatente do Futuro para o Corpo de Fuzileiros Navais. Em desenvolvimento desde 2009, o sistema se divide em Sistema de Monitoramento da Amazônia Azul (voltado às atividades de prevenção e controle) e Sistema de Proteção da Amazônia Azul (voltado às atividades de defesa e reação). Por meio de sensores e sistemas específicos permitirá 'a coleta de dados (monitoramento), a fusão e o processamento destes, produção de informação para apoio à decisão e finalmente a tomada de decisão para que os meios disponíveis possam atuar (proteção)'." Em 2015, foi lançado o projeto-piloto do SisGAAz: "O projeto, iniciado em 2015, consiste em um sistema com o objetivo principal de desenvolver uma ferramenta para comando, controle, inteligência e busca e salvamento, para uso militar e civil. Totalmente desenvolvido pela Marinha do Brasil, sua principal característica é a interface com uma rede de sensores que, aliada às informações colaborativas, permitem a fusão e o esclarecimento de dados, formando um quadro operacional único que propicia um retrato instantâneo do que está acontecendo na área controlada. Outra característica do projeto é a possibilidade de indicar a ocorrência de possíveis ilícitos ou irregularidades que demandem a averiguação, por parte das organizações governamentais. O sistema se encontra em desenvolvimento, mas já é utilizado em operações pontuais da Marinha, como por exemplo, durante os Jogos Olímpicos de 2016." A implementação do SisGAAz está alinhada com progresso em outros projetos estratégicos, como o PESE da Aeronáutica.

iv. Interface entre os projetos estratégicos de defesa e a política externa brasileira

A maioria desses projetos e de muitas outras iniciativas das Forças Armadas se desenvolve num marco de cooperação internacional, com participação do Ministério das Relações Exteriores.

Na Aeronáutica, no caso do FX-2, a menção à Suécia é importante, estendendo-se inclusive ao estabelecimento de uma parceria estratégica entre ambos em 2009. Argentina, Portugal e

Tchéquia são parceiros no desenvolvimento e fabricação de parte da estrutura do KC-390 (atual C-390 Millennium). Além do fato de o programa AM-X ter sido originalmente parceria do Brasil com a Itália, como parte do atual projeto estratégico, serão modernizadas 14 unidades para o padrão A-1M pela Embraer e Elbit Systems (Israel). Parte do PESE, o Satélite Geoestacionário de Defesa e Comunicações Estratégicas (SGDC-1), foi construído na França pela empresa Thales Alenia Space e lançado da Guiana Francesa. Ainda no caso da Força Aérea, recordam-se outros projetos, como a cooperação com a África do Sul nos mísseis A-DARTER, encerrado em 2019; a descontinuidade de projetos de VANT da UNASUL ou do avião de treinamento UNASUL-1; e a as aquisições, desde o início do século XXI, de helicópteros de combate da Rússia (programa AH-X) e de transporte e treinamento da França (com desenvolvimento de helicópteros pela Helibras, programa HXBR).

No caso do Exército, fruto da parceria com a italiana Iveco, o VBTP-MR Guarani, um blindado anfíbio com capacidade para até onze tripulantes, é o primeiro modelo projetado e fabricado na unidade da Iveco Veículos de Defesa no Brasil – a única fora da Europa. Em relação às fronteiras e ao Sisfron, é impossível não mencionar a cooperação com os países vizinhos, bem como com aqueles que contribuem para a integração de comunicação entre sensores, decisores e atuadores, responsáveis por monitorar todos os processos de segurança nas faixas limítrofes, como a Suécia (SAAB). Em termos de segurança de grandes eventos, uma das dimensões do Proteger, o Brasil desenvolveu cooperação com diversos países. Outros projetos do Exército com envolvimento de parceiros internacionais são o ASTROS 2020, com produtos e serviços de diferentes países com os quais a Avibrás tem parceria; o veículo Gaúcho, em parceria com a Argentina; ou os diversos projetos estruturantes de Defesa Cibernética, incluindo cooperação com Argentina.

No caso da Marinha, o PROSUB foi concebido através da parceria estratégica estabelecida entre o Brasil e a França em 2006. Só seis países no mundo constroem e operam submarinos com propulsão nuclear – os P5 (EUA, Reino Unido, Rússia, França e China) e a Índia. Destes, apenas dois produziam, na época, submarinos convencionais e nucleares, tendo a França concordado em transferir tecnologia ao nível requerido. A DCNS é a empresa francesa responsável pela Transferência de Tecnologia, exceto na área nuclear, que presta assistência técnica à Marinha do Brasil, tanto na construção dos submarinos brasileiros, onde é a autoridade de projeto, no projeto e na construção do submarino nuclear brasileiro, onde a autoridade de projeto é a Marinha do Brasil, e no projeto e na construção dos Estaleiros e Base Naval. "O acordo entre o Brasil e a França para o PROSUB tem três premissas básicas: transferência de tecnologia, nacionalização de equipamentos e sistemas e capacitação de pessoal. A transferência tecnológica se dá nas áreas de projeto e construção de submarinos e infraestrutura industrial. A transferência de tecnologia para construção dos submarinos convencionais está ocorrendo desde 2010, na cidade de Cherbourg, na França, onde já foram qualificados mais de 250 engenheiros e técnicos da Marinha, NUCLEP e Itaguaí Construções Navais (ICN), de diversos níveis e especialidades. O processo de transferência de tecnologia continua em andamento no Brasil, com as atividades de consultoria técnica durante a realização do projeto de detalhamento da parte modificada do submarino convencional." Não há transferência de tecnologia no desenvolvimento da planta nuclear. A capacidade tecnológica de projetar, construir, operar e manter o reator nuclear que será empregado no primeiro submarino com propulsão nuclear está sendo realizada inteiramente pela Marinha do Brasil, no Centro Tecnológico da Marinha em São Paulo (CTMSP). Ainda no que tange à Marinha, em março de 2019, houve o anúncio do Consórcio "Águas Azuis" como a melhor oferta para o Programa Classe Tamandaré. O consórcio é integrado pela empresa alemã Thyssenkrupp Marine System, braço da

Thyssenkrupp, e as brasileiras Embraer Defesa & Segurança e Atech e venceu uma concorrência lançada pela Marinha do Brasil para construir quatro fragatas por US$ 1,6 bilhão. Em março de 2020, foi assinado o contrato entre a EMGEPRON, empresa estatal independente vinculada ao Ministério da Defesa por intermédio do Comando da Marinha do Brasil, e a Águas Azuis, para a construção dos quatro navios Classe Tamandaré, com entrega prevista entre 2025 e 2029. Quanto ao SisGAAz, há uma grande interface com a política externa em razão da Comissão de Limites da Plataforma Continental da ONU (CLPC), bem como o interesse brasileiro de exploração de fundos marinhos, canalizado nos contatos com a Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos (a esse respeito, ver o tópico sobre mar, espaço e Antártida, mais adiante).

Outra interface importante com a política externa está na política comercial do Brasil. Por exemplo, no caso do KC-390 (atual C-390 Millennium), estudos indicam um mercado endereçável de cerca de 700 aeronaves, o que pode corresponder a, aproximadamente, US$ 20 bilhões de exportações em 20 anos. Hungria, Portugal e Países Baixos, todos integrantes da OTAN, já encomendaram unidades. Aviões Super Tucano, cargueiros Hércules e lançadores ASTROS, por exemplo, foram comercializados com outros países.

d) Fronteiras

i. Fronteira terrestre brasileira e faixa de fronteira

De acordo com informações do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI), a fronteira terrestre brasileira possui cerca de 17 mil km de extensão, inclui onze estados fronteiriços e está disposta por dez países vizinhos. Além disso, há 33 cidades gêmeas na fronteira terrestre brasileira, segundo portaria de 2021 do Ministério do Desenvolvimento Regional.

Segundo o Artigo 20, § 2º, da Constituição Federal de 1988, a faixa de fronteira é a faixa de até 150 quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres. Ainda de acordo com a Carta Magna, a faixa de fronteira é considerada fundamental para a defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei. A faixa de fronteira terrestre do Brasil possui cerca de 2,5 milhões de quilômetros quadrados, o que corresponde a 27% do território nacional; mas a fronteira brasileira não está limitada à fronteira terrestre, uma vez que o País também possui uma enorme fronteira marítima.

No âmbito do Itamaraty, existe a Coordenação-Geral de Demarcação de Limites (CGDL), que se encarrega de coordenar e supervisionar os trabalhos das duas Comissões Demarcadoras de Limites existentes: Primeira Comissão, sediada em Belém, e a Segunda Comissão, sediada no Rio de Janeiro, nas dependências do Escritório de Representação naquela cidade. As Comissões realizam, em estreita coordenação com as autoridades homólogas dos países vizinhos, os trabalhos bilaterais de caracterização, demarcação, densificação e inspeção dos marcos das fronteiras terrestres do Brasil.

ii. Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF)

O Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF) foi instituído pelo Decreto nº 8.903/2016 (alterado pelo Decreto nº 9.818/2019), para substituir o Plano Estratégico de Fronteiras, de 2011. Há uma série de iniciativas conexas, como a Comissão Permanente para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira (CDIF, criada em 2010 e recriada em 2019,

no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Regional), o Conselho Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (criado em 2018), o Sistema Único de Segurança Pública (criado em 2018) e o Centro Integrado de Inteligência Nacional (ativado em 2019).

A missão síntese do PPIF é restringir a ocorrência de delitos transfronteiriços. Os principais crimes fronteiriços no Brasil são: contrabando; lavagem de dinheiro; mineração ilegal; narcotráfico; tráfico de armas; tráfico de pessoas; e tráfico de recursos naturais.

O Comitê Executivo do PPIF é órgão de assessoramento à Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Conselho de Governo e é composto por representantes do GSI (Secretaria de Assuntos de Defesa e Segurança Nacional, que coordena o Comitê, e Agência Brasileira de Inteligência); do Ministério da Defesa (comando das três forças e do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas); da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Economia (atual Ministério da Fazenda); do Ministério da Justiça e Segurança Pública (Departamento Penitenciário Nacional; Polícia Federal; Polícia Rodoviária Federal; Secretaria Nacional de Segurança Pública; Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas e Gestão de Ativos; e Secretaria de Operações Integradas); da Secretaria-Geral do Ministério das Relações Exteriores; do Ministério do Desenvolvimento Regional (Departamento de Desenvolvimento Regional e Urbano); e do Ministério da Agricultura e Pecuária (Secretaria de Defesa Agropecuária).

O Artigo 6º descreve as competências do Comitê, incluindo formulação de propostas de políticas públicas relativas ao PPIF e de iniciativas de articulação e integração internacional. A PPIF também prevê participação dos estados, com base em instrumentos de cooperação com os Ministérios participantes e na criação de Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteiras.

As diretrizes do PPIF são:

1) atuação integrada e coordenada dos órgãos federais, estaduais e municipais para o fortalecimento da prevenção, do controle, da fiscalização e da repressão às infrações administrativas e penais de caráter transfronteiriço; e
2) cooperação e integração com os países vizinhos.

O PPIF tem quatro objetivos:

1) integrar e articular ações dos órgãos de seu Comitê-Executivo com as ações de estados e municípios nas áreas de prevenção, controle, fiscalização e repressão às infrações administrativas e penais de caráter transfronteiriço;
2) integrar e articular com países vizinhos essas ações;
3) aprimorar a gestão dos recursos humanos e da estrutura destinada à prevenção, ao controle, à fiscalização e à repressão às infrações administrativas e penais de caráter transfronteiriço;
4) buscar a articulação com a Comissão Permanente para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira e com outros órgãos e entidades que executem ações para o desenvolvimento socioeconômico e a integração daquela região.

O PPIF promoverá as seguintes medidas:

1) ações conjuntas de integração federativa da União com estados e municípios nas áreas de prevenção, controle, fiscalização e repressão às infrações administrativas e penais de caráter transfronteiriço;
2) ações conjuntas dos órgãos do Comitê-Executivo do Programa de Proteção Integrada de Fronteiras com os órgãos de segurança pública estaduais;
3) compartilhamento de informações e ferramentas entre os órgãos do Comitê-Executivo do Programa de Proteção Integrada de Fronteiras e os órgãos de segurança pública estaduais;
4) implementação de projetos estruturantes para o fortalecimento da presença estatal na região de fronteira;

5) integração com o Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN); e
6) ações de cooperação internacional com países vizinhos.

Devem-se destacar as medidas que cabem ao Ministério das Relações Exteriores no Planejamento Estratégico do PPIF, aprovado em 2018. Ao Itamaraty cabem duas "estratégias":

1) "fortalecer os mecanismos interinstitucionais com vistas a identificar os interesses nacionais em relação aos países vizinhos", que se subdivide em quatro aspectos:
   i. definir prioridades nacionais e diretrizes de integração com países vizinhos para subsidiar iniciativas de cooperação em temas de segurança, alinhadas com a política externa brasileira;
   ii. mapear os acordos e os mecanismos de cooperação internacional existentes, ligados à área de segurança, identificando e suprindo lacunas;
   iii. fomentar a participação dos GGIFs, das Forças de Segurança, de estados e de municípios fronteiriços na formulação e implementação de iniciativas, patrocinados pela União, com outros países da região em assuntos referentes à segurança nas fronteiras; e
   iv. propor alterações legislativas brasileiras com vistas à eliminação de entraves à cooperação com os países vizinhos.
2) "aprimorar os mecanismos de seguimento a decisões políticas de alto nível", que se subdivide em dois aspectos:
   i. intensificar a realização de encontros com países vizinhos visando alinhar interesses, instrumentos e ações de enfrentamento às Organizações Criminosas; e
   ii. estabelecer mecanismos para agilizar a internalização dos acordos internacionais celebrados, inclusive por meio de alteração normativa.

e) Atuação do Ministério das Relações Exteriores em temas de segurança e defesa

Entre 2000 e 2010, os temas de defesa eram acompanhados pela Secretaria de Planejamento Diplomático. Em termos de segurança, no começo dos anos 2000, foi criada a Coordenação-Geral de Combate aos Ilícitos Transnacionais e havia uma Direção-Geral de Assuntos Consulares, Jurídicos e de Assistência a Brasileiros no Exterior. Em 2010, foi criada a Coordenação-Geral de Assuntos de Defesa (CGDEF), sob a Secretaria-Geral do Ministério das Relações Exteriores, depois migrada para uma das subsecretarias. Em 2016, cria-se Departamento de Assuntos de Defesa e Segurança. Há ponto focal do Ministério da Defesa que, desde pelo menos a época da CGDEF, atua dentro da Secretaria de Estado das Relações Exteriores, em Brasília.

Com o governo Bolsonaro, inicialmente, na chancelaria Ernesto Araújo, passa-se a haver um Departamento de Segurança e Justiça, que reúne a Divisão de Cooperação Jurídica Internacional, a Divisão de Atos Internacionais, a Divisão de Controle Imigratório e a Divisão de Combate ao Crime Transnacional. O tema de defesa, por sua vez, passa a ter um departamento próprio no Itamaraty, também sob a Secretaria de Assuntos de Soberania Nacional e Cidadania. De acordo com decreto de estrutura do Ministério, "ao Departamento de Defesa compete:

I - propor e executar diretrizes de política externa em temas relacionados à política de defesa e para a participação brasileira em reuniões bilaterais, regionais e multilaterais, relacionadas à defesa e ao desarmamento e às tecnologias sensíveis, à não proliferação nuclear e de armas de destruição em massa, à cooperação nuclear para fins pacíficos e à transferência de tecnologias sensíveis;

II - representar o Estado brasileiro perante mecanismos convencionais e extraconvencionais, relacionados à matéria sob sua responsabilidade, da ONU e suas agências especializadas e da Agência Internacional de Energia Atômica;

III - tratar da promoção dos produtos de defesa, coordenar a participação do Brasil em eventos do setor e gerenciar o processo de concessão de autorizações para negociações preliminares e dos pedidos de exportação correspondentes; e

IV - propor diretrizes de política externa no âmbito internacional relativas à proteção da atmosfera, à Antártida, ao espaço exterior, à ordenação jurídica do mar e seu regime, à utilização econômica dos fundos marinhos e oceânicos e ao regime jurídico da pesca".

Ao Departamento de Defesa estavam subordinadas quatro divisões: Divisão de Assuntos de Defesa; Divisão de Desarmamento e Tecnologias Sensíveis; Divisão do Mar, da Antártida e do Espaço; e Divisão de Produtos de Defesa.

Na chancelaria Carlos França, houve nova alteração no que tange ao tema da defesa. De acordo com o Decreto nº 11.024/2022, passou-se a haver um Departamento de Assuntos Estratégicos, de Defesa e de Desarmamento (DDEF), subordinado à Secretaria de Assuntos Multilaterais Políticos (SAMP). Ao DDEF, estão subordinadas a Divisão de Assuntos de Defesa; a Divisão de Desarmamento e Tecnologias Sensíveis; a Divisão de Mar, Espaço e Antártida; e a Divisão de Defesa e Segurança Cibernética, inovação da gestão França. Também no âmbito da SAMP, havia uma Coordenação-Geral de Combate a Ilícitos Transnacionais. De acordo com o decreto de estrutura do Itamaraty, "ao Departamento de Assuntos Estratégicos, de Defesa e de Desarmamento compete:

I - propor e executar diretrizes de política externa em temas relacionados à política de defesa e para a participação do Brasil em reuniões bilaterais, regionais e multilaterais relativas à defesa, ao desarmamento, às tecnologias sensíveis, à não proliferação nuclear e de armas de destruição em massa, à cooperação nuclear para fins pacíficos, à transferência de tecnologias sensíveis e à segurança cibernética;

II - representar o Estado brasileiro perante mecanismos convencionais e extraconvencionais relacionados à matéria sob sua responsabilidade, da Organização das Nações Unidas e suas agências especializadas e da Agência Internacional de Energia Atômica;

III - tratar da promoção dos produtos de defesa, coordenar a participação do Brasil em eventos do setor e gerenciar o processo de concessão de autorizações para negociações preliminares e dos pedidos de exportação correspondentes; e

IV - propor diretrizes de política externa relativas à proteção da atmosfera, à Antártica, ao espaço exterior, à ordenação jurídica do mar e seu regime, à utilização econômica dos fundos marinhos e oceânicos e ao regime jurídico da pesca."

Na chancelaria de Mauro Vieira, o Departamento de Assuntos Estratégicos, de Defesa e de Desarmamento (DDEF) foi mantido, assim como as unidades, com pequenos ajustes de nomenclatura em uma delas (Divisão do Mar, da Antártida e do Espaço) e na redação das competências do departamento, com modificações do inciso I e a inclusão do inciso V (Artigo 36, do Decreto nº 11.357): "ao DDEF compete:

I - propor e executar diretrizes de política externa em temas relacionados à política de defesa e para a participação do Brasil em reuniões bilaterais, regionais e multilaterais relativas à defesa, ao desarmamento, às tecnologias sensíveis, a não proliferação nuclear e de armas de destruição em massa, à cooperação nuclear para fins pacíficos e à transferência de tecnologias sensíveis;

(...)

V- Propor e executar diretrizes de política externa em temas relacionados à política de defesa e de segurança cibernéticas e para a participação do Brasil em reuniões bilaterais, regionais, multilaterais e nos foros internacionais relativas à segurança, à defesa e à segurança cibernéticas."

Em 2016, foi lançado Mecanismo de coordenação Ministério das Relações Exteriores-Ministério da Defesa, dando início a ciclo regular de intercâmbio e cooperação interinstitucional, que conta ainda com a participação do GSI. Como resultado desse exercício, a Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG) e o Instituto de Pesquisas de Relações Internacionais (IPRI), ambos sob o Itamaraty, e o Instituto Pandiá Calógeras, sob o Ministério da Defesa, organizaram uma série de seminários conjuntos sobre as principais regiões geográficas, nos quais ambos os ministérios apresentaram suas atividades, programas estratégicos e projetos internacionais.

O Ministério da Defesa mantém adidos militares em diferentes postos mundo afora, assim como existem adidos em diversos postos enviados pela Polícia Federal, pela Receita Federal e pela Agência Brasileira de Inteligência (ABIN). No governo Temer, foram criados Setores de Segurança e Defesa em todos os postos brasileiros na América do Sul. A medida reflete a elevada prioridade atribuída pelo governo brasileiro, e pelo Itamaraty em particular, ao combate aos ilícitos transnacionais e reforça a cooperação com os países vizinhos, inclusive por meio de maior colaboração operacional entre agências de segurança e inteligência. Esta providência integra conjunto mais amplo de iniciativas na luta contra os crimes transfronteiriços e constitui expressão concreta da importância atribuída pelo Itamaraty, em articulação com os órgãos competentes do Governo Federal, ao anseio da sociedade brasileira por melhoras prontas e eficazes no campo da segurança pública. Em 2018, houve reunião com adidos brasileiros na América do Sul, chefes de Setor de Segurança e Defesa de cada posto e representantes de diferentes ministérios sobre segurança nas fronteiras, com o objetivo de fazer um diagnóstico da situação de segurança nos países sul-americanos e a propor ações para incrementar o trabalho conjunto entre as agências de segurança brasileiras e suas congêneres nos outros países, com foco na integração de iniciativas dos órgãos brasileiros na colaboração do Brasil com os vizinhos.

Em novembro de 2023, os ministros das Relações Exteriores e da Defesa do Brasil foram os anfitriões da Primeira Reunião Sul-Americana de Diálogo entre Ministros da Defesa e das Relações Exteriores, ao amparo do Consenso de Brasília, adotado na Reunião de Presidentes da América do Sul, celebrada no dia 30 de maio. O encontro teve por objetivo propiciar reflexões a respeito da atual conjuntura de paz e segurança internacional e regional, bem como dos elementos que deverão nortear a retomada do diálogo e da cooperação sul-americana em matéria de defesa. Na reunião, também foram exploradas possíveis linhas de ação para o estabelecimento de diálogo regular entre os doze países sul-americanos em áreas consideradas prioritárias pelos ministros. Na agenda do evento, foram realizados debates sobre temas de ajuda humanitária, segurança de fronteiras, defesa cibernética e indústria de defesa. Adotou-se, ao final do encontro, declaração com diretrizes para a retomada do diálogo e da cooperação sul-americana em matéria de defesa, com a previsão de realização de edições das Reuniões Sul-Americanas de Diálogo entre Ministras e Ministros da Defesa e das Relações Exteriores pelo menos uma vez por ano. Também foi adotada declaração especial sobre a questão das ilhas Malvinas. Para dar seguimento às iniciativas, também se decidiu estabelecer Rede de Contato, que permitirá manter espaço de coordenação permanente sobre os temas tratados na ocasião.

Entre outras áreas de atuação do Ministério das Relações Exteriores em temas de defesa e segurança, poderiam ser mencionados:

1) contribuições do Itamaraty para projetos estratégicos das Forças Armadas (conforme subseção anterior);
2) fomento de mecanismos 2+2 e participação em foros regionais e internacionais;
3) revitalização da ZOPACAS e de iniciativas de segurança e defesa na América do Sul;
4) cooperação interinstitucional para a realização de segurança de grandes eventos, em especial os esportivos;
5) iniciativas de cooperação conjuntas da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) com os ministérios da Defesa e da Justiça e Segurança Pública e com a ABIN;
6) promoção comercial de produtos da Base Industrial de Defesa, incluindo prospecção de mercados e participação em feiras internacionais: o Itamaraty também analisa pedidos de exportação de produtos de defesa, nos termos da legislação vigente (Política Nacional de Exportação e Importação de Produtos de Defesa, PNEI-PRODE);
7) atuação conjunta na prospecção de novas parcerias e de novas iniciativas de cooperação internacional, incluindo por meio da assinatura de acordos bilaterais;
8) fortalecimento de rede de adidos militares, policiais e de inteligência;
9) fortalecimento da agenda acadêmica, inclusive no que diz respeito ao Instituto Rio Branco (IRBr) e ao IPRI, com valorização dos conteúdos conexos no currículo e realização de viagens acadêmicas em parceria com o Ministério da Defesa;
10) participação conjunta em iniciativas bilaterais e de fronteira;
11) interlocução na participação em operações de paz;
12) revitalização do mecanismo de coordenação permanente; e
13) envolvimento com colegiados e com a formulação de políticas que trazem interseções entre os temas de defesa, segurança, fronteiras e política externa.

A END 2012 traz, entre as iniciativas para contribuir para a integração regional, referência à atuação coordenada dos ministérios da Defesa e das Relações Exteriores: "o Ministério da Defesa e o Ministério das Relações Exteriores promoverão o incremento das atividades destinadas à manutenção da estabilidade regional e à cooperação nas áreas de fronteira do País. O Ministério da Defesa e as Forças Armadas intensificarão as parcerias estratégicas nas áreas cibernética, espacial e nuclear e o intercâmbio militar com as Forças Armadas das nações amigas, neste caso particularmente com a América do Sul e países lindeiros ao Atlântico Sul. O Ministério da Defesa, o Ministério das Relações Exteriores e as Forças Armadas buscarão contribuir ativamente para o fortalecimento, a expansão e a consolidação da integração regional, com ênfase na pesquisa e desenvolvimento de projetos comuns de produtos de defesa". A PND e a END 2020 não fazem qualquer referência ao Itamaraty.

5.4. Armas convencionais, armas de destruição em massa, tecnologias sensíveis e desarmamento

I. Armas convencionais

a) Conceito e impactos

Entende-se por armas convencionais aquelas que não são armas de destruição em massa. As armas convencionais incluem, em rol não exaustivo: veículos blindados de combate, helicópteros de combate, aviões de combate, navios de guerra, armas portáteis, minas terrestres, munições agregadas, munições convencionais e artilharia. Essas armas são as principais ferramentas utilizadas em todas as guerras ao longo da história. Embora elas sejam capazes de causar danos substanciais, frequentemente recebem menos atenção quando comparadas às armas de destruição em massa.

Quanto aos impactos humanitários das armas convencionais, seu uso e comércio indiscriminado carregam um custo humano devastador: milhares de pessoas são feridas, mortas, sofrem abusos sexuais e são obrigadas a deixar suas casas em períodos de conflito armado. O Direito Internacional Humanitário busca proteger civis do efeito indiscriminado daquelas armas, que abarcam atrocidades em massa, como massacres e genocídios. Assim, governos nacionais precisam assegurar que as armas exportadas para outros países não violem embargos estabelecidos, e não acabem sendo utilizadas em atos de violação de direitos humanos, desestabilizando uma região e afetando o desenvolvimento sustentável. Contudo, análise de dados comerciais relativos às armas convencionais mostra que essa preocupação não é levada em conta pelos exportadores: a Primavera Árabe e os conflitos que a sucederam, por exemplo, tiveram pouco impacto no comércio de armas, com Estados Unidos (EUA) e Rússia mantendo-se como fornecedores para Egito e Síria, respectivamente.

A sensação de insegurança provocada pela proliferação de armas convencionais é reforçada localmente com o crescimento da criminalidade, e regionalmente com o desenvolvimento de corridas armamentistas. Armas convencionais pesadas, como sistemas de artilharia, causam danos severos na infraestrutura, destruindo residências, indústrias, estradas, entre outros; ademais, ao enfraquecer a estabilidade econômica e política, causar danos ambientais e aumentar a dependência em ajuda externa, afetam as futuras gerações.

Além disso, ao falar dos impactos econômicos, governos nacionais gastam quantias enormes em armas convencionais, o que fortalece os interesses comerciais relacionados a esse tipo de arma, desviando recursos que seriam aplicáveis a necessidades básicas do ser humano ou ao desenvolvimento, *lato sensu*. Desde 1995, o fluxo comercial de armas no mundo manteve-se relativamente estável, com os EUA encabeçando a lista, representando mais de 30% do total exportado entre 2016 e 2020, com Rússia, França, Alemanha, China e Reino Unido a seguir. Juntos, os seis países representaram quase 80% da exportação de armas, tendo como destinos principais Arábia Saudita, Índia, Egito e Austrália.

O impacto político das armas convencionais e de seu comércio também é substancial, sendo expresso das formas mais distintas. Por exemplo, o simples anúncio de compra de armamentos entre dois países pode repercutir em uma organização inteira: em 2013, a Turquia anunciou que negociava um sistema de defesa da China; esperava-se que, enquanto membro da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), o país negociasse com um dos países da aliança defensiva, que inclui fornecedores de elite, como EUA, França, Alemanha e Reino Unido. Apenas o fato de

a Turquia considerar negociar com um fornecedor de fora da OTAN levou a contínuas discussões sobre o tema, incluindo debates na Cúpula do G20; no fim, embora a negociação com a China não tenha acontecido, a Turquia adquiriu, em 2017, o sistema de mísseis de defesa antiaéreos S-400 da Rússia, outro país tido como ameaça pela OTAN. Ou seja, as armas convencionais não apenas afetam capacidades militares, mas também são usadas como sinais de relações políticas, afetando a conduta de cada Estado em suas relações externas. Há também um exemplo no qual um país desenvolveu seu arsenal nuclear como resposta à superioridade militar convencional de seu rival: o Paquistão, que, após a derrota retumbante na guerra que deu a Bangladesh sua independência, constatou que seu poderio convencional era muito inferior ao da Índia.

b) Relevância do controle de armas convencionais na agenda internacional de segurança

Os preâmbulos dos principais tratados e convenções que versam sobre o controle de armas convencionais indicam a importância do estabelecimento desse regime. No Tratado sobre Comércio de Armas (TCA, 2013), menciona-se o Artigo 26 da Carta das Nações Unidas (ONU), que versa sobre a promoção do estabelecimento e da manutenção da paz e da segurança internacionais com o menor desvio possível de recursos humanos e econômicos do mundo para armamentos. Ademais, afirma-se que o comércio ilícito de armas convencionais aumenta a possibilidade de desvios para mercados paralelos e para usos ou usuários finais não autorizados, incluindo atos terroristas; que há consequências securitárias, sociais, econômicas e humanitárias do comércio ilegal e não regulado de armas convencionais; que a maioria dos afetados por conflitos armados e pela violência armada é de civis, em particular mulheres e crianças; e que vítimas de conflitos armados têm a necessidade de receber cuidados, reabilitação, inclusão social e econômica.

Na Convenção de Ottawa (1997), há menção ao sofrimento e às mortes causadas por minas antipessoais, que matam e mutilam centenas de pessoas todas as semanas, em especial crianças; afirma-se que as minas obstam o desenvolvimento econômico, impedem a repatriação de refugiados e de pessoas deslocadas internamente; que a persistência do uso dessas armas impede a construção de confiança entre os Estados; e que, conforme o Direito Internacional Humanitário, o direito das partes em um conflito armado de escolher métodos ou meios de combate não é ilimitado, pois armas que causem danos ou sofrimentos desnecessários, assim como armas que não façam distinção entre civis e combatentes, são proibidas.

Além disso, o comércio de armas, que movimenta bilhões de dólares por ano, tem relação direta com a eclosão de guerras, com o recrudescimento e disseminação de conflitos inter e intraestatais, mesmo em um período no qual há crescente cooperação econômica entre muitos países e blocos de países.

c) Teorias de Relações Internacionais aplicadas ao controle das armas convencionais

Para as teorias de Relações Internacionais aplicadas ao controle das armas convencionais, ver o capítulo 1.

d) Histórico do regime internacional de controle

O acordo mais significativo que buscou controlar o fluxo de armas e munições antes do século XX foi o Ato de Bruxelas (1890), ligado a iniciativas antiescravagistas. No período

entreguerras, vários tratados incluíam dispositivos de limitação ao comércio de armas e munições, como a Convenção de Saint-Germain (1919), que não chegou a entrar em vigor por conta de interesses conflitantes entre os EUA, as potências europeias e o Japão, e a Convenção de Genebra (1925), que também buscava a limitação do comércio, mas não entrou em vigor. Ainda assim, já nessa época os primeiros sistemas de licenciamento para exportação de armamentos foram implementados pelos países. Desde então, sobretudo após o estabelecimento da ONU, o tema ganhou espaço cada vez maior nas discussões, em foros como a Comissão sobre Armamentos Convencionais, estabelecida formalmente pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) em 1947 (já operando desde 1946), mas descontinuada em 1952, e a Conferência de Desarmamento (1979) e seus antecedentes, também sob a égide da ONU. No âmbito do Secretariado da ONU (SGNU), foi estabelecido o Escritório das Nações Unidas para Assuntos de Desarmamento (UNODA, na sigla em inglês, 1998), em substituição ao Departamento de Assuntos de Desarmamento, de 1982.

A partir da década de 1980, com a Convenção da ONU sobre Certas Armas Convencionais (CCAC, em vigor desde 1983), enfim o sistema internacional ganhou um documento jurídico que proscreve ou restringe o uso de tipos específicos de armas que causam sofrimento desnecessário ou injustificável para combatentes, ou que afetam civis de forma indiscriminada. A cooperação viria a aprofundar-se por meio de iniciativas como a Rede Europeia Contra o Comércio de Armas (ENAAT, na sigla em inglês), criada em 1984 e que conta com representantes de organizações não governamentais do continente, e do Arranjo de Wassenaar (1996), primeiro arranjo global acerca do controle de exportações para armas convencionais e produtos e tecnologias sensíveis de uso dual, que prevê a revisão periódica das estatísticas de comércio de armas pelos 42 países que o subscreveram. Ao longo da década de 2000, foi lançada uma campanha para que se adotasse um tratado sobre o comércio de armas, para regular ainda mais o comércio, mediante um instrumento internacional juridicamente vinculante que interrompa transferências de armas e munições que alimentem conflitos, miséria e violações de direitos humanos e do Direito Internacional Humanitário. O resultado dessa campanha foi a adoção, pela Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), de uma resolução que marcou o início das negociações para esse acordo juridicamente vinculante, concluídas em 2012, e a conclusão do TCA em 2013.

Outro avanço no sentido da cooperação foi o estabelecimento do Registro de Armas Convencionais das Nações Unidas (1991), um instrumento cooperativo de segurança global com mandato para lidar com os desafios conexos à proliferação dessas armas, visando a promover maior transparência no comércio internacional de armas e a desencorajar a acumulação destas. Assim, é possível que se construa a confiança entre os membros, e o Registro atua também como um mecanismo de alerta precoce, que cobre sete categorias de armas: tanques de guerra, veículos blindados de combate, sistemas de artilharia de grosso calibre, aeronaves de combate, helicópteros de ataque, navios de guerra, mísseis e lançadores de mísseis. Mais de cem países reportam-se anualmente ao Registro, com mais de 170 Estados-Membros tendo acionado o instrumento pelo menos uma vez. Porém, ainda há o que avançar quanto à efetividade e implementação plena do Registro: acionar o instrumento é feito de forma voluntária, e não há obrigatoriedade para que sejam descritos os equipamentos transferidos, o que impede a transparência plena. Em 2001, os membros da ONU adotaram o *Programme of Action to Prevent, Combat and Eradicate the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in All Its Aspects*. No seu âmbito, adotou-se em 2015 o *Instrumento Internacional de Rastreamento* (ITI, na sigla em inglês) para permitir que os Estados identifiquem e rastreiem, de maneira oportuna e confiável, armas pequenas e leves ilícitas.

e) Principais tratados

O regime internacional hodierno é composto por quatro principais tratados: a Convenção da ONU sobre Certas Armas Convencionais (CCAC), a Convenção sobre a Proibição de Minas Antipessoais (Convenção de Ottawa), a Convenção sobre Munição *Cluster* (Convenção de Oslo) e o Tratado sobre o Comércio de Armas (TCA).

i. Convenção sobre Certas Armas Convencionais (CCAC)

A Convenção sobre Certas Armas Convencionais (Convenção sobre Proibições ou Restrições ao Emprego de Certas Armas Convencionais, que Podem Ser Consideradas como Excessivamente Lesivas ou Geradoras de Efeitos Indiscriminados), ou CCAC, é também conhecida como a Convenção sobre Armas Desumanas. O propósito da CCAC é banir ou restringir o uso de tipos específicos de armas que podem ser consideradas como causadoras de sofrimento desnecessário ou injustificado, ou que afetam civis de forma indiscriminada. A CCAC é estruturada de forma que assegure flexibilidade para lidar com novas tecnologias e novos tipos de armas e de conflitos armados: trata-se de uma convenção-quadro, contendo provisões gerais sobre o tema, incluindo regras acerca da adesão ao regime e da possibilidade de negociar e adotar novos protocolos.

A parte substantiva da CCAC está em seus cinco protocolos anexos, que estabelecem as proibições e restrições para certos tipos de armas. A CCAC foi adotada em 1980, com três protocolos (armas de fragmentação não detectável; minas e armadilhas; e armas incendiárias), e entrou em vigor em 1983. Dois protocolos adicionais foram acrescentados: armas a laser que provocam cegueira (vigor em 1998) e explosivos remanescentes de guerra (vigor em 2006). Além disso, os dois primeiros protocolos foram emendados. Atualmente, as partes dessa convenção se empenham em negociar dois novos protocolos: um relativo à expansão das normas sobre minas terrestres e outro sobre sistemas letais autônomos, também chamados "robôs assassinos" (*killer robots*). Para mais informações sobre armas autônomas letais, ver seção posterior.

Cumpre lembrar que o escopo original da CCAC era cobrir conflitos interestatais, mas, em 2001, 75 Estados concordaram em ampliar o escopo para conflitos armados internos. Hoje, a CCAC tem 127 Estados Partes, além de quatro signatários com ratificação pendente. Quanto à situação atual, foi organizada a VI Conferência de Revisão (2021), na qual as partes reconheceram que a universalização é fundamental para o êxito da convenção e de seus protocolos como um tratado central do Direito Internacional Humanitário. Apesar do avanço no número de partes, ainda há baixa adesão entre países da África, do Sudeste Asiático e do Oriente Médio, regiões bastante afetadas por minas e explosivos de guerra remanescentes, com vários países vivendo até hoje conflitos e hostilidades armadas.

ii. Convenção de Ottawa

A Convenção sobre a Proibição do Uso, Armazenamento, Produção e Transferência de Minas Antipessoais e sobre sua Destruição, conhecida como Convenção de Ottawa, foi concluída em 1997, em Oslo, e entrou em vigor em 1999. Trata-se de um acordo internacional que bane minas antipessoais, que hoje conta com 164 Estados Partes: entre os que ainda não assinaram, estão EUA, Rússia, China, Índia, Israel, Irã, Coreia do Sul e Coreia do Norte.

A trajetória de negociação da Convenção de Ottawa teve como particularidade ter sido feita em grande parte fora da ONU, com engajamento de organizações não governamentais. A última resolução da AGNU sobre a implementação da convenção (A/RES/78/45, de 2023) foi adotada com 170 votos a favor e apenas um contra (Rússia), com 16 abstenções.

Como aponta o embaixador Sérgio Duarte, a publicação *Landmine Monitor* informa que 2.492 pessoas morreram e 4.561 foram feridas ou tiveram membros amputados por minas terrestres em 2020, metade das quais crianças. A estimativa para 2021 é de mais de sete mil pessoas em 54 países. A Síria e o Afeganistão foram os mais afetados.

As Nações Unidas organizaram um mecanismo de assistência aos Estados em cujos territórios existem campos minados com minas ainda não deflagradas, com a finalidade de removê-las para evitar novas vítimas após o término dos conflitos. Esse mecanismo, denominado Equipe de Ação contra Minas (*Mine Action Team*) é composto por 14 órgãos da ONU dedicados à erradicação da ameaça das minas e engenhos explosivos improvisados remanescentes de conflitos armados.

iii. Convenção de Oslo

A Convenção sobre Munições Agregadas (CCM), ou Convenção de Oslo, proíbe sob quaisquer circunstâncias o uso, desenvolvimento, produção, aquisição, estoque e a transferência de munições agregadas, assim como assistência ou encorajamento para que qualquer ator se imiscua em atividades proibidas. A CCM, que, assim como a Convenção de Ottawa, também foi negociada fora da ONU, foi concluída em Dublin em 2008, aberta para assinaturas no mesmo ano e entrou em vigor em 2010; hoje, conta com 112 Estados Partes. Novamente, é um tratado que ainda precisa de maior engajamento da comunidade internacional para que seja considerado universal: entre os países que não assinaram a CCM, estão Brasil, Argentina, China, EUA, Índia, Irã, Israel e Rússia. Tem havido tentativas, até o momento infrutíferas, de negociar um protocolo sobre esse tipo de armamento para inclusão entre os proibidos pela CCAC.

iv. Tratado sobre o Comércio de Armas (TCA)

Conforme recorda o embaixador Sérgio Duarte: “Desde 1997, um grupo de ganhadores do Prêmio Nobel da Paz, sob a inspiração do ex-presidente da Costa Rica, Oscar Arias, iniciou um movimento de opinião em favor da adoção de normas internacionais sobre o comércio de armamentos, apoiado por diversas organizações da sociedade civil, que resultou no lançamento de proposta de um Código Internacional sobre transferência de Armas. A União Europeia (EU) adotou no ano seguinte um Código Regional sobre exportação de armamentos.

Em 2006, a AGNU adotou uma resolução que pedia ao SGNU para coletar opiniões dos Estados-Membros sobre “um instrumento abrangente e juridicamente vinculante que estabelecesse padrões internacionais comuns sobre a importação, exportação e transferência de armas convencionais”. Um número recorde de 94 Estados manifestaram suas opiniões, que foram reunidas em um relatório apresentado à AGNU no ano seguinte. Um grupo de trabalho composto de peritos encarregados de examinar a factibilidade, a abrangência e os parâmetros de um tratado dessa natureza, estabelecido pela AGNU, reuniu-se em 2008 e 2009. Uma conferência negociadora realizada em 2012 terminou sem consenso, mas o texto finalmente apresentado pelo presidente foi aceito por todas as delegações participantes, menos duas. Após novas negociações, a AGNU adotou em dezembro de 2012 a Resolução 67/234A, convocando uma conferência final. As

objeções de três delegações impediram o consenso, mas um dispositivo dessa resolução dava ao presidente da conferência a faculdade de apresentar um relatório à AGNU. Algumas delegações levaram o texto final por sua iniciativa à AGNU, que o adotou transformando-o no Tratado de Comércio de Armas (TCA) por meio da Resolução 67/234B."

O TCA foi adotado em 2013 e entrou em vigor no ano seguinte. O instrumento regulamenta (mas não proíbe) o comércio internacional de armas convencionais, leves ou pesadas, de armas portáteis a tanques de guerra, aeronaves de combate e navios de guerra. Segundo o SIPRI, 163 Estados importaram armas de grande porte entre 2017 e 2021. Índia, Arábia Saudita, Egito, Austrália e China juntos foram responsáveis por 36% do total da importação de armamentos. O TCA combate o tráfico de armas, busca reduzir indicadores de violência doméstica e proíbe que armas sejam exportadas para regiões que passem por situações de conflito ou violação de direitos humanos. O Secretariado do TCA fica localizado em Genebra. Hoje, há 113 Estados Partes, além de 28 signatários que não ratificaram (incluindo os EUA); Rússia, Índia e Arábia Saudita não assinaram o tratado.

O TCA é complementado, no âmbito multilateral, por relatórios do SGNU e por resoluções do CSNU a respeito das questões dos armamentos leves, além do Registro de Armas Convencionais das Nações Unidas e de convenções como a Convenção de Palermo (2000), que tem no crime organizado transnacional seu foco, mas que tem um de seus três protocolos tratando do combate à fabricação e ao tráfico ilícito de armas de fogo, suas peças, componentes e munições. Além de medidas preventivas, o protocolo prevê que cada Estado Parte adotará as medidas legislativas e outras que sejam necessárias para tipificar como delitos criminais as seguintes condutas, quando se cometam intencionalmente: fabricação ilícita de armas de fogo, suas peças e componentes e munições; tráfico ilícito de armas de fogo, suas peças e componentes e munições; e falsificação ou obliteração, supressão ou alteração ilícitas de marcas em armas de fogo. Assim como na CCAC, ainda falta muito para que o TCA se torne um tratado universal.

f) Tipos de armas convencionais abarcadas pelo regime internacional de controle e registro

Apesar de armas convencionais serem o tipo de armamento mais utilizado em conflitos armados, permanecem lacunas substantivas quanto a regras globais ou medidas vinculantes que estendam a toda a sociedade internacional as restrições e regulações quanto ao seu uso, produção e comércio. Entre as armas convencionais objeto da CCAC, podem ser citadas armas explosivas, como armas de fragmentação não detectável, armas incendiárias e armas a laser que provocam cegueira, em especial quando usadas em áreas povoadas. Conflitos armados são cada vez mais frequentes em centros urbanos, mas com armas concebidas para uso em campos de batalha abertos. Com isso, esse tipo de arma terá, provavelmente, efeitos indiscriminados – cerca de 90% dos mortos e feridos em situações urbanas são civis; assim, as partes em um conflito armado precisam ponderar sobre os efeitos do uso de bombas, mísseis, morteiros, foguetes, bombardeiros, artilharia e outros dispositivos explosivos.

Há também as minas terrestres, que se dividem em dois tipos: minas antipessoais e minas antiveículos, que foram fonte de grande sofrimento ao longo das últimas décadas. As minas antipessoais foram proibidas pela Convenção de Ottawa, cujo impacto foi bastante positivo, com redução substancial de mortos e feridos, um número crescente de Estados livres de minas, estoques destruídos e melhor assistência às vítimas. Há a necessidade de os Estados regularem também o uso de minas antiveículos, que ainda causam muitas mortes, frequentemente de civis, restringem

o movimento de pessoas e de comboios de ajuda humanitária, deixam largas porções de terra impróprias para cultivo, e impedem a movimentação da população impactada e o acesso das pessoas a água, comida, serviços médicos e comércio.

Outro tipo de arma que se enquadra nos regimes de controle são as munições agregadas (*cluster munitions*), que se caracterizam por dividir-se em fragmentos e atingir uma área mais ampla, o que faz com que sejam inerentemente pouco precisas quando usadas. Além disso, fragmentos que não tenham explodido permanecem no solo, o que cria impacto humanitário adicional aos civis, tanto durante quanto muito depois do fim do conflito em suas comunidades.

Cabe, para efeito de reflexão, mencionar os dispositivos explosivos improvisados (IED, na sigla em inglês), usados em ataques que tiram a vida de milhares de pessoas todos os anos, além de causarem ferimentos graves, danificarem infraestruturas críticas e espalharem medo pelas comunidades afetadas. A produção de IED ocorre à margem de controles governamentais, o que gera um problema: regular a produção, comércio e uso dessas armas por meio de um instrumento multilateral convencional pode não ser eficaz. Assim, o foco deve estar na capacidade dos governos de viabilizar a convergência de várias políticas de controle e fiscalização, em setores como mineração, desenvolvimento urbano, gestão de estoques militares, agricultura e segurança da aviação. É necessária uma abordagem abrangente para que os governos consigam lidar com a ameaça dos IED, que é uma ameaça mais doméstica do que interestatal.

Para todos os tipos de armas convencionais, cabe mencionar a importância de controlar seu comércio. Hoje, os governos ainda são os provedores centrais de segurança, sendo esta direito e responsabilidade soberanos, devendo ser exercidos em conformidade com o estado de direito. Para que os governos possam levar a cabo efetivamente suas atribuições, suas forças armadas e forças de segurança empregam legitimamente uma gama de armamentos, que são adquiridos ou mediante produção nacional ou importação. Exportadores e importadores, assim, precisam assegurar que essas armas serão transferidas e armazenadas de forma segura, para que não acabem em mãos erradas. Os governos também têm a responsabilidade de garantir a segurança pública e tem atribuído para si o interesse de prover segurança e desenvolvimento a seus cidadãos. Assim, assegurar que armas de propriedade privada não entrem em circuitos ilícitos deve ser parte do planejamento dentro de cada país.

g) O Brasil e o regime internacional

O Brasil, enquanto país com sólida tradição na defesa de soluções pacíficas para os conflitos internacionais e comprometido com o Direito Internacional, defende a discussão e implementação de processos e atividades ligadas ao desarmamento, e o regime de armas convencionais não é exceção.

Quanto à CCAC (1980), o Brasil não foi signatário original do documento, tendo depositado seu instrumento de adesão em outubro de 1995; a CCAC foi internalizada por meio do Decreto nº 2.739/1998. O Brasil também aderiu aos cinco protocolos da convenção, inclusive as emendas aos dois primeiros.

Em relação à Convenção de Ottawa (1997), o Brasil é signatário original do documento, em dezembro de 1997, e depositou seu instrumento de ratificação em abril de 1999. A internalização da convenção veio com a promulgação do Decreto nº 3.128/1999. O Brasil foi grande produtor histórico de minas terrestres antipessoais, sobretudo durante as décadas de 1970 e 1980, destinadas a países da América Latina e da África. Apesar de redução já sentida após a assinatura da CCAC, em 1980, antes mesmo de sua ratificação, o País seguiu produzindo e

exportando até a década de 1990; após vincular-se à convenção, o Brasil destruiu os estoques remanescentes de minas, completando o processo em 2003. Desde então, não há mais registros de produção ou exportação brasileira dessas armas. Cumpre lembrar, também, a expertise brasileira no campo da desminagem, como mostra a atuação do País no contexto das tentativas de pacificação do conflito na Colômbia – especialistas militares contribuíram no esforço de detecção e remoção de minas desde 2006.

Quanto ao TCA (2013), o Brasil é signatário original do documento, em junho de 2013; em agosto de 2018, o País depositou o instrumento de ratificação, vinculando-se internacionalmente ao instrumento a partir de novembro do mesmo ano. A internalização do tratado veio com a promulgação do Decreto nº 11.173/2022. Entretanto, embora haja obrigação em âmbito internacional, o Brasil não encaminhou seu relatório inicial, o que deveria ter sido feito em novembro de 2019, tampouco encaminhou os relatórios anuais referentes a 2020 e 2021. O relatório de 2022 foi submetido, mas o acesso ao seu conteúdo é restrito.

A posição do Brasil com relação à Convenção de Oslo (2008) é distinta: o País não participou do processo diplomático que levou à convenção, não subscreveu o instrumento e não aderiu a ele até hoje. Há um conjunto de fatores que auxiliam a explicar os motivos pelos quais o Brasil adotou tal posição. O País é produtor e exportador desse tipo de munição, e à época da conclusão das negociações que levaram à convenção, em 2008, havia um esforço no sentido de fortalecer a indústria de defesa nacional, por meio da promoção de exportações. Outro argumento apresentado foi que, para implementar medidas como a eliminação de estoques e a criação de mecanismos internacionais de controle e regulamentação dessas armas, segundo o Ministério da Defesa, o foro preferível e tido como legítimo para estabelecer tais compromissos seria a CCAC, por meio de seu Protocolo V, tido como mais universal e não discriminatório. Um dispositivo citado pelo Brasil, dentro da Convenção de Oslo, aponta que há a possibilidade de que Estados Partes da convenção atuem em operações militares conjuntas com Estados Não Partes, o que abre uma brecha para que os Estados Partes possam usar munições agregadas em algumas situações.

h) Controle de armas convencionais no âmbito hemisférico

Complementando os esforços para estabelecimento de um regime internacional de controle de armas, foram aprovados instrumentos jurídicos dentro da Organização dos Estados Americanos (OEA), com destaque para duas convenções: a Convenção Interamericana contra a Fabricação e o Tráfico Ilícitos de Armas de Fogo, Munições, Explosivos e Outros Materiais Correlatos e a Convenção Interamericana sobre Transparência nas Aquisições de Armas Convencionais, ambas da década de 1990, conexas aos temas de fabricação e comércio ilegal de armas convencionais.

A Convenção Interamericana contra a Fabricação e o Tráfico Ilícitos de Armas de Fogo, Munições, Explosivos e Outros Materiais Correlatos foi aprovada e aberta para assinaturas em 1997, tendo entrado em vigor em 1998. A convenção busca impedir, combater e erradicar a fabricação e o tráfico ilícitos de armas de fogo, munições, explosivos e outros materiais correlatos, além de promover e facilitar entre os Estados Partes a cooperação e o intercâmbio de informações e de experiências para impedir, combater e erradicar a fabricação e o tráfico ilícitos de armas de fogo, munições, explosivos e outros materiais correlatos. A convenção previa, a cada cinco anos, uma Conferência dos Estados Partes, o que aconteceu apenas duas vezes, a última delas em 2008, na Cidade do México. Hoje, o tema é atribuição da Comissão de Segurança Hemisférica, vinculado ao Conselho Permanente da OEA.

Quanto à Convenção Interamericana sobre Transparência nas Aquisições de Armas Convencionais, esta foi aprovada e aberta para assinaturas em 1999, entrando em vigor em 2002. A convenção busca contribuir mais plenamente para a abertura e a transparência regionais na aquisição de armas convencionais mediante o intercâmbio de informação sobre essas aquisições, com o propósito de construir confiança entre Estados nas Américas. Há a previsão de relatórios anuais de informações sobre importações e exportações de armas convencionais, além de uma Conferência dos Estados Partes, a ser convocada sete anos após a entrada em vigor do instrumento. Desde então, houve três Reuniões dos Estados Partes, no sentido de preparar a conferência, que aconteceu em 2009, em Washington. Quatro anos depois, em 2013, foi organizada uma Reunião dos Pontos de Contatos Nacionais da Convenção.

A Comissão de Segurança Hemisférica também tem sob sua égide outros dois subtemas com eventos específicos: proliferação e tráfico ilícito de armas pequenas e armamentos leves, com a organização de seminários e projetos de resolução; combate ao tráfico de armas, com foco em Sistemas Portáteis de Defesa Aérea (MANPADS, na sigla em inglês), com diretrizes e um manual de melhores práticas para controle, segurança e transferência desses sistemas portáteis.

É possível também mencionar, no âmbito do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), o Grupo de Trabalho sobre Armas de Fogo e Munições do MERCOSUL e Estados Associados (GTAFM), vinculado ao Foro de Consulta e Concertação Política (FCCP), que se reúne semestralmente, em mais de trinta edições. O GTAFM e seu Subgrupo Técnico buscam coordenar políticas relacionadas à prevenção e fortalecimento do combate para erradicação da fabricação e do tráfico ilícito de armas de fogo, munições, explosivos e outros materiais relacionados, além de harmonizar legislações nacionais e compartilhar e intercambiar boas práticas.

i) Participação do Brasil no controle de armas no âmbito hemisférico

Quanto à Convenção Interamericana contra a Fabricação e o Tráfico Ilícitos de Armas de Fogo, Munições, Explosivos e Outros Materiais Correlatos, o Brasil depositou seu instrumento de ratificação em 1999 e, desde então, sempre esteve presente nos debates e discussões acerca do tema.

Em relação à Convenção Interamericana sobre Transparência nas Aquisições de Armas Convencionais, o Brasil depositou seu instrumento de ratificação em 2006, quatro anos após a entrada em vigor do instrumento. Desde então, o País tem encaminhado o relatório anual de informações, seguindo o disposto na convenção, além de estabelecer um ponto de contato nacional e atuado em conjunto com os demais Estados Partes nas reuniões e conferências previstas.

O Brasil tem sido parte ativa no GTAFM do MERCOSUL, tendo sido anfitrião da XXXIV Reunião Ordinária do Grupo de Trabalho, em Foz do Iguaçu, durante sua presidência *pro tempore* em 2019. O Brasil busca participar de iniciativas de cooperação de políticas relacionadas ao tema, além de reforçar a ação concertada em matéria penal, que inclui, entre outros delitos a serem combatidos, o tráfico de armas.

II. Armas autônomas letais

a) Sistemas de armas autônomas letais

Sistemas de armas autônomas letais (LAWS, na sigla em inglês) são sistemas militares autônomos capazes de procurar, identificar, localizar, perseguir, engajar e neutralizar um alvo de acordo com condições pré-programadas, reagindo, aprendendo e adaptando-se às alterações do meio em que operam, com baixa (ou nenhuma) necessidade de intervenção, operação, supervisão, confirmação, decisão ou comando humano. Também são utilizados como terminologia armas ou sistemas autônomos letais, armas robóticas, robôs matadores (*killer robots*) ou assassinos (*slaughterbots*) e "soldados-robôs". De diferentes tamanhos, empregam uma variedade de tipos de sistemas e sensores, analógicos ou digitais, mecânicos ou eletrônicos, incluindo algoritmos de inteligência artificial (IA), como *machine learning* e reconhecimento facial.

A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, na sigla em inglês) publicou, em novembro de 2021, uma recomendação sobre o uso ético da IA. Esse documento, que se limita ao mandato daquela organização e não faz referências a LAWS ou aplicações militares específicas, afirma que a IA pode ser usada em sistemas ciberfísicos, como sistemas robóticos, incluindo o processamento de dados coletados. Além disso, a recomendação afirma que questões éticas relacionadas a sistemas de IA devem pertencer a todas as etapas desde a concepção até o uso. O objetivo é que a IA seja usada para o bem da humanidade, indivíduos e sociedades. Apesar da importância da recomendação da UNESCO, ela não é mencionada em nenhum dos documentos sobre LAWS. Suas aplicações incluem operações ofensivas, defensivas e autodefesa. Podem operar em ambientes aéreos, terrestres, aquáticos, subaquáticos e espaciais.

b) Sistemas de armas autônomas letais em aplicações de defesa

São de uso mais comum e antigo, remontando ao século XVI e XVII com o desenvolvimento de minas terrestres e subaquáticas, respectivamente. Sistemas atuais incluem defesa antiaérea em navios, tanques ou bases terrestres, fixas ou móveis, como o *Iron Dome* (Israel), o S-400 (Rússia) e o Thaad (Estados Unidos – EUA).

São usados principalmente para proteção de pessoal e infraestrutura crítica. Nesse sentido, haveria respeito completo ao Direito Internacional Humanitário e ao Direito Internacional, pois suas aplicações seriam restritas à defesa contra um ataque deflagrado, como a entrada de projéteis na atmosfera ou veículos em um perímetro delimitado, para preservar posição e integridade, em vez de pessoas. Podem dispor de solução de apoio ao operador ou de maior autonomia, cuja justificativa é garantir uma resposta rápida. Há maior autonomia nos sistemas de defesa do que nos de ataque.

Na guerra entre a Rússia e a Ucrânia, um conflito assimétrico em termos de forças convencionais, foi a utilização do trio *drones* (especialmente o turco Bayraktar TB-2), artilharia e direcionamento via satélite (Starlink) o que permitiu à Ucrânia resistir ao ataque de uma força blindada muito superior no início do conflito. A vulnerabilidade dos carros de combate a técnicas de guerra moderna, como ficou patente na Ucrânia, deve suscitar o desenvolvimento de *drones* blindados, para evitar as pesadas baixas vistas no conflito.

c) Sistemas de armas autônomas letais em aplicações de ataque

São mais recentes, como os veículos autônomos não tripulados (VANT, incluindo os *drones*), além de mísseis inteligentes, robôs militares, armados para ataque e autodefesa. O nível de autonomia era restrito à necessidade de um agente humano prover o comando final de ataque, padrão adotado por EUA, Reino Unido, Coreia do Sul, União Europeia (UE), até 2018, quando passam a ser reportados projetos de LAWS de ataque de maior autonomia e de menor supervisão humana, inclusive em regimes considerados autoritários, como Rússia e Turquia. De acordo com a *Nuclear Posture Review* de 2018 dos EUA, a Rússia, por exemplo, estaria desenvolvendo um torpedo nuclear intercontinental autônomo, conhecido como *Status 6*.

Em 2020, um *drone* Kargu-2, da empresa turca STM, carregado com explosivos, detectou e atacou forças de Khalifa Haftar na Líbia, por meio de IA e sem comando humano, de acordo com um relatório do Painel de Peritos sobre a Líbia do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), publicado em março de 2021. É considerado o primeiro ataque de um *drone* contra alvos humanos conduzido de forma autônoma.

O uso de *drones* tornou-se comum em conflitos nos últimos anos, especialmente na Síria, no Iêmen, em Nagorno-Karabakh e, principalmente, na Ucrânia. Ambos os lados neste último conflito utilizam *drones* de ataque dos mais diversos tipos, como *Medium-Altitude Long-Endurance* (MALE), *kamikazes*, *minidrones*, bem como *drones* para aplicações de apoio, como observação, reconhecimento, detecção e eliminação de explosivos, caça-minas, entre outros. Os casos mais emblemáticos foram o suposto uso de um *drone* TB-2 ucraniano para atrair as defesas antiaéreas do cruzador russo Moskva, abrindo caminho para que dois mísseis antinavio pudessem afundá-lo; e o uso de centenas de *drones kamikaze* iranianos Shahed-136 pela Rússia contra posições ucranianas. Alega-se que há planos para a construção de uma fábrica de tais *drones* na Rússia, em meio ao adensamento da cooperação militar russo-iraniana.

d) Pontos favoráveis e contrários ao uso de sistemas de armas autônomas letais

Ainda que as armas plenamente autônomas ainda não sejam efetivamente empregadas, a autonomia completa dessas armas levanta uma série de questões morais, legais e operacionais. Existe o temor de que robôs assassinos circulem pelo planeta sem supervisão humana.

Como pontos em favor do uso de LAWS, elas causariam menos danos do que os humanos, pois computadores não se cansam, não sentem medo, não são desatentos, não desobedecem a sua programação ou comando, de modo que são mais precisos, cometem menos erros, respeitam a missão, incluindo as regras programadas de Direito Internacional Humanitário. Ademais, permitem o registro da operação, cadeia de configuração e de comando, facilitando identificação de seus responsáveis. Causariam menos baixas de não combatentes e menos danos ao patrimônio não militar.

Como pontos contra o uso de LAWS, elas seriam inerentemente antiéticas e desumanas, contrárias ao Direito Internacional Humanitário, haja vista a dificuldade de discernir combatentes de não combatentes e a desproporcionalidade do ataque, e contrárias ao Direito Internacional, por dificultar a atribuição de responsabilidade, havendo riscos de atrocidades e impunidade, crimes de guerra sem criminosos de guerra, por má programação (intencional, negligência ou viés: uma rede neural projetada para uso em hospitais de Pittsburgh identificou a asma como um redutor de risco em casos de pneumonia; *software* de reconhecimento de imagem usado pelo Google identificava pessoas pretas como gorilas; e uma ferramenta de *machine learning* usada pela Amazon para

classificar candidatos a emprego atribuiu sistematicamente pontuações negativas a candidatas mulheres), por erros de programação, captação ou processamento, por pane de operação, incluindo o risco de uma corrida armamentista, proliferação, adoção por grupos insurgentes ou terroristas, munição com armas de destruição em massa (ADM) ou até a formação de um quarto tipo de ADM.

Como LAWS diminuem os custos e o patamar para iniciar uma guerra, a experiência de combate torna-se mais distante e menos mortal. Dessa forma, o uso de armas autônomas aumenta o potencial de guerras, sobretudo de guerras assimétricas (travadas no território de países que carecem de tecnologia equiparável).

e) Regulamentação internacional de sistemas de armas autônomas letais

Como em outras categorias de armas, a regulação de LAWS e armas de IA provavelmente exigirá a institucionalização de novas normas internacionais, com definições e especificações técnicas precisas, combinadas com o monitoramento ativo por comunidades de especialistas, além de processos de verificação técnica, legal e política.

Não há tratado internacional específico atualmente que proíba ou regule o desenvolvimento ou uso de LAWS. O tema é tratado no âmbito do regime de controle de armas convencionais desde 2013, quando foi introduzido em reuniões informais da Convenção das Nações Unidas sobre Certas Armas Convencionais (CCAC). Em 2016, na 5ª Conferência de Revisão da CCAC, as partes decidiram estabelecer, pela primeira vez, um Grupo de Peritos Governamentais (GGE, na sigla em inglês), com mandato para avaliar questões relacionadas às tecnologias emergentes na área de LAWS, que passou a se reunir a partir de 2017 e elaborou os onze princípios norteadores sobre o tema em 2019. São onze princípios são:

1) o Direito Internacional Humanitário continua a ser aplicado às LAWS;
2) a responsabilidades humana pela decisão do uso de sistemas de armas deve ser preservada;
3) a interação homem-máquina deve assegurar que as LAWS devem estar de acordo o Direito Internacional, principalmente o Direito Internacional Humanitário;
4) a responsabilidade pelo desenvolvimento e pelo uso deve ser assegurada de acordo com o DIP;
5) no estudo, no desenvolvimento, na aquisição ou na adoção de uma nova arma, de um novo meio ou método de guerra, deve-se determinar se seu uso é proibido pelo Direito Internacional;
6) devem-se considerar o risco de aquisição por grupos terroristas e o risco de proliferação;
7) avaliação de risco e medidas de mitigação devem fazer parte do desenho, do desenvolvimento, da testagem e do uso;
8) deve-se considerar o uso de tecnologias emergentes na defesa do Direito Internacional e de outras obrigações jurídicas internacionais;
9) na criação de LAWS, sistemas não devem ser antropomorfizados;
10) as discussões, no âmbito da CCAC, não devem impedir o progresso dos usos pacíficos de tecnologias inteligentes autônomas;
11) a CCAC oferece o marco adequado para lidar com LAWS.

Em 2021, na 6ª Conferência de Revisão da CCAC, as partes reconheceram que LAWS não devem ser usadas se tiverem uma natureza capaz de provocar ferimentos supérfluos ou sofrimento desnecessário ou se forem inerentemente indiscriminadas (princípio da humanidade). A conferência determinou também que o GGE deve considerar propostas e elaborar medidas relacionadas ao marco operacional e normativo sobre LAWS. O GGE se reuniu duas vezes em

2022. Na última delas, considerou que deverá intensificar a consideração das propostas e elaborar, por consenso, as medidas possíveis, tendo em conta o exemplo dos protocolos existentes no âmbito da CCAC, e outras opções relacionadas com o quadro normativo e operacional sobre tecnologias emergentes na área de LAWS. Em março e em maio de 2023, sob presidência do embaixador brasileiro Flavio Damico, o GGE voltou a reunir-se. No segundo encontro do ano, o GGE adotou relatório, a ser apresentado à reunião das Altas Partes Contratantes da CCAC, que sugere o estabelecimento, pela primeira vez, de controles e limites para o uso dessas armas.

A proposta da criação de um novo grupo de especialistas para negociar um instrumento vinculante foi barrada por EUA, Reino Unido, Israel, Índia e Rússia. Enquanto alguns países defendem que as regras de Direito Internacional Humanitário são suficientes, como Índia, Rússia e EUA, outros defendem que um novo tratado é necessário para especificar o escopo da autonomia de armamentos, estabelecer um controle humano mínimo e proibir a produção e o uso de sistemas sem controle humanos. Entre os defensores de um novo acordo estão Argélia, Áustria, membros do Movimento dos Países Não Alinhados (MNA) e o G10 (Argentina, Costa Rica, Equador, El Salvador, Filipinas, Palestina, Panamá, Peru, Serra Leoa, Uruguai). Há, no entanto, divergências em relação ao escopo de um novo tratado. O G10 defende a proibição de armas totalmente autônomas, sistemas de armas antipessoais e armas autônomas sem previsibilidade suficiente. O Brasil[1071], em conjunto com México e Chile, defende a proibição de armas capazes de decidir sobre vida e morte, sem controle humano, incapazes de atribuir responsabilidade ou excessivamente complexas. O controle humano é entendido como a necessidade de que a tecnologia seja compreensível, previsível e constrita no espaço e no tempo. O Brasil, em conjunto com outros países, demonstrou insatisfação com os resultados limitados da 6ª Conferência da CCAC.

Quanto ao tratamento jurídico das LAWS, alguns juristas acreditam que o Direito Internacional Humanitário está centrado na responsabilização do indivíduo, enquanto outros defendem que o foco está na contenção dos efeitos de atos ilícitos. A discussão sobre um tratado específico sobre LAWS envolve a atribuição de responsabilidade: o comandante da tropa, que ordena o ataque com LAWS; toda a cadeia de comando e controle; ou os fabricantes de armas autônomas. As discussões também devem incluir o que as vítimas de LAWS podem demandar juridicamente. No regime atual, não há responsabilização da indústria armamentista, sob o argumento de serem atividades lícitas: o crime não reside no resultado em si, mas na conduta dos agentes que geram tal resultado. Até o presente momento, o Tribunal Penal Internacional (TPI) ainda não julgou o mérito sobre o uso de LAWS, mas pode vir a fazê-lo no caso Saif Gaddafi ou na investigação sobre o Afeganistão.

Como desafios à regulação das LAWS, as negociações no marco da CCAC parecem pouco prováveis, uma vez que há necessidade de consenso. Além da oposição de EUA, Índia e Rússia, países como Austrália, China, Coreia do Sul, Israel e Turquia estão investindo pesadamente nas aplicações militares da IA. Um caminho possível seria o de negociações em fóruns alternativos,

---

[1071] A Força Aérea Brasileira (FAB) dispõe de força de *drones*, adquiridos, sobretudo, de Israel. A Embraer desenvolveu *joint venture* com empresa de Israel para fabricar *drones* de defesa no país em 2011, mas que foi encerrada em 2016 por restrições financeiras. Em 2020, empresa privada Stella Tecnologia anunciou o lançamento do primeiro *drone* militar brasileiro, o Atobá. Em 2021, Embraer e FAB deram início a projeto nacional de desenvolvimento de *drones* de defesa – a subsidiária da Embraer, Eve, já fabrica *drones* de transporte de passageiros, apelidados de “carros voadores”. Em 2022, a Embraer adquiriu uma participação minoritária na XMobots, a maior empresa de *drones* da América Latina, fornecedora do Exército Brasileiro (principalmente o modelo Nauru 1000c). O Brasil possui um grande mercado de *drones* de uso pessoal (já saturado) e profissional (de diferentes aplicações, como no agronegócio, e em expansão, incluindo o setor de segurança e de defesa), dominando toda a cadeia produtiva desse tipo de aplicação, com potencial de desenvolvimento e inserção internacional no setor de defesa.

como a Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU). A exemplo das negociações que culminaram nas convenções de Ottawa e de Oslo, conduzidas em processos fora do quadro da CCAC ou da Organização das Nações Unidas (ONU), e no Tratado para a Proibição das Armas Nucleares (TPAN) conduzidas na AGNU.

O banimento completo é impossível, haja vista a incorporação de sistemas em doutrinas militares de grandes potências, justificadas pelas potencialidades de aplicação, há mais de uma década. Um banimento parcial, como aquele associado ao emprego de ADM ou ao uso em dimensões e configurações específicas, como *swarm drones*[1072], seria mais viável e poderia representar uma etapa de avanço em um processo gradual de controle de LAWS.

f) Campanhas pelo banimento de sistemas de armas autônomas letais

Em favor do banimento completo dessa categoria de armas, a sociedade civil organizada criou a Campanha para Banir Robôs Assassinos (*Stop Killer Robots*), em 2012, que denuncia a ameaça do emprego das LAWS e de uma corrida armamentista em IA. Ela é uma coalizão internacional composta por mais de 185 organizações não governamentais de 67 países, criada em 2012 e operacional desde 2013, que procura banir preventivamente o desenvolvimento e o uso de LAWS. Inclui membros como a Anistia Internacional, *Humans Rights Watch*, *Nobel Women's Initiative*, *Pax Christi International*, *Drones without Borders*, *Parliamentarians for Global Actions, International Committee for Robot Arms Control*, *Nuclear Age Peace Foundation*, entre outros. Em 2015, mil especialistas em IA assinaram uma carta endereçada à ONU que pedia o banimento de armas autônomas.

Desde 2018, o secretário-geral da ONU (SGNU), António Guterres, vem instando os Estados a proibirem LAWS. Em 2021, o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) pediu a negociação de um tratado internacional de banimento parcial, para proibir LAWS que sejam imprevisíveis e para assegurar controle humanos sobre outros armamentos.

[1072] Literalmente, "enxame de *drones*", *swarm drones* corresponde ao uso de grupos de *drones* que operam em conjunto, comunicando-se e articulando-se entre si, aumentando a carga de ataque. Segundo analistas, devido ao seu baixo custo relativo, têm grande potencial desmantelador, inclusive contra infraestruturas críticas e de grande porte.

III. Armas biológicas e armas químicas

a) Antecedentes

Pode-se estabelecer como marco inicial para os regimes de controle de armas de destruição em massa (ADM) o Acordo de Estrasburgo (1675), entre França e o Sacro Império Romano-Germânico, o primeiro a banir uma categoria de arma química (munição envenenada). A Declaração de São Petersburgo (1868) proíbe a utilização de projéteis com carga explosiva ou substâncias incendiárias. A Convenção de Bruxelas sobre o Direito e os Costumes de Guerra (1874), que nunca entrou em vigor, proibiu quaisquer tipos de armas envenenadas. Nas décadas anteriores, armas químicas foram usadas em diversos conflitos, como a Guerra da Crimeia e a Guerra Civil Americana.

Na passagem para o século XX, a Convenção da Haia de 1899 continha disciplina sobre o uso de projéteis capazes de provocar asfixia, e a Convenção da Haia de 1907 estendeu a proibição a qualquer arma envenenada. Ambos os lados em conflito usaram intensivamente agentes químicos (gás mostarda, fosgênio e gás cloro) e biológicos (antrax) durante a Primeira Guerra Mundial, responsável pela parte significativa das mortes e ferimentos durante o conflito. O Tratado de Versalhes (1919) proibiu o uso de gases venenosos na Alemanha. Na Conferência Naval de Washington (1922), chegou-se a assinar acordo sobre uso de submarinos e gases nocivos em guerra, que não prosperou por oposição francesa.

O antecedente mais importante dos regimes de controle de armas biológicas e armas químicas é o Protocolo de Genebra sobre a Proibição do Uso na Guerra de Agentes Asfixiantes, Venenos e de outros Gases e de Métodos Bacteriológicos (1925), em vigor desde 1928. É originalmente um Protocolo à Convenção sobre a Supervisão do Comércio Internacional de Armas e Munições e de Material Militar, assinada no mesmo dia, mas que não entrou em vigor. Apesar de tratar da proibição do uso, o protocolo não versa sobre produção, armazenamento, estocagem ou transferência destas armas. Tampouco foi capaz de impedir o uso de armas químicas e biológicas nas décadas de 1920 e 1930, nem a produção em escala industrial dessas armas e seu uso durante a Segunda Guerra Mundial (embora tenham sido pouco usadas em combates, foram vastamente usadas contra não combatentes, como no caso das câmaras de gás). O documento foi objeto de diversas reservas de partes que indicavam que só aplicariam a proibição no que diz respeito a outras partes e que poderiam, em retaliação, recorrer ao uso caso fossem atacadas com esse tipo de arma (não havia sequer proibição explícita no corpo do texto sobre os elementos suscitados por essas reservas). O documento tampouco proíbe uso por uma parte no contexto de guerra civil. Está em vigor até hoje e tem 146 Partes (Estados africanos são as principais ausências). O Brasil é parte, sem reservas, desde 1970 (embora tenha sido signatário original).

b) Armas biológicas

As negociações de desarmamento após a Segunda Guerra Mundial trataram originalmente das armas biológicas e químicas em conjunto (vide a Resolução 1, de 1946, da AGNU, que estabelece comissão para lidar com o problema da energia atômica e se refere à eliminação dos arsenais atômicos nacionais e de outras ADM). No entanto, essas discussões permaneceram inconclusivas por muitos anos.

Logo depois que os Estados finalizaram as negociações do Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP) em 1968, uma iniciativa do Reino Unido ajudou a pavimentar o caminho

para superar o impasse nas discussões sobre armas químicas e biológicas. O Reino Unido apresentou um documento de trabalho à Conferência do Comitê de Dezoito Nações sobre Desarmamento em Genebra, que propôs separar a consideração de armas biológicas de armas químicas e concentrar-se primeiro nas primeiras. Em 1969, os Estados Unidos (EUA) anunciaram a decisão de extinguir unilateralmente o programa de desenvolvimento dessas armas e de destruir seus estoques, mesmo ano em que o Reino Unido e países do Pacto de Varsóvia apresentaram propostas distintas de banimento dessa categoria de armamentos. Essa decisão contribuiu fundamentalmente para a elaboração e conclusão de uma convenção nesse sentido. À medida que as negociações progrediam, tanto os EUA quanto a União Soviética (URSS) introduziram projetos de convenções idênticos, mas separados, à Conferência do Comitê no início de agosto de 1971.

A Convenção sobre a Proibição do Desenvolvimento, Produção e Estocagem de Armas Bacteriológicas (Biológicas) e à Base de Toxinas e sua Destruição, ou, de maneira sintética, Convenção sobre a Proibição de Armas Biológicas (CPAB), foi aberta à assinatura dos Estados em 1972 e entrou em vigor em 1975. Ela tem duração indefinida. O Brasil a ratificou em 1973 e a promulgação interna se deu em 1976. Possui 185 Partes. São ausências notórias países como Israel, Egito, Síria e Somália.

A CPAB foi o primeiro instrumento adotado, no campo do desarmamento, que baniu uma categoria inteira de ADM. A convenção obriga suas partes a destruírem os estoques e vetores de "agentes microbiológicos e outros agentes biológicos e toxinas em seu poder, qualquer que seja seu método de produção, em tipos e quantidades que não tenham justificação profilática, de proteção ou outras finalidades pacíficas", além do "armamento, equipamento ou meios de lançamento destinados ao uso desses agentes ou toxinas para finalidades hostis ou em conflito armado". Complementarmente, os Estados Partes da convenção se obrigaram a não assistir ou estimular a produção e aquisição de armas biológicas por outrem, e a adotar medidas domésticas para a implementação dos objetivos do instrumento.

O Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) pode investigar reclamações no âmbito da convenção, mas esse poder nunca foi invocado. Nas últimas duas décadas, a Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) vem aprovando resoluções anuais sobre o estado de implementação da convenção. A mais recente foi a A/RES/77/95, de dezembro de 2023.

De acordo com o Artigo XII da CPAB, as Conferências de Revisão têm o objetivo de examinar seu funcionamento para assegurar que os propósitos do preâmbulo estejam sendo realizados e as disposições do corpo de texto estejam sendo implementadas. Desde que a convenção entrou em vigor, em 1975, nove Conferências de Revisão foram realizadas: em 1980, 1986, 1991, 1996, 2001/2002, 2006, 2011, 2016 e 2022. A Nona Conferência de Revisão aconteceu entre 28 de novembro e 16 de dezembro de 2022 e contou com a participação de 137 Estados Partes, além de dois Estados signatários que não são partes (Egito e Síria) e quatro Estados não signatários (Comores, Djibuti, Israel e Sudão do Sul) – as duas últimas categorias não têm poder decisório. Decidiu-se manter reuniões anuais dos Estados Partes entre 2023 e 2026; realizar a 10ª Conferência de Revisão até 2027; promover a universalização da CPAB; e renovar o mandato da Unidade de Apoio à Implementação (*Implementation Support Unit* – ISU) até 2027. Também se decidiu estabelecer um grupo de trabalho sobre o fortalecimento da CPAB, englobando aspectos como cooperação internacional segundo o Artigo X da convenção; desenvolvimentos científicos e tecnológicos; construção de confiança e transparência; cumprimento e verificação; implementação nacional; assistência, resposta e preparo; e arranjos organizacionais, institucionais e financeiros.

Em emenda do Estatuto de Roma, que criou o Tribunal Penal Internacional (TPI, 1998), as experiências biológicas, como expressões de tortura ou de outros tratamentos desumanos, foram

incluídas no rol de crimes de guerra. Não há, entretanto, a tipificação da utilização das armas biológicas como algum dos crimes sob jurisdição do TPI.

Com a notável exceção da utilização pelo Japão na Manchúria, ao lado de armas químicas, entre as décadas de 1930 e 1940, não há registro de uso de armas biológicas em grande escala em conflitos após a Primeira Guerra Mundial, inclusive devido às evidentes limitações técnicas, a mais importante das quais é a dificuldade de conter os efeitos dos agentes biológicos uma vez liberados no ambiente. Apesar disso, vale mencionar que, na década de 1970, apesar de ter ratificado a CPAB, a URSS desenvolveu programa de armas biológicas conhecido como *Biopreparat*.

Um desafio particular ao regime de desarmamento das armas biológicas é a inexistência de organização para monitorar e implementar a CPAB. Embora a convenção obrigue suas partes a destruírem os estoques existentes, ela não estabeleceu, ao contrário da Convenção sobre a Proibição de Armas Químicas (CPAQ), um sistema de verificação a cargo de uma organização internacional, como é a Organização para a Proibição de Armas Químicas (OPAQ), encarregada de assistir em sua implementação ou realizar inspeções para comprovar o cumprimento das obrigações assumidas pelas partes. As tentativas levadas a cabo na década de 1990 para sanar essa deficiência não tiveram êxito. Antes disso, a Segunda Conferência de Revisão (1986) acordou que os Estados Partes deveriam implementar uma série de medidas de construção de confiança (CBM, na sigla em inglês) a fim de prevenir ou reduzir a ocorrência de ambiguidades, dúvidas e suspeitas e para melhorar a cooperação internacional no campo de atividades biológicas pacíficas. Muitos Estados Partes passaram a dedicar atenção à coordenação de esforços e troca de informações para aperfeiçoar a implementação em suas respectivas jurisdições nacionais. As CBM foram expandidas pela Terceira Conferência de Revisão (1991). Finalmente, a Sexta Conferência de Revisão da Implementação da Convenção (2006) adotou a decisão de estabelecer uma unidade de apoio à implementação – a ISU –, que tem entre suas atribuições oferecer apoio e assistência à administração da convenção, à implementação pelas Partes, às medidas de fortalecimento da confiança e à obtenção da universalidade de adesões. Ademais, administra o banco de dados para solicitações e ofertas de assistência e facilita a troca de informações, além de apoiar os esforços dos Estados Partes para implementar as decisões e recomendações da Conferência de Revisão. Não tem, entretanto, a faculdade de realizar inspeções. A ISU vem funcionando, desde então, em Genebra, sob a orientação do Escritório de Assuntos de Desarmamento das Nações Unidas (UNODA, na sigla em inglês). A Nona Conferência de Revisão renovou o mandato da ISU até 2027.

Outro desafio que se aplica ao regime é a resistência ou o não desmantelamento de arsenais de países com obrigação para fazê-lo. Em novembro de 2001, os EUA acusaram publicamente o Iraque, assim como a Coreia do Norte, de violar os termos da convenção. Washington também expressou preocupação com o cumprimento por parte de Irã, Líbia e Síria (não Parte). Os próprios EUA levantaram preocupações em 2001 sobre se algumas de suas atividades, aparentemente conduzidas como parte de seu programa de biodefesa, são permitidas pela convenção. Em 2002, Washington acrescentou Cuba, também um Estado Parte, à sua lista de países que realizam atividades que violam a convenção. Em um relatório de 2017 sobre a conformidade com a convenção, os EUA indicaram que a Rússia era o único estado a ter problemas de conformidade pendentes. Relatórios anteriores dos departamentos de Estado e de Defesa dos EUA alegaram que a China manteve um programa de armas biológicas ofensivas em pequena escala (e também químicas), mesmo depois de ingressar na CPAB, e que entidades chinesas transferiram armas biológicas controladas para nações de risco de proliferação, como o Irã. No entanto, a avaliação mais recente dos EUA não cita nenhuma evidência de qualquer violação chinesa das obrigações

da convenção, embora observe as atividades de uso dual potencial da China. Pode-se mencionar, ainda, as manifestações de preocupação de diferentes países com o potencial do manejo e do uso de armas biológicas para o desencadeamento de surtos ou pandemias.

c) Armas químicas

Desde os anos 1950, começou-se a discutir a possibilidade de assinatura de tratados que proibissem todos os tipos de armamento que utilizam compostos químicos, mas sem o estabelecimento de negociações efetivas a respeito. A partir de 1980, a Conferência do Desarmamento dedicou grande parte de sua atenção à elaboração de uma convenção abrangente de proibição do desenvolvimento, da fabricação, do armazenamento e do uso de armas químicas, e de sua destruição por parte dos que as possuíam. Em 1992, um projeto de convenção foi formalmente adotado pela Conferência do Desarmamento.

A Convenção Internacional sobre a Proibição do Desenvolvimento, Produção, Estocagem e Uso de Armas Químicas e sobre a Destruição das Armas Químicas Existentes no Mundo, ou Convenção sobre a Proibição de Armas Químicas (CPAQ), foi aberta à assinatura dos Estados em 1993 e entrou em vigor em 1997. O Brasil a ratificou em 1996 e a promulgou em 1999. Possui 193 Partes. Não são Partes Israel, Egito, Sudão do Sul e Coreia do Norte.

Pode ser considerada, a rigor, o primeiro instrumento multilateral de "desarmamento" propriamente dito, porque obriga as partes a destruírem os estoques declarados, no prazo de dez anos a contar da ratificação do instrumento. A CPAB, acordada anteriormente, contém cláusula idêntica, mas não prevê um sistema de verificação do cumprimento dessa obrigação.

A CPAQ proíbe: desenvolver, produzir, adquirir, estocar ou reter armas químicas; transferir direta ou indiretamente armas químicas; usar armas químicas ou realizar preparação militar para uso; auxiliar, encorajar ou induzir outros estados a se envolver em atividades proibidas; usar agentes antimotim "como método de guerra". A fim de assegurar o bom cumprimento das obrigações, inspeções são realizadas nas instalações industriais onde tais compostos são fabricados, nos países que fazem parte da convenção.

A convenção também elaborou listas dos compostos químicos cuja fabricação é absolutamente proibida, pois não possuem emprego na indústria pacífica (inseticidas, adubos químicos para agricultura, etc.), além de listas dos compostos que podem tanto servir a fins pacíficos quanto bélicos. Há, entretanto, outros produtos químicos usados para fins militares e que não estão listados na convenção, tais como: desfolhantes, que destroem a vegetação mas cujos efeitos tóxicos sobre os seres humanos não são imediatos, como o agente laranja, usado pelos EUA no Vietnã; e incendiários ou explosivos, como napalm, também extensivamente usado pelos EUA no Vietnã. No caso do gás lacrimogênio, seu uso foi banido apenas em conflitos armados, o que resguarda seu uso não letal por forças policiais.

Nas últimas duas décadas, a AGNU vem aprovando resoluções anuais sobre o estado de sua implementação. A mais recente foi a A/RES/78/29, de dezembro de 2023, que menciona o caso Navalny e outros episódios na última década, como aqueles na Síria, em que houve utilização de armas químicas.

A CPAQ já passou por cinco ciclos de revisão quinquenal, em sessões especiais da Conferência dos Estados Partes, em 2003, 2008, 2013, 2018 e 2023 (as duas últimas se encerraram sem documento final de consenso, sendo, no caso de 2023, por obstrução de Rússia e Síria).

A Organização para a Proibição de Armas Químicas (OPAQ) foi criada pela CPAQ, com sede na cidade da Haia, com mandato de assistir os Estados-Partes do instrumento no cumprimento

das obrigações assumidas. Para isso, a Organização possui um secretariado técnico que conta com os serviços de um corpo de inspetores recrutados internacionalmente conforme as necessidades. A missão da OPAQ é implementar as disposições da convenção e garantir um regime confiável e transparente para verificar a destruição de armas químicas; prevenir o seu reaparecimento em qualquer Estado-Membro; fornecer proteção e assistência contra armas químicas; encorajar a cooperação internacional no uso pacífico da química; e alcançar a adesão universal.

A cooperação entre a ONU e a OPAQ é regulamentada pelo acordo de relacionamento entre as duas organizações, aprovado pela AGNU em setembro de 2001. É objeto de resoluções periódicas da AGNU (A/RES/77/272, de fevereiro de 2023).

O primeiro diretor-geral da OPAQ foi o diplomata brasileiro José Maurício de Figueiredo Bustani, que, no início de seu segundo mandato, acabou sendo destituído do cargo, por pressão dos EUA, na esteira da Guerra do Iraque. A OPAQ tem como órgãos principais a Conferência dos Estados Partes, o Conselho Executivo e a Secretaria Técnica. Recebeu o Nobel da Paz em 2013, muito em função do trabalho para a destruição do arsenal de armas químicas da Síria em meio à guerra civil no país.

A Organização foi antecedida por uma comissão preparatória, para além da experiência das inspeções da Comissão Especial das Nações Unidas (UNSCOM, na sigla em inglês) para o Iraque. Em 1993, os Estados signatários sabiam que uma quantidade considerável de trabalho de base precisava ser feita antes que uma organização internacional capaz de implementar a CPAQ pudesse ser estabelecida. No que foi chamado de Resolução de Paris, os Estados signatários decidiram criar uma Comissão Preparatória (PrepCom, na sigla em inglês) com o mandato de fazer os preparativos necessários para a primeira Conferência dos Estados Partes e continuar a trabalhar nas questões que permaneceram sem solução pelos negociadores da convenção. O PrepCom realizou sua primeira Sessão Plenária em Haia em fevereiro de 1993 e estabeleceu um Secretariado Técnico Provisório. Realizou dezesseis sessões, em quatro anos.

O Estatuto de Roma (1998), que criou o TPI, tipificou, entre os crimes de guerra, a utilização de alguns tipos de armas químicas, como venenos, armas envenenadas e gases asfixiantes. Emendas posteriores incluíram previsão para jurisdição para esses crimes quando cometidos em conflitos armados internos. Não há, entretanto, a tipificação da utilização de diversas variedades de armas químicas como parte de algum dos crimes sob jurisdição do TPI.

Nas últimas décadas, apesar do adensamento do regime, armas químicas foram utilizadas na Guerra Civil do Iêmen do Norte, conflitos na Rodésia, a Guerra do Vietnã, conflito entre Vietnã e Camboja, a Guerra Irã-Iraque (inclusive sobre curdos iraquianos) e mais recentemente a Guerra Civil Síria. A utilização de armas químicas pelo Iraque foi o principal motivo para o estabelecimento da Comissão Especial das Nações Unidas (UNSCOM, na sigla em inglês) e, posteriormente, da Comissão das Nações Unidas de Vigilância, Verificação e Inspeção (UNMOVIC, na sigla em inglês).

A utilização recente, especialmente de armas químicas, não apenas no contexto de conflitos internos ou internacionais, mas em episódios esporádicos com vinculação política, constitui desafio ao regime do desarmamento. O caso sírio é o mais emblemático. Antes de setembro de 2013, a Síria não admitia publicamente a posse de armas químicas, embora os serviços de inteligência ocidentais acreditassem que ela possuísse um dos maiores estoques do mundo. A Síria aderiu à CPAQ após a condenação internacional do ataque químico de Ghouta em agosto de 2013, pelo qual os estados ocidentais responsabilizaram o governo sírio (enquanto a Síria e a Rússia responsabilizaram os rebeldes sírios da Guerra Civil Síria) e concordaram com a destruição imediata de suas armas químicas. Apesar disso e do anúncio em 2014 do desmantelamento de todo

o seu arsenal declarado, em dezembro de 2016, pelo menos 53 pessoas foram mortas em um aparente ataque de gás nervoso em aldeias controladas pelo autointitulado Estado Islâmico perto de Uqairabat, marcando o primeiro grande ataque químico desde o acordo de 2013. Em 25 de março de 2017, houve ataque com gás sarin em Latamenah. Em 8 de abril de 2020, a OPAQ divulgou um relatório determinando que a Força Aérea Síria foi a perpetradora dos ataques na cidade. Em 5 de abril de 2017, um ataque químico matou 70 civis no Khan Shaykhun. O Mecanismo de Investigação Conjunto OPAQ-ONU, cujo mandato se extinguiu em 2017, atribuiu a responsabilidade do ataque ao governo sírio. Em 7 de abril, os EUA lançaram 59 mísseis de cruzeiro na Base Aérea de Shayrat, que teria sido a fonte do ataque segundo a inteligência dos EUA. Um suspeito ataque químico com cloro a Douma em 9 de abril de 2018, que matou pelo menos 49 civis, também foi atribuído ao governo sírio, conforme relatório da OPAQ divulgado em 2023. Ele ensejou resposta militar dos EUA, Reino Unido e França. Em 2018, houve ataque com gás cloro contra Saraqeb, atribuído por investigação da OPAQ, em 2021, à Força Aérea Síria.

Em abril de 2021, a Síria sofreu sanções na OPAQ e perdeu seu direito de voto, após aprovação de projeto apresentado pela França e por outros 46 membros, que recebeu 87 votos favoráveis, quinze contrários (incluindo Síria, China, Irã e Rússia) e 34 abstenções, como resposta às investigações do *Investigation and Identification Team* (ITT) da OPAQ quanto ao uso de gás cloro e sarin em Latamenah, em 2017. Em 2017, a Rússia vetou cinco propostas de resolução no CSNU a respeito (uma com apoio da China); e, em 2018, uma (os P3 votaram contrariamente a duas propostas russas na ocasião). Embora já tenha eliminado todo seu estoque de armas químicas declarado à OPAC, a Síria continua a sofrer tais sanções, já que ainda não está adimplente com outras obrigações junto à organização, que incluem declarações do governo sírio sobre instalações e tipos de armas químicas utilizadas em Latamenah, bem como sobre eventuais estoques sob o poder do país e que ainda não tenham sido declarados.

Mais recentemente, dois episódios vinculados à Rússia chamam a atenção. Em março de 2018, o ex-agente russo Sergey Skripal e sua filha Yulia sofreram tentativa de assassinato, através de um ataque químico com o agente nervoso *Novichok*, em Salisbury, no Reino Unido. No total, 38 pessoas foram afetadas pelo gás nervoso no episódio. Reino Unido, EUA e União Europeia (UE) e seus membros e outros países adotaram sanções contra a Rússia, com foco em seu serviço secreto, que teria sido responsável pelo ataque. Em agosto, de 2020, o ativista anticorrupção e líder da oposição russa Alexei Navalny foi envenenado por um inibidor de colinesterase desconhecido e hospitalizado em estado grave. Traços de *Novichok* foram encontrados em recipiente em que bebeu chá em voo entre Tomsk e Moscou. Em março de 2021, UE e EUA adotaram novas sanções contra indivíduos russos em razão do caso Navalny.

Um desafio que se aplica ao regime é a resistência ou o não desmantelamento de arsenais de países com obrigação para fazê-lo. Diversas Partes da convenção promoveram oficialmente a destruição de seus arsenais nos últimos anos, como a Coreia do Sul (2008), Índia (2009), a Síria (2014, com destruição de todas as armas declaradas e removidas naquele momento), a Rússia (2017), a Líbia (2013, confirmada em 2018) e o Iraque (2018). Em julho de 2023, 100% dos estoques mundiais declarados se encontravam destruídos, sob supervisão da OPAQ. Naquele mês, os EUA destruíram suas últimas armas químicas (de categoria 1, como foguetes com gás sarin) declaradas quando a convenção entrou em vigor. Permanecem conhecidas, entretanto, armas químicas japonesas abandonadas na China desde a Guerra Sino-Japonesa nas décadas de 1930 e 1940, as quais, segundo *position paper* chinês, de março de 2023, ainda não foram completamente identificadas e desmanteladas. Quanto às não Partes da convenção, há fortes evidências de que o Egito empregou bombas e projéteis de artilharia cheios de fosgênio e agentes de mostarda durante

a Guerra Civil do Iêmen do Norte (1963-1967), mas não está claro se o país atualmente possui armas químicas. Alguns países alegam que Israel teve um programa ofensivo de armas químicas no passado, sem que se saiba se já foi desmantelado. Acredita-se que a Coreia do Norte possui um grande estoque de produtos químicos, incluindo agentes nervosos, bolhas, sufocamento e sangue.

d) Prevenção da proliferação

Para contribuir para a prevenção da proliferação de ADM e seus meios de entrega (vetores), foram estabelecidos vários regimes de controle de exportação e acordos relacionados. Para armas químicas e biológicas, destaca-se o *Australia Group*, arranjo informal de que o Brasil não é parte. No início de 1984, uma equipe de investigação das Nações Unidas descobriu que o Iraque havia usado armas químicas na Guerra Irã-Iraque em violação do Protocolo de Genebra de 1925 e que pelo menos alguns dos precursores químicos e materiais para seu programa de armas químicas haviam sido provenientes de canais de comércio legítimos. Em resposta, vários países introduziram controles de exportação de certos produtos químicos que poderiam ser usados para fabricar armas químicas. Esses controles sofriam de falta de uniformidade e logo ficou claro que estavam sendo feitas tentativas para contorná-los. Isso levou a Austrália a propor uma reunião dos países com controles de exportação com o objetivo de harmonizar suas medidas de licenciamento nacionais e aumentar a cooperação. A primeira reunião do que posteriormente ficou conhecido como *Australia Group* ocorreu em Bruxelas em junho de 1985. Nessa reunião, os quinze países participantes e a Comissão Europeia concordaram que havia valor em explorar como os controles de exportação existentes poderiam ser mais eficazes para prevenir a propagação de armas químicas. O Grupo tem-se reunido regularmente desde então, e reuniões anuais agora são realizadas em Paris, com mais de 40 membros. Para mais detalhes, ver a seção sobre regimes de controle de exportação mais adiante.

Ademais, a Resolução A/RES/42/37C da AGNU, adotada em 1987, concedeu ao SGNU autoridade para investigar supostos usos de armas químicas, biológicas ou à base de toxinas. O mandato denominado "Mecanismo do Secretário-Geral" (SGM, na sigla em inglês) foi reafirmado um ano depois pela Resolução 620 (1988) do CSNU. De acordo com o mandato, o SGNU está autorizado a realizar investigações em resposta a relatórios que possam ser trazidos à sua atenção por qualquer Estado-Membro da ONU sobre o possível uso de armas químicas e biológicas que possam constituir uma violação do Protocolo de Genebra de 1925 ou outras regras relevantes do Direito Internacional a fim de apurar os fatos da questão e relatar prontamente os resultados de tais investigações a todos os Estados-Membros da ONU. Investigações ao abrigo das atuais diretrizes tiveram lugar em Moçambique e no Azerbaijão em 1992, assim como na Síria, em 2013 (Resolução 2118 do CSNU).

e) Terrorismo e uso de armas de destruição em massa

O primeiro uso de agentes químicos por terroristas contra população civil na contemporaneidade aconteceu no Japão, em 1994 e em 1995, pelo grupo fundamentalista de viés apocalíptico *Aum Shinrikyo*. Em 1999, armas químicas foram utilizadas por terroristas chechenos no conflito contra forças russas. Três anos depois, forças especiais russas teriam utilizado agentes químicos para encerrar o sítio a um teatro em Moscou. Pouco tempo após os ataques de 11 de setembro de 2001, pequenos ataques com antrax foram realizados nos EUA. Ataques perpetrados pela *Al-Qaeda* no Iraque, em 2007, foram realizados com gás de cloro.

A Resolução 1540 do CSNU, adotada em 2004, foi uma resposta à ameaça contra a paz e segurança internacionais provocada pela proliferação das armas nucleares, químicas e biológicas, bem como dos seus sistemas vetores, por agentes não estatais. Constitui o primeiro instrumento internacional que aborda de forma integrada e global a questão das ADM, seus vetores e materiais conexos. Ela reconhece que a proliferação de ADM e seus vetores estratégicos constitui grave ameaça à paz e à segurança mundiais. Obriga os Estados-Membros a se absterem de qualquer tipo de apoio a intervenientes não estatais no desenvolvimento, aquisição, fabrico, posse, transporte, transferência ou utilização de armas nucleares, químicas ou biológicas e respetivos vetores. Insta também os Estados a apresentarem ao Comitê do CSNU estabelecido por essa mesma resolução, o “Comitê 1540”, um relatório sobre as medidas que tenham tomado ou tencionem tomar para dar execução à referida resolução.

Em 2011, o CSNU adotou a Resolução 1977, em que se reafirmava que a proliferação de armas nucleares, químicas ou biológicas e os respetivos vetores constituía uma ameaça para a paz e a segurança internacionais. Prorrogou até abril de 2021 o mandato do Comitê 1540, cujo papel é desenvolver uma ação ativa com os Estados e as organizações internacionais, regionais e sub-regionais relevantes, tendo em vista promover a partilha das experiências adquiridas, dos ensinamentos colhidos e de boas práticas nos domínios abrangidos pela Resolução 1540.

Em dezembro de 2016, o CSNU adotou por unanimidade a Resolução 2325 e subscreveu o resultado do processo de revisão global da Resolução 1540 levado a cabo naquele ano. O CSNU apelou a todos os Estados para que reforcem as medidas nacionais de execução da Resolução 1540 e para que prestem mais assistência ao desenvolvimento de capacidades do Estado nesse domínio, inclusive através de contributos voluntários, bem como a uma cooperação mais estreita entre as partes interessadas, a sociedade civil e o meio acadêmico. Em abril de 2021 e em fevereiro de 2022, o CSNU prorrogou o mandato do Comitê 1540 (Resoluções 2572 e 2622, respectivamente), adotadas de maneira unânime. Em novembro de 2022, pela Resolução 2663, o CSNU decidiu prorrogar o mandato do Comitê 1540 até novembro de 2032, bem como conduzir uma revisão abrangente do *status* de sua implementação e instar aos países que ainda não tenham enviado relatórios nacionais de implementação que o façam.

IV. Armas nucleares

a) Fundamentos do regime internacional

As armas nucleares são centrais às agendas de política externa: sua simples existência constitui ameaça à humanidade, indo de encontro ao primeiro propósito da Organização das Nações Unidas (ONU): manter a paz e a segurança internacionais. Elas não distinguem combatentes de civis; é muito difícil que não causem sofrimento desnecessário; há violações evidentes à noção de necessidade, ao princípio da proporcionalidade e ao princípio da humanidade; seu poder destrutivo é incontrolável em termos quantitativos, mesmo comparadas a outras armas de destruição em massa (ADM), como as biológicas e químicas; a distinção é também qualitativa: as explosões liberam energia cinética e térmica, e os efeitos da radiação perduram por décadas.

Os Estados Unidos (EUA) foram o primeiro país a deter armamento nuclear, tendo criado o projeto Manhattan em 1942 e feito a primeira detonação experimental em julho de 1945, seguida no mês seguinte pelo recurso a essas armas no Japão. A União Soviética (URSS) realizou sua primeira detonação nuclear experimental em 1949. O primeiro teste nuclear do Reino Unido foi feito em 1952, mesmo ano em que os EUA testam sua bomba de hidrogênio. Em 1960 e 1964, respectivamente, a França e a China testam suas primeiras armas nucleares.

Já em 1946, a Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) conclama, em sua primeira resolução da história, a Resolução 1 (I), pela eliminação completa de armas nucleares e estabelece comissão para discutir o tema: a Comissão de Energia Atômica (UNAEC, na sigla em inglês), instância em que foi apresentado o Plano Baruch[1073], dissolvida em 1952, após cerca de três anos de inatividade em razão das divergências entre as potências; no mesmo ano, foi criada, em seu lugar, a Comissão das Nações Unidas para o Desarmamento. Em 1953, na AGNU, o presidente Dwight Eisenhower faz o discurso "Átomos para Paz", que é a base para o lançamento de programa homônimo pelo governo norte-americano e que faz referência novamente à criação de uma organização internacional. Em 1955, é divulgado o manifesto Russell-Einstein, alertando sobre os perigos das armas nucleares, e é realizada conferência internacional sobre usos pacíficos de energia nuclear.

Em 1957, é criada a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), uma organização internacional que busca promover o uso pacífico da energia nuclear e inibir seu uso para qualquer finalidade militar, incluindo armas nucleares. Três pilares principais sustentam a missão da AIEA: segurança e proteção; ciência e tecnologia; e salvaguardas e verificação. Seu estatuto, aprovado em 1956, entrou em vigor em 1957, estabelecendo a agência como uma organização autônoma dentro do sistema ONU. Como organização autônoma, a AIEA não está sob o controle direto da ONU, mas reporta tanto à AGNU quanto ao Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). Tem três órgãos principais: o Conselho de Governadores, a Conferência Geral e o Secretariado. A AIEA tem 178 Estados-Membros, sendo que três países se haviam retirado da organização e retornaram a ela posteriormente: Nicarágua, Honduras e Camboja. A Coreia do Norte, por sua vez,

---

[1073] Apresentado pelos EUA em junho de 1946 à UNAEC. Pela proposta, os EUA, até então única potência atômica existente, concordavam em desfazer-se de sua nova arma com a condição de que todas as demais nações se obrigassem a não as produzir, mediante verificação conduzida pelas Nações Unidas. A proposta previa o intercâmbio de informações científicas sobre a energia atômica entre todos os países para objetivos pacíficos, a eliminação das armas nucleares e o controle internacional da energia nuclear mediante a adoção de salvaguardas, inclusive com a criação de instituição internacional para regular esse tipo de energia. O plano foi recebido com desconfiança pela URSS, cujo programa para obtenção de armas nucleares ainda não havia chegado a resultados satisfatórios.

foi membro de 1974 a 1994, mas se retirou depois que o Conselho de Governadores considerou que o país estava descumprindo o Acordo de Salvaguardas e até o momento não retornou. Cabo Verde, Gâmbia e Guiné ingressaram na organização em 2023. Entre os Estados-Membros da ONU e seus observadores, há 16 países que não integram a AIEA[1074], incluindo quatro membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). Desde 2019, o argentino Rafael Grossi, cuja eleição contou com o apoio do Brasil, ocupa o cargo de diretor-geral da organização. O Brasil é membro fundador da AIEA e integra o Conselho de Governadores, de maneira ininterrupta, desde sua criação, contando com Missão Permanente junto à AIEA e à Comissão Preparatória para a Organização do Tratado de Proibição Completa de Testes Nucleares (CTBTO, na sigla em inglês)[1075], em Viena. Para mais detalhes sobre a AIEA, ver a seção específica no tópico sobre energia do capítulo 6.

Em 1959, com o Tratado da Antártida, proíbem-se testes nucleares na região. Em 1963, é assinado por URSS, EUA e Reino Unido (aberto a assinatura de outros países, mas jamais assinado pela China, pela França e pela Coreia do Norte) o Tratado de Proibição Parcial de Testes Nucleares (PTBT, na sigla em inglês), que bane teste subaquáticos, na atmosfera e no espaço exterior. Em 1967, é assinado o Tratado de Tlatelolco (Tratado para a Proibição de Armas Nucleares na América Latina [e o Caribe]), que entra em vigor em 1969, estabelece a criação do Agência para a Proscrição de Armas Nucleares na América Latina e no Caribe (OPANAL, na sigla em espanhol) e proíbe o ensaio, uso, fabricação, produção ou aquisição, por qualquer meio, a recepção, armamento, instalação, colocação ou qualquer forma de posse de toda arma nuclear, mas permite explosões com fins pacíficos. Também em 1967 é assinado o Tratado do Espaço Exterior, que proíbe a instalação de armas nucleares no espaço sideral. Os trabalhos das Comissões de Dez e Dezoito Nações (esta, com a participação do Brasil) deram origem ao Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP) e são antecessores da atual Conferência do Desarmamento (para mais detalhes ver a seção específica a respeito neste tópico).

Com o fim da URSS, a preocupação com uma guerra nuclear não se esvaiu: o número de países nuclearmente armados cresceu, e há dezenas de Estados com capacidade tecnológica e industrial para desenvolver explosivos nucleares e meios de lançamento. Apesar da redução dos arsenais desde a Guerra Fria, houve aumento substancial do poder de fogo: um míssil balístico intercontinental (ICBM, na sigla em inglês) de hoje tem potência superior a 800 bombas de Hiroshima. Ademais, as armas atômicas causam danos mesmo sem atingir diretamente os indivíduos: até hoje, foram feitos mais de dois mil testes nucleares, com impactos na saúde e no meio ambiente.

Para os Estados detentores de armas nucleares, o estabelecimento de um regime de não proliferação é um tema central, no qual é necessária a garantia da não proliferação horizontal para que não surjam novos atores que venham a ameaçar sua segurança e a dos países sob sua proteção; para os não armados, a centralidade do tema se justifica pela busca de uma ordem mais pacífica e igualitária, sem que haja a ameaça de conflito nuclear – o que também inclui a não proliferação vertical –, mas em que o uso da tecnologia para fins pacíficos seja assegurada. Essa clivagem converge com a noção eternizada por Araújo Castro, de "congelamento do poder mundial".

O CSNU aprovou, em 1992, uma declaração de seu presidente segundo a qual a proliferação de armas nucleares é a principal ameaça à paz e à segurança internacional. Estima-se

---

[1074] Andorra, Butão, Coreia do Norte, Guiné Equatorial, Guiné-Bissau, Kiribati, Maldivas, Micronésia, Nauru, São Tomé e Príncipe, Ilhas Salomão, Somália, Sudão do Sul, Suriname, Timor-Leste e Tuvalu. A Palestina é observadora da AIEA.

[1075] Organização que deverá ser estabelecida assim que o CTBT entrar em vigor.

que existam hoje mais de 17 mil ogivas nucleares (das quais mais de quatro mil estariam em estado operacional). Os gastos das potências nucleares para manter esse arsenal e, em alguns casos, modernizá-lo, superariam US$ 100 bilhões anuais.

b) Papel das armas nucleares nas doutrinas de segurança dos Estados possuidores

Existem, atualmente, nove estados nuclearmente armados. Destes, cinco – EUA, Rússia, Reino Unido, França e China – são reconhecidos pelo TNP (Artigo IX, 3), pois fabricaram ou explodiram seus artefatos antes de 1º de janeiro de 1967; três – Índia, Paquistão e Coreia do Norte – são possuidores de armas nucleares à margem do regime de não proliferação; e um – Israel – embora não reconheça sua condição de possuidor, é considerado pela comunidade internacional como detentor desse tipo de armamento. As doutrinas nucleares desses países convergem quanto à indesejabilidade de uma guerra nuclear; à identificação de uma conjuntura internacional marcada pela instabilidade; e à crítica à adequação do Tratado para a Proibição das Armas Nucleares (TPAN) ao objetivo do desarmamento nuclear, por não refletir o cenário de instabilidades internacionais crescentes. Entretanto, possuem diversas características diferentes, em face das ameaças críticas identificadas por cada Estado possuidor.

Os EUA baseiam sua doutrina na *Nuclear Posture Review* (NPR), atualizada em 2022, adotando uma estratégia híbrida. Por um lado, defendem os regimes de não proliferação e controle multilaterais e plurilaterais, como o Tratado de Proibição Completa de Testes Nucleares (CTBT, na sigla em inglês); regionais, como zonas livres de armas nucleares; e bilaterais, como o New START; e almejam um mundo livre desses armamentos, como prevê o Artigo VI do TNP. Por outro lado, justificam um arsenal moderno, seguro, crível e eficaz, com respostas flexíveis por terra (sistemas-lançadores), ar (bombadeiros e caças) e mar (submarinos), em face das ameaças em diferentes regiões do globo, como o revisionismo da Rússia, após a invasão da Crimeia; a assertividade da China, que amplia e diversifica seus armamentos; e os riscos de proliferação colocados por Irã, Coreia do Norte e grupos terroristas. As armas nucleares, assim, seriam uma resposta extrema a ataques tanto contra os EUA como contra aliados, como os membros da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), e parceiros, como Japão, Coreia do Sul, Austrália e Taiwan. Os EUA, ademais, reservam o direito de realizar ataques nucleares preemptivos (*first use*), mas rejeitam o uso desses armamentos contra ataques com armas biológicas e químicas e contra Estados não nucleares que sejam partes do TNP e que estejam cumprindo as obrigações de não proliferação contidas nesse tratado. O presidente dos EUA é o responsável por decidir realizar ataques nucleares, e a NPR enfatiza a importância da intrincada, mas eficiente, cadeia de comando do país para evitar erros decisórios.

A doutrina nuclear russa consta na Ordem Executiva 355/2020, emitida pelo presidente Vladimir Putin. As armas nucleares são apontadas como formas de repelir riscos à soberania russa e de seus aliados, como o deslocamento de sistemas de lançamento de mísseis nucleares e não nucleares para o entorno de seu território e para o espaço sideral, por países ou alianças, bem como a proliferação de armas nucleares e ameaças a infraestruturas vitais. Também dotada de lançadores por terra, ar e mar, a Rússia reserva-se o direito de realizar ataques preemptivos, mas não somente contra ameaças de ataques nucleares, como também de ofensivas convencionais ou com armas biológicas e químicas. A Rússia, contudo, afirma que sua doutrina é "defensiva por natureza" e proclama, em seus princípios de dissuasão, o compromisso com o controle e a não proliferação, com um sistema adaptável a ameaças, centralizado, acionável rapidamente e imprevisível para

seus inimigos quanto a seu emprego. Cumpre ao presidente russo decidir pelo uso de armas nucleares, bem como pelas medidas de fortalecimento do sistema dissuasório russo.

A doutrina nuclear chinesa foi publicizada, pela primeira vez, em 2006, no capítulo II do documento Defesa Nacional Chinesa, que tem a forma de um livro branco de defesa. Sua política de defesa nacional é definida como defensiva, e a China é uma defensora vocal da política de *no first use*, sendo a função primordial do arsenal chinês deter o uso de armas nucleares por outros países, servindo como instrumento de autodefesa e assegurando contra-ataques efetivos. A China, ademais, rejeita o emprego de armas nucleares contra zonas livres desses armamentos e Estados não possuidores e defende os regimes de desarmamento e não proliferação, como o CTBT. O emprego de armas nucleares é decidido pela Comissão Militar Central. Mais recentemente, analistas vislumbram a possibilidade de uma mitigação dos dois princípios fundamentais da doutrina chinesa – o *no first use* e o compromisso de não utilização de armas nucleares contra não possuidores e zonas livres – que foram omitidos na Iniciativa para a Segurança Global (GSI, na sigla em inglês), proposto pelo presidente Xi Jinping. Essa percepção é reforçada pela expansão do arsenal chinês, que é operado nos domínios de terra, ar e mar, e pela resistência de Pequim em participar de arranjos como o New START, em um contexto de crescente rivalidade sistêmica com os EUA, nas regiões do Indo-Pacífico e do mar do Sul da China.

A França tem sua doutrina nuclear delineada na *National Strategic Review*, atualizada, pela última vez, em 2022. Nesse documento, a França identifica um contexto de crescente instabilidade internacional, com destaque para a Guerra da Ucrânia e a declaração do presidente Putin de que o arsenal nuclear russo estava pronto para ser empregado, bem como os riscos colocados por grupos terroristas. Nesse sentido, embora tenha reduzido unilateralmente pela metade o número de artefatos a partir da década de 1990, aponta seu arsenal nuclear como defensivo e essencial para proteger seus interesses vitais, com uma estratégia dissuasória crível, apoiada em sistemas que operam em ar e mar, tendo sido o componente terrestre descontinuado. Conquanto integre alianças e organizações como a OTAN e a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), a França defende sua autonomia estratégica para proteger seus interesses e os de seus aliados, ao mesmo tempo em que mantém intensa cooperação com o Reino Unido no fortalecimento de sua capacidade de dissuasão nuclear. A França reconhece, também, a possibilidade de agir preemptivamente (*first use*), sendo a decisão sobre ataques nucleares uma competência do presidente francês.

A doutrina nuclear do Reino Unido é descrita no documento *Global Britain in a competitive age*, de 2021, como sendo baseada em um arsenal mínimo, seguro e crível para garantir a defesa do território britânico e de seus aliados contra agressões. A doutrina britânica destaca a importância do sistema de defesa coletiva da OTAN, definindo-a como uma "aliança nuclear", e salienta a relevância do Acordo de Defesa Mútua, de 1958, com os EUA, bem como a cooperação nuclear, com a França, que ocorre desde 1995, como essenciais para sua estratégia dissuasória, inclusive com ações preemptivas. O Reino Unido, em 2020, decidiu, após sucessivas reduções de seu arsenal, elevar em cerca de 65% seu número de artefatos nucleares, mas é o único membro permanente do CSNU que opera sistemas de lançamento apenas por mar (submarinos da classe Vanguard, armados com sistema de mísseis Trident). Ao mesmo tempo, defende os regimes de desarmamento e não proliferação, como o CTBT, e declara não considerar o emprego de armas nucleares contra Estados não possuidores que sejam parte e respeitem o TNP. Cabe ao primeiro-ministro britânico decidir pela realização de ataques nucleares pelo Reino Unido.

A doutrina nuclear da Índia é apresentada em uma declaração do Comitê de Segurança do gabinete do primeiro-ministro, de 2003. De acordo com esse texto, a Índia busca manter uma

estrutura de dissuasão minimamente crível, rejeitando a possibilidade de ataques preemptivos contra Estados não possuidores, mas reconhecendo a viabilidade de uma retaliação massiva, inclusive contra o uso de armas químicas e biológicas. A Índia defende os regimes de controle e não proliferação e tem, na rivalidade com o Paquistão e nos temores de ataques terroristas, as principais inspirações para sua doutrina nuclear. Os mísseis balísticos indianos são operados por terra, ar e mar e cumpre à Autoridade do Comando Nuclear decidir a realização de ataques nucleares, sendo aquele órgão composto por um Conselho Político, presidido pelo primeiro-ministro, e um Coselho Executivo, presidido pelo assessor nacional de Segurança. Mais recentemente, diante das hostilidades com o Paquistão e os relatos de que este país teria desenvolvido armas nucleares táticas, analistas indianos, em debates que opõem as vertentes moderada e "linha dura", identificam mudanças possíveis na doutrina nuclear do país, como uma flexibilização do princípio do *no first use* e a necessidade do aumento do arsenal nuclear indiano para reforçar sua capacidade dissuasória.

O Paquistão, ao contrário dos demais Estados possuidores de armas nucleares, não possui uma doutrina nuclear formal. Segundo analistas, contudo, é possível identificar elementos constantes e em evolução na estratégia paquistanesa, com base em ações militares e em declarações de lideranças. Entre os elementos constantes, destacam-se, primeiro, a ambiguidade, que serviria mais a seus propósitos, diante de sua inferioridade militar em relação à Índia e da percepção de que a Índia representa a maior ameaça a sua integridade territorial. Segundo, a possibilidade de uso preemptivo de armas nucleares. Terceiro, a moratória unilateral na condução de testes nucleares. O objetivo da doutrina paquistanesa é prevenir a agressão indiana e, em caso de ocorrência, evitar a derrota, mas a percepção sobre a forma como isso deve se dar fomenta debates, à luz da evolução das capacidades dissuasórias de seu rival, como a sofisticação dos sistemas balísticos. O Paquistão possui sistemas de entrega terrestres, aéreos e marítimos. Cabe à Autoridade do Comando Nacional definir a realização de ataques nucleares, mas a eficiência da cadeia de comando paquistanesa é considerada por críticos questionável para a eventualidade de um enfrentamento com as forças indianas.

A Coreia do Norte tem sua doutrina exposta na Lei Nuclear de 2022. A nova lei não muda substancialmente o texto anterior, de 2013, mas reflete um contexto de deterioração das relações entre as duas Coreias, com destaque para sua declaração como um "país nuclearmente armado responsável", o que afastaria, no curto prazo, a possibilidade de se negociar a desnuclearização da península. Os objetivos da doutrina norte-coreana são preservar o regime; conter eventuais agressões, sobretudo da Coreia do Sul, tradicional aliado dos EUA; e, eventualmente, promover a unificação da península Coreana, com capacidades nucleares críveis, flexíveis, operadas por sistemas de lançamento terrestres. O emprego de armas nucleares é decidido pelo líder supremo da Coreia do Norte, que também preside o Conselho de Estado, sendo considerado, pela doutrina norte-coreana, uma resposta extrema a agressões externas ou ameaças à segurança do país; a ataques nucleares ou com outras ADM; a ataques a infraestruturas vitais; ou para evitar o prolongamento de conflitos militares. A Coreia do Norte rejeita o uso de armas nucleares contra países não nuclearmente armados, exceto se em coordenação com nações detentoras de artefatos, e afirma comprometer-se com a não proliferação, proscrevendo o transporte de armas e materiais nucleares em territórios de outros países.

Israel não confirma nem desmente a posse de armas nucleares ("opacidade nuclear"), sendo a ambiguidade um elemento estratégico de sua postura. A capacidade nuclear israelense, contudo, é amplamente reconhecida, tendo sido confirmada, em 1988, por um técnico que trabalhou no programa israelense e reiterada, por exemplo, no fato de que Israel não adere ao TNP e nem apoia

a criação de uma zona livre de armas nucleares do Oriente Médio, embora tenha assinado, mas não ratificado o CTBT. Acredita-se que Israel possua sistemas de lançamento por terra, ar e mar. Além disso, o governo israelense atuou, nos últimos anos, no fortalecimento de suas capacidades missilísticas e no desmantelamento dos programas nucleares da Síria, do Iraque e do Irã, países considerados hostis ao estado de Israel desde a sua fundação.

c) Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP)

Nos anos 1950, a Irlanda tomou a iniciativa de apresentar nas Nações Unidas uma série de propostas que culminaram na adoção da Resolução 1665, de dezembro de 1961. Como recorda o embaixador Sérgio Duarte, aquela resolução solicita aos Estados "envidar seus melhores esforços" para assegurar a conclusão de um acordo internacional que contenha dispositivos segundo os quais os países nucleares se comprometam a não ceder a países não nucleares o "controle" das armas, e no qual esses últimos se comprometam a não fabricar armamento nuclear ou adquiri-las de outra forma. O texto estava em linha com o interesse de EUA e URSS, que, no começo dos anos 1960, passaram a articular-se para reduzir as possibilidades de acesso de outros países à tecnologia para o desenvolvimento de armas nucleares. Em meados de 1965, ambos apresentaram anteprojetos ao Comitê das Dezoito Nações sobre Desarmamento (ENDC, na sigla em inglês) destinados a impedir a proliferação horizontal.

Em novembro de 1965, a AGNU adotou a Resolução 2028 (XX), que solicitava ao ENDC elaborar um tratado internacional para prevenir a proliferação de armas nucleares. Segundo a resolução, esse instrumento deveria basear-se em princípios como a não proliferação direta ou indireta, o equilíbrio entre as responsabilidades e obrigações de países nuclearmente e não nuclearmente armados, a consideração do tratado como um passo na direção do desarmamento nuclear, a existência de dispositivos para garantir a eficácia do tratado e o não impedimento à conclusão de tratados regionais sobre o tema.

Em 1967, EUA e Rússia voltaram a apresentar anteprojetos de tratado, mas, desta vez, com os textos idênticos e coordenados de antemão. Foi proposta de ambos que formalmente se considerasse "Estado nuclearmente armado" aquele que houvesse explodido um engenho atômico até a data limite de 1º de janeiro de 1967. Dessa forma, os cinco membros permanentes do CSNU se tornariam reconhecidos como possuidores exclusivos dessas armas[1076].

Após os debates no âmbito do ENDC, as duas superpotências, que copresidiam o órgão, apresentaram um anteprojeto conjunto que na opinião deles incorporava as propostas dos demais. Alguns países participantes, entretanto, consideraram que suas propostas, ligadas especialmente à necessidade de equilíbrio entre direitos e obrigações dos Estados nucleares e não nucleares e à exploração e uso da energia nuclear para fins pacíficos, não haviam sido contempladas. Por esse motivo não houve consenso no ENDC sobre o texto final, mas ambos os copresidentes decidiram, mesmo assim, remetê-lo à AGNU sob sua própria responsabilidade. Após algumas emendas na Primeira Comissão da AGNU, o texto revisto foi adotado, com a abstenção do Brasil e de outros vinte países (como França, Argentina, Índia, Arábia Saudita e Portugal) e quatro votos contrários (Albânia, Cuba, Tanzânia e Zâmbia). Em 12 de junho de 1968, a Resolução 2373 (XVII) da AGNU endossou o texto do TNP e o recomendou à assinatura dos Estados. Em 1968, foi assinado o TNP, que entrou em vigor em 1970. Inicialmente, o tratado foi apoiado por EUA, URSS e Reino Unido

[1076] A República Popular da China (RPC), que detinha a tecnologia nuclear, não fazia parte da ONU – por conseguinte, tampouco do CSNU, em 1968, quando da adoção do TNP. Passará a ser reconhecida como legítima representante do povo chinês, em lugar da República da China (RoC, na sigla em inglês, Taiwan), apenas em 1971.

(países cuja ratificação era condição para a entrada em vigor do tratado), que o assinaram e o ratificaram entre 1968 e 1970. França e China só o fizeram em 1992.

Seu objetivo pode resumir-se na prevenção da proliferação de armas e tecnologias nucleares (Artigos I e II, além do Artigo III, sobre salvaguardas), na promoção da cooperação em favor do uso pacífico de energia nuclear (Artigos IV e V) e no compromisso com negociações efetivas futuras com vistas ao desarmamento nuclear e ao desarmamento geral e completo (Artigo VI), que compõem os três pilares desse regime: não proliferação, uso pacífico e desarmamento.

O TNP tinha prazo de vigência inicial de 25 anos, conforme seu Artigo X. Em 1995, decidiu-se pela vigência indefinida do TNP. O TNP tem atualmente 191 Partes. Em 1991, a África do Sul aderiu ao TNP. Naquele ano, por decisão unilateral, o país decidiu desfazer-se do arsenal nuclear que havia acumulado em segredo. Em 1993, desmantelou as seis armas nucleares que havia produzido à época da política de *apartheid*. Atualmente, apenas Israel (doutrina da opacidade nuclear, provavelmente fez os primeiros testes na década de 1960), Índia (primeiro teste em 1974), Paquistão (primeiro teste oficial em 1998), Coreia do Norte (anunciou saída em 1985, mas a suspendeu em 1993, efetivamente saindo em 2003, tendo feito seu primeiro teste em 2006) e Sudão do Sul (país recém-independente que, pelo princípio da tábula rasa de sucessão de Estados no Direito dos Tratados, ainda não aderiu ao instrumento) não são partes do TNP.

O Artigo VIII faz referência a uma conferência de exame (revisão) cinco anos após a entrada em vigor do TNP: em realidade, desde 1975, a cada cinco anos, têm sido realizadas conferências de exame. A 10ª Conferência de Revisão das Partes (RevCon), que seria realizada entre abril e maio de 2020, em Nova York, foi postergada para agosto de 2021, em razão da pandemia. Em 2021, foi novamente postergada, ocorrendo em agosto de 2022. Para mais detalhes, ver subseção seguinte sobre a 10ª RevCon. Desde a 5ª RevCon, o documento de consenso significativo almejado por essas conferências não se resume a uma revisão da implementação do TNP no quinquênio, na medida em que também se visa o estabelecimento de novos compromissos a serem assumidos pelas partes, aos moldes do plano de ação aprovado em 2010, na 8ª RevCon.

i. Conferências de Revisão do TNP (RevCon)

Edição	Principais pontos
1ª RevCon 1975, Genebra 91 Estados	- Partes chegam a consenso; - Decide pela realização de Conferências de Revisão a cada cinco anos; - No âmbito do Artigo VI, reconhece esforços bilaterais, mas externaliza preocupação com corrida armamentista; - A maioria das partes não vê avanços concretos no objetivo de promoção do desarmamento nuclear, frustração que acompanhará as próximas RevCon; - Afirma-se a necessidade de universalização do TNP.
2ª RevCon 1980, Genebra 112 Estados	- Sem consenso (há documento final[1077], mas não declaração final); - Discordâncias entre NWS (*nuclear-weapon states*) e NNWS (*non-nuclear-weapon states*) se acentuam, sobretudo quanto às obrigações dos Artigos I e II e sobre a implementação do Artigo VI.
3ª RevCon	- Partes chegam a consenso; - Maioria mantém insatisfação quanto ao regime de desarmamento nuclear;

[1077] Era uma espécie de compilado de atas, que sempre era aprovado nas reuniões. O que demonstrava o consenso era a declaração final, que era anexada ao documento final quando a RevCon era bem-sucedida.

Edição	Principais pontos
1985, Genebra 131 Estados	- Debate no âmbito do Artigo VI tem como foco a edição de um tratado para banir testes nucleares; - Reconhecimento da importância do sistema de salvaguardas da AIEA; - Endosso a zonas livres de armas nucleares; - Preocupação com ataques armados a usinas nucleares; - Reafirma-se a necessidade de universalização do TNP; - Declaração final propositiva, reafirmando a importância do TNP.
4ª RevCon 1990, Genebra 140 Estados	- Sem consenso (há documento final, mas não declaração final); - Principais debates foram sobre a implementação do tratado, particularmente quanto ao banimento de testes nucleares (continuidade das divergências sobre os avanços no âmbito do Artigo VI; foi o que obstou a aprovação de uma declaração final), acordos de salvaguarda, usos pacíficos de energia nuclear e garantias de segurança para NNWS; - Reconhecimento do papel da AIEA. Avanços em acordos sob a sua égide; - Reafirma-se a necessidade de universalização do TNP.
5ª RevCon 1995, NYC[1078] 178 Estados *Também chamada de Conferência de Revisão e Extensão (conferência de 25 anos do TNP; decidiu sobre a extensão do TNP segundo Artigo X, §2)*	- Partes chegam a consenso; - Considerada a RevCon mais importante do pós-Guerra Fria; - Primeira em que os cinco NWS participaram, após adesões de China e França ao TNP; - Divergências focadas em desarmamento (Artigo VI) e salvaguardas e usos pacíficos de energia nuclear (Artigo III e IV). - Estados não alinhados concordam pela primeira vez que talvez os NWS não se tenham adequado completamente ao espírito do Artigo I no que diz respeito à transferência de armamentos nucleares; - Maioria endossa propostas de concluir negociações do CTBT até 1996 e de negociação de um tratado sobre material nuclear físsil; - Apoio às salvaguardas da AIEA; - NWS mantiveram o entendimento de que a corrida armamentista havia chegado ao fim; - Reafirma-se a necessidade de universalização do TNP; - Além de uma denso documento final, a 5ª RevCon adotou: i.Resolução sobre o Oriente Médio: objetivo de estabelecer uma zona livre de armas nucleares; expressa a preocupação em relação a instalações nucleares não sujeitas a salvaguardas (demanda de países árabes e Irã *vis-à-vis* Israel); ii. Decisão 1: “Fortalecendo o Processo de Revisão do Tratado”. Manutenção das reuniões quinquenais e dos três Comitês Principais de trabalho (um para cada pilar do TNP), que também devem realizar reuniões preparatórias para as RevCon. “Corpos subsidiários” passam a poder ser estabelecidos no âmbito dos Comitês. Acorda-se que as RevCons devem olhar para frente, não apenas para trás: revisão + propostas para o próximo período; iii. Decisão 2: “Princípios e Objetivos para a Não Proliferação e Desarmamento Nuclear”. São acordados formalmente os princípios e objetivos

[1078] Após o fim da Guerra Fria, a “sede” do regime é deslocada de Genebra (um “ponto médio” entre as potências) para Nova York, ou seja, para dentro do território da potência nuclear vencedora.

Edição	Principais pontos
	do TNP: universalidade; não proliferação; desarmamento nuclear; zonas livres de armas nucleares; garantias de segurança; salvaguardas; usos pacíficos de energia nuclear; iv. Decisão 3: “Extensão do TNP”. Decide-se, por maioria, pela extensão indefinida do TNP.
6ª RevCon 2000, NYC 187 Estados (entrada do Brasil)	- Partes chegam a consenso; - Revisão dos processos iniciados em 1995; - Reafirma-se a necessidade de universalização do TNP; - Afirma os “13 passos” para a implementação efetiva do Artigo VI (progresso em direção ao desarmamento nuclear), incluindo: moratória de testes nucleares [2]; necessidade de um tratado para banir material nuclear físsil [3]; implementação do START II, conclusão do START III [7]; ações concretas a serem tomadas pelos NWS em direção ao armamento [seis ações, passo 9]; reafirmação do objetivo último de desarmamento nuclear [11].
7ª RevCon 2005, NYC 189 Estados	- Sem consenso (há documento final, mas não declaração final nem plano de ação); - Partes viam pouco progresso nos objetivos de desarmamento nuclear preconizados em 1995 e 2000; - Contexto desfavorável – mudanças ocorridas desde a 6ª RevCon: ataques terroristas nos EUA e respostas de contraterrorismo a esses ataques; invasão do Iraque encabeçada pelos EUA; anúncio da Coreia do Norte de que se retiraria do TNP; proposta de acordo nuclear entre EUA e Índia; descoberta, por parte da AIEA, de atividades nucleares não declaradas do Irã; - Reafirma-se a necessidade de universalização do TNP.
8ª RevCon 2010, NYC 190 Estados	- Partes chegam a consenso; - Adota-se o primeiro Plano de Ação no âmbito do TNP, que abrange, além de princípios, 64 ações específicas: i. Destaca-se, em termos de princípios: reafirmação dos “13 passos” e do compromisso de eliminação de todas as armas nucleares; afirmação da preocupação com as consequências humanitárias do uso de armas nucleares e do respeito ao direito internacional humanitário; ii. As ações concernem todos os Estados, que devem seguir os princípios da irreversibilidade, verificabilidade e transparência em suas ações. Reafirmam-se (e aprofundam-se) nessas ações as decisões de 1995 e 2000, inclusive a Resolução sobre o Oriente Médio. - Reafirma-se a necessidade de universalização do TNP.
9ª RevCon 2015, NYC 191 Estados	- Sem consenso (sem adoção de um documento ou declaração final); - Conferência termina com abandono massivo de delegações. Epicentro das divergências estava na questão da criação de uma ZLAN no Oriente Médio. EUA barraram o consenso que se desenhava ao final da conferência.
10ª RevCon 2022, NYC 191 Estados	- Sem consenso (sem adoção de um documento ou declaração final); - Não há um fim dramático, como em 2015, mas é igualmente considerada um fracasso. Epicentro das divergências estava no conflito russo-ucraniano, especificamente a situação da usina nuclear de Zaporíjia.

ii. 10ª Conferência de Revisão das Partes do TNP (2022)

A 10ª RevCon do TNP foi realizada em Nova York, entre os dias 1º e 26 de agosto de 2022, após diversos adiamentos por conta da pandemia de COVID-19 (deveria ter ocorrido em 2020, no marco dos 50 anos de entrada em vigor do tratado). Teve como pano de fundo o agravamento do conflito russo-ucraniano, em que há perigo de desastre nuclear. Desde a 5ª RevCon (1995), o documento de consenso significativo almejado por essas conferências não se resume a uma revisão da implementação do TNP no quinquênio, na medida em que também se visa o estabelecimento de novos compromissos a serem assumidos pelas partes, aos moldes do plano de ação aprovado na 8ª RevCon (2010). Contudo, assim como a sua antecessora, a 10ª RevCon fracassou em estabelecer o consenso entre as partes e não aprovou qualquer documento final, o que expressa o estado da arte do regime de não proliferação e desarmamento nuclear, bem como do multilateralismo de dimensão universal.

Havia grandes expectativas sobre essa conferência, derivadas não apenas de preocupações com o conflito entre Rússia e Ucrânia. Por um lado, alguns eventos que antecederam a realização da 10ª RevCon alimentaram algum otimismo em relação à conferência, quais sejam: reuniões entre NWS[1079] – Pequim (2019), Londres (2020), Paris (2021) –, citadas no *draft* de documento final; declaração conjunta dos P5 sobre prevenção à guerra nuclear e à corrida armamentista[1080] (início de janeiro de 2022), igualmente citada no projeto; realização da Primeira Conferência dos Estados Partes do TPAN; e conferências de preparação produtivas. No entanto, outros eventos, mais sensíveis, confirmavam a deterioração do regime de não proliferação desde 2015, *e.g.*: agravamento de situações regionais (Coreia do Norte e Irã); aumento de estoques de armas nucleares; aumento da "retórica nuclear"; doze anos sem consenso no âmbito do TNP; e aumento do perigo nuclear a níveis sem precedentes no pós-Guerra Fria.

O conflito russo-ucraniano, especificamente a situação da usina nuclear de Zaporíjia, foi o tema catalisador do fracasso da 10ª RevCon: a Rússia objetou o projeto de documento final por conta do 34º parágrafo da parte de revisão, que expressa "preocupação com atividades militares conduzidas proximamente às ou nas centrais elétricas" ucranianas, particularmente o que ocorria em Zaporíjia, impedindo-se, assim, o consenso. Houve troca de farpas sobre o conflito durante todo o mês de debates, os quais aconteceram "do outro lado do corredor" que leva ao CSNU. Entretanto, o conflito russo-ucraniano não foi o único tema identificado pelas partes que gerou dissensos na 10ª RevCon – houve divergências sobre compromissos adotados desde o fim da Guerra Fria e sobre temas tratados nos três comitês principais[1081] da conferência.

Persiste o questionamento sobre a validade das decisões tomadas nas RevCon de 1995, 2000 e 2010, que moldaram o regime de não proliferação e desarmamento em seu formato atual e costumam ser encaradas como um *continuum*. Tanto em 2015 quanto em 2022, buscou-se um consenso para aprovar integralmente a validade daquelas decisões (seria o primeiro parágrafo do

[1079] No âmbito do TNP, há uma divisão clássica entre os países que detêm armamento nuclear (NWS) e os que não detêm (NNWS).
[1080] *Joint Statement of the Leaders of the Five Nuclear-Weapon States on Preventing Nuclear War and Avoiding Arms Races*.
[1081] O texto final das RevCon é tradicionalmente elaborado em três comitês principais, cada qual dedicado a um dos pilares do TNP (em ordem: desarmamento, não proliferação e uso pacífico da energia nuclear), que recebem apoio de corpos subsidiários, estabelecidos *ad hoc*.

"plano de ação"[1082] de 2022, por exemplo) e dar respostas a questionamentos que se intensificaram desde 2015. Foram os debates em torno da Resolução sobre o Oriente Médio (1995), a qual afirmou a necessidade de uma zona livre de armas nucleares (ZLAN) naquela região, bem como expressou preocupações em relação a instalações nucleares não sujeitas a salvaguardas (uma crítica tácita a Israel), que obstaram o consenso em 2015. Como as decisões daquelas três conferências são abordadas de forma conjunta e sistemática, a validade dos princípios adotados em 1995, dos "13 passos" para o desarmamento (2000) e do plano de ação de 2010 acaba também sendo posta em questão com a continuidade do dissenso no âmbito das RevCon.

No âmbito do 1º Comitê Principal (desarmamento), o debate se concentrou, como de costume, na implementação do Artigo VI do TNP, tema mais tradicional de dissenso entre as partes – NWS afirmam que estão fazendo o suficiente para cumprir com seus compromissos de desarmamento, o que é questionado por NNWS, que veem desequilíbrio nos compromissos assumidos por NWS e NNWS. O avanço mais significativo no âmbito desse comitê está expresso no compromisso 17 do "plano de ação" não aprovado em 2022: EUA e Rússia se comprometeriam a negociar um mecanismo para suceder o New START. Outros avanços interessantes do projeto de documento final estavam na inclusão de "medidas nacionais relacionadas ao desarmamento nuclear" como um dos dados a serem enviados pelos Estados Partes em seus relatórios periódicos à RevCon, e no aprofundamento da noção de consequências humanitárias do uso de armas nucleares. Além disso, pendências de décadas de RevCon voltaram a ser reiteradas, como a conclusão do CTBT e de um tratado para o banimento da produção de materiais nucleares físseis que são usados em armas nucleares, e garantias de segurança para NNWS. Ainda, foi reafirmado o compromisso de não transferência de armas nucleares – nos debates foram questionadas sobretudo as situações da Alemanha, detentora de armas nucleares da OTAN, e de Belarus, que pode vir a manter em seu território armas nucleares russas. No bojo dos debates sobre desarmamento, pode-se destacar, ainda, a divergência sobre o estatuto do TPAN: o México discursou como representante dos Estados Partes do TPAN, afirmando-o como passo seguinte ao banimento das armas nucleares; os EUA, por sua vez, sustentaram que o TPAN não estabelece a proibição de armas nucleares no sistema internacional como um todo, vinculando apenas os seus signatários. No projeto de documento final, foi reconhecida a entrada em vigor do TPAN.

No âmbito do 2º Comitê Principal (não proliferação), foram as questões regionais que motivaram os debates mais intensos, bem como as maiores divergências. O conflito russo-ucraniano foi o maior ponto de tensão, tendo-se recomendado um compromisso sobre a situação de Zaporíjia. Outra questão inédita debatida nesse comitê, por demanda da China e da Indonésia, foi o AUKUS – no projeto de documento final consta que "o tópico de propulsão nuclear naval é do interesse dos Estados Partes do Tratado" (parágrafo 36 da revisão). A ZLAN do Oriente Médio voltou a criar rusgas, na medida em que alguns países daquela região, como o Irã, classificaram o texto esboçado pelo comitê como o mais fraco em anos sobre o assunto. A força da linguagem empregada também foi tema de disputa em relação à situação da Coreia do Norte. Diferentemente das questões supramencionadas, a situação do Irã e o Plano de Ação Conjunto Global (JCPOA, na sigla em inglês) não figuram expressamente no projeto de documento final, embora tenham sido temas discutidos na RevCon.

As divergências sobre a situação na Ucrânia também transbordaram para os debates do 3º Comitê Principal (uso pacífico), sobretudo a situação da usina nuclear de Zaporíjia. O maior

[1082] Embora o parágrafo 187 do projeto de declaração da revisão de 2022 não faça referência a um "plano de ação", reúne 102 compromissos adicionais que seriam assumidos pelas partes do TNP, incluindo o conjunto de compromissos adotados em RevCon anteriores.

destaque positivo no âmbito do 3º Comitê foi o avanço no debate sobre paridade de gênero[1083] dentro do regime de não proliferação e desarmamento. Também houve avanços no âmbito da AIEA, que não se restringem ao pilar do uso pacífico – muitos dos destaques positivos da revisão quinquenal dizem respeito à expansão da atuação da agência, bem como do número de países vinculados a seus instrumentos. Outro ponto de destaque do projeto de documento final foi a vinculação da ciência e tecnologia nuclear aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e ao cumprimento do Acordo de Paris (2015), bem como o reconhecimento da vinculação entre ciência e tecnologia nuclear e avanços no campo da saúde, inclusive no combate à COVID-19.

Por fim, outras provisões de destaque elencadas no "plano de ação" não aprovado em 2022 foram: o estabelecimento de um grupo de trabalho para fortalecer o processo de revisão do TNP; e a tradicional reafirmação da necessidade de universalização do TNP, com chamamentos firmes a Índia, Israel e Paquistão para a adesão ao tratado e o encorajamento para que o Sudão do Sul faça o mesmo – destaque-se que há também um chamamento à Coreia do Norte para o seu retorno ao tratado na parte de revisão do documento.

O Brasil manteve suas posições tradicionais dentro do regime. Ressaltando o contexto crítico em que era realizada a 10ª RevCon, o País defendeu a necessidade de se reduzir as assimetrias originárias do TNP, notadamente a diferença de direitos e obrigações entre NWS e NNWS, questionou o papel de armas nucleares em estratégias de defesa, afirmou a importância do TPAN, destacou o papel da OPANAL, da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC) e da AIEA, demonstrou apoio ao JCPOA e condenou os testes balísticos da Coreia do Norte. O Brasil também informou ter submetido à AIEA uma proposta inicial para procedimentos especiais a serem aplicados a material nuclear usado em propulsão naval em maio de 2022. Junto a África do Sul, Egito, Irlanda, México, Nova Zelândia, o Brasil também se pronunciou como Coalizão da Nova Agenda (CNA). A CNA afirmou a validade de todos os compromissos assumidos nas RevCon de 1995 (destacou sobretudo a resolução sobre o Oriente Médio), 2000 e 2010, demonstrando preocupação com o fato de NWS terem questionado a sua validade desde 2015. A Coalizão também afirmou a importância de todos os NWS se comprometerem a eliminar completamente seu arsenal nuclear, sublinhou que a conferência de 2010 não esgotou a discussão sobre os impactos humanitários das armas nucleares, resgatou pautas históricas dos NNWS (CTBT, tratado para banimento de material físsil usado em armas nucleares, criação de novas zonas livres de armas nucleares, entrada em vigor de novos protocolos para aumentar a transparência dentro do sistema), destacou a importância de universalizar o tratado e apresentou um plano de trabalho para a 10ª RevCon, chamado *Taking Forward Nuclear Disarmament*, com metas para a conferência. Por fim, o pronunciamento da CNA se encerrou com uma citação de Cançado Trindade[1084].

Com o fracasso da 10ª RevCon, o maior período sem consensos no regime de não proliferação e desarmamento nuclear se ampliará (é a primeira vez que duas RevCon consecutivas não chegam a um consenso). A próxima RevCon está prevista para 2026.

d) Outros acordos e iniciativas multilaterais

É imprescindível a menção ao CTBT, negociado no âmbito da Conferência do Desarmamento e assinado em 1996, que ainda não entrou em vigor em razão da falta de

[1083] Esse debate também esteve presente nos outros comitês, mas foi no 3º Comitê que teve mais aprofundamento.
[1084] "*A world with arsenals of nuclear weapons, like ours, is bound to destroy its past, dangerously threaten the present and has no future at all. Nuclear weapons pave the way into nothingness*."

ratificações importantes, mesmo após mais 25 anos de sua assinatura. Tem 177 partes, mas, para sua entrada em vigor, faz-se necessária, segundo seu Anexo 2, a ratificação de 44 determinados Estados, entre os quais ainda não o fizeram China, Coreia do Norte, Egito, EUA, Índia, Irã, Israel e Paquistão. Em novembro de 2023, o presidente Vladimir Putin anunciou a retirada da Rússia do CTBT, alegando que os EUA seguem sem fazer parte do instrumento. No mesmo mês, o país lançou, de um submarino nuclear, um míssil intercontinental balístico, desenhado para portar ogivas, que atingiu seu alvo no extremo leste do país. A Comissão Preparatória à Organização do CTBT (CTBTO PrepCom) é a instituição responsável pelo estabelecimento e capacitação do sistema de monitoramento internacional (SIM, na sigla em inglês), necessário para a verificação do cumprimento do CTBT. Quando o CTBT entrar em vigor, a comissão se converterá na própria Organização do Tratado de Proibição Completa de Testes Nucleares (CTBTO). A falta de perspectiva quanto à entrada em vigor do CTBT e os relativamente elevados custos de manutenção de seu regime de verificação são os principais desafios enfrentados pela CTBTO PrepCom.

Também se pode mencionar o Tratado sobre a Proibição da Colocação de Armas Nucleares e Outras Armas de Destruição em Massa no Leito do Mar e no Fundo do Oceano (1971, tem 94 Partes, incluindo o Brasil, mas não a França, por exemplo).

Durante a primeira Guerra do Golfo (1990-1991) surgiram suspeitas da existência de programas de desenvolvimento de armas de destruição em massa no Iraque, o que levou à negociação e adoção, na AIEA, de um modelo de protocolo adicional, de adesão voluntária, aos acordos de salvaguardas existentes entre cada Estado Parte do TNP e a agência. Em 1997, o Conselho de Governadores da AIEA adotou o modelo de Protocolo Adicional aos Acordos de Salvaguardas que os Membros assinam com a AIEA, conhecido, de maneira imprecisa, como Protocolo Adicional ao TNP. Estão em vigor protocolos adicionais com 141 membros da AIEA (além de treze aguardando ratificação) e com a EURATOM.

Para regimes de controle de exportação de tecnologias sensíveis relacionadas a armamento nuclear, ver a próxima seção. Há toda uma série de iniciativas, a respeito da relação entre armas nucleares (e ADM) e terrorismo, como a Resolução 1373, de 2001 (cria o Comitê Antiterrorismo do CSNU), e a Resolução 1540, de 2004 (não proliferação de armas de destruição em massa para agentes não estatais) e a Convenção Internacional para a Supressão de Atos de Terrorismo Nuclear, de 2005 (promulgada em 2019 no Brasil). Para mais detalhes sobre a Resolução 1540, ver a seção anterior sobre armas biológicas e químicas.

Em 2008, o secretário-geral das Nações Unidas (SGNU) apresentou proposta de cinco pontos para o desarmamento nuclear: 1) cumprimento do compromisso de desarmamento do Artigo VI; 2) garantias de não uso contra não possuidores; 3) esforços para entrada em vigor do CTBT e conformação de zona livre de armas nucleares (ZLAN) no Oriente Médio; 4) medidas de transparência dos possuidores; e 5) medidas complementares, envolvendo outros tipos de ADM, armas convencionais e terrorismo.

Por iniciativa dos EUA, foram realizadas quatro Cúpulas de Segurança Nuclear (2010 em Washington; 2012 em Seul; 2014 na Haia; 2016 em Washington), com foco em segurança física (impedimento de acesso de agentes não autorizados a materiais ou instalações nucleares). A AIEA, única instituição multilateral de âmbito universal com competência e *expertise* no assunto, realiza desde 2013, em sua sede, em Viena, conferências internacionais, a chamada *International Conference on Nuclear Security* (ICONS), a cada quatro anos, com segmento ministerial sobre o tema. O Brasil participou da III ICONS, em fevereiro de 2020, com delegação de alto nível, liderada pelo secretário-executivo do Gabinete de Segurança Institucional (GSI), general-de-divisão Douglas Bassoli. A próxima edição da ICONS está prevista para 2024.

e) Acordos EUA-URSS/Rússia de controle de armas de destruição em massa e de tecnologias sensíveis

A necessidade de diálogo e cooperação nuclear entre EUA e URSS/Rússia, enquanto as duas principais potências nucleares do mundo, foi exacerbada pela crise dos mísseis em 1962. No ano seguinte, os dois países estabeleceram uma linha direta de gerenciamento de crises e assinaram o PTBT. Haja vista sua indisposição pelo desarmamento, os dois países adotaram uma série de acordos bilaterais, primeiramente limitando – posteriormente reduzindo – o número de armas nucleares de cada lado. Sua maioria foi negociada em períodos de relativa distensão. O objetivo era alcançar um equilíbrio, com forças estratégicas de sobrevivência de cada lado que, mesmo após um primeiro ataque maciço do outro, ainda poderiam infligir uma resposta devastadora, de modo que qualquer ataque desencadearia a *mutually assured destruction* (MAD). Embora menos enfático após o fim da Guerra Fria, o controle de armas nucleares entre EUA-Rússia ainda se baseia na ideia de equiparação de forças como inibidor da agressão, além dos princípios, em graus variáveis, de transparência, confiança mútua, segurança jurídica, previsibilidade, conformidade e flexibilidade.

Com a negociação e a entrada em vigor dos tratados multilaterais de banimento parcial de testes nucleares (PTBT) e de não proliferação nuclear (TNP), as duas superpotências passaram a negociar arranjos para limitação – mas não de redução, muito menos de eliminação – de armas nucleares. Isso representa um primeiro passo, embora modesto, na direção do atendimento das obrigações do Artigo VI do TNP[1085] pelos EUA e pela URSS/Rússia.

i. *Strategic Arms Limitation Talks I* (SALT I, 1972-1977)

Em 1969, teve início em Helsinki a primeira rodada de conversações sobre limitação dos sistemas de lançamento de alcance intercontinental e dos então emergentes sistemas estratégicos de defesa. Como resultado, acordaram-se dois tratados: o Acordo Interino sobre Limitação de Armas Ofensivas Estratégicas (SALT I, acordo executivo) e o Tratado de Mísseis Antibalísticos (ABM). O SALT congelou o número desses sistemas aos níveis existentes em 1972[1086]. Ambos os instrumentos foram assinados na mesma data, em 26 de maio de 1972.

[1085] Artigo VI TNP (1968): "Cada Parte deste Tratado compromete-se a entabular, de boa-fé, negociações sobre medidas efetivas para a cessação em data próxima da corrida armamentista nuclear e para o desarmamento nuclear, e sobre um Tratado de desarmamento geral e completo, sob estrito e eficaz controle internacional."

[1086] Para os EUA: 1.054 mísseis balísticos intercontinentais (ICBMs), de 656 até 710 mísseis lançados de submarinos (SLBMs) e até 44 submarinos balísticos nucleares; para a URSS: 1.618 ICBMs, de 740 até 950 SLBMs e até 62 submarinos balísticos nucleares. Note-se, assim, que os EUA aceitaram que a URSS mantivesse capacidade superior nestas armas, notadamente mais de 50% de ICBMs. As partes comprometeram-se a não construir novas unidades, nem aumentar as dimensões e capacidades daqueles existentes "significativamente". Como fragilidade, o acordo não restringiu o número de bombardeiros e de ogivas, deixando espaço livre para a expansão destes e o desenvolvimento de novas tecnologias, como sistemas de ogivas múltiplas (MIRVs: *Multiple Independently Targetable Reentry Vehicles*). O acordo permite a modernização das unidades existentes ou substituição por novas.

ii. *Anti-Ballistic Missile Treaty* (ABM, 1972-2002)

O acordo ABM limitou o número de mísseis estratégicos de defesa[1087] e impediu o surgimento de uma corrida armamentista de sistemas ofensivo e defensivo. Em junho de 2002, no contexto da Guerra ao Terror, os EUA retiraram-se unilateralmente do ABM, alegando a necessidade de defesa contra possíveis ataques terroristas ou de *rogue states*, sob protestos russos e de especialistas independentes a respeito dos efeitos adversos sobre a estabilidade internacional e os esforços de redução de estoques nucleares ofensivos.

iii. *Strategic Arms Limitation Talks II* (SALT II, 1979)

As superpotências prosseguiram as conversações visando à negociação de um acordo que substituísse o interino SALT I, mas o SALT II nunca entrou em vigor. Em 1974, as partes chegaram ao consenso[1088], mas a situação internacional impediu a ratificação do tratado, que somente foi levado ao Senado norte-americano em 1979. A invasão do Afeganistão pela URSS impediu sua ratificação, mas os dois países se comprometeram a honrar seus dispositivos, apesar de acusações mútuas de violação.

Com as mudanças políticas na URSS[1089] e o subsequente fim do conflito bipolar, o ambiente internacional tornava-se progressivamente mais propício para o aprofundamento de negociações, resultando em acordos de redução efetiva de armas nucleares entre EUA e URSS/Rússia.

iv. *Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty* (INF, 1987-2019)

O tratado INF foi assinado em 1987, fruto de negociações possibilitadas pelo encontro de Gorbatchev e Reagan em Reykjavík, na Islândia, em 1986. Esse instrumento promoveu a eliminação de mísseis balísticos e de cruzeiro lançados do solo, os chamados *Intermediate Nuclear Forces* (INF), cujo alcance seja entre 500 e 5.500 km[1090]. Trata-se da primeira vez que os países concordam na redução de seus arsenais, na eliminação de toda uma categoria de armas e em extensas inspeções de verificação in loco.

Em 2019, os EUA retiraram-se do INF, após sucessivas acusações, desde 2013, de descumprimento do acordo pela Rússia, que estaria desenvolvendo um tipo de míssil banido pelo tratado (o míssil SSC-8 era classificado pela Rússia como de curto alcance, ao passo que os EUA estimavam seu alcance em 2.500 km; sendo, portanto, proibido pelo INF). No mesmo ano, a Rússia também se retirou do INF. Contudo, o amplo arsenal da China de mísseis INF, em sua maioria

---

[1087] Para cada parte: limite de até 200 interceptadores, divididos em dois grupos, sendo um para defender a respectiva capital especificamente e outro para um campo de ataque ICBM. Em 1974, esse número foi reduzido pela metade (100), devendo os países escolherem pela defesa da capital ou outra área. Desse modo, o ABM impedia o desenvolvimento de um sistema de defesa antibalístico de dimensões nacionais.

[1088] O SALT II teria limitado os silos de ICBMs americanos e soviéticos, tubos de lançamento SLBM, mísseis balísticos ar-superfície e bombardeiros pesados a 2.250 veículos de entrega até 1º de janeiro de 1981, abaixo de um teto inicial de 2.400 veículos de entrega. O acordo exigiria que os soviéticos reduzissem suas forças em cerca de 270 veículos de entrega, mas as forças dos EUA estavam abaixo dos limites e poderiam ter sido aumentadas. As ações de cada parte seriam verificadas por meios técnicos nacionais, incluindo satélites de reconhecimento. Entraria em vigor até 1985. Assim como o SALT I, o SALT II não abordou o tema do número de ogivas nucleares.

[1089] Eleição de Gorbatchev, o avanço de suas reformas (*Glasnost* e *Perestroika*) e a crise de Chernobyl.

[1090] Em junho de 1991, data-limite para a implementação dos compromissos do INF, os EUA haviam destruído 846 vetores dessas armas e a URSS, 1.846.

convencionais, e a ausência de constrangimentos legais a esse país por força de tratados, são motivos até mais significativos para a retirada dos EUA do INF do que os supostos descumprimentos russos. Igualmente, em 2020, os EUA retiram-se do Acordo Céus Abertos[1091], alegando que a Rússia impunha restrições injustificadas aos voos de observação sobre seu território.

v. *Strategic Arms Reduction Treaty I* (START I, 1991-2009)

Em 1982, iniciou-se uma nova rodada de negociações. Após uma interrupção de dois anos, as tratativas recomeçaram em 1985 e resultaram no START I, assinado apenas em 1991[1092], com limitações específicas[1093]. Mesmo atingindo os limites do START I, as partes deram continuidade à redução de arsenal. O tratado expirou em 2009.

vi. *Strategic Arms Reduction Treaty II* (START II, 1993)

Os dois países assinaram o START II em 1993. O START II estabeleceu um limite para armas estratégicas e exigiu que as reduções fossem implementadas em duas fases[1094]. Este tratado permaneceria em vigor durante o START I. Os EUA ratificaram o START II em 1996, mas não seu protocolo adicional de 1997, nem os acordos de sucessão e demarcação do ABM, enquanto a Rússia ratificou todos em 2000. Como a legislação russa exigia a troca de instrumentos de ratificação para sua entrada em vigor, incluindo a do protocolo adicional e dos acordos ABM, o START II nunca entrou em vigor. Com a declaração de retirada dos EUA do ABM e a assinatura do SORT, a Rússia anunciou que terminaria suas vinculações aos compromissos do START II.

vii. *Strategic Offensive Reductions Treaty* (SORT, 2002-2010)

Pelo SORT, assinado em 2002, EUA e Rússia concordaram em reduzir o número de ogivas estratégicas operacionalmente instaladas de modo a superar os limites previstos no START II[1095]. Também concordaram em manter o START I em vigor. O acordo não estipulou nenhum sistema de verificação[1096].

[1091] A Rússia retirou-se no ano seguinte. Para mais detalhes, ver seção sobre a OSCE no tópico sobre segurança e defesa.

[1092] A dissolução da URSS, resultando em quatro sucessores com capacidades nucleares (Rússia, Belarus, Ucrânia e Cazaquistão), atrasou o processo de entrada em vigor do START I. Em 1992, o Protocolo de Lisboa tornou os quatro países e os EUA partes do START I, que entrou em vigor em 1994.

[1093] Teto de 1.600 vetores estratégicos e 6.000 ogivas para cada lado. O prazo de redução foi de sete anos, até 2001, e mantido por outros oito anos. As partes eram verificadas por inspeções in loco e por telemetria compartilha.

[1094] Até 2004: implementação de não mais de 3.800-4250 ogivas totais em ICBMs, SLBMs e bombardeiros pesados, incluindo limites de 2.160 em SLBMs, 1.200 em ICBMs com MIRVs e 650 em ICBMs pesados. Até 2007: implementação de não mais de 3.000-3.500 ogivas totais em ICBMs, SLBMs e bombardeiros pesados, incluindo limites de 1.700-1750 em SLBMs, a eliminação de ICBMs pesados e a proibição de MIRVs em ICBMs. Desativação de veículos de entrega via remoção de ogivas nucleares.

[1095] O SORT determinou o total de 1.700 até 2.200 para cada país, até 31 de dezembro de 2012, baseado em declarações anteriores dos mandatários. Ao contrário dos acordos anteriores, não houve especificação sobre quais de ogivas deviam ser desmanteladas, etapas de reduções, limites de estoque e de reserva ou modos de emprego de ogivas entre sistemas ICBMs, SLBMs e MIRVs. Nenhuma ogiva ou vetor teve de ser destruído sob o SORT.

[1096] Declarações orientavam pelo recurso ao regime de controle do START, que expirou em 2009, três anos antes do prazo-limite do SORT. Em 2006, os países criaram a *Bilateral Implementation Comission* (BIC) como fórum confidencial para reunir-se duas vezes ao ano e discutir questões da implementação.

viii. *New Strategic Arms Reduction Treaty* (New START, 2010-2026)

Em 2011, o SORT foi substituído pelo New START, negociado após o encontro dos presidentes Obama e Medvedev em Londres, em 2009. De duração inicial de dez anos (expirava em 10 de fevereiro de 2021), o instrumento definiu limites[1097], que deveriam ser atingidos até 2018. Cada parte pode determinar a estrutura dos vetores de suas forças em posição de tiro, respeitando os limites gerais. A verificação do cumprimento dos compromissos assumidos é feita mediante inspeções *in loco*, intercâmbio de dados e notificações sobre o armamento e as instalações, além de meios técnicos de cada um. A renovação esteve ameaçada, uma vez que a política de controle de armas não era endossada pelo então presidente Donald Trump, que havia retirado os EUA do INF e do Acordo Céus Abertos em 2019 e em 2020. Seu intuito era vincular a renovação do New START à inclusão de armamentos não estratégicos russos, bem como à adesão da China, que rechaçou a iniciativa. Com a assunção do presidente Joe Biden, em 2021, os países concordaram pela prorrogação do tratado em mais cinco anos, permitida pelo tratado, de modo que o New START expira em 5 de fevereiro de 2026. Em agosto de 2022, os EUA testaram o míssil balístico Minuteman III, após cancelamentos anteriores. No mesmo mês, no contexto da 10ª Conferência de Revisão do TNP e em meio ao conflito na Ucrânia, EUA e Rússia publicaram declaração em que se comprometem com a necessidade de negociação de um acordo que substitua o New START. Em novembro de 2022, a Rússia cancelou unilateralmente uma reunião da Comissão Consultiva Bilateral do New START, que lida com a implementação e a verificação do tratado. O vice-ministro das Relações Exteriores da Rússia, Sergey Ryabkov, atribuiu a decisão a preocupações técnicas, como alegações russas de que os EUA não estariam implementando plenamente o tratado, bem como a razões políticas, incluindo a guerra na Ucrânia. O Departamento de Estado dos EUA reiterou seu compromisso de reagendar a reunião o mais rápido possível. Um tópico de discussão teria sido a pausa de quase três anos nas inspeções de instalações relacionadas a armas nucleares, um marco do regime de verificação do New START. Os dois países pausaram as inspeções em março de 2020 devido à pandemia de COVID-19. Em agosto de 2022, a Rússia havia adiado ainda mais a retomada das inspeções, bloqueando as visitas às suas instalações.

Desde a década de 1990, verifica-se tendência de desmantelamento da maioria dos acordos[1098] de controle de armas e de reforço de confiança e segurança concluídos pelos EUA, Rússia e aliados. Esses desenvolvimentos vêm minando a ordem de segurança internacional – especialmente na Europa – a ponto de tornar o New START o único grande acordo bilateral de armas remanescente entre EUA e Rússia. Vários fatores explicam o fim desses tratados, entre eles as acusações, de cada lado, de descumprimento. Outro fator significativo é que muitos acordos da

[1097] Limites de até 700 mísseis armados ICBMs, SLBMs e bombardeiros pesados para transporte; 800 sistemas lançadores armados e não armados de ICBMs e SLBMs e bombardeiros pesados; e 1.550 ogivas nucleares armadas. O acordo não limita o número de ICBMs e SLBMs não armados. O New START contempla parcialmente os receios russos em relação ao desenvolvimento dos sistemas antimísseis dos EUA. O preâmbulo do New START reconhece a inter-relação entre armas estratégicas ofensivas e defensivas. A Rússia receia os armamentos estratégicos, ainda que não nucleares, pois aponta que armamentos estratégicos convencionais, como mísseis balísticos, têm precisão similar aos nucleares, de modo que deveriam, igualmente, estar submetidos à restrição do tratado. Por isso, a política de contenção nuclear da Rússia assegura, taxativamente, o direito russo de utilizar armas nucleares quando atacada por mísseis balísticos, ainda que carregados com armamentos convencionais (não nucleares).

[1098] 2002: EUA retiram-se do ABM; 2007: Rússia cessa a implementação do Tratado de Forças Convencionais na Europa (CFE); 2015: Rússia para de participar de reuniões do CFE; 2019: EUA e Rússia denunciam o INF; 2020: EUA retiram-se do Tratado de Céus Abertos; 2021: Rússia denuncia o Tratado de Céus Abertos; 2023: Rússia retira-se do CFE.

Guerra Fria e pós-Guerra Fria não refletem mais a realidade: os desenvolvimentos tecnológicos trouxeram novas armas que estão fora do escopo das restrições existentes. Ao mesmo tempo, a situação geopolítica mudou: exceto por suas forças nucleares, a Rússia não é mais um adversário equiparável aos EUA e provavelmente corresponderia a uma ameaça menor e de longo prazo, se comparada à China, que não é parte de nenhum dos acordos. Hoje, com as relações EUA-Rússia em baixa, o controle de armas tornou-se cada vez mais necessário e as negociações são particularmente mais difíceis.

A longo prazo, outra preocupação premente é estender o controle de armas além dos EUA e Rússia para outros Estados com armas nucleares – a China em particular, dado seu potencial de expansão e falta de transparência. Em 2020, os EUA pressionaram a China a aderir às negociações do New START. No entanto, Pequim declarou que só estaria disposta a participar se os EUA concordassem em reduzir seu arsenal ao tamanho do chinês, que alega ser vinte vezes menor. Enquanto a China tiver muito menos armas nucleares, não há incentivos para aceitar os mesmos limites que a Rússia e os EUA, nem é provável que concorde com medidas de transparência, pois a opacidade nuclear ajuda a compensar o tamanho relativamente pequeno de seu arsenal. A Rússia declara-se aberta a iniciativas plurilaterais, especialmente se incluírem os "aliados nucleares" dos EUA, como Reino Unido e França, e também tem um interesse em limitar as forças nucleares chinesas. O acirramento do conflito na Ucrânia também acentua as dificuldades de novos entendimentos no campo nuclear. Recentemente, declarações de autoridades russas, como Putin e Medvedev, salientaram que a opção de utilizar armamento nuclear existe[1099]. Belarus, aliada de Moscou, renunciou a seu *status* "não nuclear" em fevereiro de 2022 e ameaça entrar no conflito. Os EUA, a seu turno, em sua mais recente estratégia de defesa nacional, lançada em outubro de 2022, apontaram a Rússia como uma ameaça nuclear, e a China foi definida com o maior "desafio geopolítico", na medida em que seria o único país que busca alterar a ordem internacional atual. Por isso, as perspectivas para um novo acordo nuclear são pequenas e dependerão, especialmente, das tensões envolvendo esses três países.

No começo de 2022, EUA anunciaram adiar teste de míssil balístico intercontinental capaz de levar ogivas nucleares, a fim de evitar qualquer "desentendimento" de preparação para um eventual conflito nuclear. Biden considera improvável o uso de armas nucleares no conflito na Ucrânia, ainda que táticas: para ele, Putin é um ator racional, que tomou uma decisão ruim sobre o começo da guerra e que dificilmente tomaria uma decisão ruim de utilizar armas nucleares no conflito. Iniciou-se, em 17 de outubro de 2022, o exercício de treinamento da OTAN (com participação de 14 países), planejado desde antes do início do conflito, contra eventual ataque nuclear com armas táticas: segundo o secretário-geral da OTAN, que anunciou, na semana passada, manter a previsão do treinamento, "caso o exercício fosse cancelado, enviaria o sinal errado para Moscou". O chefe Política Externa da União Europeia (UE), Josep Borrell, declarou que eventual ataque nuclear russo significaria um grande erro e o "aniquilamento do exército russo", dada a proporção da resposta dos países ocidentais, a qual, contudo, não se valeria de armas nucleares. Em 13 de outubro de 2022, 14 países da OTAN anunciaram a Iniciativa de Escudo do Céu Europeu: sistema antimíssil balístico desenvolvido pelos próprios europeus para a Europa, desvinculando sua defesa no setor da ajuda americana.

[1099] A legislação russa autoriza o uso de armas nucleares em caso de agressão ao território russo, ou se agredida com esses armamentos. A anexação das províncias ucranianas de Luhansk, Donetsk, Kherson e Zaporíjia, após referendo reconhecido apenas pelos russos, aumenta o risco de uso de armas nucleares, uma vez que eventual defesa desses territórios em contraofensiva ucraniana poderia ser respaldada pela legislação russa ao considerar uma agressão ao território russo.

Em 2023, após anúncio do presidente Putin, o Conselho da Federação Russa (câmara alta parlamentar) aprovou suspensão do acordo nuclear New START.

ix. Quadro esquemático sobre os acordos EUA-URSS/Rússia de controle de armas e tecnologias sensíveis:

Tratado	**Duração**	**Limites sobre vetores**	**Limites sobre ogivas**	**Sem limites sobre**	***Status* atual**
SALT I	1972 -1977	ICBM: 1.054 EUA; 1.607 URSS SLBM: 656 EUA; 740 URSS	Sem limites	Bombadeiros estratégicos; sistemas defensivos	Expirado
ABM	1972- 2002	Bane sistemas antibalísticos de defender a integridade total dos territórios dos EUA e da URSS; mísseis de interceptação limitados a 100 para cada	Sem limites	Sistemas ofensivos	Os EUA retiram-se do tratado em 2002
SALT II	Assinado em 1979, mas nunca entrou em vigor	Limite de até 2.400 ICBM/SLBM + bombardeiros de cada lado, com sublimites para mísseis MIRV	Sem limites	Sistemas defensivos	Nunca entrou em vigor
INF	Assinado em 1987, em vigor no período 1988-2019	Bane todos os mísseis balísticos e de cruzeiro lançados do solo e armados com armas nucleares ou convencionais com capacidade entre 500 e 5.500 km de alcance	Sem limites	Mísseis de alcance <500 e >5.500 km; lançadores submarinos e aéreos; sistemas defensivos	EUA e Rússia denunciaram o tratado em 2019
START I	Assinado em 1991, em vigor no período 1994-2009	Limite de até 1.600 ICBM/SLBM + bombardeiros de cada lado	6.000 ogivas estratégicas armadas para cada	Sistemas defensivos	Expirado
START II	Assinado em 1993, mas nunca entrou em vigor	Igual ao START I, mais proibição de ICBMs com MIRV e lançadores de ICBM "pesados", e eliminação de todos os ICBMs "pesados"	3.000-3.500 ogivas estratégicas armadas para cada	Ogivas não armadas e ogivas não estratégicas; sistemas defensivos	EUA não ratificou protocolos e tratados correlatos; Rússia retirou seu apoio em 2002
SORT	2002-2012	Sem limites, embora os limites do START I para lançadores de mísseis e bombardeiros tenham permanecido em vigor até 2009	1.700-2.200 ogivas estratégicas armadas para cada	Ogivas não armadas e ogivas não estratégicas; sistemas defensivos	Substituído pelo New START em 2011
New START	2011-2026	Até 800 ICBM/SLBM + bombardeiros estratégicos, armados ou não armados; Até 700 ICBMs + SLBMs + bombardeiros estratégicos, armados	1.500 ogivas estratégicas armadas para cada	Ogivas não armadas e ogivas não estratégicas; ICBM e SLBM não armados; sistemas defensivos	Estendido em janeiro/2021, em vigor até fevereiro/2026

Acordos EUA-Rússia de controle de tecnologias sensíveis

1960 — 1970 — 1980 — 1990 — 2000 — 2010 — 2020

Limitação

Redução

1963
PTBT
Em vigor

1968/1970
TNP
Em vigor

1972
SALT I
Expirou em 1977

1972
ABM
Denunciado pelos EUA em 2002

1979
SALT II
Não entrou em vigor

1987/1988
INF
Denunciado pelos EUA e pela Rússia em 2019

1991/1994
START I
Expirou em 2009

1993
START II
Não entrou em vigor

2002
SORT
Substituído pelo New START

2010/2011
New START
Em vigor
Expirava em fevereiro/2021
Em janeiro/2021 foi estendido até fevereiro/2026

Estoque estimado de ogivas nucleares, de 1945 até 2022

Inclui ogivas designadas para forças militares; exclui ogivas designadas para desmantelamento
Total por país; Total acumulado; Número de países com armas nucleares (ano ou período de domínio da tecnologia nuclear)

SALT I + ABM | INF | START | SORT | New START

70.000
60.000
50.000
40.000
30.000
20.000
10.000
-

1945 1947 1949 1951 1953 1955 1957 1959 1961 1963 1965 1967 1969 1971 1973 1975 1977 1979 1981 1983 1985 1987 1989 1991 1993 1995 1997 1999 2001 2003 2005 2007 2009 2011 2013 2015 2017 2019 2021

10 9 8 7 6 5 4 3 2 1 0

Estados Unidos (1945) | Rússia (1949) | Reino Unido (1953) | França (1964)
China (1964) | Israel (1967) | África do Sul (1982-89) | Índia (1998)
Paquistão (1998) | Coreia do Norte (2015) | Estoque global | # países nucleares

100% 90% 80% 70% 60% 50% 40% 30% 20% 10% 0%

20
90
160
165
350 (4%)
180
290
3.708 (39%)
4.477 (47%)

Total 2022 = 9.440

Fonte: elaboração dos autores; base de dados disponível em https://ourworldindata.org/nuclear-weapons

f) Zonas livres de armas nucleares (ZLAN)

Uma resolução da AGNU em 1975 estabeleceu as principais características que definem uma ZLAN, a saber: a inexistência de Estados possuidores dessas armas; sua não produção, não colocação e não uso; além da afirmação de que a criação de zonas livres deve partir da própria região, por livre decisão dos Estados nela situados. Os compromissos assumidos devem ser verificáveis e de duração ilimitada. Finalmente, os Estados possuidores de armas nucleares devem ratificar os protocolos adicionais aos tratados de estabelecimento da zona livre e proporcionar garantias de segurança aos membros da zona.

NUCLEAR-WEAPON-FREE AREAS

Demarcation of nuclear-weapon-free zones, nuclear-weapon-free status and nuclear-weapon-free geographical regions

TREATIES ESTABLISHING NUCLEAR-WEAPON-FREE AREAS

Fonte: UNODA

O TNP não proíbe a conclusão de acordos regionais (Artigo VII) – para além de Tlatelolco (1967, América Latina e Caribe), desde os anos 1980, foram assinados os seguintes com vistas à conformação de áreas livres de armas nucleares: Rarotonga (1985, Pacífico Sul), Bangkok[1100] (1995, Sudeste Asiático), Pelindaba[1101] (1996, África) e Semipalatinsk (2006, Ásia Central). A Mongólia declarou-se como Estado livre de armas nucleares em setembro de 1992 (o que foi reconhecido posteriormente pela ONU[1102]). Ucrânia, Belarus e Cazaquistão renunciaram ao seu arsenal nuclear na década de 1990. Há, ainda, ZLANs não habitadas: Antártida (1959); o espaço

[1100] Até hoje os cinco países nucleares não assinaram protocolo adicional ao texto, por objetarem à inclusão das plataformas continentais e zonas econômicas, assim como à proibição de usar armas nucleares dentro da zona ou a partir dela contra alvos externos. Outra objeção se dirige à restrição da passagem de navios a propulsão nuclear no interior da zona.

[1101] Pelindaba é o nome da localidade na qual a África do Sul possui seu principal centro de pesquisas nucleares.

[1102] Em 2012, os cinco possuidores de armas nucleares reconhecidos pelo TNP firmaram declarações políticas paralelas pelas quais se comprometem formalmente a respeitar o *status* desnuclearizado da Mongólia e a não utilizar armas nucleares contra esse país.

exterior (1967); o leito marítimo (1971) e a Lua (1979). Reflexões relativas ao Ártico são muito incipientes.

O Hemisfério Sul ainda não é uma ZLAN (ilhas pertencentes a algumas potências nucleares ou não, além do Timor-Leste, não são partes das ZLANs existentes), muito embora a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) já tenha declarado o Atlântico Sul como zona livre.

g) Tratado para a Proscrição das Armas Nucleares na América Latina e no Caribe (Tratado de Tlatelolco)

Em 1958, a Costa Rica lançou proposta de proibição de armas nucleares no subcontinente. Em 1962, antes mesmo da crise dos mísseis em Cuba, quatro países, Brasil, Bolívia, Chile e Equador, apoiados depois pelo México (que, no mesmo ano, se autodeclarou livre de armas nucleares) propuseram na AGNU o estabelecimento de uma zona livre de armas nucleares na América Latina, inspirada em proposta de desnuclearização da África, apresentada em 1961. A proposta latino-americana, contudo, não chegou a ser votada.

A crise dos mísseis cubana transformou a necessidade de estabelecer limitações à atividade nuclear em um tema urgente na América Latina. Também contribuiu para tanto, entre outros motivos, a percepção de que uma corrida armamentista regional só serviria para sorver os já escassos recursos para o desenvolvimento. Como resultado, o presidente mexicano Adolfo López Mateos liderou a emissão de uma declaração conjunta, em 29 de abril de 1963, emitida por presidentes de cinco países do subcontinente: Bolívia, Brasil, Chile e Equador, além do México. Essa declaração anunciava a intenção de que um acordo multilateral, com os demais países latino-americanos, com a finalidade de proibir a fabricação, o recebimento e o armazenamento de armas nucleares.

A aprovação do tratado que proibia os testes de armas nucleares na atmosfera, no espaço exterior e debaixo das águas (PTBT), celebrado em 5 de agosto de 1963, contribuiu ainda mais para a criação de um ambiente favorável à proposta latino-americana. Em novembro de 1963, a 18ª Sessão da AGNU aprovou a Resolução 1911, que indica que os países latino-americanos iniciariam estudos para a adoção de medidas de desnuclearização da América Latina, à luz dos princípios da Carta da ONU e de acordos regionais.

Em novembro de 1964, 17 países latino-americanos reuniram-se para criar a Comissão Preparatória para a Desnuclearização da América Latina (COPREDAL), sediada na Cidade do México, e incumbida de apresentar um anteprojeto multilateral básico, que viria a se transformar no Tratado de Tlatelolco. Nos primeiros anos dessa comissão, Brasil[1103] e México[1104] disputaram a sua condução, sendo a comissão presidida pelo mexicano García Robles e vice-presidida pelo embaixador brasileiro Sette Câmara. O primeiro defendia a importância de um instrumento a ser rapidamente assinado pelos diversos países da região, com base na renúncia unilateral do direito a possuir armas nucleares, enquanto o segundo patrocinava uma estratégia de operar, inicialmente, com menos atores envolvidos, o que viria, potencialmente, a incentivar o comprometimento dos demais países e desejava obter compensações nas negociações (como o direito a explosões nucleares pacíficas).

[1103] A delegação brasileira na COPREDAL era chefiada diplomata José Sette Câmara Filho, que foi o representante permanente do Brasil junto à ONU, de 1964 a 1968.

[1104] Afonso García Robles, diplomata mexicano reconhecido como artífice da construção política do Tratado de Tlatelolco e presidente da COPREDAL, recebeu o Prêmio Nobel da Paz de 1982.

O preâmbulo do futuro tratado estaria praticamente pronto em agosto de 1965. Ele dispunha acerca da necessidade de evitar a corrida armamentista no continente – especialmente de armas nucleares –, e de consolidar a paz, em um contexto de respeito à igualdade soberana dos Estados. Sublinhava a importância da Resolução 808, da AGNU, que propugnava pelo desarmamento e pela proibição total do emprego e da fabricação de armas nucleares e de todos os tipos de ADM. Nesse sentido, considerava a existência de armas nucleares, em qualquer país latino-americano, antes de tudo, uma ameaça.

A cláusula de entrada em vigor do Tratado de Tlatelolco foi talvez a questão que gerou as mais prolongadas discussões no seio da COPREDAL. De um lado, o México defendia que a validade do acordo deveria iniciar-se, para os Estados que o ratificassem, logo que eles fizessem o depósito de seus instrumentos de ratificação. O Brasil, por sua vez, compreendia a necessidade de adequação mais rígida dos países aos termos trazidos no parágrafo 1º do Artigo 29 (inicialmente Artigo 28)[1105] do acordo. No parágrafo 1º, estão previstos os requisitos de assinatura e ratificação do tratado, dos Protocolos Adicionais I e II, por todos os Estados aos quais estivessem abertos os três instrumentos, além da celebração de acordos com a AIEA, sobre a aplicação do seu Sistema de Salvaguardas, por parte dos Estados signatários do tratado e do Protocolo Adicional I. Ao final, com o recurso à possibilidade de apresentação de uma declaração de dispensa[1106], adotou-se um sistema híbrido, que, ao mesmo tempo que buscava dialogar com a realidade dos diferentes Estados, não interditava a sua entrada em vigor para aqueles países que desejassem a ele se submeter imediatamente. Em diversas ocasiões, o Brasil reafirmou sua posição de não atuar em sentido contrário aos objetivos do documento.

Em fevereiro de 1967, o Tratado para a Proibição de Armas Nucleares na América Latina e no Caribe foi assinado, na Cidade do México, pela maioria dos países da região. O Brasil assinou o tratado em maio de 1967[1107] e o ratificou em 1968, e, nesse mesmo ano, o acordo entrou em

---

[1105] Artigo 29: 1. Salvo o previsto no parágrafo 2 deste Artigo, o presente Tratado entrará em vigor, entre os Estados que o tiverem ratificado, tão logo tenham sido cumpridos os seguintes requisitos: a) Entrega ao Governo depositário dos instrumentos de ratificação do presente Tratado, por parte dos Governos dos Estados mencionados no Artigo 26 que existam na data em que se abra à assinatura o presente Tratado, e que não sejam afetados pelo disposto no parágrafo 2 do próprio Artigo 26; b) Assinatura e ratificação do Protocolo Adicional I anexo ao presente Tratado, por parte de todos os Estados extracontinentais ou continentais que tenham, *de jure* ou *de facto*, responsabilidade internacional sobre territórios situados na área de aplicação do Tratado; c) Assinatura e ratificação do Protocolo Adicional II anexo ao presente Tratado, por parte de todas as potências que possuam armas nucleares; d) Conclusão de acordos – bilaterais ou multilaterais – sobre a aplicação do Sistema de Salvaguardas da Agência Internacional de Energia Atômica, em conformidade com o Artigo 13 do presente Tratado.

[1106] As últimas declarações de dispensa (*waiver*) do Artigo 28, 1, foram de: São Vicente e Granadinas (11/05/1992); Dominica (25/08/1993); Argentina e Chile (ambos em 18/01/1994); Brasil (30/05/1994); Belize (09/11/1994); Santa Lúcia (02/6/1995); São Cristóvão e Névis (14/02/1997); Guiana (17/05/1997); e, finalmente, Cuba (23/10/2002).

[1107] Embora o tratado tenha sido aberto a assinaturas ainda durante o governo Castello Branco, só foi assinado pelo Brasil sob Costa e Silva. É importante tentar compreender o motivo de o governo Castello Branco ter integrado as negociações de Tlatelolco, mas não ter assinado o tratado, quando houve sua cerimônia formal de assinatura. Há dois pontos que devem ser considerados: a transição de governo, no Brasil, e as negociações do TNP. Em primeiro lugar, há de se considerar as particularidades de um período de transição de governo, ainda que sob condições autoritárias. Em 15 de março de 1967, Costa e Silva tomou posse, enquanto a cerimônia de assinatura de Tlatelolco ocorreu em 14 de fevereiro. O Brasil assinou o tratado, em 9 de maio. É possível conceber que a transição de governo tenha, de alguma maneira, impactado a tomada de decisão da diplomacia brasileira. A gestão de Castello Branco pode não ter querido, por exemplo, tomar decisão (de assinar) sob o risco de que pudesse vir a ser revertida pelo presidente seguinte, o que causaria danos para a imagem do País. Com relação ao TNP, deve-se considerar que o texto de Tlatelolco é muito mais claro no que se refere aos usos pacíficos da energia nuclear, permitindo explosões para fins pacíficos. À medida que as negociações sobre o TNP avançavam e que a diplomacia brasileira o compreendia como

vigor. Os Estados nuclearmente armados à época (EUA, Rússia, China, França e Reino Unido) e as potências coloniais com territórios na América do Sul e no Caribe (Países Baixos, além de EUA, França e Reino Unido) também vieram a ratificá-lo. O Tratado de Tlatelolco foi responsável por criar a primeira grande região populosa do mundo a proscrever os armamentos nucleares.

Além de um preâmbulo, em grande parte fundamentado em princípios aprovados em resoluções da AGNU – Resoluções 1911 e 2028 –, o Tratado de Tlatelolco possui 32 artigos e dois protocolos adicionais. O Artigo 1º[1108] descreve as obrigações básicas das partes, no sentido de assegurar a total proibição de armas nucleares na região, de maneira mais ampla do que o que preveem outros acordos sobre a matéria, como o TNP e o Tratado da Antártica. O Artigo 3º define o "território" de aplicação da ZLAN, constituído pelo território das partes, o mar territorial, o espaço aéreo e outras áreas sob suas soberanias. O conceito de armas nucleares está definido no Artigo 5º, como sendo qualquer dispositivo capaz de liberar energia nuclear de forma não controlada e de ser apropriado para uso belicoso. Nove artigos são dedicados à criação da OPANAL.

O Tratado cria um sistema de controle particularmente abrangente e potencialmente eficiente em relação a instrumentos similares, tal qual o TNP. Esse é um resultado de um sistema dual de controle:

1) o Sistema de Controle da OPANAL (Artigo 12), que consiste em relatórios das partes (Artigo 14), relatórios especiais solicitados pelo secretário-geral da OPANAL (Artigo 15) e inspeções especiais (Artigo 16); e
2) o Sistema de Salvaguardas da AIEA (Artigo 13), que acabou sendo posteriormente substituído pelo acordo padrão aplicável aos signatários do TNP.

O tratado prevê o escopo das atividades de verificação. Além disso, como resultado da ação brasileira, resguarda os chamados testes pacíficos com material nuclear, voltados para finalidades não militares (Artigo 18).

O Artigo 28 estabelece que o Tratado de Tlatelolco não está sujeito a reservas, entretanto a COPREDAL aceitou, tacitamente, declarações interpretativas levantadas acerca de testes nucleares para fins pacíficos (Brasil, Argentina e Nicarágua), territórios em disputa, questões de transporte e de definição das zonas de aplicabilidade. O Protocolo I inclui territórios que estão, *de jure* ou *de facto*, sob responsabilidade extracontinental, sob a obrigação de desnuclearização: EUA, França, Países Baixos e Reino Unido. O Protocolo II exige o comprometimento das potências nucleares à época com o *status* de ZLAN da América Latina: EUA, Rússia, China, França e Reino Unido.

Com relação à posição do Brasil, o entusiasmo brasileiro acerca do desarmamento arrefece após o início do regime militar de 1964. No governo Costa e Silva, sob notória influência da

---

discriminatório, Tlatelolco passou a ser usado como uma justificativa que fortalecia a posição nacional. A decisão brasileira de não assinar o TNP, em 1968, baseava-se, entre outros pontos, no fato de que, por meio de Tlatelolco, o Brasil já havia se comprometido com o não desenvolvimento da energia nuclear para fins militares. Ademais, tendo em vista as condições impostas pelo então Artigo 28 (depois 29), é possível conceber que, naquele contexto, havia pouca expectativa de que o tratado realmente entrasse em vigor. Assim, Tlatelolco passou a fundamentar a posição brasileira quanto ao TNP, contudo, sem impor limites reais ao programa nuclear desenvolvido pelos militares.

[1108] Artigo 1º: 1. As Partes Contratantes comprometem-se a utilizar, exclusivamente com fins pacíficos, o material e as instalações nucleares submetidos à sua jurisdição, e a proibir e a impedir nos respectivos territórios: a) o ensaio, uso, fabricação, produção ou aquisição, por qualquer meio, de toda arma nuclear, por si mesmas, direta ou indiretamente, por mandato de terceiros ou em qualquer outra forma, e b) a recepção, armazenamento, instalação, colocação ou qualquer forma de posse de qualquer arma nuclear, direta ou indiretamente, por si mesmas, por mandato de terceiros ou por qualquer outro modo.

ideologia da Escola Superior de Guerra (ESG), a questão nuclear foi considerada um elemento de relevo para o desenvolvimento e o interesse nacional. Embora o País tivesse assinado e ratificado o tratado, o governo Costa e Silva utilizou-se da margem de manobra permitida pelo Artigo 29 para seguir uma rota independente em relação a países como o México, no sentido de que o Brasil pudesse controlar o ciclo nuclear completo, antes que o acordo entrasse em vigor para o Brasil.

h) Agência para a Proscrição de Armas Nucleares na América Latina e no Caribe (OPANAL, na sigla em espanhol)

A OPANAL é uma organização intergovernamental regional que foi criada, em 1969, com o objetivo de assegurar o cumprimento das obrigações do Tratado de Tlatelolco. Com sede no México, a OPANAL é a única organização regional dedicada inteiramente ao desarmamento e à não proliferação de armas nucleares.

A criação da OPANAL, conforme o parágrafo 3º do Artigo 28 do Tratado de Tlatelolco[1109], foi uma consequência da Reunião Preliminar para a Constituição da Agência para a Proscrição de Armas Nucleares na América Latina (REOPANAL), que ocorreu em junho de 1969, na Cidade do México. Como resultado da reunião, foram aprovados oito projetos[1110] que possibilitaram a constituição e o início das atividades da OPANAL.

Em cooperação com a AIEA, a OPANAL é responsável pela execução do Sistema de Controle, que, conforme o Artigo 12 do Tratado de Tlatelolco, tem a finalidade de verificar que:

1) os artefatos, serviços e instalações destinados ao uso pacífico da energia nuclear não sejam utilizados para testes nem para a fabricação de armas nucleares;
2) não chegue a realizar-se, no território das partes, qualquer das atividades proibidas no Artigo 1º, com materiais ou armas nucleares introduzidos do exterior; e
3) que as explorações com fins pacíficos sejam compatíveis com as disposições do Artigo 18.

O Tratado de Tlatelolco é o próprio tratado constitutivo da OPANAL, uma vez que seu Artigo 7º prevê, entre outros pontos, que: “a fim de assegurar o cumprimento das obrigações do presente Tratado, as Partes Contratantes estabelecem um organismo internacional denominado ‘Organização para a Proscrição de Armas Nucleares na América Latina’, que, no presente Tratado, será designado como ‘a Agência’”. Dessa forma, todos os 33 Estados da América Latina e do Caribe são membros da OPANAL, pois são partes do Tratado de Tlatelolco. O Brasil tornou-se Estado-Membro da OPANAL em 1994, quando apresentou sua declaração de dispensa. Até aquele ano, o Brasil integrava a organização como “Estado Observador Vinculado ao Tratado”.

Conforme o Artigo 8º do Tratado de Tlatelolco, os órgãos principais da OPANAL são três:

1) a Conferência Geral;
2) o Conselho; e
3) a Secretaria.

Órgão máximo da OPANAL, a Conferência Geral é composta por representantes de todos os Estados Partes, que se reúnem em sessões ordinárias a cada dois anos. Ademais, a Conferência Geral também pode convocar reuniões extraordinárias, quando julgar necessário. Entre suas

[1109] “Tão logo o presente Tratado tenha entrado em vigor, em conformidade com o disposto no parágrafo 2, entre onze Estados, o Governo depositário convocará uma reunião preliminar dos referidos Estados para que a Agência seja constituída e inicie atividades.”

[1110] 1) Os oito regulamentos da Conferência Geral; 2) o acordo de sede entre a OPANAL e o México; 3) a convenção sobre prerrogativas e imunidades da OPANAL; 4) o estatuto do pessoal da Secretaria; 5) a regulamentação financeira da OPANAL; 6) o orçamento da organização para 1969-1970; 7) a escala de quotas de contribuições para o orçamento; e 8) o estabelecimento de um fundo de operações.

competências, destacam-se: o estudo e a tomada de decisão sobre qualquer questão relacionada ao Tratado de Tlatelolco, a eleição dos membros do Conselho e do secretário-geral, a autorização da celebração de acordos entre a OPANAL e governos ou organizações internacionais e a aprovação do seu orçamento anual. China, EUA, França, Países Baixos, Reino Unido e Rússia, na qualidade de Estados Partes dos Protocolos Adicionais, participam das reuniões ordinárias da Conferência Geral, junto de representantes de organizações internacionais, como a AIEA, e de outras ZLAN.

O Conselho da OPANAL é composto pelos representantes de cinco Estados-Membros, atualmente Belize, Brasil (presidiu o conselho pela última vez em novembro e dezembro de 2023), Guatemala, Honduras e Nicarágua, que são eleitos pela Conferência Geral, com o devido respeito à representação geográfica equitativa. Além das funções que lhe são conferidas pelo Tratado de Tlatelolco e pela Conferência Geral, o Conselho deve assegurar o bom funcionamento do Sistema de Controle e deve apresentar um relatório anual à Conferência Geral. O Conselho reúne-se ordinariamente uma vez a cada dois meses e extraordinariamente quando necessário, tomando decisões pelo voto da maioria simples. Seus membros exercem mandatos de quatro anos. A presidência do Conselho é exercida de forma rotativa, em ordem alfabética em espanhol, por períodos de dois meses.

Conforme o Artigo 11 do Tratado de Tlatelolco, a Secretaria da Agência é composta por um secretário-geral, o mais alto funcionário da OPANAL, e pelo pessoal por ele nomeado. Cabe à Secretaria convocar as reuniões do Conselho e da Conferência Geral, apresentar relatórios aos órgãos da OPANAL sobre a situação do cumprimento das obrigações do tratado, sobre as atividades da Secretaria e sobre os debates internacionais sobre o tema da não proliferação e do desarmamento nuclear. A sede da Secretaria da OPANAL, no México, também funciona como ponto de contato institucional dos Estados-Membros para discussão, intercâmbio de opiniões e articulação de posições conjuntas sobre não proliferação e desarmamento nuclear.

Atualmente, o secretário-geral é o embaixador brasileiro Flávio Roberto Bonzanini, que foi reeleito, em 2021, para um segundo mandato de quatro anos, a partir de janeiro de 2022. Conforme nota emitida pelo Itamaraty, “a recondução do Embaixador Bonzanini reflete o reconhecimento pelos parceiros regionais das credenciais da diplomacia brasileira e do compromisso do Brasil com o desarmamento nuclear. A OPANAL é peça essencial para a preservação da América Latina e Caribe como zona livre de armas nucleares”. Bonzanini é o segundo brasileiro a exercer o cargo, tendo sucedido o também embaixador Luiz Filipe de Macedo Soares, que exerceu dois mandatos, entre 2014 e 2019.

Além dos três órgãos previstos no Tratado de Tlatelolco, a OPANAL pode estabelecer os órgãos subsidiários que a Conferência Geral considere necessários, como a Comissão de Quotas e Assuntos Administrativos e Orçamentários (CCAAP, na sigla em espanhol). Criada em 1977, a CCAAP tem a missão de velar pela gestão administrativa e financeira da agência, orientando tanto a Conferência Geral quanto o Conselho.

A OPANAL tem *status* de observador na AGNU e participa, anualmente, do debate geral de sua Primeira Comissão, sobre desarmamento e segurança internacional. Ademais, a agência tem acordos de cooperação com diversas organizações internacionais, instituições acadêmicas e organizações da sociedade civil, como, além da AIEA, a Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC), a Organização Latino-Americana de Energia (OLADE) e o Parlamento Latino-Americano (PARLATINO).

i) Zonas livres de armas nucleares do Oriente Médio

No Oriente Médio, situam-se focos de instabilidade, com a deterioração das relações entre o Irã e a Arábia Saudita e a hostilidade histórica entre Israel e os países árabes, ainda que dispositivos como os Acordos de Abrahão (2020) possam contribuir para a redução das tensões. Por esse motivo, historicamente tem havido movimentos em favor da criação de uma Zona Livre de Armas Nucleares no Oriente Médio (ZLANOM).

As negociações internacionais para consolidar ZLANOM têm sido malogradas. A ideia existe desde pelo menos a década de 1970. Por iniciativa do Egito e do Irã a AGNU endossou pela primeira vez em 1974 uma proposta de estabelecimento de uma ZLANOM, objeto de sucessivas resoluções de teor semelhante nos anos subsequentes. Em 2004, o *Gulf Research Center* propôs a ideia de uma ZLANOM sub-regional, abarcando Arábia Saudita, Bahrein, Catar, Emirados Árabes Unidos (EAU), Kuwait, Omã. Nas RevCons do TNP, viu-se o tema sendo discutido, pela primeira vez, em 2010. Na RevCon de 2015, não se logrou acordo sobre uma conferência para a ZLANOM.

A primeira (2019)[1111], a segunda (2021)[1112], a terceira[1113] (2022) e a quarta[1114] (2023) sessões da Conferência sobre o Estabelecimento de uma Zona Livre de Armas Nucleares e de Outras Armas de Destruição em Massa no Oriente Médio não lograram acordo[1115]. A quinta sessão será realizada em novembro de 2024.

Muito da resistência de países médio-orientais, como Israel, Arábia Saudita e Irã, envolve uma perspectiva de equilíbrio de poder e de necessidade de deter armas nucleares como estratégia de segurança. Há uma clara lógica de *self-help* realista, pautada pela necessidade de se equilibrar os diferenciais de poder por meio da dissuasão nuclear. O Irã vê Israel como uma ameaça nuclearmente armada, assim como os EUA, de forma que considera tais armas essenciais para sua segurança nacional. Já Israel e Arábia Saudita consolidaram uma identidade intersubjetiva conflitiva vis-à-vis do Irã, concebendo um Irã nuclearmente armado como uma ameaça existencial. O pensamento de Kenneth Waltz é, portanto, corroborado.

[1111] Participaram da primeira sessão: Arábia Saudita, Argélia, Bahrein, Catar, Comores, Djibouti, Egito, Emirados Árabes Unidos Iêmen, Iraque, Irã, Jordânia, Kuwait, Líbano, Líbia, Mauritânia, Marrocos, Omã, Palestina, Síria, Sudão, Tunísia. Como membros observadores participaram: China, França, Reino Unido e Rússia. Também participaram a AIEA, a Organização para a Proibição de Armas Químicas (OPAQ), a Unidade de Suporte para Implementação da Convenção sobre a Proibição de Armas Biológicas (CPAB), a UE, A Liga dos Estados Árabes, a Organização para a Cooperação Islâmica, o Fórum das Ilhas do Pacífico. Houve, ainda, a participação de organizações não governamentais, como a Campanha Internacional para a Abolição de Armas Nucleares. A reunião, que ocorreu sob a presidência da representante permanente da Jordânia junto à ONU, adotou uma declaração política curta.

[1112] Participaram da segunda sessão: Arábia Saudita, Argélia, Bahrein, Catar, Egito, Iêmen, Iraque, Irã, Jordânia, Kuwait, Líbano, Mauritânia, Marrocos, Palestina, Síria, Tunísia. Como membros observadores participaram: França e Reino Unido. Também participaram a OPAQ e a Unidade de Suporte para Implementação da CPAB. A reunião foi presidida pelo representante permanente do Kuwait junto à ONU.

[1113] Participaram da terceira sessão: Argélia, Bahrein, Djibouti, Egito, Irã, Iraque, Jordânia, Kuwait, Líbano, Líbia, Mauritânia, Marrocos, Omã, Catar, Arábia Saudita, Palestina, Sudão, Síria, Tunísia, EAU e Iêmen, além de quatro observadores (China, França, Rússia e Reino Unido) e três organizações ou entidades internacionais (AIEA, OPAQ e a *Implementation Support Unit* da CPAB). A reunião foi presidida pelo representante permanente do Líbano junto à ONU.

[1114] Participaram da quarta sessão: Argélia, Bahrein, Comores, Djibouti, Egito, Irã, Iraque, Jordânia, Kuwait, Líbano, Líbia, Mauritânia, Marrocos, Omã, Catar, Arábia Saudita, Palestina, Sudão, Síria, Tunísia, EAU e Iêmen, além de quatro observadores (China, França, Rússia e Reino Unido) e três organizações ou entidades internacionais (AIEA, OPAQ e a *Implementation Support Unit* da CPAB), além da Liga dos Estados Árabes. A reunião foi presidida pelo representante permanente da Líbia junto à ONU.

[1115] Israel e EUA não participaram das reuniões.

Assim, é evidente que, de uma perspectiva construtivista, seria necessário alterar as identidades intersubjetivas no Oriente Médio, para lograr avanços quanto à consolidação de uma ZLAN. Cabe notar que uma ZLAN poderia, se estabelecida, fortalecer uma nova identidade intersubjetiva, cooperativa e pacífica, se se considerar o que Carl Sagan defende. Para mais detalhes sobre o debate entre Kenneth Waltz e Scott Sagan sobre proliferação nuclear e o Irã, ver seção sobre o tema no capítulo 1.

Na segunda sessão da conferência, decidiu-se estabelecer um comitê de trabalho para continuar as deliberações entre os membros da conferência. Ainda, previu-se que haveria uma terceira sessão da conferência em novembro de 2022, na sede da ONU.

j) Tratado para a Proibição das Armas Nucleares (TPAN)

A negociação de um tratado de banimento de armas nucleares dá continuidade aos esforços representados na adoção da primeira resolução da AGNU, que estabeleceu uma comissão para "lidar com os problemas suscitados pela descoberta da energia atômica" e na assinatura do TNP, particularmente de seu Artigo VI, que obriga todos os Estados Partes a engajarem-se em negociações efetivas para alcançar o desarmamento nuclear. O TPAN supre lacuna legal existente no Direito Internacional, que não contava com norma legal explicitamente proibitiva das armas nucleares.

De maneira mais imediata, a negociação é o resultado de três conferências sobre os impactos humanitários dessas armas. Realizadas entre 2013 e 2014 (Oslo, Nayarit e Viena), hoje conhecidas como a "Iniciativa Humanitária", as Conferências sobre o Impacto Humanitário das Armas Nucleares aprofundaram a compreensão coletiva acerca das graves consequências de curto, médio e longo prazos de uma explosão nuclear. Elas concluíram que a detonação de uma bomba nuclear teria efeitos impensáveis sobre as normas básicas do Direito Internacional Humanitário; isso sem falar no impacto catastrófico sobre a vida humana e o meio ambiente. Tais elementos foram centrais para chamar a atenção da comunidade internacional para a completa incompatibilidade das armas nucleares com o Direito Internacional Humanitário e o Direito Internacional dos Direitos Humanos. Na última das conferências, em Viena, em 2014, mais de 120 países subscreveram a "Promessa Humanitária" de empreender ações para banir essas armas do planeta. Os Estados nuclearmente armados não se associaram à "Promessa Humanitária", preferindo uma "abordagem progressiva" para reduzir os perigos e, em última análise, alcançar o desarmamento nuclear.

A "Iniciativa Humanitária" decorre do próprio TNP, cujo preâmbulo determina o emprego de "todos os esforços para prevenir o perigo" da guerra nuclear e para "preservar a segurança dos povos". Recorde-se que, em 1996, embora tenha incorrido em *non liquet* e não se tenha posicionado a respeito da licitude do uso de armas nucleares (Parecer Consultivo sobre o Uso ou Ameaça de Uso de Armas Nucleares, solicitado pela AGNU), a Corte Internacional de Justiça (CIJ) concluiu que o uso de armas nucleares deveria respeitar as normas e os princípios do Direito Internacional Humanitário e que os Estados tinham a obrigação de buscar e concluir negociações que levem ao desarmamento nuclear. Em outra ocasião, a CIJ manteve postura leniente para com os países nuclearmente armados, quando da decisão sobre a ausência de uma

controvérsia jurídica ("componente subjetiva" de identificação da existência de uma disputa jurídica[1116]) no Caso Ilhas Marshall contra Índia, Paquistão e Reino Unido, de 2016.

Em conformidade com mandato da AGNU de 2016, as negociações foram realizadas em 2017. O Brasil participou ativamente das negociações do TPAN, em 2017. Guiado pelo princípio constitucional contido no Artigo 21, inciso XXIII, alínea "a", o País foi um dos proponentes da resolução da AGNU que convocou a conferência internacional para "negociar um instrumento juridicamente vinculante para proibir as armas nucleares, com vistas à sua total eliminação", junto de África do Sul, Áustria, Nigéria, Irlanda e México. O texto final foi aprovado por 122 membros, com um voto contrário (Países Baixos) e uma abstenção (Singapura). 69 membros não participaram das negociações, entre eles todas as potências nucleares e todos os integrantes da OTAN (exceto os Países Baixos). Bélgica, Itália, Alemanha e Turquia, que armazenam armas nucleares em seus territórios, também não se juntaram às negociações, assim como Japão e Coreia do Sul, fortemente dependentes do "guarda-chuva" nuclear americano. Entre os países da Europa Ocidental que votaram a favor, a Áustria destacou-se por participar da liderança do processo; também votaram "sim" a Suíça, a Irlanda e a Suécia, além da Santa Sé.

Em 20 de setembro de 2017, o TPAN foi abertura a assinaturas, em Nova York. O tratado proíbe a última categoria de ADM que não estava proibida. É o primeiro tratado, ainda, que proíbe de forma irrestrita não apenas o desenvolvimento, mas também a fabricação, o uso e a obtenção de armas nucleares, bem como os testes e ameaça de uso.

Em relação ao arcabouço jurídico pré-existente referente à proscrição de armas nucleares, o TPAN traz quatro principais inovações:

1) proibição completa de armas nucleares, do desenvolvimento ao armazenamento, incluindo não apenas a fabricação, o uso e a obtenção de armas nucleares, mas também testes e ameaça de uso;
2) manutenção de obrigações de salvaguardas pelos Estados Partes junto à AIEA, para que se assegure de forma convincente a inexistência de desvio de materiais nucleares provenientes de atividades pacíficas;
3) existência de obrigações de prestação de assistência às vítimas de testes ou usos de armas nucleares, por meio da adoção de legislação nacional; e
4) previsão da obrigação de remediação ambiental em áreas contaminadas por explosões nucleares, conforme a adoção de legislação nacional.

Em paralelo, o TPAN impõe a seus signatários que haja cooperação com a autoridade internacional competente para verificar a eliminação irreversível de seus programas de armas nucleares, e os Estados Partes são obrigados a apresentar declarações contendo informações sobre o estado passado ou presente de armas nucleares ou dispositivos explosivos nucleares em seus territórios ou sob seu controle. As proibições assumidas no âmbito do TPAN superam as assumidas por um país signatário do TNP, que não proíbe, de forma suficientemente explícita, a adesão dos países a um esquema de proteção externo pelo qual os seus territórios são utilizados por potências

[1116] Tradicionalmente, uma controvérsia era definida como *"[a] dispute is a disagreement on a point of law or fact, a conflict of legal views or of interests between two persons*", (*Mavrommatis Palestine Concessions, Judgment No. 2, 1924, P.C.I.J. Series A, No. 2, p. 11*), o que constitui "elemento objetivo" da existência de controvérsia. No Caso das Ilhas Marshall, a CIJ apontou a necessidade de consciência das partes quanto à existência da controvérsia em si, o que constitui seu "elemento subjetivo": "*a dispute exists when it is demonstrated, on the basis of the evidence, that the respondent was aware, or could not have been unaware, that its views were 'positively opposed' by the applicant.*" (*Obligations concerning negotiations relating to cessation of the nuclear arms race and to nuclear disarmament. ICJ Reports. Haia, 2016, ST/LEG/SER.F/1/Add.6, p. 178*).

nucleares para atividades de defesa ou de resposta rápida e dissuasão que envolvem armas nucleares.

Para além das Conferências de Estados Partes, cinco anos após a entrada em vigor e a cada seis anos posteriores as Partes realizarão uma conferência para passar em revista a operação do instrumento (conferência de revisão).

O tratado entrou em vigor em 22 de janeiro de 2021, 90 dias após o depósito do 50º instrumento de ratificação (Honduras, 24 de outubro de 2020). Hoje, o TPAN tem 69 partes, com outros 28 países tendo assinado, mas ainda não ratificado. O Brasil foi o primeiro Estado a assinar o TPAN, mas ainda não ratificou o acordo, que se encontra sob apreciação do Congresso Nacional. Desde 2018, não há evoluções na tramitação do tratado, que aguarda parecer do relator na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CRE). Como não é Estado Parte, o Brasil não pôde participar ativamente da I Reunião dos Estados Partes do TPAN, que aconteceu na Áustria, entre os dias 21 e 23 de junho de 2022[1117]. Como resultado da conferência, foram adotados uma declaração e um plano de ação.

Na declaração, os Estados Partes do TPAN reafirmaram seu compromisso com a eliminação completa das armas nucleares, ressaltaram as consequências humanitárias do uso dessas armas como "catastróficas" e denunciaram as doutrinas de dissuasão nuclear como uma "falácia", uma vez que se baseiam nos riscos de "infligir consequências catastróficas globais".

O plano de ação adotado tem cinco pilares:

1) expandir o número de nações que venham a ratificar o tratado, buscando sua universalização;
2) adotar medidas para a eliminação das armas nucleares;
3) implementar formas de assistência às vítimas expostas à radiação de armas nucleares;
4) institucionalizar a assessoria científica e técnica para a efetiva implementação do TPAN; e
5) aprofundar a relação do tratado com o regime de desarmamento e não proliferação nuclear, destacando sua complementaridade com o TNP.

Os Estados Partes do TPAN também concordaram em exigir que as potências nucleares eliminem seus arsenais nucleares dez anos após a ratificação do tratado. Cinco membros da OTAN (Bélgica, Alemanha, Itália, Países Baixos e Turquia) hospedam ogivas nucleares que pertencem aos EUA. Os Estados Partes também decidiram exigir que esses países removam essas ogivas de seus territórios, 90 dias após eventual ratificação do TPAN.

A segunda Reunião dos Estados Partes do TPAN foi presidida pelo México e ocorreu entre novembro e dezembro de 2023. No total, 92 países participaram do encontro, já que as reuniões de Estados Partes do TPAN permitem que não partes participem como observadores, como foi o caso de alguns integrantes da OTAN, como Alemanha e Países Baixos. O Brasil, que tampouco é parte, foi representado pelo embaixador Sérgio Danese, representante permanente do Brasil junto à ONU. Foi adotada uma declaração e um pacote de decisões. As partes concordaram que o paradigma corrente de segurança baseado na dissuasão nuclear é um desafio que obstrui os esforços de desarmamento e requer atenção urgente por parte da comunidade internacional; que é necessária mais investigação sobre os impactos das armas nucleares; e que os danos causados pela utilização e por testes de armas nucleares requerem atenção contínua.

Nenhuma arma nuclear foi jamais destruída, desmantelada ou de outra forma eliminada em razão de tratado multilateral.

[1117] Ela foi precedida pela Quarta Conferência sobre o Impacto Humanitário das Armas Nucleares, também em Viena, no dia 20 de junho de 2022.

k) Desafios para o regime de não proliferação e desarmamento

O primeiro desafio contemporâneo está relacionado à universalidade e à implementação dos marcos normativos multilaterais existentes. No que diz respeito ao TNP, ressaltam-se os fatos de que alguns países detentores de armas nucleares não estão vinculados ao instrumento e de que o Artigo VI, em particular, ainda carece da devida implementação (o que evidencia o desequilíbrio na implementação do TNP), tendo em vista que o TPAN não conta com o apoio das potências nuclearmente armadas. Ademais, outro desafio é a não entrada em vigor do CTBT, após mais de 25 anos de sua assinatura.

O segundo desafio contemporâneo está relacionado a uma possível nova corrida armamentista entre as grandes potências nucleares, em especial EUA, Rússia e China. Uma corrida armamentista entre os atuais possuidores ampliaria o fosso em relação aos não possuidores, o que evidencia o desequilíbrio entre compromissos de não proliferação horizontal e a não proliferação vertical. O prenúncio dessa nova corrida armamentista está em episódios como a denúncia norte-americana (seguida por movimentos equivalentes da Rússia) do INF e do Acordo de Céus Abertos, que seria justificada com base no não cumprimento de suas obrigações pela Rússia, e as ameaças quanto à renovação do New START, que expiraria em 2021. Em junho de 2020, EUA e Rússia iniciaram a negociação sobre a renovação do New START. Os EUA criticaram a não participação da China, que foi convidada. A prorrogação por cinco anos foi acordada no início do governo Biden, mas o futuro do regime, em razão do conflito russo-ucraniano, é incerto, já que a Rússia suspendeu sua participação no acordo em 2023. Em 2019 foi lançada, como uma das forças armadas dos EUA, a Força Espacial, encarregada de operações militares no espaço, o que inclui apoio especial para questões nucleares, como a detecção de detonações, e a detenção de capacidade missilística nuclear. Em junho de 2020, o presidente russo Vladimir Putin assinou um documento detalhando as hipóteses em que a Rússia poderá empregar armas atômicas[1118]. Em linha com a doutrina militar russa de 2009, publicada em 2010 e atualizada em 2014, a Rússia se reserva o direito de usar a bomba mesmo que seja atacada com armas convencionais (caso tal ataque coloque o Estado russo em risco), embora diga que não faria um primeiro ataque nuclear sem ser provocada. Historicamente, desde o final da URSS, a Rússia utilizou a ameaça nuclear como um dissuasor que compensasse sua fraqueza militar relativa em forças convencionais. No atual conflito com a Ucrânia, a Rússia vem adotando a estratégia de "santuarização agressiva" – ideia de que um ator pode beneficiar-se da ameaça de uso de seu arsenal nuclear contra um vizinho mais fraco para ganhar em poder relativo convencional. O uso de armas nucleares táticas (ou não estratégicas) russas contra forças ucranianas, contudo, permanece uma hipótese pouco provável, pelo risco de conflito nuclear com a OTAN, embora não possa ser descartada. O P3 (EUA, Reino Unido e França), por seu turno, afirma que a Ucrânia não está coberta pelo guarda-chuva nuclear da OTAN e procura a desescalada nuclear – mas não a convencional, fornecendo pacotes cada vez mais sofisticados de armamentos aos ucranianos. Quanto à China, o país vem investindo na expansão de seu arsenal nuclear, que poderia chegar a mil ogivas operacionais até 2030, mais que duplicando o arsenal total atual de cerca de 400 ogivas (entre operacionais e em estoque), o que corresponderia a cerca de 12% do arsenal operacional de EUA e Rússia tomado em conjunto – ou cerca de um quarto do número de ogivas dos arsenais individuais totais dos EUA e da Rússia–, colocando os chineses como uma potência de primeiro escalão também quanto a armamentos nucleares.

[1118] Questões como ataques nucleares preemptivos, uso exclusivamente defensivo de armas nucleares e políticas de *no first use* são importantes aspectos das doutrinas de segurança nuclear dos possuidores de armamento nuclear.

World nuclear forces, January 2023

Country	Deployed warheads[a]	Stored warheads[b]	Total stockpile[c]		Total inventory[d]	
	2023	2023	2022	2023	2022	2023
United States	1 770	1 938	3 708	**3 708**	5 428	**5 244**
Russia	1 674	2 815	4 477	**4 489**	5 977	**5 889**
United Kingdom	120	105	225[e]	**225**	225	**225[f]**
France	280	10	290	**290**	290	**290**
China	–	410	350	**410**	350	**410**
India	–	164	160	**164**	160	**164**
Pakistan	–	170	165	**170**	165	**170**
North Korea	–	30	25	**30[g]**	25	**30[g]**
Israel	–	90	90	**90**	90	**90**
Total	**3 844**	**5 732**	9 490	**9 576**	12 710	**12 512**

Fonte: *SIPRI Yearbook 2023*

De acordo com o relatório *Nuclear Weapons Ban Monitor*, corroborado pelo *SIPRI Yearbook 2023*, o número de ogivas nucleares operacionais no mundo aumentou em 86 em 2022, de 9.490 para um total de 9.576, em razão de expansão nos estoques operacionais de Rússia, China, Índia, Coreia do Norte e Paquistão. Em termos de ogivas totais, em 2022, segundo o *Nuclear Weapons Ban Monitor*, o número diminuiu de 12.710 para 12.512, devido ao desmantelamento de ogivas antigas na Rússia e nos EUA.

Um terceiro desafio contemporâneo relaciona-se com o desenvolvimento nuclear em países que possam começar a operar ou já operem à margem do TNP, em especial Irã e Coreia do Norte (que será tratado nas subseções seguintes).

Outros desafios que podem ser mencionados são: a proliferação para atores não estatais (sobre a Resolução 1540 do CSNU, ver a seção sobre armas biológicas e nucleares); a perspectiva de China e Índia obterem mísseis balísticos que transportam múltiplas ogivas nucleares (MIRV, na sigla em inglês), com capacidade de destruição de arsenais de outros países, o que poderia gerar desdobramentos no Paquistão, com uma corrida armamentista regional; também é possível mencionar o Paquistão, cuja aquisição de armas nucleares não busca combater o arsenal da Índia, mas, sim, servir como vetor de dissuasão diante de um adversário superior militarmente, e cuja ampliação do arsenal traz riscos como uso indevido ou roubos por grupos extremistas locais; a evolução tecnológica é um desafio, pois os mísseis são cada vez mais precisos e velozes, com as *smart bombs* permitindo ataques cirúrgicos com ogivas de menor poder; a relação entre as armas nucleares e novos domínios da guerra moderna (a guerra cibernética, a inteligência eletrônica e os sistemas de defesa contra mísseis balísticos), que fragiliza a doutrina do "não primeiro uso" de uma arma nuclear, que, embora seja a mais presente entre as potências, nem mesmo por todas elas é preconizada; ademais, a modernização militar da China, com implicações regionais, mas também sobre a Rússia e os EUA; e o debate sobre a real efetividade da abolição das armas, diante do fim do elemento de dissuasão.

No caso específico do TPAN, embora seja o primeiro instrumento multilateral vinculante para desarmamento irrestrito, sua implementação encontrará resistências dos países que detêm arsenais nucleares, mas também daqueles que estão sob sua proteção. Desde a Iniciativa Humanitária, os países armados preferiram uma "abordagem progressiva" para o desarmamento. Há clara disjunção quanto ao cumprimento do TNP em seu pilar do desarmamento; a não entrada

em vigor do CTBT é outro exemplo dessa postura. Mesmo que não vincule os países que não o assinarem, o TPAN pode fortalecer grupos da sociedade civil, pode criar mais diálogo e cooperação internacional na direção do objetivo do desarmamento. A proscrição das armas nucleares, mais que questão de segurança nacional, é uma questão de proteção da humanidade, gerações presentes e futuras.

Espera-se que as ameaças nucleares nunca se concretizem; contudo é impossível fazer uma previsão acurada. Apesar da insatisfação generalizada constantemente manifestada nos foros multilaterais pelos países que não possuem armamento nuclear, os esforços de regulamentação da corrida armamentista ao longo desse período resultaram pelo menos na adoção de um *corpus* de princípios, tratados e acordos multilaterais e bilaterais de inegável importância que vêm sendo observados de modo razoavelmente satisfatório pela comunidade internacional. Isso não indica que tais instrumentos não possam ser aperfeiçoados. Mas, hoje, os avanços no desarmamento decorrem quase que exclusivamente de iniciativas entre os Estados possuidores; enquanto não houver uma posição uníssona dos países não nucleares, dificilmente haverá condição de avanço multilateral. O TPAN é um passo nesse sentido.

l) Programa nuclear do Irã e Plano de Ação Conjunto Global (JCPOA)

A história do programa nuclear iraniano começa nos anos 1950, quando os EUA e outros países ocidentais apoiaram o Irã no desenvolvimento da tecnologia nuclear para fins pacíficos. Nos anos 1960, o Irã tornou-se signatário do TNP, que lhe permitiu acessar essa tecnologia nuclear sob salvaguardas internacionais. Nos anos 1970, o programa nuclear do Irã expandiu-se rapidamente com a construção de várias instalações nucleares, incluindo um reator de pesquisa, uma usina de fabricação de combustível e uma usina de enriquecimento de urânio. A Revolução Iraniana de 1979, entretanto, levou a uma deterioração das relações com o Ocidente, e o programa nuclear sofreu com a falta de insumos e de cooperação técnica. Nos anos 1990, o Irã começou a reativar seu programa nuclear com a assistência da Rússia, da China e de outros países. O Ocidente, capitaneado pelos EUA, ficou cada vez mais preocupado com as atividades nucleares do Irã, temendo o desenvolvimento de uma bomba.

Em 2002, um grupo de oposição iraniano revelou a existência de uma instalação nuclear secreta em Natanz, o que levou a um maior escrutínio do programa do país pela AIEA. A agência informou que o Irã não havia declarado diversas atividades nucleares e apresentou desconfianças sobre as possíveis dimensões militares do programa nuclear iraniano. Apesar das pressões e sanções internacionais, o Irã continuou a expandir seu programa nuclear, incluindo o desenvolvimento de centrífugas avançadas e a construção de um reator de água pesada pressurizada (PHWR, na sigla em inglês). As discussões, no âmbito da AIEA, alongavam-se para tentar equalizar a controvérsia.

Em 2006, após mais uma rodada frustrada de negociação, a Junta de Governadores da AIEA decidiu que a questão iraniana deveria ser levada ao CSNU por representar ameaça à paz e à segurança internacionais. O então chanceler brasileiro, Celso Amorim, reconheceu, *a posteriori*, que o Brasil errou ao aceitar essa decisão, mas destacou que diversos países em desenvolvimento votaram no mesmo sentido (apesar de posições matizadas, como as de África do Sul e Índia). Mais tarde, o tratamento da questão no CSNU permitiu a imposição de sanções contra o Irã. Para Amorim, o Brasil deveria ter valorizado o foro da AIEA para alcançar uma solução negociada.

Ao assumir a presidência em 2003, Lula desejou implementar uma política externa verdadeiramente universal, como indicado nas visitas à Líbia e à Síria. Coube ao ministro Celso

Amorim concretizar as diretrizes traçadas por Lula, que, por intuição, indicou que se interessaria por uma aproximação com o Irã. Para Amorim, a aproximação a um país visto como “pária”, ainda que injustamente, deveria ser acompanhada por uma tentativa de equacionamento da questão nuclear. O chanceler tinha boas relações – o que seria útil mais tarde – com autoridades envolvidas na questão nuclear iraniana: o alto representante para a Política Externa e de Segurança Comum da UE, Javier Solana, e o diretor-geral da AIEA, Mohammed El-Baradei. Para Amorim, sanções contra o Irã desrespeitavam o princípio do tratamento não discriminatório.

O Irã nunca aceitaria que o Ocidente vedasse a possibilidade de enriquecer urânio, o que não é proibido pelo TNP. Em uma primeira tentativa, o diálogo entre Brasil (embaixador Georges Lamazière, emissário em Berna) e Suíça (conselheira federal Micheline Calmy-Rey) não surtiu resultados práticos. Amorim também rejeitou, nos primeiros anos de governo, a passagem do presidente Mahmoud Ahmadinejad, em périplo sul-americano, pelo Brasil por dois motivos: 1) o Brasil deveria ser o centro do périplo, e não um apêndice; e 2) a visita a La Paz e a Caracas dava caráter bolivariano à iniciativa, o que geraria custo político alto no Brasil.

Em 2008, Amorim visitou Teerã, o que foi a segunda viagem de um ministro das Relações Exteriores brasileiro ao país persa (a primeira foi de Francisco Rezek). Apesar da comitiva de empresários, os interesses comerciais não eram determinantes. O encontro com Saeed Jalili, então secretário-geral do Conselho Supremo de Segurança Nacional do Irã, foi cortês, mas Amorim não encontrou espaço para habilitar-se como mediador da questão nuclear. Amorim buscava mediar a questão por acreditar que seria uma contribuição legítima para a paz e a segurança internacionais e uma maneira de elevar a estatura brasileira no ambiente político mundial.

Em 2009, às margens da Cúpula do G8 em L’Aquila, na Itália, o presidente Barack Obama informou que os iranianos não haviam recebido bem sua tentativa de aproximação. Pediu, assim, que Lula intermediasse as conversas entre Washington e Teerã. À época, já era razoavelmente claro que o Brasil faria parte do CSNU no biênio 2010-2011.

Ainda em 2009, Ahmadinejad visita o Brasil, após intensas negociações de protocolo. Celso Amorim critica a cobertura da imprensa à época, mas, em reunião às margens da AGNU, Lula tentara convencer Ahmadinejad de que negar o Holocausto e defender a extinção da Israel eram posicionamentos contraproducentes para o Irã. Na avaliação de Amorim, Ahmadinejad não era um fanático imbuído de uma missão espiritual, mas, sim, um populista autoritário e pragmático, à moda dos líderes latino-americanos. Antes da visita de Ahmadinejad, Lula recebeu uma ligação do chanceler turco, Ahmet Davutoğlu, e visitas de emissários norte-americanos interessados na questão nuclear iraniana, notadamente Gary Samore, assessor do Conselho de Segurança Nacional, e William Bill Burns, subsecretário de Estado. Amorim recebeu os dois norte-americanos, apesar do claro desnível hierárquico, porque via, na abertura deixada por Obama, uma oportunidade para o Brasil. Na ocasião, os dois emissários defenderam o papel mediador do Brasil para a aceitação iraniana da proposta do P5+1 feita por meio da AIEA.

O Irã solicitou auxílio da AIEA para obter pastilhas (ou varetas) contendo elemento combustível com urânio enriquecido a 20% para o reator de pesquisas de Teerã (TRR, na sigla em inglês), que produz isótopos para o diagnóstico e tratamento de câncer. Uma vez convertido em elementos combustíveis, o urânio não pode, facilmente, ser reconvertido ao seu estado anterior e voltar a ser enriquecido em graus mais elevados. O Irã tinha direito de solicitar ajuda da AIEA para obter material nuclear para fins pacíficos. Os EUA propuseram que o Irã pagasse o valor das pastilhas de combustíveis em urânio levemente enriquecido (LEU, na sigla em inglês), em uma proporção de 1:10. Assim, o pedido legítimo do Irã seria atendido, e os EUA retardariam a capacidade do Irã de tornar-se um Estado nuclearmente armado. Questões divisivas surgiram,

entretanto: o Ocidente queria que o Irã renunciasse a 1.200 kg de LEU, enquanto o Irã precisava de muito menos do que 120 kg de pastilhas de combustíveis, e questionava-se sobre o local em que o LEU ficaria depositado. De forma geral, o Irã desconfiava muito do Ocidente e temia que seu LEU não fosse devolvido caso algum problema ocorresse na negociação. A proposta do Irã, então, foi depositar os 1.200 kg de LEU na ilha de Kish, uma área de livre comércio que faz parte do território iraniano, sob supervisão da AIEA, mas o Ocidente nunca considerou seriamente a sugestão. Finalmente, o Irã também não concordava com o *timing* de cada ação: deveria entregar imediatamente o LEU e esperar ao menos dois anos para receber o urânio combustível. O Irã esperava algum tipo de simultaneidade na troca dos itens. Em 2009, os EUA apresentaram uma proposta, em princípio, aceita pelos negociadores do Irã, mas rejeitada por Teerã mais tarde.

A Declaração de Teerã foi uma tentativa de encontrar uma solução diplomática para o impasse entre o Irã e a comunidade internacional sobre seu programa nuclear, que era suspeito de ter dimensões militares. Só se pôde emitir a declaração, em 17 de maio de 2010, redigida desde dois dias antes, por causa da persuasão e da credibilidade de Brasil e Turquia. Até o último momento, Amorim duvidou de que a declaração seria assinada e temeu a postura por vezes ambígua dos interlocutores turcos, que só chegariam no dia 17. Amorim teve como interlocutores iranianos Saeed Jalili, então secretário-geral do Conselho Supremo de Segurança Nacional do Irã; Ali Larijani, presidente do Parlamento e antigo ocupante da posição de Jalili; e Manuchehr Mottaki, que, apesar de ser o então chanceler, parecia ter posição mais frágil do que a dos demais. Larijani era crítico ao acordo: reiterava que o Irã precisava de apenas de 60 kg de combustível, equivalente a 600 kg de LEU, e relembrava que a iniciativa de enriquecer urânio a 20% havia saído do Parlamento e que não caberia ao Executivo revertê-la.

Segundo Amorim, as três questões mais sensíveis eram: lugar, tempo e quantidade. A carta de Obama para o Brasil continha orientações para as três variáveis: depósito em terceiro país (decidir-se-ia, mais tarde, pela Turquia; se o acordo fracassasse, seria devolvido ao Irã), envio imediato de 1.200 kg de LEU e comunicação formal à AIEA. Sob os termos da Declaração de Teerã, o Irã concordou em enviar seu urânio pouco enriquecido à Turquia em troca de barras de combustível para alimentar seu reator de pesquisa. O acordo foi saudado pelo Irã, Turquia e Brasil como um avanço na resolução pacífica da questão nuclear, mas foi recebido com ceticismo pelos EUA e seus aliados.

Os EUA, a França e a Rússia expressaram reservas sobre o acordo, argumentando que ele não abordava a integralidade do programa nuclear do Irã, que era suspeito de ser usado para desenvolver armas nucleares. Os EUA argumentaram que o acordo não era suficiente para resolver as preocupações internacionais sobre o programa nuclear do Irã, não interrompia totalmente o enriquecimento iraniano de urânio e não fornecia garantias suficientes de que o Irã não estaria desenvolvendo armas nucleares. Finalmente, Washington defendia que o acordo de Teerã era uma tentativa do Irã de dividir a comunidade internacional e de aliviar a pressão das sanções econômicas que haviam sido impostas contra o país. Em resposta à declaração, o CSNU aprovou a Resolução 1929, em junho de 2010, impondo novas sanções ao Irã, com votos contrários do Brasil e da Turquia e abstenção do Líbano.

A Declaração de Teerã de 2010 foi um desenvolvimento significativo nos esforços para resolver a disputa sobre o programa nuclear do Irã. No entanto, ela acabou por não atender às preocupações da comunidade internacional e não levou a um acordo abrangente sobre o tema até que o JCPOA fosse alcançado em 2015.

Celso Amorim defende que a Declaração de Teerã revela tanto as potencialidades da ação política brasileira no plano internacional quanto as limitações do *soft power* no tabuleiro

geopolítico mundial. Independentemente do julgamento que se possa fazer sobre os méritos e as insuficiências das negociações que os governos brasileiro e turco empreenderam com o regime iraniano sobre o seu programa nuclear, a Declaração de Teerã foi, na época, universalmente vista como um fato marcante. Diante de uma grave questão que, para muitos, ameaçava a segurança e a paz internacionais, dois países em desenvolvimento, geograficamente situados em pontos muito diversos do planeta, haviam sido estimulados a buscar uma solução pacífica pelo diálogo.

Pouco importa, sob esse ângulo, que o governo Obama tenha renegado a proposta que ele próprio sugeriu, a qual, ampliada e adaptada às novas circunstâncias, ele viria retomar. Na verdade, o JCPOA, para muitos, não só se inspirou nos esforços turco-brasileiros, como fez mais concessões ao Irã do que a Declaração de Teerã, ainda que em troca de compromissos adicionais, impostos pelo aumento dos estoques de urânio do país. Não por acaso, o jornalista Clóvis Rossi disse, em uma de suas colunas: "O acordo do Lula era melhor."

Em novembro de 2013, o Acordo Interino de Genebra foi assinado. Os objetivos do acordo provisório eram aliviar as tensões entre o Irã e as potências mundiais e abrir o caminho para negociações mais amplas sobre o programa nuclear do Irã. O acordo interino foi assinado entre o Irã e o P5+1 (EUA, Reino Unido, França, China, Rússia e Alemanha). Sob o acordo, o Irã concordou em limitar seu enriquecimento de urânio a 5%, parar de enriquecer urânio a 20% e diminuir seu estoque de urânio enriquecido a 20%. O país também concordou em permitir inspeções mais rigorosas da AIEA em suas instalações nucleares. Em troca, as sanções econômicas impostas contra o Irã foram suspensas em alguns setores específicos, incluindo o comércio de automóveis, petroquímicos, aviação civil e ouro. O Irã também recebeu acesso a cerca de US$ 7 bilhões em fundos congelados no exterior. O acordo interino durou seis meses, período durante o qual as negociações sobre o JCPOA foram realizadas.

O JCPOA foi um acordo multilateral firmado entre o Irã, o P5+1 e a UE, assinado em julho de 2015. Ele foi endossado pelo CSNU, na Resolução 2231 (2015). Seu objetivo era limitar as atividades nucleares do Irã em troca do levantamento de sanções econômicas internacionais contra o país. Sob o acordo, o Irã concordou em reduzir significativamente o enriquecimento de urânio, limitar o número de centrífugas em suas instalações nucleares e permitir inspeções mais rigorosas da AIEA. Ademais, por mais que o Irã tenha assinado protocolo adicional ao seu acordo de salvaguardas com a AIEA, jamais o ratificou, mas vinha aceitando a sua aplicação provisória como parte dos compromissos do JCPOA. Em troca das concessões iranianas, as sanções econômicas impostas contra o país seriam removidas, permitindo que o Irã recuperasse o acesso ao comércio internacional, ao sistema financeiro global e ao mercado de petróleo. O JCPOA prevê um mecanismo de restauração de sanções caso haja não cumprimento de seus dispositivos. O acordo foi projetado para durar pelo menos uma década, com a possibilidade de ser prorrogado.

O JCPOA teve um impacto significativo na economia iraniana entre 2015 e 2018. Entre os principais efeitos sobre a economia iraniana estão o aumento das exportações de petróleo e do investimento estrangeiro e a estabilização da moeda.

O acordo, todavia, foi duramente atacado por diversos *stakeholders* nos EUA, dentro os quais se destacam a base do Partido Republicano, e Israel. As principais críticas dos republicanos foram: 1) mecanismos de verificação insuficientes: o JCPOA não continha mecanismos de verificação robustos suficientes para garantir que o Irã estivesse cumprindo suas obrigações; 2) *sunset clauses*: o JCPOA permite ao Irã retomar, gradualmente, algumas de suas atividades nucleares, como enriquecimento de urânio a taxas mais altas, depois de 2030; 3) alívio das sanções: o levantamento das sanções forneceria mais recursos ao Irã para financiar grupos terroristas e desestabilizar a região; 4) falha em abordar o programa de mísseis balísticos do Irã: o JCPOA não

abordou o programa de mísseis balísticos do Irã, que poderia ser usado para transportar uma arma nuclear. As principais críticas de Israel, por sua vez, foram: 1) a ameaça à segurança de Israel; 2) a falta de consulta a Israel; e 3) a resposta inadequada às atividades não nucleares iranianas, tais como seu apoio ao terrorismo e suas atividades desestabilizadoras na região, como o apoio do Irã ao Hezbollah.

No plano internacional, o JCPOA previa um processo de verificação regularmente realizado pela AIEA já no capítulo de provisões gerais: "*The International Atomic Energy Agency (IAEA) will be requested to monitor and verify the voluntary nuclear-related measures as detailed in this JCPOA. The IAEA will be requested to provide regular updates to the Board of Governors, and as provided for in this JCPOA, to the UN Security Council. All relevant rules and regulations of the IAEA with regard to the protection of information will be fully observed by all parties involved*."

No plano doméstico norte-americano, o *Iran Nuclear Agreement Review Act* (INARA) criou a obrigação, de 90 em 90 dias, de o presidente dos EUA certificar o Congresso que o JCPOA estava sendo cumprido. A certificação consistia em quatro condições: "*a. Iran is fully implementing the JCPOA; b. Iran has not committed a material breach; c. Iran has not taken any action that could significantly advance a nuclear weapons program; e d. Suspension of sanctions is appropriate and proportionate to the measures taken by Iran and vital to U.S. national security interests.*" No caso de não certificação, o Congresso poderia aprovar legislação reintroduzindo sanções contra o Irã. Apesar de seu posicionamento crítico ao acordo, Donald Trump transmitiu a certificação da verificação em abril e em julho de 2017. Em outubro de 2017, contudo, ele recusou-se a certificar o cumprimento do acordo pelo Irã, apesar de a AIEA havê-lo certificado, no plano internacional. A decisão de Trump de não certificar o acordo não significou que os EUA se retiravam do JCPOA naquela época, mas desencadeou um período de revisão de 60 dias durante o qual o Congresso poderia ter reinstituído sanções contra o Irã. O Congresso não tomou medidas para reimpor sanções, e os EUA permaneceram na JCPOA até maio de 2018.

Em maio de 2018, o presidente Trump, seguindo promessa de campanha, anunciou a retirada unilateral dos EUA do JCPOA, apesar de os demais signatários haverem defendido a manutenção do acordo. A partir daí, os EUA começaram a impor sanções econômicas contra o Irã, com o objetivo de pressionar o país a renegociar um novo acordo nuclear. As sanções dos EUA contra o Irã incluem proibições de comércio e transações financeiras com o país, bem como a restrição de acesso ao sistema financeiro internacional. Essas sanções são aplicadas de maneira extraterritorial, o que significa que os EUA as aplicam também sobre empresas de outros países que fazem negócios com o Irã.

Quando da denúncia do JCPOA, a administração Trump publicou um comunicado em que constavam as principais razões para a saída do acordo: "*i) The deal does not address the threat of Iran's ballistic missiles or its malign behavior in the region; ii) The expiration dates for the sunset clauses open the door to an Iranian nuclear bomb down the road; iii) The JCPOA enriched the Iranian regime and enabled its malign behavior, while at best delaying its ability to pursue nuclear weapons and allowing it to preserve nuclear research and development; iv) Intelligence recently released by Israel provides compelling details about Iran's past secret efforts to develop nuclear weapons, which it lied about for years; v) The JCPOA failed to deal with the threat of Iran's missile program and did not include a strong enough mechanism for inspections and verification; vii) The JCPOA foolishly gave the Iranian regime a windfall of cash and access to the international financial system for trade and investment.*"

Ainda de acordo com o comunicado, além de jamais deter uma arma nuclear, o Irã deveria: "*i) Never have an ICBM, cease developing any nuclear-capable missiles, and stop proliferating ballistic missiles to others; ii) Cease its support for terrorists, extremists, and regional proxies, such as Hizballah, Hamas, the Taliban, and al-Qa'ida; iii) End its publicly declared quest to destroy Israel; iv) Stop its threats to freedom of navigation, especially in the Persian Gulf and Red Sea; v) Cease escalating the Yemen conflict and destabilizing the region by proliferating weapons to the Houthis; vi) End its cyber-attacks against the United States and our allies, including Israel; vii) Stop its grievous human rights abuses, shown most recently in the regime's crackdown against widespread protests by Iranian citizens; viii) Stop its unjust detention of foreigners, including United States citizens.*"

As sanções dos EUA tiveram um impacto significativo na economia iraniana, que já estava sofrendo antes da retirada dos EUA do acordo nuclear, devido ao efeito das sanções anteriores. A moeda iraniana, o rial, perdeu valor rapidamente, os preços dos alimentos e dos bens de consumo básicos subiram, pressionando a inflação. As sanções dos EUA também afetaram as exportações dos setores de petróleo e gás do Irã, o que, por sua vez, reduziu sua capacidade de gerar receita para o governo e de importar insumos estratégicos. Em reação, o Irã passou alegadamente a realizar atividades de sabotagem no estreito de Ormuz, rota petroleira do golfo Pérsico, com o intuito de afetar a segurança energética mundial.

Ademais, em resposta às sanções dos EUA, o Irã tomou medidas para contorná-las, incluindo a intensificação do comércio com outros países, como a China, a Rússia e a Turquia e a utilização do *bitcoin* para contornar as restrições aos mercados financeiros. Ademais, o Irã retomou algumas atividades nucleares que havia concordado em interromper sob o JCPOA, embora o país afirme que essas atividades têm fins pacíficos.

Em 2019, a UE lançou o mecanismo *Instex*, que consistia em um sistema de compensação financeira que intermedeia pagamentos entre empresas europeias e o Irã com o intuito de contornar as sanções norte-americanas e viabilizar o comércio com o país persa. O mecanismo foi desativado em 2023, sob a alegação de que o Irã teria sistematicamente se recusado a cooperar com o bom funcionamento da iniciativa.

Em 27 de novembro de 2020, um conhecido físico nuclear, Mohsen Fakhrizadeh, foi morto perto de Teerã em um ataque ao comboio em que viajava. O Irã acusa Israel de ordenar o ataque. Poucos dias depois, o parlamento iraniano adota uma lei propondo produzir e armazenar "pelo menos 120 kg por ano de urânio enriquecido a 20%" e "encerrar" as inspeções da AIEA se as sanções aos setores bancário e de petróleo não fossem suspensas dentro de dois meses. O projeto é aprovado com a aprovação do líder supremo, Khamenei, apesar da oposição do então presidente Rouhani. Em 4 de janeiro de 2021, a rede de televisão estatal indica que o Irã iniciou o processo de produção de urânio enriquecido a 20% na planta subterrânea de Fordo (também o faz na planta de Natanz, em abril), ultrapassando o limite estabelecido pelo acordo internacional de 2015. Em 22 de novembro de 2022, a AIEA afirmou que o Irã estaria enriquecendo urânio a 60% na planta de Fordo, nível já próximo ao requirido para um artefato explosivo nuclear (90%). O presidente Biden, no começo de seu mandato, manifestou disposição de voltar ao acordo rompido, caso os iranianos retomassem seu cumprimento, e os EUA começaram a participar de conversas em Viena com os demais signatários. As negociações estão, contudo, em um impasse: o Irã afirma que os EUA devem primeiro voltar a cumprir os termos do JCPOA (o que implicaria a retirada das sanções relacionadas) para que o Irã também o faça, o que os EUA rechaçam. Para a relação entre a política externa do governo Raisi e as negociações nucleares, ver o capítulo 7. Para o debate sobre proliferação nuclear e o Irã entre Kenneth Waltz e Scott Sagan, ver o capítulo 1.

m) Programa nuclear da Coreia do Norte

A capacidade militar é central na vida política da Coreia do Norte, presente, direta ou indiretamente, nas doutrinas políticas nacionais: *Juche*[1119], *Songun*[1120] e *Byungjin*[1121]. Os programas militares têm relevância como estratégia dissuasória na manutenção do regime. Além disso, há também ausência de confiança nas relações com a Coreia do Sul, com a qual não há tratado formal de paz firmado.

O programa nuclear da Coreia do Norte remete a meados da década de 1950, quando começa a receber treinamento e tecnologia da URSS, incluindo acordo de cooperação bilateral. Na década de 1960, constrói reator de pesquisa nuclear militar no principal centro nuclear do país (Yongbyon) e inicia-se mais estreita cooperação com a China, que se tornava potência nuclear na época. A Coreia do Norte também começa a minerar urânio e tentar refinar urânio concentrado na forma de *yellow cake*. Em 1974, acede à AIEA. No final de 1985, a Coreia do Norte adere ao TNP. De acordo com o Artigo III do TNP, a Coreia do Norte tem 18 meses para concluir acordo de salvaguardas com a AIEA. Nos anos seguintes, a Coreia do Norte vincula a adesão a esta disposição do tratado à retirada das armas nucleares dos EUA da Coreia do Sul.

Em 1991, as preocupações de segurança aliviam-se com o anúncio pelos EUA de retirada das últimas ogivas nucleares da Coreia do Sul, por força do START I. No mesmo ano, a Coreia do Sul assume compromisso unilateral contra a nuclearização. Em janeiro de 1992, as duas Coreias concordam em "não testar, fabricar, produzir, receber, possuir, armazenar, implantar ou usar armas nucleares", bem como proibir instalações de reprocessamento nuclear e enriquecimento de urânio. A declaração conjunta também traz compromisso de que a energia nuclear seria utilizada apenas para fins pacíficos e abre caminho para a assinatura do acordo de salvaguardas entre a Coreia do Norte e a AIEA. As duas Coreias concordaram com inspeções em locais escolhidos pela outra parte e acordados mutuamente por ambas as partes. As duas Coreias também estabeleceram a Comissão Conjunta de Controle Nuclear do Sul-Norte (JNCC, na sigla em inglês) como um mecanismo de implementação da Declaração Conjunta de Desnuclearização (JDD, na sigla em inglês) em março de 1992. O JNCC não conseguiu chegar a um acordo sobre o regime de inspeção recíproca e foi paralisado desde 1993. A JDD foi declarada nula pela Coreia do Norte em 2013.

Apesar de colaboração em 1992, incluindo com inspeções, após discrepâncias entre a posição do país e os relatórios da AIEA (sobre eventual desvio de plutônio para fins não pacíficos), em 1993, Pyongyang rejeita inspeções da Agência e anuncia sua intenção de deixar o TNP. No entanto, o país suspende sua retirada após negociações com os EUA em Nova York. Pyongyang concorda em cumprir as salvaguardas da AIEA, incluindo inspeções em sete instalações nucleares declaradas. As primeiras inspeções ocorreram em março de 1994, mas, em junho, a Coreia do Norte anuncia sua retirada da AIEA, da qual foi membro desde 1974, efetivamente concretizada naquele mesmo ano.

Em 1994, os EUA e a Coreia do Norte assinam o *Agreed Framework*, pelo qual a Coreia se compromete a congelar e eventualmente desmantelar seu programa de produção de plutônio sob

[1119] Autossuficiência. Mistura marxismo com elementos místicos do líder. Criada por Kim Il-sung, diz, resumidamente, que o ser humano é dono do seu próprio destino e tem a capacidade de modificá-lo, já que é um ser independente, criativo e consciente. Trata da independência do país e também a independência da classe trabalhadora, uma vez que só é capaz de acontecer sob um sistema socialista no qual os meios de produção foram socializados, acarretando assim aos indivíduos e aos coletivos de trabalhadores a tomada da independência e a criação de uma sociedade coletivista.

[1120] Prioridade ao setor militar. Militarismo é colocado como elemento formador da sociedade e cultura.

[1121] Desenvolvimento paralelo do programa militar, incluído o programa nuclear e de mísseis, e da economia.

inspeção internacional em troca de vários tipos de assistência dos EUA e de outros países e da normalização das relações. O acordo é assinado já pelo novo líder do país asiático, Kim Jong-il, pouco tempo depois de visita do ex-presidente Jimmy Carter à Coreia do Norte. A Agência Central de Inteligência dos EUA (CIA, na sigla em inglês) já acreditava que a Coreia do Norte tinha construído ao menos uma ogiva nuclear naquele momento. Em 1995, os EUA, Japão e Coreia do Sul (aos quais se juntarão futuramente outros membros, como a Austrália, o Canadá, a Argentina, o Chile e UE) estabelecem a Organização para o Desenvolvimento Energético da Península Coreana (KEDO, na sigla em inglês) para implementar o *Agreed Framework* e supervisionar o financiamento e a construção dos dois reatores de "água leve" (construção foi suspensa por Bush em 2003). A KEDO é inaugurada em agosto de 1997, mas será fechada em 2006. Em 1996, os EUA impõem sanções à Coreia do Norte e ao Irã por seus programas missilísticos – o programa coreano, cujo primeiro teste de mísseis balísticos ocorreu em 1998, recebia auxílio técnico iraniano –, as quais serão seguidas de outras nos anos seguintes. Em 1999, os EUA, a Coreia do Sul e o Japão estabelecem o Grupo Trilateral de Coordenação e Supervisão para institucionalizar consultas estreitas e coordenação de políticas ao lidar com a Coreia do Norte. No mesmo ano, a Coreia do Norte concorda em suspender os testes de mísseis de longo alcance após negociações com os EUA; em troca, os EUA aliviam as sanções econômicas pela primeira vez desde o início da Guerra da Coreia. Em 2000, durante uma reunião com o presidente russo, Vladimir Putin, Kim Jong-il prometeu encerrar o programa de mísseis de seu país em troca de assistência para o lançamento de satélites dada por países que expressaram preocupação com o programa de mísseis da Coreia do Norte.

Ainda em 2000, após a primeira cúpula intercoreana, os EUA aliviam mais sanções, mas a política muda com a chegada de George W. Bush ao poder. A Coreia do Norte, junto com o Iraque e o Irã, é classificada como parte de um "eixo do mal" e passa a sofrer novas sanções. Em abril de 2002, Bush declara em um memorando que os EUA não certificarão o cumprimento da Coreia do Norte ao *Agreed Framework*, devido a um teste de foguete e intercâmbios de mísseis com o Irã. No final de 2002, Pyongyang sugere administrar um programa secreto de enriquecimento de urânio para fornecer energia a armas nucleares, em violação ao *Agreed Framework*, ao TNP e aos acordos entre as Coreias. Em dezembro, o país diz que reativará sua usina nuclear em Yongbyon. Em janeiro de 2003, a Coreia do Norte se retira do TNP após interromper o equipamento de monitoramento da AIEA e expulsar inspetores.

Em 2003, após a saída norte-coreana do TNP, China, Japão, Rússia e EUA, juntamente com as duas Coreias, lançam uma iniciativa diplomática conhecida como Conversações Hexapartites (*Six Party Talks*). Em 2005, após os EUA aumentarem as sanções, os integrantes das Conversações Hexapartites concordam com uma declaração conjunta na qual a Coreia do Norte se compromete a abandonar sua busca por armas nucleares e a implementar as salvaguardas da AIEA e os termos do TNP (indicativo de que voltaria ao tratado). Como parte do acordo, os EUA afirmam não ter intenção de atacar a Coreia do Norte.

Em outubro de 2006, a Coreia do Norte realiza seu primeiro teste nuclear subterrâneo, meses antes de ter testado sete mísseis balísticos de curto, médio e longo alcance. Em 2006, o CSNU adota por unanimidade a Resolução 1718 condenando o teste nuclear de outubro de 2006, exigindo que a Coreia do Norte se abstenha de conduzir testes nucleares ou lançar mísseis balísticos e aplicando certas sanções comerciais. Em fevereiro de 2007, a Coreia do Norte se compromete a suspender as operações em suas instalações nucleares de Yongbyon em troca de cinquenta mil toneladas de petróleo. O acordo é parte de um plano de ação acordado pelos membros das Conversações Hexapartites para implementar a declaração de setembro de 2005. Em

outubro do mesmo ano, outra declaração conjunta das Conversações Hexapartites delineia o compromisso norte-coreano de declarar todos os seus programas nucleares, desativar suas instalações e interromper a exportação de material nuclear e tecnologia. Em troca, receberia novecentas mil toneladas de petróleo, e os EUA se comprometeram a retirar o país de sua lista de estados patrocinadores do terrorismo. Em 2008, Pyongyang declara suas quinze instalações nucleares, além de partilhar que o teste nuclear de 2006 envolveu 2kg dos 30kg de plutônio que teria. Por sua vez, o presidente Bush removeu algumas restrições ao comércio com a Coreia do Norte, anunciou a retirada do país da lista de patrocinadores do terrorismo e renunciou a algumas sanções. Em outubro, o Departamento de Estado dos EUA anuncia um acordo preliminar com a Coreia do Norte sobre verificações. No entanto, em dezembro, as discussões foram interrompidas devido a divergências sobre os procedimentos de verificação.

O presidente Barack Obama tomou posse em 2009 sinalizando sua disposição de reviver as Conversações Hexapartites, mas esses esforços são inicialmente rejeitados pela Coreia do Norte. Desde aquele momento, a Coreia do Norte nunca aceitou retornar às Conversações Hexapartites, apesar dos renovados compromissos das demais partes. Logo após a posse de Obama, a Coreia do Norte lança um foguete que se acredita ser uma versão modificada de seu míssil balístico de longo alcance. Ademais, testa um segundo dispositivo nuclear. Após o segundo teste nuclear norte-coreano, em 2009, o CSNU adota por unanimidade a Resolução 1874, que condena o teste, promulga sanções adicionais e estabelece um Painel de Especialistas de sete membros para auxiliar o comitê que monitora a implementação de sanções contra a Coreia do Norte. Em dezembro, funcionários do governo Obama realizaram suas primeiras reuniões bilaterais com seus colegas norte-coreanos.

Em 2010, em meio ao episódio do afundamento do navio de guerra sul-coreano, Pyongyang revela sua nova centrífuga para enriquecimento de urânio, que foi construída secreta e rapidamente, bem como um reator de água leve em construção, sugerindo que, apesar das sanções, o regime está empenhado em avançar seu programa armamentista. A China pede uma sessão de emergência das Conversações Hexapartites para "intercambiar pontos de vista", mas EUA, Japão e Coreia do Sul rejeitam o apelo chinês, sustentando que as relações entre as Coreias devem melhorar antes que as discussões multilaterais possam continuar. Em 2011, a China propõe a revitalização em três etapas das negociações multilaterais, começando com negociações bilaterais entre as Coreias, seguidas por conversações semelhantes entre os EUA e a Coreia do Norte e, finalmente, a retomada das discussões a seis.

O presidente sul-coreano, Lee Myung-bak, apresenta, em 2011, a possibilidade de convidar a Coreia do Norte para a Cúpula de Segurança Nuclear de 2012, em Seul, com a condição de que o Norte se comprometa a desistir das armas nucleares. Um porta-voz norte-coreano rejeitou a pré-condição, afirmando que a desnuclearização era uma tentativa do Sul de abrir caminho para uma invasão. Ainda em 2011, representantes das duas Coreias se encontram à margem da reunião da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês) em Bali como parte dos esforços para reiniciar o diálogo sobre o programa de armas nucleares da Coreia do Norte. Após uma reunião entre o presidente russo Dmitry Medvedev e o líder norte-coreano Kim Jong-il, Pyongyang disse que estaria disposta a observar uma moratória na produção e teste de armas nucleares e mísseis no contexto da retomada das negociações hexapartites. Em 2012, após uma reunião com os EUA, em Pequim, a Coreia do Norte se compromete a suspender suas operações de enriquecimento de urânio em Yongbyon, a convidar inspetores da AIEA e a realizar uma moratória sobre mísseis de longo alcance e testes nucleares. Em troca, os EUA fornecerão toneladas de ajuda alimentar. O acordo desmorona depois que a Coreia do Norte lança um foguete

e exibe mísseis balísticos intercontinentais móveis em uma parada militar. O CSNU adota por unanimidade a Resolução 2087, condenando o lançamento-teste de mísseis balísticos de dezembro e expande sanções.

Entre 2013 e 2016, há poucos avanços diplomáticos enquanto o governo Obama opta pela "paciência estratégica", na qual os EUA e seus parceiros aumentam as sanções na esperança de que o regime volte à mesa de negociações. Enquanto isso, a Coreia do Norte realiza o terceiro, quarto e quinto teste nuclear em fevereiro de 2013 e novamente em janeiro e setembro de 2016 (com alegação, motivo de controvérsia, de que os de 2016 já seriam com bomba de hidrogênio), respectivamente. Suas capacidades de mísseis balísticos melhoram, com mais testes de mísseis de curto, médio e longo alcance realizados sob o comando de Kim Jeug-un (que assumiu em 2011) do que sob seu pai e avô combinados. O CSNU adota por unanimidade a Resolução 2094, que condena o teste nuclear de fevereiro de 2013 e amplia as sanções. Em 2014, a Coreia do Norte teria indicado à Rússia disposição em retomar as Conversações Hexapartites, o que nunca ocorreu. O CSNU adota por unanimidade a Resolução 2270, que condena tanto o teste nuclear de janeiro de 2016 quanto o teste de veículo lançador espacial de fevereiro de 2016, que "usou tecnologia de mísseis balísticos". A resolução amplia as sanções à Coreia do Norte, impondo restrições comerciais em diversas categorias de produtos, como carvão, o item de exportação mais importante do país. Em junho de 2016, o CSNU se reúne e condena os testes norte-coreanos com mísseis balísticos de alcance intermediário. Em julho, os EUA e a Coreia do Sul anunciam que implantarão a bateria de defesa antimísseis *Terminal High-Altitude Area Defense* (THAAD) na Coreia. Em setembro, o CSNU passa a Resolução 2321, que condena os recentes testes de mísseis nucleares e balísticos e amplia as sanções, incluindo um limite anual para a quantidade de carvão que a Coreia do Norte pode exportar.

Sob a administração do presidente Donald Trump, a partir de 2017, a política dos EUA em relação à Coreia do Norte muda de curso. Em fevereiro, a Coreia do Norte testa novo míssil balístico de médio alcance, enquanto o presidente Trump e o primeiro-ministro japonês Shinzo Abe estão reunidos em Mar-a-Lago. Em sua primeira reunião de cúpula, em Mar-a-Lago, em abril, os presidentes Trump e Xi Jinping concordam em aumentar a cooperação para convencer a Coreia do Norte a desmantelar seus programas nuclear e de mísseis. Em setembro de 2017, Pyongyang conduz seu sexto (e último até o momento) teste nuclear, que afirma ser uma bomba de hidrogênio carregada em míssil balístico intercontinental, chamando atenção internacional em razão da potência da explosão. Trump designou a Coreia do Norte novamente como estado patrocinador do terrorismo em novembro. Pyongyang afirma poder atingir o solo dos EUA com mísseis balísticos intercontinentais com ogiva nuclear. Em janeiro de 2018, a Coreia do Norte anunciou ter chegado à "perfeição" em seu programa nuclear.

Desde que o presidente Donald Trump concordou pela primeira vez, em março de 2018, em realizar uma cúpula com o líder norte-coreano Kimeuong-un para discutir os programas nucleares e de mísseis da Coreia do Norte, o governo norte-americano enfatizou a importância de desenvolver um relacionamento próximo entre líderes. A estratégia pareceu presumir que se aufeririam melhores resultados do que as negociações em nível técnico empregadas por governos anteriores. Trump e Kim realizaram três reuniões: em Singapura (junho de 2018); Hanói (fevereiro de 2019); e Panmunjom (junho de 2019, marcando a primeira visita de um presidente dos EUA ao lado norte-coreano da zona desmilitarizada). A diplomacia pessoal reduziu as tensões que chegaram a ponto bastante delicado em 2017, com o risco de guerra na península coreana. Os EUA cancelaram exercícios militares com a Coreia do Sul em 2018, e, no mesmo ano, prisioneiros dos EUA foram libertados. A diplomacia também ajudou a preservar o cumprimento da moratória

autoimposta pela Coreia do Norte em 2018 sobre seus testes nucleares e de mísseis balísticos ao menos até meados de 2019 (quando voltou a realizar testes de mísseis).

Apesar da promessa de Kim na cúpula em Singapura em 2018 de trabalhar para desnuclearizar completamente o país, não houve progressos concretos nesse sentido, e Pyongyang tem reforçado suas capacidades militares. A cúpula de Hanói, em fevereiro de 2019, terminou sem um acordo devido a diferenças sobre o escopo e sequenciamento de medidas de desnuclearização da Coreia do Norte em troca de alívio de sanções. Os dois países não concordaram sobre etapas de desnuclearização, se um acordo incluirá o programa de mísseis da Coreia do Norte, ou os mecanismos para verificar o cumprimento dos compromissos, incluindo arranjos de inspeção e monitoramento. Em outubro de 2019, a Coreia do Norte abandonou as conversas que vinha mantendo com os EUA em Estocolmo. Enquanto isso, China, Rússia e, em menor medida, a Coreia do Sul pediram um relaxamento de sanções contra a Coreia do Norte, incluindo a proposta de Pequim e Moscou, em dezembro de 2019, para levantar várias sanções na ONU. A administração Trump, contudo, rejeitou as propostas considerando-as como "prematuras". No começo de 2020, a Coreia do Norte informou que não estava mais vinculada aos compromissos de interromper os testes nucleares e de mísseis, culpando tanto o fracasso dos EUA em cumprir o prazo de final do ano para concluir negociações nucleares quanto as sanções norte-americanas "brutais e desumanas". Em março de 2020, Kim Yo-jong, irmã de Keu Jong-un, anunciou que o presidente Trump enviou uma carta ao irmão oferecendo cooperação no combate ao novo surto de coronavírus. A Casa Branca confirmou o envio da carta, acrescentando que "o presidente espera continuar a manter contato com o presidente Kim". Embora expressando "sincera gratidão" pela carta, Kim Yo-jong lamentou que as relações entre os dois países não sejam tão boas quanto as "excelentes" relações entre os dois líderes. Ela acrescenta que "mesmo neste momento estamos trabalhando muito para desenvolver e nos defender por conta própria sob o ambiente cruel que os EUA desejam propiciar".

Em 2021, a AIEA informou que a Coreia do Norte voltou a produzir material físsil. No mesmo ano, testou mísseis balísticos de curto alcance com tecnologia que facilita o transporte e a velocidade de lançamento; testou míssil de cruzeiro de longo alcance mais manobrável, que dificulta sistemas de defesa antimísseis se lançado em conjunto com mísseis balísticos; testou, pela primeira vez, mísseis de um lançador de vagões, o que dificulta a detecção. Em 2022, já realizou ao menos seis testes (algumas fontes dizem ser ao menos quinze), que envolvem mísseis balísticos e plataformas de entrega, possivelmente para armas nucleares táticas. Destaca-se que as divergências no CSNU impediram resoluções e sanções em alguns desses casos. Permanecem incógnitas em torno da precisão dos mísseis balísticos, sobre a carga nuclear que eles podem carregar, e ainda não está claro se possuem a capacidade de sobreviver à reentrada. Relatório recente de inteligência aponta para o aprofundamento da cooperação com o Irã recentemente, com o intuito de desenvolver mísseis de longo alcance.

Ainda que com incerteza, estima-se que Pyongyang tenha entre seis e 60 armas nucleares, com material estocado para produzir até doze armas nucleares por ano. Há também evidências de que possui capacidade de miniaturizar ogivas nucleares em mísseis balísticos. Pyongyang já anunciou, ademais, o objetivo de obter armas nucleares táticas.

Dado esse cenário, não se pode antever o fim do programa nuclear coreano, tampouco possibilidades concretas de reunificação. Por esse motivo, as preocupações de segurança, especialmente de Coreia do Sul e de Japão, seguirão altas, o que enseja a necessidade de incrementar gastos militares e a proteção de seus territórios. Logo no início do governo Biden, a Coreia do Sul chegou a entendimento com os EUA sobre a cobertura dos gastos para manutenção

de tropas norte-americanas em seu território, aumentando suas contribuições. O governo Biden vem fazendo manifestações públicas em que se refere não mais a desnuclearização da península coreana, mas da Coreia do Norte, o que incomoda Pyongyang. A irmã do ditador norte-coreano, Kim Yo-jong, apontada como potencial sucessora, divulgou um comunicado com conselhos à nova administração americana, em meio a uma viagem de integrantes do alto escalão do governo Biden por Japão e Coreia do Sul, em 2021: "Se quiserem dormir bem nos próximos quatro anos, seria melhor que não façam nada que lhes faça perder o sono", declarou.

Os desdobramentos mais recentes indicam esfriamento no processo de aproximação, ao mesmo tempo que começa a haver indícios de que a Coreia do Norte poderá retomar seus testes nucleares em breve, dados os recorrentes testes missilísticos em 2022. Em encontro entre Biden e Xi Jinping em novembro de 2022, o presidente dos EUA afirmou que tem preocupações de que a Coreia do Norte planeje retomar os testes nucleares pela primeira vez desde 2017, e que acredita que a China e a Rússia têm influência para persuadi-la a não o fazer. Em março de 2023, a Coreia do Norte testou um *drone* submarino de ataque nuclear que teria capacidade de provocar um "*tsunami* radioativo". Em setembro, anunciou a construção de um "submarino tático de ataque nuclear".

Até dezembro de 2023, o CSNU adotou nove resoluções de sanções importantes contra a Coreia do Norte em resposta às atividades nucleares e de mísseis do país desde 2006. Cada resolução condena a última atividade de mísseis nucleares e balísticos da Coreia do Norte e apela que cesse sua atividade ilícita por violar resoluções anteriores do CSNU. Todas as nove resoluções foram aprovadas por unanimidade pelo CSNU e todas, exceto a Resolução 2087 (janeiro de 2013), contêm referências à ação sob o Capítulo VII, Artigo 41 da Carta das Nações Unidas. Além de impor sanções, as resoluções dão aos Estados-Membros da ONU autoridade para interditar e inspecionar cargas norte-coreanas em seu território e, posteriormente, apreender e dispor de remessas ilícitas. As resoluções também conclamam a Coreia do Norte a aderir novamente ao TNP e a retornar às negociações nas Conversações Hexapartites. As Nações Unidas monitoram a implementação das sanções da Coreia do Norte por meio do Comitê 1718, estabelecido pela Resolução 1718 do CSNU, em 2006, e um Painel de Peritos, estabelecido pela Resolução 1874 do CSNU, em 2009. O painel produz relatórios regulares ao CSNU sobre a situação e a aplicação das sanções. Antes de aprovar a primeira resolução de sanções em 2006, o CSNU aprovou várias resoluções condenando as atividades nucleares e de mísseis da Coreia do Norte. Em resposta ao anúncio da Coreia do Norte da intenção de se retirar do TNP em 1993, o CSNU aprovou a Resolução 825, instando a Coreia do Norte a permanecer parte do TNP e honrar suas obrigações de não proliferação sob o tratado. A Resolução 1695 foi aprovada em 2006 em resposta aos lançamentos de mísseis balísticos em julho e pede à Coreia do Norte que suspenda as atividades relacionadas ao seu programa de mísseis balísticos. Resoluções adicionais do CSNU sobre a Coreia do Norte servem para estender o mandato do Comitê e do Painel de Peritos (a mais recente é a 2680, de março de 2023, que estendeu o Painel de Peritos até 30 de abril de 2024).

Em setembro de 2023, o governo da Coreia do Norte modificou a Constituição do país para a inclusão de seu *status* de potência nuclear e para fazer referência à política sobre a fabricação de armas nucleares.

Para aplicação de teorias de relações internacionais ao programa nuclear da Coreia do Norte, ver o capítulo 1. Para relações intercoreanas contemporâneas e o programa missilístico da Coreia do Norte, ver o capítulo 7.

n) Posição brasileira no regime de não proliferação e desarmamento nucleares

O Brasil assinou, desde a década de 1950, diversos acordos de cooperação nuclear para fins pacíficos, construiu em parceria com os EUA e com a Alemanha, respectivamente, as usinas de Angra I e de Angra II, e desenvolveu um programa nuclear em vertente dita autônoma ou paralela, durante o regime militar. Além disso, o país é fundador da AIEA.

O Brasil faz defesa histórica do desarmamento nuclear, evidenciada na participação na Conferência da Comissão das Dezoito Nações sobre Desarmamento em 1962 e no "Discurso dos 3 Ds" de Araújo Castro, na AGNU, em 1963. Ainda em termos históricos, ressalta-se o posicionamento do Brasil em relação ao TNP até meados dos anos 1980, marcado pela não assinatura em 1968 (o Brasil se absteve da resolução que adota o texto na ONU) e pela postura de denúncia do "congelamento do poder mundial", nas palavras do ex-chanceler Araújo Castro, que capitaneava.

No entorno regional latino-americano, com apoio de Bolívia, Chile e Equador, o país propôs, na AGNU, em 1962, o estabelecimento de uma zona livre de armas nucleares na América Latina. O processo de negociação transcorrerá entre 1964 e 1967, na Comissão Preparatória para a Desnuclearização da América Latina (COPREDAL), presidida pelo mexicano García Robles e vice-presidida pelo embaixador brasileiro Sette Câmara. O Tratado de Tlatelolco foi assinado em fevereiro de 1967 – no caso brasileiro, após recusa inicial do governo Castello Branco (que teve suas demandas contempladas nos artigos 18 e 28), a assinatura se deu apenas em maio, já no governo Costa e Silva, que também ratificou o tratado, no mesmo ano. O tratado criou a OPANAL, que zela pela aplicação do tratado.

A partir da redemocratização, como parte do processo de quitação de passivos, passou-se a discutir internamente a adesão ao TNP, que ocorreu em 1998 (tendo-o assinado em 1996). Em sua apreciação do texto, o Congresso adotou a seguinte ressalva: "A adesão do Brasil ao presente Tratado está vinculada ao entendimento de que, nos termos do Artigo VI, serão tomadas medidas efetivas visando à cessação, em data próxima, da corrida armamentista nuclear, com a completa eliminação das armas atômicas". O Programa Nuclear Brasileiro se submete, desde dezembro de 1991, às regras da AIEA e da ABACC.

Nos anos 1990, o Brasil adere ao Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (MTCR, na sigla em inglês) e passa a participar do Grupo de Supridores Nucleares (NSG, na sigla em inglês). Em 2011, o NSG reconheceu a equivalência entre o Protocolo Adicional ao Acordo de Salvaguarda com a AIEA e arranjos regionais de contabilidade e controle, como o que existe desde 1991 entre o Brasil e a Argentina.

O Brasil tem participado ativamente das RevCons do TNP e de outros foros multilaterais acerca desse tema, como a I Comissão da AGNU e a Conferência do Desarmamento. Nessas discussões, o Brasil atua no âmbito da CNA, lançada em 1998 (para mais detalhes, ver subseção posterior). O Brasil foi o primeiro país a assinar o TPAN. O engajamento do Brasil em negociações que buscam livrar o mundo de armas nucleares traduz, no plano internacional, o compromisso constitucional do País com o uso pacífico da atividade nuclear (Artigo 21, XXIII, a). O atual secretário-geral da OPANAL é o embaixador brasileiro Flávio Roberto Bonzanini, que sucedeu o também embaixador brasileiro Luiz Filipe de Macedo Soares.

O Brasil não assinou Protocolo Adicional ao Acordo de Salvaguarda com a AIEA, visto que este aumentaria os poderes de inspeção da Agência sem criar compromissos adicionais com o desarmamento. Alguns pontos lastreiam essa decisão: o grau de intrusão das inspeções da AIEA em instalações nucleares e não nucleares (declaradas ou não declaradas), inclusive em áreas de

pesquisa científica e segredo industrial (Brasil domina o ciclo de produção de combustível nuclear com a tecnologia de ultracentrífugas), além da proteção de informações tecnológicas sensíveis e táticas, como no sistema de propulsão nuclear no âmbito do Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB); as amplas garantias juridicamente vinculantes referentes à não proliferação e caráter pacífico de seu programa nuclear de que o Brasil já dispõe (Constituição Federal, Tratado de Tlatelolco, TNP, Acordo de Guadalajara, Acordo Quadripartite[1122], TPAN); a falta de equilíbrio entre os compromissos com a não proliferação e o descumprimento das obrigações de desarmamento pelas potências nuclearmente armadas, conforme o artigo VI do TNP; e o caráter voluntário do protocolo.

Em junho de 2022, o Brasil fez um pedido formal à AIEA para negociar um pacote de salvaguardas com o objetivo de empregar urânio enriquecido no reator do submarino nuclear que será construído no âmbito do PROSUB. As negociações são complexas por estabelecerem um precedente inédito: um país sem armas nucleares empregando combustível atômico para fins militares. Para que os chamados Procedimentos Especiais, o dito aval, sejam aprovados, quase certamente será necessário estabelecer um novo marco jurídico na forma de um protocolo adicional entre o Brasil e a AIEA para garantir a inspeção das instalações que lidam com o combustível e do reator do submarino, cedendo, pois, em sua posição histórica.

A relação com a Argentina é central para a participação brasileira nos regimes internacional e regional sobre armas nucleares. Para mais detalhes a respeito, ver a seção sobre a ABACC neste capítulo.

o) Coalizão da Nova Agenda (CNA)

A Coalizão da Nova Agenda (CNA) é um grupo geograficamente diverso de potências médias, que tem suas raízes na resposta à inicial falta de consenso sobre a extensão do prazo de validade do TNP, durante sua quinta RevCon, em 1995. Naquele momento, Estados não nuclearmente armados argumentavam que EUA, Rússia, Reino Unido, China e França não estavam cumprindo seus compromissos conforme o Artigo VI do TNP, o que seria necessário para garantir a extensão do tratado.

Em 1998, os chanceleres de Brasil, Egito, Irlanda, México, Nova Zelândia, Eslovênia, África do Sul e Suécia emitiram uma declaração conjunta, clamando por uma nova agenda de desarmamento nuclear. A CNA demandava que as cinco potências nucleares e que os três Estados com capacidade nuclear (Índia, Paquistão e Israel) assumissem um compromisso inequívoco com o desarmamento nuclear, iniciando negociações multilaterais com vistas à adoção de uma convenção sobre armas nucleares que levasse à sua completa eliminação. Em 1999, a AGNU aprovou a resolução *Nuclear-weapon-free world: need for a new agenda*, proposta pelos países da CNA. Posteriormente, Eslovênia e Suécia deixaram a CNA.

Em 2000, durante a RevCon do TNP, a CNA atuou na aprovação dos Treze Passos Práticos para o Desarmamento, presentes na declaração final da conferência. Conforme os Treze Passos, os Estados nuclearmente armados afirmaram, de acordo com o Artigo VI do TNP, que o desarmamento nuclear pode e deve proceder de forma independente do desarmamento geral e que as potências nucleares têm a responsabilidade de trabalhar em conjunto para eliminar seus arsenais. Desde então, a CNA apresenta resoluções anuais junto à Primeira Comissão da AGNU sobre

[1122] Reconhecido pelo NSG, em termos políticos, como uma garantia equivalente ao Protocolo Adicional aos Acordos de Salvaguardas da AIEA.

desarmamento e segurança internacional. Todos os atuais membros da CNA aderiram à Iniciativa Humanitária, que levou ao TPAN.

Durante a terceira sessão do Comitê Preparatório para a Conferência de Revisão do TNP de 2020, que acabou ocorrendo em 2021, o Brasil foi responsável pela declaração da CNA. Na declaração, o representante brasileiro ressaltou a necessidade de os Estados nuclearmente armados cumprirem suas obrigações junto ao TNP, particularmente de seu Artigo VI. Em paralelo, também ressaltou a urgência da universalização do CTBT e do TPAN, a necessidade de um tratado proibição de material físsil e a criação de novas ZLANs, particularmente no Oriente Médio.

Em 2022, os países que integram a CNA emitiram uma declaração conjunta em reposta à Declaração Conjunta sobre Prevenção de Guerra Nuclear e Corrida Armamentista, emitida por EUA, Rússia, China, França e Reino Unido. A CNA valorizou o fato de o P5 ressaltar a importância de coordenação diplomática, bilateral e multilateral, e de os Estados nuclearmente armados afirmarem que "uma guerra nuclear não pode ser ganha e não deve jamais ser lutada". Apesar disso, a CNA criticou recentes declarações sobre a modernização de armamentos nucleares, ressaltando que o desarmamento nuclear, além de uma obrigação legal, é um imperativo moral e humanitário. A CNA rejeitou a ideia de que as obrigações de desarmamento dos Estados nuclearmente armados seriam condicionais, conforme ressaltado na declaração do P5. De acordo com a CNA, medidas que não tenham uma relação direta com o objetivo maior de criar um mundo completamente livre de armas nucleares apenas criam a ilusão de que podemos conviver com armas nucleares.

Em 2023, no contexto das celebrações do 25º aniversário da CNA, houve reunião, em Brasília, das altas autoridades de seus Estados-Membros, que culminou na adoção de um comunicado conjunto, que resume o histórico do agrupamento e seus pleitos. Ademais, realizou-se, também em Brasília, o seminário "A Crise dos Regimes de Desarmamento e Controle de Armas Nucleares e o Papel da CNA", promovido pela Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG) e pela *Pugwash Conferences on Science and World Affairs*, do qual participaram a alta representante das Nações Unidas para o Desarmamento, Izumi Nakamitsu, ministros de Estado (por vídeo gravado) e funcionários governamentais e especialistas técnicos e acadêmicos.

V. Regimes de controle de exportação de armas de destruição em massa e de tecnologias sensíveis

Os regimes multilaterais e plurilaterais de controle de exportações de armas e de tecnologias sensíveis são resultados da vontade dos principais Estados produtores, exportadores ou intermediários que desejam aproximar-se para contribuir com esforços de não proliferação não controlada de armas de destruição em massa (ADM: nucleares, químicas e biológicas) e de transferência ou acúmulo desestabilizador de certas armas convencionais (CAC: armas leves e pesadas, sistemas de artilharia, tanques, aviões, navios, etc.). De modo sucinto, orientam-se por três princípios gerais:

1) impedir a proliferação de ADM ou o acúmulo desestabilizador de CAC;
2) ser práticos, razoáveis e fáceis de implementar; e
3) não impedir o comércio normal para propósitos legítimos.

Na prática, não constituem organizações internacionais, são reuniões informais e voluntárias de Estados, cujas medidas estabelecidas não são juridicamente – mas politicamente – vinculantes aos participantes; são sempre tomadas por consenso e aplicadas segundo legislações e políticas nacionais e a discricionariedade de cada Estado; nenhum participante pode vetar a exportação de outro; nem a negação nem a aprovação de exportação de um Estado a outro gera precedente aos demais. De modo geral, buscam a harmonização de políticas de exportação de materiais, agentes precursores de materiais, bens acabados, equipamentos, tecnologia e *software* sensíveis, inclusive de uso dual ou correlato, via implementação de diretrizes de expedição de licenças e listas de controle; apresentação de relatórios de produtos, destinatários e negações de licenças; e compartilhamento de experiência, melhores práticas e inteligência.

Esses regimes contribuem para a segurança e a estabilidade regional e internacional; promovem transparência e responsabilidade na exportação de itens sensíveis; complementam os diferentes tratados de desarmamento, não proliferação e controle, suprindo lacunas e operacionalizando o tema da exportação para fins legítimos; reforçam-se mutuamente; não são dirigidos contra um Estado ou grupo de Estados específico; ajudam no combate ao terrorismo[1123]. Também desenvolvem publicações periódicas, programas de diálogos *outreach* com terceiros países ou agentes de interesse, incluindo organizações internacionais e indústrias do setor privado, e políticas de aderência com terceiros países, sem a necessidade de tornarem-se participantes permanentes, também sob os princípios da informalidade e voluntariedade.

Existem, atualmente, cinco regimes de controle desse tipo, com o objetivo fundamental de regular a exportação, via comércio, transferência ou "retransferência", de itens sensíveis:

1) *Zangger Committee* (ZC, 1971), para tecnologia nuclear;
2) *Nuclear Suppliers Group* (NSG, 1975), para tecnologia nuclear;
3) *Australia Group* (AG, 1985), para tecnologia biológica e química;
4) *Missile Technology Control Regime* (MTCR, 1987), para mísseis balísticos e outros sistemas de veículos aéreos não tripulados capazes de lançar ataques com ADM; e
5) *Wassenaar Arrangement* (WA, 1996), para CAC.

No Brasil, a atividade de controle de exportação de bens e serviços sensíveis é disciplinada pela Lei nº 9.112, de 10 de outubro de 1995, que constituiu a Comissão Interministerial de Controle de Exportação de Bens Sensíveis (CIBES). O Brasil participa apenas do NSG e do MTCR.

[1123] Procuram atender a S/RES/1540 (2004).

a) Comitê Zangger (ZC)

O Comitê Zangger (*Zangger Committee*, ZC) foi criado em 1971, no contexto da entrada em vigor do Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP), e conta com 39 países. Ao reconhecer que programas nucleares pacíficos poderiam ser desviados para programas armamentistas clandestinos, os Estados Partes do TNP que eram fornecedores de tecnologia nuclear formaram o ZC com o intuito de requisitar que os Estados de fora do TNP estabelecessem acordos de salvaguarda com a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) para se tornarem elegíveis à importação de certos itens. Trata-se de reunião informal de partes do TNP que procura esclarecer e operacionalizar, de modo apropriado, o conteúdo do Artigo III, parágrafo 2[1124], harmonizando a interpretação do TNP. O ZC mantém uma *trigger list*, que serve de gatilho para a aplicação de salvaguardas da AIEA como condição de fornecimento[1125]. A *trigger list* e demais entendimentos do ZC são publicados pela AIEA. O Brasil não é participante do ZC.

b) Grupo de Supridores Nucleares (NSG)

O Grupo de Supridores Nucleares (*Nuclear Suppliers Group*, NSG) foi criado em 1975 e é composto por 48 países que voluntariamente concordaram em coordenar seus controles de exportação para países não nuclearmente armados. Foi estabelecido por participantes do ZC e a França como reação direta à explosão de um artefato nuclear pela Índia em 1974, que demonstrou o risco real de desvios de recursos de programas pacíficos para armamentistas. Elabora dois conjuntos de diretrizes[1126], atualizados anualmente pelo NSG e consolidados e publicados a cada três anos pela AIEA, que especificam itens para controles de exportação. Essas diretrizes expandem os escopos de aplicação técnica e geográfica da *trigger list* do ZC, pois se aplicam a todos os países e não apenas àqueles de fora do TNP.

O NSG reúne-se anualmente em sessão plenária, coordenada por uma presidência temporária anual. Sua estrutura conta com uma *troika*, *Consultative Group* (CG), *Information Exchange Meeting* (IEM), *Licensing and Enforcement Experts Meeting* (LEEM), *Technical Experts Group* (TEG). Não dispõe de secretariado formal, mas a Missão Permanente do Japão para Organizações Internacionais em Viena funciona como ponto de contato.

O Brasil é participante do NSG desde 1996. Em 2011, o NSG reconheceu o Acordo Quadripartite assinado por Brasil, Argentina, Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle (ABACC) e a AIEA como alternativo ao Protocolo Adicional aos Acordos de Salvaguardas da AIEA – Brasil e Argentina são contrários à adesão a esse protocolo desde seu lançamento, em 1997, por entendê-lo como redundante, discriminatório e um risco de espionagem industrial. Em julho de 2022, o Brasil recebeu a anuência para presidir o NSG no período 2023-24, incluindo a 33ª Plenária do mecanismo, em julho de 2024. Em julho de 2023, a embaixadora Claudia Vieira Santos foi eleita para a presidência do mecanismo. Trata-se da segunda vez que o Brasil preside o NSG. Anteriormente, embaixador brasileiro já o havia presidido em 2006-2007.

[1124] Artigo III, Parágrafo 2 do TNP: "Cada Estado, Parte deste Tratado, compromete-se a não fornecer: a) material fonte ou físsil especial, ou b) equipamento ou material especialmente destinado ou preparado para o processamento, utilização ou produção de material físsil especial para qualquer Estado não-nuclearmente armado, para fins pacíficos, exceto quando o material fonte ou físsil especial esteja sujeito às salvaguardas previstas neste Artigo."

[1125] A *trigger list* é uma lista de itens sensíveis. Caso algum país de fora do TNP desejasse importar tais itens de países do TNP, essa exportação exigiria a observação de salvaguardas da AIEA. Caso o país não disponha de entendimento com a AIEA a esse respeito, essa exportação deve ser negada.

[1126] Uma lista de itens de uso direto, outra lista para itens de uso dual ou relacionado.

Em 2020, o presidente Bolsonaro reforçou o apoio brasileiro à candidatura da Índia ao NSG, discutido pelos dois países desde 2006 e oficializado em 2016. A Índia conta com o apoio de todos os membros do NSG exceto a China, que defende que a adesão indiana só poderá ocorrer quando o Paquistão[1127] puder juntar-se ao grupo, além do atendimento de credenciais de ingresso, como a adesão ao TNP[1128].

c) Grupo Austrália (AG)

O Grupo Austrália (*Australia Group*, AG) foi criado em 1985 e é formado por 42 países[1129] e a União Europeia (UE). O AG foi proposto pelo governo australiano, citando a Guerra Irã-Iraque (1980-88), como forma de reunir países que já desenvolviam controles nacionais de exportação de agentes químicos, a fim de harmonizá-las e prevenir lacunas. Inicialmente focado na dimensão química entre Estados, o escopo de atuação do AG expandiu-se, nos anos 1990, para incluir agentes biológicos e, nos anos 2000, para analisar fluxos para atores não estatais, inclusive grupos terroristas. Todos os participantes são partes da Convenção sobre a Proibição de Armas Biológicas (CPAB, 1972) e da Convenção sobre a Proibição de Armas Químicas (CPAQ, 1993)[1130]. O AG elabora diretrizes e cinco listas de controle[1131]. O AG contribui no atendimento das obrigações previstas nos Artigos 1 e 3 do CPAB[1132] e no Artigo 1, 1 (a) e (d) do CPAQ[1133]. O AG reúne-se anualmente em Paris. O AG não possui estatuto nem secretariado. O governo da Austrália atua informalmente como *chair*. O Brasil não é participante do AG.

[1127] Em resposta ao pedido de adesão indiano, o Paquistão solicitou sua adesão ao NSG em 2016.

[1128] "*Factors taken into account for participation include the following: (...) Be a party to the NPT, the Treaties of Tlatelolco, Rarotonga, Pelindaba, Bangkok, or Semipalatinsk, or an equivalent international nuclear non-proliferation agreement, and in full compliance with the obligations of such agreement(s), and, as appropriate, have in force a full-scope safeguards agreement with the IAEA*" – a Índia não é parte do TNP, do Tratado de Proibição Completa de Testes Nucleares (CPTP, na sibla em inglês), do Tratado para a Proibição das Armas Nucleares (TPAN) e não integra nenhuma zona livre de armas nucleares (ZLAN), mas mantém três acordos de salvaguardas com a AIEA (em vigor desde 1988, 1989 e 1994, respectivamente).

[1129] O Cazaquistão não integra o AG, mas aderiu às suas diretrizes e listas de controle.

[1130] A negociação da CPAQ contou com o apoio ativo dos participantes do AG, que estão entre os signatários originais.

[1131] 1: precursores de armas químicas; 2: instalações, equipamentos e software para fabricação de agentes químicos de uso dual; 3: equipamentos e software para fabricação de agentes biológicos de uso dual; 4: patógenos e toxinas de humanos e animais; 5: patógenos de plantas.

[1132] Artigo I: "Cada Estado parte na Convenção se compromete a nunca em quaisquer circunstância, desenvolver, produzir, estocar ou por qualquer outro modo adquirir ou conservar em seu poder: 1) agentes microbiológicos ou outro agentes biológicos ou toxinas, quaisquer que sejam sua origem ou método de produção, de tipos e em quantidades que não se justifiquem para fins profiláticos, de proteção ou outros fins pacíficos; 2) armas, equipamentos ou vetores destinados à utilização destes agentes ou toxinas para fins hostis ou em conflitos armados."
Artigo III: "Cada Estado parte na Convenção se compromete a não transferir a quem quer que seja, direta ou indiretamente, e a não ajudar por qualquer meio, encorajar ou induzir qualquer Estado, Grupo de Estado ou organizações internacionais a fabricar ou adquirir de outro modo quaisquer agentes, toxinas, armas, equipamentos ou vetores especificados no artigo I da Convenção."

[1133] Artigo I: "Obrigações gerais: 1. Cada Estado-Parte na presente Convenção se compromete, em quaisquer circunstâncias, a: a) Não desenvolver, produzir, adquirir por qualquer outro modo, estocar ou conservar armas químicas, nem transferir essas armas a quem quer que seja, direta ou indiretamente; (...) d) Não ajudar, encorajar ou induzir por qualquer meio a ninguém para realizar qualquer atividade proibida aos Estados-Partes por esta Convenção."

d) Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (MTCR)

O Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (*Missile Technology Control Regime*, MTCR) foi criado em 1987 pelo G7 e é composto por 35 países[1134]. Em 1992, o foco original do MTCR sobre armas nucleares foi expandido para abordar todos os tipos de ADM. O MTCR aborda a não proliferação de ADM mediante o controle de mísseis e outros sistemas de entrega (vetores) de ADM, com foco sobre foguetes e veículos aéreos não tripulados capazes de transportar uma carga útil de 500 kg a um alcance de pelo menos 300 km ou qualquer tipo de ADM[1135]. O MTCR elabora diretrizes para uma política comum de exportação sobre duas listas de controle[1136]. Em 2003, as diretrizes do MTCR passaram a orientar que todos os participantes empreguem controles de exportação abrangentes, como base de controle de exportação de itens não incluídos nas listas, quando podem ser usados em conexão com sistemas de entrega não tripulados.

Desde a sua criação, o MTCR foi creditado pela desaceleração ou interrupção de vários programas de mísseis[1137], mas o regime tem numerosas limitações[1138]. O regime não prevê nenhuma disposição quanto à limitação, à redução ou ao não uso dessas tecnologias, continuamente aperfeiçoadas pelos Estados industrialmente mais avançados, o que constitui importante fator de desestabilização internacional. A China anunciou em 2000 que não ajudaria outros países[1139] a construir mísseis balísticos e prometeu que emitiria uma lista de controle de exportação, publicada em 2002. Em 2004, a China solicitou a adesão ao MTCR e comprometeu-se a seguir as diretrizes do regime. Embora a China não venda mais sistemas de mísseis completos e tenha reforçado seus controles, sua adesão foi rejeitada devido a preocupações de que continuasse a fornecer tecnologias sensíveis a países que desenvolvem mísseis balísticos, como a Coreia do Norte. Em 2008, a Índia se comprometeu a seguir as diretrizes do MTCR, e desde então os Estados

---

[1134] Chipre, Cazaquistão, Estônia e Letônia não integram o MTCR, mas aderiram às suas diretrizes e listas de controle.

[1135] Originalmente, o MTCR limitava-se a prevenir a proliferação de mísseis nucleares, definidos como um artefato aéreo capaz de viajar por ao menos 300 km com uma carga útil de 500 kg: 500 kg era considerado o peso mínimo de uma ogiva nuclear de primeira geração e 300 km era considerada como a distância mínima necessária para um ataque estratégico nuclear. Com a ampliação do escopo de atuação do MTCR sobre todo tipo de ADM, a avaliação dos países participantes tornou-se mais difícil e subjetiva sobre as intenções dos importadores e passou-se a se negar exportações de itens de capacidade específica, pois muitos poderiam ser adaptados para entrega de cargas úteis de armas químicas ou biológicas mais leves.

[1136] Categoria I inclui mísseis completos, foguetes e sistemas de veículos aéreos não tripulados e principais subsistemas, capazes de entrega de carga útil de pelo menos 500 kg a um alcance de pelo mens 300 km – exportações desses itens são sujeitas a forte presunção de recusa incondicional, independentemente do objetivo, e são licenciadas apenas em raras ocasiões; exportações de instalações de produção de itens dessa categoria são terminantemente proibidas. Categoria II inclui componentes relacionados a mísseis menos sensíveis e de uso dual, além de materiais especializados, tecnologias, propulsores e subcomponentes para mísseis de alcance de 300 km independentemente da carga – exportações são permitidas, ao atender as diretrizes do MTCR.

[1137] Argentina, Egito e Iraque abandonaram seu programa conjunto de mísseis balísticos Condor II. Brasil, África do Sul, Coreia do Sul e Taiwan também descontinuaram programas de mísseis ou veículos lançadores espaciais. Alguns países do Leste Europeu, como Polônia e Tchéquia, destruíram seus mísseis balísticos, em parte, para aumentar suas chances de ingressar no MTCR. O regime dificultou os esforços de mísseis líbios e sírios.

[1138] Irã, Índia, Coreia do Norte e Paquistão continuam avançando em seus programas de mísseis, implementando, com diferentes graus de assistência externa, mísseis de médio alcance que podem viajar mais de 1.000 km e explorando alcance ainda maior. A Índia está testando mísseis no alcance intercontinental. Esses países, que não são membros do MTCR, exceto a Índia, também estão se tornando vendedores e não apenas compradores no mercado global de armas: a Coreia do Norte é vista como a principal fonte de proliferação de mísseis balísticos no mundo de hoje; o Irã forneceu itens de produção de mísseis para a Síria.

[1139] A China foi um dos principais contribuintes para o desenvolvimento de mísseis do Paquistão e, no passado, forneceu tecnologia sensível a países como Coreia do Norte e Irã.

Unidos (EUA) apoiam sua adesão[1140]. Em 2015, a Índia solicitou formalmente a adesão ao regime, mas a Itália bloqueou o consenso. A Índia foi posteriormente admitida em 2016. A Índia continua a desenvolver seu próprio programa de mísseis. O Brasil é participante do MTCR desde 1995 e o presidiu em 2009.

Em 31 de março de 2023, o Brasil foi escolhido, de maneira unânime, para a presidência do MTCR no biênio 2023-2024. A presidência brasileira iniciou-se com a realização, no Rio de Janeiro, da 35ª Reunião Plenária do MTCR, em novembro de 2023, aberta pelo ministro Mauro Vieira. A presidência brasileira será exercida pelo embaixador Flávio Soares Damico, representante especial do Brasil junto à Conferência do Desarmamento. No exercício da presidência do MTCR, o governo brasileiro buscará promover o equilíbrio entre o controle de tecnologias missilísticas sensíveis e o direito ao intercâmbio, acesso e desenvolvimento dessas tecnologias para propósitos legítimos, incluindo programas espaciais.

O MTCR reúne-se anualmente em sessão plenária. Três subgrupos realizam reuniões em conjunto com o Plenário anual: *Information Exchange* (IE), Lic*ensing and Enforcement Experts Meeting* (LEEM) e *Technical Experts Meetings* (TEM). Além disso, há reuniões periódicas de *Reinforced Point of Contact* (RPOC) e *Monthly Point of Contact* (POC). O MTCR não tem secretariado formal. A França serve como ponto de contato do regime.

Os membros do MCTR instituíram em 2002 o *Hague Code Against Ballistic Missile Proliferation* (HcoC), de aplicação voluntária, que conclama os países a demonstrar cuidados especiais em suas próprias atividades de desenvolvimento de vetores capazes de transportar ADM. A intenção do Código de Conduta da Haia é contribuir para uma eventual negociação de normas internacionais juridicamente vinculante sobre mísseis que possam ser usados para transportar ADM. O Código é principalmente uma medida destinada ao fortalecimento da confiança entre Estados por meio de notificações prévias, declarações anuais e avisos de lançamentos experimentais. Embora não tenha sido negociado no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), sua adoção foi endossada em nove resoluções da Assembleia Geral das Nações Unidas (aGNU)[1141]. A Áustria atua como Contato Central Imediato (Secretariado Executivo). Os Estados que subscrevem o HcoC se reúnem em conferências anuais em Viena, sob uma presidência rotativa. O HcoC tem 144 Estados-Membros, incluindo todos os participantes do MTCR, exceto o Brasil, que expressa preocupação sobre os efeitos da iniciativa sobre seu programa espacial.

e) Arranjo de Wassenaar (WA)

O Arranjo de Wassenaar (*Wassenaar Arrangement*, WA) foi criado em 1996 e é formado por 42 países. Ao contrário do seu antecedente, o *Coordinating Committee for Multilateral Export Controls* (CoCom, 1950-1994), criado pelo bloco ocidental para restringir exportações para o bloco oriental, o WA não se destina contra nenhum país ou grupo de países, mas contra “Estados de preocupação” de seus membros. O WA estimula seus participantes a trocarem informações e

[1140] O anúncio da Índia foi feito pouco antes do NSG conceder uma isenção à Índia. Foram concedidas algumas isenções às diretrizes do NSG, de modo a permitir o comércio nuclear civil com a Índia, separando o programa civil do programa militar. A isenção foi necessária para que o Acordo Nuclear Civil EUA-Índia entrasse em vigor, sujeito à aprovação do Congresso, pois a Índia não é membro do TNP.

[1141] Resoluções 59/91 (2004), 60/62 (2005), 63/64 (2008), 65/73 (2010), 67/42 (2012), 69/44 (2014), 71/33 (2016), 73/49 (2018) e 75/60 (2020).

notificações sobre suas exportações relacionadas a CAC de duas listas de controle[1142]. O WA reúne-se anualmente em sessão plenária, coordenada por uma presidência temporária anual; órgãos subsidiários reúnem-se periodicamente. Os principais órgãos subsidiários são o *General Working Group* (GWG), o *Experts Group* (EG) e o *Licensing and Enforcement Officers Meeting* (LEOM). A Secretaria está localizada em Viena.

Apesar dos resultados positivos do WA, desafios persistem. A principal dificuldade do WA é que participantes continuam divididos sobre seu escopo, principalmente se o arranjo deveria tornar-se mais do que um fórum de troca e coleta de informações[1143]. Em anos anteriores, alguns países se recusaram consistentemente a participar de forma integral de trocas voluntárias de informações e notificações sobre bens de uso dual. Além disso, não há consenso sobre quais países representariam "Estados de preocupação" ou o que constituiria uma transferência "desestabilizadora"[1144]. Outro limitador é que alguns grandes exportadores de armas, como Belarus, China e Israel, não participam do WA. O Brasil não é participante no WA.

Os participantes dos regimes multilaterais de controle de armas e tecnologia sensível, em junho de 2023, são os seguintes:

Estado	ZC	NSG[1145]	AG	MCTR	WA	Total
África do Sul	P	P		P	P	**4**
Alemanha	P	P	P	P	P	**5**
Argentina	P	P	P	P	P	**5**
Austrália	P	P	P	P	P	**5**
Áustria	P	P	P	P	P	**5**
Belarus	P	P				**2**
Bélgica	P	P	P	P	P	**5**
Brasil		P		P		**2**
Bulgária	P	P	P	P	P	**5**
Canadá	P	P	P	P	P	**5**
Cazaquistão	P	P	A	A		**2**
China	P	P				**2**
Chipre		P	P	A		**2**
Coreia do Sul	P	P	P	P	P	**5**
Croácia	P	P	P		P	**4**
Dinamarca	P	P	P	P	P	**5**
Eslováquia	P	P	P		P	**4**
Eslovênia	P	P	P		P	**4**
Espanha	P	P	P	P	P	**5**

[1142] Lista de munições de armas convencionais: tanques de batalha, veículos blindados de combate, artilharia de grande calibre, aeronaves militares, veículos aéreos não tripulados, helicópteros militares (incluindo de reconhecimento, comando e ataque), navios de guerra, mísseis e sistemas de mísseis e armas pequenas e leves. Lista de bens e tecnologia dual: itens básicos, como eletrônicos, computadores, equipamentos de tecnologias da informação e comunicação (TIC), sensores, lasers, equipamentos de navegação aérea, marítima e espacial, itens sensíveis e itens muito sensíveis, como radares e sonares avançados e tecnologia furtiva.

[1143] Todas as trocas de informações, notificações e discussões do WA são mantidas em sigilo.

[1144] Em 1998, os participantes aprovaram um documento de critérios não vinculativos para ajudar os governos a determinar se as exportações potenciais de armas poderiam levar a acumulações desestabilizadoras.

[1145] O *chair* do ZC é observador permanente do NSG.

Estado	ZC	NSG[1145]	AG	MCTR	WA	Total
EUA	P	P	P	P	P	**5**
Estônia		P	P	A	P	**3**
Finlândia	P	P	P	P	P	**5**
França	P	P	P	P	P	**5**
Grécia	P	P	P	P	P	**5**
Hungria	P	P	P	P	P	**5**
Índia			P	P	P	**3**
Irlanda	P	P	P	P	P	**5**
Islândia		P	P	P		**3**
Itália	P	P	P	P	P	**5**
Japão	P	P	P	P	P	**5**
Letônia		P	P	A	P	**3**
Lituânia		P	P		P	**3**
Luxemburgo	P	P	P	P	P	**5**
Malta		P	P		P	**3**
México		P	P		P	**3**
Noruega	P	P	P	P	P	**5**
Nova Zelândia	P	P	P	P	P	**5**
Países Baixos	P	P	P	P	P	**5**
Polônia	P	P	P	P	P	**5**
Portugal	P	P	P	P	P	**5**
Reino Unido	P	P	P	P	P	**5**
Romênia	P	P	P		P	**4**
Rússia	P	P		P	P	**4**
Sérvia		P				**1**
Suécia	P	P	P	P	P	**5**
Suíça	P	P	P	P	P	**5**
Tchéquia	P	P	P	P	P	**5**
Turquia	P	P	P	P	P	**5**
Ucrânia	P	P	P	P	P	**5**
UE	O	O	P			**1**
Total	**39**	**48**	**43**	**35**	**42**	

Legenda: A = aderente; O = observador; P = participante.

VI. Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC)

A Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC) é uma agência binacional criada em 18 de julho de 1991, durante os governos Collor e Menem, pela assinatura, em Guadalajara[1146], do Acordo entre a Argentina e o Brasil para o Uso Exclusivamente Pacífico da Energia Nuclear. Por meio do Acordo de Guadalajara, ambos renunciaram conjuntamente ao desenvolvimento, à posse e ao uso das armas nucleares, afirmaram seu compromisso inequívoco com o uso exclusivamente pacífico da energia nuclear e estabeleceram a ABACC para verificar o cumprimento desses compromissos. Reconheceram, ademais, "a inexistência de distinção técnica entre explosivos nucleares para fins pacíficos e os destinados a emprego militar, abstendo-se, em consequência, de realizar, fomentar ou autorizar (...) ou de participar de qualquer maneira no teste, uso, fabricação, produção ou aquisição, por qualquer meio, de qualquer dispositivo nuclear explosivo, enquanto persista a referida limitação técnica" (Artigo I). Esse dispositivo representou o abandono da posição que fora enunciada pelo chanceler Saraiva Guerreiro, em 1980, de que Brasil e Argentina se reservavam o direito a realizarem explosões pacíficas.

O Acordo de Guadalajara é o corolário da construção da estabilidade pela cooperação, abrindo caminho para que, concomitantemente no mesmo ano, se avance na consolidação da estabilidade pela integração, com o lançamento do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). Esse acordo bilateral também definiu o Rio de Janeiro[1147] como sede da ABACC e criou, formalmente, o Sistema Comum de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (SCCC)[1148], sendo complementado pelo Acordo Quadripartite entre a Argentina, Brasil, ABACC e a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), assinado em 13 de dezembro de 1991, em Viena, que consolidou a aplicação de salvaguardas em vigor nos dois países. O Acordo Quadripartite de Salvaguardas Nucleares estabelece que estas serão aplicadas pelos Estados Partes "a todos os materiais nucleares em todas as atividades nucleares realizadas dentro de seu território, sob sua jurisdição ou sob seu controle em qualquer lugar, com o objetivo único de assegurar que tais materiais não sejam desviados para aplicação em armas nucleares ou outros dispositivos nucleares explosivos". As salvaguardas aplicam-se tanto às atividades nucleares realizadas por conta própria quanto àquelas resultantes de cooperação internacional.

A criação da ABACC, com personalidade jurídica própria, para administrar e aplicar o SCCC, foi uma modalidade inovadora para aplicar salvaguardas, bem como para estabelecer um vínculo com o regime internacional de não proliferação nuclear. A ABACC tem como função administrar o SCCC, garantindo à Argentina, ao Brasil e à comunidade internacional que materiais e instalações nucleares dos dois países sejam usados pacificamente. A ABACC ainda capacita seus inspetores em temas como registro e vigilância, com apoio de instituições como a AIEA, e coopera tecnicamente com instituições como a Comunidade Europeia da Energia Atômica (EURATOM) e o Centro Tecnológico da Marinha em São Paulo. A cooperação técnica não se restringe aos oficiais da ABACC, estendendo-se a especialistas de laboratórios de Argentina e Brasil credenciados pela agência.

A ABACC é formada por um órgão diretor (Comissão) e outro executivo (Secretaria). A Comissão define as diretrizes da Secretaria e comunica as partes sobre anomalias no SCCC. Ela é

[1146] À margem da I Cúpula Ibero-Americana de Chefes de Estado e de Governo.
[1147] Atualmente, a ABACC também possui escritório em Buenos Aires.
[1148] Anunciado na Declaração de Política Nuclear Comum (1990), em Foz do Iguaçu, por Collor e Menem.

composta por quatro membros, dois designados pelo Brasil e dois, pela Argentina. Já a Secretaria é composta por um secretário e seu adjunto. Atualmente, a Secretaria é chefiada pela argentina Elena Maceiras – primeira mulher a ocupar esse cargo – acompanhada pelo brasileiro Marco Marzo, como adjunto. A Secretaria implementa o SCCC, representa a ABACC, e reporta à Comissão discrepâncias em registros das Partes apuradas por inspeções. A Secretaria tem um setor administrativo-financeiro que gerencia os recursos da agência; e um setor de relações institucionais, que faz a interlocução com a Comissão, as autoridades dos dois países e instituições parceiras; elabora relatórios da agência; organiza eventos; e cuida de processos de privilégios e imunidades do pessoal da ABACC.

A Secretaria se divide em quatro setores técnicos, cada um com um oficial argentino e um brasileiro. O setor de apoio técnico conserva os equipamentos das missões de salvaguarda; avalia e revisa técnicas de inspeção; e aprecia amostras de material nuclear coletadas nas inspeções remetidas a laboratórios dos dois países. O setor de contabilidade e controle analisa as informações de contabilidade de materiais nucleares recebidas das autoridades nacionais dos dois países e os obtidos por auditorias realizadas nas inspeções de salvaguardas, consolidando a informação contábil e a transmitindo, eletronicamente, à AIEA. Além disso, coordena o treinamento e a capacitação dos inspetores. O setor de operações planeja e executa as missões de salvaguarda e atualiza as bases de dados de inspeção. O setor de planejamento e avaliação, por fim, propõe os critérios de salvaguardas a serem aplicados a cada instalação nuclear, informa à Secretaria eventuais anomalias, sugerindo medidas, e coordena reuniões técnicas entre autoridades nacionais e da AIEA.

O SCCC foi desenvolvido pelo Comitê Permanente Brasileiro-Argentino sobre Política Nuclear e representava o cumprimento do mandato outorgado na Declaração sobre Política Nuclear, de 1985, no sentido de se criarem mecanismos para a manutenção da paz, da segurança e do desenvolvimento na América Latina. Ele é um conjunto de procedimentos gerais e específicos para cada tipo de instalação, aplicados a todos os materiais nucleares, sob a jurisdição ou nos territórios, da Argentina e do Brasil, que uniformiza os mecanismos de salvaguardas dos dois países nas inspeções. O objetivo do Sistema é reforçar a confiança – princípio de "vizinhos vigiando vizinhos" – e contribuir para que material nuclear dos dois países não seja desviado para fabricar armas. Esse modelo vai além dos acordos de salvaguardas normais, aplicáveis a cada Estado. Está baseado em um arranjo que envolve quatro atores: dois Estados, uma agência binacional (ABACC) e uma organização internacional (AIEA). Como resultado desse arranjo, Brasil e Argentina são os únicos países a terem seus programas nucleares submetidos à verificação por dois organismos internacionais.

As inspeções são feitas em regime cruzado: inspetores brasileiros inspecionam instalações argentinas e vice-versa, mantendo a imparcialidade dos resultados. A ABACC tem cerca de cem inspetores, 50 de cada país. Eles não são membros permanentes da agência, mas são considerados oficiais da Secretaria durante as missões de salvaguardas em que participam. Embora a maioria deles tenha vasta experiência na área nuclear e cerca de metade tenha mestrado ou doutorado, eles são atualizados recorrentemente pela Agência em relação aos procedimentos a serem utilizados. A ABACC e a AIEA, ademais, realizam conjuntamente inspeções de salvaguardas nas instalações nucleares do Brasil e da Argentina, otimizando recursos humanos, financeiros e materiais. Elas são precedidas de planejamento minucioso e se dividem em três etapas: pré-inspeção, inspeção *in loco* e pós-inspeção. Os inspetores são, na maioria, provenientes das autoridades nacionais dos dois países, com largo conhecimento das instalações a serem inspecionadas.

A existência da ABACC demonstra a vontade política dos dois países de dar transparência aos seus programas nucleares, criando um ambiente de confiança mútua e contribuindo para incrementar a segurança regional e internacional. Os dois países aportam os recursos financeiros para o funcionamento da ABACC e devem assegurar sua independência institucional. Para mais detalhes entre o relacionamento entre Brasil e Argentina na área nuclear nos anos 1980, ver o capítulo 2. Outro passo para a consolidação da política nuclear da Argentina e do Brasil foi a proposta dos dois países de emendar o Tratado de Tlatelolco, de 1967. As emendas, apresentadas ao México em fevereiro de 1992, relacionavam-se com as responsabilidades do Agência para a Proscrição de Armas Nucleares na América Latina e no Caribe (OPANAL, na sigla em espanhol), estabelecida para atuar como Secretaria do Tratado. A Conferência Geral da OPANAL aprovou as emendas em agosto de 1992.

Como reflexos políticos da construção da confiança mútua entre os dois vizinhos, ambos aderiram ao Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP) nos anos 1990 (Argentina, em 1995, e Brasil, em 1998). O Brasil, ademais, declarou, em 30 de maio de 1994, sua dispensa aos requisitos do Artigo 28, 1, para entrada em vigor do Tratado de Tlatelolco – um ano após a celebração de um Acordo de Cooperação entre a ABACC com a OPANAL – contribuindo para a consolidação da Zona Livre de Armas Nucleares da América Latina e Caribe. Outro ganho político, desta vez no plano multilateral, foi o reconhecimento, pelo Grupo de Supridores Nucleares (NSG, na sigla em inglês), em 2011, do Acordo Quadripartite como garantia equivalente ao Protocolo Adicional de 1997 ao modelo de Acordo de Salvaguardas da AIEA, que ampliou a capacidade da agência de inspecionar os programas nucleares dos Estados Partes do TNP.

Ainda no entorno regional, a experiência acumulada pela ABACC ao longo desses anos contribuiu enormemente para a construção da confiança e para a aproximação entre Brasil e Argentina, levando à crescente cooperação entre ambos na área de usos pacíficos da energia nuclear. O exemplo mais marcante dessa cooperação é o desenvolvimento conjunto de reatores de pesquisa, que terão importantes aplicações na área de medicina nuclear. Vale destacar também a existência da Comissão Binacional de Energia Nuclear (COBEN) e do Comitê Permanente de Política Nuclear Brasil-Argentina (CPPN). Em 2018, assinou-se a Declaração de Montevidéu sobre Cooperação Nuclear Empresarial Brasil-Argentina. Em 2019, o governo brasileiro respaldou a candidatura do embaixador argentino Rafael Mariano Grossi para o cargo de diretor-geral da AIEA. Em 2023, respaldou a candidatura de Grossi à reeleição para o período 2024-2027.

No plano técnico, destaca-se a criação do método ABACC-Cristalini, técnica inovadora de amostragem de hexafluoreto de urânio (UF6) em plantas de conversão e enriquecimento de urânio, menos intrusiva e mais barata que as técnicas tradicionais. A ABACC está coordenando o processo de validação desse método com a participação da AIEA e de laboratórios da Argentina e do Brasil. Validado, ele poderá ser usado pela ABACC, pela AIEA e por instalações que processam UF6.

Para mais detalhes sobre o programa nuclear brasileiro, ver subseção específica na seção sobre energia e política externa brasileira do tópico de energia no capítulo seguinte.

VII. Desarmamento

a) Estruturas anteriores a 1978

O tema do desarmamento está presente no mandato da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) desde o nascimento da Organização (ONU), como registrado em seu Artigo 11[1149]. Como instância de debates específicos sobre esse tema, a Primeira Comissão da AGNU reúne-se anualmente por quatro semanas, a partir de outubro, e suas resoluções são levadas à aprovação da AGNU. Ela trata de desarmamento, desafios globais e ameaças à paz e busca soluções para os desafios do regime de segurança internacional. A primeira resolução da AGNU[1150], adotada por recomendação da Primeira Comissão, aconselhou a criação do Comissão de Energia Atômica (AEC). Em dezembro do mesmo ano, nova resolução recomendou a criação da Comissão sobre Armas Convencionais (CCA, na sigla em inglês)[1151], para lidar com a questão da regulamentação geral e redução de armamentos e forças armadas. Ambas foram efetivamente criadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), com a mesma composição do Conselho[1152]. Em 1952, a AGNU determinou a substituição das duas comissões por uma única, a Comissão do Desarmamento (UNDC, na sigla em inglês)[1153], mas preservando a composição anterior. Em 1959, representantes dos Estados Unidos (EUA), URSS (União Soviética), Reino Unido e França decidiram criar um comitê, composto por dez países, denominado Comitê das Dez Nações sobre Desarmamento (TNDC, na sigla em inglês)[1154], como fórum de negociações. O contexto de rivalidade bipolar, contudo, impossibilitava avanços concretos, de modo que seus trabalhos foram suspensos rapidamente[1155]. Em 1961 o órgão foi reestruturado, com o acréscimo de oito países não pertencentes a nenhuma das alianças, conformando o Comitê das Dezoito Nações sobre Desarmamento (ENDC, na sigla em inglês)[1156]. Em 1969, a AGNU aprovou a expansão do ENDC, rebatizando-o de Conferência do Comitê de Desarmamento (CCD)[1157], com

[1149] Artigo 11. “1. A Assembleia Geral poderá considerar os princípios gerais de cooperação na manutenção da paz e da segurança internacionais, inclusive os princípios que disponham sobre o desarmamento e a regulamentação dos armamentos, e poderá fazer recomendações relativas a tais princípios aos Membros ou ao Conselho de Segurança, ou a este e àqueles conjuntamente.”

[1150] A/RES/1 (I) de 24 de janeiro de 1946, intitulada “Estabelecimento de uma comissão para lidar com os problemas levantados pela descoberta da energia atômica”.

[1151] A/RES/41 (I) de 14 de dezembro de 1946 e S/Res/18 (II) de 13 de fevereiro de 1947.

[1152] A CEA era composta por um delegado de cada Estado presente no CSNU e do Canadá, sempre que este país não esteja presente no CSNU; a CCA, refletia o CSNU.

[1153] A/RES/502 (VI) de 11 de janeiro de 1952.

[1154] Em reunião em Berlim, em 1959, decidiram retomar as negociações de desarmamento, anteriormente interrompidas. Deste acerto emerge a resolução de 07 de setembro 1959 da UNDC, que criou o TNDC. Cinco desses países eram membros do Pacto de Varsóvia (URSS, Bulgária, Tchecoslováquia, Polônia e Romênia) e os outros cinco, membros da OTAN (EUA, Reino Unido, França, Canadá e Itália).

[1155] O TNDC começou oficialmente seu trabalho, em Genebra, em 15 de março de 1960, e durou duas sessões curtas: a primeira até 29 de abril de 1960, interrompida pela Cúpula de Paris; e a segunda de 7 a 28 de junho de 1960, quando foi suspensa indefinidamente, após o fracasso da Cúpula e o incidente do avião espião U-2.

[1156] Resolução 1722 (XVI) da AGNU, de 21 de dezembro de 1961. Foram adicionados os seguintes países: Brasil, Birmânia (atual Myanmar), Egito, Etiópia, Índia, México, Nigéria e Suécia. A ENCD começou a funcionar em 14 de março de 1962, em Genebra, Suíça e reuniu-se regularmente até 26 de agosto de 1969. Durante todo seu período de duração, a França absteve-se de ocupar seu lugar no ENDC.

[1157] Resolução 2602 (XXIV) da AGNU de 16 de dezembro de 1969. Foram adicionados, em 1969, Argentina, Marrocos, Japão, Hungria, Mongólia, Países Baixos, Paquistão e Iugoslávia; e, em 1975, República Federal da

a adição de mais oito países, e, em 1975, com mais cinco, totalizando 31 membros. Com a criação desses comitês, a UNDC passou a reunir-se apenas eventualmente depois de 1959.

b) Conferência do Desarmamento e tratamento atual do tema no sistema ONU

Em 1978, a I Sessão Especial da AGNU sobre Desarmamento (SSOD I, na sigla em inglês)[1158] adotou por consenso o mais completo e equilibrado documento sobre temas de desarmamento, não proliferação, armas de destruição em massa (ADM), armas convencionais (AC) e segurança internacional, e reestruturou a CCD, com o nome de Conferência do Desarmamento (CD), como único fórum negociador multilateral em temas de desarmamento da comunidade internacional, aumentando sua composição para 40 e, posteriormente, para os atuais 65 membros[1159]. Atualmente, a agenda da CD se concentra principalmente sobre: cessação da corrida armamentista nuclear; desarmamento nuclear; prevenção de guerra nuclear; tratado que proíba a produção de material físsil para armas nucleares ou outros dispositivos explosivos nucleares (FMCT, na sigla em inglês)[1160]; prevenção de corrida armamentista no espaço sideral (PAROS, na sigla em inglês); garantias negativas de segurança (NSA, na sigla em inglês)[1161]; novos tipos de ADM; armas radiológicas; programas abrangentes de desarmamento e; transparência.

Deve-se ressaltar que se trata de fórum multilateral independente, não vinculado à estrutura da ONU, mas que se relaciona com ela. A CD se reúne em uma sessão anual de 24 semanas, dividida em três partes. Ela adota suas próprias regras de procedimentos e sua agenda, levando em conta recomendações da AGNU e propostas dos Estados-Membros, sob uma presidência rotativa

---

Alemanha (RFA), República Democrática da Alemanha (RDA), Peru, Irã e Zaire (atual República Democrática do Congo – RDC). Durante todo seu período de duração, a França absteve-se de ocupar seu lugar no CCD.

[1158] Posteriormente, houve duas tentativas frustradas de se avançar conceitualmente em Sessões Especiais, em 1982 e 1988. Existe uma proposta de realização de uma IV Sessão Especial, mas não se logrou consenso a respeito.

[1159] Divididos em quatro grupos regionais, os membros são: Grupo da Europa Oriental: Belarus, Bulgária, Cazaquistão, Romênia, Rússia e Ucrânia; Grupo dos 21 (G21): África do Sul, Argélia, Bangladesh, Brasil, Cameroun, Chile, Colômbia, Congo, Cuba, Coreia do Norte, Cuba, Equador, Egito, Etiópia, Índia, Indonésia, Irã, Iraque, Malásia, Marrocos, México, Mongólia, Myanmar, Nigéria, Paquistão, Peru, Quênia, Senegal, Síria, Sri Lanka, Tunísia, Turquia, Venezuela, Vietnã e Zimbábue; Grupo de Um: China e; Grupo da Europa Ocidental e Outros: Alemanha, Argentina, Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Coreia do Sul, Eslováquia, Espanha, EUA, Finlândia, França, Hungria, Irlanda, Israel, Itália, Japão, Noruega, Nova Zelândia, Países Baixos, Polônia, Suécia, Suíça e Reino Unido.

[1160] As discussões remontam a 1993, pela resolução 48/75 L da AGNU, recomendando "a negociação no fórum internacional mais apropriado de um tratado multilateral, não discriminatório, de verificação internacional efetiva, sobre o banimento da produção de material físsil para armas nucleares e outros explosivos nucleares". Em 1995, o Relatório Shannon, na CD, recomendou a criação de um comitê ad hoc para negociação do tratado, estabelecido em 1998, mas seu mandato não foi renovado desde 1999. Em 2009, chegou-se a uma resolução na CD para o estabelecimento de um grupo de trabalho, mas sua implementação efetiva não ocorreu. Desde 2014, grupo de peritos criado pela AGNU desenvolvem relatórios sobre o tema, transmitidos à AGNU e à CD.

[1161] Medidas efetivas para Estados não nuclearmente armados contra ameaça e uso de armas nucleares de Estados nuclearmente armados. Vários grupos de trabalho da CD assumiram esse tópico da agenda de 1979 a 1994 com resultados variados, e sem chegar a um instrumento juridicamente vinculativo. Em abril de 1995, os cinco Estados nuclearmente armados TNP comprometeram-se com esse tipo de garantias por meio de declarações, no contexto das negociações da Conferência de Revisão do TNP de 1995, que o estendeu indefinidamente. Em 1998, a CD criou o comitê *ad hoc* sobre o tema. Em 2014, 2015 e 2017 a CD conduziu uma série de discussões informais sobre o tema. Em 2018, a CD criou um órgão subsidiário sobre o tema. Em contraste, os tratados que estabelecem zonas livres de armas nucleares (ZLAN) em regiões habitadas incluem, entre outros, protocolos para que os Estados com armas nucleares forneçam garantias de segurança negativas juridicamente vinculativas aos Estados da zona, embora os Estados com armas nucleares tenham anexadas exceções e condições a eles.

mental das delegações, em ordem alfabética, e submete relatórios anuais à AGNU. Estados Observadores também são admitidos[1162]. A Seção de Genebra do Escritório de Assuntos de Desarmamento das Nações Unidas (UNODA, na sigla em inglês)[1163] exerce as funções de secretariado. O UNODA é o principal órgão sobre o tema dentro da estrutura administrativa do Secretariado. Desde 2007, a atual configuração é dirigida por um Alto Representante e dividida em cinco seções (Secretariado; ADM; AC; Desarmamento Regional; e Informação e Diálogo) e três centros regionais (Lima, para a América Latina e Caribe; em Lomé, para a África; e Katmandu, para a Ásia). Desde 2018, busca atender agenda para o desarmamento *Securing Our Commun Future* de António Guterres. Publicada em 28 de maio de 2018, a agenda descreve um conjunto de medidas práticas em toda a gama de questões de desarmamento, incluindo ADM, AC e tecnologias de armas futuras, sob quatro dimensões: desarmamento para salvar a humanidade; para salvar vidas; para as gerações futuras e; fortalecimento de parcerias para o desarmamento.

"*Machinery*" da ONU sobre Desarmamento

Assembleia Geral
(órgão deliberativo)
Sessões especiais: 1978, 1982 e 1988
Primeira Comissão
UNDC: Comissão do Desarmamento
CD: Conferência do Desarmamento
(fórum negociador)
UNODA: Escritório das Nações Unidos de Assuntos de Desarmamento
Junta Consultiva do Secretário-Geral sobre Desarmamento
UNIDIR: Instituto das Nações Unidas para Pesquisas em Desarmamento

Conselho de Segurança
Comitê 1540

Outros órgãos
AEIA
OPAQ
Comissão Preparatória para o CTBT

Fonte: elaboração dos autores

Além da criação da CD, a SSOD I decidiu que a Primeira Comissão da AGNU[1164] deveria dedicar-se dali em diante exclusivamente a temas de desarmamento. Ela também reformou a UNDC, que passou a ser subordinado à AGNU, composto por todos os membros da ONU, com o encargo de deliberar e preparar recomendações à AGNU sobre temas específicos, a cada sessão

[1162] Todo ano, cerca de 40 Estados não membros participam das seções da CD, mediante solicitação. O número de Estados observadores em 2019 foi de 50, o maior registrado desde 1997.
[1163] Após recomendação da SSOD II (1982), foi estabelecida em 1998 como Departamento para Assuntos de Desarmamento, então parte do programa de reforma do secretário-geral das Nações Unidas (SGNU) no relatório à AGNU (A/51/950). Em 1992, passou a chamar-se Centro de Assuntos de Desarmamento, subordinado ao Departamento de Assuntos Políticos; em 1997, Departamento de Assuntos de Desarmamento e; em 2007, Escritório das Nações Unidas para Assuntos de Desarmamento (UNODA).
[1164] Quando a CD ou a UNDC reportam à AGNU, elas reportam via Primeira Comissão.

anual, concentrando sua agenda sobre um número limitado de itens[1165]. Além disso, estabeleceu uma Junta Consultiva do Secretário-Geral (*Advisory Board on Disarmament Matters*)[1166], composta por quinze especialistas designados a título pessoal, para apresentar sugestões de ação por parte do SGNU. Juntos, esses órgãos compõem o chamado *machinery* da ONU sobre desarmamento, de acordo com a SSOD I. De modo complementar, em 1980, foi criado pela AGNU o Instituto das Nações Unidas para Pesquisas em Desarmamento (UNIDIR, na sigla em inglês), organismo autônomo, com sede em Genebra, que se dedica a pesquisas e estudos[1167].

Para além do âmbito da AGNU e do *machinery* da ONU, destacam-se como instâncias que lidam direta ou indiretamente com temas de desarmamento: no CSNU, o Comitê 1540, criado em 2004, no contexto da resolução de mesmo nome sobre proliferação de ADM e combate ao terrorismo; no Secretariado, o Programa de Bolsas de Estudo sobre Desarmamento (1978), a Semana do Desarmamento (1978, de 24-30 de outubro de cada ano) e o Serviço de Ação Antiminas das Nações Unidas (UNMAS, na sigla em inglês, 1997), ligado ao Departamento de Operações de Paz (DPO, na sigla em inglês), unidade responsável para responder ao problema das minas terrestres e explosivos remanescentes de guerra; as diferentes conferências de revisão estabelecidas pelos respectivos tratados, como o Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP); os diferentes órgãos de monitoramento e controle do cumprimento de tratados, como a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), a Organização para a Proibição de Armas Químicas (OPAQ) e a Comissão Preparatória para a Organização do Tratado de Proibição Completa de Testes Nucleares (CTBT, na sigla em inglês) e; os diferentes regimes informais de controle de exportação de armas e tecnologia sensível, como o Grupo de Supridores Nucleares (NSG, na sigla em inglês), o Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (MTCR, na sigla em inglês), o Grupo Austrália e o Arranjo de Wassenaar, conforme abordados nas subseções anteriores.

i. Resultados

Ao longo de sua existência, os sucessivos órgãos negociadores produziram os dois tratados sobre testes nucleares[1168]: o de proibição parcial (PTBT, 1963), que baniu todos os testes nucleares na atmosfera, exceto os subterrâneos, e o de proibição completa (CTBT, 1996, ainda não em vigor), que os proibiu em todos os ambientes. Nesses fóruns, também foram negociadas as convenções sobre proibição de armas biológicas (CPAB, 1972, em vigor desde 1975) e de armas químicas (CPAQ, 1993, em vigor desde 1997). O TNP (1968, em vigor desde 1970) foi discutido no ENDC antes de ser enviado ao endosso da AGNU.

ii. Situação atual

Desde a conclusão da negociação do CTBT, em agosto de 1996, a CD permanece em um impasse. Com exceção de 1998 e 2009, não foi possível chegar a um consenso sobre um programa

---

[1165] Em 1989, para permitir uma análise aprofundada, decidiu que sua agenda substantiva deveria ser limitada a um máximo de quatro itens. A partir de 1993, tratou, na prática, de dois ou três itens, cada um dos quais usualmente considerado por três anos consecutivos. Em 1998, pela resolução 52/492, a AGNU decidiu que a agenda da UNDC, a partir de 2000, compreenderia dois itens substantivos. Na última década, a UNDC não adotou recomendações.
[1166] A Junta Consultiva reúne-se duas vezes por ano durante três dias de cada vez, alternadamente, em Genebra e Nova York, e exerce o papel de Conselho de Administração do UNIDIR.
[1167] O programa atual do UNIDIR inclui ADM; segurança e tecnologia, armas convencionais e munições; gênero e desarmamento; segurança espacial; gestão de saídas de conflitos armados e; uma ZLAN para o Oriente Médio.
[1168] Certos tipos de testes, que podem ser realizados em laboratório, são expressamente permitidos.

de trabalho e, assim, iniciar deliberações substantivas. Sintoma disso é a criação de Grupos de Peritos Governamentais (GGE, na sigla em inglês), pela AGNU, em temas que deveriam caber à CD, como PAROS[1169]. É significativo que não houve avanço na conclusão de instrumentos vinculantes no âmbito da CD, de modo que vários acordos de desarmamento, como o Tratado para a Proibição das Armas Nucleares (TPAN), foram negociados em outras instâncias. Entre as principais razões para essa situação estão dificuldades nas relações entre os principais atores, desacordos sobre a inclusão e priorização de questões na agenda e tentativas de alguns países de vincular o progresso em uma área ao progresso paralelo em outras áreas. Em 2022, a CD adotou uma decisão sobre sua agenda para o ano e estabeleceu cinco órgãos subsidiários[1170] para avançar seu trabalho substantivo em todos os itens da agenda de maneira abrangente e equilibrada, mas houve consenso para a adoção de relatórios em apenas dois desses órgãos.

[1169] Em 2017, pela resolução A/RES/72/250, a AGNU decidiu estabelecer um GGE, para se reunir em duas sessões de duas semanas, uma em 2018 e outra em 2019 em Genebra, para considerar e fazer recomendações sobre elementos substanciais de um instrumento internacional juridicamente vinculante sobre a prevenção de uma corrida armamentista no espaço exterior, incluindo, entre outros, sobre a prevenção da colocação de armas no espaço exterior (PAROS, em inglês). O embaixador Guilherme de Aguiar Patriota foi apontado como seu presidente.

[1170] A Argélia coordenou do órgão subsidiário 1 sobre a cessação da corrida armamentista e o desarmamento nuclear; a Espanha, o órgão subsidiário 2 sobre a prevenção da guerra nuclear, incluindo todos os assuntos relacionados; o Chile, o órgão subsidiário 3 sobre a prevenção de uma corrida armamentista no espaço sideral; a Indonésia, o órgão subsidiário 4 sobre arranjos internacionais eficazes para assegurar os Estados que não possuem armas nucleares contra o uso ou ameaça de uso de armas nucleares; Belarus, o órgão subsidiário 5 sobre novos tipos de ADM e novos sistemas de tais armas, armas radiológicas, programa abrangente de desarmamento e transparência em armamentos. A CD adotou os relatórios dos órgãos subsidiários 3 e 5; não haver consenso sobre os relatórios dos órgãos 1, 2 e 4.

1960 — 1970 — 1980 — 1990 — 2000 — 2010 — 2020

Não proliferação, desarmamento de ADM e armas convencionais

1963 **PTBT** Em vigor · 1968/1970 **TNP** Em vigor · 1972/1975 **CPAB** Em vigor · 1993/1997 **CPAQ** Em vigor · 1996 **CTBT** Não está em vigor

Negociados na Conferência de Desarmamento ou fórum precedente*

1980/1983 **CCAC** Em vigor · 1997/1999 **Ottawa** Em vigor · 2002 **HCoC** Compromisso político · 2008/2010 **Oslo** Em vigor · 2013/2014 **TCA** Em vigor · 2017/2021 **TPAN** Em vigor

Negociados em outros fóruns

Comitê dos 10 sobre Desarmamento (1960); Comitê dos 18 sobre Desarmamento (1962-69); Conferência do Comitê de Desarmamento (1969-78); Comitê de Desarmamento (1979-84)

Controle de exportações de tecnologias sensíveis

CZ 1971 · **NSG** 1975 · **AG** 1985 · **MTCR** 1987 · **WA** 1996

	Armas de Destruição em Massa (ADM) – Armas Nucleares	Armas de Destruição em Massa (ADM) – Armas Biológicas	Armas de Destruição em Massa (ADM) – Armas Químicas	Vetores de ADMs	Armas Convencionais
Tratados de não proliferação, desarmamento e outros	Tratado de Proibição Parcial de Testes Nucleares (PTBT) (125) Assinado em Agosto/1963 Em vigor desde Outubro/1963	Protocolo de Genebra (146) Assinada em Junho/1925 Em vigor desde Fevereiro/1928	Protocolo de Genebra (146) Assinada em Junho/1925 Em vigor desde Fevereiro/1928	Código de Conduta da Haia contra Proliferação de Mísseis Balísticos (HCoC) (*) (143) Adotado em Novembro/2002	Convenção sobre Certas Armas Convencionais (CCW) (126) Adotado em Outubro/1980 Em vigor desde Dezembro/1983
	Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP) (✲) (191) Adotado em Julho/1968 Em vigor desde Março/1970	Convenção sobre Armas Biológicas (CPAB) (184) Assinada em Abril/1972 Em vigor desde Março/1975	Convenção sobre Armas Químicas (CPAQ) (✲) (193) Assinada em Janeiro/1993 Em vigor desde Abril/1997		Convenção sobre Minas Antipessoais (Ottawa) (164) Assinada em Dezembro/1997 Em vigor desde Março/1999
	Acordo de Salvaguardas da AIEA (obrigação sob o Art. 3 do TNP) (✲) (174) Modelo adotado em Fevereiro/1971				Convenção sobre Munições Cluster (Oslo) (110) Assinado em Dezembro/2008 Em vigor desde Agosto/2010
	Protocolo Adicional da AIEA (✲) (129) Modelo adotado em Maio/1997				Tratado sobre Comércio de Armas (ATT) (112) Assinado em Abril/2013 Em vigor desde Dezembro/2014
	Tratado de Proibição Completa de Testes Nucleares (CTBT) (✲) Adotado em Setembro/1996 (176 ratificações; 36/44 ratificações requisitadas para entrada em vigor)				
	Tratado de Proibição de Armas Nucleares (TPAN) (✲) (68) Assinado em Julho/2017 Em vigor desde Janeiro/2021				
Regimes de controle de exportações	Comitê Zangger (ZC) (*) (39) Materiais nucleares Criado em 1971	Grupo Austrália (AG) (*) (43) Agentes biológicas e químicas, equipamentos, tecnologia e software, inclusive de uso dual Criado em 1985	Grupo Austrália (AG) (*) (43) Agentes biológicas e químicas, equipamentos, tecnologia e software, inclusive de uso dual Criado em 1985	Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (MTCR) (*) (35) Mísseis, equipamentos, tecnologia e software, inclusive de uso dual Criado em 1987	Acordo de Wassenaar (WA) (*) (42) Armas convencionais, equipamentos, tecnologia e software, inclusive de uso dual Criado em 1996
	Grupo de Fornecedores Nucleares (NSG) (*) (48) Materiais nucleares, equipamentos, tecnologia e software, inclusive de uso dual Criado em 1975				

Legenda: (✲) dispõe de mecanismo de verificação de implementação; (*) compromisso político, não juridicamente vinculante; (número de partes).
Fonte: *Diplomatic Bluebook 2018 – Ministry of Foreign Affairs of Japan*, com adaptações dos autores.

5.5. Terrorismo, narcotráfico, crime transnacional e crimes cibernéticos de alcance global

I. Terrorismo

a) Conceito

Não há um consenso político sobre a definição de terrorismo. A prática consiste, *grosso modo*, na utilização de violência para atingir objetivos políticos, religiosos ou ideológicos. O terrorismo é um fenômeno complexo, e sua definição varia de acordo com o contexto: originalmente, por exemplo, descrevia a violência do Estado durante a Revolução Francesa (1789). O terrorismo tem sido utilizado para atingir diversos fins, incluindo a derrubada de governos, a disseminação do medo e do terror, e a busca de objetivos ideológicos ou religiosos. Tem sido utilizado tanto por atores estatais quanto não estatais, e seus efeitos podem ser devastadores. Nos últimos anos, o terrorismo tem-se tornado cada vez mais globalizado, com redes terroristas operando através das fronteiras e utilizando a *internet* e outras tecnologias para difundir sua mensagem. Apesar dos desafios causados pelo terrorismo, há uma série de estratégias que podem ser usadas para combatê-lo, incluindo maior cooperação internacional, melhor coleta de informações e melhor aplicação da lei.

Posto que inexista consenso multilateral sobre o conceito de terrorismo, autores como Ciro Leal da Cunha afirmam que há um regime internacional antiterrorista. Baseia-se na definição de Krasner sobre regime internacional: conjunto de regras, normas e processos decisórios, implícitos ou implícitos, em torno dos quais as expectativas dos autores convergem em determinada área temática. O regime internacional antiterrorista, portanto, seria formado pelo tripé:

1) repúdio inequívoco ao terrorismo;
2) terrorismo representa uma ameaça à paz e à segurança internacionais; e
3) deveres de prevenção e de combate ao terrorismo.

b) Histórico

Um dos primeiros atos de terrorismo registrados ocorreu durante o século I a.C. na República Romana, quando um grupo de assassinos conhecidos como os *Sicarii* usou operações secretas e assassinatos públicos para tentar derrubar o governo romano. No século XIX, o terrorismo foi utilizado principalmente por movimentos nacionalistas que buscavam a independência das potências coloniais, como a campanha da *Irish Republican Brotherhood* pela independência da Irlanda do Reino Unido.

Na academia, o cientista político David Charles Rapoport identificou quatro ondas do terrorismo moderno[1171]: anarquista, descolonizadora, da esquerda antiamericana e religiosa. Para o autor, "onda" constitui um ciclo de atividades em um dado período, caracterizado pelas suas fases de expansão e contração. Sua característica essencial é a natureza internacional, ou seja, atividades semelhantes que ocorrem em vários países, dirigidas por uma energia comum predominante que formata as características dos grupos participantes e suas relações mútuas.

Na primeira onda, "a Onda Anarquista", entre o final do século XIX e início do século XX, grupos anarquistas surgiram como uma importante fonte de práticas terroristas, com bombardeios

[1171] A classificação do autor é só uma das diversas classificações possíveis.

e assassinatos realizados na Europa, na Rússia e nos Estados Unidos (EUA). Isto levou a um esforço global para combater o terrorismo, incluindo a criação da Organização Internacional de Polícia Criminal (INTERPOL) em 1923.

A segunda onda de Rapoport, “a Onda Descolonizadora”, surgiu depois da Primeira Guerra Mundial. Seu mínimo denominador comum foi a utilização de atos violento em nome da autodeterminação dos povos subjugados pelas potências, sobretudo europeias. Segundo Rapoport, esta onda utilizou-se de sequestros e adotou o termo *freedom fighter* para descrever os terroristas, buscando ressignificar seu papel político por meio da linguagem.

Outras classificações recordam que, foi durante essas duas primeiras décadas após a Primeira Guerra Mundial quando se expandiu o tratamento jurídico do tema. No contexto da Liga das Nações, foram concebidos modelos de mandatos ou a manutenção da dominação das potências vencedoras sobre os povos subjugados. O Pacto da Liga das Nações (LDN) não garantia, entretanto, direitos comuns às populações dos mandatos, como a nacionalidade, a liberdade religiosa e a autodeterminação a todos os povos. Na década de 1930, vários acordos bilaterais referiam-se à supressão do terrorismo, e muitos tratados de extradição continham cláusulas que excluíam as tentativas de assassinato contra chefes de Estado da lista de crimes políticos isentos (por exemplo, Convenção sobre Extradição de 1933). Os assassinatos do rei Alexandre I da Iugoslávia e do ministro das Relações Exteriores da França, em 1934, colocaram a questão em primeiro plano, quando a extradição solicitada das pessoas acusadas foi recusada pela Itália, sob o argumento de que as ofensas eram políticas. Em resposta, um Comitê de Peritos foi estabelecido pelo Conselho da Liga para elaborar uma Convenção sobre Terrorismo, que incluísse o estabelecimento de um tribunal penal internacional com jurisdição sobre certos atos especificados como atos de terrorismo na própria convenção, os quais os Estados Partes eram obrigados a criminalizar dentro de suas leis nacionais. A Convenção sobre Terrorismo define “atos de terrorismo” como “atos criminosos dirigidos contra um Estado” (1937). Tais atos devem ser “destinados ou calculados para criar um estado de terror na mente de determinadas pessoas, ou de um grupo de pessoas ou do público em geral”. A convenção é omissa, entretanto, quanto ao propósito do medo gerado (Chadwick, 1996). As tradições estatais e regionais de asilo, juntamente com fortes simpatias nacionais, tornaram problemática qualquer diferenciação entre ofensas “terroristas” e “políticas”, e a concessão de asilo permaneceu possível naquela época, como agora. Além disso, a Convenção do Terrorismo de 1937, como produto de seu tempo, não tinha nenhuma lei penal “internacional” para ser fundamentada.

A terceira onda, de acordo com Rapoport, “a Onda da Esquerda Antiamericana”, desenvolveu-se nos anos 1960, como reação à Guerra do Vietnã. Em paralelo, outras classificações apontam que, nos anos 1960 e 1970, como resquício da onda anterior, grupos esquerdistas e anticoloniais adotaram táticas violentas em suas lutas contra governos opressivos. Houve o surgimento de organizações como a Organização de Libertação da Palestina (OLP) e o Exército Republicano Irlandês (IRA), bem como a formação de movimentos guerrilheiros de esquerda na América Latina e no Sudeste Asiático.

A quarta onda de Rappoport, “a Onda Religiosa”, desenvolve-se após a Revolução Islâmica no Irã (1979). Nos anos 1980 e 1990, o terrorismo religioso tornou-se uma grande ameaça, com a ascensão de grupos extremistas como a Al-Qaeda e o Hamas, bem como o crescimento de movimentos separatistas na região do Cáucaso. Alguns dos atentados mais famosos desta última fase foram: ataque de grupo xiita extremista à embaixada do Iraque no Líbano (1981), ataques à embaixada e a quartéis norte-americanos no Líbano (1983), sequestro do voo 847 da TWA por

terroristas associados ao Hezbollah (1985). A década de 1980 também viu a ascensão da figura do homem-bomba.

Para outras classificações, a quarta onda só surge no século XXI. Os ataques de 11 de setembro de 2001 marcaram uma virada na história do terrorismo, fazendo que os EUA e seus aliados lançassem uma guerra global contra o terrorismo, levando à invasão do Afeganistão e à derrubada do regime talibã. O século XXI viu um aumento contínuo do terrorismo, com novas ameaças surgindo de uma série de atores não estatais, incluindo redes criminosas organizadas, grupos extremistas de extrema-direita e indivíduos inspirados por ideologias extremistas (*lone wolf attacks*). O uso da tecnologia, incluindo a *internet*, tornou mais fácil para os terroristas divulgar sua mensagem e realizar ataques, e a pandemia de COVID-19 complicou ainda mais os esforços para combater o terrorismo, já que muitos países foram forçados a reduzir suas capacidades de contraterrorismo.

c) Principais organizações

i. Irish Republican Army (IRA)

O Irish Republican Army (IRA) é uma organização revolucionária que lutou pela independência da Irlanda em relação ao Reino Unido. O IRA tem uma história complexa e, frequentemente, violenta que se estende por mais de um século e envolve múltiplas interações da organização com diferentes objetivos, ideologias e táticas. O IRA foi estabelecido em 1919, após a Revolta da Páscoa, uma rebelião malsucedida contra o domínio britânico na Irlanda. A organização foi formada para continuar a luta pela independência e engajou-se em uma campanha de violência e sabotagem contra as forças e instalações britânicas na Irlanda. O IRA atingiu o auge de seu poder nos anos 1920, quando lutou uma guerra de guerrilha contra as forças britânicas, mas sua campanha acabou sendo derrotada, e a organização foi suprimida.

O IRA foi revitalizado nos anos 1960 como parte de uma nova onda de nacionalismo irlandês e do movimento de direitos civis na Irlanda do Norte. A organização engajou-se em uma campanha de violência contra as forças britânicas num esforço para acabar com o domínio britânico na Irlanda do Norte e para unir a ilha da Irlanda sob um governo único e independente. O conflito na Irlanda do Norte, conhecido como *The Troubles*, durou décadas e resultou em milhares de mortos e feridos de ambos os lados. No final dos anos 1990, o IRA declarou um cessar-fogo e iniciou negociações de paz com o governo britânico, o que acabou levando ao Acordo de Belfast, também conhecido como Acordo da Sexta-Feira Santa, em 1998. O acordo previa um governo de partilha do poder na Irlanda do Norte e marcou o fim da campanha militar do IRA. Mais tarde, a organização abandonou a luta armada e renunciou oficialmente à violência em 2005. Hoje, o IRA está em grande parte inativo, mas seu legado continua a influenciar os debates e discussões políticas na Irlanda e além.

Para detalhes sobre o Acordo da Sexta-Feira Santa e a relação do IRA com o Sinn Féin, ver a seção sobre a questão das Irlandas no capítulo 7.

ii. Al-Qaeda

A Al-Qaeda foi fundada, em 1988, por Osama bin Laden, no contexto da Guerra do Afeganistão (1979-1989). Trata-se de uma organização islâmica sunita extremista formada por ex-combatentes árabes que haviam participado do conflito, retornaram a seus países de origem e

procuraram continuar a *jihad* contra supostos inimigos do Islã. A organização foi inicialmente estabelecida para dar apoio e treinamento aos combatentes muçulmanos no Afeganistão e em outras zonas de conflito ao redor do mundo. No final dos anos 1990, a Al-Qaeda mudou seu foco para lançar ataques em larga escala contra alvos ocidentais, incluindo os bombardeios das embaixadas dos EUA no Quênia e na Tanzânia em 1998 e o ataque ao USS Cole em 2000. Os ataques de 11 de setembro ao World Trade Center e ao Pentágono marcaram um ponto de inflexão na história da Al-Qaeda, pois o grupo alcançou notoriedade mundial e tornou-se alvo de um enorme esforço internacional de combate ao terrorismo. A invasão do Afeganistão liderada pelos EUA e a queda do regime talibã em 2001 enfraqueceram a Al-Qaeda, mas o grupo continuou a realizar ataques na região e ao redor do mundo. Nos anos seguintes, a Al-Qaeda fragmentou-se em várias outras organizações regionais e grupos dissidentes, incluindo a Al-Qaeda na Península Arábica (AQAP), a Al-Qaeda no Iraque (AQI) e a Al-Qaeda no Magrebe Islâmico (AQIM). Essas organizações têm continuado a realizar ataques contra alvos ocidentais e locais, frequentemente com o objetivo de desestabilizar governos e promover sua ideologia extremista. Apesar dos esforços da comunidade internacional para desmantelar a organização, a Al-Qaeda continua sendo uma ameaça significativa à segurança global. O grupo tem demonstrado sua capacidade de adaptação e evolução e continua a inspirar novas gerações de extremistas a realizar atos de terrorismo.

iii. Talibã

O Talibã foi fundado, em 1994, como uma milícia afegã, no contexto da guerra civil após o colapso da URSS. O Talibã foi formado na cidade de Kandahar, no sul do Afeganistão, por um grupo de jovens estudantes religiosos (o termo *talibã* significa "estudantes") que buscava restaurar a ordem e a estabilidade no país devastado pela guerra. O grupo ganhou rapidamente o apoio das comunidades locais afegãs e de outras facções islâmicas e gradualmente expandiu seu controle sobre grande parte do país. Trata-se de um grupo extremista islâmico sunita que estabeleceu um emirado no país em 1996 e que governou grande parte do território afegão até ser derrubado por uma coalizão liderada pelos EUA em 2001. Sob o regime do Talibã, o Afeganistão era governado pela rígida lei islâmica, e às mulheres eram negados muitos direitos básicos, tais como o direito à educação e ao trabalho fora de casa. O Talibã também proporcionou um porto seguro para a Al-Qaeda e seus líderes, incluindo Osama bin Laden, e tornou-se um importante alvo da guerra contra o terrorismo liderada pelos EUA após os ataques do 11 de setembro. Na sequência da invasão norte-americana do Afeganistão em 2001, o Talibã foi forçado a retirar-se para as regiões montanhosas ao longo da fronteira com o Paquistão. A partir de então, o grupo organizou uma insurgência de baixa intensidade contra as forças afegãs e internacionais, o que permitiu que voltasse a controlar cada vez mais território. Com a retirada de tropas estadunidenses concluída pelo governo de Joe Biden, em 2021, o Talibã voltou a controlar o país. Para mais detalhes sobre o Talibã, ver o tópico sobre Afeganistão no capítulo 7.

iv. O autointitulado "Estado Islâmico"

O grupo conhecido como Estado Islâmico emergiu depois da invasão dos EUA no Iraque em 2003, momento no qual se iniciou um processo de "desbaahtificação". Esse processo incluiu o afastamento de antigos membros do regime de Saddam Hussein, afetando não apenas líderes políticos, mas também servidores públicos, tais como professores e médicos. Uma das decisões

mais controversas tomadas durante a presença dos EUA no Iraque foi a dissolução do Exército Iraquiano, oficializada por meio da *Coalition Provisional Authority Order Number 2: Dissolution of Entities* em maio de 2003, que deixou milhares de oficiais bem treinados sem emprego. Ainda, o novo governo xiita acabou isolando sunitas que gozavam de benefícios durante do governo de Saddam Hussein. A desarticulação da política iraquiana contribuiu para a radicalização de setores da população, especialmente sunitas, que se ressentiam da intervenção americana.

O pilar ideológico do Estado Islâmico remonta ao jordaniano Abu Musab al-Zarqawi. Durante a ofensiva americana no Afeganistão, Zarqawi se juntou a integrantes da Al-Qaeda[1172] e do Talibã[1173]. Após ser ferido em combate, Zarqawi fugiu para o norte do Iraque e ficou sob a proteção do *Ansar Al-Islam* (Brigadas Islâmicas), um grupo próximo à Al-Qaeda. Ele formou o seu grupo, o *Tawhid al-Jihad* (Monoteísmo e Jihad), em 2003, no contexto da invasão norte-americana. Jurando lealdade a Bin Laden, em 2004, ele mudou o nome de sua organização para *Al-Tawhid al-Jihad to Tandhim Qaedat Al-Jihad fi bilad Al-Rafidain (The Al-Qaeda Jihad Organization in the Land of the Two Rivers* – também conhecida a Al-Qaeda no Iraque*)*. Em 2005, al-Zarqawi foi denominado emir da Al-Qaeda no Iraque. Al-Zarqawi também forjou uma aliança com Haji al-Bakr, antigo oficial do Exército Iraquiano e que conseguiu montar uma ampla rede de apoiadores.

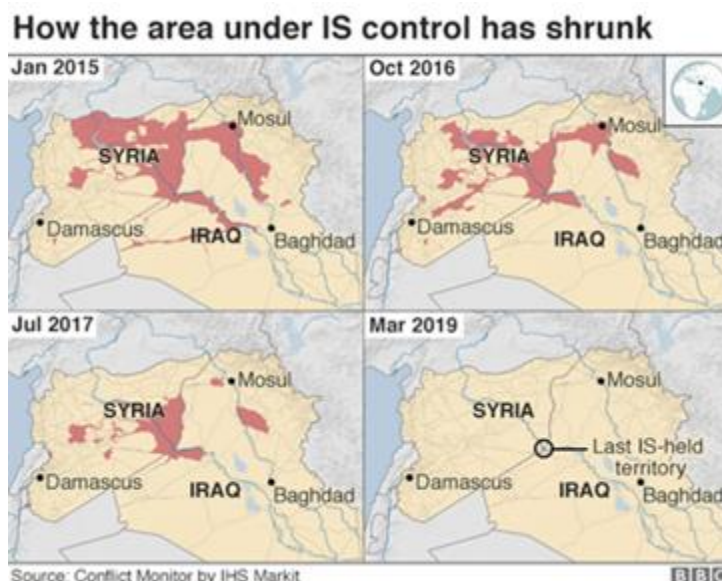
Zarqawi morreu em 2006, e o seu sucessor, Omar al-Baghdadi, dissolveu a Al-Qaeda no Iraque, criando o Estado Islâmico do Iraque (*the Islamic State in Iraq – ISI*). Em 2011, membros do ISI foram à Síria estabelecer um novo braço da Al-Qaeda, conhecida como *Jabhat al-Nusra* (Frente Al-Nusra). Em 2013, o então líder do Estado Islâmico do Iraque, al-Baghdadi, anunciou que esta organização e a Frente Al-Nusra se haviam fundido e formado o Estado Islâmico do Iraque e do Levante (ISIS ou ISIL, também conhecido como Daesh). O grupo autoproclamou a constituição de um califado islâmico no norte do Iraque e no leste da Síria, buscando a implantação da *sharia* nos territórios ocupados e o combate aos infiéis. A Al-Qaeda rejeitou a tentativa de al-Baghdadi de capturar a liderança da Frente Al-Nusra, o que resultou em rompimento de laços. Baghdadi, então, renomeou o grupo para Estado Islâmico.

O ISIS/Daesh cresceu por meio de propaganda em redes sociais e em mídia tradicional, com forte recrutamento de estrangeiros, cujo fluxo teve ápice em 2014. O Estado Islâmico conseguiu montar uma complexa rede de financiamento composta de várias fontes de renda. Para além dos saques, destacando-se o assalto ao Banco Central Iraquiano em 2014, da extorsão da população dos territórios ocupados, do tráfico de drogas e do contrabando de obras de arte e relíquias arqueológicas, o grupo obtinha receita do contrabando de petróleo sírio e iraquiano vendido no mercado negro. Essa renda diminuiu, no entanto, desde a criação da coalizão liderada pelos EUA.

Em maio de 2015, o Estado Islâmico atingiu o seu ápice territorial. Além da presença no Iraque e na Síria, o grupo também havia estabelecido "províncias" na Líbia, no Egito, na Arábia Saudita, no Iêmen, na Argélia, no Paquistão, na Nigéria no norte do Cáucaso. Além disso, o Estado Islâmico contava com a colaboração de grupos na Somália, Bangladesh, Myanmar e Tailândia. Naquele momento, estima-se que o grupo tivesse cerca de trinta mil combatentes no Iraque e na Síria.

[1172] A Al-Qaeda é uma organização fundamentalista islamista (defende a indissociabilidade entre Estado e religião) e wahhabista (movimento religioso sunita ortodoxo e ultraconservador) internacional fundada por Osama bin Laden em 1988.

[1173] O Talibã é um movimento político sunita fundamentalista que surgiu no Afeganistão em 1994, durante a Guerra Civil Afegã. Governou o país entre 1996 e 2001 e retornou ao poder em 2021.

Em 2014, formou-se a Coalizão Global para Derrotar o ISIS/Daesh, liderada pelos EUA, contando com a participação de 86 membros, entre entidades estatais (o Brasil não faz parte) e não estatais, como a União Europeia (UE), a Liga dos Estados Árabes (LEA), a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), além de grupos curdos. Para além do combate militar, a atuação contraterrorista da coalizão também envolve o combate à propaganda, ao financiamento e ao fluxo de terroristas estrangeiros.

Fonte: BBC

É exemplo de combate à propaganda terrorista o Grupo de Trabalho Global de Combate às Comunicações do Estado Islâmico (liderado pelos Emirados Árabes Unidos, Reino Unido e EUA), reunindo regularmente mais de trinta membros com empresas de mídia e tecnologia para compartilhar informações e estratégias a fim de combater mensagens extremistas violentas *online* e apresentar narrativas alternativas positivas. Quanto ao combate ao fluxo de terroristas estrangeiros, ele se deu por meio: da proteção da fronteira entre Síria e Turquia em novembro de 2016; da adoção, pela UE, de um protocolo de Reconhecimento de Nome de Passageiro (PNR, na sigla em inglês); da implementação, por 31 países não membros da UE, de melhores medidas de verificação de viajantes; e da implementação, em nível nacional, de medidas previstas na Resolução 2178 do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU, 2014), para fortalecer sua resposta e suas capacidades a fim de combater terroristas estrangeiros e crimes julgados relacionados.

Em 2015, Rússia, Síria, Irã e Iraque formaram a coalizão RSII ou 4+1, que também conta com a participação do Hezbollah libanês. No CSNU, foi adotada, de forma unânime, a Resolução 2253 (2015), que incluiu indivíduos e entidades apoiadoras do ISIS/Daesh na lista de sanções do Comitê do CSNU.

Em julho de 2017, foi retomada a cidade iraquiana de Mosul, após dez meses de batalha. Em outubro do mesmo ano, a cidade síria de Raqqa, denominada capital do "califado", foi reconquistada. Finalmente, em março de 2019, milícias árabes e curdas, com apoio dos EUA, retomaram o último reduto territorial do EI, Baghzuz, pequena vila no leste da Síria. Sete meses depois, o líder do ISIS/Daesh, Abu Bakr al-Baghdadi, suicidou-se ao ser encurralado por forças de

operações especiais dos EUA. O fim do califado territorial, contudo, não significou o fim do Estado Islâmico.

De acordo com a ONU, o Estado Islâmico está atualmente em treze países. Além de Síria e Iraque, atua no Norte da África e Oriente Médio (Egito, Líbia, Afeganistão); na África Subsaariana (Nigéria, Mali, Niger, Burkina Faso, República Democrática do Congo, Moçambique); e no Sudeste Asiático (Filipinas, Bangladesh). Seu modo de operação adota múltiplas facetas: ataques e centros de treinamento na Líbia; afiliação de antigos grupos como o *Ansar Beit al-Maqdis* na península do Sinai; e constituição de células dormentes no Iraque, na Síria e no Afeganistão.

No contexto da pandemia de COVID-19, o ISIS/Daesh utilizou-se do vírus em suas narrativas, caracterizando-o como "castigo divino" e incentivando ataques enquanto os governos inimigos estavam distraídos e enfraquecidos. Em fevereiro de 2022, forças militares dos EUA mataram o líder do Estado Islâmico, Abu Ibrahim al-Hashimi al-Qurayshi, em Idlib, Síria. Pouco depois, o Estado Islâmico conclamou a retomada de ataques na Europa, enquanto o Ocidente se volta para a invasão russa à Ucrânia. Em julho, os EUA mataram o vice-líder do ISIS/Daesh na Síria, Maher al Aqal, em ataque com uso de *drone*. Em fevereiro de 2023, ataque atribuído ao Estado Islâmico na Síria deixou onze mortos. Em abril, o governo de Recep Erdogan anunciou que Abu Hussein al-Qurashi, líder do ISIS, cometeu suicídio para não se entregar – ele assumira a frente do grupo em novembro de 2022, após a morte, por forças sírias, de seu predecessor. Em agosto, o grupo confirmou a morte de Abu Hussein al-Qurashi e anunciou, como substituto na liderança, Abu Hafs al-Hashimi al-Quraishi.

Além do combate militar e ideológico ao Estado Islâmico, permanecem desafios em questões de direitos humanos e de segurança. Em primeiro lugar, a atuação do grupo na Síria contribuiu significativamente para a crise de refugiados sírios (6,5 milhões) e de deslocados internos (6,8 milhões)[1174]. Em segundo lugar, os estrangeiros jihadistas permanecem em acampamentos precários (como o Al Hol e o Roj, ambos na Síria), enquanto os governos de suas nacionalidades se recusam a repatriá-los. Por um lado, há o risco de que esses acampamentos se tornem incubadoras de novos terroristas do ISIS/Daesh; por outro, há a preocupação sobretudo com a situação de mulheres e crianças, por vezes vítimas de tráfico, que permanecem em situação degradante.

Em agosto de 2023, relatório de especialistas das Nações Unidas indicam que o ISIS/Daesh mantém cerca de cinco a sete mil combatentes ativos na região do Levante, e cerca de onze mil de seus combatentes estariam presos no norte da Síria. Ademais, o ISIS-K, presente no Afeganistão, já teria conseguido reunir seis mil combatentes no país.

d) Tratamento do tema na ONU

A Organização das Nações Unidas (ONU) tem uma longa história de discussão da questão do terrorismo, por meio de uma série de resoluções e iniciativas destinadas a reforçar a cooperação entre Estados e promover a paz e a segurança internacional. Desde os anos 1970, a ONU adotou resoluções que visam fortalecer a estrutura legal para combater o terrorismo, impedir seu financiamento e tratar das condições subjacentes que podem levar à sua propagação.

A primeira resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) sobre terrorismo foi adotada em 1972 (Resolução 3034). Foi uma resposta aos atentados, nos Jogos Olímpicos de Munique, cometidos grupo terrorista palestino Setembro Negro contra membros da equipe

[1174] *Global Trends Report*, 2022.

olímpica de Israel. Ela expressou grande preocupação com o aumento da violência que ameaçava inocentes, reafirmou o direito inalienável à autodeterminação e à independência de todos os povos, condenou a continuação de atos terroristas perpetrados por regimes coloniais e racistas e convidou os Estados a aderirem às convenções existentes sobre o terrorismo. Os debates, dentro da Sexta Comissão da AGNU, que resultariam na resolução envolveram forte polarização. De um lado, o Sul global defendia um enfoque jurídico-político para o conceito de terrorismo e considerava mesmo tratá-lo como estratégia justificável no âmbito das lutas de independência; de outro, o Norte geopolítico propugnava uma visão jurídico-normativa, que privilegiava a repressão e a condenação do terrorismo. Em grande vitória para o Sul Global[1175], prevaleceu o tom jurídico-político, e Comitê Especial sobre Terrorismo (Comitê dos 35), de caráter *ad hoc*, foi estabelecido, funcionando de 1973 a 1979[1176].

O Comitê dos 35 ficou responsável por estudar e elaborar projeto de Convenção contra o Terrorismo, mas nunca logrou êxito em sua tarefa, em razão de dois impasses principais: a utilização do terrorismo em contexto de autodeterminação dos povos e a existência de terrorismo de Estado. A impossibilidade de alcançar acordos conceituais mínimos entre países em desenvolvimento e países desenvolvidos impediu o Comitê de realizar efetivamente seu trabalho. Em sua primeira reunião, não conseguiu sequer chegar a um acordo sobre os primeiros passos a serem dados e precisou suspender seus trabalhos por vários anos, até 1977, quando se reuniu novamente, mas sem alcançar resultados concretos. Pior ainda, a Resolução 32/147 da AGNU, adotada em 1977, foi um retrocesso em relação a documentos anteriores, pois alterou expressamente a ordem de importância das funções confiadas ao Comitê, ao declarar que deveria continuar seu trabalho primeiramente estudando as causas subjacentes do terrorismo e depois recomendando medidas práticas para combater o terrorismo. No entanto, quando o Comitê se reuniu novamente, em 1979, diferentemente do que foi decidido em 1977, havia conseguido preparar um conjunto de recomendações para promover a cooperação estatal, que introduziu elementos concretos e novos para erradicar o terrorismo internacional, como um apelo à cooperação por meio do intercâmbio de informações relevantes sobre atos terroristas e a conclusão de acordos especiais sobre a extradição ou a acusação de terroristas. Essas recomendações foram incorporadas à Resolução 34/145 da AGNU, também de 1979, que pôde, portanto, ser considerada um desenvolvimento positivo na luta contra o terrorismo internacional, embora a resolução carecesse de instrução ou pedido a que os Estados implementassem essas recomendações. Foram necessários dois anos para que a AGNU pedisse expressamente aos Estados que observassem e implementassem as recomendações apresentadas pelo Comitê *Ad Hoc* (Resolução 36/109).

Nos anos 1980, destaca-se a Resolução 40/61, que, conforme recorda Ciro Leal da Cunha, "pela primeira vez, exprimiu consenso na condenação inequívoca e na qualificação criminal de todos os atos, métodos e práticas de terrorismo, cometidos em qualquer lugar e por qualquer pessoa. Desde então, todas as resoluções incluem esse repúdio incondicional, o que demonstra a prevalência atual da visão jurídico-normativa." A partir de 1991, com a Resolução 46/51, o terrorismo novamente é condenado de maneira inequívoca, mas também é alçado ao posto de grande ameaça à paz e à segurança internacionais. Em 1995, a AGNU adotou a Resolução 49/60, que inclui a condenação inequívoca e o chamado à cooperação internacional antiterrorista, mas não menciona as causas subjacentes do terrorismo nem mesmo no preâmbulo.

[1175] O Brasil votou contra a resolução.
[1176] O Brasil não integrou a composição da instância.

Em 1996, a AGNU aprovou resolução (A/RES/51/210) que criou um comitê *ad hoc* para propor instrumentos legais sobre terrorismo. A instância resultou na negociação dos três seguintes tratados internacionais:

1) Convenção Internacional sobre a Supressão de Atentados Terroristas a Bomba (1997);
2) Convenção Internacional para Supressão do Financiamento ao Terrorismo (1999); e
3) Convenção Internacional para a Supressão de Atos de Terrorismo Nuclear (2005).

Em janeiro de 1999, a AGNU incumbiu o comitê a considerar, em bases prioritárias, a elaboração uma Convenção Abrangente sobre Terrorismo Internacional. Em 2000, a Índia apresentou o texto de uma proposta de convenção abrangente. Divergências sobre a definição de terrorismo e entre abordagens políticas e normativas, no entanto, impediram a conclusão da negociação.

Em 1999, o CSNU criou o Comitê de Sanções da Al-Qaeda e do Talibã. Em 2011, as duas organizações passaram a ser tratadas em regimes próprios, o que deu origem à divisão entre o Comitê de Sanções vinculado às Resoluções 1267, 1989 e 2253, contra a Al-Qaeda (e também Estado Islâmico e associados a ambos), e o Comitê de Sanções vinculado à Resolução 1988 contra indivíduos, grupos ou entidades associadas ao Talibã afegão. Mais recentemente, outro comitê, sobre a Somália, foi renomeado para visar o Al-Shabaab (comitê vinculado às Resoluções 751 e 2662). Os Comitês administram as sanções contra a lista de suspeitos de terrorismo, o que pode levar a: 1) congelamento de bens e fundos; 2) restrições ou banimento de entrada e trânsito em territórios dos Estados-Membros; e 3) proibição de fornecimento, venda, transferência ou uso de armas. Para novas inclusões na lista, tanto Estados quanto organizações internacionais podem mandar subsídios para o CSNU.

Logo após os ataques do 11 de setembro de 2001, o CSNU aprovou a Resolução 1368, que condenou os ataques, conclamou a comunidade internacional a redobrar os esforços para combater terroristas e demonstrou a prontidão do CSNU em adotar todos os meios necessários para responder aos atentados e combater todas as formas de terrorismo. Ainda em 2001, o CSNU aprovou a Resolução 1373, que determinou que todos os Estados devem combater o financiamento a grupos terroristas e criou o Comitê Antiterrorismo (CAT/CTC). Como resultado, o CSNU tem adotado diversas resoluções para combater atividades terroristas que devem ser cumpridas pelos Estados-Membros.

O CAT é um órgão subsidiário do CSNU estabelecido, em 2001, na esteira dos ataques terroristas de 11 de setembro. Ele foi criado com o mandato de monitorar a implementação da Resolução 1373 do CSNU, a qual convida os Estados a tomar medidas para prevenir e combater o terrorismo e a cooperar uns com os outros nesse sentido. O comitê é responsável por avaliar as medidas antiterroristas tomadas pelos Estados e fornecer orientações e recomendações para melhorar sua eficácia. O CAT também fornece assistência técnica e apoio à capacitação dos Estados, além de facilitar a cooperação e a coordenação entre os Estados, organizações regionais e outras entidades da ONU em esforços de combate ao terrorismo. O CAT opera através de uma rede de especialistas em contraterrorismo e organizações regionais e subregionais e é apoiado pela Direção Executiva do Comitê de Contraterrorismo do CSNU (CTED). A CTED fornece apoio técnico e realiza avaliações das medidas antiterroristas tomadas pelos Estados, fornece assistência técnica e apoio à capacitação e facilita a cooperação e coordenação entre os Estados e outros atores.

Em 2004, o CSNU aprovou a Resolução 1540, que criou o Comitê 1540 sobre a não proliferação de armas de destruição em massa, proibindo os Estados de apoiar os atores não estatais no desenvolvimento, aquisição, fabricação, posse, transporte, transferência ou uso de armas nucleares, químicas ou biológicas e seus meios de entrega. A resolução também impõe obrigações

vinculantes aos Estados para adotar legislação para impedir a proliferação de armas de destruição em massa e seus meios de entrega e estabelecer controles domésticos adequados. Para mais detalhes, ver a seção sobre armas biológicas e nucleares no tópico anterior.

Em 2006, a AGNU adotou a Estratégia Global Contraterrorismo. A Estratégia fornece uma estrutura abrangente para prevenir e combater o terrorismo e inclui quatro pilares:

1) abordar as condições que conduzem à expansão do terrorismo;
2) prevenir e combater o terrorismo;
3) fortalecer a capacidade dos países e o papel da ONU para lidar com o terrorismo; e
4) assegurar o respeito aos direitos humanos e a ordem baseada em regras como base fundamental da luta contra o terrorismo.

A oitava revisão do documento foi concluída em julho de 2023 e resultou na Resolução A/RES/77/298, que reúne um conjunto de decisões para o fortalecimento da Estratégia Global em seus quatro pilares.

Em junho de 2017, o Escritório de Contraterrorismo das Nações Unidas (UNOCT, na sigla em inglês) foi criado pela AGNU com o objetivo de centralizar os esforços antiterrorismo da ONU num único escritório e sob a Estratégia Global Contraterrorismo, e manter uma relação próxima com os órgãos e membros do CSNU. O UNOCT é responsável pela liderança, coordenação e implementação dos esforços antiterroristas da ONU e trabalha em estreita colaboração com os Estados-Membros, outras entidades da ONU e organizações da sociedade civil para alcançar seus objetivos. Previamente localizados no Departamento de Assuntos Políticos (DPA, na sigla em inglês), o Escritório da Força-Tarefa de Implementação do Contraterrorismo (CTITF, na sigla em inglês) e o Centro de Contraterrorismo da ONU (UNCCT, na sigla em inglês) foram transferidos para o novo escritório.

Em 1º de fevereiro de 2018, o SGNU e 36 entidades das Nações Unidas, incluindo o UNOCT, bem como a INTERPOL e a Organização Mundial das Alfândegas (OMA), acordaram um Pacto de Coordenação Global contra o Terrorismo. Esse pacto substituiu a CTITF.

O UNOCT tem cinco funções principais:

1) prover liderança aos mandatos de contraterrorismo da AGNU, confiados ao SGNU, em todo o sistema ONU;
2) reforçar a coordenação e coerência no âmbito do Pacto de Coordenação Global contra o Terrorismo, para assegurar a implementação equilibrada dos quatro pilares da Estratégia Global de Contraterrorismo da ONU;
3) fortalecer a assistência prestada aos Estados-Membros pela ONU no domínio do combate ao terrorismo;
4) melhorar a visibilidade, promoção e mobilização de recursos para os esforços das Nações Unidas contra o terrorismo; e
5) assegurar que seja dada a devida prioridade ao combate ao terrorismo em todo o sistema onusiano, e que o importante trabalho sobre a prevenção do extremismo violento esteja firmemente enraizado na Estratégia.

Para alcançar seus objetivos, o UNOCT fornece assistência técnica e apoio à capacitação dos Estados-Membros, ajuda no desenvolvimento da legislação antiterrorista e facilita a cooperação internacional nos esforços antiterroristas. O UNOCT também trabalha para combater as causas estruturais do terrorismo, incluindo a pobreza, a falta de acesso à educação e às oportunidades de emprego e a marginalização política e social. Além disso, o UNOCT trabalha com os Estados-Membros para desenvolver estratégias para prevenir e combater a ameaça dos combatentes terroristas estrangeiros, inclusive por meio da implementação da S/RES/2178.

Os principais órgãos vinculados ao UNOCT são o Escritório do Subsecretário-Geral da ONU para Contraterrorismo (OUSG, na sigla em inglês) e o Centro de Contraterrorismo da ONU (UNCCT, na sigla em inglês). O *site* do escritório inclui, ainda, um Portal de Suporte para as Vítimas do Terrorismo.

O UNOCT atua em coordenação com diversas outras instâncias do sistema ONU, como a Subdivisão de Prevenção do Terrorismo do Escritório da ONU contra a Droga e o Crime (TBT/UNODC, na sigla em inglês); o Instituto Inter-regional da ONU para Pesquisas sobre Crime e Justiça (UNICRI, na sigla em inglês); o Comitê de Contraterrorismo do CSNU (CAT ou CTC/CTED, na sigla em inglês); o Comitê de Sanções contra o Estado Islâmico, a Al-Qaeda e seus associados do CSNU; e o Comitê 1540 sobre a não proliferação de armas de destruição em massa.

A AGNU criou, em 2023, o Dia Internacional para a Prevenção do Extremismo Violento como e quando conducente ao Terrorismo, a ser celebrado em 12 de fevereiro. O objetivo é prevenir o extremismo que leva ao terrorismo e aumentar a conscientização e a cooperação internacional em relação ao tema. Na primeira comemoração da data, em 2023, o secretário-geral da ONU (SGNU), disse que o terrorismo é "uma afronta à humanidade", porque afeta todas as pessoas de todas as idades, culturas, religiões e nacionalidades.

e) Terrorismo e Brasil

i. Abordagem brasileira para o combate ao terrorismo

Conforme expresso pela Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), "o terrorismo representa grave ameaça à segurança global. O Brasil, embora não seja alvo específico da ação de grupos terroristas, não está livre da ocorrência de atentados terroristas em seu território ou dos efeitos sociais, políticos e econômicos de atentados em outros países". Embora não seja alvo específico, há exemplos de ações antiterror no País, em especial após a adoção da Lei nº 13.260/2016, como a Operação *Hashtag*, no contexto dos Jogos Olímpicos 2016. Em novembro de 2023, a Polícia Federal (PF) prendeu suspeitos de terem sido recrutados pelo Hezbollah para realizar ataques terroristas no Brasil. A operação teria contado com o apoio de órgãos policiais e de inteligência dos EUA e de Israel. A PF concluiu que dois sírios naturalizados brasileiros foram os responsáveis pelo recrutamento de pessoas no Brasil com destino ao Líbano.

O Brasil defende uma abordagem holística para o tema, conforme registrado no comunicado da última Conferência Ministerial Hemisférica: "destacaram a importância de uma abordagem holística, que leve em consideração os vínculos existentes entre o terrorismo e seu financiamento, que podem incluir várias manifestações do crime organizado transnacional". Essa abordagem leva em conta também aspectos relacionados aos direitos humanos e equilíbrio entre ações de prevenção, as quais também se vinculam ao tratamento de causas subjacentes ou permissivas ao fenômeno terrorista (como miséria, alienação, exclusão, insegurança alimentar, xenofobia, racismo e intolerância religiosa, que podem estar na base da radicalização e do extremismo violente conducente ao terrorismo), e de repressão. O Brasil defende que não há vínculo automático entre crime organizado e terrorismo.

Como princípio, o Brasil não costuma adotar listas de classificação de organizações terroristas, mas, sim, em que pesem as demais possibilidades previstas na Lei nº 13.810/2019, considerar como terrorista quem o CSNU considera, por meio de suas resoluções e das sanções aplicadas. Por esse motivo, o Brasil só considera oficialmente como grupos terroristas a Al-Qaeda,

o autointitulado Estado Islâmico e organizações e indivíduos a eles conexos ou ao Talibã, conforme designados pelo CSNU. Seria importante não incorrer no erro de atribuir a condenação de atos terroristas perpetrados por grupos criminosos a um reconhecimento de que tais grupos seriam terroristas. O País defende a necessidade de que ações de contraterrorismo estejam em estrita conformidade com o Direito Internacional.

O Brasil não concede asilo (por não se tratar de crime político ou de opinião) ou refúgio (Lei n º 9.474/97) para quem tenha participado de atos terroristas.

São exemplos de instâncias internas que dão tratamento ao tema a ABIN, o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), o Ministério da Defesa, o Ministério da Justiça e Segurança Pública e o Ministério das Relações Exteriores, além da existência de adidos de inteligência e da Política Federal no exterior. O terrorismo também é abordado pela Estratégia Nacional de Defesa (END) ou pela Política Nacional de Defesa (PND). Também está presente em instâncias financeiras, como demonstrado pela criação, em 2020, do Grupo de Trabalho de Avaliação Nacional de Riscos de Lavagem de Dinheiro, Financiamento do Terrorismo e Financiamento da Proliferação de Armas de Destruição em Massa (GTANR), coordenado pelo COAF.

Temas de segurança foram de especial interesse do governo Bolsonaro, inclusive no que diz respeito às discussões e à implementação de medidas relacionadas ao combate à criminalidade organizada transnacional em geral e ao terrorismo em particular. Essa postura é exemplificada, do ponto de vista das relações internacionais, pelo início da participação brasileira de maneira plena nas Conferências Ministeriais Hemisféricas de Luta contra o Terrorismo, a partir de sua segunda edição; pela adoção da Lei nº 13.810/2019; ou pela emissão, no início de 2020, de nota à imprensa do Itamaraty sobre a situação do Iraque e luta contra o terrorismo[1177].

Já na última Conferência Ministerial Hemisférica de Luta contra o Terrorismo, em 2020, os participantes, incluindo o Brasil, “condenaram o terrorismo em todas as suas formas e manifestações, quaisquer que sejam suas motivações, enfatizando que ele constitui uma ameaça à paz e à segurança dos países e de toda a comunidade internacional, bem como aos direitos humanos, à estabilidade democrática, ao desenvolvimento econômico e social e aos cidadãos dentro e fora de seus territórios nacionais, deplorando seus efeitos no gozo dos direitos humanos e das liberdades fundamentais das vítimas”.

ii. Marcos jurídicos domésticos

A Constituição Federal é a principal base legal que elenca dois dos princípios que norteiam a atuação brasileira na prevenção e no combate ao terrorismo. Em seu Artigo 4º, que discrimina os princípios que regem as relações internacionais do Brasil, lista o repúdio ao terrorismo (inciso VIII, ao lado do repúdio ao racismo). Em seu Artigo 5º, sobre os direitos e os deveres individuais e coletivos, estabelece que a lei considerará o terrorismo crime inafiançável e insuscetível de graça ou anistia, por ele respondendo os mandantes, executores e os que, se puderem evitá-lo, omitirem-

---

[1177] Por meio dessa nota, “o Governo brasileiro manifesta seu apoio à luta contra o flagelo do terrorismo e reitera que essa luta requer a cooperação de toda a comunidade internacional sem que se busque qualquer justificativa ou relativização para o terrorismo. O Brasil está igualmente pronto a participar de esforços internacionais que contribuam para evitar uma escalada de conflitos neste momento. O terrorismo não pode ser considerado um problema restrito ao Oriente Médio e aos países desenvolvidos, e, embora não seja alvo específico de ações terroristas, o Brasil não pode permanecer indiferente a essa ameaça, que afeta inclusive a América do Sul”.

se (inciso XLIII). Entretanto, o texto constitucional não confere conteúdo semântico preciso ao terrorismo.

Com relação aos dispositivos infraconstitucionais, destacam-se as Leis n^{os} 13.260 e 13.810. A Lei nº 13.260/2016, conhecida como Lei Antiterrorismo, regulamenta o disposto no inciso XLIII do Artigo 5º da Constituição, disciplinando o terrorismo, tratando de disposições investigatórias e processuais e reformulando o conceito de organização terrorista. Sua criação está vinculada à Convenção Interamericana contra o Terrorismo (CICTE) de 2002, que, em seu Artigo 4º, parágrafo 1º, estabelece que os Estados-Membros da Organização dos Estados Americanos (OEA) devem estabelecer parâmetros legais para combater e interditar o terrorismo. A lei define, em seu Artigo 2º, que o terrorismo "consiste na prática por um ou mais indivíduos dos atos previstos neste artigo, por razões de xenofobia, discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia e religião, quando cometidos com a finalidade de provocar terror social ou generalizado, expondo a perigo pessoa, patrimônio, a paz pública ou a incolumidade pública". Os atos previstos no referido artigo são: usar ou ameaçar usar, transportar, guardar, portar ou trazer consigo explosivos, gases tóxicos, venenos, conteúdos biológicos, químicos, nucleares ou outros meios capazes de causar danos ou promover destruição em massa; sabotar o funcionamento ou apoderar-se, com violência, grave ameaça a pessoa ou servindo-se de mecanismos cibernéticos, do controle total ou parcial, ainda que de modo temporário, de meio de comunicação ou de transporte, de portos, aeroportos, estações ferroviárias ou rodoviárias, hospitais, casas de saúde, escolas, estádios esportivos, instalações públicas ou locais onde funcionem serviços públicos essenciais, instalações de geração ou transmissão de energia, instalações militares, instalações de exploração, refino e processamento de petróleo e gás e instituições bancárias e sua rede de atendimento; e atentar contra a vida ou a integridade física de pessoa. A lei também prevê expressamente que essa tipificação "não se aplica à conduta individual ou coletiva de pessoas em manifestações políticas, movimentos sociais, sindicais, religiosos, de classe ou de categoria profissional, direcionados por propósitos sociais ou reivindicatórios, visando a contestar, criticar, protestar ou apoiar, com o objetivo de defender direitos, garantias e liberdades constitucionais, sem prejuízo da tipificação penal contida em lei".

A Lei nº 13.810/2019, por sua vez, dispõe sobre o cumprimento de sanções impostas por resoluções do CSNU, incluída a designação nacional de pessoas investigadas ou acusadas de terrorismo, de seu financiamento ou de atos a ele correlacionados. Ela é regulamentada pelo Decreto nº 9.825/2019. A nova lei, além de estabelecer a vigência imediata de resoluções sancionatórias do CSNU, cria método de designação nacional de pessoas investigadas ou acusadas de terrorismo, de seu financiamento ou de atos a ele correlacionados. Há três possibilidades de designação nacional de indivíduos ou entidades por crimes de terrorismo ou relacionados. Na primeira delas, no caso de sanções do CSNU, há vigência imediata e o dever de agentes públicos e entes privados ao tomarem conhecimento das sanções de congelar ativos das pessoas ou entidades sem demora. A segunda hipótese deriva de investigação brasileira, em que a decisão de congelamento de bens será tomada em decorrência de decisão judicial contra indivíduos ou entidades específicas em processos de investigação de atos de terrorismo ou de financiamento do terrorismo contra pessoas ou entidades. No caso de designações a pedido de autoridade estrangeira, a terceira hipótese, ainda sem precedente no país, o dispositivo legal prevê o procedimento descrito no Artigo 9º do Decreto: o Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI) da Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça e Segurança Pública e o Ministério das Relações Exteriores analisarão se há fundamento para o pedido conforme a legislação brasileira. Neste caso, os órgãos e as entidades da administração pública federal deverão encaminhá-lo ao DRCI, que, ao recebê-lo, dará início à tramitação.

O Artigo 2º da Lei nº 8.072/1990, que dispõe sobre crimes hediondos, prevê que, além de o terrorista ser insuscetível de fiança, anistia e graça, também o indulto e a liberdade provisória lhe são proibidos, e a pena deve ser cumprida somente em regime fechado.

A Lei nº 12.850/2013, que define "organização criminosa", modificada pela Lei nº 13.260/2016, é aplicável "às organizações terroristas, entendidas como aquelas voltadas para a prática dos atos de terrorismo legalmente definidos".

A Lei nº 13.445/2017, que institui a Lei de Migração, prevê que "poderá ser impedida de ingressar no País, após entrevista individual e mediante ato fundamentado, a pessoa (...) condenada ou respondendo a processo por ato de terrorismo". No que diz respeito à extradição, prevê que "o Supremo Tribunal Federal poderá deixar de considerar crime político (... o ato de...) terrorismo". O Decreto nº 9.199/2019 estende o impedimento de visto a condenado ou respondendo a processo por ato de terrorismo.

A Lei nº 9.613/1998, que dispõe sobre os crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores e cria o COAF, que fazia referência ao terrorismo como origem desses recursos.

iii. Compromissos assumidos pelo Brasil no plano internacional

Também conformam base legal os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil na matéria, tenham sido eles incorporados ou não, casos em que se pode discutir eventual responsabilização internacional do País.

No âmbito interamericano, são três os documentos que versam a respeito:

1) Convenção para Prevenir e Punir os Atos de Terrorismo Configurados em Delitos Contra as Pessoas e a Extorsão Conexa, Quando Tiverem Eles Transcendência Internacional (Washington, 1971);
2) Convenção Interamericana Contra a Fabricação e o Tráfico Ilícitos de Armas de Fogo, Munições, Explosivos e Outros Materiais Correlatos (Washington, 1997);
3) Convenção Interamericana Contra o Terrorismo (Bridgetown, 2002).

No âmbito internacional, há 19 documentos, sendo que os últimos cinco dessa lista não foram assinados ou ratificados pelo Brasil até o momento:

1) Convenção Relativa às Infrações e a Certos Outros Atos Cometidos a Bordo de Aeronaves (Tóquio, 1963);
2) Convenção para a Repressão ao Apoderamento Ilícito de Aeronaves (Haia, 1970);
3) Convenção para a Supressão de Atos Ilícitos Contra a Segurança da Aviação Civil (Montreal, 1971);
4) Convenção sobre a Prevenção e Punição de Crimes Contra Pessoas que Gozam de Proteção Internacional, Inclusive Agentes Diplomáticos (Nova York, 1973);
5) Convenção Internacional Contra a Tomada de Reféns (Nova York, 1979);
6) Convenção sobre a Proteção Física de Materiais Nucleares (Viena, 1980);
7) Protocolo para a Repressão de Atos Ilícitos de Violência em Aeroportos que Prestem Serviço à Aviação Civil Internacional (Montreal, 1988);
8) Convenção para a Supressão de Atos Ilícitos Contra a Segurança da Navegação Marítima (Roma, 1988);
9) Protocolo para a Supressão de Atos Ilícitos Contra a Segurança de Plataformas Fixas Localizadas na Plataforma Continental (Roma, 1988);
10) Convenção para a Marcação de Explosivos Plásticos para Fins de Detecção (Montreal, 1991);

11) Convenção Internacional sobre a Supressão de Atentados Terroristas a Bomba (Nova York, 1997);
12) Convenção Internacional para a Supressão do Financiamento do Terrorismo (Nova York, 1999);
13) Convenção Internacional para a Supressão de Atos de Terrorismo Nuclear (Nova York, 2005);
14) Emenda à Convenção sobre a Proteção Física do Material Nuclear (Viena, 2005);
15) Protocolo à Convenção para a Supressão de Atos Ilícitos Contra a Segurança da Navegação Marítima (Londres, 2005 – ainda não assinado/ratificado pelo Brasil);
16) Protocolo ao Protocolo para a Supressão de Atos Ilícitos Contra a Segurança de Plataformas Fixas Localizadas na Plataforma Continental (Londres, 2005 – ainda não assinado/ratificado pelo Brasil);
17) Convenção para a Supressão de Atos Ilícitos Relacionados com a Aviação Civil Internacional (Pequim, 2010 – ainda não ratificado pelo Brasil);
18) Protocolo Suplementar à Convenção para a Repressão ao Apoderamento Ilícito de Aeronaves (Pequim, 2010 – ainda não ratificado pelo Brasil); e
19) Protocolo para Emenda à Convenção sobre Infrações e Certos Outros Atos Praticados a Bordo de Aeronaves (Montreal, 2014 – ainda não ratificado pelo Brasil).

Cabe ainda a menção a resoluções do CSNU na matéria e aos decretos que lhes deram execução interna.

iv. Instâncias internacionais de combate ao terrorismo e o Brasil

Na esfera bilateral, o exemplo mais proeminente de tratamento do combate ao terrorismo está nas relações com os EUA, uma vez que o terrorismo é um dos seis macrotemas tratados pelo Foro Permanente de Segurança com os EUA.

No Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), não se instituiu marco jurídico conceitual para o terrorismo, pois regras dessa natureza inscrevem-se em instrumentos multilaterais (universais ou interamericanos). As discussões sobre terrorismo são realizadas no Foro Especializado de Terrorismo (FET), vinculado à Reunião de Ministros do Interior e Segurança do MERCOSUL (RMIS), mas, nos aspectos relacionados à lavagem de dinheiro, há tratamento em comissão no âmbito do Subgrupo de Trabalho 4 (SGT-4) "Assuntos financeiros". Na Cúpula de Santa Fé, em 2019, os presidentes dos Estados fundadores, da Bolívia e do Chile adotaram Declaração sobre Terrorismo e 25º Aniversário do Atentado contra a Associação Mutual Israelita Argentina (AMIA).

Ainda sub-regionalmente, o tema do terrorismo está mencionado na Declaração de Brasília resultante da Reunião do Cone Sul sobre Segurança nas Fronteiras, de 2016, e a preocupação também é suscitada no antigo Mecanismo 3+1 na Tríplice Fronteira, rebatizado recentemente de Mecanismo de Segurança Regional.

No âmbito da OEA, há uma Comissão de Segurança Hemisférica e o Comitê Interamericano de Combate ao Terrorismo, em que se estabeleceu a Rede Interamericana contra o Terrorismo, "aberta 24 horas por dia, 7 dias por semana, com o objetivo de facilitar o adequado intercâmbio de informações a fim de responder de forma mais efetiva às ameaças terroristas". A OEA costumava realizar conferências especializadas sobre o terrorismo na década de 1990. À margem da OEA, já foram realizadas recentemente três Conferências Ministeriais Hemisféricas de Luta contra o Terrorismo (a quarta deveria ser realizada no Peru, sem data confirmada).

Em 2019, discutiram-se, no Órgão de Consulta do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), sanções a indivíduos venezuelanos por conexões com o terrorismo. A segunda reunião do Órgão de Consulta TIAR, realizada em Bogotá, em 3 de dezembro de 2019, em seguimento às discussões lançadas em Nova York em 23 de setembro do mesmo ano, decidiu impor sanções a Nicolás Maduro e a 28 altos funcionários do "governo ilegítimo venezuelano".

A Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) costumava aprovar declarações políticas em apoio à luta contra o terrorismo.

O BRICS costuma fazer referências ao combate ao terrorismo e ao interesse comum dos membros em adotar a Convenção Abrangente sobre Terrorismo Internacional[1178]. Desde 2016, reúne-se o Grupo de Trabalho (GT) sobre Contraterrorismo do BRICS. O tema também é tratado nas reuniões dos altos representantes de segurança nacional. Durante a recente presidência brasileira do agrupamento, foi realizado o seminário "Estratégias do BRICS para Combate ao Terrorismo". Os chefes de Estado e de Governo endossaram, na Declaração de Moscou, em 2020, a Estratégia de Contraterrorismo do BRICS, que visa complementar e fortalecer a cooperação entre os países do BRICS, bem como dar contribuição significativa para os esforços globais de prevenção e combate à ameaça do terrorismo. No ano seguinte, adotaram plano de ação para implementá-la. Em 2022, na XII Reunião de Altos Representantes de Segurança do BRICS, os participantes revisaram o desempenho do GT sobre Contraterrorismo e seus subgrupos, concordaram em promover conjuntamente planos e roteiros para a cooperação internacional contra o terrorismo e a segurança cibernética, bem como defender o papel central de coordenação das Nações Unidas na causa global da luta contra o terrorismo. Durante a presidência de turno chinesa, em 2022, foi realizado o "Seminário sobre Sanções Financeiras Seletivas Relacionadas ao Terrorismo e o Financiamento do Terrorismo".

O Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS) também costumava realizar condenações a atentados terroristas.

A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) já se manifestou algumas vezes sobre o terrorismo, como por meio da Declaração sobre a Contribuição da CPLP para o Combate ao Terrorismo, de 2002, e, recentemente, ao estudar que tipo de apoio poderia dar a Moçambique perante a crise militar e humanitária em Cabo Delgado – o envio de tropas foi, contudo, descartado. Para mais detalhes sobre a crise em Cabo Delgado, ver seção sobre Moçambique no capítulo 7. Durante a mais recente presidência angolana, foi realizada a 4ª Edição do Colégio de Defesa da CPLP, dedicado à temática do combate ao terrorismo nos Estados-Membros, promovido pelo Instituto Superior de Estudos de Defesa de Moçambique.

Em mecanismos plurilaterais e multilaterais de que o Brasil participa, destacam-se o tratamento do tema no G20 (por exemplo, via Declaração de Osaka para Prevenção da Exploração da Internet para o Terrorismo), no Grupo de Ação Financeira (GAFI) e sua configuração regional (GAFILAT), no Grupo de Egmont, no Fundo Monetário Internacional (FMI), no Banco Mundial, na INTERPOL[1179], na Comunidade de Polícias das Américas (AMERIPOL) e na OMA, além daqueles cujo âmbito de atuação está intimamente relacionado aos instrumentos multilaterais já

[1178] Trata-se de uma proposta de tratado que pretende criminalizar todas as formas de terrorismo internacional e negar aos terroristas, seus financiadores e apoiadores o acesso a fundos, armas e refúgio. A convenção está em negociação no Comitê *ad hoc* sobre Terrorismo da AGNU, estabelecido pela Resolução 51/210 de 1996, e na Quarta Comissão da AGNU, onde há um grupo de trabalho com esse fim, mas, até hoje, ainda não foi alcançado um consenso para a adoção da convenção.

[1179] O brasileiro Valdecy Urquiza será candidato ao cargo de secretário-geral da INTERPOL, nas eleições que se realizam em junho de 2024. A candidatura é apoiada pelos demais países do MERCOSUL e pelos Estados Associados ao bloco.

adotados. Também se poderia mencionar que o Brasil discutiu o tema na Conferência de Varsóvia para Promover um Futuro de Paz e Segurança no Oriente Médio, em fevereiro de 2019. O Brasil não integra a Coalizão Global para Derrotar o ISIS/Daesh. O Brasil apoia os esforços do Fórum Global da *Internet* para o Combate ao Terrorismo, estabelecido em 2017 por algumas companhias líderes do setor, para dedicar-se a combater o uso das plataformas digitais por grupos terroristas.

Multilateralmente, é importante referir ao interesse brasileiro na negociação da Convenção Abrangente e ao apoio à Estratégia Global Contraterrorismo adotada pela AGNU em 2006. Também se pode mencionar o apoio aos trabalhos do Comitê de Contraterrorismo (que tem a participação brasileira, quando integra o CSNU); e os compromissos com a implementação do regime de sanções do CSNU e de diversas resoluções, dentre as quais destacam-se:

1) S/RES/1373 (2001): para impedir o financiamento do terrorismo, criminalizar a coleta de fundos para este fim e congelar imediatamente os bens financeiros dos terroristas; também estabeleceu um Comitê de Contraterrorismo para supervisionar a implementação da resolução;
2) S/RES/1540 (2004): obriga os Estados a interromperem qualquer apoio a agente não estatais para o desenvolvimento, aquisição, produção, posse, transporte, transferência ou uso de armas nucleares, biológicas e químicas e seus meios de entrega (para mais detalhes, ver a seção sobre armas biológicas e nucleares no tópico anterior);
3) S/RES/2462 (2019): para suprimir financiamentos a grupos terroristas no mundo todo, unindo resoluções anteriores na matéria e dando papel de comando ao Escritório das Nações Unidas de Contraterrorismo (UNOCT, na sigla em inglês) para identificar maneiras de supressão; e
4) S/RES/2482 (2019): demanda o aprimoramento da coordenação de esforços para fortalecer a resposta aos vínculos entre terrorismo e crime organizado doméstico ou transnacional.

O Brasil participou de reunião especial do Comitê do Contraterrorismo do CSNU, realizada na Índia, em outubro de 2022. Foram discutidos temas como exploração de tecnologias de comunicação e informação por terroristas; financiamento de terrorismo – ameaças e oportunidades relacionadas a novas tecnologias de pagamento; e ameaças pelo uso de *drones*. Ao reconhecer a gravidade da ameaça, o Brasil defendeu que ações de contraterrorismo estejam em conformidade com o direito internacional e os direitos humanos. Destacou que o terrorismo só será derrotado se forem atacadas suas causas. Dada a complexidade da ameaça, o Brasil defendeu que o debate inclua governo, sociedade civil, iniciativa privada e academia, e que a cooperação internacional seja reforçada, inclusive por meio de ações de fortalecimento de capacidades nacionais de combate ao terrorismo.

O Brasil ressalta a necessidade de retomar negociações com vistas à conclusão de uma convenção abrangente sobre o terrorismo internacional, como parte de um esforço essencial para o estabelecimento de uma definição acordada sobre o tema.

II. Narcotráfico e crimes transnacionais

a) Dimensão multilateral

As negociações para lidar com a questão do narcotráfico iniciaram-se ainda no início do século XX, com a realização de encontro da Comissão Internacional do Ópio, em Xangai, em 1909. Duas convenções internacionais sobre ópio, morfina e cocaína foram assinadas em 1912 e 1925, já sob a Liga das Nações (LDN) e regulamentando também o cânhamo, ambas criando instâncias para monitorar sua implementação. Em 1925, foi adotada convenção sobre a fabricação, o comércio interno e o uso do ópio preparado. Em 1931, são assinadas tanto uma convenção para limitar a manufatura e regular a distribuição de drogas narcóticas, que contou com protocolo que ampliou o seu escopo em 1948, como um acordo para controlar o fumo do ópio no Oriente Médio. Em 1936, foi assinada a Convenção para a Supressão do Tráfico Ilícito de Drogas Perigosas. Em 1946, um protocolo de sucessão transferiu a competência de todas as convenções anteriores da LDN para a Organização das Nações Unidas (ONU). Em 1953, foi assinado, na Conferência de Nova York, um protocolo às conferências de 1912, 1925 e 1931, que nunca entrou em vigor.

Ao considerar os avanços mais recentes no debate da questão do narcotráfico, tem-se o estabelecimento, em 1946, da Comissão sobre Drogas Narcóticas (CND, na sigla em inglês), no âmbito da ONU. A CND foi estabelecida pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) por meio da Resolução 9 (1), com o objetivo de dar suporte ao Conselho na supervisão da aplicação das convenções voltadas para o controle de drogas. A CND, órgão de caráter político, além de analisar a situação global das drogas, considerando a redução da oferta e da demanda, pode agir por meio de decisões e recomendações, e tem como mandato avaliar e determinar qual o regime de controle das substâncias narcóticas e entorpecentes, aumentando ou reduzindo as restrições de acordo com as orientações da Organização Mundial da Saúde (OMS). Dentro do regime de controle de drogas, os principais marcos normativos são a Convenção Única sobre Entorpecentes (1961), conforme o protocolo de 1972; a Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas (1971) e a Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas (1988). A Comissão é composta por 53 membros eleitos pelo ECOSOC para um mandato de quatro anos. A distribuição de assentos é feita por grupos regionais: África (11); Ásia (11); América Latina e Caribe (20); Leste Europeu (6); Europa Ocidental e outros Estados (14). Há um assento rotativo entre Ásia e América Latina e Caribe a cada quatro anos. Além de ser parte nas três convenções referentes ao controle de drogas e substâncias entorpecentes, o Brasil participa ativamente da CND. Nas eleições realizadas em 2021, o Brasil foi reeleito para o mandato 2022-2025.

Em dezembro de 1990, a Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) mandatou o secretário-geral das Nações Unidas (SGNU) a criar o Programa Internacional das Nações Unidas para Controle de Drogas. No ano seguinte, o mandato da CND foi expandido, de modo que passou a funcionar como órgão dirigente do Programa e a aprovar o orçamento do Fundo Internacional das Nações Unidas para o Programa de Controle de Drogas[1180]. O próximo avanço ocorreu com a criação do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC, na sigla em inglês), em 1997, que resulta da fusão do Programa Internacional das Nações Unidas para Controle de Drogas e a Divisão de Prevenção ao Crime e Justiça Criminal (para mais detalhes sobre o UNODC, ver adiante nesta subseção). Em 1999, o ECOSOC, por meio da Resolução 1999/30, determinou que

---

[1180] O estabelecimento do Programa Internacional das Nações Unidas para Controle de Drogas, em 1991, representou a vontade política de avançar com a institucionalização para lidar com questões do narcotráfico.

a CND passasse a estruturar a sua agenda em dois segmentos: o normativo, ligado às funções designadas pelas convenções; e o operacional, ligado às atividades da Comissão como órgão dirigente do UNODC.

Outros marcos jurídicos relevantes voltados ao problema mundial das drogas (PMD) são a Declaração Política e Plano de Ação para a Cooperação Internacional para uma Estratégia Balanceada e Integrada para Combater o PMD (2009, na CND), a Declaração Ministerial Conjunta (2014, na CND), que identificou as ações prioritárias até 2019; a Resolução S-30/1, aprovada na Seção Especial da Assembleia Geral (UNGASS, na sigla em inglês, 2016)[1181]; e a Declaração Ministerial sobre o fortalecimento de ações nos níveis nacionais, regionais e internacionais para acelerar a implementação dos compromissos comuns para combater o PMD (2019). A Declaração Ministerial adotada em 2019 foi resultado da 62ª Seção do CND, na qual os Estados acordaram na implementação prática dos compromissos de 2009, 2014 e 2016. Estabeleceu-se o objetivo de revisar em 2029 o progresso da implementação dos compromissos adotados na questão das drogas, com uma revisão intermediária em 2024. Foi adotado também um plano de trabalho 2019-2023.

Outro agente relevante na questão do controle de narcóticos é a Junta Internacional de Fiscalização de Entorpecentes (JIFE). A JIFE é um órgão de caráter quase-judicial de fiscalização independente para a implementação das convenções da ONU sobre drogas. Foi estabelecida em 1968 de acordo com a Convenção de Drogas de 1961[1182]. A JIFE é independente tanto dos governos como das Nações Unidas. Seus treze integrantes são eleitos pelo ECOSOC e prestam serviços de acordo com suas capacidades profissionais, não como representantes de governos. A JIFE colabora com o UNODC e com outras organizações internacionais que se preocupam com a questão do controle de drogas, inclusive a Comissão sobre Drogas Narcóticas, a OMS, a Organização Internacional de Polícia Criminal (INTERPOL) e a Organização Mundial das Alfândegas (OMA). As funções da JIFE estão de acordo com os seguintes tratados: a Convenção Única sobre Drogas Narcóticas de 1961 e sua apuração pelo protocolo de 1972, a Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas de 1971, e a Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico de Drogas Narcóticas e Substâncias Psicotrópicas, de 1988. Em caso de aparente violação dos tratados, a JIFE pede explicações e propõe medidas aos governos medidas remediadoras. Além disso, a Junta realiza várias missões a países para discutir com as autoridades nacionais competentes as medidas tomadas e os progressos alcançados em várias áreas do controle de drogas. A JIFE também pode chamar a atenção da CND e do ECOSOC.

No caso do crime transnacional, o avanço tecnológico e a redução de barreiras que acompanharam o processo de globalização permitiram, também, o avanço das ações de grupos criminosos, que agora encontram um terreno fértil para agir para além das fronteiras nacionais. Torna-se essencial, portanto, uma ação coordenada entre os Estados, especialmente nos âmbitos de cooperação jurídica e técnica, para evitar que ações criminosas se beneficiem de sistemas de justiça fragilizados.

[1181] A AGNU já realizou três sessões especiais sobre o problema mundial das drogas, em 1990, 1998 e 2016.

[1182] A JIFE foi estabelecida pela fusão de dois órgãos: o Conselho Central Permanente do Ópio, criado pela Convenção Internacional do Ópio de 1925; e o Órgão de Controle de Entorpecentes, criado pela Convenção de 1931 para Limitar a Fabricação e Regulamentar a Distribuição de Entorpecentes. A JIFE tem treze membros, cada um eleito pelo ECOSOC por um período de cinco anos. Os membros da JIFE podem ser reeleitos. Dez dos membros são eleitos de uma lista de pessoas indicadas pelos Governos. Os três membros restantes são eleitos de uma lista de pessoas indicadas pela OMS por sua experiência médica, farmacológica ou farmacêutica. Os membros do Conselho serão pessoas que, por sua perícia, competência, imparcialidade e desinteresse, imponham a confiança geral. Uma vez eleitos, os membros da JIFE atuam de forma imparcial em sua capacidade pessoal, independentemente dos governos.

O principal marco jurídico para lidar com a temática do crime organizado transnacional é a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, conhecida como Convenção de Palermo, foi adotada pela Resolução 55/25 da AGNU, de novembro de 2000. A convenção é complementada por três protocolos que abordam áreas específicas do crime organizado: o Protocolo Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças[1183]; o Protocolo Relativo ao Combate ao Tráfico de Migrantes por Via Terrestre, Marítima e Aérea[1184]; e o Protocolo Contra a Fabricação e o Tráfico Ilícito de Armas de Fogo, suas Peças e Componentes e Munições[1185]. Observa-se que os países devem ratificar a convenção antes de aderir a qualquer um dos protocolos. As Conferências das Partes da Convenção de Palermo são realizadas a cada dois anos (a décima-primeira edição ocorreu em outubro de 2022).

Como antecedente da Convenção de Palermo, destaca-se a realização de Conferência Ministerial Mundial sobre o Crime Organizado Transnacional, realizada em 1994, em Nápoles, que aprovou por unanimidade a "Declaração Política e Plano de Ação Global de Nápoles contra o Crime Organizado Transnacional". A declaração, que foi adotada pela AGNU, recomendava consultas com os governos a respeito da adoção de convenções internacionais sobre temas relacionados ao crime organizado. O processo ganhou novo impulso durante o 9º Congresso da ONU sobre Prevenção ao Crime e Justiça Criminal, realizado no Cairo, em 1995, que, no mesmo ano, foi seguido de conferência ministerial regional em Buenos Aires. Na segunda metade da década, a AGNU estabeleceu, inicialmente, um grupo intergovernamental de especialistas de composição aberta para elaborar um anteprojeto, e, depois, um comitê especial para elaborar a convenção, que celebrou treze períodos de sessão, tendo apresentado para aprovação da AGNU o texto da convenção e de dois protocolos (sobre tráfico de pessoas e tráfico de migrantes) em 2000 e o texto do protocolo sobre armas de fogo em 2001. O comitê especial, em sua última sessão, em 2004, elaborou as regras de procedimento das conferências das partes (COSP, na sigla em inglês) da Convenção de Palermo.

Dentro do sistema ONU, foi estabelecida, em 1992, a Comissão sobre Prevenção ao Crime e Justiça Criminal, que atua na formulação de políticas e recomendações internacionais sobre

---

[1183] Protocolo Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças: Texto do protocolo em português como aprovado pelo Brasil em 12 de março de 2004. Aprovado pela resolução da AGNU nº 55/25, o protocolo entrou em vigor em 25 de dezembro de 2003. Trata-se do primeiro instrumento global juridicamente vinculante com uma definição consensual sobre o tráfico de pessoas. Essa definição tem o fim de facilitar a convergência de abordagens no que diz respeito à definição de infrações penais nas legislações nacionais para que elas possam apoiar uma cooperação internacional eficaz na investigação e nos processos em casos de tráfico de pessoas.

[1184] Protocolo Relativo ao Combate ao Tráfico de Migrantes por Via Terrestre, Marítima e Aérea: texto do protocolo em português como aprovado pelo Brasil em 12 de março de 2004. Este protocolo foi aprovado pela Resolução da AGNU nº 55/25 e entrou em vigor no dia 28 de janeiro de 2004. O protocolo lida com o problema crescente de grupos criminosos organizados para o contrabando de migrantes, atividade que muitas vezes representa um alto risco para os migrantes e grandes lucros para os infratores. A grande conquista do protocolo foi que, pela primeira vez, um instrumento internacional global chegou a uma definição consensual do contrabando de migrantes. O protocolo visa à prevenção e ao combate desse tipo de crime, bem como promover a cooperação entre os países signatários, protegendo os direitos dos migrantes contrabandeados e prevenindo a exploração dessas pessoas.

[1185] Protocolo contra a Fabricação e o Tráfico Ilícito de Armas de Fogo, suas Peças e Componentes e Munições: texto do protocolo em português como aprovado pelo Brasil em 12 de março de 2004. Este protocolo foi aprovado por resolução da AGNU nº 55/255 de 31 de maio de 2001 e entrou em vigor em 3 de julho de 2005. O protocolo, primeiro instrumento juridicamente vinculante sobre as armas de pequeno porte adotado em esfera mundial, tem o objetivo de promover, facilitar e reforçar a cooperação entre os Estados Partes, a fim de prevenir, combater e erradicar a fabricação e o tráfico ilícito de armas de fogo, suas peças e componentes e munições.

questões de justiça criminal, incluindo tráfico de pessoas, crimes transnacionais e prevenção do terrorismo. A Comissão substituiu o Comitê para a Prevenção ao Crime e a Luta contra a Delinquência. Ela monitora o uso e a aplicação das normas referentes a esses temas e orienta a elaboração de políticas para responder a novas questões. É composta por 40 membros, divididos em grupos regionais: África (12); Ásia (9); Leste Europeu (4); América Latina e Caribe (8); Europa Ocidental e outros Estados (7). O Brasil foi reeleito para um mandato até o fim de 2024 na CCPJC. A ONU realiza a cada cinco anos congressos internacionais sobre prevenção ao crime e justiça criminal (a 14ª edição foi realizada em Quioto, em março de 2021, após ter sido adiada em 2020 em razão da pandemia).

Dentro dos crimes transnacionais, foram identificados mais recentemente pelo UNODC três modelos de crimes em ascensão: o crime cibernético, os crimes relacionados ao roubo de identidade e tráficos de bens culturais. O crime cibernético, especificamente, é uma forma em evolução de crime transnacional. A ausência de fronteiras do ciberespaço permite que grupos criminosos transnacionais estabeleçam novos espaços de atuação, o que exige uma ação célere e coordenada no âmbito internacional para combater os riscos dessa natureza de delito. A fim de auxiliar os Estados a fortalecerem suas estruturas nacionais específicas para essa nova modalidade de crime, o UNODC promove a capacitação sustentável e de longo prazo de acordo com as necessidades apresentadas. Para isso, o UNODC utiliza sua experiência especializada em resposta de sistemas de justiça criminal para fornecer assistência técnica na capacitação, prevenção e conscientização, cooperação internacional e coleta de dados, pesquisa e análise sobre crimes cibernéticos.

O UNODC oferece assistência técnica aos Estados-membros nas áreas de saúde, justiça criminal e segurança pública, incluindo controle e prevenção do uso de drogas, enfrentamento ao crime organizado transnacional, tráfico ilícito de drogas, de seres humanos e de armas, reforma penitenciária, corrupção e lavagem de dinheiro, gestão e recuperação de ativos, além da prevenção ao HIV/AIDS entre usuários de drogas e pessoas em privação de liberdade. Tem como mandato apoiar os países na implementação das seguintes convenções: Convenção da ONU contra o Crime Organizado Transnacional (Convenção de Palermo ou UNTOC, na sigla em inglês) e seus Protocolos sobre o Tráfico de Pessoas; o Contrabando de Migrantes; e o Tráfico Ilícito de Armas de Fogo; Convenção da ONU contra a Corrupção (UNCAC, na sigla em inglês); Convenções da ONU sobre Drogas (1961, 1971, 1988); Convenções da ONU sobre Terrorismo (1963, 1970, 1971, 1973, 1979, 1980, 1988, 1991, 1997, 1999, 2005, 2010, 2014); Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Presos (Regras de Mandela). A Comissão sobre Drogas Narcóticas e a Comissão sobre Prevenção ao Crime e Justiça Criminal são os órgãos dirigentes do UNODC. Seu trabalho é baseado em cinco áreas de atuação:

1) combate ao crime organizado transnacional;
2) combate à corrupção;
3) fortalecimento dos sistemas de justiça e prevenção ao crime;
4) implementação de abordagem baseada em evidências para o PMD; e
5) combate ao terrorismo.

Dentro do escopo de atuação do UNODC, foram criados programas específicos que se encaixam em cada um dos eixos de atuação. O Programa Global de Monitoramento de Cultivos Ilícitos (ICMP, na sigla em inglês), por exemplo, foi estabelecido após a UNGASS 1998. Tem como objetivo apoiar o monitoramento de cultivos ilícitos na Bolívia, na Colômbia, no Peru, no Afeganistão, no México, em Myanmar e na Nigéria. No eixo de atuação de combate ao crime organizado transnacional, um marco foi a criação do Programa Global para o Fortalecimento das

Capacidades dos Estados-Membros para Prevenir e Combater o Crime Organizado e Grave Transnacional (GPTOC, na sigla em inglês). O GPTOC fornece assistência técnica aos Estados-Membros para implementar efetivamente a Convenção de Palermo para lidar com diferentes formas de crime organizado e grave. Estes objetivos são alcançados através do desenvolvimento e divulgação de ferramentas, avaliações e formação de sensibilização, bem como a disponibilização de assessores. O projeto tem foco na cooperação internacional em matéria penal e outras questões transversais. Os componentes do projeto incluem: estabelecer e vincular redes regionais e apoiar inteligência criminal, investigações secretas e recursos de proteção a testemunhas.

No que tange à participação do Brasil, o País é parte da Convenção de Palermo contra o Crime Organizado Transnacional (e seus três protocolos: o Protocolo contra o Tráfico de Seres Humanos; o Protocolo contra o Contrabando de Migrantes; e o Protocolo contra o Tráfico de Armas). Participa das COSP da Convenção de Palermo.

O Brasil também é parte das três convenções que conformam o sistema global de controle de drogas (a Convenção Única sobre Estupefacientes de 1961, emendada pelo Protocolo de 1972; a Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas de 1971; e a Convenção contra o Tráfico Ilícito de Estupefacientes e Substâncias Psicotrópicas de 1988)[1186]. O Brasil também apoia os trabalhos da JIFE, órgão de fiscalização independente para a implementação das convenções internacionais das Nações Unidas de controle de drogas.

Além disso, o País participou da UNGASS 2016 sobre o problema mundial das drogas e apoiou seu documento final, embora não tenha refletido algumas posições brasileiras, como a condenação à pena de morte. Ademais, tem mandato até 2025 na Comissão de Drogas Narcóticas (CND) e na Comissão sobre Prevenção ao Crime e Justiça Criminal (CCPCJ), ambas do ECOSOC.

Desde 1991, o UNODC atua no Brasil com o objetivo de apoiar o governo brasileiro (o UNODC é de 1997, mas sucede o Programa para o Controle Internacional de Drogas da ONU e a Divisão de Prevenção ao Crime e Justiça Criminal). O UNODC publica anualmente o Relatório Mundial sobre Drogas, que analisa as tendências do mercado, compilando estatísticas detalhadas sobre os mercados de drogas.

b) Dimensão hemisférica

No que concerne à questão das drogas, a Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas (CICAD) é órgão de consulta e assessoramento da OEA no tema e tanto promove a discussão do tópico quanto auxilia os Estados no enfrentamento desse desafio, por meio do provimento de assistência técnica e capacitação, da orientação concernente às políticas nacionais sobre drogas e do incentivo à cooperação regional nessa esfera. A CICAD foi estabelecida em 1986[1187] pela Assembleia Geral da OEA (AG-OEA), consoante recomendação da Conferência Especializada Interamericana sobre o Tráfico de Entorpecentes[1188]. Em 1998, todos os 34 Estados

---

[1186] O Brasil foi parte das convenções de 1912 (ratificada em 1914), 1925 (em 1932), 1931 (em 1933, incluindo seu protocolo), 1936 (em 1938, incluindo seu protocolo) e 1953 (em 1959).

[1187] Via AG/RES 813 (XVI-0/86), aprovada em novembro. No Artigo 2º, a resolução dispõe que a Comissão se orienta pelos princípios e objetivos do Programa Interamericano de Ação do Rio de janeiro contra o Consumo, Produção e Tráfico Ilícitos de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas.

[1188] A conferência, realizada no Rio de Janeiro, foi convocada pela AG-OEA em meio a um contexto de drástico aumento de uso de crack, da proliferação de cartéis de drogas e da disputa Norte-Sul acerca da responsabilidade sobre o problema das drogas.

passaram a compor a CICAD, que se reúne regularmente duas vezes ao ano. O Brasil ocupou a presidência da Comissão entre 2006-2007[1189].

Durante a Conferência Especializada Interamericana sobre o Tráfico de Entorpecentes, os ministros da Justiça e Segurança Pública reconheceram que o abuso e o tráfico de drogas ilícitas haviam-se tornado um problema de segurança em escala hemisférica e aprovaram o Programa Interamericano de Ação do Rio de Janeiro contra o Consumo, Produção e Tráfico Ilícitos de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas, que propõe medidas não só para o enfrentamento da demanda e do abuso de drogas, mas também da produção e do fornecimento dessas substâncias, em conformidade com sete princípios[1190]. No mesmo ano, foi aprovada a Declaração da Guatemala – “Aliança americana contra o tráfico de entorpecentes”[1191] –, na qual o tráfico de entorpecentes é classificado como “crime de amplo alcance internacional, que deve ser combatido por todos os Estados-Membros, a fim de conseguir sua total erradicação do continente”. Em 1990, a Declaração de Ixtapa, aprovada pela AG-OEA, conferiu alta prioridade ao combate ao tráfico de drogas, com base no princípio da responsabilidade compartilhada, e estabeleceu as prioridades na atuação da CICAD para os anos seguintes. Em 1991, foi aprovado o Programa Interamericano de Quito: Educação Preventiva Integral Contra o Uso Indevido de Drogas, um programa de prevenção de longo prazo de abrangência hemisférica.

Na estrutura da OEA, destaca-se ainda o Observatório Interamericano sobre Drogas, a unidade de pesquisa da CICAD, criada no ano 2000, que auxilia os Estados-Membros da organização na coleta e análise de dados, em convergência com a centralidade do fundamento em evidências no delineamento de políticas sobre drogas, mencionado na Estratégia Hemisférica. As linhas de ação do Observatório compreendem a publicação de relatórios e o apoio a pesquisas e publicações nacionais, o desenvolvimento de protocolos vinculados à coleta de dados e pesquisas, a promoção de observatórios de drogas nacionais que usem métodos padronizados de coleta de dados e o apoio ao estabelecimento de redes de informação sobre drogas e de sistemas de alerta precoce. O Sistema de Alerta Precoce para as Américas (SATA), estabelecido em 2019, reúne informações sobre ameaças emergentes vinculadas às drogas, por meio dos sistemas de alerta precoce dos Estados-Membros da OEA.

Em relação ao desenvolvimento da CICAD, a Comissão era formada, inicialmente, por onze Estados da OEA, eleitos por um período de três anos. Em 1996, entretanto, o Estatuto da CICAD foi emendado. O documento passou a prever que a composição compreenderia todos os Estados-Membros da OEA que, a seu pedido, fossem eleitos pela AG-OEA, por período indefinido. No que se refere a outros aspectos gerais de funcionamento, cada membro indica um representante principal para a Comissão e as decisões são aprovadas por maioria absoluta dos Estados-Membros presentes, na ausência de consenso. O presidente e o vice-presidente são eleitos, anualmente, entre os Estados-Membros, por maioria absoluta dos membros presentes, via voto secreto, e seus respectivos escritórios são ocupados pelos Representantes principais dos Estados-Membros eleitos. A Comissão conta com um secretário-executivo, escolhido pelo secretário-geral, em consulta com a Comissão, e esse cargo foi ocupado, desde 1987, por estadunidenses – atualmente, cargo de secretário-executivo é ocupado desde por Adam E. Namm.

[1189] Representado por Paulo Roberto Yog de Miranda Uchoa, que havia ocupado o escritório da Vice-Presidência no ano anterior.

[1190] Entre os princípios, ressalta-se que o enfrentamento do problema das drogas deve estar associado ao objetivo principal de desenvolvimento econômico, e as ações propostas devem respeitar a soberania dos Estados

[1191] Via AG/RES 817 (XVI-0/)86.

Relevantes documentos foram adotados no âmbito da organização sobre o tema. Entre eles, estão: a Estratégia Hemisférica Antidrogas (1997), que provê orientações para o fortalecimento das medidas contra o problema das drogas e reconhece os desafios do consumo, da produção, da distribuição e do tráfico como questões inter-relacionadas; a Estratégia Hemisférica sobre Drogas (2010)[1192] e seus subsequentes Planos de Ação (2011-2015 e 2016-2020); a Estratégia Hemisférica sobre Drogas 2020, adotada na 68ª sessão regular da CICAD, que reitera os impactos do problema das drogas em diferentes esferas (saúde pública, direitos humanos, meio ambiente, entre outros), menciona a necessidade de adaptação a desafios emergentes, aborda princípios e elementos centrais no enfrentamento da questão – como o princípio da responsabilidade comum e compartilhada e o desenvolvimento de políticas baseadas em evidências – e apresenta diretrizes para a aplicação de medidas vinculadas à redução da demanda e da oferta, com atenção às dimensões de direitos humanos, gênero, contexto cultural e inclusão social; e o Plano de Ação (2021-2025), que delineia os objetivos e prioridades, para a implementação da nova Estratégia, reforçando o comprometimento com a centralidade do indivíduo na implementação das políticas e programas[1193]. O Mecanismo de Avaliação Multilateral (MAM) consiste em uma iniciativa original[1194], que foi desenvolvida após recomendação presente no Plano de Ação decorrente da II Cúpula das Américas (Santiago, 1998). Orientava-se o estabelecimento, no âmbito da CICAD, de um processo de avaliação governamental de natureza multilateral para o monitoramento dos avanços coletivo e individual no enfrentamento do problema das drogas, que resultou na instituição do MAM, em 1999.

Para a realização do monitoramento pelo MAM, os membros da Comissão devem fornecer ampla gama de informações, por meio das Entidades Coordenadoras Nacionais (ECN) dos Estados-Membros. Essas informações são analisadas por um grupo de especialistas[1195] que elabora relatórios e recomendações para cada país e para o hemisfério. Os relatórios do Mecanismo devem ser aprovados pelos representantes dos Estados-Membros da Comissão para, em seguida, serem submetidos à AG-OEA. Ocorreram sete rodadas de avaliações entre 1998 e 2019, e, em 2020, o Grupo de Trabalho Intergovernamental do MAM (GTI) decidiu adotar nova metodologia, composta por avaliações temáticas anuais[1196]. Está em curso a oitava rodada de avaliações, que está sendo aplicada em consonância com os objetivos da nova Estratégia Hemisférica sobre Drogas (2020) e do Plano de Ação (2021-2025), já tendo sido divulgados os relatórios de avaliação sobre políticas de drogas por país[1197] correspondentes às áreas "Medidas de Prevenção, Tratamento e

---

[1192] A CICAD começou o processo de revisão dos documentos orientadores da ação hemisférica sobre drogas em sua 45ª sessão regular, em 2009. O GT responsável pela atualização da Estratégia Hemisférica Antidrogas foi liderado pela brasileira Paulina Duarte. O processo de revisão culminou na adoção da Estratégia Hemisférica sobre Drogas, em maio de 2010, no âmbito da CICAD, e em junho do mesmo ano, no âmbito da AG-OEA. Na AG/RES/2556 (XL-O/10), há agradecimento expresso ao governo do Brasil por sua capacidade como coordenador do processo.

[1193] O Plano de Ação (2021-2025) divide os objetivos e as ações prioritárias a eles vinculadas em cinco âmbitos: 1) fortalecimento institucional; 2) medidas de prevenção, tratamento e apoio à recuperação; 3) medidas de controle e combate ao cultivo, produção, tráfico e distribuição ilícitos e tratamento de suas causas e consequências; 4) pesquisa, informação, monitoramento e avaliação; e 5) cooperação internacional.

[1194] É o único mecanismo hemisférico de avaliação de políticas nacionais de drogas.

[1195] Grupo de Especialistas Governamentais (GGE, na sigla em inglês) do MAM, designados pelos Estados. Em seu trabalho, o GGE é auxiliado pelo grupo de consultores técnicos independentes e pela Unidade do MAM.

[1196] 2021: Medidas de Prevenção, Tratamento e Apoio na Recuperação; 2022: Medidas para Controle e impedir o Cultivo, a Produção, o Tráfico e a Distribuição Ilícitos de Drogas e para Abordar suas Causas e Consequências; 2023: Fortalecimento Institucional; Investigação, Informação, Monitoramento e Avaliação; Cooperação internacional; 2024: Avaliação integral com base na atualização de informações de todas as áreas temáticas.

[1197] Relatórios de todos os 34 membros da CICAD, com exceção de Venezuela.

Apoio à Recuperação" (2021) e "Medidas para controlar e combater o cultivo, a produção, o tráfico e a distribuição ilícitos de drogas e para abordar suas causas e consequências" (2022).

O relatório de avaliação do MAM de 2021 para o Brasil, que abordou "Medidas de Prevenção, Tratamento e Apoio à Recuperação", foi organizado segundo cinco objetivos:

1) estabelecimento de políticas para a redução da demanda com um enfoque em saúde pública,
2) estabelecimento e fortalecimento de um sistema integrado de programas de prevenção,
3) estabelecimento e fortalecimento de um sistema nacional de atenção, tratamento, reabilitação, recuperação e integração social,
4) promoção da capacitação contínua e da certificação dos prestadores de serviços de prevenção, tratamento e reabilitação, e
5) estabelecimento e fortalecimento das capacidades institucionais dos governos para regular, habilitar, credenciar e supervisionar programas de prevenção e serviços de atenção, tratamento, reabilitação e reintegração.

Entre as conclusões do relatório, em relação ao primeiro objetivo, a CICAD reconhece a existência de programas apropriados no Brasil, mas lamenta, por exemplo, a ausência de realização de avaliações de impacto, processos ou resultados ligados aos programas de redução da demanda de drogas e da promoção das "Normas Internacionais de Prevenção do Uso de Drogas" e das "Normas Internacionais de Tratamento de Transtornos por uso de Drogas", ambas desenvolvidas pela OMS e pelo UNODC. Por outro lado, na avaliação do objetivo 3, ressalta-se que o Brasil observa as "Normas Internacionais para o Tratamento de Transtornos por Consumo de Drogas", elaboradas pela OMS e pelo UNODC.

Ainda em relação especificamente à participação do Brasil no tratamento do tema das drogas no sistema interamericano, o País sediou a Conferência Especializada Interamericana sobre o Tráfico de Entorpecentes e teve notória participação nas negociações que culminaram no Programa Interamericano de Ação do Rio de Janeiro contra o Consumo, Produção e Tráfico Ilícitos de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas e na Estratégia Hemisférica Antidrogas**.** Além disso, o Brasil compõe a CICAD, apoiou a criação do MAM e submete-se às rodadas de avaliação do mecanismo.

No que se refere ao tratamento do crime organizado internacional na esfera da OEA, ressalta-se que a Comissão de Segurança Hemisférica (CSH) é comissão permanente do Conselho Permanente e desempenha papel central na OEA em assuntos de segurança e defesa. Entre seus temas de atuação estão a Criminalidade Organizada Transnacional (COT), o tráfico de pessoas e o tráfico ilícito de armas. Quanto ao primeiro tema, importantes iniciativas compreendem a aprovação do Plano de Ação Hemisférico contra a Criminalidade Organizada Transnacional pelo Conselho Permanente, em 2006, após a conclusão dos trabalhos da Comissão Especial sobre Crime Organizado Transnacional, e a Reunião de Autoridades Nacionais em Matéria de Criminalidade Organizada Transnacional (RANDOT). Foram realizadas 3 reuniões até o momento, as duas primeiras em Washington (2014 e 2019) e a última em 2021, de maneira virtual. A última reunião (RANDOT III) resultou na aprovação de propostas de recomendações para os Estados-Membros e para a Secretaria Geral da OEA, entre as quais a de adoção de uma Estratégia Hemisférica Contra

o Crime Organizado Internacional[1198]. Ocorreu, ademais, em 2017, a Reunião dos Pontos de Contato Nacionais em matéria de Criminalidade Organizada Internacional[1199].

Subordinada à SG-OEA, existe Secretaria de Segurança Multidimensional[1200], à qual se subordinam a Secretaria Executiva da Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas, a Secretaria do Comitê Interamericano contra o Terrorismo, o Departamento de Segurança Pública e o Departamento contra o Crime Organizado Transnacional. O Departamento contra o Crime Organizado Transnacional (DDOT, na sigla em inglês), por sua vez, tem, como papel central, a assistência técnica e legislativa aos Estados-Membros da OEA no enfrentamento do crime organizado transnacional, além das funções de provimento de serviços de Secretaria Técnica aos diferentes foros políticos e especializados da OEA, ligados à matéria, e de promoção de projetos de cooperação entre os Estados-Membros no tema, por meio de diferentes linhas de ação[1201]. Em sua atuação, o DDOT, por exemplo, exerce a função de Secretaria Técnica do Grupo de Especialistas para o Controle da Lavagem de Dinheiro (GEVALEX, na sigla em inglês)[1202] da OEA, participa da implementação da Reunião de Autoridades Nacionais sobre o Tráfico de Pessoas e da RANDOT, e implementa programas operativos para auxiliar os Estados partes no cumprimento da Convenção Interamericana Contra a Fabricação e o Tráfico Ilícitos de Armas de Fogo, Munições, Explosivos e Outros Materiais Relacionados (CIFTA).

Ainda no âmbito da OEA, pode-se indicar a realização de: sete Reuniões de Ministros de Segurança Pública no âmbito hemisférico, desde 2008; de seis reuniões de Autoridades Nacionais sobre Tráfico de Pessoas, desde 2006; e de onze Reuniões de Ministros da Justiça ou Procuradores-Gerais, desde 1997.

A Comunidade de Polícias das Américas (AMERIPOL), foi criada em 2007. Constitui um mecanismo de cooperação hemisférica, de integração e coordenação, visando promover e fortalecer a cooperação policial em matéria de informação científica, de capacitação, e de intercâmbio de informações para fins de inteligência. Atualmente a Secretaria-Executiva da entidade é ocupada pelo diretor-geral da Polícia Federal (PF) do Brasil. Em abril de 2022, assinou-se acordo entre a PF e a AMERIPOL que prevê a criação e instalação, no Brasil, do Centro Internacional Especializado no Combate ao Contrabando de Migrantes e Tráfico de Pessoas. Em novembro de 2023, foi assinado, em Brasília, o Tratado de Constituição da AMERIPOL, que a dota de personalidade jurídica internacional. Assinaram o instrumento Brasil, Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, Haiti, Honduras, Panamá, Paraguai, República Dominicana e Uruguai. A AMERIPOL terá sede em Bogotá.

No âmbito hemisférico, também existem a Conferência Especial sobre Segurança e a Declaração sobre Segurança nas Américas, de 2003, que deram enfoque multidimensional às

---

[1198] O Projeto da Estratégia também foi aprovado no âmbito da reunião. O documento relativo à lista de convidados da RANDOT III inclui os Estados-Membros da OEA, os observadores permanentes, além de entidades e organizações regionais e internacionais.

[1199] O Plano de Ação Hemisférico Contra a Criminalidade Organizada Transnacional solicitou que os Estados-Membros indicassem um ponto de contato para coordenar e promover o acompanhamento do Plano na esfera nacional.

[1200] Comandada, desde junho de 2023, por um brasileiro, Ivan Marques, que sucedeu outro brasileiro, Luís Fernando Lima Oliveira.

[1201] Linhas de ação: políticas públicas e assistência legislativa, controle de lavagem de dinheiro, fortalecimento de capacidades (com atenção especial para o tráfico ilícito de armas, o tráfico de pessoas, o tráfico ilícito de migrantes, o contrabando, a corrupção e recuperação de ativos, a mineração ilegal, o crime cibernético, o confisco de bens de procedência ilícita e a proteção de vítimas e testemunhas do crime organizado transnacional).

[1202] O GEVALEX foi criado em 1990 e é o principal foro hemisférico na discussão do combate à lavagem de dinheiro. Sua atuação é orientada por planos estratégicos trianuais, nos quais são definidas linhas de ação, e por planos de trabalho anuais.

ameaças securitárias na região; o Plano de Ação Hemisférico para orientar as políticas públicas de prevenção e redução de homicídios intencionais; as convenções e tratados sobre armas de fogo/convencionais (como a Convenção Interamericana contra Fabricação e Tráfico Ilícito de Armas de Fogo); e o III Plano de Trabalho para Combater o Tráfico de Pessoas no hemisfério ocidental.Ademais, existem redes interamericanas para desenvolvimento e profissionalização policial, prevenção de violência e do crime, e informação e conhecimento sobre segurança pública.

c) Dimensão sub-regional

Quanto aos instrumentos para o enfrentamento do problema das drogas e do crime organizado transnacional do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), destacam-se a Reunião Especializada de Autoridades de Aplicação em Matéria de Drogas do MERCOSUL (RED), criada em 1998[1203,1204], e a Reunião de Ministros do Interior e Segurança do MERCOSUL (RMIS), criada em 1996 pela Decisão 07/96 do Conselho Mercado Comum (CMC). Entre os temas debatidos pela RMIS, estão o narcotráfico, o terrorismo, a lavagem de dinheiro e o contrabando. Sua primeira reunião ocorreu em 1997 e, na XV RMIS (2004), os ministros concordaram sobre a necessidade de estabelecer um sistema de intercâmbio de informação de segurança para o enfrentamento do crime organizado transnacional e, por isso, decidiram elevar os projetos de Decisão 03/04 e 04/04 sobre o Sistema de Intercâmbio de Informação de Segurança do MERCOSUL (SISME) para consideração pelo CMC[1205]. No mesmo ano, o CMC emitiu a Decisão 36/04, pela qual foi aprovado o “novo desenho operacional” do SISME, elaborado pela RMIS. Em 2017, a Decisão 17/17 do CMC atualizou o SISME e alterou o Artigo 2, determinando que o SISME estaria aberto à participação não só dos Estados Associados, mas também de ouros organismos que assinassem convênios de intercâmbio com o MERCOSUL. Em dezembro de 2018, a Decisão 19/18 do CMC aprovou o regulamento de organização e funcionamento do SISME. Mais recentemente, a 63ª RMIS, realizada em 2019, discutiu, entre outros temas, a criação de centros de cooperação fronteiriça. A Reunião Especializada de Ministérios Públicos (REMPM) do MERCOSUL também atua no tema por meio da coordenação dos ministérios públicos dos Estados Partes e Associados, de modo a tornar mais efetivos o combate ao crime organizado e os mecanismos de persecução penal.

Ainda com relação ao MERCOSUL, o tratamento holístico da integração fronteiriça é o tema do SGT -18 “Integração Fronteiriça”, e foi emitida, na Cúpula do Vale dos Vinhedos de 2019, declaração sobre ilícitos transfronteiriços. Ademais, as Áreas de Controle Integrado (ACI) nascem como iniciativa no MERCOSUL, vinculadas ao Acordo de Recife – Acordo de Alcance Parcial para a Facilitação do Comércio nº 5 da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI). No que se refere ao tráfico de armas, há, sob o Foro de Consulta e Concertação Política (FCCP), o Grupo de Trabalho sobre Armas de Fogo e Munições (GTAFM).

[1203] Via RES 76/98 do Grupo Mercado Comum (GMC). Reconhecia-se a necessidade de criação de um foro relacionado à questão das drogas, a fim de promover cooperação entre os Estados Partes e Associados na matéria, com ênfase na prevenção e no tratamento. A primeira RED ocorreu no ano 2000.

[1204] A XXXII RED foi realizada sob a PPTB em outubro de 2023 e debateu a possível criação de um acordo de cooperação voltado à políticas sobre drogas, integrando ações conjuntas para a região.

[1205] A origem do SISME, em sua versão inicial, tem base no documento “Definição e Configuração do Sistema de Informação de Segurança do MERCOSUL-SISME”, aprovado pelo Acordo 09/98 (RMI). Seus antecedentes compreendem o Acordo 01/97 (RMI), que aprovou o desenvolvimento de um sistema de intercâmbio de informação de delitos em geral no âmbito do MERCOSUL, e do Acordo 08/98, que aprovou as normas gerais para a implementação do sistema.

Em relação especificamente a acordos celebrados na matéria, tem particular importância o Acordo-Quadro sobre Cooperação em Matéria de Segurança Regional, que objetiva ampliar a segurança na região por meio da cooperação na prevenção e repressão de atividades ilícitas, principalmente as transnacionais, embora ainda não esteja em vigor[1206]. Apesar de o Brasil ainda não ter ratificado esse documento, o País recentemente promulgou o Acordo-Quadro de Cooperação para a Criação de Equipes Conjuntas de Investigação[1207] de 2010, por meio do Decreto nº 10.452/2020, que auxiliará os Estados no combate ao crime organizado transnacional, particularmente por meio da otimização da cooperação regional em matéria penal. Também foram assinados, nos últimos anos, o Acordo para o Intercâmbio de Informação sobre a Fabricação e o Tráfico Ilícito de Armas de Fogo, Munições, Explosivos e Outros Materiais Relacionados (2017), a Emenda ao Protocolo de Assistência Jurídica em Matéria Penal (2018), o Acordo-Quadro para a Disposição dos Bens Apreendidos do Crime Organizado Transnacional (2019), o Acordo de Cooperação Policial Aplicável aos Espaços Fronteiriços (2019), e o Acordo sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas (2019).

A segurança foi, ademais, tema prioritário do Foro para o Progresso e Integração da América do Sul (PROSUL), e o correspondente Grupo de Trabalho (GT) atuante na área busca a coordenação no enfrentamento do crime organizado transnacional e seus delitos conexos, além da assistência às vítimas[1208]. Objetiva-se, nesse sentido, o desenvolvimento da cooperação policial e de protocolos de assistência às vítimas do crime organizado transnacional. Em 2021, ocorreu o Foro PROSUL-OEA sobre Segurança Regional e Ameaças Híbridas[1209], que resultou em propostas de ações de natureza nacional, regional e inter-regional para responder ao deságio das ameaças híbridas. Quanto ao Brasil, embora o País tenha participado do Foro PROSUL-OEA, o País compôs o GT de segurança apenas inicialmente[1210]. A Declaração do PROSUL sobre Segurança Regional, aprovada em junho de 2022, além de reafirmar o compromisso com a segurança regional e com a ampliação da cooperação no enfrentamento do crime organizado transnacional, instruiu ministros e autoridades setoriais a apresentar, ao final do ano, um mapa do caminho, com a apresentação de medidas concretas em áreas como o intercâmbio de informações e a lavagem de dinheiro.

A segurança e o combate ao crime eram outrora tratados na União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) no Conselho Sul-Americano em matéria de Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação de Ações contra a Delinquência Organizada Transnacional e no Conselho Sul-Americano sobre o Problema Mundial das Drogas. No que diz respeito à cooperação entre América Latina e Caribe, a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) costuma organizar reuniões ministeriais sobre drogas.

[1206] O Acordo foi aprovado em 2006. Brasil, Bolívia, Equador, Colômbia e Venezuela ainda não ratificaram (dados de dezembro de 2023).

[1207] Há previsão, de forma genérica, de formação “Equipes Conjuntas de Investigação” (ECIs) na Convenção contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas, na Convenção contra o Crime Organizado Transnacional e na Convenção contra a Corrupção; no entanto, o Acordo no âmbito do MERCOSUL expressa detalhadamente requisitos relativos a sua constituição e funcionamento. Ainda sobre o tema, o Brasil firmou com o Paraguai acordo para a criação de ECIs, em 2019.

[1208] Subordinam-se ao GT os subgrupos sobre o combate ao crime organizado transnacional e sobre assistência às vítimas do crime organizado transnacional. O Brasil não participa desse GT.

[1209] Participaram especialistas e ministros e autoridades de alto nível das áreas de relações exteriores, segurança e defesa nacional de Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Guiana, Paraguai, Peru e México. Também estiveram presentes o secretário-geral e o secretário de Segurança Multidimensional da OEA.

[1210] Os países integrantes do GT em 2021 foram Chile, Equador, Peru e Paraguai. Brasil e Colômbia participaram apenas inicialmente. O Brasil, portanto, não fez parte do GT naquele ano, não compondo nenhum de seus subgrupos.

Outras iniciativas relacionadas ao problema das drogas e ao crime organizado transnacional, na região, incluem o Comando Tripartite da Tríplice Fronteira, a Comissão 3+1 (ou Mecanismo 3+1 para a Tríplice Fronteira), a Reunião Ministerial do Cone Sul sobre Segurança nas Fronteiras e o Mecanismo de Segurança Regional. O Comando Tripartite é composto por Brasil, Argentina e Paraguai e foi criado em 1996, a partir de esforços do governo argentino, a fim de promover a cooperação para a garantia da segurança na Tríplice Fronteira.

A Comissão 3+1 foi criada em 2002, por meio da inclusão dos Estados Unidos (EUA) nas discussões relativas à segurança nas fronteiras entre Brasil, Argentina e Paraguai. Sua criação se insere em um contexto de tratamento da "Tríplice Fronteira" na esfera da agenda de segurança norte-americana. Embora o tema tenha ganhado relevância após os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, essa perspectiva já existia antes dos atentados contra os EUA. De fato, em 1992, o governo estadunidense mencionou oficialmente, de forma inédita, a possibilidade da presença do Hezbollah na América do Sul, após o atentado contra a Embaixada de Israel em Buenos Aires. Conforme o documento[1211], as áreas fronteiriças do Brasil, da Argentina e do Paraguai poderiam estar servindo como um espaço para a imigração de grupos terroristas. Em 1994, após o ataque contra a sede da AMIA, o *Patterns of Global Terrorism* (PGT) 1994 utiliza, pela primeira vez, a expressão "Tríplice Fronteira" para referir-se à região e indica que a área seria potencial espaço de ação de terroristas. Os relatórios seguintes aprofundariam a noção de ameaça vinculada à presença de potencial ação terrorista internacional na América do Sul. A criação do Comando Tripartite da Tríplice Fronteira não poria fim, no entanto, à preocupação norte-americana. Em visita à Argentina, em 1996, por exemplo, Clinton mencionou a inquietação com a possível atuação do Hezbollah na Tríplice Fronteira, e, no relatório PGT 1999, destacou-se uma subseção específica acerca da "Tríplice Fronteira: Argentina, Brasil e Paraguai". Os ataques de 11 de setembro de 2021 levaram ao aprofundamento da preocupação norte-americana quanto à existência de apoio à atividade terrorista na "Tríplice Fronteira", interpretação que passa a ganhar força progressiva no congresso e na imprensa estadunidenses. Em dezembro de 2002, o governo norte-americano é incluído nas discussões trilaterais relativas à região à convite dos governos componentes do Comando Tripartite. É, então, criada a Comissão 3+1 (ou Mecanismo 3+1 para a Tríplice Fronteira)**,** independentemente do Comando Tripartite[1212]. Os temas abordados na primeira reunião compreenderam o terrorismo, o tráfico de drogas, a lavagem de dinheiro, o tráfico de armas e o controle aduaneiro e migratório[1213].

A Reunião Ministerial do Cone Sul sobre Segurança nas Fronteiras (2016) consistiu em encontro de iniciativa do Brasil, que ocasionou o debate sobre o tema com ministros e altas autoridades das Relações Exteriores, do Interior, da Defesa, da Justiça, de Segurança e de Controle de Drogas de Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai a fim de tornar mais efetivos os esforços regionais no combate aos crimes transnacionais, particularmente o narcotráfico, o tráfico de armas, o contrabando, o tráfico de pessoas e a lavagem de dinheiro. Na ocasião, foi aprovada a Declaração de Brasília, que expressa a necessidade de adotar-se uma visão regional integral no tratamento da segurança nas fronteiras, com base no princípio da responsabilidade

---

[1211] *Patterns of Global Terrorism 1992 (PGT 1992).*

[1212] As iniciativas existem paralelamente. Enquanto o Comando Tripartite dedica-se fundamentalmente à cooperação operacional entre forças de segurança de Brasil, Argentina e Paraguai, a Comissão 3+1 volta-se para a coordenação diplomática no âmbito de diversas instituições dos três países e dos EUA.

[1213] No documento decorrente da reunião, as delegações expressaram que, até aquele momento, não haviam sido detectadas atividades de terrorismo por grupos radicalizados na Tríplice Fronteira.

compartilhada[1214]. O anúncio do Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF, ver subseção específica sob a seção de questões de segurança e defesa na política externa brasileira) foi realizado pelo presidente Michel Temer nessa reunião. Finalmente, o Mecanismo de Segurança Regional, espécie de atualização da Comissão 3+1, foi estabelecido em 2019, compreendendo Brasil, Argentina, Paraguai e EUA, a fim de fortalecer a cooperação no combate ao terrorismo e ao crime transnacional. A primeira reunião de especialistas do Mecanismo ocorreu em 2019, na qual se compartilharam informações para o aprofundamento do entendimento, por cada país, dos riscos que os grupos terroristas e ligados ao crime organizados impõem à região, e se debateram medidas para aumentar a cooperação regional para lidar com esse desafio. Também em 2019, foi estabelecido o primeiro Centro Integrado de Operações de Fronteira (CIOF) do Brasil em Foz do Iguaçu. O Centro reúne representantes das polícias estaduais, PF, Polícia Rodoviária Federal (PRF), Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), Ministério da Defesa, Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), Receita Federal, Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional, Departamento Penitenciário Nacional (Depen) e outros órgãos.

No livro *Cocaína – A Rota Caipira*, o jornalista investigativo Allan de Abreu discute o principal corredor de drogas do Brasil, que vai de países produtores, como Bolívia e Paraguai, e os grandes centros consumidores da droga, como Rio de Janeiro e São Paulo, e o principal ponto de escoamento para África e Europa, o Porto de Santos. A rota caipira teria esse nome porque o corredor rodoviário passa por parte importante do interior de São Paulo. A transnacionalidade da rota caipira também deriva do fato de que a organização criminosa que a controla atua igualmente na Bolívia e no Paraguai, de maneira independente ou associada a grupos locais e exerce influência no sistema penitenciário paraguaio.

d) Dimensões inter-regional e plurilateral

No âmbito do BRICS, são mecanismos relevantes a Reunião de Assessores de Segurança Nacional, que ocorre anualmente em nível ministerial, e o GT Antidrogas[1215]. A Reunião de Assessores de Segurança Nacional é elemento importante da cooperação em política e segurança do grupo, em que se discute o crime organizado internacional, o terrorismo, a segurança cibernética, questões de paz e estabilidade, além de segurança nacional. O encontro entre os Assessores de Segurança Nacional do BRICS teve início em 2009, por iniciativa russa, e a XI Reunião ocorreu em agosto de 2021, por videoconferência, tendo sido o Brasil representado pelo ministro de Estado Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI). Na 5ª Reunião do GT Antidrogas[1216], por sua vez, realizada em 2021 por videoconferência, reafirmou-se o compromisso com o combate ao tráfico de drogas, compreendendo medidas relativas à lavagem de dinheiro, e firmou-se intenção de estabelecer um mecanismo para intercâmbio de informação, no âmbito do BRICS. Os participantes concordaram em convocar uma

[1214] O documento afirma, além disso, que a cooperação no enfrentamento do crime transnacional deve ser fortalecida e ocorrer nos três âmbitos – nacional, bilateral e regional -, compreendendo, na esfera regional, a necessidade de desenvolvimento de uma visão estratégica compartilhada de segurança nas fronteiras.

[1215] Na Declaração de Fortaleza (VI Cúpula do BRICS, 2014), os Estados já haviam expressado profunda preocupação com o problema mundial das drogas e manifestado o compromisso com uma abordagem integrada e multidisciplinar, equilibrada entre estratégias de redução da demanda e do consumo, baseada na responsabilidade comum e compartilhada e em convergência com as convenções das Nações Unidas acerca do tema. Ademais, tomou-se nota da proposta de criação do GT Antidrogas do BRICS.

[1216] O grupo já se reuniu novamente, em 2022, para sua sexta reunião.

reunião de especialistas sobre o manejo de ativos congelados, coordenada pelo Brasil, e em desenvolver mecanismos para descapitalizar organizações criminosas.

Na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), também há mecanismos para o combate ao crime organizado transnacional e o enfrentamento do problema das drogas. A Rede de Procuradores Antidrogas (RPA-CPLP) foi estabelecida por decisão no XVI Encontro de Procuradores-Gerais da CPLP, com o objetivo de estimular a cooperação entre as Procuradorias-Gerais para favorecer o combate ao tráfico internacional de drogas. A coordenação da Rede é assegurada pelo Ponto de Contato do Ministério Público de Portugal. Documentos relevantes no tema compreendem o Acordo de Cooperação para a Redução da Demanda, Prevenção do Uso Indevido e Combate à Produção e ao Tráfico Ilícitos de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas[1217], firmado em 1997, e a Convenção sobre Assistência mútua administrativa em Matéria de Luta contra o Tráfico Ilícito de Estupefacientes e de Substâncias Psicotrópicas, firmada em 1986, entre países de língua portuguesa antes mesmo da criação da CPLP. No âmbito da CPLP, também há a realização de Reuniões de Ministros da Justiça, de Ministros da Segurança Pública e da Segurança Interna, do Conselho de Chefes de Polícia, Conselho de Diretores Nacionais de Migração, Estrangeiros e Fronteiras e de Ministérios Públicos. Em 2008, foi adotado o Protocolo de Cooperação entre os Países de Língua Portuguesa no Domínio da Segurança Pública. Também há uma “rede judiciária”, composta por acordo de auxílio judiciário em matéria penal, tratados de extradição e convenção sobre transferência de pessoas condenadas.

O Brasil é, ademais, desde 2000, membro do Grupo de Ação Financeira (GAFI), grupo que atua no estabelecimento de padrões internacionais para prevenir a lavagem de dinheiro e o financiamento ao terrorismo[1218], e membro fundador do GAFILAT, um dos grupos regionais do GAFI, que visa a combater a lavagem de dinheiro, o financiamento ao terrorismo e a proliferação de armas de destruição em massa. Nesse sentido, o Grupo auxilia os países-membros na implementação das Recomendações do GAFI e na criação de um sistema regional de prevenção contra a lavagem de dinheiro e o financiamento ao terrorismo. O País também participa do Grupo Egmont, que fomenta o intercâmbio de experiências e o compartilhamento de informações entre as unidades nacionais de inteligência financeira, para o combate da lavagem de dinheiro, do financiamento ao terrorismo e de crimes associados.

Em julho de 2023, os EUA organizaram reunião ministerial virtual, reunindo dezenas de países e organizações internacionais, entre eles o Brasil, que resultou no lançamento de uma Coalizão Global para Enfrentar as Ameaças das Drogas Sintéticas. Essa coalizão busca unir países em todo o mundo em um esforço conjunto para impedir a fabricação e o tráfico ilícitos de drogas sintéticas, identificar tendências emergentes em matéria de drogas e responder de maneira eficaz aos seus impactos na saúde pública.

Finalmente, em relação à cooperação com a União Europeia (UE) no tema das drogas, tem-se o Programa de Cooperação entre América Latina, Caribe e UE em Matéria de Política de Drogas (COPOLAD), um programa que visa à articulação entre UE e América Latina e Caribe, compreendendo a cooperação técnica e o diálogo político, com o objetivo de melhorar as políticas

---

[1217] O documento expressa em seu Artigo 1º o compromisso com a harmonização de políticas e a realização de programas coordenados.

[1218] O GAFI desenvolveu Recomendações (40+9) voltadas para a garantia de uma resposta coordenada global para combater a lavagem de dinheiro e o financiamento do terrorismo, compreendendo medidas financeiras, legais e de conduta. Em 2012, nove recomendações adicionais foram integradas às 40 recomendações iniciais. Os processos de avaliação mútua são instrumento essencial de monitoramento dos padrões estabelecidos pelo GAFI.

sobre drogas desses países[1219], tendo em conta os direitos humanos, a igualdade de gênero, a saúde pública, a segurança cidadã e outras dimensões do desenvolvimento sustentável. A terceira fase da COPOLAD (COPOLAD III) teve início em 2021 e, em seu funcionamento, mobiliza tanto a experiência europeia quanto a latino-americana e caribenha, adotando formatos de cooperação bilateral, triangular e Sul-Sul. Em relação ao crime organizado, por sua vez, tem importância o Programa de Assistência contra o Crime Organizado Transnacional (PAcCTO)[1220], um programa de assistência técnica entre América Latina e UE, voltado para o apoio ao enfrentamento do crime organizado transnacional, que atua em três vertentes – cooperação policial, cooperação entre sistemas de justiça e cooperação na área de sistemas penitenciários –, abrangendo a cadeia criminal como um todo.

e) Brasil e dimensão bilateral

Entre as iniciativas bilaterais em que o Brasil trata a questão do combate ao narcotráfico e a crimes transnacionais, pode-se apontar:

1) a existência de comitês de fronteira (ou de integração fronteiriça) com nossos vizinhos;
2) as comissões e outras instâncias específicas para tratamento de questões de segurança e justiça, como desenvolvimento fronteiriço (CODEFRO com a Argentina, Comissão Vice-Ministerial de Integração Fronteiriça com o Peru e o Plano Integrado de Trabalho para a Fronteira Brasil-Uruguai) e combate ao narcotráfico (Comissão Mista Brasil-Paraguai sobre Drogas e Temas Conexos e Comitê de Cooperação contra o Narcotráfico, a Farmacodependência e seus Delitos Conexos com o México);
3) a realização de operações policiais conjuntas (Operação Nova Aliança com o Paraguai[1221], Operação Ágata);
4) a existência de áreas de controle integrado em fronteiras com Estados Partes do MERCOSUL[1222] e com alguns associados, com a presença de funcionários da Receita Federal, da PF, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), que tem como objetivo simplificar os trâmites aduaneiros, mas que contribui para reforçar o combate a crimes como o contrabando; e
5) a rede de acordos bilaterais nessas áreas (incluindo cooperação policial e jurídica). Tangencialmente, o tema vem a ser tratado em reuniões de mecanismos 2+2, entre representantes o Itamaraty e do Ministério da Defesa do Brasil e de países vizinhos, embora o foco não seja questões de segurança e justiça.

Como iniciativas recentes de destaque, poderia indicar o Foro Permanente de Segurança com os EUA (2018, que lida com narcotráfico, tráfico de armas, delitos cibernéticos, lavagem de dinheiro e crimes financeiros, terrorismo e cooperação institucional) e a assinatura de acordo interinstitucional internacional para a prevenção e combate ao crime organizado transnacional com a Bolívia (2017) e do novo tratado de extradição com a Argentina (2019).

O Brasil também desenvolve projetos de cooperação técnica internacional, por meio da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), nas áreas de segurança e justiça, e tem intensificado sua

---

[1219] Almeja-se o desenvolvimento de políticas centradas nas pessoas, baseadas em evidências, integrais, equilibradas e eficazes.
[1220] O Programa atinge 18 países da América Latina, inclusive o Brasil.
[1221] A 41ª fase da operação foi concluída em novembro de 2023.
[1222] Vale ressaltar que, em 2019, foi estabelecido e, em 2021, foi finalmente instalado o Comitê de Integração Fronteiriça Trinacional Barra do Quaraí (Brasil)-Monte Caseros (Argentina)-Bella Unión (Uruguai).

cooperação com países africanos, em especial da costa atlântica, em razão das conexões com o território brasileiro, além de manter histórica cooperação técnica (inclusive trilateral) na área com os EUA e com países europeus.

f) Quadro sinótico de marcos internacionais sobre narcotráfico e crimes transnacionais importantes para o Brasil

Ano	*Tema*	*Principais pontos*
1909	Comissão Internacional do Ópio	
1912	Conferência Internacional sobre o Ópio	Convenção Internacional do Ópio da Haia é aprovada
1925	Conferência Internacional sobre o Ópio	Convenção Internacional do Ópio atualizada em Genebra é aprovada.
1931	Convenção para Limitar a Fabricação e Regulamentar a Distribuição de Entorpecentes	Visa a restringir o fornecimento de entorpecentes às quantidades necessárias para fins médicos e científicos
1936	Convenção para a Supressão do Tráfico Ilícito de Drogas Perigosas	Primeiro instrumento internacional para tornar certos delitos de drogas crimes internacionais.
1946	Comissão sobre Drogas Narcóticas (CND)	Ponto inicial do tratamento do PMD na ONU. Estabelecida para auxiliar o ECOSOC a supervisionar a aplicação dos tratados internacionais de controle das drogas.
1961	Convenção Única sobre Entorpecentes	Considerada a pedra angular do atual regime internacional de controle de drogas, a Convenção Única sobre Entorpecentes é adotada, fundindo os acordos de controle de drogas existentes. Lista as substâncias controladas e cria a JIFE.
1971	Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas	Estabeleceu um sistema de controle internacional para esses tipos de substância.
1986	Comissão Interamericana para Controle ao Abuso de Drogas (CICAD)	Estabelecida no âmbito da OEA, dentro de um contexto de aumento do uso de drogas nas Américas, especialmente de cocaína.
1986	Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS)	Estabelecida em 27 de outubro de 1986, pela resolução da AGNU 41/11, de iniciativa do Brasil com apoio da Argentina, a ZOPACAS foi criada com o intuito de promover a cooperação regional, manutenção da paz e da segurança no entorno dos 24 países que aderiram a tal projeto.
1988	Convenção contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas	Resultado da Conferência de Viena. Essa convenção fornece medidas abrangentes contra o tráfico de drogas, inclusive métodos contra a lavagem de dinheiro e o fortalecimento do controle de percussores químicos. Ela também fornece as bases para uma cooperação internacional na matéria, em

Ano	*Tema*	*Principais pontos*
		temas como extradição de traficantes de drogas, seu transporte e procedimentos de transferência.
1990	UNGASS Temática: Abuso de Drogas Narcóticas	Declaração Política e Programa de Ação Global: cooperação conta a produção, ao fornecimento, a demanda e o tráfico de drogas narcóticas e substâncias psicotrópicas.
1991	Programa Internacional de Controle de Drogas das Nações Unidas (UNDCP)	Expansão do mandato da CND para atuar como órgão dirigente do UNDCP. Estabelecido em Viena.
1997	Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC)	Áreas de atuação: combate ao crime organizado transnacional; enfrentamento à corrupção; prevenção ao crime e construção de sistemas de justiça; combate ao terrorismo; abordagem do PMD.
1998	UNGASS Temática: Problema Mundial das Drogas (PMD)	Adoção de medidas para aumentar a cooperação internacional para combater o PMD. Adoção de uma Declaração sobre os Princípios Orientadores da Redução da Demanda de Drogas.
2000	Convenção de Palermo	A convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional prevê mecanismos para o combate ao tráfico internacional de drogas. Adotada pela Resolução 55/25 de 2000, é o principal instrumento normativo para combate ao crime organizado transnacional. Entrada em vigor em setembro de 2003.
2009	Declaração Política e Plano de Ação para a Cooperação Internacional para uma Estratégia Balanceada e Integrada para Combater o PMD	Adotada no escopo da CND.
2014	Declaração Ministerial Conjunta	Adotada no escopo da CND.
2016	UNGASS Temática: PMD	Adoção da Resolução S-30/1 sobre o compromisso conjunto de combater o PMD
2019	Declaração Ministerial	Adotada na 62ª Seção da CND
2021	UNGASS Temática: Desafios e medidas para prevenir e combater a corrupção e fortalecer a cooperação internacional	Adoção da Resolução A/S-32/L.1, sobre o compromisso conjunto de lidar com os desafios e implementar medidas para prevenir e combater a corrupção e fortalecer a cooperação internacional. A corrupção, considerada por si só um crime pela UNCAC, está ligada diretamente a outras formas de delinquência, em particular o crime organizado e a corrupção econômica, incluindo a lavagem de dinheiro. Os recursos advindos da corrupção atuam como financiamento para ações de grupos criminosos transnacionais e mesmo grupos terroristas.

III. Corrupção

a) Principais instrumentos e processos internacionais de que participa o Brasil para o combate à corrupção

O Brasil é parte da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNCAC, na sigla em inglês), único instrumento anticorrupção universal legalmente vinculante. Assinada em Mérida (México) e adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) em outubro de 2003, pela Resolução 58/4, a convenção possui atualmente 190 partes, incluindo a União Europeia (UE)[1223]. O Brasil assinou a UNCAC em dezembro de 2003 e ratificou-a em 2005, sem reservas, tendo-a promulgado no ano seguinte. A convenção é composta por 71 artigos, divididos em oito capítulos. Os mais importantes estão reunidos em quatro capítulos e tratam dos seguintes temas: medidas preventivas[1224], penalização[1225], cooperação internacional[1226] e recuperação de ativos[1227]. São esses os capítulos que requerem adaptações legislativas ou ações concomitantes à aplicação da convenção em cada país.

A Conferência dos Estados Partes (COSP, na sigla em inglês)[1228] é o principal órgão de elaboração de políticas da convenção, apoiando os Estados Partes e signatários em sua implementação da UNCAC e dando orientação política ao Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC, na sigla em inglês) para desenvolver e implementar atividades

---

[1223] Isso porque é aberta para assinatura por organizações regionais de integração econômica, desde que pelo menos um Estado-Membro de tal organização tenha assinado a convenção.

[1224] Estabelecidas no capítulo II, preveem que os Estados Partes implementem políticas efetivas contra a corrupção que promovam a participação da sociedade e reflitam os princípios do Estado de Direito, tais como a integridade, a transparência e a *accountability*, entre outros.

[1225] No capítulo III, sobre penalização e aplicação da lei, a convenção pede aos Estados Partes que introduzam em seus ordenamentos jurídicos tipificações criminais que abranjam não apenas as formas básicas de corrupção, como o suborno e o desvio de recursos públicos, mas também atos que contribuem para a corrupção, tais como obstrução da justiça, tráfico de influência e lavagem de recursos provenientes da corrupção. Os Estados Partes devem obrigatoriamente tipificar como crime: o suborno a funcionários públicos, a corrupção ativa a oficiais estrangeiros, a fraude e a apropriação indébita, a lavagem de dinheiro e a obstrução da justiça.

[1226] O capítulo IV, sobre cooperação internacional, enfatiza que todos os aspectos dos esforços anticorrupção necessitam de cooperação internacional, tais como assistência legal mútua na coleta e transferência de evidências, nos processos de extradição, e ações conjuntas de investigação, rastreamento, congelamento de bens, apreensão e confisco de produtos da corrupção. A convenção inova em relação a tratados anteriores ao permitir assistência legal mútua mesmo na ausência de dupla incriminação, quando não envolver medidas coercitivas. O princípio da dupla incriminação prevê que um país não necessita extraditar pessoas que cometeram atos que não sejam considerados crimes em seu território. Mas a partir da convenção, esses requisitos se tornam mais maleáveis, pois a UNCAC prevê que mesmo crimes que não sejam definidos com os mesmos termos ou categoria podem ser considerados como equivalentes, possibilitando a extradição.

[1227] O capítulo V é uma importante inovação e um princípio fundamental da convenção. Os Estados Partes devem apoiar-se entre si com extensas medidas de cooperação e assistência na recuperação de ativos, a fim de fazer valer os interesses das vítimas e dos donos legítimos desses recursos. Os Estados Partes devem solicitar suas instituições financeiras a: verificar a identidade de seus clientes; determinar a identidade de beneficiários de contas volumosas; aplicar controle reforçado a contas mantidas por altos funcionários públicos; reportar transações suspeitas às autoridades competentes; e prevenir o estabelecimento de bancos sem presença física.

[1228] A Conferência dos Estados Partes (CoSP, na sigla em inglês) foi estabelecida, de acordo com o Artigo 63 da UNCAC, para: melhorar a capacidade dos Estados para implementar a convenção; melhorar a cooperação entre os Estados para alcançar os objetivos da convenção; e promover e rever a implementação da convenção. A CoSP se reúne a cada dois anos e adota resoluções e decisões para o cumprimento de seu mandato. Em dezembro, será realizada a 10a COsP, em Atlanta, nos Estados Unidos.

anticorrupção. A implementação efetiva da convenção na legislação nacional pelos Estados Partes é avaliada através de um processo de revisão por pares, o Mecanismo de Revisão da Implementação (IRM, na sigla em inglês)[1229]. O Brasil, até o momento, passou por dois ciclos de revisões. O primeiro, referente aos capítulos III (Penalização e Aplicação da Lei) e IV (Cooperação Internacional) da convenção, ocorreu em 2011 e teve o México e o Haiti como países revisores. O segundo, referente aos capítulos II (Medidas Preventivas) e V (Recuperação de Ativos), ocorreu em maio de 2022, tendo o México e Portugal como revisores.

Em 2023, no contexto da celebração dos vinte anos da UNCAC, a primeira conferência global sobre a utilização de dados para a melhoria da mensuração da corrupção foi realizada em Viena. O ministro da Controladoria-Geral da União (CGU), Vinícius de Carvalho, participou do evento, que foi organizado pelo Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) e pela Academia Internacional Anticorrupção (IACA). O tema tem como antecedentes uma resolução de 2019, adotada pela COSP da UNCAC, sobre mensuração da corrupção. No âmbito do G20, também foi elaborado um compêndio de Boas Práticas sobre Mensuração da Corrupção, em 2021. O assunto também é tratado pelo Programa Global de Mensuração da Corrupção da IACA.

Para apoiar os esforços dos Estados Partes em implementar plenamente a convenção, o UNODC oferece assistência técnica em várias áreas temáticas relacionadas à corrupção, tais como prevenção, educação, recuperação de bens, integridade no sistema de justiça criminal, etc. Ainda no âmbito da ONU, a 32ª Sessão Especial da AGNU (UNGASS, na sigla em inglês), em junho de 2021, teve a corrupção como tema.

O Brasil também assinou e ratificou, em 2000, a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). Criada em 1997, a convenção possui 45 partes, incluindo todos os membros da OCDE mais Argentina, Brasil, Bulgária, Peru, Romênia, Rússia e África do Sul. O principal objetivo da convenção é prevenir e combater o delito de corrupção de funcionários públicos estrangeiros na esfera de transações comerciais internacionais. A convenção trata, majoritariamente, da adequação da legislação dos Estados signatários às medidas necessárias à prevenção e combate à corrupção de funcionários públicos estrangeiros no contexto do comércio internacional. Foi o primeiro instrumento internacional anticorrupção focalizado no “lado da oferta” do suborno. De acordo com a própria OCDE, após a entrada em vigor da convenção, houve um incremento no número de investigações e condenações nos Estados Partes pelo cometimento de atos de corrupção de funcionários públicos estrangeiros.

A convenção determina que os Estados signatários criminalizem o oferecimento, a promessa ou a concessão de vantagem indevida, pecuniária ou de qualquer outra natureza, a

[1229] Por iniciativa do UNODC, em novembro de 2009, mais de mil delegados de 125 países se reuniram em Doha, no Catar, para examinar a implementação da UNCAC. O principal resultado obtido foi a criação de um mecanismo de monitoramento da implementação da convenção. Pelo acordo, todos os Estados são monitorados a cada cinco anos, com o intuito de se avaliar como estão cumprindo suas obrigações. Essa avaliação é feita por um software, que inclui um *checklist* sobre a aplicação da convenção. O IRM é um processo de revisão por pares que auxilia os Estados Partes a implementar efetivamente a convenção. De acordo com os termos de referência, cada Estado parte é revisado por dois pares (sendo um sempre do mesmo grupo regional), que são selecionados por sorteio no início de cada ano do ciclo de revisão. O funcionamento e desempenho do IRM é orientado e supervisionado pelo Grupo de Revisão de Implementação, um grupo intergovernamental aberto de Estados Partes que é um órgão subsidiário da CoSP e foi criado juntamente com o IRM na Resolução 3/1. O primeiro ciclo do IRM começou em 2010 e abrange os capítulos da Convenção sobre Penalização e Aplicação da Lei e Cooperação Internacional. O segundo ciclo, lançado em novembro de 2015, cobre os capítulos sobre Medidas Preventivas e Recuperação de Ativos. O UNODC faz as vezes de secretariado do IRM.

funcionário público estrangeiro que, direta ou indiretamente, por meio de ação ou omissão no desempenho de suas funções públicas, realize ou dificulte transações na condução de negócios internacionais[1230]. A convenção dispõe ainda sobre a responsabilização de pessoas jurídicas.

Para garantir a eficácia dos termos da convenção, os Estados realizam uma avaliação por pares de maneira sistemática, coordenada pelo Grupo de Trabalho (GT) sobre Suborno em Transações Comerciais Internacionais da OCDE[1231], responsável por monitorar a adoção de medidas para implementação da convenção nos países signatários[1232]. Esse GT foi criado em maio de 1994 pelo Comitê sobre Investimento Internacional e Empresa Internacional da OCDE, é composto por especialistas na matéria e se reúne quatro vezes por ano, em Paris, para monitorar o cumprimento da convenção em todos os Estados Partes. Em outubro de 2023, foi publicado relatório final da quarta fase de avaliação da situação do Brasil, em que a OCDE destaca parcerias, a reestruturação da CGU, criação da Secretaria de Integridade Privada e investigações de suborno

---

[1230] No sentido de dar efetividade aos termos da convenção, faz-se importante mencionar que, independentemente da nacionalidade, qualquer indivíduo ou entidade que cometa atos de suborno de funcionário público estrangeiro no território de um Estado signatário da convenção da OCDE se sujeita às proibições definidas na convenção.

[1231] O GT elaborou duas recomendações, em 2006 e em 2009. A recomendação de 2006 passou por revisão e foi substituída em 2019. Participam dela os países-membros da OCDE, além de Brasil, Rússia e Peru. Essa nova recomendação determina que as partes monitorem se empresas ou indivíduos que participam de fluxos de comércio e investimentos internacionais estão em listas de exclusão de organizações como o Banco Mundial e o Banco Asiático de Desenvolvimento. A Recomendação de 2009 estabelece melhores práticas para responsabilizar empresas, revisões periódicas, troca de informações, meios de cooperação para recuperar ativos, canais para informar suspeitas de suborno, compromissos com a proteção de denunciantes e incentivos à adoção de mecanismos de controle interno e *compliance* no setor público e na iniciativa privada. São 41 Estados Partes, 34 da OCDE, Argentina, Brasil, Bulgária, Colômbia, Letônia, Rússia e África do Sul. Essa recomendação foi emendada em 2021, pelo Conselho da OCDE. Pelo novo texto, as Partes da convenção concordaram com novas medidas para reforçar seus esforços em prevenir, detectar e investigar o suborno internacional. Além de melhorar as disposições já incluídas no texto original, de 2009, a emenda de 2021 inclui seções sobre tópicos-chave que surgiram ou evoluíram significativamente na área anticorrupção, incluindo, *inter alia*, o fortalecimento da aplicação das leis de suborno internacional, a abordagem do lado da demanda da corrupção internacional, o aumento da cooperação internacional, a introdução de princípios sobre o uso de resoluções não judiciais em casos de suborno internacional, o incentivo ao cumprimento das leis anticorrupção por parte das empresas e o fornecimento de proteção abrangente e eficaz às pessoas denunciantes. É uma das cinco recomendações da OCDE que compõem a forte estrutura anticorrupção da Organização, abrangendo áreas como impostos, assistência oficial ao desenvolvimento, créditos à exportação e empresas estatais). Para informações mais: https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/articulacao-internacional-1/convencao-da-ocde/arquivos/cartilha-ocde-2016.pdf.

[1232] O processo de monitoramento concluiu, até os dias de hoje, três fases. Na primeira fase, a legislação dos Estados Partes foi objeto de aferição, exclusivamente sob o aspecto da adequação normativa aos termos da convenção. Na segunda fase de monitoramento, foram analisados a estrutura do país para aplicar as leis em vigor e os avanços concretos e efetivos promovidos pelos países signatários, referentes às recomendações da primeira fase e à própria convenção. Na terceira fase, foram aferidos os avanços efetivos promovidos pelos Estados Partes referentes às recomendações da segunda fase de avaliação, bem como questões originadas de mudanças legais ou institucionais. Além disso, foram objeto de avaliação na fase 3 algumas questões transversais, como a lavagem de dinheiro, a extradição e a cooperação internacional. O processo de avaliação é realizado, primeiramente, por meio de respostas a um questionário padrão e outro específico para o país, enviados pelos avaliadores, que são membros da Secretaria do GT sobre Suborno e autoridades apontadas por dois Estados Partes da convenção. Posteriormente, os avaliadores visitam os países que estão sendo monitorados e verificam, pessoalmente, se os avanços apontados no relatório estão efetivamente sendo promovidos. Para isso, são feitas reuniões com representantes dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público, e de representantes de órgãos e entidades cujas atribuições estejam ligadas aos temas da convenção, além de representantes da sociedade civil e de entidades privadas. Está em curso a quarta fase, que deverá ser concluída em 2024. A CGU é o órgão responsável por coordenar internamente as avaliações em que o Brasil é país avaliado ou avaliador, além de conduzir a participação brasileira no Grupo de Trabalho sobre Suborno da OCDE.

estrangeiro, mas também faz recomendações em matéria de suborno estrangeiro e avaliou que faltou imparcialidade ao juiz e aos promotores envolvidos na Lava Jato.

Em seu relatório sobre a situação do Brasil em termos de integridade pública, no âmbito do Grupo de Trabalho de Altos Funcionários sobre Integridade Pública (SPIO, na sigla em inglês) a OCDE aponta que o País avançou com a criação do Sistema de Gestão Ética do Poder Executivo Federal, integrado por comissões como a Comissão de Ética Pública, vinculado à Casa Civil, bem como a Secretaria de Transparência e Prevenção à Corrupção, ligada à CGU, que implementou um programa de integridade, em 2017. No entanto, a Organização indicou também desafios, como riscos de sobreposição entre Casa Civil e CGU e entre as Diretorias de Promoção de Integridade e de Prevenção da Corrupção, da CGU.

O G20 criou, na Cúpula de Toronto (2010), um GT sobre cooperação internacional, transparência, recuperação de ativos e integridade: GT Anticorrupção. Dele participam, de modo permanente, os os integrantes do G20, a Espanha, Singapura e a Suíça. Os temas de competência do GT vem sendo, ademais, objeto de declarações de líderes, estudos, relatórios e diretrizes do G20. O GT é presidido pela presidência rotativa do G20. A cada ano, ele origina princípios, diretrizes e análises específicas para países, além de formular planos de ação plurianuais – em geral, bienais – que seguem a "moldura estratégica de Pittsburgh". Essa moldura estabelece que os planos devem, no mínimo, encorajar as partes a ratificar a UNCAC; a participar do GT da OCDE; e a cooperar com a sociedade civil e empresarial. O GT incentiva a adoção de códigos de conduta, bem como medidas de fomento à transparência e integridade e de combate à lavagem de dinheiro e ao suborno, por meio de legislações internas. Para tanto, o GT coopera com entidades como o Banco Mundial, o Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI), o B20 (comunidade empresarial) e o C20 (sociedade civil).

O atual plano de ação anticorrupção do G20 (2022-2024) estabeleceu uma agenda baseada em três pilares. Primeiro, a implementação dos compromissos do G20, como a utilização do relatório de prestação de contas para aprofundar a implementação de leis domésticas aderentes aos objetivos do G20. Segundo, o fomento a parcerias e à competição, por meio de medidas como trocas de informações entre especialistas e o estímulo à concorrência em compras públicas. Terceiro, a identificação de novos desafios, como a necessidade de criar indicadores para mensurar a corrupção; de aprofundar a compreensão da ligação entre gênero e corrupção; e de prevenir o uso de fluxos de comércio e investimento em favor da corrupção.

No âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA), a Convenção Interamericana Contra a Corrupção (1996) prevê medidas para a prevenção, detecção, investigação e punição de atos de corrupção, bem como para a recuperação dos lucros da corrupção. Esse instrumento definiu corrupção de uma forma abrangente – corrupção ativa e passiva direta e indireta – e serve de base para processos de extradição de indivíduos envolvidos em atos de corrupção, inclusive nos casos em que os Estados Partes possuam tratados bilaterais de extradição. A convenção foi ratificada por 34 Estados (com exceção de Cuba), e o Brasil fez uma reserva (Artigo XI, 1, c) ao depositar seu instrumento[1233]. A autoridade brasileira encarregada pelo tema é o Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional, do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

A Resolução 1784/2001 da Assembleia da OEA (AG-OEA) estabeleceu, por sua vez, um mecanismo de monitoramento de implementação da convenção de 1996, consagrado em seu anexo ("Relatório de Buenos Aires"). Esse anexo estabelece que o Mecanismo de Seguimento da

---

[1233] Artigo XI, 1, c: "Qualquer ação ou omissão praticada por qualquer pessoa que, por si ou interposta pessoa, busque a adoção, pela autoridade pública, de uma decisão em virtude da qual obtenha ilicitamente para si ou para outra pessoa, qualquer benefício ou vantagem, haja ou não prejuízo ao patrimônio do Estado."

Implementação da Convenção Interamericana contra a Corrupção (MESICIC) é integrado pelos Estados Partes, sendo composto por dois órgãos, a Conferência dos Estados (político), que publica as diretrizes para cooperação hemisférica, e o Comitê de Especialistas (técnico), que afere a implementação da convenção, contando, para tanto, com a cooperação dos Estados, que preenchem voluntariamente formulários enviados pelo Comitê. O Comitê remete seus relatórios à Conferência, que os publica. Em 2018, por exemplo, o relatório do comitê sobre o Brasil aferiu a implementação de disposições da convenção relativas a itens como contratação de funcionários públicos e proteção de denunciantes (*whistleblowers*), temas que foram objeto de uma lei de 2016 que extinguiu cargos de confiança e de um projeto de lei, respectivamente. O MESICIC está em sua sexta rodada, e o Brasil deverá ser monitorado entre 2024 e 2025 no âmbito dessa rodada.

A Cúpula das Américas de Lima (2018), além disso, em sua declaração de líderes, reafirmou o compromisso hemisférico com a governança democrática, a proteção de denunciantes, a transparência, o estímulo a sistemas íntegros de financiamento de campanhas, a cooperação contra a lavagem de dinheiro e o desenvolvimento de sistemas de contratação pública idôneos.

Por meio da Decisão nº 29/02, o Conselho Mercado Comum (CMC) do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) referendou, entre outros acordos, os acordos nº 17/2002 e nº 18/2002, sobre combate à corrupção nas fronteiras entre os Estados Partes do bloco e entre os Estados Partes, a Bolívia e o Chile, respectivamente, adotados na XXII Reunião de Ministros de Interior do MERCOSUL, da República da Bolívia e da República do Chile. A Decisão nº 21/2019 do CMC, por sua vez, orientou o Grupo Mercado Comum (GMC) a estabelecer um plano de ação de combate à corrupção, com mecanismos de cooperação técnica e jurídica, bem como troca de informações e de experiências. O mandato para elaboração desse plano foi anunciado pelos Estados Partes em comunicado conjunto da Cúpula do Vale dos Vinhedos (2019), ao término da presidência *pro tempore* brasileira.

Na LIX Cúpula de Chefes de Estado do MERCOSUL e Estados Associados, realizada em Montevidéu, em 2021, os países do bloco adotaram o Acordo do MERCOSUL para Prevenção da Corrupção no Comércio e nos Investimentos Internacionais. Esse projeto, aprovado pelo CMC em abril de 2022, busca padronizar o tratamento conferido ao combate à corrupção em transações internacionais e faz referência a instrumentos do bloco, como o Protocolo de Las Lenãs. Esse acordo foi efetivamente assinado em 6 de julho de 2022, mas foi ratificado somente pela Argentina até dezembro de 2023. Sua vigência ocorrerá 60 dias após a ratificação do tratado por ao menos dois de seus signatários.

Entre os países do BRICS, destaca-se o GT sobre Combate à Corrupção (2015), sendo presidido por cada presidência de turno do agrupamento. Esse GT foi relembrado no comunicado emitido durante a primeira reunião ministerial sobre corrupção de 2022 dos BRICS. Nele, as partes reconhecerem a UNCAC como moldura fundamental sobre o tema do combate à corrupção, em eixos como paraísos fiscais, recuperação de ativos e cooperação internacional. Nesse comunicado, as partes também reiteraram o compromisso com medidas como a troca de informações; compartilhamento de boas práticas; desenvolvimento de mecanismos internos de controle; adoção de medidas civis, administrativas e penais de prevenção e punição de atos de corrupção, bem como implementação dos padrões do GAFI para combate ao terrorismo e à corrupção. Em 2022, teve lugar, ainda, um *workshop* sobre combate à corrupção, que reuniu 60 participantes de governos empresas e instituições de ensino dos países do BRICS. Nesse evento, debateu-se a interface entre os temas do combate à corrupção e do desenvolvimento econômico.

Na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) se destaca a *Rede de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro*, criada por decisão unânime dos Procuradores-Gerais no XVI

Encontro de Procuradores-Gerais da CPLP, que ocorreu em Brasília (2018). Seus objetivos são favorecer o intercâmbio de informações entre os Ministérios Públicos sobre legislações e iniciativas nacionais; fomentar a estruturação de um quadro normativo e institucional para o combate à corrupção e à lavagem de dinheiro nos países da Comunidade; e estabelecer pontos de contato e encontros periódicos no âmbito da Rede com o objetivo de discutir temas específicos. A coordenação da Rede é assegurada pelo Ponto de Contato do Ministério Público do Brasil.

No que diz respeito à cooperação entre América Latina e Caribe, a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) costuma organizar reuniões ministeriais e emitir declarações sobre luta contra a corrupção. A 5ª Reunião de Ministros e Altas Autoridades de Prevenção e Luta contra a Corrupção foi realizada no México, em 2021.

b) Índices de corrupção

i. *Corruption Perception Index* (CPI)

Desde 1995, a Transparência Internacional[1234] publica o relatório anual *Corruption Perception Index* (CPI), que ranqueia 180 países e territórios pelo nível percebido de corrupção no setor público, de acordo com especialistas e empresários. O *ranking* baseia-se em treze fontes de dados independentes e varia de zero (muita corrupção) a cem (pouca corrupção)[1235]. No último CPI (2021), a média ficou em 43/100, sendo que dois terços dos países ficaram abaixo dos 50/100. Enquanto 25 países melhoraram suas médias, 23 pioraram. O Brasil (68) e outros 130 países, mantiveram suas médias. Desde 2012, 27 países tiveram suas piores médias[1236]. A região com a maior média foi a Europa Ocidental e a UE (66), enquanto a África Subsaariana teve a menor média (33)[1237], com 44 dos 49 países ainda com médias abaixo de 50/100. No mesmo lugar que o Brasil no *ranking* (96ª posição) estão: Argentina, Indonésia, Lesoto, Sérvia e Turquia.

No CPI 2021, os primeiros países são Dinamarca, Finlândia e Nova Zelândia, cada um com uma pontuação de 88. Noruega (85), Singapura (85), Suécia (85), Suíça (84), Países Baixos (82), Luxemburgo (81) e Alemanha (80) completam os dez primeiros colocados. Países que enfrentam conflitos armados ou que apresentam governos autoritários tendem a obter as notas mais baixas, como Venezuela (14), Afeganistão (16), Coreia do Norte (16), Iêmen (16), Guiné Equatorial (17), Líbia (17) e Turcomenistão (19). Alguns países merecem destaque, como a Armênia, Angola e Coreia do Sul, que subiram, em relação ao CPI 2017, respectivamente, 14, dez e oito posições no *ranking*. Em contrapartida, Venezuela, Honduras, Nicarágua e Canadá perderam, respectivamente, quatro, seis, seis e oito posições.

[1234] Organização sem fins lucrativos sediada em Berlim que atua internacionalmente desde sua criação, em 1993.

[1235] As fontes provêm de doze instituições distintas, incluindo o Banco Mundial e o Fórum Econômico Mundial, e capturam a percepção da corrupção no setor público nos últimos dois anos. A Transparência Internacional não está envolvida na produção de nenhum desses dados. Apenas países com três ou mais fontes de dados disponíveis são contabilizados no relatório. O cálculo do CPI considera diferentes aspectos da corrupção, como suborno, desvio de fundos públicos e o processamento eficaz de casos de corrupção, que garanta estruturas legais adequadas, acesso à informação e proteção legal para denunciantes, jornalistas e investigadores. Como ponto negativo, o CPI não mensura algumas atividades como fraude fiscal, lavagem de dinheiro, sigilo financeiro ou fluxos ilícitos de dinheiro.

[1236] Entre eles, Austrália (73), Bélgica (73), Botsuana (55), Canada (74), Hungria (43), Israel (59), Países Baixos (82), Nicarágua (20), Polônia (56), Sérvia (38), Sudão do Sul (11), Suíça (84), Turquia (38) e Venezuela (14).

[1237] A média das Américas foi 74/100, do Oriente Médio e norte da África foi 39/100, da Ásia-Pacífico foi 45/100 e do Leste Europeu e Ásia Central foi 36/100.

O CPI 2021 evidencia uma correlação positiva entre corrupção e autoritarismo. Os resultados mostram que em países onde há maior proteção das liberdades civis e políticas a corrupção geralmente é menor. As liberdades de associação e expressão são fundamentais para um mundo livre da corrupção. Do mesmo modo, o relatório evidencia que a proteção dos direitos humanos é outra faceta crucial na luta contra a corrupção, pois os países que violam liberdades civis possuem geralmente as menores médias.

O CPI de 2022 revelou que 95% dos países fizeram pouco ou nenhum progresso no combate à corrupção desde 2017. A média global permanece inalterada em 43 pelo décimo primeiro ano consecutivo, e mais de dois terços dos países têm sérios problemas de corrupção, com pontuação abaixo de 50.

A Dinamarca (90) lidera o índice de 2022, seguida de perto pela Finlândia e Nova Zelândia, ambas com 87. Sudão do Sul (13), Síria (13) e Somália (12), todos envolvidos em conflitos prolongados, permanecem no final. Ao todo, 26 países – entre eles o Reino Unido (73), o Catar (58) e a Guatemala (24) – estiveram todos em mínimos históricos nesse ano.

Ademais, o CPI de 2022 indica que, desde 2017, dez países diminuíram significativamente em suas pontuações. Os declínios mais significativos são: Luxemburgo (77), Canadá (74), Reino Unido (73), Áustria (71), Malásia (47), Mongólia (33), Paquistão (27), Honduras (23), Nicarágua (19) e Haiti (17). Oito países melhoraram durante o mesmo período: Irlanda (77), Coreia do Sul (63), Armênia (46), Vietnã (42), Maldivas (40), Moldávia (39), Angola (33) e Uzbequistão (31).

A combinação de corrupção, autoritarismo e retração econômica tem-se mostrado especialmente volátil no Brasil (38), onde, segundo o documento, o mandato do presidente Jair Bolsonaro foi marcado pelo desmantelamento de estruturas anticorrupção, uso de esquemas corruptos para favorecer aliados e angariar apoio político no Legislativo, desinformação e ataques ao espaço cívico. O documento recorda que, em janeiro de 2023, depois que o ex-presidente Bolsonaro perdeu a candidatura à reeleição, seus apoiadores lançaram um ataque violento contra o Parlamento, o Supremo Tribunal Federal (STF) e o palácio presidencial, ameaçando a vida de policiais e jornalistas e vandalizando prédios, com o objetivo de interromper a transição pacífica do poder ao recém-empossado presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

ii. *Global Corruption Index* (GCI)

Elaborada pela empresa *Global Risk Profile*[1238] e abrangendo 196 países, a quarta edição do *Global Corruption Index* (GCI) mostra a exposição ao risco de corrupção proveniente tanto do setor público quanto do privado. O GCI conta com vários métodos de coleta de dados que refletem a variedade de formas disponíveis para estimar a corrupção. Esses métodos incluem tanto dados obtidos através de pesquisas (de percepção, de experiência) quanto dados concretos coletados a nível nacional ou supranacional[1239]. O GCI também inclui questões relacionadas a crimes de

[1238] Empresa sediada na Suíça e especializada em gestão de riscos de terceiros.

[1239] Seis indicadores são considerados para calcular o GCI, quatro focados em corrupção e dois em crimes do colarinho branco: o *status* de ratificação das principais convenções – da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e da Organização das Nações Unidas (ONU); o nível de percepção de corrupção pública (Índice de Corrupção da Transparência Internacional, dados do Banco Mundial, dados da Organização Mundial de Projetos de Justiça); a experiência relatada de corrupção pública e privada (CPI da *Transparency International*, Pesquisa Empresarial do Banco Mundial); uma seleção de características do país estreitamente ligadas à corrupção; padrões de crimes de colarinho branco; lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo. O GCI é composto de 43 variáveis construídas com base em conjuntos de dados que são exclusivamente emprestados de onze entidades reconhecidas

colarinho branco e mais especificamente à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo. O processo de agregação converte todos os dados em uma escala de zero a cem, onde zero representa o menor risco de corrupção e crimes de colarinho branco, e cem corresponde ao maior risco de corrupção e crimes de colarinho branco.

Os dez países mais bem colocados no GCI 2021 foram: Finlândia, Noruega, Nova Zelândia, Dinamarca, Suécia, Estônia, Austrália, Reino Unido, Islândia e Irlanda. Os últimos dez países no *ranking* foram: Eritreia, Venezuela, Burundi, Somália, Sudão do Sul, República Democrática do Congo (RDC), Iêmen, Líbia, Síria e Coreia do Norte. A média mundial foi 46,1. A Europa possui a melhor média (29,7), enquanto a África detém a pior (58,8). As demais regiões obtiveram as seguintes médias: Oceania (39,6), América do Norte (43,6), América do Sul (47) e Ásia (50,4). O Brasil subiu cinco posições em relação ao GCI 2020 e ficou com uma média de 42,98, ocupando a 80ª posição no *ranking* dos países. Entre os países da América do Sul, o Brasil ocupa a 6ª colocação, atrás de Uruguai, Chile, Argentina, Colômbia e Equador.

No GCI 2022, os países mais bem colocados foram: Noruega, Finlândia, Suécia, Dinamarca, Estônia, Nova Zelândia, Países Baixos, Islândia, Austrália e Irlanda. Os menos bem colocados foram: Afeganistão, Venezuela, Guiné Equatorial, Líbia, Eritreia, Sudão do Sul, Iêmen, RDC, Coreia do Norte e Síria. O Brasil ficou na 81ª posição, com média de 43,68.

---

internacionalmente (incluindo a ONU, a OCDE, o GAFI, o Banco Mundial, a Transparência Internacional, a Iniciativa Global e o Fórum Econômico Mundial).

IV. Guerra cibernética e crimes cibernéticos

a) Espaço cibernético: origens e desafios

O desenvolvimento das tecnologias da informação e comunicação (TIC) levou à digitalização de amplas dimensões da sociedade, conformando o espaço cibernético. Caracterizado por aspectos físicos e virtuais, constitui instrumento central de várias atividades, de atores privados ou estatais, incluindo a criminalidade e o conflito. Com a expansão das redes, usuários e aparelhos conectados à *internet*, em suas múltiplas dimensões, emergem questões técnicas, como segurança do tráfico e da estocagem de dados, e políticas[1240], como regulação desse meio, pretensamente anárquico e transnacional, impostas pelo aumento do número e da complexidade de ataques cibernéticos.

No âmbito das relações internacionais, o espaço cibernético configura o quinto espaço de conflito geopolítico, após os espaços territorial, marítimo, aéreo e sideral, com características e desafios específicos, ensejando estratégias ofensivas e defensivas, tentativas de regulação e o surgimento de guerras híbridas. Não se trata de um espaço isolado e restrito a si mesmo, mas de uma extensão do mundo real, com implicações em ambas as dimensões, capazes de acentuar rivalidades e dificultar a cooperação internacional.

b) Guerra cibernética

Entende-se por guerra cibernética (ou ciberguerra) uma modalidade de guerra que envolve o uso de ataques digitais contra um Estado via redes de computadores, causando danos informacionais comparáveis aos das guerras físicas ou prejudicando sistemas computacionais relevantes. São perpetrados por atores estatais, ou indivíduos com auxílio estatal, com interesses políticos, inclusive como instrumento adicional a ações militares convencionais e guerras híbridas[1241]. Trata-se de definição não pacificada, visto que ainda há intenso debate entre especialistas sobre qual seria a definição de guerra cibernética; contudo, países como Estados Unidos (EUA), Reino Unido, Rússia, Índia, China, Israel, Irã e Coreia do Norte desenvolveram capacidades cibernéticas para engendrar operações ofensivas e defensivas. O tema é tratado desde os anos 2000 e não produziu nenhum tratado internacional vinculante. Cada vez mais, os Estados se valem de operações cibernéticas, mesclando suas particularidades com elementos de guerras convencionais, o que aumenta a possibilidade de que uma dessas operações tenha como consequência confrontações físicas e violência.

[1240] Segundo a imagem do *iceberg*, a *internet* pode ser apresentada em três níveis de acesso: a *surfaceweb*, a *deepweb* e a *darkweb*. A *surfaceweb* é indexada e de livre acesso, representando ~4% da internet; a *darkweb* não é indexada e o acesso é criptografado e restrito para preservar o anonimato, o que é explorado por diversos grupos criminosos e terroristas para operações ilegais (comércio de drogas, armas, propriedade intelectual e conteúdos sensíveis roubados, conteúdos ilegais, violência etc.).

[1241] Na definição de Hunter (2014), guerras híbridas são "campanhas sofisticadas que combinam, em baixo nível, ações convencionais e operações especiais; mais ações virtuais e espaciais ofensivas; e operações psicológicas que usam as mídias sociais e tradicionais para influenciar a percepção de populares e a opinião pública internacional". Segundo Limnell (2015), esse modelo de confronto pode ser considerado como mais eficaz, visto que busca objetivos políticos, podendo dispensar uma grande extensão de uso das forças armadas e violentas, fazendo uso de outras ferramentas. É possível compreender, então, que o foco tem se estendido cada vez mais para além das ações entendidas como "convencionais". Diferentes definições sugerem um novo tipo de guerra, enquanto outras afirmam que ela não se trata de tipo novo, mas sim um arsenal de recursos e ferramentas que aumentam ao longo do tempo.

A importância da guerra cibernética para a política internacional é percebida por posições como a de Paulo Shakarian, ex-militar norte-americano, hoje professor universitário e especialista em inteligência contra ameaças cibernéticas. Para o acadêmico, que faz alusão à clássica definição de Clausewitz, a guerra cibernética é a continuação da política por meio de ações no ciberespaço por parte de atores estatais, ou atores não estatais com apoio ou orientação significativa de seus Estados, que constituem séria ameaça à segurança de outro Estado, ou uma ação da mesma natureza adotada como resposta a uma ameaça à segurança deste Estado, seja esta ameaça verdadeira ou percebida.

Ciberataques podem prejudicar infraestruturas de todo tipo, incluindo fornecimento de energia, água, combustível, comunicações e transportes. Até mesmo o mercado de ações pode ser alvo de ações de guerra cibernética. Há várias modalidades de guerra cibernética, que representam uma multiplicidade de ameaças contra um Estado. Em seu nível mais superficial, ataques cibernéticos podem ser usados como suporte em uma guerra tradicional, como no caso de usar ciberataques para tornar inoperantes sistemas de defesa aérea para facilitar um ataque com aviões. Há também a possibilidade de ciberespionagem, que não é um ato de guerra, mas pode vir a causar tensões substanciais entre nações, a exemplo dos escândalos envolvendo os EUA na primeira metade da década de 2010, que tiveram como alvos países como Brasil e Alemanha. Outra modalidade de ciberguerra envolve a exploração de vulnerabilidade de componentes de um sistema, como computadores e satélites, para interceptação de informações, ordens e comunicações, ou para entrada de comandos maliciosos, que levam a ações que podem danificar e até mesmo inutilizar um sistema. Exemplo que é tido como um marco para o tema é o caso Stuxnet (2010), um *software* malicioso provavelmente originado em Israel e supostamente usado como uma arma cibernética em conjunto com os EUA na Operação Jogos Olímpicos a partir de 2006, que, por meio de computadores industriais, se espalhou por pontos críticos de infraestrutura industrial em vários países, sobretudo o Irã, afetando o sistema operacional SCADA da Siemens e causando a queda da capacidade operacional da centrífuga de Natanz, utilizada para enriquecimento de urânio, em 30%, devido a várias interrupções de processos causadas por problemas técnicos, depois ligados ao Stuxnet.

c) Crimes cibernéticos

São perpetrados sobretudo por atores privados, com interesses privados, associado a crimes transnacionais e nacionais no ambiente virtual. O tema é tratado desde os anos 1990 por diversas instâncias e é contemplado em tratados internacionais de escopos variados, porém não existe tratado próprio no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU).

d) Ataques cibernéticos

São esforços para roubar, alterar, expor, desativar ou destruir informações por meio de acesso não autorizado a um computador ou a uma rede de computadores. A estratégia básica de ataque é explorar uma vulnerabilidade não corrigida do sistema ou uma má configuração, incluindo o comportamento de pessoas e empresas. São orientados por custos de operação, relativamente baixos por causa da dificuldade de atribuição de autoria e origem, e objetivos de

acesso, influência ou lucro. A maioria dos ataques[1242] se dá em ambiente doméstico, via *web*, com objetivos financeiros, por indivíduos, de efeitos privados e alcance limitado. Ataques mais sofisticados envolvem Estados ou grupos altamente especializados que contam com alguma ajuda estatal. São exemplos as operações de espionagem, com roubo de dados sensíveis e de propriedade intelectual para fins políticos ou econômicos, de sabotagem técnica e de perturbação social, sobre a rede ou sobre a informação. Em todos os casos, compromete-se a confiança na base do funcionamento de sistemas sociais, econômicos e políticos, inclusive o sistema internacional.

O primeiro ataque data de 1988[1243]; a primeira "guerra virtual" data de 2007, na Estônia[1244]. O cenário muda com o caso Stuxnet, em 2010. Outros casos notórios são Snowden[1245], Sony[1246], invasão dos sistemas de distribuição de eletricidade na Turquia[1247], eleições nos EUA[1248], WannaCry[1249], NotPetya[1250], SolarWinds[1251] e Colonial Pipeline[1252]. Segundo consultorias de segurança, em 2021, as perdas globais podem chegar a US$ 6 trilhões, sendo o Brasil o 5º país mais atingido; 20% da usuários globais tiveram dados vazados em 2021. Destaca-se o mega vazamento brasileiro em janeiro[1253] e os ataques em dezembro contra *sites* do Ministério da Saúde, do Sistema Único de Saúde (SUS), da Polícia Rodoviária Federal (PRF), do Ministério da

---

[1242] Exemplos comuns são *phishing*, negação de serviço, usurpação de sistemas, *malwares* e *ramsonwares*. Os setores mais afetados são o financeiro e o industrial. A principal origem de ataques é interna. As maiores fontes de ataques partem do território dos EUA, China e Rússia; os maiores destinos de ataques são os maiores mercados de usuários conectados e economicamente ativos, como os EUA e países europeus.

[1243] 1988. "*The Morris worm*" causou quedas de internet, mas danos limitados pela própria extensão das redes.

[1244] 2007. Primeiro episódio de "guerra virtual", durante um mês, de ofensiva contra *internet* da Estônia, inundando tráfego e derrubando páginas e serviços, como reação a retirada de uma estátua de um soldado soviético da 2ª Guerra Mundial. Estônia contou com cooperação dos EUA e de Israel. O episódio motivou a organização de estruturas cibernéticas no país, na Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e na UE. Foi atribuído à Rússia.

[1245] 2013. Divulgação de documentos ultrassecretos de amplo projeto de espionagem eletrônica realizado pelos EUA contra sua própria população e empresas, além de empresas estrangeiras (Petrobrás) e autoridades internacionais (Dilma Rousseff, Brasil; Angela Merkel, Alemanha). Comprometeu a credibilidade dos EUA junto a opinião pública, parceiros e aliados internacionais.

[1246] 2014. *Hackers* roubam dados da Sony Pictures e publicam *online*. Atribuído à Coreia do Norte.

[1247] 2015. *Hackers* iranianos invadiram sistemas de distribuição de eletricidade na Turquia, causando uma interrupção de doze horas no fornecimento de energia em cerca de metade do país, incluindo as duas principais cidades turcas, Ancara e Istambul.

[1248] 2016. Suposta interferência russa com campanhas de desinformação, polarizando a ambiente político e social do país, favorecendo a vitória de Trump, inclusive com a espionagem do diretório do Partido Democrata.

[1249] 2017. *Ramsonware* (o roubo do acesso a dados, que somente são liberados mediante o pagamento de um resgate em criptomoedas) que derrubou mais de 200 mil computadores em 150 países por quatro dias. Atingiu infraestrutura crítica de alguns países, como sistema de saúde britânico (NHS, na sigla em inglês, onde mais de 70 mil dispositivos, desde computadores a refrigeradores e equipamentos de ressonância magnética, foram afetados, levando à interrupção de serviços não emergenciais). Foi atribuído à Coreia do Norte.

[1250] 2017-2018. Focado no setor privado, apagando dados de milhares de computadores de bancos, jornais, empresas de eletricidade na Ucrânia, com prejuízos estimados em US$ 10 bilhões. Foi atribuído à Rússia.

[1251] 2020. Mais extenso ataque cibernético, indetectável por meses e atingiu 18 mil companhias, incluindo a Microsoft, e instituições governamentais dos EUA, que utilizavam um software da empresa SolarWinds. Não se sabe a extensão dos danos perpetrados. Investigações apontam para grupos com elos russos.

[1252] 2021. *Hackers* desligaram um dos maiores dutos de combustível dos EUA, responsável por 45% da oferta para a Costa Leste, forçando o operador a pagar US$ 4,4 milhões para restaurar o serviço.

[1253] Base de dados comercializada na *darkweb* com dados cadastrais de praticamente toda a população brasileira, incluindo registro de óbitos. Embora haja suspeitas de que os dados sejam do SERASA, não se comprovou a origem do vazamento. Entre as informações, comercializadas estavam CPF, RG, nome, data de nascimento, veículos e CNPJs, endereços, fotos, escolaridade e renda.

Economia, da CGU, etc. Mais de 50 países vêm desenvolvendo capacidade ofensiva e defensiva, com estruturas e orçamentos dedicados.

Os EUA são o principal alvo de ataques cibernéticos. Analistas apontam para um problema de concepção na abordagem norte-americana, expressadas pelas políticas de defesa e de estratégias cibernéticas, executadas pelo Comando Cibernético[1254] e pela Agência de Cibersegurança dos EUA (CISA, na sigla em inglês), centradas em operações defensivas e em cenários de ataques a infraestruturas críticas, que não se concretizaram. Haveria demasiada atenção a preservação de redes e ausência de estratégias sobre integridade da informação, tornando-o mais vulnerável a campanhas de desinformação. Há reposicionamento em 2018, como resposta à intervenção estrangeira às eleições de 2016, orientando por maior capacidade ofensiva[1255] e de dissuasão, como sanções e responsabilização internacional. Os EUA concentram-se em entendimentos bilaterais para superação de crises, mas há iniciativas multilaterais de escopo limitado, como nos Five Eyes (FVYE) e na Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN).

Expressão de *sharp power*, os maiores ataques cibernéticos proveriam da China e da Rússia, cujas estratégias são diferentes. A China emprega operações de espionagem industrial, para o seu próprio desenvolvimento econômico, desde pelo menos a gestão Clinton, com entendimentos pontuais em Obama, mas exacerbação em Trump, na guerra comercial e associação ao 5G, questões de controle de tecnologia, da rede e de protocolos de comunicação para futuras aplicações, como “internet das coisas” (IoT, na sigla em inglês). As operações chinesas fazem parte de um plano de longo prazo para que o país possa tornar-se a maior potência cibernética do mundo nos próximos anos. A Rússia, de economia menor e menos desenvolvida, destaca-se em operações de desinformação para avançar interesses via desestabilização política e social de rivais, além de operações tradicionais. Ambos desenvolvem fronteiras cibernéticas sobre seus territórios, utilizam-se de ataques como moeda de troca de negociações, patrocinam grupos para minar a confiança em instituições no exterior, além de promover coesão social no seu interior. Israel também é um ator importante no que tange a ataques cibernéticos, principalmente na região do Oriente Médio, dado o desenvolvimento de seu setor de tecnologia cibernética civil e militar – expressão desta última é a Unidade 8200, responsável pelas ações de inteligência das forças armadas israelenses. O Irã, principal alvo de operações cibernéticas israelenses, também desenvolve um programa com capacidades defensivas e ofensivas. Soma-se a Coreia do Norte, inclusive com operações de mineração clandestina e roubo de criptomoedas, como forma de contornar sanções internacionais.

e) Arcabouço jurídico-institucional internacional

Embora ainda não haja um arcabouço jurídico com abrangência e aceitação global, há tentativas por várias partes de instituir estruturas legais para definir o que é aceitável e o que não é no que concerne à guerra cibernética.

O mais conhecido deles é o Manual Tallinn, um documento acadêmico não vinculante que estuda como o Direito Internacional (em especial o direito à guerra e o Direito Internacional Humanitário) se aplica a conflitos cibernéticos. O Manual, redigido entre 2009 e 2012 com o apoio do Centro de Excelência de Ciberdefesa Cooperativa da OTAN (CCDCOE, na sigla em inglês), foi publicado pela primeira vez em 2013 pela *Cambridge University Press*. O Manual ganhou uma

[1254] Criado em 2009, entrou em operação em 2010.
[1255] Genebra, 16 de junho de 2021: entregou a Putin uma lista de 16 setores específicos, definidos como críticos para a política dos EUA, do setor energético à distribuição de água, que representariam limites de ataque.

segunda edição, Tallinn 2.0, publicado em 2017 como um livro, expandindo o escopo da primeira edição. De forma resumida: a primeira parte lida com a relação entre o Direito Internacional e o ciberespaço, enquanto a segunda parte discorre sobre a relação entre segurança e paz internacional e atividades cibernéticas, com a parte final se aplicando à lei dos conflitos cibernéticos em guerra (este o escopo original de Tallinn 1.0). Alguns pontos relevantes dentro das regras do Manual: Estados não teriam soberania sobre a *internet*, mas teriam soberania sobre componentes da *internet* dentro de seus territórios; o mero fato de um ataque cibernético originar-se no território de um Estado e de um ataque cibernético ser conduzido por meio da infraestrutura cibernética de um Estado não é suficiente para que se lhe atribua o ataque; embora um ataque cibernético não esteja no mesmo nível de um ataque armado convencional, isso não dá aos Estados o direito de uso ou ameaça de uso da força. Cumpre lembrar, novamente, que não são considerações vinculantes. Para o futuro, já está em curso o processo de revisão e expansão da obra para o Manual Tallinn 3.0, ainda sem data prevista para publicação, mas que buscará adequar as práticas cibernéticas recentes ao Direito Internacional, com a inclusão de temas como mecanismos de responsabilização e solução de ambiguidades.

O próprio CCDCOE, sediado também em Tallinn, na Estônia, foi construído em 2008 na esteira dos ciberataques sofridos pelo país báltico em 2007, atribuídos pelo governo estoniano à Rússia, que revelaram pela primeira vez a vulnerabilidade dos sistemas de informação e comunicações dos países-membros da OTAN. O Centro busca melhorar a interoperabilidade entre as defesas cibernéticas relacionadas à OTAN, aperfeiçoar a segurança da informação e a educação e capacitação relacionadas à ciberdefesa, analisar aspectos legais da defesa cibernética, entre outras atribuições.

Dentro da União Internacional de Telecomunicações (UIT), agência especializada da Organização das Nações Unidas (ONU), há a formação de um arcabouço institucional relacionado à questão da segurança cibernética. Lançada em 2017, a Agenda Global de Cibersegurança (GCA, na sigla em inglês) é uma estrutura legal voltada à cooperação internacional, que visa a aperfeiçoar a confiança e a segurança na sociedade da informação. A GCA foi concebida para encorajar colaboração com e entre todos os parceiros relevantes, partindo de iniciativas já existentes para evitar esforços duplicados. Há cinco pilares sobre os quais a GCA se sustenta: medidas legais, medidas técnicas e procedimentais, estruturas organizacionais, construção de capacidades e cooperação internacional. Também dentro da UIT, há a formação de Equipes Nacionais de Resposta a Incidentes Computacionais (CIRTs, na sigla em inglês), que servem como pontos focais para coordenar respostas a ataques cibernéticos de forma imediata e eficiente. Atualmente, há cerca de 120 CIRTs no mundo – na América do Sul, apenas Bolívia, Guiana e Suriname não dispõem de uma equipe. Finalmente, a UIT criou o Índice Global de Cibersegurança (GCI, na sigla em inglês), como uma referência confiável para medir o comprometimento dos países com a cibersegurança em nível global. A edição mais recente do GCI (GCIv4) foi lançada em 2020; o Brasil ocupou a 18ª posição entre os 194 países avaliados, crescimento de 52 posições e terceiro lugar no continente americano, atrás somente de EUA e Canadá.

O Conselho da União Europeia (UE) criou, em 2019, uma estrutura que permite à UE impor medidas restritivas direcionadas (sanções) para conter e responder a ataques cibernéticos que constituam ameaças externas ao bloco ou aos seus Estados-Membros, incluindo ataques contra terceiros Estados ou organizações internacionais em que medidas restritivas sejam consideradas necessárias para atingir os objetivos da Política Comum de Segurança e Defesa.

No âmbito do Conselho da Europa, pode ser mencionada a Convenção contra a Criminalidade Cibernética (ou Convenção sobre o Crime Cibernético, na tradução brasileira),

conhecida como Convenção de Budapeste, que busca promover uma política criminal comum que vise a proteger a sociedade contra a criminalidade no ciberespaço mediante adoção de legislação adequada e melhoria da cooperação internacional. A convenção é o primeiro tratado internacional sobre crimes cometidos por meio da *internet* e outras redes de computadores, tratando particularmente de violações de direitos autorais, fraudes relacionadas a computadores, pornografia infantil e violações de segurança de redes. Ele também contém uma série de poderes e procedimentos como a busca de redes de computadores e interceptação. Assinada em 2001 e em vigor desde 2004, a convenção conta com 69 Estados Partes, incluindo a maior parte da UE, os EUA, a Argentina e o Chile. Ela traz, ainda, dois protocolos adicionais: o primeiro deles referente à criminalização de atos de natureza racista e xenofóbica, cometidos por meio de sistemas de computador, e o segundo acerca do reforço da cooperação e da divulgação de provas eletrônicas, ambos assinados em Estrasburgo, respectivamente, em 2003 e 2022. O Brasil foi oficialmente convidado a aderir à convenção em 2019 e efetivamente o fez em 2022, após depositar seu instrumento de adesão. O Brasil não é parte dos protocolos adicionais. A Convenção de Budapeste congrega grande número de países com os quais o Brasil compartilha a maior parte dos casos de cooperação jurídica internacional hoje em tramitação e serve de base de colaboração contra ampla variedade de delitos perpetrados por via cibernética. O País contará com ferramenta adicional para combater de forma efetiva o crime cibernético, que exige meios de cooperação internacional céleres, mediante os quais os órgãos nacionais responsáveis possam requerer e compartilhar, em tempo hábil, as provas necessárias. As autoridades brasileiras terão, assim, acesso mais ágil a provas eletrônicas produzidas sob jurisdição estrangeira, o que repercutirá positivamente em termos de persecução penal dos crimes cibernéticos.

Em novembro de 2018, foi lançado o Chamado de Paris para a Confiança e a Segurança no Espaço Cibernético, com apoio de diversos países, governos locais, empresas e organizações da sociedade civil. O Brasil não aderiu ao chamado, mas o fizeram o governo do estado de São Paulo, empresas privadas e entidades da sociedade civil brasileira.

Em 2014, a União Africana (UA) adotou a Convenção de Malabo sobre Cibersegurança e Proteção de Dados Pessoais. O documento entrou em vigor em junho de 2023, após quinze ratificações (tem outras 4 assinaturas).

O tema é debatido no Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) no âmbito da agenda digital e está presente nos capítulos políticos e de cooperação do Acordo de Associação com a UE. O Fórum para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul (PROSUL) conta com Subgrupo de Cibersegurança no Grupo de Trabalho (GT) de Defesa, sob a liderança brasileira. Bilateralmente, é objeto de cooperação entre Brasil e Paraguai por meio de Itaipu, com foco no setor elétrico e outros países, como em grandes eventos. Na Organização dos Estados Americanos (OEA), o Comitê Interamericano de Combate ao Terrorismo mantém programa de segurança cibernética, que visa à promoção de pesquisa, ao fortalecimento da capacidade técnica (incluindo treinamento e exercícios cibernéticos) e ao desenvolvimento de políticas de segurança cibernética nas Américas. Há referências em comunicados conjuntos com diversos parceiros, e organizações, como G20 e BRICS[1256].

No âmbito multilateral, a regulação da segurança cibernética é limitada e avança muito lentamente. A Convenção de Palermo não aborda diretamente a dimensão cibernética. Há

[1256] Em 2020, houve o estabelecimento do Canal de Segurança da Informação Rápida do BRICS para permitir que os bancos centrais dos países do BRICS troquem informações sobre ameaças cibernéticas e compartilhem experiências no combate a ataques cibernéticos na esfera financeira.

discussões quanto ao enquadramento do tema sob a convenção e seus protocolos e a necessidade de instrumentos legais específicos para eliminar eventual vácuo legal.

Em 2019, a Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) decidiu, por meio da Resolução 74/247 de 2019, estabelecer o Comitê Intergovernamental *Ad Hoc* para Elaborar uma Convenção Internacional Abrangente sobre o Combate ao Uso de Tecnologias de Informação e Comunicação para Fins Criminosos. Como o próprio nome já indica, ele tem o mandato de elaborar uma convenção internacional abrangente sobre o combate ao uso de tecnologias de informação e comunicação para fins criminosos, levando em plena consideração os instrumentos e esforços internacionais existentes nos níveis nacional, regional e internacional sobre o combate ao uso de tecnologias de informação e comunicação para fins criminosos. As negociações do acordo, que vem sendo chamado de "Acordo da ONU sobre Crimes Cibernéticos", estão previstas para concluir-se em fevereiro de 2024. O Brasil é parte do comitê. A Rússia tem tido papel bastante ativo nas negociações e foi a principal proponente do mandato da AGNU para a negociação do instrumento e do próprio texto-base. Os EUA e seus aliados, por sua vez, têm buscado limitar o escopo do documento. Segundo analistas ocidentais, a proposta russa ampliaria sobremaneira os poderes estatais de vigilância sobre a *Internet*.

O Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC, na sigla em inglês) é a principal instância da ONU que lida com criminalidade no ambiente cibernético. Ele assessora o GT de Peritos de Composição Aberta (2011), criado sob a Comissão de Prevenção ao Crime e Justiça Criminal (1992) para elaborar estudo abrangente sobre esse tipo de crimes; conta com um Programa Global sobre Crimes Cibernéticos (2013), para dar assistência aos Estados sobre o tema; e serve como Secretariado para o Comitê *Ad Hoc* supramencionado, que deve elaborar uma proposta de convenção internacional, a ser apresentada na 78ª sessão da AGNU, em 2023-2024.

O Escritório de Contraterrorismo da ONU (UNOCT, na sigla em inglês) mantém programa de segurança cibernética e novas tecnologias, que visa melhorar as capacidades dos Estados-Membros e das organizações privadas na prevenção e na mitigação da utilização indevida de desenvolvimentos tecnológicos por terroristas e extremistas violentos. Isso inclui o combate à ameaça de ataques cibernéticos perpetrados por terroristas contra infraestruturas críticas, bem como o desenvolvimento do uso de mídias sociais para coletar informações de código aberto e evidências digitais para combater o terrorismo online e o extremismo violento, respeitando os direitos humanos. O projeto também visa a mitigar o impacto e recuperar e restaurar os sistemas visados, caso esses ataques ocorram. Na última revisão da Estratégia Global de Contraterrorismo, os Estados-Membros expressaram preocupação com o uso crescente de TIC por terroristas, em particular a *internet* e outros meios de comunicação, e o uso de tais tecnologias para cometer, incitar, recrutar, financiar ou planejar atos terroristas. Em 2017, pela Resolução 2341, o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) conclamou os Membros "*to establish or strengthen national, regional and international partnerships with stakeholders, both public and private, as appropriate, to share information and experience in order to prevent, protect, mitigate, investigate, respond to and recover from damage from terrorist attacks on critical infrastructure facilities, including through joint training, and use or establishment of relevant communication or emergency warning networks*".

Vale mencionar, ainda, que a ONU discute o tema do uso das TIC no contexto da paz e segurança internacional desde 1998, por meio de resoluções da Primeira Comissão da AGNU, e criou, desde 2004, seis grupos de peritos para discutir questões relacionadas a tecnologias da informação e comunicações e segurança internacional, os quais produziram quatro relatórios substantivos e consensuais (2010, 2012, 2015 e 2021). O Grupo de Peritos (GGE, na sigla em

inglês) mais recente (2019-2021), focado no comportamento responsável de estados no espaço cibernético no contexto da segurança internacional, presidido pelo embaixador brasileiro Guilherme Patriota. Seu relatório foi submetido à AGNU em 2021 com recomendações em seis pontos: cooperação bilateral, regional e multilateral para criar entendimentos comuns sobre o tema; maior troca de visões sobre normas, regras e princípios; maior cooperação internacional e construção de capacidades; engajamento de outros participantes, como a sociedade civil, academia e setor privado; requisitar que o Instituto das Nações Unidas para Pesquisa em Desarmamento (UNIDIR) e outros *think tanks* elaborem estudos sobre o tema. Em paralelo aos GGEs, foi estabelecido um Grupo de Trabalho de Composição Aberta (OEWG, na sigla em inglês), em 2018, de caráter mais político e de patrocínio original russo, sobre os desenvolvimentos no campo das TIC no contexto da segurança internacional, cujo relatório foi adotado por consenso em março de 2021. O OEWG teve seu mandato renovado até 2025, quando se espera novo relatório. Há proposta de Plano de Ação unificado, para evitar redundâncias, todavia sem consenso. O quadro normativo atual consolidado nesses debates envolve quatro pilares: Direito Internacional Público; normas voluntárias; princípios de confiança, transparência, previsibilidade e estabilidade; e formação de competências. O modelo atual de regulação do comportamento estatal no espaço cibernético adotado pelo GGE apresenta onze normas voluntárias (acordadas no relatório 2015, cuja elaboração coube a GGE também presidido por um embaixador brasileiro, Carlos Perez, e que ganharam nova camada de entendimento pelo relatório de 2021): oito sobre ações que os Estados devem fomentar (cooperação sobre segurança, crime e terrorismo; respeito aos direitos humanos e à privacidade; proteção de infraestrutura crítica; preservação de cadeias de segurança; informe de vulnerabilidades; atendimento a pedidos de assistência; consideração de toda informação relevante) e três que devem evitar (impedir o uso malicioso de TIC no seu território; não danificar infraestruturas críticas; não atacar equipes de emergência).

f) Políticas brasileiras para o espaço cibernético

No Brasil, o setor cibernético é abordado desde a primeira edição da Política Nacional de Defesa (PND) e da Estratégia Nacional de Defesa (END) como estratégico, de responsabilidade operacional do Exército[1257], que comanda o Centro de Defesa Cibernética. Criado em 2010, operacionalizado em 2012, o Centro de Defesa Cibernética (CDCiber) é responsável pela coordenação e integração de operações de defesa cibernética. O sistema é conduzido no nível político pelo Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI), no nível estratégico pelo Ministério da Defesa e, no operacional, pelo CDCiber, que conta com atividades de inteligência, ciência e tecnologia, operações e gestão, desenvolvendo o Simulador de Operações Cibernéticas (SIMOC), operações de grandes eventos, como Copa e Olimpíadas, parceria de pesquisa (Instituto Militar de Engenharia – IME) e projetos especiais (Itaipu). Em 2014, o Ministério da Defesa criou o Comando de Defesa Cibernética (ComDCiber) Brasileiro, uma iniciativa do governo para reforçar a estratégia de defesa cibernética nacional. Segundo a portaria de criação, o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA) fica responsável por supervisionar a implantação do Comando de Defesa Cibernética (ComDCiber) e da Escola Nacional de Defesa Cibernética (EnaDCiber), subordinados ao Comando do Exército. A iniciativa está no contexto do Programa de Defesa Cibernética na Defesa Nacional (PDCDN). O GSI coordena, ainda, o Centro de Prevenção, Tratamento e Resposta a Incidentes Cibernéticos de

[1257] A primeira PND (2005) já aborda setor cibernético; a primeira END (2008) estabelece o setor como estratégico.

Governo (CTIR). O Comitê Gestor da Interner no Brasil (CGI.br), por sua vez, coordena Centro de Estudos, Resposta e Tratamento de Incidentes de Segurança no Brasil (CERT.br).

Tema multidisciplinar, está presente nas atribuições da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL)[1258]. Em 2018, o Brasil instituiu a Política Nacional de Segurança da Informação (PNSI)[1259] e, em 2020, aprovou a Estratégia Nacional de Cibersegurança (E-Ciber) 2020-2023[1260]. Em dezembro de 2023, foram instituídas a Política Nacional de Cibersegurança (PNCiber), com a finalidade de orientar a atividade de segurança cibernética no País, e o Comitê Nacional de Cibersegurança (CNCiber). Entre os objetivos da PNCiber estão promover o desenvolvimento de produtos, serviços e tecnologias de caráter nacional destinados à segurança cibernética; garantir a confidencialidade, a integridade, a autenticidade e a disponibilidade das soluções e dos dados utilizados para o processamento, o armazenamento e a transmissão eletrônica ou digital de informações; fortalecer a atuação diligente no ciberespaço, especialmente das crianças, dos adolescentes e dos idosos; contribuir para o combate aos crimes cibernéticos e às demais ações maliciosas no ciberespaço; estimular a adoção de medidas de proteção cibernética e de gestão de riscos para prevenir, evitar, mitigar, diminuir e neutralizar vulnerabilidades, incidentes e ataques cibernéticos, e seus impactos; e fomentar as atividades de pesquisa científica, de desenvolvimento tecnológico e de inovação relacionadas à segurança cibernética. São instrumentos da PNCiber tanto a E-Ciber, que deixou de vincular-se à PNSI, quanto o PNCiber. Cabe ao CNCiber, presidido por representante do Gabinete de Segurança Institucional (GSI) e integrado por representante de vários órgãos públicos, inclusive o Ministério das Relações Exteriores, e da sociedade civil, da academia e do setor privado, propor atualizações tanto para o PNCiber como para seus instrumentos.

Instrumentos como o Marco Civil da Internet, de 2014, fornecem relevante arcabouço legislativo para persecução penal de crimes cibernéticos, mas há consciência de que é preciso aprofundar a cooperação e a coordenação entre diferentes países; disso se depreende a importância da adesão a instrumentos como a Convenção de Budapeste. Também merece destaque a aprovação da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD, Lei nº 13.709), em 2018.

Em 2021, *ranking*[1261] de cibersegurança organizado pela UIT apontou forte aumento qualidade da infraestrutura digital do Brasil, como reflexo de investimentos em governança e segurança cibernética.

[1258] Pela Lei Geral de Telecomunicações, a ANATEL deve regulamentar equipamentos e aplicações para garantir a resiliência das redes e a integridade e confidencialidade das informações, em especial para o setor de segurança.

[1259] Decreto nº 9.637/2018: Política Nacional de Segurança da Informação (PNSI). Foi instituída no âmbito de toda administração pública federal e abrange segurança cibernética; defesa cibernética; segurança física e a proteção de dados organizacionais; e ações destinadas a assegurar a disponibilidade, a integridade, a confidencialidade e a autenticidade da informação. É instrumentalizada pela Estratégia Nacional de Segurança da Informação (ENSI). Em virtude da abrangência da Segurança da Informação o Decreto nº 9.637/2018, indicou, em seu Artigo 6º, que a ENSI será construída em módulos, a fim de contemplar a segurança cibernética, a defesa cibernética, a segurança das infraestruturas críticas, a segurança da informação sigilosa e a proteção contra vazamento de dados. Pelo Decreto n° 11.856/2023, a segurança cibernética foi retirada da alçada da PNSI.

[1260] Decreto nº 10.222/2020: Estratégia Nacional de Segurança Cibernética (E-Ciber). Módulo da ENSI, estabeleceu três objetivos (ambiente digital brasileiro mais próspero e confiável; aumentar a resiliência brasileira aos ataques cibernéticos; fortalecer a atuação brasileira no tema no plano internacional) para nortear ações estratégicas que se desdobram em iniciativas, para seu cumprimento. Pelo Decreto n° 11.856/2023, a segurança cibernética foi retirada da alçada da PNSI, e a E-Ciber passou a ser um instrumento da Política Nacional de Cibersegurança (PNCiber).

[1261] O País saltou 52 posições, da 70ª para a 18ª, entre 194 países avaliados no Índice Global de Segurança Cibernética 2020; nas Américas, o Brasil está apenas atrás dos EUA e do Canadá. A metodologia leva em consideração cinco aspectos sobre riscos cibernéticos: legal, técnico, cooperativo, organizacional e de treinamento.

5.6. Mar, espaço e Antártida

I. Direito do Mar

a) A Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar

A Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM ou UNCLOS, na sigla em inglês) regula amplamente o direito do mar, normatizando todos os aspectos do universo marítimo, inclusive delimitação das fronteiras, regulamentos ambientais, investigação científica, comércio e resolução dos conflitos internacionais envolvendo questões marinhas. A CNUDM foi adotada na III Conferência das Nações Unidas sobre Direito do Mar, em Montego Bay, Jamaica, em 1982. Entrou em vigor doze anos depois, em 1994[1262]. O Brasil foi um dos 119 Estados que assinaram a CNUDM em 10 de dezembro de 1982, tendo-a ratificado em 1988 e promulgado com o Decreto nº 1530 de 22 de junho de 1995.

A CNUDM possui 320 artigos subdivididos em 17 capítulos ou partes, cujos critérios obedecem às especificidades dos espaços marítimos e das relações conflituais a serem disciplinados. Possui, ainda, nove anexos e uma declaração final. A convenção define os principais espaços marinhos e seu alcance, como mar territorial (limite de 12 milhas marítimas a partir da linha de base), zona contígua (limite de 24 milhas marítimas a partir da linha de base), zona econômica exclusiva (ZEE, limite de 200 milhas marítimas a partir da linha de base) e plataforma continental (PC, limite, em regra, de 200 milhas náuticas a partir da linha de base, podendo ser estendida, por meio de processo específico definido na CNUDM[1263]).

Por sua ampla abrangência temática e elevado número de signatários – 168 Estados Partes e a União Europeia (UE) –, a CNUDM é considerada a "Constituição dos mares e oceanos", tendo prestado, em seus 40 anos de existência, importantes contribuições para evitar conflitos envolvendo questões relacionadas ao mar. A CNUDM possibilitou a delimitação das fronteiras marítimas entre Estados, esclarecendo, também, os respectivos direitos e deveres das partes. Desse modo, garantiu maior segurança jurídica em um espaço de suma importância para a comunidade internacional, facilitando a cooperação, o gerenciamento de recursos, a investigação científica, o combate ao crime e proteção do meio ambiente.

A CNUDM criou mecanismos pacíficos de solução de controvérsias relativas ao direito do mar, de modo a dirimir disputas relacionadas à convenção e a acordos internacionais pertinentes aos seus objetivos. O sistema de solução de controvérsias é regulado pela Parte XV da convenção, que prevê um procedimento de conciliação, a criação de um Tribunal Internacional do Direito do

---

[1262] A I Conferência das Nações Unidas sobre Direito do Mar ocorreu em 1958, em Genebra, onde foram adotadas quatro convenções sobre o tema: 1) Convenção sobre Mar Territorial e Zona Contígua; 2) Convenção sobre Alto-Mar; 3) Convenção sobre Pesca e Conservação dos Recursos Vivos de Alto-Mar; e 4) Convenção sobre Plataforma Continental. A I Conferência, entretanto, não delimitou a extensão do mar territorial, o que tentaria ser feito na II Conferência, realizada em 1960. As quatro convenções assinadas em 1958 permanecem em vigor e têm força de lei para os Estados que não ratificaram ou não aderiram à CNUDM de 1982; para aqueles que o fizeram, a CNUDM sucedeu as obrigações assumidas nas convenções de 1958. A II Conferência, no entanto, não teve resultados práticos.

[1263] A CNUDM prevê que o reconhecimento da PC para além das 200 milhas marítimas das linhas de base a partir das quais se mede a largura do mar territorial depende das recomendações da Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC), que são definitivas e obrigatórias, após análise criteriosa de levantamento científico da zona que se demanda a extensão. A PC pode estender-se, conforme os critérios descritos no Artigo 76 da CNUDM, no limite, até 350 milhas marítimas da linha de base ou até 100 milhas náuticas da isóbata de 2.500 metros.

Mar (TIDM), a utilização da Corte Internacional de Justiça (CIJ) e a criação de dois tribunais arbitrais (Parte XV, Seção 2, Artigo 287).

A CNUDM é complementada pelo Acordo Relativo à Implementação da Parte XI[1264], concluído em Nova York, em 1994, pelo Acordo para a Implementação das Disposições da CNUDM sobre a Conservação e Ordenamento de Populações de Peixes Transzonais e de Populações de Peixes Altamente Migratórios[1265], adotado em Nova York, em 1995, e pelo Acordo sobre a Convervação e o Uso Sustentável da Biodiversidade Marinha em Áreas além da Jurisdição Nacional, adotado em Nova York, em 2023 (para mais detalhes, ver subseção posterior).

A Parte XI da CNUDM regula a Área, definida pelo Artigo 1º, §1 (1) como "o leito do mar, os fundos marinhos, e o seu subsolo além dos limites da jurisdição nacional". De acordo com os Artigos 136 e 137, a Área e seus recursos são patrimônio comum da humanidade, e nenhum estado pode reivindicar ou exercer soberania ou direitos de soberania sobre eles ou deles apropriarem-se. Assim, "todos os direitos sobre os recursos da Área pertencem à humanidade em geral, em cujo nome, atuará a Autoridade" (§2, Artigo 137).

b) O Tribunal Internacional do Direito do Mar

O TIDM, sediado em Hamburgo, é um órgão judicial independente estabelecido pela CNUDM para julgar disputas decorrentes da interpretação e aplicação da convenção. É composto por 21 juízes independentes, de reconhecida competência em matéria de direito do mar. Cada juiz é eleito por nove anos com a possibilidade de uma reeleição. O TIDM possui diversas câmaras:

1) a Câmara de Procedimento Sumário, que pode determinar a adoção de medidas cautelares;
2) a Câmara para Disputas sobre Pesca;
3) a Câmara para o Meio Ambiente Marinho;
4) a Câmara para Disputas de Delimitação Marítima;
5) a Câmara de Controvérsias sobre Fundos Marinhos (discutida posteriormente); e
6) a Câmara Especial sobre a Conservação e Exploração Sustentável do Oceano Pacífico.

Em funcionamento desde 1996, o TIDM está aberto não apenas aos Estados Partes da convenção, como também a empresas estatais e entidades privadas em casos previstos da Parte XI ou em acordo aceito por todas as partes. A jurisdição do tribunal compreende todas as controvérsias e pedidos que lhe sejam submetidos de conformidade com a CNUDM, bem como as questões especialmente previstas em qualquer outro acordo que lhe confira jurisdição, aplicando-se a convenção e outras normas de Direito Internacional que não forem incompatíveis (Artigo 293 da CNUDM). O TIDM também tem competência consultiva, podendo dar opiniões em determinados casos sob os acordos internacionais relacionados às finalidades da convenção. As decisões tomadas em sede da competência contenciosa são definitivas e obrigatórias.

O Brasil nunca teve um caso julgado pelo TIDM. O País, teve, contudo, dois juízes membros. O primeiro, entre 1996 e 2015, foi Vicente Marotta Rangel. O segundo foi Antonio Cachapuz de Medeiros que, no entanto, faleceu no primeiro ano de seu mandato, em 2016. Ademais, Rodrigo Fernandes More foi candidato, sem sucesso, do Brasil em duas ocasiões: para o período 2017-2026, e para o período 2020-2029.

[1264] Ratificado pelo Brasil em 2007 e internalizado pelo Decreto nº 6.440/2008.

[1265] Ratificado pelo Brasil em 2000 e internalizado pelo Decreto nº 4.361/2002. A cada quatro anos, há conferências de revisão no âmbito do acordo. A última, que deveria ser realizada em 2020, foi adiada em razão da pandemia e só aconteceu em 2023.

O TIDM possui uma instância específica para solucionar controvérsias relativas à Área: a Câmara de Controvérsias dos Fundos Marinhos. De acordo com o Artigo 187 da Parte XI, essa câmara tem competência para solucionar as seguintes categorias de disputas:

1) entre Estados Partes, relativas à interpretação ou aplicação da Parte XI ou Anexos;
2) entre um Estado Parte e a Autoridade relativas a atos ou omissões que se alegue constituírem violação das disposições da Parte XI, Anexos ou relacionados, ou das normas, regulamentos e procedimentos adotados pela Autoridade; ou atos da Autoridade que se alegue constituírem abuso ou desvio de poder;
3) entre partes num contrato, quer se trate de Estados Partes, da Autoridade ou da Empresa, de empresas estatais e de pessoas físicas ou jurídicas, relativas a interpretação ou execução de um contrato ou de um plano de trabalho; ou atos ou omissões de uma parte no contrato relacionados com atividades na Área que afetem a outra parte ou prejudiquem diretamente os seus legítimos interesses;
4) entre a Autoridade e um candidato a contratante que tenha sido patrocinado por um Estado, relativas a uma denegação de um contrato ou a uma questão jurídica suscitada na negociação do contrato;
5) entre a Autoridade e um Estado Parte, uma empresa estatal ou uma pessoa física ou jurídica patrocinada por um Estado Parte, quando se alegue que a Autoridade incorreu em responsabilidade; e
6) quaisquer outras controvérsias relativamente às quais a competência da Câmara esteja expressamente prevista na CNUDM.

c) A Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos

A Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos (ISA, na sigla em inglês), com sede na Jamaica, teve sua criação prevista na CNUDM. Trata-se de organismo internacional, com personalidade jurídica internacional própria, responsável por organizar, realizar e controlar as atividades na Área em nome da humanidade em geral. Todos os Estados Partes da CNUDM são *ipso facto* membros da Autoridade. De acordo com o Artigo 153 da CNUDM, “as atividades na Área são realizadas a. pela Empresa; e, b. em associação com a Autoridade, por Estados Partes ou empresas estatais, ou pessoas físicas ou jurídicas que possuam a nacionalidade de Estados Partes ou sejam efetivamente controladas por eles ou seus nacionais, quando patrocinadas por tais Estados”.

A ISA tem, como órgãos principais, uma Assembleia, um Conselho, um Secretariado e a Empresa. A Assembleia, composta por todos os membros da ISA, é considerada seu órgão supremo, perante o qual devem responder os outros órgãos principais. Tem o poder de estabelecer a política geral sobre qualquer questão ou assunto da competência da ISA. O Conselho é o órgão executivo, sendo composto por 36 membros eleitos pela Assembleia, e tem o poder de definir, em acordo com diretrizes gerais estabelecidas pela Assembleia, as políticas específicas a serem seguidas. O Conselho possui dois órgãos: uma Comissão Jurídica e Técnica e uma Comissão de Planejamento Econômico. Por sua vez, o Secretariado compreende um secretário-geral e o pessoal de que a Autoridade possa necessitar. O secretário-geral é eleito pela Assembleia para um mandato de quatro anos, dentre os candidatos propostos pelo Conselho, e pode ser reeleito. Trata-se do mais alto funcionário administrativo da ISA e, nessa qualidade, participa em todas as reuniões da Assembleia, do Conselho e de qualquer órgão subsidiário. Por fim, a Empresa é o órgão responsável por realizar diretamente atividades na Área, bem como o transporte, o processamento

e a comercialização dos minerais extraídos. Até hoje, ela não passou a funcionar, e suas funções têm sido executadas por um representante especial do secretário-geral da ISA. Em 2023, foi criado o cargo de diretor interino da Empresa.

d) Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC)

i. Características gerais

Segundo a CNUDM, os Estados que possuam uma plataforma continental mais extensa que a prevista na convenção poderiam, nos termos do documento, apresentar as suas reivindicações em relação à extensão da sua PC à Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC). A CLPC é um dos três órgãos criados pela CNUDM, juntamente com o TIDM e a ISA. A CLPC foi instalada em 1997 e funciona na sede da Organização das Nações Unidas (ONU) em Nova York. O Secretariado da ONU (SGNU) exerce a função de secretariado da CLPC por meio da Divisão de Assuntos Oceânicos e de Direito do Mar do Escritório de Assuntos Jurídicos.

A CLPC é composta por 21 membros independentes, que atuam a título pessoal, apesar de suas candidaturas serem patrocinadas por Estados, e estes serem responsáveis por custear as despesas desse candidato, caso seja eleito. Os membros da comissão deve ser técnicos das áreas de geologia, geofísica ou hidrografia e são eleitos para mandato de cinco anos se receberem votos favoráveis de dois terços dos Estados-Membros da CNUDM. As "recomendações" da CLPC são preferencialmente tomadas por consenso, mas podem ser aprovadas por votação com quórum de aprovação de dois terços dos membros presentes e votantes. As "recomendações" da comissão são definitivas e vinculantes, de modo que os Estados ficam juridicamente limitados a elas na delimitação da respectiva PC.

O colegiado conta com um membro brasileiro, de forma ininterrupta, desde seu início. Alexandre Tagore Medeiros de Alburquerque foi membro da CLPC por três mandatos de 1997 a 2012, sendo sucedido por Jair Alberto Ribas Marques. Este faleceu durante seu segundo mandato e foi sucedido por Fernando Antônio Garcez Faria, que assumiu um assento na comissão em 8 de dezembro de 2021 e foi reeleito para o mandato 2023-2028. Note-se que devido à pandemia, na 32ª Reunião das Partes da CNUDM, os mandatos que se encerrariam em 2022 foram estendidos por um ano, sem afetar a duração dos mandatos subsequentes.

A função primordial da CLPC é implementar o Artigo 76 da CNUDM, que permite que Estados reivindiquem direitos de exploração exclusiva de sua respectiva PC. A comissão é responsável por analisar os pleitos dos Estados sobre a PC e, a pedido de um Estado-Membro, prestar assessoria técnica e científica sobre a preparação de propostas de reinvindicações sobre a PC. O trabalho da CLPC outorga direitos exclusivos aos Estados que têm seus pleitos aprovados, contudo essa outorga deve ser compreendida mais como uma limitação da soberania dos Estados do que uma extensão dela, uma vez que a delimitação da PC pela comissão visa a mitigar reivindicações excessivas e a preservar os direitos comuns da humanidade sobre a Área. A CLPC não pode analisar casos em que haja disputas territoriais (questões de soberania), exceto com a anuência de todas as partes interessadas.

ii. Debate sobre definição dos limites da Plataforma Continental

O interesse sobre a PC data de meados do século XX, quando, em 1945, na "Proclamação Truman"[1266], os Estados Unidos (EUA) reivindicaram direitos sobre a PC e estenderam sua jurisdição até 200 milhas náuticas. O país havia começado a explorar petróleo em plataformas *offshore* na década de 1940. A proclamação tinha fundamentos práticos (preservação e uso dos recursos naturais), geográficos (extensão da massa continental sob o mar) e de segurança (defesa do Estado costeiro). Vários países americanos seguiram o exemplo dos EUA, mas o Brasil foi um dos últimos a fazê-lo, em 1970. Até então, o Brasil considerava um mar territorial de três milhas náuticas e adotava o critério de 1958 (conforme parágrafo seguinte) para determinação da PC, apesar de não ter formalmente assinado a Convenção sobre a Plataforma Continental (1958).

Em 1958, no âmbito da 1ª Conferência das Nações Unidas sobre Direito do Mar, a PC foi definida como a porção do "leito do mar e o subsolo das regiões submarinas [...] até uma profundidade de 200 metros ou, para além deste limite, até ao ponto onde a profundidade de águas sobrejacentes permita a exploração dos recursos naturais das ditas regiões". Essa definição era criticada por adotar uma profundidade específica e um critério indefinido de aproveitamento. Em 1976, no âmbito da 3ª Conferência sobre Direito do Mar (1973-1982), esse conceito foi revisto para incluir um critério geomorfológico (bordo da margem continental) e um limite de 200 milhas náuticas a partir da linha de base. Esse critério foi celebrado por fixar critérios mais claros e cientificamente embasados e aferíveis. Os países latino-americanos defendiam que os Estados tivessem direitos soberanos sobre a PC, enquanto países como EUA, Noruega e Suécia preferiam que os Estados tivessem apenas alguns direitos de jurisdição e controle.

A definição de PC consagrada no Artigo 76 da CNUDM acolhe a sugestão de diversos países e tem natureza técnica e política. A Irlanda propôs o critério que considera a espessura mínima de sedimentos ("linha de Gardiner"), os EUA propuseram o limite de 60 milhas náuticas a partir do pé do talude continental ("linha Hedberg"[1267]), e a União Soviética (URSS) propôs o limite de 200 milhas náuticas. O Japão e o Canadá propuseram que as recomendações da CLPC fossem finais e definitivas. Após onze sessões da 3ª Conferência sobre Direito do Mar e quase dez anos de negociação, a CNUDM foi aprovada.

Pela regra multilateral vigente, os Estados têm duas opções para pleitear a extensão de sua PC. A primeira seria adotar a distância de 200 milhas náuticas a partir da linha de base, fazendo a PC coincidir com sua ZEE. A segunda seria aferir o bordo externo da PC, por meio de levantamento geofísico e estudos geológicos e morfológicos, e apresentar seu pleito à CLPC. Nesse caso, a PC ficaria, ainda, limitada ao limite de 350 milhas náuticas da linha de base ou 100 milhas náuticas da isóbata (linha de profundidade) de 2.500 metros. Na PC estendida, para além do limite da ZEE, os Estados têm exclusividade de exploração dos recursos não vivos do fundo e do subsolo marinho, porém essa exploração fica sujeita ao pagamento de *royalties*[1268] à ISA. O Acordo sobre a Conservação e o Uso Sustentável da Biodiversidade Marinha em Áreas além da Jurisdição Nacional regulará a exploração dos recursos vivos nessa região.

[1266] Proclamação nº 2667 sobre a "política dos EUA a respeito dos recursos naturais do subsolo e do leito da PC".

[1267] Cabe notar que os critérios de Gardiner e de Hedberg convergem na maioria dos casos, uma vez que camadas sedimentares superiores a 1 km – que são áreas mais prováveis em relação à existência de reservas de petróleo – levariam a uma PC de 100 km (ou 54 MN) a partir do pé do talude continental.

[1268] O pagamento de *royalties* sobre recursos da PC estendida tem um período de isenção de cinco anos, seguido por um período de sete anos, em que a taxa aumenta anualmente de 1% até atingir 7%, que vigora a partir de então.

iii. Principais pleitos na CLPC

A CNUDM estabeleceu um prazo de dez anos a partir da sua entrada em vigor para que os Estados apresentassem suas reivindicações sobre a PC à CLPC. Esse prazo seria atingido em 2004, porém seu termo inicial foi adiado para a entrada em vigor das Diretrizes Técnicas e Científicas sobre o Levantamento da Plataforma Continental, o que ocorreu em maio de 1999, estendendo o prazo até 2009. Entretanto, a CNUDM não estabeleceu qualquer sanção ou consequência sobre a inobservância desse prazo, de sorte que vários países submeteram seus pleitos após esse prazo. Além disso, criou-se uma brecha para que países em desenvolvimento pudesse entregar um levantamento com informações preliminares para fins de cumprimento do prazo.

O primeiro país a apresentar um pleito à CLPC foi a Rússia, em 2001. O Brasil foi o segundo país a fazê-lo em 2004, seguido por Austrália, Irlanda e Nova Zelândia. Os pleitos mais recentes foram apresentados pela Indonésia, Micronésia, Ilhas Maurício e Equador, em 2022. Até novembro de 2023, a CLPC recebeu 104 pleitos de 74 países, incluindo dez revisões, e emitiu 40 recomendações. Há 55 pleitos ou revisões aguardando análise, enquanto nove estão em consideração no momento.

Vietnã e Malásia apresentaram reivindicação conjunta sobre o mar do Sul da China em 2009, e a Malásia fez novo pleito sobre a região em 2019. A China não apresentou reivindicação sobre essa região na CLPC, mas apresentou, em 2012, pleito sobre mar da China Oriental. Destaca-se, ainda, o caso francês, que apresentou diversos pleitos com base em suas possessões no Pacífico Sul, em 2007, no entorno da Guiana Francesa. Entre os vizinhos do Brasil, destacam-se os pleitos do Suriname, em 2008; do Uruguai, em 2009; e da Argentina, 2016. Em relação ao Ártico, há pleitos da Rússia de 2015, da Noruega de 2006 e do Canadá de 2019. Estes dois últimos países intervieram no pleito russo de 2001, ao lado dos EUA, Japão e Dinamarca (Groenlândia). Em relação à Antártida, apenas o Chile apresentou reivindicação.

iv. Desafios atuais

Atualmente, a CLPC passa por dificuldades práticas que se refletem na grande quantidade de pleitos acumulados a serem analisados. Além das dificuldades técnicas para analisar a grande quantidade de dados sobre a fixação dos limites, cada pleito (*submission*) é analisado por uma subcomissão composta por sete membros, de forma que apenas três subcomissões podem funcionar simultaneamente. Essa limitação é uma das razões para o acúmulo de trabalho. Um assento vago, desde 2015, relativo ao grupo do Leste Europeu, agrava ainda mais essa situação. Em 2023, mais um assento do Leste Europeu vagou. Para eleições realizadas pela Reunião dos Estados Partes da CNUDM, em novembro de 2023, só foi apresentado um candidato da região, que foi eleito, não solucionando a vacância aberta desde 2015.

A CLPC passa por sérias dificuldades de financiamento. Cada membro da comissão é custeado pelo país que patrocinou sua candidatura, de forma que há casos em que o membro não consegue participar da CLPC por falta de apoio desse país. Apesar da existência de um fundo voluntário, aprovado em 2000, há reclamações em relação à sobrecarga de trabalho e às condições de trabalho. Em 2013, a Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) solicitou que o SGNU avaliasse a possibilidade de que a ONU arcasse com despesas de seguro-saúde para os membros da comissão, porém a reunião das partes reiterou que as despesas dos membros devem ser custeadas por seus Estados patrocinadores. Em 2023, excepcionalmente, foi autorizada a utilização de recursos do fundo voluntário para custear plano de saúde para os membros da CLPC.

e) Acordo sobre a Conservação e o Uso Sustentável da Biodiversidade Marinha em Áreas além da Jurisdição Nacional

As negociações sobre biodiversidade além da jurisdição nacional (BBNJ, na sigla em inglês)[1269] foram lançadas formalmente em 2017[1270], quando se convocou uma conferência intergovernamental para a constituição de um acordo vinculante tratando do tema. As negociações foram explicitamente mencionadas no relatório do comitê preparatório estabelecido pela Resolução 69/292 da AGNU, de 2015, formado para avaliar e estudar os desafios para a conclusão de um acordo sobre BBNJ no âmbito da CNUDM.

As negociações foram iniciadas oficialmente em 2018.

Estabelecidas em 2011 pelo grupo de trabalho[1271] voltado para conservação e uso sustentável de BBNJ, as prioridades para a negociação do acordo foram:

1) uso sustentável e conservação da BBNJ, englobando recursos genéticos, acesso e repartição de benefícios;
2) avaliação de impacto ambiental;
3) construção de capacidades; e
4) medidas de transferência de tecnologia marinha.

Embora "biodiversidade" seja um termo amplo, que designa todas as formas diferentes de vida, as discussões sobre BBNJ se restringem a recursos genéticos marinhos, tendo afastado a temática sobre recursos pesqueiros e aves migratórias.

As negociações esbarraram no regime jurídico diferenciado entre as duas regiões fora das jurisdições nacionais, o alto-mar e a Área, o que poderia impossibilitar um estatuto único para recursos genéticos de ambos. Há divergências de posição quanto a se os recursos do alto-mar devam ser transformados em *res communis*[1272] ou seriam *res nullius*[1273], enquanto, pela CNUDM, os recursos encontrados na Área devem ser submetidos à gestão da ISA, por já serem *res communis humanitatis*[1274].

O Brasil, em parceria com grupo de países latino-americanos[1275], participou ativamente das negociações, construindo pontes para a conclusão de acordo equilibrado e ambicioso. Atuou, junto

---

[1269] A CNUDM não trata expressamente dos recursos genéticos, embora tenha dispositivos relacionados com a biodiversidade marinha.

[1270] A convocação se deu por meio da A/RES/72/249. O tema, entretanto, vinha em debate por cerca de vinte anos.

[1271] O *Ad Hoc Open-ended Informal Working Group to study issues relating to the conservation and sustainable use of marine biological diversity beyond areas of national jurisdiction*, ou "grupo de trabalho", criado pela AGNU em 2004 (parágrafo 73 da A/RES/59/24), delineou essas prioridades na quarta reunião, entre maio e junho de 2011. As atribuições do grupo de trabalho foram estabelecidas pela A/RES/65/37, e as conclusões da quarta reunião foram submetidas à aprovação dos Estados-Membros da ONU na 66ª AGNU.

[1272] Isso significaria a transformação em bem pertencente à humanidade como um todo e não a um indivíduo ou país, prevalecendo o princípio da não apropriação e inexistindo referência à soberania do Estado.

[1273] Isso significaria que os recursos genéticos das áreas marítimas poderiam ser apropriados por aqueles que detenham capacidade técnica e financeira para tanto. A CNUDM limita-se a afirmar que "o alto-mar está aberto a todos os Estados".

[1274] Isso significa que, além do atributo de *res communis*, as atividades levadas a cabo na Área devem ocorrer em benefício da humanidade como um todo. O Acordo sobre BBNJ prevê sua aplicação na Área, em conformidade com o princípio do patrimônio comum da humanidade, mas não indica que a gestão do patrimônio genético será feita pela ISA.

[1275] Coordenados no bloco negociador denominado *Core Latin American Group* (CLAM), 14 países da América Latina apresentaram posições conjuntas sobre diversos temas e construíram parcerias com outros países e grupos

com outros países em desenvolvimento, para assegurar a criação de mecanismo de repartição de benefícios advindos da exploração de recursos marítimos em alto-mar, entendidos pelo País como patrimônio comum da humanidade[1276]. As prioridades brasileiras nas negociações também abarcaram a preservação da biodiversidade marinha em alto-mar e acesso a informações e cooperação científica em temas marinhos. O Brasil exerceu importante papel com oferta de bons ofícios para aproximar as partes na questão do reconhecimento do patrimônio comum da humanidade.

Finalmente, em março de 2023, ao final da quinta sessão da conferência negociadora, o acordo sobre conservação e uso sustentável da biodiversidade marinha em áreas além da jurisdição nacional foi finalizado, sob a estrutura jurídica da CNUDM. O acordo estabelece conjunto de regras aplicáveis a atividades de pesquisa e exploração conduzidas em alto-mar e nos fundos marinhos internacionais, incluindo coleta e uso de recursos genéticos marinhos e sequenciamento digital (com previsão de acesso e repartição de benefícios advindos da exploração científica e econômica de recursos genéticos marinhos em alto-mar), medidas de gestão e áreas marinhas protegidas, avaliações de impacto ambiental, capacitação técnica e transferência de tecnologias marinhas. O instrumento é amparado pelo princípio do patrimônio comum da humanidade e pelas reconhecidas liberdades no alto-mar, a exemplo da liberdade de pesquisa marinha científica.

O acordo estabelece a possibilidade de criação de áreas marinhas protegidas, o que permitirá a consecução do objetivo de que pelo menos 30% dos oceanos sejam áreas protegidas até 2030 –atualmente, são apenas 1,2%. Nessas áreas, a pesca, a passagem de navios e a mineração em águas profundas terão um controle rígido. Também define a criação de ferramentas para gerenciar a conservação da vida nos oceanos. Por fim, estabelece regras básicas para avaliar o impacto ambiental de atividades comerciais nos oceanos, como a pesca e o turismo. O objetivo é que as práticas comerciais não prejudiquem as longas migrações anuais de golfinhos, baleias, tartarugas marinhas e peixes. O acordo não se aplicará a atividades já reguladas, como é o caso da mineração nos fundos marinhos, objeto da Parte IV da CNUDM.

O texto final do acordo foi adotado pelos Estados-Membros da Organização das Nações Unidas (ONU) em junho de 2023, em conferência própria, e foi aberto a assinatura a partir de 20 de setembro. O Brasil assinou o documento em 21 de setembro. O acordo entrará em vigor após a 60ª ratificação. A primeira conferência das partes (COP, na sigla em inglês) deverá ser realizada em intervalo não superior a um ano após a entrada em vigor do instrumento. Até dezembro de 2023, o acordo tinha 84 signatários e nenhuma ratificação.

---

regionais, com destaque para o G77+China, as ilhas caribenhas e o grupo de países africanos. O CLAM foi integrado pelos seguintes países: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana e Uruguai. O Brasil coliderou as posições de 134 países em desenvolvimento agrupoados no G77+China.

[1276] A inclusão do referido princípio no acordo BBNJ significa que os benefícios científicos e econômicos oriundos da exploração dos recursos genéticos do alto-mar e dos fundos marinhos internacionais não podem ficar restritos a poucos países e devem ser compartilhados com países em desenvolvimento por meio de capacitação técnica, transferência de tecnologias marinhas, oportunidades de cooperação científica, acesso facilitado às bases de dados de sequenciamento genético digital e financiamento de projetos voltados para a preservação dos recursos marinhos. A divergência principiológica entre as concepções de *res comunis* e de *res nullius* foi o último obstáculo para a conclusão do acordo. Nas horas finais da conferência, com importante papel de mediação exercido pelas delegações do Brasil e da Jamaica, as delegações decidiram inserir simultaneamente no acordo, como fórmula de compromisso, os princípios do patrimônio comum da humanidade e da liberdade de pesquisa científica em alto-mar.

f) Negociações para exploração de recursos minerais nos fundos marinhos

Nos termos da CNUDM, é atribuição da ISA implementar, controlar e monitorar atividades de mineração nos fundos marinhos[1277]. As regras e regulamentos adotados pela ISA são chamados, em conjunto, "código de mineração", e no momento, se referem ao direito de exploração (*exploration*) de diferentes minerais[1278]. Além dos regulamentos, a ISA elabora recomendações sobre impactos decorrentes da mineração em fundos marinhos, de caráter não vinculante.

Há quase uma década, o Brasil tem autorização de pesquisa (*exploration*), concedido pela ISA, na elevação do Rio Grande[1279], localizada a cerca de 680 milhas náuticas da costa brasileiro. A autorização tem duração de quinze anos e tem o potencial de abrir novas frentes econômicas de produção mineral pelo País, o primeiro da América Latina a obter esse tipo de autorização. O contrato de exploração foi suspenso em dezembro de 2021, contudo, em razão do pleito brasileiro de reconhecimento de que a área é uma extensão de sua plataforma continental e, portanto, está sob jurisdição brasileira.

Em 2014, a ISA começou a desenvolver um conjunto de regulamentos mais amplo que regesse a exploração econômica (*exploitation*) de recursos minerais em fundos marinhos. Em 2016, foi divulgado o primeiro rascunho de trabalho sobre o tema e, no ano seguinte, foi divulgado um projeto de regulamentação, revisado em 2018.

No momento, as negociações continuam em curso, sob pressão de Estados que desejam uma regulamentação para explorar economicamente recursos minerais; mas não há acordo entre as partes envolvidas[1280]. Há dúvidas quando à comprovação da viabilidade e dos impactos ambientais da mineração dos fundos marinhos. Enquanto Nauru enviou uma carta notificando a intenção de começar a exploração econômica, o que inicia prazo de dois anos para a finalização de um regulamento pela ISA[1281], países como a França pedem banimento da mineração em fundos marinhos (moratória sem prazo definido)[1282].

Há questões em aberto nas negociações, que têm dificultado a conclusão do regulamento. Uma delas é a definição de dano (*harm*), já que a CNUDM exige proteção do ambiente marinho de qualquer efeito danoso (*harmful effect and serious harm*) que possa decorrer da mineração de fundos marinhos. Outra questão é referente às espécies marítimas dos fundos marinhos, muitas das

---

[1277] CNUDM, Artigos 139, 145 e 153.

[1278] Cada mineral, ou grupo de minerais, tem um tratamento diferente. Até o momento, há regulamentos sobre prospecção e exploração de *polymetallic nodules* (emendado em 2013), *polymetallic sulphides* (2010) e *Cobalt-rich ferromanganese crusts* (2012).

[1279] Esse plano de trabalho é anterior à inclusão da elevação Rio Grande (ERG) no pleito de extensão da PC brasileira para além do limite de 200 milhas náuticas, cuja proposta parcial revisada da Margem Oriental e Meridional foi submetida à CLPC em 7 de dezembro de 2018. A existência desse plano poderia vir a prejudicar as pretensões brasileiras, uma vez que esse tipo de negócio jurídico é celebrado relativamente a regiões situadas na Área. Como a ERG está além do limite de 350 milhas náuticas da linha de base, a proposta brasileira procura demonstrar a aplicação do critério da linha a 100 milhas náuticas a partir da isóbata de 2.500 metros.

[1280] Algumas ilhas do Pacífico como Palau, Fiji, Samoa e Micronésia formaram uma aliança que pede a moratória da mineração em fundos marinhos (https://oglobo.globo.com/um-so-planeta/noticia/2022/06/conferencia-dos-oceanos-articula-moratoria-de-exploracao-de-minerais-em-alto-mar.ghtml); Estados como o Chile, Espanha, Equador e Costa Rica apenas pedem uma pausa precaucionária. Organizações ambientais são ferrenhamente contrárias à mineração em fundos marinhos.

[1281] Há previsão, em regulamentos da ISA, de que a notificação de um Estado no sentido de começar a exploração econômica mineral de fundos marinhos inicia um prazo de dois anos para a conclusão de um regulamento pela ISA. Transcorrido esse prazo, o Estado teria direito a pedir a exploração econômica mesmo na ausência de um regulamento formalizado. A notificação foi enviada em julho de 2021.

[1282] Macron pediu o banimento desse tipo de atividade no seu discurso na COP27.

quais sequer foram catalogadas. Outra discussão gira em torno da responsabilização em caso de dano ambiental. Por fim, debatem-se os benefícios da mineração para a humanidade como um todo, enquanto *res communis humanitatis*: nos termos da CNUDM, a Área e seus recursos são patrimônio comum da humanidade, não podendo, em princípio ser objeto de benefício para um grupo específico de Estados.

Em março de 2023, deu-se início à 28ª reunião do Conselho da ISA, a primeira desde a aprovação do acordo BBNJ. A reunião está dividida em três partes. A segunda parte foi realizada em julho de 2023, no marco da expiração do prazo de dois anos para a finalização do regulamento sobre a exploração (*exploitation*) de fundos marinhos desencadeado pela notificação de Nauru. Com o fim do prazo, a ISA é obrigada a considerar, embora não necessariamente a aceitar, pedidos governamentais de licenças para exploração comercial dos fundos marinhos. O texto do regulamento está sendo discutido em quatro grupos de trabalho, nas áreas de mecanismo de pagamento e financiamento; proteção e preservação do meio ambiente marinho, inspeção, *compliance* e *enforcement*; e questões institucionais. Países como França, Alemanha e Chile defenderam a prorrogação da moratória à exploração (*exploitation*), alegando ser necessário obter maiores comprovações científicas sobre seus riscos ambientais, enquanto países como China, Rússia, Coreia do Sul e Noruega apoiaram o início de atividades de exploração. O Brasil passou a defender, em 2023, uma “pausa preventiva” de “ao menos dez anos” (moratória) para o início da mineração comercial de águas profundas. A conclusão da 28ª reunião do Conselho da ISA foi realizada em novembro de 2023, quando, originalmente, se esperava chegar a acordo sobre o regulamento. O conselho decidiu, como solução intermediária, seguir trabalhando no tema e adotar um mapa do caminho de dois anos, com o objetivo de adotar o regulamento em sua 30ª reunião, em 2025.

II. Organização Marítima Internacional (OMI)

A Organização Marítima Internacional (OMI) é a agência especializada das Nações Unidas responsável pela segurança dos transportes marítimos internacionais e pela prevenção de poluição marítima e atmosférica causada por embarcações. Sua principal função é estabelecer uma estrutura regulatória justa e efetiva para a indústria de navegação que seja adotada e implementada universalmente. Assim, visa a garantir que a indústria não busque atalhos para reduzir custos que comprometam a segurança das navegações e o meio ambiente. Seus trabalhos compreendem todos os aspectos do transporte marítimo internacional, desde o *design* de navios até seu descarte adequado.

A necessidade de regras internacionais para garantir a segurança das navegações é reconhecida por uma série de tratados adotados a partir de meados do século XIX. Em 1889, na conferência marítima internacional em Washington, discutiu-se proposta de estabelecimento de órgão internacional para tratar de transportes marítimos, na esteira da criação da União Internacional Telegráfica (UIT, 1865), da Organização Meteorológica Internacional (OMI, 1873) e da União Postal Universal (UPU, 1874). A proposta, entretanto, foi recusada naquela ocasião.

Com a criação da Organização das Nações Unidas (ONU) e de outras organizações internacionais, como a a Organização da Aviação Civil Internacional (OACI, 1944), Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO, na sigla em inglês, 1945), a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, na sigla em 1945) e a Organização Mundial da Saúde (OMS, 1947), foi convocada conferência internacional para, outra vez, discutir a criação de uma organização internacional responsável por transportes marítimos. A convenção estabelecendo a Organização Marítima Consultiva Intergovernamental foi adotada em 1948, em Genebra. Receios de alguns países de que algumas provisões da convenção prejudicariam suas indústrias nacionais, beneficiando apenas poucos países, levaram a atrasos na ratificação do tratado. Ao mesmo tempo, surgiam novos problemas, como a poluição marítima por óleo – objeto da Convenção para a Prevenção da Poluição por Óleo (Londres, 1954). Ainda que, com o passar dos anos, mais países ratificassem a convenção de 1948, muitos o faziam com reservas ou declarações interpretativas, limitando seu escopo. Somente em 1958, o tratado entraria em vigor.

Na primeira reunião da OMI, ficou claro que as reservas e declarações haviam restringido seu trabalho a questões puramente técnicas. Entre 1964 e 1993, a convenção foi emendada, para ampliar a composição de órgãos da organização à medida que novos Estados se tornavam membros, tornando-os mais representativos e estabelecendo novas instâncias focadas em problemas não antecipados, como a responsabilidade por acidentes ambientais. Foi por meio das emendas de 1975, em vigor em 1982, que a organização passou a chamar-se OMI. As últimas emendas, ainda não em vigor, foram aprovadas em 2021 – elas ampliam o número de membros do Conselho de 40 para 52, estendem seus mandatos para quatro anos e reconhecem três idiomas adicionais (árabe, chinês e russo, que se juntam a inglês, espanhol e francês) como versões autênticas dos textos da OMI.

A OMI conta atualmente com 175 Estados-Membros e três associados (Ilhas Faroe, Hong Kong e Macao). Além disso, 66 organizações internacionais têm status de observador e 88 organizações não governamentais têm *status* consultivo junto à OMI. O Brasil é parte da OMI desde 1963, quando foi ratificada a convenção constitutiva.

Além de seu tratado constitutivo, são convenções importantes no âmbito da atuação da OMI, entre outras: a Convenção Internacional para a Segurança da Vida Marinha (1974); a

Convenção Internacional para Prevenção da Poluição por Navios (1973)[1283]; a Convenção Internacional sobre Padrões de Treinamento, Certificação e Supervisão para Trabalhadores Marítimos (1995); a Convenção sobre Regras Internacionais para Prevenir Colisões no Mar (1972); e a Convenção Internacional sobre Responsabilidade Civil sobre danos decorrentes de Poluição por Óleo (1969).

A OMI está sediada em Londres e sua estrutura consiste em:

1) Assembleia;
2) Conselho;
3) cinco Comitês principais;
4) diversos subcomitês que auxiliam os comitês técnicos em suas atividades; e
5) Secretariado.

A Assembleia é o principal órgão da OMI. É composta por todos os Estados-Membros, reúne-se regularmente a cada dois anos (pode haver reuniões extraordinárias) e é responsável por aprovar o programa de trabalho da OMI, seu orçamento e suas finanças. Além disso, elege os membros do Conselho.

O Conselho é o órgão executivo da organização, responsável por supervisionar seu trabalho. No intervalo entre as sessões da Assembleia, desempenha suas funções, exceto a de fazer recomendações a governos sobre segurança marítima e prevenção de poluição, prerrogativa exclusiva da Assembleia. Cabe ao Conselho indicar o secretário-geral, que deve ser aprovado pela Assembleia. O Conselho conta com 40 membros, divididos em três categorias – A (dez países com maior interesse em prover serviços de transporte marítimo internacional), B (dez países com maior interesse em comércio marítimo) e C (vinte países com interesses especiais em transporte marítimo ou navegação e cuja eleição garantirá a representação geográfica de todas as áreas do mundo)[1284].

O Comitê de Segurança Marítima, principal órgão técnico da organização, e o Comitê de Proteção Ambiental são compostos por todos os Estados-Membros e contam com sete subcomitês para auxiliá-los. Há, ainda, os comitês Legal, de Cooperação Técnica e de Facilitação. O Secretariado, liderado, hoje, pelo secretário-geral Arsenio Dominguez, do Panamá.

[1283] Sucessora da convenção de 1954 e de suas atualizações.

[1284] Membros do Conselho para o biênio 2024-2025: A – China, Grécia, Itália, Japão, Libéria, Noruega, Panamá, Coreia do Sul, Reino Unido e Estados Unidos (EUA); B - Austrália, Brasil, Canadá, França, Alemanha, Índia, Países Baixos, Espanha, Suécia e Emirados Árabes Unidos (EAU); e C – Bahamas, Bangladesh, Chile, Chipre, Dinamarca, Egito, Finlândia, Indonésia, Jamaica, Quênia, Malásia, Malta, México, Marrocos, Peru, Filipinas, Qatar, Arábia Saudita, Singapura e Turquia.

III. Amazônia Azul e Atlântico Sul

a) Amazônia Azul

Cunhada pela Marinha do Brasil (MB), em 2004, a expressão "Amazônia Azul" representa um conceito político-estratégico que abrange os espaços oceânicos e ribeirinhos nos destinos do Brasil, orientando o desenvolvimento nacional e inserindo o Brasil na vanguarda da preservação e uso sustentável dos mares e rios. Trata-se de 5,7 milhões de km^2 [1285] de área oceânica ao longo da costa brasileira. A riqueza de recursos naturais, a importância ambiental e estratégica, bem como o tamanho comparável à Amazônia terrestre justificam a ideia de "Amazônia Azul".

O Brasil possui uma área de 3,6 milhões km^2 coberta pelos limites de 200 milhas náuticas da Zona Econômica Exclusiva (ZEE), representando um acréscimo relevante de área com direitos de exploração econômica exclusiva de recursos, ao que se soma a Plataforma Continental (PC). A diferença entre os valores é objeto do pleito brasileiro à Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC) junto à Organização das Nações Unidas (ONU): 2,1 milhões km^2.

Instituiu-se pela Lei nº 13.187, de 2015, que 16 de novembro, mesmo dia em que entrou em vigor para o Brasil a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM ou UNCLOS, na sigla em inglês), passou a ser o Dia Nacional da Amazônia Azul.

A MB, no âmbito da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), criou o Programa de Mentalidade Marítima (PROMAR), para estimular maior conhecimento do mar e de suas potencialidades. Os esforços da MB têm gerado mais interesse sobre a Amazônia Azul no âmbito acadêmico e na sociedade civil como um todo, especialmente em relação aos aspectos ambientais[1286] e econômicos do oceano. Esse interesse alinha-se com um movimento internacional de volta suas atenções aos oceanos, como exemplifica o estabelecimento, pela ONU, em 2019, do período de 2021-2030 como a Década da Ciência dos Oceanos para o Desenvolvimento Sustentável.

b) Pleito brasileiro na Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC)

O Brasil reivindica direitos sob a plataforma continental, pelo menos, desde 1950, quando proclamou seus direitos sobre a "plataforma submarina". Na Constituição de 1967, a plataforma submarina foi elencada como bem da União, já em um contexto posterior à Guerra das Lagostas (1961-1964), cujo fulcro foi a exploração de recursos vivos (lagosta) da plataforma continental e que envolveu também a França. Em 1968, o Brasil chegou a adotar o critério da Convenção sobre a Plataforma Continental de 1958 – da qual nunca foi signatário – para estabelecer sua plataforma continental, porém, ainda no mesmo ano, modificou o critério de modo a não limitar os direitos brasileiros. Essa postura insere-se no contexto das primeiras descobertas

---

[1285] Incluindo virtuais recomendações integrais de todos os pleitos mais recentes de extensão da plataforma continental.

[1286] Estima-se que os oceanos absorvam um terço das emissões de CO_2 e de 90% do aquecimento global, por meio de mecanismos conhecidos como "bomba biológica" e "bomba física oceânica" ou "bomba de solubilidade". Pelo primeiro mecanismo, o carbono capturado na forma de matéria orgânica é depositado no fundo dos oceanos, em vez de voltar diretamente à atmosfera como ocorre nos processos de decomposição em ambiente terrestre. Por meio do segundo mecanismo, as diferenças de concentração de CO_2 na atmosfera e nas camadas superficiais dos mares causam a dissolução de CO_2 na água. Por sua vez, a diferença de densidade da água, devido à diferença de sua temperatura, gera correntes verticais que levam águas ricas em CO_2 para o fundo do oceano, onde esse gás fica estocado. O conhecimento desses mecanismos faz parte da construção de uma mentalidade marítima, que em última instância propicia a adesão a políticas de proteção e de preservação os oceanos.

de petróleo na plataforma continental brasileira. Em 1968, com base na estudos do Centro de Pesquisas e Desenvolvimento Leopoldo A. Miguel de Mello (CENPES), que havia sido criado em 1963, a Petrobras encontra a primeira bacia petrolífera na plataforma continental brasileira, na costa de Sergipe. Em 1970, por meio do Decreto nº 1.098, revogado apenas em 1993, o governo Médici estendeu o mar territorial até as 200 milhas náuticas. Em 1973, é descoberta a Bacia de Campos e, no ano seguinte, é descoberto o Campo de Garoupa, considerado o primeiro campo de petróleo economicamente viável.

Em 1989, foi instituído pelo Decreto nº 98.145, o Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira (LEPLAC), "com o propósito de estabelecer o limite exterior da nossa Plataforma Continental no seu enfoque jurídico, ou seja, determinar a área marítima, além das 200 milhas, na qual o Brasil exercerá direitos de soberania para a exploração e o aproveitamento dos recursos naturais do leito e subsolo marinho". Em verdade, o projeto já havia sido iniciado em 1987 e ganhou maior formalidade com o Decreto.

Conforme recorda Alexandre Pereira da Silva, "o Brasil, mesmo antes do início da vigência internacional da CNUDM – que só se daria em 16 de novembro de 1994 –, já se adequara aos parâmetros previstos no tratado internacional, com o advento da Lei nº 8.617/1993, que dispõe sobre o mar territorial, a zona contígua, a ZEE e a plataforma continental brasileiros, revogando o Decreto-lei nº 1.098/1970 e outras disposições em contrário". Conforme assinala a Marinha do Brasil na página virtual sobre o LEPLAC, "a Lei nº 8.617, de 4 de janeiro de 1993, que dispõe sobre o Mar Territorial, a Zona Econômica Exclusiva e a Plataforma Continental, e dá outras providências, por meio do parágrafo único do seu Artigo 11, prescreve que o 'Limite Exterior da Plataforma Continental será fixado de conformidade com os critérios estabelecidos no Artigo 76 da CNUDM, celebrada em Montego Bay, em 10 de dezembro de 1982 e que entrou em vigor para o Brasil em 16 de novembro de 1994, de acordo com o Decreto nº 1.530, de 22 de junho de 1995'". "No final dos anos 1990, o Brasil adotou providências em relação aos rochedos São Pedro e São Paulo, situados a cerca de 520 MN do estado do Rio Grande do Norte: mudou-lhes o nome de 'rochedos' para 'arquipélago'; construiu e instalou lá um farol, para substituir o que fora destruído por um sismo, em 1930, e construiu uma estação científica permanentemente guarnecida por um pequeno grupo de pesquisadores."

"A Proposta de Limite Exterior da Plataforma Continental Brasileira, composta por Sumário Executivo, Corpo Principal e Dados Técnicos e Científicos, foi encaminhada à CLPC da ONU, em 17 de maio de 2004, por intermédio do Ministério das Relações Exteriores, a fim de ser apreciada por aquela Comissão. A apresentação e defesa da proposta aconteceu no período de 30 de agosto a 17 de setembro de 2004, perante a CLPC e, durante três anos, houve encontros da delegação brasileira com uma subcomissão de sete peritos dessa comissão, designada para analisar detalhadamente a proposta." Os 960 mil km^2, correspondentes à área total reivindicada além das 200 milhas náuticas, se distribuíram ao longo da costa brasileira, principalmente nas regiões Norte (região do Cone do Amazonas e Cadeia Norte Brasileira), Sudeste (Região da Cadeia Vitória-Trindade e Platô de São Paulo) e Sul (região de Platô de Santa Catarina e Cone do Rio Grande), equivalendo à soma das áreas dos estados de São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul.

Em 2004, os Estados Unidos (EUA) objetaram o pleito brasileiro em relação à cadeia Vitória-Trindade, argumentando que não cumpria com os requisitos de espessura de sedimentos ("critério de Gardiner"). A CLPC, contudo, desconsiderou a objeção estadunidense pois o país não era adjacente nem se defrontava com a região em análise para que tivesse legitimidade para

interromper o exame da subcomissão, situação diversa da de Índia[1287] e de Sri Lanka[1288], nas quais, de fato, a CLPC suspendeu, em março de 2023, a análise com base nas objeções de terceiros países. Além disso, a CLPC considerou que não caberia a terceiros Estados objetarem os critérios técnicos e científicos que fossem objeto de análise da própria CLPC e que não deveria considerar intervenções de terceiros Estados que não fossem parte da CNUDM.

Em abril de 2007, após concluir a análise da proposta, a CLPC encaminhou suas recomendações ao governo brasileiro. Essas recomendações não atenderam ao pleito brasileiro na sua totalidade, e o Brasil decidiu por não as aceitar. Assim, do total aproximado de 960 mil km^2 de área reivindicada, além das 200 milhas náuticas, a CLPC não concordou com cerca de 190 mil km^2, abrangendo o cone do Amazonas, a cadeia Norte-Brasileira, a cadeia Vitória-Trindade e a Margem Continental Sul. A subcomissão que havia analisado o pleito recomendou ao Brasil que se coordenasse com a França (Guiana Francesa) e com o Uruguai para trocar e obter informações suplementares. Na nova definição de limites da Margem Sul, o Brasil trocou informações com o Uruguai.

A elaboração de proposta revista foi autorizada pelo presidente da República em 2008. Para a elaboração dessa proposta revista, a margem continental brasileira foi dividida em três áreas distintas: Margem Sul (170 mil km^2), Margem Equatorial (390 mil km^2) e Margem Oriental/Meridional (1,6 milhão km^2), totalizando 2,1 milhões km^2.

A proposta da Margem Sul foi encaminhada à ONU em abril de 2015 e apresentada à CLPC em 25 de agosto de 2015. Em março de 2019, a CLPC aprovou na sua totalidade proposta brasileira submetida, incorporando à nossa PC uma área de cerca de 170 mil km^2.

A proposta da Margem Equatorial foi encaminhada à ONU em 8 de setembro de 2017 e apresentada na Reunião Plenária da Comissão de Limites em 8 de março de 2018. Teve sua análise iniciada em 2019 em subcomissão que começou a reunir-se em agosto de 2019.

A proposta da Margem Oriental/Meridional com a inclusão da elevação do Rio Grande foi encaminhada à ONU em 7 de dezembro de 2018 e, possivelmente, será analisada após 2023, considerando que, até junho desse ano, a análise da Margem Equatorial ainda não havia sido concluída. Com a inclusão da elevação do Rio Grande nessa submissão, a nossa Amazônia Azul poderá passar a ter uma área de cerca de 5,7 milhões de km^2.

c) Atlântico Sul

Para fins de CACD, a melhor definição de Atlântico Sul é aquela que está pautada em termos geopolíticos, isto é, o Atlântico Sul pode ser entendido como a grande área localizada entre a América do Sul e a África, incluindo os territórios banhados pelo oceano Atlântico nos dois continentes.

[1287] O pleito da Índia foi apresentado à CLPC em 2009, e Myanmar, Bangladesh e Paquistão apresentaram objeções às reivindicações indianas.
[1288] O pleito do Sri Lanka foi apresentado à CLPC em 2009, e Índia e Bangladesh apresentaram objeções às reivindicações cingalesas.

d) Interesses brasileiros na Amazônia Azul e no Atlântico Sul

i. Interesses científicos

Em relação aos interesses científicos, "a Política Nacional para os Recursos do Mar foi o embrião para os programas científicos associados ao exercício e à garantia da soberania brasileira no mar. Existem três grandes planos coordenados pela Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM) diretamente relacionados à 'Amazônia Azul': o LEPLAC, o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC) e o Plano Setorial para os Recursos do Mar (PSRM). O conjunto de programas e ações reunidos nesses planos privilegia, principalmente, o conhecimento sobre o ambiente marinho, sua preservação, o uso racional dos recursos e a formação de recursos humanos".

O interesse científico na Amazônia Azul extrapola o âmbito da MB e alcança as esferas da economia e da política externa. Os conhecimentos obtidos nos programas de levantamento da plataforma continental servem de base para prospecção petrolífera da Petrobras e proporciona à política externa brasileira oportunidades para oferecer cooperação técnica com outros países da América do Sul e da costa atlântica da África, em especial os países de língua portuguesa. Em 2012, o governo criou a empresa estatal Amazônia Azul Tecnologias de Defesa (Amazul), com a função de desenvolver as tecnologias nacionais relacionadas à construção de submarinos nucleares e convencionais e tecnologia para o aproveitamento de recursos dos fundos marinhos. A Amazul, que opera desde agosto de 2013, tem parcerias com a Petrobras, a Vale, a MB e o Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação.

ii. Interesses ambientais

Em relação aos interesses ambientais, "os programas e projetos voltados à gestão integrada dos ambientes costeiros e marinhos têm sido direcionados, principalmente, para o investimento na reconversão dos efeitos danosos da poluição, na revitalização urbanística das cidades, na valorização da paisagem natural – visando ao desenvolvimento de novas atividades, como o ecoturismo e a educação ambiental – e para a manutenção da qualidade ambiental. Muitos desses programas servem como plataformas de interação entre a ciência e a reformulação de políticas públicas com vistas à melhoria na capacidade de previsão de catástrofes e ao conhecimento da dinâmica socioeconômica, que vem mudando rapidamente nas últimas décadas. Outro efeito dos programas e ações é o acesso, ainda que pontual, a tecnologias ambientais adequadas e o uso de indicadores de qualidade ambiental. A manutenção da diversidade biológica, a conciliação de interesses concorrentes em zonas marinhas e costeiras, investimento em atividades sustentáveis e a repartição justa dos benefícios advindos do uso de recursos genéticos são pilares da política ambiental do País, que envolve a cooperação com outros países e a realização de fóruns multilaterais. O objetivo final consiste em alcançar um bom estado ecológico do meio marinho e conferir às atividades que dependem do mar a previsibilidade de que necessitam".

iii. Interesses geopolíticos

Com relação aos interesses e implicações geopolíticos, deve-se indicar a importância do Atlântico Sul para a soberania nacional, tendo em conta o tamanho da fronteira marítima do País, a alta concentração populacional e de recursos na região litorânea, a proximidade com o continente

africano e os riscos decorrentes em termos de segurança e de defesa nacionais. Conforme os documentos basilares de defesa (ver subseção a respeito na seção sobre questões de segurança e defesa na política externa brasileira em tópico anterior), o Atlântico Sul é parte do entorno estratégico brasileiro. A Marinha destaca que "a definição do limite exterior da plataforma continental, a fronteira Leste do Brasil, que garantirá ao país o acesso a recursos vivos e energéticos, como previsto na CNUDM, apresenta-se como uma das raríssimas oportunidades, na história da humanidade, de um Estado ampliar o seu território pacificamente, sem perdas humanas". A Marinha do Brasil tem realizado estudos geopolíticos voltados para o mar, a "Oceanopolítica", com o objetivo de conscientizar os brasileiros sobre a importância do nosso território marítimo – referências aos conceitos do almirante Alfred Mahan poderiam, nesse contexto, ser feitas. Ademais, "a Estratégia Nacional de Defesa estabeleceu que as capacidades para controlar áreas marítimas, negar o uso do mar e projetar o Poder Naval terão por foco: incrementar a segurança e a habilitação para defender as plataformas petrolíferas, as instalações navais e portuárias, os arquipélagos e ilhas oceânicas nas Águas Jurisdicionais Brasileiras; responder prontamente a qualquer ameaça, por Estado ou por forças não-convencionais ou criminosas, às vias marítimas de comércio; e a participação crescente em missões de paz. Especifica, ainda, as áreas estratégicas marítimas que continuarão a merecer atenção especial, do ponto de vista da necessidade de controlar o acesso marítimo ao Brasil: a faixa que vai de Santos a Vitória; e a área em torno da foz do rio Amazonas".

Diante da crescente importância econômica e estratégica da Amazônia Azul, a MB busca assegurar capacidades de projetar poder sobre a região, por meio do reaparelhamento da força naval. Programas para obtenção de submarinos e embarcações da Classe Tamandaré, bem como a incorporação, em 2018, de navios de apoio oceânico da Classe Mearim e do navio-aeródromo multipropósito "Atlântico" refletem essa preocupação, especialmente após a reativação da IV Frota dos EUA para o Atlântico Sul em 2008, que estava desativada desde 1950. O agravamento de riscos relacionados ao terrorismo, tráfico de armas, drogas e pessoas, contrabando e descaminho e pirataria reforçam as preocupações de segurança da MB.

iv. Interesses geoeconômicos

Com relação aos interesses e implicações geoeconômicos, "segundo dados do IBGE, aproximadamente 80% da população do país se localiza nos 200 km da costa oceânica[1289]. Além disso, cerca de 90% da produção industrial e da infraestrutura e em torno de 80% da produção brasileira encontram-se nessas mesmas regiões". Cerca de 95% do petróleo, 80% do gás natural e 45% do pescado produzido no País provêm da Amazônia Azul, área em que se encontra o pré-sal e em que há perspectivas para a exploração de recursos minerais como cobalto, níquel, manganês, fosfato e platina. "Nossa grande dependência do mar faz sobressair talvez nossa maior vulnerabilidade: assegurar o controle das vias de comércio marítimo, o que nos faz lembrar que o Brasil gasta anualmente uma quantia muito expressiva para sua balança de pagamentos no que diz respeito ao frete marítimo com navios de bandeira estrangeira. Uma marinha mercante forte gera muitos empregos e reduz essa onerosa carga. Nesse mesmo raciocínio da vulnerabilidade está a produção de petróleo. Agora dividida em duas grandes áreas marítimas, as Bacias de Campos e de Santos, a produção petrolífera permanece sendo fundamental para a economia do País. O Brasil

[1289] "A Zona Costeira do Brasil é uma unidade territorial que se estende, na sua porção terrestre, por mais de 8.500 km, abrangendo 17 estados e mais de 400 municípios, distribuídos do Norte equatorial ao Sul temperado do País. Inclui ainda a faixa marítima formada por mar territorial, com largura de 12 milhas náuticas a partir da linha da costa".

desenvolveu uma complexa tecnologia para explorar petróleo em profundidades acima de mil metros. Assim é explorado o produto (gás ou liquefeito) na Bacia de Santos, conhecida como pré-sal. As reservas brasileiras de gás e petróleo estão totalmente inseridas na área marítima, demonstrando um dos recursos econômicos e riquezas existentes em nossa ‘Amazônia Azul’, a qual cabe à Marinha do Brasil proteger da cobiça de algum aventureiro. Além dos hidrocarbonetos, o oceano pode ser uma fonte importante de energias renováveis por meio da exploração da energia de marés, ondas e correntes, além de gradientes térmicos e salinos.

O fundo marinho sob a Amazônia Azul tem grande potencial mineral, desde a exploração de materiais inertes, como areia e cascalho utilizadas na construção civil, a minerais pesados de alto valor, como ouro, platina e diamantes. A exploração de fosforitas, importantes para produção de fertilizantes; de nódulos polimetálicos, que podem conter ferro, manganês, níquel, cobre, cobalto, etc; e de evaporitos, dos quais podem ser extraídos potássio, magnésio e enxofre, pode tornar-se fonte importante desses recursos.

Outra potencialidade econômica a ser protegida é a atividade pesqueira. Apesar do extenso litoral, o Brasil responde por apenas 1% da pesca mundial. Nosso litoral é sempre procurado por navios de pesca industrial oriundos de diversos países. Há muito mais a ser defendido, razão pela qual o Instituto de Estudos do Mar Almirante Paulo Moreira, localizado em Arraial do Cabo, norte do Estado do Rio de Janeiro, tem realizado trabalhos importantes para o futuro da vida no mar. As águas brasileiras não são especialmente propícias à pesca, se comparadas às águas da costa pacífica sul-americana; contudo a exploração de espécies ornamentais destinado ao aquarismo oferece uma alternativa a ser mais bem aproveitada, desde que com manejo adequado.

A Amazônia Azul oferece também recursos não extrativos, como turismo, transporte e serviços climáticos. O litoral brasileiro tem atraído turistas de diversas partes do mundo, tornando a atividade turística e esportiva um atrativo a mais para o lazer. O turismo é uma das mais conhecidas utilizações do mar, até mesmo para os que não possuem acesso a ele em seus territórios. Países que não têm saída para o mar sempre externaram sua dificuldade para a prática da exportação e ressaltam essa vulnerabilidade. As ilhas e os rochedos marítimos da ‘Amazônia Azul’ também são pontos com alto potencial de atração turística, tanto pela beleza natural quanto pelo apelo ecológico, sem contar sua importância estratégica. A Marinha instalou nesses locais um eficiente sistema de segurança da navegação, composto de faróis, estações meteorológicas e centros de comunicação, beneficiando, assim, a navegação nacional e internacional.”

e) Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS)

A Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) foi criada após uma iniciativa do Brasil que resultou na Resolução 41/11 da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), de 1986, que promove a cooperação regional para a manutenção da paz e segurança no Atlântico Sul, mas também uma perspectiva mais ampla de cooperação (desenvolvimento econômico e social, meio ambiente e conservação de espécies vivas). Entre suas preocupações iniciais estavam o processo de independência da Namíbia (Sudoeste Africano), o *apartheid* na África do Sul e a guerra civil angolana. A questão das Malvinas é mencionada pela primeira vez em 1996, a despeito de esforços, inclusive brasileiros, de evitar instrumentalizar a ZOPACAS para o encaminhamento do tema.

É integrada atualmente por 24 países banhados pelo Atlântico Sul: África do Sul, Angola, Argentina, Benim, Brasil, Cabo Verde, Cameroun, Congo, Côte d’Ivoire, Gabão, Gâmbia, Gana, Guiné-Conacri, Guiné-Bissau, Guiné Equatorial, Libéria, Namíbia, Nigéria, República

Democrática do Congo (RDC), São Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa, Togo e Uruguai. Namíbia e África do Sul ingressaram, respectivamente, apenas em 1990 e 1994.

Desde sua criação, já foram realizadas oito Reuniões Ministeriais da ZOPACAS: Rio de Janeiro (1988); Abuja (1990); Brasília (1994); Somerset West (1996); Buenos Aires (1998); Luanda (2007); Montevidéu (2013); e Mindelo (2023). Como se nota, a periodicidade entre esses encontros, no entanto, é altamente irregular. Entre 1988 e 1998, as atividades foram profícuas, tendo sido realizadas cinco ministeriais. A partir de então, não houve encontros até 2007. Como destacam Carvalho e Nunes, "a partir do sexto encontro, em 2007, a ZOPACAS principiou sua revitalização. Todos os 24 países-membros do foro estiveram presentes na reunião, episódio que demonstrou a vontade de dar maior destaque à iniciativa. O encontro teve como resultado o Plano de Ação de Luanda, o qual indicava as áreas em que os esforços de cooperação deveriam ser intensificados. Em seguida, seguiu-se com a criação de grupos de trabalho para cooperação econômica, elaboração de missões de paz, análise de questões ambientais e combate às atividades ilegais transnacionais".

O esforço de revitalização do foro culminou, em 2013, na aprovação da Declaração de Montevidéu e do Plano de Ação de Montevidéu, no contexto da sétima Reunião Ministerial, realizada na capital uruguaia. Ela contou com a participação de praticamente todos os países que a integram. Foi a primeira vez que participaram os ministros da Defesa, enfatizando a importância dos segmentos de segurança e de defesa. "Determinou-se, então, o Plano de Ação de Montevidéu, o qual indicou sete pontos principais para cooperação entre os Estados-Membros. A partir disso, os Estados se comprometeram a garantir o cumprimento e a implementação desses preceitos, que objetivam a proteção e o desenvolvimento conjunto da região; entre eles, destacam-se: o mapeamento e a exploração da plataforma oceânica, segurança marítima – controle e vigilância de embarcações e combate às atividades ilícitas e o crime organizado – e, por fim, cooperação na área de defesa através da promoção de exercícios militares conjuntos". Por meio da Declaração de Montevidéu, os países da ZOPACAS concordaram em reunir-se anualmente à margem da AGNU para revisar o progresso alcançado e decidir sobre ações futuras.

Entre 2013 e 2021, pode-se dizer que houve certo ocaso da iniciativa, não tendo havido nenhuma resolução a respeito na AGNU desde 2015. Em 2019, houve reunião em nível de peritos em Nova York. Em 2020, foi realizado o simpósio virtual "A contribuição da ZOPACAS para o Desenvolvimento Econômico e a Segurança Marítima no Atlântico Sul". Em 2021, houve esforço para relançamento político da ZOPACAS, por meio da adoção, por consenso, da Resolução 75/312 da AGNU. A resolução relança a ZOPACAS na agenda da ONU, no momento em que a atenção da comunidade internacional se volta cada vez mais para a segurança marítima, em particular no golfo da Guiné (embora esteja geograficamente mais ao norte do Equador). O texto encoraja a realização de ministeriais bienais, assim como encontros anuais à margem da AGNU, e o estabelecimento de mecanismo de seguimento previsto no Plano de Ação de Montevidéu.

A oitava ministerial da ZOPACAS ocorreu no Mindelo, no Cabo Verde, em abril de 2023, após cerca de dez anos de interregno. Segundo nota da Marinha Brasileira, 16 dos 24 integrantes do mecanismo participaram do encontro. Na ocasião, além de terem sido aprovados uma declaração e um plano de ação, houve a passagem da presidência *pro tempore* do Uruguai para o Cabo Verde.

Na Declaração do Mindelo, os Estados-Membros da ZOPACAS reiteraram que o Atlântico Sul deve seguir como uma região comprometida em promover a paz, a segurança, a cooperação, a democracia, o respeito aos direitos humanos, o desenvolvimento sustentável, a prosperidade econômica, a inclusão socioeconômica, a integração cultural e a solidariedade. Foi enfatizada a

necessidade de se manter a região livre do flagelo da guerra, assim como de se trabalhar em conjunto no enfrentamento a desafios comuns, como o crime organizado transnacional, a pirataria, o tráfico de drogas, o terrorismo, os crimes ambientais, etc. O comprometimento com a democracia, a pluralidade política e o respeito aos direitos humanos foi reiterado no documento, que conclamou ainda por um incremento da cooperação técnica, a fim de se fortalecer a capacidade dos Estados-Membros de implementar os objetivos delineados no Plano de Ação do Mindelo.

Delineados esses propósitos e princípios basilares da ZOPACAS, a Declaração do Mindelo destaca oito temas:

1) governança global;
2) desarmamento;
3) paz e segurança;
4) defesa;
5) desenvolvimento (incluindo questões econômicas e financeiras);
6) desenvolvimento sustentável e mudança do clima;
7) oceanos e recursos marinhos; e
8) crime transnacional.

Na seara da governança global, os Estados-Membros saudaram os esforços atuais de reforma do sistema onusiano, destacando a necessidade urgente de uma reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), a fim de torná-lo mais representativo, eficiente, transparente e eficaz. A governança global financeira também foi tema abordado no encontro. A Declaração do Mindelo trouxe dispositivo no qual os Estados declararam apoiar o estabelecimento de uma representação permanente da União Africana (UA) no G20.

Em desarmamento, tópico tradicionalmente debatido nas ministeriais da ZOPACAS, foi reiterado o compromisso de se consolidar o Atlântico Sul como uma zona livre de armas nucleares e outras armas de destruição em massa (ZLAN)[1290], com um chamado para que outros Estados assim a reconheçam[1291]. Segundo a Declaração do Mindelo, a mera existência de armas de destruição em massa, em particular a de armas nucleares, constitui grave ameaça à humanidade. É necessário, portanto, avançar na agenda de desarmamento nuclear, sobretudo no que diz respeito às obrigações desarmamentistas acordadas no Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP).

Ainda no tema do desarmamento, foram relembrados os avanços históricos conquistados no seio do Tratado de Tlatelolco (1967) e do Tratado de Pelindaba (1996), que estabeleceram, respectivamente, a América Latina e o Caribe e a África como ZLANs. Foi também saudado o trabalho de mais de trinta anos realizado pela Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Armas Nucleares (ABACC). Os Estados expressaram apoio aos esforços da

---

[1290] O pleito de criação de uma ZLAN no Atlântico Sul surge oficialmente em 1994, no contexto da realização da 3ª Reunião Ministerial da ZOPACAS, em Brasília, em esforços que resultaram posteriormente na assinatura do Tratado de Pelindaba, em 1996, no Cairo. A zona estabelecida por Pelindaba não contemplou, no entanto, alguns territórios ultramarinos europeus, o que impede que o Atlântico Sul já seja uma ZLAN. São eles: Santa Helena, Ascensão e Tristão da Cunha (arquipélago pertencente ao Reino Unido); e a ilha Bouvet (pertencente à Noruega).

[1291] Como destacado em discurso do então chanceler Patriota, "em sua porção sul-americana, a metade meridional do oceano Atlântico já se beneficia da proibição de armas nucleares instituída pelo Tratado de Tlatelolco. As águas territoriais de 14 dos 21 membros africanos da ZOPACAS, por sua vez, são contempladas pelo Tratado de Pelindaba, que estabelece a zona livre de armas nucleares daquele continente". Há alguns domínios ultramarinos, entretanto, que não estão cobertos pelos tratados, como Santa Helena. Na ministerial de Brasília, em 1994, houve declaração em favor do Atlântico Sul como área livre de armas nucleares. A AGNU adotou, no mesmo ano, a Resolução 49/84, que recebeu os votos contrários de EUA, França e Reino Unido.

comunidade internacional para o estabelecimento de uma ZLAN no Oriente Médio. Destacaram a necessidade de se regular o comércio de armas convencionais, de acordo com o Tratado sobre o Comércio de Armas (TCA), em vigor desde dezembro de 2014. A Declaração do Mindelo encorajou, ademais, os Estados que ainda não assinaram ou não ratificaram o Tratado sobre a Proibição das Armas Nucleares (TPAN), de 2017, a fazê-lo.

No tema de paz e segurança, foi reafirmada a importância da diplomacia preventiva e dos mecanismos de *peacemaking*, *peacekeeping* e *peacebuilding* para se evitar que disputas se transformem em conflitos. Foi destacado o papel da mulher na agenda de paz e segurança, assim como o elo intrínseco entre segurança e desenvolvimento. Foram saudados esforços envidados no seio da UA e da ONU para a segurança e a estabilidade do continente africano. Expressou-se preocupação quanto à exploração ilegal de recursos naturais na África e manifestou-se renovado apoio às operações de paz da ONU no continente. Em contrapartida, a declaração trouxe dispositivo no qual se anuncia uma "política de tolerância zero quanto a crimes cometidos por funcionários das Nações Unidas em suas missões". O tema da pirataria ganhou especial atenção, com os Estados se comprometendo a prevenir e eliminar o fenômeno, presente sobretudo no golfo da Guiné.

No que diz respeito ao tema da defesa, foi ressaltada a necessidade de fortalecimento da cooperação e da confiança entre os Estados do Atlântico Sul. Exercícios militares conjuntos, como o GUINEX[1292], foram saudados no documento, que abordou ainda a necessidade de se estabelecer um mecanismo de Presenças Marítimas Coordenadas (CMP, na sigla em inglês), a fim de se elevar a capacidade de patrulhamento das águas dos Estados-Membros.

Em desenvolvimento, os Estados manifestaram "preocupação profunda" com a crise global agravada pela guerra na Ucrânia, sobretudo no que diz respeito aos seus efeitos econômicos, ambientais e sociais sobre países em desenvolvimento. Segundo a declaração, "políticas de austeridade por si só não solucionarão esses problemas". Foi reiterada a necessidade de se incrementar os programas de financiamento ao desenvolvimento e de se elevar a cooperação com vistas ao desenvolvimento da região, com redução da pobreza e aumento da integração.

"Desenvolvimento sustentável e mudança climática" foi o sexto tópico ressaltado na Declaração do Mindelo. Em linha com as considerações presentes no tópico anterior, aqui, os Estados ressaltaram a importância de a comunidade internacional cumprir com os compromissos acordados no que tange à concessão de financiamento para a conquista dos objetivos e das metas da Agenda 2030. Segundo a declaração, a despeito de importantes avanços, a maioria dos países em desenvolvimento não está caminhando para atingir seus compromissos delimitados no Acordo de Paris nem os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Por fim, nessa seara, os Estados da ZOPACAS saudaram a candidatura brasileira para sediar a 30ª Conferência das Partes (COP30), no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês), em 2025.

No que diz respeito ao tema "oceanos e recursos marinhos", foram saudados os avanços conquistados no âmbito da 1ª e 2ª Conferência dos Oceanos das Nações Unidas (UNOC, na sigla em inglês), realizadas, respectivamente, em Nova York (2017) e Lisboa (2022). Os Estados da

---

[1292] O GUINEX-I foi um exercício militar realizado em 2021, na costa africana ocidental, com a participação de países como Brasil, Nigéria, Guiné Equatorial, Espanha e EUA. O GUINEX-II foi realizado em 2022, também no litoral do Atlântico Sul africano, entre as marinhas e guardas costeiras do Brasil, Cameroun, Côte d'Ivoire, São Tomé e Príncipe, Nigéria, Portugal, EUA, entre outros. Entre agosto e outubro de 2023, foi realizado o GUINEX-III, com São Tomé e Príncipe, Cameroun, Nigéria, Cote d'Ivoire, Senegal, Cabo Verde, Togo, EUA, Reino Unido, Portugal e Espanha.

ZOPACAS foram encorajados a atuarem de maneira ativa no terceiro encontro, que será realizado na França.

Quanto ao crime transnacional, a declaração trouxe novamente dispositivo que revela preocupação dos Estados quanto ao fenômeno da pirataria no golfo da Guiné, que acarreta consequências danosas não apenas para a segurança marítima da região, mas também ao seu desenvolvimento econômico. Nesse sentido, clamou-se por maior auxílio financeiro e técnico aos Estados do golfo da Guiné, a fim de poderem aperfeiçoar o patrulhamento de suas costas e ampliarem a troca de informações entre si. Alguns dos crimes transnacionais que também receberam especial atenção da ZOPACAS no documento foram roubo de petróleo, tráfico de drogas, tráfico de pessoas, comércio ilegal de armas, lavagem de dinheiro, terrorismo, contrabando de migrantes, etc. Foi reiterado o compromisso entre os Estados-Membros do foro de se aprofundar a cooperação no combate a esses ilícitos.

Uma comparação entre a Declaração do Mindelo, de 2023, e a Declaração de Montevidéu, de 2013, revela que os propósitos e princípios basilares da ZOPACAS permanecem inalterados. Os oito temas da Declaração do Mindelo são os mesmos do texto aprovado em Montevidéu. Manteve-se, portanto, a mesma estrutura em ambos os documentos, mas o conteúdo de cada tópico sofreu leves alterações, decorrentes das mudanças na conjuntura internacional. Em "governança global", por exemplo, adicionou-se, em 2023, o apoio expresso a uma representação permanente da UA no G20, pleito inexistente em Montevidéu. De igual maneira, no tópico "desarmamento", o texto do Mindelo trouxe como novidade o apelo para que os países adiram ao TPAN, assinado em 2017. Outras menções ausentes no texto de 2013 e presentes em 2023 são, por exemplo, aquelas feitas à guerra na Ucrânia, ao Acordo de Paris e à Agenda 2030, às Conferências dos Oceanos, etc.

Além da Declaração do Mindelo, a 8ª Reunião Ministerial da ZOPACAS produziu ainda o Plano de Ação do Mindelo. O documento contém previsões de cooperação nas seguintes áreas:

1) mapeamento e exploração do leito marinho e pesquisa oceanográfica;
2) cooperação em conservação e uso sustentável do ecossistema marinho e seus recursos;
3) recursos oceânicos e marinhos;
4) cooperação em transporte aéreo e marítimo e segurança portuária;
5) cooperação em segurança marítima;
6) cooperação em defesa;
7) segurança pública e combate ao crime organizado transnacional;
8) *capacity building* e cooperação entre universidades;
9) tecnologias da informação e comunicação (TIC);
10) outras áreas (como em comércio, investimentos, logística, etc.).

A área nº 3 ("recursos oceânicos e marinhos") foi acrescentada no Plano de Ação do Mindelo, sendo inexistente no documento similar de Montevidéu. As metas apresentadas nesse domínio dizem respeito, de forma geral, ao tema da pesca, desde a atividades de pesca ilegais até a questão dos subsídios fornecidos por países desenvolvidos às suas indústrias pesqueiras – dois assuntos que preocupam os Estados da ZOPACAS. As áreas nº 8 e nº 9 ("*capacity building* e cooperação entre universidades" e "tecnologias da informação e comunicação", respectivamente) também constituem novidades do Plano de Ação de Mindelo. Na primeira delas, ressalta-se a necessidade de se expandir a cooperação educacional, cultural e técnica entre os países do Atlântico Sul, por meio, por exemplo, da concessão de bolsas de estudos. Na segunda, o Plano de Ação do Mindelo revela um compromisso por parte dos países de ampliarem a troca de experiências e de boas práticas em temas como combate a crime cibernético e governança digital.

O ministro Mauro Vieira representou o Brasil na 8ª Reunião Ministerial, no Mindelo, marcando a primeira visita de sua atual gestão ao continente africano. Em seu discurso, destacou contar com um mandato expresso do presidente Luís Inácio Lula da Silva para recolocar a África como prioridade da política externa brasileira, em consequência da vocação universalista do País.

O chanceler brasileiro pontuou, inicialmente, que o contexto geopolítico atual é mais desafiador do que em 2013, diante da existência de novos desafios de segurança e da maior conscientização da comunidade internacional em relação à pauta ambiental marítima. Segundo Vieira, é necessário “desenvolver o potencial inexplorado da ZOPACAS” e, por meio da cooperação e do diálogo, evitar que o “Atlântico Sul seja percebido como um vazio de poder”.

Mauro Vieira delineou, em seguida, três linhas principais de ação para a revitalização da ZOPACAS: cooperação, institucionalização e engajamento. Para o chanceler, é grande o potencial de cooperação em áreas como capacitação de pessoal no setor marítimo, manejo de áreas costeiras, agricultura, biotecnologia, saúde, economia azul, turismo costeiro, energia limpa, transporte e segurança marítima, bem como é amplo o espaço para o diálogo no tema do combate a atividades ilícitas, como tráfico de drogas, pirataria e roubo armado, por meio de capacitação, intercâmbio de informações e mecanismos de cooperação jurídica.

O aprofundamento da cooperação somente será possível, segundo Vieira, diante do fortalecimento institucional da ZOPACAS, o que não significaria incremento da burocracia, mas, sim, “maior previsibilidade e perenidade no encaminhamento das ações”. Para o chanceler brasileiro, “de nada adiantará uma excelente declaração conjunta e plano de ação se não dispusermos de meios para implementá-los”.

Quanto ao terceiro aspecto destacado pelo ministro Mauro Vieira, o engajamento seria, ao mesmo tempo, catalisador e consequência dos dois anteriores. O fortalecimento da ZOPACAS depende de uma maior vontade política entre todos os membros, nos mais variados níveis. Para isso, o Brasil sugeriu a realização encontros de altos funcionários da ZOPACAS com uma maior frequência, “possivelmente em bases anuais”.

Por fim, o Brasil ofereceu-se e foi escolhido para sediar a 9ª Reunião Ministerial da ZOPACAS, em 2026, no marco dos 40 anos da iniciativa, em cidade ainda a ser determinada. O Brasil também se propôs a sediar um Centro de Contato dos Pontos Focais da ZOPACAS.

Em 2013, na 7ª Reunião Ministerial, realizada em Montevidéu, a delegação brasileira foi representada pelo então ministro das Relações Exteriores, Antonio de Aguiar Patriota. Naquela ocasião, Patriota também havia ressaltado a necessidade de se consolidar o Atlântico Sul como um espaço de diálogo e de cooperação, assim como a importância da região tanto em termos securitários quanto ambientais. No discurso de Patriota, entretanto, houve grande destaque ao tema do desarmamento e não proliferação, anunciando-se como objetivo estratégico do foro a caracterização do Atlântico Sul como uma ZLAN. A fala do chanceler da então presidenta Dilma Rousseff também revelou um maior destaque à crescente importância econômica do Atlântico Sul[1293], ponto ausente do discurso de Mauro Vieira em 2023, bem como trouxe considerações acerca da crise em Guiné-Bissau[1294].

[1293] Segundo Patriota, “a ZOPACAS incorpora também importantes dimensões econômico-estratégicas, em especial relativas ao aproveitamento de riquezas energéticas e ao elevado potencial do Atlântico Sul para o desenvolvimento socioeconômico dos países costeiros, assim como à preocupação de sustentabilidade e racionalidade na utilização dos recursos marinhos. A Zona, por isso, deve ser também foro privilegiado para a cooperação sul-sul, com base em projetos concretos de cooperação”.

[1294] Em 2012, Guiné-Bissau passou por um golpe de Estado promovido pelos militares, no contexto da iminência do segundo turno das eleições presidenciais no país, suscitando ampla condenação por parte da comunidade internacional, inclusive pela ZOPACAS.

Cumpre ainda enfatizar que, seguindo o rito inaugurado na 7ª Ministerial de Montevidéu, também na 8ª Ministerial no Mindelo a delegação brasileira contou com representantes do Ministério da Defesa, liderados pelo chefe do Estado-Maior da Armada da Marinha, o almirante de esquadra José Augusto Vieira da Cunha Menezes.

f) Programas estratégicos da Marinha

Sobre os programas estratégicos da Marinha, como o projeto de construção do Núcleo do Poder Naval e Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz) e sua relação com a Amazônia Azul e o Atlântico Sul, ver subseção a respeito na seção sobre questões de segurança e defesa na política externa brasileira em tópico anterior.

g) Iniciativas na área de defesa no Atlântico Sul

As iniciativas de defesa mais evidentes no Atlântico Sul são os exercícios militares, como é o caso de ATLASUR (Brasil, Argentina, Uruguai e África do Sul), Arandu (Brasil-Argentina), FRATERNO (Brasil-Argentina), UNITAS (entre países americanos, realizado seja no Atlântico, seja no Pacífico), FELINO (Comunidade dos Países de Língua Portuguesa – CPLP –, não se limitando ao Atlântico Sul), IBSAMAR (a sexta edição, em 2018, foi na África do Sul, na região do Atlântico Sul), GUINEX e *Obangame Express* (com a participação de diversos países europeus e africanos, além dos EUA e do Canadá, para promover capacitação no enfrentamento à insegurança marítima da região do golfo da Guiné). O Brasil também já realizou exercícios conjuntos com as Marinhas de diversos países africanos, como Benim, Cabo Verde, Nigéria, São Tomé e Príncipe, Angola, Namíbia e Senegal.

Desde o início do século, com os países africanos do Atlântico Sul, o Brasil:

1) assinou diversos acordos de cooperação em defesa, como África do Sul (2003) e Guiné-Bissau (2006);
2) contribuiu para a criação do Centro de Formação de Forças de Segurança e estabeleceu Missão Brasileira de Cooperação Técnico-Militar para o treinamento da Marinha de Guiné-Bissau;
3) enviou instrutores para o Centro de Aperfeiçoamento para Ações de Desminagem e Despoluição de Benim;
4) enviou missão naval (2001) e apoiou a criação do Corpo de Fuzileiros Navais na Namíbia;
5) estabeleceu missão naval brasileira em Cabo Verde (2013);
6) estabeleceu missão naval em São Tomé e Príncipe, que contribui para a estruturação da Marinha daquele país (2015);
7) desenvolveu os mísseis A-DARTER com a África do Sul;
8) deu suporte, por meio da Força Aérea Brasileira, a pilotos de Angola e Guiné-Bissau; e
9) dá formação a militares africanos, com base em parceria de 2009 entre a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e o Ministério da Defesa para programas de formação de militares africanos.

Ademais, o Brasil já participou de operações de paz em países do Atlântico Sul, como é o caso de Angola, e general brasileiro foi convidado a assumir posto de comando no SOUTHCOM dos EUA.

h) Outras iniciativas de cooperação, para além de defesa, no Atlântico Sul

O Brasil desenvolve outras iniciativas relacionadas ao Atlântico Sul que transcendem a área de defesa *strictu sensu*. Em termos de segurança marítima, o Brasil passou em 2020 de observador a membro pleno do Grupo do G7 de Amigos do Golfo da Guiné (G7++FoGG) (para mais detalhes, ver seções sobre arcabouço de segurança no golfo da Guiné e sobre narcotráfico e crimes transnacionais em tópicos anteriores). Em termos de segurança, vem ampliando a cooperação jurídica com países africanos banhados pelo oceano (repressão a crimes transnacionais, acordos de extradição). Participa em missões políticas e de consolidação da paz em países da região, como foi o caso da Gabinete Integrado das Nações Unidas para a Consolidação da Paz na Guiné-Bissau (UNIOGBIS, na sigla em inglês). Em temas econômico-comerciais, destacam-se o interesse no aprofundamento das negociações do Acordo de Preferência de Comércio (APC) Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)-União Aduaneira da África Austral (SACU, na sigla em inglês) e a cooperação econômica no âmbito da CPLP (ver capítulo 4). O Brasil realiza cooperação no levantamento de PC com países africanos (Namíbia e Angola). Em temas científicos e ambientais, destacam-se o pleito por santuário de baleias no Atlântico Sul, a expedição científica Iatá-Piúna com o Japão, o desenvolvimento dos satélites SABIA-MAR com a Argentina e o estabelecimento de um grupo de trabalho sobre economia azul no Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS).

i) Parceria para a Cooperação Atlântica

Em setembro de 2023, 32 países atlânticos, entre eles Brasil, EUA e Reino Unido, adotaram, às margens da AGNU, a Declaração sobre a Cooperação Atlântica, que lançou a Parceira para a Cooperação Atlântica. A parceria tem como objetivo a realização de discussões e de cooperação em temas como desenvolvimento econômico, proteção ambiental e ciência e tecnologia. Os signatários também se comprometeram a respeitar o Direito Internacional e os princípios de igualdade soberana, integridade política e independência dos Estados, e a promover um Atlântico livre de intereferências, agressões e coerções. A declaração inclui, ainda, um plano de ação. Declaração com o mesmo título já havia sido adotada, à margem da AGNU, no anterior.

Na declaração, esses países demonstram interesse em fortalecer a cooperação para enfrentar os desafios em comum da região visando a manter uma zona de paz e cooperação, dentro dos parâmetros do desenvolvimento sustentável. A declaração foi aberta a todos os demais países atlânticos que mostrem interesse em juntar-se a ela.

IV. Indo-Pacífico

a) Conceito

O conceito de Indo-Pacífico foi inicialmente utilizado, no sentido geopolítico, na década de 1920, por Karl Haushofer. Trata-se de uma região rica em recursos biológicos e minerais, e de crescente importância econômica e logística[1295], em virtude do processo de desenvolvimento dos países asiáticos e, em particular, da China. Atualmente, o conceito tem sido comumente analisado e divulgado em função das distintas perspectivas e dos interesses dos Estados interessados na grande região bioceânica.

Atuam na área atores regionais e potências mundiais. Estas têm interesses nem sempre convergentes, o que tem gerado instabilidade. A crescente importância econômica é acompanhada pelo fortalecimento das estruturas de defesa de Estados que buscam resguardar os seus negócios, suas fontes de abastecimento e de matérias-primas. Entretanto, as questões de limites marítimos provocam tensões entre os países, especialmente no Sudeste e no Leste Asiáticos. Há estreitos importantes na região, como o de Ormuz, de Malaca e de Bab el-Mandeb, pelos quais é transportado grande parte do comércio mundial, além do canal de Moçambique. A região é o lar de mais da metade da população mundial, quase dois terços da economia mundial e sete das maiores forças armadas do mundo.

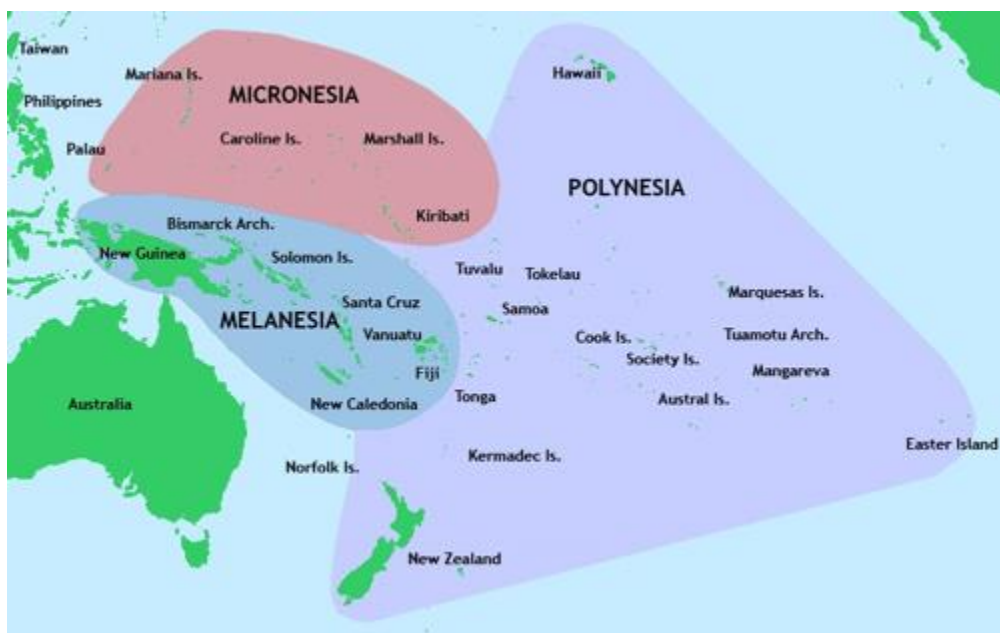
b) China e Indo-Pacífico

A China é a grande transformadora desse cenário geopolítico, de forma mais evidente, desde a década de 2000. O incremento do seu poder, visível na expansão de sua influência econômica e militar no Indo-Pacífico, provoca reações nos demais países da região, os quais se deparam com a ampliação da marinha chinesa e da consolidação da República Popular (RPC) como principal centro dinâmico das mudanças econômicas em curso na Ásia. A política externa de Pequim, contudo, evita o termo Indo-Pacífico – que ganhou destaque na política externa japonesa, no final da década de 2000 – em seus comunicados. Prioriza-se o conceito de Ásia-Pacífico; além disso, a Iniciativa do Cinturão e Rota (BRI, na sigla em inglês), a estratégia da China para a África e o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (AIIB, na sigla em inglês) contemplam elementos de diálogo com parceiros das margens do Índico e do mar da Arábia. Do ponto de vista militar, Pequim também tem realizado grandes investimentos, resultantes, entre outras razões, das reivindicações de soberania sobre Taiwan e da política das "cadeias de ilhas", para ampliar o acesso chinês aos mares. A China vê a estratégia indo-pacífica dos Estados Unidos (EUA) como uma resposta intransigente ao seu processo de ascensão. Na percepção da China, agrupamentos e iniciativas regionais como Diálogo de Segurança Quadrilateral (QUAD) e AUKUS, além de certos programas de ajuda, estão sendo usados como

[1295] Grosso modo, abrange todas as nações e ilhas que circundam o oceano Índico ou o oceano Pacífico, abarcando as nações do continente africano e asiático que fazem fronteira com esses oceanos, inclusive a África Ocidental, territórios do oceano Índico, o arquipélago malaio, Japão, Rússia e outras nações do Extremo Oriente que fazem fronteira com o Pacífico, Austrália e ilhas do Pacífico, bem como nações do Pacífico nas Américas, como Canadá ou México. Os países da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês, definidos como aqueles do Sudeste Asiático e do Arquipélago Malaio) são considerados como centrais no Indo-Pacífico político.

ferramentas para contê-la. Sobre disputas territoriais envolvendo a China na região, ver seção específica sobre disputas territoriais marítimas no capítulo 7.

A China vem ampliando sua atuação nos países do Pacífico. Em 2006, Wen Jiabao foi às ilhas Fiji, em primeira visita de um primeiro-ministro chinês à região, ocasião em que inaugurou o *China-Pacific Island Countries Economic Development and Cooperation Forum*. Em 2014, Xi Jinping foi ao Fiji, em primeira visita de um presidente chinês à região, com elevação das relações com os países do Pacífico para "parceria estratégica". Atualmente, a China é o principal fornecedor de ajuda bilateral do Pacífico.

Os países do Pacífico situam-se nas principais vias de comunicação do Pacífico Sul em direção a Austrália e Nova Zelândia, Antártida e o continente americano. Para a China, ganhar posições na região permite reduzir os posicionamentos dos EUA e aliados quanto a um conflito com Taiwan. Em 2016, seis países do Pacífico reconheciam Taiwan; em 2024, são apenas três, tendo Nauru deixado de reconhecê-lo e passado a reconhecer a China em janeiro de 2024. Outro objetivo é conseguir apoio diplomático ao regime chinês em instâncias internacionais – os Estados do Pacífico representam cerca de 7% dos votos na Organização das Nações Unidas (ONU). Além disso, a China busca na região o acesso a recursos naturais, notadamente produtos da pesca e matérias-primas (como a madeira da Papua-Nova Guiné e o níquel da Nova Caledônia). São exemplos de projetos chineses na região: a fazenda aquática no Taiti (maior fazenda aquática do Pacífico Sul), com porto de águas profundas e uma pista de aterrissagem; a infraestrutura viária em Papua-Nova Guiné; os portos de águas profundas nas Ilhas Cook. A China assinou documentos de cooperação com dez países do Pacífico, como parte da BRI.

Sub-regiões do Pacífico Sul
Fonte: Wikipedia

A China ainda não possui base militar no Pacífico, mas assinou em 2022 acordos de segurança com Samoa e as Ilhas Salomão. O acordo com as Ilhas Salomão tende a diminuir a importância do relacionamento bilateral da nação insular com a Austrália, atual primeiro garantidor da segurança das Ilhas Salomão. O primeiro-ministro das Ilhas Salomão, Manasseh Sogavare, contudo, garante que a China não instalará uma base militar no território, reconhecendo

que esse ato desestabilizaria a região. Sogavare reafirmou que a Austrália segue como principal parceiro em segurança. Em 2023, a China e as Ilhas Salomão anunciaram uma parceria estratégica abrangente, que inclui não apenas aspectos de segurança, mas também de comércio e tecnologia.

Outro destaque na região é a possível influência da China para a retirada de membros do Fórum das Ilhas do Pacífico (PIF, na sigla em inglês). Em 2021, Nauru, Kiribati, Ilhas Marshall, Estados Federados da Micronésia e Palau anunciaram o início do processo de retirada do PIF, sob argumento de quebra do acordo de cavalheiros sobre rotatividade na eleição para o secretário-geral do Fórum. Em fevereiro de 2022, anunciaram a cessação do processo de retirada. Em julho de 2022, porém, às vésperas da 51ª Cúpula do FIP, Kiribati confirmou sua saída. Dois meses antes (maio de 2022), em visita de Wang Yi à ilha, Kiribati e China haviam formalizado dez acordos para elevar a cooperação entre os dois países. Segundo críticos ao regime chinês, a saída de Kiribati se deu por pressão chinesa. Em 2023, Kiribati retornou à PIF. A 52ª cúpula do FIP foi realizada em novembro de 2023, nas Ilhas Cook. Entre os temas em debate, estiveram mineração no alto-mar, a crescente influência da China na região, esforços de diversificação econômica dos membros e a 28ª Conferência das Partes (COP28, na sigla em inglês), no âmbito do Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês). Alguns países da Melanésia, como Papua Nova Guiné, Vanuatu e Ilhas Salomão, não participaram com seus mandatários, mas enviaram ministros.

A presença chinesa na região eleva as desconfianças de países como EUA, Japão, Reino Unido, França, Nova Zelândia e Austrália. Os EUA vêm aumentando as iniciativas e movimentações na região. Em 2021, Antony Blinken foi às ilhas Fiji. No ano seguinte, em fevereiro, os EUA anunciaram a reabertura de sua embaixada nas Ilhas Salomão (fechada em 1993); em julho, anunciaram a intenção de abrir embaixadas em Tonga (aberta em julho de 2023) e em Kiribati; e, em setembro, sediaram a primeira Cúpula EUA-Ilhas do Pacífico, em Washington. Na cúpula, os EUA afirmaram que continuarão a ampliar esforços para auxiliar os países insulares do Pacífico em seus desafios mais prementes, como o combate à crise climática, a resiliência econômica e ambiental, a segurança hídrica e alimentar, a segurança sanitária, a segurança marítima e a boa governança, incluindo a construção de resiliência climática na região como parte do Plano de Emergência do Presidente para Adaptação e Resiliência (PREPARE). A presença da Agência dos EUA para o Desenvolvimento Internacional (USAID, na sigla em inglês) e do *Peace Corps* na região também deverá ser ampliada, bem como a coordenação com aliados quanto a questões da região no âmbito da iniciativa "Parceiros no Pacífico Azul", que reúne EUA, Austrália, Japão, Nova Zelândia e Reino Unido. Os EUA também afirmaram priorizar a negociação da extensão dos acordos de associação com Ilhas Marshall, Estados Federados da Micronésia e Palau (que expiram em setembro de 2023 para os dois primeiros e em setembro de 2024 para o terceiro); a participação em foros, como o Fórum das Ilhas do Pacífico, para o qual terá um enviado especial; e a manutenção da segurança, soberania e integridade territorial dos países da região, incluindo a liberdade de navegação e de sobrevoo, em referência indireta às disputas no mar do Sul da China. Em setembro de 2021, Austrália, EUA e Reino Unido estabeleceram o AUKUS, aliança militar que visa a conter o expansionismo chinês no Indo-Pacífico.

Quanto à França, Macron foi à Polinésia em 2021, para reafirmar a presença francesa na região (autônoma desde 2004), e a independência da Nova Caledônia foi novamente rejeitada em dezembro daquele ano, em um referendo boicotado pelo lado favorável à independência. Do lado a favor da permanência, o discurso foi marcado pelo temor de tornar-se "colônia" da China.

c) Estados Unidos e Indo-Pacífico

Os EUA têm, em sua ação diplomática, enfatizado a relevância do conceito de Indo-Pacífico, à medida que alteram os aspectos estratégicos de sua política para a Ásia. Seus últimos governos têm demonstrado que atuarão para conter a influência chinesa na região, ao mesmo tempo que precisam lidar com reveses importantes na Ásia Central e no Oriente Médio. A fim de proteger os seus interesses na região, os EUA têm-se oposto aos pleitos chineses por meio da Operações de Liberdade de Navegada (*Freedom of Navigation Operations*, ou FONOPs), desde 2015, e de suporte a países do sudeste asiático. Em 2019, o Departamento de Estado publicou documento em que formalizava o conceito de *Free and Open Indo-Pacific,* inspirado na política externa japonesa, o qual reunia objetivos estratégicos em áreas como segurança, governança e prosperidade, além de referências diretas à contenção da China, a quem considera uma ameaça global.

O governo Biden lançou a mais recente estratégia para a região em fevereiro de 2022. A Casa Branca entende ser uma potência indo-pacífica e buscará reforçar suas alianças de longa data, além de tentar fortalecer parcerias emergentes e forjar vínculos inovadores entre elas para enfrentar desafios inerentes à região indo-pacífica, como a competição com a China ou o enfrentamento do processo de mudanças climáticas. Há acordo bipartidário sobre a necessidade de maior presença na região. Verificam-se algumas mudanças em relação ao governo anterior, como a maior ênfase à cooperação com aliados e parceiros regionais e planos econômicos com ênfase em abordagens comerciais que atendam a altos padrões trabalhistas e ambientais. Os EUA endossam e estimulam a ação da União Europeia (UE) na região, bem como articula-se com a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês). A estratégia dos EUA baseia-se em cinco objetivos para o Indo-Pacífico: livre e aberto; conectado; próspero; seguro; e resiliente.

Nesse contexto, Washington liderou a criação do *Indo-Pacific Framework for Prosperity* (IPEF), iniciativa lançada em maio de 2022, que conta com diversos países na região[1296]. Juntos, os membros representam 40% do produto interno bruto (PIB) mundial. As discussões serão centradas em quatro pilares: comércio; cadeias de suprimento; energia limpa, descarbonização e infraestrutura; e impostos e iniciativas anticorrupção. Essa iniciativa "superaria" em população e PIB o Parceria Econômica Regional Abrangente (RCEP, na sigla em inglês). As grandes novidades apresentadas por esse modelo são: atenção às transformações em andamento nos setores de energia limpa, digital e de tecnologia – enquanto fortalecem as economias contra uma série de ameaças, desde cadeias de suprimentos frágeis até corrupção e paraísos fiscais.

Em setembro de 2022, os EUA organizaram a primeira cúpula com os líderes do FIP, em Washington. Os EUA reabriram, em fevereiro de 2023, sua embaixada nas Ilhas Salomão após trinta anos de fechamento (fora fechada no governo Clinton, por corte de gastos). O presidente Biden cancelou visita que faria a Papua Nova-Guiné em maio de 2023. Seria a primeira vez que um presidente estadunidense em exercício visitaria o arquipélago. Em seu lugar, o secretário de Estado Antony Blinken assinou um pacto de segurança com o governo papuásio e se reuniu com os países-membros do Fórum das Ilhas do Pacífico. Assinou, ainda, acordos na área econômica com a Micronésia e com Palau. Essas medidas se inserem na disputa com a China por influência no Pacífico Sul. O encontro do Fórum das Ilhas do Pacífico contou, ainda, com a participação dos mandatários de Austrália, Índia e Nova Zelândia. Em julho, com a presença de Antony Blinken, os EUA abriram sua embaixada em Tonga.

[1296] Austrália, Brunei, Índia, Indonésia, Japão, Malásia, Nova Zelândia, Filipinas, Singapura, Tailândia e Vietnã.

Em setembro, em visita de Biden ao Vietnã, ambos os países elevaram o nível do relacionamento ao de Parceria Estratégica Abrangente, que o Vietnã só mantinha antes com China e Rússia. A parceria compreenderá o aumento do comércio de semicondutores e minerais estratégicos em bilhões de dólares. A cooperação também será aprofundada em temas como inteligência artificial (IA) e cadeias de suprimentos.

No mesmo mês, foi realizada, novamente em Washington, a segunda cúpula entre EUA e FIP. O governo Biden anunciou novos projetos de infraestrutura na região e o estabelecimento de relações diplomáticas com Ilhas Cook e Niue e indicou que deverão abrir sua embaixada em Vanuatu em 2024. Os líderes das Ilhas Salomão e da Vanuatu não compareceram.

À margem da Cúpula da APEC, em São Francisco, em novembro, os presidentes Biden e Widodo reuniram-se e anunciaram uma Parceria Estratégica Abrangente entre EUA e Indonésia, que colocam as relações no mesmo patamar da sino-indonésia. Também concordaram em estreitar seus laços militares, por meio de um acordo de cooperação em defesa. Também à margem da Cúpula da APEC, as Filipinas e os EUA assinaram um acordo de cooperação nuclear para fins pacíficos, que viabilizará exportações estadunidenses de tecnologia e material nuclear para programas de energia nuclear do país asiático. No mesmo mês, foram realizados exercícios navais conjuntos entre EUA, Filipinas, Coreia do Sul e Japão no Indo-Pacífico. Em dezembro, a China acusou os EUA de entrarem em suas águas territoriais, em meio a uma de suas FONOPs, e de "violar a paz e a estabilidade regionais".

d) Índia e Indo-Pacífico

No ano de 2015, a Índia publicou documento sobre sua estratégia marítima, no qual revisa sua política naval, ampliando seu espaço de atuação e influência. A justificativa para tal é justamente o crescimento da marinha chinesa. Nova Delhi busca manter boas relações com Washington, com vistas a fortalecer-se no tocante à sua rivalidade regional com a China; no entanto, não é de seu interesse se tornar um instrumento da política estadunidense. A política naval indiana inclui a realização de exercícios navais, com parceiros como França, Reino Unido e EUA, no mar da China, além de posicionar-se no sentido de que não aceitará limites injustificados à navegação nessa e em outras regiões. A Índia faz parte do Diálogo de Segurança Quadrilateral (QUAD), juntamente com EUA, Japão e Austrália (para mais detalhes, ver a seção sobre outros arranjos e mecanismos internacionais de segurança do tópico sobre segurança e defesa). A estratégia dos EUA assinala a Índia como um parceiro estratégico concorrente e crítico, uma democracia para laços econômicos e de segurança mais estreitos, eficiente para liderar o Sul da Ásia e o oceano Índico, ativo e conectado ao Sudeste Asiático, força dinâmica do QUAD e um aparato para progresso e desenvolvimento. Além disso, apoia "a ascensão contínua da Índia e a liderança regional".

Em 2019, a Índia anunciou a *Indo-Pacific Oceans Initiative* (IPOI), calcada em sete pilares: ecologia marítima; segurança marítima; recursos marinhos; capacitação e compartilhamento de recursos; redução e gestão do risco de desastres; cooperação científica, tecnológica e acadêmica; e comércio, conectividade e transporte marítimo. No âmbito da iniciativa, a Índia sedia diálogos com países parceiros (*Indo-Pacific Regional Dialogue*).

A Índia anunciou, em 2023, planos para relançar o INS Vikramaditya, um antigo porta-aviões soviético adquirido da Rússia, após reformá-lo. O relançamento do porta-aviões faz parte de uma etapa crítica da Índia para cumprir seu plano de implementar duas esquadras lideradas por porta-aviões no oceano Índico. Desde 2022, a Índia também possui o INS Vikrant (IAC-1). O

desenvolvimento é significativo para as tentativas da Índia de fortalecer seu poder marítimo regional e combater a crescente assertividade da China na região.

e) Japão e Indo-Pacífico

O Japão, defensor originário do Indo-Pacífico livre e aberto, vê a região como chave para a estabilidade e prosperidade da comunidade internacional e é um importante fornecedor de cooperação para o desenvolvimento, além de importante parceiro diplomático e para assuntos de defesa. O uso do termo remonta a discurso de Shinzo Abe no Parlamento Indiano em 2007, mesmo ano em que propôs o lançamento do QUAD – relançado em 2017. Tóquio usa a ideia como uma de suas estratégias para contrabalancear o crescimento chinês no século XXI. O país está posicionado estrategicamente, caso seja levada em conta a rivalidade sino-estadunidense. Além disso, depende de recursos energéticos e alimentares essenciais provenientes da região, especialmente da Oceania, que também conta com vias marítimas essenciais para Tóquio. Com relação a esse continente, o Japão tem buscado manter boas relações com seus vários – e, geralmente, pequenos – Estados, o que lhe garantiria também maior poder de barganha na ONU, onde pleiteia a ascensão à condição de membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). O Japão teme que o estabelecimento de uma "terceira cadeia de ilhas" sujeita à hegemonia naval chinesa significaria o fechamento de rotas fundamentais, em caso de crise. Tóquio também tem relações com países africanos nas quais destaca a importância das conexões no Indo-Pacífico. Quer aprofundar sua coordenação estratégica com seus parceiros de segurança mais próximos – EUA, Austrália e Índia – por meio do QUAD, e garantir a participação de um número grande de países em seus programas econômico-comerciais para contrabalancear a China na região. A abordagem visa, em última análise, garantir sua autonomia estratégica, moldando um ambiente regional favorável e expandindo suas opções diplomáticas e de segurança. A abordagem indo-pacífica japonesa é multifacetada, pois articula a estratégia Indo-Pacífico Livre e Aberto, o QUAD e o apoio a mega acordos comerciais e organizações regionais lideradas pela ASEAN, bem como aceita envolvimento condicional com a China – sobretudo na esfera econômica. Oferece, em certo sentido, uma prévia da futura ordem regional híbrida no Indo-Pacífico, suscetível de acomodar vários formatos diversificados de cooperação em um contexto de crescente bipolarização.

f) União Europeia, países europeus e Indo-Pacífico

A Europa tem buscado coordenar seus interesses para ter mais influência e participação na região, defendendo direitos humanos, investimentos e cooperação, na esteira de estratégias nacionais de seus membros anteriormente publicadas. Enquadram-se nesse contexto as discussões no G7. A estratégia da UE para o Indo-Pacífico foi lançada em 2021, após França, Alemanha e Países Baixos lançarem estratégias nacionais. A estratégia europeia destaca que as duas regiões estão profundamente interligadas: a UE é o primeiro investidor, o principal parceiro de cooperação para o desenvolvimento e um dos maiores parceiros comerciais da região, que, por sua vez, é o segundo maior destino das exportações da UE, alberga quatro dos dez maiores parceiros comerciais da UE e inclui rotas marítimas de importância vital por onde transitam cerca de 90% das exportações e das importações europeias. A UE pretende reforçar a sua presença e as suas ações na região, visando contribuir para a estabilidade, a segurança, a prosperidade e o desenvolvimento sustentável com base na promoção da democracia, do Estado de Direito, dos

direitos humanos e do Direito Internacional. A UE tem atualmente quatro acordos comerciais bilaterais em vigor na região (com o Japão, Singapura, a Coreia do Sul e o Vietnã), cinco parcerias estratégicas (com a ASEAN, a China, a Índia, o Japão e a Coreia do Sul) e duas parcerias de conectividade (com o Japão e a Índia).

A França se considera um "residente" no Indo-Pacífico e trabalha para alcançar o *status* de ator local para divulgar claramente seus interesses; sob Macron, houve um acentuado na intensidade do foco estratégico da França na região. Além das visitas regionais de alto nível, o Ministério da Defesa publicou Estratégia de Defesa da França no Indo-Pacífico, e o Ministério das Relações Exteriores publicou a Estratégia Francesa no Indo-Pacífico. Oficialmente, a abordagem francesa é coordenada com a UE. Houve, porém, tensão com alguns parceiros em relação aos prejuízos militares advindos da formação do AUKUS.

Em 2018, em visita a Sydney e Nouméa, capital da Nova Caledônia, no contexto do lançamento do processo de referendo para decidir sobre a eventual independência do território francês, Macron lançou a visão estratégica da França para o Indo-Pacífico. A estratégia francesa desdobra-se em quatro pilares:

1) segurança e defesa;
2) economia, infraestrutura e conectividade;
3) multilateralismo eficaz e primado do direito; e
4) mudança do clima, gestão dos oceanos, proteção da biodiversidade e transição energética.

O Indo-Pacífico é prioritário para a política externa francesa. Mais de 1,6 milhão de cidadãos franceses vivem nos territórios ultramarinos do Indo-Pacífico, onde também se encontram sete mil soldados franceses: Reunião, Maiote, Nova Caledônia, Polinésia Francesa, Wallis e Futuna e as Terras Austrais e Antárticas Francesas (TAAF). Mais de 90% da zona econômica exclusiva (ZEE) francesa, a segunda maior do mundo, encontra-se no Indo-Pacífico. O projeto francês elege a UE como principal aliada para defesa de interesses comuns e construção de parcerias na região.

Em abril de 2021, o ministro de Europa e Relações Exteriores, Jean-Yves Le Drian, realizou visita oficial à Índia para se encontrar com sua contraparte, ministro Subrahmanyam Jaishankar, e formalizar a adesão francesa à IPOI, lançada em 2019 pelo país asiático. Em maio de 2021, os chanceleres da França, Índia e Austrália se reuniram à margem de reunião do G7 em Londres para estreitar cooperação conjunta no Indo-Pacífico em três temas principais: segurança marítima e resposta a catástrofes humanitárias; gestão ambiental e dos recursos marinhos; e aprofundamento da cooperação em instâncias multilaterais, notadamente, durante a presidência indiana do G20 em 2023. Foi nesse contexto que o anúncio do AUKUS, em setembro de 2021, causou crises diplomáticas entre França e Austrália e entre França e EUA, na medida em que redundou no cancelamento, por parte da Austrália, do contrato de compra de submarinos franceses de propulsão diesel-elétrica, que havia sido acordado em 2016.

A política externa de Macron também aprofundou a parceria com a ASEAN. Além da tradicional cooperação em segurança marítima e combate ao crime organizado, a França acedeu, em 2019, ao *status* de membro observador da ASEANAPOL[1297], ao de parceiro para o desenvolvimento da ASEAN em 2020 e busca aceder ao *status* de "parceiro de diálogo" dessa Associação, que a UE já possui; a França seria o primeiro país da Europa a ter esse *status* como país individual.

No Pacífico Sul, a série de três referendos quanto à autodeterminação da Nova Caledônia prevista pelo acordo de Nouméa (1998) confirmou o "não" na última votação, em dezembro de

---

[1297] Iniciativa de cooperação entre forças policiais dos Estados-Membros da ASEAN.

2021, com 96,50% dos votos. A votação contou com 43,87% de participação dos eleitores e foi boicotada pelo *Front de Libération nationale kanak et socialiste* (FLNKS). Em outubro de 2022, uma Convenção reuniu os principais atores institucionais, econômicos e políticos da Nova Caledônia em Paris para definir o futuro institucional do território ultramarino, também boicotada pelo FLNKS.

Por fim, o Reino Unido, na sua estratégia de segurança, descreve o Indo-Pacífico como "cada vez mais o centro geopolítico do mundo" e candidatou-se a parceiro na ASEAN.

g) Indonésia, outros países asiáticos e Indo-Pacífico

A Indonésia molda o conceito de Indo-Pacífico de modo a destacar que sua localização e a dos demais membros da ASEAN formam uma espécie de centro estratégico de um triângulo formado por Japão, Austrália e Índia, que corresponderia ao principal centro dinâmico da Ásia e da economia mundial do século XXI. Dessa forma, a Indonésia deseja afirmar-se como um líder regional; entretanto, tem encontrado dificuldades em unificar os interesses dos membros do bloco, em razão, entre outros aspectos, de suas alianças internacionais. Jacarta tem como um de seus objetivos a proteção de suas águas e zona econômica exclusiva da ação de barcos de pesca estrangeiros. Outros países do sul da Ásia têm defendido um multialinhamento: a presença e os engajamentos estratégicos dos EUA podem contribuir para manter o equilíbrio e contornar estrategicamente a racionalidade da influência da Índia na política regional. Ao mesmo tempo, a relação EUA-Índia é vista como uma ameaça. As nações estão interessadas em conectividade estratégica e desenvolvimento de infraestrutura para utilizar seus recursos para o crescimento econômico, recebendo assistência chinesa para o desenvolvimento e usando a parceria com Pequim para equilibrar a influência política indiana. Tal abordagem tem gerado oportunidades, como estruturas econômicas como a *Millenium Challenge Corporation*[1298], que o Nepal acaba de endossar, e a *Partnership for Global Infrastructure and Investment*, iniciativa do G7 que substituiu o *Build Back Better World*.

h) Rússia e Indo-Pacífico

A Rússia, por sua vez, compartilha com a China diversas críticas em relação à abordagem dos EUA e dos seus aliados mais próximos. Moscou não pode ignorar que o componente militar do Indo-Pacífico (o QUAD) pode, eventualmente, evoluir para uma espécie de "OTAN asiática". Além disso, a Rússia está empenhada em construir uma ordem mundial policêntrica e assim resiste tanto ao unilateralismo americano e a alianças geopolíticas centradas nos EUA. Ademais, Moscou também fez um pivô para a Ásia iniciado com a União Econômica Eurasiática (UEE), na primeira década do século XXI, e ampliado em razão do isolamento russo. Assim como a China, a Rússia está preocupada que a conceituação dos EUA de um bloco indo-pacífico possa minar os planos de cooperação do Kremlin na região. O pivô da Rússia para a Ásia é uma opção viável para que seus parceiros se conectem à parte asiática da economia global, o que é fundamental para a UEE, uma vez que somente a Rússia conta com saída para o mar. Em termos mais amplos, a Rússia não quer enfrentar na Ásia as realidades econômicas e políticas oportunidades comprometidas por arranjos geopolíticos disciplinados pelos EUA. Portanto, por enquanto é forte a preocupação de que a

[1298] Criado pelo Congresso dos EUA em janeiro de 2004, é uma forma de assistência externa dos EUA, concentrando-se em boas políticas, propriedade do país e resultados. Oferece doações por tempo limitado para promover o crescimento econômico, reduzir a pobreza e fortalecer as instituições.

conceituação dos EUA de um bloco indo-pacífico possa não apenas levar em um caráter antichinês, mas também acabará por minar os planos da Rússia para a cooperação na região da Eurásia.

i) Canadá e Indo-Pacífico

O Canadá lançou, em novembro de 2022, sua estratégia para o Indo-Pacífico. A estratégia define cinco objetivos estratégicos interligados: promover a paz, a resiliência e a segurança; expandir a resiliência do comércio, investimento e cadeia de suprimentos; investir e conectar pessoas; construir um futuro sustentável e verde; e Canadá como um parceiro ativo e engajado para o Indo-Pacífico. O Canadá fortalecerá o diálogo com fóruns multilaterais importantes no Indo-Pacífico, incluindo a ASEAN, o Fórum Regional da ASEAN, o Fórum de Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC, na sigla em inglês) e o PIF. O envolvimento do Canadá também se baseará em suas parcerias existentes com aliados-chave, como os EUA e a UE e seus Estados-Membros, bem como a Austrália e a Nova Zelândia. O país também alavancará suas contribuições para os principais agrupamentos e parcerias globais, como o G7 e o Five Eyes, e continuará a se envolver com parceiros do Acordo Abrangente e Progressivo para a Parceria Transpacífica (CPTPP, na sigla em inglês), bem como com parceiros democráticos no que tange a questões de governança. A Índia também é singularizada como um parceiro importante. De acordo com a estratégia, a China é uma potência global cada vez mais disruptiva, e a abordagem canadense será alinhada com a de seus parceiros na região e em todo o mundo. A ascensão da China, possibilitada pelas mesmas regras e normas internacionais que agora o país desconsidera, teve um enorme impacto no Indo-Pacífico – a China tem ambições de se tornar a principal potência da região, com investimentos em larga escala para estabelecer sua influência econômica e diplomática, bem como capacidades militares ofensivas. A China está procurando moldar a ordem internacional em um ambiente mais permissivo para interesses e valores que cada vez mais se afastam daqueles canadenses. Ao mesmo tempo, o tamanho e a influência da China tornam a cooperação necessária para enfrentar algumas das pressões existenciais do mundo, como as mudanças climáticas e a perda de biodiversidade, a saúde global e a proliferação nuclear. Ademais, a economia da China oferece oportunidades significativas para os exportadores canadenses. Por isso, o Canadá vai cooperar com a China em diversas questões, mas vai desafiá-la quando suas ações forem incompatíveis com os valores canadenses, como nas questões do mar do Sul da China, Hong Kong e Taiwan.

j) Países da Oceania e Indo-Pacífico

Na Oceania, a Austrália tem adotado políticas duras em relação à China e aderido a iniciativas regionais nos âmbitos do comércio e da defesa, para garantir o Indo-Pacífico livre e aberto. Nos pequenos países insulares, a proteção dos direitos marítimos e a constituição de medidas de resiliência ante as mudanças climáticas impulsionam a ação diplomática dos governos. Em 2019, Kiribati e as Ilhas Salomão romperam relações com Taiwan.

k) Países da África e do Oriente Médio e Indo-Pacífico

Nas orlas da África e de países médio-orientais, além das potências mundiais, atores regionais também disputam espaço geopolítico. São exemplos disso o Egito; a Turquia, que tem avançado suas posições de defesa em parceria com a Somália; e o Irã, que conta com posição estratégica sobre o sensível estreito de Ormuz e que conta com parceria indiana no projeto do porto

de Chabahar. Cumpre ainda mencionar que a única base naval extraterritorial chinesa está localizada no Djibouti.

V. Mediterrâneo

O Mediterrâneo tem grande importância estratégica por constituir a rota mais rápida, pelo canal de Suez, entre a Ásia e a Europa/Atlântico Norte. É também a única saída do mar Negro para o Atlântico e o Índico. Por ele circulam 25% do comércio mundial, 30% do petróleo e 65% dos fluxos energéticos para a União Europeia (UE).

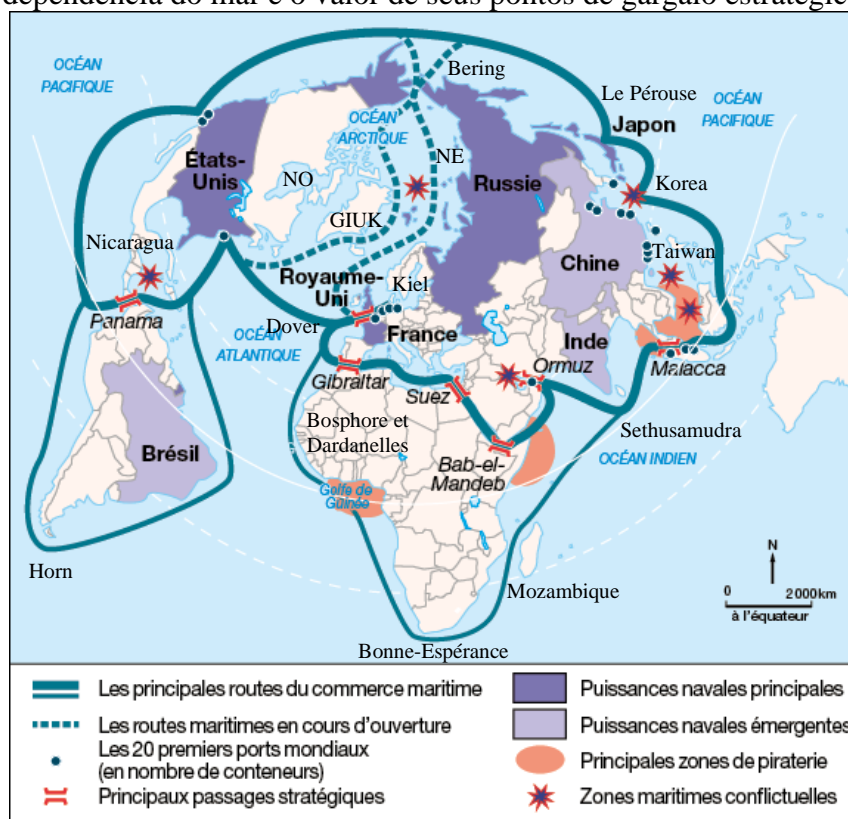
Se, no plano econômico, sua importância estratégica parece sobrevalorizada – a maioria dos fluxos simplesmente atravessa o eixo Suez-Gibraltar, que teria um substituto, embora mais custoso, no contorno do cabo da Boa Esperança –, no plano militar, sua importância é maior. O bloqueio de Suez deixaria Gibraltar como a única alternativa russa para o acesso de sua frota do mar Negro ao Atlântico. Ademais, o Mediterrâneo constitui o flanco sul da UE e da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Por isso, a militarização da região tem crescido, tanto em termos da tonelagem de navios de guerra dos países mediterrâneos e não mediterrâneos, como em termos da constituição de novas bases navais, como a de Tartus, na Síria, operada pela Rússia desde sua intervenção na guerra civil no país árabe. A OTAN já expressou preocupação em razão das tensões recorrentes entre Grécia e Turquia, ambos membros da organização.

A heterogeneidade dos países que margeiam o Mediterrâneo dificulta o gerenciamento da multiplicidade de crises que atingem a região. Questões ambientais, disputas por demarcação das fronteiras marítimas e a crise migratória são alguns dos problemas enfrentados. No Mediterrâneo Ocidental, a principal rivalidade se dá entre o Marrocos e a Argélia – esta apoia a Frente Polisario, que luta pela independência do Saara Ocidental.

Os aspectos referentes ao Mediterrâneo Oriental e às rivalidades na região foram tratados em seção específica do capítulo 7.

VI. Estreitos, canais e rotas marítimas estratégicas

a) Introdução

Estreitos[1299] e canais[1300] marítimos constituem rotas de passagem estratégica, cuja importância reflete dinâmicas econômicas e securitárias, que podem mudar ao longo do tempo, orientando-se por imperativos de redução de tempos e de custos, nem sempre financeiros. Nesse contexto, os espaços marítimos constituem territórios atravessados por vetores da globalização crescentemente em disputa. As rotas marítimas são as principais vias para a troca de bens produzidos, transformados, vendidos e consumidos pelas sociedades, tanto de forma legal, viabilizando o comércio internacional, quanto de forma ilegal, abarcando a pirataria, o narcotráfico e outros crimes transnacionais. O meio marítimo também envolve fluxos de telecomunicações cada vez mais velozes e intensivos em tecnologia. Nos espaços marítimos, exploram-se recursos naturais vivos, fósseis ou minerais. Além disso, o mar é um espaço de exercício de poder dos Estados, seja por meio de intervenções bélicas seja pela promoção da paz, seja para defesa de fronteiras seja para projeção fora delas. Nele, também ocorre a luta silenciosa da dissuasão nuclear. As crises globais sanitária, climática e energética também têm impacto no âmbito marítimo, reforçando a dependência do mar e o valor de seus pontos de gargalo estratégicos.

Fonte: *Les grands dossiers de Diplomatie*

[1299] Estreito é um acidente geográfico que separa duas massas territoriais, normalmente continentais, ligando duas massas marítimas, geralmente distintas, através de uma pequena passagem. Comparativamente, estreitos são passagens mais curtas e rasas do que os canais.

[1300] Canal corresponde a uma passagem, quase sempre construída pelo homem, utilizada pela navegação para atravessar uma determinada área territorial, normalmente continental, conectando duas massas marítimas distintas. Comparativamente, canais são passagens mais largas e profundas do que os estreitos.

Segundo análise proposta por André Louchet[1301], esses pontos cruciais de passagens marítimas podem ser divididos em três tipos: curtos-circuitos, grandes desvios e percursos hipotéticos[1302].

b) Curtos-circuitos

Destacam-se como pontos estratégicos que viabilizam as principais rotas de comércio marítimo por meio de rotas mais curtas, frequentemente associadas a grandes projetos de engenharia de canais artificiais. Seu desenvolvimento reflete, sobretudo, o destino de recursos e produtos para as principais economias mundiais e para as principais populações, além da origem dos principais centros de produção global, incluindo as cadeias globais de maior valor agregado, e da centralidade do Oriente Médio para o regime global de energia. Estão localizadas no hemisfério norte e orientadas no sentido leste-oeste.

Os principais curto-circuitos do comércio marítimo mundial seriam:

i. Canal do Panamá

Conecta os oceanos Atlântico e Pacífico através do istmo do Panamá, na América Central. Ele permite que os navios evitem a viagem ao redor do extremo sul da América do Sul, pelo cabo[1303] Horn, economizando tempo e custos significativos. A título de ilustração, a rota de Nova York a São Francisco pode estender-se, em média, por doze mil milhas pelo cabo Horn e por quatro mil milhas pelo canal do Panamá, ou seja, há uma redução de cerca de oito mil milhas ou 67% do trajeto mais longo. Foi construído entre 1904 e 1914, sendo uma grande obra de engenharia, com um sistema de eclusas que funcionam como gigantescos elevadores de água, permitindo a passagem das embarcações. Inicialmente, foi construído pelos Estados Unidos (EUA), que adquiriram os direitos para construção e administração do canal a partir de uma concessão do governo panamenho. Em 1999, o controle administrativo do canal foi transferido integralmente para o Panamá.

O tráfego anual pelo canal do Panamá é de cerca de 16 mil navios, correspondendo a cerca de 3% do comércio marítimo internacional. As duas entradas e o funcionamento das eclusas constituem gargalos típicos: uma grande fila de espera, devido à desaceleração do tráfego com grande volume de embarcações. Foi alargado a partir de 1999, para comportar nova entrada a partir do Pacífico, tornando-se importante também para o comércio chinês, mas ainda sofre limitações de tamanho de navios. Para além do seu papel comercial entre Ocidente e Oriente ou entre Atlântico e Pacífico, o canal é fundamental para o sistema de defesa dos EUA, ao possibilitar a rápida comunicação das duas costas e entre as frotas marinhas, notadamente a 4ª Frota (USSOUTHCOM).

Em razão de uma grave seca, houve redução drástica na circulação pelo canal do Panamá entre o final de 2023 e o início de 2024. O canal opera com água da chuva retirada dos lagos

[1301] Geógrafo e professor emérito da Universidade Paris IV Sorbonne, autor de *Atlas dos Mares e Oceanos* (2015). Como autor francês, seu ponto de vista é centrado no Norte Global ao definir grandes desvios.

[1302] Os exemplos de cada categoria foram adaptados e expandidos pelos autores deste texto e não correspondem completamente à análise original de categorização.

[1303] Cabo é um acidente geográfico formado pela projeção natural do continente sobre uma massa de água adjacente. Enquanto porção de terra cercada por água, cabos são penínsulas de tamanhos menores. Os cabos analisados no texto são notórios por marcarem a transição de um oceano a outro, no contexto de grandes rotas de navegação internacional. Em termos de navegação, enquanto se passa, se atravessa ou se cruza um estreito ou canal, contorna-se um cabo.

artificiais de Gatún e Alhajuela, ao norte do país. A falta de chuvas devido ao fenômeno *El Niño*, agravado pelo aquecimento global, fez com que esses lagos ficassem com menos água.

ii. Estreito de Gibraltar

É uma passagem com cerca de 14 km de largura na sua parte mais estreita, localizada no extremo sul da península Ibérica, separando os continentes Europa e África e conectando o mar Mediterrâneo ao oceano Atlântico, conformando uma das principais e mais antigas rotas marítimas do mundo. O tráfego chega a mais de cem mil navios por ano e cerca de 20% do comércio marítimo internacional.

Além de navios de carga e embarcações turísticas, o estreito é rota estratégica para embarcações militares, sendo fundamental para as marinhas dos EUA, Reino Unido, Espanha e França, com componentes atlânticas e mediterrâneas. Também tem uma significância geográfica ambiental, desempenhando influência no clima, na circulação oceânica e nas migrações de animais marinhos. As cidades de Gibraltar, no lado europeu, e Tânger, no lado africano, estão localizadas nas proximidades do Estreito e desempenham um papel importante na região. Do ponto de vista náutico, Gibraltar é provavelmente o estreito mais eficiente, seguro e confiável do mundo.

A região também é foco de tensões geopolíticas. Gibraltar, que pertence ao Reino Unido, já foi tema de reivindicações pela Espanha, sendo a mais recente no contexto do *Brexit*. Os enclaves espanhóis de Ceuta e Melila e as ilhas de Peregil, Alhucemas, Veléz de la Velera e Chafarinas, ainda são reivindicados pelo Marrocos.

iii. Estreito de Dover e canal da Mancha

Com aproximadamente 34 km de largura na sua parte mais estreita, o estreito de Dover é uma passagem localizada no canal da Mancha, que separa a costa sul da Inglaterra da costa norte da França. Além de ser uma das rotas marítimas mais movimentadas do mundo, o estreito tem uma importância geográfica e histórica significativa, servindo como elo vital entre o mar do Norte e o Atlântico, e também como uma barreira natural que separa o Reino Unido do continente europeu, ponto central para a identidade britânica, ou como um símbolo de conexão entre britânicos e europeus, pelo intenso tráfego de pessoas. Milhares de navios de carga, embarcações de passageiros e embarcações menores atravessam diariamente essa rota, importante para atividades de pesca, turismo e esportivas. As cidades de Dover, no Reino Unido, e Calais, na França, são as principais localidades situadas nas proximidades do estreito e desempenham um papel fundamental na facilitação do transporte de pessoas e mercadorias entre os dois países.

iv. Canal de Kiel

Também conhecido como canal de Kiel-Holtenau, com cerca de 98 km de extensão, é uma importante via navegável localizada no norte da Alemanha, que conecta o mar Báltico ao mar do Norte, proporcionando uma rota mais curta para o tráfego marítimo entre o norte da Europa e outros destinos ao redor do mundo. Construído entre 1887 e 1895, foi uma impressionante obra de engenharia para a época e que fortaleceu a posição da Alemanha como um importante centro de transporte marítimo na região.

v. Estreitos de Bósforo e de Dardanelos

São duas importantes passagens localizadas na Turquia, conectando, sucessivamente, os mares Negro, de Mármara e Egeu, que se conecta ao Mediterrâneo, e desempenhando um papel estratégico e histórico significativo na região, sobretudo para a Rússia, Ucrânia, Turquia, Geórgia, Romênia e Bulgária. É uma rota marítima movimentada, onde o tráfego de navios de carga, petroleiros, embarcações de passageiros e navios de guerra, podendo ser peça central no tabuleiro do atual conflito na Ucrânia.

O estreito de Bósforo separa a parte europeia e a parte asiática de Istambul, conectando os mares Negro e de Mármara, através de cerca de 30 km de comprimento e uma largura média de apenas 700 metros. O estreito de Dardanelos, por sua vez, é uma passagem mais ampla, com cerca de 61 km de extensão e uma largura variável, com o ponto mais estreito medindo cerca de 1,2 km, conectando os mares de Mármara ao Egeu.

Em termos de segurança, a Turquia tem a responsabilidade de garantir a navegação segura e a proteção dos estreitos. A Convenção de Montreux, assinada em 1936, estabeleceu um regime de passagem livre para navios civis em tempos de paz, enquanto impôs restrições à passagem de navios de guerra estrangeiros. Isso reflete a importância e a sensibilidade dos estreitos como pontos de controle de segurança para a região.

vi. Canal de Suez

Localizado no nordeste do Egito, foi construído entre 1859 e 1869 para conectar os mares Mediterrâneo e Vermelho. A monumental obra de engenharia atravessa 193 km através do istmo de Suez, uma faixa de terra estreita que separa os dois mares. Em conjunto com o estreito de Bab el-Mandeb, desempenha um papel fundamental no comércio marítimo internacional, oferecendo uma rota marítima direta entre Europa, Oriente Médio e Ásia, evitando a necessidade de contornar o continente africano pelo cabo da Boa Esperança. Cerca de 12% do comércio internacional e 10% do petróleo mundial trafegam pelo canal de Suez.

O canal é uma das rotas marítimas mais movimentadas do mundo, permitindo a passagem de navios de carga, petroleiros, embarcações de passageiros e até mesmo porta-contêineres gigantes. O padrão de ventos no percurso exige habilidade especial, sobretudo na condução de grandes estruturas – a crise de março de 2021 foi provocada por uma embarcação que se desviou de sua rota de manobra pela força do vento sobre seus contêineres, numa espécie de vela. Ele é operado pela Autoridade do Canal de Suez, uma agência governamental egípcia responsável pela administração, manutenção e segurança do canal. O canal de Suez também é uma atração turística popular, permitindo a viagem de cruzeiros.

Em termos de segurança, o canal tem sido objeto de preocupações ao longo da história. Durante crises internacionais e conflitos regionais, o canal foi ocasionalmente fechado ou afetado por restrições à navegação. Além disso, medidas de segurança são implementadas para proteger o canal de possíveis ameaças, incluindo a presença de forças de segurança egípcias ao longo de sua extensão.

vii. Estreito de Bab el-Mandeb

Localizado entre a costa do Iêmen, no lado leste, e a costa de Djibuti e Eritreia, no lado oeste, conecta o oceano Índico ao mar Vermelho e, em associação ao canal de Suez, ao

Mediterrâneo. Tem cerca de 29 km de largura na sua parte mais estreita. Como parte do sistema do canal de Suez, cerca de 12% do comércio internacional e 10% do petróleo mundial trafegam pelo estreito de Bab el-Mandeb.

Estando a região localizada no golfo de Áden, enfrenta desafios securitários consideráveis, destacando-se a pirataria marítima. Esforços internacionais e regionais de segurança têm ajudado a reduzir significativamente os incidentes nos últimos anos.

viii. Estreito de Ormuz

Está localizado entre Irã e Omã, conecta o golfo Pérsico ao oceano Índico. É uma das rotas marítimas mais estratégicas e movimentadas do mundo, sendo vital para o comércio internacional de petróleo e gás natural, fundamental para o escoamento naval da produção de Irã, Iraque, Kuwait, Arábia Saudita, Bahrein, Catar, Emirados Árabes Unidos (EAU) e Omã – estima-se que cerca de vinte milhões de barris de petróleo trafegam pelo estreio diariamente, o que corresponderia a um terço de todo o petróleo transportado por via marítima ou um quinto da demanda global. Tem uma largura média de cerca de 55 km, mas a parte mais estreita chega a 39 km.

A segurança no estreito de Ormuz é uma preocupação constante devido à sua importância estratégica. Houve casos de tensões e conflitos na região que afetaram a livre passagem de navios pelo estreito. Nos últimos anos, foi o centro geográfico da tensão bipolar regional entre Arábia Saudita e Irã. Esses incidentes incluíram ataques a petroleiros, pirataria marítima e disputas políticas. Para garantir a segurança e a estabilidade na área, as nações costeiras e as potências internacionais monitoram e patrulham a região. Também é uma área sensível em termos ambientais, sobretudo pelo alto risco de poluição marinha por derramamento de petróleo.

ix. Estreito de Malaca

Localizado entre a península da Malásia e a ilha de Sumatra, na Indonésia, é uma das rotas marítimas mais movimentadas e estratégicas do mundo, conectando o oceano Índico ao mar do Sul da China, sendo vital para o transporte global de mercadorias a partir da Ásia-Pacífico, incluindo países como China, Japão, Coreia do Sul e outros do Sudeste Asiático. Tem uma extensão aproximada de 800 km, com uma largura média de cerca de 65 km em seu ponto mais estreito. Estima-se que cerca de 40% do comércio internacional e 50% do petróleo transportado por via marítima passem por essa passagem. Ele também é importante para o turismo.

A segurança no estreito de Malaca é uma preocupação significativa devido ao seu tráfego intenso e à presença de pirataria marítima em certas áreas. Ele é extremamente sensível, pois os bloqueios das rotas principais são operacionalmente fáceis. Os países da região, incluindo Malásia, Indonésia e Singapura, juntamente com esforços internacionais, cooperam para garantir a segurança e a proteção da passagem. Patrulhas navais, medidas de segurança e acordos multilaterais têm sido implementados para enfrentar os desafios de segurança na região. Além disso, a proteção do meio ambiente é tema importante, devido ao risco de poluição e acidentes marítimos. O estreito atravessa uma área rica em biodiversidade marinha, incluindo recifes de coral e *habitats* naturais, exigindo medidas para proteger a vida marinha e evitar danos ambientais.

x. Estreito de Taiwan

Localizado entre a ilha de Taiwan e o continente chinês, constitui, desde 1949, a símbolo da divisão e fronteira natural entre a República da China (RoC, na sigla em inglês), nacionalista, e a República Popular da China (RPC), comunista. Ponto natural de tensão, pode ser interpretado como espécie de divisor e barreira geográfica aos princípios de "uma só China" e de "uma China, dois sistemas". Tem aproximadamente 145 km de largura na parte mais estreita, sendo cerca de 56 km a parcela de águas internacionais, ao descontar-se as porções de mar territorial e zona contígua de lado a lado, segundo a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM ou UNCLOS, na sigla em inglês, também chamada de Convenção de Montego Bay), da qual a RPC é parte. Apesar de pequeno, em 2022, o estreito de Taiwan movimentou mais de 80% dos maiores navios em tonelagem e mais de 40% da frota mundial de contêineres.

Politicamente, a China considera Taiwan como parte integrante de seu território, enquanto Taiwan opera como uma entidade política separada, com seu próprio governo, sistema político e militar. No aspecto de segurança, a presença militar é significativa na área do estreito de Taiwan. A China tem realizado exercícios militares perto do estreito como uma demonstração de sua capacidade e vontade de defender suas reivindicações territoriais. Em abril de 2023, embarcação militar da 7ª Frota dos EUA atravessou o estreito em exercício de "rotina" em "águas internacionais", classificadas como "normais" do ponto de vista de Taiwan. Essas ações geram preocupações na comunidade internacional, uma vez que qualquer escalada de tensão na região poderia ter implicações graves para a estabilidade regional.

Do ponto de vista econômico, o estreito de Taiwan é uma rota de navegação crucial para o comércio internacional. Através do estreito, o comércio entre o nordeste asiático e o resto do mundo é facilitado, tornando-se uma rota estratégica para várias nações. Ao ressaltar a posição de Taiwan nas cadeias globais de valor, notadamente no mercado de *microchips*, esse ponto torna-se mais nevrálgico.

xi. Estreito da Coreia

Localizado entre a península da Coreia e o arquipélago japonês, é uma das principais rotas de navegação do nordeste asiático, conectando o mar Amarelo, a oeste, ao mar do Japão ou mar Oriental, a leste. Tem aproximadamente 200 km de largura na sua parte mais estreita. É uma via estratégica para o comércio internacional e para o transporte marítimo entre a Ásia Oriental e outras partes do mundo.

Além de sua importância econômica, o estreito também possui implicações geopolíticas e de segurança. A região enfrentou tensões históricas e políticas entre os países da Coreia do Sul, Coreia do Norte e o Japão. Entre Coreia do Sul e Japão, questões históricas e disputas territoriais têm gerado atritos, afetando as relações bilaterais e a cooperação regional, destacando-se as reivindicações de ambas as partes em torno dos rochedos de Liancourt. Entre Coreia do Sul e Coreia do Norte, e também entre Coreia do Norte e Japão, o estreito tem sido palco de testes de mísseis de curto e médio alcance, bem como de testes nucleares no passado, o que gerou preocupações de segurança regional. As tensões na região e as atividades militares na área têm levado à presença de forças navais e aéreas dos países envolvidos, incluindo os EUA.

xii. Estreito de La Pérouse

Localizado no extremo nordeste da Ásia, entre a ilha de Sacalina, pertencente à Rússia, e a ilha de Hokkaido, que faz parte do Japão. Recebe esse nome em homenagem ao explorador francês Jean-François de La Pérouse, que realizou uma expedição na região no final do século XVIII. Com cerca de 42 km de largura na sua parte mais estreita, é uma importante rota de navegação entre o mar do Japão e o mar de Okhotsk, que faz parte do oceano Pacífico.

Do ponto de vista geopolítico, o estreito tem uma importância estratégica para a Rússia e o Japão. Sacalina, ao norte do estreito, é uma região rica em recursos naturais, incluindo petróleo e gás natural. Além disso, a área é de interesse para a indústria pesqueira. Além disso, os dois países têm reivindicações territoriais sobre as ilhas próximas ao estreito, incluindo as ilhas Curilas do Sul, também conhecidas como Territórios do Norte pelos japoneses, que são administradas pela Rússia atualmente, tema que impacta as relações entre os dois países e têm gerado tensões ao longo dos anos. A presença naval e marítima na região é relevante, sendo que tanto a Rússia quanto o Japão mantêm forças navais ativas e unidades de vigilância ao longo do estreito para monitorar as atividades navais e proteger seus interesses.

c) Grandes desvios

São rotas mais longas e mais antigas, alternativas às de curto-circuito. Se as de curto-circuito procuram diminuir os trajetos das principais rotas, concentradas no hemisfério norte, os grandes desvios em relação à essas rotas estão concentrados no hemisfério sul. Apesar do atual caráter alternativo deste prisma, configuram posições importantes para os eixos menos movimentados, perfazendo as duas costas da América do Sul e as da África.

i. Cabo Horn, estreito de Magalhães e estreito de Beagle

Conformam uma tripla passagem entre os oceanos Atlântico e Pacífico, localizada no arquipélago da Terra do Fogo, dividido entre Chile e Argentina, no extremo sul do continente americano. Desde a abertura do canal do Panamá em 1914, o *status* global desta passagem tripla foi rebaixado para regional, mas recebe a passagem de navios de carga, petroleiros e embarcações de cruzeiro que atravessam entre os dois oceanos. A presença de geleiras e a complexidade da topologia dificultam um maior fluxo de navegação. Atualmente, destacam-se atividades de pesca, turismo, esporte e pesquisa científica na região. A região é caracterizada por montanhas, geleiras, fiordes, ilhas e uma rica diversidade de fauna e flora.

A passagem tripla possui importância histórica e geopolítica para as relações entre Chile e Argentina. Durante o século XIX, houve disputas territoriais e uma corrida armamentista entre os países pela soberania das ilhas e territórios da região. Essas tensões levaram a conflitos armados entre os dois países. No entanto, em 1984, após uma sucessão de arbitragens malsucedidas, o Tratado de Paz e Amizade entre a Argentina e o Chile foi assinado, definindo a fronteira ao longo do canal e estabelecendo uma zona de paz e cooperação na região.

O cabo Horn é amplamente considerado um dos trechos mais perigosos e temidos em rotas marítimas internacionais. Sua localização estratégica no estreito de Drake fez dele um ponto de passagem crucial para missões de exploração rumo à Antártida.

O estreito de Magalhães é historicamente singular, recebendo esse nome em homenagem ao explorador português Fernão de Magalhães, que liderou a primeira expedição conhecida de

circum-navegação do globo e descobriu a passagem em 1520. O estreito tem cerca de 570 km de extensão e sua largura varia de aproximadamente 2,5 a 32 km.

O canal de Beagle tem esse nome devido ao HMS Beagle, o navio de pesquisa britânico que navegou pelo canal em 1833 durante uma expedição científica com o naturalista Charles Darwin a bordo. O canal tem aproximadamente 240 km de extensão e varia de 5 a 30 km de largura.

ii. Passagem GIUK

Sua sigla se refere à rota marítima localizada no Atlântico Norte, entre a Groenlândia, a Islândia e o Reino Unido (GIUK, na sigla em inglês). Essa passagem teve grande importância estratégica durante a Guerra Fria, quando as tensões entre a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e a União Soviética (URSS) estavam em seu auge, servindo de ponto-chave de vigilância e controle do acesso ao Atlântico Norte, especialmente para submarinos nucleares e navios de guerra provenientes do mar de Barents, onde a Rússia tem bases navais estratégicas. Apesar de ter perdido grande parte de sua relevância estratégica com o fim da Guerra Fria, a passagem GIUK nunca deixou de ser monitorada e patrulhada pelos países da OTAN e pela Rússia, e, com a retomada de tensões geopolíticas e a modernização das forças militares, sua importância pode voltar a ser enfatizada.

iii. Cabo da Boa Esperança

Localizado no extremo sul da África, totalmente controlado pela África do Sul, que marca a transição entre os oceanos Atlântico e Índico. Desbravado pela primeira vez por Bartolomeu Dias em 1488, o cabo da Boa Esperança desempenhou um papel histórico significativo nas rotas marítimas do comércio internacional, sendo, durante séculos, parada estratégica para navios que seguiam da Europa ou da América para a Ásia Oriental, e vice-versa, pela chamada a Rota das Índias.

Com a construção do canal de Suez, o cabo da Boa Esperança perdeu parte de sua relevância como rota comercial. No entanto, continua sendo importante para o sistema regional africano e do Atlântico Sul e, no contexto do bloqueio temporário de Suez, serviu de rota alternativa para o fluxo global.

iv. Canal de Moçambique

Localizado no oceano Índico, entre a costa leste da África continental (recebe esse nome devido à proximidade e à extensão do país em seu percurso) e a ilha de Madagascar, estende-se por cerca de 1,6 km, com uma largura média de 400 km. Desempenha um papel importante nas rotas marítimas internacionais, servindo como uma via de passagem para o transporte marítimo no Índico rumo a destinos regionais e globais.

A região é rica em biodiversidade marinha e ecossistemas costeiros. As águas abrigam uma grande variedade de vida marinha, incluindo recifes de coral, peixes tropicais, tartarugas marinhas, golfinhos e baleias, atraindo turismo e pesquisa científica. Além da importância ambiental, o canal também possui relevância econômica, sendo os portos ao longo do canal, como Maputo, na capital de Moçambique, fundamentais na facilitação do comércio internacional e desenvolvimento regional da África Oriental. No entanto, o canal de Moçambique também enfrenta desafios e

questões de segurança. A pirataria tem sido uma preocupação nessa região, especialmente nas águas próximas à Somália.

d) Percursos hipotéticos

São rotas pouco utilizadas ou ainda inexploradas, que podem ser viáveis no futuro, sob certas condições ambientais, como o degelo no Ártico, econômicas, como a viabilidade financeira de grandes obras de engenharia, e geopolíticas, orientadas pela disputa por influência entre nações. Estão associadas como alternativa à alguma rota existente, seja de grande desvio para o encurtamento de trajetos, seja de curto-circuito para competição ou captação de fluxo bloqueados em gargalos.

i. Canal da Nicarágua

É um projeto de construção de um canal artificial que atravessaria o território da Nicarágua, conectando os oceanos Atlântico e Pacífico. O projeto foi proposto pela primeira vez no século XIX, mas ganhou renovado recentemente, haja vista a sobrecarga do canal do Panamá e suas limitações de carga, mesmo após as reformas de modernização. O objetivo principal da obra é, portanto, facilitar o comércio marítimo e reduzir a dependência do canal do Panamá, proporcionando uma rota mais curta para grandes embarcações e mais competitiva para embarcações em geral.

O canal proposto teria uma extensão de aproximadamente 278 km, sendo mais longo do que o canal do Panamá. Ele cortaria através do lago Nicarágua, o maior corpo de água da América Central, e exigiria a construção de diques, eclusas e outras infraestruturas para permitir a passagem de navios de grande porte. Sua construção é um empreendimento complexo e controverso, que envolve desafios financeiros, ambientais e políticos.

Em 2013, o governo nicaraguense concedeu uma concessão de 50 anos à empresa chinesa Hong Kong Nicaragua Canal Development Investment Co. (HKND Group), fundada no ano anterior para construir e operar o canal, mas o desenvolvimento não avançou conforme o planejado. Em 2014, foi anunciado preparativos para iniciativas de captação de fundos, mas, após uma série de dificuldades financeiras, o Grupo HKND foi fechado em abril de 2018. Em paralelo, em junho de 2017, Nicarágua e RPC estabeleceram relações diplomáticas, com anúncios de investimentos chineses em portos do país caribenho, e, em dezembro, os países assinaram memorando de entendimento sobre cooperação, no marco da Iniciativa do Cinturão e Rota (BRI, na sigla em inglês).

Atualmente, o progresso do canal da Nicarágua está em suspenso, e seu futuro continua em aberto. Os defensores do canal argumentam que ele traria benefícios econômicos significativos para a Nicarágua, incluindo a criação de empregos, o desenvolvimento de infraestrutura e o estímulo ao crescimento econômico. No entanto, críticos questionam a viabilidade financeira e a sustentabilidade do projeto, levando em consideração preocupações sobre o impacto ambiental na região, incluindo a possibilidade de danos aos ecossistemas, deslocamento de comunidades locais e perda de patrimônio cultural.

ii. Estreito de Bering

Está localizado entre a península de Chukotka, no extremo leste da Rússia, e o Alasca, no extremo oeste dos EUA, formando a fronteira natural, a chamada "cortina de gelo", entre os dois países, separados por 85 km em sua parte mais estreita. Essa dimensão de fronteira securitária vem perdendo espaço para o aspecto crescentemente geoeconômico das rotas marítimas pelo estreito, conectando os oceanos Pacífico e Ártico.

Sua localização estratégica tem implicações geopolíticas, econômicas e de segurança, desempenhando papel importante no contexto das relações entre Rússia e EUA. A soberania sobre as águas territoriais do estreito e o acesso aos recursos naturais da região têm sido questões de interesse para os dois países.

Nos últimos anos, o estreito de Bering tem atraído a atenção devido às mudanças do clima e ao derretimento do gelo marinho no Ártico. Esses fenômenos têm aberto a possibilidade de rotas pelo Ártico mais acessíveis, de maior duração ao longo do ano, e reduzido a distância entre a Ásia e a América do Norte. Isso tem gerado discussões sobre as implicações para o comércio internacional e o potencial de exploração de recursos naturais na região, além de preocupações ambientais e de segurança. O estreito é conhecido por sua fauna marinha diversa e abundante, sendo área de migração e de reprodução de várias espécies, incluindo baleias, focas, salmões e aves marinhas.

Historicamente, a região também é famosa pela "Ponte Terrestre de Beringia", uma conexão existiu durante a Era do Gelo e permitiu o movimento de animais e seres humanos entre a Ásia e a América.

iii. Passagens Nordeste e Noroeste do Ártico

São duas rotas marítimas que atravessam o oceano Ártico, oferecendo caminhos alternativos para o transporte marítimo entre os oceanos Atlântico e Pacífico. Essas rotas se tornam cada vez mais acessíveis devido ao derretimento do gelo do mar ártico, causado pelo aquecimento global.

A passagem Nordeste, também conhecida como "Rota do Mar do Norte", estende-se ao longo da costa norte da Rússia, passando pelos mares de Barents, Kara, Laptev, Sibéria Oriental e Chukotka, proporcionando uma rota mais curta entre Europa e Ásia Oriental, como uma alternativa ao eixo Malaca-Suez-Gibraltar. A Rússia tem promovido ativamente o desenvolvimento dessa rota, facilitando a navegação e oferecendo incentivos para o transporte marítimo na região. A passagem Noroeste, por sua vez, estende-se pela costa norte do Canadá e do Alasca, passando pelos arquipélagos árticos canadenses, proporcionando uma rota alternativa entre América do Norte e Ásia Oriental ou América do Norte e Europa, sendo uma alternativa também ao canal do Panamá para a produção da costa oeste norte-americana.

Apesar potenciais ganhos logísticos, a navegação nas passagens do Ártico ainda apresenta desafios, sobretudo de ordem ambiental e climática. Deve-se ressaltar que, embora o derretimento do gelo ártico tenha aberto novas oportunidades, a preservação do meio ambiente e a mitigação das mudanças do clima continuam sendo pontos de comprometimento dos países envolvidos.

iv. Estreitos de Sethusamudram e de Palk

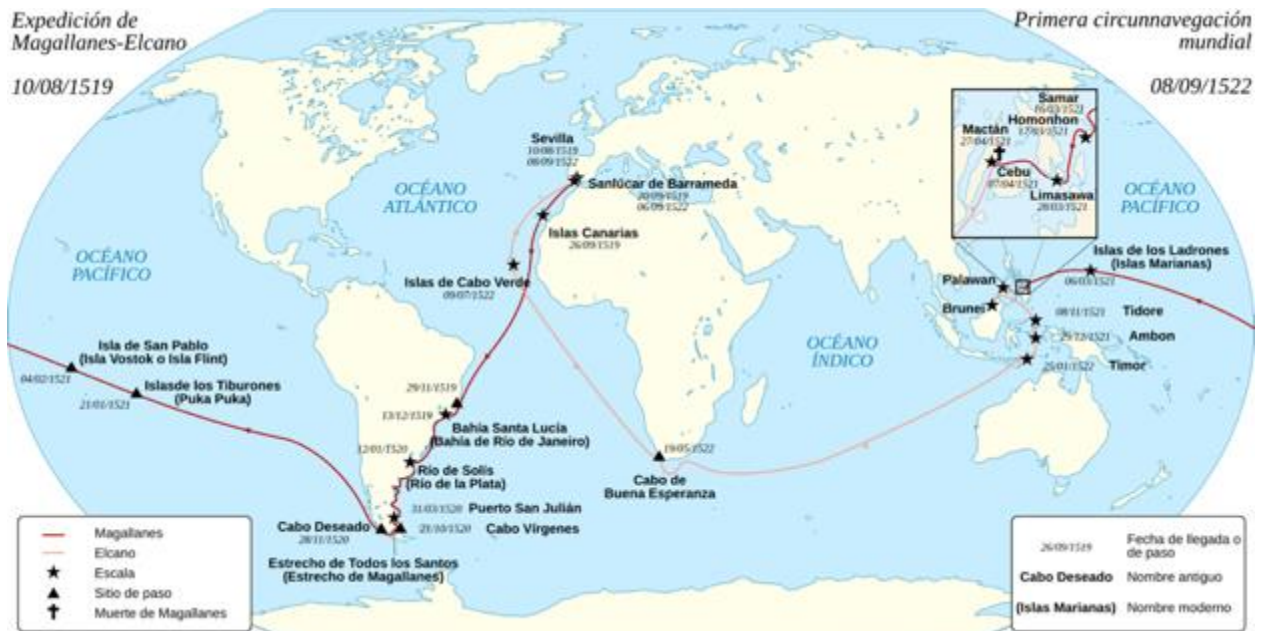
Localizado entre a Índia e o Sri Lanka, na região do golfo de Mannar, o estreito de Sethusamudran é a continuação natural do estreito de Palk sobre a chamada “Ponte de Rama” ou “Ponte de Adão”, um bloqueio geográfico para a navegação de longo curso através do estreito de Palk. Essa ponte é uma estrutura geológica composta de uma cadeia de bancos de área, que ligam a Índia ao Sri Lanka, o que forma um estreito de águas rasas, inviável para grandes embarcações. Megaobras de dragagem seriam necessárias para aproveitar-se o potencial de encurtamento significativo da rota marítima entre a Índia e o Sudeste Asiático, ligando o mar da Arábia ao golfo de Bengala, viabilizando canal navegável que evite a necessidade de contornar a ilha de Sri Lanka. Abrir o potencial de navegação através do estreito de Palk significa viabilizar o estreito de Sethusamudran a maiores embarcações por meio da eliminação da Ponte de Rama.

O projeto do estreito de Sethusamudram tem sido objeto de discussão desde ao menos o final do século XIX, mas propostas ainda não saíram das mesas de projetos de engenharia. Defensores argumentam que a construção do canal traria benefícios econômicos significativos para a região, encurtando as distâncias e permitindo o desenvolvimento de portos e infraestrutura ao longo do estreito. No entanto, o projeto enfrentou várias controvérsias e desafios. Uma das principais questões é a preservação do patrimônio cultural e ambiental: o estreito é considerado sagrado por algumas comunidades religiosas, e há preocupações sobre o impacto ambiental que a construção do canal poderia ter em ecossistemas sensíveis, como recifes de coral e áreas costeiras.

v. Canal de Kra

Também conhecido como canal da Tailândia, é um projeto hipotético de um canal artificial que atravessaria o istmo de Kra, na península da Malásia, cuja construção criaria uma ligação entre os oceanos Índico e Pacífico e uma concorrente ao canal de Malaca. O projeto envolveria escavações ao longo do istmo, cujo porção mais estreita tem 44 km, e construções de eclusas, diques e outras infraestruturas para permitir a passagem de navios de grande porte.

O projeto nunca foi implementado, devido à não equalização de questões financeiras, ambientais e geopolíticas. O custo estimado total da construção seria extremamente alto, assim como o custo ambiental sobre a região, como a possibilidade de danos aos ecossistemas costeiros e a interrupção de rotas migratórias de espécies marinhas. Ademais, o canal de Kra poderia ter implicações geopolíticas significativas, pois alteraria as rotas marítimas e o equilíbrio de poder na região (contestado por Singapura), além de efeitos sobre atores globais interessados nas rotas comerciais do Sudeste Asiático (apoiado pela China).

Cabo de Horn *vs.* Canal do Panamá. Fonte: *Maps of the World*

Antigas rotas das grandes navegações, atuais rotas alternativas do comércio internacional. Fonte: Wikipedia

Cabo da Boa Esperança *vs.* Canal de Suez. Fonte: AFP

Caribbean Sea

Colón

Area detailed

Gatún Lake

New approach channel

Gatún locks

New Agua Clara locks

PANAMA

Culebra Cut

Culebra Cut is the canal's narrowest stretch. Its 7.9 miles represent almost a fifth of the total waterway.

Culebra Cut

Pedro Miguel locks

Miraflores locks

New approach channel

New locks

Area detailed

Panama City

Balboa

Pacific Ocean

8 miles

COSTA RICA

Caribbean Sea

Area detailed

PANAMA

COLOMBIA

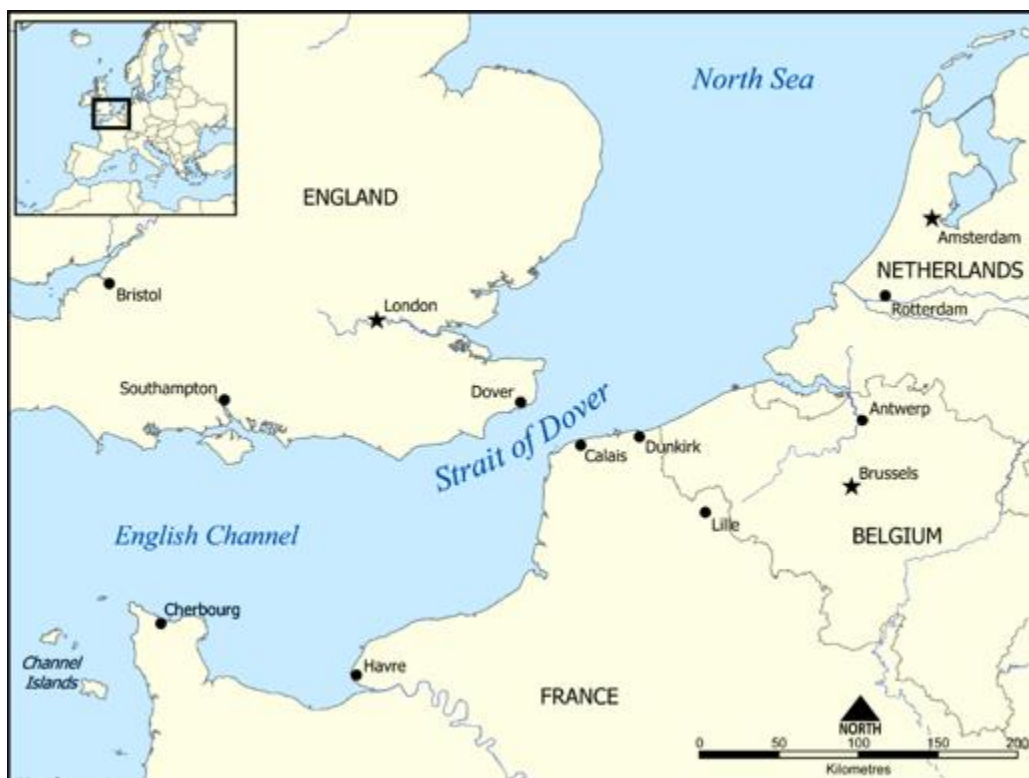
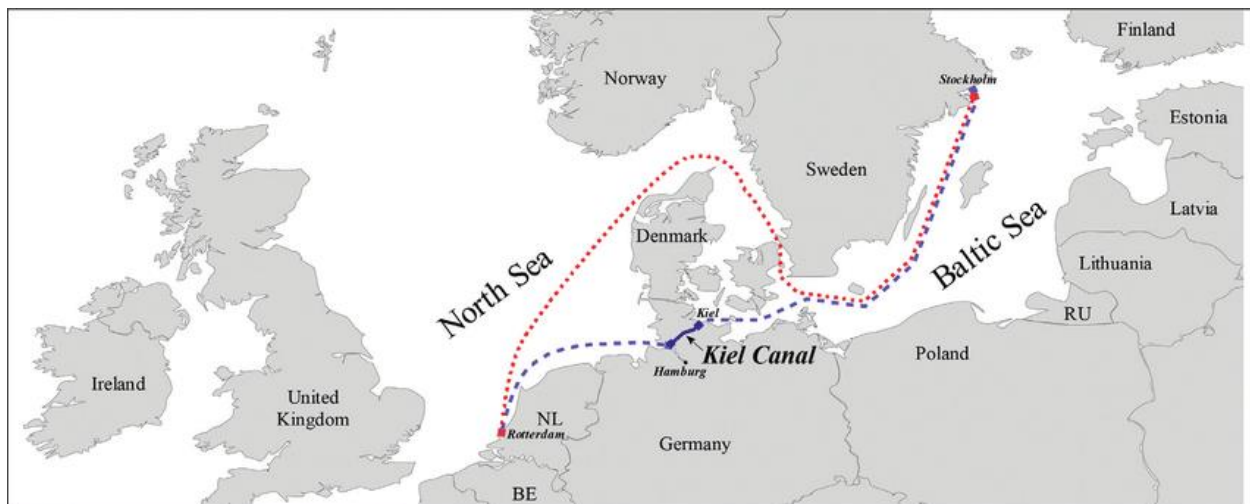
Pacific Ocean

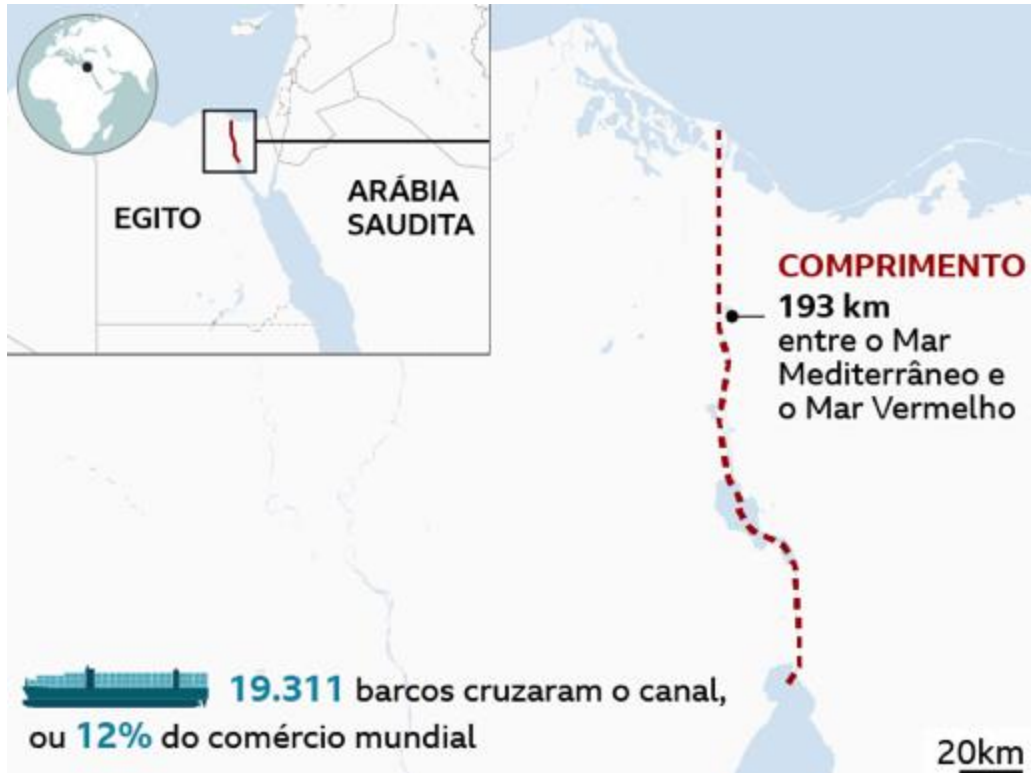
100 miles

Expansion project

1. Deepening of the Pacific and Atlantic canal entrances.
2. Widening and deepening of the Gatún Lake navigational channel.
3. Deepening of Culebra Cut.
4. Building of the new locks and water-reutilization basins on the Atlantic and the Pacific.
5. Raising of Gatún Lake maximum operational level.
6. A new 3.8-mile Pacific access channel.

Canal do Panamá. Fonte: Autoridade do Canal do Panamá.

Estreito de Gibraltar. Fonte: Firmm

Estreito de Dover. Fonte: *The Maritime Post*

Canal de Kiel. Fonte: Meisel & Fagerholt

Estreitos de Bósforo e Dardanelos. Fonte: CNBC

Estreito de Suez. Fonte: BBC

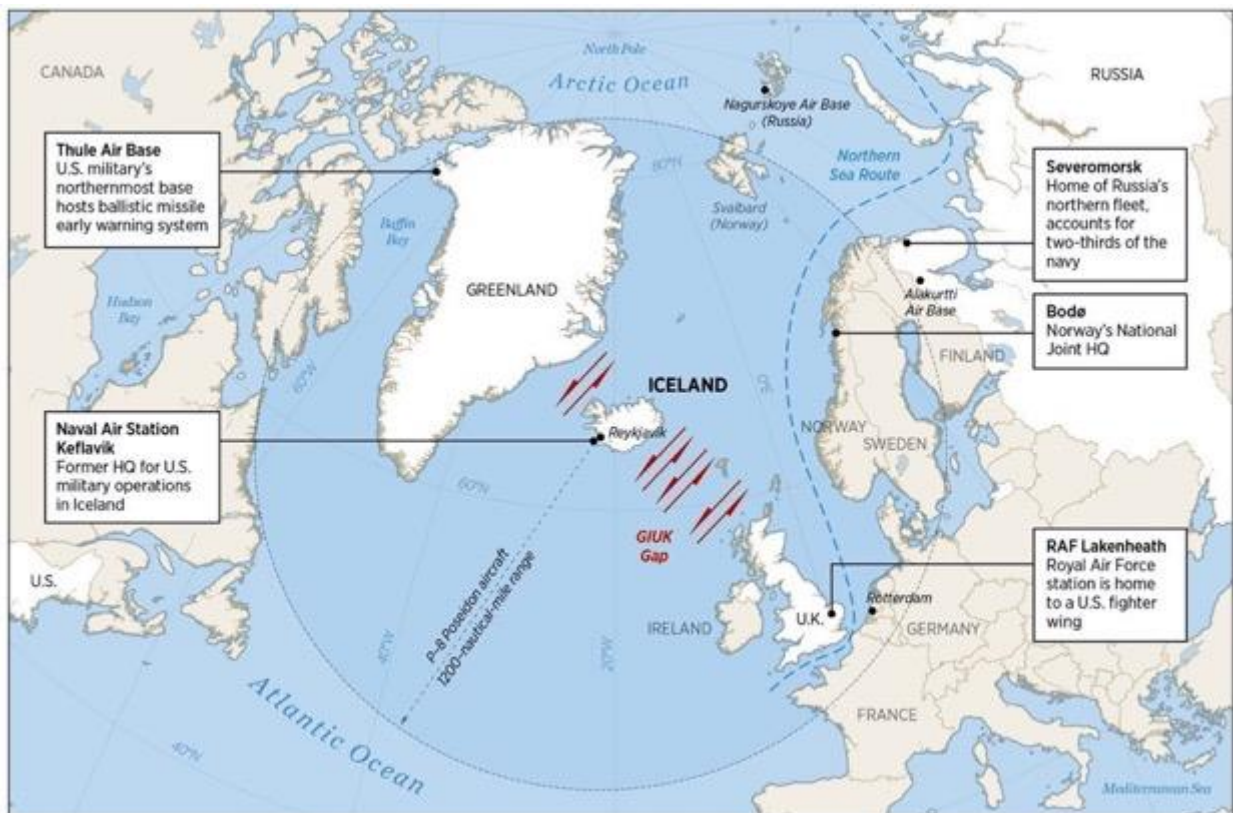
Canal de Suez, estreitos de Bab el-Manded e de Ormuz. Fonte: EIA.

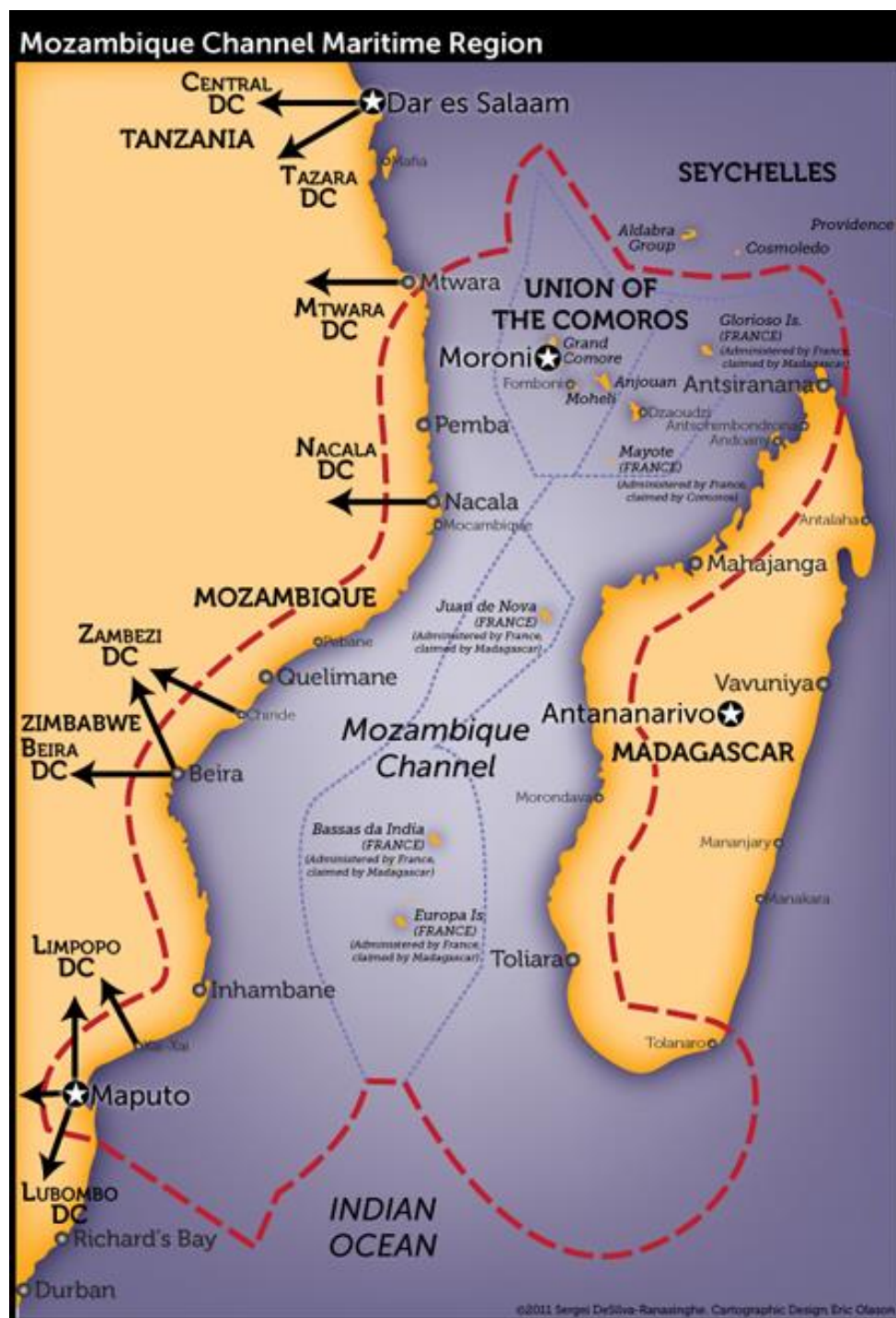
Estreito de Ormuz. Fonte: BBC

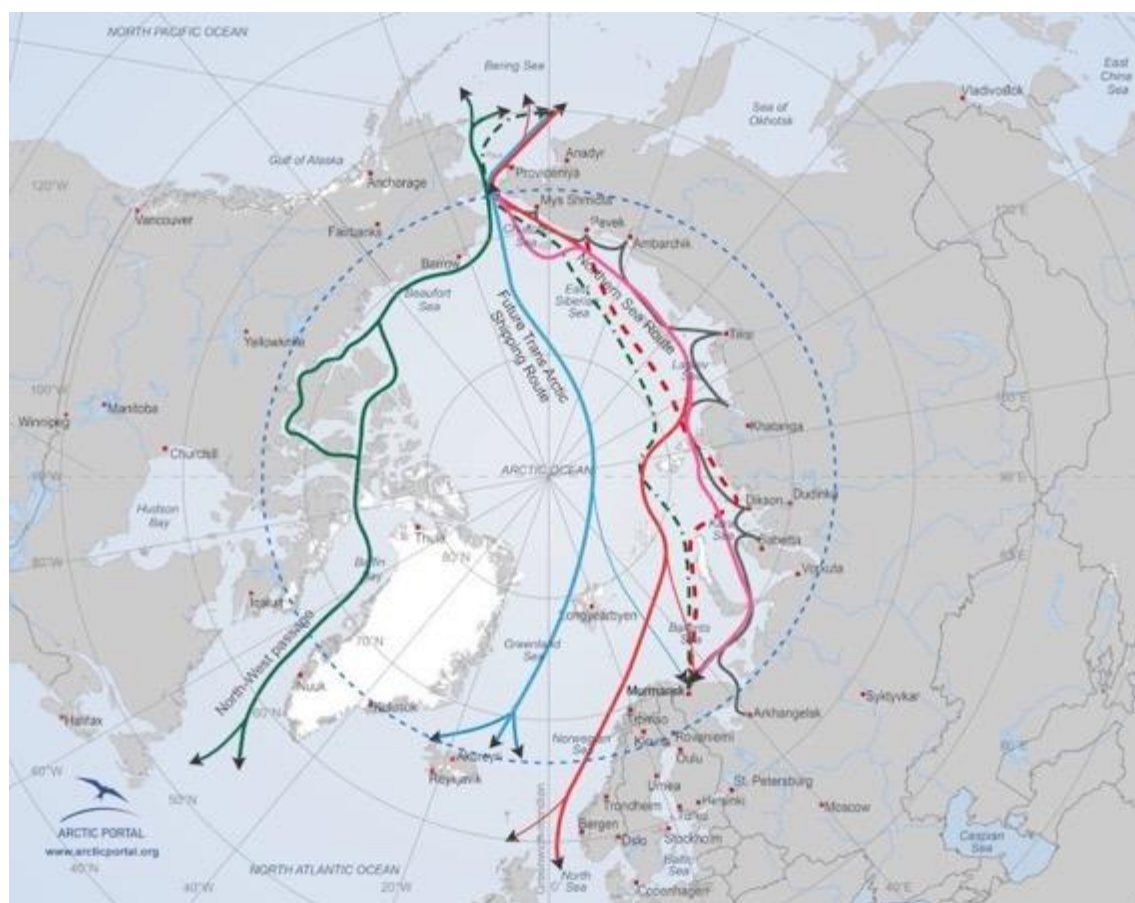
Estreito de Malaca. Fonte: BBC

Estreito de Taiwan: Fonte: *The Economist*

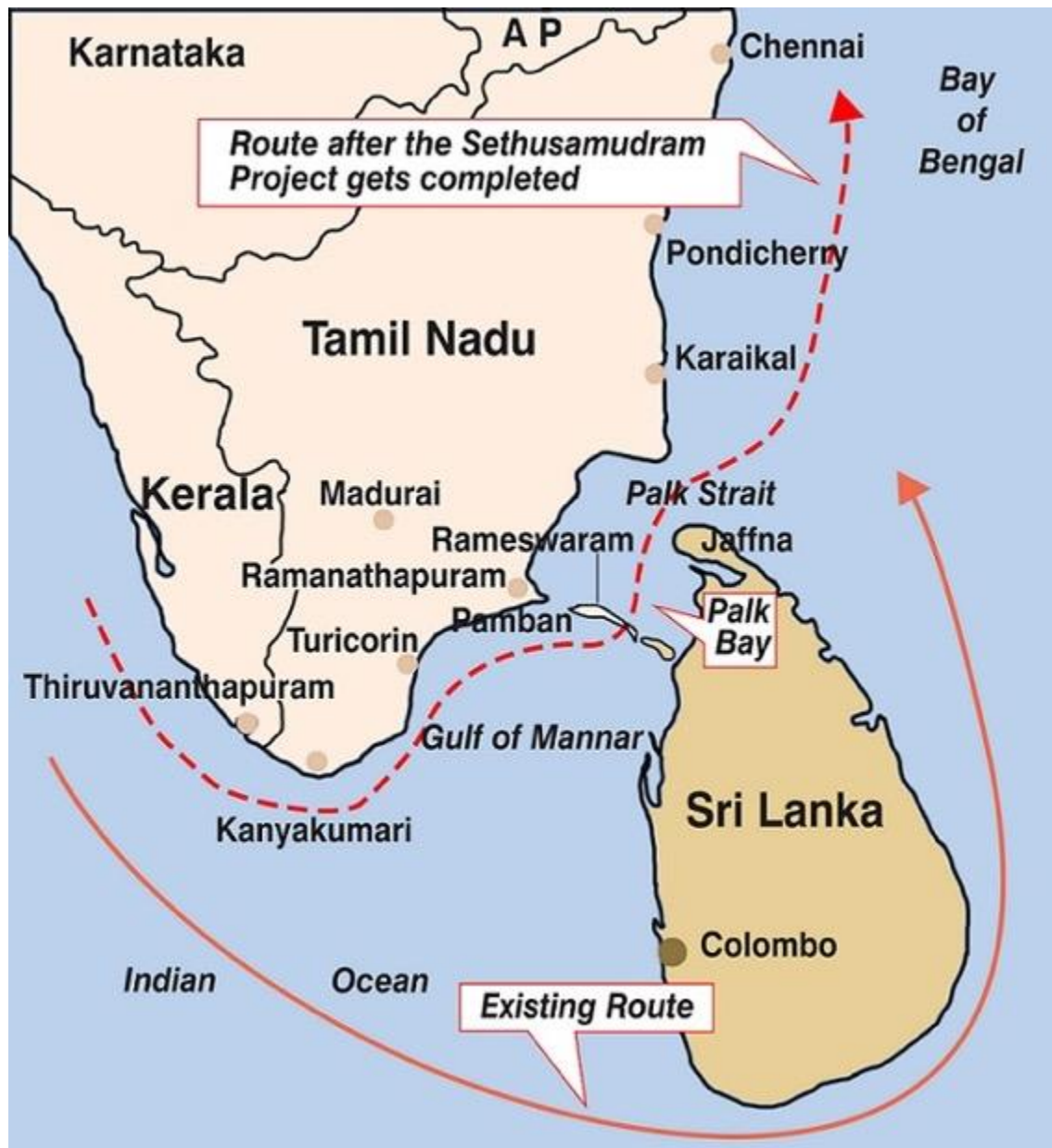
Estreitos da Coreia e de La Pérouse. Fonte: *World Atlas*

Cabo Horn, estreitos de Beagle e de Magalhães. Fonte: *National Geographic*

Passagem GIUK. Fonte The Heritage Foundation

Mozambique Channel Maritime Region

Canal de Moçambique. Fonte: *International Institute for Law of the Sea Studies*

Estreito de Bering. Fonte: *National Park Service*

Estreito de Bering e as rotas do Ártico. Fonte: *Actic Portal*

Canal da Nicarágua *vs.* Canal do Panamá. Fonte: BBC

Canal de Kra *vs.* Estreitos de Malaca, de Sunda e de Lambok. Fonte: *Silk Road Briefing*

Estreitos de Sethusamudram e de Palk. Fonte: KBK

VII. Ártico

a) Definição

Grosso modo, o Ártico é um oceano parcialmente congelado, com 14 milhões de quilômetros quadrados, ao qual se aplicaria eminentemente o Direito do Mar. Há quem defenda que o Ártico é um "patrimônio comum da humanidade" ou um bem público global, que deveria estar aberto a todos.

b) Conselho do Ártico

O principal mecanismo de governança da região é o Conselho do Ártico. O Conselho foi estabelecido com a Declaração de Ottawa (1996). O antecedente imediato do Conselho foi a "Iniciativa Finlandesa" (ou "Estratégia de Proteção Ambiental do Ártico"), nome dado a um compromisso não vinculante entre os estados árticos, de 1991, na área de proteção ambiental, resultado de processo lançado pela Finlândia em 1989 ("Processo de Rovaniemi").

O Conselho do Ártico é um fórum para a promoção da cooperação, da coordenação e da interação entre Estados árticos, com a participação de comunidades indígenas, em particular sobre desenvolvimento sustentável e proteção ambiental. Funciona com base no consenso. Outras questões acabaram sendo paulatinamente incorporadas nas discussões e no trabalho do Conselho, como mudança do clima, recursos minerais e energéticos do Ártico e navegação no Ártico. Em 2020, por exemplo, o trabalho técnico do Conselho incluiu o impacto da COVID-19 sobre os povos indígenas locais. A Declaração de Ottawa exclui explicitamente temas de segurança militar do mandato do Conselho.

O Conselho inclui os oito países do Ártico (Finlândia, Canadá, Dinamarca – em razão da Groenlândia e das ilhas Faroe –, Islândia, Noruega, Rússia, Suécia e Estados Unidos – EUA) e seis organizações que representam os povos indígenas da região do Ártico como "Participantes Permanentes" (a Associação Internacional Aleut, o Conselho Atasbacano do Ártico, o Conselho Internacional de Gwich'in, o Conselho Circumpolar Inuit, a Associação Russa de Povos Indígenas do Norte e o Conselho Sami).

Treze países não árticos têm o *status* de observadores (Alemanha, China, Coreia do Sul, Espanha, França, Índia, Itália, Japão, Países Baixos, Polônia, Reino Unido, Singapura e Suíça), além de 25 organizações intergovernamentais e não governamentais. Desde 2011, há critérios mais claros para a admissão de observadores, como o reconhecimento da soberania dos Estados árticos na região e o reconhecimento da aplicação do Direito do Mar sobre o Ártico. A União Europeia (UE) e alguns países, como a Turquia, já apresentaram candidatura.

A máxima instância é a de reuniões ministeriais, que ocorrem a cada dois anos na sede da presidência de turno. A cada seis meses, são realizadas reuniões de altos oficiais. Até 2011, a presidência também exercia a função de secretariado, porque não havia estrutura burocrática permanente no Conselho, o que mudou com a instalação de Secretariado em Tromsø, na Noruega, em 2012 (a maior parte do orçamento do Secretariado é paga pela Noruega). Há também um secretariado para os povos indígenas, para auxiliar sua participação nas instâncias do Conselho.

Seis grupos de trabalho operam em apoio ao mandato do Conselho: Programa de Ação a Contaminantes do Ártico; Programa de Monitoramento e Avaliação do Ártico; Conservação da Flora e Fauna do Ártico; Prevenção, Preparação e Resposta a Emergências; Proteção do Meio Marinho do Ártico; e Grupo de Trabalho de Desenvolvimento Sustentável.

O primeiro acordo internacional que foi adotado sob os auspícios do Conselho foi o Acordo de Cooperação em Matéria de Busca e Salvamento Aeronáutico e Marítimo no Ártico (2011), que entrou em vigor em 2013, após a ratificação pelos oito estados árticos. Desde então, foram acordados mais dois: Acordo de Cooperação em Matéria de Prontidão e Resposta à Poluição Marinha por Petróleo (2013) e o Acordo Internacional de Aprimoramento da Cooperação Científica Internacional no Ártico (2017).

Na 11ª ministerial do Conselho, realizada em Rovaniemi em 7 de maio de 2019, pela primeira vez na história, não houve declaração final, em razão de oposição dos EUA ao termo "mudança do clima" no texto em negociação. Alternativamente, foi adotada uma declaração curta, de conteúdo anódino. Não apenas a declaração final foi frustrada, como também a adoção de um plano estratégico abrangente para o Ártico. Foi também a segunda vez na história que todos os oito ministros estiveram presentes na reunião ministerial bienal, o que demonstra o alto grau de importância dada ao encontro (e sua politização).

Na 12ª ministerial, realizada em 20 de maio de 2021, concluiu-se a presidência da Islândia, que se focou sobre quatro áreas prioritárias: o ambiente marinho do Ártico; clima e soluções de "energia verde"; pessoas e comunidades do Ártico; e um Conselho do Ártico mais forte. Assinou-se declaração conjunta, com comemoração dos 25 anos do Conselho, e adotou-se o plano estratégico 2021-2030 (o primeiro de sua história). O plano tem sete metas (clima ártico, ecossistemas resilientes e saudáveis, meio ambiente marinho ártico saudável, desenvolvimento social sustentável, desenvolvimento econômico sustentável, conhecimento e comunicações, Conselho do Ártico mais forte), cada uma das quais conta com ações estratégicas.

Em maio de 2021, teve início a presidência russa no Conselho do Ártico. Segundo o Kremlin, os trabalhos da Rússia tiveram como foco quatro prioridades: a população do Ártico, incluindo povos indígenas[1304]; proteção ambiental, incluindo temas relacionados às mudanças do clima[1305]; desenvolvimento socioeconômico[1306]; e o fortalecimento da cooperação ártica. Ao longo dos dois anos de sua presidência, a Rússia organizou cerca de 90 eventos, como fóruns, conferências, debates, campeonatos, festivais[1307] e competições esportivas.

A presidência russa no Conselho do Ártico foi marcada por um evento chave: a invasão da Ucrânia. Em março de 2022, por meio de uma declaração conjunta, Canadá, Dinamarca, Finlândia, Islândia, Noruega, Suécia e EUA, devido às violações dos princípios da soberania e da integridade territorial cometidas por Moscou, decidiram interromper a participação nas reuniões do Conselho e de seus órgãos subsidiários[1308]. A cooperação entre cientistas russos e ocidentais também foi

---

[1304] Nesse pilar, houve a organização de eventos como o *Arctic Indigenous People's Summit* (21 de novembro de 2022 em Moscou), o *Russian North Indigenous Youth Forum* (de 22 a 25 de novembro de 2022, em Salekhard), o *International Seminar on the Preservation and Promotion of the Languages of the Indigenous Peoples of the Arctic* (de 16 a 18 de março de 2022, em São Petersburgo), e o *International Traditional Reindeer Herding Championship* (de 14 a 19 de março de 2023, em Neryungri).

[1305] Foram discutidos problemas relacionados à gestão de resíduos e microplásticos, o derretimento da *permafrost* e a biorremediação do ecossistema terrestre e aquático do Ártico.

[1306] Durante a conferência *Investment and Trade in the Arctic*, debateram-se a cooperação entre a Rússia e os seus parceiros no Ártico e oportunidades de desenvolvimento na Rota do Mar do Norte. As discussões incluíram também a modernização do setor de telecomunicações, a digitalização e a criação de uma indústria de turismo na região.

[1307] Entre os festivais realizados durante a presidência russa, citam-se o *Teriberka* (16 e 17 de julho de 2022, na região de Murmansk), o *Bering Strait* (de 2 a 7 de agosto de 2022, em Anadyr), o *The Power of Colour* (6 e 7 de maio de 2023, em Kirovsk), e o *Gastronomic Festival of Northern Cuisine* (10 e 11 de dezembro de 2021, em Moscou).

[1308] Enquanto alguns defendem a exclusão russa, outros afirmam o Conselho perderia muito de sua relevância, já que a Rússia representa metade da massa terrestre, dois terços da população e três quartos do produto interno bruto (PIB)

suspensa[1309]. Além disso, os representantes desses países não viajaram à Rússia para reuniões da organização. A diplomacia russa reagiu dizendo que considera o boicote uma decisão lamentável, visto que levaria à acumulação de riscos e desafios relativos à segurança da região. À luz desses acontecimentos, a Rússia acabou ressignificando a sua presidência. Além de implementar as atividades previstas em seu programa, Moscou buscou soluções para problemas referentes à porção setentrional do país, com base em sua estratégia para o Ártico.

No dia 11 de maio de 2023, por ocasião da 13ª ministerial[1310], a Noruega assumiu a presidência do Conselho do Ártico (2023-2025). Também consta na declaração que a Noruega se ofereceu para organizar a 14ª ministerial em 2025, o que suscita algumas perguntas. Em teoria, todos os membros participam das ministeriais, o que implicaria, em teoria, um convite à Rússia. Não está claro, contudo, como isso ficará na prática. Em uma declaração separada, a Noruega afirmou que os contatos com a Rússia permaneceriam em nível de funcionários, mas não em nível político. A ministra norueguesa Anniken Huitfeldt salientou que o contato político com Moscou não seria viável, mas que se deveria ter uma abordagem previsível no tratamento com a Rússia no âmbito do Conselho. A Noruega elencou como as quatro prioridades de sua presidência: os oceanos; clima e meio ambiente; desenvolvimento econômico sustentável; e a população do norte. Os EUA estariam interessados na reintegração plena da Rússia ao Conselho do Ártico, mas outros membros não estariam dispostos a fazê-lo.

c) Outros mecanismos em torno do Ártico

O regime internacional do Ártico não se limita ao Conselho do Ártico. Pode-se indicar outros mecanismos, como a Conferência Parlamentar da Região Ártica (CPAR); o grupo informal de cinco estados costeiros do oceano Ártico (Rússia, EUA, Canadá, Noruega e Dinamarca), que, em 2008, adotaram a Declaração de Ilulissat, focada em questões legais e de solução de controvérsias; o Conselho e o Fórum Econômico do Ártico; o Fórum Internacional do Ártico (organizado anualmente pela Rússia); o Conselho Euro-Ártico do Mar de Barents (BEAC, na sigla em inglês), criado em 1993 e integrado por Dinamarca, Finlândia, Islândia, Noruega, Rússia, Suécia e Comissão Europeia; as *Arctic Security Roundtables* no âmbito da Conferência de Segurança de Munique; o Acordo para Prevenir a Pesca Não Regulamentada no Alto-Mar no Oceano Ártico Central, que entrou em vigor em 2021 e que tem como signatários Canadá, China, Dinamarca, Islândia, Japão, Coreia, Noruega, Rússia, EUA e UE; o Comitê Internacional de Ciência do Ártico (IASC); o Fórum de Reguladores *Offshore* do Ártico (AORF) no âmbito do Conselho do Ártico; a Assembleia do Círculo Ártico, que é uma plataforma de diálogo multissetorial realizada anualmente na Islândia; o Acordo de Conservação de Ursos Polares de

---

da região. A entrada da Suécia e da Finlândia na Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), ademais, levaria a um maior isolamento da Rússia e a um maior risco de confrontação militar (convencional e nuclear) na região, já que os outros sete membros (EUA, Canadá, Noruega, Dinamarca, Suécia, Finlândia e Islândia) do Conselho do Ártico seriam partes daquela aliança.

[1309] Essa pausa pode comprometer seriamente as pesquisas referentes às mudanças do clima. Ainda que alguns trabalhos possam ser feitos por meio de imagens de satélites ou com dados vindos do Alasca ou do Canadá, dois terços da Rússia é coberta por *permafrost*. Sem dados das emissões provenientes do derretimento da *permafrost*, não se sabe o quanto esse fenômeno contribui para o aquecimento global. Esse monitoramento foi retomado, de maneira limitada, em junho de 2022, em projetos que não envolvam a Rússia.

[1310] Houve participação virtual dos outros países na reunião ministerial.

1973; e o Tratado de Svalbard de 1920[1311]. Os EUA e o Canadá têm acordo bilateral de 1988 sobre cooperação ártica. Em 2021, a Rússia declarou interesse em relançar processo de reuniões anuais de *Arctic Chiefs of Defense Staff*, de 2012.

Pode-se mencionar, ademais, outras organizações e acordos relacionados ao regime, embora não sejam exclusivas dele, como a Organização Marítima Internacional (OMI), o Conselho Nórdico, o Fórum das Guardas Costeiras do Atlântico Norte, a Convenção para a Proteção do Meio Ambiente Marinho do Atlântico Nordeste (1992), a Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição Causada por Navios (MARPOL) e a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM ou UNCLOS, na sigla em inglês).

Depois da invasão da Ucrânia, a Rússia retirou-se de alguns mecanismos para o Ártico, como o Conselho Euro-Ártico de Barents e de um programa para a segurança nuclear do Ártico com a Noruega.

Em novembro de 2023, foi realizada, em Paris, com apoio do presidente francês, Emmanuel Macron, a Cúpula Polar da iniciativa *One Planet*. Foi a primeira cúpula internacional dedicada exclusivamente às geleiras e aos polos.

d) Envolvimento do Brasil no Ártico

Em julho de 2023, um grupo de cinco pesquisadores brasileiros integrou a Operação Ártico I, a primeira expedição científica oficial do País à região do Círculo Polar Ártico, com destino a Longyearbyen, capital de Svalbard, na Noruega. A expedição pretendeu conhecer a biodiversidade da região ártica, compreender sua importância em termos ecológicos e para a mudança do clima global e contribuir para sua preservação ambiental. Também pretendeu gerar dados sobre a região para novas pesquisas, futuras expedições e comparações entre o Ártico e a Antártica – continente estudado há mais de 40 anos por pesquisadores brasileiros pelo Programa Antártico Brasileiro (PROANTAR). A iniciativa foi financiada pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação e teve apoio institucional do Ministério das Relações Exteriores e da Secretaria Interministerial dos Recursos do Mar da Marinha do Brasil.

Em agosto de 2023, foi recriado o GT Ártico, no âmbito da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), que havia havia sido criado 2021. Ele é coordenado pelo Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de dar continuidade à formulação de propostas sobre participação continuada do Brasil nas atividades da comunidade internacional no que diz respeito ao Ártico.

O Brasil já manifestou interesse em ser observador do Conselho do Ártico, embora não haja confirmação de que pleito oficial foi apresentado (o que é comum quando há alguma manifestação informal de oposição, o que pode ser o caso entre membros ciosos do crescimento do número de observadores). Caso obtenha o *status* de observador no Conselho do Ártico, seria o primeiro país do hemisfério sul a consegui-lo. O Brasil tampouco é parte do Tratado de Svalbard, mas, em novembro de 2023, a adesão brasileira foi submetida ao Congresso Nacional.

Pode-se apontar uma série de oportunidades para o Brasil em seu maior envolvimento com o regime internacional sobre o Ártico, por meio, por exemplo, da obtenção do *status* de observador no Conselho do Ártico ou da adesão ao Tratado de Svalbard. O maior envolvimento na região permitiria o desenvolvimento de iniciativas de cooperação e de pesquisa científica, inclusive na

[1311] O Tratado de Svalbard destaca-se por reconhecer a soberania da Noruega sobre o arquipélago de Svalbard, ao mesmo tempo que garante aos signatários iguais direitos para atividades comerciais, em especial a mineração de carvão, na região.

área de meio ambiente e de mudança do clima, com eventual utilidade para as Amazônias Verde e Azul; participação em projetos de exploração de óleo e de gás e de desenvolvimento de novas tecnologias para a exploração mineral de alta profundidade, área em que a Petrobras já detém expertise e em que o Brasil já é exportador de equipamentos e poderia fortalecer sua presença em mercados importantes; interesse nos ganhos logísticos derivados de novas rotas marítimas; exploração de recursos pesqueiros; identificação de tecnologias e de processos de gestão que poderiam ser replicáveis na Antártida, onde o Brasil já tem presença; maior proximidade com os debates que envolvem interesses geopolíticos e geoeconômicos sensíveis, mesmo em área geograficamente bastante distante do País, que podem ter implicações indiretas em outras questões internacionais relevantes, inclusive sobre o regime da Antártida; acompanhamento e participação de discussões relativas ao aumento do nível dos mares provocado pelo degelo do Ártico, que podem impactar as zonas costeiras brasileiras, ou a outros efeitos de natureza ambiental e meteorológica; acompanhamento de discussões sobre as reivindicações territoriais de estados árticos junto à Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC) da Organização das Nações Unidas (ONU), tendo em conta que o País também tem suas próprias reivindicações no Atlântico Sul; e expertise em questões relacionadas a comunidades autóctones e em ações de emergência e resgate. No caso da adesão ao Tratado de Svalbard especificamente, permitiria exercício de atividades econômicas em condições de igualdade com outros signatários, acesso aos recursos naturais, instalação de estação científica e desenvolvimento de projetos em parceria com outros signatários. Outra forma do Brasil se integrar as questões do Ártico seria com o incremento de sua participação nos debates pertinentes no âmbito das Nações Unidas, como é o caso da CNUDM e da CLPC.

Há baixos custos para o maior envolvimento do Brasil com o regime. No caso de tornar-se observador do Conselho do Ártico, embora o Brasil não venha a ter direito de voto em suas discussões, tampouco necessitaria contribuir com recursos para o funcionamento do Conselho, sendo necessário apenas financiar a própria participação em reuniões e as contribuições ao orçamento dos projetos de que viesse a participar. Para além de custo financeiro direto, é possível apontar a necessidade de investir internamente no país para estar apto a participar de iniciativas na região. Ademais, existe o ônus político de tomada de posição em alguns temas sensíveis, mas que é condizente com o interesse de assunção de maiores responsabilidades. No caso da adesão ao Tratado de Svalbard, por exemplo, a única implicação automática seria o reconhecimento expresso da soberania norueguesa sobre o arquipélago, o que não parece ter custo político significativo; ademais, embora não seja um custo, mas uma restrição, o Brasil se comprometeria a não construir bases militares na região.

e) Desafios e oportunidades do regime internacional do Ártico

De natureza geopolítica, destaca-se a promoção de militarização da região, por meio de deslocamento de tropas, de navios e de submarinos, da realização de exercícios militares e da instalação de bases. Ainda que, com base na Declaração de Ottawa, o Conselho do Ártico não deva tratar de assuntos relacionados à segurança militar, a guerra na Ucrânia trouxe à tona a ameaça da militarização, particularmente a russa, na região. Severomorks, um porto localizado no mar de Barents, é a principal base da frota norte russa. A remilitarização já estava em curso antes do conflito, na medida em que a defesa natural da Rússia, o gelo, está derretendo: o país já construiu pelo menos 475 áreas militares na parte norte da fronteira desde 2014. Uma guerra dificilmente aconteceria no Ártico, dadas as dificuldades logísticas e as baixas recompensas. Ainda assim, pode

levar a maiores atritos, o que tem feito os países ocidentais se movimentarem. Em março de 2022, a Noruega conduziu o maior exercício militar da OTAN no Ártico em mais de três décadas. Quando a Suécia for admitida na aliança[1312], todos os países do Ártico, com exceção da Rússia, serão membros da OTAN.

Um outro desafio geopolítico importante é o crescente ativismo de países asiáticos no Conselho do Ártico. Em 2013, China, Japão, Coreia do Sul, Singapura e Índia foram admitidos como membros observadores, o que levantou alguns questionamentos. Por um lado, há aqueles que veem esse movimento como uma ameaça. Em 2019, por exemplo, o então secretário de Estado dos EUA, Mike Pompeo, afirmou que havia apenas Estados árticos e não árticos, uma clara resposta à China, que se declara "Estado próximo do Ártico" em seu Livro Branco para o Ártico. Por outro lado, pesquisadores salientam que os países asiáticos, assim como seus pares europeus, buscam participar de projetos de cooperação científica e beneficiar-se das oportunidades econômicas que a região proporciona.

Outros pontos de atenção são a falta de consenso sobre o reconhecimento do Ártico como uma zona livre de armas nucleares e a persistência de algumas disputas fronteiriças-territoriais ou por zonas econômicas exclusivas (ZEE) à luz da CNUDM (como disputas nos mares de Bering e de Chukchi entre a Rússia e os EUA; na cordilheira de Gakkel entre Rússia e Noruega, em especial a migração russa para a ilha Spitsbergen, parte das Svalbard; a reivindicação russa sobre as dorsais de Lomonosov e de Mendeleyev, que motiva pleito para a CLPC; disputas entre EUA e Canadá em partes do arquipélago canadense como a passagem Noroeste e o mar de Beaufort). Na esteira da guerra na Ucrânia (2022), Canadá e Dinamarca resolveram seu litígio quanto à ilha de Hans, que foi dividida entre ambos. A Rússia fincou uma bandeira no leito do mar no polo Norte (2007) e que lançou nova estratégia para o Ártico (2020), na qual expande a lista de interesses nacionais basilares na região de quatro – prover recursos para o desenvolvimento econômico; manter o Ártico como zona de paz e cooperação; proteger o meio ambiente; desenvolver a Rota do Mar do Norte (NSR, na sigla em inglês) – para seis, acrescentando salvaguardar a soberania nacional; e assegurar altos padrões de vida aos nortistas. As novidades refletem um maior potencial de conflito e ameaças à segurança nacional russa no Ártico. Outros fatos a serem relembrados são que os EUA não ratificaram a CNUDM; e que o ex-presidente dos EUA, Donald Trump, indicou interesse na compra da Groenlândia. Também pode-se elencar desafios de segurança, em termos de proliferação de ilícitos transnacionais, com o maior interesse e a maior viabilidade econômica da região.

De natureza geoeconômica, destacam-se, em especial em decorrência do degelo do oceano Polar Ártico, o crescente interesse na exploração de recursos minerais, energéticos (petróleo, gás e minérios) e pesqueiros; a bioprospecção (estudo biotecnológico de plantas, animais e micro-organismos da região em busca de recursos genéticos e bioquímicos de valor comercial); e o surgimento e o interesse na exploração de rotas marítimas, que permitem ganhos logísticos, como a Passagem do Noroeste, a Passagem do Nordeste (a qual inclui a NSR), a Ponte Ártica e a Rota do Mar Transpolar.

As plataformas continentais no leito do oceano Ártico são proporcionalmente maiores do que em qualquer outro oceano. Estimativas norte-americanas de 2008 indicavam que 13% do petróleo mundial e 30% do gás natural ainda não descobertos estão situados ao norte do Círculo Polar Ártico. No tocante à exploração de recursos, a Rússia tem feito investimentos maciços na prospecção de gás e petróleo no Ártico, tendo anunciado US$ 300 bilhões de incentivos para novos projetos em 2020. A China também tem se mostrado um *player* importante. Pequim tem um

[1312] A Finlândia entrou formalmente na OTAN em abril de 2023.

contrato de trinta anos com a Rússia para importar gás do campo de Yamal, na Sibéria, por meio do Power of Siberia 2, cuja construção ainda não começou. Ainda, a China National Petroleum Corporation detém 20% de participação no projeto Yamal LNG, uma *joint-venture* cujo foco é a produção e transporte de gás natural. Para além dos investimentos, a Rússia depende cada vez mais da tecnologia chinesa para construir dutos e outros equipamentos em detrimento de empresas ocidentais. A despeito das reservas no Ártico, muitas firmas, incluindo a BP, a ExxonMobil e a Shell, têm-se abstido de explorar a região economicamente por conta dos custos. Com base em dados da Deloitte, o custo de produção de petróleo no Ártico gira em torno de US$ 75 por barril, o triplo do custo de produção no Oriente Médio[1313]. Ademais, a exploração de recursos minerais na região está acompanhada de riscos ambientais.

Em se tratando de logística, as rotas polares prometem não apenas economia de tempo, mas, também, uma alternativa a vias tradicionais, como o canal do Panamá e o estreito de Malaca. As inovações tecnológicas permitem a construção de quebra-gelos cada vez mais eficientes, o que facilita a circulação. Saindo de Xangai, por exemplo, o trajeto até o porto de Roterdã seria reduzido em cerca de quatro mil quilômetros pela Passagem do Nordeste, e o trajeto até Nova York, em seis mil quilômetros. Essas potencialidades levaram a China a anunciar, em 2018, planos de traçar uma rota ártica no âmbito da Iniciativa do Cinturão e Rota (BRI, na sigla em inglês). Ainda assim, as rotas polares são pouco exploradas por uma série de motivos. Primeiro, as condições de navegação são difíceis, e navios quebra-gelo são necessários mesmo no verão. Além disso, o aquecimento global abre novos caminhos, mas também gera desafios. Com o aumento da temperatura, as tempestades polares se tornam mais frequentes, e os movimentos das calotas polares, mais imprevisíveis. Como cada dia de atraso de um cargueiro acarreta grandes custos, empresas como CMA, CGM e MSC têm optado pelas rotas tradicionais de comércio.

Alguns outros desafios para o regime incluem os eventuais reflexos ambientais e meteorológicos do degelo da calota polar e a mudança do clima (a exemplo da elevação do nível dos oceanos e dos impactos sobre a biodiversidade regional como a extinção e a alteração de fluxos migratórios de espécies), além de perspectivas em áreas como a exploração científica, o transporte de passageiros e o turismo. O Ártico despertou atenção na comunidade internacional nos últimos anos entre outros motivos por causa das implicações ambientais, como evidencia o lançamento, em 2014, pelo *Greenpeace*, da Declaração Internacional pelo Futuro do Ártico. Também chama a atenção a aceleração do processo de acinzentamento da calota de gelo, em razão da deposição de resíduos industriais (efeito albedo). O degelo da calota polar também poderá viabilizar a agricultura em algumas porções de terra no Círculo Polar Ártico. Os impactos da mudança do clima no Ártico produzem também efeitos globais, como o aumento do nível de outros mares, a intensificação do aquecimento global e mudanças nas correntes oceânicas que, por sua vez, também alteram o clima (com mudança de padrões e eventos climáticos extremos). De acordo com um artigo publicado por cientistas sul-coreanos, canadenses e alemães em 2023, o oceano Ártico poderá ficar sem gelo durante o verão a partir de 2030, uma década antes que as últimas projeções previam. Também é questão pertinente ao Ártico o tratamento de comunidades indígenas à luz das ameaças ao seu ecossistema em razão do degelo. O desaparecimento do gelo acelerará o aquecimento no Ártico, o que pode provocar o aumento dos episódios meteorológicos extremos em latitudes médias, como os longos períodos de ondas de calor e incêndios florestais.

[1313] No fim de dezembro de 2023, o preço do petróleo *brent* estava cotado a US$ 80,00.

f) Comparação com o regime internacional para Antártica

O regime internacional para o Ártico é muito mais débil do que aquele para a Antártida, o que se justificaria pelas naturezas distintas de ambos. O Ártico é um oceano, enquanto a Antártida, por ser um continente, demandou um tratamento jurídico muito mais específico (ver seção posterior).

g) Estratégias para o Ártico

Tanto os membros plenos do Conselho do Ártico quanto outros interessados têm elaborado estratégias nacionais para a região, as quais levam em conta as grandes mudanças naturais no Ártico e as novas questões da geopolítica mundial. Mesmo sem direitos territoriais na região, é comum que os países tenham aí interesses em termos navegação, sobrevoo, pesca, instalação de cabos submarinos e de dutos.

Até hoje, a expansão econômica e territorial das nações árticas, diferentemente do que ocorreu em outras regiões do globo, não desencadeou conflitos armados. A aceleração da exploração econômica, resultante da mudança do clima, pode, no entanto, gerar um novo jogo geopolítico, marcado pela intensificação das disputas e pela colisão de interesses. O Conselho do Ártico destaca-se pelas discussões levadas a cabo acerca das questões ambientais, mas, estando ausentes de seu mandato, as discussões sobre defesa e segurança não recebem a mesma atenção.

i. Estados Unidos

Os EUA buscam, oficialmente, manter o Ártico como uma região pacífica, estável, próspera, onde prevaleça a cooperação. A atual Estratégia Nacional para a Região do Ártico, de outubro de 2022, construída para um período de um decênio, está composta por quatro pilares:

1) Segurança;
2) Mudança do Clima e Proteção do Meio Ambiente;
3) Desenvolvimento Econômico e Sustentável; e
4) Cooperação Internacional e Governança.

O documento aborda a relevância da questão climática e do impacto global e nacional do derretimento das geleiras, assim como a importância da promoção do desenvolvimento sustentável e do bem-estar local. O aumento da cooperação política ganha destaque na estratégia estadunidense, em razão da crescente rivalidade com a Rússia, após a sua intervenção militar contra o território ucraniano, a qual teria acontecido de forma gratuita e injustificada, segundo Washington. Para os EUA, a crescente participação chinesa nos assuntos do Ártico também gera preocupações, de forma a exigir do país norte-americano a condução de estratégias geopolíticas e econômicas competitivas e a forçá-lo a fazer-se mais presente nas funções de mediação política para a dissuasão de eventuais tensões.

ii. Rússia

Em 2020, foi divulgada a mais recente versão da Política para o Ártico da Federação Russa. Para Moscou, o Ártico é uma zona base de recursos estratégicos, fundamental para o desenvolvimento econômico do país e para o enfrentamento dos seus problemas sociais. Além disso, deve ser mantido como uma área de paz e de cooperação, e os seus singulares ecossistemas

devem ser preservados. Também é destacada a crescente importância, em razão dos rápidos impactos da mudança do clima no círculo polar ártico, da NSR. Entre os principais objetivos da Rússia para a região está a expansão da exploração de recursos, sejam eles biológicos, hidrocarbonetos ou outros tipos de matérias primas. Na esfera militar, Moscou declara que a defesa de sua área e de seus interesses perpassa a necessidade de manter seu potencial de combate, com vistas a fazer frente às crescentes rivalidades com outros países da região. Em termos de segurança ambiental, a Rússia defende a "preservação e a manutenção de ecossistemas do Ártico, com a mitigação das consequências da crescente atividade econômica na região e da mudança no clima". Defende a cooperação internacional, tanto na forma bilateral como em organizações regionais, tais como o Conselho do Ártico e o Conselho Euro-Ártico do Mar de Barents[1314], com base em tratados e acordos dos quais faz parte. A delimitação das áreas marítimas é elemento central para a política russa, em função de temas como a disputa de áreas com terceiros países e a definição de direitos sobre os estreitos do oceano Ártico. Outros temas são tratados, como o aumento da cooperação para a condução de atividades de busca e resgate. A interação técnica, cultural e científica internacional também é enfatizada.

Os EUA têm particular interesse na questão dos estreitos da NSR e defendem o argumento jurídico de que eles devem ser concebidos como estreitos internacionais, o que garantiria a livre navegação, justamente em proximidade ao território e às águas russas. A depender da disposição de Washington para aumentar seu poderio militar no Ártico, a Rússia também erigiria suas capacidades. Diante do cenário de alianças militares e geopolíticas, os EUA podem coordenar sua atuação com os seus aliados, em um contexto de expansão da OTAN na região ártica. Dessa forma, em razão da questão ucraniana e do acirramento dos conflitos entre o chamado bloco ocidental e a Rússia, esta acabou sendo isolada dentro do Conselho do Ártico. Tal situação obriga Moscou a levar as questões políticas da região prioritariamente às Nações Unidas.

A Rússia prioriza também o projeto *Arctic Free Trade Zone*. Em 2020, a Rússia declarou que os territórios sob sua jurisdição no Ártico seriam uma área de livre comércio. O projeto compreende um conjunto de iniciativas voltadas para o desenvolvimento e infraestrutura, que envolvem desde a criação de benefícios fiscais para a atração de população até a implantação de estruturas diversas, como instalações portuárias técnica e economicamente adaptadas às atividades na NSR.

iii. Canadá

O governo do Canadá lançou, em setembro de 2019, o seu *Arctic and Northern Policy Framework*. De forma inédita, o governo federal produziu essa política de longo prazo para a região com a participação direta de representantes dos povos indígenas e de seis governos territoriais e provinciais. A cooperação canadense no Ártico é conduzida com base nos objetivos definidos pela Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. O Canadá visa fortalecer sua liderança multilateral nos fóruns referentes ao Ártico, bem como aumentar a participação, em nível internacional, das populações e comunidades indígenas de sua região ártica. Também são objetivos da política canadense para a área o fortalecimento dos laços bilaterais com países de dentro e de fora do Ártico, além da resolução das questões e dúvidas fronteiriças do país na área.

Ottawa reforça seu comprometimento com a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas. Acordos de autogestão política e de demarcação territorial entre o governo e os representantes indígenas têm sido negociados, em um processo de avanço na

[1314] A Rússia deixou a organização em 2023.

participação dessas comunidades na estrutura política do país. Existe o compromisso com o apoio, inclusive financeiro, para que as comunidades indígenas do norte canadense participem ativamente do processo político a elas garantido no Conselho do Ártico. A inclusão da juventude no processo de desenvolvimento econômico e social do círculo polar ártico também é considerada essencial para a política regional.

iv. Países nórdicos

O Reino da Dinamarca, em sua Estratégia de Segurança e Política Exterior, de 2023, ressalta a incerteza e imprevisibilidade adicionada no sistema internacional a partir da invasão da Ucrânia pela Rússia. Tudo isso, em um cenário de aumento da exploração econômica no Ártico e de uma crise climática com impactos locais e globais.

A Finlândia procura reforçar sua imagem internacional a partir de sua política externa como país do Ártico. Suas prioridades estratégicas são a adaptação e a mitigação dos efeitos da mudança do climática, a promoção do bem-estar da sua população, em especial do povo indígena *sami*, e a utilização da *expertise* do país na construção de estruturas e na formulação de projetos adequados, no Ártico e no mar de Barents. Helsinque observa que o crescimento da participação chinesa nos assuntos do Ártico eleva o risco de tensões e de conflitos de interesses. Em 2023, o país foi admitido como novo membro da OTAN, na esteira do envolvimento russo no conflito na Ucrânia.

Em sua *Arctic Strategy*, de 2020, a Suécia ressaltou a importância de sua aliança com os EUA, para a política e a cooperação na região, bem como a sua intenção de aumentar os laços, nesse sentido, com a Alemanha, com o Canadá e, sobretudo, com a UE. Estão entre os objetivos suecos a promoção da igualdade de gênero em comunidades indígenas, o reconhecimento do tratamento abusivo, levado a cabo no passado, sobre o povo *sami* e a priorização da preservação ambiental para que se garanta o bem-estar e o desenvolvimento sustentável das comunidades.

Para a política exterior norueguesa sobre o Ártico, os principais objetivos de Oslo na região são a manutenção da estabilidade e da segurança, a promoção da cooperação, como via principal para a resolução de questões e para a condução de iniciativas internacionais, a condução de estratégias abrangente para o enfrentamento da mudança do clima e dos seus efeitos, com observância aos preceitos do Acordo de Paris, o trabalho em conjunto para a consecução dos objetivos da Agenda 2030, a criação de empregos e a geração de valor agregado nas atividades da região, a tomada da dianteira no processo tecnológico em setores inerentes ao polo norte, e a preservação da identidade e da cultura das sociedades indígenas. Um dos objetivos da Noruega para o desenvolvimento de suas regiões setentrionais é ampliar os vínculos socioeconômicos de sua juventude com elas, o que incluir a geração de empregos e de fontes específicas de financiamento, além do aperfeiçoamento da rede urbana situada na região ártica. A proteção do povo *sami* e de sua cultura é entendida como um meio de defesa da herança cultural norueguesa, na qual está inclusa a língua dos *sami*, que conta com o mesmo *status* oficial do norueguês. A língua *kven* é reconhecida como uma língua minoritária na Noruega, mas está igualmente protegida pela Carta Europeia para as Regiões e Línguas das Minorias, ratificada por Oslo em 1993.

A Islândia é o único país com toda a sua área inserida no círculo polar ártico. Com interesse direto no desenvolvimento de soluções para a mudança do clima, Reykjavík prioriza a constituição e o aprimoramento de tecnologias verdes para essa finalidade. O país insular tem defendido seus princípios de política externa no âmbito da política internacional para o Ártico, o que inclui a defesa da paz, da democracia, dos direitos humanos e da igualdade. A proteção ambiental ganha notório destaque nos documentos islandeses, bem como a demanda para que a exploração do

Ártico esteja acompanhada de uma redução na utilização de combustíveis fósseis e da promoção de outras medidas voltadas à transição energética. Há a defesa do direito ao desenvolvimento econômico de toda a população islandesa, com especial atenção para as identidades indígenas. A pesquisa científica e o desenvolvimento tecnológico são sublinhados como temas nacionais essências. Do ponto de vista militar, o país pugna pela defesa da paz e pela mitigação de ações de hostilidade, e coloca-se, do ponto de vista da cooperação militar e de defesa, ao lado da OTAN.

v. União Europeia

A UE considera-se um ator importante na promoção da cooperação no Ártico e nos esforços para lidar com os crescentes desafios da região. Entendendo que as questões árticas extrapolam a relevância local e podem gerar impactos a nível global, a UE publicou, em 13 de outubro de 2021, a mais recente versão de sua estratégia geral para o Ártico. Nela, destacam-se a necessidade da cooperação pacífica e do enfrentamento aos efeitos da mudança do clima – tais como o aumento dos níveis dos oceanos, os impactos nos ecossistemas locais e o descongelamento do *permafrost* –, além da promoção do desenvolvimento sustentável regional, com atenção especial aos povos indígenas.

No discurso oficial da UE, a implementação de sua política para o Ártico deverá ter por finalidade o cumprimento das metas do Pacto Ecológico Europeu e estar de acordo com os objetivos geopolíticos da organização. Apesar do entendimento de que a estabilidade na cooperação regional é um tema essencial à gestão das questões árticas, a UE, juntamente com outros parceiros, apoia a suspensão da Rússia e de Belarus de diversos mecanismos de cooperação em razão da operação militar russa em território ucraniano e da postura a ela favorável de Minsk. No caso do Ártico, a UE também defende o isolamento político de Moscou.

vi. China

Em 2018, a China publicou a primeira edição da sua Política para o Ártico. Destacando as mudanças naturais e econômicas por que passa a região e ressaltando o seu próprio fortalecimento geopolítico, a China ampliou seu rol interesses. Além de afirmar que suas empresas aumentarão as operações na área, Pequim defende a cooperação para o enfrentamento das questões climáticas e outras questões concernentes aos impactos globais e localizados inerentes ao Ártico, bem como a importância do desenvolvimento da pesquisa científica nessa parte do planeta, o que poderia gerar resultados favoráveis a toda a humanidade.

Em seu discurso oficial, o país asiático ressalta a importância das normas de direito internacional para a manutenção da paz e da estabilidade na zona em questão, entre elas a CNUDM e o Tratado de Svalbard. Também em seu discurso oficial, a China considera-se um "país próximo ao Ártico". Desde 2013, o país é membro observador do Conselho do Ártico, e, recentemente, suas empresas têm avançado sua atuação no polo norte. Em 2005, foi o primeiro país asiático a sediar a Semana da Cúpula da Ciência do Ártico. O Ártico também foi incluído no conjunto de iniciativas e investimentos da BRI.

vii. Outros países asiáticos

Na Ásia, o fortalecimento geopolítico da Índia induz a uma maior participação nos assuntos do Ártico. O país ressalta os seus interesses científicos, bem como sua *expertise*, nesse campo,

acumulada em projetos na Antártica e nos Himalaias. Os seis pilares da política indiana para o Ártico são: pesquisa e ciência; proteção ao meio ambiente; desenvolvimento humano e econômico; cooperação internacional e governança; transporte e conectividade; e capacidade nacional de construção. Entre os principais objetivos da Índia na região estão o fortalecimento das capacidades nacionais em termos científicos e de exploração, a necessidade de se ampliar o conhecimento acerca da mudança do clima, o aprofundamento dos estudos científicos comparativos entre as regiões polares e os Himalaias, bem como a intensificação da participação de Nova Delhi nos acordos e organismos de cooperação ártica, com destaque para o Conselho do Ártico.

Lançada em 2015, a política do Japão para o Ártico trata de assuntos diversos, com prioridade para temas como a pesquisa e o estudo do Ártico de uma perspectiva global, a cooperação política na região e a análise da viabilidade de utilização da NSR. Em 2012, foi realizada a primeira viagem de um cargueiro, da Europa ao Japão, por essa via. O Japão pretende utilizar toda a sua capacidade científica e tecnológica no Ártico, região de importância global, notória pela fragilidade e complexidade de seus ecossistemas. Pretende também garantir a melhor formar de cooperação possível para a região, com respeito às normas internacionais. Envidará esforços para que a proteção ambiental não seja incompatível com o desenvolvimento econômico, especialmente no tocante à utilização da NSR, e garantirá o respeito das tradições e atividades dos povos indígenas e às suas identidades.

Em seus documentos oficiais sobre o Ártico, a Coreia do Sul define como principais objetivos políticos o fortalecimento da cooperação entre as diferentes partes, o fortalecimento da pesquisa científica e a exploração de novas atividades econômicas, resultantes, entre outros motivos, dos efeitos da mudança do clima. Em 2009, foi construído pelos coreanos o quebra-gelo Aaron, voltado para a pesquisa científica, e, em 2012, Seul viria a tornar-se parte do Tratado de Svalbard, passo importante para a posterior inclusão do país à condição de membro observador do Conselho do Ártico.

VIII. Antártida

a) Antecedentes científicos do regime internacional

Os primeiros elementos precursores que poderiam ser indicados são os Anos Polares de 1882-1883 e 1932-1933. Em 1950, o então denominado Conselho Internacional de Uniões Científicas, hoje Conselho Internacional para Ciência (ICSU, na sigla em inglês), entidade de caráter privado, discutiu a proposta de realizar o Terceiro Ano Polar Internacional[1315].

Por sugestão da Organização Meteorológica Mundial (WMO, na sigla em inglês), o conceito de Ano Polar pôde ser estendido para todo o globo, nascendo, assim, o Ano Geofísico Internacional (AGI), realizado entre julho de 1957 e dezembro de 1958. Ele é considerado a terceira edição dos Anos Polares. Nesse período, cientistas de 67 países trabalharam em conjunto na realização de uma grande variedade de experimentos e observações, compartilhando dados e resultados, a fim de proporcionarem uma melhor compreensão dos fenômenos relacionados à Terra. Durante o AGI, a Antártida foi eleita como principal objeto de estudo para a realização de pesquisas em diferentes áreas da ciência, o que impulsionou o conhecimento sobre aquele continente. Do ponto de vista político, o AGI mostrou-se relevante por ter alertado as nações sobre a importância da preservação da Antártida para a paz mundial, o desenvolvimento da ciência e a cooperação internacional. O significativo sucesso do AGI 1957/1958 proporcionou, então, bases concretas para uma nova fase de investigação científica do continente austral, fundamentada na liberdade investigativa, no intercâmbio de dados entre programas antárticos e no estímulo à colaboração internacional entre cientistas. Tais iniciativas contribuíram para consolidar o tão desejável e promissor ambiente de paz e cooperação entre as nações interessadas nas ciências antárticas. Foram estes marcos importantes que asseguraram o desenvolvimento da pesquisa antártica, tendo deles participado, com presença ativa no continente, os seguintes países: Argentina, Austrália, Bélgica, Chile, Estados Unidos (EUA), França, Japão, Noruega, Nova Zelândia, Reino Unido, República Sul-Africana e a União Soviética (URSS). Após o AGI, os países atuantes na Antártida mantiveram suas estações polares ativas, reafirmando seu interesse na região. O sucesso do AGI inspirou, ainda, a realização de uma reunião específica para discutir o futuro da ciência antártica.

b) Reivindicações territoriais

A Antártida é uma porção continental de Terra, não tendo populações autóctones e tendo sido considerada *terra nullius* por alguns países. Entre os participantes ativos do AGI, havia sete países (Argentina, Austrália, Chile, França, Noruega, Nova Zelândia e Reino Unido) com reivindicações territoriais feitas na primeira metade do século passado, que, em alguns casos, coincidem em parte (Argentina e Reino Unido; Argentina, Chile e Reino Unido; Chile e Reino Unido). Os supostos fundamentos das reivindicações territoriais variam da descoberta de terras até a sucessão das potências coloniais, passando pela contiguidade territorial, pela teoria dos setores (projeção originalmente aplicada a reivindicações pelo Ártico), até a exploração econômica da região.

Alguns países reconhecem reivindicações (Reino Unido, Austrália, Nova Zelândia, França e Noruega reconhecem mutuamente suas reivindicações; Chile e Argentina reconhecem

---

[1315] Como curiosidade, o quarto Ano Polar Internacional foi realizado em 2007-2008.

mutuamente seus direitos na região, apesar de não terem chegado a um acordo sobre limites, e rejeitam as demais reivindicações), outros países não reconhecem nenhum pleito. Os EUA e a URSS/Rússia consideram que têm "motivos para reclamar". Atualmente, alguns outros países construíram estações de pesquisa em áreas que são reivindicadas por alguns desses sete.

Com raízes em interesses norte-americanos no pré-Segunda Guerra Mundial, as negociações para o estabelecimento de um condomínio internacional sobre o continente começaram efetivamente em 1948, envolvendo oito países requerentes: os sete com reivindicações ativas e os EUA. Essa tentativa teve como objetivo excluir a URSS dos assuntos do continente e rapidamente se desfez quando a URSS declarou interesse na região, recusou-se a reconhecer quaisquer reivindicações de soberania, sugeriu a internacionalização do continente e reservou-se o direito de fazer suas próprias reivindicações, em 1950. A iniciativa foi rejeitada também pelas gestões de Argentina e Chile, mas a ideia do condomínio encontrou alguma aceitação no Reino Unido. Como contraproposta chilena, surgira a Declaração de Escudero (1948): uma moratória nas reivindicações territoriais; um acordo para o intercâmbio de dados científicos; e uma declaração de que estações e expedições à região não constituiriam fundamento para futuras reivindicações.

Em 4 de maio de 1955, o Reino Unido instaurou um processo perante a Corte Internacional de Justiça (CIJ) contra a Argentina e o Chile em relação a disputas quanto à soberania sobre certas terras e ilhas da Antártida. Em suas petições à CIJ, o Reino Unido afirmou que se submeteu à jurisdição da Corte para os fins do caso e, embora, tanto quanto era do seu conhecimento, a Argentina e o Chile ainda não tivessem aceitado a jurisdição da CIJ, poderiam fazê-lo. Em uma carta de 15 de julho de 1955, o Chile informou à Corte que, em sua opinião, a demanda era infundada e que não estava aberta a sua jurisdição. Em nota de 1º de agosto de 1955, a Argentina informou à CIJ sobre sua recusa em aceitar sua jurisdição para tratar do caso.

O fantasma da internacionalização do continente ressurge em 1956, quando a Índia se mobilizou para incluir a questão Antártica na pauta da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), tentativa que se repetiu em 1958 – Argentina e Chile, com o apoio dos demais territorialistas, conseguiram, nas duas ocasiões, impedir a inclusão do tema na agenda das Nações Unidas. Isso motivou, em 1958, a convocação dos EUA para que as Partes envolvidas participassem da Conferência de Washington, para discutir o futuro do continente. Como resultado dessa conferência, os doze países participantes assinaram, em 1º de dezembro de 1959, o Tratado da Antártida, que entrou em vigor em 23 de junho de 1961.

c) Tratado da Antártida

Os signatários originais do tratado são os doze países que atuaram na Antártida durante o Ano Geofísico Internacional de 1957/1958 e aceitaram o convite do Governo dos EUA para participar da conferência diplomática em que o tratado foi negociado em Washington. Essas Partes têm o direito de participar das reuniões previstas no Artigo IX do Tratado (Reuniões Consultivas do Tratado da Antártida – ATCM, na sigla em inglês).

Em seus 14 artigos, o Tratado da Antártida:

1) estipula que a Antártida só pode ser utilizada para propósitos pacíficos, proibindo atividades militares, como o estabelecimento de bases militares ou testes de armamento;
2) garante a liberdade para a continuidade da pesquisa científica, conforme ocorrido no AGI;
3) promove cooperação científica internacional, incluindo a troca de informações sobre pesquisa e pessoal, exigindo que todos os resultados sejam disponibilizados livremente;

4) exorta as partes contratantes a empregarem esforços apropriados, em conformidade com a Carta das Nações Unidas, para que ninguém exerça na Antártida qualquer atividade contrária aos princípios do tratado;
5) estabelece que nenhuma nova reivindicação ou ampliação de reivindicação existente relativa à soberania territorial na Antártida será apresentada enquanto o presente tratado estiver em vigor (na prática, estabelece um *modus vivendi* ao "congelar" essas reivindicações);
6) define a área de jurisdição do tratado como aquela situada ao sul de sessenta graus de latitude sul, incluindo as plataformas de gelo, ressalvando, contudo, a preservação do direito internacional aplicável ao alto-mar;
7) proíbe explosões nucleares e a eliminação de dejetos radioativos no local;
8) permite que equipamento ou pessoal militar possa ser introduzido na região, desde que para pesquisa científica ou para qualquer outro propósito pacífico;
9) prevê inspeções, a serem realizadas por observadores das partes contratantes com acesso irrestrito a qualquer tempo e em qualquer lugar, aí incluídas todas as estações, instalações e equipamentos existentes na Antártida, para garantir o cumprimento do tratado;
10) exige que as partes divulguem antecipadamente o plano de atividade de suas expedições;
11) prevê reuniões periódicas entre suas partes para analisar medidas que possam contribuir para os objetivos do tratado;
12) estabelece mecanismos de solução de controvérsias e a possibilidade de emendas ao tratado a qualquer tempo, por acordo unânime das partes, ou depois de decorridos trinta anos de vigência (1991), por maioria, mediante convocação de uma conferência de revisão, por solicitação de qualquer uma das partes contratantes (o que jamais ocorreu); e
13) elege o governo dos EUA como depositário dos instrumentos de ratificação do tratado e concede a possibilidade de adesão a qualquer Estado que seja membro das Nações Unidas. Desde 1959, 44 outros países aderiram ao tratado.

d) Protocolo de Madri

Aprovado durante a XI Reunião Consultiva Especial do Tratado da Antártida (*Special ATCM*) realizada em Madri (1991), o Protocolo ao Tratado da Antártida sobre Proteção do Meio Ambiente (Protocolo de Madri) entrou em vigor em 1998 e visa proteger o meio ambiente e os ecossistemas antárticos em benefício de toda a humanidade, declarando a Antártida como continente devotado à paz e à ciência. Todas as partes consultivas do Tratado da Antártida, bem como treze não consultivas, são partes do Protocolo de Madri.

O Protocolo de Madri substitui e amplia as Medidas Acordadas para a Conservação da Fauna e Flora Antárticas, anteriormente adotadas pelas Partes do tratado, ampliando a proteção ambiental para toda a região antártica. Como antecedente, pode-se, ainda, mencionar as tratativas para a adoção de Convenção sobre a Regulamentação das Atividades sobre Recursos Minerais Antárticos. A minuta da dessa convenção foi proposta em 1988. Seu objetivo era criar um regime de exploração de recursos minerais antárticos que fosse compatível com o Tratado da Antártida. No final das negociações, França e Austrália, apoiadas por vários grupos ambientalistas, relutaram em assinar a convenção, pois se tratava de um sistema de exploração de recursos minerais da Antártida em detrimento do meio ambiente, enfraquecendo a proteção dos recursos vivos do continente. Tal recusa impediu que uma convenção nesse sentido entrasse em vigor, já que as

decisões no sistema do Tratado da Antártida (STA) devem ser unânimes. Essa convenção foi efetivamente abandonada em 1991, com a assinatura do Protocolo de Madri.

Ele prevê procedimentos em relação a assuntos como eliminação de resíduos e de poluição marinha, avaliação de impacto ambiental e conservação da fauna e flora antárticas. Proíbe qualquer atividade relacionada com recursos minerais, exceto para pesquisa científica.

Estabelece, ainda, que ele pode ser modificado a qualquer tempo, por acordo unânime das Partes, ou depois de decorridos cinquenta anos de vigência (2048), mediante convocação de uma conferência de revisão, por solicitação de qualquer uma das partes contratantes. Para que ele seja modificado, no curso de uma conferência de revisão, é necessário que a proposta venha acompanhada de um regime jurídico compulsório sobre as atividades relativas aos recursos minerais antárticos, contendo as modalidades e condições com que elas se processariam.

O protocolo possui seis anexos. Os Anexos I a IV foram adotados em 1991 juntamente com o protocolo e entraram em vigor em 1998. O Anexo V sobre Proteção e Gestão de Área foi adotado separadamente pela 16ª ATCM em 1991 e entrou em vigor em 2002. O Anexo VI sobre Responsabilidade Decorrente de Emergências Ambientais foi adotado pela 28ª ATCM em Estocolmo em 2005 e entrará em vigor assim que for aprovado por todas as Partes Consultivas.

Instituído pelo Protocolo de Madri, o Comitê para Proteção do Meio Ambiente (CEP, na sigla em inglês) tem como função formular recomendações às Partes sobre a implementação do protocolo, para sua apreciação nas ATCM.

e) Outros tratados do Sistema do Tratado da Antártida

Embora a Convenção sobre Conservação das Focas Antárticas (CCAS, na sigla em inglês) e a Convenção sobre Conservação dos Recursos Vivos Marinhos Antárticos (CCAMLR, na sigla em inglês) sejam acordos não vinculados ao Tratado da Antártida, eles contêm disposições que representam um compromisso das Partes com seus aspectos essenciais, como o Artigo IV sobre a situação jurídica das reivindicações territoriais.

A caça à foca tornou-se uma importante atividade econômica no início do século XIX. Na década de 1820, as focas antárticas foram virtualmente dizimadas. Embora tenha havido algumas medidas de conservação iniciais, o primeiro esquema de conservação internacional aplicável a toda a Antártida foi estabelecido pelas Medidas Acordadas para a Proteção da Fauna e Flora Antárticas, adotadas pela ATCM em 1964. A fim de estender a proteção das espécies que vivem na Antártida em alto-mar, as Partes Consultivas desenvolveram a CCAS, assinada em 1972, em Londres, que entrou em vigor em 1978 e proporciona mecanismos para a proteção, pesquisa e monitoramento das populações e a regulamentação do manejo e captura responsável das focas antárticas, de forma a manter o equilíbrio do ecossistema da Antártida.

A adoção da CCAS em 1972, dedicada às espécies de alto-mar, abriu caminho para a consideração de questões relacionadas à possível exploração em grande escala do *krill*, que teria um impacto sobre as aves antárticas, focas e baleias que dele dependem como alimento. Após alguns anos de negociações, a CCAMLR foi assinada em Canberra em 1980 e entrou em vigor em 1982. É um acordo inovador sobre utilização de recursos vivos, sobretudo por ser o primeiro instrumento internacional a adotar a abordagem ecossistêmica para o manejo da pesca comercial no oceano Austral, definindo espécies protegidas, métodos e limites de captura, bem como mecanismos de controle e inspeção. Nem todas as partes do Tratado Antártico são partes da CCAS e da CCAMLR.

Dentro do STA, ainda seria possível indicar as disciplinas sobre turismo para além daquelas constantes no Protocolo de Madri, como diretrizes gerais de 1994, diretrizes sobre planos de contingência de 2004 e diretrizes para visitantes de 2011.

O Código Internacional para Navios que operam em Áreas Polares (Código Polar), que foi adotado em 2014-2015 e entrou em vigor em 2017, foi negociado no âmbito da Organização Marítima Internacional (OMI) e não é parte do STA.

f) Principais mecanismos institucionais no âmbito do Tratado da Antártida

As ATCM são realizadas anualmente, hospedadas pelas partes consultivas de acordo com a ordem alfabética do nome dos países (em inglês). Segundo o Artigo IX.2, os países que aderiram ao tratado após 1959 têm o direito de participar das Reuniões Consultivas nos momentos em que demonstrem seu interesse na Antártida "realizando ali atividades de pesquisa substanciais". Dos países aderentes, 17 tiveram suas atividades na Antártida reconhecidas de acordo com esta disposição e, consequentemente, há agora 29 partes consultivas ao todo. As outras 27 partes não consultivas são convidadas a participar das Reuniões Consultivas, mas não participam da tomada de decisões. As Medidas, Decisões e Resoluções são aprovadas por consenso na ATCM, visando implementar os princípios e estabelecer normas e diretrizes para a gestão do Tratado da Antártida e do Protocolo sobre Proteção do Meio Ambiente (Protocolo de Madri), bem como para o funcionamento da própria ATCM. Decisões abordam questões organizacionais internas da ATCM; Resoluções são textos exortatórios e não juridicamente vinculantes para as Partes Consultivas; Medidas são juridicamente vinculantes para as Partes Consultivas, tão logo sejam aprovadas.

Em 1957, o ICSU aprovou a criação do Comitê Científico sobre Pesquisa Antártica (SCAR, na sigla em inglês), formado por delegados de diversos países engajados em pesquisas antárticas. De natureza não governamental, o SCAR tem como objetivo promover e coordenar as atividades científicas sobre a região antártica e seu papel no planeta Terra. As discussões e articulações científicas do SCAR são conduzidas por Grupos Científicos Permanentes (SSG, na sigla em inglês), que representam os domínios científicos atuantes na Antártida. Adicionalmente, o Comitê atua como órgão assessor independente dentro do STA em assuntos técnico-científicos.

Criado em 1988, a partir do antigo Grupo de Trabalho sobre Logística e Operações do SCAR, o Conselho de Gerentes de Programas Antárticos Nacionais (COMNAP, na sigla em inglês) foi formalmente reconhecido como integrante do STA em 1997, na qualidade de Observador, e proporciona assessoria à ATCM em assuntos técnicos, práticos e não políticos relacionados à implementação de atividades científicas e seu apoio logístico.

O Secretariado do STA está localizado em Buenos Aires.

Ainda que não formalmente integrada ao STA, a Reunião de Administradores de Programas Antárticos Latino-Americanos (RAPAL) é considerada como apêndice essencial ao Sistema no âmbito da América Latina, principalmente como fórum de articulação desses países atuantes na Antártida, em temas administrativos, logísticos e de interface com as pesquisas científicas.

g) Pontos em discussão no âmbito do Sistema do Tratado da Antártida

A melhor fonte que identifica os principais pontos em discussão no sistema da Antártida é a declaração por ocasião dos 60 anos da entrada em vigor do Tratado da Antártida e dos trinta anos da assinatura do Protocolo de Madri, adotada em Paris, em junho de 2021.

A XLIII ATCM (2021) foi a primeira em formato virtual desde 1961 (em 2020, não houve reunião). Dentre os temas das discussões, destacam-se a bioprospecção relacionada aos recursos antárticos, o incremento das atividades e da infraestrutura de turismo na região austral, os impactos das mudanças climáticas no ecossistema antártico, o estabelecimento de áreas marinhas protegidas e identificação de espécies antárticas ameaçadas.

A Declaração de Paris reafirma compromisso das partes consultivas com salvaguardar os ecossistemas da região antártica e trabalhar conjuntamente para melhor entender as mudanças do clima antártico e para implementar ações consistentes com as metas do Acordo de Paris. Reafirma compromisso também com: 1) a proibição a qualquer atividade de mineração que não esteja relacionada a pesquisa científica; 2) a regulamentação do turismo e das atividades não governamentais na região; 3) a proteção dos sítios e monumentos históricos antárticos; 4) a prevenção de introdução de espécies não nativas; 5) a redução, dentro do possível, da quantidade de lixo produzida ou descartada (em especial plástico) na região antártica. Outro elemento ora em discussão está relacionado com pesca ilegal, não regulamentada ou não declarada.

Na 23ª edição do CEP, ocorrida no contexto da ATCM em 2021, houve a indicação para aprovação de novas Áreas Antárticas Especialmente Protegidas (ASPA, na sigla em inglês) e a revisão de planos de manejo de Áreas Antárticas Especialmente Gerenciadas (ASMA, na sigla em inglês). Fruto do assessoramento prestado pelo SCAR, foi adotado também o Código de Conduta Ambiental para Atividades de Pesquisa de Campo em Geociências na Antártida.

A XLIV ATCM (2022) ocorreu em Berlim, Alemanha, e foi a primeira em formato híbrido. Apesar da guerra na Ucrânia, a ATCM foi capaz de aprovar medidas, decisões e resoluções por unanimidade, o que mostra a resiliência do STA – Rússia e Ucrânia são partes consultivas. Todas as partes concordaram que a ATCM tem um papel importante na abordagem da ameaça das mudanças do clima e decidiram se concentrar ainda mais no assunto na próxima ATCM. No momento, há 75 áreas em todo o continente designadas como Áreas Antárticas Especialmente Protegidas nas Reuniões Consultivas. Na XLIV ATCM, a gestão de dezessete dessas áreas passou por uma revisão. Quatro novas áreas protegidas serão adicionadas no futuro, já que a ATCM endossou os próximos passos para sua proteção especial. Além disso, o encontro concentrou-se em uma espécie específica: o pinguim-imperador, ameaçado de extinção, cuja designação como espécie com *status* de proteção especial foi bloqueada por uma das partes. A reunião também discutiu a questão do crescente turismo para a Antártida, o que está aumentando a pressão sobre o continente, em particular às regiões que já são duramente atingidas pelas mudanças do clima.

As partes discutiram um pedido do Canadá para o *status* consultivo. Embora o apoio generalizado tenha sido declarado, duas partes não estavam prontas para decidir sobre o pedido do Canadá nesta reunião. Por conseguinte, o pedido foi novamente discutido na XLV ATCM.

A XLV ATCM aconteceu em Helsinque, em maio e junho de 2023. Como destaque, houve a primeira sessão conjunta ATCM-CEP sobre mudança do clima. Foi adotada a Declaração de Helsinque sobre Mudança do Clima na Antártica, que destaca as implicações globais da mudança do clima e a necessidade de tomada de ação urgente para proteger a Antártida de seus efeitos. A 24ª edição do CEP enfatizou a importância de seu Programa de Trabalho de Resposta às Mudanças Climáticas e mostrou seus resultados. O CEP também deu especial atenção aos perigos da contaminação química e da introdução de plásticos no ecossistema antártico.

Ainda entre os temas em discussão no STA, recorde-se que a Rússia, em reunião da ATCM 2019, manifestou interesse pela utilização mais intensiva de recursos antárticos.

Outro tema importante é o eventual “descongelamento” das reivindicações territoriais na Antártida, que poderá evoluir para efeito em cadeia sobre as plataformas continentais. A submissão

de pleito da Austrália à CLPC, por exemplo, inclui trechos que derivam de sua reivindicação territorial antártica, embora o governo australiano tenha solicitado que essa porção não fosse objeto da análise. Nova Zelândia, Noruega e França não incluíram a Antártida em suas apresentações, mas reservaram-se o direito de fazê-lo no futuro, assim como o Reino Unido, que apresentou sua submissão à Comissão de Limites acompanhada de nota onde reconhece "*the special legal and political status of Antarctica under the provisions of the Antarctic Treaty*".

h) Participação brasileira no Sistema do Tratado da Antártida

i. Antecedentes

O Brasil tardou em manifestar interesse pela Antártida. Até meados do século XX, as únicas demonstrações haviam sido tangenciais – expedição subantártica a Punta Arenas da corveta imperial Parnahyba (1882) e apoio a exploradores europeus que faziam escala no Rio de Janeiro. Aparentemente, a primeira vez que o Itamaraty lidou com o tema ocorreu em função da tentativa indiana de inclusão da questão antártica na AGNU (1956). A solução apontada para a utilização pacífica da Antártida, naquele momento, era sua administração no âmbito da ONU. Em resposta à exclusão do Brasil da Conferência de Washington (1958-1959), sob alegação de que o País não havia desenvolvido atividade científica na região, o governo brasileiro entregou nota aos EUA, argumentando que o critério adotado para o convite não era aceitável, já que a conferência não trataria apenas de cooperação científica. O Brasil reclamava, assim, o direito de opinar sobre a Antártida "por motivos de segurança nacional", não se sentia obrigado por nenhuma deliberação sem sua participação e reservava-se "o direito de livre acesso à Antártida, assim como o de apresentar as reivindicações que possa julgar necessárias".

O primeiro brasileiro a estar em solo antártico foi o jornalista Durval Rosa Borges, convidado a visitar o continente pelo governo dos EUA, que enviava expedições no âmbito do AGI (1957-1958). Ao mesmo tempo, iniciavam-se importantes discussões sobre como deveria ser a atuação brasileira em relação ao continente antártico. Estudo da Escola Superior de Guerra (ESG, 1957) aconselhava o não reconhecimento dos direitos de posse de outros países, a reivindicação de parte territorial e a recusa de qualquer forma de internacionalização daquela região, a não ser em última instância e de forma temporária. A ideia de uma reivindicação territorial do Brasil na Antártida atingiu sua forma mais radical na chamada Teoria da Defrontação (TD)[1316].

[1316] A TD base de potencial reivindicação territorial brasileira sobre parte da Antártida, tinha, como principais defensores, estudiosos de filiação ratzeliana, ligados ao Colégio Pedro II e à ESG, como Carlos Delgado de Carvalho, pioneiro no estudo e no ensino de Geografia no Brasil, professor do Colégio Pedro II e do Instituto Rio Branco (IRBr); Therezinha de Castro, geógrafa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), professora do Colégio Pedro II e da ESG; e Eurípides Cardoso de Menezes, teólogo, deputado federal por cinco mandatos consecutivos de 1955 a 1975 (União Democrática Nacional – UDN – e Aliança Renovadora Nacional – ARENA). A TD é uma variação do critério dos setores, segundo a qual a Antártida deveria ser dividida pelos meridianos extremos dos territórios dos países do Hemisfério Sul – no caso brasileiro, entre os meridianos do Arroio Chuí e da Ilha Martim Vaz. A reivindicação territorial seria justificável por ser alegadamente uma questão de segurança nacional: a Antártida poderia servir como cabeça-de-ponte para um ataque ao Brasil – o inimigo que poderia ameaçar o território brasileiro não era definido explicitamente, mas os autores implicitamente se referiam à URSS. Também em Geopolítica do Brasil (1966), de Golbery do Couto e Silva, a segurança nacional era grande preocupação: a triângulo formado por Brasil, África Atlântica e a Antártida, na definição do autor, seria uma das "áreas de retaguarda" da Guerra Fria. A reivindicação brasileira também seria importante para assegurar as reservas minerais do continente. Segundo os autores da TD, o AGI e o Tratado da Antártida seriam mera fachada para a partilha do continente, a exemplo do que

Ao que tudo indica, o Itamaraty nunca considerou seriamente a possibilidade de uma reivindicação territorial antártica. Apesar de eventuais gestões do Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA) junto ao Itamaraty, favoráveis a uma reivindicação, o Brasil permanecia sem posição oficial sobre a questão. Discurso de Eurípides Menezes, um territorialista, no Congresso Nacional (1970), desencadeou o processo que levaria à adesão do Brasil ao Tratado da Antártida. O conselheiro João Frank da Costa, então chefe da Divisão de Cooperação Intelectual e maior autoridade do Itamaraty em temas antárticos, recomendava, em contraste, que a política brasileira para a Antártida deveria começar pela adesão ao tratado e que o Brasil se tornasse membro consultivo. O memorando de Costa (1971) é a base de todo o posicionamento internacional brasileiro em matéria antártica desde então. Uma reivindicação territorial, por expedições particulares ou por decreto, teria certamente graves reflexos nas relações com a Argentina – que, nos anos 1970, eram tensas. Aderir ao tratado era a única forma de participar de questões antárticas, sem ferir suscetibilidades de nossos vizinhos. O Ministério das Relações Exteriores, então, levou a adesão ao Tratado da Antártida à consideração da Presidência da República (1974). Após consulta com o CSNU, entretanto, Geisel considerou que, diante da tensão com a Argentina pelo aproveitamento hidrelétrico do rio Paraná, dever-se-ia adiar o assunto.

A adesão foi novamente levada à consideração da Presidência (1975), quando foi aprovada. A exposição de motivos acomodava a proposta territorialista, que tinha apoio de alguns militares, com a adesão ao tratado, preferida pelo Itamaraty. O documento define o interesse do Brasil na Antártida a curto e a médio prazo, em termos da segurança nacional e, a longo prazo, em função da possibilidade de vir o Brasil a participar do futuro aproveitamento comercial dos recursos do continente. A pesquisa científica, especialmente no campo da meteorologia, é também citada como um aspecto importante. A importância atribuída à exploração de recursos minerais é obviamente consequência do I Choque do Petróleo. O tratado, ademais, não era visto como um arranjo peremptório, mas transitório, e o critério da defrontação poderia ser invocado quando de sua revisão, prevista para 1991 – o que era uma interpretação imprecisa do tratado, que diz que a partir dessa data qualquer Parte Consultiva poderia solicitar a realização de uma conferência de revisão, mas também que, em princípio, a vigência do tratado é indefinida. O Brasil, assim, comunicou aos EUA (1975), depositário do tratado, a decisão de aderir ao instrumento, e, após aprovação do Congresso, o Decreto nº 75.963/1975 o promulgou.

ii. Advento do PROANTAR e da OPERANTAR

A superação das animosidades com a Argentina, no governo Figueiredo, vai abrir espaço para que o Brasil inicie suas atividades antárticas. Documento do EMFA (1980) constata os prejuízos causados pela TD, "a qual tem conotações expansionistas e é causadora de desconfianças e tensões com a Argentina", devendo, assim, ser desestimulada. O Itamaraty afirmava a urgência de "promover substancial atividade científica no Continente Austral a fim de poder habilitar-se ao *status* de Parte Consultiva". A urgência era consequência do "prazo exíguo" para concretizar essas atividades até 1991, data em que se acreditava que o tratado seria revisto. Decretos (1982) foram

---

ocorrera na África, e a pesquisa científica seria logo seguida pela exploração econômica. Decorridos trinta anos de vigor do tratado, o continente austral seria dividido territorialmente e, então, a posse de parte da Antártida estaria intrinsecamente ligada ao "destino" brasileiro de tornar-se uma potência.

responsáveis pela criação da Comissão Nacional para Assuntos Antárticos (CONANTAR)[1317], para a elaboração de uma Política Nacional para Assuntos Antárticos (POLANTAR), e pela atribuição do Programa Antártico Brasileiro (PROANTAR) à Comissão Interministerial para Recursos do Mar (CIRM), cuja coordenação cabe ao Comandante da Marinha. O PROANTAR foi elaborado com base no tripé formado pela Marinha, responsável pela logística do programa; pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), encarregado dos projetos científicos; e pelo Itamaraty, incumbido das negociações e da representação internacional. A participação da comunidade científica ocorre por meio das instituições de pesquisa, seus projetos divididos por área de interesse e avaliados pela CIRM de acordo com sua relevância para os propósitos do PROANTAR. O rápido fim da Guerra das Malvinas (1982) possibilitou que a CONANTAR iniciasse suas reuniões e que o Brasil organizasse sua primeira expedição antártica para o verão (1982-1983), a Operação Antártica I (OPERANTAR I).

A política brasileira para a Antártida, de fato, distanciava-se, já no início dos anos 1980, de sua concepção original, que priorizava aspectos de segurança nacional e apostava na revisão do regime em 1991. Passava-se para uma abordagem que visava à participação plena no STA, à possibilidade de aproveitamento de recursos naturais e à pesquisa sobre a influência climática do continente austral no território e águas brasileiros. A adesão da Índia, país de atuação antártica menos desenvolvida que o Brasil, levou o País a também ser aceito como Parte Consultiva do tratado, já em 1983, antes da OPERANTAR II, do estabelecimento de uma estação permanente e da adesão ao Comitê Científico para Pesquisa Antártica (SCAR)[1318]. O Brasil atingiu, assim, sua primeira meta política na Antártida, a participação no fórum de tomada de decisões, tendo sediado a ATCM em 1987 e 2014. A presença brasileira na Antártida foi consolidada com o estabelecimento da Estação Antártica Comandante Ferraz (EACF), durante a OPERANTAR II (1983-1984).

[1317] A CONANTAR, quando de sua criação, era presidida pelo ministro das Relações Exteriores, constituindo-se também de representantes do: Ministério da Marinha; Ministério do Exército; Ministério das Relações Exteriores; Ministério da Agricultura; Ministério da Aeronáutica; Ministério das Minas e Energia; Secretaria de Planejamento da Presidência da República; secretário-geral do Conselho de Segurança Nacional; Estado-Maior das Forças Armadas; Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.

[1318] Em 1982, a Índia enviara uma expedição à Antártida fora do âmbito do STA, como parte de uma política de afirmação do desenvolvimento tecnológico do país. No mesmo ano, a Malásia, tentou colocar a questão antártica na agenda da AGNU, sem sucesso, mas tudo indicava que o apoio do Movimento dos Países Não Alinhados (MNA) possibilitaria a inclusão do tema na agenda em 1983, como de fato ocorreu. No espírito do Artigo X, que exorta as partes a empreenderem esforços para evitar que terceiros exerçam atividades contrárias aos termos do tratado, a Índia foi sondada para aderir ao instrumento. Nisso, condicionou sua entrada no regime à obtenção do *status* de parte consultiva. A Índia não era parte do SCAR e suas expedições tampouco tinham estabelecido uma estação no continente, sendo que sua maior realização, até então, havia sido a instalação de um aparelho de coleta de dados meteorológicos. A possível aceitação da Índia nas ATCMs levantava o caso do Brasil, país que não tinha chegado perto do volume de pesquisa desenvolvido por Polônia e Alemanha Ocidental (RFA), que já então haviam aderido como partes consultivas, mas que já se mobilizava para participar das ATCMs havia algum tempo e que tinha credenciais tão boas ou melhores do que as indianas. Logo, o Brasil recebeu manifestações não oficiais de que uma solicitação ao *status* de parte consultiva seria bem recebida na ATCM de 1983. Seria incoerente admitir a Índia sem também aceitar o Brasil nas ATCMs, e o fato de haver dois grandes países em desenvolvimento no clube polar enfraqueceria a questão no âmbito da AGNU, favorecendo, assim, a acomodação externa da Convenção para Regulação de Atividades sobre Recursos Minerais Antárticos, que estava então em negociação, mas que não entraria em vigor e seria substituída pelo Protocolo de Madri (1991).

iii. POLANTAR e novas adesões

Com a gradual integração do Brasil no STA, as expectativas transitaram da perspectiva de revisão do tratado para a manutenção e o fortalecimento do regime. A POLANTAR (1987) definia os objetivos do país na Antártida. Além de ser parte consultiva do tratado, o país aderiu ao SCAR (1984), à Convenção sobre a Conservação dos Recursos Marinhos Vivos da Antártida (CCAMLR, 1986) e à Convenção sobre a Conservação das Focas Antárticas (CCAS, 1991). A proteção ambiental do continente antártico constitui, desde a década de 1980, princípio fundamental da POLANTAR, de modo que o caráter ambientalista da presença nacional na Antártida foi corroborado ao longo das negociações do Protocolo de Madri (1991), quando o Brasil se mostrou favorável à proteção máxima do meio ambiente e à máxima extensão do período de proibição de explorações. O caráter ambientalista da presença brasileira na Antártida vai ser consagrado durante a visita do presidente Collor à EACF (1991), primeira visita de chefe de Estado brasileiro, ato relacionado à crescente prioridade atribuída à proteção do meio ambiente.

Após o Protocolo de Madri, a Antártida perdeu a atenção gerada pelas considerações estratégicas e pela possibilidade de exploração de recursos minerais que motivaram a POLANTAR, nos anos 1980. Essa mudança de foco não significa que a Antártida perdeu importância política a partir do protocolo, mas que perdeu, sim, o caráter de urgência que lhe era atribuído. A maior evidência disso é o fato de a CONANTAR não se ter reunido durante uma década, a partir de 1995, retomando o indesejável descompasso entre a formulação e a execução da POLANTAR, a exemplo do que ocorrera nos anos 1980. Na prática, as deliberações e muitas das atribuições da CONANTAR eram realizadas no âmbito da CIRM. A CONANTAR voltou a se reunir com regularidade a partir de 2006. Houve então um salto da pesquisa antártica brasileira, demonstrado: pela participação brasileira no Ano Polar Internacional (API) 2007-2008, quando foi realizada, pela primeira vez, uma expedição nacional ao centro do continente, a “Deserto de Cristal”; pela criação do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia Antártico de Pesquisas Ambientais; e pelo renovado interesse político, com criação da Frente Parlamentar de Apoio ao PROANTAR e visita do presidente Lula à EACF, no marco das comemorações dos 25 anos de presença brasileira na Antártida (2008). Se, nos anos 1980, o PROANTAR poderia ser acusado de ser um programa pro forma para a aquisição do *status* de parte consultiva, o programa, nos anos 1990, alcançou maturidade e, hoje, a pesquisa antártica brasileira afirma-se por sua competência na comunidade científica nacional e internacional.

iv. Importância estratégica da Antártida

Continente mais inóspito do planeta, a Antártida possui mais de 90% de seu território coberto por gelo e cerca de 70% da água potável de todo o globo. As dimensões do continente antártico equivalem a aproximadamente 1,6 vez a extensão do Brasil, totalizando quase 13,7 milhões km^2. A fauna e a flora encontradas nos territórios e nos mares antárticos são diversificadas, especialmente se consideradas as rígidas condições climáticas da região.

O Brasil é o sétimo país mais próximo da Antártida. Por sua relativa proximidade com o continente antártico, sofre a influência direta dos fenômenos naturais que lá ocorrem. A Antártida tem papel essencial nos sistemas naturais globais e regionais, controlando as circulações atmosféricas e oceânicas, e influenciando o clima e condições de vida no globo, com destaque para o hemisfério sul; por isso, é fundamental para o Brasil estudar a região Antártica, origem de fenômenos naturais que atingem o território nacional. A entrada do Brasil no STA abriu à

comunidade científica nacional a oportunidade de participar em atividades que, juntamente com a pesquisa do espaço e do fundo oceânico, constituem as últimas grandes fronteiras da ciência internacional.

De acordo com o Tratado da Antártida, o *status* de parte consultiva, como é o caso do Brasil, está atrelado à "promoção de substancial atividade de pesquisa científica". Torna-se essencial compreender, portanto, que, somada à presença no continente antártico, a qualidade da ciência produzida é extremamente relevante no contexto do STA, tornando a ciência antártica um instrumento político e parte da agenda da diplomacia científica. Não por acaso, a Política Nacional de Defesa (PND) inclui a Antártida no conceito de entorno estratégico nacional, juntamente com a América do Sul, o Atlântico Sul e os países lindeiros da África. A Estratégia Nacional de Defesa (END), por sua vez, considera a participação brasileira no processo decisório da região antártica como um dispositivo de inserção internacional do país. A importância estratégica da Antártida para o Brasil é reiterada, ainda, pelo Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN), que destaca a influência do oceano austral nos recursos vivos e minerais disponíveis na costa brasileira.

Entre as motivações de ordem econômica, poder-se-ia recordar que grande parte do tráfego do comércio marítimo mundial utiliza acessos artificiais controlados, o canal do Panamá (conexão entre o Atlântico e o Pacífico) e o canal de Suez (Mediterrâneo e o Índico). O acesso livre a essas passagens críticas está sujeito a possíveis turbulências regionais, que podem acarretar o fechamento ou restrição da travessia, e a limitações físicas e de construção dos canais, em função do calado e largura dos navios modernos em operação no mundo. Tais restrições fizeram aumentar o interesse e a utilização dos acessos pelo sul dos continentes sul-americano e africano, através do estreito de Drake e cabo das Agulhas, respectivamente. Dessa forma, para o Brasil, a passagem de Drake, que separa a Antártida do continente sul-americano, tem valor potencial como rota de navegação marítima, face à vulnerabilidade das demais. O continente antártico possui a maior reserva de água doce do planeta, o que tem despertado o interesse de algumas nações com projetos que possibilitem a extração de água doce para os locais carentes desse recurso. Outro recurso que vem ganhando interesse é o processamento do *krill*, disponível em grande quantidade nos mares austrais. A região possui grandes reservas de recursos minerais estratégicos ainda não explorados, cerca de 170 tipos de minerais já foram mapeados (ouro, prata, ferro, gás natural, etc.), capazes de atender a economia mundial por 200 anos. A exploração, ou não, desses recursos deverá ser discutida em conferência de revisão do Protocolo de Madri. Portanto, a progressiva escassez de recursos não renováveis do planeta poderá levar ao desenvolvimento de tecnologia que possibilite a exploração racional dos recursos da Antártida, sendo, para tal, imprescindível a presença e o correto posicionamento das nações junto à comunidade internacional.

v. Nova POLANTAR

A nova POLANTAR, aprovada pelo Decreto nº 11.096, de 15 de junho de 2022, em substituição àquela aprovada em 1987, visa à consecução dos objetivos do Brasil em relação à Antártida, levando em consideração os compromissos assumidos pelo País no âmbito do STA. As principais razões que podem ser apontadas para a necessidade de atualização de tal política são:

1) extinção da CONANTAR (2019);
2) medidas e resoluções de atualização aprovadas, com participação do Brasil, no Tratado da Antártida;
3) entrada em vigor do Protocolo de Madri; e
4) inclusão da Antártida no entorno estratégico brasileiro.

Em linhas gerais, foram mantidos os princípios fundamentais da POLANTAR anterior, quais sejam:

1) utilização da Antártida para fins pacíficos;
2) liberdade de pesquisa e cooperação;
3) proibição de explosões nucleares e depósito de lixo;
4) proteção ambiental; e
5) cumprimento dos atos normativos multilaterais relevantes.

Quanto aos objetivos do Brasil no continente, repetem-se os itens de 1) participação dos foros e atos do STA; e 2) o prosseguimento ao PROANTAR. Adicionam-se, ainda, os objetivos de 3) manutenção da condição do Brasil de parte consultiva do Tratado da Antártida; e 4) a ampliação da presença brasileira no continente. Por fim, há suavização da redação quanto à participação da exploração de recursos[1319]. Em inovação na comparação com o documento anterior, a nova POLANTAR elenca diretrizes de implementação:

1) compatibilizar os interesses com os dos outros signatários do Tratado da Antártida;
2) reservar-se o direito de proteger os interesses do País na Antártida;
3) garantir que as reivindicações de soberania territorial formuladas antes da vigência do Tratado da Antártida não interfiram no seu cumprimento e nas atividades no continente;
4) garantir a participação do país nas instâncias internacionais relativas à Antártida;
5) atuar no continente conforme a política externa brasileira e a PND;
6) compatibilizar a POLANTAR com as políticas nacionais de defesa e meio ambiente; e
7) promover a difusão do conhecimento sobre a Antártida e as atividades do País na região.

Quanto à governança, a nova POLANTAR determina que a CIRM[1320] (que, desde 2019, englobou as funções da extinta CONANTAR) passa a ter competência de 1) assessorar o Presidente da República na implementação e na atualização da POLANTAR; 2) elaborar, aprovar, manter atualizado e implementar o PROANTAR; e 3) formular, aprovar, coordenar e acompanhar o planejamento estratégico do PROANTAR.

Para o professor Ignacio Cardone, a nova POLANTAR, ao não inovar significativamente em relação à sua versão anterior, não conseguiu imprimir rumos consistentes à atuação antártica do Brasil, considerando as inovações do regime internacional sobre o continente. Inicialmente, a atuação brasileira na Antártida estava ligada à visão geopolítica que fazia ênfase no potencial de exploração de recursos naturais, sendo essencial, para tanto, a participação ativa do Brasil no regime antártico. Nesse sentido, a prática científica era encarada como instrumental para que se atingissem tais objetivos. Após o Protocolo de Madri, que tornou praticamente obsoleta a ênfase original da atuação brasileira, não houve, na nova POLANTAR, a implementação de novas metas distintas e claras, o que levou ao cenário em que a eficiência e a consistência da atuação brasileira no tema foram prejudicadas.

[1319] Anteriormente, lia-se: "participação na exploração e aproveitamento de recursos vivos marinhos e de recursos minerais antárticos e, se esta ocorrer, participação igualmente em condições que compensem a condição de país em desenvolvimento". Na atual POLANTAR, lê-se: "participar efetivamente nas discussões sobre as possibilidades de exploração e de aproveitamento de recursos naturais na área de aplicação do Tratado da Antártica".

[1320] Atualmente, a CIRM é coordenada pelo comandante da Marinha, sendo seus membros a Casa Civil da Presidência da República, o Ministério da Agricultura e Pecuária, o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, o Ministério da Defesa, o Ministério da Educação, o Ministério do Esporte, o Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, o Ministério da Justiça e Segurança Pública, o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, o Ministério de Minas e Energia, o Ministério da Pesca e Aquicultura, o Ministério do Planejamento e Orçamento, o Ministério de Portos e Aeroportos, o Ministério das Relações Exteriores, o Ministério da Saúde, o Ministério do Turismo e o Comando da Marinha, do Ministério da Defesa.

Já sob o arcabouço da nova POLANTAR, em maio de 2023, foi lançado o Plano Decenal para a Ciência Antártica 2023-2032, sob a coordenação do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, responsável pela gestão da ciência de excelência para manutenção do Brasil no Tratado Antártico.

vi. PROANTAR e OPERANTAR na atualidade

O PROANTAR tem por objetivo a promoção de pesquisa científica diversificada e de alta qualidade na região antártica, com a finalidade de compreender os fenômenos que ali ocorrem, que tenham repercussão global e, em particular, sobre o território brasileiro, respaldando, assim, a sua condição de membro consultivo do Tratado da Antártida e, por conseguinte, assegurando a participação brasileira nos processos decisórios relativos ao futuro daquele continente.

São objetivos do PROANTAR:

1) contribuir para a consecução dos objetivos brasileiros estabelecidos pela POLANTAR;
2) promover pesquisa diversificada, de alta qualidade, com referência a temas antárticos relevantes;
3) contribuir para a plena participação do Brasil em todos os atos internacionais e em instituições do STA, bem como em outros organismos e reuniões internacionais que tratem de temas antárticos;
4) promover a presença brasileira na Antártida, demonstrando o firme interesse do Brasil naquela região;
5) contribuir para a busca de cooperação internacional, visando alcançar os objetivos de interesse nacional na Antártida, por meio da participação em programas internacionais de pesquisa e de entendimentos bilaterais ou multilaterais;
6) contribuir para a promoção da proteção do meio ambiente antártico e da preservação de seus ecossistemas dependentes e associados, em todas as atividades brasileiras na Antártida, cooperando ativamente com o esforço internacional para este fim;
7) desenvolver tecnologias, visando à minimização do impacto da presença humana no ambiente antártico, bem como das condições de habitabilidade e segurança para os usuários das instalações permanentes e temporárias brasileiras na Antártida;
8) incentivar a formação de recursos humanos com capacidade em assuntos antárticos e de grupos de pesquisa capazes de conduzir investigação científica de elevada qualidade no ambiente antártico; e
9) priorizar, sobre todas as atividades, a segurança e as boas condições de trabalho, visando àqueles que, sob o planejamento do Programa, venham a atuar na Antártida.

São metas do PROANTAR:

1) desenvolver pesquisa diversificada, de alta qualidade, com referência a temas antárticos relevantes, especialmente, os que tenham repercussão global e aqueles que afetam ou possam vir a afetar a população e o território brasileiros;
2) obter e produzir dados tecnológicos e científicos, sobretudo de fenômenos cuja influência alcance o território brasileiro, ou que sejam relevantes para o ser humano, ou que tenham aplicações práticas ao País;
3) apoiar a formação, o aperfeiçoamento e a especialização de pesquisadores brasileiros em assuntos antárticos, bem como apoiar a complementação da formação de cientistas e técnicos em temas e áreas de conhecimento de interesse para o Brasil;

4) incentivar e prover os meios para dar ênfase à representatividade brasileira, no que tange à ciência antártica, em eventos e reuniões científicas internacionais;
5) capacitar o País na ampliação dos meios que permitam a expansão das pesquisas científicas e tecnológicas no mar e no continente antárticos;
6) desenvolver soluções tecnológicas e especificar procedimentos que contribuam para a minimização do impacto ambiental das atividades brasileiras na Antártida, sejam elas de qualquer natureza, inclusive as científicas, logísticas ou de turismo;
7) promover um sistema central de informações científicas, ambientais e logísticas adequado ao planejamento e à execução das medidas de proteção ao meio ambiente antárticos;
8) desenvolver programas de monitoramento ambiental nas áreas de atividade do Brasil na Antártida; e
9) apoiar atividades educacionais em todos os níveis, inclusive com intercâmbio acadêmico internacional.

Entre os gestores do PROANTAR, deve ser destacada a CIRM, responsável pela administração geral do Programa e que congrega os principais atores institucionais. A nova encarnação da CIRM foi estabelecida pelo Decreto nº 9858/2019.

Sob a CIRM está a Subcomissão para o Programa Antártico Brasileiro. Anualmente, ela planeja, coordena e executa as Operações Antárticas (OPERANTAR). A OPERANTAR é dividida em atividades logísticas e de pesquisa. As atividades logísticas envolvem diretamente os meios da Marinha do Brasil e da Força Aérea Brasileira, sendo, normalmente, iniciadas no mês de outubro com o carregamento dos Navios, no porto do Rio de Janeiro. Nessa etapa, são embarcados todos os materiais, equipamentos e gêneros necessários para o funcionamento da EACF e para o desenvolvimento das atividades dos Projetos de Pesquisa. A atividade de logística de cada Operação é encerrada ao final do último voo de apoio da Força Aérea, geralmente no mês de setembro do ano seguinte ao do início da Operação. As atividades de pesquisa são coordenadas pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações, em conjunto com o CNPq e são realizadas durante o período de verão da OPERANTAR, entre os meses de outubro a março. São desenvolvidas a bordo dos Navios da Marinha, na EACF, em acampamentos e em estações estrangeiras, por meio de acordos de cooperação entre os países. Atualmente, os pesquisadores já podem permanecer na Antártida no período do inverno, em função da entrada em operação da nova EACF.

A EACF está localizada na península Keller, na baía do Almirantado, na ilha Rei George, arquipélago das Shetland do Sul, na posição de latitude 62°05’S e longitude 58°24’W. Na madrugada do dia 25 de fevereiro de 2012, durante a OPERANTAR XXX (2011-2012), após 28 anos apoiando a comunidade científica, a EACF sofreu um incêndio que afetou 70% de suas instalações. Apesar do incidente, as pesquisas científicas prosseguiram com os meios disponíveis, o Npo “Almirante Maximiano”, o NapOc “Ary Rongel” e os laboratórios que não foram afetados pelo incidente. Além disso, a comunidade científica nacional, amparada pelas manifestações de solidariedade enviadas por instituições de outros países, com os quais o Brasil tem sólida cooperação na Antártida, procurou parcerias com o propósito de desenvolver atividades conjuntas, bem como utilizar suas estações antárticas, durante o tempo de reconstrução da EACF. As obras de reconstrução começaram em 2016. Em janeiro de 2020, foi inaugurada a nova EACF, com participação do vice-presidente Mourão.

vii. Outros órgãos

Até 2019, existiu a CONANTAR, criada em 1982, como órgão colegiado de caráter permanente, coordenada pelo Itamaraty, com a finalidade de assessorar o Presidente da República em temas políticos sobre a Antártida e na consecução da POLANTAR e de outras políticas relacionadas. Com a extinção da CONANTAR, os temas antárticos nacionais passaram à responsabilidade da CIRM.

Em 2021, foi recriado o Comitê Nacional de Pesquisas Antárticas (CONAPA), cuja primeira existência data de 1996. O Comitê atua, no âmbito do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações, nos termos da POLANTAR com a competência de assessorar o Ministro nos assuntos relacionados às atividades e aos interesses científicos e tecnológicos na Antártida. O CONAPA organiza a comunidade antártica nacional de forma a otimizar a participação do Brasil nos fóruns internacionais de pesquisa antártica, além de obter informações e subsídios técnicos para a atuação do Programa Antártico Brasileiro. De fato, o CONAPA atua como órgão consultivo ao Sistema Antártico Brasileiro, no tocante às diretrizes técnico-científicas do Brasil na Antártida.

IX. Espaço Exterior

a) Antecedentes do regime

A Resolução nº 1148 da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), de 14 de novembro de 1957, conclamou os Estados a adotarem acordo na área de desarmamento que, entre outros aspectos, preveja o desenvolvimento de sistema de inspeção que assegure que o lançamento de objetos no espaço tenha caráter exclusivamente pacífico e científico.

A Resolução nº 1348 da AGNU, de 13 de dezembro de 1958, reconhece "o interesse comum da humanidade no espaço exterior e o objetivo comum de uso desse espaço unicamente para fins pacíficos"; leva em conta o princípio da igualdade soberana de todos os membros da Organização das Nações Unidas (ONU, Artigo 2º, § 1º, da Carta); almeja que "as rivalidades nacionais atuais não se estendam a esse novo campo"; deseja "estimular energicamente exploração e explotação do espaço exterior em benefício da humanidade"; reconhece "a grande importância da cooperação internacional no estudo e aproveitamento do espaço exterior para fins pacíficos"; considera que "a cooperação contribuirá para desenvolver a compreensão mútua e fortalecer as relações amistosas entre os povos"; acredita que "todo o progresso nesta matéria (desenvolvimento dos programas de cooperação internacional e científica relacionados com o espaço exterior) contribuirá apreciavelmente para alcançar o objetivo de uso do espaço exterior exclusivamente para fins pacíficos"; entre outras considerações. Estabelece um comitê *ad hoc*, integrado pelo Brasil, que será a base do Comitê para o Uso Pacífico do Espaço Exterior (COPUOS, na sigla em inglês).

A Resolução nº 1472 da AGNU, de 12 de dezembro de 1959, estima que "o espaço exterior deve ser explorado e utilizado somente em benefício da humanidade e em proveito dos Estados qualquer que seja o estágio de seu desenvolvimento econômico e científico" e cria o COPUOS, com os objetivos de "estudar as medidas práticas e possíveis para promover programas de uso do espaço exterior para fins pacíficos", inclusive a "organização de intercâmbio e difusão de informações sobre as pesquisas a respeito do espaço exterior", bem como de "estudar a natureza dos problemas jurídicos que possam ser levantados pela exploração do espaço exterior".

A Resolução nº 1721 da AGNU, de 20 de dezembro de 1961, recomenda que, "na exploração e uso do espaço exterior, os Estados se guiem pelos seguintes princípios": "O Direito Internacional, incluída a Carta das Nações Unidas, aplica-se ao espaço exterior e aos corpos celestes"; e "o espaço exterior e os corpos celestes poderão ser livremente explorados e utilizados por todos os Estados, em conformidade com o Direito Internacional, e não poderão ser objeto de apropriação nacional"; pede aos Estados que informem ao COPUOS, através do secretário-geral das Nações Unidas (SGNU), sobre seus lançamentos para voos orbitais; e ao SGNU que crie um registro público com as informações prestadas pelos Estados sobre seus lançamentos espaciais.

A Resolução nº 1802 da AGNU, de 14 de dezembro de 1962, enfatiza a necessidade do desenvolvimento progressivo do Direito Internacional na elaboração mais detalhada dos princípios jurídicos fundamentais que devem reger as atividades dos Estados na exploração e uso do espaço exterior; a responsabilidade por acidentes causados por veículos espaciais; e a prestação de ajuda a astronautas e veículos espaciais e sua devolução, e outros problemas jurídicos; e encaminha ao COPUOS os diversos projetos já apresentados sobre essas questões.

Recordar, ainda, que, em 1957, a União Soviética (URSS) lançou o primeiro satélite artificial em órbita, o *Sputnik*, e, em 1961, Iuri Gagarin tornou-se o primeiro homem a viajar pelo

espaço, tomando a dianteira por cerca de uma década na corrida espacial com os Estados Unidos (EUA) durante a Guerra Fria.

b) Declaração dos Princípios sobre o Espaço Exterior

A "Declaração dos Princípios Jurídicos Reguladores das Atividades dos Estados na Exploração e Uso do Espaço Exterior" foi adotada por unanimidade pela Resolução nº 1962 da AGNU, de 13 de dezembro de 1963, que consolida tudo o que fora até então acordado por consenso. Os princípios seriam:

1) a exploração e o uso do espaço exterior serão realizados em benefício e no interesse de toda a humanidade;
2) o espaço exterior e os corpos celestes estão abertos à exploração e uso por todos os Estados, na base da igualdade e de acordo com o Direito Internacional;
3) o espaço exterior e os corpos celestes não poderão ser objeto de apropriação nacional por proclamação de soberania, por uso ou ocupação, nem por qualquer outro meio;
4) as atividades dos Estados relativas à exploração e uso do espaço exterior deverão efetuar-se em conformidade com o Direito Internacional, inclusive a Carta da ONU, com a finalidade de manter a paz e a segurança internacionais e de favorecer a cooperação e a compreensão internacionais;
5) os Estados têm a responsabilidade internacional sobre as atividades nacionais realizadas no espaço exterior, sejam elas exercidas por organismos governamentais ou por entidades não governamentais, e de zelar para que as atividades nacionais sejam efetuadas de acordo com as disposições enunciadas na presente Declaração. As atividades das entidades não governamentais no espaço exterior devem ser objeto de autorização e de vigilância permanente do respectivo Estado. Em caso de atividades realizadas no espaço exterior por uma organização internacional, a responsabilidade pelo cumprimento dos princípios expressos nesta Declaração caberá a esta organização internacional e aos Estados que dela participem;
6) na exploração e uso do espaço exterior, os Estados deverão guiar-se pelo princípio da cooperação e da assistência mútua e exercerão todas as suas atividades no espaço exterior, levando devidamente em conta os interesses correspondentes dos demais Estados. Se um Estado tiver razões para crer que uma atividade ou experiência espacial, planejada por ele ou por seus nacionais, possa provocar interferência prejudicial às atividades de outros Estados na exploração e uso pacífico do espaço exterior, deverá promover as consultas internacionais adequadas antes de empreender a referida atividade ou experiência. Qualquer Estado que tenha razões para crer que uma atividade ou experiência espacial, planejada por outro Estado, possa provocar interferência potencialmente prejudicial às atividades de exploração e uso pacífico do espaço exterior, pode exigir a realização de consultas sobre tal atividade ou experiência;
7) o Estado, em cujo registro figure o objeto lançado ao espaço exterior, conservará sob sua jurisdição e controle o referido objeto e todo o pessoal do mesmo objeto, enquanto se encontrarem no espaço exterior. A propriedade dos objetos lançados ao espaço exterior e de seus componentes não é afetada por sua passagem pelo espaço exterior ou seu retorno à Terra. Estes objetos e suas partes componentes encontrados além dos limites do Estado, em cujo registro estão inscritos, deverão ser restituídos a tal Estado, que, a pedido, fornecerá seus dados de identificação antes da restituição;

8) cada Estado que efetue ou mande efetuar o lançamento de um objeto ao espaço exterior, e cada Estado, de cujo território ou base é efetuado o lançamento do objeto, é responsável internacionalmente pelos danos causados por tal objeto a outro Estado ou a suas pessoas físicas ou jurídicas, na Terra ou no espaço exterior; e
9) os Estados considerarão os astronautas como enviados da humanidade ao espaço exterior e lhes prestarão toda assistência possível em caso de acidente, perigo ou aterrissagem forçada no território de outro Estado ou em alto-mar. Os astronautas que fizerem tal aterrissagem serão devolvidos com segurança e sem demora ao Estado de registro de seu veículo espacial".

c) Tratado do Espaço Exterior ou do Espaço Sideral

O Tratado sobre os Princípios que Regem as Atividades dos Estados na Exploração e Utilização do Espaço Sideral (Cósmico, na tradução brasileira), Incluindo a Lua e Outros Corpos Celestes, de 27 de janeiro de 1967, entrou em vigor no mesmo ano e é conhecido como "Carta Magna do Espaço". Atualmente, conta com 114 partes, incluindo o Brasil. Não são partes países como Irã, Filipinas, Malásia, Sérvia, Croácia, Colômbia, Bolívia, entre outros. Sua negociação deu-se entre 1964 e 1966, e o texto foi aprovado pela AGNU pela Resolução nº 2222. Teve como base princípios da Declaração de 1963. Versa a respeito do benefício da exploração para toda a humanidade; da livre exploração pelos Estados; da não apropriação, soberania ou ocupação; da não instalação de armas nucleares ou armas de destruição em massa (ADM); do uso exclusivamente pacífico da Lua e de outros corpos celestes, com base nos princípios da cooperação e de assistência mútua; do papel dos astronautas como enviados da humanidade; da responsabilização de estados por danos causados por seus objetos espaciais; e da contaminação nociva do espaço e dos corpos celestes.

d) Outros tratados sobre o espaço

Uma série de outros tratados foram desenvolvidos na década de 1960 e 1970, de modo a complementar o tratado de 1967. São eles: o Acordo sobre Salvamento de Astronautas e Restituição de Astronautas e de objetos Lançados ao Espaço Cósmico (1967, vigor em 1968), a Convenção sobre Responsabilidade Internacional por Danos Causados por Objetos Espaciais (1971, vigor em 1972), a Convenção Relativa ao Registro de Objetos Lançados no Espaço Cósmico (1974, vigor em 1975) e o Acordo que Regula as Atividades dos Estados na Lua e em outros Corpos Celestes (1979, vigor em 1984).

É preciso singularizar o Acordo que Regula as Atividades dos Estados na Lua e em outros Corpos Celestes, ou Tratado da Lua, por conter disciplinas relativas à prevenção de corrida armamentista no espaço. Trata-se do único dos cinco tratados sobre o espaço exterior que o Brasil não ratificou. Está em vigor desde 1984, mas só tem 18 partes, excluindo todas as grandes potências espaciais. Ele complementa o Tratado do Espaço Exterior, confirmando a desmilitarização da Lua e de outros corpos celestes. Também proíbe o uso ou ameaça de uso da força, ou qualquer outra ação hostil ou ameaça de ação hostil na Lua, reservada exclusivamente para atividades pacíficas. Proíbe o uso da Lua para cometer qualquer ato hostil ou se envolver em qualquer ameaça à Terra, à própria Lua, a espaçonaves, a pessoal de espaçonaves ou a objetos espaciais criados pelo homem. Os Estados Partes comprometem-se a não colocar em órbita ao redor ou em trajetória em direção da Lua objetos portadores de armas nucleares ou quaisquer

outros tipos de armas de destruição em massa ou colocar ou usar essas armas na Lua ou a partir dela. O acordo proíbe o estabelecimento de bases militares na Lua, o teste de qualquer tipo de arma e a realização de manobras militares na Lua, mas resguarda o direito de uso de pessoal militar para pesquisas científicas ou para outros fins pacíficos, assim como o uso de qualquer equipamento ou instalação necessária para a exploração pacífica da Lua.

Podem ser mencionados outros acordos, na mesma época ou posteriores, que guardam relação com o regime, como o Acordo relativo à Organização Internacional de Telecomunicações por Satélite (INTELSAT, 1971), a Convenção Relativa à Distribuição de Sinais Portadores de Programas Transmitidos por Satélite (1974), os acordos que criam na área de cooperação na exploração do espaço sideral ou os de criação de agências espaciais.

Há também declarações e princípios que poderiam ser dignos de nota, como "*Principles Governing the Use by States of Artificial Earth Satellites for International Direct Television Broadcasting*" (1982), "*Principles Relating to Remote Sensing of the Earth from Outer Space*" (1986), "*Principles Relevant to the Use of Nuclear Power Sources in Outer Space*" (1992) e "*Declaration on International Cooperation in the Exploration and Use of Outer Space for the Benefit and in the Interests of All States, Taking into Particular Account the Needs of Developing Countries*" (1996).

e) Estação Espacial Internacional

A Estação Espacial Internacional (EEI) é um marco de cooperação internacional no âmbito do regime internacional do espaço sideral. Foi criada pelo Acordo da EEI de 1998, complementado por instrumentos posteriores. A EEI é um laboratório espacial construído entre 1998 e 2011 (tendo recebido a primeira tripulação em 2000), mantido permanentemente com tripulação humana. É resultado de iniciativa conjunta entre as agências espaciais dos EUA, da Rússia, da Europa (onze países com envolvimento direto no projeto), do Canadá e do Japão, que, por sua vez, se originou de entendimentos entre os EUA e a Rússia (que começaram durante a *détente*, antes da dissolução da URSS, mas que ganharam força a partir de 1993). É importante polo de pesquisa em diferentes áreas do conhecimento, como astronomia, meteorologia, física e os efeitos de um ambiente de microgravidade em seres humanos. Já recebeu mais de 270 astronautas, de mais de vinte países diferentes, inclusive do Brasil. Membros do governo russo chegaram a afirmar que o país se retiraria da EEI até 2024, mudando o prazo depois para 2028, com o objetivo de construir sua própria estação espacial até 2030. Não se descarta a possibilidade de que o país venha a trabalhar conjuntamente com a China, que, em razão de legislação norte-americana de 2011, a qual proibiu cooperação com o programa espacial chinês, jamais pôde participar da EEI. O governo Biden afirmou que a vida útil da EEI será estendida até 2031, quando será descomissionada. Em dezembro de 2023, as agências espaciais de EUA e Rússia prorrogaram até 2025 um acordo sobre voos conjuntos para a EEI. Os chamados voos cruzados envolvem o envio de um astronauta americano como parte da tripulação de uma espaçonave da Roscosmos, o mesmo acontece em viagens da Administração Nacional da Aeronáutica e Espaço (NASA, na sigla em inglês), que sempre parte acompanhada de um russo.

f) Principais atores na nova corrida espacial

A importância do espaço foi evidente durante a Guerra Fria, quando os EUA e a URSS desenvolveram seus programas espaciais como forma de competição. Desde então, o número de atores se multiplicou, e o uso de tecnologia espacial aumentou exponencialmente.

i. Estados Unidos

Potência espacial dominante, os EUA vêm estabelecendo inúmeros acordos bilaterais, conhecidos como Acordos Artemis, para o retorno à Lua e a exploração do espaço, almejando também enviar humanos para Marte. Os planos de retorno à Lua incluem ainda o envio da primeira mulher, em 2024. Os acordos são alvo de controvérsia por abordarem a exploração econômica de recursos espaciais, após ordem executiva do governo Trump[1321], que reconhecia formalmente os direitos de interesses particulares sobre recursos espaciais. O Tratado do Espaço Sideral (1967) aborda questões de apropriação nacional, e não de apropriação privada comercial. Em 2019, o governo Trump também transformou o *U.S. Space Command* em *U.S. Space Force*, sexto braço militar dos EUA[1322].

Nos últimos anos, a NASA tem ampliado as parcerias público-privadas. Assinou um contrato com a Axiom Space, para adicionar um módulo comercial à EEI, que depois vai se transformar em uma nave independente. Em 2020, a *Crew Dragon* (da SpaceX) restaurou a capacidade dos EUA para lançar pessoas à órbita depois de nove anos de dependência de lançadores russos[1323]. Em dezembro de 2021, a NASA selecionou três empresas (Blue Origin, Nanoracks e Northrop Grumman) para desenvolver estações comerciais espaciais para a iniciativa Commercial LEO Destinations[1324]. Em janeiro de 2024, no primeiro lançamento estadunidense em direção à Lua em 50 anos e no que poderia ser a primeira missão privada a pousar no satélite natural, o módulo Peregrine, lançado pela empresa Astrobotic, falhou em sua missão, em razão de vazamento de grande quantidade de combustível.

Em novembro de 2022, após adiamentos por dificuldades técnicas[1325], a NASA lançou a Artemis I, a primeira de uma série de missões que irão explorar o espaço, incluindo a Lua e Marte. Ao contrário da Artemis I, a próxima missão, Artemis II, prevista para 2024, será tripulada por três estadunidenses e um canadense e enviará a primeira mulher e o primeiro negro ao redor da Lua. A Artemis III, planejada para 2025, deverá realizar o primeiro pouso tripulado na Lua desde 1972.

Os EUA estão comprometidos a permanecer na EEI até 2031, quando deverão desativá-la.

ii. China

A China vem-se tornando protagonista na cena espacial. Embora ainda longe dos EUA, tem progredido rapidamente e com ambições cada vez maiores. O início do programa espacial

[1321] *Encouraging International Support for the Recovery and Use of Space Sources*, de abril de 2020.
[1322] A *U.S. Space Force* foi criada com apoio bipartidário e criou o primeiro braço do serviço militar em 73 anos.
[1323] Os EUA vinham utilizando aeronaves russas Soyuz para transportar astronautas para a EEI.
[1324] Essa iniciativa busca estimular o crescimento de atividades comerciais na órbita terrestre baixa (LEO, na sigla em inglês). Com isso, busca-se ganho de eficiência, permitindo que a NASA destine seus recursos a outros objetivos.
[1325] A NASA havia previsto o lançamento do Artemis I para o dia 29 de agosto de 2022, em voo não tripulado para a órbita da Lua. O lançamento do foguete *Space Launch System* (SLS), com a nave Orion acoplada, servirá como teste para o futuro envio de astronautas. O lançamento, contudo, foi adiado devido a um problema de vazamento no motor.

chinês remonta à criação do instituto de pesquisa sobre mísseis, em 1956. Nos anos 1990, o programa espacial chinês começou a se adensar, e, com o governo Xi Jinping, o espaço foi reconhecido como via indispensável para que China se tornasse uma grande potência tecnológica. A China vem ampliando sua participação no mercado de tecnologia espacial. A *China Great Wall Industry Corporation* (CGWIC) efetua lançamentos de satélites desde a década de 1980 e possui como clientes sobretudo países em desenvolvimento, como a Bolívia, o Brasil, a Nigéria, o Paquistão e a Venezuela. Em 2014, a China abriu o setor espacial para empresas privadas, o que levou ao surgimento de diversas empresas no segmento da construção de lançadores (como *LandSpace* e *iSpace*) e de satélites (como *SpaceOK*). A China iniciou a construção da estação espacial *Tiangong* (Palácio Celestial em chinês)[1326], com lançamento do módulo central em abril de 2021. Dois outros módulos foram enviados em julho e novembro de 2022, e já estão tripulados. A estação é o segundo posto permanentemente habitado no espaço, juntamente à EEI. A China pretende enviar a primeira missão tripulada à Lua até 2030 e se tornar o líder em exploração espacial até 2045.

No âmbito normativo, a China tem sido proativa nas instâncias internacionais da governança espacial. Junto da Rússia, tem proposto projetos de tratado e de resoluções para impedir a militarização do espaço. Por outro lado, a China tem avançado também com seu programa militar, por meio da fabricação de armas antissatélites (ASAT, na sigla em inglês), consideradas armas projetadas para destruir ou limitar satélites militares. Quanto a parcerias bilaterais, destaca-se a parceria entre chineses e russos estabelecida em 2021, visando à construção de uma base lunar até 2030.

iii. Rússia

Por muito tempo potência espacial, a Rússia foi ultrapassada pelos EUA e pela China. Em julho de 2020, a Rússia tinha apenas 170 satélites na órbita terrestre, contra mais de 1.300 dos EUA e 360 chineses. Em março de 2020, uma nova legislação foi adotada na Rússia, para facilitar a intervenção de novos atores em uma indústria espacial tradicionalmente endógena, promovendo a comercialização de produtos espaciais. No mesmo ano, Dmitry Rogozin[1327] comparou os Acordos Artemis ao método empregado pelos EUA na invasão ao Iraque e ao Afeganistão, já que criariam coalizões sob domínio americano, as quais ignorariam instâncias internacionais. Na ocasião, os EUA haviam feito interpretação do tratado de 1967 quanto a uma possível exploração comercial dos recursos minerais. Em novembro de 2021, os russos lançaram uma ASAT contra um de seus próprios satélites, gerando uma nuvem de detritos que ameaça os astronautas da EEI, o que levou a novas tensões sobre segurança espacial[1328]. Em junho de 2022, a Rússia anunciou que se retiraria da EEI depois de 2024[1329], para focar em uma estação própria, que deve ficar pronta apenas em 2027. Essa retirada, porém, deve ser adiada até que a estação russa esteja em órbita, como demonstra o acordo entre Roscosmos e NASA, em dezembro de 2023, que prorroga até 2025 os voos conjuntos para a EEI. Em agosto, a agência russa Roscosmos lançou a nave Luna-25, que

---

[1326] Após a desativação da EEI, a *Tiangong* pode ser a única estação espacial ativa. Note-se que a China está fora da EEI, devido a restrições das partes chinesa e estadunidense quanto ao compartilhamento mútuo de dados sensíveis.
[1327] Diretor da Roscosmos, agência espacial russa, entre 2018 e 2022.
[1328] Em dezembro de 2021, a AGNU adotou a resolução 76/231, que levou à formação de um grupo de trabalho para reduzir ameaças espaciais por meio de normas, regras e princípios de comportamento responsável. Já foram realizadas quatro sessões desde fevereiro de 2022.
[1329] O anúncio foi feito pelo novo diretor da Roscosmos, Yuri Borisov, em julho de 2022. A retirada seria resposta russa às sanções impostas após a invasão à Ucrânia.

tinha como objetivo chegar ao polo sul da Lua. Foi a primeira missão da Rússia à Lua desde 1976, mas ela fracassou depois que a sonda se chocou contra a superfície lunar.

iv. Japão

O Japão juntou-se às potências espaciais em 1970, com o lançamento de seu primeiro satélite artificial (*Ohmusi*). Em 2003, foi fundada a Agência Japonesa de Exploração Aeroespacial (JAXA, na sigla em inglês), responsável pelo lançamento de satélites e de missões de exploração espacial. Em 2008, o país adotou a lei espacial fundamental sobre o espaço, superando obstáculos constitucionais sobre uso militar. Em 2017, o país adotou o plano *Space Industry Vision 2030* e lançou seu primeiro satélite militar. O Japão ambiciona ampliar seu projeto espacial e está aberto a parcerias público-privadas[1330] e a parcerias internacionais[1331] no domínio espacial. Entre os objetivos do programa espacial japonês, pode-se destacar a segurança territorial, a resiliência a catástrofes naturais e a busca por recursos energéticos no espaço. Em setembro de 2023, o Japão lançou o Pousador Inteligente para Investigar a Lua (Slim, na sigla em inglês). Em janeiro de 2024, o Japão tornou-se o quinto país a conseguir realizar um pouso na Lua.

v. Europa

Na Europa, destaca-se a Agência Espacial Europeia (ESA, na sigla em inglês), estabelecida em 1975, que conta com 22 Estados-Membros[1332] e tem sede em Paris. A ESA possui entre seus programas missões espaciais não tripuladas (como a missão Rosetta[1333]) e voos tripulados, sobretudo com participação na EEI. A agência envia suas missões do Porto Espacial Europeu em Kourou, na Guiana Francesa. A ESA planeja enviar, em 2023, a *Jupiter Icy Moons Explorer* (JUICE), para explorar três luas de Júpiter (Ganimedes, Calisto e Europa). Trata-se da primeira grande missão do programa *Cosmic Vision 2015-2025* da agência. Em julho de 2022, a ESA anunciou a *Terrae Novae 2030+*, com planos de exploração espacial, incluindo o envio dos primeiros astronautas europeus para explorar a Lua ao longo da década de 2030 e a orientação sobre o papel da Europa na primeira viagem humana a Marte[1334]. Entre os objetivos da ESA para os próximos anos, destacam-se a ampliação das relações com a União Europeia (UE), a facilitação do comércio para tecnologias espaciais sustentáveis e a expansão de atividades de segurança. No âmbito da UE, foi lançada (2019) a iniciativa de diplomacia pública *Safety, Security and Sustainability of Outer Space* (3SOS), com o objetivo de promover a conduta ética no espaço, em

[1330] Exemplo é a parceria com a Toyota, que trabalha no desenvolvimento de um veículo de exploração da superfície lunar para a JAXA.
[1331] Como a cooperação entre França e Japão, de 2017, visando ao conhecimento da situação espacial por meio de compartilhamento de informações. Outro exemplo é a colaboração da JAXA com a NASA e a ESA para o desenvolvimento do *Earth Observing Dashboard*, programa científico que busca uma melhor compreensão dos efeitos ambientais e econômicos da pandemia de COVID-19.
[1332] Cada membro participa em diferente grau no orçamento da Agência. A França liderava historicamente na contribuição, mas foi ultrapassada pela Alemanha em 2019 (para o orçamento do período 2020-2024, a França contribui com 18,5% do orçamento, enquanto a Alemanha contribui com 22,9%).
[1333] A Rosetta foi uma sonda enviada pela ESA para o cometa Tchouri, que viaja entre a Terra e Júpiter. Foi lançada em 2004, tendo alcançado o cometa dez anos depois. A exploração durou dois anos e terminou com a autodestruição do Rosetta em 2016. A Rosetta foi a primeira sonda construída para orbitar e pousar em um cometa.
[1334] Em 2020, a NASA e a ESA haviam estabelecido a *Mars Sample Return* (MSR), com previsão de diversas missões a Marte para coletar amostras e voltar à Terra. O *Terrae Novae 2030+* apresenta o horizonte de 2030 para o envio de uma missão tripulada à Lua. O envio desse tipo de missão a Marte será posterior, sem previsão específica.

meio às preocupações com destroços na órbita terrestre. Quanto aos países de maior destaque na Europa, a França anunciou, em 2019, a criação de uma força militar espacial dentro de sua força aérea (que passou a chamar-se força aérea e espacial). No mesmo sentido, a Alemanha anunciou, em 2021, um comando espacial dentro do Exército.

O Reino Unido criou o Comando Espacial (*UK Space Command for Defence*) no mesmo ano. O primeiro lançamento espacial do Reino Unido, em janeiro de 2023, contudo, falhou após "anomalia" do foguete. O foguete, cujo lançamento foi levado a cabo pela empresa Virgin Orbit, carregava nove satélites que tinham finalidades variadas, "de observação da Terra a vigilância da pesca ilegal, construção de satélites e produtos para fabricá-los no espaço". A Virgin Orbit tentou atingir um marco ao lançar o primeiro foguete a partir da Europa. Atualmente, apenas oito países têm a capacidade de colocar lançadores em órbita a partir do seu próprio território. "Aderir a este clube tão exclusivo de países de lançamento é tão importante porque nos dá o nosso próprio acesso ao espaço, este acesso soberano ao espaço que nunca tivemos antes no Reino Unido", sublinhou a diretora do Spaceport Cornwall, um consórcio que inclui a Virgin Orbit e a Agência Espacial do Reino Unido. Além do Spaceport na Cornualha, o Reino Unido quer abrir uma base espacial em Sutherland, no norte da Escócia, e outra no arquipélago Shetland, situado entre as Ilhas Faroé e a Noruega. França, Alemanha e Itália concordaram em aumentar seus aportes para a companhia de exploração espacial francesa Arianespace, com o objetivo de completar o projeto do veículo de lançamento Ariane 6, desenvolvido em parceria com a ESA, e tornar o setor espacial mais competitivo diante da concorrência, por exemplo, da SpaceX.

vi. América Latina e Caribe

Países latinos e caribenhos[1335] assinaram, em setembro de 2021, acordo constitutivo da Agência Latino-Americana e Caribenha do Espaço (ALCE), que entrará em vigor a partir da 11ª ratificação. A ALCE, cuja sede será no México[1336], promoverá a cooperação regional nas atividades de exploração, investigação, desenvolvimento e transferência de tecnologia espacial. Trata-se da primeira agência espacial regional da América Latina e Caribe.

vii. África

A União Africana (UA) criou sua agência espacial, em 2019, com sede no Cairo. De 1998 a março de 2021, foram lançados 43 satélites africanos[1337]. Em 2016, a Nigéria anunciou a intenção de ser o primeiro país africano a enviar um homem ao espaço. O Egito anunciou, em 2020, a intenção de enviar um homem em 2026 à EEI. O primeiro africano no espaço foi um milionário sul-africano (Mark Shuttleworth), que pagou US$ 20 milhões para ficar na EEI por quase dez dias.

[1335] Na ocasião, 18 países assinaram o Acordo Constitutivo da ALCE: Antígua e Barbuda, Argentina, Bolívia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Equador, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, São Vicente e Granadinas, Santa Lúcia e Venezuela. Em 2022, a República Dominicana tornou-se o 19º signatário. Em 2023, São Cristóvão e Névis assinou o documento. Em dezembro de 2023, o acordo tinha oito ratificações, incluindo as de México e Paraguai.

[1336]A ALCE foi um projeto lançado pelo México, por meio do ministro de Relações Exteriores, Marcelo Ebrard, durante a presidência mexicana da CELAC, ainda em 2020.

[1337] Por doze países: África do Sul, Angola, Argélia, Egito, Etiópia, Gana, Quênia, Marrocos, Nigéria, Ruanda, Sudão, Tunísia). O país com programa espacial mais antigo é a África do Sul). Em junho de 2021, Maurício lançou seu primeiro satélite. Em 2022, Zimbábue e Uganda lançaram conjuntamente os seus primeiros satélites.

viii. Índia

Em março de 2019, a Índia realizou, pela primeira vez, um teste de um míssil antissatélite, o que foi visto como ruptura dos princípios fundadores da política espacial indiana de uso pacífico do espaço. Dois meses depois, o país criou a Agência Espacial de Defesa, confirmando o fim da dimensão puramente civil do setor. Em junho de 2023, durante visita de Modi a Washington, a Índia tornou-se a 27ª signatária dos Acordos Artemis. No mês seguinte, a Índia lançou sua terceira missão à Lua (a Chandrayaan-3), que obteve êxito, de maneira inédita entre todos os países do mundo, ao pousar um *rover* no polo sul da Lua e encontrar enxofre, oxigênio e outros elementos naquela região. Trata-se da terceira missão de exploração lunar indiana, dando continuidade à malfadada Chandrayaan-2, que não conseguiu realizar o pouso no polo sul lunar. Em setembro, a Índia lançou, ainda, sua primeira missão de observação solar, a Aditya-L1.

ix. Emirados Árabes Unidos

O programa espacial dos Emirados Árabes Unidos (EAU) remonta ao fim dos anos 1990, com o desenvolvimento do setor de telecomunicações. Os EAU são signatários dos principais tratados sobre o espaço e possuem acordos com todas as grandes agências espaciais. Em 2014, foi criada a Agência Espacial dos EAU (UAESA, na sigla em inglês). Em 2019, os EAU enviaram astronauta à EEI e estiveram à frente do acordo pan-árabe de coordenação dos programas espaciais nacionais de exploração (com secretariado em Abu Dhabi). No ano seguinte, os Emirados enviaram a sonda Al-Amal ("esperança", em árabe) a Marte, lançada pelo foguete lançador japonês H-2A-202. O objetivo é obter uma cartografia completa das dinâmicas meteorológicas da atmosfera de Marte. Em dezembro de 2022, o *rover* Rashid foi lançado rumo à Lua, mas se chocou contra a superfície lunar durante o pouso, em abril de 2023. Os EAU também são parte dos Acordos Artemis, embora tenham garantido um acordo para colaborar na planejada missão lunar não tripulada Chang'e 7, da China, que deve pousar perto do polo sul da Lua em 2026. Os EAU construirão um pequeno rover robótico que pegará carona no módulo de pouso da Chang'e 7. Os Acordos Artemis não proíbem nenhuma nação signatária de cooperar com uma nação não signatária; o acordo entre EAU e China, assim, pode ser um sinal de que a natureza dos "blocos espaciais", liderados por EUA e China, não será tão rígida quanto alguns pensavam – ou temiam.

x. Coreia do Sul

A Coreia do Sul lançou, em 2022, sua primeira sonda lunar, chamada Danuri, com o objetivo de pesquisar recursos lunares, como gelo, urânio, hélio-3, silício e alumínio, e produzir um mapa topográfico para ajudar a selecionar futuros locais de pouso lunar. A Danuri foi lançada de cabo Canaveral por um lançador Falcon 9 da SpaceX – a Coreia do Sul é parte dos Acordos Artemis. Com a sonda, a Coreia do Sul inicia seu ambicioso programa de exploração lunar e encontra um colaborador na NASA, que forneceu auxílio técnico e a câmera da Danuri, que compõe a fase 1 da missão. A fase 2 incluirá um orbitador lunar, um módulo lunar e um rover de 20 kg, a serem lançados juntos em um veículo de lançamento sul-coreano KSLV-2 do Centro Espacial Naro, em 2025.

g) Programa Espacial Brasileiro

i. Contexto geral

Programa Espacial Brasileiro (PEB) é um termo genérico que compreende a pesquisa, o desenvolvimento de tecnologias, a produção e a aplicação de satélites e veículos lançadores de satélites, além da exploração espacial em geral no Brasil. Desde o início do PEB, em meados do século XX, foram criados órgãos de pesquisa, formação de especialistas, construção e montagem de satélites e foguetes.

O marco inicial do Brasil no setor aéreo é a criação do Ministério da Aeronáutica (Maer), em 1941. No contexto do fim da Segunda Guerra Mundial, o Brasil contou com a ajuda estrangeira no setor. Os militares brasileiros recorreram ao professor Richard H. Smith, do Departamento de Engenharia Aeronáutica do Instituto de Tecnologia de Massachussets (MIT, na sigla em inglês), mentor do Plano Smith. Esse documento estabelecia a criação de um centro técnico dividido em dois institutos de pesquisas e aplicação: o Instituto Tecnológico da Aeronáutica (ITA, 1950) e o Instituto de Pesquisas e Desenvolvimento (IPD, 1954). Tinha como objetivo que as tecnologias desenvolvidas pudessem ser utilizadas em aplicações civis por empresas, fomentando um amplo setor de aviação efetivamente brasileiro. Símbolo dessa relação promovida entre instituições de pesquisa e empresas do setor é a Empresa Brasileira de Aeronáutica (EMBRAER), fundada em 1969, que teria livre acesso ao IPD para desenvolver seus projetos. Nesse mesmo ano, foi criado o Instituto de Atividades Espaciais (IAE), organização militar da aeronáutica e desdobramento do IPD, com foco para o setor espacial.

Fonte: AEB

Nesse novo campo de atuação, passo importante foi a criação do Grupo de Organização da Comissão Nacional das Atividades Espaciais (GOCNAE), por decreto de Jânio Quadros em 1961. Extinto em 1970, a partir dele foi criado o Instituto de Pesquisas Espaciais (INPE). Em 1971, foi criada a Comissão Brasileira de Atividades Espaciais (COBAE), vinculada ao Estado-Maior das

Forças Armadas (EMFA), como responsável pelo setor espacial no Brasil. Ela propôs a Missão Espacial Completa Brasileira (MECB), que se iniciou em 1979 e foi o primeiro grande projeto do PEB. Bastante ousado para a época, o objetivo da MECB era criar uma rede espacial completa e independente, de modo que todos os órgãos do setor trabalhassem em conjunto. O contexto interno era marcado pela emergência do primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND), que indicava o INPE como responsável pela condução de experimentos científicos, em concordância com a concepção geral dos governos de independência nacional nos principais ramos tecnológicos. Em 1991, houve a fusão entre IPD e IAE, que originou o Instituto de Aeronáutica e Espaço (IAE), responsável pela criação de foguetes e satélites e realização de pesquisas.

Em 1994, a Lei nº 8.854 criou a Agência Espacial Brasileira (AEB). No mesmo ano, decreto extinguiu a COBAE, cujas competências e compromissos foram transmitidas à AEB, inclusive os decorrentes de acordos internacionais de cooperação, tornando-se responsável pelo setor espacial no Brasil, desvinculando-o dos setores militares. Diante do caráter multissetorial e interinstitucional do PEB, foi instituído o Sistema Nacional de Desenvolvimento das Atividades Espaciais (SINDAE)[1338], para organizar as atividades do programa.

ii. Importância do setor espacial para o Brasil

A importância do setor espacial é destacada nos três principais documentos de defesa e segurança nacionais do Brasil: a Estratégia Nacional de Defesa (END), o Programa Nacional de Defesa (PND) e o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN). A END define o setor especial, sob a Força Aérea Brasileira (FAB), como estratégico e prioritário para modernizar a estrutura nacional de defesa, assim como o nuclear e o cibernético, sob a Marinha do Brasil (MB) e o Exército Brasileiro (EB), respectivamente. Nesse contexto, FAB e AEB atuam em conjunto em uma série de atribuições definidas pela END.

A tecnologia espacial caracteriza-se pela transversalidade, pois perpassa praticamente todos os setores econômicos de um país, contribuindo para a geração de valor e renda em diversas áreas. As características geoeconômicas e sociais do Brasil, como a grande extensão territorial, as vastas regiões de florestas tropicais, as amplas zonas de difícil acesso e baixa ocupação, as extensas fronteiras e costa marítima, e o significativo volume de recursos naturais, tornam expressivas as potencialidades de aplicação das tecnologias espaciais para atender a demandas. Essas demandas cobrem áreas como telecomunicações, levantamento e prospecção de recursos naturais, acompanhamento de alterações no meio ambiente, vigilância das fronteiras e costa marítima, meteorologia, atendimento e prevenção de emergências e desastres naturais, redução de desigualdades regionais, promoção da inclusão social, entre outras.

iii. Foguetes brasileiros

Os primeiros foguetes produzidos no Brasil foram de sondagem, que servem para levar cargas úteis à atmosfera, para a realização de pesquisas e experiências. O primeiro foguete desenvolvido no Brasil foi o Sonda I, de pesquisa meteorológica, usado entre 1967 e 1977,

[1338] Como órgão central do SINDAE está a AEB, vinculada ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, e responsável pela formulação das propostas de atualização da Política Nacional de Desenvolvimento das Atividades Espaciais (PNDAE) e do Programa Nacional de Atividades Espaciais (PNAE), bem como pela coordenação e acompanhamento da execução das ações do PNAE.

registrando um total de 226 lançamentos. O Sonda II registrou 61 lançamentos, sendo o primeiro em 1969. O Sonda III teve seu primeiro lançamento em 1976 e registrou 31 lançamentos durante a sua vida útil. Por fim, o Sonda IV foi o primeiro foguete nacional com tecnologia controlada, o que possibilitou manobrar na atmosfera, seu primeiro lançamento ocorreu em 1984, e conseguia transportar uma carga de até 500 quilos a uma altura de mil quilômetros.

Em 1985, o Brasil passou a desenvolver o seu primeiro foguete capaz de colocar um satélite em órbita, o VLS-1, porém não obteve êxito em seu lançamento. Desde a década de 1980, o trabalho continuou com outros foguetes dessa família. Em 22 de agosto de 2003, três dias antes do terceiro lançamento do VLS-1, que colocaria em órbita dois satélites brasileiros, o SATEC, desenvolvido pelo INPE, e o UNOSAT, da Universidade Norte do Paraná, ocorreu o maior acidente da história do PEB. Enquanto as equipes trabalhavam na preparação do VLS-1 para o lançamento, um dos propulsores foi acionado indevidamente. Preso na base e ainda dentro do galpão, o foguete não teve como subir e explodiu. Em poucos segundos, tudo estava perdido: base, galpão, foguete, satélites e a vida de 21 técnicos e engenheiros do PEB. O acidente provocou, além de perda tecnológica, uma perda de capital humano, uma vez que, praticamente, toda equipe que estava envolvida no projeto morreu.

Em outubro de 2022, o Brasil conseguiu concluir com sucesso o lançamento do foguete VSB-30, o primeiro foguete 100% brasileiro, do Centro Espacial de Alcântara, no Maranhão, pela Operação Santa Branca. O foguete levou a bordo o Modelo de Qualificação da Plataforma Suborbital de Microgravidade (MQ-PSM), que será usada em pesquisas científicas.

O Brasil possui uma das melhores condições possíveis no mundo para o lançamento de foguetes, tanto em termos meteorológicos quanto geográficos. Atualmente, o País possui dois centros de lançamento:

1) Centro de Lançamento da Barreira do Inferno (CLBI); e
2) Centro de Lançamento de Alcântara (CLA)

O CLBI é uma base pertencente à FAB localizada no município de Parnamirim, Rio Grande do Norte. Sua localização foi escolhida estrategicamente, pois trata-se de um excelente ponto de lançamentos de foguetes, haja vista sua proximidade da linha do Equador, o que acarreta considerável economia de combustível.

O CLA também pertence à FAB e foi fundado em 1985 no município de Alcântara, no estado do Maranhão. A CLA possui uma das localizações de lançamento mais favoráveis no mundo. A expectativa é que a base se torne cada vez mais operacional. Nos últimos anos, o governo tem feito parcerias com empresas privadas para o lançamento de satélites civis. Nesse contexto, é importante ressaltar a Operação Astrolábio, resultado da parceria entre o Departamento de Ciência e Tecnologia Aeroespacial (DCTA) e a empresa privada sul-coreana INNOSPACE. Em novembro de 2022, chegaram as primeiras peças e equipamentos do foguete HANBIT-TLV. Inicialmente, o lançamento do foguete estava previsto para dezembro de 2022, mas precisou ser adiado por questões técnicas. Ele foi finalmente lançado do CLA, em 19 de março de 2023, levando a bordo carga útil desenvolvida 100% no Brasil pelo IAE, com apoio da AEB. Tratou-se do lançamento de número 500 do CLA.

iv. Satélites brasileiros

Um satélite é qualquer objeto que gira em torno de um corpo celeste pela ação da gravidade. Planetas e estrelas podem possuir vários satélites chamados “naturais”. A principal orientação usada para se projetar um satélite é a definição da sua missão. É a partir dela que todos os outros

requisitos, funcionalidade, tipo de órbita, tempo de vida, entre outros serão definidos. Satélites artificiais têm uma variedade grande de missões.

O primeiro dispositivo nacional para coleta de dados a partir do espaço foi o SCD-1, criado pelo INPE e lançado em 1993. Os produtos do SCD-1 serviram a uma variedade de operações ambientais e científicas. Uma aplicação relevante foi o monitoramento de bacias de rios por meio da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) e do Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM). Sua missão foi complementada pelo SCD-2 em 1998. Ambos os satélites fornecem um *link* de rádio para uma rede de plataformas de coletas de dados (PCDs) instaladas no território brasileiro.

Recentemente, foi lançado o Amazonia-1, o primeiro satélite de observação da Terra completamente projetado, integrado, testado e operado pelo Brasil. Ele foi lançado, em 28 de janeiro de 2021, da base de Sriharikota Range (SHAR), na Índia, na missão PSLV-C51, realizada junto com a agência espacial indiana, a *Indian Space Research Organisation* (ISRO). O projeto é coordenado pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações e desenvolvido pelo INPE, em parceria com a AEB. Ainda devem ser lançados mais dois satélites semelhantes: o Amazônia-1B e o Amazônia-2. Os três satélites fazem parte da Missão Amazônia (ou "Amazon", em inglês), cuja principal função é de observação do território nacional, com os objetivos de auxiliar no monitoramento da região amazônica e no combate ao desmatamento ilegal e outros ilícitos. As imagens devem cobrir ainda a região costeira, reservatórios de água e desastres ambientais, de modo a auxiliar no monitoramento beira-mar.

No que diz respeito a nanossatélites, em 2015, a AEB coordenou o lançamento do *Sistema Espacial para Realização de Pesquisa e Experimentos com Nanossatélites (*Serpens*)*, desenvolvido por meio de um consórcio acadêmico. Sua primeira missão contou com a participação de universidades brasileiras e da Espanha, da Itália e dos EUA.

v. O Programa Espacial Brasileiro atualmente

Um dos maiores desafios do PEB é a falta de investimento. O principal foco da AEB é criar autossuficiência e não depender demasiadamente de outros países. Além disso, a AEB tem a intenção de, nos próximos anos, atualizar e criar regulamentos para o setor. A grande inspiração do Brasil é a Índia, um país de destaque no setor atualmente e que teve um crescimento significativo nas últimas décadas, mesmo passando por dificuldades semelhantes às do Brasil. Segundo a própria AEB, o Brasil é um dos países com maior potencial de crescimento no mundo nesse setor. Um dos motivos são os diversos institutos de pesquisa e de formação que existem no País, a exemplo do ITA, uma instituição de ensino superior de renome internacional e principal porta de entrada de jovens nesse mercado.

Nesse contexto, no dia 29 de dezembro de 2021, a Portaria AEB nº 756, trouxe o Programa Nacional de Atividades Espaciais (PNAE) 2022-2031, como o instrumento de planejamento das atividades espaciais brasileiras para a década. O PNAE 2022-2031 é o resultado de um esforço conjunto, que se iniciou em 2019, com a instituição do Grupo de Trabalho GT-PNAE. Nesse processo, atuaram, propositiva e construtivamente, diversas entidades públicas e privadas do SINDAE. O Programa contempla diversos setores, como comunicação, logística, mobilidade urbana, defesa civil, mineração, meio ambiente, saúde, educação, ciências, entre outros. Além disso, as atividades espaciais são fundamentais para a agropecuária de precisão, para a consolidação das cidades inteligentes, para o aproveitamento das energias renováveis e para a transição a uma sociedade mais digital e mais inclusiva.

O Ministério das Relações Exteriores e a Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), em colaboração com o Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação, a AEB e a FAB, realizaram, em novembro de 2023, Seminário sobre o Programa Espacial Brasileiro. O seminário reuniu os principais atores do setor espacial no Brasil para discussão sobre a história do setor no País, o panorama atual, interno e mundial, e as perspectivas para o futuro. O seminário buscou promover a importância estratégica das tecnologias espaciais para o desenvolvimento nacional, uma vez que, atualmente, elas são essenciais para áreas como telecomunicações, vigilância das fronteiras e costas marítimas, mapeamento de recursos, combate a desastres naturais, monitoramento ambiental e meteorológico, segurança cibernética, entre outras. O evento também avaliou o papel central da cooperação internacional e da diversificação de parcerias para o fortalecimento do PEB, bem como um papel ativo do Brasil no âmbito multilateral, no que concerne a regulações e regimes de uso do espaço, para consolidar o princípio de que a exploração espacial deve ser empreendida em benefício de todas as nações.

vi. Cooperação internacional

A cooperação internacional é um dos elementos essenciais para o êxito dos programas espaciais. Nesse sentido, a AEB dedica especial atenção ao tema, com o objetivo de promover a capacitação científica e tecnológica do setor espacial brasileiro e, assim, atender às necessidades do País. As parcerias internacionais na área espacial tendem a crescer, pois o seu fortalecimento possibilita que países compartilhem interesses e objetivos comuns, incrementem os investimentos em seus respectivos programas, dividam custos e diminuam riscos, aumentem a quantidade de projetos e conhecimento conjunto associado, enfrentem desafios de forma coordenada e colaborativa, e usufruam conjuntamente dos benefícios das ciências e tecnologias espaciais. A cooperação internacional é também forma efetiva para a mitigação de riscos de conflito no espaço, uma vez que as nações passam a ter objetivos compartilhados e maior interesse na preservação dos usos pacíficos do espaço exterior. O Brasil já assinou acordos de cooperação e mantém atividades com diversos países, notadamente com Argentina, EUA, China, Ucrânia, Rússia, França e Alemanha.

Brasil e Argentina assinaram, em agosto de 1989, a Declaração Conjunta sobre Cooperação Espacial. Em 1996, assinaram, também, Acordo-Quadro sobre Cooperação em Aplicações Pacíficas de Ciência e Tecnologias Espaciais. Em 1998, foram assinados dois programas de cooperação entre a AEB e a Comissão Nacional de Atividades Espaciais (CONAE) da Argentina referente ao Projeto Sabia3 e ao SAC-C. Desde então, vários protocolos e programas foram assinados, salientando-se o Protocolo de Intenções entre AEB e CONAE para o desenvolvimento conjunto da Missão Espacial SABIA-Mar, assinado em 2014, mas cujo projeto se iniciou anos antes, no segundo governo Lula. Em janeiro de 2023, o presidente Lula realizou visita oficial à Argentina e, com seu homólogo, assinou declaração na qual os dois presidentes se comprometeram a reativar o Grupo de Trabalho Conjunto Brasileiro-Argentino de Cooperação Espacial (GTC), a fim de voltar a contar com um mecanismo específico para o tratamento de questões espaciais no âmbito bilateral e para a coordenação de posições em foros multilaterais, e avançar na execução do projeto de satélite SABIA-Mar, que prevê o lançamento de dois satélites (um brasileiro e outro argentino), para estudos oceanográficos e costeiros. O satélite SABIA-Mar argentino (SABIA-Mar A) tem lançamento previsto para 2025.

Os projetos de cooperação entre o Brasil e os EUA são voltados para o desenvolvimento de pesquisas científicas conjuntas. Desde a criação da AEB, foram firmados mais de quinze

instrumentos de cooperação com a NASA. Em 2011, foi assinado Acordo-Quadro entre o Brasil e os EUA sobre Cooperação nos Usos Pacíficos do Espaço Exterior, em vigor desde 2018. Entre os programas mais recentes, ressalte-se o NASA-I2, que apoia a participação de estudantes brasileiros em programas de treinamento e especialização em centros de pesquisas da agência norte-americana. Em 2015, o ministro da Ciência, Tecnologia e Inovação, Aldo Rebelo, e a Administração Nacional Oceânica e Atmosférica dos EUA (Noaa, na sigla em inglês) firmaram, em Washington, acordo para instalar e operar uma estação terrestre, no Brasil, ligada ao Programa da Constelação do Sistema de Observação para Meteorologia, Ionosfera e Clima (COSMIC-2), de observação meteorológica e de programas ligados à física de neutrinos, física espacial e heliosférica. No Brasil, o projeto está vinculado ao Programa de Estudo e Monitoramento Brasileiro do Clima Espacial (Embrace), coordenado pelo INPE. Em 2016, foram iniciadas as atividades do Programa *Globe* no Brasil. Trata-se de programa internacional de ciência e educação ambiental, que promove a participação de estudantes, professores, cientistas e cidadãos de todo o mundo nas coletas de dados ambientais e nos estudos científicos sobre o meio ambiente, em escalas local, regional e global. Em 2019, Brasil e EUA concluíram as negociações do novo Acordo de Salvaguardas Tecnológicas (AST), que permite o uso comercial da base de Alcântara, no Maranhão. O tema é debatido pelos dois países desde 2000, quando o governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) assinou o acordo, rejeitado pelo Congresso Nacional. Desta vez, o acordo foi aprovado pelo Congresso e entrou em vigor por meio do Decreto nº 10.220, de 5 de fevereiro de 2020. O Brasil, por meio do AST, compromete-se a proteger as tecnologias norte-americanas usadas em componentes embarcados em foguetes ou satélites que serão lançados do CLA. Com a assinatura do AST, a AEB revisou normas de licenciamento e lançou um edital para identificar o interesse do setor privado na utilização do CLA, em que foram habilitadas quatro empresas, o que permitiu o lançamento da INNOSPACE, responsável pelo foguete sul coreano HANBIT-TLV.

Em 15 de junho de 2021, o Brasil tornou-se o 12º país e o primeiro na América do Sul a assinar o Acordo Artemis. O Programa Artemis é um projeto desenvolvido pela NASA, com o objetivo, entre outros, de enviar a primeira mulher e pessoa negra para Lua até o ano de 2024. Assim, Brasil e EUA concordaram em cooperar no âmbito da exploração lunar, considerando possíveis contribuições brasileiras ao projeto. Diante da assinatura do Acordo em 2021, o Programa Artemis passou a fazer parte do PNAE 2022-2031. A iniciativa do Programa Artemis vai ajudar a concretizar objetivos pré-estabelecidos pelo PNAE, como a promoção desenvolvimento técnico e científico no setor espacial e a consolidação, em todos os setores da sociedade brasileira, da compreensão dos potenciais benefícios diretos e indiretos da exploração espacial para o Brasil. No início de 2022, o Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI) e a AEB publicaram o relatório "Pedidos de Patente de Tecnologias Relativas ao Setor Aeroespacial: Panorama do Cenário Brasileiro e Potenciais Contribuições ao Programa Artemis". O documento é resultado de estudos sobre o setor aeroespacial e possíveis contribuições ao PEB. Em setembro de 2022, as partes do Programa Artemis se reuniram em Paris, à margem do 73º Congresso Astronáutico Internacional. Esse foi o primeiro encontro presencial das partes desde a assinatura do acordo em 2020. O Brasil foi representado pelo presidente da AEB, Carlos Moura. No encontro, os países discutiram a elaboração de princípios para a exploração do espaço segura e sustentável. Ainda no contexto da cooperação entre Brasil e EUA, foi lançado em novembro de 2022 o satélite *Scintillation Prediction Observations Research Task* (SPORT), resultado de um projeto desenvolvido pelo ITA, em parceria com a AEB e a NASA, estabelecido em 2019. O SPORT é um nanossatélite com instrumentos científicos providos pelas universidades estaduais de Utah, do Texas e do Alabama; e pela empresa Aerospace Co. Os testes de integração e a operação contam

com o apoio do INPE. Os dados captados pelo satélite serão usados pelo Embrace. Nos EUA, o SPORT está sob a responsabilidade do *Marshall Space Center* da NASA, em Huntsville, Alabama.

Na Ásia, a cooperação espacial entre o Brasil e a China, por ter caráter horizontal e permitir o desenvolvimento conjunto de tecnologias e a capacitação de recursos humanos, vai ao encontro dos objetivos estratégicos do PEB, notadamente no que se refere à expansão e à consolidação da indústria espacial nacional. Os dois países estabeleceram, no final dos anos 1980, uma colaboração centrada na série de satélites sino-brasileiros de recursos terrestres (CBERS, na sigla em inglês). Os produtos CBERS são relevantes para programas nacionais de destaque, como o Programa de Monitoramento da Floresta Amazônica Brasileira por Satélite (PRODES), o Sistema de Detecção de Desmatamento em Tempo Real (DETER) e o Monitoramento da Cana-de-Açúcar por Imagens de Satélite (CANASAT). O CBERS-1 foi lançado em 1999 por um foguete chinês Longa Marcha IV-B a partir do centro de Taiyuan, na China; o CBERS-2 e o CBERS-2B vieram em 2003 e 2007; ao longo dessas mais de três décadas de cooperação, o Programa CBERS já deu origem a seis satélites[1339]. O *CBERS for Africa* distribui gratuitamente imagens a países africanos via estações de recepção (Egito, África do Sul e Ilhas Canárias). Há ainda iniciativa de cooperação entre o Observatório Nacional (Rio de Janeiro) e o Observatório Astronômico de Xangai de 2015. No contexto da VI Sessão Plenária da Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação (COSBAN), presidida à época pelo vice-presidente Hamilton Mourão ao lado do vice-primeiro-ministro chinês Wang Qishan, Brasil e China expressaram o desejo de continuar a cooperação no campo espacial, incluindo novos projetos no âmbito do Programa CBERS, como o CBERS-5 e CBERS-6[1340], e desenvolver conjuntamente aplicações para os CBERS que já estão em órbita, também concordaram em iniciar negociações sobre o Plano Sino-Brasileiro de Cooperação Espacial 2023-2032, que foi adotado finalmente em abril de 2023, durante visita do presidente Lula à China. No âmbito do Plano Executivo para as Relações entre o Brasil e China entre 2022 e 2026, no Artigo 16, que trata da cooperação espacial, os dois países comprometeram-se em fortalecer o diálogo no âmbito da ONU no que tange à cooperação e à governança internacionais na área espacial e fazer pleno uso do CBERS para promover conjuntamente a construção e a aplicação da constelação de satélites de sensoriamento remoto do BRICS. É importante ressaltar, ainda, que a parceria estratégica entre os dois países tem gerado novos resultados. Entre as atividades conjuntas, destaca-se o apoio ao Projeto Meridiano Internacional, por meio do Laboratório Sino-Brasileiro de Clima Espacial, localizado no INPE. Essa cooperação repercute positiva na comunidade internacional, abrindo caminho para que outros países em desenvolvimento busquem desenvolver parcerias semelhantes. Em fevereiro de 2023, o INPE forneceu imagens de arquivo da região do terremoto na Turquia e na Síria para a *Disasters Charter* (Carta Internacional Espaço e Grandes Desastres) e reprogramou os satélites CBERS-4 e CBERS-

---

[1339] CBERS-1, lançado em 14 de outubro de 1999; CBERS-2, lançado em 21 de outubro de 2003, com as mesmas características do CBERS-1; CBERS-2B, lançado em 19 de setembro de 2007, com equipamentos sobressalentes do CBERS-1 e CBERS-2, sendo a câmera IRS substituída por câmera de alta resolução (HR); CBERS-3, lançado em 9 de dezembro de 2013, como evolução dos CBERS-1 e CBERS-2, mas, devido a falha do veículo lançador, não atingiu a órbita de destino; e CBERS-4, lançado em 7 de dezembro de 2014, com as mesmas características do CBERS-3. O CBERS-4A, sexto satélite da família CBERS, foi lançado e colocado em órbita com sucesso no do dia 20 de dezembro de 2019, pelo foguete Longa Marcha 4B, a partir do Centro de Lançamento de Satélites de Taiyuan (TSLC), na China. O controle do satélite é alternado entre Brasil e China a cada dez meses, quando é possível realizar manobras e outras atividades – quando não se está no controle, é possível monitorar e acompanhar as operações.

[1340] Em abril, durante a visita do presidente Lula à China, foi assinado protocolo específico sobre o CBERS-6, complementar ao acordo sobre cooperação espacial.

4A para obterem novas imagens das áreas afetadas. As imagens foram disponibilizadas para as ações de socorro na região.

Na Europa, a cooperação espacial com a Ucrânia teve início em 1995, com a vinda ao Brasil do presidente Leonid Kutchma. Começou, pouco depois, a consolidar-se a ideia de utilização do CLA para a realização de lançamentos de cargas-úteis brasileiras, ucranianas e de outros países. Ao Brasil caberia ceder o local e a infraestrutura do CLA e, aos ucranianos, desenvolver o veículo Cyclone-4. Em 2003, foi assinado, em Brasília, o Tratado sobre a Cooperação de Longo Prazo na Utilização do Veículo de Lançamentos Cyclone-4. Esse documento ensejou a criação da empresa binacional Alcântara Cyclone Space (ACS), responsável por promover lançamentos comerciais. Os dois países concluíram, ainda, dois importantes acordos: o Acordo-Quadro sobre a Cooperação nos Usos Pacíficos do Espaço Exterior, de 1999, e o Acordo sobre Salvaguardas Tecnológicas relacionadas à participação da Ucrânia em lançamentos a partir do CLA, de 2002. O Tratado sobre a Cooperação de Longo Prazo na Utilização do Veículo de Lançamentos Cyclone-4, assinado em 2003, foi denunciado pelo Brasil em 2015, deixando de vigorar em 2016. A justificativa brasileira é que se verificou desequilíbrio na equação tecnológico-comercial que justificava a manutenção da parceria.

Em 1988, o Brasil assinou, com a então URSS, protocolo de cooperação no campo da pesquisa espacial e de utilização do espaço para fins pacíficos. A partir de 1992, foram celebrados contratos entre o então Centro Técnico Aeroespacial (hoje, Departamento de Ciência e Tecnologia Aeroespacial – DCTA), instituições de pesquisa e empresas russas, para fornecimento de materiais e serviços para o Veículo Lançador de Satélites (VLS). A cooperação foi fundamental para continuação do desenvolvimento desse veículo. Em 2005, a AEB e a Agência Espacial Federal Russa (Roscosmos) assinaram um contrato, no qual a AEB pagou US$ 10 milhões para Marcos Pontes, tenente-coronel da FAB à época, ser levado à Estação Espacial Internacional (EEI) pela nave espacial russa Soyuz. Foi a primeira missão espacial tripulada brasileira, batizada como Missão Centenário, em referência à comemoração dos cem anos do voo de Santos Dumont. A tripulação, composta por Pontes, pelo austronauta estadunidense Jeffrey Williams e pelo cosmonauta russo e comandante da missão Pavel Vinogradov, decolou no dia 29 de março de 2006, no Centro de Lançamento de Baikonur, no Cazaquistão. Eles seguiram, na nave Soyuz TMA-8, para a EEI, levando quinze quilos de carga da AEB, incluindo oito experimentos científicos criados por universidades e centros de pesquisas brasileiros. Em abril de 2016, AEB e Roscosmos assinaram acordo para instalação de estação russa de monitoramento de detritos espaciais em Itajubá (MG), nas dependências do Laboratório Nacional de Astrofísica (LNA). A estação integra o Sistema Eletro-Óptico Panorâmico para Detecção de Detritos Espaciais (PanEOS), cujo objetivo é colaborar com os esforços internacionais na mitigação de risco de acidentes graves com detritos espaciais, em órbita ou na reentrada de fragmentos e objetos na atmosfera terrestre. O telescópio foi inaugurado em abril de 2017, no Observatório do Pico dos Dias.

A cooperação espacial entre Brasil e França começou nos anos 1960. Desde então, a parceria da AEB com o Centro Nacional de Estudos Espaciais (CNES) francês avançou significativamente, em particular no campo da pesquisa científica. Em 2005, as duas agências firmaram programa relativo à participação do Brasil no projeto Convecção, Rotação e Trânsito Planetários (COROT), que resultou em pesquisas no domínio da asterossismologia e de exoplanetas. Em 2017, foi lançado no foguete Ariane V, a partir de Kourou, o Satélite Geoestacionário de Defesa e Comunicações Estratégicas (SGDC-1), o primeiro totalmente operado e controlado pela administração federal. O programa envolve a Telebras, a Visiona (*joint-*

venture entre a Embraer Defesa & Segurança e a Telebras), o Ministério da Defesa, a AEB e o INPE. O SGDC-1 é o único satélite geoestacionário capaz de prover *internet* ao interior do Brasil. Sua capacidade de dados é de 60 Gigabits por segundo, o que é mais do que o dobro de todos os outros satélites geoestacionários que operam no País juntos. Com esse satélite, a Telebras fornece *internet* a todas as escolas e hospitais do Brasil com apoio das operadoras de telecomunicação, de modo que o SGDC-1 não é apenas um projeto de relevância na cooperação entre os dois países, mas também importante ferramenta de inclusão social para o Brasil. O SGDC-1 é também ativo importantíssimo para a segurança nacional, permitindo que, pela primeira vez, as Forças Armadas utilizem comunicações satelitais operadas por brasileiros e utilizando um satélite completamente nacional. A construção do satélite também contribuiu para o avanço da indústria espacial do País. No contexto do projeto SGDC-1, a AEB liderou o Processo de Absorção de Tecnologia, por meio do qual brasileiros foram treinados na França em engenharia espacial, e o Programa de Transferência de Tecnologia, pelo qual as empresas espaciais brasileiras receberam tecnologias transferidas da empresa franco-italiana Thales Alenia Space, responsável pela construção do SGDC.

Com a Alemanha, a cooperação espacial remonta aos anos 1970. Em 1971, os governos dos dois países homologaram convênio entre o então CTA e o Centro Aeroespacial Alemão (DLR, na sigla em alemão). A agência alemã desenvolveu, em parceria com o DCTA e o INPE, mais de uma dezena de projetos científicos. Destaca-se o veículo suborbital VSB-30, desenvolvido pelo IAE, no programa de foguetes de sondagem europeu. Os foguetes VS foram desenvolvidos para atender ao PNAE no campo de experimentos em ambiente de microgravidade e, devido a sua qualidade técnica, despertaram o interesse do DLR. Ademais, a AEB, o INPE e o DLR compartilham interesses complementares no avanço das ciências de sensoriamento remoto, por meio de pesquisa observacional e desenvolvimento de algoritmos de satélites e modelos climáticos que melhorem a compreensão dos sistemas de vegetação, de carbono e clima.

Ainda com relação à cooperação com o continente europeu, a principal inicitiava conduzida entre a AEB e a ESA refere-se à utilização de meios de rastreamento e telemedida em território brasileiro, para apoiar a execução dos programas dos lançadores Ariane, Vega e Soyuz a partir do Centro de Lançamento de Kourou, na Guiana Francesa. Na América Latina, destaca-se, para além da Argentina, a cooperação com o Chile: o Brasil integra consórcio do Telescópio Europeu Extremamente Grande, no deserto do Atacama chileno.

Em agosto de 2021, no âmbito dos BRICS, o presidente da AEB, Carlos Moura, assinou o Acordo de Cooperação para a Constelação de Satélites de Sensoriamento Remoto do BRICS. O acordo assinado permite a cooperação entre as agências espaciais dos países-membros para construir uma constelação virtual de satélites de sensoriamento remoto: é um mecanismo de compartilhamento de dados composto por satélites já em órbita, indicados pelas agências espaciais. CBERS-4 (em conjunto com Brasil e China), Kanopus-V (da Rússia), Resourcesat-2 e 2A (da Índia), e GF-6 e ZY-3/02 (da China) são os satélites da constelação. Estações terrestres localizadas em Cuiabá (Brasil), Moscou (Rússia), Shadnagar-Hyderabad (Índia), Sanya (China) e Hartebeesthoek (África do Sul) receberão dados dos satélites indicados. Esse mecanismo de compartilhamento de dados ajudará a enfrentar desafios como a mudança do clima e desastres naturais, e poderá prover subsídios a políticas de proteção ambiental.

No âmbito da V Cúpula do Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS), em 2011, foi assinada Declaração Conjunta, na qual um dos temas abordados foi a cooperação espacial. No grupo de trabalho sobre ciência e tecnologia, discutiu-se sobre o Projeto do Satélite do IBAS, abordaram-se modalidades de cooperação em clima espacial, observação da terra e microssatélite,

e debateu-se, ainda, sobre como concretizar a ideia do satélite trilateral. Não há informações atualizadas a respeito do progresso do tratamento do tema no agrupamento.

h) Militarização do espaço

Em 1963, baniu-se a realização de testes nucleares com o Tratado de Proibição Parcial de Ensaios Nucleares (PTBT, na sigla em inglês), como é conhecido o Tratado de Banimento de Testes de Armas Nucleares na Atmosfera, no Espaço Exterior e sob as Águas. O Tratado sobre o Espaço Exterior, de 1967, em seu Artigo 4º, afirma: "Os Estados Partes do Tratado se comprometem a não colocar em órbita qualquer objeto portador de armas nucleares ou de qualquer outro tipo de armas de destruição em massa, a não instalar tais armas sobre os corpos celestes e a não colocar tais armas, de nenhuma maneira, no espaço cósmico. Todos os Estados Partes do Tratado utilizarão a Lua e os demais corpos celestes exclusivamente para fins pacíficos. Estarão proibidos nos corpos celestes o estabelecimento de bases, instalações ou fortificações militares, os ensaios de armas de qualquer tipo e a execução de manobras militares. Não se proíbe a utilização de pessoal militar para fins de pesquisas científicas ou para qualquer outro fim pacífico. Não se proíbe, do mesmo modo, a utilização de qualquer equipamento ou instalação necessária à exploração pacífica da Lua e demais corpos celestes".

Como antecedentes na matéria, poder-se-ia mencionar a Resolução 110 da AGNU, de 1947, aplicável ao espaço cósmico, que "condena a propaganda destinada a ou susceptível de provocar ou encorajar qualquer ameaça à paz, ruptura da paz ou qualquer ato de agressão", e Resolução 1884 da AGNU, de 1963, que dá boas vindas às manifestações de EUA e URSS de não colocarem armas nucleares ou outras ADM no espaço e "insiste junto aos Estados de se absterem de colocar em órbita quaisquer objetos portadores de armas nucleares ou de qualquer outro tipo de arma de destruição em massa e de instalar tais armas em corpos celestes".

Embora a nuclearização do espaço esteja proscrita, os tratados existentes não banem explicitamente a colocação de armas convencionais no espaço, tampouco seu uso para autodefesa ou o lançamento de bases militares que operem em órbita (não em corpos celestes). Está em discussão, na Conferência do Desarmamento (CD), instrumento multilateral juridicamente vinculante para preencher essa lacuna no regime jurídico internacional aplicável ao espaço exterior.

A AGNU já realizou três sessões especiais sobre a exploração e os usos pacíficos do espaço, em 1968, 1982 e 1999 (em 2018, foi realizada a UNISPACE+50). Em 1981, a AGNU adotou a Resolução 36/97, que, em seu item C, afirma que medidas adicionais devem ser implementadas para prevenir a corrida armamentista no espaço (*Prevention of an Arms Race in Outer Space*, ou PAROS). Em 1985, foi estabelecido comitê *ad hoc* na CD para discutir o tema, que se reuniu anualmente até 1994. Os EUA são o principal objetor das negociações. Com base em trabalho conjunto preliminar submetido em 2002, China e Rússia apresentaram à CD, em 2008, projeto de tratado de prevenção da colocação de armas no espaço exterior, da ameaça ou uso de força contra objetos do espaço exterior (PPWT, na sigla em inglês), que foi rechaçado pelos EUA. Versão revista foi apresentada em 2014. A UE, que considera que a minuta de PPWT não é base para as negociações, elaborou projeto de Código de Conduta para Atividades no Espaço Exterior em 2008 (revisto em 2010), mas a minuta jamais chegou a ser submetida à CD para discussão. Em 2021, Reino Unido e países ocidentais, incluindo os EUA, copatrocinam proposta para a criação de regras para atividades militares no espaço, aprovada na 1ª Comissão da AGNU. O Grupo de Trabalho de Composição Aberta sobre Redução de Ameaças no Espaço encontrou-se duas vezes

em 2022, em maio e setembro, e duas vezes em 2023, entre janeiro e fevereiro e entre agosto e setembro. Seu relatório final deve basear-se em consenso.

Seguidamente, vêm sendo aprovadas resoluções na ONU a respeito da matéria. Em 2022-2023, a AGNU aprovou uma série de resoluções, cujos temas já vinham sendo objeto de tratamento em anos anteriores: *Prevention of an Arms Race in Outer Space* (A/RES/77/40), *No First Placement of Weapons in Outer Space* (A/RES/77/42, iniciativa original de Brasil, China e Rússia, desde 2014), *International cooperation in the peaceful uses of outer space* (A/RES/77/121), *Further practical measures for the prevention of an arms race in outer space* (A/RES/77/250) e *Transparency and Confidence-Building Measures in Outer Space* (A/RES/77/251). Ademais, aprovou a resolução intitulada *Space and Global Health* (A/RES/77/120). Em 2021-2022, além de resoluções recorrentes aprovadas em 2022-2023, também foi aprovada uma intitulada *Reducing space threats through norms, rules and principles of responsible behaviours* (A/RES/76/231). Pode-se fazer referência ao Grupo de Peritos Governamentais (GGE, na sigla em inglês) das Nações Unidas sobre a Prevenção da Corrida Armamentista no Espaço Exterior (PAROS, na sigla em inglês), que foi estabelecido em 2017 e que se reuniu em Genebra em 2018 e 2019, presidido pelo embaixador brasileiro Guilherme Patriota. Seu mandato previa a emissão de recomendações de elementos substantivos para acordo multilateral sobre PAROS. Encerrou-se sem que houvesse consenso quanto a relatório final. Encarnação anterior do GGE, sobre transparência e medidas de construção de confiança, foi estabelecida em 2010 e emitiu relatório em 2013.

Como parte dos esforços recentes de militarização do espaço, pode-se mencionar, em particular, a criação da *US Space Force*, em 2019, sexto braço das Forças Armadas dos EUA, no lugar da *US Space Command*, de 1985, comando conjunto entre Força Aérea, Marinha e Exército. Sua missão é organizar, treinar e equipar as Forças Espaciais, proteger os interesses dos EUA e seus aliados no espaço e garantir os interesses no espaço para garantir a capacidade da força conjunta. Segundo os EUA, trata-se de reação a iniciativas de outros países de interromper satélites de navegação e comunicação com ataques eletrônicos.

Desde 2015, a Rússia tem Forças Aeroespaciais, resultado da fusão entre Força Aérea e Forças de Defesa Aeroespacial. Também em 2015, a China estabeleceu a Força de Apoio Estratégico do Exército de Libertação Popular, que lida com questões espaciais, cibernéticas e eletrônicas. Em 2019, a França anunciou criação de comando militar do espaço na Força Aérea, com base em estrutura pré-existente de 2010.

A destruição de satélites ou de outros objetos espaciais por mísseis balísticos lançados da Terra também é assunto que preocupa. Em 2019, a Índia realizou testes de veículos de interceptação de satélites. Em 2020, a Rússia realizou testes no mesmo sentido, e, no ano seguinte, destruiu um satélite já em desuso a fim de testar um míssil desenvolvido para esse fim.

i) Cibersegurança e espaço

Assim como o plano terrestre, o plano espacial também é suscetível a ataques cibernéticos. Ataques cibernéticos a satélites podem ser divididos em três categorias. A espionagem, que consiste em intervenções no dispositivo e é relativamente pouco custosa. Um exemplo foi o caso do satélite ítalo-alemão Athena-Fidus, invadido pelo satélite russo Luch. Há também casos de subversão, em que se pode utilizar o mesmo sinal para “subverter” mensagens, incluir ou substituir conteúdos. Em 2002, o grupo Falun Gong utilizou um satélite AsiaSat para transmitir mensagens hostis ao governo chinês. Houve ainda o caso de usurpação do sinal de GPS, utilizado pelo Irã em 2011 para capturar um *drone* americano RQ-170. Por fim, há a sabotagem, tipo de intervenção

mais destrutiva. A sabotagem permite alterar o curso do satélite, reduzir a quantidade de combustível, utilizar o próprio satélite como arma cinética. Em 1999, piratas conseguiram controlar o sistema militar britânico Skynet, e um resgate foi pedido para liberá-lo, fato negado pelas autoridades britânicas. Em 2008, houve duas tentativas de ataque ao satélite Terra EOS-AM-1 da NASA (houve interferências por dez minutos). Os invasores teriam conseguido romper todas as barreiras para tomar controle, mas não chegaram a fazê-lo.

Durante o conflito na Ucrânia, ocorreram diversos ataques cibernéticos em satélites da Ucrânia e da Europa, levando a grande operadora mundial Viasat a um grande reset para continuar a providenciar comunicação entre os ucranianos e os refugiados ucranianos na Eslováquia. A SpaceX teve de direcionar milhares de satélites Starlink para garantir a comunicação entre os ucranianos.

O Conselho de Cibersegurança e Espaço do Fórum Econômico Mundial (2022) sugeriu que governos e outros atores envolvidos em tecnologia espacial deveriam concentrar-se e priorizar esforços para garantir uma resiliência cibernética de ponta a ponta.

O SPACE ISAC (*Space Information Sharing and Analysis Center*) concentra iniciativas de longo prazo para aumentar e melhorar a segurança cibernética dos dispositivos que dependem de rede de satélites. Reúne governos, fabricantes de satélites, operadores, desenvolvedores de software e usuários de serviços.

j) Exploração de recursos espaciais

Segundo definição da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), de 2012, a economia espacial envolve atividades e uso de recursos que criam valor e benefício para a humanidade. Envolvem a exploração, pesquisa, gerenciamento e uso do espaço. Busca-se, nesse sentido, uma maior integração entre espaço, sociedade e economia. A economia espacial está evoluindo e se desenvolvendo junto com uma profunda transformação do setor e uma integração do espaço com a sociedade e a economia. Atualmente, a infraestrutura e a exploração do espaço permitem novos serviços e novas aplicações em setores como meteorologia, energia, telecomunicações, transporte, aviação, desenvolvimento urbano, agricultura, entre outros.

O tratado de 1967, em seu Artigo 9, afirma em termos genéricos: "No que concerne à exploração e ao uso do espaço cósmico, inclusive da Lua e demais corpos celestes, os Estados Partes do Tratado deverão fundamentar-se sobre os princípios da cooperação e de assistência mútua e exercerão as suas atividades no espaço cósmico, inclusive na Lua e demais corpos celestes, levando devidamente em conta os interesses correspondentes dos demais Estados Partes do Tratado. Os Estados Partes do Tratado farão o estudo do espaço cósmico, inclusive da Lua e demais corpos celestes, e procederão à exploração de maneira a evitar os efeitos prejudiciais de sua contaminação, assim como as modificações nocivas no meio ambiente da Terra, resultantes da introdução de substâncias extraterrestres, e, quando necessário, tomarão as medidas apropriadas para este fim. Se um Estado Parte do Tratado tem razões para crer que uma atividade ou experiência realizada por ele mesmo ou por seus nacionais no espaço cósmico, inclusive na Lua e demais corpos celestes, criaria um obstáculo capaz de prejudicar as atividades dos demais Estados Partes do Tratado em matéria de exploração e utilização pacífica do espaço cósmico, inclusive da Lua e demais corpos celestes, deverá fazer as consultas internacionais adequadas antes de empreender a referida atividade ou experiência. Qualquer Estado Parte do Tratado que tenha razões para crer que uma experiência ou atividade realizada por outro Estado parte do Tratado no espaço cósmico, inclusive na Lua e demais corpos celestes, criaria um obstáculo capaz de

prejudicar as atividades exercidas em matéria de exploração e utilização pacífica do espaço cósmico, inclusive da Lua e demais corpos celestes, poderá solicitar a realização de consultas relativas à referida atividade ou experiência".

O Tratado da Lua, por sua vez, proíbe, no Artigo 11, a propriedade da superfície ou do subsolo lunar por Estado, organização nacional, intergovernamental ou não governamental ou agente privado, mas não proíbe sua exploração nas bases de igualdade e em respeito às normas internacionais. Prevê, ainda, o estabelecimento de um regime para a "explotação" dos recursos naturais da Lua, o qual nunca foi criado por falta de consenso, mas poderia vir a ter contornos parecidos aos da Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos (ISA, na sigla em inglês).

Tendo em conta a pouca clareza dos marcos internacionais existentes, diversos países têm buscado regular o tema em suas legislações nacionais. Em 2015, o governo dos EUA adotou o Ato para Exploração e Utilização de Recursos Espaciais. Nos últimos anos, a NASA estabeleceu entendimentos bilaterais com outras agências espaciais sobre a exploração da Lua e reuniu tais entendimentos em um pacote conhecido como Acordos Artemis[1341]. Os acordos reconhecem direitos aos signatários de extrair e utilizar recursos da Lua, de Marte e de asteroides, e reforça que esta exploração será conduzida sob auspícios do Tratado sobre o Espaço Sideral (1967), Artigos, II, VI, XI – impossibilidade de exercer direitos de soberania, responsabilidade e a publicidade ao SGNU sobre os atos. Os signatários são responsáveis por autorizar e supervisionar atividades dos atores não governamentais. Em 2020, o presidente Trump assinou ordem executiva sobre mineração comercial no espaço.

Entre 2018 e 2020, o COPUOS trabalhou em uma espécie de Agenda 2030 para o Espaço (*Space 2030 Agenda*), que foi adotada pela AGNU em 2021. Ela tem como objetivos aumentar os benefícios econômicos derivados do espaço e reforçar o papel do setor espacial como um importante motor do desenvolvimento sustentável; aproveitar o potencial do espaço para resolver os desafios quotidianos e impulsionar as inovações relacionadas ao espaço com o intuito de melhorar a qualidade de vida; melhorar o acesso ao espaço para todos e garantir que todos os países possam beneficiar socioeconomicamente das aplicações da ciência e tecnologia espacial e dos dados, informações e produtos baseados no espaço, apoiando assim a realização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS); e construir parcerias e reforçar a cooperação internacional nas utilizações pacíficas do espaço exterior e na governança global das atividades espaciais.

Associada ao tema está a questão da "poluição orbital", tanto no que diz respeito ao elevado número de objetos lançados ao espaço desde o Sputnik, muitos dos quais já foram abandonados, como dos detritos e fragmentos provenientes desses objetos. Não há instrumento vinculante a respeito, mas, em 2007, foram aprovadas diretrizes na ONU para a mitigação de detritos.

A exploração de recursos está associada a outra questão importante, a "privatização" do espaço exterior, isto é, da comercialização e da exploração de recursos espaciais por companhias privadas. Não se trata apenas da exploração de recursos minerais e naturais, mas é um setor que abrange telecomunicações, sistemas de geolocalização e turismo espacial, entre outras atividades. Em 2020, após nove anos, foi realizado o primeiro lançamento de veículo espacial tripulado de solo dos EUA: tratou-se de veículo desenvolvido pela iniciativa privada (SpaceX). Empresas

[1341] Até dezembro de 2023, são os seguintes os 33 signatários dos Acordos Artemis: Angola, Argentina, Austrália, Bahrein, Brasil, Bulgária, Canadá, Colômbia, Tchéquia, Equador, França, Alemanha, Islândia, Índia, Israel, Itália, Japão, Luxemburgo, México, Países Baixos, Nova Zelândia, Nigéria, Polônia, Coreia do Sul, Romênia, Ruanda, Arábia Saudita, Singapura, Espanha, Ucrânia, EAU, Reino Unido e EUA.

privadas de outros países também estão desenvolvendo projetos espaciais. Em 2021, a SpaceX ganhou contrato com a NASA para desenvolver protótipo da Starship para o Programa Artemis.

O espaço vem sendo considerado o novo Eldorado, também chamado *New Space*, tanto pelas possibilidades que oferece quanto pela multiplicação de atores envolvidos (empresas privadas, *startups*). Em favor da parceria estatal e privada, argumenta-se que os investimentos privados poupam recursos estatais que podem ser aplicados para missões mais ambiciosas no próprio espaço sideral. Novos investimentos possibilitam uma maior especialização, a instalação de novas infraestruturas e ganho de escala. A escala é importante para a manutenção da viabilidade dos investimentos espaciais, mas, ao mesmo tempo, permite a miniaturização de satélites (formação de constelações de pequenos satélites) e tecnologias espaciais que, embora contribua para viabilidade econômica, pode colocar em risco a própria atividade e agravar problemas existentes (geração de detritos e possibilidade de colisões entre satélites) e Isso pode ocasionar graves problemas a satélites que são essenciais para a vida moderna – comunicação, *internet*, sistema de GPS etc. – o chamado *Kessker Effect* (efeito cascata da colisão), apontado pelo relatório de 2022, Riscos Globais, elaborado pelo Fórum Econômico Mundial. Ademais, ondas de rádio e de luz geradas por esses satélites prejudicam a tecnologia de telescópios.

Para viabilizar a exploração de recursos, é indispensável a instalação de estruturas que permitam a criação de energia. Não é viável sustentar projetos dessa magnitude com recursos exclusivamente terrestres. O Programa Artemis tentará explorar o gelo lunar e o regolito para geração de combustível. A expertise seria replicada na mineração de outros materiais em outros asteroides. Além da mineração e de bases de energia, outras atividades com potencial comercial são uso do espaço para realizar experiências científicas com segurança, reciclagem do lixo espacial, pesquisa e desenvolvimento e turismo espacial.

À medida que as pesquisas civis e militares avançam, a tecnologia torna-se cada vez mais dual, e há uma linha tênue entre as duas áreas. Nesse sentido, os acordos e os princípios internacionais poderiam vir a ser violados. A falta de regulamentação leva o espaço sideral a sofrer a tragédia dos comuns e os efeitos de externalidades negativas. Por fim, satélites são suscetíveis a ataques hackers, sendo um novo ponto de vulnerabilidade e preocupação na questão da cibersegurança.

5.7. Direitos humanos, gênero, raça, religião e políticas de identidade

I. Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH)

a) Introdução

A Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) é o principal documento na história dos direitos humanos. A declaração foi redigida por representantes com diferentes formações jurídicas e culturais, de todas as regiões do mundo, que integrararam um comitê da Organização das Nações Unidas (ONU), presidido pela ex-primeira-dama dos Estados Unidos (EUA), Eleanor Roosevelt. A DUDH foi aceita e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), durante sua terceira sessão, em 10 de dezembro de 1948, como Resolução 217.

Dos 58 membros das Nações Unidas na época, 48 votaram favoravelmente a aprovação da DUDH, e foram formuladas oito abstenções. O bloco soviético, formado por Belarus, Iugoslávia, Polônia, Tchecoslováquia, União Soviética (URSS) e Ucrânia, contrário à propriedade privada, absteve-se em razão do Artigo 17. As demais abstenções foram da Arábia Saudita, sob a alegação de que o processo de elaboração do texto preteriu o pensamento muçulmano, e a União Sul-Africana, porque praticava discriminação racial, representada pelo *apartheid*. O Brasil foi um dos países que votaram a favor de sua aprovação, bem como um dos primeiros países a assiná-la.

A DUDH estabelece, pela primeira vez, os direitos humanos fundamentais a serem protegidos universalmente. Ela foi traduzida para mais de 500 idiomas. É amplamente reconhecida por ter inspirado e preparado o caminho para a adoção de mais de 70 tratados de direitos humanos, aplicados hoje de forma permanente em nível global e regional. Em 2023, a declaração completou 75 anos, para cuja celebração a ONU realizou a campanha *Human Rights 75*.

b) História

A DUDH foi um dos principais resultados de como a comunidade internacional enfrentou a trágica experiência do Holocausto e da Segunda Guerra Mundial. Nesse contexto, já não se tratava mais de proteger indivíduos sob certas condições, como a proteção de minorias e de habitantes de territórios sob mandato, mas, sim, de proteger o ser humano. Cabe ressaltar que a declaração foi precedida, em meses, pela Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (DADDH), aprovada, também em 1948, na IX Conferência Internacional Americana realizada em Bogotá, a mesma conferência em que foi criada a Organização dos Estados Americanos (OEA). Uma significativa contribuição da DADDH à DUDH foi a do direito ao recurso eficaz ante os tribunais nacionais, transplantada da primeira (Artigo 18) à segunda (Artigo 8), o que, na atualidade, representa um dos pilares básicos do próprio Estado de Direito em uma sociedade democrática.

Atendendo ao disposto no Artigo 68 da Carta de São Francisco, o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) criou, em 1946, a Comissão de Direitos Humanos (CoDH), órgão permanente dentro da ONU encarregado de preparar o que foi inicialmente concebido como uma Carta Internacional de Direitos. O canadense John Peters Humphrey foi chamado pelo secretário-geral da Nações Unidas (SGNU) para trabalhar no projeto da declaração. Naquela época, Humphrey havia sido recém-indicado como diretor da divisão de direitos humanos dentro

do Secretariado da ONU. A CoDH tinha, inicialmente, 18 países-membros, representantes de diferentes culturas, sistemas políticos e religiões, de modo a ser representativo da humanidade como um todo. Em fevereiro de 1947, a CoDH estabeleceu um Comitê Especial de Redação da DUDH, presidido por Eleanor Roosevelt, para redigir os artigos da declaração. O comitê era composto por nove representantes. Entre outros membros proeminentes do comitê, incluíam-se: René Cassin, da França; Charles Malik, do Líbano, como relator; e P. C. Chang, da República da China (ROC, na sigla em inglês), como vice-presidente. Humphrey forneceu o esboço inicial, que se tornou o texto de trabalho do comitê. Em junho de 1947, ocorreu a primeira reunião para elaborar um projeto de redação preliminar, com base no esboço de Humphrey. O Comitê de Redação foi dividido em dois grupos: um elaborou a minuta da declaração, de caráter não vinculante; o outro, chefiado pelo Reino Unido, cuidou de minuta de um pacto vinculante, o qual foi a base dos futuros Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (PIDCP) e Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC). Após ter recebido comentários dos Estados-Membros e órgãos da ONU, via CoDH, o Comitê Especial de Redação reuniu-se pela segunda vez, em maio de 1948, quando acordou o texto a ser elevado à comissão. O responsável pela minuta de declaração elevada à CoDH, conhecida como "Rascunho de Genebra", foi o francês René Cassin. É importante destacar que René Cassin, durante a fase final das negociações, conseguiu fazer com que o próprio título da declaração fosse modificado, para ser qualificado como "universal", e não mais apenas "internacional".

Após aprovação da minuta de declaração pela CoDH e pelo ECOSOC, a AGNU a encaminhou à Terceira Comissão. Austregésilo de Athayde foi o principal delegado brasileiro na III Sessão Ordinária da AGNU, reunida em Paris de setembro a dezembro de 1948. Ele foi considerado o mais ativo participante da Terceira Comissão naquele momento. O brasileiro fez uma declaração fundamental sobre a importância da educação baseada em valores e foi o primeiro a sustentar que a educação oferece ao indivíduo os recursos "para desenvolver sua personalidade, que constitui o objetivo da vida humana e o fundamento mais sólido da sociedade", contribuição que deu origem ao Artigo 26: "A educação será orientada no sentido do pleno desenvolvimento da personalidade humana". Conforme reconhecido por outros grandes nomes de fora do Brasil, entre os quais René Cassin e Eleanor Roosevelt, a atuação de Athayde foi de valor inestimável para a aprovação sem oposição substantiva da DUDH. Após ser debatida na Terceira Comissão, a minuta da DUDH foi aprovada pela AGNU em 10 de dezembro de 1948.

Todo o texto da DUDH foi composto, portanto, em menos de dois anos. Numa época em que o mundo estava dividido em blocos orientais e ocidentais, encontrar um ponto em comum, sobre o que deveria constituir a essência do documento, provou ser uma tarefa extraordinária.

c) Participação feminina

Em um momento de crescentes tensões Leste-Oeste, Eleanor Roosevelt usou seu prestígio e credibilidade, com as superpotências EUA e URSS, para direcionar o processo de redação e de conclusão, com sucesso, da DUDH. Hansa Mehta, da Índia, colaborou com o texto do Artigo 1, no qual sugeriu a alteração da frase "Todos os homens nascem livres e iguais" para "Todos os seres humanos nascem livres e iguais". Minerva Bernardino, da República Dominicana, advogou, com sucesso, pela inclusão da igualdade de homens e mulheres no preâmbulo da declaração. Begum Shaista Ikramullah, do Paquistão, defendeu o Artigo 16, sobre os direitos iguais no casamento, para combater os casamentos forçados e infantis. Bodil Begtrup, da Dinamarca, propugnou que a DUDH se referisse a "todos" como detentores dos direitos, em vez de "todos os

homens". Marie-Hélène Lefaucheux, da França, defendeu a inclusão da não discriminação baseada no sexo no meio do Artigo 2, que diz: "Todo ser humano tem capacidade para gozar os direitos e as liberdades estabelecidos nesta Declaração, sem distinção de qualquer espécie, seja de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, riqueza, nascimento, ou qualquer outra condição". Evdokia Uralova, de Belarus, argumentou pela igualdade de remuneração entre as mulheres, e, graças a ela, o Artigo 23 diz: "Todo ser humano, sem qualquer distinção, tem direito a igual remuneração por igual trabalho". Somado a isso, juntamente com Fryderyka Kalinowski, da Polônia, e Elizaveta Popova, da URSS, ela salientou os direitos das pessoas nos territórios que não são autônomos, tal como consta no Artigo 2. Lakshmi Menon, da Índia, argumentou pela "universalidade" dos direitos humanos, insistindo que, se as mulheres e as pessoas sob governo colonial não fossem explicitamente mencionadas na DUDH, então não seriam consideradas incluídas em "todos".

d) Estrutura

A estruturação da DUDH foi influenciada pelo Código Napoleônico, incluindo o preâmbulo e os princípios gerais introdutórios. Essa estrutura consiste em:

1) Preâmbulo, que expõe as causas históricas e sociais que levaram à necessidade de redigir a declaração;
2) Artigos 1 e 2: estabelecem os conceitos básicos de dignidade, liberdade e igualdade;
3) Artigos de 3 a 5: estabelecem outros direitos individuais, como o direito à vida e a proibição da escravidão e da tortura;
4) Artigos de 6 a 11: referem-se à legalidade fundamental dos direitos humanos com remédios específicos citados para sua defesa quando violados;
5) Artigos de 12 a 17: estabelecem os direitos do indivíduo em relação à comunidade, incluindo a liberdade de locomoção e residência dentro de cada Estado, o direito de propriedade e o direito a uma nacionalidade;
6) Artigos de 18 a 21: sancionam as chamadas liberdades constitucionais e as liberdades espirituais, públicas e políticas, como liberdade de pensamento, opinião, expressão, religião e consciência, palavra, associação pacífica do indivíduo, bem como as de receber e transmitir informações e ideias por meio de qualquer mídia;
7) Artigos de 22 a 27: sancionam os direitos econômicos, sociais e culturais de um indivíduo, incluindo cuidados de saúde, defendem o direito amplo a um padrão de vida adequado e fazem menção especial aos cuidados dispensados à maternidade e à infância; e
8) Artigos de 28 a 30: estabelecem os meios gerais de exercício desses direitos, as áreas em que os direitos do indivíduo não podem ser aplicados, o dever do indivíduo para com a sociedade e a proibição do uso de direitos em violação dos propósitos da ONU.

e) Desdobramentos

Ao longo das mais de sete últimas décadas, a universalidade e a indivisibilidade dos direitos humanos encontraram expressão na DUDH, e, consequentemente, foram concebidos, com base em seus pressupostos, sucessivos e numerosos tratados e instrumentos de proteção, nos planos global e regional, bem como constituições e legislações nacionais. A DUDH, em conjunto com o PIDCP e seus dois Protocolos Opcionais (um sobre procedimento de queixa e outro sobre pena de morte) e com o PIDESC e seu Protocolo Opcional (que institui mecanismos de denúncia individual

aos Estados pelas violações dos direitos enunciadas no pacto), formam a chamada Carta Internacional dos Direitos Humanos. É importante ressaltar, nesse contexto, a contribuição da CoDH, que conseguiu estabelecer as bases dos dois pactos de direitos humanos, PIDCP e PIDESC[1342], a serem retomadas e elaboradas, de 1954 a 1966, pela AGNU e sua Terceira Comissão.

Os direitos humanos celebrados na DUDH consolidaram-se em duas Conferências Mundiais de Direitos Humanos: realizadas em Teerã, em 1968, e em Viena, em 1993. Ressalta-se, ainda, que uma série de tratados internacionais e de outros instrumentos adotados, desde 1945, expandiram o escopo do Direito Internacional dos direitos humanos. Além dos documentos que conformam a Carta Internacional dos Direitos Humanos, a ONU adotou mais de vinte tratados principais ulteriores que detalham direitos humanos. Eles incluem, entre outras, a Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio (1948), a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1965), a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (1979), a Convenção sobre os Direitos da Criança (1989) e a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (2006).

No âmbito do direito interno brasileiro, a Constituição Federal de 1988 encontra-se em absoluta harmonia com a concepção inaugurada pela DUDH. Nos últimos 35 anos, o Estado brasileiro ratificou os principais instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos e iniciou processo intenso de produção legislativa na matéria, incluindo de maneira definitiva o tema dos direitos humanos na agenda nacional[1343]. Pela Constituição de 1988, o homem se sobrepõe ao Estado. Sob o espírito também a DUDH, as garantias e os direitos fundamentais do cidadão aparecem logo nos primeiros artigos. No Artigo 1º, por exemplo, é estabelecido o princípio da cidadania, da dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho. Tal qual a DUDH, direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais dos cidadãos estão já na parte inicial do texto constitucional. Resguardados pela Carta Magna, os direitos fundamentais colocam o Brasil como um dos países com o mais completo ordenamento jurídico em relação aos direitos humanos.

[1342] O Brasil só ratificou o PIDCP e o PIDESC em janeiro de 1992. Os dois protocolos opcionais do PIDCP foram ratificados em 2009. Até o momento, não ratificou o Protocolo Opcional do PIDESC e, portanto, não reconhece o direito de petição individual ao Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CESCR, na sigla em inglês).

[1343] Dentre eles, destacam-se: 1) a Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura, em 20 de julho de 1989; 2) a Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes, em 28 de setembro de 1989; 3) a Convenção sobre os Direitos da Criança, em 24 de setembro de 1990; 4) o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (PIDCP), em 24 de janeiro de 1992; 5) o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), em 24 de janeiro de 1992; 6) a Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH), em 25 de setembro de 1992; 7) a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, em 27 de novembro de 1995; 8) o Protocolo à Convenção Americana referente à Abolição da Pena de Morte, em 13 de agosto de 1996; 9) o Protocolo à Convenção Americana em matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Protocolo de San Salvador), em 21 de agosto de 1996; 10) o Estatuto de Roma, que cria o Tribunal Penal Internacional (TPI), em 20 de junho de 2002; 11) o Protocolo Facultativo à Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, em 28 de junho de 2002; 12) os dois Protocolos Facultativos à Convenção sobre os Direitos da Criança, referentes ao envolvimento de crianças em conflitos armados e à venda de crianças e prostituição e pornografia infantis, em 24 de janeiro de 2004; e 13) o Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura, em 11 de janeiro de 2007. A estes avanços, soma-se o reconhecimento da jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) em 1998 e do TPI em 2002.

f) 75 anos da DUDH

Em 2023, a DUDH celebrou os 75 anos de sua promulgação, o que marca um movimento universal irreversível de resgate do ser humano como sujeito do Direito Internacional, dotado de plena capacidade jurídica internacional. Não há como negar que, a par dos avanços logrados no domínio de proteção do ser humano ao longo das mais de sete décadas, surgem, não obstante, novos obstáculos e desafios, materializados sobretudo na marginalização e exclusão sociais de segmentos crescentes da população, na diversificação de fontes de violações de direitos humanos e na impunidade de seus perpetradores.

Ao longo de 2023, a ONU comemorou o 75º aniversário da DUDH, por meio da campanha *Human Rights 75*, que durou até o dia 10 de dezembro de 2023. O Dia dos Direitos Humanos é celebrado, anualmente, no dia 10 de dezembro, em virtude da data de adoção da DUDH.

Em 27 fevereiro de 2023, o SGNU, António Guterres, chamou a atenção do Conselho de Direitos Humanos (CDH) para o revés observado após melhorias no último século. Ele abriu a sessão anual do CDH falando da guerra na Ucrânia, no ano de celebração dos 75 anos da DUDH. O SGNU afirmou, ainda, que os direitos humanos não são um luxo do qual se abdica até que se encontre uma solução para os outros problemas do mundo, mas, sim, "a solução para muitos dos outros problemas do mundo". A promoção da universalidade honra a diversidade, os pontos fortes e as conquistas das muitas comunidades que se esforçam para enfrentar os desafios globais de hoje. Isso faz lembrar que os direitos humanos não são negociáveis e que foram reivindicados como base para encontrar soluções para os desafios comuns da humanidade.

Nesse contexto, foram destacadas, mensalmente, as questões relacionadas com direitos humanos, consagradas na DUDH, que necessitam de uma ação concreta e urgente por parte dos Estados e de outros detentores de obrigações. Com essa campanha, a ONU espera que sejam aceitos compromissos pelos Estados-Membros durante o fórum de direitos humanos que foi realizado em Genebra, em dezembro de 2023.

Os temas escolhidos para cada mês são os seguintes:

1) janeiro: detenção arbitrária para o exercício dos direitos humanos;
2) fevereiro: sistemas de cuidados e apoio;
3) março: justiça racial;
4) abril: economia que reforça os direitos humanos;
5) maio: espaço cívico, incluindo o digital, defensores dos direitos humanos, participação;
6) junho: direitos da mulher;
7) julho: prevenção e paz;
8) agosto: justiça;
9) setembro: Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e proteção social;
10) outubro: negócios e direitos humanos;
11) novembro: alterações climáticas e meio ambiente; e
12) dezembro: educação para os direitos humanos;

Foram também promovidas diversas atividades em todo o mundo ao longo de 2023, estruturadas em três objetivos:

1) renovar o consenso sobre a universalidade e a indivisibilidade dos direitos humanos, ampliando a cooperação local em prol dos direitos humanos, especialmente entre os jovens, honrando a diversidade, os pontos fortes e as conquistas das várias comunidades que se esforçam para enfrentar os desafios globais. Nesse sentido, enfatiza-se que os direitos

humanos não são negociáveis e devem servir como base para encontrar soluções para desafios comuns;

2) refletir sobre o avanço dos direitos humanos nos próximos 25 anos, com foco no centenário da DUDH, buscando aproveitar o potencial dos mais recentes avanços em todos os meios, incluindo a tecnologia, bem como aprofundando a reflexão sobre os desafios atuais e futuros da matéria; e
3) fortalecer a arquitetura dos direitos humanos, incluindo uma visão para o futuro dos direitos humanos no âmbito da ONU, construindo confiança e mobilizando mais recursos.

O CDH adotou, em 3 de abril de 2023, em sua 52ª Sessão Regular, uma resolução proposta e redigida pelo Vietnã, para comemorar o 75º aniversário da DUDH e o 30º aniversário da Declaração e do Programa de Ação de Viena. A resolução visa a reafirmar e a aumentar os esforços para atingir as metas e os valores das duas declarações, bem como os compromissos comuns da comunidade internacional sobre direitos humanos para todos. Reafirma, também, que todos os direitos humanos são universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados e que a comunidade internacional deve tratá-los globalmente de maneira justa e igualitária. Somado a isso, enfatiza o papel das lideranças dos países na garantia dos direitos humanos, o reconhecimento da participação das mulheres, o papel da cooperação e da solidariedade internacionais e o respeito pela diversidade e pela inclusão na promoção e na proteção dos direitos humanos e também na participação nas atividades do CDH. A resolução foi adotada por consenso e copatrocinada por 98 Estados, incluindo os 14 coautores: Vietnã, Áustria, Bangladesh, Bélgica, Bolívia, Brasil, Chile, Costa Rica, Fiji, Índia, Panamá, Romênia, África do Sul e Espanha.

Além das comemorações mensais organizados pelo SGNU, a Iniciativa *Human Rights 75* compreendeu dois eventos principais. Em junho de 2023, ocorreu um Evento de Alto Nível, em Viena, com foco em universalidade, solidariedade, tecnologia, assim como em meios para reforçar os direitos humanos, para que moldem o futuro e sirvam como uma solução para os desafios globais. Em dezembro de 2023, as consultas temáticas, bem como os diálogos nacionais e regionais, realizados ao longo do ano, culminaram outro Evento de Alto Nível (*Human Rights 75 High-level Event*), em Genebra. Este último evento foi convocado pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH) e coorganizado pelo governo da Suíça. Contou com a participação de Estados-Membros, organizações da sociedade civil, cidades e governos locais, defensores dos direitos humanos, representantes parlamentares, entidades das Nações Unidas, acadêmicos, peritos, jovens e artistas.

O evento foi uma oportunidade para criar uma visão comum para o futuro dos direitos humanos e para rejuvenescer o espírito que levou à adoção da declaração, buscando estabelecer uma nova narrativa para os direitos humanos como o motor de uma agenda ambiciosa de mudança e que responda aos maiores desafios, tanto os atuais quanto os futuros. Como afirmado pelo chefe do ACNUDH, Volker Türk, a ideia é publicar, no início de 2024, um documento que sintetize o que foi debatido ao longo de 2023 e que se torne roteiro para o escritório. Ademais, Türk afirmou que o documento-síntese será uma contribuição concreta para a Cúpula do Futuro de 2024.

Para incentivar ações significativas dos Estados-Membros, foi estabelecida a campanha "*Push for Pledges*", com o objetivo de mostrar compromisso com a melhoria dos direitos humanos. Essa campanha culminou na chamada "Árvore das Promessas", uma concretização de todas as promessas feitas pelos Estados-Membros ao longo do ano. De acordo com Volker Türk, em discurso ao final do Evento de Alto Nível, foram recebidas 286 promessas de mais de 150 Estados-

Membros[1344], para além de 76 promessas de organizações da sociedade civil; 23 promessas de diferentes organizações da ONU e intergovernamentais; 17 de instituições nacionais de direitos humanos; além de promessas de parlamentos e de associações empresariais.

Além do Evento de Alto Nível, o ACNUDH realizou um concerto com o apoio de artistas de todos os continentes, abrangendo diferentes gêneros musicais e temas de direitos humanos, bem como uma performance de dança histórica.

A delegação brasileira para o Evento de Alto Nível realizado em dezembro de 2023 foi chefiada pela secretária-geral das Relações Exteriores, embaixadora Maria Laura da Rocha. A secretária-geral ressaltou, em Genebra, que as populações vulneráveis do Sul Global são as mais afetadas pela mudança do clima. Além disso, a embaixadora participou de evento sobre direitos humanos na Palestina, com a participação do ministro das Relações Exteriores do Estado da Palestina, Riyad al-Maliki.

g) Trinta anos da Declaração e do Programa de Ação de Viena

A Declaração e o Programa de Ação de Viena foram os principais resultados da Conferência Mundial sobre Direitos Humanos de Viena, de 1993. Pode-se afirmar que a Conferência de Viena foi, para os direitos humanos, o que a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), também chamada de Rio-92, foi para o meio ambiente. A mobilização contribuiu, substantivamente, para consolidar e disseminar a importância de temas globais, de interesse para toda a humanidade. Com um preâmbulo de 17 parágrafos, uma parte conceitual de 39 artigos e um programa de ação com 100 parágrafos recomendatórios, a Declaração de Viena é o documento mais abrangente adotado, consensualmente, pela comunidade internacional sobre o tema. Considerando que a DUDH foi adotada por votação (48 a zero, com oito abstenções e duas ausências), quando a AGNU contava com apenas 58 membros, uma vez

[1344] O Brasil apresentou cinco promessas: 1) "Direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais": apoiar e promover iniciativas para prevenir e enfrentar todas as formas de violência, preconceito, discriminação e intolerância; combater todas as formas de violência associadas ao discurso de ódio e extremismo, bem como promover a efetivação igualitária dos direitos econômicos, sociais e culturais, em particular os relacionados com a inclusão, a justiça e a proteção social, assim como a luta contra a fome e a pobreza; 2) "Promoção da participação social, conferências e planos nacionais": promover e estabelecer diálogo contínuo e transparente, bem como controle e participação social eficazes, em consonância com o fortalecimento dos Conselhos Nacionais e de outros órgãos colegiados nacionais e do Sistema Nacional de Participação Social, com apoio à realização de Conferências Nacionais temáticas e à construção inclusiva e participativa de Planos Nacionais sobre Direitos Humanos; 3) "Igualdade racial": no contexto da Agenda 2030, o Brasil terá como meta adicional o ODS 18, com vistas a alcançar a igualdade racial. Medidas efetivas serão tomadas para promover a igualdade racial, especialmente no âmbito das políticas públicas relacionadas ao acesso à educação, saúde, emprego e moradia adequada; 4) "Sistema de acompanhamento das recomendações": reforçar e melhorar o compromisso de apresentar relatórios periódicos aos órgãos de tratados de direitos humanos, de participar em alto nível e de forma construtiva nos processos de revisão desses relatórios, de monitorar e implementar as suas recomendações, bem como de apoiar o mecanismo de RPU, os procedimentos especiais e o ACNUDH, por meio da implementação de um sistema nacional de monitoramento das recomendações internacionais sobre direitos humanos - Programa Simore Brasil; 5) "Ratificações": envidar esforços para promover o processo de ratificação dos instrumentos regionais e internacionais em matéria de direitos humanos, em particular a Convenção Interamericana sobre a Proteção dos Direitos Humanos dos Idosos; a Convenção Interamericana contra Todas as Formas de Discriminação e Intolerância; a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos dos Trabalhadores Migrantes e Membros de Suas Famílias; o Protocolo Facultativo sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; e o Acordo Regional de Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Questões Ambientais na América Latina e no Caribe (Acordo de Escazú). O prazo previsto para a realização das cinco promessas brasileiras é 31 de dezembro de 2026.

que a maioria dos Estados atuais tinha ainda *status* de colônia, foi a Declaração de Viena que, efetivamente, conferiu caráter universal aos direitos definidos no documento de 1948.

A reafirmação da universalidade dos direitos humanos foi, por sinal, uma das conquistas mais difíceis da Declaração de Viena. Tendo em conta sua não participação na elaboração e aprovação da declaração de 1948, assim como seus sistemas culturais, religiosos e ideológicos diferentes daqueles do Ocidente, muitos países asiáticos e africanos insurgiram-se, no processo preparatório, contra a própria ideia dos direitos humanos que inspirou o texto de 1948. Algumas delegações chegaram a afirmar, na conferência, que o tema dos direitos humanos correspondia a uma tentativa de imposição de valores ocidentais sobre o resto do mundo. Sua aceitação de tais direitos seria, pois, sempre condicionada à adaptabilidade de cada um aos respectivos sistemas.

Outra conquista conceitual de grande relevância foi o reconhecimento da legitimidade da preocupação internacional com a promoção e com a proteção dos direitos humanos, estabelecida no seu Artigo 4. Confirma-se, dessa maneira, o entendimento predominante, mas às vezes ainda questionado, de que os direitos humanos extrapolam o domínio reservado dos Estados, invalidando o recurso abusivo ao conceito de soberania para encobrir violações.

Com exatos cem parágrafos, o Programa de Ação engloba, entre as recomendações mais significativas: a coordenação entre todas as agências e órgãos da ONU em apoio aos direitos humanos; a alocação de maiores recursos financeiros e administrativos ao Centro para os Direitos Humanos (um dos antecessores do ACNUDH no SGNU); a consideração prioritária pela AGNU da questão do estabelecimento de um alto comissário para os direitos humanos com vistas à proteção de todos os direitos; o reforço à assistência técnica internacional para os direitos humanos; o reforço ao sistema de monitoramento internacional de todos os direitos; e, por iniciativa brasileira, o estabelecimento de um programa abrangente, nas Nações Unidas, para auxiliar os Estados, a seu pedido, na implementação de projetos nacionais com impacto direto na observância dos direitos humanos e na manutenção do Estado de Direito.

Para detalhes sobre a importância do Brasil na Conferência de Viena, ver a respectiva subseção na seção sobre a “Década das Conferências” no tópico sobre ONU anteriormente neste capítulo.

Como desdobramento do Programa de Ação, é importante destacar a criação do Escritório do ACNUDH, que faz parte do Secretariado da ONU e lidera os esforços da organização para promover e proteger os direitos humanos em todo o mundo. Ele é chefiado pela figura do alto comissário, principal funcionário da ONU para os direitos humanos, que é nomeado pelo secretário-geral. O ACNUDH tem presença em mais de 60 países, com o objetivo de apoiar a promoção e proteção de todos os direitos humanos universalmente reconhecidos. Atualmente, o alto-comissário é Volker Türk, da Áustria. O Escritório Regional para a América do Sul do ACNUDH tem sede em Santiago do Chile, e possui o papel de apoiar os Estados, a sociedade civil, as organizações intergovernamentais e o sistema onusiano na promoção e proteção dos direitos humanos nos seguintes países da região: Argentina, Brasil, Chile, Equador, Paraguai e Uruguai. A Colômbia também possui um escritório do ACNUDH. Atualmente, o representante regional do ACNUDH na América do Sul é Jan Jarab, da Tchéquia.

II. Principais tratados do sistema universal de proteção e promoção dos direitos humanos

O sistema da Organização das Nações Unidas (ONU) de proteção e promoção dos direitos humanos é composto por convenções (e dois pactos) que se dividem em dois subsistemas: o geral e o especial. Enquanto o primeiro se refere de forma abstrata e genérica a toda e qualquer pessoa, o segundo privilegia o recorte de grupos sociais vulneráveis, considerando, *inter alia*, gênero, idade e raça.

Cada convenção do sistema prevê a criação de comitês de monitoramento que são compostos por 18 peritos independentes eleitos pelos Estados Partes – com assentos definidos conforme recorte geográfico – que fiscalizam os Estados Partes no cumprimento e na implementação desses tratados em seus respectivos territórios nacionais. Em regra, esses comitês atuam com três principais mecanismos de proteção dos direitos humanos: relatórios; comunicações interestatais; e petições individuais (normalmente previstas nos protocolos facultativos). A aplicabilidade de tais mecanismos varia de acordo com cada convenção.

a) Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial

A Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1965, em vigor desde 1969) foi elaborada no contexto das descolonizações afro-asiáticas e do ingresso de novo países africanos na ONU. O instrumento define de forma inédita o conceito de "discriminação racial"[1345], defende ações afirmativas para assegurar o progresso de grupos raciais ou étnicos. Ratificada por 182 países, a convenção criou o Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial (CERD, na sigla em inglês). De sua parte, o Brasil assinou a convenção em 1966, ratificando-a em 1968 (em vigor desde 1969). O País reconhece a competência do CERD para receber e examinar comunicações de indivíduos ou grupos de indivíduos desde 2002[1346]. Em novembro de 2022, ocorreu a avaliação dos 18º a 20º relatórios consolidados pelo Brasil. Para mais detalhes, ver seção posterior sobre discriminação racial e direitos humanos.

b) Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

No ano seguinte, foram concluídos os dois pactos, que, juntamente à Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, compõem a denominada Carta Internacional de Direitos Humanos. Frutos do trabalho preliminar da então Comissão de Direitos Humanos da ONU, esses dois documentos refletem a bipolaridade da Guerra Fria, entrando ambos em vigor em 1976. Contudo, a ratificação brasileira dos dois pactos ocorreu apenas em 1992, no contexto da redemocratização e dos esforços de renovação de credenciais perante a comunidade internacional.

[1345] Definiu-se discriminação racial como "toda distinção, exclusão, restrição ou preferência baseada em raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica que tenha por objeto ou resultado anular ou restringir o reconhecimento, gozo ou exercício em um mesmo plano (em igualdade de condição) de direitos humanos e liberdades fundamentais nos campos político, econômico, social, cultural ou em qualquer outro campo da vida pública."

[1346] Até o momento, não foi analisada nenhuma petição individual contra o Brasil no CERD, mas a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) aceitou uma petição individual contra o Brasil em 2002 (Petição 12.001) baseada na convenção em tela.

O Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP) refere-se aos chamados direitos de primeira dimensão, de aplicabilidade imediata, e que produzem obrigações negativas para os Estados. O pacto baseia-se nos princípios da autodeterminação, não discriminação, igualdade de gênero, entre outros, e proíbe a tortura e a escravidão, além de reafirmar o direito à vida. Ratificado por 173 países, o pacto é acompanhado de dois protocolos facultativos: o primeiro, de 1966, com 117 partes, reconhece o direito de petição individual, e o segundo, de 1989, com 90 partes, visa à proibição da pena de morte[1347]. Seu monitoramento é executado pelo Comitê de Direitos Humanos (CCPR, na sigla em inglês). Enquanto o Brasil reconhece do direito de petição individual desde 2009, as comunicações interestatais não são aceitas pelo País, uma vez que não foi feita a declaração afirmativa prevista no Artigo 41, §1º da convenção[1348]. Apenas uma petição individual foi apresentada contra o Brasil no CCPR: a petição individual do então ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, submetida em 2016. O mais recente relatório brasileiro ao CCPR, de 2020, cita a demarcação de terras indígenas como exemplo de execução da autodeterminação. O relatório brasileiro, o terceiro apresentado ao CCPR, foi avaliado em junho de 2023. Na ocasião, o Brasil foi elogiado por seu Projeto Mandela, que busca tratar de violações cometidas em prisões. Houve manifestações de preocupação com violência policial e discursos de ódio. A delegação brasileira, chefiada pela secretária-executiva do Ministério de Direitos Humanos e Cidadania, reconheceu muitas das deficiências apontadas e frisou que a política de direitos humanos do Brasil está em processo de reconstrução após alegado desmantelamento em anos recentes.

Já o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) contempla os direitos de segunda dimensão, prevendo obrigações positivas dos Estados. Conforme o documento, os Estados Partes comprometem-se adotar medidas de assistência e cooperação técnicas e econômicas internacionais. O documento foi ratificado por 171 Estados, tendo os EUA apenas o assinado. O Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CESCR, na sigla em inglês), conta com dois mecanismos de proteção dos direitos humanos: os relatórios dos Estados e as petições individuais (previstas no Protocolo Facultativo I, que conta com apenas 26 partes). O Brasil não ratificou o Protocolo Facultativo I e, portanto, não reconhece o direito de petição individual ao CESCR. O terceiro e mais recente relatório brasileiro, apresentado em 2020, exorta o Plano Progredir, criado em 2017, como exemplo de medida para a recolocação profissional no mercado de trabalho. O CESCR emitiu suas observações sobre o relatório em outubro de 2023, tendo saudado a inclusão do direito à alimentação na Constituição Federal, a criação de ministros para povos indígenas, igualdade racial e mulheres e a adoção do plano Brasil sem Fome, tendo manifestado preocupação com a implementação dos direitos em todos os níveis do sistema judiciário e com a falta de informação sobre os potenciais impactos do Acordo de Associação Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)-União Europeia (UE) sobre os direitos e tendo emitido mais de 70 recomendações em diferentes temas, inclusive em favor da rejeição do marco temporal.

[1347] O Brasil ratificou os dois protocolos facultativo em 2009, com uma reserva ao Artigo 2º do Protocolo Facultativo II, em razão da aplicação constitucional de pena de morte em caso de guerra declarada.

[1348] "Artigo 41, §1º: Com base no presente artigo, todo Estado-parte no presente Pacto poderá declarar, a qualquer momento, que reconhece a competência do Comitê para receber e examinar as comunicações em que um Estado-parte alegue que outro Estado-parte não vem cumprindo as obrigações que lhe impõe o presente Pacto. As referidas comunicações só serão recebidas e examinadas nos termos do presente artigo no caso de serem apresentadas por um Estado-parte que houver feito uma declaração em que reconheça, com relação a si próprio, a competência do Comitê. O Comitê não receberá comunicação alguma relativa a um Estado-parte que não houver feito uma declaração dessa natureza."

c) Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher

A Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (1979, em vigor desde 1981), resultado do trabalho da Comissão sobre o *Status* da Mulher (CSW, na sigla em inglês), da ONU, foi o primeiro tratado internacional a dispor amplamente sobre os direitos da mulher. Busca-se, assim, promover a igualdade de gênero e abolir quaisquer discriminações, por meio de medidas legais, políticas e programáticas, incluindo ações afirmativas. Ratificada por 189 Estados, a convenção conta com o Comitê para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW, na sigla em inglês). O Brasil assinou o documento em 1981 e o ratificou em 1984. Inicialmente, foram feitas reservas a diversos dispositivos[1349], que foram retiradas em 1994, à exceção da reserva facultada no Artigo 29, §2º. Em 2002, o Brasil ratificou o Protocolo Facultativo I, que conta com 115 partes e viabiliza as petições individuais. Em 2007, foi aceita a queixa de Alyne da Silva Pimentel Teixeira, cujas recomendações foram emitidas em 2011 e que se tornaria o primeiro caso sobre mortalidade materna decidido por um órgão internacional de direitos humanos. Os mais recentes relatórios brasileiros ao CEDAW (oitavo e nono) datam de 2021 e destacam os impactos da pandemia sobre os direitos da mulher e a igualdade de gênero, definindo ainda um plano contra a violência doméstica no contexto da COVID-19. Para mais detalhes, ver seção posterior sobre direitos humanos de mulheres.

d) Convenção contra a Tortura e Outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes

A Convenção contra a Tortura e Outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes (1984, em vigor desde 1987) define o conceito de “tortura”[1350], insta os Estados Partes a tomarem medidas que impeçam esse tipo de ato e que excluam circunstâncias excepcionais como possíveis justificativas. Ratificada por 173 Estados, a convenção tem o Comitê contra a Tortura (CAT, na sigla em inglês) como órgão de monitoramento. Em 2002, a Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) adotou Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura (OPCAT, na sigla em inglês, em vigor desde 2006), que tem 91 partes e estabeleceu subcomitê homônimo à convenção (SPT, na sigla em inglês, operacional desde 2007). O SPT foi uma inovação para os órgãos de tratados, na medida em que tem um mandato preventivo com orientação proativa, contando com 25 peritos independentes. Estados que ratificaram o OPCAT concedem ao SPT o direito de visitar locais de detenção em seus territórios e de examinar o tratamento concedido aos detentos. Além disso, o protocolo obriga os Estados Partes a estabelecer Mecanismos Nacionais de Prevenção, que são assistidos pelo SPT. O Brasil assinou a convenção em 1985, no período de redemocratização, ratificando-a em 1989. Desde 2006, o País reconhece a competência do CAT, sob o Artigo 22, para receber e analisar petições individuais. Em 2007, o Brasil ratificou o OPCAT.

[1349] Reservas brasileiras à CEDAW: Artigos 15, §4°, e 16, §1°, nas alíneas (a), (c), (g) e (h) – retiradas em 1994; além da reserva facultada no Artigo 29, §2º – a respeito do reconhecimento da arbitragem como meio alternativo de solução de disputas relativas à CEDAW - não retirada.

[1350] “Artigo 1º: O termo 'tortura’ designa qualquer ato pelo qual dores ou sofrimentos agudos, físicos ou mentais, são infligidos intencionalmente a uma pessoa a fim de obter, dela ou de terceira pessoa, informações ou confissões; de castigá-la por ato que ela ou terceira pessoa tenha cometido ou seja suspeita de ter cometido; de intimidar ou coagir esta pessoa ou outras pessoas; ou por qualquer motivo baseado em discriminação de qualquer natureza; quando tais dores ou sofrimentos são infligidos por um funcionário público ou outra pessoa no exercício de funções públicas, ou por sua instigação, ou com o seu consentimento ou aquiescência.”

No Artigo 20, a convenção prevê a possibilidade de o CAT convidar o Estado Parte a cooperar na análise de informações referentes à prática de tortura sistemática no território nacional; não tendo o Brasil rejeitado a aplicação desse artigo, o CAT realizou análises sobre a situação da tortura no País, apresentadas em 2012 e 2016; o Brasil cooperou com as análises, tendo aceitado visitas *in loco* em 2011 e 2015. Em 2013, por meio da Lei nº 12.847, foi estabelecido o Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT), que atende ao compromisso assumido no OPCAT e conta com onze especialistas independentes. O último relatório do Brasil foi submetido em 2020, tendo sido analisado em abril de 2023, e o próximo relatório está previsto para 2027.

e) Convenção sobre os Direitos da Criança

A Convenção sobre os Direitos da Criança (1989, em vigor desde 1990) é dotada de inconteste universalidade: são 196 Estados Partes (à exceção dos EUA, apenas signatário). O instrumento revolucionou com o paradigma do "interesse superior da criança", conferindo a elas papel protagônico no processo decisório, passando a ser vistas como sujeitos de direito e não meros seres tutelados. Apresenta, ainda, três protocolos facultativos: crianças em conflitos armados (2002, com 173 partes); venda, prostituição e pornografia infantil (2002, com 178 partes); e procedimento de petições (2014, com 50 partes). O Brasil ratificou todos esses documentos com celeridade[1351]. O Brasil teve atuação destacada no grupo de trabalho que elaborou a convenção e liderou os esforços que resultaram na aprovação, em 2009, das Diretrizes da ONU sobre Cuidados Alternativos para Crianças. Desde 2017, com a ratificação do terceiro protocolo adicional, o Brasil aceita procedimentos de petição individual. Em 2019, diversos autores peticionaram ao Comitê sobre o Direito das Crianças (CRC, na sigla em inglês) alegando que o Estado brasileiro falhou em prevenir e mitigar as consequências das mudanças do clima, impactando o direito inalienável à vida das crianças; o comitê, contudo, emitiu parecer em 2021 considerando a petição inadmissível por falta de esgotamento dos recursos internos no Brasil. Os últimos relatórios do Brasil foram submetidos em 2021.

f) Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos dos Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias

A Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos dos Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias (1990, em vigor desde 2003) criou comitê homólogo (CMW, na sigla em inglês) e possui somente 59 Estados Partes, não tendo sido ratificado por nenhum dos P5 do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). Além de elencar direitos de trabalhadores migrantes e familiares para defender a não discriminação de gênero, raça, etnia, nacionalidade, opinião política, etc., a convenção deve ser aplicada em todo processo migratório, da partida ao regresso ao país de origem. Dos nove principais tratados internacionais do sistema, este é o único que ainda não foi ratificado pelo Brasil. Em maio de 2022, foi criada uma comissão especial na Câmara dos Deputados para analisar o instrumento, cuja mensagem presidencial data de 2010 e esteve paralisada desde então. A comissão especial aprovou, em dezembro de 2022, a adesão do Brasil à convenção com algumas reservas, a fim de conceder tratamento legal mais favorável aos trabalhadores migrantes e seus familiares no País, em consonância com a legislação pátria. O texto agora aguarda apreciação pelo plenário da Câmara.

[1351] A convenção foi ratificada em 1990; os dois primeiros protocolos facultativos, em 2004; e o terceiro, em 2007. O Brasil apresentou uma declaração ao primeiro protocolo optativo, esclarecendo aspectos do serviço militar no País.

g) Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra o Desaparecimento Forçado

A Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra o Desaparecimento Forçado (2006, em vigor desde 2010) estabeleceu um comitê homônimo (CED, na sigla em inglês), mas conta apenas com 72 Estados Partes, não tendo sido ratificado por nações como EUA, China, Rússia e Reino Unido. Além de definir o conceito de "desaparecimento forçado"[1352], o instrumento assevera que nenhuma circunstância excepcional, seja estado de guerra, instabilidade política ou emergência pública justifica a prática. A convenção prevê petições individuais em seu Artigo 31. O Brasil ratificou em 2010, sem declarar reconhecer a competência do CED para receber petiçoes individuais, tendo apresentado seu primeiro relatório em 2019 e sido monitorado pela primeira vez pelo CED em 2021. Em seu relatório final, o comitê criticou a falta de estatísticas acerca de brasileiros desaparecidos e o uso de tribunais militares para investigar e punir desaparecimentos forçados, recomendando maior atuação da sociedade civil e o reconhecimento de desaparecimentos forçados como crime contra humanidade no ordenamento jurídico pátrio[1353]. Em dezembro de 2022, o Brasil apresentou informações de seguimento às conclusões do CED. A convenção previu a realização de uma conferência das partes que decidisse sobre eventual transferência da competência de monitoramento do instrumento por outro órgão, que foi realizada em 2016 e se decidiu pela manutenção dessa competência sob a égide do CED.

h) Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência

A Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (2006, em vigor desde 2008) é o mais recente instrumento do sistema onusiano e foi ratificada por 189 países. Consagrou uma mudança paradigmática no conceito de deficiência: então considerada uma condição médica do seu "portador", ou seja, uma "anormalidade" física, mental, cognitiva ou sensorial, a deficiência passou a ser entendida como resultado da falta de respostas que a sociedade e o Estado oferecem às características de cada pessoa, criando, assim, o novo modelo social da deficiência. Juntamente com a convenção, foi adotado, em 2006, protocolo facultativo, que tem 104 partes, sobre o reconhecimento da competência do Comitê sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (CRPD, na sigla em inglês) de receber petições individuais. A convenção prevê a realização de Conferências dos Estados Partes (COSP, na sigla em inglês) anuais. Em 2023, foi realizada a 16ª COSP, que contou com a presença da secretária nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência do Brasil, Anna Paula Feminella.

De forma inédita, em 2008, o Brasil ratificou a convenção e seu protocolo facultativo com *status* constitucional (segundo o Artigo 5º, § 3º, da Constituição Federal) – por meio da ratificação do protocolo, o Brasil passou a aceitar procedimentos de petição individual vinculados ao CRPD. Em 2013, uma brasileira apresentou queixa ao CRPD alegando violação ao direito ao trabalho; o órgão, entretanto, entendeu que a petição era inadmissível por vício de fundamento. Em 2020,

---

[1352] Desaparecimento forçado é "a prisão, a detenção, o sequestro ou qualquer outra forma de privação de liberdade que seja perpetrada por agentes do Estado ou por pessoas ou grupos de pessoas agindo com a autorização, apoio ou aquiescência do Estado, e a subsequente recusa em admitir a privação de liberdade ou a ocultação do destino ou do paradeiro da pessoa desaparecida, privando-a assim da proteção da lei".

[1353] O Brasil já tinha essa obrigação desde a sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CtIDH) no caso Gomes Lund e outros (Guerrilha do Araguaia), de 2010.

outra queixa, apresentada três anos antes, foi considerada inadmissível. Em 2012, o Brasil submeteu seu primeiro relatório ao CRPD. Em 2015, o Comitê emitiu as primeiras observações conclusivas ao Brasil, recomendando, *inter alia*, alocações orçamentárias para educação inclusiva, bem como esforços mais robustos para a desinstitucionalização no País. A entrega do segundo relatório do Brasil ao Comitê estava prevista para 2022, mas, até dezembro de 2023, permanece pendente. Resolução acerca do uso de linguagem simples (comunicação fácil de entender) apresentada pelo Brasil, com mais de 100 copatrocinadores, no âmbito da AGNU foi aprovada em dezembro de 2022[1354]. A senadora Mara Gabrilli é candidata ao CRPD para o mandato 2025-2028, em eleições que serão realizadas em 2024 – ela já foi perita do comitê entre 2019 e 2022.

i) Conclusão

Nota-se, portanto, um papel fundamental desempenhado pelos comitês para o monitoramento periódico dos Estados na implementação doméstica das convenções, garantindo que a mera ratificação desses instrumentos não permaneça apenas como mero compromisso de boas intenções. Além do papel fiscalizatório, os comitês emitem periodicamente "comentários gerais", que aprofundam a interpretação de determinados dispositivos das respectivas convenções, auxiliando os Estados Partes em sua implementação interna.

Apesar de cada comitê ser dotado de autonomia estatutária, é insofismável que todos fazem parte de uma verdadeira constelação desse sistema onusiano, entendendo a indivisibilidade e a universalidade dos direitos humanos. Nos últimos anos, a ONU tem envidado esforços para que os comitês fortalecem o diálogo e a cooperação entre si, sendo realizadas reuniões trimestrais com todos os presidentes de cada comitê. Essa transversalidade também passa pela colaboração com outras agências e entidades do sistema ONU, como o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO, na sigla em inglês), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF, na sigla em inglês), a Organização Internacional do Trabalho (OIT), o Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA, na sigla em inglês), bem como organizações da sociedade civil.

Ademais, a participação de peritos nacionais nesses órgãos é fundamental para dotar o respectivo país de maior credibilidade, mesmo que atuem em caráter independente. No caso do Brasil, resta uma preocupação: os mandatos dos três especialistas brasileiros[1355] atuantes no sistema de direitos humanos encerraram-se em 2022, e, em que pese tenha ocorrido ao menos cinco eleições nos comitês genebrinos em 2022 e quatro em 2023, nenhum brasileiro foi eleito. Desde 2023, não há brasileiros ocupando as quase 200 vagas de peritos, o que enfraquece imagem internacional do País na defesa e proteção dos direitos humanos.

[1354] Para mais informações: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/resolucao-da-agnu-sobre-linguagem-simples. Na 16ª COSP, o Brasil participou ativamente de discussão informal a respeito do tema. O Brasil integra *core group* sobre linguagem simples, também integrado por Argentina, Egito, El Salvador, Filipinas, Grécia, Guatemala, Mongólia, Portugal e República Dominicana.

[1355] Embaixador Silvio Albuquerque: CERD (mandato até janeiro de 2022); professor Renato Zerbini Leão: CESCR (mandato até dezembro de 2022); senadora Mara Gabrilli: CDPD (mandato até dezembro de 2022).

III. Conselho de Direitos Humanos (CDH)

a) Gênese do Conselho de Direitos Humanos

O Conselho de Direitos Humanos (CDH) da Organização das Nações Unidas (ONU) teve como predecessor a antiga Comissão de Direitos Humanos, criada em 1946, no âmbito da primeira reunião do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC), para a promoção e proteção dos direitos humanos, e cujas funções compreendiam a realização de estudos, a aprovação de recomendações e a codificação de normas internacionais em direitos humanos. Composta por 53 membros[1356] eleitos pelo ECOSOC, do qual era órgão subsidiário, a Comissão concentrou seus esforços na normatização do Direito Internacional dos direitos humanos durante suas duas primeiras décadas. Uma de suas primeiras incumbências foi a coordenação da redação da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) em 1948, e, em seguida, começou a elaborar um impressionante corpo de Direito Internacional dos direitos humanos, culminando com a adoção dos dois pactos de 1966[1357] – o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP) e o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC). Juntos, a DUDH e os dois pactos de 1966 são comumente referidos como a Carta Internacional dos Direitos Humanos. Também foi criada, em 1947, a Subcomissão das Nações Unidas para a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos[1358], o principal órgão subsidiário da antiga comissão. Era composta por 26 peritos independentes no domínio dos direitos humanos, eleitos tendo-se em conta uma distribuição geográfica equitativa e agindo a título pessoal. As principais funções da Subcomissão eram realizar estudos e formular recomendações relativas aos direitos humanos, sendo descrita como um *think tank*[1359].

A atuação da Comissão pode ser dividida em um período abstencionista, que se estende entre 1947 e 1966, e um período intervencionista, que começa a partir de 1967. Nesse ano, a Comissão foi especificamente autorizada a monitorar ativamente a implementação da normativa internacional de direitos humanos e eventuais violações. Até então, vigorava a Resolução 75 (V) do ECOSOC (1947), que corroborava a limitação manifestada em relatório da própria Comissão, durante sua primeira reunião, no qual se estabelecia que "a Comissão reconhece que não tem poder para tomar nenhuma medida relativa a nenhuma das queixas concernentes aos direitos humanos". Em 1965, contudo, a Comissão foi confrontada com uma série de petições individuais relativas à África do Sul e ficou sob considerável pressão para lidar com elas. Como resultado, em 1967, a Comissão afastou-se da prática anterior.

O período intervencionista é inaugurado após a aprovação da Resolução 1235 (XLII) do ECOSOC (1967), que autorizava a Comissão tanto a examinar informações ligadas a graves violações de direitos humanos e liberdades fundamentais quanto a realizar estudos completos de

[1356] Originalmente, a Comissão tinha 18 membros. Ela passou a ter 21, em 1962; 32, em 1967; 43, em 1980; e, finalmente, 53, em 1992.

[1357] Os dois pactos de 1966, juridicamente vinculantes, somente entraram em vigor dez anos após a aprovação.

[1358] A Subcomissão foi criada inicialmente como Subcomissão sobre a Prevenção da Discriminação e a Proteção de Minorias, tendo sido renomeada em 1999.

[1359] A Subcomissão contava, ainda, com GTs. O GT sobre Comunicações, que poderia levar ao conhecimento do GT sobre Situações, ou da própria Comissão, situações de grave violação sistemática de direitos humanos, após análise de queixas de indivíduos e organizações. Ambos os GTs ainda existem sob o atual CDH.

situações nas quais há um padrão de violações a direitos humanos[1360]. Ademais, a Comissão criou um grupo de trabalho (GT) *ad hoc* de peritos para investigar a situação dos direitos humanos na África Austral pela Resolução 2 (XXIII). Esse GT pode ser considerado como o primeiro "Procedimento Especial" da Comissão. O mecanismo de monitoramento da Comissão seria fortalecido com a adoção da Resolução 1503 (XLVIII) do ECOSOC (1970)[1361], que estabelecia o procedimento para o tratamento de comunicações relacionadas com a violação dos direitos humanos e das liberdades fundamentais. Apesar disso, o processo era marcado, na maior parte de suas etapas, pelo sigilo.

A situação de direitos humanos do Brasil foi examinada, entre 1974 e 1976[1362], conforme o procedimento estabelecido pela Resolução 1503. A medida ocorreu em resposta às comunicações enviadas à Comissão, em 1974, denunciando a ocorrência de graves violações de direitos humanos no período entre os anos de 1968 e 1972.

Na sequência do golpe de Estado de 1973, no Chile, contra o presidente Salvador Allende, a comissão criou um GT *ad hoc* para investigar a situação dos direitos humanos no país (1975), iniciativa que representou um marco da ampliação do escopo de sua atuação. Esse GT foi substituído por um relator especial e dois especialistas para averiguar o destino dos desaparecidos no Chile (1979). Isso levou ao estabelecimento do primeiro procedimento especial temático: o GT sobre Desaparecimentos Forçados, estabelecido pela Resolução 20 (XXXVI) do ECOSOC (1980). Dez anos depois, já havia seis mandatos temáticos, que abrangiam: desaparecimentos forçados, execuções extrajudiciais, sumárias ou arbitrárias, intolerância religiosa, mercenários, tortura e venda de crianças. Desde então, vários novos mandatos foram estabelecidos para lidar com os desafios dos direitos humanos em várias partes do mundo e os mandatos temáticos passaram a compreender, gradativamente, temas concernentes aos direitos econômicos, sociais e culturais.

Na década de 1990, conferiu-se especial atenção para a ação por meio de serviços de assessoramento e de cooperação técnica aos países. A Comissão provia assistência aos governos em matéria de direitos humanos, em coordenação com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH), criado em dezembro de 1993.

Além das sessões ordinárias mantidas entre abril e maio de todos os anos na sede da ONU em Genebra, a Comissão promoveu cinco sessões especiais: duas sobre a situação dos direitos humanos nos territórios da ex-Iugoslávia, em 1992; uma sobre a situação dos direitos humanos em Ruanda, em 1994; uma sobre a situação dos direitos humanos no Timor-Leste, em 1999; e uma sobre as violações graves e maciças dos direitos humanos do povo palestino por parte de Israel, em 2000.

[1360] A mudança de postura da Comissão e do ECOSOC ocorre em um contexto de pressão para o tratamento da questão do racismo e das violações de direitos humanos na África do Sul. De fato, a importante Resolução 1235 (XLII) refere-se especificamente à "questão da violação dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, incluindo as políticas de discriminação racial e de segregação e do *apartheid,* em todos os países, com referência particular aos países e territórios coloniais e dependentes".

[1361] O documento autorizava a Subcomissão sobre a Prevenção da Discriminação e a Proteção de Minorias a indicar um GT composto por até cinco membros para examinar, anualmente, em reunião privada, todas as comunicações recebidas pelo secretário-geral, e encaminhar à atenção da subcomissão as situações que indicassem um padrão de grave violação aos direitos humanos e às liberdades fundamentais. Caberia à Subcomissão examinar tais situações e decidir encaminhá-las à Comissão, que teria a competência de fazer recomendações ao ECOSOC ou estabelecer um comitê *ad hoc* de investigação com consentimento do Estado envolvido.

[1362] Após o encerramento da investigação, o Brasil buscou tornar-se membro da Comissão. O País fez parte do órgão entre 1978 e 1998. Posteriormente, também compôs a Comissão, entre 2000 e 2006.

Após deliberações na Cúpula Mundial (2005), a Comissão foi substituída pelo Conselho, órgão subsidiário da AGNU, criado pela Resolução 60/251 da AGNU (2006)[1363]. Apesar de o CDH ter mantido a mesma natureza subsidiária que caracterizava também a Comissão, com o objetivo de aumentar sua legitimidade e importância, optou-se pela sua criação como órgão subsidiário da AGNU e não mais do ECOSOC. Uma parte central do impulso para essa reforma das instituições de direitos humanos da ONU pode ser atribuída à crescente importância que tais direitos foram adquirindo na organização ao longo das décadas, até chegar ao ponto de serem reconhecidos como um de seus pilares, ao lado do desenvolvimento e da segurança. Seguindo essa lógica, se os outros dois pilares contam com seu conselho próprio – o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) para o pilar de segurança, e o ECOSOC para o pilar de desenvolvimento –, reconhecidos na Carta da ONU como órgãos principais da organização, os direitos humanos igualmente deveriam ter o seu conselho, também com natureza de órgão principal, e para além da mera terminologia.

Pela Resolução 60/251 da AGNU, decidiu-se que o CDH revisaria seu *status* perante a AGNU, bem como seus métodos de trabalho e funcionamento, cinco anos após sua criação. Em sua 12ª sessão, o CDH estabeleceu, pela Resolução 12/1 (2009), um GT intergovernamental aberto sobre sua revisão. As Resoluções 16/21 do CDH (2011) e 65/281 da AGNU (2011) sobre a revisão do CDH reafirmaram a Resolução 60/251 e decidiram por rever o status do CDH como órgão subsidiário da AGNU em até quinze anos, ou seja, até 2026.

b) Funcionamento do Conselho de Direitos Humanos

O CDH é responsável por fortalecer a promoção e a proteção dos direitos humanos em todo o mundo e por abordar situações de violações de direitos humanos e fazer recomendações sobre elas. Tem a capacidade de discutir todas as questões temáticas de direitos humanos e situações que requerem sua atenção e reúne-se na sede da ONU em Genebra. É composto por 47 membros das Nações Unidas, eleitos por maioria simples pela AGNU com base nos agrupamentos geográficos para mandatos trienais, com uma recondução permitida. A composição geográfica dos assentos se dá como segue: África: treze; Ásia-Pacífico: treze; América Latina e Caribe: oito; Europa Ocidental e Outros: sete; Europa Oriental: seis. Atualmente, 123 dos 193 membros da ONU já serviram como membros do CDH. Essa ampla composição não só reflete a diversidade da ONU, mas também confere legitimidade ao CDH quando se pronuncia sobre violações dos direitos humanos.

A Mesa do Conselho é composta por cinco pessoas – um presidente e quatro vices – representando os cinco grupos regionais. Eles servem por um ano, de acordo com o ciclo anual do Conselho. O presidente no ciclo de 2023 (17º) foi o checo Václav Bálek, e seus vices foram a boliviana Maira Mariela Macdonal Álvarez (relatora), o gambiano Muhammadou M.O. Kah, o luxemburguês Marc Bichler, e o maldivano Asim Ahmed.

O CDH adotou, em 2007, a Resolução 5/1, intitulada “Fortalecimento Institucional do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas”, para orientar os seus trabalhos e estabelecer os seus procedimentos e mecanismos. Entre eles, estavam o mecanismo de Revisão Periódica Universal (RPU); o Comitê Consultivo; e o Procedimento de Queixas. A RPU é um processo único que envolve uma revisão dos registros de direitos humanos de todos os Estados-Membros da ONU. Oferece a oportunidade para cada Estado declarar quais ações tomou para melhorar a situação dos

[1363] Aprovada com 170 votos a favor, quatro contra (EUA, Israel, Ilhas Marshall e Palau) e três abstenções (Belarus, Irã e Venezuela).

direitos humanos em seu território e cumprir com suas obrigações de direitos humanos. Destina-se a garantir a igualdade de tratamento para todos os países quando as suas situações de direitos humanos são avaliadas. Atualmente, não existe outro mecanismo universal desse tipo. Para mais detalhes, ver subseção posterior específica.

O Comitê Consultivo foi criado para funcionar como um *think tank* do CDH, substituindo a antiga Subcomissão para a Promoção e Proteção dos Direitos. Ele reúne-se duas vezes por ano: em fevereiro, imediatamente antes da sessão do CDH, e em agosto. O Comitê fornece conhecimentos especializados ao CDH, baseando-se principalmente em estudos e pesquisa. O Comitê pode igualmente propor, no âmbito dos trabalhos estabelecidos pelo Conselho, para apreciação e aprovação deste último, sugestões para novas propostas de investigação. O âmbito do parecer do Comitê deve limitar-se a questões temáticas relativas ao mandato do CDH, nomeadamente a promoção e a proteção de todos os direitos humanos – o Comitê não pode adotar resoluções ou decisões. É composto por 18 peritos independentes de diferentes origens profissionais que representam as várias regiões do mundo (África: cinco; Ásia-Pacífico: cinco; Europa Oriental: dois; América Latina e Caribe: três; e Europa Ocidental e Outros: três). Os peritos são nomeados pelos governos e eleitos pelo CDH. Os membros servem por um período de três anos e podem ser reeleitos uma vez.

O Procedimento de Queixas foi estabelecido para abordar padrões consistentes de violações graves e atestadas de todos os direitos humanos e todas as liberdades fundamentais que ocorrem em qualquer parte do mundo e sob quaisquer circunstâncias. Inclui comunicações enviadas por indivíduos, grupos ou organizações não governamentais que afirmem serem vítimas de violações de direitos humanos ou que tenham conhecimento direto e confiável de tais violações. O procedimento é confidencial, com vistas a reforçar a cooperação com o Estado em causa. O Procedimento de Queixas do CDH passa por aperfeiçoamentos sempre que necessário, para garantir que seja imparcial, objetivo, eficiente, orientado para as vítimas e conduzido com celeridade.

O CDH também atua por meio dos Procedimentos Especiais, já estabelecidos pela antiga Comissão. Os Procedimentos Especiais consistem em um indivíduo (chamado "relator especial" ou "perito independente") ou um GT, composto por cinco membros, um de cada um dos cinco grupos regionais das Nações Unidas: África, Ásia, América Latina e Caribe, Europa Oriental e Europa Ocidental e Outros. Os relatores especiais, peritos independentes e membros dos GTs são nomeados pelo CDH e servem em suas capacidades pessoais. Comprometem-se a defender a independência, a eficiência, a competência e a integridade por meio da probidade, imparcialidade, honestidade e boa-fé. Eles não são funcionários das Nações Unidas e não recebem remuneração financeira. A independência dos titulares de mandatos é crucial para que possam desempenhar as suas funções com toda a imparcialidade. São eleitos para mandatos trienais, com a possibilidade de uma recondução. Atualmente, há 45 mandatos temáticos[1364] e 14 mandatos para países[1365]. Com o apoio do ACNUDH, os relatores especiais, peritos independentes ou membros dos GTs: realizam visitas aos países[1366]; agem com relação a casos individuais de violações e preocupações de

---

[1364] Os mandatos temáticos atuais compreendem GTs sobre detenção arbitrária, desaparecimento forçado ou involuntário, discriminação contra meninas e mulheres; especialistas independentes sobre a promoção de uma ordem internacional democrática e justa, e sobre os direitos humanos e a solidariedade; e relatores especiais sobre o campo dos direitos culturais e sobre o direito ao desenvolvimento, por exemplo.

[1365] Os mandatos por país referem-se aos seguintes Estados ou situações nacionais: Afeganistão, Belarus, Burundi, Camboja, RCA, Coreia do Norte, Eritreia, Irã, Mali, Myanmar, territórios palestinos ocupados, Rússia, Somália, Síria.

[1366] No total, 128 Estados-Membros e um Estado não membro observador da ONU mantêm convites permanentes para que os titulares de mandatos temáticos dos Procedimentos Especiais realizem visitas ao país em questão.

natureza mais ampla e estrutural, enviando comunicações aos Estados[1367]; realizam estudos temáticos e convocam consultas com peritos, contribuindo para o desenvolvimento de padrões internacionais de direitos humanos; e envolvem-se na defesa dos direitos humanos, na conscientização pública sobre o tema e fornecem aconselhamento para cooperação técnica. Os Procedimentos Especiais reportam anualmente ao CDH e a maioria dos mandatos também reporta anualmente à AGNU.

Desde 1994, são organizadas reuniões anuais dos titulares de mandatos de Procedimentos Especiais. A reunião destina-se a coordenar e harmonizar o trabalho dos titulares de mandatos e lhes dá a oportunidade de trocar pontos de vista com os Estados, com o presidente do CDH, com organizações regionais de direitos humanos, com instituições nacionais de direitos humanos, com representantes do ACNUDH e de entidades da ONU e com organizações da sociedade civil. Em sua reunião anual em 2005, os titulares de mandatos de Procedimentos Especiais estabeleceram um Comitê de Coordenação para facilitar a coordenação entre os titulares de mandatos, o ACNUDH, a estrutura mais ampla de direitos humanos da ONU e as partes interessadas. Os titulares de mandatos de Procedimentos Especiais seguem um código de conduta e um manual de operações, além de terem estabelecido um procedimento interno de aconselhamento para revisar práticas e métodos de trabalho e levar questões à atenção do Comitê de Coordenação.

Nas Resoluções 5/1 e 16/21, o CDH esclareceu os parâmetros relacionados à seleção e nomeação dos titulares de mandatos de Procedimentos Especiais. São nomeados através de um processo competitivo e transparente, que segue a seguinte ordem: as partes interessadas preenchem uma candidatura por escrito em resposta a um convite lançado pelo Secretariado; os candidatos pré-selecionados são entrevistados por telefone por um Grupo Consultivo composto por cinco embaixadores nomeados por cada um dos cinco grupos regionais; o Grupo Consultivo faz recomendações ao presidente do CDH por meio de um relatório público; a nomeação é finalizada quando o candidato selecionado apresentado pelo presidente é aprovado pelo CDH. De acordo com a Resolução 5/1, os seguintes critérios gerais serão de suma importância ao nomear, selecionar e nomear os titulares de mandatos: especialização; experiência no domínio do mandato; independência; imparcialidade; integridade pessoal; e objetividade. Deverá ser dada a devida atenção ao equilíbrio de gênero e à representação geográfica equitativa, bem como a uma representação adequada dos diferentes sistemas jurídicos.

O Conselho também estabeleceu os seguintes mecanismos subsidiários de peritos para fornecer conhecimentos especializados temáticos e fóruns que proporcionem uma plataforma de diálogo e cooperação. Estes organismos centram-se principalmente em estudos, aconselhamento baseado em investigação ou melhores práticas. Reúnem-se e apresentam anualmente ao Conselho:

1) Mecanismo de Peritos sobre os Direitos dos Povos Indígenas;
2) Mecanismo de Peritos sobre o Direito ao Desenvolvimento;
3) Fórum sobre Questões das Minorias;
4) Fórum Social;
5) Fórum sobre Empresas e Direitos Humanos;
6) Fórum sobre os Direitos Humanos, a Democracia e o Estado de Direito; e
7) Fórum Permanente sobre Pessoas Afrodescendentes.

O Conselho criou, ainda, nove GTs intergovernamentais abertos, dos quais quatro já concluíram seus mandatos e cinco seguem em atividade, para elaborar ou negociar e finalizar novos projetos de instrumentos jurídicos ou para formular recomendações sobre a aplicação efetiva dos instrumentos existentes:

[1367] Podem também enviar comunicações a atores não estatais.

1) GT sobre o Direito ao Desenvolvimento;
2) GT Intergovernamental sobre a Declaração e o Programa de Ação de Durban;
3) GT sobre um Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança (mandato já concluído);
4) Comitê *ad hoc* para a elaboração de normas complementares à Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (CERD);
5) GT intergovernamental aberto sobre o projeto de declaração das Nações Unidas sobre educação e formação em direitos humanos (mandato já concluído);
6) GT intergovernamental aberto sobre o quadro regulamentar das atividades das empresas militares e de segurança privadas (versão anterior teve mandato concluído, mas em 2017 foi estabelecido novamente);
7) GT intergovernamental aberto sobre um projeto de declaração das Nações Unidas sobre o direito à paz (mandato já concluído);
8) GT intergovernamental aberto sobre uma declaração das Nações Unidas sobre os direitos dos camponeses e outras pessoas que trabalham nas zonas rurais (mandato já concluído);
9) GT intergovernamental aberto sobre corporações transnacionais e outras empresas no que diz respeito aos direitos humanos.

Outra mudança relativa ao funcionamento do órgão refere-se à estruturação da agenda do CDH. Durante o funcionamento da Comissão, uma agenda preliminar era desenhada para cada sessão, conforme a regra número cinco das "regras de procedimento das comissões funcionais do ECOSOC"[1368]. Diferentemente, os trabalhos do Conselho são orientados por uma agenda fixa, composta por dez itens[1369].

O CDH – assim como o CSNU, a AGNU, o secretário-geral das Nações Unidas (SGNU) ou o ACNUDH – pode, ainda, estabelecer mecanismos de investigação para responder a situações de graves violações do Direito Internacional Humanitário e do Direito Internacional dos direitos humanos, sejam elas prolongadas ou resultantes de eventos súbitos, e promover a responsabilização e combater a impunidade. Os mecanismos de investigação mandatados pelo CDH[1370] assumiram inúmeras formas desde que o Conselho foi criado, incluindo missões de investigação e comissões de inquérito. A maioria foi estabelecida para investigar supostas violações em países específicos. No entanto, um deles – o Mecanismo de Especialistas para Promover a Justiça Racial e a Igualdade na Aplicação da Lei – é de natureza temática. Os comissários e peritos selecionados para chefiar os órgãos de investigação do Conselho são nomeados pelo presidente da Mesa do CDH ou pelo ACNUDH. Eles são independentes e não remunerados. O ACNUDH fornece conhecimentos especializados e apoio aos mecanismos de investigação, incluindo aconselhamento sobre o desenvolvimento de mandatos, metodologia de

[1368] Para mais detalhes, ver: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/CHR/RoP.pdf.

[1369] 1) Questões organizacionais e procedimentais; 2) Relatório anual do ACNUDH e relatórios do ACNUDH e do SGNU; 3) Promoção e proteção de todos os direitos humanos, direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, incluindo o direito ao desenvolvimento; 4) Situação dos direitos humanos que necessitam da atenção do CDH; 5) Órgãos e mecanismos do CDH; 6) RPU; 7) Situação dos direitos humanos na Palestina e outros territórios árabes ocupados; 8) Acompanhamento e implementação da Declaração de Viena e do Programa de Ação; 9) Racismo, discriminação racial, xenofobia e formas associadas de intolerância, acompanhamento e implementação da Declaração de Durban; 10) Assistência técnica e capacitação.

[1370] Foram criados, até hoje, 37 mecanismos de investigação pelo CDH. Nove deles, mandatados para investigar a situação dos direitos humanos em países específicos, estão ativos: Síria (2011), Sudão do Sul (2016), RDC (2018), Myanmar (2018), Venezuela (2019), Palestina/Israel (2021), Ucrânia (2022), Nicarágua (2022) e Irã (2022).

investigação e Direito Internacional aplicável, criação de secretariados com pessoal especializado e prestação de apoio administrativo, logístico e de segurança.

c) Comparação entre a Comissão e o Conselho de Direitos Humanos

Conforme a Resolução 60/251 da AGNU, que estabeleceu o CDH, o novo órgão ficou responsável por assumir e revisar os mandatos e mecanismos da Comissão, de modo a garantir a manutenção do sistema de Procedimentos Especiais, compreendendo a atuação temática e por país. Mostrava-se, ademais, maior relevância institucional, uma vez que o CDH foi criado como órgão subsidiário à AGNU no lugar do ECOSOC. A Subcomissão sobre a Promoção e a Proteção dos Direitos Humanos foi substituída pelo Comitê Consultivo do CDH, e houve uma atualização do Procedimento de Queixas estabelecido pela Resolução 1503 (XLVIII) do ECOSOC. Manteve-se, contudo, o caráter confidencial do processo, a fim de promover a cooperação do Estado objeto da queixa[1371].

A composição da Comissão e a forma de escolha de seus membros representam outra diferença em relação ao Conselho. A Comissão era composta por 53 membros[1372], escolhidos pelo ECOSOC, para um período de três anos, com possibilidade de reeleição de forma ilimitada. O Conselho, diferentemente, compreende 47 Estados-Membros que são eleitos pela AGNU em votação secreta. A composição das vagas segue o critério da distribuição geográfica equitativa, o que explica a redução do peso do grupo da Europa Ocidental e Outros, paralelamente ao aumento da representação dos países asiáticos.

Ademais, diferentemente da Comissão, há possibilidade de suspensão de um membro, por voto de uma maioria de dois terços dos membros presentes na AGNU, no caso de cometimento de violações graves e sistemáticas de direitos humanos. O mecanismo foi utilizado em 2011 e 2022, quando foram aprovadas as suspensões de Líbia e Rússia[1373], respectivamente.

Quanto ao modo de funcionamento, a Comissão realizava sessões regulares anuais, enquanto o Conselho realiza ao menos três sessões regulares por ano. No caso da Comissão, a realização de sessões especiais foi autorizada em 1990, por resolução do ECOSOC, dependente da concordância da maioria dos membros. O CDH, por sua vez, tem a prerrogativa de realizar sessões especiais para tratar de emergências e violações de direitos humanos, por requisição de um terço dos Estados-Membros.

d) Críticas ao Conselho de Direitos Humanos

Houve preocupação em dotar o CDH de recursos que o tornassem menos suscetível às críticas sofridas pela antiga Comissão. Os principais pontos levantados concentravam-se na participação de Estados violadores, na seletividade e na falta de transparência na atuação do órgão. Com relação à presença de países que sabidamente desrespeitam os direitos humanos de forma sistemática, a possibilidade de suspensão e a escolha dos membros do CDH pela AGNU, associada

[1371] O procedimento manteve-se, em linhas gerais, bastante similar àquele existente no âmbito da Comissão. A maior parte das mudanças relacionou-se com modificações técnicas que visam a prover maior objetividade e transparência ao procedimento, além de uma atuação orientada para a vítima e a busca de maior cooperação com o Estado envolvido.
[1372] As vagas atendiam à seguinte distribuição: África: quinze; Ásia-Pacífico: doze; Europa Oriental: cinco; América Latina e Caribe: onze; e Europa Ocidental e Outros: dez.
[1373] Foram 93 votos favoráveis para a suspensão da Rússia e 24 contrários, tendo o Brasil optado pela abstenção. Entre o grupo que votou contrariamente à resolução, estão China, Cuba, Irã e Síria. Após a adoção da resolução, o governo russo anunciou que já havia decidido sair do CDH.

à limitação a apenas uma reeleição de forma consecutiva a um mandato, buscam contornar o problema. No que concerne à seletividade, o mecanismo de RPU, ao prever a revisão das situações em direitos humanos de todos os Estados-Membros da ONU, visa a garantir igualdade de tratamento no monitoramento. Ademais, a Resolução 60/251 da AGNU, que estabeleceu o CDH, mencionou que a atuação do órgão seria guiada pelos princípios de universalidade, imparcialidade, objetividade, não seletividade, diálogo internacional construtivo e cooperação.

Apesar disso, persistem problemas no funcionamento do CDH, como lembra José Lindgren Alves. O diplomata brasileiro asseverou que a reforma do principal órgão do sistema de direitos humanos da ONU foi insuficiente, "senão contraproducente"[1374]. A permanência da presença de Estados violadores, no âmbito do CDH, é bastante criticada. Embora a Venezuela não tenha conseguido se reeleger, em 2022, evento interpretado de forma positiva para o CDH, a baixa competitividade do processo e a dificuldade de implementação dos critérios para candidatura[1375] obstam o devido tratamento da questão. Ademais, o mecanismo de suspensão foi utilizado somente duas vezes desde o estabelecimento do CDH. A falta de efetividade não decorre apenas da atuação de Estados apontados como grandes violadores, mas também da falta de cooperação de outros membros em determinadas situações, como no caso do Canadá, em 2015, em que houve rejeição das recomendações do relator especial sobre direitos indígenas.

Outros temas frequentemente debatidos são a politização e a seletividade. Entre as justificativas apresentadas pelos Estados Unidos (EUA), quando o governo americano anunciou sua retirada do CDH em 2018[1376], estava o argumento de que o órgão adotava uma posição contrária a Israel[1377]. O Brasil, por sua vez, absteve-se na votação da resolução da AGNU que suspendeu a Rússia do CDH, alegando que tal medida implicaria a polarização e a politização no âmbito do Conselho. É usual, ainda, a atuação em bloco, a fim de garantir proteção, combater assimetrias ou fortalecer posicionamentos, por meio de uma posição conjunta. Destaca-se a atuação da Organização para a Cooperação Islâmica (OCI) como grupo político relevante nesse contexto. É também comum que os grupos regionais cheguem a consensos em torno de candidatos, de modo a evitar a competição na disputa de vagas do CDH. Ademais, diversos Estados em desenvolvimento não apoiam a realização de sessões especiais e a aprovação de resoluções voltadas para um país específico[1378], com base na defesa da soberania. Quanto aos países desenvolvidos, embora geralmente critiquem esse argumento, também adotam essa lógica eventualmente.

Alguns analistas afirmam, no entanto, que o CDH tem natureza inerentemente política, que reflete tanto a distribuição de poder da ordem internacional atual quanto a tendência esperada de defesa de interesses nacionais, por isso seria impossível pôr fim à politização do órgão. O ponto

---

[1374] José Lindgren Alves reconhece o mecanismo de RPU como importante inovação, contudo argumenta que a atuação do CDH é ineficaz.

[1375] Requer-se, por exemplo, que o candidato mantenha os melhores padrões na promoção e proteção dos direitos humanos e que os votantes considerem a contribuição dos candidatos nesse âmbito.

[1376] Os EUA retornaram ao CDH em 2021, tendo sido eleitos para o mandato de 2022-2024.

[1377] A politização em torno de Israel é discutida por diversos analistas. A situação dos direitos humanos na Palestina e nos territórios ocupados é tratada de forma separada das demais situações por país, como item específico da agenda regular do CDH (o item 7). Tal ponto, proposto pela OCI, refletiria a existência de seletividade nos trabalhos do CDH.

[1378] A seletividade na avaliação da situação dos direitos humanos por país foi alvo de críticas no âmbito da Comissão de Direitos Humanos, e tem havido manutenção dessa tendência na esfera do Conselho. Argumenta-se, por exemplo, que Síria e Israel têm sido desproporcionalmente atingidos. As sessões especiais, por sua vez, têm sido usadas para discutir questões relativas a Estados específicos, no lugar de temas gerais de direitos humanos. Das 35 sessões especiais realizadas, poucas têm um recorte temático geral, como a sétima sessão especial, sobre o impacto negativo da piora do alimento no mundo (2008), e a décima, sobre o impacto das crises econômica e financeira globais (2009).

central seria a atuação para reduzir a influência desse aspecto sobre o funcionamento do CDH, caso exista uma politização excessiva ou contrária aos propósitos do órgão.

e) O Brasil e o Conselho de Direitos Humanos

A atuação do Brasil no CDH é marcada por uma postura ativa e construtiva, fundamentada em uma orientação de política externa para direitos humanos com base em uma abordagem universal e não politizada. O País foi membro do CDH por cinco vezes[1379], tendo exercido seu último mandato entre 2020 e 2022, e já foi eleito para o período 2024-2026[1380]. O procurador da República Aldo de Campos Costa foi eleito para compor o Comitê Consultivo do CDH, para o período até 2024.

O Brasil mostrou-se ativo desde o início do funcionamento do órgão, tendo sido eleito como membro do CDH, no primeiro mandato, com maior votação entre os Estados da América Latina e do Caribe. Quanto ao mecanismo de RPU, o governo defendeu uma proposta mista, que abrangeria tanto a participação de especialistas independentes e organizações não governamentais quanto o diálogo entre Estados, com o objetivo de dotar o instrumento de maior eficácia. Ademais, conforme Celso Amorim, o mecanismo foi inspirado em proposta brasileira[1381], e o País também teve relevante papel na negociação do projeto de diretrizes sobre a atuação de relatores especiais no âmbito do novo órgão.

Com relação aos mecanismos do CDH de monitoramento da situação de direitos humanos no mundo, o Brasil adota posicionamento cooperativo. No que concerne aos Procedimentos Especiais, o Brasil estende convite permanente (*standing invitation*) para a realização de visitas por relatores especiais e peritos independentes do CDH. No quarto ciclo da RPU, por sua vez, o País aceitou 304 das 306 recomendações realizadas, reforçando o compromisso com a promoção e a proteção dos direitos humanos.

O Brasil contribuiu para a aprovação de importantes decisões em matéria de direitos humanos, no âmbito do CDH. Em seus dois primeiros mandatos, que compreendem o período entre 2006 e 2011, o governo apoiou a adoção do projeto da Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra o Desaparecimento Forçado e da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas. Quanto às votações relacionadas a países, houve preocupação quanto à seletividade e à politização do mecanismo; as resoluções com base em assistência técnica para os Estados envolvidos são, contudo, apoiadas pelo Brasil, e geralmente aprovadas por consenso. Destacam-se, no período, além da adesão ao consenso em diversos casos, os votos favoráveis a todas as resoluções acerca da situação dos direitos humanos na Palestina. Também se ressaltam as abstenções em algumas ocasiões, como em uma proposta de resolução sobre o Sudão, em 2006, e nas resoluções sobre a Coreia do Norte, que aprovava a renovação do mandato do relator especial para o país, e sobre o Sri Lanka, ambas em 2009, posicionamentos que foram duramente criticados. Quanto à participação nas sessões especiais realizadas no período, 18 no total, o Brasil tendeu a votar favoravelmente às resoluções aprovadas ou a aderir ao consenso. Ademais, a sessão especial sobre o processo de recuperação do Haiti, após terremoto em 2010, foi

[1379] Esteve presente de forma quase ininterrupta desde a criação do CDH, com exceção de 2011/2012, 2016 e 2023.

[1380] Havia três vagas do GRULAC em disputa. Eram candidatos, além do Brasil, Cuba, Peru e República Dominicana. Foram eleitos Cuba (146 votos), Brasil (144) e República Dominicana (137). O Peru recebeu 108 votos.

[1381] O Brasil defendia, no âmbito da Comissão de Direitos Humanos, a realização do relatório global sobre a situação dos direitos humanos no mundo, a fim de analisar o tema de forma não seletiva. Em 2005, o SGNU Kofi Annan defendeu, perante a Comissão, a proposta de realização de revisão entre pares da situação dos direitos humanos em relação a todos os membros da ONU.

proposta brasileira, reforçando a atuação em cooperação e assistência na dimensão do CDH. O Brasil também propôs, junto com o Egito, a realização da sessão especial sobre o impacto da crise econômica global sobre os direitos humanos, a décima sessão desse tipo. Entre as resoluções propostas pelo Brasil entre 2006 e 2011, foram contemplados os temas de saúde e acesso a medicamentos, tráfico de pessoas, especialmente de mulheres e crianças, além de combate ao racismo, à discriminação racial, à xenofobia e outras formas de intolerância, tendo havido adoção por consenso em todos esses casos. Foi também adotada resolução de iniciativa brasileira, em 2011, sobre direitos humanos, orientação sexual e identidade sexual, após disputada votação.

Mais recentemente, em 2017, o Brasil propôs, em conjunto com a Alemanha e outros Estados, resolução sobre o direito à privacidade na era digital, aprovada por consenso. O País tem um importante engajamento no tema, o que é corroborado pela apresentação, também com a Alemanha, de projeto de resolução no âmbito da AGNU, em 2014, que encorajava o estabelecimento de um procedimento especial pelo CDH para examinar o assunto. De fato, em 2015, foi nomeado o primeiro relator especial sobre o direito à privacidade.

Em 2022, o Brasil integrou treze grupos negociadores de resoluções temáticas do CDH, nos seguintes temas: saúde física e mental; direito à privacidade na era digital; proteção de jornalistas; liberdade de opinião e expressão; mecanismos nacionais de seguimento, relato e implementação de recomendações em direitos humanos; acesso a medicamentos, vacinas e outros produtos de saúde; orientação sexual e identidade de gênero[1382]; direitos da criança; direitos das pessoas idosas; direito à morada adequada; e cooperação técnica e construção de capacidades em matéria de direitos humanos. Ademais, em posicionamento não tradicional, o País teve iniciativa, junto com outros Estados, para a aprovação das resoluções sobre a Nicarágua (2022), que estabeleceu um grupo de especialistas para investigar a situação de direitos humanos no país, e sobre a Venezuela. Em 2023, o País patrocinou resolução acerca da extensão do mandato do grupo de especialistas sobre a Nicarágua.

Em discurso proferido no âmbito do CDH, em fevereiro de 2023, o ministro Silvio Almeida reiterou tradicional posicionamento do Brasil, ao ressaltar os desafios da "seletividade no tratamento" e da "instrumentalização das pautas dos direitos humanos", que prejudicam o funcionamento efetivo das instituições internacionais. O ministro mencionou a pretensão de que seja conduzida uma política de direitos humanos, no País, marcada pela participação popular. Foi também afirmada a intenção de impulsionar a ratificação do Acordo de Escazú[1383] e a ratificação da Convenção Interamericana sobre a Proteção dos Direitos Humanos dos Idosos. Ademais, o compromisso com o mecanismo de RPU e com os Procedimentos Especiais foram reafirmados. Outros temas abordados compreenderam combate ao trabalho escravo, empresas e direitos humanos, violência estatal, direito das pessoas LGBTQIA+ e direito à saúde. Finalmente, o ministro propôs ao Conselho "quatro alianças necessárias": a aliança da sobrevivência, concernente a um modo de vida compatível com a sustentabilidade do planeta; a aliança pela vida decente, relativa à erradicação da pobreza aliada à promoção da dignidade e do lazer; a aliança

[1382] O Brasil, em conjunto com Argentina, Chile, Colômbia, Costa Rica, México e Uruguai (LAC-7), também trabalhou para a aprovação da Resolução 50/10, em 2022, que renovou o mandato do especialista independente sobre a proteção contra a violência e a discriminação baseada na orientação sexual e na identidade de gênero. Já foram cinco as resoluções adotadas sobre o tema (2011, 2014, 2016, 2019 e 2022). Ademais, durante a 52ª sessão regular do CDH, em 2023, a Argentina discursou, em nome de 28 países, inclusive o Brasil, instando os Estados a implementarem leis e políticas que permitam o reconhecimento da identidade de gênero com base na autoidentificação. O Brasil integra o *core group* criado em 2008 para promover a defesa dos diretos das pessoas LGBTQIA+, que conta atualmente com 24 membros.

[1383] O documento foi enviado ao Congresso Nacional, para aprovação, em maio de 2023.

pelo direito ao desenvolvimento; e, finalmente, a aliança contra o ódio, referente ao combate aos discursos de ódio e à promoção da cooperação e do diálogo.

Em maio de 2023, houve a cerimônia de lançamento da candidatura brasileira para o período 2024-2026, que acabou sendo exitosa. Na ocasião, o Brasil anunciou uma série de compromissos voluntários, como:

1) engajar-se em discussões para promover maior eficácia e efetividade nos trabalhos do CDH, inclusive nas tratativas sobre a possível elevação do *status* do órgão;
2) apoiar os órgãos de tratados e manter o compromisso de apresentar os respectivos relatórios periódicos tempestivamente, de participar em alto nível e construtivamente de seus exames e de monitorar e implementar suas recomendações;
3) avançar o processo de ratificação de instrumentos internacionais de direitos humanos objeto de recomendações aceitas pelo Brasil no âmbito da RPU, inclusive do Protocolo Opcional ao PIDESC, e de convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT);
4) acelerar os procedimentos internos com vistas a ratificar o Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe, também conhecido como Acordo de Escazú, assinado pelo País em 2018;
5) envidar esforços para também avançar o processo de ratificação de instrumentos internacionais de direitos humanos ora sob consideração do Congresso Nacional, inclusive da Convenção Interamericana sobre a Proteção dos Direitos Humanos dos Idosos, da Convenção Interamericana contra Toda Forma de Discriminação e Intolerância e da Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos dos Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias;
6) buscar aumentar a participação feminina em delegações brasileiras, assim como em todas as instâncias do CDH e da ONU;
7) participar ativamente da negociação da Declaração das Nações Unidas para a Promoção e o Pleno Respeito dos Direitos Humanos dos Afrodescendentes;
8) promover ações de apoio à implementação do Programa de Atividades para a Década do Envelhecimento Saudável (2021 a 2030), declarada pela AGNU;
9) apoiar a negociação de instrumento juridicamente vinculante sobre os direitos das pessoas idosas no âmbito da ONU;
10) aderir ao Grupo de Amigos sobre orientação sexual e identidade de gênero (SOGI, na sigla em inglês), em Genebra, assim como à iniciativa *Equal Rights Coalition*;
11) promover o estabelecimento de uma Política Nacional de Proteção aos Defensores e Defensoras de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas e o fortalecimento normativo do Programa Nacional de Proteção aos Defensores e Defensoras de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas (PPDDH);
12) desenvolver o 3º Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo (III PNETE), com recorte de gênero e raça;
13) elaborar e zelar pela efetiva implantação do II Pacto Federativo para a Prevenção e o Combate à Tortura; e
14) avaliar iniciativas em favor do estabelecimento de Instituição Nacional de Direitos Humanos.

f) Revisão Periódica Universal (RPU)

i. Características gerais

O mecanismo de Revisão Periódica Universal (RPU) é um processo que envolve uma revisão periódica das políticas de direitos humanos de todos os 193 Estados-Membros da ONU. Este mecanismo foi estabelecido no contexto da criação do CDH pela AGNU, em 2006, por meio da Resolução 60/251[1384]. No ano seguinte, os membros do CDH concordaram com seu pacote de fortalecimento institucional[1385].

O objetivo final da RPU é a melhoria da situação dos direitos humanos em todos os países, com consequências significativas para as pessoas em todo o mundo. Para conseguir isso, a RPU envolve a avaliação dos registros de direitos humanos dos Estados e o tratamento de violações de direitos humanos onde quer que ocorram. A RPU também visa a fornecer assistência técnica aos Estados e aumentar sua capacidade de lidar efetivamente com os desafios dos direitos humanos e compartilhar as melhores práticas no campo dos direitos humanos entre os Estados e outras partes interessadas. Atualmente, não existe nenhum outro mecanismo universal desse tipo.

Os ciclos de revisão da RPU ocorrem a cada quatro anos e meio: primeiro ciclo (2008-2011); segundo ciclo (2012-2016); terceiro ciclo (2017-2021 [2022][1386]); quarto ciclo (2022-2027). As revisões são conduzidas pelo GT RPU, que consiste nos 47 membros do CDH; no entanto, qualquer Estado-Membro da ONU pode participar das discussões e diálogos com os Estados analisados. Cada revisão de Estado é assistida por grupos de três Estados, conhecidos como *troikas*, que atuam como relatores. A seleção das *troikas* para cada Estado é feita por sorteio após as eleições para os membros do CDH na AGNU. A metodologia adotada pelo RPU busca dar efetividade aos princípios da igualdade entre as nações, respeito à soberania e não seletividade no tratamento das situações de direitos humanos dos diversos países.

Durante a RPU, os Estados sob exame apresentam as inovações legislativas e as políticas públicas implementadas no intuito de promover e proteger os direitos humanos no plano interno. Compartilham, também, avanços e desafios existentes e podem receber comentários e recomendações sobre como superar eventuais limitações ao exercício dos direitos humanos em seus territórios. O mecanismo também oferece a todos os Estados a oportunidade de apresentar, de forma construtiva, transparente e não politizada, suas considerações, preocupações e elogios sobre a situação interna de direitos humanos em seus pares. A RPU propicia um ambiente favorável ao diálogo, à troca de experiências e à cooperação internacional em matéria de direitos humanos.

[1384] Resolução 60/251, Artigo 5º, alínea "e": "*Decides that the Council shall, inter alia: (e) Undertake a universal periodic review, based on objective and reliable information, of the fulfilment by each State of its human rights obligations and commitments in a manner which ensures universality of coverage and equal treatment with respect to all States; the review shall be a cooperative mechanism, based on an interactive dialogue, with the full involvement of the country concerned and with consideration given to its capacity-building needs; such a mechanism shall complement and not duplicate the work of treaty bodies; the Council shall develop the modalities and necessary time allocation for the universal periodic review mechanism within one year after the holding of its first session*".

[1385] A Resolução A/HRC/RES/5/1 forneceu um roteiro para orientar o trabalho futuro do CDH. O mecanismo foi ainda mais refinado durante o processo de revisão por meio da Resolução 16/21 e da Decisão 17/119, ambas de 2011, que instituíram as modificações necessárias de modalidades para a revisão no segundo ciclo e nos subsequentes.

[1386] Devido à pandemia de COVID-19, a 40ª sessão da RPU, inicialmente planejada para ocorrer em novembro de 2021, foi adiada para 2022.

Em termos práticos, trata-se de uma sabatina de três horas de duração por país, organizada por uma *troika* de relatores. Na ocasião, o Estado presta contas sobre a situação de direitos humanos, e as demais delegações tecem recomendações com base em três principais documentos:

1) o relatório nacional oficial apresentado pelo governo do país;
2) os relatórios realizados pela sociedade civil; e
3) os relatórios produzidos pelas agências da ONU e por peritos e grupos internacionais independentes de direitos humanos, estes conhecidos como "Procedimentos Especiais".

Os demais Estados, considerando o material apresentado, avaliam até que ponto os Estados respeitam as obrigações de direitos humanos fundamentadas na Carta da ONU, na DUDH, nos instrumentos de direitos humanos dos quais o Estado é parte, nas promessas e compromissos voluntários assumidos pelo Estado[1387] e no Direito Internacional Humanitário aplicável.

Durante esse processo de discussão, qualquer Estado-Membro da ONU pode fazer perguntas, comentários e recomendações aos Estados em análise. As recomendações são um importante elemento do mecanismo de RPU. Elas sinalizam o interesse dos Estados de contribuir, construtivamente, para a promoção e proteção dos direitos humanos em outros países, de maneira não seletiva e não politizada. Uma vez apresentadas as recomendações em plenário, cabe ao país examinado decidir se aceita as recomendações ou se apenas toma nota. O número de recomendações oferecidas aos países durante o RPU aumentou consideravelmente nos ciclos mais recentes. O aumento consistente da proporção de recomendações sinaliza o interesse e a confiança dos Estados-Membros da ONU no mecanismo do RPU. As recomendações aceitas tornam-se compromissos assumidos pelo país, de forma voluntária e soberana, perante seus pares, e devem ser implementadas de boa-fé.

O processo de adoção dos relatórios de resultado ocorre durante a sessão do GT, na qual meia hora adicional é alocada para os Estados analisados na sessão. Após a revisão pelo GT, um relatório é preparado pela *troika* com o envolvimento do Estado sob revisão e assistência do ACNUDH. O Estado revisado tem a oportunidade de fazer comentários preliminares sobre as recomendações, podendo aceitá-las ou anotá-las. As recomendações aceitas e anotadas são incluídas no relatório. Este relatório, conhecido como o "relatório de resultados", fornece um resumo da discussão, com as perguntas, comentários e recomendações feitas pelos Estados ao país sob revisão, bem como as respostas do Estado revisado. Após a adoção do relatório, as modificações editoriais podem ser feitas no relatório pelos Estados em suas próprias declarações nas duas semanas seguintes. O relatório então deve ser aprovado em uma sessão plenária do CDH. Durante a sessão plenária, o Estado em análise pode responder a perguntas e questões que não foram suficientemente abordadas durante o GT e responder às recomendações que foram levantadas pelos Estados durante a revisão.

ii. Legislativo na RPU

O ACNUDH publicou, em 2018, um relatório abordando a participação dos Parlamentos e a RPU[1388], em cooperação com a União Interparlamentar (IPU, na sigla em inglês)[1389]. O relatório aponta a relevância do Legislativo na construção das estruturas legais e políticas para a efetivação

---

[1387] Por exemplo, políticas e programas nacionais de direitos humanos implementados.

[1388] Relatório *Contribution of parliaments to the work of the Human Rights Council and its universal periodic review*.

[1389] A IPU é a organização global dos parlamentos nacionais e conta com 180 parlamentos nacionais afiliados como membros e outras quinze assembleias regionais associados. A IPU facilita a diplomacia parlamentar e capacita parlamentos e parlamentares para promover a paz, a democracia e o desenvolvimento sustentável em todo o mundo.

das normas de direitos humanos, além da participação no processo de entrada em acordos internacionais e regionais. O engajamento dos Parlamentos também foi tratado na Resolução 35/29, adotada em 2017 pelo CDH, por meio da qual foi reconhecida a importância dos parlamentos na transformação dos compromissos internacionais[1390], bem como a necessidade de incluir os parlamentos em todas as etapas do processo da RPU, desde a consulta para a elaboração do relatório nacional até a implementação e revisão das recomendações.

iii. Brasil e o desenvolvimento da RPU

Desde o processo de redemocratização, o Brasil vem fortalecendo a sua atuação na temática de direitos humanos. Dentro do contexto das Nações Unidas, o Brasil foi eleito para a primeira composição do CDH, em 2006, com a maior votação entre os países da América Latina e Caribe, sendo reconduzido em 2008, também com votação expressiva. Durante os seus mandatos, teve papel relevante no processo de criação e consolidação do mecanismo de RPU, que foi inspirado em proposta brasileira.

Ainda no âmbito dos trabalhos na Comissão de Direitos Humanos, que precedeu o CDH, a diplomacia brasileira já se posicionava quanto à necessidade de um relatório sobre a situação dos direitos humanos no mundo, que permitiria "uma revisão transparente e não seletiva dos desafios enfrentados pelos Estados-Membros, e abriria a possibilidade de maior cooperação na matéria"[1391]. A proposta brasileira defendia que o processo de revisão tivesse um caráter objetivo e periódico, deixando de ficar a mercê de critérios políticos e seletivos de um determinado contexto. A ideia ganhou tração em 2005, quando o então SGNU, Kofi Annan, lançou uma proposta de realização de revisão da proteção dos direitos humanos em todos os Estados-Membros.

iv. Destaques da 4ª RPU do Brasil, 2022

Além de assegurar convite permanente aos relatores dos procedimentos especiais do sistema ONU no território nacional, sendo um dos países mais visitados por titulares de mandatos[1392], o Brasil teve participação ativa na criação do mecanismo de RPU. Nos últimos anos, constata-se um ativismo e interesse crescente dos demais Estados para com o Brasil: no 1º ciclo de 2008, apenas doze Estados fizeram quinze recomendações ao Brasil, e todas elas foram aceitas. No 2º ciclo de 2012, o Brasil recebeu 170 recomendações de 71 Estados, recusando somente uma recomendação da Dinamarca. Já no 3º ciclo de 2017, o Brasil recebeu, no total, 246 recomendações

---

[1390] A Constituição brasileira confere às comissões permanentes do Parlamento a competência de acompanhar as políticas públicas nacionais (Artigo 58, § 2º, inciso VI da Constituição Federal). A Comissão de Direitos Humanos e Minorias, em particular, tem as atribuições: de fiscalizar e acompanhar programas governamentais relativos à proteção dos direitos humanos, de colaborar com entidades não governamentais, nacionais e internacionais, que atuem na defesa dos direitos humanos e de realizar pesquisas e estudos relativos à situação dos direitos humanos no Brasil e no mundo, inclusive para efeito de divulgação pública (Artigo 32, inciso VIII, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados).

[1391] AMORIM, Celso. *O Brasil e os direitos humanos: em busca de uma agenda positiva*. Política externa, v. 18, n. 2, p. 67-75, set./nov. 2009.

[1392] Durante o quarto ciclo da RPU, o Brasil recebeu quatro visitas de procedimentos especiais das Nações Unidas – Alice Cruz, relatora especial para eliminação da discriminação contra pessoas afetadas pela hanseníase e membros de suas famílias; Ikponwosa Erro, então perita independente sobre o desfrute dos direitos humanos por pessoas com albinismo; Baskut Tuncak, então relator especial sobre resíduos e substâncias tóxicas; e Clément Voule, relator especial sobre direitos à liberdade de reunião pacífica e de associação. O Brasil recebeu, também, visita técnica de alto nível do Subcomitê das Nações Unidas de Prevenção da Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes.

de 104 Estados e, dessas, o País aceitou 242 e rejeitou quatro, sendo duas da Venezuela, uma da Santa Sé e outra do Reino Unido[1393]. Nesse 3º ciclo, os principais temas das recomendações foram: 1) povos indígenas, meio ambiente e gênero; 2) violência policial, sistema prisional e Estado de Direito; e 3) direitos sociais e econômicos, com especial ênfase na educação e na luta contra a pobreza. Das 242 recomendações, treze tiveram avaliação híbrida (em parte, positiva; em parte, negativa quanto a seu cumprimento); quatro foram avaliadas como cumpridas; 51, em progresso; uma, em estagnação; 136, não cumpridas; e 35, em retrocesso. Em 2021, relatores de direitos humanos que visitaram o Brasil destacaram as questões racial e migratória, especialmente após a morte de um refugiado congolês no Rio de Janeiro.

Formalmente, a 4ª RPU do Brasil ocorreu em novembro de 2022, em um processo que avaliou, além do Estado brasileiro, outros treze países[1394], como o Equador e a Índia. No caso do Brasil, a *troika* de relatores esteve a cargo de Japão, Montenegro e Paraguai, e a delegação pátria foi liderada por Cristiane Britto, então ministra da Mulher, Família e Direitos Humanos. Em seu discurso de abertura, ela destacou o compromisso voluntário do Brasil em apresentar também um relatório de meio período ao 3º ciclo, em 2019, em paralelo ao relatório nacional submetido em agosto de 2022 para a avaliação desse 4º ciclo. Enfatizou que o Brasil zerou o passivo de relatórios atrasados e pendentes do sistema de direitos humanos da ONU. Destacou, também, que o relatório nacional teve a contribuição de 25 organizações da sociedade civil, e que, desde 2020, o governo federal promove oficinas de sensibilização a servidores para o atendimento das recomendações da RPU. Elogiou, ainda, a criação do "Observatório Parlamentar da RPU", parceria da Câmara dos Deputados e do ACNUDH, criado em 2020 e com a realização de 25 audiências públicas para debater, de forma temática, as recomendações ao Estado brasileiro do 3º ciclo da RPU.

Por sua vez, o representante permanente do Brasil junto às Nações Unidas em Genebra, embaixador Tovar da Silva Nunes, recordou que o Brasil já lançou sua candidatura para o CDH para o triênio 2024-2026, salientando que o País é um dos mais presentes no órgão, em seu 5º mandato (2019-2022). Informou que o Brasil ratificou 16 dos 18 principais tratados de direitos humanos[1395] e, em 2022, ratificou a Convenção Interamericana contra o Racismo com *status* equivalente ao de emenda constitucional, o que comprova o compromisso pátrio com o mais alto padrão de respeito aos direitos humanos na seara internacional.

A delegação brasileira teve ainda a presença de representantes do Ministério da Saúde, da Justiça e Segurança Pública, da Cidadania e da Educação. Perante o CDH, as autoridades federais apresentaram às delegações estrangeiras ações do governo brasileiro na área de desenvolvimento social e redução de pobreza (*e.g.* Auxílio Brasil), saúde (*e.g.* vacinação contra a COVID-19), educação e o combate ao trabalho análogo à escravidão e à tortura. Relataram, ainda, medidas tomadas entre 2017 e 2021 para a proteção de populações específicas, como pessoas negras;

[1393] 20. (Rejeitada) Selecionar candidatos nacionais para as eleições do Órgão de Tratados das Nações Unidas por meio de um processo aberto, baseado no mérito (Reino Unido); 99. (Rejeitada) Continuar a proteger a família natural e o casamento, formados por um marido e uma esposa, como a unidade fundamental da sociedade, bem como os nascituros (Santa Sé); 110. (Rejeitada) Restaurar a democracia e o Estado de Direito, indispensáveis para o pleno gozo dos direitos humanos, que foram violados pelo golpe de Estado parlamentar contra a presidenta Dilma Rousseff (República Bolivariana da Venezuela); 142. (Rejeitada) Barrar os planos de congelamento das despesas sociais nos próximos vinte anos, que são inconsistentes com as obrigações internacionais do País, que possui mais de 16 milhões de pessoas em extrema pobreza (República Bolivariana da Venezuela).

[1394] Os países avaliados na 41ª Sessão do GT da RPU foram: Bahrein, Equador, Tunísia, Marrocos, Indonésia, Finlândia, Reino Unido, Índia, Argélia, Filipinas, Brasil, Polônia, Países Baixos e África do Sul.

[1395] Para completar, faltam as ratificações dos seguintes instrumentos: o Protocolo Facultativo do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) e a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros de suas Famílias.

pessoas com deficiência; migrantes e refugiados; crianças e adolescentes; pessoas idosas; população LGBTQIA+; mulheres; povos indígenas e quilombolas; entre outros grupos sub-representados. Ao fim de seu discurso, a ministra Britto fez um apelo à defesa da vida[1396].

Na 4ª RPU, foram recebidas pelo Brasil 306 recomendações de 119 delegações. Em meio às apresentações do Estado sabatinado, as delegações são convidadas a tecer breves considerações e a propor recomendações. Os países que fizeram comentários acerca da atuação do Brasil na proteção dos direitos humanos destacaram a proteção das mulheres e da população LGBTQIA+, bem como de ativistas e jornalistas. As questões da proteção de áreas indígenas e quilombolas, a discriminação racial e a violência policial também foram abordadas. Entre os aspectos positivos, muitos saudaram avanços normativos brasileiros desde o último ciclo, como a ratificação do Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança relativo a um Procedimento de Comunicações, em 2017; a ratificação da Convenção nº 189 da OIT sobre Trabalhadores Domésticos, em 2018; a promulgação do Tratado de Marraquexe para Facilitar o Acesso a Obras Publicadas à Pessoas Cegas, em 2018; além da ratificação da Convenção Interamericana contra o Racismo, salientada pelo representante brasileiro. Alguns países elogiaram, também, a Operação Acolhida e os resultados da Comissão Nacional da Verdade. O Brasil, por sua vez, destacou sua atuação na recepção e integração de refugiados, com destaque para venezuelanos, afegãos e ucranianos.

Entre as recomendações normativas, muitas delegações exortaram o Brasil a ratificar a Convenção Internacional sobre Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias (atualmente sob apreciação do Congresso); a assinar do Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (que segue em consideração, segundo o governo brasileiro); e a ratificar a Convenção nº 190 da OIT para Eliminar a Violência e Assédio no Trabalho. Ainda nessa seara, países como Bélgica, Colômbia e Uruguai convidaram o Brasil a ratificar o Acordo de Escazú. Digna de nota foi a recomendação de Namíbia e Samoa para que o Brasil ratifique o Tratado sobre a Proibição das Armas Nucleares (TPAN), entendido como instrumento para defesa dos direitos humanos para essas delegações.

Já entre as recomendações temáticas, a proteção às populações específicas foi a principal área de preocupação. De forma geral, nota-se que a maioria dos países europeus, latino-americanos e asiáticos defenderam de forma contundente os direitos dos povos indígenas e quilombolas à demarcação e regularização de terras. Solicitaram o fim de ataques, intimidação, assédio e assassinatos contra defensores de direitos humanos, ativistas ambientais e indígenas, jornalistas e representantes da imprensa, exortando por uma maior proteção e liberdade de expressão. Em paralelo, também recomendaram a legalização do aborto, o combate à violência de gênero e melhor acessos à saúde sexual e reprodutiva de meninas, mulheres e pessoas LGBTQIA+.

Já entre as nações africanas, observa-se uma atenção maior ao racismo estrutural e aos direitos das pessoas negras e de descendência africana no Brasil, recomendando o fim da discriminação racial e da violência policial contra essas populações. Interessante notar, entre países árabes e autocracias como a Rússia, a defesa da família, com um olhar mais atento para o combate à violência e à exploração de crianças, adolescentes, mulheres e pessoas com deficiência. Muitas nações de diferentes recortes geográficos também chamaram atenção para os desaparecimentos

---

[1396] "O diferencial deste governo foi o investimento na família brasileira, a defesa de valores que, com a assinatura da Declaração Consensual de Genebra, deixa claro que são inegociáveis para nós, como a proteção da vida desde a concepção. Esse é o posicionamento que representa o pensamento da maioria absoluta dos brasileiros e essas são as instituições que sempre lutaremos para preservar: Deus, Pátria, Família e Liberdade", afirmou a ministra Cristiane Britto, no fechamento da sessão do Brasil.

forçados, a tortura, o tráfico de pessoas e a necessidade de melhorias no sistema prisional pátrio. O ACNUDH, por sua vez, focou sua atenção no Brasil após a morte do jornalista britânico, Dom Phillips, e do indigenista brasileiro, Bruno Pereira. Por fim, devido às eleições presidenciais de outubro, o CDH também mencionou a importância de um pleito pacífico e com livre expressão.

Cumpre ainda recordar a presença da sociedade civil brasileira *in loco* que, apesar de não ter tido lugar de fala ao longo da sessão, emitiu comunicados com críticas ao relatório nacional e aos discursos da delegação brasileira. Em comunicado, o Coletivo RPU, composto por trinta organizações brasileiras, incluindo a Conectas Direitos Humanos, afirmou que o relatório do Estado brasileiro "está longe de espelhar a triste realidade atual, os desmontes e os retrocessos dos direitos humanos no País nos últimos anos".

Ao cabo de três horas de sabatina, foram propostas, como mencionado, 306 recomendações de 119 países, um recorde no histórico de exames do Brasil. Com a mudança no Executivo federal, houve alguns desencontros entre quais dessas recomendações o governo Bolsonaro e o governo de transição acatariam[1397]. De todo modo, foi o governo Lula quem teve a palavra final sobre as recomendações feitas, durante a 52ª sessão do CDH, em março de 2023. O Brasil informou acolher 301 recomendações na íntegra e três com ponderações (duas sobre descriminalização do aborto, da Noruega e da Islândia; e uma sobre demarcação de terras indígenas, da Noruega). Ademais, indicou ter apenas tomado nota (o que, na prática, significa ter rechaçado) das duas recomendações restantes (políticas para família como unidade básica da sociedade, do Egito; e apoio à família em seu sentido tradicional, da Rússia), uma vez que as políticas públicas nacionais compreendem todas as formas de família e que a legislação não permite discriminação entre elas.

g) Conselho de Direitos Humanos em 2023

Em 2023, ocorreram a 52ª, a 53ª e a 54ª sessões regulares do CDH[1398]. Foram realizadas, ademais, a 36ª sessão especial do CDH, concernente às repercussões do atual conflito no Sudão sobre os direitos humanos, e, entre as reuniões intersessionais, destacou-se a reunião para a comemoração do 75º aniversário da Convenção sobre a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio e para a discussão do papel das redes sociais em relação ao tema[1399].

Com relação aos procedimentos especiais, segundo dados de novembro de 2023, há mais de quarenta mandatos temáticos em curso e 14 mandatos relativos a países[1400]. Sob o prisma geográfico, as principais diferenças, em relação ao ano anterior, foram, de um lado, a ausência de resoluções específicas relativas ao Sri Lanka, à Etiópia e à Venezuela, e, de outro, a aprovação de resoluções sobre o Haiti, a Colômbia, Honduras e o Camboja.

[1397] O governo Bolsonaro havia sinalizado que não acataria 17 recomendações, mas indicou ter aceitado as sobre políticas para família propostas por Egito e Rússia.

[1398] A 52ª sessão regular ocorreu no período entre 27 de fevereiro e 04 de abril; a 53ª sessão, entre 19 de junho e 14 de julho; e a 54ª sessão, entre 11 de setembro e 13 de outubro. O Brasil não fez parte da composição do CDH em 2023.

[1399] A reunião foi decidida por meio da Resolução 49/9 sobre a prevenção do genocídio, com o objetivo de discutir o papel das redes sociais e sua instrumentalização para a disseminação do ódio, tendo em vista o seu potencial para gerar discriminação e violência. Prevê-se a apresentação de um relatório pelo ACNUDH sobre o tema, no âmbito da 59ª sessão do CDH, a realizar-se em 2025, e da Assembleia Geral das Nações Unidas.

[1400] Mandatos atuais relacionados a países: Afeganistão, Belarus, Burundi, Camboja, RCA, Coreia do Norte, Eritreia, Irã, Mali, Myanmar, territórios palestinos ocupados, Rússia, Somália e Síria.

Foram eleitos, pela AGNU, quinze[1401] novos membros para cumprir mandato entre 2024 e 2026.

Os principais destaques em matéria de resoluções específicas sobre países foram:

i. Nicarágua

Em 2023, foi novamente aprovada resolução relativa à promoção e proteção dos direitos humanos na Nicarágua. Expressou-se grande preocupação concernente à presença de indícios de que se cometeram crimes contra a humanidade no país desde 2018, segundo o grupo de peritos em direitos humanos sobre a Nicarágua, estabelecido em 2022. Além disso, o mandato do grupo de peritos foi renovado para um período de dois anos.

ii. Questão Palestina

No âmbito da 52ª sessão, foram novamente aprovadas quatro resoluções acerca da situação palestina de similar teor em relação ao ano anterior. Como em 2022, os temas gerais dos documentos referiram-se à situação dos direitos humanos no território palestino ocupado e à obrigação de responsabilização e justiça, aos direitos humanos nas colinas de Golã, ao direito palestino à autodeterminação e aos assentamentos no território palestino ocupado. Além disso, foi também aprovada a Resolução 53/25, que trata da implementação da Resolução 31/36 do CDH, concernente aos assentamentos israelenses no território palestino ocupado.

iii. Myanmar

Foram novamente aprovadas, em 2023, duas resoluções que tratam da situação dos direitos humanos em Myanmar e da situação dos direitos humanos dos muçulmanos *rohingya* e de outras minorias. No primeiro documento, apontamentos diferentes daqueles mencionados no ano anterior compreenderam a ênfase na relevância do papel das mulheres, com destaque para seu potencial concernente à promoção da paz e da coesão social, e o apoio à Resolução 2669 do CSNU, aprovada em 2022, que exige o fim de todas as formas de violência e o respeito aos direitos humanos em Myanmar. Ademais, houve extensão do mandato do relator especial sobre os direitos humanos em Myanmar para o período de mais um ano. A segunda resolução reiterou a preocupação relativa à continuidade das graves violações de direitos humanos, especialmente contra os muçulmanos *rohingya* e outras minorias, e a necessidade de inclusão e de proteção dos direitos humanos de todas as pessoas vivendo em Myanmar.

iv. Síria

O CDH aprovou duas resoluções acerca da situação dos direitos humanos na Síria, tendo sido reiterada a preocupação referente à continuidade da violação desses direitos. Demandou-se a continuidade da assistência humanitária transfronteiriça, especialmente com o agravamento da crise no país, em decorrência dos terremotos ocorridos em fevereiro de 2023. Ademais, foi novamente determinada a extensão do mandato da comissão de inquérito sobre a Síria.

[1401] Albânia, Brasil, Bulgária, Burundi, China, Côte d’Ivoire, Cuba, República Dominicana, França, Gana, Indonésia, Japão, Kuwait, Maláui e Países Baixos.

v. Irã

O CDH aprovou nova resolução que trata especificamente da situação dos direitos humanos no Irã, no âmbito da 52ª sessão regular. Por meio da resolução, o CDH manifestou descontentamento com a impossibilidade de visita do relator especial para o Irã ao país, condenou a repetida violação de direitos humanos, instou o governo iraniano a cooperar e decidiu estender o mandato do relator especial para o período de mais um ano.

vi. Ucrânia

Com relação à Ucrânia, para além de nova resolução acerca da situação dos direitos humanos no país, no contexto da agressão russa, foi aprovada resolução que trata da assistência e cooperação no campo dos direitos humanos. O CDH voltou a condenar severamente o desrespeito ao Direito Internacional Humanitário, reafirmou o compromisso com a soberania e a integridade territorial da Ucrânia e instou a Rússia a cessar as violações de direitos humanos. Na resolução, também se mencionou preocupação concernente à insegurança alimentar global, tendo em vista o papel da Ucrânia na exportação de grãos, e à importância da manutenção do acesso livre e seguro à *Internet*. Foi também decidida a extensão do mandato da comissão de inquérito internacional independente sobre a Ucrânia.

vii. Rússia

O CDH aprovou novamente resolução que trata da situação dos direitos humanos na Rússia. No documento, as autoridades russas são instadas a respeitar as obrigações do Direito Internacional dos direitos humanos e a preservar as liberdades fundamentais. Houve, ademais, extensão do mandato do relator especial sobre a situação dos direitos humanos na Rússia para o período de um ano.

viii. Belarus

Foram aprovadas duas novas resoluções, em 2023, que tratam dos mesmos temas gerais discutidos em documentos do ano anterior, a situação dos direitos humanos em Belarus e a situação dos direitos humanos em Belarus na preparação para a eleição presidencial de 2020 e no período subsequente. O CDH condenou a sistemática violação dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, por meio de atos como a manutenção de mais de mil prisioneiros políticos, a prisão de opositores e o desrespeito aos direitos políticos dos cidadãos.

ix. Afeganistão

Como em 2022, o CDH aprovou resolução específica acerca da situação dos direitos humanos no Afeganistão. O CDH voltou a condenar severamente as violações de direitos humanos e condenou especificamente a proibição da atuação de mulheres, em organizações não governamentais e na ONU, no desempenho de atividades no Afeganistão. Houve decisão de extensão do mandato do relator especial sobre a situação de direitos humanos no Afeganistão para o período de um ano.

x. Eritreia

O CDH aprovou novamente resolução acerca da situação dos direitos humanos na Eritreia. O documento insta o governo da Eritreia a adotar medidas concretas para a implementação das recomendações apresentadas pelo relator especial, que teve seu mandato estendido pelo período de mais um ano.

xi. Sudão

A situação de direitos humanos no Sudão foi especialmente examinada pelo CDH em 2023. Enquanto, no ano anterior, foi solicitado informe do ACNUDH sobre a situação no país, em maio de 2023, foi realizada, a pedido do Reino Unido, sessão especial do CDH, para a discussão dos impactos do conflito em curso sobre os direitos humanos. Por ocasião da 36ª sessão especial, realizada em 11 de maio de 2023, foi aprovada, em votação de 18 a quinze, com 14 abstenções, resolução[1402] que manifestou profunda preocupação com a escalada da violência no Sudão entre as Forças Armadas sudanesas e as Forças de Apoio Rápido.

De acordo com a resolução, essa escalada poderia comprometer os progressos realizados no sentido de uma transição pacífica para a democracia bem como a estabilidade no Sudão. Solicitou-se a cessação imediata da violência por todas as partes, sem condições prévias, e o rápido estabelecimento de um acesso humanitário pleno, seguro e desimpedido. Além disso, pediu-se a reabilitação de infraestruturas básicas, a resolução negociada e pacífica do conflito com base num diálogo inclusivo, e o compromisso de todas as partes com o povo do Sudão de regressar à sua transição para um governo liderado por civis. Ademais, encorajou-se o Mecanismo Tripartite para o Sudão, agrupamento que reúne a ONU, a União Africana (UA) e a Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento (IGAD, na sigla em inglês), a prosseguirem os esforços para evitar uma nova escalada de violência.

A resolução ainda instou a comunidade internacional a trabalhar no sentido de dar resposta às prioridades imediatas decorrentes da grave crise humanitária no Sudão e do seu impacto nos países vizinhos, inclusive por meio do Plano de Resposta Humanitária do Sudão para 2023 e dos parceiros humanitários que trabalham para intensificar as medidas de resposta. No documento, decidiu-se que o mandato do perito designado pelo ACNUDH no Sudão deverá, com efeitos imediatos, incluir igualmente o monitoramento e a documentação pormenorizados, assim como apresentar relatórios ao CDH sobre todas as alegações de violações e abusos dos direitos humanos desde 25 de outubro de 2021 cometidos por todas as partes no Sudão, incluindo as decorrentes diretamente do conflito atual, bem como um foco específico na prevenção de novas violações e abusos. O perito designado deverá coordenar estes esforços com a Missão de Assistência Integrada de Transição das Nações Unidas no Sudão (UNITAMS, na sigla em inglês). A resolução ainda solicitou a coordenação dos trabalhos, a troca de relatórios e de recomendações, assim como o intercâmbio de outras informações com a UA, a IGAD, a Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, a Liga dos Estados Árabes (LEA), órgãos pertinentes e órgãos subsidiários das Nações Unidas e de todas as outras organizações e mecanismos internacionais e regionais relevantes sobre a questão dos direitos humanos no Sudão.

Em outubro, foi também aprovada resolução relativa à resposta à crise no país, no âmbito da 54ª sessão regular do CDH. A Resolução 54/2 condenou a continuidade do conflito e a violação dos direitos humanos, demonstrou grave preocupação em relação à violência baseada em gênero,

---

[1402] A/HRC/RES/S-36/1.

reiterou a necessidade de um imediato cessar-fogo, reconheceu a importante liderança da UA na resposta ao conflito e decidiu estabelecer uma comissão de inquérito internacional independente para o Sudão.

xii. Colômbia

A resolução que trata particularmente da Colômbia referiu-se à cooperação técnica e à capacitação em direitos humanos com o objetivo de implementar as recomendações da Comissão para o Esclarecimento da Verdade (CEV), com especial atenção às vítimas. O CDH solicitou a indicação de um especialista internacional em direitos humanos para a identificação dos obstáculos na implementação do acordo de paz de 2016.

xiii. Outros países

O CDH aprovou, ademais, resoluções sobre a situação dos direitos humanos no Sudão do Sul, na Coreia do Norte e no Burundi. Houve aprovação, igualmente, de resoluções concernentes à assistência técnica e capacitação ou cooperação com o Sudão do Sul, a Geórgia, o Mali, a Líbia, a República Democrática do Congo (RDC), a República Centro-Africana (RCA), a Somália, o Iêmen, o Haiti e o Camboja. No que concerne à resolução sobre cooperação técnica e capacitação em Honduras, o documento referiu-se à cooperação nas áreas de segurança, justiça e sistema penitenciário.

xiv. Resoluções temáticas

O CDH aprovou novamente resoluções concernentes aos temas de liberdades fundamentais, saúde, direitos humanos ligados a grupos específicos, meio ambiente e desenvolvimento sustentável, educação em direitos humanos, discriminação e intolerância, violência contra a mulher e cooperação em matéria de direitos humanos. Tratou também de questões ligadas à nacionalidade e aos migrantes, além de outros temas específicos. Ademais, foi aprovada a Resolução 52/19, em comemoração ao 75º aniversário da DUDH e do 30º aniversário da Declaração e Programa de Ação de Viena.

Nos documentos aprovados em 2023, reiterou-se a liberdade de crença e religião, o direito ao desenvolvimento e os direitos das mulheres e crianças, dos povos indígenas e das pessoas idosas. Na esfera da cultura, foi aprovada nova resolução em defesa do respeito pela diversidade cultural, que reafirmou que os direitos culturais são parte integral dos direitos humanos[1403]. O domínio do meio ambiente e do desenvolvimento sustentável foi especialmente examinado, por meio da aprovação de quatro resoluções na matéria, inclusive sobre a proteção dos direitos humanos e a implementação da Agenda 2030, e, novamente, sobre mudanças climáticas e direitos humanos. Também se concedeu atenção ao tema da discriminação e da intolerância, o que é corroborado pela aprovação de resoluções que defenderam o combate à discriminação com base na religião e a incompatibilidade entre democracia e racismo. Nesse contexto, singularizou-se a necessidade de um mundo dos esportes livre do racismo e da intolerância, por meio de resolução que ressaltou a importância do combate à impunidade e da responsabilização por crimes com

[1403] A/HRC/RES/52/18.

motivação racial no esporte[1404]. Aprovaram-se, ainda, resoluções acerca do direito à privacidade na era digital e da relação entre as novas tecnologias e os direitos humanos.

De fato, foram particularmente examinadas a relação entre determinados temas e o domínio dos direitos humanos, tendo sido aprovadas resoluções, por exemplo, sobre a relação entre a corrupção, a transferência de armas, a pobreza extrema, as medidas coercitivas unilaterais ou o uso de mercenários, e os direitos humanos. Nesse contexto, o CDH, por exemplo, instou os Estados a não adotarem medidas coercitivas unilaterais em desacordo com o direito internacional[1405] e estendeu o mandato do relator especial sobre a pobreza extrema e os direitos humanos[1406].

Entre os temas gerais de resoluções não presentes no ano anterior, estão compreendidas as resoluções acerca do direito à nacionalidade, do desaparecimento forçado, da questão da pena de morte, da centralidade do cuidado sob a perspectiva dos direitos humanos e do espaço da sociedade civil. Com relação ao direito à alimentação, o CDH expressou preocupação relativa às consequências da crise ligada à pandemia de COVID-19, que levou entre 83 e 132 milhões de pessoas à insegurança alimentar moderada ou severa, e ao recuo no alcance dos ODS 1 e 2, concernentes à erradicação da pobreza e da fome, respectivamente[1407].

xv. Resumo das principais deliberações no CDH em 2022 e 2023

Resoluções do CDH sobre regiões específicas

Região	Ano	Resolução	Título	Posição do Brasil (2022)
Ucrânia	2023	52/32	Situação dos direitos humanos na Ucrânia em decorrência da agressão russa	---
		53/30	Cooperação e assistência concernente à Ucrânia no campo dos direitos humanos	---
	2022	49/1	Situação dos direitos humanos na Ucrânia em decorrência da agressão russa *Apenas Eritreia e Rússia votaram contra.*	FAVORÁVEL
Sudão do Sul	2023	52/1	Promovendo direitos humanos no Sudão do Sul	---
		52/43	Assistência técnica e capacitação para o Sudão do Sul	---
	2022	49/2	Promovendo direitos humanos no Sudão do Sul	ABSTENÇÃO
		49/35	Assistência técnica e capacitação para o Sudão do Sul	*sem votação*

[1404] A/HRC/RES/54/25.
[1405] A/HRC/RES/52/13.
[1406] A/HRC/RES/53/10.
[1407] A/HRC/RES/52/16.

Região	Ano	Resolução	Título	Posição do Brasil (2022)
Sudão	2023	54/2	Respondendo à crise humanitária e de direitos humanos causada pelo conflito armado em curso no Sudão	---
	2022	50/1	Informe do ACNUDH sobre a situação no Sudão	*sem votação*
Nicarágua	2023	52/2	Promoção e proteção dos direitos humanos na Nicarágua.	---
	2022	49/3	Promoção e proteção dos direitos humanos na Nicarágua	FAVORÁVEL
Questão Palestina	2023	52/3	Situação dos direitos humanos no território palestino ocupado e obrigação de responsabilização e justiça	---
		52/33	Direitos humanos nas Colinas de Golã	---
		52/34	Direito à autodeterminação	---
		52/35	Assentamentos no território palestino ocupado	---
		53/25	Implementação da Resolução 31/36	---
	2022	49/4	Situação dos direitos humanos no território palestino ocupado e obrigação de responsabilização e justiça *Apenas três votos contrários (Brasil, Malawi e EUA) e sete abstenções;*	CONTRÁRIO
		49/28	Direito à autodeterminação	FAVORÁVEL
		49/29	Assentamentos no território palestino ocupado	ABSTENÇÃO
		49/30	Direitos humanos nas colinas de Golã	ABSTENÇÃO
Coreia do Norte	2023	52/28	Situação dos direitos humanos na Coreia do Norte	---
	2022	49/22	Situação dos direitos humanos na Coreia do Norte	*sem votação*
Myanmar	2023	52/31	Situação dos direitos humanos em Myanmar	---
		53/26	Situação dos direitos humanos dos muçulmanos *rohingya* e de outras minorias em Myanmar	---
	2022	49/23	Situação dos direitos humanos em Myanmar	*sem votação*

Região	Ano	Resolução	Título	Posição do Brasil (2022)
		50/3	Situação dos direitos humanos dos muçulmanos *rohingya* e de outras minorias em Myanmar	*sem votação*
Irã	2023	52/27	Situação dos direitos humanos no Irã	---
	2022	49/24	Situação dos direitos humanos no Irã	ABSTENÇÃO
Belarus	2023	52/29	Situação dos direitos humanos em Belarus na preparação para a eleição presidencial de 2020 e no período subsequente	---
		53/19	Situação dos direitos humanos em Belarus	---
	2022	49/26	Situação dos direitos humanos em Belarus na preparação para a eleição presidencial de 2020 e no período subsequente	FAVORÁVEL
		50/20	Situação dos direitos humanos em Belarus	FAVORÁVEL
Síria	2023	52/30	Situação dos direitos humanos na Síria	---
		53/18	Situação dos direitos humanos na Síria	
	2022	49/27	Situação dos direitos humanos na Síria	ABSTENÇÃO
		50/19	Situação dos direitos humanos na Síria	ABSTENÇÃO
		51/26	Situação dos direitos humanos na Síria	ABSTENÇÃO
Geórgia	2023	52/40	Cooperação com a Geórgia	---
	2022	49/33	Cooperação com a Geórgia	ABSTENÇÃO
Mali	2023	52/42	Assistência técnica e capacitação para o Mali no campo de direitos humanos	---
	2022	49/34	Assistência técnica e capacitação para o Mali	*sem votação*
Eritreia	2023	53/2	Situação dos direitos humanos na Eritreia	---
	2022	50/2	Situação dos direitos humanos na Eritreia	*sem votação*
Afeganistão	2023	54/1	Situação dos direitos humanos no Afeganistão	---
	2022	50/14	Situação dos direitos humanos de mulheres e crianças no Afeganistão	*sem votação*
		51/20	Situação dos direitos humanos no Afeganistão	FAVORÁVEL

Região	Ano	Resolução	Título	Posição do Brasil (2022)
Líbia	2023	52/41	Assistência técnica e capacitação para a melhora dos direitos humanos na Líbia	---
	2022	50/23	Assistência técnica e capacitação para a melhora dos direitos humanos na Líbia	*sem votação*
Sri Lanka	2023	---	---	---
	2022	51/1	Promoção da reconciliação, da responsabilização e dos direitos humanos no Sri Lanka	ABSTENÇÃO
Rússia	2023	54/23	Situação dos direitos humanos na Rússia	---
	2022	51/25	Situação dos direitos humanos na Rússia	ABSTENÇÃO
Etiópia	2023	---	---	---
	2022	51/27	Situação dos direitos humanos na Etiópia	FAVORÁVEL
Burundi	2023	54/21	Situação dos direitos humanos no Burundi	---
	2022	51/28	Situação dos direitos humanos no Burundi	FAVORÁVEL
Venezuela	2023	---	---	---
	2022	51/29	Situação dos direitos humanos na Venezuela	FAVORÁVEL
RDC	2023	54/34	Assistência técnica e capacitação em direitos humanos na RDC	---
	2022	51/36	Assistência técnica e capacitação em direitos humanos na RDC	*sem votação;*
RCA	2023	54/31	Assistência técnica e capacitação em direitos humanos na RCA	---
	2022	51/37	Assistência técnica e capacitação em direitos humanos na RCA	*sem votação*
Somália	2023	54/32	Assistência à Somália em direitos humanos	---
	2022	51/38	Assistência à Somália em direitos humanos	*sem votação*
Iêmen	2023	54/29	Assistência técnica e capacitação em direitos humanos no Iêmen	---
	2022	51/39	Assistência técnica e capacitação em direitos humanos no Iêmen	*sem votação*
Haiti	2023	52/39	Assistência técnica e capacitação para a melhora da situação de direitos humanos no Haiti	---

Região	Ano	Resolução	Título	Posição do Brasil (2022)
Colômbia	2023	53/22	Otimização da cooperação técnica e da capacitação no campo de direitos humanos na Colômbia para implementar as recomendações da Comissão para o Esclarecimento da Verdade, Convívio e Não Repetição	---
Honduras	2023	54/30	Sistema penitenciário, segurança e justiça: melhora da cooperação técnica e da capacitação para a proteção dos direitos humanos em Honduras	---
Camboja	2023	54/36	Serviços de assessoramento e assistência técnica para Camboja	---

Resoluções do CDH sobre temas específicos

Tema	Ano	Resolução	Título	Posição do Brasil (2022)
Liberdades	2023	52/6	Liberdade de crença ou religião	---
	2022	49/05	Liberdade de crença e religião	*sem votação*
		50/14	Liberdade de opinião e de expressão	*sem votação*
Saúde/Pandemia	2023	52/12	Saúde mental e direitos humanos	---
		53/8	Eliminação da discriminação contra pessoas afetadas pela lepra (hanseníase) e seus familiares	---
		54/16	Mortalidade e morbidade materna evitáveis e direitos humanos	---
	2022	49/19	Promoção e proteção dos direitos econômicos, sociais e culturais no contexto de enfrentamento das desigualdades na recuperação da pandemia de COVID-19	FAVORÁVEL
		49/25	Garantia de acesso equitativo, acessível, universal e oportuno a vacinas a todos os países em resposta à pandemia de COVID-19	*sem votação*
		50/13	Acesso a medicamentos, vacinas e outros bens de saúde no contexto do direito de todos de gozo do maior padrão possível de saúde física e mental	*sem votação*
		51/21	Direito de todos ao gozo do maior padrão possível de saúde física e mental	*sem votação*

Tema	Ano	Resolução	Título	Posição do Brasil (2022)
Direito humanos e grupos específicos	2023	53/9	Tráfico de pessoas, especialmente mulheres e crianças	---
		54/12	Direitos humanos e povos indígenas	---
		54/13	Direitos humanos de pessoas idosas	---
	2022	49/14	Direito de pessoas pertencentes a minorias nacionais ou étnicas, religiosas ou linguísticas	*sem votação*
		49/20	Direitos da criança	*sem votação*
		51/4	Direitos humanos de pessoas idosas	*sem votação*
		51/17	Juventude e direitos humanos	*sem votação*
		51/18	Direitos humanos e povos indígenas	*sem votação*
		49/12	Participação de pessoas com deficiência no esporte	*sem votação*
Cultura	2023	52/18	Promoção do proveito dos direitos culturais de todos e do respeito pela diversidade cultural	---
	2022	49/07	Direitos culturais e proteção da herança cultural	*sem votação*
		49/16	Promoção do proveito de direitos culturais e do respeito pela diversidade cultural	*sem votação*
Meio Ambiente e desenvolvimento sustentável	2023	52/8	Promovendo direitos humanos e os objetivos de desenvolvimento sustentável por meio da entrega de serviço público transparente, responsável e eficiente	---
		52/14	Promoção e proteção dos direitos humanos e a implementação da Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável	---
		52/23	O direito humano a um ambiente limpo, saudável e sustentável	---
		53/6	Direitos humanos e mudanças climáticas	---
	2022	50/9	Direitos humanos e mudanças climáticas	*sem votação*
Educação em direitos humanos	2023	54/5	Garantindo educação de qualidade para a paz e a tolerância para todas as crianças	---
		54/7	Programa Mundial para a Educação em Direitos Humanos	---
	2022	51/2	Programa Mundial para a Educação em Direitos Humanos	*sem votação*
Direito a (...)	2023	52/16	Direito à alimentação	---

Tema	Ano	Resolução	Título	Posição do Brasil (2022)
		53/7	Direito à educação	---
		54/18	Direito ao desenvolvimento	---
		54/21	Direito à privacidade na era digital	---
	2022	49/8	Direito ao Desenvolvimento *49/8 comemorou o 35º aniversário da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento*	FAVORÁVEL
		51/7		ABSTENÇÃO
		51/19	Direito humano à água potável segura e saneamento	*sem votação*
		49/11	Direito ao Trabalho	*sem votação*
		49/17	Habitação adequada como componente do direito à adequada qualidade de vida	*sem votação*
Discriminação e intolerância	2023	52/38	Combatendo a intolerância, a estereotipização negativa e a estigmatização, a discriminação, a incitação à violência e a violência contra pessoas, baseadas na religião ou crença	---
		53/1	Combatendo o ódio religioso que constitui incitação à discriminação, hostilidade ou violência	---
		53/21	A incompatibilidade entre democracia e racismo	---
		54/25	O mundo dos esportes livre do racismo, da discriminação racial, da xenofobia e da intolerância relacionada	---
		54/27	Da retórica à realidade: uma chamada global para a ação concreta contra o racismo, a discriminação racial, a xenofobia e a intolerância relacionada	---
	2022	49/31	Combate à intolerância, discriminação e violência contra pessoas baseada em religião ou crença	*sem votação*
		51/32	Apelo global para a ação concreta contra o racismo, a discriminação racial, a xenofobia e a intolerância relacionada	FAVORÁVEL
Questões de gênero/ Violência contra mulheres	2023	53/27	Acelerando esforços para a eliminação de todas as formas de violência contra meninas e mulheres:	---

Tema	Ano	Resolução	Título	Posição do Brasil (2022)
			prevenção e resposta a todas as formas de violência contra meninas e mulheres na detenção pela justiça criminal	
		54/19	Concretização do igual proveito do direito à educação por toda menina	---
	2022	50/16	Eliminação da mutilação genital feminina	*sem votação*
		50/18	Eliminação de todas as formas de discriminação contra mulheres e meninas	*sem votação*
Cooperação/ Assistência Técnica/ Solidariedade Internacional e direitos humanos	2023	52/15	Cooperação com organizações regionais de direitos humanos	---
		52/21	O impacto negativo da não repatriação de fundos de origem ilícita para seus países de origem no proveito dos direitos humanos, e a importância do aperfeiçoamento da cooperação internacional	---
		53/11	Aperfeiçoamento da cooperação internacional no campo de direitos humanos	---
		54/24	Cooperação com as Nações Unidas, seus representantes e mecanismos no campo dos direitos humanos	---
		54/28	Aperfeiçoamento da cooperação técnica e da capacitação no campo de direitos humanos	---
	2022	51/33	Promoção internacional da cooperação para o apoio de mecanismos nacionais para a implementação, a comunicação e o seguimento	*sem votação*
		51/34	Fortalecimento da cooperação técnica e da cooperação em direitos humanos	*sem votação*
		51/35	Assistência técnica e capacitação para o enfrentamento das implicações sobre direitos humanos do legado nuclear nas Ilhas Marshall	*sem votação*
		50/8	Direitos humanos e solidariedade internacional	FAVORÁVEL
		50/4	Fortalecimento da cooperação internacional no âmbito dos direitos humanos	ABSTENÇÃO

Tema	Ano	Resolução	Título	Posição do Brasil (2022)
Temas/Contextos específicos e sua relação com os direitos humanos	2023	52/13	O impacto negativo das medidas coercitivas unilaterais no proveito dos direitos humanos	---
		52/24	Contribuição do CDH em relação às implicações das políticas de drogas sobre os direitos humanos	---
		53/3	Negócios e direitos humanos	---
		53/10	Pobreza extrema e direitos humanos	---
		53/15	Impacto da transferência de armas sobre os direitos humanos	---
		53/17	O impacto negativo da corrupção no proveito dos direitos humanos	---
		53/29	Tecnologias digitais novas e emergentes e os direitos humanos	---
		54/3	Uso de mercenários como meios de violação de direitos humanos e de impedimento do exercício do direito dos povos à autodeterminação	---
		54/15	Medidas coercitivas unilaterais e direitos humanos	---
		54/17	Contribuição da implementação dos objetios do Ano Internacional da Família e seus processos de seguimento na promoção e proteção dos direitos humanos	---
		54/22	Promoção e proteção dos direitos econômicos, sociais e culturais no contexto do enfrentamento de desigualdades	---
	2022	51/3	Neurotecnologia e direitos humanos	*sem votação*
		50/21	Promoção e proteção dos direitos humanos no contexto de protestos pacíficos	*sem votação*
		51/24	Terrorismo e direitos humanos	*sem votação*
		51/22	Implicações das tecnologias novas e emergentes no âmbito militar sobre os direitos humanos	*sem votação*
		50/12	Direitos humanos e a regulação de aquisição, posse e uso de armas de	*sem votação*
Sistema/Ordem Internacional e direitos humanos	2022	49/15	Efeitos da dívida externa/obrigações internacionais no pleno proveito dos direitos humanos	CONTRÁRIO

Tema	Ano	Resolução	Título	Posição do Brasil (2022)
		51/11	Promoção de uma ordem internacional democrática e equitativa	ABSTENÇÃO
Papel do Estado/ Governança	2022	49/21	Papel dos Estados no enfrentamento dos impactos negativos da desinformação no proveito dos direitos humanos	*sem votação*
		51/5	Papel da governança na promoção e proteção dos direitos humanos	*sem votação*
		51/12	Governo local e direitos humanos	*sem votação*
		51/31	Instituições nacionais de direitos humanos	*sem votação*
Nacionalidade e migrantes	2023	53/16	O direito à nacionalidade: igualdade de direitos de nacionalidade na lei e na prática	---
		53/24	Direitos humanos dos migrantes: prevenção e responsabilização por violações de direitos humanos em trânsito	---
Outros temas	2023	52/10	Habitação adequada como componente do direito a um padrão de vida adequado e o direito à não discriminação nesse contexto	---
		52/11	A questão da concretização em todos os países dos direitos econômicos, sociais e culturais	---
		52/22	Direitos humanos, democracia e o primado do direito	---
		52/25	Registro de nascimento e o direito de todos ao reconhecimento como uma pessoa perante a lei em qualquer lugar	---
		53/13	Espaço da sociedade civil	---
		53/23	Casamento infantil, precoce e forçado: fim e prevenção do casamento forçado	---
		53/28	A contribuição do desenvolvimento para o proveito de todos os direitos humanos	---
		54/6	A centralidade do cuidado e do apoio sob a perspectiva dos direitos humanos	---
		54/14	Desaparecimento forçado e involuntário	---

Tema	Ano	Resolução	Título	Posição do Brasil (2022)
		54/35	A questão da pena de morte	---
	2022	51/6	Objeção de consciência ao serviço militar	*sem votação*
		51/8	Detenção arbitrária	*sem votação*
		51/9	Segurança dos jornalistas	*sem votação*
		51/10	Enfrentamento do *cyberbullying*	*sem votação*
		51/14	Papel da prevenção na promoção e proteção dos direitos: primado do direito e responsabilização	*sem votação*
Questões organizacionais	2023	52/19	Comemoração do 75º aniversário da DUDH e do 30º aniversário da Declaração e Programa de Ação de Viena	---
		53/20	Fórum Social[1408]	---
		54/33	Estabelecimento de um escritório regional do ACNUDH para a CARICOM	---
	2022	49/32	Fortalecimento do Fundo de Assistência Técnica Voluntário para o apoio à participação dos países menos desenvolvidos e dos países insulares em desenvolvimento no trabalho do CDH	*sem votação*
		51/30	Fortalecimento dos fundos voluntários para o mecanismo de RPU do CDH	*sem votação*
		50/22	Fórum Social	*sem votação*

Resoluções do CDH sobre Procedimentos Especiais e Investigações Independentes (Temáticos)

2023	52/4	Mandato do relator especial sobre a situação de defensores de direitos humanos
	52/5	Mandato do relator especial sobre questões ligadas a minorias
	52/7	Tortura e outra forma de punição ou tratamento cruel, desumano ou degradante: mandato do relator especial
	52/9	Liberdade de opinião e de expressão: mandato do relator especial sobre a promoção e a proteção do direito à liberdade de opinião e expressão
	52/10	Mandato do especialista independente sobre os efeitos da dívida externa e de outras obrigações financeiras internacionais relacionadas dos Estados no

[1408] Trata-se de um evento anual realizado pelo CDH, para promover o diálogo entre a sociedade civil e de representantes dos Estados-Membros da ONU e de organizações intergovernamentais. A cada ano, é escolhido um tema. Em 2023, o Fórum Social focou-se sobre a contribuição da ciência, tecnologia e inovação para a promoção dos direitos humanos, inclusive no contexto de recuperação pós-pandêmica.

		pleno proveito de todos os direitos humanos, particularmente os direitos econômicos, sociais e culturais
	52/20	Direitos humanos dos migrantes: mandato do relator especial sobre os direitos humanos dos migrantes
	52/26	Mandato do relator especial sobre a venda, a exploração sexual e o abuso sexual de crianças
	52/36	Mandato do relator especial sobre as formas contemporâneas de racismo, de discriminação racial, de xenofobia e de intolerância relacionadas
	52/37	Mandato do grupo de trabalho intergovernamental sobre a implementação efetiva da Declaração e do Programa de Ação de Durban
	53/4	Mandato do relator especial sobre execuções extrajudiciais, sumárias ou arbitrárias
	53/5	Mandato do especialista independente sobre direitos humanos e solidariedade internacional
	53/12	Mandato do relator especial sobre a independência de juízes e advogados
	53/14	Relator especial sobre os direitos das pessoas com deficiência
	54/4	Mandato do especialista independente sobre a promoção de uma ordem internacional democrática e equitativa
	54/8	Relator especial sobre a promoção da verdade, da justiça, da reparação e de garantias de não repetição
	54/9	GT sobre os direitos dos camponeses e outras pessoas trabalhando em áreas rurais
	54/10	Mandato do relator especial sobre as implicações sobre o meio ambiente da correta gestão e eliminação de susbtâncias e resíduos perigosos
	54/11	Mandato do grupo intergovernamental aberto para a elaboração do conteúdo de um quadro regulatório internaiconal sobre a regulação, o monitoramento e a supervisão das atividades de empresas militares e de segurança privadas
	54/26	Mandato do grupo de trabalho de especialistas sobre pessoas afrodescendentes
2022	49/10	Extensão do mandato do relator especial sobre a promoção e a proteção dos direitos humanos e das liberdades fundamentais em meio ao enfrentamento do terrorismo
	49/12	Extensão do mandato do Relator Especial sobre o direito à alimentação
	50/6	Mandato do relator especial sobre os direitos humanos dos deslocados internos
	50/7	Mandato do relator especial sobre violência contra mulheres e meninas
	50/10	Mandato do especialista independente sobre a proteção contra a violência e a discriminação baseada na orientação sexual e na identidade de gênero
	51/13	Mandato do GT sobre o uso de mercenários como meio de violação dos direitos humanos e impedimento do exercício do direito dos povos de autodeterminação
	51/15	Relator Especial sobre as formas contemporâneas de escravidão

Observação: *resoluções sobre países, incluindo dispositivos ligados a esses mecanismos, estão na tabela anterior.*

Decisões do CDH

Resultado da RPU	52ª sessão	Bahrein (52/101); Equador (52/102); Tunísia (52/103); Marrocos (52/104); Indonésia (52/105); Argélia (52/106); Reino Unido (52/107); Índia (52/108); Finlândia (52/109); Filipinas (52/110); Brasil (52/111); Polônia (52/112); Países Baixos (52/113); África do Sul (52/114)
	53ª sessão	Tchéquia (53/101); Argentina (53/102); Gabão (53/103); Gana (53/104); Peru (53/105); Guatemala (53/106); Benim (53/107); Coreia do Sul (53/108); Suíça (53/109); Zâmbia (53/110); Paquistão (53/111); Japão (53/112); Sri Lanka (53/113)
	54ª sessão	França (54/101); Tonga (54/102); Botsuana (54/103); Romênia (54/104); Mali (54/105); Montenegro (54/106); Bahamas (54/107); Burundi (54/108); Luxemburgo (54/109); Zâmbia (54/110); EAU (54/111); Israel (54/112); Liechtenstein (54/113); Sérvia (54/114)

Sessões Especiais do CDH

2023	36ª sessão especial	Pedido: Reino Unido (com apoio de 19 Estados-Membros e 33 Estados observadores) Resolução adotada: S-36/1 (Impacto dos direitos humanos do conflito em curso no Sudão), com voto favorável de 18 Estados-Membros, 15 votos contrários e 14 abstenções
2022	35ª sessão especial	Pedido: Alemanha e Islândia (apoio de 17 Estados-Membros – não estando o Brasil neste grupo – e 27 membros observadores)
	34ª sessão especial	Pedido: Ucrânia (com apoio de 16 Estados-Membros – não estando presente o Brasil – e 39 Estados observadores) Resoluções adotadas: S-34/1 (Deterioração da situação dos direitos humanos na Ucrânia em decorrência da agressão russa) – voto FAVORÁVEL do Brasil

h) Conselho de Direitos Humanos em 2022

No ano de 2022, ocorreram as três sessões regulares[1409] do CDH, além de duas sessões especiais[1410]: a primeira, realizada em 12 de maio, tratou da deterioração da situação dos direitos na Ucrânia em razão da agressão russa; a segunda, em 24 de novembro de 2022, teve como tema a deterioração da situação dos direitos humanos no Irã, especialmente com relação a mulheres e crianças. Houve, além disso, em outubro de 2022, a eleição de 14 membros para o CDH[1411].

[1409] 49ª sessão regular, entre 28 de fevereiro e primeiro de abril: foram adotadas 35 resoluções e treze decisões. 50ª sessão, entre 13 de junho e 8 de julho: foram adotadas 23 resoluções e uma decisão. 51ª sessão, entre 12 de setembro e 7 de outubro: foram adotadas 35 resoluções e uma decisão. Além disso, um projeto de decisão foi rejeitado (Debate sobre a situação dos direitos humanos na Região Autônoma Uigur do Xinjiang).

[1410] O apoio de um terço dos membros do CDH é necessário para realização de sessão especial: 16 ou mais membros.

[1411] África: Argélia, Marrocos, África do Sul, Sudão. Ásia e Pacífico: Bangladesh, Quirguistão, Maldivas, Vietnã. América Latina e Caribe: Chile e Costa Rica. Europa Ocidental e outros Estados: Bélgica e Alemanha. Europa Central e Oriental: Geórgia e Romênia. Alemanha e Bélgica foram reeleitas, enquanto a Venezuela não conseguiu a reeleição, o que gerou a interpretação de fortalecimento do Conselho, em razões da situação dos direitos humanos no país. Ainda no contexto da eleição, dois aspectos são pontos de preocupação: a candidatura de Estados com sérios problemas no

Ademais, conforme dados de dezembro de 2023, há 59 procedimentos especiais em curso sob o âmbito do CDH: 45 mandatos temáticos[1412] e 14 mandatos relacionados a países[1413]. O CDH aprovou tanto resoluções ligadas a países, especificamente, quanto a temas diversos em direitos humanos. Os principais destaques foram:

i. Nicarágua

O Conselho decidiu estabelecer um grupo de peritos em direitos humanos para a investigação de violações na Nicarágua desde 2018 (GHRE, na sigla em inglês; via RES 49/3)[1414]. Para mais detalhes sobre a Nicarágua, ver a seção específica no capítulo 7.

ii. Questão palestina

Foram aprovadas quatro resoluções, todas no contexto da 49ª sessão regular. As resoluções trataram de temas semelhantes àqueles discutidos nas resoluções aprovadas em 2021, durante a 46ª sessão regular[1415]. Para além da demanda de saída dos territórios palestinos ocupados e da cessação do estabelecimento de assentamentos e da construção do muro na área ocupada, as resoluções também reafirmaram o direito do povo palestino à autodeterminação e trataram da necessidade de respeito aos direitos humanos e da garantia de acesso à água e a vacinas de forma não discriminatória nessa região. Ademais, foi solicitada, ao ACNUDH, a finalização do relato acerca da implementação das Resoluções S-9/1 (2009; sobre as graves violações de direitos humanos nos territórios palestinos ocupados, particularmente em razão dos recentes ataques militares israelenses contra a Faixa de Gaza) e S-12/1 (2009; sobre a situação dos direitos humanos nos territórios palestinos ocupados) do CDH, e foi aprovada resolução específica sobre a situação dos direitos humanos nas Colinas de Golã[1416] (49/30). Para mais detalhes sobre a questão israelo-palestina, ver seção específica no capítulo 7.

âmbito dos direitos humanos e a reduzida competitividade do processo, que enfraquece o sistema de eleições – dos cinco grupos geográficos, apenas dois tinham mais Estados competindo do que assentos disponíveis (América Latina e Caribe; Ásia e Pacífico). Os mandatos de Armênia, Brasil, Alemanha, Indonésia, Japão, Líbia, Ilhas Marshall, Mauritânia, Namíbia, Países Baixos, Polônia, Coreia do Sul, Sudão e Venezuela encerram-se em 2022.

[1412] Compreendem, entre outros temas, a detenção arbitrária, direitos humanos e corporações transnacionais, mudanças climáticas, direitos culturais, desenvolvimento, desaparecimento forçado, direito à alimentação, liberdade de expressão e de religião, racismo, proteção dos direitos humanos no contexto de enfrentamento do terrorismo, discriminação contra mulheres e meninas e saúde.

[1413] Mandatos atuais relacionados a países: Afeganistão, Belarus, Burundi, Camboja, República Centro-Africana (RCA), Coreia do Norte, Eritreia, Irã, Mali, Myanmar, territórios palestinos ocupados, Rússia, Somália, Síria.

[1414] O grupo será composto por três especialistas que atuarão por um ano. Esse grupo faz parte do mecanismo de monitoramento dos "órgãos investigativos/investigações independentes" do CDH, que, ao lado dos "procedimentos especiais" e da "revisão periódica universal" (RPU), contribuem para a proteção internacional dos direitos humanos.

[1415] Situação dos direitos humanos no território palestino ocupado e obrigação de responsabilização e justiça; direito à autodeterminação do povo palestino; assentamentos no território ocupado; direitos humanos nas Colinas de Golã.

[1416] O texto demanda que Israel cesse as mudanças das características físicas, demográficas, da estrutura institucional e do *status* legal da área ocupada. Além disso, apela à potência ocupante para que deixe de impor cidadania israelense aos cidadãos sírios nas Colinas de Golã e para que desista do projeto de construção de usina eólica na região.

iii. Myanmar

Foram aprovadas duas novas resoluções relativas à situação em Myanmar (49/23 e 50/3). Para além da discussão específica sobre a situação dos direitos humanos dos *rohingya* e de outras minorias, houve condenação do golpe militar no país, do uso desproporcional da força e dos atos de violência perpetrados pelas forças armadas governamentais, além de apelo para a libertação das pessoas arbitrariamente detidas. As forças armadas de Myanmar foram instadas a garantir a total proteção dos direitos humanos no país, incluindo dos *rohingya* e de outras minorias. Houve menção específica à necessidade do governo de Myanmar de tomar todas as medidas necessárias para evitar os atos relativos ao Artigo 2 da Convenção sobre a Prevenção e a Punição do Crime de Genocídio (1948)[1417]. Outra questão relevante discutida foi a importância da implementação de esforços voltados para o retorno seguro e voluntário dos deslocados internos e refugiados, e para a eliminação da apatridia, que compreende, entre outras medidas, a reforma da Lei de Cidadania de 1982. Houve, ainda, decisão de extensão do mandato do relator especial sobre a situação dos direitos humanos em Myanmar, por um ano, por meio da resolução 49/23[1418]. Ademais, o Conselho solicitou ao ACNUDH que monitore e acompanhe a implementação das recomendações feitas pelo Mecanismo Investigativo Independente para Myanmar (IIMM, na sigla em inglês). Para mais detalhes sobre Myanmar, ver a seção específica no capítulo 7.

iv. Síria

O CDH aprovou três resoluções sobre a situação dos direitos humanos na Síria. O Conselho determinou a extensão do mandato da comissão de inquérito sobre a Síria (COI, na sigla em inglês; estabelecida em 2011[1419]) e condenou os atos de violência sexual e baseados em gênero, cometidos por todas as partes, desde o início do conflito, em 2011. Houve manifestação de preocupação quanto à continuidade da crise no país e, particularmente, quanto à ocorrência de graves violações dos direitos humanos. Foram reiteradas, em 2022, as consequências desproporcionais da precária condição dos direitos humanos, na Síria, sobre mulheres e crianças. Para mais detalhes sobre a Síria, ver a seção específica no capítulo 7.

[1417] O Artigo 2 da Convenção sobre o Genocídio dispõe os atos que, cometidos com a intenção de destruir, no todo ou em parte, um grupo nacional, étnico, racial ou religioso, configuram crime de genocídio.

[1418] A situação dos direitos humanos em Myanmar é acompanhada por diferentes mecanismos de monitoramento: relator especial; do IIMM (criado em 2018, via resolução 39/02, para a coleta e análise de evidências sobre os mais sérios crimes do Direito Internacional, cometidos desde 2011, especialmente nos estados de Rakhine, Kachin e Shan); e do enviado especial do secretário-geral da ONU (SGNU). A Missão de Apuração de Fatos Internacional Independente (IIFFMM, na sigla em inglês; criada em 2017 pelo CDH) teve mandato concluído em setembro de 2019.

[1419] Via resolução S-17/1, em 2011, e desde então, o CDH tem repetidamente estendido o mandato da comissão. Para além de seu mandato geral, foram concedidos mandatos especiais para a análise de eventos particulares pela comissão: em 2012, inquérito especial acerca dos eventos em El-Houleh (S/19-1); em 2016, acerca dos eventos em Allepo (S/25-1); em 2018, acerca dos eventos em Ghouta oriental (resolução 37/1); em 2020, acerca dos eventos em Idlib (resolução 22 de junho de 2020); em 2020, para a preparação de relatório especial sobre a detenção arbitrária (resolução 44/21).

v. Irã

A situação dos direitos humanos no Irã foi discutida não só no âmbito da 49ª sessão regular, mas também da 35ª Sessão Especial do CDH[1420]. Decidiu-se, por meio da resolução 49/24, ampliar o mandato do relator especial para o Irã por um ano. Ademais, o governo do Irã foi instado a cooperar totalmente com o relator e a permitir acesso para visita ao país. No âmbito da 35ª Sessão Especial, foi adotada a resolução S-35/1, que determina a criação de uma nova missão de apuração de fatos para examinar violações de direitos humanos ligadas aos protestos iniciados em 16 de setembro de 2022, com abstenção do Brasil na votação da resolução[1421]. Para mais detalhes sobre o Irã, ver a seção específica no capítulo 7.

vi. Ucrânia

Quanto à discussão do conflito na Ucrânia e os consequentes efeitos sobre a situação dos direitos humanos no país, em primeiro lugar, em maio de 2022, a Tchéquia foi eleita para substituir a Rússia como membro do CDH[1422]. Foram aprovadas, ainda, resoluções sobre a situação dos direitos humanos no país, em decorrência da agressão russa, tanto no contexto da 49ª sessão regular (49/1) quanto no da 34ª Sessão Especial (S-34/1). A resolução 49/1 condena as violações dos direitos humanos na Ucrânia, em meio à agressão externa, e insta a Rússia a cessar tais abusos e a pôr fim a ações militares contra a Ucrânia. Além disso, o documento estabelece uma comissão de inquérito internacional independente[1423] e incentiva titulares de mandatos ligados a procedimentos especiais temáticos a proverem especial atenção, no que couber, à situação dos direitos humanos na Ucrânia. A resolução aprovada no contexto da 34ª Sessão Especial trata da deterioração da situação dos direitos humanos na Ucrânia decorrente da ação russa e solicitou a imediata cessação das hostilidades. Ademais, solicitou-se que a Comissão Internacional Independente de Inquérito conduzisse uma investigação, incluindo a dimensão de gênero. O CDH instou a Rússia a fornecer aos representantes e funcionários de instituições internacionais de direitos humanos total acesso a pessoas que foram transferidas de áreas afetadas por conflitos na Ucrânia e que foram mantidas no território da Rússia ou em áreas controladas ou ocupadas por ela. A resolução apontou, ainda, que execuções sumárias e violência sexual e de gênero podem constituir crimes de guerra e que as ações russas representaram violações do direito internacional equivalentes a crimes de guerra e crimes contra a humanidade. A destruição quase total da infraestrutura civil de Mariupol também foi criticada, pois gerou crescimento da insegurança alimentar mundial. O CDH também repudiou os ataques russos a jornalistas (com episódios de tortura, tratamento cruel, desumano e degradante, sequestros e assassinatos). Criticou-se também a repressão da Rússia na Crimeia ocupada, já que

---

[1420] A 35ª Sessão Especial sobre a deterioração da situação dos direitos humanos no Irã, especialmente em relação às mulheres e crianças, ocorreu em 24 de novembro de 2022. A sessão realizou-se a pedido da Alemanha e da Islândia, tendo obtido apoio de 17 Estados-Membros do CDH – estando o Brasil fora desse grupo – e 27 membros observadores.
[1421] Ao manifestar-se acerca da posição brasileira, o diplomata André Simas Magalhães esclareceu que, embora o Brasil considere o CDH como fórum adequado para lidar com a questão, o País preferiria que se recorresse a um dos procedimentos especiais no lugar da criação de novo mecanismo.
[1422] Resolução aprovada pela AGNU em 7 de abril de 2022 suspendeu a Rússia do CDH, com 93 votos favoráveis e 24 contrários. A posição do Brasil foi de abstenção. Após aprovação da resolução, o governo russo anunciou que já havia decidido que sairia do Conselho antes do fim de seu mandato.
[1423] A COI sobre a Ucrânia é composta por três peritos em direitos humanos e terá duração inicial de um ano. O mecanismo deverá complementar os trabalhos da Missão de Monitoramento de Direitos Humanos da ONU na Ucrânia (HRMMU, na sigla em inglês), estabelecida em 2014.

houve continuidade de prisões arbitrárias, tortura, condenações criminais por motivos políticos e desaparecimentos forçados. Concluindo, o CDH reiterou sua demanda pela cessação imediata das hostilidades militares contra a Ucrânia e pelo fim a toda desinformação patrocinada pelo Estado, à propaganda de guerra e à defesa do ódio nacional, racial ou religioso contra esse país[1424]. Para mais detalhes sobre a guerra na Ucrânia, ver o tópico sobre Rússia e espaço pós-soviético no capítulo 7.

vii. Rússia

Foi aprovada uma resolução sobre a situação dos direitos humanos na Rússia (51/25)[1425], com abstenção do Brasil, na qual se afirmou a existência de uma relação entre a repressão doméstica e a guerra externa e a deterioração da situação dos direitos humanos no país, principalmente aqueles relacionados à liberdade de expressão e de opinião. A Rússia foi instada a respeitar as obrigações internacionais relativas a direitos humanos, e o CDH decidiu indicar um relator especial para a Rússia.

viii. Belarus

Na resolução sobre a situação dos direitos humanos em Belarus, o Conselho condenou a morte de pessoas sob custódia, manifestou preocupação com o recurso à pena capital e prorrogou o mandato do relator especial sobre a situação dos direitos humanos no país por um ano.

ix. Afeganistão

Com relação ao Afeganistão, avanços na análise da situação dos direitos humanos no país compreendem a visita do ACNUDH[1426], em março de 2022, e a divulgação de relatório pelo relator especial para o Afeganistão – cujo mandato foi estabelecido em 2021 (48/21) e estendido em 2022 (51/20). As duas resoluções aprovadas, referentes ao país, condenam severamente todas as violações no Afeganistão e conferem especial atenção à necessidade de garantia do proveito dos direitos humanos pelas mulheres, meninas e por todas as crianças. De fato, a resolução 50/14 trata especificamente da situação dos direitos humanos das mulheres e crianças, e, nela, o Conselho solicitou medidas para garantir que as organizações locais de direitos das mulheres – ou lideradas por mulheres – possam continuar seu trabalho em todo o país[1427]. Também se defendeu o

[1424] A resolução foi adotada por 33 votos a favor, dois contra e doze abstenções. Votaram a favor: Alemanha, Argentina, Brasil, Catar, Emirados Árabes Unidos (EAU), Estados Unidos (EUA), França, Japão, México, Países Baixos, Paraguai, Polônia, Reino Unido, Coreia do Sul e Ucrânia. Apenas China e Eritreia votaram contra. Abstiveram-se: Armênia, Bolívia, Cameroun, Cazaquistão, Cuba, Índia, Paquistão, Senegal, Sudão, Uzbequistão e Venezuela.

[1425] Foram 17 votos favoráveis e seis contrários, com 24 abstenções. Votaram contrariamente à resolução: Bolívia, China, Cuba, Eritreia, Cazaquistão e Venezuela.

[1426] Michelle Bachelet ocupava o cargo naquele momento. Volker Türk sucedeu Bachelet e está no exercício da função desde outubro de 2022. Türk exercerá um mandato de cinco anos, em cargo já ocupado por Sérgio Vieira de Mello (2002-2003). Anteriormente, Volker Türk exerceu as funções de subsecretário-geral da ONU sobre Políticas e secretário-geral assistente para Assuntos de Coordenação Estratégica da ONU, além de várias posições no ACNUR.

[1427] O Conselho reafirmou seu compromisso com o gozo pleno e equitativo de todos os direitos humanos por todas as mulheres e meninas no Afeganistão, incluindo o direito à liberdade de circulação, à educação, ao gozo do mais alto padrão alcançável de saúde física e mental – compreendendo a saúde sexual e reprodutiva –, o direito ao trabalho e o direito de acesso à justiça em igualdade de condições.

restabelecimento da Comissão de Direitos Humanos do Afeganistão, comissão nacional independente, dissolvida em 2022 por decisão do governo talibã[1428]. O Conselho solicitou, ademais, ao ACNUDH que organizasse um diálogo interativo durante a 51ª sessão, com a participação do relator especial sobre a situação dos direitos humanos no país. Para mais detalhes sobre o Afeganistão, ver a seção específica no capítulo 7.

x. Etiópia

Quanto à Etiópia, que havia sido tema da 33ª Sessão Especial do CDH (2021), foi aprovada uma resolução, no âmbito da 51ª sessão regular. Reconheceu-se que as limitações de natureza orçamentária e de pessoal da Comissão Internacional de Especialistas em Direitos Humanos para a Etiópia (ICHRE, na sigla em inglês), estabelecida em dezembro 2021, obstam o cumprimento do mandato da comissão em sua totalidade[1429]. Embora tenha condenado as violações de direitos humanos por todas as partes envolvidas no conflito, ocorridas no norte da Etiópia, e manifestado preocupação com a continuidade das hostilidades e dos abusos, a resolução celebrou as medidas tomadas pelo governo etíope para implementação das recomendações realizadas pelo ACNUDH e pela Comissão de Direitos Humanos da Etiópia (EHCR, na sigla em inglês)[1430]. Em setembro de 2022, no entanto, a ICHRE afirmou que há indicações razoáveis de que tenham ocorrido crimes contra a humanidade no contexto do conflito. Para mais detalhes sobre a Etiópia, ver a seção específica no capítulo 7.

xi. Eritreia

Ademais, na resolução sobre a situação dos direitos humanos na Eritreia, o Conselho decidiu prorrogar o mandato do relator especial sobre a situação dos direitos humanos no país por mais um ano.

xii. Venezuela

A resolução 51/29 tratou da situação dos direitos humanos na Venezuela[1431], tendo condenado as violações perpetradas no país e mencionado especificamente questões como a continuidade da erosão do primado do Direito, a falta de transparência na indicação de juízes e procuradores, a detenção arbitrária e a repressão política. O governo venezuelano foi instado a participar de um processo que resulte em eleições – parlamentares e presidencial – justas e livres. Menções positivas, por sua vez, compreenderam o reconhecimento da crescente cooperação do governo venezuelano com o ACNUDH e com os procedimentos especiais do CDH. Houve, ademais, extensão do mandato da Missão Internacional Independente de Apuração de Fatos para a Venezuela (FFM, na sigla em inglês). Para mais detalhes sobre a Venezuela, ver a seção específica no capítulo 7.

[1428] Michelle Bachelet (então no cargo de ACNUDH) manifestou desapontamento com a decisão, ressaltando que a comissão foi parceiro importante. Durante a visita de Bachelet ao país (março de 2022), foi discutida a necessidade de restabelecimento de um mecanismo independente de direitos humanos com as autoridades de fato.
[1429] Apesar disso, ocorreu a primeira visita da comissão à Etiópia, entre 25 e 30 de julho de 2022. Ademais, o mandato da comissão foi estendido pela resolução 51/27.
[1430] Comissão nacional, estabelecida pelo governo etíope.
[1431] O Brasil copatrocinou o projeto de resolução junto com Canadá, Chile, Equador, Guatemala e Paraguai.

xiii. China

Em relação à questão dos direitos humanos na China, houve rejeição do projeto de decisão relativo ao debate acerca da situação dos direitos humanos da Região Autônoma Uigur do Xinjiang, liderada por países ocidentais – entre os quais EUA, Canadá e Reino Unido –, no contexto da 50ª sessão regular do CDH. Foram 19 votos contrários – compreendendo o Catar, a Indonésia, os Emirados Árabes Unidos (EAU) e o Paquistão - opostos a 17 favoráveis e onze abstenções – inclusive de Brasil, Argentina e Índia. Para mais detalhes sobre a questão dos uigures, ver a seção específica no tópico de China do capítulo 7.

xiv. Outros países

O Conselho solicitou ao ACNUDH que apresentasse atualização oral sobre a situação dos direitos humanos no Sudão, bem como um relatório abrangente sobre o tema no país. O CDH, além disso, aprovou resolução acerca da promoção da reconciliação, da responsabilização e dos direitos humanos no Sri Lanka; resolução acerca da situação dos direitos humanos no Burundi e na Coreia do Norte; e resoluções concernentes a assistência técnica e capacitação para o enfrentamento dos desafios em direitos humanos – ou assistência no campo de direitos humanos, de forma geral – para o Sudão do Sul[1432], o Mali, as Ilhas Marshall, a República Democrática do Congo (RDC), a República Centro-Africana (RCA), a Somália, o Iêmen e a Líbia. Com relação à Líbia, o Conselho estendeu o mandato da missão de apuração de fatos no país, por um período final improrrogável de nove meses, para apresentar suas recomendações finais.

xv. Resoluções temáticas

O CDH também tratou de ampla diversidade temática, aprovando resoluções ligadas à liberdade de crença e de expressão, à saúde, à relação entre os direitos humanos e grupos e contextos específicos, ao combate à discriminação e à intolerância, à cultura, ao meio ambiente, ao desenvolvimento, à violência contra a mulher, à ligação entre cooperação internacional e direitos humanos, à ordem internacional, ao papel do Estado, entre outros assuntos.

Foi reafirmada, nesse contexto, a importância das liberdades fundamentais, por meio de resoluções como a 49/05, relativa à liberdade de crença e de religião que, para além de defender o direito à liberdade de pensamento, de consciência, de crença e de religião, ressaltou a interdependência, a inter-relação e o fortalecimento mútuo existentes entre a liberdade de expressão e a liberdade de crença e de religião. Também foi ressaltada a proteção dos direitos humanos e das liberdades fundamentais no contexto de enfrentamento do terrorismo e de assistência às vítimas do terrorismo (51/24).

O Conselho tratou novamente do tema de meio ambiente. Nesse sentido, na resolução sobre direitos humanos e mudanças climáticas, o Conselho instou os Estados que ainda não haviam ratificado o Acordo de Paris (2015) a fazê-lo.

Diversas resoluções acerca da relação entre direitos humanos e determinados grupos foram aprovadas pelo CDH. Compreendem-se, nesse contexto, as resoluções sobre os direitos da criança (49/20), que conferiu especial atenção para a reunificação familiar, para a proteção das crianças migrantes e para o tratamento das crianças ligadas a grupos armados ou terroristas como vítimas; sobre os direitos humanos dos idosos (51/4), que determinou a extensão do mandato do especialista

[1432] Também foi aprovada resolução sobre a promoção dos direitos humanos no Sudão do Sul.

independente na matéria, no âmbito dos procedimentos especiais, por três anos; e sobre os direitos humanos e os povos indígenas (51/18), que decidiu continuar a discussão acerca dos próximos passos para facilitar a participação dos representantes dos povos indígenas no trabalho do CDH.

Em relação à discriminação e à intolerância, o CDH avançou na discussão dos temas, por meio, por exemplo, da resolução para o combate à discriminação baseada em religião ou crença (49/31) e da resolução para a eliminação de todas as formas de discriminação contra mulheres e meninas (50/18). A resolução 50/10 estendeu, pela segunda vez, o mandato do especialista independente sobre a proteção contra a violência e a discriminação baseada na orientação sexual e na identidade de gênero[1433]. Além disso, nas resoluções relativas a países, para além das determinações específicas, as resoluções também trataram de aspectos mais gerais, inclusive o pedido aos Estados para que emendassem ou revogassem leis e políticas que discriminam pessoas com base em sua orientação sexual e identidade de gênero. Foram, ainda, debatidos o direito ao trabalho, à água potável e ao desenvolvimento. A resolução 49/8 foi adotada no contexto da comemoração do 35º aniversário da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento[1434], e a resolução 51/7 ressaltou a necessidade urgente de tornar o direito ao desenvolvimento uma realidade para todos, além de ter estendido o mandato do relator especial no tema.

No âmbito da saúde, foram aprovadas quatro resoluções, sendo duas especificamente sobre a pandemia de COVID-19. Foi ressaltada a necessidade de garantia de que todos tenham direito ao proveito do maior padrão possível de saúde física e mental, o que foi corroborado pela extensão do mandato do relator especial para o tema (51/21). Assim como em 2021, o CDH aprovou, por consenso, resolução acerca da garantia de acesso equitativo a vacinas para todos nos países, no contexto da pandemia. Ademais, a resolução 49/19 tratou da proteção dos direitos econômicos, sociais e culturais durante a recuperação da crise ocasionada pela pandemia. Ainda nesse contexto, o CDH também exortou os Estados a promoverem o acesso equitativo a medicamentos, vacinas, diagnósticos e terapias. Nesse sentido, solicitou ao perito independente em direitos humanos e solidariedade internacional que compilasse e disseminasse boas práticas de solidariedade internacional no contexto da pandemia e de esforços na recuperação pós-pandemia.

Assim como em 2021, o Conselho aprovou uma resolução pela promoção de uma ordem internacional democrática e equitativa (51/11). Ademais, o tema dos efeitos das dívidas externas e outras obrigações financeiras internacionais sobre o proveito dos direitos humanos também ensejou aprovação de resolução (49/15), que reconheceu que as dívidas podem agravar os diversos problemas já enfrentados pelos países em desenvolvimento e contribuir para a extrema pobreza.

A resolução sobre o enfrentamento do *cyberbullying* (51/10) reitera a posição presente em resolução do ano anterior (47/16) de que os direitos humanos e as liberdades fundamentais devem ser protegidos tanto no ambiente *online* quanto *offline*.

xvi. Participação do Brasil

Com relação ao Brasil, o País posicionou-se favoravelmente ou optou pela abstenção na maior parte das resoluções votadas. O País votou contrariamente à resolução acerca da situação dos direitos humanos nos territórios palestinos ocupados (49/04) e, assim como em 2021, à resolução que tratava dos efeitos da dívida externa e obrigações internacionais no pleno proveito

[1433] O especialista independente para o tema foi apontado em 2016, por determinação da resolução 32/2, cujo texto foi apresentado pelo Brasil, com o apoio de Argentina, Chile, Colômbia, Costa Rica, México e Uruguai.
[1434] Adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), em 4 de dezembro de 1986, pela resolução 41/128.

dos direitos humanos (49/15). Ademais, em outubro, o Procurador da República Aldo de Campos Costa foi eleito membro do Comitê Assessor do Conselho de Direitos Humanos[1435] até 2024.

xvii. Revisão Periódica Universal

No que se refere à RPU, entre os dias 24 de janeiro e 11 de fevereiro de 2022, ocorreu sua 40ª sessão, ocasião em que houve a análise dos seguintes países: Haiti, Islândia, Lituânia, Moldávia, Síria, Sudão, Sudão do Sul, Timor-Leste, Togo, Uganda, Venezuela e Zimbábue.

Entre os dias 7 e 18 de novembro de 2022, por sua vez, ocorreu a 41ª sessão, inaugurando o quarto ciclo de RPU. Na ocasião, houve a análise dos seguintes países: África do Sul, Argélia, Brasil[1436], Bahrein, Equador, Filipinas, Finlândia, Índia, Indonésia, Marrocos, Países Baixos, Polônia, Reino Unido e Tunísia.

i) Conselho de Direitos Humanos em 2021

O CDH reúne-se anualmente, em ao menos três sessões regulares, em geral nos meses de março, junho e setembro. O CDH também pode convocar sessões especiais, para debater assuntos que julgue urgentes, conforme requisição de um Estado-Membro ou observador, desde que um terço dos Estados-Membros endossem o pedido. Em 2021, além das três sessões regulares (46ª a 48ª), houve cinco sessões especiais, para debater as situações de Myanmar, Palestina, Afeganistão, Sudão e Etiópia. Durante o ano, o CDH tratou, além das situações específicas de alguns países, de temas relacionados a direitos civis e políticos; direitos econômicos, sociais e culturais; temas transversais; e relacionados a assistência técnica e a capacitação em direitos humanos.

O CDH aprovou resoluções que tratam de temas que têm consequências gerais sobre a fruição de direitos humanos. A proteção de grupos vulneráveis, em especial mulheres, crianças, migrantes, minorias étnicas e religiosas, idosos, grupos indígenas, foi destacada em diversas resoluções do Conselho. As consequências da pandemia de COVID-19, compreendidas como fatores de agravamento das vulnerabilidades, também foram destacadas nas resoluções, além de terem sido objeto de pelo menos três resoluções específicas (acesso a vacinas, papel da sociedade civil, consequências para jovens). Foram aprovadas resoluções sobre a situação de violações de direitos humanos no Afeganistão, Belarus, Burundi, Coreia do Norte, Eritreia, Etiópia (Tigré), Iêmen, Irã, Líbia, Mali, Myanmar, Nicarágua, Palestina, RCA, RDC, Síria, Somália, Sri Lanka, Sudão, Sudão do Sul e Ucrânia

Em outubro de 2021, Argentina, Benim, Cameroun, EAU, Eritreia, EUA, Finlândia, Gambia, Honduras, Índia, Cazaquistão, Lituânia, Luxemburgo, Malásia, Montenegro, Paraguai, Catar e Somália foram eleitos como membros do CDH para o período 2022-2024.

Segue resumo sobre questões de interesse específicas:

i. Xinjiang

Na 47ª sessão, um grupo de 40 países, liderado pelos EUA, enviou uma carta à ACNUDH denunciando as violações de direitos humanos da população *uigur* e de outras minorias em Xinjiang e pedindo que a China permita o acesso de observadores independentes para apurar essas

---

[1435] O Comitê Assessor de Direitos Humanos é um órgão do CDH que o orienta, a pedido, com base em estudos e pesquisas em temas ligados ao mandato do CDH, particularmente a promoção e a proteção de direitos humanos.

[1436] Para mais detalhes, ver a subseção anterior.

denúncias. A China, por sua vez, liderou um grupo de 69 países que pede respeito à soberania, à integridade territorial e ao princípio de não intervenção em assuntos internos. O Brasil não assinou nenhuma das cartas. Para mais detalhes sobre a questão dos uigures, ver a seção específica no tópico de China no capítulo 7.

ii. Revisão Periódica Universal

Em 2021, 41 países passaram pela RPU. O CDH decidiu que a 4ª rodada iniciará em outubro-novembro de 2022 (47/115). Os 46 países são: Andorra, Austrália, Áustria, Belarus, Bélgica, Bulgária, Croácia, Dinamarca, EUA, Estônia, Geórgia, Honduras, Jamaica, São Kitts e Nevis, Letônia, Líbano, Libéria, Líbia, Malawi, Maldivas, Ilhas Marshall, Mauritânia, Micronésia, Moçambique, Mongólia, Namíbia, Níger, Nauru, Nepal, Níger, Omã, Palau, Panamá, Paraguai, Ruanda, Ilhas Salomão, Santa Lúcia, São Tomé e Príncipe, Seicheles, Serra Leoa, Singapura e Somália.

iii. Direitos civis e políticos

Foi destacada a importância do Estado de Direito e da democracia (46/3) para a proteção dos direitos humanos e expressou-se preocupação em relação à situação de repressão política por exemplo na Nicarágua, Belarus, Myanmar e Sudão do Sul. Além disso, aprovou-se uma resolução defendendo a promoção de uma ordem internacional democrática e equitativa (48/8). Ao tratar de liberdade religiosa (46/6), o CDH exortou os países a fomentarem um ambiente de tolerância e de segurança a grupos vulneráveis que evite a violência, estigmatização e discriminação com base na religião (46/27).

iv. Direitos econômicos, sociais e culturais

Adotaram-se por consenso resoluções gerais sobre direitos econômicos, sociais e culturais (46/10), chamando a atenção para as consequências das novas tecnologias sobre esses direitos; e sobre migrações (47/12), destacando o agravamento da vulnerabilidade dos migrantes e refugiados, conforme relatório do SGNU *COVID-19 and people on the move*, e exortando os países a aderirem ao Pacto de Migrações. Estendeu-se, ainda, o mandato do relator especial na área de direitos culturais (46/9). Aspectos econômicos que prejudicam os direitos humanos também foram objeto de resoluções:

1) 46/5: The negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights;
2) 47/11: The contribution of development to the enjoyment of all human rights;
3) 48/10: The right to development;
4) 46/8: Effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights;
5) 46/11: The negative impact of the non-repatriation of funds of illicit origin to the countries of origin on the enjoyment of human rights, and the importance of improving international cooperation; e
6) 47/7: The negative impact of corruption on the enjoyment of human rights.

v. Pandemia de COVID-19

No contexto da COVID-19, o CDH destacou que a pandemia agravou diversas situações de violação de direitos humanos. O Conselho adotou por consenso resolução sobre acesso equitativo de vacinas (46/14), classificando a imunização como um bem público global. O Conselho alertou, contudo, para uso da pandemia como argumento para violação do Estado de Direito e da democracia, para a disseminação de discursos de ódio por meio da *internet* e destacou o papel essencial da sociedade civil na recuperação socioeconômica pós-pandemia (47/3). As consequências da pandemia sobre os jovens foi objeto de resolução específica (48/12), na qual se exortam os países a implementarem políticas públicas visando apoiar os mais jovens na superação dos desafios da crise sanitária.

vi. Gênero

O CDH aprovou diversas resoluções especificamente relacionadas às mulheres e meninas:

1) 47/4: Menstrual hygiene management, human rights and gender equality;
2) 47/25: Preventable maternal mortality and morbidity and human rights;
3) 47/5: Realization of the equal enjoyment of the right to education by every girl; e
4) 47/15: Accelerating efforts to eliminate all forms of violence against women and girls: preventing and responding to all forms of violence against women and girls with disabilities.

Também adotou resoluções sobre o direito à educação (47/6) e à alimentação (46/19) de forma genérica. A Resolução 48/6 abordou a questão dos casamentos infantil, precoce e forçado como uma forma de violação de direitos humanos.

vii. Racismo e preconceito

Na esteira da morte de George Floyd, o Conselho aprovou resoluções condenando a tortura e o uso excessivo da força por policiais ou agentes de *law enforcement* (46/15), em especial contra a população afrodescendente (47/21). Adotada por consenso, a resolução condenou o racismo e criou um mecanismo internacional de especialistas independentes, que contará com três especialistas com mandato de três anos, para examinar essas situações. O CDH também fez aprovar resoluções reconhecendo os impactos negativos do colonialismo (48/7) sobre os direitos humanos e fazendo um chamado global para ações concretas contra o racismo e outras formas de intolerância (48/18).

viii. Novas tecnologias digitais

O Conselho também analisou o impacto de novas tecnologias digitais (47/23) sobre o gozo dos direitos humanos, defendendo que tais direitos são igualmente vigentes nas esferas *online* e *offline* (47/16). O Conselho destacou o papel de governos, sociedade civil, empresas, setores de tecnologia e da Academia na construção de um ambiente propício ao exercício de direitos humanos no ambiente digital, no qual tecnologias de monitoramento, inteligência artificial, reconhecimento facial não violem o direito à privacidade (48/4), e em que outras tecnologias digitais tampouco aprofundem a desigualdade em seus vários aspectos ou criem riscos à segurança de crianças e outros grupos vulneráveis. O Conselho exorta os países a colocarem os direitos humanos no centro

de suas políticas de regulamentação dessas tecnologias. Além disso, o CDH estendeu o mandato do relator especial sobre o direito à privacidade (46/16).

ix. Meio ambiente e mudança do clima

O Conselho aprovou resoluções sobre o meio ambiente e sobre mudança do clima (47/24). O CDH destacou que os efeitos da mudança do clima são mais intensamente sentidos pela população mais pobre e vulnerável, com sério potencial para gerar ameaças a seus direitos humanos. Merecem destaque a resolução 48/13, que reconheceu, de modo inédito, que o acesso a um meio ambiente limpo, saudável e sustentável é um direito humano; e a resolução 48/14, que estabeleceu um relator especial sobre a promoção e a proteção dos direitos humanos no contexto das mudanças climáticas[1437]. Essas resoluções foram aprovadas poucas semanas antes da COP26, e a resolução 48/13 foi enviada para a consideração da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU). O CDH renovou o mandato do relator especial sobre meio ambiente limpo, saudável e sustentável por mais três anos (46/7). Para mais detalhes sobre meio ambiente e mudança do clima, ver seções específicas mais adiante neste capítulo.

x. Conflito árabe-israelense

A situação humanitária gerada pelo conflito árabe-israelense é objeto de cinco resoluções, incluindo a resultante da 30ª Sessão Especial do CDH. O Conselho classifica Israel como “potência ocupante” e condena a construção de muro separando áreas ocupadas por Israel na Palestina (46/3), a ocupação das Colinas do Golã na Síria (46/24) e a construção de assentamentos israelenses nesta região (46/26). O CDH reitera o direito de autodeterminação dos palestinos (46/25) e afirma que Israel tem violado o Direito Internacional, em especial a IV Convenção de Genebra (S-30/1). O Conselho estabeleceu um Comitê de Investigação sobre a violação de direito humanos na Palestina. Para mais detalhes sobre a questão israelo-palestina, ver o capítulo 7.

xi. Myanmar

Myanmar foi objeto de três resoluções (46/21; 47/1) do CDH, incluindo a que resultou da 29ª Sessão Especial do Conselho (S-29/1). O CDH conta com um relator especial, um enviado especial do SGNU, um mecanismo independente para o Myanmar e uma missão de apuração de fatos, porém não tem conseguido convencer o governo militar a realizar uma transição democrática nem a colaborar para o retorno ordenado e pacífico dos refugiados *rohingya* (47/1) que fugiram para o Bangladesh. O Myanmar passa por uma dupla crise: uma política e outra humanitária. A crise política decorre da deposição do governo civil pelas Forças Armadas em fevereiro de 2021. A crise humanitária refere-se à violação dos direitos humanos dos *rohingya* e outra minorias, em especial na província de Rakhine. Essa crise gerou um movimento de refugiados em direção ao Bangladesh e levou o Tribunal Penal Internacional (TPI) e outros organismos multilaterais a

[1437] O relator terá um mandato de três anos, com competências como estudar e identificar como os efeitos adversos das mudanças climáticas afetam o gozo pleno e efetivo dos direitos humanos e fazer recomendações sobre como enfrentar esses efeitos; identificar os desafios, inclusive financeiros, relacionados aos esforços dos Estados em promover e proteger os direitos humanos enquanto enfrentam as mudanças climáticas; e atuar em coordenação com o ACNUDH, demais órgãos da ONU e outros atores interessados da sociedade civil.

investigarem o país por crimes contra a humanidade. Para mais detalhes sobre as crises em Myanmar, ver o capítulo 7.

xii. Síria

A Síria foi objeto de duas resoluções do Conselho (46/22; 47/18), destacando a situação de pessoas desaparecidas, principalmente homens e meninos, e suas consequências para mulheres e crianças, que acabam ficando ainda mais vulneráveis a abusos de direitos humanos. A gravidade da situação na Síria e em Myanmar levou o CDH a remeter os casos à apreciação da AGNU.

xiii. Afeganistão

O Afeganistão foi objeto da Resolução 48/1 e da 31ª Sessão Especial, que ocorreu em 24 de agosto com vistas a debater a situação no país, de onde, naquele momento, após abrupto processo de transição de poder, as tropas norte-americanas se retiravam. Foi uma proposta dos representantes do Paquistão e do Afeganistão, que foi apoiada inicialmente por 29 Estados-Membros do Conselho e 60 observadores – mais países, como Brasil e EUA, endossaram a proposta em um segundo momento. A sessão teve como resultado a Resolução S-31/1, "Fortalecendo a promoção e proteção dos direitos humanos no Afeganistão", adotada por consenso. A resolução condena o terrorismo, clama por um processo de paz inclusivo e convoca a comunidade internacional a prestar ajuda humanitária ao Afeganistão, inclusive em termos de combate à pandemia de COVID-19.

xiv. Sudão

A 32ª Sessão Especial teve como tema a situação do Sudão (golpe militar de final de outubro). Foi uma proposta do representante do Reino Unido, endossada por 16 Estados-Membros do Conselho, dentre eles o Brasil, e 30 observadores. Teve como resultado a Resolução S-32/1 ("Situação dos direitos humanos no Sudão"), adotada por consenso, que requisitou ao ACNUDH a designação de um especialista em direitos humanos para monitorar a situação no Sudão até o restabelecimento de um governo civil, devendo formular um relatório abrangente sobre a situação para ser apresentado na 50ª Sessão Ordinária do CDH.

xv. Etiópia

A 33ª Sessão Especial discutiu a situação da Etiópia (guerra civil). Foi uma proposta da Eslovênia, endossada por 17 Estados-Membros do Conselho (sem o Brasil) e 35 observadores. Teve como resultado a Resolução S-33/1 ("Situação dos direitos humanos na Etiópia"), que decidiu pelo estabelecimento de uma Comissão Internacional de Especialistas em Direitos Humanos para investigar as alegações de abusos cometidos na Etiópia desde 3 de novembro de 2020. A votação foi acirrada (21 a favor, quinze contra e onze abstenções).

xvi. Outros países

O Conselho debruçou-se ainda sobre a situação de violação de direitos humanos em Belarus (46/20; 47/19), na Coreia do Norte (46/17), no Sudão do Sul (46/23) e no Tigré etíope (47/13). O

Conselho aprovou a renovação dos mandatos dos relatores especiais ou *experts* independentes para Belarus (47/19), Irã (46/18), Eritreia (47/2) e Mali (46/28). O CDH adotou resoluções pedindo maior cooperação da comunidade em temas de direitos humanos para países como Camboja, Geórgia, Iêmen, Líbia, Mali, RCA, RDC, Somália, Sudão do Sul e Ucrânia.

xvii. Participação do Brasil

O Brasil votou a favor da maioria das resoluções, absteve-se em onze resoluções e votou contra em apenas três delas. Chama a atenção a mudança de posicionamento do Brasil em relação à Palestina: sob a chancelaria de Ernesto Araújo, o Brasil votou contra resolução que condenava violações de direitos humanos nos territórios palestinos ocupados (46/3), enquanto, já sob chancelaria de Carlos França, o Brasil, com outros treze países, absteve-se em resolução sobre o mesmo assunto (S-30/1: foi aprovada por 24 votos a favor, nove contrários e 14 abstenções. A favor: Argentina, Armênia, Bahrain, Bangladesh, Bolívia, Burkina Faso, China, Côte d'Ivoire, Cuba, Eritreia, Gabão, Indonésia, Líbia, Mauritânia, México, Namíbia, Paquistão, Filipinas, Rússia, Senegal, Somália, Sudão, Uzbequistão e Venezuela. Contra: Áustria, Bulgária, Cameroun, Tchéquia, Alemanha, Malawi, Ilhas Marshall, Reino Unido, Uruguai. Abstenções: Bahamas, Brasil, Dinamarca, Fiji, França, Índia, Itália, Japão, Nepal, Países Baixos, Polônia, Coréia do Sul, Togo e Ucrânia). O Brasil votou contra resolução sobre os impactos negativos de sanções unilaterais (46/5) e sobre os efeitos da dívida externa sobre a efetivação de direitos humanos (46/8). Entre as abstenções destacam-se as resoluções sobre: o uso de mercenários para impedir a autodeterminação dos povos (48/5) e sobre a promoção de uma ordem internacional democrática e igualitária (48/8), ambas propostas por Cuba; a situação na Síria (48/15) e no Sudão do Sul (46/18); e sobre cooperação com a Ucrânia (47/22) e com a Geórgia (46/30). O Brasil copatrocinou resoluções sobre pessoas idosas, privacidade, *internet*, novas tecnologias, cooperação, corrupção, HIV/AIDS e a situação na Nicarágua. O Brasil cumpre o último ano do mandato em 2022, sem possibilidade de reeleição, pois já se reelegeu uma vez.

IV. Sistemas regionais de proteção dos direitos humanos

a) Aspectos gerais

Atualmente, há três sistemas regionais de proteção dos direitos humanos: o interamericano, o europeu e o africano. Estes são estruturas de âmbito regional que têm em comum o fato de estarem organizadas em torno de três elementos:

1) instituição de uma convenção regional de direitos humanos:
   i. Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH);
   ii. Convenção Europeia dos Direitos Humanos (CEDH); e
   iii. Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (CADHP);
2) inserção no quadro institucional de alguma organização de âmbito regional:
   i. Organização dos Estados Americanos (OEA);
   ii. Conselho da Europa; e
   iii. União Africana (UA);
3) estruturação de um mecanismo jurisdicional:
   i. Comissão (CIDH) e Corte (CtIDH) Interamericanas de Direitos Humanos;
   ii. Corte Europeia de Direitos Humanos (CtEDH); e
   iii. Comissão (ACHPR, na sigla em inglês) e Corte (AfCHPR, na sigla em inglês) Africanas de Direitos Humanos e dos Povos.

b) Sistemas de proteção dos direitos humanos no âmbito interamericano

Para os sistemas de proteção dos direitos humanos no âmbito interamericano, ver seções sobre o tema no capítulo 4.

c) Sistema de proteção dos direitos humanos no âmbito europeu

O sistema europeu de proteção dos direitos humanos (SEDH) é o mais antigo dos sistemas regionais mencionados. Ele tem origem no período posterior à Segunda Guerra Mundial, no qual se verificou a necessidade de implementar mecanismos jurídicos eficazes de garantia da vida e da dignidade humanas, diante das atrocidades cometidas no conflito. É unicameral desde 1998, composto somente pela Corte Europeia de Direitos Humanos (CtEDH). O sistema foi estabelecido no âmbito do Conselho da Europa, organização internacional autônoma que não deve ser confundida com a União Europeia (UE)[1438] ou os "conselhos" do bloco. Ademais, a CtEDH não se confunde com o Tribunal de Justiça da UE (TJUE) e tampouco integra a estrutura da UE[1439].

[1438] Não deve ser confundida com o Conselho Europeu ou com o Conselho da União Europeia, que são órgãos da UE. Isso não significa que não haja cooperação entre a Conselho da Europa e o bloco europeu: a UE é parte de doze convenções do Conselho da Europa e existem cerca de 47 programas de cooperação técnica em andamento. Para mais detalhes sobre o Conselho da Europa, ver o capítulo 7.

[1439] Valerio Mazzuoli fala da emergência de um "sistema europeu internormativo de direitos humanos", por considerar que, paralelamente ao sistema europeu de direitos humanos, surgiu o sistema de proteção de direitos humanos da UE, erigido em torno da Carta dos Direitos Fundamentais da UE (que não deve ser confundida com a CEDH). A Carta foi elaborada a partir de uma declaração proclamada em Nice, em 2000, e passou a ter força vinculante em 1º de dezembro de 2009, data da entrada em vigor do Tratado de Lisboa. A Polônia recebeu um *opt-out*. Existiriam, hoje, pois, dois modelos de proteção dos direitos fundamentais na Europa: o do Conselho da Europa e o da UE. Trata-se de visão doutrinária, porém.

i. Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH)

A Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH), também chamada de Convenção Europeia de Direitos Humanos, foi adotada pelo Conselho da Europa em 1950 e entrou em vigor em 1953. Todos os 46 membros do Conselho da Europa são partes da CEDH[1440]. Originalmente, a CEDH estabeleceu um sistema alicerçado em dois órgãos, a Comissão Europeia de Direitos Humanos, que fazia relatórios, estudos e projetos de tratados, e a Corte Europeia de Direitos Humanos (CtEDH), concebida para que Estados Partes pudessem acusar outros Estados Partes de violações. Em 1998, porém, com a abolição da Comissão por meio do Protocolo nº 11, houve a unificação dos trabalhos na CtEDH.

Em termos de conteúdo, a CEDH prevê somente direitos humanos civis e políticos, como o direito à vida (Artigo 2), a proibição da tortura (Artigo 3) e a proibição da escravidão e do trabalho forçado (Artigo 4), além dos direitos à liberdade e segurança (Artigo 5), ao devido processo legal (Artigo 6), à liberdade religiosa (Artigo 9) e, ainda, a proibição da discriminação (Artigo 14). Assim, a convenção-base do SEDH prevê apenas direitos humanos ditos de primeira geração, que não exigem prestação positiva do Estado, mas tão somente a prestação negativa, ou seja, a obrigação de não fazer. O texto da CEDH divide-se em três partes: na primeira (Título I, Artigos 2 a 18), são elencados os direitos e liberdades fundamentais, essencialmente civis e políticos. Na segunda parte (Título II, Artigos 19 a 51) a convenção regulamenta a estrutura e o funcionamento da CtEDH. Na terceira parte (Título III, Artigos 52 a 59), ela estabelece algumas disposições diversas, como as requisições do secretário-geral do Conselho da Europa, poderes do Comitê de Ministros, reservas à convenção e denúncia, dentre outros.

Até o momento, a CEDH já foi emendada pelos Protocolos nº 11, 14 e 15, e complementada pelos Protocolos nº 1, 4, 6, 7, 12, 13 e 16[1441]. Os protocolos cumprem a função de ampliar o corpo normativo da CEDH ou de introduzir modificações de ordem processual em seus mecanismos. Assim, o Protocolo nº 2, aprovado em 1963 e vigente a partir de 1970, introduziu a função consultiva da CtEDH, quando provocada pelo Comitê de Ministros. Ele foi substituído em 1994 (em vigor em 1998) pelo Protocolo nº 11, que compilou uma série de reformas anteriores e introduziu novidades.

A mais relevante alteração procedimental introduzida pelo Protocolo nº 11[1442] foi a extinção da Comissão Europeia de Direitos Humanos e a ampliação das competências da CtEDH. No sistema original, o indivíduo de um determinado Estado que reconhecesse a competência da antiga Comissão só poderia peticionar diretamente a ela, a quem cabia realizar juízo de admissibilidade e emitir recomendações iniciais ao Estado pretensamente violador. Caso essas recomendações não fossem observadas, a Comissão poderia representar o indivíduo perante a

[1440] Entre os países europeus, Belarus não é membro do Conselho da Europa, e a Rússia pediu sua retirada da organização no mesmo dia em que seria expulsa, em 2022, por decisão da Assembleia Parlamentar. Com a saída da Rússia do Conselho da Europa, o país deixou de ser parte da CEDH em setembro de 2022.

[1441] Protocolo 1: direito de propriedade, à instrução e de sufrágio; Protocolo 4: proibição da prisão civil por dívidas, proibição da expulsão de nacionais e proibição da expulsão coletiva de estrangeiros; Protocolo 6: abolição da pena de morte em tempos de paz; Protocolo 7: adoção de garantias processuais na expulsão de estrangeiros, garantia ao duplo grau de jurisdição em matéria criminal, direito à indenização em caso de erro judiciário, o princípio do non bis in idem e o princípio da igualdade conjugal; Protocolo 12: direito à não discriminação; Protocolo 13: abolição completa da pena de morte, mesmo em situações de exceção; Protocolo 16: possibilita a emissão de pareceres consultivos quando solicitados pelas mais altas instâncias judiciárias de uma parte.

[1442] Foi ratificado por todos os Estados-Membros do Conselho da Europa.

Corte, desde que o Estado tivesse reconhecido também a jurisdição da CtEDH por meio de cláusula facultativa. O Protocolo nº 11, tecnicamente, extinguiu as antigas Comissão e Corte Europeias e as substituiu por um órgão único: a nova CtEDH, órgão permanente, com funções de juízo de admissibilidade e análise de mérito. Foi extinta, também, a jurisdição facultativa, passando a Corte a ter jurisdição obrigatória – vinculante a todos os Estados Partes da CEDH. Com essa mudança substancial, indivíduos, organizações não governamentais e grupos de indivíduos passaram a poder acessar diretamente a CtEDH, sem a necessidade de órgão preliminar de análise dos requisitos de admissibilidade de petições. Isso teve como consequência a ampliação do acesso à justiça no sistema, caracterizada por Cançado Trindade como "expansão da jurisdição internacional". A CtEDH não foi, porém, o primeiro tribunal internacional a permitir a petição de indivíduos: isso já havia sido feito pela Corte Centro-Americana de Justiça (1908-1918).

ii. Corte Europeia de Direitos Humanos (CtEDH)

A Corte Europeia de Direitos Humanos (CtEDH), também chamada em português de Portugal "Tribunal Europeu dos Direitos do Homem", está prevista na Seção II da CEDH e goza de competência judicial, cabendo-lhe analisar o mérito e decidir sobre as denúncias que lhe são apresentadas, bem como aplicar a CEDH em casos concretos e determinar as sanções pertinentes aos Estados violadores. Ela foi instituída em 20 de abril de 1959, por ocasião do 10º aniversário do Conselho da Europa, e foi o primeiro tribunal de direitos humanos criado no mundo. É composta por 46 juízes, um de cada Estado Parte, eleitos pela Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa a partir de lista tríplice apresentada por cada Estado Parte, para exercer mandatos de nove anos, sem possibilidade de reeleição. Desde 1998, a CtEDH goza de jurisdição compulsória: isso significa que Estados Partes da CEDH submetem-se, necessariamente, à jurisdição da Corte. Como mencionado, indivíduos podem peticionar diretamente à Corte, único órgão do SEDH.

A CtEDH apresenta duas competências: 1) contenciosa, no exercício da qual emite sentenças juridicamente vinculantes, e 2) consultiva, por meio da emissão de pareceres consultivos juridicamente não vinculantes. No âmbito da competência contenciosa da Corte, há dois tipos de petição que podem ser apresentados (legitimados ativos): 1) petições interestatais (queixas estatais), da parte de Estados Partes da CEDH (Artigo 33); ou 2) petições (queixas) individuais, da parte de indivíduos, grupos de indivíduos e organização não governamentais (Artigo 34).

Para que a CtEDH exerça qualquer uma de suas competências, é necessário contemplar os requisitos de admissibilidade. O chamado juízo de admissibilidade antecede o juízo de mérito, e este só será exercido caso aquele seja positivo. O Artigo 35 da CEDH prevê os requisitos de admissibilidade que devem ser observados para que um caso possa ser aceito pela CtEDH. Dentre eles, destacam-se o esgotamento dos recursos internos no âmbito da jurisdição do Estado parte (princípio da subsidiariedade) e a tempestividade, observância necessária do prazo de seis meses a contar da decisão interna definitiva. Além disso, a petição não pode ser anônima ou idêntica a outra anteriormente analisada ou já submetida a outra instância internacional (não pode haver listispendência). Tampouco pode ela ser incompatível com os limites materiais, de titularidade ou temporais da jurisdição da Corte.

A jurisdição *ratione materiae* da CtEDH diz respeito ao limite material de seu juízo de mérito, que, nos termos do Artigo 32, se resume à CEDH e seus protocolos adicionais. A jurisdição *ratione personae* refere-se ao polo passivo, que é sempre um Estado Parte, não existindo a possibilidade de indivíduos responderem perante a CtEDH.

No âmbito do SEDH, é possível a adoção de medidas provisórias (*interim measures*) quando se verificar a existência de dois elementos: *fumu boni iurus* ("fumaça do bom direito") e *periculum in mora* (perigo na demora). São medidas cautelares, de urgência, concedidas por decisão preliminar. Existem, ainda, dois outros institutos processuais importantes. O primeiro deles é o *amicus curiae*, no qual o presidente da Corte poderá autorizar a submissão de peças escritas ou a participação em audiências, de indivíduos, Estados Partes ou organização não governamentais que, não sendo parte dos procedimentos ou tendo interesse específico no julgamento, apresentem motivos razoáveis que justifiquem sua intervenção. O segundo é a intervenção de terceiros (Artigo 36.2), que permite que, a convite do Presidente da CtEDH, Estados ou pessoas com interesse direto no julgamento apresentem observações escritas e participem de audiências.

Em 2010, entrou em vigor o Protocolo nº 14[1443], que estabeleceu subdivisões da CtEDH, de modo a garantir a eficiência de longo termo do órgão diante do número crescente de demandas que se seguiu ao Protocolo 11[1444]. Assim, hoje, a Corte funciona por meio de Comitês, formados por três juízes, Seções, de sete juízes, e o Tribunal Pleno, com 17 juízes. Não tendo sido declarada inadmissível (por unanimidade) uma petição pelo Comitê, cabe a uma das Seções se pronunciar quanto à admissibilidade e, após tentativa de mediação, quanto ao mérito da petição individual formulada. A sentença proferida pela Seção é obrigatória. Em questões graves, porém, a Seção pode encaminhar o litígio ao Tribunal Pleno. Em seu âmbito, um painel de cinco juízes realizará o juízo de admissibilidade, aceitando ou não a petição; somente após a aceitação o Tribunal Pleno pronunciar-se-á sobre a matéria por meio de sentença. As decisões da Corte, quer de Seções ou do Tribunal Pleno, são definitivas e juridicamente vinculantes para as partes envolvidas, além de inapeláveis.

A primeira sentença da CtEDH foi emitida em 1960, no Caso Lawless *vs.* Irlanda. A Corte aplica o método dinâmico de interpretação de tratados, concebendo a CEDH como diploma legal que se modifica conforme a sociedade vai transformando sua interpretação dos direitos humanos. Essa metodologia foi adotada pela primeira vez no Caso Tyrer *vs.* Reino Unido (1978), referente ao uso de punição corporal em escolas britânicas, que a Corte reconheceu como violação.

A Corte também inaugurou o chamado princípio da margem de apreciação nacional, que preconiza que as particularidades culturais e socioeconômicas dos Estados Partes, em sua aplicação e interpretação da CEDH, devem ser levadas em conta pela CtEDH em seu juízo de mérito. Isso ficou evidente no Caso Handyside *vs.* Inglaterra (1976), no qual a CtEDH reconheceu o direito do país de fazer sua própria análise moral sobre materiais escolares, em juízo de ponderação frente ao direito à liberdade de expressão.

Outro caso relevante da CtEDH foi Al-Skeini e outros *vs.* Reino Unido (2011), no qual a Corte reconheceu sua jurisdição sobre o caso, ao decidir sobre sua jurisdição *ratione locii*, já que a violação teria sido cometida no território iraquiano, Estado não Parte da CEDH, mas por forças britânicas que estariam exercendo poder de controle (*control power*) sobre o local da violação. Por fim, o caso S.A.S *vs.* França (2014), relativo à liberdade religiosa, foi paradigmático: a Corte entendeu que o Estado francês não havia violado a CEDH ao editar lei que proibia o uso de roupas que cobrissem o rosto em lugares públicos, e manteve a sua validade. Em sua decisão, considerada

---

[1443] O protocolo também estabeleceu novas regras de procedimento para emissão de decisões monocráticas e estendeu o mandato dos juízes para nove anos, sem possibilidade de reeleição.

[1444] O fim da Comissão e o estabelecimento de jurisdição obrigatória da CtEDH sobre petições individuais levou, por um lado, ao fortalecimento do sistema de justiça e, por outro, ao desafio do significativo aumento do número de casos submetidos à Corte. Hoje, a Corte analisa cerca de 50 mil casos por ano.

polêmica pela opinião pública europeia, a Corte invocou o argumento da convivência em comum (*living together*) que foi incorporado de modo definitivo em sua jurisprudência.

Em setembro de 2023, a CEDH começou a analisar um processo "sem precedentes", movido por seis jovens portugueses contra 32 países europeus[1445], acusando-os de não terem conseguido enfrentar a crise climática. Trata-se do primeiro caso levado à CEDH com relação direta com a mudança do clima. Os requerentes argumentam que o fracasso na resposta à crescente crise climática viola os direitos humanos, incluindo os direitos à vida e à vida familiar. Eles pedem ao tribunal que determine que os países que alimentam a crise climática sejam obrigados a proteger, não só seus próprios cidadãos, mas também aqueles que estão fora das suas fronteiras, mas são impactados pelas suas ações.

d) Sistema de proteção dos direitos humanos no âmbito africano

O sistema africano de proteção dos direitos humanos (SADH) é o mais novo dos sistemas regionais. Foi estabelecido em 1981, com a adoção da Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (CADHP), ou Carta de Banjul, que entrou em vigor em 1986. O SADH é bicameral, formado pela Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (ACHPR, na sigla em inglês) e pela Corte Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (AfCHPR, na sigla em inglês), que apresentam mandatos complementares.

i. Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (CADHP)

A Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (CADHP) foi aprovada na Conferência Ministerial da Organização da Unidade Africana (OUA), em Banjul, Gâmbia, em janeiro de 1981, e adotada pela XVIII Assembleia dos Chefes de Estado e de Governo da OUA, em Nairóbi, em junho de 1981. A Carta entrou em vigor em 21 de outubro de 1986, ao atingir o número mínimo de ratificações. Desde 1995, conta com ampla adesão: 54 dos 55 membros da União Africana (UA) – apenas o Marrocos não é parte.

A principal característica da Carta de Banjul é o fato de ter incluído em seu texto, de modo uno[1446], direitos de primeira e de segurança geração, além de ter inovado ao prever expressamente os direitos dos povos. Assim, diferentemente da CEDH e da CADH, a Carta Africana não atribuiu qualquer ênfase aos direitos civis e políticos em detrimento dos direitos econômicos, sociais e culturais. Ao ver de Mazzuoli, ao adotar uma postura "coletivista" dos direitos humanos, que enfatiza os direitos dos povos, a CADHP acaba por compreender a proteção do indivíduo não sob a ótica liberal ou individualista, mas sob a ótica social ou coletiva. O preâmbulo da Carta de Banjul afirma que "os direitos fundamentais do ser humano" são aqueles baseados "nos atributos da pessoa humana, o que justifica sua proteção internacional" e que a realidade e o respeito dos direitos dos povos "devem necessariamente garantir os direitos humanos". Fica evidente, desse modo, a adoção de uma abordagem compatível à indivisibilidade dos direitos humanos.

Outro aspecto peculiar da Carta de Banjul é a menção a "deveres individuais", de novo em contraste aos sistemas europeu e interamericano. Assim, os Artigos 27 a 29 da Carta preveem: deveres para com a família e a sociedade, para com o Estado e outras coletividades legalmente

---

[1445] Os 27 países da UE, além de Noruega, Rússia, Suíça, Turquia e Reino Unido.

[1446] Em contraste ao sistema interamericano, no qual há a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH), contendo direitos civis e políticos, e o Protocolo de San Salvador, contendo direitos econômicos, sociais e culturais; e ao sistema europeu, no qual a a CEDH prevê somente direitos humanos civis e políticos.

reconhecidas, e para com a comunidade internacional (Artigo 27); dever de respeitar e de considerar os seus semelhantes sem nenhuma discriminação, reforçando o respeito e a tolerância recíprocos (Artigo 28); e deveres de preservar o desenvolvimento harmonioso da família, de servir a sua comunidade nacional, de não comprometer a segurança do Estado de que é nacional ou residente, de preservar e reforçar a solidariedade social e nacional, dentre outros relativos à vida em comunidade (Artigo 29).

A despeito de suas inovações, a CADHP é frequentemente criticada pela imprecisão de alguns dos conceitos por ela mencionados, o que amplia a margem de apreciação e discricionariedade dos intérpretes de seu texto. Outro ponto de crítica é a ausência de uma cláusula de reservas na Carta, o que implica a aplicação do costume internacional ou dos artigos pertinentes da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados, de 1969, mais amplos. Na realidade, porém, apenas Egito e Zâmbia formularam reservas à Carta[1447].

Em 1998, foi adotado o Protocolo à Carta para o Estabelecimento de uma Corte Africana de Direitos Humanos, que entrou em vigor em janeiro de 2004. O documento menciona, em seu Artigo 2º, que o trabalho da AfCHPR será complementar ao mandato da ACHPR. Até o momento, foram adotados diversos outros protocolos à Carta de Banjul, a exemplo do Protocolo sobre os Direitos das Mulheres na África, e do Protocolo sobre os Direitos dos Idosos na África.

ii. Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos (ACHPR)

A Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos (ACHPR, na sigla em inglês) foi o primeiro e único órgão criado pela Carta de Banjul, que não previa a Corte em seu texto original. A Comissão encontra-se em funcionamento desde 1987 e tem sede em Banjul, alternando suas sessões entre essa cidade e outras capitais africanas. A ACHPR é composta por onze membros, eleitos entre "personalidades africanas" que gozem da "mais alta consideração, conhecidas por sua alta moralidade, sua integridade e sua imparcialidade, e que possuam competência em matéria dos direitos humanos e dos povos". O mandato dos membros da ACHPR é de seis anos, renovável (Artigo 36). É vedado à Comissão ter mais de um natural de cada Estado (Artigo 32).

As competências da ACHPR relacionam-se à promoção e à proteção dos direitos humanos e dos povos e estão elencadas no Artigo 45 da CADHP, abrangendo: reunir documentação, fazer estudos e pesquisas sobre problemas africanos no domínio dos direitos humanos e dos povos, organizar informações, encorajar os organismos nacionais e locais que se ocupam dos direitos humanos e, se necessário, dar pareceres ou fazer recomendações aos governos; formular e elaborar, com vistas a servir de base à adoção de textos legislativos pelos governos africanos, princípios e regras que permitam resolver os problemas jurídicos relativos ao gozo dos direitos humanos e dos povos e das liberdades fundamentais; cooperar com as outras instituições africanas ou internacionais que se dedicam à promoção e à proteção dos direitos humanos e dos povos. Ademais, cabe à Comissão interpretar qualquer disposição da presente Carta a pedido de um Estado Parte, de uma instituição da UA ou de uma organização africana reconhecida pela UA, além de executar tarefas que lhe sejam eventualmente atribuídas pela Conferência dos Chefes de Estado e de Governo da UA.

No que diz respeito ao procedimento de petições, o texto da CADHP não menciona expressamente a possibilidade de indivíduos peticionarem à ACHPR: do Artigo 47 ao 54, a Carta regula a possibilidade de um Estado demandar outro Estado, somente. Não obstante a omissão do

[1447] No caso do Egito, sobre liberdade religiosa e direitos das mulheres. No caso da Zâmbia, sobre liberdade de circulação, pois o país restringe em locais públicos.

texto, na prática, a Comissão aceita petições individuais, mecanismo que é, hoje, o mais utilizado perante ela. No sistema africano, portanto, de maneira geral, a ACHPR é o órgão competente para recebimento das petições individuais. Há, contudo, previsão de acesso direto de indivíduos à AfCHPR, em seu Protocolo Adicional de 1998, que deve ser expressamente aceita pelos países, nos termos do Artigo 34, §6º. Ao final da análise dos casos submetidos à apreciação da Comissão, esta elabora recomendações, que devem ser submetidas à Conferência dos Chefes de Estado e de Governo da UA, à qual cabe a decisão final. Durante esse procedimento, impera a confidencialidade das petições (ou comunicações), outra peculiaridade do sistema africano.

A ACHPR pode criar mecanismos subsidiários, como relatorias especiais, comitês e grupos de trabalho. Para isso, no entanto, deve haver consenso entre os membros da Comissão. Cada mecanismo subsidiário deverá elaborar termo de referência específico e apresentar relatórios sobre seus trabalhos perante a ACHPR, em suas sessões ordinárias. Dentre esses mecanismos, destacam-se: o Comitê de Proteção dos Direitos das Pessoas Vivendo com HIV (PVHIV) e em Risco, Vulneráveis e Acometidos pelo HIV, criado em 2010, os grupos de trabalho sobre indústrias extrativas, sobre os direitos das pessoas idosas e pessoas com deficiência e sobre a pena de morte, execuções sumárias, judiciais ou arbitrárias e desaparecimentos forçados na África, criados entre 2005 e 2009. Ademais, há relatorias especiais sobre migrantes e refugiados, sobre defensores de direitos humanos e sobre liberdade de expressão.

iii. Corte Africana de Direitos Humanos e dos Povos (AfCHPR)

A Corte Africana de Direitos Humanos e dos Povos (AfCHPR, na sigla em inglês) foi instituída por meio de Protocolo Adicional à Carta de Banjul, adotado em 1998 e em vigor desde 2005, com sede em Arusha, na Tanzânia. Dos 52 países que assinaram o protocolo, 34 já o ratificaram e 18 estão pendentes de ratificação. Sua estrutura somente foi definida em 2006, na 8ª Sessão Ordinária do Conselho Executivo da UA, no Sudão, com a eleição de seus primeiros juízes. A AfCHPR é composta por onze juízes, nacionais de Estados-Membros da UA, eleitos para mandatos de seis anos, renováveis uma única vez (Artigo 15, §1º). Os juízes da AfCHPR são eleitos por sua capacidade individual, dentre juristas de elevada reputação moral e reconhecida competência prática, judicial e acadêmica, além de experiência na área de direitos humanos e dos povos. O período de trabalho dos juízes é parcial, exceto o do presidente da Corte, que é em tempo integral.

A AfCHPR goza de competências consultiva e contenciosa. A exemplo da CtIDH, a AfCHPR apresenta ampla base jurisdicional no âmbito de sua função consultiva. Podem solicitar pareceres consultivos à Corte os Estados-Membros da UA (inclusive aqueles que ainda não assinaram ou não ratificaram a CADH ou o Protocolo Adicional), a própria UA, qualquer de seus órgãos ou, ainda, qualquer organização africana reconhecida pela UA. Os pareceres consultivos – ou opiniões consultivas (*advisory opinions*) –, podem dizer respeito a qualquer questão jurídica referente não só à Carta de Banjul, mas também a qualquer outro tratado internacional de direitos humanos. Questões pendentes de exame pela Comissão ou pela Corte no âmbito contencioso não podem ser objeto de parecer consultivo. Ademais, o Protocolo à CADHP inovou ao prever expressamente a legitimidade de organização não governamentais na solicitação de pareceres consultivos à AfCHPR.

No âmbito de sua competência contenciosa, a AfCHPR também pode adotar medidas provisórias, à semelhança da CtIDH e da CtEDH. Há previsão de direto de petição de indivíduos perante AfCHPR (Artigo 34, §6º, do Protocolo Adicional de 1998), que deve ser expressamente

aceito pelos países – atualmente, apenas oito países reconhecem expressamente essa competência (outros quatro já chegaram a reconhecer, mas retiraram o reconhecimento). Outra questão regulamentada pelo protocolo é o prazo para o julgamento pela Corte, que deve ser de 90 dias após finalizadas suas deliberações (Artigo 28, §1º). As decisões da Corte são tomadas por maioria de votos e são definitivas e, portanto, inapeláveis. É facultado à própria Corte, e somente a ela, rever suas decisões à luz de novas provas.

A primeira decisão da AfCHPR foi proferida no caso Michelot Yogogombaye *vs.* Senegal, em 2009. A controvérsia referia-se a recurso interno interposto pelo Sr. Yogogombaye que buscava impedir que o Senegal realizasse o julgamento do ex-chefe de Estado do Chade Hissene Habré. A Corte entendeu não ter competência para decidir sobre a matéria, já que o Senegal não havia expressamente aceito o acesso direto de indivíduos à Corte, rejeitando a petição.

V. Direitos humanos de mulheres

a) Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher

Em 1979, adotou-se a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW, na sigla em inglês, em vigor: 1981). A convenção define "discriminação contra a mulher" como sendo: "(...) toda distinção, exclusão ou restrição baseada no sexo e que tenha por objeto ou resultado prejudicar ou anular o reconhecimento, gozo ou exercício pela mulher, independentemente de seu estado civil, com base na igualdade do homem e da mulher, dos direitos humanos e liberdades fundamentais nos campos político, econômico, social, cultural e civil ou em qualquer outro campo".

O documento é dividido em seis partes. A Parte I (Artigos 1-6) enfoca a não discriminação, estereótipos sexuais e tráfico sexual. A Parte II (Artigos 7-9) descreve os direitos das mulheres na esfera pública com ênfase na vida política, representação e direitos à nacionalidade. A Parte III (Artigos 10-14) descreve os direitos econômicos e sociais das mulheres, focalizando especialmente a educação, o emprego e a saúde; a Parte III também inclui proteções especiais para mulheres rurais e os problemas que enfrentam. A Parte IV (Artigos 15-16) descreve o direito das mulheres à igualdade no casamento e na vida familiar, juntamente com o direito à igualdade perante a lei. A Parte V (Artigos 17-22) estabelece o Comitê para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher (Comitê CEDAW), bem como o procedimento de relatório dos Estados Partes. A Parte VI (Artigos 23-30) descreve os efeitos da convenção sobre outros tratados, o compromisso dos Estados Partes e a administração da convenção. Contém 189 Partes. Estados Unidos (EUA) e Palau não a ratificaram; seis países não a assinaram: Irã, Niue, Santa Sé, Sudão, Somália e Tonga.

O Brasil é parte desde 1984 e formulou reservas aos Artigos 15, §4º, e Artigo 16, §1º, alíneas (a), (c), (g) e (h), e Artigo 29. As reservas aos Artigos 15 e 16, retiradas em 1994, foram feitas devido à incompatibilidade entre a legislação brasileira, então pautada pela assimetria entre os direitos do homem e da mulher. A reserva ao Artigo 29, que não se refere a direitos substantivos, é relativa a disputas entre Estados Partes quanto à interpretação da convenção e continua em vigor. Em 30 de dezembro de 2021, o Brasil submeteu, de forma combinada, o oitavo e o nono relatórios periódicos do País, que estavam com prazo vencido desde 2016 (o Brasil havia submetido o seu relatório periódico anterior, o sétimo, em 2010).

A CEDAW foi complementada por um Protocolo Opcional, de 1999, que permite que o Comitê receba petições individuais e conduza inquéritos. Esse protocolo conta com 115 Estados Partes, incluindo o Brasil desde 2002.

O Comitê CEDAW é composto por 23 peritos (em geral, peritas) "de grande prestígio moral e competência na área abarcada pela convenção", eleitas pelos Estados Partes para exercerem o mandato por um período de quatro anos. As peritas desempenham sua função a título pessoal e não como delegadas ou representantes de seu país de origem. Já serviram no Comitê as brasileiras Ruth Escobar (1987-1990) e Silvia Pimentel (2005-2008; 2009-2012; e 2013-2016). O Comitê celebra sessões regulares anuais que duram cerca de duas semanas. São funções do Comitê:

1) examinar os relatórios periódicos apresentados pelas partes (Artigo 18 da CEDAW);
2) formular sugestões e recomendações gerais (Artigo 21 da CEDAW);
3) instaurar inquéritos confidenciais (Artigos 8º e 9º do Protocolo);
4) examinar comunicações apresentadas por indivíduos ou grupo de indivíduos que aleguem ser vítimas de violação dos direitos da CEDAW (Artigos de 2º a 7º do Protocolo).

De acordo com o Artigo 18 da convenção, os Estados Partes devem apresentar relatórios periódicos sobre as medidas legislativas, judiciárias, administrativas ou outras que adotarem para tornarem efetivas as disposições desta convenção e dos progressos alcançados a respeito. O primeiro relatório deve ser apresentado um ano após a ratificação da convenção e os demais a cada quatro anos e toda vez que o Comitê vier a solicitar. Para auxiliar os Estados Partes, o Comitê adotou algumas recomendações para os Estados elaborarem seus relatórios. Após receber o relatório do Estado Parte, um grupo de trabalho do Comitê composto por cinco partes se reúne antes da sessão para preparar uma lista de questões e perguntas para serem enviadas aos Estados antes da apresentação do relatório. Durante o período de sessão, oito Estados Partes apresentam oralmente seus relatórios. Após a apresentação, o Comitê faz observações e comentários gerais, e faz perguntas sobre artigos específicos da convenção que são posteriormente respondidas pelo Estado. Enfim, o Comitê elabora comentários finais sobre os relatórios apresentados, que serão incluídos em seu relatório final à Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU). O exame dos relatórios busca alcançar um diálogo construtivo entre os Estados Partes e o Comitê.

Caso emblemático envolvendo o Brasil no CEDAW, com base no direito de petição assegurado pelo protocolo, foi o "Alyne" (denúncia em 2007, decisão em 2011), o primeiro relativo à mortalidade materna, em que se constatou responsabilidade do Estado brasileiro em violação de diferentes dispositivos da convenção.

Em dezembro de 2022, os 54 membros do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) aprovaram resolução determinando a remoção do Irã do Comitê CEDAW e a subsequente interrupção de seu mandato (originalmente previsto até 2026). A resolução, proposta pelos EUA, expressava preocupação com a situação dos direitos das mulheres no Irã, à luz dos protestos que se seguiram à morte da jovem iraniana Mahsa Amini sob custódia da "polícia da moralidade". Para mais detalhes sobre os protestos, ver a seção sobre o Irã no capítulo 7.

b) Outros documentos multilaterais relacionados

Em geral, o tratamento dado ao tema na Carta da Organização das Nações Unidas (ONU), na Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) e nos dois pactos de 1966 é o de "não discriminação" entre homens e mulheres. O preâmbulo da Carta da ONU reafirma a fé "na igualdade de direito dos homens e das mulheres". Recorde-se da importância da brasileira Bertha Lutz para a inclusão dessa referência. O Artigo 1º (e outros no mesmo sentido) coloca como propósito da ONU a promoção e o estímulo ao respeito aos direitos humanos, sem distinção de sexo. O Artigo 8º afirma: "As Nações Unidas não farão restrições quanto à elegibilidade de homens e mulheres destinados a participar em qualquer caráter e em condições de igualdade em seus órgãos principais e subsidiários." Na DUDH, repete-se a previsão preambular, bem como a referência à promoção dos direitos humanos, sem distinção de sexo. O Artigo 16 trata de casamento, com referência à mulher. O Artigo 2º tanto do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP) quanto do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) referem-se à não discriminação no respeito e garantia dos direitos previstos. O Artigo 3º afirma: "Os Estados Partes no presente Pacto comprometem-se a assegurar a homens e mulheres igualdade no gozo de todos os direitos civis e políticos (ou econômicos, sociais e culturais) enunciados no presente Pacto." Outros artigos também estão baseados em não discriminação, em especial o Artigo 7º do PIDESC, sobre igualdade de remuneração, e o Artigo 6º do PIDCP, que proíbe pena

de morte a mulher grávida. Não há qualquer referência ao conceito de gênero nos textos. O Brasil é parte da Carta da ONU, do PIDCP e do PIDESC (com exceção de seu Protocolo Opcional).

Há outros tratados ou documentos internacionais de grande importância que tratam, mesmo que de maneira tangencial, sobre direitos humanos das mulheres. Entre eles, pode-se mencionar: a Convenção para a Repressão do Tráfico de Pessoas e do Lenocínio (1950, ratificada pelo Brasil em 1958); a Convenção sobre os Direitos Políticos da Mulher (1953, ratificada pelo Brasil em 1963); Convenção sobre a Nacionalidade da Mulher Casada (1957, ratificada pelo Brasil em 1968); Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças (2000, ratificado pelo Brasil em 2004). A AGNU aprovou a Declaração sobre a Participação das Mulheres na Promoção da Paz Internacional e da Cooperação, em 1982.

Como antecedentes na área de tráfico de mulheres e exploração sexual, pode-se apontar: Acordo Internacional de 18 de maio de 1904 para a repressão do tráfico de mulheres brancas, emendado pelo protocolo aprovado pela AGNU a 3 de dezembro de 1948; Convenção Internacional de 4 de maio de 1910, Relativa à Repressão do Tráfico de Mulheres Brancas, emendada pelo protocolo acima mencionado; Convenção Internacional de 30 de setembro de 1921 para a Repressão do Tráfico das Mulheres e Crianças, emendada pelo protocolo aprovado pela AGNU a 20 de outubro de 1947; Convenção Internacional de 11 de outubro de 1933 relativa à Repressão do Tráfico de Mulheres Maiores, emendada pelo protocolo acima referido. Para além das questões de tráfico, direitos de mulheres e crianças também têm interface com o Direito Internacional Humanitário e com questões de migração e refúgio.

A Declaração e o Programa de Ação de Viena, de 1993, traz o seguinte parágrafo de interesse: "Os Direitos Humanos das mulheres e das crianças do sexo feminino constituem uma parte inalienável, integral e indivisível dos Direitos Humanos universais. A participação plena das mulheres, em condições de igualdade, na vida política, civil, econômica, social e cultural, aos níveis nacional, regional e internacional, bem como a erradicação de todas as formas de discriminação com base no sexo, constituem objetivos prioritários da comunidade internacional. A violência baseada no sexo da pessoa e todas as formas de assédio e exploração sexual, nomeadamente as que resultam de preconceitos culturais e do tráfico internacional, são incompatíveis com a dignidade e o valor da pessoa humana e devem ser eliminadas. Isto pode ser alcançado através de medidas de caráter legislativo e da ação nacional e cooperação internacional em áreas tais como o desenvolvimento socioeconômico, a educação, a maternidade segura e os cuidados de saúde, e a assistência social. Os Direitos Humanos das mulheres deverão constituir parte integrante das atividades das Nações Unidas no domínio dos Direitos Humanos, incluindo a promoção de todos os instrumentos de Direitos Humanos relativos às mulheres. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos insta os Governos, as instituições e as organizações intergovernamentais e não governamentais a intensificarem os seus esforços com vista à proteção e à promoção dos Direitos Humanos das mulheres e das meninas". Também traz seção específica sobre "A igualdade de estatuto e os Direitos Humanos das mulheres".

A Declaração e Plano de Ação da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (Cairo, 1994) é importante para o assunto em razão da definição do conceito de saúde reprodutiva, incluindo metas de redução de mortalidade materna e infantil e referência ao aborto como grave problema de saúde pública.

Há diversas convenções no âmbito da Organização Internacional do Trabalho (OIT) que tratam da mulher, como aquelas relativas a trabalho noturno de mulheres (nºs 4, 41 e 89, de 1919, 1934 e 1948, todas ratificadas pelo Brasil, com destaque à terceira, única ainda em vigor, ratificada

em 1957), igualdade de remuneração (nº 100, de 1951, ratificada em 1957), não discriminação (nº 111, de 1958, ratificada em 1965), trabalhadores com responsabilidades familiares (nº 156, de 1981, não ratificada pelo Brasil) e amparo à maternidade (nºs 3, 103 e 183, de 1921, 1952 e 2000; a primeira foi ratificada pelo Brasil em 1934, denunciada em 1961; a segunda foi ratificada em 1965; e a terceira não foi ratificada).

Na área de segurança, diversos tratados internacionais fazem referência à questão das mulheres, como o Tratado para a Proibição das Armas Nucleares (TPAN, 2017), que reconhece seu papel no desarmamento nuclear, sua importância para a sustentação da paz e o impacto desproporcional do uso de armas nucleares sobre mulheres e meninas. O Estatuto de Roma (1998) tipifica, entre os crimes contra a humanidade, a perseguição por motivo de gênero, indicando que "termo 'gênero' abrange os sexos masculino e feminino, dentro do contexto da sociedade, não lhe devendo ser atribuído qualquer outro significado", além de singularizar a escravidão de mulheres e crianças e a gravidez à força no rol desses mesmos crimes.

Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) também tratam do tema – particularmente o ODM 3: "Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres"; e o ODS 5: "Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas".

Há ainda uma série de resoluções da AGNU sobre mulheres, como a Declaração sobre Eliminação da Discriminação contra as Mulheres, de 1967, e a Declaração sobre a Proteção de Mulheres e Crianças em Estado de Emergência e em Conflitos Armados, de 1974.

c) Tratamento institucional multilateral

Em termos institucionais, destaca-se o tratamento da questão das mulheres no Conselho de Direitos Humanos (CDH) e no Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos (ACNUDH). As principais áreas de trabalho nessa questão são "integração de gênero", "violência contra as mulheres", "mulheres, paz e segurança", "direitos econômicos, sociais e culturais das mulheres" e "direitos civis e políticos das mulheres". Em "integração de gênero", o ACNUDH possui uma política a respeito, de 2011, e um plano estratégico. Em "violência contra as mulheres", desde 1994, a então Comissão tem relator especial para o tema. A atual relatora é a jordaniana Reem Alsalem, que assumiu o posto em agosto de 2021; ela sucedeu a croata Dubravka Šimonovic (2015-2021). Dia 25 de novembro é comemorado o Dia Internacional da Eliminação da Violência contra a Mulher[1448]. Em "mulheres, paz e segurança", o Escritório do ACNUDH participa do Comitê Permanente da ONU sobre o tema, do monitoramento da implementação da Resolução 1325 do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) e das demais que a sucederam e da "Ação da ONU contra a Violência Sexual em Conflito". Sobre "direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais", em 2017, o CDH aprovou por consenso, a resolução "O pleno exercício dos direitos humanos por todas as mulheres e meninas e a transversalização sistêmica da perspectiva de gênero na implementação da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável" (36/8), de iniciativa brasileira e proposta conjunta da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), que firma o entendimento de que a promoção e proteção dos direitos humanos das mulheres e meninas é parte necessária da implementação dos ODS e reforçam-se mutuamente.

[1448] A respeito de violência contra a mulher, em março de 2021, a Turquia se retirou da Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e o Combate à Violência contra as Mulheres e a Violência Doméstica (Convenção de Istambul), de 2011, alegando que a convenção havia sido "sequestrada para normalizar a homossexualidade".

Ainda em termos de direitos humanos, há iniciativas do ACNUDH e resoluções do CDH que tratam de temas como “direitos humanos sexuais e reprodutivos”, mortalidade materna, direitos das mulheres à propriedade, moradia e terra, acesso à justiça, participação das mulheres na vida política e pública e não discriminação de mulheres por motivo de nacionalidade. Em 2010, foi estabelecimento um grupo de trabalho sobre discriminação contra mulheres e meninas, cujo mandato foi estendido em 2019. Em 2004, a antiga Comissão criou uma relatoria especial para tráfico de pessoas, em especial de mulheres e crianças, cujo mandato foi estendido em 2020. Em 2022, foram aprovadas no CDH as seguintes resoluções conexas ao tema: “*Mandate of Special Rapporteur on violence against women and girls, its causes and its consequences*” (50/7, consenso); “*Situation of human rights of women and girls in Afghanistan*” (50/14, consenso); “*Elimination of female genital mutilation*” (50/17, consenso); “*Elimination of all forms of discrimination against women and girls*” (50/18, consenso); e “*Recognizing the contribution of human rights defenders, including women human rights defenders, in conflict and post-conflict situations, to the enjoyment and realization of human rights*” (49/18, 39 votos a zero, oito abstenções).

Na AGNU, em especial em sua Terceira Comissão, tramitam anualmente diversas resoluções sobre a promoção e a proteção dos direitos de mulheres e de meninas. O Brasil copatrocinou ou apoiou, na 76ª AGNU, documentos sobre meninas, viuvez, melhoria da situação de mulheres e meninas em áreas rurais, violência contra trabalhadoras migrantes e plena implementação da Declaração e Plataforma de Ação de Pequim.

A Comissão sobre o *Status* da Mulher (CSW, na sigla em inglês) é uma instância da ONU, criada pelo ECOSOC em 1946 (Resolução 11 II) para, entre outras funções, preparar relatórios e recomendações ao ECOSOC sobre a promoção dos direitos das mulheres nas áreas política, econômica, civil, social e educacional. Além disso, a CSW formula recomendações ao ECOSOC sobre problemas de caráter urgente que requerem atenção imediata aos direitos das mulheres. Outra importante função da CSW (Resolução 1996/6), criada a partir da 4ª Conferência Mundial sobre a Mulher, a Conferência de Pequim, é a de acompanhar a implementação do Plano (ou Plataforma) de Ação de Pequim. A CSW é composta por 45 membros, eleitos pelo ECOSOC por um período de quatro anos. O Brasil está cumprindo mandato entre 2021-2024 e foi reeleito para o período 2024-2028. O Brasil também já a presidiu recentemente, com o embaixador Antonio Patriota em 2016 e 2017. Com base nos programas de trabalho aprovados em 2018 e 2020, as áreas de foco da atuação da CSW nos próximos anos são:

1) 2020: Revisão e avaliação da implementação da Declaração e Plataforma de Ação de Pequim e dos resultados da 23ª sessão especial da AGNU, e sua contribuição para a plena realização da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável;
2) 2021: Participação plena e efetiva das mulheres e tomada de decisões na vida pública, bem como a eliminação da violência, para alcançar a igualdade de gênero e o empoderamento de todas as mulheres e meninas (tema prioritário); e Empoderamento das mulheres e a ligação com o desenvolvimento sustentável (tema de revisão; conclusões acordadas da 60ª sessão);
3) 2022: Alcançar a igualdade de gênero e o empoderamento de todas as mulheres e meninas no contexto da mudança climática, políticas e programas ambientais e de redução de risco de desastres (tema prioritário); e Empoderamento econômico das mulheres no mundo do trabalho em mudança (tema de revisão; conclusões acordadas da 61ª sessão);
4) 2023: Inovação e mudança tecnológica e educação na era digital para alcançar a igualdade de gênero e o empoderamento de todas as mulheres e meninas (tema prioritário); e Desafios

e oportunidades para alcançar a igualdade de gênero e o empoderamento de mulheres e meninas rurais (tema de revisão; conclusões acordadas da 62ª sessão);

5) 2024: Acelerar o alcance da igualdade de gênero e o empoderamento de todas as mulheres e meninas, abordando a pobreza e fortalecendo as instituições e o financiamento com uma perspectiva de gênero (tema prioritário); e Sistemas de proteção social, acesso a serviços públicos e infraestrutura sustentável para a igualdade de gênero e o empoderamento de mulheres e meninas (tema de revisão; conclusões acordadas da 63ª sessão).

A ONU Mulheres, por sua vez, "foi criada, em 2010, para unir, fortalecer e ampliar os esforços mundiais em defesa dos direitos humanos das mulheres. Segue o legado de duas décadas do Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher (UNIFEM, na sigla em inglês) em defesa dos direitos humanos das mulheres, especialmente pelo apoio a articulações e movimento de mulheres e feministas, entre elas mulheres negras, indígenas, jovens, trabalhadoras domésticas e trabalhadoras rurais. São seis áreas prioritárias de atuação:

1) liderança e participação política das mulheres;
2) empoderamento econômico;
3) fim da violência contra mulheres e meninas;
4) paz e segurança e emergências humanitárias;
5) governança e planejamento; e
6) normas globais e regionais.

A ONU Mulheres tem sede em Nova York, nos EUA. Possui escritórios regionais e em países da África, Américas, Ásia e Europa. Nas Américas e Caribe, o escritório regional está situado no Panamá. No Brasil, o escritório opera em Brasília. "No Brasil desde 1992, o Escritório Regional do UNIFEM para Países do Cone Sul virou escritório-país em janeiro de 2013, passando a se chamar ONU Mulheres Brasil." Ela sucede não apenas o UNIFEM, mas também outras três unidades do sistema ONU: Divisão para o Avanço da Mulher (DAW, na sigla em inglês, criada em 1946), Instituto Internacional de Pesquisa e Treinamento para o Avanço da Mulher (INSTRAW, na sigla em inglês) e Escritório do Consultor Especial sobre Questões de Gênero e Promoção da Mulher (OSAGI, na sigla em inglês). "A ONU Mulheres apoia os Estados-Membros da ONU enquanto eles estabelecem padrões globais para alcançar a igualdade de gênero e trabalha com governos e a sociedade civil para elaborar leis, políticas, programas e serviços necessários para garantir que os padrões sejam implementados com eficácia e beneficiem verdadeiramente mulheres e meninas em todo o mundo. Ela funciona globalmente para tornar a visão dos ODS uma realidade para mulheres e meninas e apoia a participação igualitária das mulheres em todos os aspectos da vida. A ONU Mulheres também coordena e promove o trabalho do sistema das Nações Unidas no avanço da igualdade de gênero e em todas as deliberações e acordos vinculados à Agenda 2030. A entidade trabalha para posicionar a igualdade de gênero como fundamental para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e um mundo mais inclusivo. A ONU Mulheres atua como secretariado da Comissão da ONU sobre a Situação das Mulheres (CSW), que se reúne, no mês de março, em Nova York, há mais de 60 anos."

A ONU possui ainda a iniciativa UN-SWAP, para aprimorar a "igualdade de gênero" e o empoderamento feminino dentro do próprio sistema ONU, com base em quinze indicadores. A paridade de "gênero" no sistema ONU é uma das grandes diretrizes do atual SGNU, António Guterres, principalmente nos cargos de chefia (alcançada em 2018).

Órgãos de monitoramento da implementação de direitos humanos previstos em outros acordos, como os dois pactos de 1966, tratam tangencialmente dos direitos de mulheres. Também de maneira tangencial, pode-se recordar o estabelecimento, em 2016, pelo CDH, do cargo de

especialista independente sobre proteção contra a violência e a discriminação baseada em "orientação sexual e identidade de gênero".

d) Conferências mundiais sobre a mulher

Já houve quatro conferências mundiais sobre a mulher: México, em 1975 (considerado o Ano Internacional da Mulher, seguido da Década das Nações Unidas para as Mulheres 1976-1985 e da celebração pela ONU desde 1977 do 8 de março como Dia Internacional da Mulher); Copenhague, em 1980; Nairóbi, em 1985; e Pequim, em 1995. Ademais, a 23ª Sessão Especial da AGNU, em 2000, é conhecida como *Beijing+5 Women 2000*, porque foi conferência de revisão. Todas essas conferências tiveram a DAW, antecessora da ONU Mulheres, como secretariado técnico e substantivo.

De acordo com a embaixadora Maria Luiza Ribeiro Viotti, a IV Conferência "foi sem dúvida a maior e a mais importante delas: pelo número de participantes que reuniu, pelos avanços conceituais e programáticos que propiciou, e pela influência que continua a ter na promoção da situação da mulher. Intitulada 'Ação para a Igualdade, o Desenvolvimento e a Paz', a Conferência de Pequim partiu de uma avaliação dos avanços obtidos desde as conferências anteriores (Nairóbi, 1985; Copenhague, 1980; e México, 1975) e de uma análise dos obstáculos a superar para que as mulheres possam exercer plenamente seus direitos e alcançar seu desenvolvimento integral como pessoas. Identificaram-se doze áreas de preocupação prioritária, a saber: a crescente proporção de mulheres em situação de pobreza (fenômeno que passou a ser conhecido como a feminização da pobreza); a desigualdade no acesso à educação e à capacitação; a desigualdade no acesso aos serviços de saúde; a violência contra a mulher; os efeitos dos conflitos armados sobre a mulher; a desigualdade quanto à participação nas estruturas econômicas, nas atividades produtivas e no acesso a recursos; a desigualdade em relação à participação no poder político e nas instâncias decisórias; a insuficiência de mecanismos institucionais para a promoção do avanço da mulher; as deficiências na promoção e proteção dos direitos da mulher; o tratamento estereotipado dos temas relativos à mulher nos meios de comunicação e a desigualdade de acesso a esses meios; a desigualdade de participação nas decisões sobre o manejo dos recursos naturais e a proteção do meio ambiente; e a necessidade de proteção e promoção voltadas especificamente para os direitos da menina. Consubstanciado na Declaração e na Plataforma de Ação de Pequim, o legado da conferência é um conjunto de objetivos estratégicos – com a identificação das ações necessárias para atingi-los – naquelas doze áreas. Trata-se de um guia abrangente para orientar governos e sociedade no aperfeiçoamento do marco legal, na formulação de políticas e na implementação de programas para promover a igualdade e para evitar a discriminação."

"A Plataforma de Ação de Pequim consagrou três inovações dotadas de grande potencial transformador na luta pela promoção da situação e dos direitos da mulher: o conceito de gênero, a noção de empoderamento e o enfoque da transversalidade. As relações de gênero, com seu substrato de poder, passam a constituir o centro das preocupações e a chave para a superação dos padrões de desigualdade. O empoderamento da mulher – um dos objetivos centrais da Plataforma de Ação – consiste em realçar a importância de que a mulher adquira o controle sobre o seu desenvolvimento, devendo o governo e a sociedade criar as condições para tanto e apoiá-la nesse processo. A noção de transversalidade busca assegurar que a perspectiva de gênero passe efetivamente a integrar as políticas públicas em todas as esferas de atuação governamental. A essas inovações conceituais veio juntar-se a ênfase no tratamento da situação da mulher sob a perspectiva de direitos, o que implica reconhecer que a desigualdade entre homens e mulheres é uma questão

de direitos humanos, e não apenas uma situação decorrente de problemas econômicos e sociais a serem superados.”

“O Brasil teve participação ativa na Conferência de Pequim e em seu seguimento. A participação brasileira beneficiou-se de intenso diálogo entre Governo e sociedade civil, assim como de interação construtiva com os demais Poderes do Estado, em especial parlamentares e representantes de conselhos estaduais e municipais sobre a condição feminina. A forte articulação com o movimento de mulheres, estabelecida desde então, tornou-se elemento essencial à formulação das políticas públicas no Brasil, que hoje incorporam a perspectiva de gênero de forma transversal, e não mais em ações pontuais.”

Passados cinco anos, foi feita uma avaliação da Plataforma de Ação na Pequim + 5, sendo adotada uma nova declaração de princípios, confirmando e consolidando *acquis* anteriores, e atualizando-se o programa de ação para o futuro, designado “Iniciativas e Ações Futuras para implementação da Declaração e Plataforma de Ação de Pequim”. Nesse documento, faz-se uma avaliação do caminho percorrido e dos novos problemas decorrentes das grandes mudanças ocorridas no mundo, designadamente políticas, sociais e tecnológicas, com reflexos na situação das mulheres e na “igualdade de gênero”. Em 2005 e 2010, houve revisões dos compromissos de Pequim pela CSW. Em 2015, vinte anos após a conferência, durante a realização da 59ª Sessão da Comissão sobre o *Status* das Mulheres (CSW59), ocorreram debates acerca dos avanços e dos desafios que ainda permanecem para o alcance dos objetivos listados na plataforma. Houve reconhecimento de que nenhum país da comunidade internacional alcançou a plena igualdade de gênero. Em razão da pandemia de COVID-19, a CSW64, que celebrou os 25 anos da Declaração e Plataforma de Ação de Pequim, teve apenas um dia de sessões, com adoção de declaração política comemorativa.

e) Tratamento no sistema interamericano

Assim como no sistema universal, em geral, o tratamento dado no sistema interamericano é o de “não discriminação” entre homens e mulheres. A Carta da Organização dos Estados Americanos (OEA) afirma, em seu Artigo 3º, a não discriminação na promoção dos direitos humanos, assim como aplica o princípio para a contratação de pessoal para instâncias da organização. A Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem (DADDH) é ainda mais vaga sobre direitos da mulher, mencionando apenas que “toda mulher em estado de gravidez ou em época de lactação, assim como toda criança, têm direito à proteção, cuidados e auxílios especiais”. A Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH) proíbe pena de morte a mulheres grávidas, proíbe o tráfico de mulheres e reconhece o direito da mulher ao matrimônio, além de defender a promoção e o respeito aos direitos humanos sem discriminação por motivo de sexo. O Protocolo de San Salvador, que expande a CADH no sentido de direitos econômicos, sociais e culturais, refere-se aos direitos da mulher ao trabalho e à licença-maternidade.

Durante a IX Conferência Interamericana, em Bogotá, em 1948, foram assinadas a Convenção Interamericana sobre a Concessão dos Direitos Políticos à Mulher e a Convenção Interamericana sobre a Concessão dos Direitos Civis à Mulher, ratificadas pelo Brasil em 1950 e 1952, respectivamente. A Convenção Interamericana contra Toda Forma de Discriminação e Intolerância, de 2013, que o Brasil assinou, mas ainda não ratificou, contém cláusulas de não discriminação em relação a sexo e “identidade e expressão de gênero”.

Deve-se dar destaque especial à Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, concluída em Belém do Pará, em 9 de junho de 1994. O Brasil

ratificou o documento em 1995. Baseia-se na definição do conceito de "violência contra a mulher" pela AGNU em 1993, por meio da Declaração sobre a Eliminação da Violência contra a Mulher. Trata-se de padrão de violência específico, baseado no "gênero", que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher. A Convenção de Belém do Pará é o primeiro tratado internacional de proteção aos direitos humanos das mulheres a reconhecer expressamente a violência contra a mulher como um problema generalizado na sociedade. Em 2004, foi criado o Mecanismo de Seguimento da Convenção de Belém do Pará (MESECVI), que tem como objetivo dar seguimento e analisar como a Convenção de Belém do Pará está sendo implementada, promover sua implementação e facilitar a cooperação entre os Estados Partes entre si e o conjunto de Estados-Membros da OEA, contribuindo assim para a consecução dos propósitos da convenção. O Mecanismo é regulado por um estatuto próprio, e sua secretaria técnica é exercida pela Comissão Interamericana de Mulheres (CIM). Ele está estruturado na cooperação técnica e nos intercâmbios entre as partes da convenção (reunidas na forma de conferência) e um comitê de peritas.

"Em 1998, o Centro para a Justiça e o Direito Internacional (CEJIL) e o Comitê Latino-Americano e do Caribe para a Defesa dos Direitos da Mulher (CLADEM), juntamente com Maria da Penha Maia Fernandes, encaminharam à Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA petição contra o Estado brasileiro, relativo ao caso de violência doméstica por ela sofrido. Em 1983, Maria da Penha sofreu uma tentativa de homicídio por parte de seu marido, que atirou em suas costas, deixando-a paraplégica. Na ocasião, o agressor tentou eximir-se de culpa, alegando para a polícia que se tratava de um caso de tentativa de roubo. Duas semanas após o atentado, Maria da Penha sofreu nova tentativa de assassinato por parte de seu marido, que, dessa vez, tentou eletrocutá-la durante o banho. Até a apresentação do caso ante a OEA, passados quinze anos da agressão, ainda não havia uma sentença condenatória pelos tribunais brasileiros. Ademais, o agressor ainda se encontrava livre. Diante desse fato, as peticionárias denunciaram a tolerância da violência doméstica contra Maria da Penha pelo Estado brasileiro, haja vista não ter adotado por mais de quinze anos medidas efetivas necessárias para processar e punir o agressor, apesar das denúncias da vítima. Denunciou-se a violação aos Artigos 1º (Obrigação de respeitar os direitos), 8º (Garantias judiciais), 24 (Igualdade perante a lei) e 25 (Proteção judicial) da Convenção Americana de Direitos Humanos; dos artigos II e XVIII da Declaração Americana dos Direitos e Deveres dos Homens bem como os artigos 3º, 4º, 'a', 'b', 'c', 'd', 'e', 'f', 'g', 5º e 7º da Convenção Interamericana para Prevenir, Prevenir e Erradicar a Violência Contra a Mulher. Como no caso Maria da Penha não haviam sido esgotados os recursos da jurisdição interna, ou seja, o caso ainda estava sem uma decisão final, condição essa imposta pela Convenção Americana para a admissibilidade de uma petição, utilizou-se a exceção prevista pelo inciso II, 'c', do artigo 46, que exclui essa condição nos casos em que houver atraso injustificado na decisão dos recursos internos. Em 2001, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, em seu informe nº 54, responsabilizou o Estado brasileiro por negligência, omissão e tolerância em relação à violência doméstica contra as mulheres, recomendando diversas medidas. O Caso Maria da Penha foi o primeiro de aplicação da Convenção de Belém do Pará[1449]. A utilização desse instrumento internacional de grande

[1449] Entre os efeitos da responsabilização, está a Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006): "A Lei Maria da Penha é uma lei federal brasileira, cujo objetivo principal é estipular punição adequada e coibir atos de violência doméstica contra a mulher. Decretada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva em 7 de agosto de 2006, a lei entrou em vigor no dia 22 de setembro de 2006. Desde a sua publicação, a lei é considerada pela ONU como uma das três melhores legislações do mundo no enfrentamento à violência contra as mulheres." Em 2015, o Brasil adotou a Lei do Feminicídio (Lei nº 13.104/2015): classifica esse crime um homicídio qualificado e o coloca no rol de crimes hediondos, com penas mais altas, de 12 a 30 anos; é considerado feminicídio quando o assassinato envolve violência doméstica e familiar, menosprezo ou discriminação à condição de mulher da vítima.

relevância para a proteção e promoção dos direitos humanos das mulheres e o seguimento das peticionárias perante a CIDH sobre o cumprimento da decisão pelo Estado brasileiro, foram decisivas para que o processo fosse concluído em âmbito nacional e, posteriormente, para que o agressor fosse levado à prisão em outubro de 2002. Portanto, quase vinte anos após ter cometido o crime e poucos meses antes de ocorrer a prescrição."

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) possui relatoria temática sobre os direitos das mulheres, desde 1994, a cargo atualmente da comissária Julissa Mantilla Falcón, eleita em julho de 2019, no 49º período ordinário de sessões da AG-OEA. Em fevereiro de 2019, a CIDH publicou comunicado à imprensa em que "expressa sua profunda preocupação frente à alarmante prevalência de assassinatos de mulheres em razão de estereótipo de gênero no Brasil". Em 2012, no Caso Artavia Murillo, a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CtIDH) decidiu que o direito à vida desde a concepção, conforme o Pacto de San José, não tem caráter absoluto.

Entre os órgãos e conferências especializados do sistema interamericano, pode-se mencionar também a Comissão Interamericana de Mulheres (CIM), criada em 1928. É entidade especializada, encarregada de supervisionar o trabalho da organização em seus esforços para promover a igualdade de gênero na região. Foi o primeiro órgão intergovernamental criado para assegurar o reconhecimento dos direitos humanos das mulheres e é o único foro político hemisférico para os direitos humanos das mulheres e "igualdade de gênero".

A igualdade entre homens e mulheres foi um dos temas constantes de intervenções do Brasil no âmbito da OEA, do CDH e da AGNU durante o governo Bolsonaro.

Em novembro de 2023, o Conselho Permanente da OEA adotou, por consenso, resolução de iniciativa brasileira intitulada "Promoção e fortalecimento de boas práticas em matéria de combate ao assédio sexual". Trata-se de iniciativa inédita no âmbito da OEA, a qual ilustra o firme compromisso do Brasil com a agenda de igualdade de gênero e de combate à violência contra as mulheres. A resolução prevê a realização de diálogo entre os Estados-Membros para o intercâmbio de experiências, realizado já em novembro, no contexto das comemorações do Dia Internacional para a Eliminação da Violência contra a Mulher. Também prevê a elaboração de compêndio de instrumentos legais e boas práticas adotados pelos Estados no combate ao assédio sexual. Aponta, por fim, a importância de atualizar e alinhar as normas de conduta da OEA aos melhores padrões adotados por organismos internacionais.

No mesmo mês, o Brasil ingressou no grupo de articulação informal pelos direitos de mulheres e meninas e igualdade de gênero da OEA. O grupo está integrado por: Argentina, Bolívia, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, EUA, México, Panamá e Uruguai.

f) Tratamento em outros foros de que participa o Brasil

No Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), criou-se em dezembro de 2011 (Decisão 24/11), a Reunião de Ministras e Altas Autoridades da Mulher (RMAAM), como instância de diálogo entre as máximas autoridades sobre o tema dentro da estrutura institucional do MERCOSUL, substituindo a Reunião Especializada da Mulher (REM), criada em 1998. Em reunião da instância em 2020, o Brasil apresentou o projeto Mais Mulheres na Política, que busca incentivar a participação feminina em cargos eletivos. Também em 2011, no âmbito da Reunião de Altas Autoridades em Direitos Humanos e Chancelarias do MERCOSUL e Estados Associados (RAADH), foi criado "Grupo de Trabalho Gênero e Direitos Humanos das Mulheres", que evoluiu para Comissão Permanente. Entre as normas do MERCOSUL que tratam especificamente da questão da mulher, estão a Decisão 26/14, sobre tráfico internacional de mulheres, a Decisão 13/14,

sobre diretrizes da política de "igualdade de gênero" do MERCOSUL, a Resolução 84/00, sobre a incorporação da "perspectiva de gênero" no âmbito do MERCOSUL, e a Resolução 83/00, sobre bancos de dados e harmonização metodológica de indicadores sobre a situação da mulher. Em 2020, foi publicado relatório sobre mortes de mulheres por gênero no MERCOSUL, elaborado pela Comissão Permanente. Na presidência *pro tempore* brasileira (PPTB) de 2021, sobre a questão de gênero, destacam-se a realização do 4º Seminário de "Gênero e Comércio nos Blocos Regionais", organizado pela Convergência Empresarial das Mulheres do MERCOSUL (CEMM), e o lançamento da campanha "MERCOSUL Livre de Feminicídio", articulada pelas Reuniões de Ministros da Justiça e de Ministros do Interior e Segurança e pela RMAAM, com o apoio do Foro de Consulta e Concertação Política. Em 2022, foi assinado, no âmbito do MERCOSUL, o Acordo sobre Reconhecimento Mútuo de Medidas Protetivas para as Mulheres em Situação de Violência de Gênero[1450]. No primeiro semestre de 2023, a RMAAM aprovou, por consenso, uma lista de dez recomendações de enfrentamento à violência política de gênero e à misoginia, em linha com a Marcha contra a Misoginia promovida pelo Ministério das Mulheres brasileiro em diversos estados da federação, com o Grupo de Trabalho Interministerial criado para elaborar a Política Nacional de Enfrentamento à Violência Política contra as Mulheres e com o envio ao Congresso Nacional de projeto de lei que cria o Dia Nacional Marielle Franco de Enfrentamento à Violência Política de Gênero e Raça.

Na Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), adotou-se em 2017 Declaração Especial sobre "Promoção da Igualdade e Equidade de Gênero e Erradicação da Violência contra as Mulheres". Desde 1977, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) realiza "Conferência Regional sobre a Mulher da América Latina e Caribe", que teve sua última edição em 2020. Em 2016, adotou a "Estratégia de Montevidéu para a Implementação da Agenda Regional de Gênero no Marco do Desenvolvimento Sustentável até 2030".

Na CPLP, já houve sete reuniões de "Ministras(os) Responsáveis pela Igualdade de Gênero", a última em 2022, em Luanda, em que se aprovaram a "Resolução sobre o Fomento do Empreendedorismo Feminino na CPLP", vinculada à meta 5.a do ODS 5, e o Plano de Ação 2022-2024. O Brasil sediou a quinta reunião sobre o tema, em 2017, durante sua presidência. A primeira reunião foi em 2000. Em 2008, ocorreu a I Reunião Ministerial de políticas para mulheres e HIV/AIDS, no Rio de Janeiro. 2018 foi escolhido como "Ano da CPLP por uma vida livre de violência contra mulheres e meninas". Em 2019 renovou-se o "Plano de Ação para a igualdade de gênero e empoderamento das mulheres". Em 2020, foi realizado seminário virtual sobre "desafios para a igualdade de gênero em contexto de pandemia".

No BRICS, em 2020, foi firmada "Declaração sobre o estabelecimento da Aliança Empresarial de Mulheres do BRICS", que fornece uma plataforma sólida para a promoção do empoderamento econômico das mulheres nos países do BRICS, com o objetivo de expandir o papel das mulheres como impulsionadoras do crescimento econômico. A Aliança foi criada em 2019.

No Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS), um dos foros da sociedade civil é o de mulheres. Apesar de normalmente reunir-se à margem das cúpulas, o foro reuniu-se virtualmente em 2021.

No Foro de Cooperação América Latina-Ásia do Leste (FOCALAL), há Grupo de Trabalho sobre Cultura, Juventude, Gênero e Esportes e Rede de Empreendedoras.

[1450] Em meados de 2023, o Chile, Estado Associado do MERCOSUL, foi o primeiro país a ratificá-lo.

No caso do G20, há o grupo de engajamento W20, na sigla em inglês, estabelecido em 2015. Seu objetivo principal é garantir que as considerações de "gênero" sejam integradas às discussões do G20 e se traduzam na Declaração dos Líderes do G20 como políticas e compromissos que promovam a "igualdade de gênero" e o empoderamento econômico das mulheres. O W20 é formado por uma rede transnacional de delegados que representam organizações não governamentais de mulheres, sociedade civil, mulheres empresárias, empresas e grupos de reflexão em todos os Estados-Membros do G20. Na mais recente declaração do G20, há parágrafo em que se reafirma o comprometimento do agrupamento em colocar os temas de "igualdade de gênero" e do "empoderamento feminino" no centro dos esforços direcionados a uma recuperação inclusiva e ao desenvolvimento sustentável. Na Declaração de Bali, os Líderes: reconhecem que mulheres e meninas continuam a ser afetadas desproporcionalmente pela pandemia de COVID-19; comprometem-se a implementar o Roteiro do G20 em direção e além da meta de Brisbane[1451], promover a inclusão financeira e o acesso a tecnologias digitais, e trabalhar em fatores-chave como igualdade de acesso à educação e oportunidades, incluindo os setores STEM (*science, technology, engineering and mathematics*), promoção do empreendedorismo (sobretudo em micro, pequenas e médias empresas – MPMEs) e liderança femininos, eliminação da violência de gênero, melhoria dos serviços sociais, de saúde, de assistência e educacionais, superação de estereótipos de gênero e da distribuição desigual de cuidados não remunerados e trabalho doméstico, com foco na redução da disparidade salarial em detrimento das mulheres; comprometeram-se também a melhorar a qualidade de vida das mulheres que vivem em áreas rurais e das mulheres com deficiência; saudaram novamente o trabalho da Aliança EMPOWER e seu envolvimento com o G20 e apoiaram a realização de nova Conferência Ministerial do G20 sobre o Empoderamento Feminino – a segunda ocorreu no final de agosto, em Bali. Esses temas, em sua maioria, já figuravam em declarações anteriores. A questão das mulheres também aparece em outras seções do texto. Na presidência brasileira, a partir de dezembro de 2023, o Brasil foi criado o Grupo de Trabalho de Empoderamento de Mulheres, cuja primeira reunião foi realizada em janeiro de 2024.

Na Organização Mundial do Comércio (OMC), em Buenos Aires, em 2017, foi adotada, com apoio do Brasil, declaração conjunta sobre mulheres e comércio.

Na União Parlamentar Internacional (UIP, na sigla em inglês), há foro de mulheres parlamentares, formato que foi utilizado em encontro do BRICS em 2016.

Bilateralmente, o destaque precisaria ser dado para projetos de cooperação técnica na vertente Sul-Sul, com participação do Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA), em áreas como "igualdade de gênero" e combate à violência contra a mulher, com Haiti, Guiné-Bissau e Moçambique.

g) Posição do governo Bolsonaro

A posição esteve baseada na Constituição Federal, que, em seu Artigo 5º, inciso I, afirma que "homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição". Por

[1451] Durante a Cúpula de Brisbane (2014), os Líderes do G20 traçaram o objetivo de reduzir a lacuna nas taxas de participação de mulheres no mercado de trabalho em 25% até 2025, a fim de inserir 100 milhões de mulheres no mercado de trabalho, o que ficou conhecido como "meta de Brisbane". Houve progressos nos anos seguintes, mas não houve plena implementação da meta consensuada. Durante a Cúpula de Riade (2020), em face da deterioração das condições de trabalho das mulheres por conta da pandemia de COVID-19, os líderes decidiram pela elaboração de um *roadmap* em direção não apenas à plena implementação da meta de Brisbane, mas também à melhora na qualidade dos empregos das mulheres, o "além da meta".

esse motivo, o governou Bolsonaro não apoiava discussões que busquem substituir o conceito de igualdade entre homens e mulheres por "igualdade de gênero", termo que tampouco existe nos documentos fundacionais de direitos humanos da mulher.

Outro tema relacionado aos direitos da mulher de especial preocupação para o governo Bolsonaro foi o da interpretação que pode ser dada aos conceitos de "direitos humanos sexuais e reprodutivos" e de "igualdade de gênero". O termo "educação sexual" também foi objeto de preocupação. O Brasil procurou evitar associar-se àquelas expressões ou conceitos que não contam com consenso internacional e que pudessem imprimir conotação positiva ao aborto, a exemplo do termo "direitos sexuais e reprodutivos", em especial em organismos de cunho político, e procurou favorecer o uso das expressões "saúde sexual reprodutiva" e "igualdade entre mulheres e homens em obrigações e direitos". Apesar disso, é importante frisar que o Brasil não deixou de apoiar textos sobre o tema, mesmo que mantivessem as formulações consideradas controversas.

Entre os temas de interesse do Brasil durante o governo Bolsonaro, conforme sua candidatura para o CDH, no mandato para 2020-2022, estiveram os direitos da mulher e a violência contra as mulheres. Em relação aos direitos das mulheres, "o governo reconhece o papel central das mulheres para assegurar o usufruto pleno dos direitos humanos. Durante o próximo mandato, o Brasil deverá persistir com iniciativas concretas, no âmbito nacional e internacional, para garantir e promover os direitos humanos das mulheres e meninas. Tomará como premissa o texto constitucional brasileiro que estabelece que homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações". Quanto à violência contra as mulheres, afirma que, "no Brasil, as políticas de proteção e defesa dos direitos da mulher têm tratamento prioritário. Não pouparemos esforços no enfrentamento da discriminação e da violência contra as mulheres. Nesse contexto, o país deverá favorecer, nos planos nacional e internacional, programas e iniciativas destinadas a prevenir, punir e erradicar a discriminação e a violência contra mulheres e meninas nas esferas pública e privada, sobretudo o feminicídio e o assédio sexual". Ainda sobre o tema violência contra as mulheres, destacam-se as seguintes ações recentes do Ministério das Relações Exteriores nos planos doméstico e internacional: o Itamaraty se somou à campanha "21 dias de ativismo pelo fim da violência contra a mulher", promovida pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em novembro de 2022; os 191 postos com serviços consulares aderiram à campanha "Sinal Vermelho", que facilita a denúncia silenciosa; o Espaço da Mulher Brasileira em Nova York (EMuB) foi inaugurado em 2022; a Agenda de Mulheres, Paz e Segurança foi definida como uma das sete prioridades do mandato brasileiro no CSNU no biênio 2022-2023 e durante o mês de sua presidência no Conselho, o Brasil "destacou a importância da comunicação estratégica das missões de paz na ONU na prevenção e no combate à violência sexual".

No âmbito interno, o governo Bolsonaro possuía ministério que justamente tratava dos três temas interrelacionados no Consenso de Genebra: Mulher, Família e Direitos Humanos (que surgiu, em 1997, como Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, tendo ganhado *status* de ministério em 2015, sob o nome Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos). Especificamente sobre o Ministério das Relações Exteriores, pode-se discutir a realidade fática e os desafios para a participação de mulheres no corpo diplomático brasileiro. Em 2019, foi extinto o Comitê Gestor de Gênero e Raça no Itamaraty.

h) Posição no govenro Lula

Em janeiro de 2023, o governo Lula desmembrou o Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos e foi recriado, a título individual, o Ministério das Mulheres. Em

janeiro de 2024, o Itamaraty divulgou cartilha, elaborada em coordenação estreita com o Ministério das Mulheres, voltada à prevenção de violências contra mulheres brasileiras no exterior. O documento contém orientações e fornece elementos para identificar as diferentes formas de violência contra as mulheres, além de detalhar os meios para sua proteção e canais de denúncia disponibilizados pelo governo para as brasileiras no exterior, independentemente de sua situação migratória. A cartilha trata também da Convenção de Haia sobre os Aspectos Civis do Sequestro Internacional de Crianças, alertando sobre as consequências legais do deslocamento internacional de menores sem a autorização de ambos genitores. O documento aborda, ainda, os riscos de relacionamentos virtuais com pessoas no exterior e de golpes pela internet.

Avanços na agenda de direitos das mulheres e política externa refletiram-se na estrutura e nas atividades do Itamaraty. Em abril de 2023, foi instituído o Sistema de Promoção de Diversidade e Inclusão do Ministério das Relações Exteriores, que contempla comitês de gênero, étnico-racial, de pessoas com deficiência e de pessoas LGBTQIA+. O ministro Mauro Vieira presidiu, em dezembro de 2023, sessão inaugural da Comissão de Promoção da Diversidade e da Inclusão do Itamaraty, juntamente com representantes dos comitês étnico-racial, de gênero, de pessoas com deficiência e LGBTQIA+. Passaram-se em revista as medidas adotadas em 2023, como a produção e divulgação de censo de funcionários desagregados por gênero e por raça, o estabelecimento da paridade de gênero de avaliadores para a admissão à carreira de diplomata e medidas de reconhecimento simbólico. Foram discutidas ações previstas para 2024, como a realização de curso contra assédio e seminários, ampliação do Programa de Ação Afirmativa e elaboração de plano de metas para ingresso, ascensão e liderança de mulheres e pessoas negras na instituição. Para mais detalhes, ver as seções sobre política externa feminista no capítulo 1 e sobre participação feminina no Itamaraty no capítulo 2.

i) Consenso de Genebra

Deve-se recordar, igualmente, a assinatura pelo governo Bolsonaro, em outubro de 2020, da "Declaração de Consenso de Genebra sobre Saúde da Mulher e Fortalecimento da Família". O documento foi assinado por mais de trinta países, entre eles outros cinco que, além do Brasil, lideraram sua negociação (EUA, Egito, Hungria, Indonésia e Uganda). Em janeiro de 2021, no primeiro mês do governo Joe Biden, os EUA se retiraram da declaração. No mesmo ano, foi realizada "Conferência na Região do *Intermarium*", ou seja, na Europa Central, que contou com representante brasileira; além disso, Rússia e Guatemala acederam ao instrumento. Em 2022, a Colômbia assinou a declaração, mas dela se retirou poucos meses depois, após a eleição de Gustavo Petro. Entre outras disposições, a declaração reforça o papel da família como "unidade de grupo natural e fundamental da sociedade e tem direito à proteção da sociedade e do Estado"; reafirma que "os direitos humanos das mulheres são uma parte inalienável, integral e indivisível de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais; enfatiza "o direito igualitário de homens e mulheres ao gozo de todos os direitos civis e políticos", bem como dos direitos econômicos, sociais e culturais; afirma que os signatários se comprometeram a trabalhar para "melhorar e garantir o acesso aos ganhos de saúde e desenvolvimento das mulheres, incluindo a saúde sexual e reprodutiva, que deve sempre promover a saúde ideal, o mais alto padrão de saúde atingível, sem incluir o aborto"; enfatiza que "em nenhum caso o aborto deve ser promovido como método de planejamento familiar" e que "quaisquer medidas ou mudanças relacionadas ao aborto no sistema de saúde só podem ser determinadas em nível nacional ou local de acordo com o processo legislativo nacional"; e reafirma "que não há direito internacional ao aborto, nem qualquer

obrigação internacional por parte dos Estados de financiar ou facilitar o aborto, consistente com o consenso internacional de longa data de que cada nação tem o direito soberano de implementar programas e atividades condizente com suas leis e políticas".

Em janeiro de 2023, no marco do novo governo de Lula da Silva, o Brasil também anunciou seu desligamento do Consenso de Genebra[1452]. Ademais, comunicou aos secretariados da CEPAL e da Comissão Interamericana de Mulheres da OEA a decisão brasileira de associar-se ao Compromisso de Santiago ("Um instrumento regional para responder à crise da COVID-19 com igualdade de gênero"), adotado em 31 de janeiro de 2020, por ocasião da XIV Conferência Regional sobre a Situação da Mulher da América Latina e do Caribe (CRM/CEPAL), assim como à Declaração do Panamá ("Construindo pontes para um novo pacto social e econômico gerido por mulheres"), aprovado pela 39ª Assembleia de Delegadas da Comissão Interamericana de Mulheres (CIM/OEA), realizada entre 25 e 26 de maio de 2022. Segundo o novo governo, o Compromisso de Santiago e a Declaração do Panamá estão plenamente alinhados com a legislação brasileira pertinente, em particular no que respeita à promoção da igualdade e da equidade de gênero em diferentes esferas, à participação política das mulheres, ao combate a todas as formas de violência e discriminação, bem como aos direitos sexuais e reprodutivos. Ao associar-se aos referidos instrumentos, o Brasil passará a dispor de ferramentas valiosas para coordenação e promoção de políticas a fim de garantir os direitos das mulheres no âmbito regional e hemisférico, fortalecendo, desse modo, a interlocução técnica e o potencial para cooperação multilateral sobre os temas.

[1452] Para mais informações, consulte a nota oficial do governo à imprensa a respeito: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/desligamento-do-brasil-do-consenso-de-genebra.

VI. Discriminação racial e direitos humanos

a) Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial

A Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial de 1966, aprovada na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) no ano anterior, é desdobramento da Declaração das Nações Unidas sobre Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, de 20 de novembro de 1963 (Resolução 1.904 da AGNU), que afirma a necessidade de eliminar rapidamente a discriminação racial através do mundo em todas as suas formas e manifestações e de assegurar a compreensão e o respeito à dignidade da pessoa humana. É interessante notar que, conforme seu próprio preâmbulo, a convenção foi adotada no contexto de rejeição ao colonialismo e de todas as práticas de segregação e discriminação a ele associados, em qualquer forma e onde quer que existam (por exemplo, Declaração sobre a Concessão de Independência a Partes e Povos Coloniais, de 14 de dezembro de 1960. Resolução 1.514 da AGNU). A convenção possui 182 Partes. Há três signatários que não a ratificaram[1453]. Angola esteve entre os últimos a ratificar. Entre as ausências notórias estão Coreia do Norte, Malásia e Myanmar.

Por meio da convenção, os "Estados Partes condenam a discriminação racial e comprometem-se a adotar, por todos os meios apropriados e sem tardar, uma política de eliminação da discriminação racial em todas as suas formas e de promoção de entendimento entre todas as raças e para esse fim". Além disso, "os Estados Partes especialmente condenam a segregação racial e o *apartheid* e comprometem-se a proibir e a eliminar nos territórios sob sua jurisdição todas as práticas dessa natureza" e "os Estados Partes condenam toda propaganda e todas as organizações que se inspirem em ideias ou teorias baseadas na superioridade de uma raça ou de um grupo de pessoas de uma certa cor ou de uma certa origem ética ou que pretendem justificar ou encorajar qualquer forma de ódio e de discriminação raciais e comprometem-se a adotar imediatamente medidas positivas destinadas a eliminar qualquer incitação a uma tal discriminação, ou quaisquer atos de discriminação com este objetivo".

Em seu Artigo 8º, prevê o estabelecimento de um Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial (CERD, na sigla em inglês), composto de 18 peritos conhecidos por sua alta moralidade e conhecida imparcialidade, que serão eleitos pelos Estados-Membros dentre seus nacionais e que atuarão a título individual, levando-se em conta uma repartição geográfica equitativa e a representação das formas diversas de civilização assim como dos principais sistemas jurídicos. Se um Estado Parte julgar que outro Estado Parte não aplica as disposições da presente convenção poderá chamar a atenção do Comitê sobre a questão. O Artigo 14 permite que um Estado Parte reconheça a competência do Comitê para receber e examinar petições de pessoas ou grupos. O Comitê transmitirá, então, a comunicação ao Estado Parte interessado, demandando explicações. Depois que o Comitê obtiver e consultar as informações que julgar necessárias, o presidente do CERD nomeará uma Comissão de Conciliação *ad hoc* com o objetivo de chegar a uma solução amigável da questão, baseada no respeito à convenção. O Comitê examinará as comunicações recebidas e remeterá sugestões eventuais ao Estado Parte interessado e ao peticionário.

[1453] Butão, Nauru e Palau.

O Brasil é parte da convenção desde 1969 (ratificou em 1968, entrando em vigor no ano seguinte) e reconhece, desde 2002, a competência do CERD sob o Artigo 14. Em 2020, o Brasil submeteu ao Comitê informe sobre o que tem feito para lidar com a discriminação racial no País, referente ao período de 2004 a 2017. Trata-se de relatório periódico, conforme o Artigo 9º da Convenção, que deveria ter sido encaminhado em 2008. O embaixador brasileiro Silvio Albuquerque e Silva integrou o CERD até 31 de dezembro de 2021. Antes dele, o embaixador José Augusto Lindgren Alves serviu no CERD por quatro mandatos consecutivos.

Entre as principais questões em discussões recentes no CERD estão: os trágicos eventos ocorridos na fronteira entre Espanha e Marrocos em junho de 2022; a discriminação racial e o direito à saúde (falta de acesso equitativo e não discriminatório a vacinas); a discriminação racial contra pessoas fugindo do conflito armado na Ucrânia; aumento da discriminação racial contra asiáticos e seus descendentes; a situação dos *uigures* na China; acusações de antissemitismo na Palestina e políticas segregacionistas entre judeus e não judeus em Israel.

b) Outros documentos multilaterais relacionados

Como antecedente, em 1919, o Japão propôs, durante a Conferência de Paz de Paris, a inclusão de linguagem sobre igualdade racial no Tratado da Liga das Nações (LDN), que não foi adotada, mas que contou com voto positivo do Brasil. A maior oposição veio do Reino Unido, mas também não contou com o apoio, por exemplo, dos Estados Unidos (EUA) e de Portugal.

A Carta das Nações Unidas (ONU) afirma que um de seus propósitos é conseguir cooperação internacional que promova e estimule o respeito aos direitos humanos, sem distinção de raça. A Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), em seu Artigo 2º, menciona que todos os seres humanos, sem distinção de raça, podem invocar os direitos previstos no documento; o Artigo 16 trata do direito ao casamento e de constituição de família, sem distinção de raça. No caso do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP), o Artigo 2º traz compromisso com respeito e garantia de direitos dos indivíduos, sem discriminação por motivo de raça, assim como no Artigo 2º do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC); o Artigo 20 proíbe apologia do ódio racial; o Artigo 26, sobre igualdade perante a lei, também faz referência a discriminação racial. O cumprimento do PIDCP é monitorado pelo Comitê de Direitos Humanos (CCPR, na sigla em inglês). O Brasil é membro fundador da ONU, contribuiu para as negociações que culminaram com a DUDH e é Estado Parte do PIDCP e do PIDESC desde 1992.

Outros tratados guardam relação direta ou indireta com discriminação racial, como a Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio (1948), a Convenção Internacional sobre a Supressão e Punição do Crime de *Apartheid* (1973) e o Estatuto de Roma (1998). A convenção de 1948, ratificada pelo Brasil em 1952, define o genocídio como qualquer um dos atos descritos que tenham por intenção destruir no todo ou em parte um grupo, que pode ser racial. O Brasil não assinou a convenção de 1973 (tampouco o fizeram EUA, Reino Unido e França), que conta com 109 partes. O Estatuto de Roma retoma essa definição de genocídio, além de incluir o crime de *apartheid* no rol de crimes contra a humanidade. O primeiro protocolo adicional às Convenções de Genebra, em 1977, definiu o "*apartheid*" como "infração grave" ao Direito Internacional Humanitário e crime de guerra. 1977 foi o ano também da Conferência Mundial de Ação Internacional contra o *Apartheid* (com participação do Brasil). Diversas resoluções da AGNU que lidam com discriminação em geral, inclusive a racial, e com casos em particular; bem como resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) sobre o

"*apartheid*" sul-africano (como o embargo de armas adotado em 1977), ou da AGNU, como a famosa Resolução 3.379 de 1975 (que não apenas incluiu o sionismo mas também o *apartheid* entre as formas de racismo). Em 1985, foi adotada Convenção Internacional contra o *Apartheid* nos Esportes, que conta com 62 partes e não foi assinada pelo Brasil. A Declaração e Programa de Ação adotada pela Conferência Mundial de Viena sobre Direitos Humanos em junho de 1993 clama pela rápida e abrangente eliminação de todas as formas de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata.

A Agenda 2030 e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) trazem pontos de tangência com o combate à discriminação racial, em especial a meta 10.2: "Até 2030, empoderar e promover a inclusão social, económica e política de todos, independentemente da idade, género, deficiência, raça, etnia, origem, religião, condição econômica ou outra".

Convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT) também lidam, mesmo que tangencialmente, com o tema: Convenção de Igualdade de Remuneração (nº 100), Convenção sobre Povos Indígenas e Tribais (nº 107), Convenção sobre a Discriminação em Matéria de Emprego e Profissão (nº 111) e Convenção sobre Povos Indígenas e Tribais (nº 169).

No âmbito da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, na sigla em inglês), destacam-se Convenção Relativa à Luta Contra a Discriminação na Educação, de 1960, a Declaração sobre Raça e Preconceitos Raciais, de 1978, e a Declaração de Princípios sobre a Tolerância, de 1995.

Há declarações de direitos de minorias em geral (como a Declaração sobre os Direitos das Pessoas Pertencentes a Minorias Nacionais ou Étnicas, Religiosas e Linguísticas, de 1992, que se baseou no trabalho da Subcomissão para Prevenção de Discriminações e Proteção das Minorias, da CDH, de 1947) ou os documentos e marcos existentes sobre populações indígenas, como o Fórum Permanente sobre Assuntos Indígenas (2000) no âmbito do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC), a Declaração das Nações Unidas sobre Direitos dos Povos Indígenas (2007), o Mecanismo de Especialistas do CDH sobre os Direitos dos Povos Indígenas (2007) ou os Anos e as Décadas Internacionais das Populações Indígenas.

Na lista não exaustiva de normas de *jus cogens* identificadas pelo membro da Comissão de Direito Internacional (CDI) e relator especial sobre normas peremptórias de Direito Internacional Geral, Dire Tladi, consta "a proibição da discriminação racial e do *apartheid*", além de outras proibições, como da escravidão, da tortura, da agressão, do genocídio e de crimes contra a humanidade, além do direito à autodeterminação e as normas básicas do Direito Internacional Humanitário.

c) Tratamento institucional multilateral

Em 2002, a antiga Comissão de Direitos Humanos estabeleceu novos mecanismos de avaliação de progressos e desafios no combate ao racismo e a todas as formas de discriminação, como desdobramento da Conferência de Durban (2001). Foram criadas as seguintes instâncias, que atuam com apoio logístico do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH): Grupo de Trabalho de Peritos sobre Afrodescendentes/Pessoas de Ascendência Africana (teve seu mandato renovado diversas vezes, a última em 2020, pelo período de três anos), Grupo de Trabalho Intergovernamental sobre a Efetiva Implementação da Declaração e do Programa de Ação de Durban (cuja 20ª reunião aconteceu em 2022) e Grupo de Trabalho de Peritos Eminentes sobre a Implementação da Declaração e do Programa de Ação de Durban (entre seus integrantes está a brasileira Edna Roland, relatora-geral da Conferência de Durban). Em 2007, o

Conselho de Direitos Humanos criou o Comitê *Ad Hoc* para a Elaboração de Padrões Complementares à CERD, que poderia vir a redundar em Protocolo Adicional à Convenção ou uma nova convenção. Em julho de 2021, o CDH estabeleceu o Mecanismo Internacional de Peritos Independentes para Promover a Justiça Racial e a Equidade no Contexto da Aplicação da Lei, "para fazer recomendações, *inter alia*, sobre as medidas concretas necessárias para garantir o acesso à justiça, responsabilização e reparação pelo uso excessivo da força e outras violações dos direitos humanos por agentes da lei contra africanos e pessoas de descendência africana".

Também no CDH, há diversas resoluções a respeito de discriminação racial, com destaque para uma que foi historicamente proposta brasileira: sobre incompatibilidade entre democracia e racismo, que começou a ser aprovada ainda na AGNU, em 2003, e foi aprovada pela última vez, em 2023, no CDH, sob autoria dos países do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), após cinco anos de hiato. Como resultado de resolução aprovada também no CDH, em 2018 no ano seguinte foi realizado painel de alto nível sobre o tema, que relatou ao ACNUDH.

Mais recentemente, destacam-se as negociações que culminaram na resolução "*Promotion and protection of the human rights and fundamental freedoms of Africans and of people of African descent against excessive use of force and other human rights violations by law enforcement officers*" (43/1). O contexto das discussões foi a morte de George Floyd nos EUA, que ensejou debate urgente no CDH sobre "violações de inspiração racial, racismo sistemático, brutalidade policial contra pessoas de ascendência africana e violência contra protestos pacíficos". Grupo de países africanos propôs que o CDH criasse uma comissão de inquérito internacional para investigar os crimes cometidos nos EUA e em outros países que vivem a mesma situação. Aliados dos EUA (que se haviam retirado do CDH em 2018) como Brasil, Austrália, Japão e alguns países europeus se opuseram à singularização de qualquer país. A criação de uma comissão internacional e independente, com duração de um ano, para apurar fatos e circunstâncias referentes ao racismo sistêmico também foi rejeitada. O documento final, adotado por consenso, pede a investigação de "racismo sistêmico" e violações de direitos humanos contra africanos e pessoas de ascendência africana, demandando atenção especial ao assassinato de George Floyd, que é citado cinco vezes no documento. A investigação foi realizada pela então ACNUDH, Michelle Bachelet, auxiliada por relatores especiais do Conselho. A Alta-Comissária também deveria examinar a maneira como os governos responderam aos protestos antirracismo que se seguiram à morte de Floyd, incluindo "o uso excessivo da força contra manifestantes, transeuntes e jornalistas". O Brasil manifestou apoio à adoção de uma resolução do CDH como uma maneira de aumentar a conscientização sobre o racismo e afirmou que discriminação racial em ações policiais não deve ser tolerada em nenhum lugar do mundo. Em 2021, a investigação supramencionada da ACNUDH resultou em um relatório que apresenta uma "agenda transformadora" sobre o assunto – a "Agenda do ACNUDH para a Mudança Transformadora para a Justiça e Igualdade Raciais" – com recomendações detalhadas aos países para desmantelar o racismo sistêmico. Em agosto de 2022, a ACNUDH apresentou novo relatório e constatou pouco avanço no combate ao racismo estrutural.

Existem relatores especiais sobre discriminação racial desde 1966. Atualmente, sob o ACNUDH, com mandato dado pelo CDH, há relatoria especial sobre formas contemporâneas de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância relacionada, criada pela antiga Comissão, em 1993. O escopo do mandato cobre todas as formas contemporâneas de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância relacionada em razão de raça, cor, descendência ou origem nacional e étnica. Quando múltiplas formas de discriminação se cruzam, o mandato também aborda outros motivos de discriminação, como gênero ou religião. A relatoria especial tem o mandato de abordar o racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância relacionada contra africanos e pessoas de

ascendência africana, árabes e muçulmanos, asiáticos e pessoas de ascendência asiática, migrantes e não nacionais, pessoas pertencentes a povos indígenas e minorias, como bem como todas as outras vítimas mencionadas na Declaração e Programa de Ação de Durban. A relatoria especial visitou o Brasil em 1995 e 2005. A atual relatora (a sexta no cargo) é K.P. Ashiwini, da Índia, que em 2023, para mandato de três anos.

Em agosto de 2021, a AGNU adotou a Resolução 75/314, que operacionalizou o Fórum Permanente das Nações Unidas sobre Afrodescendentes como "um mecanismo consultivo para afrodescendentes e outras partes interessadas relevantes", além de servir "como uma plataforma para melhorar a segurança e a qualidade de vida e meios de subsistência de pessoas de ascendência africana". O Fórum Permanente, cuja criação estava prevista desde a Resolução 69/16, da AGNU, de 2014, também atua como órgão consultivo do CDH, em consonância com o programa de atividades para a implementação da Década Internacional dos Afrodescendentes e em coordenação com os mecanismos existentes da ONU que promovem ações de combate ao racismo contra os afrodescendentes. A primeira reunião do fórum ocorreu em Genebra, entre os dias 5 e 8 de dezembro de 2022.

A segunda reunião ocorreu em em Nova York, entre 30 de maio e 2 de junho de 2023, e contou com a presença da ministra da Igualdade Racial, Anielle Franco, e com a participação gravada do presidente Lula. Ambos condenaram os ataques racistas contra Vinícius Jr. A ministra afirmou que o governo brasileiro buscará atuar como líder global no combate ao racismo e defendeu que que seja renovada a Década Internacional de Afrodescendentes, que irá até 2024, e o Brasil ofereceu-se para sediar a terceira reunião do fórum. A agenda da segunda edição do evento contemplou tratativas em torno de declaração sobre promoção, proteção e pleno respeito aos direitos humanos dos afrodescendentes.

d) Conferências mundiais de combate ao racismo e à discriminação racial

Foram realizadas, até o momento, três conferências mundiais para combate ao racismo e à discriminação racial (expandidas depois para xenofobia e formas conexas de intolerância), em 1978, 1983 e 2001, as duas primeiras em Genebra e a última em Durban.

Adotados em 8 de setembro de 2001, na África do Sul, a Declaração e o Programa de Ação de Durban (DDPA) foram os principais documentos acordados na conferência de 2001. A Declaração de Durban traz seção sobre origens, causas, formas e manifestações contemporâneas de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata, em que trata de escravidão, tráfico escravo, colonialismo, *apartheid* e genocídio. Ademais, afirma: "Enfatizamos que a pobreza, o subdesenvolvimento, a marginalização, a exclusão social e as disparidades econômicas estão intimamente associadas ao racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata, e contribuem para a persistência de práticas e atitudes racistas as quais geram mais pobreza." Ademais, traz seções sobre vítimas, sobre medidas de prevenção e sobre estabelecimento de recursos e medidas eficazes para reparação, ressarcimento e indenização. O Plano de Ação de Durban traz abordagem específica para casos de migrantes, refugiados e povos indígenas, jovens e setor privado. Conclama os países a adotar planos nacionais de ação contra o racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância relacionada.

O Brasil adotou o Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial, em 2009 (Decreto nº 6872). O Comitê para sua implementação foi extinto em 2019, mas, durante o governo Bolsonaro, o Brasil ainda contava com Secretaria Nacional de Políticas e com Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial. Em 1º de janeiro de 2023, foi recriado o Ministério da Igualdade

Racial, a quem se subordina, como órgão colegiado, o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial.

Quanto ao monitoramento da implementação da Declaração e Plano de Ação de Durban, durante a conferência faltou consenso entre as delegações sobre a forma e a periodicidade da revisão. O documento de Durban, no item final do Plano de Ação, limitou-se a requerer ao ACNUDH que cooperasse com os cinco especialistas eminentes, a serem indicados pelo secretário-geral das Nações Unidas (SGNU) dentre os candidatos propostos pela presidência da antiga Comissão de Direitos Humanos, e apoiasse a intenção do ACNUDH de estabelecer uma Unidade Antidiscriminação. Convidou ainda a então Comissão de Direitos Humanos a estabelecer um grupo de trabalho para estudar os problemas de discriminação racial enfrentados pelos afrodescendentes e a considerar a adoção de "meios apropriados de monitorar os resultados da conferência".

Em 2009, foi realizada uma conferência de revisão da implementação do mandato e do plano de ação de Durban, também em Genebra.

Conquanto represente um enfoque inovador e holístico, por promover medidas práticas e efetivas em níveis nacionais, regionais e internacionais, os resultados efetivos da Declaração de Durban ainda se encontram aquém do esperado. Diante dessa realidade e em comemoração aos vinte anos desde a adoção da DDPA, a AGNU, por meio da Resolução 75/237, de dezembro de 2020, decidiu realizar um evento de um dia, a nível de chefes de Estado e de Governo, sobre o tema "Reparações, justiça racial e igualdade para as pessoas de ascendência africana". Durante o encontro, realizado em setembro de 2021, à margem da AGNU, os representantes puderam discutir e apresentar os sucessos e desafios na luta contra o racismo, a discriminação, a xenofobia e intolerâncias correlatas, desde a adoção da DDPA, bem como os desafios contemporâneos na temática e maneiras de seguir adiante com o Programa de Ação.

A AGNU também decidiu adotar uma declaração política destinada a mobilizar a vontade política em nível nacional, regional e internacional para a implementação plena e efetiva da DDPA e seus processos de acompanhamento na reunião plenária de abertura. Essa Declaração, adotada por meio da Resolução 76/1, em 22 de setembro de 2021, reafirma os compromissos de 2001, bem como aqueles assumidos na Conferência de Revisão de Durban, em 2009, e na Declaração em comemoração aos dez anos da DDPA (Resolução 66/3 da AGNU, de 22 de setembro de 2011). Também reafirma a importância da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial como o principal instrumento internacional para prevenir, combater e erradicar o racismo, a discriminação racial, a xenofobia e intolerância correlata, assim como a necessidade de sua ratificação universal e implementação efetiva. Apesar de reconhecer os avanços ocorridos nas últimas duas décadas, a resolução salienta que o flagelo do racismo, da discriminação, da xenofobia e da intolerância, incluindo novas formas de manifestação, ainda persiste em diversas partes do mundo. Também demonstra preocupação com a proliferação de discursos de ódio, principalmente contra minorias étnicas e religiosas, bem como com a maior vulnerabilidade de crianças e mulheres. Por fim, reitera que a responsabilidade primária pelo combate eficaz a atos de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata cabe aos Estados. Nesse sentido, insta-os a tomarem medidas preventivas adequadas, incluindo medidas legislativas, e também reconhece a necessidade de integrar uma perspectiva de gênero nas políticas, estratégias e programas relevantes de ação, a fim de abordar formas múltiplas e intersetoriais de discriminação.

Passados vinte anos da DDPA, a luta contra o racismo, a discriminação racial, a xenofobia e a intolerância correlata continua tema importante da agenda internacional contemporânea; não

apenas porque novas formas de discriminação surgiram, mas também porque novos atores impulsionaram o surgimento de novas demandas em relação à temática. A mobilização dos Estados em nível nacional, regional e internacional é, portanto, fundamental para a proteção das incontáveis vítimas desses crimes.

e) Principais eventos em memória

Em 1966, o dia 21 de março foi proclamado como Dia Internacional da Eliminação da Discriminação Racial. Cada ano há uma celebração temática da data. Em 2020, o tema foi "*Recognition, justice and development: The midterm review of the International Decade for People of African Descent*" (a *midterm review* ocorreu apenas em julho de 2021, em razão da pandemia). Em 2021, o tema foi "*Youth standing up against racism*". Ainda em março de 2021, foi realizada a IV Semana Interamericana dos Afrodescendentes das Américas, com o tema "colocar fim ao racismo como legado da escravidão". Em 2022, o Dia Internacional da Eliminação da Discriminação Racial trouxe como tema "*Voices for action against racism*". Outras datas existentes são o Dia Internacional em Memória do Tráfico de Escravos e da Abolição da Escravidão (25 de março; o da UNESCO é em 23 de agosto), o Dia Internacional Nelson Mandela (18 de julho) e a Semana da Solidariedade com os Povos que Lutam Contra o Racismo e a Discriminação Racial (21 a 27 de março). Resoluções da AGNU consideraram alguns anos específicos para memória e celebração: 1971 (ação de combate ao racismo e à discriminação racial), 1978/1979 (*antiapartheid*), 2001 (mobilização contra o racismo, a discriminação racial, a xenofobia e outras formas de intolerância conexas), 2004 (comemoração da luta contra a escravidão e sua abolição) e 2011 (pessoas afrodescendentes).

Ademais, houve três décadas de combate ao racismo e discriminação racial (1973-1982, 1983-1993 e 1993-2003). De acordo com a Declaração de Durban (2001), os principais objetivos das três Décadas de Combate ao Racismo e à Discriminação Racial não foram alcançados e um número incontável de seres humanos continuam, até o presente momento, a serem vítimas de várias formas de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata. Atualmente, estamos na Década Internacional para as Pessoas Afrodescendentes (2015-2024)[1454] e na Década dos Afrodescendentes Latino-Americanos e Caribenhos (2014-2023).

f) Tratamento no sistema interamericano

Na Carta da Organização dos Estados Americanos (OEA), os Estados proclamam os direitos fundamentais da pessoa humana, sem fazer distinção de raça (Artigo 3º). Conforme seu Artigo 45, todos os seres humanos, sem distinção de raça, têm direito ao bem-estar material e a seu desenvolvimento espiritual em condições de liberdade, dignidade, igualdade de oportunidades e segurança econômica. A Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem (DADDH), em seu Artigo 2º, proclama a igualdade de todas as pessoas perante a lei, sem distinção de raça. A Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH), em seu Artigo 1º, traz compromisso dos Estados Partes em respeitar os direitos e liberdades nela reconhecidos, sem discriminação alguma por motivo de raça. Seu Artigo 22 afirma que estrangeiros não podem ser expulsos ou entregues a outro Estado em que sua vida ou liberdade estejam em risco por causa de sua raça. A suspensão de garantias em caso de guerra, perigo público ou outra emergência contra a independência ou

[1454] No âmbito da Década Internacional para as Pessoas Afrodescendentes, o Brasil apoiou ativamente nas negociações a respeito de uma Declaração sobre os Direitos Humanos das Pessoas Afrodescendentes.

segurança de um Estado Parte, conforme Artigo 27, não pode ensejar discriminação fundada em raça. O Brasil é membro fundador da OEA, adotou a DADDH e é parte da CADH desde 1992.

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CtIDH), respeitadas condições específicas, podem atuar no monitoramento do cumprimento da Carta da OEA e da CADH. Em 2005, foi criada a Relatoria Especial da Comissão Interamericana de Direitos Humanos sobre os Direitos das Pessoas Afrodescendentes e contra o Racismo.

Na década de 1990, a Assembleia Geral da OEA (AG-OEA) se pronunciou sobre o tema em resoluções como a 1271 "Não discriminação e tolerância" e a 1695 "Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e as Formas Conexas de Intolerância". No ano 2000, de forma preparatória à Conferência de Durban, houve concertação de posição na Conferência Regional das Américas, em Santiago.

Em 2013, foi aprovada a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, além da Convenção Interamericana Contra Toda Forma de Discriminação e Intolerância. A partir de 2000, a AG-OEA passou a focar suas resoluções na elaboração de projeto de convenção interamericana contra o racismo e toda forma de discriminação e intolerância, como exemplificam as AG-OEA/RES. 1712, 1774, 1905, 1930 e 2038. Os textos das duas convenções foram resultado de longa negociação, iniciada em 2005, quando a Missão Permanente do Brasil junto à OEA apresentou à AG-OEA projeto de resolução (adotada como resolução AG-OEA/RES. 2126 "Prevenção do racismo e de toda forma de discriminação e intolerância e consideração da elaboração de um projeto de convenção interamericana") que criou o grupo de trabalho (GT) encarregado de criar uma convenção contra o racismo e todas as formas de discriminação, em resposta aos compromissos assumidos pelos Estados da região no processo preparatório à III Conferência Mundial Contra o Racismo, a Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerâncias Correlatas, realizada em Durban em 2001. O Brasil assumiu a presidência do GT por quatro vezes e desempenhou papel de liderança no processo de negociação.

A Convenção Contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância reafirmou e aprimorou os parâmetros de proteção internacionalmente consagrados, além de incluir formas contemporâneas de racismo e suprir lacuna no âmbito regional, pois até o momento inexistia documento vinculante específico sobre o tema da discriminação racial no âmbito da OEA. O documento define discriminação racial como "qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferência, em qualquer área da vida pública ou privada, cujo propósito ou efeito seja anular ou restringir o reconhecimento, gozo ou exercício, em condições de igualdade, de um ou mais direitos humanos e liberdades fundamentais consagrados nos instrumentos internacionais aplicáveis aos Estados Partes. A discriminação racial pode basear-se em raça, cor, ascendência ou origem nacional ou étnica". O racismo, por sua vez, segundo a convenção, "consiste em qualquer teoria, doutrina, ideologia ou conjunto de ideias que enunciam um vínculo causal entre as características fenotípicas ou genotípicas de indivíduos ou grupos e seus traços intelectuais, culturais e de personalidade, inclusive o falso conceito de superioridade racial. O racismo ocasiona desigualdades raciais e a noção de que as relações discriminatórias entre grupos são moral e cientificamente justificadas. Toda teoria, doutrina, ideologia e conjunto de ideias racistas descritas neste Artigo são cientificamente falsas, moralmente censuráveis, socialmente injustas e contrárias aos princípios fundamentais do Direito Internacional e, portanto, perturbam gravemente a paz e a segurança internacional, sendo, dessa maneira, condenadas pelos Estados Partes".

As convenções estabeleceram um mecanismo de monitoramento. O Comitê Interamericano para a Eliminação do Racismo, Discriminação Racial e Todas as Formas de Discriminação e Intolerância deverá acompanhar a implementação de ambas as convenções. Ele foi estabelecido com a entrada em vigor da Convenção sobre o Racismo, mas só será convocado quando alguma das duas convenções atingir a décima ratificação.

Entre as inovações apresentadas pelas convenções, até então sem precedente no Direito Internacional dos direitos humanos, figura a possibilidade de os Estados que não tiverem aceitado a competência da CtIDH em matéria contenciosa o façam especificamente em matérias referentes à interpretação ou aplicação das Convenções sobre Racismo e sobre Discriminação e Intolerância. Além disso, qualquer pessoa ou grupo de pessoas, ou entidade não governamental juridicamente reconhecida em um ou mais Estados-Membros da OEA, pode apresentar à CIDH petições que contenham denúncias ou queixas de violação desta convenção por um Estado Parte. Qualquer Estado Parte pode, quando do depósito de seu instrumento de ratificação desta convenção ou de adesão a ela, ou em qualquer momento posterior, declarar que reconhece a competência da Comissão para receber e examinar as comunicações em que um Estado Parte alegue que outro Estado Parte incorreu em violações dos direitos humanos dispostas nesta convenção.

A Convenção sobre o Racismo entrou em vigor em novembro de 2017, após duas ratificações. Até o momento, o texto conta com apenas seis ratificações (Antígua e Barbuda, Brasil, Costa Rica, Equador, México e Uruguai), de modo que o Comitê ainda não foi convocado para sua primeira reunião. O Congresso Nacional promulgou o decreto legislativo que aprovou o texto da convenção em fevereiro de 2021 e o Executivo anunciou sua ratificação em maio de 2021. Foi internalizada por meio do Decreto nº 10.932, de 10 de janeiro de 2022. Por ter sido aprovada pelo Congresso Nacional conforme o procedimento de que trata o § 3º do Artigo 5º da Constituição, a convenção integra o ordenamento jurídico brasileiro com *status* hierárquico equivalente ao de Emenda Constitucional.

A Convenção sobre Discriminação e Intolerância, que inova ao “expressamente condenar a discriminação baseada em orientação sexual, identidade e expressão de gênero”, ainda não foi enviada para apreciação pelo Congresso brasileiro, entrou em vigor em 2020 e tem apenas duas ratificações (México e Uruguai).

Está em curso a Década dos Afrodescendentes nas Américas 2016-2025. Em seguimento a plano de ação aprovado em 2016, foi estabelecida a Rede Interamericana de Autoridades sobre Políticas para a População Afrodescendente (RIAFRO), com a participação de onze Estados da região, entre eles o Brasil.

g) Posição do governo Bolsonaro

Entre os elementos gerais da política externa brasileira sobre o tema está o repúdio ao racismo como um dos princípios que orientam as relações internacionais do País, conforme o Artigo 4º da Constituição Federal.

Durante a cúpula do G20 de 2020, o presidente Bolsonaro afirmou: “O Brasil tem uma cultura diversa, única entre as nações. Somos um povo miscigenado. Foi a essência desse povo que conquistou a simpatia do mundo. Contudo, há quem queira destrui-la, e colocar em seu lugar o conflito, o ressentimento, o ódio e a divisão entre raças, sempre mascarados de ‘luta por igualdade’ ou ‘justiça social’. Tudo em busca de poder.” Denunciou “tentativas de importar para o nosso território tensões alheias à nossa história” e disse que “aqueles que instigam o povo à discórdia (...) atentam não somente contra a nação, mas contra nossa própria história”.

h) Posição do governo Lula

Em 1º de janeiro de 2023, foi recriado o Ministério da Igualdade Racial, a quem se subordina, como órgão colegiado, o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial.

Durante a visita do presidente brasileiro aos EUA em fevereiro de 2023, os mandatários dos dois países se comprometeram com a revitalização do Plano de Ação Conjunta para a Eliminação da Discriminação Étnico-Racial e Promoção da Igualdade (JAPER, na sigla em inglês). Antes do encontro, dez organizações da sociedade civil componentes do movimento negro haviam enviado carta aos líderes, demandando a retomada inclusiva do JAPER, firmado em 2008. Em maio, houve reunião do Grupo Diretor do JAPER.

Como parte da comemoração do Dia Internacional para a Eliminação da Discriminação Racial, em 21 de março 2023, o Itamaraty anunciou a criação do prêmio "Milena Oliveira de Medeiros", a ser concedido a aluno cotista negro ou aluna cotista negra com melhor desempenho no Curso de Formação de Diplomatas, além de medalha e estágio em posto no exterior ou matrícula em curso relacionado à atividade diplomática. O prêmio reconhece o desempenho dos alunos cotistas. Presta também homenagem à diplomata Milena Oliveira de Medeiros, bolsista do Programa de Ação Afirmativa, que veio a falecer prematuramente no exercício de suas funções, mas continua a ser fonte de inspiração para seus colegas. Será criado, ainda, no âmbito do Curso de Formação de Diplomatas, Curso de Promoção da Diversidade, a ser inaugurado por ciclo de aulas e palestras sobre a promoção da igualdade racial. Na mesma semana, o chanceler Mauro Vieira ofereceu almoço aos embaixadores do grupo africano em Brasília.

Também em 21 de março de 2023, todo o governo federal celebrou os vinte anos do início das políticas públicas voltadas para a igualdade racial, com o governo anunciando um pacote com medidas que visam a fortalecer a luta contra o racismo no País. Entre as ações promovidas pelo governo federal está a ampliação do percentual de pessoas negras em cargos do poder público, o programa Aquilomba Brasil, a assinatura de titulação de territórios quilombolas e a criação de grupos de trabalho voltados para educação, cidadania, memória e tolerância religiosa.

Em 17 de abril, foi instituído o Sistema de Promoção de Diversidade e Inclusão do Ministério das Relações Exteriores, que contemplará comitês de Gênero, Étnico-Racial, de Pessoas com Deficiência e de Pessoas LGBTQIA+. Em maio, nota interministerial repudiou, nos mais fortes termos, os ataques racistas que o atleta brasileiro Vinícius Júnior vem sofrendo reiteradamente na Espanha.

Na AGNU, em setembro de 2023, o presidente Lula anunciou compromisso de incluir o alcance da igualdade racial na sociedade brasileira como ODS voluntário.

Em novembro, a Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG) e o Instituto Rio Branco (IRBr) realizaram o seminário "Relações Internacionais, Política Externa e Igualdade Racial: Reflexões em Homenagem a Mônica de Menezes Campos", organizado pelo Itamaraty, para marcar o mês da consciência e negra e os 21 anos do Programa de Ação Afirmativa. O evento contou com a participação da secretária-geral das Relações Exteriores, embaixadora Maria Laura da Rocha, e da ministra da Igualdade Racial, Anielle Franco. O seminário tratou do Programa de Ação Afirmativa, da igualdade racial como objetivo transversal da política externa brasileria, do impacto de personalidades acadêmicas negras na teoria das relações internacionais e da igualdade racial e diversidade no serviço exterior do Brasil. Os parceiros do Programa de Ação Afirmativa (os dois ministérios, a Fundação Cultural Palmares e o Conselho Nacional de Pesquisas – CNPq)

assinaram novo Acordo de Cooperação sobre a Ação Afirmativa no IRBr, para fortalecer o programa e atualizar as diretrizes das ações afirmativas para pessoas negras.

O ministro Mauro Vieira presidiu, em dezembro de 2023, sessão inaugural da Comissão de Promoção da Diversidade e da Inclusão do Itamaraty, juntamente com representantes dos comitês étnico-racial, de gênero, de pessoas com deficiência e LGBTQIA+. Passaram-se em revista as medidas adotadas em 2023, como a produção e divulgação de censo de funcionários desagregados por gênero e por raça. Foram discutidas ações previstas para 2024, como a realização de curso contra assédio e seminários, ampliação do Programa de Ação Afirmativa e elaboração de plano de metas para ingresso, ascensão e liderança de mulheres e pessoas negras na instituição. Diplomatas negras e negros correspondem a cerca de 5% do total dos diplomatas brasileiros. No entanto, entre o total de diplomatas promovidos no primeiro semestre de 2023, 17,71% são negros. Duas mulheres negras destacam-se na promoção a altos cargos.

VII. Direitos humanos e povos indígenas

Os povos indígenas são herdeiros e praticantes de culturas e de formas de se relacionar com as pessoas e com o meio ambiente únicas. Preservam características sociais, culturais, econômicas e políticas que os distinguem das sociedades dominantes com as quais convivem[1455]. Apesar das diferenças culturais, os povos indígenas ao redor do mundo compartilham problemas comuns relacionados à proteção dos seus direitos como povos distintos. Estima-se que haja 476 milhões de pessoas indígenas no mundo, vivendo em 90 países. Os indígenas correspondem a menos de 5% da população mundial, mas a 15% dos mais pobres. Eles falam a maior parte das sete mil línguas existentes e representam cinco mil culturas diferentes[1456].

a) Povos indígenas nas Nações Unidas

Como antecedente histórico, ainda na década de 1920, povos indígenas tentaram apresentar demandas à Liga das Nações (LDN). Entre 1923 e 1925, o chefe dos iroqueses (ou Haudenosaunee) Deskaheh esteve em Genebra para discursar na LDN em defesa do direito de seu povo de viver sob as próprias leis, de viver na própria terra e de seguir a própria fé. Deskaheh, porém, nunca foi autorizado a discursar. De modo semelhante, o líder religioso maori T. W. Ratana foi a Genebra, em 1925, para clamar pelo direito de seu povo à terra[1457]. O líder maori também teve seu acesso à LDN negado.

Já na Organização das Nações Unidas (ONU), apenas na década de 1980 houve maior progresso no tema indígena, com o estabelecimento do Grupo de Trabalho (GT) sobre Populações Indígenas em Genebra, órgão subsidiário da Subcomissão para a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos[1458]. No GT, povos indígenas tiveram a oportunidade de compartilhar experiências e de apresentar suas preocupações na ONU.

Em 1989, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) adotou a Convenção nº 169 sobre Povos Indígenas e Tribais[1459], único tratado internacional aberto a ratificações que trata

---

[1455] Não há uma definição única e substantiva de “povos indígenas” no sistema onusiano. Um dos conceitos mais utilizados é o de José R. Martínez Cobo, relator especial da Subcomissão sobre a Prevenção da Discriminação e a Proteção das Minorias, no Estudo sobre o Problema da Discriminação contra Populações Indígenas: “as comunidades, os povos e as nações indígenas são aqueles que, contando com uma continuidade histórica das sociedades anteriores à invasão e à colonização que foi desenvolvida em seus territórios, consideram a si mesmos distintos de outros setores da sociedade, e estão decididos a conservar, a desenvolver e a transmitir às gerações futuras seus territórios ancestrais e sua identidade étnica, como base de sua existência continuada como povos, em conformidade com seus próprios padrões culturais, as instituições sociais e os sistemas jurídicos”.

[1456] Dados apresentados na página virtual da ONU em celebração do Dia Internacional dos Povos Indígenas: https://www.un.org/en/observances/indigenous-day/background.

[1457] O Tratado de Waitangi (1840), firmado entre representantes da Coroa Britânica e chefes de tribos maori, na Nova Zelândia, estabelecia direitos à posse das terras pelos maori, o que não estava sendo respeitado.

[1458] O GT estava no nível mais baixo da hierarquia do corpo de direitos humanos da ONU, de modo que suas recomendações deveriam ser consideradas e aceitas primeiro pela subcomissão, depois pela Comissão de Direitos Humanos e pelo ECOSOC, antes de chegar à AGNU.

[1459] Em 1957, adotou-se, na OIT, a Convenção sobre Populações Indígenas e Tribais (Convenção nº 107), dedicada a melhorar as condições de vida dos povos indígenas em todo o mundo. Na década de 1980, grupos indígenas questionaram o tom etnocêntrico da convenção, o que levou à revisão. Com a Convenção nº 169, chegou-se a uma solução de compromisso, que ainda recebe críticas, pois, apesar de os povos indígenas deverem ser consultados a respeito de mudanças nas políticas ou nas leis que podem afetá-los, eles não têm o direito de vetar tais projetos. De todo modo, o Artigo 6º da Convenção nº 169 estabelece que “as consultas realizadas na aplicação desta Convenção

exclusivamente dos direitos desses povos. A convenção reconhece, em seus 44 artigos, o direito à autodeterminação dos povos indígenas dentro de um Estado-nação e estabelece padrões mínimos de direitos econômicos, socioculturais e políticos, inclusive o direito à terra. Trata-se, hoje, do instrumento internacional vinculante mais atualizado e abrangente em respeito às condições de vida e trabalho dos indígenas. No entanto, apenas 24 Estados ratificaram a Convenção nº 169[1460], número menor do que sua antecessora, a Convenção nº 107. Essa redução pode ser atribuída à inclusão do direito à autodeterminação, o que é visto por alguns Estados como ameaça à soberania. A maioria dos países que ratificaram estão na América Latina e enfrentam desafios para a aplicação da lei. Apesar das restrições, a Convenção nº 169 é considerada um passo significativo nos direitos humanos dos povos indígenas[1461].

A Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992) reconheceu, no princípio 22, que "os povos indígenas e suas comunidades, bem como outras comunidades locais, têm um papel vital no gerenciamento ambiental e no desenvolvimento, em virtude de seus conhecimentos e de suas práticas tradicionais. Os Estados devem reconhecer e apoiar adequadamente sua identidade, cultura e interesses, e oferecer condições para sua efetiva participação no atingimento do desenvolvimento sustentável".

A Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) proclamou 1994 como Ano Internacional dos Povos Indígenas do Mundo[1462], com o objetivo de encorajar uma nova relação entre Estados e os povos indígenas e entre a comunidade internacional e os povos indígenas, baseada em respeito e entendimento mútuo. No ano seguinte, a AGNU proclamou a Década Internacional dos Povos Indígenas (1995-2004)[1463]. Como parte da década, agências especializadas da ONU trabalharam com povos indígenas para montar e implementar projetos sobre saúde, educação, moradia, meio ambiente. Ainda em 1994, a AGNU estabeleceu o Dia Internacional dos Povos Indígenas, a ser comemorado anualmente no 9 de agosto[1464].

Em 2005, a AGNU proclamou a Segunda Década Internacional dos Povos Indígenas e adotou um programa de ação. Um dos maiores destaques da segunda década foi a adoção da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (UNDRIP, na sigla em inglês)[1465], em 2007. Trata-se da mais abrangente declaração de direitos dos povos indígenas, destacando os direitos coletivos de forma sem precedentes no regime internacional de direitos humanos. O documento registra o compromisso dos Estados para tomarem medidas a fim de ajudar e garantir que os povos indígenas tenham respeitados os seus anseios e decisões sobre os assuntos que lhes dizem respeito. A UNDRIP foi o ápice do processo que se iniciou com o GT da década de 1980 e que contou com a participação de centenas de organizações indígenas. A UNDRIP reconhece o direito dos povos indígenas ao pleno desfrute de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais reconhecidos pela Carta da ONU, pela Declaração Universal dos Direitos

---

deverão ser efetuadas com boa-fé e de maneira apropriada às circunstâncias, com o objetivo de se chegar a um acordo e conseguir o consentimento acerca das medidas propostas".

[1460] O Brasil ratificou a Convenção nº 169 da OIT em 2002, em vigor a partir de 2003. O documento tem baixa adesão, com pouco mais de vinte partes. EUA, Canadá, França e Reino Unido não fazem parte. O mais recente país a ratificar essa convenção foi a Alemanha, em junho de 2021.

[1461] Note-se que, para o Brasil, a Convenção nº 169 é aplicável para povos indígenas e quilombolas, uma vez que os últimos são reconhecidos como povos tribais em jurisprudência nacional.

[1462] A/RES/47/75, de 1993.

[1463] A/RES/48/163, de 1994.

[1464] A data marca a primeira reunião do GT sobre Populações Indígenas, de 1982.

[1465] A Declaração foi adotada pela AGNU com 143 votos a favor, onze abstenções e quatro votos contrários (EUA, Nova Zelândia, Canadá e Austrália). Desde a adoção, os quatro reverteram suas posições e expressaram apoio à ela.

Humanos (DUDH) e pelo Direito Internacional dos direitos humanos (Artigo 1); à autodeterminação (Artigo 3); a uma nacionalidade (Artigo 6). Destaca-se ainda o Artigo 19, segundo o qual "os Estados consultarão e cooperarão de boa-fé com os povos indígenas interessados, por meio de suas instituições representativas, a fim de obter seu consentimento livre, prévio e informado antes de adotar e aplicar medidas legislativas e administrativas que os afetem".

A 1ª Conferência Mundial sobre Povos Indígenas (CMPI) ocorreu em 2014[1466], com um encontro histórico de mais de mil delegados indígenas, governamentais e da sociedade civil de todo o mundo. Foi considerado um marco na história das Nações Unidas, ao contar com a ativa participação de indígenas em um espaço tipicamente interestatal. O objetivo principal era de fortalecer compromissos e discutir possibilidades de atuação dos Estados e das instituições da ONU para a implementação da UNDRIP. O Brasil advoga pela implementação integral do documento final da conferência.

Como resultado do engajamento de povos indígenas, a resolução final da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, que foi adotada pela AGNU em 2015 e define 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), apresenta referências diretas aos povos indígenas, como no ODS 2 (sobre fome zero) e no ODS 4 (sobre educação). Além das menções diretas, vários dos ODS são relevantes para os povos indígenas, notadamente na defesa da redução de desigualdades, já que os povos indígenas vivem, em geral, situação de desvantagem quanto aos outros segmentos das sociedades.

A AGNU proclamou 2019 como Ano Internacional das Línguas Indígenas[1467], alertando para a situação crítica de desaparecimento das línguas indígenas e para a urgência de preservar, revitalizar e promover essas línguas[1468]. A AGNU anunciou a Década Internacional das Línguas Indígenas (2022-2032)[1469], para gerar mudanças sustentáveis com vistas à preservação, revitalização e promoção das línguas indígenas.

A AGNU adota todos os anos, usualmente por consenso, resolução sobre os direitos dos povos indígenas. O Brasil tem votado favorável à elevação do texto ao plenário, no âmbito da Terceira Comissão.

O sistema onusiano apresenta ainda tratados que reconhecem direitos pertinentes aos indígenas, ainda que não exclusivamente, reafirmando os direitos indígenas fundamentais de caráter individual e coletivo: o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP, 1966); o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC, 1966)[1470]; a Convenção pela Eliminação de Todos os Tipos de Discriminação Racial (1965)[1471]; a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança (1990).

Há três órgãos consultivos da ONU com mandato específico para questões indígenas: o Fórum Permanente da ONU sobre Assuntos Indígenas (UNFPII, na sigla em inglês), a Relatoria Especial sobre os Direitos dos Povos Indígenas e o Mecanismo de Peritos da ONU sobre os Direitos dos Povos Indígenas (EMRIP, na sigla em inglês). O UNPFII, órgão consultivo do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC), foi estabelecido em 2000. Ele é composto por 16 membros – oito designados pelos Estados-Membros da ONU e eleitos pelo

---

[1466] Conferência Mundial dos Povos Indígenas (CMPI) foi um evento paralelo à 66ª Sessão da AGNU, de 2014.
[1467] A/RES/71/178, de 2016.
[1468] Embora representem apenas 5% da população mundial, os povos indígenas falam a maioria das sete mil línguas que existem no mundo e 2680 delas correm o risco de desaparecer.
[1469] A/RES/74/396, de 2019
[1470] Os pactos de 1966 foram ratificados pelo Brasil em 1992.
[1471] Ratificado pelo Brasil em 1969.

ECOSOC e oito diretamente designados por organizações indígenas[1472] e apontados pelo presidente do ECOSOC. O Brasil é membro do Grupo de Amigos do Fórum. Em 2023, a ministra brasileira dos Povos Indígenas, Sonia Guajajara, participou da 22ª sessão do UNPFII, que teve como tema "Povos indígenas, saúde humana, saúde planetária e territorial e mudança climática: uma abordagem baseada em direitos". Guajajara anunciou a demarcação de novas terras indígenas e pediu que a pauta indígena seja integrada aos debates internacionais sobre mudança do clima.

A Relatoria Especial sobre Direitos dos Povos Indígenas foi estabelecida pela então Comissão de Direitos Humanos, em 2001, como parte do sistema de procedimentos especiais[1473]. Seu objetivo é promover boas práticas de legislação, programas governamentais e acordos sobre os direitos dos povos indígenas, por meio de relatórios com recomendações e propostas específicas. O Brasil recebeu por três vezes visitas de relator especial, em 2008, 2013 e 2016.

O EMRIP, por sua vez, foi estabelecido pelo Conselho de Direitos Humanos (CDH) em 2007 (Resolução 6/36), como órgão subsidiário. O mecanismo fornece ao CDH experiência e aconselhamento sobre os direitos dos povos indígenas. É composto por sete peritos independentes, indicados pelo CDH. Há sessões anuais do EMRIP, geralmente em julho, das quais participam representantes dos Estados, organizações de povos indígenas, sociedade civil, organizações intergovernamentais e acadêmicos. O relator especial sobre os Direitos dos Povos Indígenas e um membro do UNPFII também são convidados a participar, para promover a coordenação e a cooperação entre os mecanismos sobre os povos indígenas. O Brasil mantém interação frequente com o EMRIP, que emitiu relatoria com recomendações ao País em maio de 2021.

b) Povos indígenas no sistema interamericano

Na Organização dos Estados Americanos (OEA), a temática indígena tem sido objeto de múltiplas resoluções da Assembleia Geral (AG-OEA), com destaque para a Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas (DADPI), de 2016[1474]. Diversas áreas da OEA realizam projetos específicos com o objetivo de promover a proteção, o bem-estar e o desenvolvimento dos povos e comunidades indígenas do hemisfério. Igualmente, a Cúpula das Américas e os órgãos do sistema interamericano de direitos humanos cumprem um papel fundamental e realizam esforços constantes na defesa e promoção dos direitos dos povos indígenas.

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) declarou, em 1972, que, por razões históricas, princípios morais e humanitários, os Estados tinham o compromisso sagrado de proteger especialmente os povos indígenas. Em 1990, criou a Relatoria sobre Direitos dos Povos Indígenas, com o objetivo de dar atenção aos povos indígenas da América e de impulsionar e sistematizar o trabalho da própria CIDH nesse tema. Desde a década de 1980, a CIDH tem se pronunciado reiteradamente sobre os direitos dos povos indígenas, inclusive por meio de solicitações de medidas cautelares e provisórias interpostas ante a Corte Interamericana.

[1472] Representam sete regiões socioculturais distintas, representativas dos povos indígenas: África; Ásia; Américas do Sul e Central e Caribe; Europa Central e Oriental, Rússia, Ásia Central e Trancaucásia; América do Norte; e Pacífico. A oitava vaga é rotativa entre as três primeiras regiões sobremencionadas.

[1473] Os procedimentos especiais do CDH são conduzidos por peritos em direitos humanos independentes, com mandatos para relatar e aconselhar sobre os direitos humanos, em uma perspectiva temática ou específica sobre um país. Em outubro de 2022, havia 45 mandatos de procedimentos especiais temáticos e 14 mandatos sobre países. O mandato do relator especial sobre os Direitos dos Povos Indígenas foi renovado pelo CDH em 2007 e em 2022, pela Resolução 51/16.

[1474] Resolução 2888 da AG-OEA.

O caso *Awas Tingni vs.* Nicarágua (2001) foi o primeiro relativo aos povos indígenas a ser levado à Corte Interamericana de Direitos Humanos (CtIDH). Com base no Artigo 21 da Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH), a CtIDH reconheceu o caráter coletivo do direito à terra dos índios do povo *Awas Tingni*, bem como a relação intrínseca entre a terra, a cultura e a espiritualidade desse povo. A CtIDH afirmou que os povos indígenas têm o direito coletivo à propriedade das terras que tradicionalmente usam e ocupam e que esse direito se fundamenta no direito costumeiro dos próprios povos indígenas, independentemente do reconhecimento por meio de de títulos do governo sobre essas terras. Esses direitos têm sido reafirmados pela CtIDH em casos que tratam de terras e recursos naturais de povos indígenas.

A CtIDH condenou o Brasil em um contencioso envolvendo povos indígenas. No Caso do Povo Indígena *Xucuru* e seus membros *vs.* Brasil (2018), a CtIDH afirmou que a falta de uma demarcação efetiva dos limites do território de um povo indígena pode criar um clima de incerteza permanente entre os membros desse povo, por não saberem até onde se estende geograficamente seu direito de propriedade coletiva e, consequentemente, desconhecerem até onde podem usar os respectivos bens e deles usufruir livremente. A CtIDH reforçou que é necessário adotar medidas legislativas e administrativas para a criação um mecanismo efetivo de delimitação, demarcação e titulação, sem que se restrinja à titulação formal da propriedade coletiva, mas se efetue a retirada das pessoas não indígenas que se encontrem nesse território.

c) Povos indígenas no MERCOSUL

A Reunião de Autoridades sobre Povos Indígenas do MERCOSUL (RAPIM), criada em 2014[1475], é uma reunião especializada em temas relacionados à promoção dos direitos dos povos indígenas no marco do processo de integração regional. Com foco nos direitos territoriais, sociais e de cidadania, a RAPIM congrega os órgãos indigenistas dos países, bem como especialistas e representantes dos povos indígenas para avançar e subsidiar discussões de outras instâncias do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). Além dos países-membros do bloco, outros Estados, como Bolívia e Chile, têm participado das discussões.

Entre os temas do plano de trabalho estabelecido na RAPIM, destacam-se as ações voltadas ao acesso dos povos indígenas a seus direitos individuais e coletivos, ao enfrentamento do preconceito e do baixo número de registro civil de indígenas, à valorização da diversidade cultural e à promoção de práticas sustentáveis das comunidades.

Em junho de 2022, ocorreu a XV RAPIM, em formato virtual, com foco no intercâmbio de experiências e políticas públicas sobre mudança climática e povos indígenas e a participação das mulheres indígenas. Os Estados acordaram uma proposta de temas para a elaboração de um programa de trabalho 2023-2024, com destaque para o empoderamento econômico dos povos indígenas; protocolo regional sobre gestão ambiental para populações transfronteiriças; regimes prisionais – pessoas privadas de liberdade; guias de boas práticas sobre a promoção e proteção das mulheres indígenas.

O Brasil organizou a XVIII RAPIM, em novembro de 2023, com participação dos Estados Partes e de Bolívia e Peru. Na ocasião, foram criadas comissões sobre a Década das Línguas Indígenas e temas afetos a povos indígenas fronteiriços, além de grupo sobre a 30ª Conferência das Partes (COP30, na sigla em inglês), no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês).

[1475] Decisão nº 14/14 do Conselho Mercado Comum (CMC).

d) Povos indígenas no Brasil: crises e desdobramentos recentes

Existem 305 etnias indígenas no território brasileiro[1476], falantes de mais de 270 línguas diferentes. Segundo o Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2010, foram identificadas 505 terras indígenas, que representam 12,5% do território brasileiro, onde residiam 517,4 mil indígenas (57,7% do total) – outros 300 mil vivem em cidades. A terra com maior população indígena é *yanomami*, no Amazonas e em Roraima.

A constituição brasileira[1477] postula que as terras indígenas devem ser demarcadas e proíbe a mineração nessas terras, a não ser que o Congresso Nacional adote legislação que a autorize. Segundo o relatório Estado dos Povos Indígenas no Mundo (elaborado pelo Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais da ONU em 2021), houve significativo declínio na demarcação de terras indígenas brasileiras nos últimos anos. Não houve demarcação durante o governo Temer. Em 2017, ruralistas conseguiram que fosse expedido o Parecer Consultivo nº 001/2017[1478], que tornava inviável, na prática, a demarcação de novas terras. Ainda de acordo com o relatório, uma das prioridades do governo Bolsonaro foi a abertura de terras indígenas para a mineração. Declarações polêmicas do presidente Bolsonaro foram criticadas ao longo do governo[1479].

A Relatoria Especial da ONU sobre os Direitos dos Povos Indígenas produziu estudos sobre a situação dos povos indígenas no Brasil, em 2009 e em 2016, após visitas do relator especial. Nesses relatórios, há uma série de recomendações para o governo nacional, como medidas para demarcação e proteção das terras indígenas e para a proteção da saúde indígena. Esses relatórios são considerados na adoção de políticas públicas nacionais[1480].

Quanto à pandemia de coronavírus, o relatório sobre os povos indígenas e a COVID-19[1481] apresenta algumas medidas adotadas pelo Brasil e voltadas aos povos indígenas para a vacinação. Na Amazônia, as vacinas chegaram a comunidades isoladas com altas taxas de contágio e de óbito. Além disso, o Supremo Tribunal Federal (STF) ordenou que o governo federal instalasse barreiras sanitárias para populações indígenas vivendo em isolamento. Ainda no contexto da pandemia, defensores dos direitos dos povos indígenas denunciaram a transmissão do vírus por mineradores, madeireiros e missionários religiosos, que, ao não se testarem nem passarem por quarentena antes de entrar nos territórios indígenas, colocam em risco as populações que vivem isoladas.

[1476] O Censo 2010 foi o primeiro que investigou o número de etnias indígenas (comunidades definidas por afinidades linguísticas, culturais e sociais). A maior das etnias é a *tikúna*, com 6,8% da população indígena.

[1477] Art. 231, CF/88: São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

[1478] O parecer determina que toda a administração pública federal adote uma série de restrições à demarcação de terras indígenas, com base nas condicionantes do Caso Raposa Serra do Sol (2009), inclusive a tese do “marco temporal”, segundo a qual os povos indígenas só teriam direito às terras das quais tivessem posse na data da promulgação da Constituição Federal (05/10/1988). A CIDH demonstra, reiteradamente, preocupação sobre essa tese jurídica.

[1479] Em janeiro de 2019, por exemplo, Bolsonaro declarou, em suas redes sociais, que os povos indígenas deveriam ser integrados à sociedade brasileira e que nenhum centímetro de terra seria demarcado. Em resposta, a Relatora da ONU sobre os Direitos dos Povos Indígenas, Victoria Tauli-Corpuz, disse que a fala era discriminatória e racista, em desacordo com as obrigações legais do Brasil em relação ao Direito Internacional dos direitos humanos.

[1480] O Judiciário também já fez uso dos relatórios. Por exemplo, em 2016, a Justiça Federal anulou a licença ambiental de um projeto de *resort* espanhol em Itapipoca (CE), nas terras indígenas do povo *tremembé*. Na sentença, foi citada a Relatoria Especial da ONU, com menção à ameaça à subsistência das comunidades indígenas diante da implementação de grandes projetos de infraestrutura e à exploração pela iniciativa privada em seus territórios.

[1481] *Indigenous peoples and coronavirus disease (COVID-19) recovery*. Relatório do Relator Especial sobre os direitos dos povos indígenas, José Francisco Calí Tzay, 2021.

No sistema interamericano, ante a situação de emergência, a CtIDH outorgou medidas provisórias[1482], em 2022, para a proteção efetiva da sobrevivência dos povos *yanomami*[1483], *ye´kwana* e *munduruku*. A CIDH tem se pronunciado sobre a situação dos *guarani kaiowá* e dos *yanomami* em diversos comunicados, informes, além de medidas cautelares em favor de membros desses povos[1484]. Também emitiu medidas cautelares em favor da União dos Povos Indígenas do Vale do Javari (UNIJAVA), devido às ameaças sofridas por seus integrantes no contexto dos assassinatos do indigenista brasileiro Bruno Araújo Pereira e do jornalista britânico Dom Phillips[1485].

Com as denúncias da grave crise humanitária do povo *yanomami*, em fevereiro de 2023, a CIDH e a Relatoria Especial sobre os Direitos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais (REDESCA)[1486] emitiram nota clamando que o Estado brasileiro de esforce para garantir a sobrevivência dessa população. Instam que o Brasil investigue e sancione os delitos e violações de direitos humanos cometidos contra os *yanomami*, além de garantir o acesso à justiça e à reparação, com enfoque intercultural, interseccional e intergeracional. A CIDH e a REDESCA demonstraram interesse em fazer uma visita de trabalho, para verificar o alcance da crise no local.

O governo brasileiro redobrou esforços para a proteção dos povos indígenas em 2023. Nesse sentido, criou o Ministério dos Povos Indígenas, o primeiro dedicado às demandas exclusivamente indígenas, sob comando de Sônia Guajajara, primeira mulher indígena a assumir um ministério. Dois importantes órgãos, antes vinculados ao Ministério da Justiça e da Segurança Pública, passaram a integrar o novo ministério: a Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI), maior órgão de política indigenista do País desde 1967, e o Conselho Nacional de Política Indigenista, criado em 2015 para garantir a participação de representantes dos povos indígenas na formulação de políticas públicas, mas que havia sido extinto durante o governo Bolsonaro. Pela primeira vez, a FUNAI é presidida por uma mulher indígena, Joenia Wapichana. Além disso, a política de demarcação de territórios indígenas foi retomada.

[1482] Em cumprimento às medidas provisórias, o Estado brasileiro enviou relatórios à CtIDH, ainda em 2022, sobre as ações adotadas. O caso segue sob supervisão da CtIDH.

[1483] Note-se que, em 2006, o STF condenou pelo crime de genocídio os quatro indivíduos responsáveis pela morte de doze pessoas do povo *yanomami* em 1993. O chamado "Massacre de Haximu" completou trinta anos em julho de 2023. Apesar de ter acontecido no lado venezuelano da fronteira, o crime foi julgado no Brasil, por ter envolvido garimpeiros brasileiros que fugiram para o País. Foi a primeira condenação por genocídio no Brasil.

[1484] Segundo a CIDH, há sistemática invasão do território *yanomami* para mineração ilegal, a qual avançou 46% em 2021 em comparação com o ano anterior, nas terras desse povo. A CIDH constatou que a mineração ilegal leva ao aumento de casos de malária e outras enfermidades, à contaminação por mercúrio e ao recrudescimento da violência e da violência sexual perpetrada por garimpeiros contra mulheres e meninas *yanomami*.

[1485] Em dezembro de 2013, foi instalada a Mesa de Trabalho Conjunta, um desenvolvimento inédito no relacionamento do Brasil com o Sistema Interamericano de Direitos Humanos, e foi lançado o Plano de Ação para implementação das medidas cautelares MC-449-22, outorgadas em junho de 2022, com o objetivo de determinar a situação e o paradeiro de Bruno Araújo Pereira e Dom Phillips, que desapareceram na região do vale do Javari durante visita de trabalho à equipe de vigilância indígena local, e posteriormente ampliadas, em outubro de 2022, de modo a resguardar representantes da UNIVAJA. O Plano de Ação foi elaborado conjuntamente pelo Estado brasileiro, pela representação dos beneficiários e pela CIDH, tem duração prevista de dois anos e estabelece o compromisso das partes em trabalhar para dar cumprimento a ações categorizadas em três eixos: medidas diretamente relacionadas aos beneficiários, medidas estruturais de não repetição e medidas de cooperação e assistência técnica internacional. Ambas as medidas se somam à cerimônia realizada em novembro de 2023, na qual familiares de Bruno Pereira e Dom Phillips receberam do presidente Lula insígnias da Ordem do Rio Branco em reconhecimento do trabalho realizado por ambos em defesa da Amazônia e dos direitos dos povos indígenas da região do vale do Javari.

[1486] A REDESCA é um escritório autônomo da CIDH, criada para apoiar a promoção dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais no continente americano.

Em meio à grave crise de desassistência sanitária e nutricional do povo *yanomami*, em janeiro de 2023[1487], foi estabelecida uma série de medidas ministeriais e interministeriais. O Ministério da Saúde declarou Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional e instalou o Centro de Operações de Emergências em Saúde Pública, como mecanismo da gestão coordenada da resposta à emergência no âmbito nacional. No Ministério dos Povos Indígenas, foi estabelecido um GT para ações de enfrentamento da crise humanitária no âmbito da FUNAI. O governo federal criou ainda o Comitê de Coordenação Nacional para Enfrentamento à Desassistência Sanitária das Populações em Território Yanomami, e o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, em parceria com outros ministérios, distribui cestas de alimentos.

O Ministério das Relações Exteriores também contribui nos esforços de enfrentamento à crise e de desenvolvimento de ações preventivas relacionadas à desassistência aos indígenas da região. Em fevereiro de 2023, a secretária-geral das Relações Exteriores, Maria Laura da Rocha, coordenou reunião de várias áreas do Itamaraty sobre a situação dos povos indígenas na Terra Indígena Yanomami. Em outra frente, o Itamaraty foi ainda instado[1488] a atuar junto a países compradores de ouro brasileiro, como a Suíça, para reduzir ocorrências de garimpo ilegal.

Delegação da Corte Interamericana de Direitos Humanos realizou missão ao Brasil, no fim de outubro, que incluiu visita *in situ* à terra indígena Yanomami, em supervisão ao cumprimento das medidas provisórias relativas aos povos indígenas *yanomami*, *ye'kwana* e *munduruku*, emitidas em julho de 2022.

[1487] Atualmente, mais de 30,4 mil pessoas vivem no território indígena *yanomami*. Equipes do Ministério da Saúde e da FUNAI foram à região para avaliar a situação da saúde dos indígenas. Entre as constatações, estão crianças e idosos em estado grave de saúde, com desnutrição acentuada, além de muitos casos de malária e infecção respiratória aguda. O ministro da Justiça e da Segurança Pública, Flávio Dino, determinou a abertura de inquérito policial para apurar o crime de genocídio e crimes ambientais no território. Dados de 2022, divulgados pelo Ministério dos Povos Indígenas, revelam que 99 crianças *yanomami* morreram em função do avanço do garimpo ilegal na região – e as vítimas foram crianças de até quatro anos, acometidas de desnutrição, pneumonia e diarreia. Adaptado de: https://www.gov.br/funai/pt-br/assuntos/noticias/2023/conheca-as-medidas-de-socorro-aos-yanomami-ja-anunciadas-pelo-governo-federal.

[1488] Em reunião com o ministro Mauro Vieira, o Instituto Brasileiro de Mineração (Ibram) pediu que a pasta atue junto aos governos de outros países, por meio das embaixadas brasileiras, para aprimorar instrumentos que controlam a origem do ouro brasileiro.

VIII. Direitos humanos de populações LGBTQIA+

a) Âmbito multilateral

Direitos de pessoas LGBTQIA+ (lésbicas, gays, bissexuais, travestis, transexuais ou transgêneros, *queers*, intersexuais, assexuais e o sinal de "+" designando a inclusão de outras pessoas não abarcadas pelas iniciais anteriores) passaram a ser discutidos em âmbito multilateral a partir dos anos 1990, no contexto de expansão da agenda de direitos humanos do imediato pós-Guerra Fria. Considera-se uma resolução em favor de pessoas LGBTQIA+ aprovada em 1994 no Comitê de Direitos Humanos (caso Toonen *vs.* Austrália)[1489] como marco inicial desse processo. Por meio dessa resolução, interpretou-se extensivamente o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP) em prol de pessoas LGBTQIA+, movimento que seria replicado em outros órgãos de monitoramento de tratados. Em 1995, durante a IV Conferência Mundial sobre a Mulher, realizada em Pequim, a ativista lésbica sul-africana Beverly Palesa Ditsie defendeu que direitos de mulheres lésbicas são direitos humanos, algo inédito em um fórum da Organização das Nações Unidas (ONU). Na mesma conferência, tentou-se incluir o conceito de "orientação sexual" em seus documentos finais, o que não prosperou e explicitou, publicamente, divergências sobre o tema entre membros da ONU. Os direitos de pessoas LGBTQIA+ passariam a ser pautados nos anos seguintes em espaços intergovernamentais, o que geraria novas divergências. Contudo, apesar de fortes resistências, houve avanços.

No primeiro semestre de 2000, a então Comissão de Direitos Humanos (CoDH) incluiu, de forma inédita, menção à orientação sexual na Resolução 2000/31, sobre execuções extrajudiciais, sumárias ou arbitrárias. No semestre seguinte, a Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) adotou, como de costume[1490], a Resolução 55/111, de mesmo tema, mencionando a Resolução 2000/31 da CoDH em seu preâmbulo. As deliberações ocorreram na esteira de atuações pioneiras de relatores especiais, grupos de trabalho e representantes especiais em relação à violência contra

---

[1489] Nicholas Toonen apresentou uma queixa ao Comitê de Direitos Humanos alegando que uma antiga lei contra a sodomia que ainda vigia na Austrália feria direitos humanos consagrados no PIDCP. A lei, última de uma série de leis semelhantes que remontam ao século XVIII, foi revogada após o posicionamento do Comitê de Direitos Humanos, que estendeu a compreensão do termo "sexo" nos Artigos 2, §1º, e 26 do Pacto para "orientação sexual". Os acadêmicos João Paulo Ribeiro Rodrigues e Matheus de Carvalho Hernandez identificam eventos que antecederam a resolução de 1994, mas que não geraram resoluções ou declarações, com destaque para: o caso Hertzberg *vs.* Finlândia, decidido em 1982 também pelo Comitê de Direitos Humanos, mas em desfavor das pessoas LGBTQIA+; o primeiro discurso a abordar a questão da orientação sexual em reunião oficial da ONU, feito por ministra holandesa durante a III Conferência Mundial sobre a Mulher, de 1985; a primeira pessoa abertamente homossexual a ter falado em um fórum da ONU em 1992 – Douglas Sanders, que, durante a 44ª sessão da então Subcomissão de Proteção à Discriminação e Proteção de Minorias, fez uma crítica ao fato de que nenhuma organização representativa das pessoas LGBTQIA+ tinha *status* consultivo nos espaços da ONU; a ILGA, federação de organização não governamentais LGBTQIA+, ter-se tornado, em 1993, a primeira organização na matéria a ter *status* consultivo no Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC), que seria suspensa no ano seguinte. Rodrigues e Hernandez também destacam que houve tentativas de incluir temas que afetam as populações LGBTQIA+ nos documentos finais de algumas das grandes conferências dos anos 1990, como a de Viena (1993) e a de Pequim (1995), iniciativas que foram barradas por ausência de consenso. Adicione-se, ainda, que até os anos 1990, menções a pessoas LGBTQIA+ em fóruns e documentos da ONU costumavam estar relacionadas apenas a questões de saúde, especificamente à pandemia de HIV/AIDS.

[1490] Resoluções sobre execuções extrajudiciais, sumárias ou arbitrárias são adotadas a cada dois anos pela AGNU.

pessoas LGBTQIA+[1491]. A A/RES/55/111 é considerada a primeira a referenciar o conceito de orientação sexual, introduzindo, com isso, a linguagem "SOGI" (*sexual orientation and gender identity*) nos documentos e debates interestatais da ONU, além de afirmar o direito à vida das pessoas LGBTQIA+. A Resolução 57/214 sobre execuções extrajudiciais, sumárias ou arbitrárias adotada em 2002 pela AGNU, já traria menção explícita à orientação sexual e, dez anos depois, a Resolução 67/168 mencionaria, de forma inédita, o conceito de "identidade de gênero". Apenas em 2021 os temas SOGI seriam mencionados em resolução da AGNU tratando de outra temática: a Resolução 76/176 relativa ao fortalecimento do papel das Nações Unidas na promoção da democratização e o aprimoramento de eleições periódicas e genuínas. A/RES/67/168 e A/RES/76/176 são as duas únicas resoluções da AGNU a mencionar SOGI até então.

A introdução, manutenção e ampliação de debates sobre SOGI, iniciados na virada dos anos 1990 para os anos 2000, encontraram e seguem encontrando fortes resistências no âmbito da ONU. A título de exemplo, emendas propondo a retirada ou a substituição da linguagem SOGI da resolução sobre execuções sumárias, arbitrárias ou extrajudiciais vêm sendo propostas desde 2010[1492]. Além disso, houve dificuldades para a criação de mecanismos dedicados aos direitos de pessoas LGBTQIA+, como demonstra o imbróglio envolvendo a pioneira "Resolução Brasileira", de 2003.

O Brasil é, historicamente, um dos principais atores do processo de consolidação dos direitos LGBTQIA+ em âmbito multilateral. O Brasil defende que o princípio da igualdade e o combate a toda e qualquer forma de discriminação passam pelo pleno reconhecimento dos direitos humanos de indivíduos LGBTQIA+. O País era membro da CoDH em 2000 e contribuiu para a inclusão do conceito de orientação sexual na já mencionada Resolução 2000/31. Internamente, o País vinha ampliando o diálogo com a população LGBTQIA+ e estabelecendo iniciativas de combate à discriminação contra essa população em políticas de enfrentamento à epidemia de HIV/AIDS, desde os anos 1990, sobretudo durante o governo Fernando Henrique Cardoso (FHC). Entretanto, é durante o governo Lula que se constrói um campo próprio de políticas para pessoas LGBTQIA+ para além de políticas na área da saúde, o que ecoa e se reflete na atuação externa do País. Em 2001, durante a III Conferência Mundial Contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerâncias Correlatas, o País ganha protagonismo internacional ao tentar incluir a

[1491] O primeiro relatório técnico nesse sentido foi o da então relatora especial da ONU sobre execuções extrajudiciais, sumárias ou arbitrárias, Asma Jahangir, produzido para a CDH em 1999 (E/CN.4/1999/39). Jahangir não foi apenas a primeira relatora a incluir a questão da perseguição a minorias sexuais em relatório, mas também uma reconhecida estudiosa e defensora de direitos LGBTQIA+. Evelyne Paradis, antiga funcionária do ACNUDH e atual diretora executiva da ILGA-Europa, afirma que outros relatórios tangenciaram o tema à época, mas ainda sem grande aprofundamento. Paradis afirma que houve uma inflexão em maio de 2001, quando seis relatores especiais lançaram declaração conjunta convidando ativistas LGBTQIA+ a lhes enviar informações sobre violações de direitos humanos em relação a orientação sexual e identidade de gênero, o que foi uma abertura simbólica de um canal de comunicação entre a ONU e as populações LGBTQIA+ locais. Nos meses seguintes, outros funcionários do ACNUDH realizaram eventos marcantes: em junho de 2001, o relator especial sobre liberdade de expressão, Abid Hussain, realizou reunião histórica com ativistas transgênero em missão oficial na Argentina; em novembro, a representante especial para defensores dos direitos humanos, Hina Jilani, encontrou-se com organizações LGBTQIA+ colombianas que trabalhavam com minorias sexuais, pessoas vivendo com HIV/AIDS e trabalhadores do sexo; no mesmo mês, o relator especial sobre tortura, Nigel Rodley, levantou a questão da tortura e discriminação contra minorias sexuais em fala na AGNU. Paradis também destaca o trabalho conjunto à época do grupo de trabalho sobre detenção arbitrária e dos relatores especiais sobre juízes e advogados e sobre tortura para denunciar a prisão e tortura de homens suspeitos de "prática habitual de devassidão" no Egito.

[1492] Em 2022, houve nova proposta de emenda à resolução, que propunha a substituição de "orientação sexual e identidade de gênero" por "sexo". A emenda foi derrotada – 88 votos contra, incluso o Brasil, 51 favoráveis, 26 abstenções. Como de costume, o Brasil votou a favor texto contendo a linguagem SOGI.

linguagem SOGI nos debates sobre intolerância e discriminação. A atuação na CoDH se dá no mesmo sentido, não apenas nos continuados debates sobre execuções sumárias, arbitrárias ou extrajudiciais.

Em 2003, durante a 59ª Sessão da CoDH, foi apresentada a proposta de Resolução E/CN.4/2003/L.92, "Resolução sobre Orientação Sexual e Direitos Humanos", de iniciativa brasileira, que seria apelidada de "Resolução Brasileira". Foi a primeira proposta de resolução a tratar especificamente de direitos humanos de pessoas LGBTQIA+. Concisa (apenas seis parágrafos) e atenuada (não propunha ações específicas dos governos; não mencionava identidade de gênero, tema ainda sem precedentes na ONU), a Resolução Brasileira reconhecia a existência de discriminação por motivo de orientação sexual, afirmava que esse tipo de discriminação feria direitos humanos e instava todos os Estados a promover e proteger os direitos humanos de todas as pessoas, independentemente de sua orientação sexual. A resolução foi copatrocinada por 19 países europeus, quase todos da União Europeia (UE), e pelo Canadá; teve apoio inicial de México e Costa Rica, perdido devido à oposição da Santa Sé. Os principais opositores da resolução seriam os países da Organização para a Cooperação Islâmica (OCI), liderados pelo Paquistão. Os debates foram bastante acalorados, e a votação da resolução foi adiada para 2004, mesmo ano em que o governo brasileiro lançaria o programa "Brasil sem homofobia", marco histórico nas políticas públicas do País. Apesar de o Brasil ter se esforçado em campanha para a aprovação da resolução na sessão seguinte da CoDH, a proposta acabou sendo diferida indefinidamente, e a CoDH deixou de existir em 2006. Contudo, essa derrota não arrefeceu os debates sobre direitos de pessoas LGBTQIA+.

Em 2005, ainda no âmbito da CoDH, a Nova Zelândia, em nome de um grupo de 32 países, incluso o Brasil, apresentou a primeira declaração conjunta sobre orientação sexual e direitos humanos, que mencionava a Resolução Brasileira e reafirmava seus pontos centrais. No ano seguinte, já no Conselho de Direitos Humanos (CDH), a Noruega apresentou, em nome de 54 países, incluso o Brasil, a primeira declaração conjunta sobre violações de direitos humanos baseadas em SOGI[1493]. Ato contínuo, nova declaração conjunta sobre direitos humanos e SOGI é apresentada em 2008, mas dessa vez à AGNU. A Argentina, em nome de 66 países, incluso o Brasil, apresentou o texto da declaração, a mais extensa até então sobre a matéria. Nele, reafirma-se o princípio da universalidade dos direitos humanos e o da não discriminação, inclusive com base em SOGI; expressa-se a profunda preocupação dos países com as contínuas violações dos direitos humanos e das liberdades fundamentais; e insta os Estados a tomarem medidas legislativas ou administrativas para garantir que SOGI não sejam, em nenhuma circunstância, motivos para sanções penais, em particular, execuções, prisões ou detenções. Em resposta, a Liga dos Estados Árabes (LEA) e a OCI patrocinaram declaração opondo-se aos direitos de pessoas LGBTQIA+. Nenhuma das duas foi adotada pela AGNU.

Também em 2008, estabelece-se o *UN LGBTI Core Group* em Nova York, que tem o Brasil como membro fundador e conta, entre seus integrantes, com países como Estados Unidos (EUA), Israel, Itália, Chile e Argentina. O agrupamento tem como objetivo avançar na promoção e na proteção dos direitos humanos das pessoas LGBTQIA+ pelo mundo. Em Genebra, o Brasil também passaria a integrar outro *core group* ao lado dos demais LAC-7[1494], o dos países que impulsionaram todas as resoluções do CDH sobre o tema. Ao todo, foram adotadas seis resoluções

---

[1493] A declaração reafirma que evidências de extensas de violações de direitos humanos baseadas em SOGI foram apresentadas ao CDH, elogia o papel dos "procedimentos especiais" do CDH, dos órgãos de tratados e da sociedade civil, e requer ao presidente do CDH uma oportunidade para discutir tais violações.

[1494] Brasil, Argentina, Chile, Colômbia, Costa Rica, México e Uruguai.

sobre direitos humanos de pessoas LGBTQIA+ no CDH. As Resoluções 17/19 (2011) – a histórica "Direitos humanos, orientação sexual e identidade de gênero" – e 27/32 (2014)[1495] ensejaram a elaboração de relatórios temáticos pelo Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH)[1496]. Já a também histórica Resolução 32/2 (2016) estabeleceu o mandato do perito independente sobre SOGI (IE-SOGI, na sigla em inglês), grande avanço institucional no tema, atualmente exercido pelo sul-africano Graeme Reid, cujo mandato foi renovado, por três anos, pela Resolução 50/10 (2022). Materiais e relatórios temáticos produzidos recentemente pelo IE-SOGI abordam questões como educação sexual, direito à saúde, conflitos armados e *peacebuilding*, autonomia e integridade corporal e impactos da COVID-19 sobre as pessoas LGBTQIA+. Por fim, a Resolução 40/5 (2019) abordou de forma inédita questões relativas a pessoas intersexuais, especificamente no que tange a regras discriminatórias em práticas esportivas.

LGBT rights at the United Nations V·T·E

Neither	States which did not support either declaration
Non-member states	States that are not voting members of the United Nations
Oppose	States which supported an opposing declaration in 2008 and continued their opposition in 2011
Subsequent member	South Sudan, which was not a member of the United Nations in 2008
Support	States which supported the LGBT rights declaration in the General Assembly or on the Human Rights Council in 2008 or 2011

Fonte: Wikipedia

[1495] África do Sul e Brasil lideraram a elaboração da resolução de 2011; a de 2014, que serviria para atualizar o relatório do ACNUDH, foi liderada sobretudo pelos LAC-7. Domesticamente, o Brasil já havia incluído ação orçamentária exclusiva para políticas LGBTQIA+ (2005); realizado a "1ª Conferência Nacional GLBT" (2008), já preparando uma segunda edição (2011); lançado o "Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos LGBT" (2009); e reformulado o Conselho Nacional de Combate à Discriminação (2010), que se tornou CNDC/LGBT, dedicado exclusivamente a políticas LGBTQIA+. Além dessas credenciais, o País foi um dos principais patrocinadores da inclusão da linguagem SOGI na OEA, tendo por isso, à época, reconhecida expertise no tema.

[1496] *Discriminatory Laws and Practices and Acts of Violence against Individuals Based on their Sexual Orientation and Gender Identity* (A/HRC/19/41), 2011, e *Discrimination and violence against individuals based on their sexual orientation and gender identity* (A/HRC/29/23), 2015.

Em 2012, o ACNUDH lançou a cartilha *Born Free and Equal* visando auxiliar Estados, ativistas e defensores dos direitos humanos a melhor compreenderem a natureza e a situação dos direitos das pessoas LGBTQIA+. Naquele momento, publicações importantes a nível internacional sobre o tema realizadas por organizações da sociedade civil já tinham sido amplamente divulgadas, como os "Princípios de Yogyakarta" (2007)[1497] e o guia "Orientação Sexual, Identidade de Gênero e Direito Internacional dos Direitos Humanos" (2009) da Comissão Internacional de Juristas, que vincula os direitos das pessoas LGBTQIA+ aos direitos humanos previamente existentes por meio de tópicos específicos como "direito à vida privada", "direito à vida" e "asilo e refúgio". Na cartilha *Born Free and Equal* é apresentada a primeira versão do conjunto de cinco principais obrigações dos Estados em relação à proteção dos direitos humanos das pessoas LGBTQIA+, que sofreriam readequações lexicais nos próximos anos por meio da segunda cartilha *Born Free and Equal* (2019) e atualizações posteriores. Hoje, tem-se como as cinco obrigações nucleares:

1) proteger indivíduos de violências homofóbicas e transfóbicas;
2) prevenir a tortura e o tratamento cruel, inumano e degradante;
3) revogar leis que criminalizam relações homoafetivas e a existência de pessoas transgênero;
4) proibir a discriminação baseada em orientação sexual e identidade de gênero; e
5) garantir as liberdades de expressão, associação e reunião pacífica para a população LGBTQIA+.

As duas cartilhas *Born Free and Equal* apresentam direitos das pessoas LGBTQIA+ (a segunda de forma ampliada, tendo em conta avanços nos sistemas regionais de proteção dos direitos humanos), relacionando-os aos tratados previamente existentes de direitos humanos, semelhantemente ao que fizeram a Comissão Internacional de Juristas em seu guia de 2009 e o Comitê de Direitos Humanos ao analisar o caso Toonen *vs.* Austrália em 1994. Em 2016, o ACNUDH expediu uma publicação irmã, *Living Free and Equal*, que mapeava o que os Estados estavam fazendo para combater a violência e discriminação contra pessoas LGBTQIA+. No período entre a publicação das cartilhas, o ACNUDH criou a campanha global quase homônima *Free and Equal* (2013), direcionada à promoção dos direitos das pessoas LGBTQIA+ por meio da divulgação de vídeos e documentos informativos em mídias sociais e por meio da realização de eventos em distintos países. Lançada na Cidade do Cabo, África do Sul, e apoiada pelo Brasil desde a criação, a *Free and Equal* lança campanhas temáticas e publica relatórios anuais sobre o seu progresso.

O Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) realizou, no formato *Arria-formula*[1498], a primeira reunião para debater direitos das pessoas LGBTQIA+ em 2015, coorganizada por Chile e EUA. A reunião foi realizada especialmente para discutir a situação das pessoas LGBTQIA+ em cenários de conflito no Oriente Médio, reafirmando-se que a violência baseada em SOGI é inaceitável. Também em 2015, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), em colaboração com outras agências da ONU, como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), realizou uma série de

---

[1497] Resultado de um encontro internacional de grupos de direitos humanos em Yogyakarta, ou Jogjacarta, Indonésia, em 2006. Um documento ampliado e atualizado (YG+10) foi publicado no marco dos dez anos da primeira publicação.

[1498] Conforme publicação da ONU, "*Arria-formula meetings are not formal meetings of the Security Council. They are convened at the initiative of a member or members of the Security Council in order to hear the views of individuals, organizations or institutions on matters within the competence of the Security Council.*"

iniciativas de promoção de direitos de pessoas LGBTQIA+ em relação às populações na região Ásia-Pacífico[1499].

Em 2022, o Comitê para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW, na sigla em inglês) concluiu que o Sri Lanka violou os direitos de Rosanna Flamer-Caldera, fundadora e diretora executiva da *Equal Ground*, organização que defende os direitos da comunidade LGBTQIA+ naquele país. O caso analisou uma lei do Sri Lanka que criminaliza a atividade sexual entre pessoas do mesmo sexo, concluindo que Flamer-Caldera havia sido vítima de discriminação e violência de gênero por conta daquele dispositivo legal. Em decisão histórica, o CEDAW recomendou a descriminalização da atividade sexual entre pessoas do mesmo sexo no Sri Lanka, considerando tal criminalização uma violação da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres.

Em 2023, diversos funcionários dos "procedimentos especiais", a começar pelo IE-SOGI, condenaram as duras leis anti-LGBTQIA+ aprovadas pelo parlamento de Uganda em março como "flagrantes violações aos direitos humanos" e instaram o presidente daquele país a vetar tais medidas. Apesar dos protestos, a lei foi sancionada pelo presidente de Uganda no final de maio[1500], e o presidente dos EUA, Joe Biden, ameaçou sancionar o país caso a lei não seja revogada.

Em março de 2023, o Brasil copatrocinou a realização de uma segunda reunião no formato *Arria-formula* no âmbito do CSNU, a fim de debater como melhor integrar questões relativas aos direitos humanos de pessoas LGBTQIA+ ao mandato do CSNU para a manutenção da paz e da segurança internacionais. Pela primeira vez, o CSNU recebeu um *briefing* do IE-SOGI.

Em 16 de maio de 2023, véspera do Dia Internacional Contra a Homofobia, a Transfobia e a Bifobia (IDAHOBIT, na sigla em inglês)[1501], múltiplos mecanismos do Secretariado das Nações Unidas (SGNU) e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) emitiram declaração reafirmando a interseccionalidade das opressões sofridas por pessoas LGBTQIA+, bem como a continuidade da importância dos conceitos de SOGI para a realização de análises adequadas sobre discriminação e violência e para a construção de caminhos para sua erradicação.

Em junho de 2023, no Dia Internacional do Orgulho LGBTQIA+, o Brasil anunciou a adesão ao Grupo de Amigos do mandato do IE-SOGI, no CDH. O Grupo, criado em 2021, tem a participação de 35 países, com representação de todos os cinco grupos regionais de Estados-Membros da ONU. O Brasil apoia o mandato desde a sua criação, em 2016, e, em 2025, defenderá sua renovação. O Brasil defende a promoção e defesa dos direitos das pessoas LGBTQIA+ nos foros internacionais, pois entende que reconhecer os direitos humanos de pessoas LGBTQIA+ reflete a aplicação do princípio da igualdade ao exercício de direitos humanos consagrados e o combate a toda e qualquer forma de discriminação. No CDH, por meio da Revisão Periódica Universal (RPU), o Brasil tem feito recomendações a países que ainda criminalizam relações entre pessoas de mesmo sexo e proíbem manifestações de identidade de gênero para que removam essas tipificações penais e adotem ampla legislação antidiscriminatória. A entrada do Brasil no Grupo

---

[1499] O PNUD promoveu um Diálogo Regional sobre Direitos Humanos LGBTI e Saúde na Ásia-Pacífico, do qual resultaram: *Report of the Regional Dialogue on LGBTI Human Rights and Health in Asia-Pacific*; *Report of the Workshop on the Role of NHRIs in Promoting and Protecting the Rights, including Health, of LGBTI People in Asia and the Pacific*; *Meeting Report: Asia-Pacific Consultation on School Bullying Based on Sexual Orientation and Gender Identity/Expression*. No mesmo ano, o PNUD publicou o relatório *Leave no one behind: Advancing social, economic, cultural and political inclusion of LGBTI people in Asia and the Pacific – Summary*.

[1500] A lei prevê dispositivos como a prisão perpétua para a prática de atos sexuais homoafetivos e a pena de morte para a prática de atividade sexual homoafetiva com pessoas soropositivas.

[1501] Em 17 de maio de 1990 a Organização Mundial de Saúde (OMS) retirou a homossexualidade do Código Internacional de Doenças (CID). A data passou a ser comemorada em 2005.

de Amigos IE-SOGI ocorreu no contexto da participação da Secretária Nacional dos Direitos das Pessoas LGBTQIA+, do Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania, Symmy Larrat, da 53ª Sessão do CDH, que incluiu diálogo com o atual especialista independente SOGI, jurista Victor Madrigal-Borloz.

Em outubro, Brasil aderiu à *Equal Rights Coalition*, aliança intergovernamental de Estados[1502] comprometidos em pôr fim à violência e à discriminação contra lésbicas, gays, bissexuais, transgêneros, intersexuais e outras identidades de gênero e orientações sexuais em todo o mundo.

b) Âmbito regional

Os direitos de pessoas LGBTQIA+ também passaram a ser pautados no sistema interamericano de direitos humanos nos anos 2000, simultaneamente aos debates que ocorriam na ONU, mas com menos divergências do que no sistema universal. O Brasil também teve protagonismo nesse tema no âmbito das discussões hemisféricas, o que lhe garantiu credenciais nas discussões do CDH dos anos 2010.

Em 2008, foi aprovada, no âmbito da Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos (AG-OEA), a primeira de uma série[1503] de resoluções intituladas "Direitos Humanos, Orientação Sexual e Identidade de Gênero" – AG/RES-2435(XXXVIII-O/08) –, que serviria de inspiração para a resolução homônima do CDH de 2011. Tanto a resolução de 2008 da AG-OEA quanto a resolução de 2011 do CDH constituiriam marcos regulatórios do Sistema Nacional de Promoção de Direitos e Enfrentamento à Violência Contra Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais, instituído no Brasil em 2013 pelo Ministério dos Direitos Humanos.

Em 2011, a CIDH estabeleceu a Relatoria sobre Direitos das Pessoas LGBTI, que começou a funcionar em fevereiro de 2012. Roberta Clarke é a relatora atual e suas funções compreendem monitoramento da situação dos direitos humanos das pessoas LGBTQIA+ na região, produção de relatórios e prestação de assistência técnica sobre o tema. Em 2015, a CIDH publicou o "Relatório sobre violência contra pessoas LGBTI", um esforço que motivou, no ano seguinte, durante a AG-OEA, juntamente ao impacto do trágico ataque a uma boate gay de Orlando que deixou 50 mortos nos EUA, o estabelecimento de um *core group* da OEA para a promoção dos direitos das pessoas LGBTQIA+, integrado por treze países, entre eles Brasil, Argentina, Canadá, Chile, Colômbia, EUA, México, Uruguai e Bolívia. A CIDH publicou mais dois relatórios concernentes aos direitos das pessoas LGBTQIA+: "Reconhecimento dos direitos das pessoas LGBTI" (2019) e "Pessoas trans- e gênero-diversas e seus direitos econômicos, sociais culturais e ambientais" (2020).

A proteção aos direitos humanos das pessoas LGBTQIA+ é garantida também por outras instâncias do sistema interamericano. Em 2012, a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CtIDH) emitiu a sua primeira decisão relativa especificamente a direitos das pessoas LGBTQIA+. Trata-se do caso Atala Riffo e filhas *vs*. Chile, que condenou este Estado por negar a Riffo, uma mulher lésbica divorciada, a guarda de suas filhas por conta de sua orientação sexual. O caso havia sido submetido à CIDH em 2004, sendo levado à CtIDH em 2010 após análise de

[1502] Albânia, Alemanha, Argentina, Austrália, Áustria, Bélgica, Brasil, Cabo Verde, Canadá, Chile, Chipre, Costa Rica, Dinamarca, Equador, Eslovênia, Espanha, EUA, Estônia, Finlândia, França, Grécia, Honduras, Irlanda, Israel, Itália, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, Macedônia do Norte, Malta, México, Montenegro, Nova Zelândia, Noruega, Países Baixos, Portugal, Reino Unido, Tchéquia, Sérvia, Suécia, Suíça, Ucrânia e Uruguai.

[1503] Sete resoluções de mesmo título foram publicadas até 2014. Em 2016 e 2017, foram adotadas as resoluções "Promoção e proteção de Direitos Humanos", relacionadas às resoluções "Direitos Humanos, Orientação Sexual e Identidade de Gênero".

admissibilidade. Em 2016, a Costa Rica requisitou opinião consultiva da CtIDH sobre a proteção conferida pela Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH) em relação à retificação de nome em função da identidade de gênero e aos direitos patrimoniais decorrentes de casamento entre pessoas do mesmo sexo. A CtIDH se manifestou favoravelmente aos direitos das pessoas trans, especificamente o de retificação do nome, e reiterou que a CADH não protege uma conformação específica de família, logo famílias homoafetivas estão protegidas por ela.

Existem instâncias específicas sobre SOGI ou direitos de pessoas LGBTQIA+ na estrutura do Conselho Permanente da OEA, do Departamento de Direito Internacional (DIL), da Comissão Interamericana de Mulheres, além do *core group* já mencionado. No âmbito da Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS), há três resoluções sobre saúde de pessoas LGBTQIA+. Cabe mencionar, ainda a Convenção Interamericana contra Todas as Formas de Discriminação e Intolerância, adotada pela AG-OEA em 2013, juntamente à Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância. O instrumento é bastante abrangente e estabelece normas inéditas no sistema internacional, prevendo o combate a manifestações de discriminação e intolerância, que incluem linguagem SOGI, mesmo em ambiente virtual, e estabelecendo normas afirmativas para os Estados. Contudo, até o momento, a convenção foi assinada por apenas doze Estados, incluindo o Brasil, e somente dois países, Uruguai e México, já a ratificaram. Com a segunda ratificação (a mexicana), a convenção entrou em vigor em fevereiro de 2020, mas a sua relevância internacional ainda é bastante limitada. As convenções preveem um mecanismo de monitoramento, o Comitê Interamericano para a Eliminação do Racismo, Discriminação Racial e Todas as Formas de Discriminação e Intolerância, que foi estabelecido com a entrada em vigor da Convenção sobre o Racismo, mas só será convocado quando alguma das duas convenções atingir a décima ratificação.

No que diz respeito a outros sistemas regionais de direitos humanos, pode-se mencionar a Resolução 275[1504] do sistema africano, adotada em 2014, e a Unidade de SOGI do Conselho da Europa, estabelecido também em 2014.

c) Âmbito nacional

Durante o governo Bolsonaro, o Conselho Nacional de Combate à Discriminação (CNCD) deixou de tratar, explicitamente, de direitos das pessoas LGBTQIA+ (2019), houve nova exclusão da ação orçamentária exclusiva para políticas LGBTQIA+ (2020)[1505], revogação do decreto do governo Temer que convocava a 4ª Conferência Nacional LGBT (2020) e fechamento do Departamento de Promoção dos Direitos de LGBT (2021) do então Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos, que se fundiria ao Departamento de Proteção de Direitos de Minorias Sociais e Populações em Situações de Risco. O Ministério das Relações Exteriores deixou de fazer publicações relativas ao IDAHOBIT entre 2019 e 2022[1506], tendo retornado à comemoração da data apenas em 17 de maio de 2023. Também partindo de 2019, Brasil adotou discurso mais conservador em debates no CDH e passou a tentar modificar textos que incluíssem a expressão "igualdade de gênero" para "igualdade entre homem e mulher", embora sem deixar de adotá-los

[1504] *Resolution 275 on Protection against Violence and other Human Rights Violations against Persons on the basis of their real or imputed Sexual Orientation or Gender Identity*.
[1505] Havia sido extinta pela primeira vez em 2015 e recriada em 2018.
[1506] Até 2023, a última publicação do Itamaraty relativa ao 17 de maio era de 2018, a qual afirmava que "Para o Brasil, reconhecer os direitos de pessoas LGBT não implica a criação de novos direitos, mas a aplicação do princípio da igualdade ao exercício de direitos humanos e o combate a toda e qualquer forma de discriminação."

quando a proposta não prosperou. O Brasil manteve-se, portanto, como um dos principais apoiadores das resoluções SOGI na ONU (por exemplo, votou favoravelmente às duas resoluções que renovaram o mantado do IE-SOGI no período).

Atualmente no Brasil, questões relativas à população LGBTQIA+ são coordenadas pela Secretaria Nacional dos Direitos das Pessoas LGBTQIA+, vinculada ao Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. Em maio de 2011, o plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) reconheceu a união homoafetiva como núcleo familiar no Brasil. Além disso, também devido a decisões do STF, hoje a discriminação a pessoas LGBTQIA+ pode ser equiparada ao crime de racismo. Além disso, atualmente há uma alta representante para Temas de Gênero no Ministério das Relações Exteriores, e, em abril de 2023, promoveu-se um ciclo de diálogos para promoção da diversidade e da inclusão.

Por fim, cabe salientar que apesar de todos os avanços, cerca de 70 países ainda mantêm leis que criminalizam práticas ou a vida de pessoas LGBTQIA+, havendo uma minoria de Estados que continua a sustentar penas de morte em razão de SOGI.

IX. Direito à privacidade na era digital

a) Privacidade e privacidade na era digital

O direito à privacidade é o direito fundamental correspondente à inviolabilidade de um conjunto de dados vinculados à vida pessoal, profissional e social de um indivíduo, os quais não podem, por isso, ser expostos além do necessário ao público. O direito à privacidade surgiu como reação à intromissão estatal sobre o indivíduo e encontra amparo em instrumentos como o Artigo 12 da Declaração Universal dos Direitos do Homem (DUDH, 1948), o Artigo 5º Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (1948), o Artigo 8º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH, 1950), o Artigo 17 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP, 1966) e o Artigo 11 da Convenção Americana de Direitos Humanos (1969). Vale ressaltar que a matéria é objeto, no Brasil, tanto da Constituição Federal de 1988 (Artigo 5º, inciso X) quanto do Código Civil de 2002 (Artigo 21).

Com os avanços tecnológicos, a *Internet* tornou-se um bem comum; e com o consequente excesso de exposição – ou autoexposição – dos indivíduos, há consideráveis impactos na privacidade alheia. Nesse contexto, manifestou-se o direito à proteção dos dados pessoais, que tem por objetivo garantir o sigilo e a inviolabilidade dos dados pessoais. Esse direito teve origem, conjuntamente, com a evolução do conceito de privacidade, o qual sofreu algumas mutações ao longo do tempo.

Inicialmente, a privacidade relacionava-se à segurança da propriedade e, com o passar do tempo, evoluiu para a proteção de correspondências e telefonemas. Atualmente, com o avanço da digitalização na área de comunicação e da tecnologia, com a proliferação de aparelhos móveis, como *smartphones* e *wearables*, e de redes sociais e aplicativos que, até então, pouco estavam presentes na vida humana, o conceito de privacidade passa a ter uma nova abrangência, que é a privacidade no âmbito digital.

É importante compreender o valor que os dados assumem no cenário atual e como o acesso a tantas informações pessoais, armazenadas em bancos de dados, pode representar um desafio para o regime democrático. Exemplo marcante desse fenômeno é o do caso da empresa inglesa de *marketing* Cambridge Analytica: o episódio refere-se à exploração de dados de, pelo menos, 50 milhões de usuários da rede social Facebook, os quais foram utilizados com o objetivo de influenciar as eleições norte-americanas de 2016.

b) Evolução da proteção de dados no cenário internacional

O continente europeu exerce grande influência na delimitação do arcabouço de proteção de dados na esfera internacional. A construção de um sistema jurídico de proteção de dados na Europa teve início com a adoção de leis nacionais que regulavam o assunto. A aplicação de leis de proteção de dados ocorreu, inicialmente, na Alemanha e na França, no final da década de 1970, e foi motivada, principalmente, por uma rejeição popular ao aumento da intervenção do Estado na vida privada dos cidadãos, propiciada pelo uso de sistemas automatizados para o processamento de informações.

As discussões iniciadas no continente causaram seu primeiro impacto formal no âmbito internacional em 1980, quando a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) adotou as Diretrizes para a Proteção da Privacidade e dos Fluxos Transfronteiriços de Dados Pessoais, vigentes até os dias de hoje. Na sequência, o Conselho da

Europa reconheceu em 1981, por meio da Convenção 108 para a Proteção das Pessoas Singulares no que diz respeito ao Tratamento Automatizado de Dados Pessoais, disponível para adesão por países europeus e não europeus, que a proteção à privacidade e aos dados pessoais são fundamentais à manutenção dos direitos humanos – dia 29 de janeiro é considerado o dia mundial da proteção de dados pessoais em homenagem a essa convenção. A Convenção foi o primeiro instrumento internacional juridicamente vinculante adotado no domínio da proteção de dados. Em 2018, o Conselho da Europa propôs a modernização da convenção, por meio da chamada "Convenção 108+", sob a justificativa da necessidade da adaptação do texto original às novas tecnologias de informação e comunicação (TIC) e para reforçar sua implementação efetiva. Atualmente, existem 55 signatários e oito países observadores. Além do Brasil, que se tornou um observador do comitê internacional da convenção em outubro de 2018, aquele instrumento jurídico abarca outros países signatários que não são membros do Conselho da Europa, como Argentina, Cabo Verde, México e Uruguai, o que faz com que muitos a enxerguem como um potencial futuro *framework* global de proteção e transferência internacional de dados pessoais.

Em 2000, a União Europeia (UE) reconheceu o caráter de direito fundamental da proteção de dados pessoais por meio do Artigo 8º da Carta de Direitos Fundamentais da UE. No âmbito do bloco, a proteção de dados pessoais já havia sido regulada de maneira aprofundada por meio da Diretiva 95/46/CE, adotada em 1995, relativa à proteção e ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação dessas informações. Por muito tempo, essa diretiva tratou o tema na UE, tendo sido substituída, em 2018, pelo Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (RGPD). Pode-se dizer que o RGPD é uma evolução da diretiva, fruto de um longo processo democrático: o RGPD possui inovações, como conceitos, garantias fundamentais e definições – a diretiva tinha oito definições, o RGPD tem 26, entre elas, a de autoridade de controle.

Outro exemplo de tratamento do tema no cenário internacional é a *Global Privacy Assembly* (GPA). Fundada em 1979, a organização conta com a participação de mais de 130 autoridades de proteção de dados pessoais do mundo, que se encontram anualmente, com o objetivo de incitar o desenvolvimento de lideranças em proteção de dados e privacidade – a autoridade brasileira participa como observadora. A GPA adota resoluções e possui grupos de trabalho voltados para o impacto de temas relevantes ao desenvolvimento da sociedade da informação.

Na direção dos movimentos do continente europeu, a segunda metade do século XX e o início do século XXI foram marcados pela adoção de legislações para regular a proteção de dados pessoais ao redor de todo o mundo. Segundo o mapa global das legislações de proteção de dados, disponibilizado pela Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, na sigla em inglês), em março de 2023, 71% dos países reconhecidos pela Organização das Nações Unidas (ONU) possuem legislação regulando, de forma setorial ou geral, a matéria; 9% dos países estão no processo de adoção de um diploma legal nesse sentido; 15% dos países não possuem legislação sobre o tema e, para 5% dos países, não há dados sobre o tema.

Os Estados Unidos (EUA) não possuem uma legislação abrangente de privacidade de dados que se aplique a todos os tipos de dados e a todas as empresas americanas, como o RGPD na Europa. A legislação americana adota uma abordagem mais fragmentada, com várias regulamentações que regem diferentes setores e tipos de dados. No âmbito federal, destaca-se o *Children's Online Privacy Protection Act* (COPPA), que regulamenta o uso e a coleta de informações sobre crianças menores de treze anos por parte de alguns tipos de empresas. A transferência de dados pessoais de indivíduos localizados na UE para empresas localizadas nos EUA é volumosa, de modo que, em 2016, EUA e UE assinaram o acordo *Privacy Shield*, um

mecanismo reconhecido para cumprir os requisitos de proteção de dados da UE sempre que dados pessoais eram transferidos do Espaço Econômico Europeu (ETA, em inglês) para os EUA. Todavia, o acordo foi invalidado pelo Tribunal de Justiça da UE (TJUE), após ser contestado pelo ativista de proteção de dados Maximilian Schrems, alegando que os EUA não fornecem proteção adequada para dados pessoais, principalmente em relação à vigilância estatal. Nesse contexto, está em negociação entre EUA e UE o *Transatlantic Data Privacy Framework* (TADPF), novo *framework* elaborado para substituir o *Privacy Shield*. A proposta do novo documento é regulamentar e limitar o acesso de agências governamentais americanas a dados pessoais provenientes da UE, definindo novos requisitos, tais como necessidade e proporcionalidade para atendimento a interesses de segurança nacional. A previsão é que o acordo entre em vigor até o fim do primeiro semestre de 2023.

c) Tratamento multilateral da proteção do direito à privacidade na era digital e o papel do Brasil

No contexto internacional, o Brasil busca ser ativo nas discussões a respeito do tema e, no âmbito da ONU, foi um dos responsáveis pela propositura de resolução na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU). Na esteira das revelações mundiais sobre espionagem de dimensões sem precedentes realizadas por órgãos governamentais sobre nacionais e estrangeiros, como a Agência de Segurança Nacional (NSA, na sigla em inglês) dos EUA e o Quartel-General de Comunicação do governo britânico (GCHQ), Brasil e Alemanha, dois países cujas mandatárias, Dilma Rousseff e Angela Merkel, foram alvos diretos desse tipo de operação, apresentaram, em 2013, projeto de resolução à AGNU sobre o tema.

O projeto de resolução, que destaca que "as medidas para combater o terrorismo devem estar de acordo com os direitos humanos", ganhou 55 copatrocinadores, entre países de todas as regiões e graus de desenvolvimento, e foi aprovado pela AGNU por consenso como "O direito à privacidade na era digital" – A/RES/68/167. A declaração conclamou os Estados a revisarem seus procedimentos práticas e legislações relacionados à vigilância de comunicações, à interceptação a à coleta de dados pessoais, enfatizou a necessidade de os Estados garantirem a implantação plena e efetiva de suas obrigações sob o Direito Internacional dos direitos humanos e, ao prever passos de continuidade do debate, solicitou ao Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH) a apresentação, nos próximos dois anos, de relatórios sobre a matéria. A resolução inovou ao expressar o reconhecimento de que os direitos humanos devem ser protegidos tanto no meio *offline* como no *online*, reiterando o princípio da universalidade[1507].

Em 2014, em resposta à resolução, o ACNUDH apresentou seu relatório à AGNU e ao Conselho de Direitos Humanos (CDH), com foco em vigilância; ACNUDH também publicou relatórios sobre o tema em 2018, 2020, 2021 e 2022 (relatório mais recente) e está trabalhando sobre o relatório de 2023, abordando dimensões como tendências tecnológicas recentes, reconhecimento facial, inteligência artificial (IA), criptografia, monitoramento do espaço público, entre outros.

Em 2014, Brasil e Alemanha apresentaram novo projeto de resolução, que resultou na A/RES/69/166, também aprovada por consenso. O texto reiterou a necessidade de proteção ao direito à privacidade no contexto digital e conclamou o CDH a considerar o estabelecimento de

[1507] Em 2012, resolução do CDH sobre a promoção dos direitos humanos na *internet* já afirmava conteúdo semelhante, mas centrado na liberdade de expressão, sendo a primeira a chamar a atenção para a continuidade da proteção dos direitos humanos igualmente nos meios *offline* e *online*.

procedimento especial com mandato para examinar o assunto e propor princípios e normas para orientar a comunidade internacional na matéria.

Em 2015, o CDH nomeou o primeiro relator especial sobre o direito à privacidade[1508], Joseph Cannataci, por um período de três anos, para, entre outras funções, elaborar relatórios sobre violações de direitos, vigilância em massa, uso e retenção de dados pessoais, base de dados forense de DNA, *Open Data* e *Big Data*, entre outros. Em 2018, o mandato do relator foi renovado pelo CDH por mais três anos, nos mesmos termos do mandato de 2015. Em 2021, o mandato foi renovado e expandido para considerar princípios de não discriminação e avaliar o tema em todas as fases, de projeto e de uso, aplicações e novas tecnologias (*design*, desenvolvimento e implementação) – em julho de 2021, o CDH nomeou Ana Brian Nougrères, do Uruguai, como relatora especial, que assumiu o mandato no mês seguinte. O relatório é apresentado anualmente à CDH e à AGNU desde 2016.

Como membro do CDH nos triênios 2013-2015, 2017-2019 e 2020-2022, o Brasil foi um dos promotores da criação da relatoria e da adoção de resoluções sobre o tema[1509]. Destaca-se, em 2017, a adoção, por consenso, da resolução sobre o direito à privacidade na era digital, apresentada pelo Brasil, em conjunto com Alemanha, Áustria, Liechtenstein, México e Suíça. O documento do CDH conclama os Estados a respeitar e proteger o direito à privacidade, a pôr fim a violações, a prover medidas efetivas de reparação e a assegurar que qualquer restrição ao direito à privacidade deverá respeitar os princípios da legalidade, necessidade e proporcionalidade. Essa resolução estimulou a elaboração, no Brasil, da Lei nº 13.709/2018, a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). A última resolução aprovada no CDH foi a 54/21, sem recurso a voto, em 2023.

Na AGNU, em 2016, a resolução A/RES/71/199 reiterou o conteúdo das resoluções anteriores e conclamou Estados e empresas a adotarem processos de transparência na solicitação de dados por autoridades estatais, destacou a necessidade de promoção de alfabetização digital como uma habilidade importante para a proteção da privacidade das pessoas. A resolução, ao citar a sociedade civil e o mundo empresarial, destacou a necessidade de informar os usuários sobre a obtenção, registro, uso e compartilhamento de seus dados. Reforçou o papel do ACNUDH e do CDH. Também associou o direito à privacidade na era digital com a consecução dos ODS.

Em 2018, com a resolução A/RES/73/179, e em 2020, com a A/RES/75/176, além de reiterar os termos anteriores novos temas foram adicionados, como o dever do Estado em preservar os direitos humanos na coleta de dados biométricos, bem como no compartilhamento de informações de inteligência, quando exigirem a divulgação de dados pessoais de terceiros, incluindo de empresas privadas.

Em 2022, por meio da A/RES/77/211, a AGNU reiterou os termos das resoluções anteriores; destacou o tema da desinformação; tratou também sobre a importância de proteger e respeitar o direito dos indivíduos à privacidade ao projetar, desenvolver ou implantar meios tecnológicos em resposta a desastres, epidemias e pandemias, especialmente, a pandemia de COVID-19, incluindo notificação de exposição digital e rastreamento de contatos; e, por fim destacou, a necessidade de políticas relacionadas à promoção e à participação das mulheres, a fim de abordar a violência e discriminação contra mulheres e meninas em contextos digitais.

[1508] É importante notar que a relatoria abarca o direito à privacidade de maneira ampla, não apenas no ambiente digital.

[1509] No âmbito do CDH, desde 2015 foram adotas quatro resoluções sobre o tema (28/16 de 2015; 34/7 de 2017; 42/15 de 2019 e 48/4 de 2021), além de duas referentes à renovação da relatoria especial (37/2 de 2018; e 46/16 de 2021).

d) Privacidade e proteção de dados no Brasil

No contexto interno, o Brasil, por meio da Constituição Federal de 1988, em seu Artigo 5º, referente aos direitos e deveres dos cidadãos, já tratava, ainda de que de forma geral, da privacidade dos brasileiros no inciso X: "são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação". A Lei nº 9.296 de 1996 ainda viria a acrescentar que é "inviolável o sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, salvo, no último caso, por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual penal". Em 1993, o Código de Defesa do Consumidor, em seu Artigo 13, trata sobre dificultar o acesso às suas próprias informações ou deixar de comunicar ao titular sobre o registro de seus dados são consideradas infrações.

Foi no contexto mais especificamente de adequar-se às Diretrizes da OCDE e de resoluções da AGNU e do CDH, que, em 2018, o Brasil promulgou a LGPD. Assim como o RGPD da UE, alguns dos principais pontos da LGPD são: direito para o titular acessar, editar ou solicitar a exclusão de seus dados; recolhimento autorizado (com exceção em casos específicos, sem autorização do cidadão, quando isso for indispensável para cumprir situações legais, previstas em lei, como a Lei de Acesso à Informação (LAI); maior cuidado com dados sensíveis; portabilidade de dados; e sanções administrativas se houver descumprimento.

Em 2020, com a finalidade de atender o Artigo 5º, XIX, da LGPD, foi criada a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD), órgão federal responsável por dar efetividade àquele instrumento normativo no País. As principais competências da ANPD são zelar, implementar e fiscalizar o cumprimento da LGPD, além de orientar e explicar para a população como a LGPD é aplicada no Brasil. Um dos principais objetivos de atuação da ANPD tem sido de se inserir nos debates globais sobre proteção de dados pessoais. Nesse contexto, a Autoridade tem participado, de forma ativa, de diversos fóruns internacionais, espaços de debate, eventos e diálogos com outras autoridades de proteção de dados pessoais. Atualmente, a ANPD contribui para as discussões que ocorrem na OCDE, participa como observadora do Comitê Consultivo da Convenção 108 e da GPA, e, recentemente, passou também a integrar o *Global Privacy Enforcement Network* (GPEN)[1510] e a Rede Ibero-Americana de Proteção de Dados Pessoais (RIPD)[1511]. Nesse sentido, destacam-se as relações e diálogos construtivos com a Comissão Europeia, com o *Information Commissioner's Office* (Reino Unido), com a *Federal Trade Commission* (EUA), com a Autoridade de Proteção de Dados de Hessen (Alemanha), além de um acordo de cooperação já formalmente estabelecido com a Autoridade Espanhola de Proteção de Dados (AEPD).

[1510] A *Global Privacy Enforcement Network* (GPEN) é um grupo de reguladores de privacidade cuja missão é melhorar a cooperação na aplicação de leis internacionais que afetam a privacidade. A Rede Global de Aplicação da Privacidade foi formada em 2010 em resposta à Recomendação da OCDE sobre Cooperação Transfronteiriça na Aplicação das Leis de Proteção da Privacidade. Esse documento recomendou a cooperação entre as autoridades de privacidade em áreas como educação e fiscalização.

[1511] A Rede Ibero-americana de Proteção de Dados (RIPD) foi criada em 2003 e é composta atualmente por 34 entidades. A RIPD é um fórum integrador de diversos atores, tanto do setor público como do setor privado, e desenvolve iniciativas e projetos relacionados com a proteção de dados no espaço ibero-americano, com a finalidade de manter e fortalecer um constante intercâmbio de informação, de experiências e conhecimentos, assim como promover os desenvolvimentos legislativos necessários para garantir uma regulação avançada do direito à proteção de dados pessoais num contexto democrático, tendo em consideração o contínuo fluxo de dados entre os países que têm laços em comum e uma preocupação por este direito.

Nesse contexto, em 2022, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 115, que acrescenta o direito à proteção de dados pessoais no rol de direitos e garantias fundamentais ao cidadão (Artigo 5º, LXXIX), além de fixar a competência privativa da União para legislar sobre proteção e tratamento de dados pessoais (Artigos 21, XXVI; e 22, XXX).

e) Privacidade e proteção de dados no MERCOSUL

A Argentina foi um dos pioneiros na América do Sul na criação de lei específica para proteção de dados pessoais, em 2000. Já em 2002, foi o primeiro país do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) a obter o reconhecimento da UE de adequação frente à Diretiva 95/46. Em 2008, o Uruguai sancionou lei estabelecendo proteção específica para dados pessoais e o *habeas data*. Posteriormente, em 2012, a UE também reconheceu a adequação desta lei uruguaia. O Paraguai, por sua vez, apesar de não ter obtido o reconhecimento da Comissão Europeia, possui uma lei específica para a proteção de dados pessoais desde 2001. Nesse contexto, é importante ressaltar que o Acordo de Associação MERCOSUL-UE prevê, no texto do Protocolo sobre Assistência Administrativa Mútua em Matéria Aduaneira, em seu Artigo 15, o qual trata a implementação do protocolo, que deverá ser "levado em consideração as respectivas leis e regulamentos, em particular para a proteção de dados pessoais".

Em dezembro de 2021, por ocasião da LIX Cúpula do MERCOSUL, os presidentes dos Estados Partes reconheceram que a proteção dos dados pessoais é fundamental para a integração digital no MERCOSUL, tendo em conta os interesses econômicos e extraeconômicos associados aos dados pessoais e os desafios colocados pela vulnerabilidade digital; nesse sentido, destacaram a existência de iniciativas em curso para focalizar as interações da proteção de dados e dos direitos dos consumidores nos ambientes digitais e para harmonizar as ações dos Estados Partes nessa área.

Em julho de 2022, por ocasião da LX Cúpula do MERCOSUL e Estados Associados e da LX Reunião Ordinária do Conselho Mercado Comum (CMC), tomaram nota das atividades realizadas, no âmbito da Agenda Digital do bloco, para avançar na integração digital e na busca de iniciativas conjuntas para a consolidação da estratégia digital regional. Igualmente, registraram as iniciativas para implementar um mecanismo seguro sobre proteção de dados e direitos dos consumidores nos entornos digitais.

Na LXI Cúpula, em dezembro de 2022, no âmbito da Agenda Digital, valorizaram as atividades realizadas no âmbito do Grupo Agenda Digital (GAD), com o propósito de aprofundar a integração digital regional e consolidar uma estratégia digital do bloco. Celebraram, igualmente, os avanços alcançados em diferentes áreas temáticas, como assinatura digital, inclusão digital e infraestrutura digital. Destacaram os avanços alcançados nos trabalhos vinculados a cibersegurança, com vistas à assinatura de um Memorando de Entendimento sobre Cibersegurança.

X. Liberdade religiosa

A liberdade de religião ou crença tem muitas dimensões e se cruza com outros direitos humanos e outras agendas, como o Direito Internacional Humanitário, o direito dos refugiados e a agenda de paz e segurança. Ademais, garantir a liberdade de religião demanda o respeito a algumas liberdades específicas, explicitadas em muitos dos instrumentos internacionais sobre o tema, como a liberdade para adotar, mudar ou renunciar a uma religião ou crença; a liberdade contra coerção; a liberdade de professar e divulgar a sua religião ou crença; o direito de manifestar sua religião ou crença; o direito de expressão da religião; e a liberdade de culto.

a) Liberdade religiosa no sistema ONU

A Carta das Nações Unidas (ONU) faz referência ao respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de religião. O Artigo 18 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) afirma que "todo ser humano tem direito à liberdade de pensamento, consciência e religião; esse direito inclui a liberdade de mudar de religião ou crença e a liberdade de manifestar essa religião ou crença pelo ensino, pela prática, pelo culto em público ou em particular".

O Artigo 18 do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP), por sua vez, estabelece que: "1. Toda pessoa terá direito a liberdade de pensamento, de consciência e de religião. Esse direito implicará a liberdade de ter ou adotar uma religião ou uma crença de sua escolha e a liberdade de professar sua religião ou crença, individual ou coletivamente, tanto pública como privadamente, por meio do culto, da celebração de ritos, de práticas e do ensino. 2. Ninguém poderá ser submetido a medidas coercitivas que possam restringir sua liberdade de ter ou de adotar uma religião ou crença de sua escolha. 3. A liberdade de manifestar a própria religião ou crença estará sujeita apenas às limitações previstas em lei e que se façam necessárias para proteger a segurança, a ordem, a saúde ou a moral públicas ou os direitos e as liberdades das demais pessoas. 4. Os Estados Partes do presente Pacto comprometem-se a respeitar a liberdade dos pais e, quando for o caso, dos tutores legais - de assegurar a educação religiosa e moral dos filhos que esteja de acordo com suas próprias convicções." No Artigo 2º, o pacto afirma que "os Estados Partes do presente pacto se comprometem a respeitar e garantir a todos os indivíduos que se achem em seu território e que estejam sujeitos a sua jurisdição os direitos reconhecidos no presente Pacto, sem discriminação alguma por motivo de (...) religião". No Artigo 20, afirma que "será proibida por lei qualquer apologia do ódio nacional, racial ou religioso que constitua incitamento à discriminação, à hostilidade ou à violência". No Artigo 27, estabelece que, "nos Estados em que haja minorias étnicas, religiosas ou linguísticas, as pessoas pertencentes a essas minorias não poderão ser privadas do direito de ter, conjuntamente com outros membros de seu grupo, sua própria vida cultural, de professar e praticar sua própria religião e usar sua própria língua".

O Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) também trata de educação religiosa e da não discriminação por motivo de religião. Outras convenções temáticas também fazem referência ao tema.

Em 1981, a Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) adotou, sem recurso a voto, pela Resolução 36/55, a Declaração sobre a Eliminação de Todas as Formas de Intolerância e de Discriminação baseada em Religião ou Crença. Em 1992, foi adotada Declaração sobre o Direito de Pessoas Pertencentes a Minorias Nacionais ou Étnicas, Religiosas e Linguísticas. A Declaração e Plano de Ação de Viena de 1993 também faz referência tangencial ao tema. Em 2007, foi adotada

a Declaração da ONU sobre os Direitos dos Povos Indígenas, que faz referência à religião, às crenças e aos cultos desses povos.

b) Tratamento institucional multilateral

Destacam-se o trabalho do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas (CDH) na matéria e a existência de um relator especial para liberdade de religião e de crença. A função foi estabelecida pela antiga Comissão em 1986, denominada, até 2000, de relatoria especial para intolerância religiosa. A relatoria recebe apoio logístico e de pessoal do Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos (ACNUDH). O atual mandato da relatoria especial[1512], adotado pelo CDH (6/37), foi estendido, em 31 de março de 2022, por mais três anos e abrange:

1) promover a adoção de medidas nacionais, regionais e internacionais para assegurar a promoção e a proteção do direito de liberdade de religião e de crença;
2) identificar obstáculos existentes e emergentes para o usufruto desse direito e apresentar recomendações de maneiras para superá-los;
3) continuar os esforços para examinar incidentes e ações governamentais incompatíveis com a Declaração de 1981 e sugerir medidas paliativas se necessário; e
4) continuar a aplicar uma perspectiva de gênero nessas atividades.

As fontes primárias para a implementação de seu mandato são os Artigos 18 tanto da DUDH quanto do PIDCP, bem como a Declaração de 1981. Seu trabalho também se baseia em artigos relevantes de outras convenções de direitos humanos e em resoluções relevantes do CDH, da AGNU e de outras instâncias da ONU.

Os principais tópicos de interesse do trabalho do relator especial compreendem: liberdade de adoção, mudança ou renúncia de religião ou crença; liberdade contra coerção; direito de expressão da religião; liberdade de culto; locais de culto; símbolos religiosos; observância de feriados santos e dias de descanso; indicação de clérigos; ensino religioso; grupos vulneráveis; e intersecção entre liberdade de religião e de crença com outros direitos humanos.

Em 2022, o então relator apresentou os relatórios intitulados "*Indigenous peoples and the right to freedom of religion or belief*" à AGNU e "*Rights of persons belonging to religious or belief minorities in situations of conflict or insecurity*" ao CDH. Em 2021, apresentou relatórios intitulados "*Freedom of thought*" à AGNU e "*Countering Islamophobia/Anti-Muslim Hatred to Eliminate Discrimination and Intolerance Based on Religion or Belief*" ao CDH. Em 2020, apresentou relatórios intitulados "*Safeguarding freedom of religion or belief for the successful implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development*" à AGNU e "*Freedom of religion or belief and gender equality*" ao CDH.

O CDH também realiza o monitoramento do cumprimento desse direito por meio do Mecanismo de Revisão Periódica Universal (RPU) e dos mecanismos de monitoramento (comitês) das convenções de DH. O CDH adotou sete resoluções específicas a respeito do tema desde 2007, a última em 2023 (A/HRC/RES/52/6, sem recurso a voto), e muitas outras que tratam de aspectos gerais de discriminação e intolerância.

Destaca-se a Resolução 16/18 do CDH (e sua resolução "gêmea", a 66/167 da AGNU), de 2011, por meio da qual os Estados se comprometem a lidar com a intolerância religiosa por meio de ações que reforcem mutuamente os direitos de liberdade de expressão, liberdade de religião e de crença e de não discriminação. A resolução deu o pontapé para o que é conhecido como

[1512] Nazila Ghanea assumiu o mandato em 1º de agosto de 2022, em lugar de Ahmed Shaheed.

Processo de Istambul[1513], uma série de reuniões intergovernamentais anuais para o monitoramento de sua implementação. Mais recentemente, em abril de 2022, o CDH adotou a Resolução 49/31, com vistas a combater a intolerância, os estereótipos negativos e a estigmatização e discriminação, incitamento à violência e violência contra pessoas com base na religião ou crença.

Em julho de 2023, em meio aos episódios de queima do Corão na Suécia, o CDH adotou a Resolução 53/1, intitulada "Combate ao ódio religioso que constitui incitamento à discriminação, hostilidade ou violência", que condena e rejeita a intolerância religiosa. Os EUA e diversos países europeus não apoiaram a resolução. O texto, proposto pelo Paquistão, em nome da Organização para a Cooperação Islâmica (OCI), e pela Palestina, contou com 28 votos favoráveis, doze contrários e sete abstenções.

Também valeria destacar que o ACNUDH organizou encontros internacionais, seminários com especialistas e *workshops* regionais sobre o tema (em especial os vínculos entre os Artigos 19 e 20 do PIDCP com a liberdade de expressão e o incitamento do ódio), incluindo em Genebra (outubro de 2008), Viena (fevereiro de 2011), Nairóbi (abril de 2011), Bangkok (julho de 2011), Santiago (outubro de 2011), Rabat (outubro de 2012), Genebra (fevereiro de 2013), Amã (novembro de 2013), Manama (2014), Túnis (outubro de 2014 e abril de 2015), Nicósia (outubro de 2015), Beirute (dezembro de 2015) e Amã (janeiro de 2017). Desse processo, destacam-se dois documentos: o Plano de Ação de Rabat sobre a proibição da defesa do ódio nacional, racial ou religioso que constitua incitamento à discriminação, hostilidade ou violência; e a Declaração de Beirute de 2017, sobre "Fé por Direitos" ("*Faith for Rights*"), com um conjunto de 18 compromissos. O Plano de Ação de Rabat foi elaborado por especialistas independentes e visa a fornecer orientações sobre como equilibrar o Artigo 19 do PIDCP, que prevê a liberdade de expressão, com o Artigo 20, que proíbe a incitação à discriminação, hostilidade ou violência. A estrutura "Fé por Direitos", por sua vez, oferece espaço para uma reflexão e ação interdisciplinar sobre as conexões profundas e mutuamente enriquecedoras entre religiões e direitos humanos. Seu objetivo é promover o desenvolvimento de sociedades pacíficas, que defendam a dignidade humana e a igualdade para todos e onde a diversidade não seja apenas tolerada, mas plenamente respeitada e celebrada.

Ainda no sistema onusiano, o Escritório das Nações Unidas para a Prevenção do Genocídio e Responsabilidade de Proteger já promoveu duas Cúpulas Mundiais sobre Religião, Paz e Segurança, ambas em Genebra, em 2016 e 2019. A última cúpula teve por objetivo principal estabelecer uma Plataforma Internacional sobre Religião, Paz e Segurança, com base no modelo de Diálogo 5+ (5: diplomatas, políticos, líderes religiosos, acadêmicos e representantes de organizações não governamentais; +: mídia, setor privado e outros setores potencialmente relevantes da sociedade civil).

[1513] O Processo de Istambul trabalha com oito pontos de ação que comprometem todos os Estados-Membros a tomar medidas específicas em nível nacional em políticas, leis e práticas, para lidar com a intolerância e discriminação com base na religião ou crença e suas causas: 1) criar redes colaborativas para construir o entendimento mútuo, promovendo o diálogo e inspirando ações construtivas em diversos campos; 2) criar mecanismos dentro dos governos para identificar e abordar potenciais áreas de tensão entre membros de diferentes comunidades religiosas e ajudar na prevenção e mediação de conflitos; 3) treinar funcionários do governo em estratégias eficazes de alcance e projeção; 4) incentivar os esforços dos líderes para discutir em suas comunidades as causas da discriminação e desenvolver estratégias para combatê-las; 5) manifestar-se contra a intolerância, incluindo a defesa do ódio religioso que constitua incitação à discriminação, hostilidade ou violência; 6) adotar medidas para criminalizar a incitação à violência iminente com base em religião ou crença; 7) combater a difamação e os estereótipos religiosos negativos das pessoas, bem como a incitação ao ódio religioso, inclusive através da educação e sensibilização; e 8) Reconhecer que o debate de ideias aberto, construtivo e respeitoso desempenha um papel positivo no combate ao ódio religioso, ao incitamento e à violência.

c) Liberdade religiosa no sistema interamericano

O tema também é tratado nos sistemas regionais de direitos humanos, com destaque para o americano, de interesse para o Brasil. A Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH) dedica o Artigo 12 à liberdade de consciência e de religião, em termos muito semelhantes ao PIDCP: "1. Toda pessoa tem direito à liberdade de consciência e de religião. Esse direito implica a liberdade de conservar sua religião ou suas crenças, ou de mudar de religião ou de crenças, bem como a liberdade de professar e divulgar sua religião ou suas crenças, individual ou coletivamente, tanto em público como em privado. 2. Ninguém pode ser objeto de medidas restritivas que possam limitar sua liberdade de conservar sua religião ou suas crenças, ou de mudar de religião ou de crenças. 3. A liberdade de manifestar a própria religião e as próprias crenças está sujeita unicamente às limitações prescritas pela lei e que sejam necessárias para proteger a segurança, a ordem, a saúde ou a moral públicas ou os direitos ou liberdades das demais pessoas. 4. Os pais, e quando for o caso os tutores, têm direito a que seus filhos ou pupilos recebam a educação religiosa e moral que esteja acorde com suas próprias convicções." Seu Artigo 1º é muito semelhante ao Artigo 2º do PIDCP. A CADH também associa a liberdade religiosa à liberdade de expressão (Artigo 13.5)[1514]; à liberdade de associação (Artigo 16.1)[1515]; e ao direito de circulação e de residência (Artigo 22.8)[1516]. Além disso, a possibilidade de suspensão de garantias em caso de guerra, perigo público, ou de outra emergência que ameace a independência ou a segurança de Estado Parte, inscrita no Artigo 27, prevê a liberdade de consciência e de religião em seu rol de direitos não passíveis dessa suspensão.

De forma complementar, foram aprovadas, em 2013, a Convenção Interamericana Contra Toda Forma de Discriminação e Intolerância e a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância. A primeira afirma, em seu Artigo 1º, que a discriminação pode estar fundamentada na religião, e traz em seu preâmbulo as seguintes considerações: "CONSTERNADOS pelo fato de que várias partes do mundo testemunham um aumento geral de casos de intolerância e violência motivados pelo antissemitismo, cristianofobia ou islamofobia, e contra membros de outras comunidades religiosas, inclusive as de origem africana; RECONHECENDO que a coexistência pacífica entre as religiões em sociedades pluralistas e Estados democráticos se baseia no respeito à igualdade e à não discriminação entre as religiões e na clara separação entre as leis do Estado e os preceitos religiosos". Embora o texto da segunda não mencione a religião expressamente, há clara vinculação entre racismo e discriminação religiosa, como se verifica com as religiões de matriz africana no Brasil.

No âmbito interamericano, não há relatoria específica para o tema na Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), que é tratado no bojo da relatoria temática de liberdade de expressão. Violações aos direitos garantidos em âmbito interamericano podem ser acionáveis perante a CIDH e a Corte Interamericanas de Direitos Humanos (CtIDH), assim como em nível multilateral podem ser acionáveis perante a Corte Internacional de Justiça (CIJ).

[1514] Artigo 13.5, CADH: "A lei deve proibir toda propaganda a favor da guerra, bem como toda apologia ao ódio nacional, racial ou religioso que constitua incitação à discriminação, à hostilidade, ao crime ou à violência."

[1515] Artigo 16.1, CADH: "Todas as pessoas têm o direito de associar-se livremente com fins ideológicos, religiosos, políticos, econômicos, trabalhistas, sociais, culturais, desportivos ou de qualquer outra natureza."

[1516] Artigo 22.8, CADH: "Em nenhum caso o estrangeiro pode ser expulso ou entregue a outro país, seja ou não de origem, onde seu direito à vida ou à liberdade pessoal esteja em risco de violação por causa da sua raça, nacionalidade, religião, condição social ou de suas opiniões políticas."

d) Liberdade religiosa em outros sistemas regionais

A Convenção Europeia de Direitos Humanos (CEDH, 1950) trata da liberdade de pensamento, de consciência e de religião em seu Artigo 9º[1517]. Em Protocolo Adicional de 1952, o Artigo 2º traz conexão entre liberdade religiosa e o direito de instrução[1518]. Em seu Protocolo nº 12 (2000), o Artigo 1º associa liberdade religiosa e interdição geral à discriminação[1519].

No sistema africano, a Carta Africana de Direitos Humanos (1981), ou Carta de Banjul, assegura a liberdade religiosa em seu Artigo 8º[1520].

e) Vínculos de liberdade religiosa com outras agendas internacionais

A questão da religião tem vínculos com outras agendas que não propriamente a de direitos *strictu sensu*, mas também o Direito Internacional Humanitário, o direito dos refugiados e a agenda de paz e segurança. Pode-se destacar, por exemplo, que genocídio, crimes de guerra e crimes contra a humanidade, conforme tipificados pelo Estatuto de Roma (1998), podem estar vinculados a motivação religiosa. Trata-se de crime de genocídio determinadas ações praticadas com intenção de destruir, no todo ou em parte, um grupo religioso enquanto tal. Trata-se de crime de guerra, em conflito armado seja internacional seja interno, dirigir intencionalmente ataques a edifícios consagrados ao culto religioso, sempre que não se trate de objetivos militares, ou, em caso de conflito armado não internacional. Trata-se de crime contra a humanidade a perseguição de um grupo ou coletividade que possa ser identificado por motivos religiosos. Pode-se destacar, ainda, que o instituto do refúgio também pode ser concedido em razão de perseguição religiosa e que, segundo a Convenção Relativo ao Estatuto dos Refugiados (1951), os Estados proporcionarão aos refugiados em seu território um tratamento ao menos tão favorável quanto o que é proporcionado aos nacionais no que concerne à liberdade de praticar a sua religião e no que concerne à liberdade de instrução religiosa dos seus filhos. Em 2019, foi realizada a 2ª Cúpula Global sobre Religião, Paz e Segurança, em Genebra, para discutir diretrizes internacionais para combater o discurso de ódio e proteger minorias religiosas, incluindo refugiados e migrantes. A primeira edição foi realizada em 2016.

[1517] Artigo 9º, CEDH: "1. Qualquer pessoa tem direito à liberdade de pensamento, de consciência e de religião; este direito implica a liberdade de mudar de religião ou de crença, assim como a liberdade de manifestar a sua religião ou a sua crença, individual ou coletivamente, em público e em privado, por meio do culto, do ensino, de práticas e da celebração de ritos. 2. A liberdade de manifestar a sua religião ou convicções, individual ou coletivamente, não pode ser objeto de outras restrições senão as que, previstas na lei, constituírem disposições necessárias, numa sociedade democrática, à segurança pública, à proteção da ordem, da saúde e moral públicas, ou à proteção dos direitos e liberdades de outrem."

[1518] Artigo 2º, Protocolo de 1952, CEDH: "A ninguém pode ser negado o direito à instrução. O Estado, no exercício das funções que tem de assumir no campo da educação e do ensino, respeitará o direito dos pais a assegurar aquela educação e ensino consoante as suas convicções religiosas e filosóficas."

[1519] Artigo 1º, Protocolo nº 12, CEDH: "1. O gozo de todo e qualquer direito previsto na lei deve ser garantido sem discriminação alguma em razão, nomeadamente, do sexo, raça, cor, língua, religião, convicções políticas ou outras, origem nacional ou social, pertença a uma minoria nacional, riqueza, nascimento ou outra situação. 2. Ninguém pode ser objeto de discriminação por parte de qualquer autoridade pública com base nomeadamente nas razões enunciadas no número 1 do presente artigo."

[1520] Artigo 8º, Carta de Banjul: "A liberdade de consciência, a profissão e a prática livre da religião são garantidas. Sob reserva da ordem pública, ninguém pode ser objeto de medidas de constrangimento que visem restringir a manifestação dessas liberdades."

f) Religião como elemento ordenador do sistema internacional contemporâneo

Em termos políticos e institucionais, a religião também é um dos elementos ordenadores do sistema internacional contemporâneo e tem implicações em termos de personalidade jurídica de Direito Internacional Público. Nesse sentido, pode-se destacar o caráter *sui generis* do Vaticano e da Santa Sé; o papel histórico de mediação política do Papa da Igreja Católica Apostólica Romana; a Organização para a Cooperação Islâmica (OCI); ou os Estados que não são laicos, em diferentes níveis, desde a existência de religiões de Estado (Costa Rica, Inglaterra – e não o Reino Unido –, Grécia, países nórdicos, diversos países islâmicos, Butão) até à relação umbilical entre Estado e religião na forma de teocracias ou eclesiocracias (Irã) ou de estados étnico-religiosos (Israel) e a organização burocrática de Estados (como o confessionalismo no Líbano).

g) Perseguição religiosa

Deve-se chamar atenção para o recente crescimento da perseguição religiosa e de casos de intolerância e violência motivados pelo antissemitismo, cristianofobia ou islamofobia, e contra membros de outras comunidades religiosas, inclusive as de origem africana. Nesse sentido, pode-se indicar exemplos, como ataques, muitas vezes terroristas, a alvos ou grupos religiosos, como os coptas no Egito, a comunidade muçulmana de Christchurch (Nova Zelândia), a igreja protestante no norte do Burkina Faso ou a sinagoga em Pittsburgh (EUA). O recente crescimento deriva de diversos fatores, como o fortalecimento da xenofobia concomitante a crises econômicas, à disseminação de medidas contrárias à imigração e à radicalização, em especial, de pessoas marginalizadas, impulsionada por ferramentas de recrutamento virtual. Também pode-se indicar polêmicas relativas ao banimento ou a restrições de vestimentas ou símbolos religiosos em lugares públicos. De acordo com dados dos EUA, 83% da população mundial viveria em Estados onde a liberdade religiosa é limitada ou proibida.

h) Religião como causa de conflitos

Diversos exemplos podem ser indicados como episódios de recorrente perseguição religiosa ou casos de conflitos específicos. Dentre eles, mencionam-se o fator religioso nos conflitos médio-orientais ou africanos em curso; a emergência do autointitulado Estado Islâmico e de grupos terroristas alicerçados no fundamentalismo religioso; a rivalidade entre Arábia Saudita (sunita) e Irã (xiita); o impacto religioso na estrutura do Estado libanês; o elemento religioso nas disputas entre Índia e Paquistão e a nova lei de cidadania indiana; perseguição a minorias religiosas na China, na Rússia e na Coreia do Norte; o fator religioso na instabilidade balcânica; e a questão étnico-religiosa envolvendo os *rohingya* entre Bangladesh e Myanmar. Pode-se ainda fazer referência ao Holocausto.

i) Liberdade de crença e de religião e o Brasil

O ordenamento jurídico brasileiro protege a liberdade religiosa em diversas instâncias. A Constituição brasileira insere esse direito em seu rol de direitos e garantias fundamentais do Artigo 5º (incisos VI, VII e VIII). Esse artigo consagra a inviolabilidade da liberdade de consciência e de crença, sendo assegurado o livre exercício dos cultos religiosos e garantida, na forma da lei, a proteção aos locais de culto e a suas liturgias (VI). Ademais, assegura, nos termos da lei, a

prestação de assistência religiosa nas entidades civis e militares de internação coletiva (VII), e afirma que ninguém será privado de direitos por motivo de crença religiosa ou de convicção filosófica ou política, salvo se as invocar para eximir-se de obrigação legal a todos imposta e recusar-se a cumprir prestação alternativa, fixada em lei (VIII). A laicidade do Estado também é garantida pela Constituição, ao vedar, no Artigo 19, que União, Estados, Distrito Federal e Municípios estabeleçam cultos religiosos ou igrejas, os subvencionem, lhes embaracem o funcionamento ou mantenham com eles ou seus representantes relações de dependência ou aliança, ressalvada, na forma da lei, a colaboração de interesse público. Além disso, o Artigo 210 prevê, em seu §1º, que o ensino religioso ofertado nas escolas públicas do ensino fundamental é facultativo, possibilitando assim o conhecimento religioso às crianças, mas sem imposição, o que constituiria violação à liberdade religiosa. Ainda, permite-se atribuição de serviço alternativo àqueles que, por crença religiosa, aleguem imperativo de consciência em desfavor da prestação de serviço militar, além de eximir eclesiásticos dessa obrigação (Artigo 143)

Outras leis e atos normativos podem ser indicados. A Lei nº 7.716, de 1989, alterada pela Lei nº 9.459, de 1997, estabelece que serão punidos, na forma daquela lei, os crimes resultantes de discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional. O Código Penal traz "Título" específico aos crimes contra o sentimento religioso e contra o respeito aos mortos. O Decreto nº 7.107, de 2010, promulga o Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e a Santa Sé relativo ao Estatuto Jurídico da Igreja Católica no Brasil, firmado na Cidade do Vaticano, em 13 de novembro de 2008, reconhece "caráter peculiar" à Igreja Católica. No calendário oficial do País, foi estabelecido o Dia Nacional de Combate à Intolerância Religiosa (21 de janeiro) por meio da Lei nº 11.635, de 27 de dezembro de 2007. A data homenageia a ialorixá Mãe Gilda, vítima de infarto fulminante, em 2000, após invasão do terreiro Abassá de Ogum por membros de uma igreja. A Lei nº 13.796, de 2019 alterou a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, para fixar, em virtude de escusa de consciência, prestações alternativas à aplicação de provas e à frequência a aulas realizadas em dia de guarda religiosa. A Lei nº 9.474/1997 define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, como o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE). O CONARE considera que a perseguição religiosa deve ser entendida em um contexto abrangente, no qual se inclui também como fator persecutório, ademais do pertencimento à determinada crença, as represálias por abandonar uma determinada religião (a apostasia, chamada de *ridda* no Islamismo, é crime segundo a *sharia*, a lei islâmica, que pode ser punida com a pena de morte).

Desde 2014, funcionava no Brasil o Comitê Nacional de Respeito à Diversidade Religiosa (CNRDR), órgão que integrava a estrutura do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Era um colegiado de natureza consultiva, que tinha por finalidade, respeitadas as demais instâncias decisórias e as normas de organização da administração federal, promover o reconhecimento e o respeito à diversidade religiosa e defender o direito ao livre exercício das diversas práticas religiosas, disseminando uma cultura da paz, da justiça e do respeito às diferentes crenças e convicções. O Comitê contribuiu com políticas públicas no âmbito do Estado laico, pautado nas temáticas: relação de crenças e convicções; políticas públicas que pautem a defesa dos direitos humanos em sua relação com as manifestações religiosas. Em dezembro de 2019, o CNRDR virou Comitê Nacional da Liberdade de Religião ou Crença, com a finalidade de viabilizar a articulação do ministério com outros órgãos e entidades para o reconhecimento do direito à liberdade religiosa. O comitê não aparece na estrutura do Ministério dos Direitos humanos e da Cidadania do governo Lula, que conta com uma Coordenação-Geral de Promoção da Liberdade Religiosa.

A prevalência dos direitos humanos, o que inclui a liberdade religiosa, é princípio orientador das relações internacionais no Brasil, e o País tradicionalmente condena a perseguição religiosa e de casos de intolerância e violência motivados pelo antissemitismo, cristianofobia ou islamofobia, e contra membros de outras comunidades religiosas.

O Brasil tem a tradição de defender a liberdade religiosa e de crença, sendo signatário da DUDH e parte do PIDCP e do PIDESC (ambos desde 1992), a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados (desde 1960, e de seu protocolo desde 1972) e o Estatuto de Roma (desde 2002). Manteve atuação ativa ao longo da existência da Comissão de Direitos Humanos a partir do final dos anos 1970, assim como mantém no atual CDH, ao qual foi reeleito para ocupar assento no triênio 2020-2022. O Brasil também manifestou apoio à criação do Dia Internacional em Memória das Vítimas de Ato de Violência Baseados em Religião ou Crença (22 de agosto), aprovado pela AGNU em 2019.

Em 2005, foi lançada a Aliança das Civilizações das Nações Unidas, iniciativa que contou com impulso do Brasil, que visa combater o extremismo por meio do diálogo e da cooperação internacionais e que busca mobilizar a opinião pública em todo o mundo para superar preconceitos e percepções equivocadas que, muitas vezes, levam a conflitos entre Estados e comunidades heterogêneas. Objetiva, ademais, contribuir para o estreitamento das relações entre sociedades e comunidades de extração cultural e religiosa diversas, assim como enquadrar a luta contra o extremismo na perspectiva da prevenção. O seu 9º Fórum Global, que teve como tema “Em Direção a uma Aliança de Paz: Vivendo Juntos como só uma Humanidade”, ocorreu em Fez, Marrocos, em novembro de 2022. O representante do Brasil foi o embaixador junto ao Marrocos.

No âmbito regional, o Brasil é parte da CADH (desde 1992) e da Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância (desde 2022). Esta última foi o quarto instrumento internacional de direitos humanos aprovado pelo Congresso Nacional conforme o Artigo 5º, §3º da CF/88, garantindo seu *status* equivalente ao de emenda constitucional. O País já assinou a Convenção Interamericana Contra Toda Forma de Discriminação e Intolerância, também de 2013, mas ela ainda não foi encaminhada para apreciação do Congresso Nacional.

j) Aliança Internacional para a Liberdade Religiosa

O Brasil é um dos participantes da Aliança Internacional para a Liberdade Religiosa, juntamente com mais de trinta países[1521], como os EUA[1522], a Polônia e a Hungria. Trata-se de coalizão de países afins comprometidos com avançar questões de liberdade religiosa, proteção de grupos religiosos minoritários e combate à discriminação e à perseguição por motivo de religião ou de crença, anunciada em 2019 e estabelecida em fevereiro de 2020. Atua com base na DUDH (sua existência se fundamenta no Artigo 18 dessa declaração), no PIDCP e na Declaração de 1981,

[1521] A aliança conta, além do Brasil, com outros 36 membros: Albânia, Armênia, Áustria, Austrália, Bósnia e Herzegovina, Bulgária, Cameroun, Colômbia, Costa Rica, Croácia, Chipre, Tchéquia, República Democrática do Congo (RDC), Dinamarca, Estônia, Gâmbia, Geórgia, Grécia, Hungria, Israel, Kosovo, Letônia, Lituânia, Malta, Países Baixos, Noruega, Polônia, Romênia, Senegal, Serra Leoa, Eslováquia, Eslovênia, Togo, Ucrânia, Reino Unido e EUA. Também possui cinco amigos (Canadá, Guiana, Japão, Coreia do Sul e Suécia) e três observadores (Ordem Soberana de Malta, Taiwan e o Relator Especial das Nações Unidas sobre Liberdade de Religião ou Crença).

[1522] Sob Joe Biden, os EUA promoveram uma inflexão nessa temática. O governo norte-americano passou a defender a liberdade religiosa com tratamento mais igualitário entre as diferentes religiões, como se evidenciou com a revogação, em seu primeiro dia de governo, do ato de Trump que proibiu a entrada, nos EUA, de estrangeiros provenientes de uma lista de países muçulmanos.

buscando complementar os esforços multilaterais e regionais existentes, e no princípio de que os direitos humanos são universais, interdependentes e inter-relacionados.

Os participantes da Aliança se comprometem a defender os compromissos relativos à liberdade religiosa internacionalmente e promovê-los em suas legislações locais, agindo de maneira coerente; a buscar abordagem inclusiva, o que inclui engajamento inter-regional, em respeito aos direitos humanos. As áreas de ação compreendem medidas reativas (condenar violência decorrente de discriminação e perseguição religiosa, advogar em favor de perseguidos por motivo religioso), proativas (promoção da liberdade religiosa, proteção de locais religiosos) e instrumentos potenciais de ação (monitoramento, intercâmbio de informações, cooperação, atuação conjunta).

Esses preceitos já têm orientado a atuação brasileira no tema, em especial nas instâncias pertinentes a direitos humanos no sistema multilateral e regional. O Brasil, junto com outros parceiros da Aliança, foi um dos organizadores do Chamado Global em Favor da Proteção da Liberdade Religiosa e do painel de alto nível "*Rebuilding Lives, Rebuilding Communities: Ensuring a Future for Persecuted Christians*", à margem da AGNU 2019, e do evento paralelo à sessão do CDH em junho de 2019 "Um passo de cada vez: abordando a violência e a perseguição religiosa". Em novembro de 2019, o Brasil participou de conferência internacional na Hungria sobre perseguição de cristãos. Além de iniciativas da Hungria, os EUA organizaram reuniões ministeriais sobre promoção da liberdade religiosa na gestão Trump, das quais o Brasil também participou. Em 2020, a Polônia organizou a 3ª Reunião Ministerial para Promoção de Liberdade Religiosa e de Crença, com a participação do então chanceler Ernesto Araújo.

O Brasil manifestou apoio à criação do "Dia Internacional em Memória das Vítimas de Atos de Violência baseados em Religião ou Crença" (22 de agosto), o que foi defendido pelo presidente Bolsonaro em discurso à AGNU em 2019. A proposta de estabelecimento da data foi feita por Brasil, Canadá, Egito, Jordânia, Nigéria, Paquistão, Polônia e EUA. No discurso na AGNU em 2020, o presidente fez um apelo a toda a comunidade internacional pela liberdade religiosa e pelo combate à cristofobia e afirmou que o Brasil é um país cristão. Seu discurso de 2021 não fez menção à religião. Em seu discurso de 2022, defendeu a liberdade religiosa e ofereceu apoio aos católicos perseguidos na Nicarágua.

Ao longo de 2021, a Aliança emitiu manifestações em defesa da liberdade religiosa em diversas ocasiões, como no contexto dos ataques em lugares de culto em Myanmar, o impacto sobre minorias religiosas na crise do Afeganistão e o desaparecimento de mulheres e crianças yazidis na fronteira do Iraque com a Síria. Em 2021, ocorreu o Fórum de Ministros da Aliança Internacional para a Liberdade de Religião e Crença, marcando o 40º Aniversário da Declaração das Nações Unidas sobre a Eliminação de Todas as Formas de Intolerância e Discriminação Baseadas em Religião ou Crença. Em 2022, a aliança celebrou os trinta anos da Declaração sobre os Direitos das Pessoas Pertencentes a Minorias Nacionais, Étnicas, Religiosas ou Linguísticas. Ademais, também em 2022, foi realizada, em Londres, a Conferência Ministerial Internacional sobre Liberdade de Religião ou Crença, com a participação do Brasil. Tratou-se da primeira Conferência Ministerial Internacional presencial sobre este assunto desde 2019. O evento baseou-se nas três conferências ministeriais anteriores, realizadas pelos EUA em 2018 e 2019, e, em formato virtual, pela Polônia em 2020. Em 2023, além de inúmeras manifestações sobre casos específicos, a aliança emitiu declaração conjunta na 52ª sessão do CDH. Nenhum documento emitido em 2023 foi assinado pelo Brasil e por alguns outros integrantes, embora não haja a confirmação de que o Brasil deixou o agrupamento.

No governo Bolsonaro, o Brasil passou a considerar a religião como um dos fatores de orientação na formulação da política externa e das políticas públicas em geral. O Brasil passou a defender a valorização do tratamento do tema, juntamente com a defesa à vida e à família, não apenas na ONU, mas também na OEA. A maior ênfase na defesa da liberdade religiosa expressou-se sobretudo no combate à cristofobia e na posição brasileira diante de Israel, em razão do forte apoio de segmentos evangélicos à eleição e à candidatura de reeleição de Bolsonaro.

k) Aliança Internacional para a Memória do Holocausto (IHRA)

Em novembro de 2021, o Brasil aderiu à Aliança Internacional para a Memória do Holocausto (IHRA, na sigla em inglês), na condição de observador. A Aliança reúne governos, organizações internacionais e especialistas que atuam no combate ao antissemitismo e na preservação da memória do Holocausto. Em 27 de janeiro de 2023, Dia Internacional da Memória do Holocausto, o governo brasileiro publicou nota à imprensa, somando-se às celebrações da data. No âmbito da participação do Brasil na IHRA, foi realizado, em setembro de 2023, o Diálogo Brasil-Israel sobre Antissemitismo.

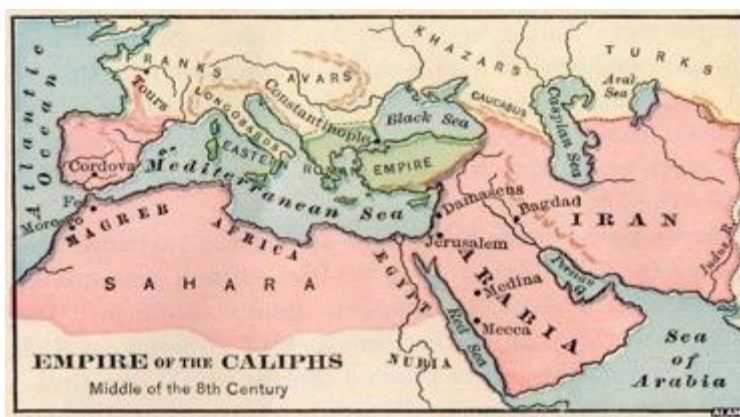
XI. Islã político

a) Definição

“Islã político” é um termo guarda-chuva utilizado para designar movimentos políticos, tendências ideológicas e políticas estatais modernos que visam a afirmar um *status* de autoridade do Islã na vida política. Para Jocelyne Cesari, é uma cultura política que resulta de dois fenômenos simultâneos que acometeram o mundo islâmico sobretudo no pós-Primeira Guerra Mundial: os processos de nacionalização e de reforma da tradição islâmica. Embora a política faça parte do Islã desde os seus primórdios, o Islã político é um fenômeno moderno, que absorve em partes e busca reformular, a partir de elementos tradicionais, como a *sharia*, conceitos ocidentais introduzidos no mundo islâmico nos séculos XIX e XX, como Estado-nação, direito positivo, representação política e democracia. Além disso, é um fenômeno formado no bojo de movimentos anticoloniais, considerado uma “terceira via” à democracia ocidental e ao socialismo.

O Islã político foi eclipsado pelo nacionalismo árabe entre o fim da Segunda Guerra Mundial e a década e 1960. Ganhou força entre os anos 1960 e 1970, como resposta à crise dos Estados dirigidos pelo nacionalismo árabe, vistos como secularizados e ocidentalizados. O Islã político esteve no cerne de eventos com grande impacto geopolítico nas últimas décadas, como a Revolução Iraniana, os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 nos Estaos Unidos (EUA) e a Primavera Árabe, os quais têm características distintas, na medida em que o Islã político se expressa em diferentes formas nos espaços em que se faz presente. Nesse sentido, o Islã político compreende movimentos e partidos à esquerda e à direita do espectro político, autoritários e democráticos, pacifistas e partidários da luta armada.

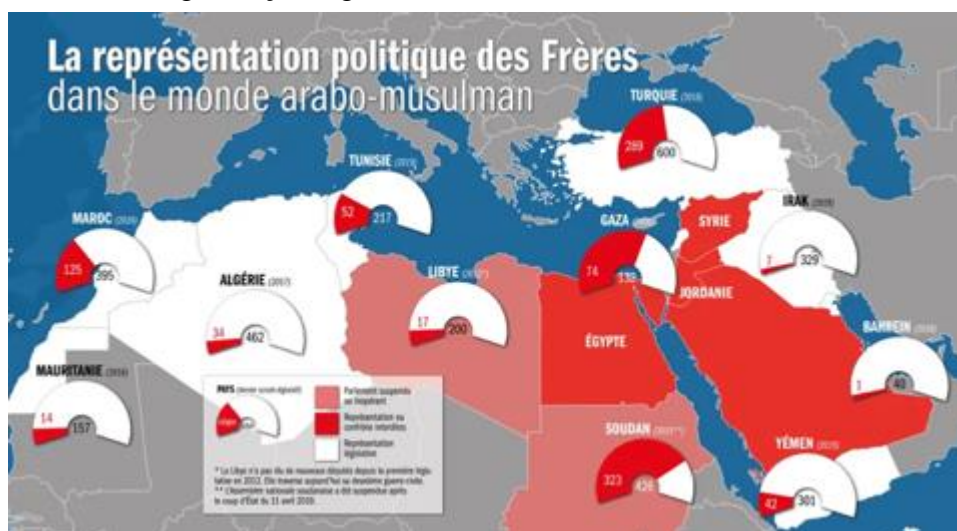
Em larga medida, as questões internacionais contemporâneas sobre o Islã político decorrem, por um lado, das implicações da tradicional ideologia do pan-Islamismo e, por outro, do sectarismo aflorado pelo crescente “nacionalismo religioso” dos países islâmicos – essas duas questões muitas vezes se confundem nas políticas dos Estados do mundo islâmico.

b) Implicações do pan-Islamismo

Fonte: BBC/ALAMY

O pan-Islamismo tem como foco a ideia de *ummah* (comunidade muçulmana), presente no Corão. Assim, para o pan-Islamismo é a crença – e não categorias como etnicidade, raça, etc. – que deve unir os muçulmanos. A sua forma moderna surgiu no século XIX, em face do temor dos impactos do nacionalismo e do colonialismo sobre o mundo islâmico – eram vistos como fortes

elementos de divisão. O pan-Islamismo é parte da ideologia das primeiras organizações identificadas ao Islã político (a Irmandade Muçulmana, no mundo árabe, e a Jamaat-e-Islami[1523], no sul asiático), de organizações surgidas em meio à ascensão do revivalismo islâmico, como a Organização para a Cooperação Islâmica (OCI), de movimentos extremistas transnacionais, como a Al-Qaeda e o Estado Islâmico, e das políticas externas de países que contemporaneamente disputam a liderança sobre a *ummah*, como Arábia Saudita, Irã e Turquia.

i. Irmandade Muçulmana

A Irmandade Muçulmana serve de paradigma do que é o Islã político para muitos autores. É uma organização sunita transnacional fundada em 1928, no Egito, como resposta ao domínio britânico e à expansão do sionismo na Palestina. Seus principais objetivos são a reforma dos sistemas políticos nas sociedades muçulmanas por meio da implementação da *sharia* e a unificação e libertação do mundo islâmico. A organização cresceu e se expandiu após o fracasso dos países árabes na Guerra dos Seis Dias, com apoio da Arábia Saudita, com a qual compartilhava o anticomunismo. Nos anos 1970, renunciou ao uso da violência e nos anos 1990 passou a apoiar formalmente a democracia. Além disso, promove importantes ações de caridade, que são simultaneamente um instrumento de *soft power* da organização. Progressivamente, a Irmandade Muçulmana passou a dar centralidade às disputas de poder dentro dos Estados, o que levou a processos de fragmentação e nacionalização da organização[1524], em meio a disputas sectárias. Hoje, é considerada uma organização regional.

Fonte: Radio France - Chadi Romanos

Há presença da Irmandade Muçulmana em quase todos os países do Grande Oriente Médio, seja por meio de células da organização, como o Hamas, ou de laços que mantém com partidos e movimentos locais, e em países europeus, EUA, Indonésia e Malásia. A Irmandade foi uma das principais forças que impulsionaram os protestos da Primavera Árabe, tendo como resultados

[1523] Assim como a Irmandade Islâmica, a Jamaat-e-Islami tem inspiração neofundamentalista e pan-islâmica. Ela surgiu em 1941, tendo-se oposto à separação entre Índia e Paquistão, contrariamente à posição da antiga Liga Muçulmana indiana. Após a independência daqueles países, a organização iniciou um processo de fragmentação semelhante ao da Irmandade Muçulmana, passando a disputar sobretudo a política doméstica de países do sul asiático.

[1524] Algo semelhante ocorreu com a organização Jamaat-e-Islami, no subcontinente indiano.

positivos principais a vitória eleitoral do partido Ennahda na Tunísia e a legalização e chegada ao poder da Irmandade Muçulmana no Egito (governo de Mohamed Morsi). Morsi foi eleito em 2012 e derrubado por um golpe militar em 2013, ao que se seguiu o banimento da organização no Egito, tendo também sido declarada uma organização terrorista por aquele país, o que foi replicado por Arábia Saudita, Bahrein, Emirados Árabes Unidos (EAU), Rússia e Síria. A decisão de Arábia Saudita foi motivada pela percepção de que a Irmandade era uma ameaça a sua liderança no mundo sunita e a sua pretensão de liderar a *ummah*. Hoje os principais Estados que apoiam e abrigam a Irmandade Muçulmana são o Catar e a Turquia.

Fonte: Areion24.news

ii. Organização para a Cooperação Islâmica (OCI)

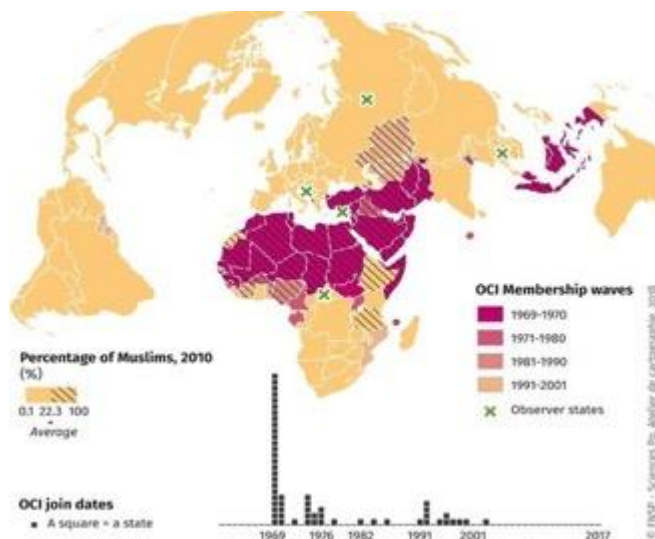
A Organização para a Cooperação Islâmica (OCI) é a segunda maior organização intergovernamental do mundo, atrás apenas da Organização das Nações Unidas (ONU), e a maior expressão do multilateralismo islâmico, contando atualmente com 57 Estados-Membros[1525] e representando mais de 1,5 bilhão de muçulmanos ao redor do mundo. Foi estabelecida em 1969, com patrocínio sobretudo da Arábia Saudita, que, nos anos 1960, também patrocinou a criação da Universidade Islâmica de Medina (1961) e da Liga Mundial Muçulmana[1526] (1962) – as três

[1525] Afeganistão, Albânia, Arábia Saudita, Argélia, Azerbaijão, Bahrein, Bangladesh, Benim, Brunei, Burkina Faso, Cameroun, Catar, Cazaquistão, Chade, Comores, Côte d'Ivoire, Djibuti, Egito, EAU, Gabão, Gâmbia, Guiana, Guiné, Guiné-Bissau, Iêmen, Indonésia, Irã, Iraque, Jordânia, Kuwait, Líbano, Líbia, Malásia, Maldivas, Mali, Mauritânia, Marrocos, Moçambique, Níger, Nigéria, Omã, Paquistão, Palestina, Quirguistão, Senegal, Serra Leoa, Síria (suspenso), Sudão, Suriname, Somália, Tajiquistão, Togo, Tunísia, Turcomenistão, Turquia, Uganda, Uzbequistão. Há, ainda, cinco países observadores: Bósnia e Herzegovina, Índia, República Centro-Africana (RCA), Rússia e Tailândia; além de organizações internacionais, como a ONU e a Liga Árabe.

[1526] Organização não governamental sediada em Meca que tem por objetivo elucidar a verdadeira mensagem do Islã e promover valores moderados em prol da paz, da tolerância e do amor.

entidades são, em maior ou menor medida, expressão do *soft power* saudita[1527].

A OCI está sediada em Jidá, Arábia Saudita, e tem por objetivo fortalecer a solidariedade e a cooperação entre seus membros e unificar a *ummah* a partir dos verdadeiros valores do Islã. Seus principais órgãos são a Cúpula Islâmica, o Conselho de Ministros das Relações Exteriores, o Secretariado Geral e quatro comitês permanentes, dentre os quais um sobre Al-Quds (Jerusalém). Há, também, órgãos especializados da OCI, como o Banco de Desenvolvimento Islâmico e o Fundo Solidário Islâmico – ambos destinaram recursos ao combate ao COVID-19 e à recuperação pós-pandemia[1528]. Sua Carta atual foi aprovada em 2008, a partir de um debate sobre os desafios do século XXI ao mundo islâmico. No mesmo sentido, a OCI adotou seu primeiro Plano de Ação Decenal em 2005.

Atualmente, vige um plano de ação sucessor, para o período 2016-2025 (OIC-2025). O OIC-2025 está focado em 18 áreas prioritárias, que incluem temas como paz e segurança, Palestina[1529] e Al-Quds, contraterrorismo, segurança alimentar, mudança do clima e sustentabilidade, moderação, empoderamento das mulheres, entre outros. Contudo, a tendência modernizante da OCI está submetida à tradição islâmica, por exemplo: costuma se opor ao debate de direitos LGBTQIA+ em âmbito multilateral; a Declaração de Cairo sobre Direitos Humanos no Islã, adotada em 2020 pela OCI, submete os direitos humanos aos "princípios do Islã"[1530]. Em 2012, a OCI suspendeu a Síria da organização na esteira da guerra civil.

Fonte: FNSP – SciencesPo, *Atelier de cartographie*

[1527] Por ser sede dos principais locais sagrados para a religião islâmica, a Arábia Saudita sempre reivindicou um papel de liderança no mundo islâmico. A situação econômica do reino começou a mudar nos anos 1950, resultado da exportação de hidrocarbonetos. Desde os anos 1960, suas iniciativas de *soft power*, como financiamento da construção de mesquitas ou universidades islâmicas, cresceram consideravelmente.

[1528] Como exemplo, cite-se que o Banco de Desenvolvimento Islâmico destinou mais de US$ 2,3 bilhões a um programa de resposta à pandemia de COVID-19 em benefício da OCI.

[1529] A OCI apoia a solução de dois Estados.

[1530] Em sua primeira versão, de 1990, a Declaração previa expressamente, em seu Artigo 24, que "[t]odos os direitos e liberdades estipuladas nesta Declaração estão sujeitos à sharia islâmica". Havia referências explícitas à *sharia* em diversos artigos, incluindo o polêmico Artigo 19 (b), que afirmava que somente a sharia poderia prever punição a crimes, o que afirmava o uso de punições como apedrejamentos e decepamento. Após revisões, a versão aprovada em 2020 exclui todas as menções à sharia, prevendo, em seu Artigo 25, que os direitos e liberdades presentes na declaração podem ser exercidos por todos, sem prejuízo dos princípios do Islã e da legislação nacional.

Em 2015, apoiou a intervenção da Arábia Saudita no Iêmen. Em 2019, quando do conflito entre Índia e Paquistão, a OCI manteve uma posição ambígua, na medida em que quer manter sua proximidade à Índia, apesar de protestos do Paquistão[1531]. A OCI sempre foi próxima do Movimento dos Países Não Alinhados (MNA) e, logo, da China e da Índia. Quanto à China, em 2018 a OCI levantou a questão dos *uigures* em Xinjiang. Após visita de representantes da OCI à China, a organização expediu, em 2019, um relatório sobre direitos humanos em Xinjiang, em que declarou que a China cuida de seus cidadãos muçulmanos e que almejava aumentar a cooperação com o país asiático. China e OCI mantêm reuniões de consultas políticas, a última ocorreu em janeiro de 2022. Em dezembro de 2021 ocorreu a última Cúpula Islâmica, de modo extraordinário, para debater unicamente a situação do Afeganistão. Decidiu-se pela criação de um fundo humanitário para socorrer o Afeganistão sob os auspícios do Banco de Desenvolvimento Islâmico, foi anunciado que um enviado especial seria nomeado para acompanhar a situação daquele país, e não houve qualquer reconhecimento formal do governo talibã.

c) Sectarismo e geopolítica

Uma das principais questões com que o Islã político se confronta é a do sectarismo. Não é um problema moderno, mas ganhou novas dimensões após a criação dos Estados-nação e das novas formas de extremismo. O sectarismo é promovido, no mundo islâmico, em decorrência de divergências religiosas e disputas geopolíticas. As divisões sectárias aparecem de diferentes modos dentro de cada estado, mas há elementos comuns, sobretudo em relação à oposição entre sunitas e xiitas, *e.g.*, nos Estados governados por sunitas, xiitas são vistos como heréticos, inimigos públicos da ideologia estatal ou ameaça à estabilidade interna. Desde a queda de Saddam Hussein, houve crescente sectarização da política regional no Oriente Médio, em consonância com a disputa geopolítica capitaneada por Arábia Saudita e Irã, que é simultaneamente uma disputa ideológica pela liderança da *ummah*.

A divisão histórica entre Xiismo e Sunismo remonta ao conflito sucessório após a morte do profeta Maomé. Em um primeiro momento, os seus companheiros mais próximos designaram, por meio de um processo informal, os califas (ou sucessores). Enquanto os sunitas respeitam as decisões tomadas nesse processo de consulta informal, os seguidores do ramo xiita o rejeitam, afirmando que o profeta designou explicitamente os seus sucessores, que deveria estar dentro da linha genealógica de seu primo e genro, Ali Ibn Ali Talib. Os xiitas são, portanto, seguidores de Ali. Para eles, Ali e seus descendentes, chamados de *imams*, têm o conhecimento escondido das mensagens existentes no Corão. Apenas Ali chegou a ascender como líder muçulmano. Hoje, a questão religiosa imbrica-se como elemento argumentativo nas disputas geopolíticas no Oriente Médio, especialmente entre as duas potências regionais, a Arábia Saudita wahhabita e o Irã xiita.

[1531] O Paquistão exerce forte pressão dentro da OCI para que a organização reconheça a Caxemira como seu território. Em 2020, a OCI fez uma declaração urgindo que o governo Modi contivesse a crescente onda de islamofobia na Índia.

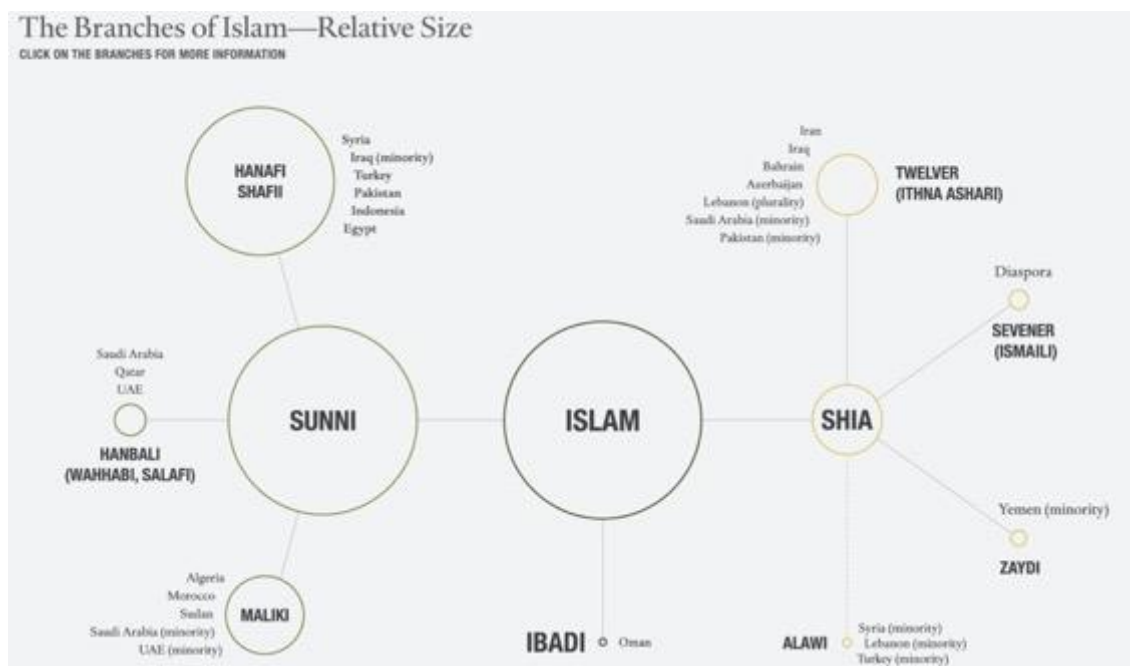
O reino saudita, fundado em 1932, tem o Corão como legislação oficial e segue a doutrina mais sectária do salafismo. O Salafismo é um ramo reformador e ortodoxo do Sunismo. Presente na península Arábica, tem como ponto central o retorno às características presentes nos primórdios da religião muçulmana. O Wahhabismo, por sua vez, inspirou-se no movimento salafista, em especial nas ideias de revivalismo islâmico trazidas por Abdel-Wahhab no século XIX. É uma forma conservadora do Islamismo, além de ser a religião oficial da Arábia Saudita, onde teve apoio da monarquia Saud para se consolidar e se expandir.

Fonte: *Pew Research Center*

Com uma maioria sunita, a Arábia Saudita utiliza de seu controle sobre os principais lugares sagrados do Islamismo (Medina e Meca) para aumentar a sua ingerência regional. Além disso, instrumentaliza o conflito com o Irã e uma suposta ascensão xiita na região para reduzir a influência econômica e política da República Islâmica no Oriente Médio, buscando manter os demais países do Golfo sob sua esfera de influência. A partir da Revolução Iraniana, parte dos investimentos sauditas foram direcionados para grupos jihadistas sunitas, tendo financiado grupos como a Al-Qaeda e o Estado Islâmico. O investimento saudita para a expansão de sua influência global chega a US$ 8 bilhões por ano.

O Irã, por sua vez, tem uma capacidade financeira reduzida para expandir sua ingerência regional, e parte da expansão do Xiismo ocorreu devido a ações externas ao poder de decisão iraniana, como a retirada do governo sunita de Saddam Hussein, no Iraque. Ademais, o Irã baseia sua diplomacia na *realpolitik* em relação à questão religiosa, por vezes privilegiando grupos ou países sunitas, como o Hamas, e cristãos, como a Armênia, sem excluir do seu campo de ação os movimentos políticos xiitas. Evita, portanto, o isolamento internacional por meio de contatos internacionais com Estados de diversas matrizes confessionais. É, também, membro da OCI, na qual busca expandir a sua participação, a contragosto da Arábia Saudita, que hoje tem o maior peso na organização. Apesar de serem utilizados como chave explicativa para os conflitos, o confessionalismo e o comunitarismo não respondem à totalidade de tensões existentes no Oriente Médio. A política externa iraniana sob Raisi responde a sua promessa de campanha de construção de um "Irã forte". Isso se traduz em busca por maior independência política e econômica no cenário global, fortalecimento de seu papel regional, reorientação da política externa em direção ao Leste e adensamento das relações bilaterais com Rússia e China. Como a política externa do Irã segue, em última instância, os desígnios do Líder Supremo, não há uma ruptura com o que vinha sendo feito nos últimos anos. Entretanto, importantes mudanças ocorrem em nível institucional, sobretudo no que concerne à relação entre a Guarda Revolucionária e o Ministério das Relações Exteriores do Irã, que fora abalada no governo anterior. Raisi nomeou Amir-Abdollahian para o cargo de chanceler, um quadro da diplomacia linha-dura que foi muito próximo de Qassem

Soleimani, antigo comandante das operações externas da Guarda Revolucionária, executado no início de 2020 pelos EUA.

No âmbito do Oriente Médio, o chanceler iraniano intenta "institucionalizar as conquistas do Eixo da Resistência", força transfronteiriça idealizada por Soleimani, composta pela Guarda Revolucionária e por seus *proxies* (o libanês Hezbollah, os palestinos Hamas e forças jihadistas, os iemenitas Houthis, as forças pró-Irã da Síria e as Forças de Mobilização Popular do Iraque), garantindo-lhe mais recursos. Para o Irã, ampliar sua influência no Oriente Médio também significa ampliar sua capacidade de negociação com o Ocidente. Em termos de rivais nessa região, o governo Raisi manteve a política de aproximação à Arábia Saudita (nova rodada de negociações sobre o Iêmen aconteceu após sua posse) e continua a dialogar com a Turquia no Processo de Astana, com a qual compartilha a preocupação com o separatismo curdo. Apesar dessas aproximações, o Wahhabismo saudita, o Xiismo iraniano e o Sunismo turco ligado à Irmandade Muçulmana seguem a disputar a liderança da *ummah* e a geopolítica regional. Essa disputa impacta profundamente a política doméstica de países da região, como o Líbano[1532], que passa por agudas crises econômica e política atualmente. Assim, aprofunda-se a instabilidade social do país, o que, por sua vez, contribui para o aprofundamento dos laços internos às comunidades religiosas, dificultando a resolução das crises.

Fonte: *Council of Foreign Relations*

Dentro das divergências existentes dentro da comunidade muçulmana, observa-se, também, a prática do *takfir*. A noção de *takfir* permite compreender o porquê de grupos extremistas

[1532] Dentro da política libanesa, os cargos, o número de representantes e a divisão de poder é pré-determinada de acordo com os grupos religiosos reconhecidos no país, num sistema chamado de confessionalismo. Isso se torna um problema, porque o excesso de fragmentação de poder entre as comunidades identitárias existentes no país dificulta a construção de uma identidade comum, além de prejudicar a elaboração de uma política externa que reflita os interesses nacionais. As alianças internacionais também são referentes a comunidades específicas dentro do país, o que aumenta a possibilidade de intervenções estrangeiras e da utilização do Líbano como espaço para a externalização de disputas geopolíticas de atores como França, Turquia, Arábia Saudita e Irã.

muçulmanos terem como alvo comunidades ou indivíduos da religião muçulmana, considerados apóstatas. Takfiristas são, portanto, os grupos jihadistas mais extremistas e que justificam seus métodos violentos contra membros da *ummah* que não seguiriam corretamente os ensinamentos do Profeta Maomé. Deve-se ressaltar que a prática é condenada pela maior parte da comunidade sunita, que julga que apenas *Allah* pode julgar a sinceridade da fé de um muçulmano. O Takfirismo é professado por grupos jihadistas não estatais, que fazem uma interpretação expandida dos casos em que seria lícito, segundo as *hadiths*, matar um indivíduo da religião muçulmana. Dentro dos grupos considerados takfiristas, temos como exemplos a Al-Qaeda e o Estado Islâmico, que condenam à morte os apóstatas. Segundo os grupos takfiris mais extremistas, a morte dos apóstatas é prioridade absoluta. Idealmente, os takfiristas desejam islamizar o mundo inteiro, mas seu sectarismo, na prática, acaba por aprofundar as divisões já existentes dentro da comunidade muçulmana. As fragmentações dos movimentos islâmicos armados atuais se explicam tanto por questões pragmáticas, como táticas para obtenção do poder político e econômico, como também por oposições doutrinárias a respeito do *takfir*, como ocorreu dentro do movimento afegão *moudjahidin*, em 1988. O Boko Haram[1533], considerado como um dos grupos terroristas mais violentos do mundo, exemplifica as divergências em relação ao *takfir*, sendo um dos únicos grupos que professa a prática do "*takfir* em massa". Diferentemente da tradição muçulmana, que pressupõe que toda criança nasce muçulmana, o Boko Haram parte da premissa de que o estado natural do ser humano é de descrença, logo o extermínio em massa não iria de encontro aos preceitos islâmicos. Apesar de a maior parte dos grupos takfiristas serem da vertente sunita, a prática também ocorre dentro do Xiismo, também sendo condenada pela comunidade xiita.

Desde o advento da Primavera Árabe (série de revoltas e protestos contra governos autoritários que ocorreram no Oriente Médio e no norte da África entre 2010 e 2011), discutem-se quais os reais resultados trazidos pela onda de manifestações bem como o que viria a seguir. Ao observarmos o caso considerado de maior êxito desse processo revolucionário, a Tunísia e a ascensão do partido islamista *Ennahda* (Renascença), traz-se à tona a discussão sobre a evolução do Islã Político para uma lógica de democracia muçulmana. Seu novo posicionamento político a partir de 2013 significou uma especialização em dois segmentos: o movimento religioso e as atividades políticas. Isso mostra a tentativa de aproximação do partido em relação às preocupações gerais da população como desemprego, crescimento econômico e melhoria das condições dos jovens. A mudança em sua nomenclatura foi uma forma de o partido se afastar de movimentos violentos, como o Estado Islâmico e a Al-Qaeda, que se apropriaram do termo "islamista". Apesar do anseio do *Ennahda* em seguir para além do Islã político, os avanços na Tunísia no sentido do estabelecimento de uma democracia muçulmana ainda são incertos, como a suspensão do parlamento em julho de 2021 demonstra.

Ainda sobre a relação entre democracia e cultura islâmica, pesquisas de opinião desenvolvidas no pós-Primavera Árabe em países de maioria muçulmana como Egito, Indonésia e Senegal, para um estudo do *Pew Research Center*, demonstraram que a maioria da população era favorável tanto à transformação da *sharia* na lei oficial quanto ao regime democrático. Além disso, em 31 de 37 países pesquisados pelo menos metade da população disse preferir a democracia. Isso demonstra, para Cesari, a profunda conexão entre Islã e formação nacional no imaginário coletivo dessas populações. Cesari ainda cita outros estudos, que afirmam que a presença hegemônica do Islã político nos países muçulmanos está conectada com a falta de democracia.

[1533] O Boko Haram, também conhecido como *Jamā'at Ahl as-Sunnah lid-Da'wah wa'l-Jihād*, é uma organização terrorista baseada na Nigéria, mas que atua também no Chade, no Níger e em Cameroon. O nome Boko Haram significa figurativamente "a educação ocidental é um pecado".

Para além do *Ennahda* tunisiano, há outros grupos políticos, chamados islamitas *mainstream*, que advogam por uma chegada ao poder por meios democráticos. Segundo os autores Hamid e McCants, esses partidos operam dentro dos limites institucionais do Estado e estão dispostos a trabalhar dentro das estruturas existentes, mesmo aquelas seculares. Dentro desta conceituação estão a Irmandade Muçulmana, o partido *Islah* no Iêmen e o partido da Justiça e Prosperidade, na Indonésia. Esses movimentos políticos acomodam-se nas instituições existentes e constroem apoio por meio de ações de caridade, atuando em lacunas deixadas pelo Estado. Dessa maneira, buscam atrair os indivíduos para os valores islâmicos, além de rejeitar a prática do *takfir* e das revoltas armadas. Ademais, apesar de manterem uma posição contrária ao "neocolonialismo" Ocidental, mantêm o diálogo aberto com países da região. Com a Primavera Árabe, os resultados para os partidos islamitas foram ambíguos.

Dentro do Islã político, pode-se dividir as análises sobre o tema em duas categorias: a visão contextualista e a essencialista. Contextualistas acreditam que os grupos islâmicos devem adaptar-se às circunstâncias e normas dos países onde se encontram, e utilizam-se da retórica religiosa para expressar uma identidade única e articular insatisfações. Já os essencialistas acreditam que os islamitas são essencialmente ideológicos e que quaisquer concessões aos princípios e instituições seculares são apenas táticas, voltando-se também para o uso da *jihad*. Segundo esta visão, os islamitas não seriam capazes de renunciar à agenda ideológica em favor de uma abordagem mais pragmática. Conforme observado no caso da Tunísia, o *Ennahda* agiu contrariamente à visão essencialista, buscando adaptar-se aos anseios populares. Há, no entanto, o questionamento por parte de Hamid e MacCants sobre o quanto essa atuação dentro dos limites democráticos por parte dos partidos do Islã político não pode prover uma abertura para o aumento do extremismo jihadista.

Outro ponto relevante é a participação feminina dentro do contexto do Islã. Deve-se ressaltar, no entanto, que há uma rejeição do termo "feminismo", considerado por inúmeras ativistas pelos direitos das mulheres como relacionado aos valores seculares ocidentais. Os principais movimentos "feministas" islâmicos estão no Egito e na Turquia. O "feminismo" islâmico questiona as interpretações feitas sobre a posição feminina e masculina na sociedade, mas ainda há limitações conservadores, especialmente em relação ao trabalho. A participação feminina seria importante no processo de tomada de decisão, pois características consideradas femininas complementariam a lógica masculina na política. Argumentam, também, que nos primórdios da religião, as mulheres tinham participação na vida pública, logo teria havido uma corrupção dos valores trazidos pelo Corão sobre os direitos a direitos e justiça para homens e mulheres. Há uma tentativa de fortalecimento da participação da mulher, e, apesar da repressão presente em países ultraconservadores, como a Arábia Saudita, as mulheres vêm, lentamente, angariando mais direitos dentro da política islâmica e da sociedade muçulmana.

d) Extremismo islâmico

O extremismo islâmico é definido academicamente como a crença de que todas a ideologias fora do Islã falharam e são inferiores; e pelo governo do Reino Unido como forma do Islã que se opõe à democracia, ao Estado de Direito, às liberdades individuais, ao respeito mútuo e à tolerância a diferentes crenças. Essa forma de extremismo pode estar vinculada tanto à ideologia pan-islâmica quanto a alguma forma de sectarismo (ou mesmo aos dois elementos, simultaneamente).

O terrorismo islâmico e o jihadismo são formas de extremismo islâmico, sendo expressões do Islã político global. Terrorismo islâmico refere-se a atos terroristas praticados por militantes fundamentalistas motivados por determinada leitura do Islã, sendo um meio utilizado tanto para

defesa quanto para ataque. Esse tipo de terrorismo ganhou volume a partir da década de 1960, após o fracasso da luta armada "tradicional" em derrotar Israel. *Jihad*, na acepção moderna, é a luta contra o governante injusto, o que se verteu em luta contra as potências globais que dominam ou interferem sobre os territórios muçulmanos. Nesse sentido, a *Jihad* moderna teria sentido principalmente defensivo. Para além da acepção moderna, o jihadismo é parte da teologia e da filosofia islâmicas (segundo a *sharia*, é a luta armada contra infiéis), sendo uma ideologia que, por vezes, embasa práticas terroristas.

The biggest victims of terror are Muslim

Index rankings of terrorism's impact across the world in 2014*

Highest impact 10
8
6
4
Lowest impact 2
No impact 1
No records 0

Fonte: *Independent*

Entre 1979 e 1989 houve grande expansão de grupos terroristas e jihadistas, sobretudo por conta de experiências adquiridas na guerra entre União Soviética (URSS) e Afeganistão. Um dos resultados desse conflito foi a afirmação do jihadismo global, ideologia incorporada pelas principais organizações islâmicas terroristas contemporâneas, como a Al-Qaeda e o Estado Islâmico. Desde 1989, cresceu substancialmente o número de alvos de ataques terroristas fora de países muçulmanos. Segundo o *Global Terrorism Index,* as mortes causadas por terrorismo chegaram ao ápice em 2014 e vêm diminuído paulatinamente desde então. Em 2015, a Arábia Saudita patrocinou o estabelecimento da Coalizão Militar Islâmica de Contraterrorismo (também chamada de Aliança Militar Islâmica), organização intergovernamental que conta atualmente com 41 Estados-Membros, com a ausência notável do Irã – a aliança majoritariamente sunita já foi chamada de sectária por político do alto escalão iraquiano.

Islamic military counter-terrorism coalition - Member states

Fonte: *Deutsche Welle*

A maior parte dos incidentes e das fatalidades causadas pelo terrorismo islâmico tem-se concentrado em seis países (Afeganistão, Iraque, Nigéria, Paquistão, Somália e Síria), e, em 2015, quatro grupos extremistas respondiam por cerca de 75% das mortes causadas por terrorismo: Estado Islâmico, Boko Haram, Talibã e Al-Qaeda.

O Talibã tem uma atuação local, e o Boko Haram, regional, ao passo que Estado Islâmico e Al-Qaeda têm pretensões globais. Essas duas organizações pretendem criar um Estado islâmico que abranja toda a *ummah*, seguindo premissas do pan-Islamismo ao passo que combatem todos os "infiéis" que a elas se contrapõem. Foram responsáveis pelos principais ataques terroristas a países ocidentais e sua atuação foi uma das principais responsáveis por graves problemas humanitários nas últimas décadas, como crises de refugiados.

Fonte: *Africa Center for Strategic Studies*

A Al-Qaeda foi fundada durante a guerra URSS-Afeganistão e tem diversas células espalhadas sobretudo pelo Grande Oriente Médio, Europa e subcontinente indiano. A expansão da Al-Qaeda sobre a África motivou os EUA a aumentarem sua presença no continente a partir dos anos 2000. O Estado Islâmico surgiu em 1999 e encontrou seu apogeu em 2014, quando se autodeclarou um califado global.

A política dos EUA de combate ao terrorismo deu grande enfoque ao Estado Islâmico nos últimos anos, tendo sido bem-sucedida em diminuir consideravelmente os territórios originais da organização, na Síria e no Iraque, e em matar sucessivamente seus líderes – no início de fevereiro

de 2022, o governo Biden anunciou o sucesso da operação que neutralizaria o então comandante do Estado Islâmico. Contudo, o Estado Islâmico, assim como a Al-Qaeda, se expandiu para além de seus territórios originais – *e.g.*, *ISIS-K* no Afeganistão, que promoveu diversos ataques terroristas no território afegão durante o processo de retirada dos EUA, provocando retaliações dos americanos em 2021.

Essas organizações do Islã político global costumam conviver com outras organizações terroristas em espaços de forte presença do extremismo islâmico, como ocorre em regiões da península indiana. Bangladesh, Caxemira e a fronteira entre Paquistão e Afeganistão são regiões monitoradas por EUA e aliados, na medida em que concentram diversas células terroristas com atuação local e global. Por fim, o extremismo islâmico contribuiu para o enfraquecimento do Islã político nos países muçulmanos, na medida em que o neofundamentalismo passou a ser atrelado aos grupos terroristas.

5.8. Saúde e temas sociais

I. Saúde

a) Órgãos envolvidos em atividades de cooperação internacional

Para além do Ministério das Relações Exteriores e sua rede de postos, os principais órgãos brasileiros que se engajam na cooperação internacional em saúde são: a Assessoria Internacional do Ministério da Saúde, a Assessoria de Assuntos Internacionais da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), o Centro de Relações Internacionais em Saúde da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) e a Fundação Nacional de Saúde, bem como a Agência Brasileira de Cooperação (ABC).

b) Iniciativas de cooperação bilateral na área da saúde

O Brasil tem parcerias em todos os continentes, seja como prestador seja como beneficiário de cooperação bilateral. Diversas iniciativas de que o Brasil participa estão indicadas nos relatórios "Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional", elaborados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

Entre alguns exemplos de relevo da cooperação prestada está a famosa parceria com a Argentina na transferência de tecnologia para a vacina de febre amarela, bem como a cooperação para antirrábicas com Haiti e Bolívia nas últimas décadas. O Ministério da Saúde assinou com homólogo da Bolívia, em 2017, Acordo Interinstitucional Internacional em Matéria de Cooperação em Saúde na Fronteira. É importante registrar que a Fiocruz mantém escritório de representação em território africano para melhor acompanhar, assessorar, propor e promover ações de cooperação entre a Fundação e vinte países africanos. O país escolhido para sediar este escritório foi Moçambique, por sua localização e maior facilidade de comunicação. Em Moçambique, destaca-se o projeto, sob coordenação da Fiocruz, que resultou na instalação de fábrica de antirretrovirais e outros medicamentos.

Quanto a organismos internacionais na área de saúde, além de projetos com a Organização Mundial da Saúde (OMS) e a Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS), o Brasil manteve junto com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) o "Projeto de Cooperação Sul-Sul para o Fortalecimento das Ações Internacionais do Ministério da Saúde", que teve como objetivo ampliar e aprimorar a capacidade de desenvolvimento das ações e subprojetos de cooperação técnica Sul-Sul do Ministério da Saúde, estabelecidas, em âmbitos bilateral, trilateral ou multilateral, com países parceiros do Brasil na área da saúde.

Na área de pesquisas sobre o vírus Zika, destacam-se parcerias com o *Center for Disease Control and Prevention* (CDC) dos Estados Unidos (EUA), e o Instituto Pasteur, da França. O Brasil coopera, ainda, com países como o México em iniciativas que utilizam o método Wolbachia de combate ao mosquito *Aedes aegypti*.

c) Iniciativas de cooperação trilateral, plurilateral e regional

Trilateralmente, pode-se destacar a cooperação Brasil-Cuba-Haiti para o fortalecimento do sistema e dos serviços públicos de saúde e de vigilância epidemiológica no Haiti, a partir de 2010.

Em 2014, o Brasil inaugurou três hospitais comunitários de referência (HCR), o Instituto Haitiano de Reabilitação e a Oficina de Órteses e Próteses, todos na região metropolitana de Porto Príncipe.

Pode-se destacar também iniciativas de conformação de bancos de preço de medicamentos no Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e na União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) ou de negociações conjuntas para a compra de medicamentos de alto custo no MERCOSUL. De acordo com o Ministério da Saúde, várias iniciativas de cooperação foram realizadas nos últimos anos pelos Estados Partes no contexto do memorando de entendimento assinado entre MERCOSUL e OPAS/OMS em áreas como transplantes de órgãos e profilaxia pré-exposição ao HIV (PrEP).

Na América Latina e Caribe, o Brasil contribuiu para a estruturação da Rede de Bancos de Tumores da América Latina e Caribe (Reblac), formada a partir do Grupo Operativo da Rede de Institutos e Instituições Nacionais de Câncer (Rinc/UNASUL).

Como resultado do Plano de Cooperação do BRICS na área de tuberculose, foi lançada a rede de pesquisa em tuberculose do BRICS.

No Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS), o Fundo IBAS para o Alívio da Fome e da Pobreza financiou projetos na área de saúde, como a "Reforma da Infraestrutura do Sistema de Saúde nas cidades de Covoada e Ribeira Brava (Cabo Verde)".

Coordenadas pela Fiocruz, há diversas redes internacionais, em alguns casos vinculadas a arranjos regionais ou inter-regionais, que atuam no suporte ao fortalecimento e à criação de institutos nacionais de saúde, apoiando a formação, o aprimoramento e a capacitação de recursos humanos nas áreas biomédicas e de saúde pública (Rins); no fortalecimento das instituições de formação técnica em saúde e no aprimoramento profissional dos trabalhadores técnicos da área, desde os auxiliares até os de nível superior (Rets); no fortalecimento das capacidades formativas das escolas nacionais de saúde pública (Resp); e na difusão da informação científica e tecnológica sobre os bancos de leite humano. No âmbito da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), há três Redes Temáticas de Desenvolvimento e Investigação em Saúde (Rides Malária, Rides Tuberculose e Rides HIV/AIDS), além da Rede de Institutos de Saúde Pública CPLP (RINSP-CPLP) e da Rede de Escolas Técnicas de Saúde da CPLP (RETS-CPLP), que estão sob a coordenação do Brasil.

Diversas iniciativas internacionais também são desenvolvidas no que diz respeito ao reconhecimento da equivalência de profissões de saúde, à educação médica e à telemedicina.

d) Bancos de leite humano

A Rede de Bancos de Leite Humano desenvolvida pelo Brasil é a maior do mundo, transformando-se em modelo para a cooperação internacional em mais de vinte países das Américas, da Europa e da África. As iniciativas de cooperação são conduzidas por meio de parceria entre o Ministério da Saúde e a ABC. Em 2020, a OMS conferiu o Prêmio Dr. Lee Jong-wook de Saúde Pública ao pesquisador brasileiro João Aprígio de Almeida pelo trabalho à frente da Rede Brasileira de Banco de Leite Humano. Trata-se de um dos mais importantes prêmios da área da saúde. De acordo com o IPEA, todos os anos, aproximadamente 150 mil litros de leite humano são coletados, processados e distribuídos no Brasil a recém-nascidos de baixo peso internados em unidades neonatais. A tecnologia dos bancos de leite humano foi desenvolvida pela Fiocruz, instituição com grande protagonismo na ampliação dos esforços mundiais no combate à desnutrição e à mortalidade neonatal e infantil.

Por intermédio da cooperação técnica Sul-Sul do Brasil, foram implantados, até 2016, bancos de leite humano nos seguintes países: Moçambique, Cabo Verde, Paraguai, Peru, Argentina, República Dominicana, México, Equador, Honduras, Nicarágua, Venezuela, Panamá, Cuba, El Salvador, Colômbia e Guatemala. Bancos de leite humano também foram implementados por meio de cooperação técnica Sul-Norte, como no caso da cooperação bilateral Brasil-Portugal em Bancos de Leite Humano, existente desde o final dos anos 2000. Mais recentemente foram lançadas redes de bancos de leite humano da CPLP (2017), do BRICS (2019) e do MERCOSUL (2019), que dão continuidade a uma experiência já existente no sistema ibero-americano (Programa Ibero-Americano de Bancos de Leite Humano, lançado em 2007, que conta com a participação da Espanha).

e) Tratamento de questões de saúde no âmbito sub-regional

No âmbito do MERCOSUL, destacam-se a Reunião de Ministros da Saúde do MERCOSUL (RMS) e o Subgrupo de Trabalho nº 11 "Saúde" (que trata de harmonização de regulamentos técnicos e da coordenação de ações entre os Estados Partes no que tange a vigilância epidemiológica, serviços de atenção, avaliação de tecnologias, exercício profissional e insumos e produtos para a saúde). Ainda no MERCOSUL, vale sublinhar a existência do Comitê *Ad Hoc* de Negociação de Medicamentos de Alto Custo, subordinado à Reunião de Ministros da Saúde, e do Subgrupo de Trabalho nº 3 "Regulamentos Técnicos" (a ANVISA participa da Comissão de Alimentos), subordinado ao Grupo Mercado Comum (GMC).

No que diz respeito à UNASUL, organização de que o Brasil se dissociou em 2019, mas a quem retornou em 2023, manifestando o desejo de revigorá-la, pode-se recordar o Conselho Sul-Americano de Saúde (CSS) e, em especial, a instância institucional permanente a ele subordinada, o Instituto Sul-Americano de Governo em Saúde (ISAGS), o qual tinha sede no Rio de Janeiro. O CSS foi criado para ser um espaço de integração em matéria de saúde, a fim de promover políticas comuns e atividades coordenadas entre os países-membros. Buscava ampliar a aceitação política e social do tema, propondo que a saúde fosse vista como um importante propulsor da conciliação e integração das nações que participam do bloco. Valorizavam-se, nesse sentido, as capacidades regionais em saúde, e impulsionava-se a articulação das nações, respeitando a diversidade da região. O ISAGS foi constituído com o objetivo de ser um centro de altos estudos, de debate de políticas para o desenvolvimento de líderes e de recursos humanos estratégicos para saúde, buscando fomentar a governança em saúde nos países da América do Sul, provendo insumos para a articulação regional em saúde global. Tanto no âmbito do MERCOSUL quanto no da UNASUL, desenvolveram-se Bancos de Preços de Medicamentos.

No âmbito do Foro para o Progresso e Integração da América do Sul (PROSUL), um dos sete grupos de trabalho conformados tratava de saúde.

No âmbito pan-amazônico, com a participação de Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), OPAS e OMS, há uma Rede Pan-Amazônica de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde, além de Sistema de Vigilância em Saúde Ambiental na Região Amazônica.

No que diz respeito à Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), foram adotados, em 2015, o Plano de Segurança Alimentar, Nutrição e Erradicação da Fome 2025, e, em 2017, declaração especial sobre sistemas de saúde sustentáveis. Há reuniões de ministros da Saúde sob a CELAC, e, durante a pandemia, foram adotadas as diretrizes para um plano de autossuficiência sanitária com o intuito de promover o fortalecimento de capacidades produtivas e de distribuição de vacinas e medicamentos.

f) Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS)

i. Antecedentes

A origem da OPAS remonta ao final do século XIX, em contexto de expansão do transporte marítimo devido ao incremento do comércio internacional. Os navios tornaram-se o principal canal de propagação internacional de doenças no período, causando epidemias[1534] que prejudicavam tanto a saúde das pessoas como as economias dos países. Como iniciativas anteriores à OPAS na América do Sul, destacam-se as Convenções Sanitárias Internacionais, do Rio de Janeiro (1887), integrada por Brasil, Argentina e Uruguai, e de Lima (1888), integrada por Bolívia, Chile, Equador e Peru. Na I Conferência Pan-Americana, realizada em Washington, entre 1889 e 1890, foi criada a Décima Comissão, composta por sete membros de cinco países (Brasil, Nicarágua, Peru, EUA e Venezuela), para tratar de regulamentações sanitárias no comércio entre os países representados na conferência. A conferência endossou a recomendação, feita pela comissão, de que as repúblicas americanas adotassem a Convenção Sanitária Internacional do Rio de Janeiro ou a de Lima. Na II Conferência Pan-Americana, realizada na Cidade do México, entre 1901 e 1902, o tema de saúde foi aprofundado com a criação do Décimo Comitê[1535], que recomendou a convocação de convenção geral de representantes das organizações de saúde das repúblicas americanas para formular acordos e regulamentos sanitários e realizar periodicamente convenções de saúde. Também recomendou que a convenção geral designasse um conselho executivo permanente a ser conhecido como Repartição Sanitária Internacional, com sede em Washington.

ii. História da OPAS

Na Primeira Convenção Sanitária Internacional das Repúblicas Americanas (1902), foi fundada a Repartição Sanitária Internacional, com as seguintes funções: exortar cada República a transmitir pronta e regularmente à Repartição todos os dados relativos às condições sanitárias de seus respectivos portos e territórios; oferecer todo o apoio possível a estudos e investigações minuciosos, cuidadosos e científicos de quaisquer surtos de doenças pestilentas que possam ocorrer em qualquer uma das referidas Repúblicas; colaborar e compartilhar experiências para a mais ampla proteção possível da saúde pública de cada uma das repúblicas, a fim de que as doenças sejam eliminadas e que o comércio entre as referidas Repúblicas seja facilitado; e incentivar, auxiliar ou fazer cumprir de todas as formas adequadas o saneamento dos portos marítimos, incluindo melhorias sanitárias dos portos, esgoto, drenagem do solo, pavimentação, eliminação de infecções de edifícios e destruição de mosquitos e outros parasitas. Em 1923, passou a se chamar Repartição Sanitária Pan-Americana e, em 1958, Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS).

Após a criação da OMS, em 1948, a então Repartição Sanitária Pan-Americana passou a atuar também como Repartição Regional para as Américas da OMS. A relação entre as duas agências de saúde foi estabelecida, em 1949, por acordo segundo o qual a Repartição Sanitária Pan-Americana passaria a integrar a OMS. Na prática, a OPAS representa a OMS na região das Américas, mas mantém sua individualidade e conta com diretor, eleito no âmbito do sistema interamericano e encarregado da direção regional. Em virtude desse acordo, uma parte do

[1534] Em 1870, uma epidemia de febre amarela atingiu Brasil, Paraguai, Uruguai e Argentina e, em oito anos, se espalhou para os EUA, onde matou mais de vinte mil pessoas.

[1535] A informação, que parece coincidente com a criação desse comitê (como Décima Comissão) durante a I Conferência Pan-Americana, provém do sítio virtual da própria OPAS.

orçamento da OPAS provém de recursos alocados à região pela OMS. Embora a OPAS deva seguir as deliberações da Assembleia Mundial da Saúde (AMS) e do Conselho Executivo da OMS, não está vinculada às diretivas do diretor-geral da OMS. Historicamente, a OPAS legitimou-se como organismo de cooperação internacional, a partir da criação de diversos fóruns, nos quais passou a ser possível estabelecer uma agenda de saúde pública comum para os países americanos.

iii. Características gerais

A OPAS é a mais antiga organização internacional na área de saúde e comemorou, em 2023, 120 anos de trabalho ininterrupto. A OPAS também integra o *Joint Summit Working Group* (JSWG), estabelecido em Quebec, em 2001, e formado por treze instituições que promovem auxílio técnico para negociação de agendas nas Cúpulas das Américas, entre as quais se destacam a Organização dos Estados Americanos (OEA), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE).

A organização conta com 35 Estados-Membros (todos os países das Américas e do Caribe, do Ártico à Terra do Fogo), três Estados participantes[1536] (França, Reino Unido e Países Baixos), quatro membros associados (Aruba, Curaçao, Porto Rico e São Martin) e dois Estados observadores (Espanha e Portugal). Os membros associados e observadores não têm direito a voto nos órgãos diretores da OPAS. Sua missão é oferecer cooperação técnica aos países membros em prol da saúde e do bem-estar e promover a cooperação entre os países para avançar em suas metas de saúde.

A sede da OPAS fica em Washington, mas a organização também dispõe de 27 escritórios nos países-membros e três centros especializados na região: o Centro Latino-Americano e do Caribe para Informação e Ciências da Saúde (BIREME), em São Paulo; o Centro Pan-Americano de Febre Aftosa (PANAFTOSA), no Rio de Janeiro; e o Centro Latino-Americano de Perinatologia, Saúde da Mulher e Reprodutiva (CLAP/SMR), em Montevidéu. As principais áreas de atividade da OPAS são: determinantes sociais e ambientais para a equidade em saúde; doenças crônicas não transmissíveis e saúde mental; emergências em saúde; evidência e inteligência para a ação em saúde; imunização abrangente; inovação, acesso a medicamentos e tecnologias em saúde; prevenção, controle e eliminação de doenças transmissíveis e sistemas e serviços de saúde. A OPAS exerce papel fundamental na melhoria de políticas e serviços públicos de saúde por meio da transferência de tecnologia e da difusão do conhecimento acumulado e de experiências produzidas nos países-membros, em trabalho de cooperação internacional promovido por técnicos e cientistas vinculados à OPAS/OMS especializados em epidemiologia, saúde e ambiente, recursos humanos, comunicação, serviços, controle de zoonoses, medicamentos, promoção da saúde, entre outros. Destacam-se, também, iniciativas para a proteção da saúde indígena e resoluções sobre a saúde de pessoas LGBTQIA+, além de estudos, publicações e protocolos de atendimento para esses dois grupos sociais. O envelhecimento saudável também é um dos pontos de atenção da cooperação, no marco da Década do Envelhecimento Saudável (2021-2030), declarada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU).

[1536] Os países participantes, embora não tenham a sede de seu governo no hemisfério americano, mantêm territórios ou grupos de territórios no hemisfério ou conduzem as relações internacionais de determinados territórios.

iv. Estrutura institucional

A OPAS conta com três órgãos diretores:

1) Conferência Sanitária Pan-Americana;
2) Conselho Diretor; e
3) Comitê Executivo.

A Conferência Sanitária Pan-Americana é integrada por todos os membros. Autoridade governamental suprema da OPAS, ela se reúne a cada cinco anos para determinar suas políticas gerais, aprovar o plano estratégico quinquenal e outros documentos estratégicos e eleger o diretor. Participam com voto todos os Estados-Membros e Estados participantes[1537]. O atual diretor da OPAS é o médico brasileiro Jarbas Barbosa, eleito em setembro de 2022 para mandato de cinco anos, com início em 1º de fevereiro de 2023.

O Conselho Diretor, integrado por todos os Estados-Membros e Estados participantes, reúne-se anualmente (exceto nos anos de Conferência Sanitária Pan-Americana), para aprovar os orçamentos e estabelecer políticas. Atua em nome da conferência entre as sessões quinquenais.

O Comitê Executivo é composto por nove Estados-Membros da OPAS, eleitos pela conferência ou pelo conselho por um período de três anos. O Comitê, que se reúne duas vezes ao ano, atua como grupo de trabalho dos outros dois órgãos diretores. Pode reunir-se de maneira extraordinária, quando convocado pelo diretor por iniciativa própria ou a pedido de pelo menos três Estados-Membros. O Brasil foi membro do Comitê Executivo até setembro de 2023. O Subcomitê de Programa, Orçamento e Administração é um órgão consultivo auxiliar do Comitê Executivo, responsável pela revisão de políticas e projetos nas áreas de Programa, Orçamento e Administração. É composto por sete membros, quatro dos quais têm mandatos coincidentes com os de seus membros no Executivo e três designados anualmente pelo diretor da Repartição Sanitária Pan-Americana em consulta com o presidente do Comitê Executivo, a fim de buscar distribuição geográfica equilibrada e adequada. O Subcomitê realiza pelo menos uma sessão pública por ano em datas a serem decididas pelo Comitê Executivo. Sessões adicionais podem ser convocadas nos anos em que o orçamento-programa da OPAS estiver sendo considerado.

Além dos órgãos diretores, a Repartição Sanitária Pan-Americana (RSPA) atua como secretariado da OPAS, sendo responsável pela implementação de normas e iniciativas aprovadas pelas instâncias diretoras. A OPAS conta, ainda, com dois fundos financeiros que negociam compras conjuntas para os países da região: o Fundo Rotativo, para vacinas, e o Fundo Estratégico, para medicamentos e outros insumos.

O Fundo Rotativo foi criado em 1977, em conformidade com a Resolução do Conselho Diretor CD25.R27, para facilitar a disponibilidade em tempo oportuno de vacinas de qualidade a preços mais baixos. Operacional desde 1979, o Fundo Rotativo tem simplificado a carga administrativa e burocrática em nome dos ministérios e secretarias de Saúde dos países das Américas, investindo os recursos de forma custo-efetiva. Esse mecanismo de cooperação técnica está disponível para todos os entes nacionais e subnacionais (estados, províncias, departamentos, municípios, cidades, etc.) da região das Américas. Atualmente, o Fundo Rotativo oferece apoio contínuo a 42 países e territórios, ajudando-os a avaliar suas necessidades e assegurar acesso a produtos da mais alta qualidade pelos menores preços do mercado.

O Fundo Estratégico, estabelecido em 2000, é um mecanismo regional de cooperação técnica para compras conjuntas de medicamentos essenciais e insumos estratégicos de saúde pública. O Fundo Estratégico fortalece os sistemas de gestão estratégica da oferta, proporcionando

[1537] Os participantes não têm voto em temas relacionados com a constituição da OPAS.

cooperação técnica para planejar a demanda, garantir o uso racional e evitar a escassez nos países das Américas. Os produtos adquiridos através do Fundo Estratégico obedecem a padrões internacionais de segurança, são eficientes e de qualidade. Trata-se, portanto, de um componente central da estratégia da OPAS para avançar em direção à saúde universal.

v. COVID-19 e OPAS

No âmbito das ações no combate à pandemia de COVID-19, a OPAS foi a agência encarregada de intermediar a adesão de países americanos interessados ao COVAX Facility e, com os recursos do Fundo Rotativo, apoiou as iniciativas ACT Accelerator e COVAX Facility da OMS nas Américas.

Em abril de 2021, a OMS decidiu pela criação de *hubs* para transferência de tecnologias relacionadas a vacinas contra a COVID-19. Em setembro de 2021, a OPAS, em parceria com a OMS, selecionou a Argentina e o Brasil (por meio da Fiocruz) para a instalação de dois centros de desenvolvimento e produção de vacinas com tecnologia de RNA mensageiro (mRNA), na qualidade de *hubs* para as Américas. A Fiocruz foi escolhida para criar uma vacina livre de *royalties* e cuja tecnologia seja compartilhada a outros produtores regionais. O plano de desenvolvimento conta com a participação do laboratório argentino Sinergium Biotech. Além de Brasil e Argentina, o *hub* da OMS já conta com laboratórios de quinze países. A África do Sul destaca-se com o laboratório Afrigen, que já produziu os primeiros lotes de vacina, baseada na fórmula da Moderna. Em março de 2022, cientistas dos laboratórios brasileiro e argentino tornaram-se os primeiros a receber formação sobre o desenvolvimento dessas novas vacinas por parte da Afrigen. Os inúmeros pedidos de patente apresentados pelas empresas farmacêuticas Pfizer e Moderna dificultam, porém, o desenvolvimento das pesquisas[1538]. Segundo dados da Fiocruz, das 21 solicitações de patentes feitas pela Moderna no mundo todo, treze foram na América do Sul. A Pfizer solicitou, por sua vez, treze patentes no Brasil, das quais uma já foi concedida, uma foi recusada e as onze restantes estão em análise no Instituto Nacional de Propriedade Intelectual (INPI). Esse elevado número de pedidos de patentes é visto por pesquisadores sul-americanos como forma de impedir a entrada de novos produtores no mercado. Em julho de 2023, a OPAS anunciou um plano com esforços adicionais para aumentar a capacidade de fabricação de medicamentos, produtos biofarmacêuticos e tecnologias e equipamentos de saúde na América Latina e no Caribe. O plano inclui o desenvolvimento de um sistema regulatório regional mais forte e a definição de um roteiro compartilhado em cooperação com parceiros internacionais, como a União Europeia (UE). Segundo pesquisadores da Bio-Manguinhos, a unidade produtora de imunobiológicos da Fiocruz, uma vacina brasileira poderá custar até dez vezes menos do que os preços praticados por Pfizer e Moderna. Em 2023, a vacina brasileira está em fase de estudos pré-clínicos. Os testes em humanos devem começar em 2024.

Vale destacar, ainda que, na Declaração da III Cúpula Presidencial do PROSUL, ocorrida na Colômbia em janeiro de 2022, destacou-se a resposta do grupo à crise sanitária, que incluiu o

[1538] Embora a Coronavac, produzida pelo Instituto Butantan, e a vacina da Astrazeneca, produzida no Brasil pela Fiocruz e na Argentina pelo laboratório mAbxience, tenham sido fundamentais durante a pandemia, perderam o protagonismo para as vacinas de mRNA, consideradas um marco na história da ciência, em razão de sua elevada eficácia e da facilidade para serem adaptadas às variantes do coronavírus. O desafio dos cientistas sul-americanos não é propriamente o de quebrar as patentes, mas, sim, de encontrar substâncias e técnicas análogas às usadas pelas gigantes farmacêuticas dos EUA, porém ainda não patenteadas. A Pfizer e a Moderna dificultam as pesquisas, apresentando pedidos de patentes em separado para vários componentes de suas fórmulas, como, por exemplo, tipos de lipídios que permitem ao mRNA alcançar as células sem sofrer desintegração.

Proyecto de Escalamiento de Capacidades de Inmunización, lançado em agosto de 2021, envolvendo os países do PROSUL, o BID e a OPAS, para a geração de capacidade de produção sustentável de vacinas na região.

vi. O Brasil na OPAS

O Brasil integra a OPAS desde outubro de 1929. A colaboração do Brasil com os demais países da região, no âmbito da OPAS, envolve iniciativas da ABC, da ANVISA e da Fiocruz. O Brasil é ator importante na cooperação regional, como provedor e doador de insumos, a exemplo da vacina contra a febre amarela. As iniciativas do País na OMS costumam ser replicadas na OPAS. Em termos de contribuições financeiras, o Brasil é o terceiro maior contribuinte da OPAS, após EUA e Canadá. Entre as instituições brasileiras reconhecidas pela relevante contribuição para o alcance da saúde universal, por ocasião da comemoração dos 120 anos da OPAS, destacam-se o Instituto de Tecnologia em Imunobiológicos (Bio-Manguinhos), o Instituto Butantan, a Fiocruz e o Instituto Nacional do Câncer (Inca).

O atual diretor da OPAS, doutor Jarbas Barbosa, tomou posse em 31 de janeiro de 2023, em cerimônia com a participação da ministra da Saúde brasileira. Pernambucano, Barbosa é médico sanitarista com vasta experiência nacional e internacional, em particular, como secretário-executivo do Ministério da Saúde e diretor-presidente da ANVISA. Sua visão para o futuro da OPAS é torná-la a organização líder no apoio aos países das Américas, com as estratégias mais inovadoras e eficientes para se recuperar e tornar-se melhores do que antes da pandemia, superar as desigualdades e construir sistemas de saúde resilientes para melhorar a resposta às emergências e aos desastres e para alcançar cuidados de saúde universais. Sua estratégia prioriza cinco pilares estratégicos:

1) conclusão do controle da pandemia;
2) implementação das lições aprendidas durante a pandemia;
3) recuperação dos impactos da pandemia nos programas prioritários de saúde;
4) construção de Sistemas Nacionais de Saúde resilientes com base em Cuidados Primários de Saúde renovados e fortalecidos; e
5) modernização permanente e melhoria da gestão da OPAS.

Barbosa destaca que é necessário assegurar que todos os países e todos os grupos populacionais dentro de cada país estejam no rumo certo para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) relacionados à saúde. Aponta como prioridades urgentes reduzir as mortes maternas e infantis; acelerar a eliminação de agravos como o câncer do colo uterino, a tuberculose, o HIV/AIDS, a malária, a hanseníase e outras doenças negligenciadas; ampliar o uso da teleconsulta e da telemedicina; e melhorar a qualidade do atendimento, incluindo a saúde mental. Barbosa também relembra as desigualdades históricas entre os países e dentro de cada país da região, afirmando que povos originários, afrodescendentes, famílias pobres que vivem na periferia das grandes cidades e em áreas rurais, mulheres e pessoas LGBTQIA+ precisam de sistemas de saúde que os vejam, os respeitem e os acolham.

Anteriormente, o médico piauiense Carlyle Guerra de Macedo destacou-se como o diretor-geral mais longevo da OPAS, tendo dirigido o órgão entre 1983 e 1995. Candidato a diretor-geral da OMS em 1988, foi derrotado, em votação apertada (17-14), pelo japonês Hiroshi Nakajima. É provável que a liderança de Macedo e a recuperação do prestígio da OPAS durante sua gestão tenham favorecido a significativa presença de brasileiros nos quadros da organização.

Em 16 de março de 2000, o Ajuste Complementar ao Convênio Básico entre Brasil e OMS estabeleceu legalmente a relação direta da Representação da OPAS/OMS no Brasil com o Ministério da Saúde, para o desenvolvimento da cooperação técnica por meio de Termos de Cooperação (TC). Esse instrumento de cooperação técnica viabiliza a execução de ações alinhadas às prioridades do governo brasileiro e da organização. A vigência de um TC se inicia a partir da data de sua assinatura e pode durar por até cinco anos, podendo ser prorrogado por igual período. Os TC abrangem diversos temas: ampliação do acesso à atenção primária, medicamentos e tecnologia, complexo produtivo, gestão do conhecimento, doenças transmissíveis e não transmissíveis, saúde da família e ciclo de vida, entre outros.

O Programa Mais Médicos foi criado em 2013 pelo governo federal, tendo como um dos objetivos suprir a carência desses profissionais nos municípios do interior e nas periferias das grandes cidades. A OPAS ofereceu cooperação técnica à iniciativa, triangulando acordos entre Brasil e Cuba[1539] para a vinda de médicos de Cuba para atuar em Unidades Básicas de Saúde (UBS), no setor de Atenção Básica do Sistema Único de Saúde (SUS) brasileiro. A contratação de médicos cubanos deu-se por intermédio de acordo específico, firmado em 2013, entre o Ministério da Saúde e a OPAS[1540]. Ao longo da execução do programa, foram mais de onze mil profissionais cubanos contratados, que atuaram em cerca de 3,6 mil municípios brasileiros (aproximadamente 65% dos municípios brasileiros) e em 34 distritos sanitários especiais indígenas, abrangendo todos os estados da Federação. Os médicos cubanos responderam por mais de 60% do total de médicos no programa, tendo sido alocados em regiões como o semiárido nordestino, a periferia de grandes centros urbanos, municípios com Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) baixo ou muito baixo, bem como regiões com população indígena e quilombola. Em 2016, a publicação *Good Practices in South-South and Triangular Cooperation for Sustainable Development*, primeira de uma série desenvolvida pelo Escritório das Nações Unidas para a Cooperação Sul-Sul e pelo PNUD, apresentou o programa como uma das boas práticas relevantes para a implementação dos ODS. De acordo com a publicação, o programa "é replicável e seria potencialmente benéfico em qualquer país que decidisse adotá-lo". Em novembro de 2018, o governo cubano formalizou a decisão de descontinuar sua participação no programa[1541], em contexto de críticas à descaracterização do programa e a vazios assistenciais nas áreas de extrema pobreza e difícil acesso.

Em 2019, o Ministério da Saúde e a OPAS publicaram a cartilha "Atenção Psicossocial aos Povos Indígenas – Tecendo redes para promoção do bem viver", que é resultado de um processo de construção participativa junto a indígenas, profissionais de saúde e gestores sobre práticas, perspectivas e expectativas em relação ao acolhimento e atenção diferenciada às populações indígenas. O documento orienta a gestão da atenção psicossocial nos Distritos Sanitários Especiais Indígena (DSEI) e fornece subsídios para a organização das ações relacionadas à atenção psicossocial dos povos indígenas. Em novembro de 2023, a Secretaria de Saúde Indígena (SESAI) do Ministério da Saúde brasileiro e a OPAS promoveram em Brasília, um encontro nacional de atenção psicossocial e promoção do bem viver em comunidades indígenas, que reuniu especialistas

---

[1539] Cuba é membro fundador da OPAS e conta com oito centros colaboradores da OMS/OPAS em atividade no país.

[1540] À época da criação do Programa Mais Médicos, a Associação Médica Brasileira (AMB) ajuizou Ação Declaratória de Inconstitucionalidade (ADI) de vários pontos da Medida Provisória (MP) 691/2013, depois convertida na Lei nº 12.871/2013. Em 2017, o Supremo Tribunal Federal (STF) julgou improcedente a ADI.

[1541] Em 2023, o governo federal relançou o Mais Médicos para o Brasil, com a abertura de quinze mil novas vagas. Poderão participar dos editais do programa profissionais brasileiros e intercambistas, brasileiros formados no exterior ou estrangeiros, que continuarão atuando com Registro do Ministério da Saúde (RMS). Os médicos brasileiros formados no Brasil continuam a ter preferência na seleção.

em medicinas indígenas (pajés e lideranças comunitárias) e referências técnicas de atenção psicossocial dos 34 DSEI e do Departamento de Atenção Primária à Saúde Indígena (DAPSI).

Em 2022, a OPAS e o governo do Brasil apresentaram a Estratégia de Cooperação com o País (ECP) 2022-2027, documento que orienta a cooperação técnica, além de corroborar a longa história de parceria da OPAS/OMS com o governo brasileiro e ratificar o compromisso de trabalho para alcance da saúde universal como um direito de todos e dever do Estado. As cinco prioridades estratégicas da ECP 2022-2027 são:

1) proteger e promover a saúde da população, centrada nas pessoas, famílias e comunidades, especialmente aquelas em situação de vulnerabilidade;
2) recuperar, melhorar e tornar mais fortes os serviços de saúde e os programas prioritários impactados pela pandemia de COVID-19;
3) contribuir para o desenvolvimento de um SUS mais resiliente, equitativo e eficaz, de acordo com as necessidades de saúde da população;
4) impulsionar a pesquisa, a inovação e a geração de conhecimentos científicos e tecnológicos em saúde, incluindo aqueles voltados à pesquisa, ao desenvolvimento e à produção de medicamentos, fitoterápicos e produtos tradicionais em saúde, vacinas, biotecnológicos e tecnologias em saúde; e
5) reforçar a prevenção, a preparação, a resposta oportuna e a recuperação nas emergências e nos desastres, com a participação das comunidades afetadas.

Essas prioridades têm como fundamento a abordagem de direitos humanos, a promoção da equidade, a perspectiva de gênero, etnicidade e raça – prioridades transversais da OPAS/OMS no Brasil. Também são essenciais a interculturalidade e a perspectiva quanto aos impactos para futuras gerações. A ECP 2022-2027 salienta o papel do SUS, referência mundial, fonte de conhecimento para a região das Américas e outras regiões do mundo, baseado nos princípios de "universalidade, integralidade e equidade", e que traz a participação popular como elemento fundamental para o exercício do direito à saúde. Além disso, a OPAS/OMS trabalha fortemente para impulsionar a liderança do Brasil por meio de intercâmbio de experiências e de boas práticas entre países, cooperação Sul-Sul e regional, e cooperação nas fronteiras, haja vista que o país conta com várias instituições de excelência reconhecidas como Centros Colaboradores da OMS, em temáticas diversas, de muita relevância internacional. Nesse contexto, o papel da Repartição da OPAS no Brasil é articular a cooperação, com vistas a assegurar o objetivo estratégico de garantia do direito à saúde universal por meio do SUS.

g) Tratamento de questões de saúde em mecanismos inter-regionais

No âmbito da CPLP, são realizadas reuniões de ministros da Saúde. Existem também um Grupo de Trabalho da Saúde e um Grupo de Trabalho Permanente em Telemedicina e Telessaúde, além do Plano Estratégico de Cooperação em Saúde (PECS 2023-2027)[1542]. Em 2020, à luz da pandemia, o Conselho de Ministros aprovou Resolução sobre o Reforço da Cooperação na CPLP em Situações de Emergência, que redundou, no ano seguinte, no início das atividades do Grupo de Trabalho sobre Capacitação em Resposta a Emergências em Saúde Pública. O eixo 6 do PECS 2023-2027 trata de "Prontidão para Emergências em Saúde Pública". No âmbito do BRICS,

[1542] No dia 9 de março de 2023, por ocasião da IV Reunião Extraordinária de Ministros da Saúde da CPLP, foi aprovado o PECS-CPLP 2023-2027. O documento reitera a vontade política dos Estados-Membros da CPLP para, de forma coordenada e em cooperação, prosseguirem a implementação de políticas e estratégias que visem consolidar o desenvolvimento sustentável, a boa governação dos respetivos sistemas nacionais de saúde e da saúde global.

destacam-se as Reuniões dos Ministros da Saúde, de Altos Funcionários de Saúde, de Agências Reguladoras do BRICS de Produtos para a Saúde e do Grupo de Trabalho do BRICS sobre Biotecnologia e Biomedicina, incluindo saúde humana e neurociência, além do Plano de Cooperação em Tuberculose. Em 2020, a Rússia propôs “Sistema Integrado de Alerta Precoce do BRICS para prevenir riscos de doenças infecciosas em massa”, que ainda não foi implementado. Em março de 2022, o Centro de Pesquisa e Desenvolvimento de Vacinas do BRICS, que vinha sendo gestado desde 2021, bem como a sua Iniciativa para Fortalecer a Cooperação em Vacinas e Construir Conjuntamente uma Linha de Defesa contra a Pandemia, foram lançados oficialmente. A Fiocruz foi escolhida pelo Ministério da Saúde para ser a representante brasileira no Centro de Pesquisa e em sua Iniciativa.

No IBAS, eram realizadas reuniões de ministros da Saúde, foi assinado memorando de entendimento sobre cooperação na área de saúde e medicina e houve cooperação trilateral científica e tecnológica em áreas como HIV/AIDS, tuberculose e malária.

No âmbito ibero-americano, há reuniões periódicas de ministros da Saúde.

No âmbito do Foro de Cooperação América Latina-Ásia do Leste (FOCALAL), há grupo de trabalho em ciência e tecnologia que também lida com biotecnologia aplicada à saúde.

No âmbito do relacionamento América Latina, Caribe e UE, aspectos de saúde pública são partes do Programa de Cooperação entre América Latina, Caribe e UE sobre Políticas de Drogas (COPOLAD).

h) Tratamento de questões de saúde em mecanismos plurilaterais e multilaterais

O G20 tem realizado reuniões de ministros da Saúde. Em 2019, os líderes comprometeram-se a aprimorar o preparo e a capacidade de resposta da saúde pública, inclusive por meio do fortalecimento de suas próprias capacidades e do apoio ao fortalecimento das capacidades de outros países, em conformidade com o Regulamento Internacional em Matéria de Saúde (2005), da OMS. Também reafirmaram compromisso de erradicar a pólio, bem como de acabar com as epidemias de HIV/AIDS, tuberculose e malária. Declararam esperar que tivesse sucesso a Sexta reposição do Fundo Global para o combate a HIV/AIDS, Tuberculose e Malária. Em 2020 e 2021, as ações do G20 no âmbito da saúde tiveram a pandemia de COVID-19 como foco. Pode-se destacar a realização da “Cúpula de Saúde Global” em maio de 2021 e o lançamento do “Fundo para Pandemias” em 2022. Na ONU, em dezembro de 2020, foi realizada a 30ª Sessão Especial da AGNU, sobre a COVID-19 (a 26ª, em 2001, foi sobre HIV/AIDS). No ano anterior, houve reunião de alto nível sobre cobertura universal em saúde.

O Programa Conjunto das Nações Unidas sobre HIV/AIDS (UNAIDS, na sigla em inglês) atua desde 1996 com a missão de orientar, reforçar e apoiar os esforços mundiais para combater a doença. Deve ser lembrado, adicionalmente, o Fundo Global de Combate à AIDS, Tuberculose e Malária, uma parceria público-privada que tem como objetivo “atrair e distribuir recursos adicionais para prevenir e tratar de HIV/AIDS, tuberculose e malária” e que financia projetos no Brasil. Para mais detalhes, ver subseção posterior.

A Central Internacional para a Compra de Medicamentos contra a AIDS, Malária e Tuberculose (UNITAID, na sigla em inglês) foi criada em 2006, pelos governos do Brasil, Chile, França, Noruega e Reino Unido, com o objetivo de contribuir para a rápida disponibilização e o acesso às tecnologias de saúde (medicamentos, métodos de diagnóstico e de prevenção) para o enfrentamento do HIV/AIDS, tuberculose e malária. O principal órgão decisório da UNITAID é o

Conselho Executivo, em que o Brasil tem assento, na qualidade de membro fundador. Para mais detalhes, ver subseção posterior.

Ainda na ONU, questões de saúde sexual e reprodutiva são parte de iniciativas do Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA), inclusive no Brasil. A Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO, na sigla em inglês) está associada ao tema da saúde em razão de seu trabalho na área de nutrição.

Na década de 2000, o Brasil foi um dos impulsionadores da criação do "*Intergovernmental Working Group on Public Health, Intellectual Property and Innovation*", na OMS.

Em 2006, o chanceler do Brasil e suas contrapartes de França, Indonésia, Noruega, Senegal, África do Sul e Tailândia lançaram iniciativa sobre Política Externa e Saúde Global, que resultou em declaração ministerial no ano seguinte (Declaração de Oslo). A Declaração de Oslo afirma que a saúde como um tema de política externa necessita de um foco estratégico mais forte na agenda internacional. O Brasil exerceu a presidência de turno da iniciativa em 2018, quando escolheu como mote dos esforços conjuntos a nutrição.

Em 2023, à margem da semana de debate de alto nível da AGNU, foram realizadas as Reuniões de Alto Nível da ONU sobre Prevenção, Preparação e Resposta a Pandemias, sobre a Cobertura Universal de Saúde (CUS) e sobre a Luta contra a Tuberculose.

Há uma série de outras instâncias em que o Brasil se engaja plurilateral ou multilateralmente na área de saúde que poderiam ser mencionadas como Arranjo Colaborativo para a Prevenção e Gerenciamento de Eventos de Saúde Pública na Aviação Civil; os foros reguladores, como a Coalizão Internacional de Pesquisa em Ciência Regulatória e a Cúpula Global em Ciência Regulatória.

Ainda no campo da saúde, o Ministério da Saúde tem relações e participações em diferentes programas, centros, convenções e organizações multilaterais, tais como: Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco (CQCT), Programa Especial de Pesquisa e Treinamento sobre Doenças Tropicais (TDR, na sigla em inglês), Mecanismo de Coordenação Global sobre Prevenção e Controle das Doenças Crônicas não Transmissíveis, Parceria contra a Tuberculose (*Stop TB*, na sigla em inglês), Agência Internacional para Pesquisa em Câncer (Iarc, na sigla em inglês) e Aliança Mundial para Vacinas e Imunização (Gavi Alliance, na sigla em inglês)[1543].

Tangencialmente à agenda de saúde, também pode-se lembrar a Declaração de Doha sobre Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual relacionados ao Comércio (TRIPS) e Saúde Pública, e a Emenda do Acordo TRIPS.

i) Programa Conjunto das Nações Unidas sobre HIV/AIDS (UNAIDS)

Estabelecido pela Resolução 1994/24 do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC), em 1994, e lançado em 1996, o Programa Conjunto das Nações Unidas sobre HIV/AIDS (UNAIDS) é uma iniciativa que atua com a missão de orientar, reforçar e apoiar os esforços mundiais para combater a doença e reúne onze instituições na qualidade de copatrocinadoras: Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF, na sigla em inglês), PNUD, UNFPA, ONU Mulheres, Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, na sigla em inglês), OMS, Organização Internacional do Trabalho (OIT), Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC, na sigla em inglês), Programa das

[1543] Em março de 2023, o ministro Mauro Vieira manteve encontro com o presidente do Conselho da GAVI, José Manuel Durão Barroso, e manifestou o interesse do Brasil em ter voz mais ativa no conselho da organização, com a inclusão de mais produtores nacionais de vacinas entre seus fornecedores e com o estreitamento da parceria bilateral.

Nações Unidas para Assentamentos Humanos (UN-Habitat, na sigla em inglês), Programa Mundial de Alimentos (PMA) e Banco Mundial. Também trabalha para reduzir o estigma e a discriminação em relação às pessoas que vivem com HIV/AIDS.

As cinco missões do UNAIDS são:

1) liderança e *advocacy* para uma ação eficaz contra a pandemia de HIV/AIDS;
2) informações estratégicas e apoio técnico para orientar os esforços contra o HIV/AIDS no mundo inteiro;
3) rastreamento, monitoramento e avaliação da pandemia de HIV/AIDS e das respostas a ela;
4) envolvimento da sociedade civil e o desenvolvimento de parcerias estratégicas; e
5) mobilização de recursos para apoiar uma resposta eficaz.

Não se trata de uma iniciativa isolada da ONU. A organização já apoiou a causa do combate ao HIV/AIDS em diversas ocasiões, como por meio de declarações do secretariado-geral da ONU (SGNU), dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), dos ODS, e, inclusive, de resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), como S/RES/1308/2000 e S/RES/1983/2011). Merecem maior destaque a Sessão Especial da AGNU sobre HIV/AIDS (2001), a Declaração Política da AGNU sobre HIV/AIDS de 2006 (A/RES/60/262), a Declaração Política da AGNU sobre HIV/AIDS de 2011 (A/RES/65/277) e os encontros de alto nível da AGNU sobre HIV/AIDS, em 2011 e 2016.

O UNAIDS é liderado por um diretor-executivo, nomeado pelo SGNU. Desde 2019, a diretora-executiva do UNAIDS é a ativista de direitos humanos ugandense Winnie Byanyima. A estrutura institucional do UNAIDS é composta por três órgãos principais:

1) a Junta de Coordenação (PCB, na sigla em inglês);
2) o Comitê de Organizações Copatrocinadoras (CCO, na sigla em inglês); e
3) o Secretariado.

A PCB, que se reúne uma ou duas vezes por ano, atua como o corpo governante sobre todas as questões programáticas relativas à política, à estratégia, às finanças, ao acompanhamento e à avaliação. A PCB é composta por 22 Estados-Membros eleitos no âmbito do ECOSOC, com distribuição de vagas regionais, para mandatos de três anos, instituições copatrocinadoras, sem direito a voto, e cinco organizações não governamentais, incluindo as de indivíduos afetados pelo HIV/AIDS, sem direito a voto. A presidência das reuniões do PCB é rotativa entre os Estados-Membros, por períodos anuais – e o membro que atua como vice-presidente em um ano geralmente se torna presidente no ano seguinte. O diretor-executivo do UNAIDS reporta-se diretamente à PCB durante as reuniões semestrais, nas quais também atua como secretário. Para maximizar a eficiência e a eficácia da PCB, ela conta com um Escritório (*Bureau*), formado por seu presidente, seu vice-presidente, seu relator, pelo presidente do CCO e por um delegado das organizações não governamentais.

As funções da PCB são:

1) estabelecer políticas e prioridades gerais para o UNAIDS;
2) avaliar e decidir sobre o planejamento e a execução da estratégia do UNAIDS, considerando todos os aspectos do desenvolvimento do programa e examinando os relatórios e recomendações apresentados pelo CCO e pelo diretor-executivo;
3) rever e aprovar o plano de ação e orçamento para cada período financeiro, elaborado pelo diretor-executivo e revisto pelo CCO;
4) analisar as propostas do diretor-executivo e aprovar as disposições para o financiamento do UNAIDS;
5) revisar os planos de ação a longo prazo e as suas implicações financeiras;

6) analisar os relatórios financeiros auditados apresentados pelo UNAIDS;
7) fazer recomendações às organizações copatrocinadoras em respeito às suas atividades de apoio ao UNAIDS, incluindo os de *mainstreaming*;
8) rever relatórios periódicos que avaliam o progresso do UNAIDS para o alcance de seus objetivos.

O CCO é o fórum de reuniões regulares em que as organizações copatrocinadoras apresentam contribuições e subsídios relacionados às suas respectivas áreas de atuação para as políticas e estratégicas da UNAIDS.

O Secretariado, sediado em Genebra, é o principal órgão executivo do UNAIDS e visa a apoiar os países a alcançar o acesso universal à prevenção, ao tratamento, à assistência e ao apoio ao HIV/AIDS.

Em 2021, a PCB adotou, por consenso, uma nova Estratégia Global contra AIDS 2021-2026 para auxiliar cada país no combate ao HIV/AIDS como uma ameaça à saúde pública até 2030. A estratégia foi adotada pelo PCB durante uma sessão especial, em março de 2021, presidida pelo ministro da Saúde da Namíbia. Com o *slogan* "*End Inequalities, End AIDS*", o Secretariado do UNAIDS e seus onze copatrocinadores trabalharam para desenvolver a nova estratégia, que recebeu contribuições de mais de dez mil interessados de 160 países.

A relação do UNAIDS com o Brasil é estreita, já que o País é um dos mais afetados pela epidemia de HIV/AIDS na América Latina. A representação do UNAIDS no Brasil foi estabelecida em 2000, com sede em Brasília. As principais iniciativas do UNAIDS no País são:

1) índice de estigma no Brasil (última edição de 2019);
2) celebração do Dia de Zero Discriminação;
3) celebração do Dia Mundial da AIDS;
4) documentário #PrecisamosFalarSobreIsso – Desigualdades e HIV; e
5) realização de duas edições de Seminário sobre saúde, trabalho, direitos e inclusão social da população transexual.

O Brasil faz parte da atual composição da PCB.

Em junho de 2023, a ministra, substituta, das Relações Exteriores, embaixadora Maria Laura da Rocha, recebeu a diretora-executiva do UNAIDS, Winnie Byanyima, que visitou o Brasil para lançamento do novo Conselho Global sobre Desigualdade, AIDS e Pandemia. O conselho é copresidido pelo economista ganhador do Prêmio Nobel, Joseph E. Stiglitz, pela primeira-dama da Namíbia, Monica Geingos, e pelo diretor do Instituto para Equidade em Saúde do University College London, Sir Michael Marmot. Tanto a diretora-executiva do UNAIDS como a ministra da Saúde do Brasil, Nísia Trindade, são membros fundadoras do conselho. O Conselho Global vai reunir evidências essenciais para o trabalho de formuladores de políticas públicas, de forma a elevar a atenção política para a necessidade de ação.

j) UNITAID

Estabelecida em 2006 por Brasil, Chile, França, Noruega e Reino Unido, sob a denominação Central Internacional para a Compra de Medicamentos contra a AIDS, Malária e Tuberculose, a UNITAID é uma agência de saúde global cujo objetivo é desenvolver soluções inovadoras para prevenir, diagnosticar e tratar doenças de maneira mais rápida, barata e eficiente em países de renda baixa e média. Mais especificamente, seu objetivo é reduzir a distância entre o desenvolvimento de novas soluções em saúde e sua adoção em larga escala, algo mais difícil para países de menor renda, que enfrentam barreiras financeiras e logísticas para acessá-las. Para tanto,

a agência tinha, originalmente, uma abordagem de mercado, agindo como uma central de compras, para criar e aumentar demanda e, assim, reduzir preços. Ademais, o foco inicial estava restrito ao combate ao HIV/AIDS, à malária e à tuberculose[1544]. Com o tempo, a agência ampliou o escopo de sua atuação, financiando projetos de desenvolvimento de novos tratamentos para essas doenças e, também, com abrangência sobre outras. No contexto da pandemia de COVID-19, integra o *Access to COVID-19 Tools Accelerator* (ACT-A).

Os recursos da UNITAID provêm, fundamentalmente, de doadores, sejam eles Estados ou fundações privadas. Os principais doadores, desde sua criação, são os membros fundadores, bem como Espanha e Coreia do Sul, além da Fundação Bill & Melinda Gates. No contexto da pandemia, também se destacam as doações recebidas de Alemanha, Canadá, Itália, Portugal e Fundação Wellcome. Entretanto, desde o início, procuraram-se formas inovadoras de garantir um fluxo estável de recursos para a UNITAID. Em 2005, a França buscou apoio internacional para criar um programa de compra de medicamentos a ser financiado por um imposto sobre bilhetes aéreos, ideia que já vinha sendo considerada, também, por Brasil, Chile, Alemanha e Espanha. Em 2006, antes do próprio surgimento da UNITAID, o então presidente da França, Jacques Chirac, implementou, unilateralmente, tal imposto, comprometendo-se a doar 90% dos recursos arrecadados para o que viria a ser a agência. Essa ideia, contudo, nunca foi adotada de forma universal. A Associação Internacional de Transportes Aéreos (IATA, na sigla em inglês), opunha-se a ela. Entretanto, desde a criação da UNITAID em 2006, além da França, países como Chile e Coreia do Sul contam com taxas similares, cuja renda é destinada ao financiamento de suas atividades. Na Noruega, parte da arrecadação do imposto sobre emissões de dióxido de carbono (CO_2) na aviação também é destinada à UNITAID.

A UNITAID funciona na sede da OMS, embora não esteja subordinada diretamente a ela. Sua principal instância é o Conselho Executivo, órgão com poder decisório que determina os objetivos da agência, monitora seu progresso e aprova o orçamento. O Conselho Executivo é composto por treze membros: um representante de cada membro-fundador; um representante da Espanha; um da Coreia do Sul; um representante designado pela União Africana (UA); dois representantes de atores relevantes da sociedade civil; um representante de fundações; um representante de um assento compartilhado sem poder de voto (atualmente, Japão); e um representante da OMS, sem poder de voto. As decisões são tomadas por consenso. No momento, a presidente do Conselho Executivo é a ex-ministra de Assuntos Sociais, Saúde e Direitos das Mulheres francesa, Marisol Touraine. O ex-ministro das Relações Exteriores do Brasil, Celso Amorim, ocupou o cargo entre 2016 e 2018. A atual vice-presidente é a embaixadora Cecilia Ishitani, representante alterna na delegação permanente do Brasil junto às Nações Unidas e organismos especializados, em Genebra. O Brasil sediou, em novembro de 2023, a 43ª sessão do Conselho Executivo da UNITAID[1545], com a participação da ministra da Saúde, Nísia Trindade, e da SG-MRE, embaixadora Maria Laura da Rocha. A UNITAID conta, ainda, com um

---

[1544] Apesar de algumas semelhanças, a UNITAID não se confunde com o Fundo Global de Combate à AIDS, Tuberculose e Malária (*Global Fund*). Idealizado pelo G8 em 2000, endossado pela ONU e estabelecido em 2002, o Fundo Global levanta recursos de governos, atores privados e organizações não governamentais, em ciclos de três anos, e os "distribui" entre países, para o combate ao HIV/AIDS, à malária e à tuberculose. São os países beneficiários os responsáveis por decidir onde aplicarão os recursos e submeter as propostas ao Fundo para aprovação.

[1545] A reunião do Conselho Executivo foi precedida, em 20 de novembro, de visita ao Centro Especializado em Doenças Infecciosas (Cedin) e de evento paralelo organizado pelo Ministério da Saúde em parceria com a Fiocruz e a OPAS. Foi a terceira vez que o Conselho Executivo da UNITAID se eúne no Brasil. Antecederam-na a 7ª sessão, realizada em Brasília (2008), e a 22ª sessão, no Rio de Janeiro (2015).

Secretariado, que administra o dia a dia da organização e implementa as decisões do Conselho Executivo. O atual diretor-executivo é o francês Philippe Duneton.

k) Organização Mundial da Saúde (OMS)

A OMS é uma agência internacional especializada em saúde, fundada em 7 de abril de 1948 (que se tornou Dia Mundial da Saúde). O documento fundacional da OMS é sua Constituição, adotada pela Conferência Internacional da Saúde em 1946 por representantes de 61 Estados. Entrou em vigor em 1948. Desde então, o documento recebeu emendas. Ela é, na prática, sucessora da Organização de Saúde da Liga das Nações (formada por Comitê de Saúde, Conselho Geral Consultivo de Saúde, Seção de Saúde do Secretariado e Comitê Consultivo do *Eastern Bureau*), estabelecida provisoriamente em 1921 e definitivamente em 1923 com base no Artigo 23 do Pacto da Liga.

Como antecedentes no século XIX, "em 1851, vinte anos após a irrupção do cólera na Europa, Paris sediou a primeira Conferência Sanitária Internacional, com o objetivo de chegar a um acordo, entre doze Estados, sobre as prescrições mínimas da quarentena marítima, a fim de 'prestar importantes serviços ao comércio e à navegação'". Em 1892, "ocorreu a sétima Conferência Sanitária Internacional, na cidade italiana de Veneza. Ao contrário dos pouco efetivos encontros anteriores, essa edição resultou em um avanço prático em escala global: o estabelecimento de uma comissão para organizar ações internacionais contra a cólera. Esse esforço coletivo resultou na criação da OPAS, em 1902, e do *Office International d'Hygiène Publique* (Escritório Internacional de Saúde Pública, em tradução livre, que existiu entre 1907 e 1946 e cujo serviço epidemiológico foi absorvido pela OMS). Ambos, inicialmente, tinham como principal função garantir que as quarentenas e demais medidas contra a disseminação da cólera fossem cumpridas".

A OMS está subordinada à ONU (o preâmbulo e o Artigo 69 da Constituição indicam que seria agência especializada), e sua sede é em Genebra, na Suíça. Ela é composta por 194 Estados-Membros e dois membros associados. "Aos seus seis escritórios regionais – África, Américas, Ásia do Sudeste, Europa, Mediterrâneo Oriental e Pacífico Ocidental – incumbe, em síntese, formular diretrizes para a respectiva região, bem como executar as decisões da sede (...), de cuja elaboração elas também participam. A OMS mantém, ainda, 150 escritórios em países, zonas ou territórios, nos quais trabalham mais de sete mil pessoas de mais de 150 nacionalidades."

De acordo com seu sítio virtual, sua atuação está focada em cobertura universal de saúde (com base na Declaração de Almaty de 1978), emergências sanitárias e melhoria de saúde e bem-estar. Todos os membros da organização reúnem-se no marco da Assembleia Mundial da Saúde, realizada anualmente em maio, com o objetivo de estabelecer a política geral da Organização, aprovar seu orçamento e, a cada cinco anos, para eleger o diretor-geral. Seu trabalho conta com o respaldo dos 34 Estados-Membros (mandatos de três anos) do Conselho Executivo, que se reúnem duas vezes ao ano. Além disso, os trabalhos da OMS nas mais diversas áreas da saúde global têm continuidade ao longo de todo o ano. O atual diretor-geral da OMS, desde maio de 2017, é o etíope Tedros Adhanom, primeiro representante do continente africano a ocupar o cargo, que está em seu segundo mandato. Na Assembleia Mundial da Saúde de 2023, as reverberações do conflito russo-ucraniano foram sentidas, tendo a Rússia buscado, sem sucesso, impedir a eleição da Ucrânia para o Conselho Executivo.

O terceiro órgão de governança da OMS é o Comitê de Programa, Orçamento e Administração, composto por 14 membros, dois por região, que se reúne duas vezes por ano. A

organização é financiada por contribuições regulares e voluntários dos Estados-Membros e também por outros doadores, inclusive privados.

Pode-se destacar o Regulamento Sanitário Internacional, instrumento jurídico internacional vinculativo para 196 países em todo o mundo, incluindo todos os Estados-Membros da OMS. Seu objetivo é ajudar a comunidade internacional a prevenir e responder a graves riscos de saúde pública que têm o potencial de atravessar fronteiras e ameaçar pessoas em todo o mundo. O Regulamento Sanitário Internacional, cuja versão atual entrou em vigor no dia 15 de junho de 2007, exige que os países notifiquem certos surtos de doenças e eventos de saúde pública à OMS.

O Brasil participou da Conferência Internacional da Saúde, em 1946, e é um dos fundadores da OMS. Sua criação seria resultado de demandas de Brasil, China e, segundo algumas fontes, Noruega. Durante a Conferência de São Francisco, em 1945, referências à saúde teriam sido incorporados nos Capítulos IX e X da Carta da ONU por pedido do Brasil. Também naquela conferência, foi adotada declaração, de coautoria de Brasil (atuação do médico Geraldo de Paula Souza) e de China, em favor do estabelecimento de um organismo internacional de saúde. O decreto de promulgação da Constituição da OMS foi publicado em dezembro de 1948. De 1953 a 1973, o brasileiro Marcolino Candau foi eleito diretor-geral da OMS, engajando-se nesse período numa campanha bem-sucedida de combate à varíola em todo o mundo. O Brasil compõe atualmente o Conselho Executivo da OMS (mandato teve início em 2022 e vai até 2025), e também esteve nesse conselho entre 2013 e 2016 e entre 2017 e 2020. Entre maio de 2018 e maio de 2019, o Brasil foi escolhido para ocupar a presidência do Conselho Executivo da Organização Mundial da Saúde. O país não ocupava essa posição desde 1961. Em janeiro de 2020, o Brasil promulgou a versão revisada do Regulamento Sanitário Internacional, de 2005. Em maio de 2023, o Brasil foi exitoso na aprovação de uma proposta para a criação de um plano global de saúde indígena.

Em 2016, o Comitê de Emergência do Regulamento Sanitário Internacional da OMS recomendou à diretora-geral declarar o vírus da zika como “Emergência de Saúde Pública de Preocupação Internacional”. Naquele ano, o Brasil recebeu visita da diretora-geral da OMS Margaret Chan e trabalhou intensamente em parceria com a Organização, em especial na área de pesquisa para a produção de informações sobre eventuais cofatores causadores dos distúrbios associados ao vírus Zika. O Centro de Relações Internacionais da Fiocruz foi designado centro colaborador da organização nos temas de saúde global e cooperação Sul-Sul, com um Plano de trabalho de quatro anos (2014-2017). Além disso, a Fiocruz alberga seis centros colaboradores da OMS: leptospirose, saúde pública e ambiental, escola técnica em saúde, políticas farmacêuticas, diplomacia da saúde global e Cooperação Sul-Sul, e fortalecimento dos bancos de leite humano.

Desde a eclosão da pandemia de COVID-19, apesar do tom crítico do Brasil durante o governo Bolsonaro em relação a determinados aspectos do trabalho da OMS, o País tem trabalhado conjuntamente com a organização, especialmente no contexto do ACT Accelerator e da COVAX Facility.

Em setembro de 2023, o presidente Lula encontrou-se com o DG-OMS à margem da AGNU. Lula reconheceu o papel desempenhado pela OMS no combate à pandemia, mesmo diante das dificuldades causadas pela propagação de informações falsas sobre a doença e as vacinas. O presidente também ressaltou a necessidade de se reforçar o sistema de cooperação mundial na área de saúde como forma de facilitar o acesso da população aos medicamentos e imunizantes, melhorar o atendimento básico e promover hábitos de vida mais saudáveis.

Nos últimos anos, a OMS enfrentou diversos desafios, como a ameaça de retirada dos EUA. O maior deles foi sua participação na gestão da pandemia de COVID-19 (inclusive em termos de recomposição do financiamento da organização), que se desdobra em vários desafios menores,

como o possível descumprimento do Regulamento Sanitário Internacional pela China e os clamores pela reforma da OMS e por investigações relativas à sua atuação na pandemia. Em janeiro de 2021, equipe da OMS chegou a Wuhan para iniciar sua investigação sobre as origens da pandemia, depois de meses de negociações entre a Organização e Pequim. A equipe descartou a teoria de que o coronavírus teria vindo de um laboratório chinês, mas admitiu necessidade de investigações adicionais para identificar sua origem. O estudo da OMS sobre a origem da pandemia foi colocado em dúvida por vários países, entre os quais, os EUA, o Canadá e o Reino Unido. As incertezas também foram compartilhadas pelo próprio chefe da OMS, que diz ser necessário aprofundar a análise. Em março de 2023, o presidente Biden liberou divulgação de dados sobre a origem da COVID-19. Em junho, relatório da Agência Central de Inteligência (CIA, na sigla em inglês) indicou não haver evidência direta que o vírus tenha sido criado em laboratório em Wuhan, sem descartar essa possibilidade.

A retirada do consenso chinês, a partir de 2017, para que Taiwan pudesse participar da Assembleia Mundial da Saúde como observador, numa interpretação alargada, pode ser considerado um desafio. Em 2023, Taiwan novamente não foi autorizado a participar na reunião da instância suprema da OMS.

Entre outros desafios da OMS, pode-se lembrar os esforços para erradicação da pólio, ainda presente em países como Afeganistão e Paquistão.

No que diz respeito à reforma da OMS, não se trata apenas de discussão sobre financiamento[1546] ou estrutura, mas de dotação da Organização para poder cumprir devidamente o seu mandato. Cabe lembrar que não se trata de discussão inaugurada pela pandemia de COVID-19. A reforma está em debate desde pelo menos 1992, quando "o Conselho Executivo criou um grupo de trabalho para delinear uma 'adaptação da OMS às mudanças do mundo', apresentando 47 recomendações à Organização, o que coincide com a emergência da expressão 'reforma da OMS'". Deisy Ventura afirma que "a pandemia de gripe A (H1N1) de 2009-2010 representa, ao longo de sua história, a maior exposição pública das disfunções da Organização. Tivemos, naquela época, a experiência tangível de que 'a crise sanitária é uma crise epidemiológica, médica e também, indissociavelmente, uma crise política e uma crise de governo'" (Zylberman).

Em maio de 2020, a Assembleia Mundial da Saúde reconheceu a imunização contra a COVID-19 como bem público global para a saúde, embora o acesso global à imunização ainda esteja muito distante de ser alcançado. Em abril de 2020, o Chile apresentou à OMS proposta de discussão do fortalecimento da arquitetura global da saúde, por meio de um novo tratado internacional que visa fortalecer a preparação e as respostas às pandemias. Em 31 de maio de 2021, a Assembleia Mundial da Saúde decidiu discutir um novo tratado internacional sobre pandemias em uma sessão especial que foi realizada no final de novembro de 2021. Em 1º de dezembro daquele ano, os membros da OMS adotaram por consenso decisão de iniciar negociações sobre tratado internacional sobre pandemias, cuja minuta deve ser apresentada na 77a AMS, em 2024.

Na esteira do mandato, a OMS estabeleceu um Grupo de Negociação Intergovernamental (INB, na sigla em inglês) para desenvolver um projeto de instrumento nacional sobre prevenção, prontidão e resposta a pandemias. Até dezembro de 2023, o grupo já se reuniu cinco vezes (fevereiro, julho e dezembro de 2022 e fevereiro/março, abril/junho, julho e novembro/dezembro de 2023). Apresentou um relatório de progresso na 76ª Assembleia Mundial da Saúde, em maio de 2023, e deverá apresentar o relatório final na 77ª Sessão, em maio de 2024, segundo cronograma divulgado no documento A/INB/3/4.

[1546] Denúncias de assédio e de abuso sexual praticados por funcionários da OMS ganharam força em 2023 e levaram ao lançamento pelo diretor-geral de uma ampla investigação.

Ainda na fase preliminar de negociações, já se observam pontos de conflito no recém-iniciado processo, apesar do interesse demonstrado pelo atual governo brasileiro. O governo dos EUA barrou a possibilidade de que o documento pudesse ser compartilhado com a sociedade civil e indicou não abrir mão de sua soberania nas negociações e no seu resultado. A delegação europeia anunciou que não tinha instruções políticas sobre como deveria atuar nas negociações. Os europeus e outros países desenvolvidos não estariam dispostos a aceitar um tratado que exigisse, como quer o Brasil, um acesso “desimpedido e equitativo” a produtos médicos, vacinas e tratamentos. Outro obstáculo foi identificado quando a UE, Israel, EUA, Japão e Austrália se opuseram à ideia do Brasil e de outros países emergentes de incluir uma referência de que a comunidade internacional tenha “responsabilidades comuns e diferenciadas” diante de uma nova pandemia, com base no conceito já consolidado nas negociações de meio ambiente e mudança do clima.

II. Pandemia de COVID-19 e Brasil

a) COVID-19 e o Itamaraty

A pandemia de COVID-19 foi oficialmente declarada pela Organização Mundial da Saúde (OMS) em 11 de março de 2020[1547]. Desde então, houve grande impacto em termos de perda de vidas, prejuízo econômico (a maior recessão global desde a Segunda Guerra Mundial) e aumento da instabilidade internacional. Guiado sob o princípio constitucional da cooperação entre os povos para o progresso da humanidade (Artigo 4º, IX, da Constituição Federal), o Itamaraty atuou de forma decisiva na mitigação da crise, em intensa parceria com o Ministério da Saúde.

Em 2020, foi emitida Declaração Conjunta dos Governos do Brasil e dos Estados Unidos (EUA) relativa à Cooperação em Saúde, em que se anunciou que o governo dos EUA entregou 2 milhões de doses de hidroxicloroquina (HCQ) para a população do Brasil, além de ventiladores. Outros países como a China, a Índia, a Rússia, o Reino Unido, Israel e Espanha prestaram cooperação ao Brasil em questões relacionadas à saúde na presente pandemia, assim como o Brasil prestou cooperação no mesmo contexto por exemplo ao Paraguai e a outros países (especialmente os vizinhos).

Em abril de 2021, o ministro Carlos França definiu, em seu discurso de posse, que o combate à pandemia de COVID-19 era uma das três urgências a serem enfrentadas pelo País no momento. O Ministério das Relações Exteriores foi essencial para a importação de imunizantes contra a COVID-19, assim como para a importação de insumos necessários à fabricação de vacinas, o chamado IFA (Insumo Farmacêutico Ativo). A "diplomacia da saúde" exercida pelo Itamaraty nessa esfera foi particularmente intensa com a China e a Índia, dois países-chave nas cadeias de suprimento da indústria farmacêutica mundial.

Em sua exposição à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) do Senado, em maio de 2021, o chanceler Carlos França resumia bem o quadro da cooperação recebida naquele momento crítico. Havia a prioridade de assegurar os insumos do "*kit* intubação", mas também se buscava ampliar as quotas de IFA recebidos de China e Índia, bem como a cooperação em termos de vacinas com países de diferentes quadrantes, como Reino Unido, Israel e Rússia – chegou a ser aventada a possibilidade de produção da *Sputinik V* no Brasil. Em junho de 2021, o Itamaraty facilitou o recebimento de bancos de células e de vírus para produção nacional de IFA da vacina AstraZeneca/Oxford, de modo que se pôde iniciar produção de vacina 100% nacional.

Foi igualmente crucial a atuação do Ministério para a coordenação do recebimento, por parte do Brasil, de doações de medicamentos, equipamentos de proteção individual (EPI), máquinas de exame e "*kits* intubação", feitas por países como EUA e Espanha. Na outra ponta, o Brasil também fez doações a 24 nações amigas, sobretudo por meio da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), que em 2020 recebeu R$ 28 milhões exclusivamente para ações humanitárias de enfrentamento da pandemia.

O Brasil, que trabalha tanto no desenvolvimento de vacinas próprias quanto na criação de capacidade tecnológica para fabricação doméstica de vacinas estrangeiras, também decidiu exportar e doar imunizantes a outros países "tão logo a produção doméstica o permitisse", dando prioridade a países da América Latina, do Caribe e da África. No final de dezembro de 2021, sob amparo da Medida Provisória nº 1.801, o Brasil anunciou sua primeira doação de vacinas para o exterior: 500 mil doses a serem exportadas para o Paraguai. Ainda no fim de 2021, o Brasil doou

[1547] No início de maio de 2023, a OMS declarou o fim da emergência sanitária de COVID-19 em todo o mundo.

10 milhões de doses para a COVAX Facility. Em janeiro de 2022, por ocasião da visita do presidente Jair Bolsonaro ao Suriname, anunciou-se também a doação de vacinas para esse país. Em abril de 2022, foi realizada doação de US$ 86,7 milhões (a maior quantia doada por país em desenvolvimento) para a COVAX AMC[1548], que visa a distribuir doses de vacinas para países de baixa e média renda. Até o fim de 2022, por meio da ABC, em apoio ao combate à COVID-19, o Brasil já realizou doações de recursos financeiros, equipamentos, medicamentos e insumo a mais de vinte países da América Latina, África e Ásia.

Em outubro de 2022, como decorrência de engajamento do Itamaraty e de outros órgãos do governo brasileiro, concluiu-se processo de equivalência entre certificados de vacinação contra a COVID-19 entre Brasil e União Europeia (UE), com a publicação da Decisão de Execução nº 1948 da Comissão Europeia. Com isso, o Certificado Nacional de Vacinação COVID-19 emitido pelo ConecteSUS pode ser utilizado nas mesmas condições que o Certificado Digital COVID da UE, facilitando o fluxo de pessoas entre as partes caso seja necessário reintroduzir novas medidas de restrições de viagem.

b) COVID-19 e a atuação consular do Ministério das Relações Exteriores

Foi intensa também a atuação do Itamaraty na esfera consular, a fim de socorrer os brasileiros expatriados. Houve cooperação internacional para a repatriação de cidadãos como medida de emergência no contexto da pandemia. O Itamaraty integrou o "Grupo Executivo Interministerial de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional e Internacional", um mecanismo interagência criado para facilitar a coleta e a sistematização de dados sobre os brasileiros retidos no exterior em função da pandemia. Foram criados grupos de trabalho para plantões consulares e designados funcionários para atuarem 24 horas por dia, sete dias por semana no atendimento ao público. Ao todo, foram repatriados quase 39 mil brasileiros; desse total, mais de 8 mil foram repatriados em 37 voos fretados diretamente pelo Ministério.

c) COVID-19 e MERCOSUL

No âmbito do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), entre as ações mais recentes, destacam-se a aprovação da Declaração Presidencial sobre a Recuperação Pós-Pandemia, em dezembro de 2021, por ocasião da LIX Cúpula de Presidentes, e a consequente realização, em junho de 2022, do Seminário Internacional "Políticas de Recuperação Econômica e Inovações em Matéria de Proteção Social para Mitigar os Efeitos da Pandemia de COVID-19 no MERCOSUL". No documento aprovado em 2021, os presidentes de Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai manifestaram solidariedade pelas vítimas e famílias atingidas; enfatizaram que a América do Sul foi particularmente afetada pela pandemia; e coincidiram em que o avanço do processo de vacinação é imprescindível para a retomada econômica.

Em novembro de 2021, o Brasil sediou o evento "Seminário Técnico sobre Acesso a Vacinas COVID-19: Estratégias Nacionais e Possibilidades de Expansão da Capacidade Produtiva Regional". No mesmo mês, em reunião entre os ministros da Saúde do MERCOSUL, aprovou-se

[1548] O Compromisso de Mercado Antecipado da COVAX (COVAX AMC) é um mecanismo financeiro inovador para apoiar a participação de 92 países de renda baixa e média na *COVAX Facility* e para ajudar a garantir o acesso global e equitativo às vacinas COVID-19.

declaração conjunta que pede pelo fortalecimento dos complexos industriais de saúde para aumentar a capacidade produtiva regional de imunizantes e de tecnologias de saúde.

A primeira declaração do MERCOSUL sobre o combate à pandemia foi aprovada em março de 2020, já prevendo medidas como facilitação do retorno de cidadãos para seus locais de origem ou residência e sinalização da necessidade de linhas de crédito.

Em abril de 2020, o Conselho Mercado Comum (CMC) aprovou a destinação imediata de US$ 6 milhões do Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM) para o combate à COVID-19, além de aprovar um fundo adicional de US$ 10 milhões para o mesmo fim.

Ainda, pode-se mencionar que no MERCOSUL, utilizaram-se recursos do FOCEM, para medidas de teste e prevenção contra a COVID-19, por meio do projeto multilateral de pesquisa, educação e biotecnologias aplicadas à saúde, e defendemos manutenção do transporte rodoviário de cargas.

d) COVID-19 e o PROSUL

O foco do Foro para o Progresso e Integração da América do Sul (PROSUL) em 2020 e 2021 foi a colaboração no combate à pandemia, mediante busca de fontes de financiamento para necessidades comuns. Chefes de Estado e de Governo do Foro reuniram-se extraordinariamente em 2020 e em 2021 para discutir a pandemia de COVID-19. Foram delineadas cinco mesas de trabalho para facilitar a cooperação no combate à pandemia: mesa de trânsito de pessoas; de epidemiologia e dados; de compras conjuntas; de trânsito de bens; e de acesso a crédito de fundos internacionais.

Na Declaração da III Cúpula Presidencial do PROSUL, ocorrida na Colômbia em janeiro de 2022, destacou-se a resposta do grupo à crise sanitária, que incluiu desde o diálogo político e a cooperação entre os países até iniciativas como o "*Proyecto de Escalamiento de Capacidades de Inmunización*", que foi lançado em agosto de 2021, envolvendo os países do PROSUL mais o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS), e visa a contribuir para a geração de capacidade de produção sustentável de vacinas na região.

e) COVID-19 e a OPAS

No âmbito da OPAS, o destaque ficou por conta do Fundo Rotativo para Compra de Vacinas, que consiste em um mecanismo de cooperação técnica regional que facilita o acesso oportuno e estável a vacinas de qualidade a preços baixos para os programas nacionais de imunização dos Estados-Membros. A OPAS apoiou as iniciativas ACT Accelerator e COVAX Facility da OMS. Por meio do Fundo Rotativo, a OPAS é a agência designada na região americana para intermediar a adesão de países interessados ao COVAX Facility.

Em abril de 2021, a OMS decidiu pela criação de *hubs* para transferência de tecnologias relacionadas a vacinas contra a COVID-19. Em setembro de 2021, a OPAS, em parceria com a OMS, selecionou a Argentina e o Brasil (por meio da Fundação Oswaldo Cruz – Fiocruz) para a instalação de dois centros de desenvolvimento e produção de vacinas com tecnologia de RNA mensageiro (mRNA), na qualidade de *hubs* para as Américas.

f) COVID-19 e os bancos multilaterais e regionais

Internamente, recursos de bancos multilaterais e regionais foram valiosos para o enfrentamento da pandemia. Em maio de 2020, o governo aprovou o "Programa Emergencial de Apoio a Renda de Populações Vulneráveis Afetadas pela COVID-19", que, ao todo, contou com US$ 4 bilhões para serem aplicados em programas como o Bolsa-Família e seguro-desemprego. Os recursos vieram da Agência Francesa de Desenvolvimento (AFD), do BID, do Banco Mundial, do Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF, na sigla em espanhol), do Banco de Desenvolvimento Alemão (KfW, na sigla em alemão) e do Novo Banco de Desenvolvimento (NDB).

g) COVID-19 e o G20

Em 2020, emitiu-se no começo da pandemia Declaração sobre COVID-19 em Cúpula extraordinária dos líderes. Em abril, os ministros das Finanças e presidentes dos Bancos Centrais do agrupamento adotaram um Plano de Ação, que foi atualizado em 2021, com objetivo de ajudar a impulsionar a cooperação econômica internacional durante a crise e manter as condições para uma forte recuperação. O Plano estabeleceu os princípios-chave que estão orientando a resposta do G20 e compromissos voltados a salvaguardar a saúde, a atividade econômica e a estabilidade financeira. Na Declaração de Riade, na cúpula do agrupamento, a parte inicial, intitulada "Enfrentando o desafio juntos", foi dedicada aos esforços de concertação e cooperação diante da pandemia, assim como as seções temáticas específicas do texto geralmente lhe faziam referência. Em setembro de 2020, o Brasil apoiou o documento "Ações do G20 para apoiar o comércio e investimentos mundiais em resposta à COVID-19", aprovado em Riade. O documento prevê ações coletivas em regulação e facilitação do comércio, transparência, operação de redes logísticas, etc.

Em maio de 2021, o G20 realizou "Cúpula da Saúde Global". O ministro Carlos França representou o Brasil na Cúpula Mundial de Saúde do G20, então já sob a presidência italiana. Em seu discurso, França criticou a desigualdade no acesso a vacinas, insumos, testes e tratamentos contra a COVID-19; destacou que a Constituição Federal garante acesso universal a serviços de saúde; e elogiou esforços empreendidos pela OMS no combate à pandemia. Segundo França, a aceleração do processo de vacinação depende da adoção de medidas concretas, como o fortalecimento da produção internacional de vacinas e a facilitação de acordos de licenciamento e de transferência de tecnologia. Na Cúpula do G20 de 2021, os líderes adotaram a "Declaração de Roma", comprometendo-se com princípios comuns para superar a COVID-19 e prevenir e se preparar para futuras pandemias.

Em 2022, o G20 acordou em estabelecer um fundo para pandemias, que será utilizado de forma comum para atenuar o descompasso anual em financiamento de preparação e resposta a pandemias – estimado em US$ 10 bilhões pela OMS e pelo Banco Mundial –, recompor os sistemas de saúde e fechar a lacuna orçamentária nos próximos cinco anos, tendo por base o tratamento da pandemia do COVID-19 nos últimos dois anos. O fundo foi lançado no mesmo ano, com o nome de "Fundo Intermediário Financeiro para Preparação e Resposta a Pandemias", conhecido também como "Fundo para Pandemias", tendo como sede o Banco Mundial. Na Declaração de Bali, da Cúpula do G20 em 2022, a iniciativa foi saudada e afirmou-se que já há promessas de doações no valor aproximado de US$ 1,4 bilhão. Em 2023, o G20 saudou a conclusão da primeira rodada de financiamento de projetos que se beneficiarão dos recursos do fundo.

h) COVID-19 e a OMC

No âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC), em outubro de 2020, a África do Sul e a Índia pediram um *waiver* das proteções do Acordo de TRIPS, mas houve pouco avanço nesse sentido até meados de 2021, principalmente por causa da oposição da UE e de países como Reino Unido e Suíça. Até maio de 2021, os EUA também se opunham, mas flexibilizaram sua posição. De meados de 2021 até a XII Conferência Ministerial da OMC (MC12) as negociações avançariam e uma proposta de consenso, menos abrangente do que aquela apresentada em outubro de 2020, seria apresentada na Ministerial.

O Brasil defendeu um relaxamento das proteções no seio de uma "terceira via". A diplomacia brasileira apoiou ainda propostas apresentadas pela diretora-geral Ngozi Okonjo-Iweala no sentido de identificar, nos mais diversos mercados, capacidade ociosa para produção de vacinas, bem como de incentivar acordos de licenciamento voluntário e de transferência acelerada de tecnologias e insumos. Pouco mais de um mês depois da posse de Okonjo-Iweala, ocorrida em março de 2021, o Brasil copatrocinou iniciativa intitulada "Ampliando a Atuação da OMC nos Esforços Globais para a Produção e Distribuição de Vacinas e de Outros Produtos Médicos Contra a COVID-19", junto de Austrália, Canadá, Chile, Colômbia, Equador, Nova Zelândia, Noruega e Turquia, que defendeu o engajamento imediato da OMC nas negociações para ampliação da produção e distribuição de vacinas e medicamentos que possam contribuir para a superação da pandemia.

Na MC12, ocorrida em junho de 2022, destaca-se o apoio brasileiro à Iniciativa de Comércio e Saúde lançada pelo Grupo de Ottawa e à adoção de *waiver* a vacinas de COVID-19 ("Decisão Ministerial sobre o Acordo Sobre os Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio – TRIPS"), menos abrangente que aquela de África do Sul e Índia.

i) COVID-19 e a OMS

Deve-se destacar a participação do Brasil nos esforços do ACT Accelerator e à COVAX Facility. O *Access to COVID-19 Tools Accelerator* ou *Global Collaboration to Accelerate the Development, Production and Equitable Access to New COVID-19 diagnostics, therapeutics and vacines* (ACT Accelerator) é uma iniciativa de cooperação global inovadora, para acelerar o desenvolvimento, a produção e o acesso equitativo aos testes, tratamentos e vacinas para a COVID-19. Foi lançada no final de abril de 2020, em um evento coorganizado pelo diretor-geral da OMS, o presidente da França, o presidente da Comissão Europeia e a Fundação Bill & Melinda Gates, como resposta a um chamado do G20. Reúne governos, cientistas, empresas, sociedade civil, filantropos e organizações de saúde globais, como a Fundação Bill & Melinda Gates, *Coalition for Epidemic Preparedness Innovations* (CEPI), *Foundation for Innovative New Diagnostics* (FIND), Aliança Mundial para Vacinas e Imunização (Gavi, na sigla em inglês), Fundo Global, UNITAID, Wellcome, OMS e o Banco Mundial. Ele tem quatro pilares: diagnóstico, tratamento, vacinas e sistemas de saúde.

O COVAX Facility era o pilar de vacinas do ACT Accelerator, coliderado por três das organizações supramencionadas: CEPI, Gavi e OMS, com apoio de distribuição do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF, na sigla em inglês). Ele era uma espécie de "consórcio" que tem como objetivo maximizar as chances de as pessoas nos países participantes obterem acesso às vacinas COVID-19 do modo mais rápido, justo e seguro possível. Trata-se de um

mecanismo a que países podem destinar recursos para a aquisição e distribuição de vacinas para aqueles que não têm (ou têm poucos) recursos ou capacidade para negociar, adquirir e distribuir por conta própria. Ao aderir ao mecanismo, os países e economias participantes não só tinham acesso ao maior e mais diversificado portfólio de vacinas COVID-19 do mundo, mas também a um portfólio gerenciado ativamente. O Facility monitorava continuamente o cenário das vacinas contra COVID-19 para identificar as candidatas mais adequadas e trabalha com os fabricantes para incentivá-los a expandir sua capacidade de produção antes de as vacinas receberem a aprovação regulatória. Buscou garantir vacinas para ao menos 20% das populações dos países. O COVAX foi encerrado em dezembro de 2023, após entregar mais de dois bilhões de vacinas para 146 países

A adesão brasileira ao COVAX Facility, feita em setembro de 2020, restringiu-se a uma cobertura vacinal para 10% de sua população, ou 42,5 milhões de doses. Em março de 2021, o Brasil recebeu o primeiro carregamento de doses da vacina AstraZeneca/Oxford contra a COVID-19 provenientes do COVAX Facility. Após receber quase 14 milhões de doses do COVAX Facility, o Brasil decidiu, no final de 2021, doar as doses restantes que receberia daquele mecanismo. Como já mencionado, a entrega dos imunizantes ficou a cargo do Fundo Rotatório da OPAS.

Em maio de 2020, a OMS lançou a iniciativa *COVID-19 Technology Access Pool* (C-TAP), que visa a expandir a oferta de produtos de combate à COVID-19 a fim de facilitar um acesso oportuno e equitativo a esses bens, por meio de medidas como compartilhamento de propriedade intelectual, compartilhamento de dados, verificação de fornecedores de qualidade, etc.

O Brasil também participa dos ensaios clínicos “Solidariedade” e é um dos signatários do *Solidarity Call to Action*, no âmbito da OMS. Os primeiros visam a testar a eficácia de diferentes tratamentos para a COVID-19. O segundo é liderado pelo presidente da Costa Rica e reúne dezenas de países que conclamam os principais *stakeholders* e a comunidade internacional a se comprometerem a realizar uma série de ações que são urgentemente necessárias para promover a compilação e a difusão de conhecimentos, propriedade intelectual e dados.

Em julho de 2020, foi estabelecido o Painel Independente da OMS para Preparação e Resposta à Pandemia, que apresentou relatório à AMS em 2021.

j) COVID-19 e outras iniciativas internacionais

Na AGNU, o Brasil copatrocinou, em abril de 2020, resolução sobre solidariedade global para o enfrentamento da COVID-19. Também na AGNU, somou-se ao consenso para adotar resolução sobre cooperação internacional para assegurar acesso global a medicamentos, vacinas e equipamento médico para enfrentar a COVID-19.

Ainda no contexto da pandemia, pode-se mencionar o *Ministerial Coordination Group on COVID-19* (MCGC), criado em março de 2020 por iniciativa do Canadá, que contou com a participação do chanceler brasileiro, para coordenação de esforços de países como África do Sul, Alemanha, Austrália, Coreia, França, Itália, México, Reino Unido e Turquia.

O Brasil participou ainda do Fórum Internacional sobre Cooperação em Vacinas contra a COVID-19, realizado virtualmente em agosto de 2021, em iniciativa promovida pela China. Na ocasião, o ministro França destacou, mais uma vez, a necessidade de um acesso global equitativo a vacinas, assim como o engajamento brasileiro nas iniciativas ACT Accelerator e COVAX Facility e o apoio brasileiro ao C-TAP. Houve novo pedido para que os países desenvolvidos procedam à transferência de tecnologia para os países em desenvolvimento, passo essencial para

a promoção da saúde global. Este ponto tem sido particularmente destacado pelo Itamaraty com frequência em seus posicionamentos multilaterais sobre a crise sanitária.

III. Trabalho

a) Organização Internacional do Trabalho (OIT)

i. História

Estabelecida pela Parte XIII do Tratado de Versalhes (1919), que pôs fim à Primeira Guerra Mundial, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) tem como objetivo promover a justiça social, sendo a única agência da Organização das Nações Unidas (ONU) de estrutura tripartite, na qual representantes de governos, de organizações de empregadores e de trabalhadores dos Estados-Membros participam em situação de igualdade as diversas instâncias[1549].

A criação da OIT justifica-se pelo contexto da época. O fluxo de trabalhadores da agricultura para a indústria intensificava-se. Na maioria dos casos, as condições de trabalho eram ruins, e a desigualdade e a exploração estavam cada vez maiores. Não existia uma estrutura forte de fiscalização da qualidade do local de trabalho, o que dificultava a responsabilização dos empregadores em tragédias industriais, muito comuns à época. Desse modo, a ideia de uma organização mundial que estabelecesse regras para o trabalho, a serem seguidas por todos os seus Estados-Membros, surgiu de considerações de segurança, humanitárias, políticas e econômicas. Os fundadores da OIT reconheceram a importância da justiça social para garantir a paz, tendo como pano de fundo a exploração dos trabalhadores nas nações até então industrializadas.

Sua Constituição foi elaborada entre janeiro e abril de 1919 por uma Comissão do Trabalho estabelecida pela Conferência de Paz, que se reuniu pela primeira vez em Paris e, depois, em Versalhes. A comissão, presidida por Samuel Gompers, presidente da Federação Americana do Trabalho, foi composta por representantes de nove países: Bélgica, Cuba, Tchecoslováquia, França, Itália, Japão, Polônia, Reino Unido e Estados Unidos (EUA).

Na primeira Conferência Internacional do Trabalho (1919), a OIT adotou seis convenções. A primeira delas respondia a uma das principais reivindicações do movimento sindical e operário do final do século XIX e começo do século XX: a limitação da jornada de trabalho a oito horas diárias e 48 horas semanais. As outras convenções adotadas nessa ocasião referiram-se à proteção à maternidade, à luta contra o desemprego, à definição da idade mínima de 14 anos para o trabalho na indústria e à proibição do trabalho noturno de mulheres e menores de 18 anos.

Em 1920, a sede da OIT foi estabelecida em Genebra, na Suíça, com Albert Thomas como seu primeiro diretor-geral. Em 1926, a Conferência Internacional do Trabalho introduziu uma inovação importante para supervisionar a aplicação das normas: uma Comissão de Peritos, criada em 1927, composta por juristas independentes, encarregada de examinar os relatórios enviados pelos governos sobre a aplicação das convenções ratificadas por seus países, as chamadas "memórias". A cada ano, esta comissão apresenta seu próprio relatório à conferência. Desde então, seu mandato foi ampliado para incluir memórias sobre convenções e recomendações não ratificadas.

Em 1930, adotou-se uma nova convenção que visava à abolição progressiva do trabalho forçado e obrigatório. A eclosão da Segunda Guerra Mundial interrompeu temporariamente esse processo. Em agosto de 1940, a localização da Suíça no coração de uma Europa em guerra levou

---

[1549] Segundo o Artigo 3º da Constituição da OIT, os representantes de empregadores e os de trabalhadores são escolhidos em conformidade com as organizações profissionais mais representativas. Essas organizações indicam seus representantes diretamente ao governo do Estado, que então encaminha os nomes escolhidos para a Repartição Internacional do Trabalho.

o novo diretor-geral, John Winant, a mudar temporariamente a sede da OIT de Genebra para Montreal, no Canadá. Em 1944, a sede voltou para seu lugar de origem, onde permanece até os dias atuais. No mesmo ano, foi adotada a Convenção sobre liberdade sindical e proteção do direito de sindicalização. Também em 1944, dessa vez sob a direção do irlandês Edward Phelan, os delegados da Conferência Internacional do Trabalho adotaram a Declaração da Filadélfia, que, como anexo à Constituição da OIT, constitui a carta de princípios e objetivos da organização, além de ter servido como referência para a adoção da Carta das Nações Unidas (1945) e da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH, 1948). A Declaração de Filadélfia reafirmou o princípio de que a paz permanente só pode estar baseada na justiça social e estabeleceu quatro ideias fundamentais, que constituem valores e princípios básicos da OIT até hoje:

1) o trabalho deve ser fonte de dignidade;
2) o trabalho não é uma mercadoria;
3) a pobreza, em qualquer lugar, é uma ameaça à prosperidade de todos; e
4) todos os seres humanos têm o direito de perseguir o seu bem-estar material em condições de liberdade e dignidade, segurança econômica e igualdade de oportunidades.

No final da guerra, em 1945, nasce a ONU, e a OIT, em 1946, tornou-se sua primeira agência especializada. Dali em diante, o número de países-membros da OIT duplicou-se, e a organização assumiu caráter universal. Progressivamente, os países industrializados passaram a ser minoria, o orçamento cresceu cinco vezes, o número de funcionários quadruplicou-se. O fim da Segunda Guerra Mundial, nesse contexto, marcou o início de uma nova era para a OIT. Em 1948, ainda sob a liderança de Phelan, a Conferência Internacional do Trabalho adotou a Convenção nº 87 sobre liberdade sindical e proteção do direito sindical. Nesse ano, houve a eleição do americano David Morse para o cargo de diretor-geral da OIT e o lançamento de programas de emergência para promover o emprego na Europa, na Ásia e na América Latina. A eleição de Morse coincidiu, ainda, com o reforço da atividade da organização no domínio das normas do trabalho e com o lançamento do seu programa de cooperação técnica.

Nesse sentido, o Programa Alargado de Assistência Técnica das Nações Unidas, lançado em 1950, conferiu um novo impulso à cooperação com os países em desenvolvimento. A estratégia de assistência técnica do programa centra-se em projetos implementados pela cooperação para o desenvolvimento, que ocorre entre países receptores, doadores e a OIT, além do aconselhamento de políticas para tornar o emprego um objetivo central dos quadros macroeconômicos nacionais e das políticas sociais e econômicas, da promoção de estudos para identificar as formas de aumentar a geração de empregos, do reforço da capacidade dos governos e dos parceiros sociais e da facilitação do diálogo tripartite sobre as opções em termos de políticas de emprego.

No ano seguinte, é adotada a Convenção nº 100 relativa à igualdade de remuneração entre mão de obra masculina e mão de obra feminina em trabalho de valor igual. O Conselho de Administração, em colaboração com o Conselho Econômico e Socal das Nações Unidas (ECOSOC), cria uma comissão e um comitê para analisarem as queixas de violação da liberdade sindical. Em 1952, houve a adoção da Convenção nº 102 relativa à segurança social ("Normas Mínimas de Seguridade Social"). Em 1957, criou-se a Convenção nº 105 sobre a abolição do trabalho forçado, e, no ano seguinte, foi a vez da Convenção nº 111 sobre a discriminação em matéria de emprego e profissão. Em 1958, uma nova convenção determinou a eliminação das práticas discriminatórias em matéria de emprego e ocupação, sendo este o primeiro instrumento internacional a cuidar dessa matéria.

Na década de 1960, foi criado o Instituto Internacional de Estudos Laborais (1960)[1550], com sede em Genebra, e o Centro Internacional de Formação (1965)[1551], em Turim, na Itália. Mais adiante, veio a Convenção nº 138, que trata da idade mínima de admissão ao emprego e se tornou fundamental no combate ao trabalho infantil em escala mundial. Por essa ação, a OIT ganhou o Prêmio Nobel da Paz em seu 50º aniversário em 1969, sendo considerada a "consciência social da humanidade" pelo presidente do comitê do Prêmio Nobel.

De 1974 a 1989, houve o desenvolvimento em grande escala das atividades de cooperação técnica sob a liderança do diretor-geral da OIT, Francis Blanchard. À época, a organização também passava por sérias dificuldades financeiras que exigiam a redução de despesas. Blanchard conseguiu evitar que a OIT sofresse mais danos quando os EUA se retiraram da organização (1977-1980), situação que acarretou a perda de um quarto do orçamento. A volta dos EUA à OIT ocorreu apenas no início do governo Reagan, em 1980. Blanchard também se esforçou muito para defender a universalidade da organização. Em 1983, a China voltou a ser um membro ativo[1552], e, assim, as responsabilidades da organização na Ásia aumentaram consideravelmente.

Nesse período, a OIT continuou resolutamente seu trabalho em defesa dos direitos humanos. A organização desempenhou um importante papel na emancipação da ditadura na Polônia, dando todo o seu apoio à legitimação do Sindicato *Solidarnosc* (Solidariedade) com base no respeito pela Convenção nº 87 sobre liberdade sindical, ratificada pela Polônia em 1957. Outro marco da gestão de Blanchard foi a Reunião de Alto Nível sobre Emprego e Ajuste Estrutural, realizada em 1987. Foi a primeira vez que o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI) participaram ativa e juntamente aos membros do Conselho de Administração da OIT, representantes de governos, sindicatos e empregadores. Devido às suas iniciativas pessoais e habilidades de liderança, a OIT e muitas outras agências internacionais relevantes envolveram-se diretamente no desenvolvimento de estratégias e na implementação de políticas para erradicar a pobreza e mitigar mudanças sociais desfavoráveis resultantes da dívida internacional e do reajuste estrutural.

Blanchard ainda envidou esforços incansáveis para disseminar a filosofia da organização o mais amplamente possível e estender suas atividades ao setor informal. Ele se aposentou em 1989, após 38 anos de serviço na OIT, sendo sucedido pelo belga Michel Hansenne.

Em 1991, a OIT adota o Programa Internacional para a Eliminação do Trabalho Infantil (IPEC, na sigla em inglês), para eliminar progressivamente o trabalho infantil por meio do fortalecimento da capacidade dos países para lidar com essa questão e da promoção de um movimento mundial para combater o trabalho infantil. O IPEC opera atualmente em 88 países. O trabalho do IPEC é parte da Agenda de Trabalho Decente da OIT[1553].

[1550] O Instituto Internacional de Estudos Laborais promove a investigação e a discussão pública sobre os assuntos emergentes do interesse da OIT e dos seus mandantes: trabalho, negócios e governança.

[1551] Fazendo parcerias com entidades de formação nacionais e regionais, o Centro Internacional de Formação contribui para a disseminação dos princípios e políticas da OIT e para o reforço da capacidade das instituições nacionais para implementarem programas alinhados a seus objetivos estratégicos.

[1552] A China foi membro fundador da OIT. Com a substituição da República da China nacionalista (RoC, na sigla em inglês) pela República Popular da China (RPC), em 1971, em todo o sistema ONU, a representação chinesa na OIT passou a caber à RPC. O efetivo engajamento da China popular com a OIT só começa, de fato, em 1983, tendo o país passado a participar ativamente do desenvolvimento de normas internacionais de trabalho, com a ratificação de 14 convenções da OIT em 1984 e a abertura de um escritório da organização em território continental chinês em 1985.

[1553] De acordo com o *site* da organização, "Formalizado pela OIT em 1999, o conceito de trabalho decente sintetiza a sua missão histórica de promover oportunidades para que homens e mulheres obtenham um trabalho produtivo e de qualidade, em condições de liberdade, equidade, segurança e dignidade humanas, sendo considerado condição

Em 1992, sob a direção de Hansenne, a Conferência Internacional do Trabalho aprova a Política de Parceria Ativa, sendo criada a primeira equipe multidisciplinar, em Budapeste. Com tal feito, Hansenne lançou a OIT numa via de maior descentralização das suas atividades e dos seus recursos, que até então estavam concentrados em Genebra.

Em 1998, a Conferência Internacional do Trabalho, na sua 87ª Sessão, adotou a Declaração dos Direitos e Princípios Fundamentais no Trabalho, definidos como o respeito à liberdade sindical e de associação e o reconhecimento efetivo do direito de negociação coletiva, a eliminação de todas as formas de trabalho forçado ou obrigatório, a efetiva abolição do trabalho infantil e a eliminação da discriminação em matéria de emprego e ocupação. A declaração associa esses quatro direitos e princípios diretamente a oito convenções, que passaram a ser definidas como fundamentais[1554]. Dessa forma, todos os Estados-Membros da OIT, por terem aderido à sua Constituição, são obrigados a respeitar esses direitos e princípios, havendo ou não ratificado as oito convenções fundamentais que correspondem a eles. A conferência também definiu a ratificação universal dessas convenções como um objetivo e estabeleceu as bases para um amplo programa de cooperação técnica da OIT com seus Estados-Membros, visando a contribuir à sua efetiva aplicação e criando um mecanismo de monitoramento dos avanços realizados.

Em 1999, o chileno Juan Somavia tornou-se o primeiro diretor-geral da OIT proveniente de um país do hemisfério sul. Nesse período, a conferência adota uma nova convenção sobre a proibição e a eliminação imediata das piores formas de trabalho infantil.

Em 2002, a Convenção nº 182, que apela à adoção de medidas imediatas destinadas a abolir as piores formas de trabalho infantil, é ratificada por mais de cem países. Trata-se da convenção da OIT que mais rapidamente recebeu tamanho número de ratificações. Também houve a criação da Comissão Mundial sobre a Dimensão Social da Globalização[1555], cujo objetivo principal é identificar políticas para uma globalização justa alinhadas à redução da pobreza, à sustentabilidade do crescimento, do emprego e do desenvolvimento, à criação de oportunidades para um trabalho digno e à promoção da inclusão e justiça para todos. Essa comissão lançou, em 2004, o relatório "Uma Globalização Justa – Criar Oportunidades para Todos", que significou um apelo à partilha de valores universais, como o respeito aos direitos humanos e à dignidade e o reforço da democracia e da proteção social.

---

fundamental para a superação da pobreza, a redução das desigualdades sociais, a garantia da governabilidade democrática e o desenvolvimento sustentável."

[1554] As oito Convenções Fundamentais da OIT são: 1) Convenção nº 182 sobre as Piores Formas de Trabalho das Crianças (1999); 2) nº 138 sobre a Idade Mínima (1973); 3) nº 111 sobre a Discriminação (Emprego e Profissão) (1958); 4) nº 105 sobre a Abolição do Trabalho Forçado (1957); 5) nº 100 sobre a Igualdade de Remuneração (1951); 6) nº 98 sobre o Direito de Organização e Negociação Coletiva (1949); 7) nº 87 sobre a Liberdade Sindical e a Proteção do Direito Sindical (1948); e 8) nº 29 sobre o Trabalho Forçado ou Obrigatório (1930), que inclui o Protocolo de 2014 sobre o Trabalho Forçado ou Obrigatório. Posteriormente, foram reconhecidas também como fundamentais a Convenção nº 155 sobre Segurança e Saúde dos Trabalhadores (1981), ratificada pelo Brasil, e a Convenção nº 187 do Quadro Promocional para a Segurança e Saúde Ocupacional (2006), não ratificada pelo Brasil.

[1555] A Comissão Mundial sobre a Dimensão Social da Globalização foi criada pela OIT, em fevereiro de 2002, como um órgão independente que deveria contribuir para responder aos desafios trazidos pela globalização. A comissão examinou as várias facetas desse processo, as diversas percepções públicas em torno dele e suas implicações para o progresso econômico e social. A comissão fez suas recomendações, por meio de relatório final divulgado em 24 de fevereiro de 2004. O órgão foi composto por 26 membros de distintas áreas, tanto de governos quanto da sociedade civil. Seus copresidentes foram o presidente Benjamin William Mkapa, da Tanzânia, e a presidente Tarja Halonen, da Finlândia. O ex-diretor-geral da OIT, Juan Somavia, também participou da comissão.

Em junho de 2008, durante a 97ª Sessão da Conferência Internacional do Trabalho, representantes de governos, empregadores e trabalhadores adotaram um dos mais importantes documentos da OIT: a Declaração sobre Justiça Social para uma Globalização Equitativa, uma das primeiras manifestações de um organismo internacional sobre o mundo globalizado e a grave crise financeira internacional que eclodiria três meses depois. É importante assinalar que já existia uma crise de emprego antes da crise econômica de 2008. A crise foi precedida por um desequilíbrio crescente no processo de globalização, que se manifestou, em particular, em uma distribuição muito desigual dos seus benefícios, entre os países e no interior deles, e no aumento das desigualdades de renda.

Desde a sua criação em 1919, os membros da OIT adotaram 191 convenções e 208 recomendações sobre diversos temas, como emprego, proteção social, recursos humanos, saúde e segurança no trabalho e trabalho marítimo etc. A organização desempenhou um papel importante na definição das legislações trabalhistas e na elaboração de políticas econômicas, sociais e trabalhistas durante boa parte do século XX. Ainda hoje, os principais princípios e objetivos da Declaração da Filadélfia mantêm sua relevância no tema de relações de trabalho e justiça social, especialmente os seguintes: o trabalho não é uma mercadoria; a liberdade de expressão e de associação é uma condição indispensável para um progresso constante; a pobreza, onde quer que exista, constitui um perigo para a prosperidade de todos; todos os seres humanos, qualquer que seja a sua raça, a sua crença ou o seu sexo, têm o direito de efetuar o seu progresso material e o seu desenvolvimento espiritual em liberdade e com dignidade, com segurança econômica e com oportunidades iguais.

A OIT constitui, nesse contexto, mais do que um avanço do próprio Direito Internacional do Trabalho, pois trouxe mudanças irreversíveis à própria sociedade internacional. A organização teve um papel decisivo no desenvolvimento de todas as outras organizações internacionais que lhe sucederam. Sua estrutura tripartida também constitui um marco, com a presença de representantes dos Estados e da sociedade civil.

ii. Estrutura organizacional

A OIT compreende os seguintes órgãos:

1) Conferência Internacional do Trabalho;
2) Conselho de Administração; e
3) Repartição Internacional do Trabalho.

A Conferência Internacional do Trabalho é órgão plenário da organização, constituído pelos representantes dos Estados-Membros. Ela define as normas internacionais do trabalho e as políticas gerais da OIT. Reúne-se, a rigor, anualmente, mas pode reunir-se sempre que necessário. As sessões ocorrem no lugar determinado pelo Conselho de Administração, geralmente em Genebra. A conferência é composta de quatro representantes de cada um dos membros, dos quais dois são delegados do governo e os outros dois representarão, respectivamente, os empregados e os empregadores. Quando a conferência discutir questões que interessem particularmente às mulheres, ao menos uma das pessoas designadas como consultores técnicos deve ser uma mulher.

O Conselho de Administração é o órgão executivo da OIT. Ele se reúne três vezes por ano em Genebra e toma decisões sobre as políticas da OIT, além de estabelecer o programa e o orçamento que são submetidos à conferência para adoção. De acordo com o Artigo 7º do Tratado Constitutivo, o conselho é composto por 56 membros titulares (28 Governos, 14 Empregadores e 14 Trabalhadores) e 66 suplentes (28 Governos, 19 Empregadores e 19 Trabalhadores). Dez dos

assentos do governo estão reservados para membros de grande importância industrial: Brasil, China, França, Alemanha, Índia, Itália, Japão, Rússia, Reino Unido e EUA. Os demais membros representantes de governo são eleitos pela conferência a cada três. Os membros empregadores e trabalhadores são eleitos conforme sua capacidade individual, também de três em três anos.

A Repartição Internacional do Trabalho é o secretariado permanente da OIT. Trata-se do ponto focal para todas as atividades gerais da OIT, preparadas sob a direção do Conselho de Administração e sob a liderança do diretor-geral. O diretor-geral também exerce as funções de secretário-geral da conferência. O cargo é exercido por um mandato de cinco anos, permitida uma reeleição.

O trabalho do conselho e da repartição é apoiado por comitês tripartites que compreendem grandes indústrias, bem como por comitês de especialistas em temas como treinamento profissional, desenvolvimento de gestão, segurança e saúde no trabalho, relações industriais, educação dos trabalhadores e problemas especiais de mulheres e jovens trabalhadores.

A conferência elegerá um presidente e três vice-presidentes. Os três vice-presidentes serão, respectivamente, um delegado governamental, um delegado dos empregadores e um delegado dos trabalhadores. A conferência formulará as regras do seu funcionamento. As decisões serão tomadas por maioria simples dos votos presentes, exceto nos casos em que outra fórmula não for prescrita pela Constituição, por qualquer convenção ou por instrumento que confira poderes à conferência, ou, ainda, pelos acordos financeiros e orçamentários adotados. Nenhuma votação será válida se o número dos votos reunidos for inferior à metade do de delegados presentes à sessão.

Se a conferência se pronunciar pela aceitação de propostas relativas a um assunto na sua ordem do dia, deverá decidir se essas propostas tomarão a forma de uma convenção internacional ou de uma recomendação, quando o assunto tratado, ou um de seus aspectos não permitir a adoção imediata de uma convenção. Em ambos os casos, para que uma convenção ou uma recomendação seja aceita em votação final pela conferência, são necessários dois terços dos votos presentes.

Tratando-se de uma convenção, será dado a todos os Estados-Membros conhecimento da convenção para fins de ratificação e cada um dos Estados-Membros compromete-se a submeter, dentro do prazo de um ano, a partir do encerramento da sessão da Conferência (ou, quando, em razão de circunstâncias excepcionais, tal não for possível, logo que o seja, sem nunca exceder o prazo de 18 meses após o referido encerramento), a convenção à autoridade ou autoridades em cuja competência entre a matéria, a fim de que estas a transformem em lei ou tomem medidas de outra natureza. O Estado-Membro que tiver obtido o consentimento da autoridade, ou autoridades competentes, comunicará ao diretor-geral a ratificação formal da convenção e tomará as medidas necessárias para efetivar as disposições da dita convenção. Quando a autoridade competente não der seu assentimento a uma convenção, nenhuma obrigação terá o Estado-Membro a não ser a de informar o diretor-geral da OIT, no prazo que o Conselho de Administração julgar conveniente, sobre a sua legislação e prática observada relativamente ao assunto de que trata a convenção. Deverá, também, informar até que ponto aplicou, ou pretende aplicar, dispositivos da convenção, por intermédio de leis, por meios administrativos, por força de contratos coletivos, ou, ainda, por qualquer outro processo, expondo, outrossim, as dificuldades que impedem ou retardam a ratificação da convenção. Qualquer convenção ratificada deve ser comunicada pelo diretor-geral da OIT ao secretário-geral das Nações Unidas, para fins de registro, de acordo com o Artigo 102 da Carta das Nações Unidas, obrigando apenas os Estados-Membros que a tiverem ratificado.

Os Estados-Membros também se comprometem a apresentar à Repartição Internacional do Trabalho um relatório anual sobre as medidas por eles tomadas para execução das convenções a

que aderiram. Esses relatórios serão redigidos na forma indicada pelo Conselho de Administração e deverão conter as informações solicitadas.

Em se tratando de uma recomendação, será dado conhecimento da recomendação a todos os Estados-Membros, a fim de que estes a considerem, atendendo à sua efetivação por meio de lei nacional ou por outra qualquer forma. Além disso, cada um dos Estados-Membros compromete-se a submeter, dentro do prazo de um ano a partir do encerramento da sessão da conferência (ou, quando, em razão de circunstâncias excepcionais, tal não for possível, logo que o seja, sem nunca exceder o prazo de 18 meses após o referido encerramento), a recomendação à autoridade em cuja competência entre a matéria, a fim de que estas a transformem em lei ou tomem medidas de outra natureza. Os Estados-Membros darão conhecimento ao diretor-geral da OIT das medidas tomadas. Além da obrigação de submeter a recomendação à autoridade competente, o membro só terá de informar o diretor-geral sobre a sua legislação e prática observada relativamente ao assunto de que trata a recomendação. Deverá também informar até que ponto aplicou ou pretende aplicar dispositivos da recomendação, e indicar as modificações destes dispositivos que sejam ou venham a ser necessárias para adotá-los ou aplicá-los.

As Normas Internacionais do Trabalho, ou seja, as convenções, recomendações, resoluções, declarações e protocolos adotadas no âmbito da OIT, são apoiadas por um sistema de controle que contribui para a aplicação pelos países das convenções que ratificam. A OIT examina regularmente a aplicação de normas nos Estados-Membros e aponta as áreas onde elas poderiam ser melhor aplicadas. Se houver algum problema na aplicação das normas, a OIT procura ajudar os países através do diálogo social e da assistência técnica.

iii. OIT e Brasil

O Brasil é membro fundador da OIT, participando da Conferência Internacional do Trabalho desde sua primeira reunião. Em 1950, foi aberto no Brasil o primeiro escritório da organização na América Latina. Até hoje, o País já ratificou 98 convenções internacionais do trabalho (67 estão em vigor, 18 foram denunciadas, nove já perderam a vigência internacional e quatro ainda não entraram em vigor), as quais possuem força de tratado internacional. Logo, tanto a legislação trabalhista brasileira quanto as políticas públicas existentes no setor devem estar de acordo com as regras internacionais acatadas.

São vários os projetos executados em cooperação técnica com a OIT, como os que objetivam a eliminação do trabalho infantil e do trabalho escravo, o combate à discriminação e a promoção da igualdade de direitos. Os projetos funcionam como uma extensão dos mecanismos de proteção social aos trabalhadores da economia informal, reduzindo acidentes e doenças ocupacionais e fortalecendo os mecanismos e processos de diálogo social. Esses projetos são desenvolvidos bilateralmente pelo Brasil, seja como receptor de cooperação da OIT, seja como prestador de cooperação a outros países em desenvolvimento, ou por meio de Cooperação Sul-Sul Triangular (CSST), contando com a participação da OIT. Ambos possuem o Programa de Cooperação Sul-Sul Brasil-OIT, criado em 2009, que já implementou mais de vinte projetos colaborando com mais de 40 países da África, da América Latina e do Caribe.

Em 2023, foi anunciado pelo governo brasileiro um novo projeto, intitulado "Consolidação do programa de Cooperação Sul-Sul Brasil-OIT para a Promoção dos Direitos e Princípios Fundamentais do Trabalho". O objetivo da iniciativa é promover a sistematização e troca de experiências entre países da América Latina e da África na área dos princípios e direitos fundamentais do trabalho, em especial a promoção da saúde e segurança no trabalho e o combate

à discriminação e ao trabalho infantil. No mesmo ano, foi lançado, no contexto da X Reunião Anual de Avaliação da Cooperação Sul-Sul Brasil-OIT, a primeira em sete anos, o Programa de Cooperação Sul-Sul 2023-2027 "Justiça Social para o Sul Global", desenhado com o propósito de apoiar a promoção do trabalho decente e da justiça social nos países em desenvolvimento da América Latina, África e Ásia-Pacífico.

Durante a XVI Reunião Regional Americana da OIT, realizada em Brasília, em 2006, que teve como tema "Trabalho Decente nas Américas e Caribe", o governo brasileiro lançou oficialmente a Agenda Nacional de Trabalho Decente (ANTD), elaborada em consulta com organizações de empregadores e de trabalhadores, mediante o chamado "diálogo social". Desde então, as áreas de atuação da OIT no Brasil têm se articulado em torno das três prioridades da agenda, quais sejam:

1) gerar mais e melhores empregos, com igualdade de oportunidades e de tratamento;
2) erradicar o trabalho escravo e eliminar o trabalho infantil, em especial em suas piores formas; e
3) fortalecer os atores tripartites e o diálogo social como um instrumento de governabilidade democrática.

O Plano Nacional de Emprego e Trabalho Decente foi lançado em 2010 como instrumento de operacionalização da ANTD, contribuindo para o progresso das políticas aplicadas. Em 2012, foi realizada a I Conferência Nacional de Emprego e Trabalho Decente, envolvendo cerca de vinte mil participantes em todo o País. Ademais, outras agendas subnacionais foram desenvolvidas e implementadas em estados como Bahia, Mato Grosso e São Paulo.

Historicamente, o Brasil desempenha papel importante ao endossar acordos internacionais relativos às relações trabalhistas. São anos de formulação e implementação de políticas e programas na esfera pública que, sem dúvida, fizeram o País avançar significativamente na direção do respeito aos direitos humanos e aos direitos no trabalho, da justiça e da inclusão social e da democracia. É fundamental ressaltar que, para isso, foi e continua sendo chave contar com a presença ativa e constante das organizações de empregadores e trabalhadores e da sociedade civil em geral, expressando suas demandas e perspectivas e dando vida aos mecanismos de controle social, que constituem um dos aspectos mais ricos e notáveis da experiência brasileira recente.

Nesse contexto, destacam-se algumas ações brasileiras alinhadas a esse papel, como a ratificação da Convenção nº 111 sobre Discriminação em Matéria de Emprego e Ocupação, que resultou em uma estrutura legal para o reconhecimento e proteção às pessoas LGBTQIA+. Em 2018, por exemplo, o Supremo Tribunal Federal (STF) ainda determinou que as pessoas transexuais têm o direito de reivindicar a adequação do registro civil, alterando o nome para o mais adequado à sua identidade, sem a necessidade de cirurgias ou decisões judiciais.

Em novembro de 2019, sancionou-se o Decreto nº 10.088, que consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo Federal que dispõem sobre a promulgação de convenções e recomendações da OIT ratificadas pelo Brasil. Nas disposições finais do decreto, consta que as convenções anexas serão executadas e cumpridas integralmente, mas que estão sujeitos à aprovação do Congresso Nacional atos que possam resultar em revisão destas convenções e ajustes complementares, no caso de acarretarem em encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional, nos termos do inciso I do caput do Artigo 49 da Constituição Federal.

Em 2020, foi lançado o Projeto SCORE para melhoria da produtividade e das condições de trabalho para pequenas e médias empresas (PMEs) e de funcionários de cadeias de valor selecionadas. Para tanto, busca-se a introdução da metodologia Sustentando Empresas

Competitivas e Responsáveis (SCORE[1556], na sigla em inglês) da OIT. O foco inicial do projeto são as PMEs do setor têxtil e de confecções da região metropolitana de São Paulo, que concentra o maior polo dessa cadeia no Brasil.

Em 2021, foi lançado o Projeto PRIDE: Promovendo Direitos, Diversidade e Igualdade no mundo do trabalho, que busca inclusão e trabalho decente para 300 pessoas LGBTQIA+, prioritariamente população transexual, por meio do desenvolvimento de capacidades profissionais e de habilidades socioemocionais. O projeto também apoia a incorporação de políticas de não discriminação e a promoção do trabalho decente junto aos governos, às organizações de empregadores(as) e de trabalhadores(as), e ao setor privado.

Em 2023, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) nº 1.625, o STF validou a saída do Brasil da Convenção nº 158, que ocorreu durante o governo Fernando Henrique Cardoso (FHC). Essa convenção trata da demissão sem justa causa no mercado de trabalho, exigindo a reintegração compulsória dos trabalhadores nos casos de demissão arbitrária. A denúncia brasileira havia sido registrada em 1996, mas a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) acionou o STF no ano seguinte para obter a declaração de inconstitucionalidade do decreto, uma vez que a convenção havia sido aprovada e promulgada pelo Congresso e que a denúncia seria um ato do governo que feriria a Constituição, segundo a tese de que a denúncia deveria ter sido aprovada previamente pelo Congresso, e não feita pelo presidente como ato unilateral. O julgamento arrastou-se por 26 anos, sendo finalizado nesse ano em plenário virtual.

Em dezembro de 2023, a secretária-geral das Relações Exteriores, embaixadora Maria Laura da Rocha, reuniu-se com o diretor-geral da OIT, Gilbert Houngbo, quando discutiram a criação da Coalizão Global pela Justiça Social[1557], proposta pela organização, para o avanço de temas do trabalho. Também trataram da iniciativa lançada por Brasil e EUA sobre trabalho decente na economia do século XXI.

b) Outras questões ligadas a trabalho e política externa brasileira

A DUDH consagra a noção do trabalho como um direito, ao reconhecer que toda pessoa tem o direito de trabalhar ou de se envolver em empregos produtivos sem ser impedida de fazê-lo. O mesmo conceito foi reconhecido no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC, 1966).

No âmbito da ONU, a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias, aprovada em 1990 e em vigor desde 2003, foi o primeiro instrumento internacional de direitos humanos no âmbito da ONU a tratar especificamente dos trabalhadores migrantes. Além de reiterar direitos já previstos em outros instrumentos, a convenção traz como seu princípio básico a não discriminação (Artigo 7º) e prevê direitos específicos dos trabalhadores migrantes e membros de suas famílias, como o direito a

[1556] No *site* da OIT, explica-se que “A metodologia SCORE é uma iniciativa global da OIT que reúne experiências de sucesso em mais de vinte países na África, Ásia e América Latina, e tem como objetivo aumentar a produtividade e melhorar as condições de trabalho de PMEs. Por meio de treinamentos práticos e consultorias *in-factory*, a metodologia estimula a adoção de ferramentas de cooperação no local de trabalho e o trabalho decente”.

[1557] A coalizão foi endossada, em novembro, pelo Conselho de Administração. Ela visa gerar maiores compromissos políticos e investimentos e promover ações concretas em prol da justiça social e do trabalho digno, em apoio às prioridades nacionais. Ela desempenhará um papel fundamental na defesa da justiça social e na galvanização do apoio ao reconhecimento da justiça social na agenda multilateral, em particular na Cúpula do Futuro da ONU em 2024 e na Cúpula Social Mundial da ONU em 2025.

tratamento não menos favorável que aquele concedido aos nacionais do Estado de emprego em matéria de remuneração e de outras condições de trabalho (Artigo 25, I, a) e emprego (Artigo 25, I, b), além de outras disposições aplicáveis a categorias especiais de trabalhadores migrantes e integrantes de suas famílias e da promoção de condições saudáveis, igualitárias, dignas e legais.

O Brasil ainda não é parte desse instrumento internacional, cujo texto foi aprovado, em dezembro de 2022, com algumas reservas relacionadas à Lei de Migração (2017), em comissão especial da Câmara dos Deputados. De acordo com o deputado Federal Orlando Silva, "a adesão ao acordo representará o 'preenchimento de uma importante lacuna da política externa brasileira, no contexto da participação do Brasil no sistema internacional de proteção aos direitos humanos da ONU." Em janeiro de 2023, no seu discurso de posse, o ministro das Relações Exteriores, Mauro Vieira, singularizou o objetivo de "dialogar com os membros do Congresso Nacional para avançar na aprovação expedita da Convenção da ONU sobre direitos dos trabalhadores migrantes".

O trabalho é objeto da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, sendo o tema principal de um dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), o ODS 8, que se refere ao trabalho decente e ao crescimento econômico ("promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todas e todos").

Em âmbito interamericano, o tema do trabalho está presente nos Artigos XIV e XXXVII na Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (DADDH, 1969) da Organização dos Estados Americanos (OEA). A OEA também possui um importante espaço para a discussão do tema e de questões afins, que é a Conferência Interamericana de Ministros do Trabalho, que se ocupa de estabelecer normas de cunho social e trabalhista.

No Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), a temática do trabalho também tem destaque, levando em conta que uma das pendências para a concretização do mercado comum no interior do bloco é a plena implementação da livre circulação de trabalhadores. Em 1991, a Reunião de Ministros do Trabalho iniciou o caminho para a consolidação da dimensão sociolaboral do bloco, com a realização de diversas atividades promovidas pelas chamadas Organizações Sociais e Trabalhistas (OSL), o intercâmbio de ideias para a geração de documentos conducentes a uma política socio-trabalhista para o bloco e a assinatura, em 1998, da Declaração Sociolaboral do MERCOSUL, revisada em 2015. Esse último documento emergiu de discussões no âmbito do então Subgrupo de Trabalho nº 11 (atual SGT nº 10) e sugeriu a criação da Comissão Sociolaboral do MERCOSUL, ocorrida em março de 1999. Essa comissão emite recomendações diretas ao Grupo Mercado Comum (GMC) e tem como função formular planos, programas de ação e recomendações para fomentar a aplicação e o cumprimento da Declaração Sociolaboral. Entre os importantes avanços que advieram com a declaração, destacam-se a garantia de não discriminação em razão da origem nacional (Artigo 1º) e a proteção aos trabalhadores migrantes ou fronteiriços (Artigo 4º)[1558]. As OSLs, por sua vez, contribuíram para a elaboração e a implementação do Acordo Multilateral de Seguridade Social do MERCOSUL e seu Regulamento Administrativo (1997), da Estratégia Regional para o Crescimento do Emprego (2006) e do Observatório do Mercado de Trabalho do MERCOSUL (2008). Há também planos regionais com o objetivo de formular e implementar políticas ativas de trabalho decente, pleno emprego

---

[1558] "Artigo 4º (1998): Todo trabalhador migrante, independentemente de sua nacionalidade, tem direito à ajuda, informação, proteção e igualdade de direitos e condições de trabalho reconhecidos aos nacionais do país em que estiver exercendo suas atividades, em conformidade com a legislação profissional de cada país. Os Estados Partes comprometem-se a adotar medidas tendentes ao estabelecimento de normas e procedimentos comuns relativos à circulação dos trabalhadores nas zonas de fronteira e a levar a cabo as ações necessárias para melhorar as oportunidades de emprego e as condições de trabalho e de vida destes trabalhadores."

produtivo e de desenvolvimento de empresas sustentáveis, além de promover um conjunto de princípios e direitos. Exemplo desse instrumento é o Plano Regional MERCOSUL para a Prevenção e a Erradicação do Trabalho Infantil, aprovado em 2006. Todos os países do bloco ratificaram os principais convênios internacionais relacionados ao trabalho infantil e encontram-se voltados à elaboração ou execução de planos nacionais para a execução do plano regional, além do desenvolvimento de políticas de coordenação interministerial.

Na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), as discussões acerca da temática trabalhista ocorrem a partir da participação regular da OIT, desde 2005, enquanto observador, nas Reuniões dos Ministros do Trabalho e dos Assuntos Sociais. Mais recentemente, na XV Reunião dos Ministros do Trabalho e Assuntos Sociais da CPLP (2023), os representantes reuniram-se em Benguela, com o objetivo de abordar o tema "Por uma Justiça Social e Trabalho digno para todos". Na declaração final do encontro, decidiu-se instar os Estados-Membros a ratificar a Convenção Multilateral de Segurança Social da CPLP (2015) e apoiar os processos de ratificação da Convenção nº 102 da OIT sobre Segurança Social em Angola, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste. As delegações debateram o Plano de Ação 2023-2030 para inspeção do trabalho, que tem como objetivo promover o fortalecimento dos sistemas das inspeções do trabalho dentro dos Estados-Membros da CPLP, o que ocorrerá por meio, por exemplo, da formação especializada, da ampliação do conhecimento sobre sistemas de inspeção do trabalho nos Estados-Membros da CPLP, da cooperação técnica multilateral e publicação bienal de relatório de situação da inspeção do trabalho no âmbito da CPLP.

No âmbito dos BRICS, os ministros do Trabalho e Emprego dos países do bloco reúnem-se periodicamente. Em 2022, o encontro do grupo tinha por objetivos promover ações para o fomento do emprego verde, investir no desenvolvimento de habilidades e proteger trabalhadores em novas formas de emprego. Na ocasião, foi emitida uma declaração que identifica três prioridades para as respostas das políticas sobre trabalho e emprego à pandemia de COVID-19: promover empregos verdes para o desenvolvimento sustentável, desenvolver habilidades para uma recuperação resiliente e proteger os direitos dos trabalhadores em novas formas de emprego. A declaração também defende uma maior coordenação interministerial, bem como o apoio às políticas governamentais para incentivar as empresas a aumentar o investimento no desenvolvimento de habilidades, expandir os programas de aprendizagem, melhorar a qualidade e o escopo da aprendizagem baseada no trabalho e promover o desenvolvimento empresarial sustentável. As discussões do encontro e o compromisso dos líderes vão ao encontro do Chamado Global da OIT à Ação (2021), uma resolução da Conferência Geral do Trabalho para uma recuperação inclusiva, sustentável e resiliente.

O G20 também é outro grupo que, recentemente, reuniu-se para propor medidas com o objetivo de enfrentar as atuais crises globais e apoiar a justiça social e o trabalho decente. A pedido do G20, a OIT contribui com dados, análises e recomendações de políticas sobre questões trabalhistas, econômicas e sociais para fortalecer a economia global. Na Cúpula de Líderes de 2022, reafirmou-se o compromisso com uma recuperação global forte, inclusiva e efetiva e com o desenvolvimento sustentável. Para tanto, os líderes endossaram um Plano de Ação para Acelerar e Monitorar os Princípios do G20 para a Integração de Pessoas com Deficiência no Mercado de Trabalho. Além disso, entre os grupos de engajamento do G20, compostos por participantes não governamentais de cada membro do G20, alguns estão vinculados à temática trabalhista, notadamente o *Business 20* (B20) e o *Labor 20* (L20).

IV. População e desenvolvimento

a) Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA)

O binômio população e desenvolvimento também é um tema do escopo de atuação da Organização das Nações Unidas (ONU). Nesse domínio, destaca-se o Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA, na sigla em inglês), agência de saúde sexual e reprodutiva da ONU. O fundo, mediante ações conjuntas com parceiros em mais de 150 países, trabalha para garantir direitos sexuais e reprodutivos para todos, especialmente jovens e mulheres, promovendo, assim, a igualdade de gênero e empoderamento feminino.

O UNFPA começou a operar em 1969 sob o nome de Fundo das Nações Unidas para Atividades Populacionais e subordinada ao Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas, administrado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Em 1971, o UNFPA passou a atuar sob a autoridade da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), e o nome atual surgiu em 1987. Os trabalhos do fundo têm como base o Programa de Ação da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento, realizada no Cairo em 1994. Um bom exemplo das atividades do fundo é a campanha para eliminar a mutilação genital feminina.

Em 2018, a UNFPA estabeleceu três objetivos a serem atingidos até 2030, também conhecidos como “três zeros”:

1) acabar com a necessidade não atendida de planejamento familiar;
2) eliminar as mortes maternas evitáveis; e
3) pôr um fim à violência de gênero e às práticas nocivas.

Os recursos da UNFPA são todos provenientes de contribuições voluntárias de governos, organizações intergovernamentais, agentes privados e fundações. Atualmente, a diretora-executiva é a doutora Natalia Kanem, da Tanzânia.

b) Comissão sobre População e Desenvolvimento (CPD)

São igualmente importantes os trabalhos da Comissão sobre População e Desenvolvimento (CPD). Estabelecida pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) em 1946, com o nome de Comissão de População, e renomeada em 1994, a CPD é, junto com a AGNU e o ECOSOC, responsável por monitorar, rever e avaliar a implementação do Plano de Ação de 1994 nos níveis nacional, regional e internacional. A CPD realiza estudos e auxilia o ECOSOC, identifica possíveis razões para êxitos e fracassos na implementação do Plano de Ação e provê recomendações ao ECOSOC.

A CPD é composta por 47 membros eleitos pelo ECOSOC para períodos de quatro anos, atendendo a critérios de distribuição geográfica. Os representantes devem ter conhecimentos relevantes na área de população e desenvolvimento. A última vez que o Brasil integrou a comissão foi em mandato concluído em 2021.

V. Moradia e assentamentos humanos

a) Programa de Assentamentos Humanos das Nações Unidas (UN-Habitat)

Conforme a população mundial se torna cada vez mais urbana (em 2030, seis em cada dez seres humanos devem residir em cidades), agravam-se problemas como falta de habitações, crescimento de favelas e infraestrutura inadequada. O Programa de Assentamentos Humanos deu Nações Unidas (UN-Habitat, na sigla em inglês) é o programa da Organização das Nações Unidas (ONU) para a promoção de um melhor futuro urbano por meio de assentamentos humanos social e ambientalmente sustentáveis e de moradia adequada para todos. Mandatado pela Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), em 1978, para enfrentar os problemas do crescimento urbano, em seus 45 anos, o UN-Habitat adquiriu imensa *expertise* trabalhando para melhorar assentamentos humanos ao redor do mundo.

A história do UN-Habitat remonta a 1º de janeiro de 1975, quando a AGNU estabeleceu a Fundação das Nações Unidas para Habitação e Assentamentos Humanos (UNHHSF, na sigla em inglês). Sob o guarda-chuvas do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), a UNHHSF, o primeiro mecanismo da ONU dedicado à urbanização, deveria prestar auxílio a programas nacionais ligados a assentamentos humanos, fornecendo recursos e assistência técnica, especialmente em países em desenvolvimento. Naquele momento, dois terços da humanidade ainda viviam no meio rural, e o tema da urbanização não era prioridade. Em 1976, em Vancouver, Canadá, foi realizada a primeira conferência das Nações Unidas dedicada ao enfrentamento dos desafios da urbanização, a Habitat I, que resultou na criação, no ano seguinte, da Comissão das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, em nível intergovernamental, e do Centro das Nações Unidas para Assentamentos Humanos, chamado de Habitat, que funcionava como secretariado executivo para a comissão. Em 1996, em Istambul, Turquia, teve lugar a Habitat II. Na ocasião, foi adotada por 171 países a Agenda Habitat, com mais de cem compromissos e 600 recomendações. Em 2002, por meio da A/RES/56/206 da AGNU, o Habitat teve seu mandato fortalecido e foi transformado em um programa, o UN-Habitat.

Em outubro de 2016, na Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III), os Estados-Membros assinaram a Nova Agenda Urbana, documento que estabelece padrões globais a serem atingidos em termos de desenvolvimento urbano sustentável. Em cooperação com diversos parceiros públicos e privados, o UN-Habitat aplica sua *expertise* técnica, seu trabalho normativo e sua capacidade de desenvolvimento na implementação da Nova Agenda Urbana e da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, notadamente no que concerne o 11º Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS 11), de tornar as cidades inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis.

A estrutura de governança do UN-Habitat é composta pela Assembleia, pelo Conselho Executivo e pelo Comitê de Representantes Permanentes. Participam da Assembleia todos os 193 Estados-Membros da ONU. O órgão reúne-se a cada quatro anos na sede do Secretariado para, por exemplo, identificar prioridades do UN-Habitat e recomendar estratégias para a implementação da Agenda 2030 e da Nova Agenda Urbana. O Conselho Executivo é composto por 36 Estados-Membros eleitos pela Assembleia; reúne-se três vezes ao ano para aumentar a supervisão das operações pelos Estados-Membros. Atualmente, o Brasil é um dos seis membros da América Latina e do Caribe no Conselho. O Comitê de Representantes Permanentes reúne-se bianualmente.

O Secretariado do UN-Habitat está instalado em Nairóbi, no Quênia. Há, ainda, quatro escritórios regionais, um para a América Latina e o Caribe, no Rio de Janeiro; um para a Ásia e o

Pacífico, em Fukuoka, no Japão; um para os Estados árabes, no Cairo; e um para a África, também em Nairóbi. A atual diretora-executiva do UN-Habitat é Maimunah Mohd Sharif, da Malásia. A maior parte do financiamento do programa vem de contribuições voluntárias de doadores governamentais e intergovernamentais, e a AGNU responde por parte do orçamento regular. Outros órgãos da ONU, autoridades locais, atores privados e organizações multilaterais também oferecem recursos para projetos específicos.

b) Fórum Urbano Mundial

Entre as atividades do UN-Habitat, destaca-se a convocação do Fórum Urbano Mundial. O fórum foi estabelecido em 2001 pelas Nações Unidas para enfrentar um dos problemas mais urgentes da humanidade: a urbanização acelerada e seus impactos. Foram realizadas, até o momento, onze edições do fórum. A última, em 2022, em Katowice, Polônia, teve como tema "Transformando nossas cidades para um futuro urbano melhor". A próxima edição deve ocorrer em 2024, no Cairo.

c) Fórum de Ministros e Altas Autoridades de Habitação e Urbanismo da América Latina e do Caribe (MINURVI)

Em âmbito regional, existe, desde 1992, o Fórum de Ministros e Altas Autoridades de Habitação e Urbanismo da América Latina e do Caribe (MINURVI, na sigla em espanhol). O MINURVI dedica-se a promover a coordenação e a cooperação entre países da região, em temas relacionados com o desenvolvimento sustentável de assentamentos humanos. É composto por ministros de Estado e por outras autoridades governamentais sob cuja jurisdição, nos respectivos países, se encontrem essas questões. O Brasil foi eleito, por aclamação, pela Assembleia Geral do Fórum, em novembro de 2023, para ocupar, em 2024, pela primeira vez, a presidência do MINURVI, que será exercida pelo Ministro das Cidades.

5.9. Democracia

I. Democracia e a Organização das Nações Unidas (ONU)

a) Democracia no sistema ONU

A Carta das Nações Unidas (ONU) não menciona o termo democracia, tendo em conta que entre os membros fundadores havia governos não democráticos. Entretanto, o preâmbulo faz referência aos povos – e a própria Organização faz referência às nações – como um aceno ao princípio democrático. De acordo com a própria Organização, a ONU não advoga por modelo específico de governo, mas busca promover a governança democrática como parte dos esforços em prol da igualdade, da segurança e do desenvolvimento humano.

Em 1996, dando seguimento às suas agendas (Agenda para Paz, Agenda para o Desenvolvimento), o secretário-geral das Nações Unidas (SGNU) Boutros-Ghali lançou a Agenda para a Democratização. Foi desdobramento de seu relatório à Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) chamado "*Support by the United Nations system of the efforts of Governments to promote and consolidate new or restored democracies*" (A/50/332).

Em 1988, com apoio da ONU, foi realizada a primeira edição, com apenas treze participantes, da *International Conference of New or Restored Democracies*. É um dos antecedentes do processo que culminará na Agenda para a Democratização. Até 2007, foram realizadas seis dessas conferências. A sétima esteve prevista para 2010, na Venezuela, mas não há informações conclusivas sobre a sua realização.

Desde 1988 também, a AGNU vem buscando adotar pelo menos uma resolução anualmente que trata de algum aspecto da democracia.

Diversas instâncias da ONU lidam com questões relacionadas à democracia, como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, na sigla em inglês), o Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas (CDH), o Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos (ACNUDH) e o Departamento de Operações de Paz (DPO, componente importante da reconstrução pós-conflito e da consolidação da paz, no contexto de operações de paz, é a organização de eleições). Pode-se destacar dois elementos em particular: assistência eleitoral e o Fundo Democrático.

A ONU realiza atividades de assistência eleitoral (missões eleitorais) em mais de 60 países todos os anos, seja a pedido do membro seja com base em mandato do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) ou da AGNU. A assistência inclui assessoria, logística, treinamento, educação cívica, aplicativos de informática e missões de observação de curto prazo. A ONU também se esforça para desenvolver capacidades em relação ao ambiente político geral. Isso envolve trabalhar com eleitores, mídia, partidos políticos, sociedade civil, bem como o parlamento e o judiciário. De acordo com a própria ONU, a assistência eleitoral tem sido um componente crucial e bem-sucedido na manutenção e consolidação da paz e no estabelecimento e aprofundamento da governança democrática. A assistência eleitoral envolve vários programas, fundos, agências e departamentos. O subsecretário-geral para Assuntos Políticos e de Consolidação da Paz é o ponto focal da ONU para assistência eleitoral. A Divisão de Assistência Eleitoral do Departamento de Assuntos Políticos e de Consolidação da Paz (DPPA, na sigla em inglês) avalia as necessidades eleitorais, desenvolve a política eleitoral e mantém a memória institucional. O PNUD fornece assistência técnica e promove a participação de mulheres, jovens e outros grupos sub-representados nas eleições; também coordena o apoio dos doadores. Em

ambientes de manutenção da paz ou pós-conflito, os componentes militares e policiais das missões de manutenção da paz apoiam as agências nacionais encarregadas de garantir a realização das eleições. A ONU também tem parceria com outras organizações regionais, intergovernamentais e não governamentais envolvidas na assistência eleitoral.

No que diz respeito ao Fundo de Democracia das Nações Unidas (UNDEF, na sigla em inglês), ele financia projetos que capacitam a sociedade civil, promovem os direitos humanos e estimulam a participação de todos os grupos nos processos democráticos. Atualmente, por exemplo, o UNDEF financia projetos para mobilizar os jovens para as eleições na Côte d'Ivoire e para envolver os homens na promoção da igualdade de gênero na Palestina. A maior parte dos fundos do UNDEF vai para organizações locais da sociedade civil em países nas fases de transição e consolidação da democratização. Desde sua criação em 2005, o UNDEF já apoiou mais de 880 projetos em mais de 130 países, com um valor total de quase US$ 220 milhões. Até agora, foi apoiado por mais de 45 governos. Os maiores doadores são os EUA, a Suécia, a Índia e a Alemanha. No caso do Brasil, diversos projetos foram financiados pelo UNDEF, nas áreas de transparência e prestação de contas públicas em educação, monitoramento da atividade legislativa e incremento da participação de mulheres em eleições municipais. Para as eleições municipais de 2020, foi desenvolvido projeto para que cidadãos pudessem apoiar propostas de políticas públicas no Rio de Janeiro. No mesmo ano, também foi aprovado projeto que visa fortalecer organizações da sociedade civil brasileiras para acompanhar a implementação das recomendações de direitos humanos da Revisão Periódica Universal (RPU) e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Em 2015, a Agenda 2030 reafirmou os compromissos assumidos anteriormente na Cúpula Mundial de 2005 e na Declaração do Milênio. Na Agenda 2030, expressa-se o desejo por "um mundo em que a democracia, a boa governança e o Estado de Direito, bem como um ambiente propício nos níveis nacional e internacional, constituam elementos essenciais para o desenvolvimento sustentável, além do crescimento econômico inclusivo e sustentado, desenvolvimento social, proteção ambiental e erradicação da pobreza e da fome". O tema da participação política plena e efetiva das mulheres também aparece na Agenda 2030, sob o ODS 5, e é uma das áreas de atuação da ONU Mulheres.

Em 2017, a AGNU estabeleceu o 15 de setembro como Dia Internacional da Democracia.

Ainda no sistema ONU, destacam-se os inúmeros documentos que tratam da democracia na Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, na sigla em inglês), como o Plano de Ação Global sobre Educação para os Direitos Humanos e a Democracia (1993) e a Declaração (1994) e o Marco Integrado de Ação (1995) sobre Educação para Paz, Direitos Humanos e Democracia.

b) Democracia e direitos humanos no sistema ONU

No que diz respeito aos principais documentos de direitos humanos da ONU, o Artigo 29 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) menciona a ideia de sociedade democrática, assim como o Artigo 21 trata de participação eleitoral e da vontade do povo como fundamento da autoridade dos poderes públicos. A ideia de sociedade democrática também está em três artigos do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP), associada ao direito de reunião e de associação. Convenções específicas de direitos humanos traçam alguma relação entre esses direitos e a democracia, como as de direitos políticos para mulheres.

Em 1993, na Declaração de Viena, a democracia é reconhecida como um dos princípios da ordem internacional. Ademais, afirma-se que "a democracia, o desenvolvimento e o respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais são interdependentes e reforçam-se mutuamente. A democracia assenta no desejo livremente expresso dos povos em determinar os seus próprios sistemas políticos, econômicos, sociais e culturais e a sua participação plena em todos os aspectos das suas vidas".

Quanto aos órgãos de monitoramento de direitos humanos no sistema universal, é importante mencionar o trabalho da antiga Comissão e do atual Conselho de Direitos Humanos (CDH). Por vários anos, a AGNU e a antiga Comissão se esforçaram para recorrer a instrumentos internacionais de direitos humanos para promover um entendimento comum dos princípios e valores da democracia. Como resultado, em 2000, a Comissão recomendou uma série de medidas legislativas, institucionais e práticas para consolidar a democracia. Além disso, em 2002, a Comissão declarou os seguintes elementos essenciais da democracia: respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais; liberdade de associação; liberdade de expressão e opinião; acesso ao poder e seu exercício de acordo com o Estado de Direito; a realização de eleições livres e justas periódicas por sufrágio universal e por voto secreto como expressão da vontade do povo; um sistema pluralista de partidos e organizações políticas; a separação de poderes; a independência do judiciário; transparência e responsabilidade na administração pública; imprensa livre, independente e pluralista.

Desde a sua criação em 2006, o CDH adotou várias resoluções destacando a relação interdependente e de reforço mútuo entre a democracia e os direitos humanos. Exemplos recentes incluem as Resoluções 19/36, 28/14, 34/31, 40/9 e 46/4 (2021) sobre "Direitos humanos, democracia e Estado de Direito", e 55/11 (2022), intitulada "Promovendo uma ordem internacional democrática e equitativa". Na Resolução 28/14, adotada em 26 de março de 2015, o CDH decidiu criar um Fórum sobre Direitos Humanos, Democracia e Estado de Direito. O objetivo do fórum é "fornecer uma plataforma para promover o diálogo e a cooperação em questões relativas à relação entre essas áreas" e "identificar e analisar as melhores práticas, desafios e oportunidades para os Estados em seus esforços para garantir o respeito pelos direitos humanos, democracia e Estado de Direito". A primeira edição do fórum aconteceu em 2016, sob o tema "*Widening the Democratic Space: the role of youth in public decision-making*". A segunda edição do fórum aconteceu em 2018, sob o tema "*Parliaments as promoters of human rights, democracy and the rule of law*". A terceira edição, que deveria ser realizada em 2020, mas foi adiada para novembro de 2021, teve o tema "*Equal access to justice for all: a necessary element of democracy, rule of law and human rights protection*". A quarta edição, em novembro de 2022, teve como tema "*Strengthening democracies to build back better: challenges and opportunities*".

Outras resoluções que podem ser destacadas são aquelas patrocinadas pelo Brasil sobre a incompatibilidade entre racismo e democracia (a última em 2023) ou aquelas relacionadas a direitos humanos associados à democracia, como liberdade de opinião, de expressão e de associação.

II. Cúpula da Democracia

a) Primeira Cúpula da Democracia

i. Objetivos

A Primeira Cúpula da Democracia foi um evento virtual realizado nos dias 9 e 10 de dezembro de 2021, sob iniciativa dos Estados Unidos (EUA). Foi a concretização de uma proposta de campanha de Biden. A primeira edição do evento reuniu governos, sociedade civil e o setor privado para discutir três temas:

1) defesa contra o autoritarismo;
2) combate à corrupção; e
3) promoção dos direitos humanos.

O governo Biden solicitou que os participantes apresentassem iniciativas domésticas e internacionais para fazer frente a esses três desafios. A Cúpula dá início a um "ano de ação" para implementar as propostas apresentadas, cujo cumprimento será avaliado na cúpula seguinte.

ii. Participantes

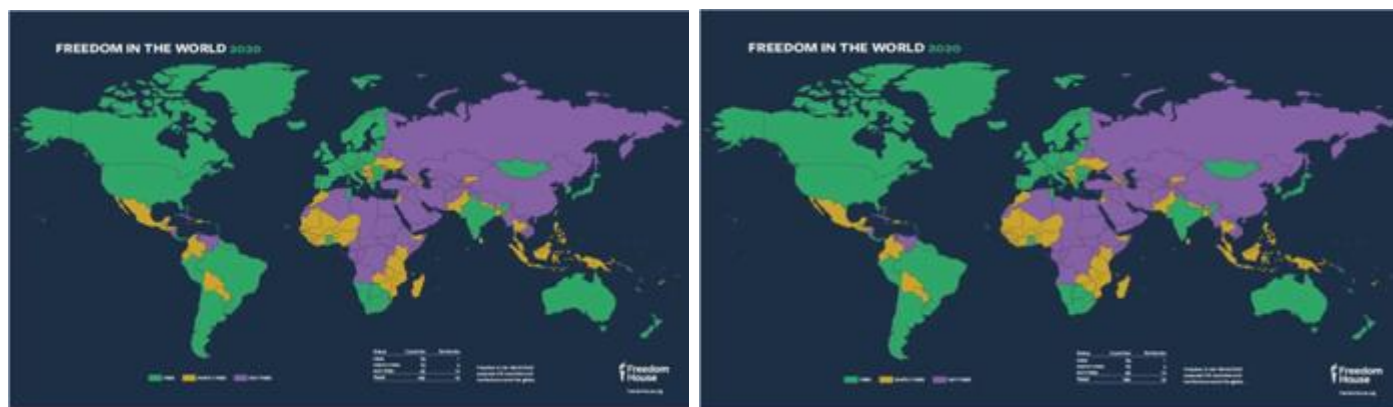
Foram convidados 112 países[1559] de todas as regiões do mundo, embora os critérios de escolha não tenham sido aparentemente coerentes. Ausências de destaque são China e Rússia, adversários geopolíticos dos EUA; Turquia, Egito e Arábia Saudita, tradicionais aliados dos EUA no Oriente Médio; e Vietnã, no Sudeste Asiático. Convites que geraram polêmica foram os de países classificados como não livres pela organização não governamental *Freedom House*, como República Democrática do Congo (RDC) e Iraque, e de alguns parcialmente livres que passaram por retrocessos democráticos recentes, como o Paquistão. Há, também, contrastes interessantes, como a ausência da Hungria, mas não da Polônia, e do Azerbaijão, mas não da Armênia.

Fonte: *The Economist*, a partir de dados da *Freedom House*

Antes da realização do encontro, a *Freedom House* divulgou avaliações sobre a situação da democracia em cada um dos 112 países convidados, classificando-os entre livre, parcialmente

---

[1559] Embora sua independência não seja reconhecida por toda a comunidade internacional, inclusive pelo Brasil, o Kosovo é reconhecido como país independente pelos EUA e está contabilizado entre os convidados. Taiwan, mesmo sem ser reconhecido como país independente pelos EUA, também está contabilizado entre os convidados.

livre e não livre. Segundo a organização, a democracia está em retrocesso, e o autoritarismo está em ascensão há quinze anos consecutivos. Ela estima que menos de 20% da população mundial vive em países considerados livres, em comparação com 39% no ano passado: essa é a menor marca desde 1995. A grande variação deve-se, sobretudo, ao rebaixamento da Índia da posição de país livre para parcialmente livre. Alguns outros países que caíram de classificação foram Peru (livre para parcialmente livre), Zimbábue (parcialmente livre para não livre) e Tailândia (parcialmente livre para não livre). Houve, por fim, países que tiveram retração de sua avaliação, apesar de não terem caído de classificação, como é o caso dos próprios EUA.

Fonte: *Freedom House*

iii. Reações

Um dos pontos mais criticados da realização da Cúpula foi a prerrogativa dos EUA de escolherem os participantes e a ausência de critérios coerentes e transparentes para essa escolha. Criticou-se, inclusive, que os EUA poderiam ter convidado mais países cujos regimes políticos estejam fragilizados democraticamente. Isso serviria de incentivo para coibir pretensões de governantes autoritários de ampliar seu poder ou até mesmo de aprimorar os sistemas políticos de seus países.

Entre as ausências de destaque, estiveram Rússia e China. Os embaixadores desses países para os EUA publicaram um artigo em que criticaram a realização do evento, fundada em uma “mentalidade de Guerra Fria”. Ambos enquadraram os regimes políticos de seus países como democracias – a China fala de uma “democracia socialista integral” (“*whole-process socialist democracy*”) – e ressaltaram que há muitas formas de se expressar a democracia. Afirmaram que a democracia se reflete não só na política doméstica, mas também nas relações internacionais. A atuação externa de alguns países, implementada mediante uma “diplomacia baseada em valores”, seria contrária à não intervenção em assuntos internos e claramente antidemocrática. Exemplos são os bombardeios da Iugoslávia e as intervenções militares no Iraque, no Afeganistão e na Líbia. Ambos pediram, assim, que os países procurem atuar nas relações internacionais com base no respeito mútuo e na cooperação benéfica a todos e buscar a coexistência harmônica entre países com sistemas sociais, ideologias, histórias, culturas e níveis de desenvolvimento distintos.

A manifestação de analistas de diferentes regiões expressou as diferentes preocupações que estão associadas a essa cúpula. Na África, retrocessos democráticos são agravados pelo acesso ainda limitado a vacinas e a consequente dificuldade em promover uma recuperação econômica. Na Europa, a cúpula teve pouca repercussão entre os veículos midiáticos, talvez associada à intenção crescente da região de obter maior autonomia estratégica em relação aos EUA. Entre os

países latino-americanos, não se pode vincular a participação no evento a um alinhamento aos EUA, pois grande parte dos países da região têm laços cada vez mais estreitos com a China.

Entre a sociedade civil, a realização da Cúpula foi vista com ceticismo, apesar do reconhecimento de que o evento foi simbólico da inflexão na política externa norte-americana de retomar um maior engajamento dos EUA no plano multilateral. Houve descrença generalizada em relação à capacidade da reunião de atingir resultados concretos, além da percepção de que não houve participação suficiente de atores não estatais na programação oficial.

Também foi observado que os EUA não estão em posição para liderar essa iniciativa por meio do exemplo, já que, desde a invasão do Capitólio, a situação política interna do país continua a mesma. Há ainda, entre o Partido Republicano, elementos que se recusam em admitir a gravidade do evento e até mesmo em aceitar que as eleições não foram acometidas de fraude.

iv. Análises

As análises sobre a Cúpula se centraram em algumas críticas principais. Primeiro, muitos analistas ressaltaram a incongruência na lista de convidados, com base nas próprias avaliações divulgadas pela *Freedom House* sobre o estado da democracia nos países participantes (*e.g.* ausência da Hungria, mas presença da RDC, que tem uma nota pior). Segundo, questionou-se a capacidade do evento de atingir resultados concretos, o que poderá ser melhor avaliado na próxima reunião. Terceiro, houve ceticismo em relação às verdadeiras motivações para a realização da cúpula: muitos países, até mesmo participantes (*e.g.* França), consideraram que o evento poderia ser percebido mais como um reforço da divisão na disputa de poder entre EUA *versus* China e Rússia, em vez de um evento com genuínas intenções em favor da democracia. Isso teria pouco efeito sobre muitos dos países participantes, a exemplo dos latino-americanos, que têm relações cada vez mais estreitas com a China.

Artigo de opinião do *New York Times* observou que Rússia e China, mesmo ao criticarem o evento, não rejeitam a democracia, tanto é que qualificam seus regimes políticos como democráticos. Artigo da *Foreign Policy* ressaltou a forte reação da China à Cúpula. O governo do país realizou um evento similar uma semana antes e publicou relatórios sobre as qualidades da democracia chinesa e as debilidades da democracia norte-americana. Motivações potenciais para essa reação seriam o convite a Taiwan para participar da cúpula ou a participação de um amplo número de países em desenvolvimento que mantêm relações próximas com a China, como Angola e Argentina.

v. Anúncios

Em suas falas durante a cúpula, Biden e Harris enfatizaram a necessidade de os EUA se posicionarem como defensores da democracia, além da importância de facilitar o direito de voto a todos cidadãos norte-americanos, com o anúncio de duas propostas de lei: o "*Freedom to Vote Act*" e o "*John Lewis Voting Rights Advancement Act*". Harris também destacou, em seu pronunciamento, o retorno dos EUA ao CDH. O governo norte-americano anunciou a destinação de até US$ 424,4 milhões para a Iniciativa Presidencial para Renovação Democrática, com projetos em cinco áreas essenciais a uma governança transparente e responsável: 1) apoio à mídia livre e independente; 2) combate à corrupção; 3) reforço de reformadores democráticos; 4) desenvolvimento de tecnologias para a democracia; 5) defesa de eleições e processos políticos

livres e justos. A maior parte dos recursos será distribuída através da Agência dos EUA para Desenvolvimento Internacional (USAID, na sigla em inglês) e do Departamento de Estado.

Apesar dos esforços de Biden em convocar os países a apresentarem propostas concretas em prol dos temas tratados na cúpula, praticamente nenhum país divulgou compromissos concretos por escrito, que poderiam servir de referência para avaliar o êxito da iniciativa na cúpula futura. O site oficial da cúpula apresenta compromissos voluntários de cerca de 60 países, incluindo o Brasil. Alguns países apresentaram esses compromissos nas intervenções feitas durante o evento.

b) Segunda Cúpula da Democracia

A segunda edição da cúpula foi realizada entre os dias 28 e 30 de março de 2023, copresidida por EUA, Costa Rica, Países Baixos, Coreia do Sul e Zâmbia. Foram convidados 120 países, incluindo oito países que não foram chamados para a cúpula de 2022: Honduras, Côte d'Ivoire, Gâmbia, Mauritânia, Moçambique, Tanzânia, Bósnia e Herzegovina e Liechtenstein. Permanecem de fora dois aliados dos EUA na Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN): Turquia e Hungria.

A agenda da reunião contou, entre os eventos laterais promovidos pelos EUA, com sessão entre o secretário de Estado Antony Blinken e o presidente ucraniano Volodymyr Zelensky, sobre a necessidade de paz duradoura na Ucrânia. Na plenária principal, realizada virtualmente, diversos chefes de Estado e de Governo fizeram intervenções, como os de Canadá, México, Índia, Israel, Iraque, Japão, Kosovo, Reino Unido, Alemanha, França e Ucrânia. O presidente Biden anunciou que o governo estadunidense destinará, nos próximos dois anos, US$ 690 milhões a programas que ajudem a fortalecer a democracia ao redor do mundo, por meio de uma nova unidade dedicada a democracia, direitos humanos e governança no âmbito da USAID.

O Brasil não assinou a declaração final da cúpula, que traz uma série de críticas à invasão da Ucrânia pela Rússia. Ao todo, 76 países assinaram o documento, inclusive Índia, Armênia e México, que se dissociaram do parágrafo sobre o conflito russo-ucraniano.

Em comunidade conjunto dos presidentes norte-americano e sul-coreano, foi anunciado que a próxima edição da cúpula será na Coreia do Sul.

III. Índices de democracia e estado da democracia no mundo

a) Índices relativos a 2021

A democracia sofreu mais reveses em 2021, com a porcentagem de pessoas que vivem em uma democracia caindo para bem abaixo de 50% e com regimes autoritários ganhando terreno. O último relatório da *Economist Intelligence Unit* (EIU) conclui que a democracia experimentou seu maior declínio anual desde 2010, quando o colapso financeiro global aumentou seu descrédito. A pontuação do índice caiu para todas as regiões, exceto para o Leste Europeu[1560], com as medidas relacionadas à pandemia de COVID-19 restringindo as liberdades individuais. De acordo com o *ranking*, os países mais bem classificados são: Noruega, Nova Zelândia, Finlândia, Suécia e Islândia. República Centro-Africana (RCA), República Democrática do Congo (RDC), Coreia do Norte, Myanmar e Afeganistão, por sua vez, são os países mais mal avaliados. Em 2022, o *ranking* manteve-se estável, contrariando a ideia de que a redução dos riscos da pandemia ampliaria o retorno das democracias.

A EIU classifica os regimes em quatro tipos:

1) Democracias plenas: países onde as liberdades civis e as liberdades políticas fundamentais são respeitadas; existem sistemas válidos de freios e contrapesos governamentais; existem problemas limitados no funcionamento democrático; a mídia é diversificada e independente;
2) Democracias imperfeitas: países onde as eleições são justas e livres; as liberdades básicas são respeitadas, mas podem ter problemas; há problemas no funcionamento da governança;

[1560] Acerca do Leste Europeu, deve-se ponderar que, embora se trate da única região que não registrou declínio na pontuação, seu desempenho atual está bem abaixo da média registrada em 2006, quando o índice foi publicado pela primeira vez. Além disso, o estado da democracia nessa região é pior do que em todas as outras regiões, exceto a África Subsaariana, o Oriente Médio e o Norte da África. Com exceção dos "regimes autoritários" na região da Comunidade dos Estados Independentes (CEI), os países do Leste Europeu geralmente pontuam bem em termos de processo eleitoral e pluralismo, com sistemas políticos competitivos e eleições livres e justas. Esses mecanismos democráticos formais, no entanto, coexistem com um mau funcionamento do governo: corrupção e falta de transparência são comuns em toda a região, e a confiança nos governos tende a ser baixa. Muitos cidadãos dessa região têm baixa confiança na democracia como forma de governo e acreditam que a governança democrática leva a um desempenho econômico ruim. Treze países do Leste Europeu melhoraram sua pontuação no Índice de Democracia em 2021, com destaque para Macedônia do Norte, Moldávia e Montenegro, que se tornaram democracias imperfeitas. Em onze países, houve piora no desempenho, sendo que o maior declínio ocorreu no Quirguistão. Ainda não existem "democracias plenas" na região. As pontuações de Hungria e Polônia diminuíram ligeiramente. A Hungria, cuja pontuação tem diminuído constantemente desde 2006, adotou novas emendas constitucionais em dezembro de 2020 sobre várias questões, como casamento e educação dos filhos, que foram implementadas sem consulta pública e enquanto o país estava em estado de emergência. Em setembro de 2021, a Polônia declarou seu primeiro estado de emergência desde os tempos comunistas para conter passagens ilegais na fronteira com Belarus, estabelecendo uma zona de exclusão para conter migrantes, e restringiu o acesso de jornalistas e ONGs humanitárias. A Ucrânia é classificada como "regime híbrido", e sua pontuação caiu de 5,81 em 2020 para 5,57 em 2021, deixando-a ainda mais abaixo do limite de 6,00, acima do qual os países são classificados como "democracia imperfeita". A pontuação da Rússia, um "regime autoritário", era de 3,31 pontos em 2020 e caiu para 3,24 em 2021, com o acirramento da repressão à oposição, aos meios de comunicação e a organizações independentes. Além disso, o Parlamento do país restringiu ainda mais o pluralismo político e a independência da mídia. A prisão de Alexei Navalny, figura proeminente da oposição, levou a uma onda de protestos que foram fortemente reprimidos. O governo também ampliou sua lista de "agentes estrangeiros", o que restringiu severamente a operação da mídia independente e de organizações de direitos humanos. Em dezembro de 2021, ocorreu o fechamento de uma conceituada organização de direitos civis, o International Memorial, em mais um movimento contra vozes dissidentes no país.

3) Regimes híbridos: países onde fraudes ou irregularidades eleitorais ocorrem regularmente; a pressão é aplicada à oposição política, a corrupção é generalizada, e o Estado de Direito tende a ser fraco; a mídia é pressionada e assediada; há problemas no funcionamento da governança:
4) Regimes autoritários: países onde o pluralismo político é inexistente ou limitado; a população é governada por monarquias absolutas ou ditaduras, e infrações e abusos das liberdades civis são comuns; as eleições não são justas ou livres (se ocorrem); a mídia é estatal ou controlada direta ou indiretamente pelo regime dominante; o sistema judiciário não é independente; críticas ao governo são censuradas.

Em 2021, 37% da população mundial viviam sob um regime autoritário, e apenas 6,4% viviam em democracias plenas. Em 2022, 36,9% viviam sob regimes autoritários, e apenas 8% sob democracias plenas.

Em 2015, o acadêmico estadunidense Larry Diamond cunhou a expressão "recessão democrática" para descrever o recuo global da democracia desde 2006. Seu diagnóstico foi confirmado pelos resultados do Índice de Democracia da EIU nos últimos quinze anos até 2021, durante os quais 108 dos 167 países (65%) abrangidos registaram declínio na sua pontuação total do índice ou estagnaram. Além disso, nenhuma região do mundo conseguiu melhorar sua pontuação média desde 2006. As regiões com pior desempenho, medidas pelo tamanho do declínio em sua pontuação média entre 2006 e 2021, são a América do Norte[1561] e a Europa Ocidental[1562],

---

[1561] Em 2021, a América do Norte manteve seu lugar como a região mais bem classificada no Índice de Democracia. A pontuação, no entanto, caiu consideravelmente em comparação com 2020. A mudança foi impulsionada por um desempenho mais fraco do Canadá em 2021, mas o país mantém sua posição na categoria "democracia plena". Os EUA continuam atrás do Canadá, caíram uma posição e permanecem na categoria "democracia falha". A pontuação dos EUA para participação política permanece entre as mais altas do mundo e está em seu nível mais alto desde que o Índice foi lançado. Os americanos se envolveram muito mais na política nos últimos anos. A eleição presidencial de novembro de 2020 atraiu a maior participação eleitoral desde 1900, com mais de 66% dos eleitores votando. Os EUA também pontuam muito bem em liberdades civis, processo eleitoral e pluralismo. O ano passado destacou a resiliência das instituições democráticas do país. A cultura política continua a categoria mais fraca para os EUA. A coesão social entrou em colapso, e o consenso desapareceu em questões fundamentais, como resultados eleitorais e práticas de saúde pública. Apenas 55% dos americanos acreditam que Biden venceu legitimamente as eleições de 2020, apesar de não haver evidências de fraude eleitoral. Em 2021, os direitos reprodutivos ressurgiram como um ponto de inflamação adicional, com quase vinte estados promulgando mais de cem novas restrições ao aborto. O Canadá_continua tendo uma pontuação alta, graças ao histórico de governo democrático e estável do país, que apresenta o melhor desempenho em processo eleitoral e pluralismo (10,0) e participação política (8,89). A pontuação do Canadá, no entanto, caiu ligeiramente em comparação com 2020, devido a uma decisão do Tribunal Superior de Quebec para manter a recente proibição da província de usar símbolos religiosos em certos empregos de serviços públicos.

[1562] Na Europa Ocidental, a Espanha foi rebaixada a democracia imperfeita devido a sua pontuação em independência judicial, que se relaciona com o episódio da nomeação de novos magistrados ao Conselho Geral da Magistratura, órgão que atualmente funciona de forma interina, pois ainda não houve acordo sobre a nomeação de novos juízes. Além disso, o país vem sofrendo com o aumento da fragmentação parlamentar, com uma série de escândalos de corrupção e com o crescente nacionalismo regional na Catalunha. A Espanha foi o único país da região a ser rebaixado por tipo de regime em 2021, mas a maioria dos países registrou pequenas oscilações para baixo em suas pontuações, o que reflete as prolongadas consequências políticas da pandemia de coronavírus. Muitos países estão lutando para resolver problemas sociais que foram exacerbados pela pandemia, o que tem minado a confiança no governo e nas instituições. No Reino Unido, isso se combinou com uma percepção crescente da falta de transparência e com um escândalo sobre financiamento de partidos. Houve declínio da pontuação do Reino Unido, de 8,54 para 8,10. Enquanto isso, os partidos populistas continuaram se concentrando nas preocupações públicas sobre imigração e ampliaram seu escopo para atrair eleitores frustrados com a imposição de restrições pandêmicas. Os partidos céticos em relação às vacinas obtiveram ganhos eleitorais substanciais na Áustria e na Itália em 2021, e protestos eclodiram em vários países (incluindo Países Baixos e França) por causa da vacinação. A Turquia é o único "regime híbrido" na região e registrou

lar das democracias mais antigas e desenvolvidas. Dos 59 países (35% do total) cobertos pelo índice que melhoraram sua pontuação entre 2006 e 2021, a maioria está em regiões em desenvolvimento. As regiões com pior desempenho são as mais desenvolvidas: tanto o Canadá quanto os EUA regrediram desde 2006, e 19 dos 21 países da Europa Ocidental registraram declínios em suas pontuações. Apesar do progresso alcançado em uma minoria de países, no geral, parece claro que a maioria das democracias, sejam elas classificadas como "democracias plenas" ou "democracias imperfeitas", está lutando em várias frentes: constata-se que as liberdades civis estão sendo corroídas; direitos democráticos básicos estão sendo revertidos; a confiança no governo e nos partidos despencou; o apego das pessoas à democracia está enfraquecendo; a democracia não está dando resultado para muitas pessoas; há um descontentamento causado por motivos econômicos; e há certo apelo crescente de ideias não democráticas.

O relatório do *V-Dem Institute*, da Universidade de Gotemburgo, apresenta as seguintes constatações acerca da democracia em 2021, que corroboram os dados trazidos pela EIU:

Executive Summary

DEMOCRACY WORLDWIDE IN 2021

- *The level of democracy enjoyed by the average global citizen in 2021 is down to 1989 levels. The last 30 years of democratic advances are now eradicated.*
- *Dictatorships are on the rise and harbor 70% of the world population – 5.4 billion people.*
- *There are signals that the nature of autocratization is changing.*

Back to 1989 Levels

- Liberal democracies peaked in 2012 with 42 countries and are now down to the lowest levels in over 25 years – 34 nations home to only 13% of the world population.
- The democratic decline is especially evident in Asia-Pacific, Eastern Europe and Central Asia, as well as in parts of Latin America and the Caribbean.

Dictatorships on the Rise

- The increasing number of closed autocracies – up from 25 to 30 countries with 26% of the world population – contributes to the changing nature of autocratization.
- Electoral autocracy remains the most common regime type and harbors 44% of the world's population, or 3.4 billion people.

Ten Years Ago – A Different World

- A record of 35 countries suffered significant deteriorations in freedom of expression at the hands of governments – an increase from only 5 countries 10 years ago.
- A signal of toxic polarization, respect for counter-arguments and associated aspects of the deliberative component of democracy got worse in more than 32 countries – another increase from only 5 nations in 2011.

TOXIC POLARIZATION WORSENING
2011
5 countries
2021
32 countries

NUMBER OF COUNTRIES THREATENING FREEDOM OF EXPRESSION
2011
5
2021
35

SHARE OF WORLD POPULATION LIVING IN AUTOCRACIES
2011
49%
2021
70%

Fonte: *Democracy Report 2022, V-Dem*

---

grande declínio em sua pontuação na última década, refletindo o governo cada vez mais autocrático de seu presidente. Há, também, acentuado enfraquecimento da confiança do público no governo, muito devido à corrupção generalizada.

A Freedom House mede o nível de governança democrática em 29 países da Europa Central e da Ásia Central, por meio de seu relatório anual *Nations in Transit*. A pontuação da democracia incorpora classificações separadas sobre governança nacional e local, processo eleitoral, mídia independente, sociedade civil, estrutura judicial e independência e corrupção. De acordo com seu último relatório, apenas Eslováquia, Eslovênia, Estônia, Letônia, Lituânia e Tchéquia são democracias consolidadas, enquanto Azerbaijão, Belarus, Cazaquistão, Rússia, Tajiquistão, Turcomenistão e Uzbequistão são regimes autoritários consolidados.

A região da América Latina e Caribe[1563] sofreu grande revés em 2021, de acordo com o relatório da EIU. Sua mudança de pontuação foi o maior declínio experimentado por qualquer região desde o início da medição do Índice de Democracia, em 2006. Houve rebaixamento de cinco países em termos de tipos de regime (um de “completo” a “defeituoso”, três de “defeituoso” a “híbrido” e um de “híbrido” a “autoritário”). Em 2021, a região apresentou o maior número de países que registraram rebaixamentos de dois dígitos, com sete países caindo no *ranking* entre dez e vinte posições, e vários outros caindo oito posições. A pontuação da região em todas as categorias do índice piorou em 2021, liderada por um declínio acentuado na pontuação da cultura política. Isso reflete o descontentamento público com o tratamento da pandemia de coronavírus, que amplificou uma tendência pré-existente de crescente ceticismo sobre a capacidade dos governos democráticos de resolver os problemas da região e de crescente tolerância à governança autoritária. O compromisso cada vez mais fraco da América Latina com uma cultura política democrática abriu espaço para o crescimento de populistas não liberais. A Guiana foi uma exceção à regra regional, melhorando sua pontuação e subindo dez posições no *ranking*. De acordo com o Latinobarómetro, 72% dos latino-americanos não estão satisfeitos com o funcionamento da democracia. Para eles, há uma crise de representação, já que os governantes trabalham por interesses privados. A crise da COVID-19 e suas consequências macularam ainda mais as democracias latino-americanas. As intermitências políticas na região estão atreladas ao fato de que as disputas eleitorais são distorcidas por concorrentes que não aceitam a derrota, mas a região foi capaz de demonstrar uma vitalidade democrática surpreendente nos últimos 40 anos. O Brasil está na 47ª posição (de 167 países analisados pela EIU) e é considerado uma democracia imperfeita (atrás de Uruguai [13º] e Costa Rica [20º], únicas democracias plenas na região, do Chile [25º] e da Jamaica [42º]). O país piorou sua pontuação, ao cair de 6,92 pontos em 2020 para 6,86 em 2021 (mesma pontuação de 2017 e 2019 e a menor desde 2006, quando o índice foi criado). Apesar de ter piorado seu resultado individual no ano passado em relação a 2020, o Brasil subiu duas posições no *ranking*, porque outros países registraram quedas mais significativas. A maior pontuação do

[1563] Em Cuba, o governo revolucionário se mantém no poder, sem que as aspirações de parte da juventude que sai às ruas para protestar sejam atendidas. Em El Salvador, o presidente Nayb Bukele utiliza seu poder para questionar a separação dos poderes e já usou as Forças Armadas para intervir no Parlamento. No ano passado, ele editou dois decretos que aposentou, compulsoriamente, cerca de um terço dos juízes do país. No Haiti, o caos político continua após o assassinato do presidente Jovenal Moïse em julho de 2021, e a atuação de grupos criminosos e a presença de corrupção generalizada tornam difícil o dia a dia de uma população que vive majoritariamente na miséria. Em Honduras, depois do golpe contra Zelaya em 2009, as eleições presidenciais de 2009, 2013 e 2017 foram marcadas por fraudes eleitorais em favor do candidato conservador eleito, em um contexto de violência e corrupção. A vitória de Xiomara Castro, no ano passado, pode pôr fim a essa espiral de conspirações. Na Nicarágua, Daniel Ortega voltou ao poder em 2007, e seu governo tornou-se cada vez mais repressivo. As eleições no país não são competitivas devido à desqualificação dos opositores. Em 2018, revoltas tomaram conta do país por causa de uma reforma das aposentadorias, e elas foram duramente reprimidas. Em 2021, Ortega foi reeleito, sendo que 39 de seus prováveis opositores não puderam concorrer. Na Venezuela, em 2022, a guerra na Ucrânia suscitou uma aproximação inesperada entre os EUA e o país, afastando, ainda mais, a perspectiva de mudança de regime. Maduro pode tirar proveito da demanda crescente de petróleo para ajustar a economia do país.

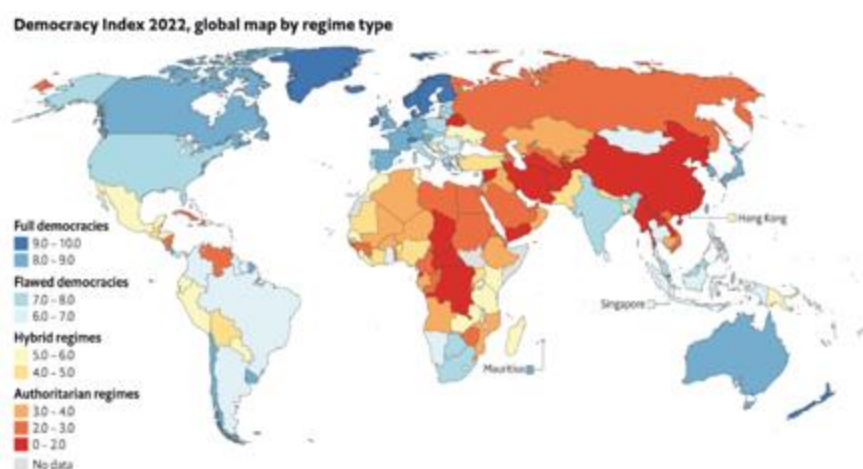
Brasil foi 7,38 pontos, nos anos de 2006, 2008 e 2014, quando o País foi classificado na 42ª, 41ª e 44ª posição, respectivamente.

No que diz respeito à África, o relatório do *Institute for Democracy and Electoral Assistance* (IDEA) constata que a democracia na África está em declínio, com resultados eleitorais contestados, aumento da insegurança, tentativas de reverter os limites do mandato presidencial e ressurgimento dos militares em transferências de poder e outras formas de mudanças inconstitucionais de governo. O número de regimes autoritários é preocupante, tendo aumentado ligeiramente, mas continua sendo uma sombra do que era nas décadas de 1970 e 1980. As transições pacíficas na Tanzânia e na Zâmbia são desenvolvimentos positivos no continente. Em alguns países, como África do Sul, Malawi e Quênia, o Judiciário e o Parlamento mantiveram-se firmes diante de excessos do Executivo. As instituições judiciais regionais defenderam firmemente a importância do acesso à *internet* e dos direitos digitais para os cidadãos. A tendência crescente de mobilização cidadã em todo o continente mostrou a resiliência das pessoas e suas aspirações democráticas, apesar dos esforços de certos governos para fechar o espaço cívico. Percebem-se uma tendência crescente de corrupção em compras relacionadas à COVID-19, a brutalidade policial e um espaço cívico cada vez menor. Os transtornos causados pelos bloqueios no início da pandemia também levaram a um aumento da violência contra as mulheres, a desculpas governamentais para reprimir a dissidência e à exacerbação das desigualdades sociais. Um dado notável de 2021 foi o número de golpes no continente, particularmente na África Ocidental. Naquele ano, os militares tomaram o poder no Mali e na Guiné, e um golpe também foi tentado por militares no Níger (derrotado pela guarda presidencial). Houve também um golpe de Estado no Sudão. Em janeiro de 2022, foi a vez de Burkina Faso, onde uma multidão comemorou o golpe de Estado após a queda do presidente. Quando colocado em contexto, no entanto, esse declínio democrático ocorre após mais de uma década de progresso, que tornou o continente muito mais democrático do que em qualquer outro momento de sua história. Desde 2000, a África tem apresentado avanços ao se afastar da "cultura golpista" da região. O declínio na incidência de golpes e nas tentativas de golpes nas últimas décadas foi marcado pela transição, na Nigéria**,** do regime militar para o civil em 1999. Este país, entretanto, mostra-se cada vez mais incapaz de atuar como mediador de poder regional, devido, em grande parte, às múltiplas questões de segurança que enfrenta. Para muitos países vizinhos, a Nigéria tornou-se uma fonte de instabilidade. Além disso, a disseminação de grupos jihadistas em toda a África Ocidental levou ao aumento das tensões entre governos e militares, criando as condições para maiores atritos entre as elites concorrentes.

Quanto aos países do Oriente Médio e do Norte da África, a maioria ainda vive a mesma dinâmica que domina a região há décadas: regimes antidemocráticos que geralmente não respondem às necessidades dos segmentos mais pobres e vulneráveis da sociedade e que apresentam forte tendência a restringir direitos básicos. Na última década, no entanto, tornou-se claro que a demanda por democracia e por mudanças está fortalecendo-se. Melhorias moderadas em relação à participação das mulheres foram observadas em toda a região nos últimos anos. Embora a COVID-19 tenha revertido alguns dos ganhos alcançados, o progresso continua em ritmo lento, mas constante. A democracia, no entanto, continua a ser um objetivo distante. Muitas eleições são realizadas com o único objetivo de manter os regimes existentes no poder. Outro desafio que a região enfrenta é a constante deterioração da liberdade de imprensa. A pandemia de COVID-19 permitiu que os governos impusessem mais restrições a pessoas e instituições, sem fornecer assistência efetiva aos milhões de pobres marginalizados. Alguns países, como Iêmen,

Líbia, Palestina e Síria, ainda sofrem com conflitos ou ocupações, com pouca ou nenhuma esperança de que qualquer solução seja alcançada no futuro próximo.

No que diz respeito à China, o gigante asiático frustrou as expectativas daqueles que acreditavam que o país se tornaria mais democrático à medida que se tornasse mais rico. Pelo contrário, tornou-se menos livre. A China é classificada como um “regime autoritário”, tem uma pontuação total de 2,21 e ocupa a 148ª posição (de 167). Apresenta pontuação de 0,00 para processo eleitoral e pluralismo e de 0,88 para as liberdades civis. Segundo o relatório, o Estado chinês não pratica a tolerância religiosa, usa rotineiramente a tortura, e os direitos de propriedade não são garantidos. As únicas liberdades civis de que os cidadãos chineses desfrutam são as de segurança básica e liberdade para estudar, trabalhar e viajar (embora estas possam ser limitadas pelo Estado). A melhor pontuação do país é em “funcionamento do governo” (4,29). A China fica atrás das principais potências ocidentais nessa rubrica não porque sua burocracia seja ineficiente, mas devido à ausência de quaisquer mecanismos de prestação de contas, freios e contrapesos ou transparência. Em Hong Kong, as autoridades chinesas continuam restringindo as liberdades civis, e muitos candidatos e partidos de oposição foram proibidos de participar nas eleições locais. Sob pressão do governo chinês, as autoridades agiram contra vários meios de comunicação e grupos independentes que defendiam maior autonomia para o território. Na China continental, a ampliação da ingerência do governo no processo de tomada de decisões corporativas privadas resultou no enfraquecimento dos direitos de propriedade privada, o que levou ao decréscimo da pontuação desse indicador.

c) Índices relativos a 2022

Fonte: *Economist Intelligence Unit* (EIU)

No *ranking* de 2022, houve ganhos democráticos em alguns países, mas também alguns declínios. A Tailândia registrou a maior melhora na pontuação geral em 2022, aumentando seu total de 6,04 em 2021 para 6,67. Também melhoraram Angola e Níger, de uma base baixa na categoria de “regime autoritário”, e Montenegro e Grécia, ambos classificados como “democracias imperfeitas”. Tendo melhorado sua pontuação em 0,41 pontos, a Grécia está agora perto de ser reclassificada como uma “democracia plena”.

O principal destaque entre os países com desempenho ruim em 2022 foi a Rússia, que teve a maior deterioração na pontuação de qualquer país do mundo. A pontuação da Rússia caiu 0,96 pontos para 2,28 (de 3,24 em 2021), e sua classificação global caiu de 124ª (do total de 167) para

146ª, perto do final do *ranking* global. Belarus também sofreu uma queda acentuada em sua pontuação. Outros países que registraram um declínio acentuado em suas pontuações, já partindo de uma base baixa, incluíram Burkina Faso, na África Ocidental, onde uma insurgência islâmica resultou na perda do controle do Estado de vastas faixas de território, no deslocamento de cerca de 1,7 milhão de pessoas e na morte de milhares; e o Haiti, o país mais pobre do hemisfério ocidental, que, segundo a análise, parece estar em estado de dissolução interna, pois as autoridades perderam o controle. Vários países da América Latina, incluindo El Salvador e México, também registraram grandes mudanças negativas em suas pontuações em 2022. No Oriente Médio e Norte da África, a região com o pior desempenho em termos de pontuação absoluta e variação ano a ano, Tunísia, Iraque e Jordânia registram quedas acentuadas em suas pontuações.

Mantendo a tendência geral de inércia e estagnação, há apenas cinco mudanças de categoria de regime no Índice de Democracia de 2022, três positivas e duas negativas. Em termos de atualizações, Chile, França e Espanha voltam à categoria de "democracia plena", principalmente por causa de uma reversão de medidas pandêmicas que violaram as liberdades dos cidadãos em 2020 e 2021. Dois países, Papua Nova Guiné e Peru, foram rebaixados, ambos de uma classificação de "democracia imperfeita" para um "regime híbrido". Como consequência dessas mudanças, o número de "democracias plenas" passa de 21 em 2021 para 24 em 2022, enquanto o número de "democracias imperfeitas" cai de 53 para 48, e o de "regimes híbridos" passa de 34 para 36. O número de "regimes autoritários" permanece o mesmo, em 59.

Também com relação a 2022, o *V-DEM Institute* estimou que 72% da população mundial vivia sob regimes autocráticos (autocracias eleitorais ou ditaduras) – dez anos antes, em 2012, esse percentual era de 46%. Segundo relatório do instituto, em 2022, 42 países, incluindo o Brasil, estavam em processo de "autocratização", contra 33 no ano anterior. O relatório também indica que, pela primeira vez em vinte anos, o número de ditaduras é maior que o de democracias liberais. Ademais, a *Freedom House* declarou que o ano de 2022 foi o 17º ano consecutivo com deterioração da democracia em termos globais.

IV. Política externa brasileira e democracia

a) Democracia na política externa brasileira

A consolidação da democracia como pilar da política externa brasileira representa um fenômeno recente e de maturação lenta, cuja explicação reside em três fatores: oscilação do próprio regime democrático brasileiro, restabelecido somente na década de 1980; existência de uma tensão entre o engajamento democrático e os princípios da soberania nacional e da não intervenção em assuntos internos; e relativa ausência do tema entre as prioridades da agenda externa, tradicionalmente voltada para a busca do desenvolvimento.

A redemocratização promoveu um redesenho da inserção internacional do País e ensejou a incorporação da democracia como um dos pilares da política exterior brasileira. Esse movimento ocorreu inicialmente por meio de um comprometimento democrático, materializado na chamada renovação de credenciais, cujo objetivo era recuperar a credibilidade do País no plano multilateral e oferecer garantias de não retrocesso. Dentre as medidas adotados estão: transformação do discurso diplomático na temática dos direitos humanos (fim da chamada “longa noite”); adesão à Convenção das Nações Unidas contra a Tortura (1985); encaminhamento ao Congresso Nacional de proposta de adesão aos dois Pactos Internacionais de Direitos Humanos de 1966 (1986); início de gestões para que o País aderisse ao Pacto de São José da Costa Rica (1986); início de uma cooperação com a então Comissão de Direitos Humanos; transição de uma posição soberanista para uma posição aberta e construtiva na temática ambiental.

Em seguida, o País adotou progressivamente uma postura de engajamento democrático, expressa no compromisso com a promoção e a proteção da legitimidade democrática para além de suas fronteiras. Para a Academia, esse comportamento decorre da consolidação de um pensamento liberal-democrático na chancelaria cuja concepção de autonomia passaria pela integração do País ao arcabouço de princípios então emergentes e do aumento da pressão da sociedade civil sobre a formulação da agenda diplomática em um cenário de cosmopolitização e de dissolução das fronteiras entre política doméstica e externa.

Contudo, tal engajamento não foi irrestrito, pois exigiu um equilíbrio entre os compromissos com a democracia e o respeito aos princípios da soberania nacional e da não intervenção em assuntos internos. Como resultado, o Brasil adotou uma agenda de promoção de valores democráticos baseada em certas premissas: rejeição de medidas unilaterais de condenação ou constrangimento; adoção de uma postura propositiva e moderada quando da eclosão de crises intraestatais; exercício de eventual mediação somente em caso de convocação; valorização de mecanismos regionais de ação coletiva e promoção da democracia (como as cláusulas democráticas); prestação de cooperação técnica destinada à capacitação de instituições democráticas; e participação em missões de observação eleitoral.

A premissa de rejeição de medidas unilaterais de condenação ou constrangimento, corolário do princípio da não intervenção em assuntos internos, foi gradualmente relativizada pela diplomacia brasileira, sobretudo em relação ao continente latino-americano. Primeiro, por meio da vinculação do processo de integração regional à promoção de valores democráticos: o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) surge não apenas como uma estratégia econômica, mas também como um instrumento de consolidação da democracia e da estabilidade regional. Segundo, pela adoção de uma postura mais assertiva em defesa de governos democraticamente eleitos, fazendo uso de sua influência em prol da reversão de quadros de erosão democrática no Paraguai (1996), na Venezuela (2002 e 2016-presente), em Honduras (2009), no Paraguai (2012) e na Nicarágua

(2018-presente). Sobre as cláusulas democráticas de mecanismos e organizações de escopo regional e sub-regional, ver o capítulo 4.

b) Democracia no governo Luiz Inácio Lula da Silva (2023-2027)

O governo de Luiz Inácio Lula da Silva iniciou-se em momento turbulento da política interna brasileira, que, com os atos de violência golpista de 8 de janeiro, teve ampla repercussão na política externa. O ataque à sede dos Três Poderes em Brasília foi largamente condenado por governos estrangeiros como um ataque à democracia brasileira.

i. Declaração bilaterais

A Casa Branca manifestou-se por meio do secretário de Estado dos Estados Unidos (EUA), Anthony Blinken, que condenou os ataques à Presidência, ao Congresso e ao Supremo Tribunal Federal (STF), em publicação em conta oficial do Twitter. O presidente francês Emmanuel Macron e o presidente mexicano López Obrador também se manifestaram rapidamente, via Twitter, reprovando os atos golpistas e defendendo o respeito às instituições democráticas brasileiras. Na América do Sul, a reprovação aos eventos de violência política no Brasil foi uníssona, congregando líderes de diferentes lados do espectro político: Lacalle Pou, do Uruguai; Guilherme Lasso, do Equador; Gustavo Petro, da Colômbia; Nicolás Maduro, da Venezuela; Alberto Fernández e sua vice-presidente, Cristina Kirchner, da Argentina, todos condenaram o ocorrido. A primeira-ministra da Itália, Giorgia Meloni, representante da ala de extrema direita de política italiana, também condenou os ataques, em publicação no Twitter, afirmando que as imagens de destruição eram "incompatíveis com qualquer forma de dissidência democrática".

ii. Organização dos Estados Americanos

O secretário-geral da Organização dos Estados Americanos (OEA), Luis Almagro, manifestou seu repúdio aos atos que considerou "uma ação condenável e ataque direto à democracia" nas redes sociais. Em 11 de janeiro, o Conselho Permanente da OEA convocou sessão extraordinária para debater os atos antidemocráticos de 8 de janeiro no Brasil. Na ocasião, Almagro qualificou os atos como de cunho "fascista e golpista". O representante brasileiro na OEA, Otávio Brandelli, agradeceu a solidariedade dos outros 33 Estados-Membros OEA e garantiu que os "atos de violência e vandalismo" seriam levados à Justiça. Intervenção digna de atenção foi a do embaixador de Honduras frente à OEA, que atentou para o fato de que os acontecimentos de 8 de janeiro no Brasil deveriam causar preocupação "a todo o continente", diante do contexto regional e global de fortalecimento de movimentos de extrema direita.

iii. União Europeia

Josep Borrell, alto representante da União Europeia (UE) para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança desde 2019 e ex-presidente do Parlamento da UE também manifestou sua condenação aos atos em redes sociais, oferecendo sua solidariedade e apoio ao governo Lula. Em 19 de janeiro de 2023, o Parlamento aprovou, com 319 votos, resolução de repúdio aos ataques antidemocráticos no Brasil. O texto da resolução traça correlação entre os eventos de 8 de janeiro de 2022 no Brasil e os de 6 de janeiro de 2020 nos EUA, e menciona a prisão de conspiracionistas

alemães que supostamente planejavam um golpe de Estado no país, em dezembro de 2022. Destaca, por fim, o crescimento e o fortalecimento do fascismo, do racismo e do extremismo transnacionais.

iv. MERCOSUL

Em dezembro de 2023, foi adotada, durante a Cúpula do MERCOSUL, no Rio de Janeiro, Declaração Especial dos Presidentes do MERCOSUL sobre Democracia e Integridade da Informação em Ambientes Digitais. As partes decidiram trabalhar juntas para reduzir as desigualdades digitais e para que as plataformas digitais estejam comprometidas com a integridade da informação e aperfeiçoem o combate à desinformação e aos discursos de ódio.

c) Democracia como eixo de ação da política externa do governo Bolsonaro

No governo Bolsonaro, a agenda democrática permaneceu como um eixo importante da política externa brasileira (é um dos quatro eixos que se conjugam em um conceito unificador, a liberdade), entretanto a sua abordagem sofreu certas alterações com relação à das administrações que o precederam.

Em apresentação à Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CRE) da Câmara dos Deputados, em 27 de março 2019, o ex-ministro das Relações Exteriores, embaixador Ernesto Araújo, afirmou: "Em primeiro lugar, a defesa e promoção da democracia. Estamos focando no tema democracia como pilar fundamental de tudo o que fazemos, e acreditamos que deva ser um pilar não simplesmente nos assuntos internos, mas um princípio a guiar-nos na nossa relação com o exterior. Um país democrático tem o interesse e o dever de ajudar a promover a democracia em sua região e ao redor do mundo, porque, ao se mover dentro de um ambiente democrático, os interesses são sempre mais bem atendidos".

Na esfera regional, o engajamento em defesa da democracia se tornou mais assertivo, como revela a condução das crises na Venezuela e a na Nicarágua, a adoção de uma postura crítica em relação ao regime cubano e a sua atuação nos foros regionais. No caso venezuelano, a atuação do Grupo de Lima e do Brasil no sistema interamericano em favor da democracia na Venezuela, bem como do reconhecimento de Juan Guaidó, como presidente encarregado daquele país, com base no texto constitucional venezuelano, e o apoio à Moldura Institucional para a Transição Democrática na Venezuela, apresentada pelo governo Trump, são exemplos de iniciativas em âmbito regional para a promoção da democracia. Como exemplo do caso cubano, o voto contrário à resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) que demandou o fim do bloqueio econômico, comercial e financeiro contra a ilha em 2019, seguido de abstenção na votação de resolução de mesmo teor que ocorreu em 2021. Em relação a atuação em foros regionais, é possível citar a criação do Foro para o Progresso e Integração da América do Sul (PROSUL), onde a defesa da democracia e a promoção do respeito aos direitos fundamentais ganharam centralidade, a saída da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), justificada, em parte, pela sua inação frente à crise venezuelana, e a suspensão da participação na Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), em virtude da falta de resultados "na defesa de democracia ou em qualquer outra área".

De acordo com o ex-chanceler, falando à CRE no Senado em 2020, a democracia "é fundamental para a nossa atuação, antes de tudo, na nossa própria região. Parece-nos que é impossível avançar no desejo de integração da América Latina, entre os países latino-americanos

– que também é um requisito constitucional –, sem a democracia. É impossível transformar, ajudar a transformar a região numa região como pretendemos todos que seja, de paz e prosperidade, se não trabalharmos dia e noite pela plena vigência da democracia em todos os países da região. Isso muito especialmente hoje, porque regimes totalitários da região, particularmente a Venezuela, não só negam a liberdade ao seu próprio povo, mas estão intimamente associados à criminalidade, ao narcotráfico, ao terrorismo e procuram espalhar esses malefícios, esses flagelos por todo o continente. Então, não poderemos viver tranquilos na região enquanto tivermos esse tipo de regime às nossas portas. De modo que, para 2020, assim como fizemos ao longo de 2019, seguiremos plenamente engajados, em vários foros, na defesa da democracia: na Organização dos Estados Americanos (OEA); no Grupo de Lima; no criado no ano passado PROSUL, novo conceito de integração sul-americana; no âmbito do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR); no contexto da cooperação hemisférica para o combate ao terrorismo, e tantos outros".

Segundo o ex-chanceler Araújo, ainda falando em março de 2020, "estamos convencidos de que uma libertação da Venezuela, um retorno da Venezuela à democracia trará uma nova realidade a toda a região, abrirá finalmente as portas para que a América do Sul, especialmente, se torne talvez o principal novo polo dinâmico da economia mundial, baseado nos princípios democráticos. Essa nossa perspectiva, no eixo da democracia, tem a ver também com outros princípios daqueles enunciados no Artigo 4º da Constituição Federal, como o da prevalência dos direitos humanos e da autodeterminação dos povos. Ambos esses princípios são, hoje, claramente, continuamente negados pelo regime venezuelano ao seu próprio povo e, como dizia, com a perspectiva de exportar essa negação dos direitos humanos e da autodeterminação para o conjunto da região. De modo que nos associamos aqui, claramente, fazemos questão de ligar a nossa atuação nesse eixo a princípios fundamentais estabelecidos na Constituição. Continuaremos atuando junto com o governo legítimo da Venezuela, constitucional. É importante sempre frisar: existe um governo constitucional na Venezuela, com o qual nós nos relacionamos. É um governo que hoje não tem alguns, a maioria dos instrumentos de facto (os instrumentos, sobretudo o aparato de repressão, continuam nas mãos do regime), mas nós, também seguindo a inspiração da Constituição, estamos com o lado do direito, e não com o lado da força. Também, ainda na região, continuaremos acompanhando com muito interesse, com muita atenção, a evolução na Bolívia. Acreditamos que há uma evolução muito positiva, um clima de pleno respeito à Constituição, legalidade, na preparação das eleições que terão lugar naquele país em maio. Acreditamos que a Bolívia está no bom caminho e, como também é um país vizinho, um país com o qual o Brasil tem a sua maior fronteira, acompanhamos com a maior atenção, e é de todo o interesse do Brasil ver uma Bolívia democrática, pacífica, cooperando com o Brasil em todas as áreas".

Para além do seu entorno estratégico, o País continuou a adotar uma posição mais moderada. Primeiro, manifestou-se de maneira comedida em relação a determinadas crises intraestatais (demonstração de preocupação, defesa de uma solução pacífica e negociada, expectativa de respeito aos direitos fundamentais, chamado à restauração da normalidade democrática). Esse posicionamento foi adotado, com pequenas variações, em diversas ocasiões: adiamento das eleições na Líbia (nota nº 183/2021), situação no Sudão (nota nº 133/2021), situação no Afeganistão (nota nº 103/2021), cúpula da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês) sobre Myanmar (nota. n. 48/2021), situação em Myanmar (nota n. 29/2021), situação em Belarus (nota nº 93/2020), anúncio de formação de governo de transição no Sudão do Sul (nota nº 36/2020), formação de Novo Governo do Líbano (nota nº 15/2020). Segundo, evitou comentar supostas violações de franquias democráticas que ganharam destaque na imprensa, como a situação em Hong Kong. A aprovação de leis que reduzem o exercício de direitos políticas na

ilha, como a Lei Patriota (março de 2021), foi condenada por vários países. O Brasil, contudo, preferiu se abster e não divulgou nenhuma nota oficial sobre a questão. Ao fazer um balanço do seu período como chanceler, Ernesto Araújo afirmou que manteve relações produtivas com a China e que evitou "atritos em torna das questões de Hong Kong, Taiwan e Xinjiang, que hoje opõem a maioria dos países democráticos do mundo ao país asiático".

Apesar desses elementos de continuidade, o País buscou reforçar o compromisso com a democracia em âmbito global por meio de suas relações bilaterais e da participação em diferentes iniciativas. No primeiro caso, o compromisso com valores democráticos ganhou destaque em comunicados conjuntos e se fez presente na formulação do Diálogo de Parceria Estratégia Brasil-Estados Unidos (EUA), que instituiu o "apoio à governabilidade democrática" como um pilar da relação. Como exemplo, a Declaração Conjunta Brasil-Colômbia por ocasião da visita do presidente Iván Duque ao País (nota nº 121/2021) cita a "centralidade atribuída pelas sociedades colombiana e brasileira aos valores de democracia". No segundo, destaca-se a criação do Diálogo Trilateral Brasil-EUA-Japão (JUSBE, na sigla em inglês), iniciativa de coordenação e cooperação destinada ao "fortalecimento da governança democrática", e a participação do país na Cúpula da Democracia. Destaca-se igualmente a continuidade da participação do Brasil em missões eleitorais, seja na região, como foi o caso de Bolívia e Guiana recentemente, seja em outros países amigos, como Guiné-Bissau em 2019, assim como ao recebimento de missão eleitoral da OEA em 2018, 2020 e 2022 e à cooperação técnica e material prestada na área eleitoral.

d) Brasil e organizações e coalizões voltadas para a democracia

A União Interparlamentar (UIP) é uma organização internacional que congrega parlamentos nacionais, fundada em 1989. Tem 180 parlamentos nacionais afiliados como membros, incluindo o do Brasil, e quinze assembleias parlamentares regionais associadas. A democracia representativa é um de seus temas de trabalho, e a promoção da governança democrática é um de seus objetivos. Em 1997, adotou a Declaração Universal sobre a Democracia. Em 2002, tornou-se observador permanente da Organização das Nações Unidas (ONU). Em 2022, a AGNU adotou, como o faz há duas décadas, resolução (76/270) sobre as relações entre a ONU, os parlamentos nacionais e a UIP, copatrocinada pelo Brasil. Esta é a última de uma série de resoluções que destaca a cooperação da ONU com parlamentos – aprovam-se resoluções nesse sentido desde 2002. A UIP organiza periodicamente o "*World Conferences of Speakers of Parliament*".

Desde 2016, o Brasil é parte do Instituto Internacional para a Democracia e a Assistência Eleitoral (IDEA, na sigla em inglês), com sede na Suécia. É organização internacional intergovernamental, estabelecido em uma conferência ocorrida em Estocolmo, em 27 de fevereiro de 1995. Possui, desde 2003, a condição de observador na AGNU. Os objetivos do Instituto são:

1) promover e fomentar a democracia sustentável em todo o mundo;
2) melhorar e consolidar os processos eleitorais democráticos em todo o mundo;
3) ampliar o entendimento e promover a execução e difusão das normas, regras e diretrizes que se aplicam ao pluralismo multipartidário e aos processos democráticos;
4) fortalecer e apoiar a capacidade nacional de desenvolver toda a gama de instrumentos democráticos;
5) proporcionar um lugar de encontro para intercâmbios entre todos os participantes em processos eleitorais, no contexto da construção democrática de instituições;

6) incrementar o conhecimento e melhorar a aprendizagem sobre os processos eleitorais democráticos; e
7) promover a transparência e a prestação de contas, o profissionalismo e a eficiência no processo eleitoral, no contexto do desenvolvimento democrático.

A *Community of Democracies* (CoD) é uma coalização global intergovernamental de países democráticos, criada com o objetivo de promover democracia e fortalecer normas e instituições pelo mundo. A CoD é composta por representantes governamentais e organizações da sociedade civil, que se reúnem através de conferências ministeriais bienais. Os membros da CoD são países que atendem aos padrões democráticos estabelecidos e adotados nas cúpulas da CoD realizadas em Varsóvia, em 2000 (quando de seu estabelecimento), e em Seul, em 2002. O Brasil foi signatário da declaração de Varsóvia e, embora não integre o seu Conselho Diretor, tem participado como observador, incluindo em reuniões ministeriais. A última (décima) ocorreu em 2021, à margem da 76ª Sessão da AGNU e em formato virtual, e foi sediada pela Romênia (seria em 2020, mas foi adiada em razão da pandemia).

Em agosto de 2023, o governo brasileiro aderiu à Parceria Internacional para a Informação e a Democracia, lançada em setembro de 2019, em Nova York. A iniciativa congrega agora 51 países[1564] em torno de princípios comuns relacionados à defesa da circulação de informações confiáveis e da democracia. Ela é um compromisso dos países signatários de promover arcabouço regulatória internacional e doméstico que encorajem a liberdade de opinião e expressão e o acesso a informações confiáveis. A parceria também convida os agentes de mídia a respeitarem os princípios de transparência, responsabilidade, neutralidade e os direitos humanos. A adesão brasileira à parceria reforça, ainda, o compromisso em combater a disseminação do racismo e de todas as formas de discriminação e intolerância. Em novembro de 2023, o governo francês e o Fórum sobre Informação e Democracia organizaram a Terceira Cúpula da Informação e Democracia, à margem do Fórum da Paz de Paris. Representaram o governo brasileiro o secretário de Assuntos Multilaterais Políticos do Ministério das Relações Exteriores, embaixador Carlos Márcio Cozendey, e o secretário de Políticas Digitais da Secretaria de Comunicação Social, João Caldeira Brant Monteiro de Castro.

O ministro Mauro Vieira participou da abertura do Diálogo Anual de Políticas do Clube de Madrid, no Palácio Itamaraty, em novembro de 2023, representando o presidente Lula. O Clube de Madrid, criado em 2001, é a maior organização independente de ex-chefes de Estado e de Governo, que tem como objetivo promover a democracia e o bem-estar das pessoas ao redor do mundo. Ela é formada por mais de cem ex-mandatários de mais de 70 países, entre eles o ex-presidente brasileiro Fernando Henrique Cardoso (FHC). O tema da edição de 2023, que contou com a a participação de ex-chefes de Estado e de Governo de 16 países, foi “Repensando o Desenvolvimento Social para as Pessoas e o Planeta”. Em seu discurso, o ministro destacou os compromissos do governo brasileiro com a redução das desigualdades e com a promoção do desenvolvimento sustentável, e defendeu a reforma das instituições de governança global, como o CSNU.

Há ainda outras organizações ou coalizões inter-regionais, minilaterais ou multilaterais de que o Brasil participa que congregam elementos de participação democrática, como a Comunidade

---

[1564] África do Sul, Albânia, Alemanha, Andorra, Argentina, Armênia, Austrália, Áustria, Bélgica, Benin, Brasil, Bulgária, Canadá, Chile, Chipre, Coreia do Sul, Costa Rica, Croácia, Dinamarca, Espanha, Estônia, EUA, Finlândia, França, Geórgia, Grécia, Índia, Irlanda, Islândia, Itália, Letônia, Líbano, Liechtenstein, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Montenegro, Níger, Noruega, Países Baixos, Portugal, Uruguai, Tchéquia, Romênia, Senegal, Eslováquia, Eslovênia, Suécia, Suíça, Tunísia, Reino Unido.

dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), as Cúpulas Ibero-Americanas e o Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS), mas que não têm a democracia em si como razão de ser.

e) Brasil e a Cúpula da Democracia

A participação brasileira na primeira edição da Cúpula da Democracia insere-se no contexto de consolidação da agenda democrática na atuação diplomática do País e ocorreu por meio da realização de um discurso presidencial e da apresentação de compromissos voluntários.

A fala do presidente Jair Bolsonaro foi bastante breve e inteiramente dedicada à política doméstica. Primeiro, exaltou a iniciativa como uma oportunidade para renovar o compromisso com a defesa da democracia, o combate à corrupção e à proteção dos direitos humanos. Em seguida, reforçou o comprometimento democrático do País ao mencionar a Constituição Federal como o alicerce da democracia brasileira e ao defender a promoção de uma cultura do diálogo, a valorização da liberdade de expressão e o respeito às liberdades de todos os brasileiros. Por fim, citou medidas específicas do seu governo, como a criação do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos e a prioridade conferida ao combate à corrupção, materializada no lançamento do Plano Anticorrupção e na criação do Sistema de Integridade Pública do Governo Federal (Sipef).

Os compromissos voluntários assumidos pelo País representam diretrizes gerais, dotadas de pouca concretude, priorizaram medidas de caráter doméstico e dividem-se em três eixos:

1) fortalecimento da democracia:
   a) garantir eleições livres e justas por meio do fortalecimento de instituições e dos processos eleitorais;
   b) ampliar a participação das mulheres na política (menção à expansão recente do número de mulheres no congresso nacional);
   c) salvaguardar a liberdade de expressão de acordo com a legislação nacional e padrões internacionais;
   d) garantir o direito à liberdade de reunião pacífica e de associação;
   e) assegurar que a internet continue sendo uma plataforma de diálogo e debate democrático;
   f) engajar-se em iniciativas regionais e internacionais em prol da promoção do respeito ao Estado de Direito e aos princípios democráticos (único compromisso que abrange a agenda externa do País).
2) avanço dos direitos humanos:
   a) continuar a proteger o direito à vida, à liberdade e à segurança individual;
   b) reforçar medidas de combates a crimes violentos, de repressão à tortura e de garantia do devido processo legal;
   c) fortalecer iniciativas para promover a inclusão social, aliviar a fome e fomentar o desenvolvimento humano;
   d) intensificar ações de proteção aos direitos de grupos e de pessoas em situação de vulnerabilidade;
   e) tomar medidas adicionais para garantir e promover os direitos humanos das mulheres;
   f) proteger os direitos dos povos indígenas, em consonância com os compromissos internacionais do Brasil;

g) redobrar esforços de combate ao racismo, discriminação, xenofobia e formas correlatas de intolerância, incluindo o antissemitismo;
    h) adotar e implementar medidas para fortalecer e proteger as famílias.
3) combate à corrupção:
    a) continuar a promover políticas e medidas nacionais abrangentes destinadas a combater a corrupção e o suborno;
    b) fomentar a cooperação entre autoridades nacionais, sociedade civil e instituições nacionais de DH no combate à corrupção;
    c) tomar medidas de promoção da transparência, responsabilidade e acesso a informações públicas;
    d) promover o uso de novas tecnologias para prevenir, detectar e investigar a corrupção;
    e) promover a implementação interna de instrumentos bilaterais, regionais e internacionais, como a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (promulgada em 2006), a Convenção da OCDE sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros (promulgada em 2000) e a Convenção Interamericana contra a Corrupção (promulgada em 2002).

Na visita do presidente Lula a Biden nos EUA em fevereiro de 2023, o Brasil manifestou seu apoio à realização da próxima edição da cúpula. O presidente Lula não participou da segunda edição do evento, tampouco pôde enviar gravação, em razão de seu estado de saúde. Em contrapartida, o presidente brasileiro enviou carta aos organizadores, mencionando os episódios de 8 de janeiro de 2023 em Brasília e reforçando o compromisso democrático. O Brasil não assinou a declaração final da cúpula, que traz uma série de críticas à invasão da Ucrânia pela Rússia.

5.10. Guerra e Direito Internacional Penal

I. Direito à guerra e o uso da força no Direito Internacional

a) Introdução

Como afirmou Clausewitz, a guerra, enquanto continuação da diplomacia por outros meios, é "um ato de violência cujo fim é forçar o adversário a executar a nossa vontade". Historicamente, o uso da força foi considerado um meio legítimo para a solução de conflitos no âmbito do Direito Internacional Público. No entanto, ao longo do tempo, essa abordagem foi gradualmente restringida, culminando em importantes marcos e tratados que buscaram limitar e regulamentar o recurso ao uso da força entre Estados soberanos. Há o reconhecimento, por parte da sociedade internacional, de que o desenvolvimento da paz perpassa não somente a mera suspensão de hostilidades e a manutenção das condições de vida civilizada no planeta mas também a promoção incessante da limitação do uso da força como mecanismo sustentável de uma comunidade cosmopolita.

Não se pode negar, entretanto, que, até hoje, a regulação da guerra no Direito Internacional é, de fato, precária, haja vista as diversas violações ocorridas desde as últimas guerras mundiais. Esse silêncio ensurdecedor e injustificado, seja da Doutrina, seja da própria prática dos Estados, poderia ser explicada pela engenharia institucional erigida no pós-Segunda Guerra Mundial.

b) Da "guerra justa" à restrição do uso da força

O Direito Internacional foi, durante seus primórdios, o próprio "direito da guerra" (*jus ad bellum*). Somente após o trabalho de Hugo Grotius, as relações entre Estados em tempo de paz passaram a ser objeto de estudos pelos juristas. Em sua contribuição seminal, a obra *De Jure belli ac pacis*, Grotius introduziu ao mundo jurídico a expressão "guerra justa", para referir-se aos episódios da Guerra dos Trinta Anos, o que influenciou os Tratados de Vestfália, de 1648.

Grotius acreditava que uma guerra só seria justa se ocorresse em razão da legítima defesa, da propriedade, do que é devido por contrato ou em favor do ressarcimento de danos. Na perspectiva clássica, em que se destaca o princípio da proibição do uso da força nas relações internacionais, o conceito de guerra justa praticamente se amalgamava com o próprio Direito Internacional. Nessa altura, a ênfase dos estudos nesse campo do conhecimento estava, predominantemente, na análise da guerra. O uso da força sai, pois, de uma lógica permissiva para uma lógica preventiva, segundo a qual a guerra passa a ser, em regra, vedada conforme o Artigo 2º, parágrafo 4º da Carta de São Francisco, que cirou a Organização das Nações Unidas (ONU).

Ao longo do desenvolvimento do Direito Internacional, duas expressões sedimentaram-se como áreas distintas dentro do estudo da guerra: o *jus ad bellum* ("direito da guerra ou de ir à guerra") e o *jus in bellum* ("direito na guerra ou durante a guerra"). Além disso, termos como "Direito da Guerra" e "Direito de Genebra" ou "Direito Humanitário" ficaram consagradas pela Doutrina, na medida em que informam distinções importantes, de modo a delinear regras aplicáveis em diferentes contextos.

O direito da guerra foi, nesse sentido, responsável por dar corpo a um ramo completamente novo do Direito, o Direito Internacional Público, que teve início nas discussões que envolviam a paz e a guerra, tratados e pactos entre nações. Inicialmente, embora não tenha sido positivado multilateralmente até o século XX, o direito da guerra, isto é, direito de fazer a guerra (*jus ad*

bellum) consolidou-se juridicamente. Posteriormente, o avanço foi estendido também pelos combatentes, que estavam na linha de frente dos combates. O Direito Internacional previu normas e princípios em que os combatentes eram protegidos, como as normas de tratamento de prisioneiros de guerra ou de proibição de uso de armas químicas, o que mais tarde consolidar-se-ia como o direito na/durante a guerra (*jus in bellum*).

c) A Doutrina Drago e a Convenção Drago-Porter

No início do século XX, a chamada Doutrina Drago (1902) estabeleceu que um Estado não poderia recorrer à força para cobrar dívidas. Ela deriva de uma nota de protesto circulada pelo então chanceler argentino Luis Maria Drago, no contexto de resposta a um bloqueio naval imposto pelo Reino Unido, pela Alemanha e pela Itália contra a Venezuela pelo inadimplemento de dívidas. Nesse contexto, é interessante observar a posição brasileira, sob a presidência de Rodrigues Alves e a chancelaria do Barão do Rio Branco, que não aderiu à doutrina, embora boa parte dos países sul-americanos o tenham feito.

Mais tarde, no âmbito da importante II Conferência da Paz da Haia de 1907, marco na história do direito da guerra, floresce a Convenção sobre a Limitação do Emprego da Força para a Cobrança de Dívidas Contratuais, também conhecida coma a Convenção Drago-Porter (1907), que confirmou a proibição do uso da força para cobrança de dívidas (Doutrina Drago), desde que o devedor concordasse com a submissão de eventuais controvérsias à arbitragem (Emenda Porter, em homenagem ao nome do plenipotenciário norte-americano).

d) Pactos e proscrição da guerra

O Pacto da Liga das Nações (LDN, 1919) introduziu a conhecida e curiosa cláusula de moratória da guerra em seu Artigo 12, a fim de incentivar a resolução pacífica de litígios. Segundo o dispositivo legal, todos os membros da LDN acordaram que, em caso de controvérsia entre eles, a submeteriam ao processo de arbitragem ou ao exame do Conselho da LDN. Acordaram, ainda, que, "em nenhum caso, deverão recorrer à guerra antes de expirar o prazo de três meses depois da sentença dos árbitros ou do parecer do Conselho".

Do ponto de vista positivo, somente em 1928, teríamos a assinatura do primeiro tratado geral de renúncia à guerra como instrumento expresso de política. O Tratado de Paris ou Pacto Multilateral contra a Guerra que passou a ser denominado Pacto Briand-Kellog, foi originado de uma proposta apresentada por Aristide Briand, ministro francês das Relações Exteriores, a Frank Billings Kellogg, secretário de Estado dos Estados Unidos (EUA). O pacto foi assinado em 27 de agosto de 1928 por quinze países: Alemanha, EUA, França, Reino Unido, Itália, Japão, Bélgica, Polônia, Canadá, Austrália, Nova Zelândia, África do Sul, Irlanda, Índia (sob mandato britânico), e Tchecoslováquia. À época, dos 57 Estados existentes, praticamente todos aderiram ao Tratado de Paris, exceto dois da península Arábica (Arábia Saudita e República Árabe do Iêmem) e três da América do Sul (Argentina, Bolívia e Brasil).

O Pacto Briand-Kellog proscreve a guerra como instrumento de política nacional. Sob algumas críticas por não haver corrigido algumas lacunas do Pacto da LDN, foi recebido, em boa medida, com entusiasmo pela opinião pública mundial, segundo a qual a guerra havia sido colocada fora da lei ("*outlawry of war*" ou "*la mise de la guerre hors la loi*"). É importante destacar, entretanto, que estava sendo proscrita a guerra de agressão, permanecendo consensualmente válida a guerra defensiva.

Um marco regional importante acerca do tema foi o Tratado Antibélico de Não Agressão e de Conciliação, assinado em 1933, no Rio de Janeiro, e adotado no contexto da Guerra do Chaco, que aprimorou as ideias de Paris, ao prever sanções contra Estados violadores. A acordo proscreve a guerra em seu Artigo 1º e propugna, ao longo do texto normativo, a solução pacífica de controvérsias internacionais. Prevê, em seu Artigo 3º, o emprego de meios políticos, jurídicos e econômicos autorizados pelo Direito Internacional, como sanções a Estados que violassem o tratado, desde que não houvesse intervenção diplomática ou militar. Trinta países, inclusive alguns europeus, subscreveram o tratado, aberto à adesão de todos os Estados.

e) Carta da ONU, proibição da agressão e legítima defesa

A Carta das Nações Unidas de 1945 marca definitivamente a proscrição da guerra como meio legítimo de solução de controvérsias. Não obstante os limites da prática, o princípio e os mecanismos foram estabelecidos e permanecem necessários na construção de uma consciência de que a guerra foi condenada e ainda seguirá condenável.

A Carta espelha perfeitamente essa filosofia, uma vez que textualmente o vocábulo "guerra" aparece apenas uma única vez, no preâmbulo. A partir daí, sob a ótica da técnica legislativa, a Carta evita o emprego da palavra ao preferir termos mais alinhados à nova perspectiva, como "ameaças à paz", "atos de agressão", "ruptura da paz", "perturbação da paz", "ameaça ou uso da força", e "ameaça à segurança internacional".

Ao se pensar a lógica do uso da força, é inescapável a citação do Artigo 2(4) da Carta, que veda o uso da força, por meio da renúncia ao monopólio do *jus ad M*membros e da consequente transferência do direito do recurso à força ao Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). Mais tarde, a Corte Internacional de Justiça (CIJ), órgão judicial da organização, ratificou a proibição da agressão como norma de *jus cogens* (norma imperativa de Direito Internacional), passível, portanto, de responsabilização internacional.

Acontece que o uso da força não é ilegal em todos os casos. A própria Carta da ONU prevê duas hipóteses nas quais a força pode ser usada: em legítima defesa ou mediante autorização do CSNU, sob a égide do Capítulo VII da Carta. O Artigo 51 da Carta da ONU preserva o direito de legítima defesa individual ou coletivo contra um ataque armado perpetrado por um Estado. Além disso, o exercício da legítima defesa é limitado, pois deve ser temporário e imediatamente comunicado ao CSNU ("até que o Conselho de Segurança tenha tomado as medidas necessárias para a manutenção da paz e da segurança internacionais").

A legítima defesa deve respeitar os princípios da necessidade e da proporcionalidade. Nesse sentido, a força só deve ser usada quando não houver uma alternativa possível e sempre deve ser proporcional ao ataque sofrido. A CIJ, no caso Nicarágua (1986), delineou a distinção entre formas graves e menos graves de uso da força. Acerca da definição de agressão, recomenda-se o estudo aprofundado da Resolução 3314 de 1974 da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU).

O Artigo 51 da Carta de São Francisco foi elaborado a partir de uma perspectiva tradicional do uso da força por Estados. A nova agenda internacional de segurança, no entanto, impõe novas ameaças aos Estados, como as ações de forças perpetradas por grupos particulares. Emerge, pois, um questionamento importante acerca da possibilidade do uso da força contra particulares, ou até mesmo, contra governos que apoiem esses grupos.

O CSNU invocou a legítima defesa nos preâmbulos das Resoluções 1368 e 1373 de 2001, ao considerar juridicamente os ataques terroristas do 11 de setembro como "ataques armados". Reconhecia-se, assim, a possibilidade de legítima defesa contra grupos paraestatais. Como o

governo talibã afegão protegia o grupo terrorista Al-Qaeda, os EUA usaram essas resoluções como fundamento jurídico para iniciar a Operação *Enduring Freedom*, no Afeganistão, em outubro de 2001, alegando legítima defesa. Diante dessa situação, é natural o questionamento acerca da natureza do posicionamento norte-americano: teria ele sido uma represália ou uma ação de legítima defesa?

Á época, o Brasil sugeriu o acionamento do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR). A Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) chegou a invocar, pela primeira vez na história, o Artigo 5º que regulamenta a defesa coletiva. O CSNU já havia chancelado a intervenção por meio da S/RES/1368 e da S/RES/1373.

Há debate jurídico acerca da tênue, mas salutar, diferenciação entre a legítima defesa antecipatória (LDA) e a legítima defesa preventiva (LDP). Por um lado, a LDA seria legal, na medida em que ocorre em circunstâncias específicas: ante a um ataque armado iminente e inequívoco. Um exemplo de LDA poderia ser o bombardeio de Israel aos aviões egípcios no início da Guerra dos Seis Dias, em 1967. Por outro lado, a LDP seria ilegal, visto que o ataque armado seria meramente hipotético, possível ou futuro, ou seja, ainda que haja uma ameaça à paz internacional, não há elementos suficientes para comprovar a iminência do ataque. É importante lembrar que, consoante a Carta da ONU, a competência para decidir sobre ameaça ou ruptura à paz e atos de agressão é do CSNU. Um exemplo de LDP poderia ser a Guerra do Iraque iniciada pelos EUA em 2003.

Muito se tem discutido, igualmente, acerca da “legítima defesa preemptiva”. Há autores que usam essa expressão para designar a LDA (lícita), mas há autores que a usam para denominar a LDP (ilícita). Há um abuso de linguagem, de modo que se deve ficar atento ao contexto da redação do texto para interpretar se a expressão designa LDA ou LDP. O fato gerador desse problema poderia ser atribuído à Doutrina Bush, que apregoou a legítima defesa preemptiva, em 2002. Tratava-se, em verdade, de uma retórica elaborada na tentativa de sustentar um discurso de uma LDP como se LDA fosse. Alegações de ataques “iminentes” com armas de destruição em massa compunham a narrativa não legítima de ataque preventivo.

Recentemente, em mais um capítulo da crise que assola o Oriente Médio desde 1947, quando da adoção do plano de partilha da Palestina por meio da Resolução 181 da AGNU, o debate acerca da legalidade da legítima defesa ganhou ainda mais projeção na agenda internacional após os ataques do grupo terrorista islâmico Hamas, que foram respondidos com uma contraofensiva sem precedentes por parte de Israel no século XXI.

A análise do conflito entre Israel e o grupo Hamas à luz do Direito Internacional destaca questões significativas. De um lado, a contraofensiva israelense, alegadamente baseada no direito à legítima defesa, enfrenta desafios de legalidade, uma vez que, segundo a Carta da ONU, o uso desse direito aplica-se tão somente a ataques armados por Estados. O Hamas, categorizado como grupo militante islâmico, não teria a natureza jurídica de um Estado reconhecido, o que levantaria dúvidas sobre a aplicação adequada do Direito Internacional da guerra (*jus ad bellum*) em relação às ações de Israel contra o grupo.

Por outro lado, há um conjunto mínimo de regras que devem ser aplicadas ao conflito, ainda que envolva um ator não estatal e Israel. Trata-se do Direito Internacional Humanitário (*jus in bellum*), composto por uma série de convenções internacionais dentre as quais se destacam as quatro Convenções de Genebra de 1949 e seus dois Protocolos Adicionais de 1977. De fato, para um conflito armado internacional, as regras de Genebra são aplicáveis sempre que haja recurso às hostilidades entre dois ou mais Estados. Os parâmetros para a sua aplicação são muito pontuais, de modo que a mera captura de um indivíduo poderia habilitar a sua aplicação. A questão, no caso

em tela, é a aplicação dessas regras para o Hamas justamente por esse ser considerado, por Israel, como um ator não estatal.

Em meio a essas complexidades, a resolução assertiva do conflito demandaria soluções multidimensionais mediante a conjugação de esforços diplomáticos, por meio de soluções pacíficas de controvérsias que assegurem a proteção dos direitos humanos para ambas as partes envolvidas no conflito, conforme preconiza o Direito Internacional.

II. Tribunal Penal Internacional (TPI)

a) Marcos da discussão sobre responsabilização criminal de indivíduos no Direito Internacional

O pós-Segunda Guerra Mundial é um marco para a discussão da responsabilização criminal de indivíduos perante o Direito Internacional, embora haja antecedentes que remontam à Guerra Franco-Prussiana e à Primeira Guerra Mundial: a Comissão de Responsabilidades dos Autores da Guerra e o Artigo 227 do Tratado de Versalhes, que, com base na irrelevância da qualidade oficial, previu o julgamento do imperador alemão Guilherme II; e a tentativa de convenção para a criação de corte penal internacional em 1937 no âmbito da Liga das Nações (LDN).

Em agosto de 1945, Estados Unidos (EUA), União Soviética (URSS), Reino Unido e França firmam a Carta do Tribunal Internacional Militar ("Carta de Londres" ou "Carta do Tribunal de Nurembergue"), como anexo de acordo sobre a perseguição e a punição dos principais criminosos de guerra no "Eixo Europeu", com o propósito de julgar e punir prontamente os responsáveis por 1) crimes contra a paz (antecedente do crime de agressão); 2) crimes de guerra; e 3) crimes contra a humanidade. O crime de genocídio, por sua vez, que viria a ser consagrado no final dos anos 1940, não foi contemplado em Nurembergue. Faz menção expressa à responsabilidade individual, o que contribuiu para reforçar o entendimento de que o Direito Internacional teria prerrogativa de atribuir a titularidade de direitos e deveres também aos indivíduos, e não única e exclusivamente aos Estados. Apesar de constituir um tribunal dos vencedores sobre os vencidos e de aplicar a lei de forma retroativa, Nurembergue foi considerado o marco inicial do Direito Internacional Penal. Em janeiro de 1946, é a vez de o Comandante Supremo das Forças Aliadas no Extremo Oriente aprovar a Carta do Tribunal Militar Internacional para o Extremo Oriente (Tribunal de Tóquio).

No final daquele ano, Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), em sua primeira sessão, adotou, por consenso, resolução patrocinada pelos EUA que afirma os princípios de Direito Internacional reconhecidos na Carta de Nurembergue e na sentença daquele tribunal, sem, no entanto, relacioná-los. Também no âmbito da primeira reunião da AGNU o genocídio foi reconhecido como crime contra o Direito Internacional, o que abriria caminho para sua tipificação. Foi o passo inicial para a adoção, em 1948, da Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio (um dia antes da aprovação da Declaração Universal dos Direitos Humanos – DUDH), que define, como genocídio, os atos cometidos com a intenção de destruir, no todo ou em parte, um grupo nacional, étnico, racial ou religioso. A convenção também confirmou o entendimento de que o genocídio poderia ser perpetrado tanto em tempos de paz como em situações de guerra.

No ano seguinte, a AGNU decidiu confiar a formulação dos princípios de Nurembergue à Comissão de Direito Internacional (CDI), que também ficou incumbida de preparar um projeto de Código de Crimes contra a Paz e a Segurança da Humanidade. Em 1950, os referidos princípios foram adotados pela CDI, destacando-se, em primeiro plano, a responsabilidade individual de quem comete ato que constitui crime perante o Direito Internacional. A AGNU solicitou à CDI que examinasse a "desejabilidade e possibilidade" de criar-se instância competente para julgar pessoas acusadas de genocídio ou outros crimes que fossem estabelecidos em convenções internacionais, aventando, inclusive, a possibilidade de criar seção dentro da Corte Internacional de Justiça (CIJ). Ao responder à consulta, a CDI concluiu que o estabelecimento do órgão era "desejável e possível", mas se opôs à ideia de instituir câmara para casos criminais na CIJ. A

AGNU, por sua vez, estabeleceu um comitê para preparar um projeto de estatuto, que, no entanto, não despertou maior interesse entre os países. Apesar dos esforços levados a cabo nos primeiros anos da Organização das Nações Unidas (ONU), o impulso político inicial se desvaneceu: não chegou a haver, durante a Guerra Fria, desdobramentos concretos relacionados ao projeto para uma corte criminal internacional.

b) Tribunais penais *ad hoc*

Nos anos 1990, houve o estabelecimento de dois tribunais penais *ad hoc*, como órgãos acessórios do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), com vistas a processar e julgar indivíduos responsáveis pelas atrocidades na antiga Iugoslávia e em Ruanda. Tratou-se de resposta algo improvisada, que deu impulso à antiga ideia de criação de um tribunal penal internacional de caráter permanente.

Desde 1991, o conflito armado na Iugoslávia figurava na agenda do CSNU. No ano seguinte, com a eclosão do conflito na Bósnia e diante da gravidade da situação humanitária, o CSNU se pronunciou para atribuir responsabilidade individual àqueles que cometeram "violações graves" do Direito Internacional Humanitário e exigir das partes beligerantes a cessação imediata das violações, ressaltando que o não cumprimento da determinação levaria à adoção de medidas adicionais. A advertência do Conselho não foi atendida pelos beligerantes, que seguiam cometendo ações de "limpeza étnica" e outras violações graves e generalizadas do Direito Internacional Humanitário. Em 1993, adota-se por unanimidade a Resolução 808, na qual o CSNU caracterizou a situação como ameaça à paz e segurança internacionais, bem como se dispôs a fazer cessar os "crimes" e trazer os responsáveis à justiça. O documento faz menção à possibilidade de criação de um tribunal internacional para a matéria. Na ocasião, por carta dirigida ao secretário-geral das Nações Unidas (SGNU), e circulada oficialmente no CSNU e na AGNU, o Brasil defendeu a negociação de um tratado para estabelecer um órgão penal internacional com vistas a permitir exame cuidadoso e abrangente das "questões extremamente complexas" alusivas à iniciativa. No mesmo ano, o CSNU adotou a Resolução 837, pela qual decidiu estabelecer em definitivo, por votação unânime, o Tribunal Penal Internacional para a antiga Iugoslávia (TPII), em iniciativa copatrocinada por Espanha, EUA, França, Nova Zelândia, Reino Unido e Rússia. Era a primeira vez que o Conselho criava um órgão subsidiário de natureza judicial, que por sua vez teria como finalidade exclusiva processar e julgar os responsáveis por sérias violações do Direito Internacional Humanitário perpetradas no território da antiga Iugoslávia a partir de 1991. Ao tomar a providência, o CSNU invocou o Capítulo VII da Carta da ONU e salientou que a medida contribuiria para a restauração e a manutenção da paz. O TPII encerrou suas atividades em 31 de dezembro de 2017: 161 foram pessoas indiciadas, 111 passaram por julgamento completo, das quais 90 foram condenadas.

No caso de Ruanda, pela Resolução 955, de 1994, o CSNU decidiu, por iniciativa dos EUA e da Nova Zelândia, adotar solução análoga à imposta no caso da antiga Iugoslávia: criou o Tribunal Penal Internacional para Ruanda (TPIR), encarregado de processar e julgar os responsáveis por genocídio e outras graves violações do Direito Internacional Humanitário cometidas naquele país em 1994, bem como os cidadãos ruandeses responsáveis pelos mesmos crimes cometidos no território de países vizinhos. A resolução foi adotada por treze votos a favor, um contra (Ruanda) e uma abstenção (China). Na mesma decisão, que também lança mão do Capítulo VII, o CSNU fez referências às violações flagrantes e generalizadas do Direito Internacional Humanitário como ameaça à paz e segurança internacionais e ao julgamento dos

responsáveis como contribuição para a reconciliação nacional, bem como para a restauração e a manutenção da paz. O TPIR foi dissolvido em 31 de dezembro de 2015: 95 pessoas foram indiciadas, e 61 foram condenadas. Em 2010, foi estabelecido o Mecanismo para os Tribunais Penais Internacionais, para lidar com questões residuais relativas ao TPII e ao TPIR.

Na condição de membro não permanente do CSNU no biênio 1993-1994, o Brasil teve oportunidade de acompanhar de perto ambas as situações e votou a favor da criação dos dois tribunais *ad hoc*. A posição brasileira levava em consideração a preocupação com a possibilidade de que permanecessem impunes as atrocidades que haviam sido perpetradas, cujo caráter excepcional exigia uma resposta efetiva e convincente por parte das Nações Unidas. As dúvidas e as reservas que foram consignadas nas intervenções brasileiras diziam respeito sobretudo à competência do CSNU para estabelecer órgão que pudesse exercer jurisdição penal internacional. Apesar dos entendimentos sobre a urgência em responder aos acontecimentos desencadeados na antiga Iugoslávia e em Ruanda, havia sólida percepção, sobretudo na AGNU, de que o caráter excepcional das deliberações do Conselho não deveria fixar precedente para situações futuras. Por um lado, reconhecia-se que os tribunais *ad hoc* criados pelo CSNU representavam um avanço com relação a Nurembergue: já não eram mais os vencedores de um conflito armado que julgariam os crimes cometidos pelos vencidos, mas sim um órgão representativo da totalidade dos membros da ONU que buscava estabelecer mecanismos para processar e julgar os crimes cometidos dentro de determinada área geográfica. Por outro lado, não foram poucos os questionamentos sobre a autoridade do Conselho para tomar decisões nessa área, levantando-se dúvidas sobre a possibilidade de que os tribunais *ad hoc* viessem a atuar com independência (sobretudo em função de sua caracterização como entidades subsidiárias de um órgão político como o CSNU). Em paralelo, houve a retomada, desde o fim da década de 1980, das negociações relativas ao estabelecimento de um tribunal penal internacional permanente.

c) Estatuto de Roma

Em 17 de julho de 1998, foi assinado, por 120 países, o Estatuto de Roma, que cria o Tribunal Penal Internacional (TPI). O TPI deveria ser instituição permanente, com jurisdição sobre as pessoas responsáveis pelos crimes de maior gravidade com alcance internacional, de acordo com o Estatuto, e complementar às jurisdições penais nacionais. O documento não admite reservas. Entrou em vigor, após a 60ª ratificação, em 1º de julho de 2002. Para o Brasil, entrou em vigor um pouco depois, em 1º de setembro de 2002. Até o momento, o Estatuto de Roma conta com 123 Partes. A Armênia deverá ser o próximo país a ratificá-lo.

O Brasil apoiou a criação do TPI, por entender que uma corte penal eficiente, imparcial e independente representaria grande avanço na luta contra a impunidade pelos mais graves crimes internacionais. O governo brasileiro participou ativamente dos trabalhos preparatórios e da Conferência de Roma de 1998, na qual foi adotado o Estatuto do TPI. Na conferência, o Brasil foi favorável ao princípio da complementaridade e à limitação da jurisdição do TPI aos *core crimes*, sem incluir, assim, crimes como o tráfico de entorpecentes e o terrorismo. A possibilidade de elencar essas duas outras categorias de crimes no Estatuto de Roma foi objeto de recomendação emanada em 1998, mas o assunto não foi revisitado na Conferência de Revisão em Campala. O Brasil também foi favorável a que fossem contemplados crimes perpetrados em conflitos armados tanto internacionais como internos. Conforme Artigo 5º, §4º da Constituição brasileira, o País se submete à jurisdição de TPI a cuja criação tenha manifestado adesão (incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004).

O Estatuto já recebeu sete emendas (cinco que ampliam o rol de crimes de guerra em vigor para as partes que as ratificaram; uma emenda sobre o crime de agressão; e uma emenda sobre a disposição transitória prevista no Artigo 124, que não está em vigor).

d) Estrutura do TPI

Sua sede fica na Haia, nos Países Baixos. Sua estrutura prevê os seguintes órgãos: uma Presidência; uma Seção de Julgamento em Primeira Instância, uma Seção de Instrução e uma Seção de Recursos; o Gabinete do Procurador; e a Secretaria. Desde junho de 2021, o procurador-geral é o britânico Karim Khan, que sucedeu Fatou Bensouda (Gâmbia), no cargo desde 2012.

O TPI funciona com 18 juízes – apenas um por país e não é possível nomeação de juiz *ad hoc*. A eleição de juízes se dá pela Assembleia dos Estados Partes e respeita-se distribuição regional e de "gênero", conforme o texto do Estatuto. O mandato é de nove anos, sem renovação.

A brasileira Sylvia Steiner teve mandato entre 2003 e 2012. Com o fim do mandato, seguiu apenas atuando no caso que presidia (Jean-Pierre Bemba: condenado em 2016, mas absolvido em recurso). Ela foi membra do Comitê Consultivo para Nomeações do TPI de dezembro de 2018 a dezembro de 2021. Leonardo Caldeira Brant foi do Comitê Consultivo para Nomeações, mas renunciou em 2014, para concorrer, sem sucesso, a uma vaga de juiz. Em 2020, a candidata brasileira Monica Sifuentes, do TRF-1, perdeu a eleição para uma das seis vagas em disputa.

e) Características e competência do TPI

O TPI é um dos maiores progressos da humanidade em direção à responsabilização criminal internacional de indivíduos, à concretização e à proteção de direitos humanos. Sua atuação segue princípios como os de complementaridade, universalidade, responsabilidade penal individual, irrelevância da função oficial, responsabilidade de comandantes e outros superiores, imprescritibilidade, entre outros. Entre as principais características do TPI estão a permanência e a independência.

O princípio da complementaridade, previsto no Artigo 1º do Estatuto de Roma, implica que, mesmo em situações de *referral*, o TPI só atua depois de instâncias internas terem sido esgotadas ou não serem efetivas. Ademais, não pode julgar se o acusado já foi julgado internamente, exceto na ausência de julgamento justo (conforme Artigo 17 em diante).

O TPI tem competência material para quatro crimes: genocídio, crime de guerra, crime contra a humanidade e, desde 17 de julho de 2018, crime de agressão. Todos os crimes estão tipificados no Estatuto e, conforme o Artigo 29, são imprescritíveis.

Em termos temporais, o TPI só pode julgar crimes cometidos depois da entrada em vigor para o Estado, mas o Estado Parte pode aceitar que a competência retroaja até a data de entrada em vigor do tratado. Em termos territoriais e pessoais, como regra geral, julga apenas crimes ocorridos no território dos Estados Partes ou praticados por nacional de Estado Parte, a não ser em caso de *referral* (denúncia pelo CSNU) ou aceitação de jurisdição por Estado não Parte. No caso do crime de agressão, para casos de denúncia de Estado Parte ou iniciativa própria do Procurador, só se poderá julgar esse crime se cometido em território e por nacional de Estado que tenha aderido à emenda que tipifica o crime de agressão, a partir de um ano após a adesão: ou seja, a não ser em caso de *referral*, exclui-se a possibilidade de julgar nacional ou crime cometido em território de não membro do Estatuto, e dá-se a possibilidade para *opt-out* (pode, apesar de ratificar, não admitir a jurisdição).

O Estatuto de Roma previa que o Tribunal poderia exercer a sua competência em relação ao crime de agressão desde que, nos termos dos Artigos 121 (alteração) e 123 (revisão do Estatuto), fosse aprovada uma disposição em que se defina o crime e se enunciem as condições em que o TPI terá competência relativamente a ele. A emenda foi aprovada na conferência de revisão de Campala, em 2010, mas sua entrada em vigor dependia de trinta ratificações e de voto favorável de dois terços dos Estados Partes após 2017. Na 16ª sessão anual da Assembleia das Partes, celebrada em dezembro de 2017, decidiu-se que a jurisdição do TPI para o crime de agressão seria ativada em 17 de julho de 2018. O Brasil ainda não ratificou essa emenda.

A responsabilidade perante o TPI é de pessoa física (só julga indivíduos, não Estados ou organizações internacionais), englobando superior e subordinado, respeitando a irrelevância da qualidade oficial. Por esse motivo, estão sujeitos à jurisdição do TPI, inclusive, chefes de Estado em atividade. A responsabilidade é subjetiva: a atuação do indivíduo acusado deve ter sido intencional e com conhecimento dos elementos materiais do crime, e as penas têm caráter individual. O Tribunal não tem jurisdição sobre pessoas que, à data da alegada prática do crime, não tenham ainda completado 18 anos de idade.

Alguns princípios gerais de Direito Penal também se aplicam no caso do TPI, como, por exemplo, o direito ao devido processo legal, *nullum crimen sine lege*, *nulla poena sine lege* e não retroatividade *ratione personae*.

f) Condições para o exercício de jurisdição e condução do processo pelo TPI

Um caso pode chegar ao TPI por três vias:

1) denúncia do caso por Estado Parte (inclusive contra si próprio);
2) denúncia do caso pelo CSNU, com base no Capítulo VII da Carta da ONU; e
3) inquérito aberto, por iniciativa própria, pelo Procurador.

Em linhas gerais, para que o caso seja admitido pelo TPI, é necessário que o Estado se submeta à jurisdição do TPI sobre o crime em análise, seja ao tornar-se parte do Estatuto (observado os requisitos de territorialidade ou de nacionalidade, com atenção ao caso do crime de agressão[1565]), seja ao aceitar a jurisdição de modo *ad hoc*, mesmo não sendo um Estado Parte (Estado não Parte pode aceitar a competência do tribunal para julgar os crimes listados no Estatuto em casos específicos; isso já ocorreu em cinco casos: duas vezes a Palestina quando ainda não era parte; duas vezes a Ucrânia; e uma vez a Côte d'Ivoire). A necessidade de submissão voluntária do Estado à jurisdição do TPI é afastada no caso de *referral* do CSNU.

O critério decisório no TPI é o da unanimidade, quando possível; caso contrário, maioria. A presença do acusado no julgamento é exigida (não se julga *in absentia*). As penas aplicáveis compreendem prisão por até trinta anos, prisão perpétua, multa, perda de bens. Pode também estabelecer formas de reparação, como a restituição e a indenização. Destaca-se o instituto da entrega de indivíduos ao TPI, que difere do instituto de extradição de indivíduos a um Estado, pela própria definição apresentada pelo texto do Estatuto.

g) Casos

Em duas décadas, 31 casos foram levados a julgamento perante o TPI, relativos a situações ocorridas em Darfur, na República Democrática do Congo (RDC), no Quênia, na República Centro-Africana (RCA), na Líbia, na Côte d'Ivoire, no Mali e em Uganda. Até o momento, 40

[1565] As particularidades do crime de agressão foram apresentadas na subseção anterior.

mandados de prisão emitidos: 21 pessoas já foram presas no Centro de Detenção do TPI, que funciona em uma penitenciária neerlandesa. Entre os casos julgados, foram dez condenações e quatro absolvições. As acusações contra sete pessoas foram encerradas em razão de suas mortes.

O Caso Lubanga (RDC) foi o primeiro a ser concluído com uma condenação, em 2012, e a pena foi de 14 anos de prisão, concluídos em 2020, o que culminou em sua libertação. O Caso Bemba (RDC/RCA) foi o primeiro em que um alto oficial foi diretamente responsabilizado por crimes de seus subordinados; a pena foi de 18 anos em 2016, mas, em junho de 2018, ele foi absolvido pela Câmara de Apelações. Em outro processo, cujo recurso foi julgado em setembro de 2018, a pena foi reduzida e o tempo que permaneceu preso aguardando o julgamento foi comutado ao tempo final, o que lhe garantiu a liberdade. Outras condenações importantes são as de Al Mahdi (Mali), associado à Al-Qaeda, em 2016, por ataques a prédios religiosos que lhe renderam nove anos de prisão; de Katanga (RDC), em 2014, como cúmplice de crimes de guerra e contra a humanidade em 2003, que lhe renderam doze anos de prisão; e de Ntaganda (RDC), em 2019, com a maior sentença já dada pelo TPI (trinta anos de prisão). Em 6 de maio de 2021, foi emitida a sentença de condenação de Dominic Ongwen, ex-criança-soldado ugandesa que se tornou comandante do Exército de Resistência do Senhor, a 25 anos de prisão por crimes de guerra e contra a humanidade (61 crimes entre 2002 e 2005), o que foi confirmado, em 2022, pela Câmara de Apelações.

h) Avanços obtidos com o TPI

Alguns avanços obtidos com o TPI lhe garantem elogios. Em primeiro lugar, trata-se não mais de órgão subsidiário do CSNU, mas, sim, independente, com personalidade jurídica internacional, cuja relação com a ONU se dá por acordo de cooperação específico. Em segundo lugar, o rol de crimes de competência do TPI está inteiramente descrito em seu Estatuto, o que garante o devido cumprimento de princípios gerais de Direito Penal. Em terceiro lugar, avanço importante é a responsabilização subjetiva de indivíduos, independentemente de cargo, como se revela a detenção e o recente julgamento do ex-presidente de Côte d'Ivoire Laurent Gbagbo (foi absolvido em última instância em 2021). Em quarto lugar, indica-se a inexistência de pena de morte no rol de penas aplicáveis, consolidando o que já estava previsto nos tribunais *ad hoc*. Em quinto lugar, pode-se indicar que, a depender da gravidade da situação, nenhuma atrocidade virtualmente poderá permanecer impune, em razão da possibilidade de denúncia pelo CSNU (*referral* já foi utilizado em 2005 contra o então presidente sudanês Omar Al-Bashir em razão da situação de Darfur e em 2011 contra o ex-líder líbio Muammar Kadafi, que morreu antes de o caso avançar no TPI). Em sexto lugar, destaca-se a possibilidade de aceitação da jurisdição por não partes do Estatuto. Em sétimo lugar, pode-se mencionar a valorização da importância às vítimas, que contam com um fundo fiduciário em seu benefício e podem participar dos processos perante o Tribunal. Em oitavo lugar, pode-se mencionar a capacidade preventiva da mera existência do Estatuto de Roma e do TPI bem como da emissão de notas e de declarações dos procuradores, com o objetivo de dissuadir a prática dos crimes tipificados. Em nono lugar, indica-se o tratamento de temas normalmente marginalizados, como os refugiados, a fome usada como arma de guerra, a proteção ao patrimônio histórico e cultural, além de ser um potencial lócus para defesa do meio ambiente e de povos indígenas.

i) Críticas ao Estatuto de Roma e ao TPI

Apesar de sua contribuição para a emergência de um paradigma de anti-impunidade, o TPI é alvo de uma série de críticas, que têm origem, muitas vezes, nas limitações próprias do Estatuto e de expectativas exageradas sobre as capacidades do Tribunal. Por um lado, o TPI é criticado por violar a soberania dos Estados, em especial dos Estados não Partes, e por outro pela falta de efetividade diante das poucas condenações e da longa duração dos processos. Além disso, três das principais críticas ao Estatuto e à atuação do TPI são: a não universalidade do Tribunal e a ausência de importantes potências; o peso do CSNU; e a concentração de casos entre os africanos.

No primeiro caso, destaca-se que a obtenção de caráter universal é um dos principais desafios do Tribunal, para melhorar sua efetividade. Apenas 123 Estados são parte do Estatuto de Roma, sendo EUA, China, Rússia, membros permanentes do CSNU, notáveis ausências, ao lado de Índia, Turquia, Indonésia, Paquistão, Irã, Israel e Vietnã. O Burundi retirou-se do Estatuto de Roma em 2017 e as Filipinas, em 2019. A ausência de inúmeros países limita a jurisdição do TPI, mormente em relação ao crime de agressão, que exige que, ao mesmo tempo, o acusado seja nacional de Estado Parte e que a agressão tenha ocorrido em território de Estado Parte. Para os demais crimes previstos no Estatuto, basta que um desses critérios seja preenchido.

No segundo caso, o CSNU, para além da possibilidade de fazer denúncias, pode suspender provisoriamente investigações ou processos no TPI sobre situações que presumivelmente estejam sob o exame do órgão da ONU, exigindo-se, tal como na remessa (*referral*), que a resolução seja adotada nos termos do Capítulo VII. A questão do peso no CSNU também se explica pelo fato de os P5 poderem bloquear qualquer resolução que vise a denunciar algum indivíduo para o TPI, de modo que, no caso de EUA, Rússia ou China, se considera elemento adicional de blindagem aos seus nacionais (os quais seguem podendo ser julgados por crime cometido em territórios de Estado Parte) ou a situações de seu especial interesse. Assim, a falta de universalidade de partes agrava as críticas de dois pesos e duas medidas que recaem sobre o TPI e a sua relação com o CSNU torna a situação mais complexa, uma vez que o caráter político do CSNU prejudica a imagem de independência necessária ao TPI. Em vários casos, o exercício do poder de veto por EUA, Rússia e China têm impedido a ação do TPI, como nas situações da Síria e do Iraque. A atuação do TPI contra o Estado Islâmico e na situação do Iêmen é obstada pelo fato de os agressores e os agredidos não serem parte do Estatuto de Roma. Além disso, do ponto de vista processual, no crime de agressão, há preocupações, especialmente de Reino Unido e França, sobre se o TPI, que faz uma análise jurídica sobre a existência de atos de agressão, deveria agir apenas após a manifestação do CSNU, que declara politicamente se tais atos existem, ou se a análise do TPI seria independente.

No terceiro caso, denuncia-se uma suposta seletividade do TPI em sua atuação, que teria um viés antiafricano, uma vez que todos os indivíduos por ele julgados até o momento são africanos e que a maior parte das investigações em curso ocorre nesse continente. Além disso, os indivíduos mantidos em custódia atualmente pelo Centro de Detenção do TPI estão também ligados a crimes cometidos no território africano – entretanto, já houve expedição de mandados de prisão para casos fora da África, como os três referentes à situação na Geórgia, emitidos em junho de 2022. Em 2017, a Assembleia Geral da União Africana (AG-UA) adotou documento com diretrizes para retirada coletiva dos países africanos do TPI, entretanto apenas o Burundi efetivou sua saída. O TPI e seus defensores argumentam que as críticas africanas não procedem, pois a maior parte dos casos foram denunciados à procuradoria do Tribunal por países africanos ou pelo CSNU, com votos favoráveis dos membros africanos que participavam do Conselho. Além disso, o TPI investiga situações em outros três continentes. Atualmente, o TPI promove 17 investigações

de situações, havendo, de fato, concentração no continente africano: Afeganistão, Bangladesh/Myanmar, Burundi, Côte d'Ivoire, Filipinas, Geórgia, Líbia, Mali, Palestina, Quênia, RCA (2 situações distintas), RDC, Sudão (Darfur), Uganda, Venezuela e Ucrânia. Estão em etapas preliminares situações ocorridas em três países: Nigéria, RDC e Venezuela.

As críticas relacionadas à violação da soberania dos Estados pelo TPI encontram resposta na complementaridade da jurisdição do tribunal. Nisso, inclui-se a cooperação do tribunal para adaptação das legislações internas, para garantir a efetiva utilização do TPI como um último recurso no julgamento de crimes graves. No âmbito da UA, em um esforço para implementar "soluções africanas para problemas africanos" ao mesmo tempo que responde às críticas de seletividade do TPI, foi adotado, em 2014, o Protocolo de Malabo, que criará a seção de Direito Penal Internacional do Tribunal Africano de Justiça e Direitos Humanos, que passará a ter competência sobre 14 crimes, incluindo os quatro crimes do Estatuto de Roma, porém respeitando as imunidades dos chefes de Estado e de Governo.

Outras críticas seriam: a não inclusão de determinadas modalidades de crime no rol de competências do Tribunal; o alto custo de sua manutenção – € 170 milhões anuais –, notadamente quando essa métrica é analisada sob o prisma do número de condenações por ele proferidas[1566]; a inexistência de funções oficiais típicas de defensoria em sua estrutura; e a falta de poder de *enforcement* para suas decisões. Também há críticas quanto à falta de transparência do Gabinete do Procurador, à falta de proteção àqueles envolvidos com a justiça internacional penal quanto a possíveis represálias locais e à ausência de meritocracia no processo de escolha dos juízes.

Além disso, critica-se frequentemente a falta de efetividade do TPI. O Estatuto de Roma não dotou a corte de uma força policial, o que resultou na dependência (excessiva, para alguns) da cooperação dos Estados para a execução de seus mandados e de suas sentenças, como restou evidente no Caso Al-Bashir e deverá repetir-se no Caso Putin. Nesse sentido, um número significativo de pedidos de detenção e entrega não são cumpridos, impossibilitando a atuação efetiva do TPI, uma vez que o Tribunal apenas inicia o julgamento com a presença dos réus. Paradoxalmente, outros críticos defendem que a atuação do TPI deve considerar os interesses da paz ao lado dos interesses de justiça, argumentando que a intervenção do TPI pode, em alguns casos, prejudicar os processos de reconciliação pós-conflito, como ocorreu na Côte d'Ivoire e em Uganda. Ainda sobre a falta de efetividade, há críticas quanto à dificuldade de implementação do indiciamento e condenação por crime de violência sexual e baseada em gênero. A condenação de Dominic Ongwen, ex-criança-soldado ugandesa que se tornou comandante do Exército de Resistência do Senhor, em 2021, é uma rara exceção. Apesar da dificuldade de implementação, a sociedade civil começa a organizar-se para fazer incluir o crime de ecocídio em uma eventual reforma do Estatuto de Roma, que impõe um quórum de sete oitavos dos Estados Partes para sua entrada em vigor.

À sombra da não ida do presidente Putin à África do Sul em razão do mandado de prisão do TPI e diante do compromisso com a prisão e entrega do mandatário russo em eventual visita ao Brasil para a Cúpula do G20, em 2024, o presidente Lula teceu críticas à organização. O ministro da Justiça, Flavio Dino, assegurou que o Brasil não planeja, no momento, sair do TPI, mas deseja discutir os desequilíbrios existentes, em especial o fato de que algumas grandes potências não são partes do Estatuto de Roma e não estão submetidos à jurisdição do tribunal.

[1566] Conferência realizada em Londres, em março de 2023, arrecadou quase US$ 5 milhões para contribuir para o financiamento das investigações do TPI de alegados crimes de guerra cometidos na Ucrânia.

j) Desafios contemporâneos do TPI

Alguns outros desafios para o TPI que não se confundem com as críticas, como a não universalidade do Tribunal e a ausência de potências importantes, são: a postura dos EUA, da Rússia e da China; as denúncias ao Estatuto; a universalização da aceitação do crime de agressão e a entrada em vigor das emendas; e o desrespeito ao mandado de prisão de Omar Al Bashir.

Os EUA mantêm postura crítica ao TPI, apesar de terem apoiado a sua criação. Os EUA retiraram sua assinatura do Estatuto em 2002 e já celebraram acordos bilaterais, amparados pelo Artigo 98, com mais de cem países, como forma de garantir a não transferência de seus cidadãos ao TPI, uma vez que a entrega de cidadão detido no território de uma parte só pode ser feita com consentimento do Estado do nacional, em respeito a esses acordos. O ex-presidente Donald Trump e seu então assessor John Bolton anunciaram retaliações a funcionários e à então promotora do TPI, Fatou Bensouda (2012-2021), como proibição de entrada no país, caso avançassem as investigações contra forças dos EUA no caso de alegadas violações cometidas no Afeganistão, assim como investigações relacionadas à Palestina. Também criticaram a falta de "pesos e contrapesos" no Tribunal. Sanções contra a procuradora-geral e o diretor da divisão de Competência e Cooperação do TPI foram efetivamente aplicadas em agosto de 2020. Em junho de 2020, 67 Membros, incluindo o Brasil, adotaram declaração conjunta em que reiteram compromisso com o TPI como instituição permanente e independente e criticam a postura norte-americana. Em abril de 2022, Biden levantou as sanções, porém continuou a criticar ações do TPI como violações à soberania dos Estados nacionais. Apesar das críticas, os EUA colaboram com TPI sempre que seus interesses não são ameaçados, como ocorreu na votação, no CSNU, pela denúncia da situação na Líbia ao TPI, em 2011, e na entrega de Bosco Ntganda (RDC), em 2013. Os EUA comemoraram a decisão de Karim Khan, procurador do TPI desde 2021, de concentrar as investigações no Afeganistão nos crimes de guerra e contra a humanidade perpetrados pelo Talibã, ao invés de investigar também os eventuais crimes de forças do governo afegão e dos EUA. Rússia e China, por sua vez, tentaram, via CSNU, bloquear as investigações contra Myanmar relativas a alegados crimes contra a humanidade contra os *rohingya*. Também impedem discussões no CSNU sobre eventual denúncia de crimes cometidos na Síria.

As recentes investigações iniciadas por Karim Khan, no que tange aos crimes cometidos durante a invasão da Ucrânia pela Rússia, serão um teste para as capacidades efetivas do TPI, com enormes desafios, como a ausência de reconhecimento da jurisdição pela Rússia, apesar do apoio de diversos membros às investigações. A Rússia retirou sua assinatura do Estatuto após a publicação das conclusões das investigações preliminares da situação na Ucrânia sobre a Crimeia, em 2016 e, no CSNU, vetou a denúncia da situação na Síria ao TPI. Assim, para mitigar a impunidade dos grandes países e de seus protegidos, há o desafio de punir violações por eles causadas. Em março de 2023, o presidente Vladimir Putin e a comissária russa dos direitos das crianças, Maria Lvova-Belova, tiveram mandados de prisão emitidos pelo TPI, por alegados crimes contra a humanidade, em especial contra crianças, na guerra contra a Ucrânia[1567].

Com relação às denúncias, até o momento Burundi e Filipinas, ambos sob investigação, denunciaram o Estatuto de Roma. África do Sul, de Jacob Zuma, e Gâmbia chegaram a apresentar denúncia, mas retrocederam antes que fizesse efeito. O atual presidente sul-africano, Cyril Ramaphosa, ameaçou retirar seu país do TPI no contexto de eventual visita de Vladimir Putin para

[1567] Como resposta, o Comitê Investigativo da Rússia abriu investigação criminal contra juízes do TPI em repúdio à ordem de prisão para Putin e disse que não há fundamento para responsabilidade criminal por parte de Putin e que os chefes de Estado desfrutam de imunidade absoluta da jurisdição de Estados estrangeiros.

cúpula dos BRICS, que ensejaria necessidade de entrega do mandatário russo, mas porta-voz da Presidência recuou da declaração horas depois. Há risco de que outros países, em especial africanos, passem a fazê-lo proximamente.

No que diz respeito ao terceiro ponto, trata-se de desafio importante, uma vez que, a não ser nas hipóteses de denúncia do CSNU, a não aceitação do crime de agressão, seja por *opt-out* seja pela não ratificação da emenda, impede julgamento de nacionais da maioria dos Membros. Até o momento, apenas 45 países ratificaram as Emendas de Kampala.

Sobre Omar Bashir, mais de trinta Estados Partes desrespeitaram o mandado de prisão, durante passagens de Bashir por seu território.

As críticas ao TPI são amplas, e seus desafios são complexos, porém analistas apontam que sua mera existência impulsiona iniciativas de responsabilização de autoridades e outros agentes por crimes previstos no Estatuto. O TPI, seguindo o princípio da complementaridade, não impede que outras instâncias judiciais, como tribunais híbridos *ad hoc*, sejam criados e o objetivo último de responsabilização penal dos indivíduos seja atingido. Dessa forma, o TPI contribui para o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS 16: acesso à justiça) da Agenda 2030, além de servir como medida de satisfação em relação à responsabilidade dos Estados pela violação de obrigações internacionais, nomeadamente, a manutenção da paz e a proscrição do uso ilegal da força.

k) Outros tribunais penais internacionais ou híbridos

Para além do TPI e de seus antecedentes imediatos, outros tribunais internacionais de caráter internacional ou híbrido foram estabelecidos nas últimas décadas para o julgamento de indivíduos relacionados a questões específicas.

O Tribunal Extraordinário para o Camboja foi criado em 1997 como parte de acordo do governo do país com a ONU para julgar oficiais do Khmer Vermelho[1568].

O Tribunal Especial para a Serra Leoa foi órgão jurídico criado pelo governo da Serra Leoa em coordenação com a ONU, em 2002, para processar e condenar os responsáveis pelas graves violações aos direitos humanos e às leis internacionais ocorridos no país entre 30 de novembro de 1996 e o fim da guerra civil naquele país. Foi dissolvido em 2013 e substituído por tribunal residual.

O Tribunal Especial para o Líbano foi criado em 2009, com autorização dada pela Resolução 1757 do CSNU, para o julgamento dos atos criminosos relacionados ao assassinato de Rafik Hariri, em meados dos anos 2000. Seu veredito foi emitido em agosto de 2020.

O Tribunal Extraordinário Africano foi estabelecido em 2013 por acordo entre o Senegal e a UA, para julgar crimes cometidos no Chade nos anos 1980.

O Tribunal Especial para o Kosovo foi estabelecido em acordo internacional de 2017 entre a União Europeia (UE) e o Kosovo para julgar os crimes cometidos pelo Exército de Libertação do Kosovo entre 1998 e 2000.

O Tribunal Penal Especial da RCA é um tribunal híbrido, conformado por juízes locais e internacionais, e estabelecido sob o direito interno do país em 2015. A corte está julgando crimes (conforme definidos pelas legislações nacional e internacional) cometidos no país a partir de janeiro de 2003. Ela tornou-se operacional em 2018, e o primeiro julgamento começou em abril de 2022.

[1568] Em setembro de 2022, o Tribunal Extraordinário para o Camboja confirmou prisão perpétua para último dirigente do Khmer Vermelho.

5.11. Migração, refúgio e apatridia

I. Migração

a) Conceitos

Não há definição internacional universalmente aceita para o termo “migração”. Para fins de trabalho da Organização Internacional da Migração (OIM), migrante é uma pessoa que se afasta de seu local de residência habitual, seja dentro de um país, ou, no caso de um migrante internacional, atravessando uma fronteira, de forma temporária ou permanente, por uma variedade de razões. Entende-se por migrante internacional um conjunto que abrange várias categorias legais bem definidas de pessoas, a exemplo de trabalhadores migrantes, de pessoas cujos tipos específicos de movimento têm definição legal, como migrantes contrabandeados, e daquelas pessoas cujo *status* ou meio de movimento não têm definição específica à luz do Direito Internacional, como estudantes internacionais. Os migrantes escolhem deslocar-se não por causa de uma ameaça direta de perseguição ou morte, mas principalmente para melhorar sua condição de vida em busca de trabalho ou educação, por reunião familiar ou por outras razões. À diferença dos refugiados, que não podem voltar ao seu país, os migrantes continuam recebendo a proteção do seu governo.

É importante recordar que os instrumentos jurídicos a respeito de migração não utilizam o termo “migrante ilegal”, mas, sim, “não documentado” ou “irregular”, uma vez que o fato de estar em situação irregular não constitui necessariamente um crime na maioria dos países. Em 1975, a Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) pediu aos órgãos da Organização das Nações Unidas (ONU) e às agências especializadas, entre as medidas para assegurar os direitos humanos de todos os trabalhadores migrantes, que utilizem em todos os documentos oficiais o termo “trabalhadores não documentados” ou “trabalhadores migrantes irregulares”. O Programa de Ação da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (CIPD), de 1994, afirma que “os migrantes não documentados ou irregulares são pessoas que não cumprem os requisitos estabelecidos pelo país de destino para entrar, permanecer ou exercer uma atividade econômica”.

b) Instrumentos jurídicos multilaterais

Em termos de migração internacional, não há acordo internacional específico. Destaca-se, entretanto, a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias, de 1990. No âmbito da Organização Internacional do Trabalho (OIT), há convenções relativas a trabalhadores migrantes, como a de nº 97, de 1949, a de nº 143, de 1975, e a de nº 189, de 2011. Sob a Convenção de Palermo contra o Crime Organizado Transnacional (2000), há Protocolos contra o Contrabando de Migrantes por Terra, Mar e Ar e contra o Tráfico de Pessoas, em especial de mulheres e crianças.

Como instrumento mais recente, destaca-se o Pacto Global sobre Migração, de 2018. Em 19 de setembro de 2016, os chefes de Estado e de Governo se reuniram pela primeira vez em todo o mundo na AGNU para discutir questões relacionadas à migração e refugiados. Isso enviou uma poderosa mensagem política de que as questões de migração e refugiados se tornaram grandes questões diretamente na agenda internacional. Ao adotar a Declaração de Nova York para Refugiados e Migrantes, os 193 Estados-Membros da ONU reconheceram a necessidade de uma abordagem abrangente da mobilidade humana e de uma cooperação aprimorada em nível global. O Anexo I da Declaração de Nova York é referência para a negociação de um marco de resposta

abrangente para refugiados (“*Comprehensive refugee response framework*”). O Anexo II da Declaração de Nova York iniciou um processo de consultas e negociações intergovernamentais para o desenvolvimento de um Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular. Este processo foi concluído em 10 de dezembro de 2018 (negociações concluídas em 13 de julho) com a adoção do pacto pela maioria dos Estados-Membros da ONU em uma Conferência Intergovernamental, seguida de perto pelo endosso formal pela AGNU em 19 de dezembro. O pacto, que tem caráter não vinculante, traz 23 objetivos e compromissos. Para mais detalhes sobre o pacto, ver a próxima subseção. A cada quatro anos, a começar em 2022, deverá ser realizada uma conferência de exame das migrações internacionais, chamada de Fórum de Revisão de Migração Internacional (IMRF, na sigla em inglês). A primeira edição do IMRF ocorreu em maio de 2022 e resultou em uma “*Progress Declaration*”, que foi endossada pela AGNU em sua 76ª Sessão (RES/76/266). Na declaração, aborda-se a relação entre migrações e temas como mudanças do clima e pandemia de COVID-19, clama-se por políticas e legislações sobre migrações atentas a questões de gênero e sensíveis às demandas das crianças migrantes, frisa-se a necessidade de promover condições justas e decentes de trabalho a migrantes, e enumera-se uma série de recomendações para a aceleração da implementação do Pacto Global e para o fortalecimento da cooperação internacional sobre migrações internacionais, destacando-se a relação entre o pacto e a Agenda 2030, bem como a ideia de “ninguém ser deixado para trás” na implementação de ambos.

c) Comparação entre o Pacto Global de Migração Segura, Ordenada e Regular e a Declaração de Los Angeles sobre Migração e Proteção

Chamam a atenção a promoção da Declaração de Los Angeles sobre Migração e Proteção pelos Estados Unidos (EUA) e a assinatura do Brasil ao documento, adotado à margem da IX Cúpula das Américas (para mais detalhes, ver o capítulo 4), se comparadas à posição de ambos os países em relação ao Pacto Global sobre Migração Segura, Ordenada e Regular, adotado na Conferência de Marraquexe em 2018. Na tentativa de elucidar os motivos da mudança de abordagem sobre o tema, ao menos no plano regional, dos dois países, segue breve comparativo dos dois institutos.

i. Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular, 19 de dezembro de 2018: sistema unosiano

Declaração de compromissos não juridicamente vinculantes, mais longa e complexa do que a seguinte, que procura dar tratamento multilateral harmonizado à crise migratória e seus efeitos sociais, econômicos, humanitários e políticos, no contexto da onda migratória causada pela Guerra na Síria, que impactou sobremaneira o Oriente Médio e a Europa, embora de modo desigual. Foi adotada na Conferência Intergovernamental de Marraquexe, em dezembro de 2018, como produto do processo de consultas e de negociação iniciado pelo Anexo II da Declaração de Nova York para Refugiados e Migrantes, de setembro de 2016, após discussões inéditas sobre o tema na AGNU.

O pacto foi desenhado de maneira a atender a meta 10.7[1569] da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Seus propósitos gerais podem ser resumidos em:

[1569] Objetivo de Desenvolvimento Sustentável – ODS 10: Redução das Desigualdades. ODS 10.7: Facilitar a migração e a mobilidade ordenada, segura, regular e responsável das pessoas, inclusive por meio da implementação de políticas de migração planejadas e bem geridas.

1) abordar todos os aspectos da migração internacional, incluindo os aspectos humanitários e de desenvolvimento, relacionados aos direitos humanos e outros;
2) apresentar um quadro de cooperação internacional abrangente sobre migrantes e mobilidade humana, contribuindo para a governança global sobre o tema;
3) estabelecer uma série de compromissos acionáveis, meios de implementação e uma estrutura para acompanhamento e revisão entre os Estados-Membros em relação à migração internacional em todas as suas dimensões.

Baseia-se em esforços existentes e compromissos internacionais de escopo global, destacando-se a Declaração Universal de Direitos Humanos (DUDH, 1948), o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP, 1966), o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC, 1966), a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável (2015) e a Agenda de Ação de Adis Abeba (2015), além de outros instrumentos internacionais de direitos humanos e temas conexos.

Com 54 parágrafos, a Declaração está organizada em oito seções:

1) Preâmbulo;
2) Visão geral: a migração faz parte da experiência da vida humana ao longo da História e é uma fonte de prosperidade, inovação e desenvolvimento sustentável no mundo globalizado. Esses impactos positivos podem ser otimizados, caso se melhore a governança da migração. A maioria dos migrantes em todo o mundo hoje viaja, vive e trabalha de forma segura, ordenada e regular. No entanto, a migração afeta os países, comunidades, migrantes e suas famílias de formas muito diferentes e, às vezes, imprevisíveis. "É crucial que os desafios e oportunidades da migração internacional nos unam, em vez de nos dividir";
3) Entendimento comum: o pacto é produto inédito de um processo aberto, transparente e inclusivo baseado em dados sobre a realidade da migração internacional. Há a necessidade de esforço contínuo e cooperativo para monitorar, conhecer e analisar as migrações para o desenvolvimento de políticas públicas. Informações claras também devem ser disponibilizadas aos migrantes sobre seus direitos, riscos e benefícios, e à população em geral, para dissipar narrativas falsas e percepções negativas sobre imigrantes em geral;
4) Responsabilidades compartilhadas: o pacto procura apresentar uma visão ampla do fenômeno da migração internacional, que é exigido para a otimização de seus benefícios. Nenhum país é capaz de, sozinho, resolver os desafios e absorver as oportunidades desse fenômeno global. Os países e a ONU reconhecem suas responsabilidades compartilhadas de tratarem das necessidades e preocupações de cada um sobre o tema;
5) Objetivos e princípios diretores: uma migração segura, ordenada e regular que funcione para todos, de maneira bem-informada, planejada e consensual. "Migração não deveria ser um ato de desespero". São princípios explícitos do pacto: processo centrado em pessoas; cooperação internacional; respeito à soberania nacional; respeito ao Direito e ao devido processo legal; desenvolvimento sustentável; direitos humanos; perspectiva de gênero; atenção às crianças; abordagem que compreende todo o governo e suas esferas e, igualmente, toda a sociedade;
6) Quadro de cooperação: apresenta 23 objetivos, cada um com uma série de linhas de ação, somando 187 ações. Os objetivos são:
    a) coletar e utilizar dados precisos e desagregados como base para políticas;
    b) minimizar os fatores adversos e os fatores estruturais que obrigam as pessoas a deixarem seus países de origem;

c) fornecer informações precisas e oportunas em todos os estágios da migração;
d) assegurar que todos os migrantes tenham prova de identidade legal e documentação adequada;
e) aumentar a disponibilidade e a flexibilidade dos caminhos para a migração regular;
f) facilitar o recrutamento justo e ético e salvaguardar condições que garantam um trabalho decente;
g) abordar e reduzir vulnerabilidades na migração;
h) salvar vidas e estabelecer esforços internacionais coordenados em migrantes desaparecidos;
i) reforçar a resposta transnacional ao contrabando de migrantes;
j) prevenir, combater e erradicar o tráfico de pessoas no contexto internacional migração;
k) gerenciar as fronteiras de forma integrada, segura e coordenada;
l) reforçar a certeza e previsibilidade nos procedimentos de migração para triagem, avaliação e encaminhamento;
m) usar a detenção de migração apenas como uma medida de último recurso e trabalhar para alternativas;
n) reforçar a proteção, assistência e cooperação consulares em toda o ciclo de migração;
o) fornecer acesso a serviços básicos para migrantes;
p) capacitar os migrantes e as sociedades para a plena inclusão e coesão social;
q) eliminar todas as formas de discriminação e promover o discurso público baseado em evidências para moldar percepções de migração;
r) investir no desenvolvimento de competências e facilitar o reconhecimento mútuo de competências, qualificações e competências;
s) criar condições para os migrantes e as diásporas contribuírem plenamente para o desenvolvimento sustentável em todos os países;
t) promover uma transferência de remessas mais rápida, segura e mais barata e promover a inclusão financeira dos migrantes;
u) cooperar para facilitar o regresso e a readmissão seguros e dignos, bem como reintegração sustentável;
v) estabelecer mecanismos para a portabilidade dos direitos de segurança social e benefícios; e
w) fortalecer a cooperação internacional e as parcerias globais para garantir a segurança, ordenação e migração regular;

7) Implementação: os Estados reafirmam o compromisso com o cumprimento dos objetivos em cooperação entre si e em parcerias com a sociedade civil, com envolvimento do sistema ONU, outras organizações internacionais e organizações não governamentais, e estabelecem um mecanismo de estruturação de capacidades e uma rede de suporte à implementação[1570], com a OIM como sede;

[1570] Em dezembro de 2021, foi lançada a "*Pledging Iniciative*" pela Rede da ONU sobre Migração, onde cada Estado que assinou o pacto pode anunciar seus compromissos de acordo com cada um dos 23 objetivos. Até dezembro de 2023, há 266 compromissos anunciados. O Brasil tem dois compromissos, anunciados em 2023: implementar e monitorar o Plano Municipal de Políticas para a População Imigrante 2021-2024, da cidade de São Paulo, e empoderar migrantes e refugiados por meio da oferta de cursos de língua portuguesa e a promoção de diálogo intercultural na cidade de São Leopoldo.

8) Monitoramento e avaliação: a declaração estipula um processo de revisão do progresso da implementação, conduzido pelos Estados, a nível local, nacional, regional e global do quadro de cooperação por meio do Fórum de Revisão da Migração Internacional (IMRF[1571], na sigla em inglês). O Fórum ocorre a cada quatro anos, conduzido pelo presidente da AGNU. Ele consiste em quatro mesas redondas interativas que envolvem múltiplos atores, um diálogo política e uma sessão plenária, que elabora uma declaração de progresso. Sua primeira edição[1572] ocorreu em maio de 2022, na sede da ONU em Nova York. O debate abordou, sobretudo, os efeitos da pandemia e da mudança do clima no fluxo de migrações, iniciativas nacionais e regionais, a necessidade de financiamento e de maior cooperação, assim como os *gaps* do pacto e áreas para ação futura.

O pacto foi assinado por 164 países na ocasião da conferência. Os EUA não assinaram o pacto e se retiraram da elaboração do texto ainda em 2017 com alegação de que o acordo vai contra a política migratória do presidente Trump. Entre outros países que não a assinaram estão: Austrália, Chile, Eslováquia, Hungria, Itália, Letônia, Polônia, República Dominicana e Tchéquia. Inicialmente o pacto foi assinado pelo governo Temer, mas o Brasil cumpriu a previsão de se dissociar do pacto, expressa pelo então futuro ministro das Relações Exteriores, Ernesto Araújo, em publicação no Twitter[1573] comentando a adoção do pacto[1574]. Em comunicado divulgado à imprensa, em janeiro de 2023, o Itamaraty anunciou que o Brasil informou ao SGNU sua decisão de retornar ao Pacto Global para a Migração, salientando que o pacto contém compromissos já contemplados pela Lei de Migração brasileira.

ii. Declaração de Los Angeles sobre Migração e Proteção, 10 de junho de 2022: sistema interamericano

Declaração de compromissos não juridicamente vinculantes, mais curta e simples do que a anterior, que procura dar tratamento regional harmonizado à crise migratória e a seus efeitos sociais, econômicos, humanitários e políticos, exacerbados pela crise sanitária da COVID-19, que acometem o Hemisfério, sobretudo os EUA como principal país de destino. Foi fomentada pelo governo Biden dos EUA e adotada à margem da IX Cúpula das Américas, realizada em Los Angeles, em junho de 2022.

Seu objetivo e diretrizes podem ser resumido em "aumentar a cooperação e as responsabilidades compartilhadas na gestão da migração e proteção de maneiras baseadas em direitos humanos, transparência, não discriminação e soberania do Estado".

Baseia-se em esforços existentes e compromissos internacionais de escopo global e interamericano, incluindo o Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular.

Com treze parágrafos, a Declaração está dividida em sete seções:

[1571] *International Migration Review Forum*, em substituição do Diálogo de Alto Nível sobre Migração Internacional e Desenvolvimento, de 2006 e 2013.
[1572] Sumário Executivo (https://migrationnetwork.un.org/system/files/resources_files/IMRF%20final%20summary%20report.pdf https://migrationnetwork.un.org/system/files/docs/A AC.293 2022 L.1 English.pdf) e Declaração de Progresso (https://migrationnetwork.un.org/system/files/docs/A%20AC.293%202022%20L.1%20English.pdf) do IMRF.
[1573] "O Governo Bolsonaro se desassociará do Pacto Global de Migração que está sendo lançado em Marraqueche, um instrumento inadequado para lidar com o problema. A imigração não deve ser tratada como questão global, mas sim de acordo com a realidade e a soberania de cada país."
[1574] O chanceler Mauro Vieira anunciou, em janeiro de 2023, em seu discurso de posse, o retorno imediato do Brasil ao instrumento.

1) Preâmbulo;
2) Promoção da Estabilidade e Assistência nas Comunidades de Destino, Origem, Trânsito e Retorno: afirma a necessidade de financiamento e assistência internacional tanto para os países de origem, para abordar as causas profundas das migrações, quanto para as comunidades de destino, para uma integração digna, de grande número de migrantes e refugiados, além da importância da atenção ao retorno livre e seguro e da assistência consular em todos os processos;
3) Promoção de Vias Regulares para Migração e Proteção Internacional: procura promover vias regulares de migração, estabelecidas nacionalmente, incluindo de oportunidades de trabalho sazonal, e o combate à exploração, à violência, à discriminação, à xenofobia, ao tráfico internacional de pessoas e à imigração ilegal ou irregular e crimes correlatos;
4) Promoção de uma Gestão Humanitária da Migração: respeito pleno aos direitos humanos de todos os migrantes e pessoas que precisam de proteção internacional;
5) Promoção de uma Resposta Coordenada de Emergência: cooperação para resposta de emergências e assistência humanitária em situações de migração em massa. Isso inclui o fortalecimento de mecanismos, com a participação da sociedade civil, organizações internacionais e organizações não governamentais, de alertas, de compartilhamento de informações e um conjunto comum de estímulos para resposta coordenada;
6) Uma Abordagem Compartilhada para Reduzir e Gerenciar a Migração Irregular: recapitula-se que esses objetivos compartilhados implicam responsabilidades compartilhadas por todos os Estados do hemisfério, sociedade civil, setor privado, organizações não governamentaise organizações internacionais, que devem ser envolvidas na implementação de ações de seu escopo;
7) Fechamento.

Foi assinada por vinte países: Argentina, Barbados, Belize, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, EUA, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguai, Peru e Uruguai. O Chile também não assinou o Pacto Global, mas assinou a Declaração de Los Angeles.

Pode-se supor que a contradição dos EUA ou do Brasil em assinar a Declaração de Los Angeles e não assinar o Pacto Global de Migração é apenas aparente. De fato, a adoção da Declaração sana os problemas que os EUA apontavam quanto ao pacto, pois, além de continuarem de fora do pacto, a Declaração foi elaborada a fim de atender detidamente os desafios regionais e os seus interesses nacionais (afinal, era um dos principais objetivos da gestão Biden para a ocasião da Cúpula), mediante documento menos complexo, sem um quadro de cooperação detalhado exaustivamente e sem um mecanismo de revisão por pares, por exemplo. O mesmo pode ser afirmado para a postura brasileira durante o governo Bolsonaro, particularmente em defesa da soberania nacional e de atenção à realidade nacional e regional. Com a mudança de governo no Brasil, a revalorização de foros internacionais, em geral, e do legado de mandatos anteriores, como a atenção à Lei de Migração brasileira e sua compatibilidade com instrumentos internacionais, o retorno ao pacto justifica-se.

d) Organização Internacional para as Migrações (OIM)

A Organização Internacional para as Migrações (OIM) é a principal organização intergovernamental mundial líder em migrações. Criada em 1951 (como "*Provisional Intergovernmental Committee for the Movement of Migrants from Europe*"), a Organização

trabalha em estreita parceria com os governos, outras organizações e a sociedade civil para fazer frente aos desafios da migração. Sua carta constitutiva (ainda como "*Constitution of the Intergovernmental Committee for European Migration*") foi adotada em 1953, entrando em vigor em 1954. Torna-se OIM apenas em 1989. Só em 2016 passou a integrar o sistema ONU. Com 175 Estados-Membros, oito Estados observadores e escritórios em mais de cem países, a OIM dedica-se à promoção de uma migração humana e ordenada para o benefício de todos, fornecendo assistência e assessoramento a governos e migrantes. É uma agência relativamente pequena, com um orçamento operacional anual estimado em US$ 1,5 bilhão. Desde 2019, a OIM é coordenadora e secretariado da Rede da ONU para Migração. Em maio de 2023, a estadunidense Amy Pope foi eleita como diretora-geral, a partir de outubro, por um mandato de cinco anos, superando, no pleito, o então detentor do cargo, o português António Vitorino. Ela será a primeira mulher a dirigir a OIM.

Ainda no sistema ONU, o tema de migrações perpassa o mandato de outras agências, fundos e programas, como o Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA).

e) *World Migration Report 2022*

O "*World Migration Report* 2022" (WMR-22) é o 11º relatório da série sobre migrações, iniciada em 2000 pela OIM. Tem como objetivo contribuir para o aprofundamento da compreensão do fenômeno migratório no mundo. É dividido em duas partes, a primeira, com três capítulos, traz dados estatísticos gerais sobre o movimento migratório, e a segunda, com nove capítulos, analisa alguns temas relevantes relacionados à migração.

Ressalta-se no WMR-22, com dados relativos a 2020, o crescimento do número de migrantes ao longo dos anos. Mesmo com a pandemia de COVID-19, que afetou profundamente a migração e a mobilidade internacional, chegou-se ao número de 281 milhões de migrantes.

Apesar do aumento absoluto, o percentual de migrantes em relação à população ainda é pequeno, atingindo apenas 3,6% da população mundial. Nota-se que, no comparativo a cada cinco anos, o contingente relativo de migrantes tem subido desde 1990, e sobe cada vez mais rapidamente: 1990 - 2,87%; 1995 - 2,81%; 2000 - 2,83%; 2005 - 2,93%; 2010 - 3,17%; 2015 - 3,37%; e 2020 - 3,60%. O crescimento do total de migrantes foi, no entanto, freado pela pandemia de COVID-19. Se não fosse pelo contexto de emergência de saúde e redução forçada da mobilidade internacional, esperava-se que o número total de migrantes fosse 2 milhões a mais, chegando a 283 milhões de pessoas.

As regiões com maior estoque de migrantes internacionais são Europa, com 87 milhões, e Ásia, com 86 milhões. Essas regiões representam juntas 61% do estoque total de migrantes internacionais. Em seguida, vêm a América do Norte, com 20,9%, a África, com 9,0%, a América Latina e Caribe, com 5,3%, e a Oceania, com 3,3%. O número de migrantes internacionais aumentou em todas as regiões no último relatório.

Ao analisar a proporção de migrantes em relação à população total, temos como destaque os Emirados Árabes Unidos (EAU), cuja população é 88% composta de migrantes. Outros países com elevada proporção de migrantes são: Arábia Saudita, Canadá e Austrália. O perfil migratório mostra um aumento do percentual de imigrantes em relação ao total da população, exceto na África. A Oceania tem o maior percentual, com 22%, seguida pela América do Norte, com 16%.

As cinco principais origens de migrantes mundiais são: Índia (17,8 milhões), México (11,1 milhões), Rússia (10,8 milhões), China (10 milhões) e Síria (8 milhões). Os cinco principais destinos de migrantes mundiais são: EUA (51 milhões, mais de três vezes superior do que o

seguinte principal destino), Alemanha (15,8 milhões), Arábia Saudita (13 milhões), Rússia (12 milhões) e Reino Unido (9,4 milhões).

Os maiores corredores migratórios tendem a ser entre países em desenvolvimento e outros de maiores economias. Eles representam a acumulação de movimentos migratórios no tempo e são um retrato do desenvolvimento de padrões migratórios.

Alguns dos principais corredores são:

1) México - EUA: 11 milhões (2,9x superior do que o 2º maior corredor);
2) Síria - Turquia: 3,8 milhões (refugiados);
3) Índia - EAU: 3,5 milhões (migrantes econômicos);
4) Rússia - Ucrânia: 3,3 milhões;
5) Ucrânia - Rússia: 3,2 milhões;
6) Índia - EUA: 2,7 milhões;
7) Afeganistão - Irã: 2,7 milhões;
8) Cazaquistão - Rússia: 2,4 milhões;
9) Índia - Arábia Saudita: 2,5 milhões; e
10) Bangladesh - Índia: 2,5 milhões.

Em relação às remessas internacionais, o valor em 2020 foi de US$ 702 bilhões, com uma queda de 2,4% em relação ao ano anterior. A redução foi, no entanto, menor do que o esperado como consequência da pandemia. Os países de renda alta são tradicionalmente as maiores origens de saída de remessas. O Brasil é considerado a maior fonte de remessas da América Latina e Caribe, com saídas de US$ 1,6 bilhão.

O "*World Migration Report 2022*" também tratou da questão dos refugiados. Houve aumento dos refugiados (26,4 milhões em 2020, contra 26 milhões em 2019), mas queda do número de solicitantes de refúgio (4,1 milhões em 2020, contra 4,2 milhões em 2019). Os maiores emissores de refugiados foram Síria (6,7 milhões) e Afeganistão (2,6 milhões).

Houve, ainda, aumento do número de deslocados venezuelanos: 3,9 milhões em 2020, contra 3,6 milhões em 2019. A Colômbia é um dos países que mais sofreu com o êxodo venezuelano, pois, por ser um país fronteiriço, acolheu mais de 1,7 milhão de deslocados em suas fronteiras, ou 7% do total mundial de deslocados. O Brasil foi o 5º maior destino de venezuelanos ao lado de Colômbia, Peru, Chile e Equador na região. O relatório apresenta o Brasil como modelo por conceder vistos humanitários a muitos refugiados e migrantes.

O número de pessoas deslocadas internamente em todo o mundo subiu de 51 milhões em 2019 para 55 milhões em 2020, sendo 48 milhões devido a conflitos e violência e 7 milhões devido a desastres naturais. O maior número de deslocados internos, em estoque, está em: Síria: 6,6 milhões (35% da população síria); República Democrática do Congo: 5,3 milhões; Colômbia: 4,9 milhões; e Iêmen: 3,6 milhões.

Os deslocamentos por desastres geralmente estão relacionados a "evacuações de curto prazo (temporárias) realizadas de maneira segura e ordenada", acabando, portanto, por não incrementar na mesma proporção o número total de deslocados em termos de estoque. Em termos de fluxo, o número de novos deslocamentos internos subiu de 30,7 milhões em 2019 para 40,5 milhões em 2020. Deste número, 9,6 milhões foram causados por conflitos ou violência e 30,7 milhões por desastres naturais. As Filipinas tiveram o maior número absoluto de deslocamentos internos em 2020, atingindo a marca de 5,1 milhões. A Ásia como um todo foi a região com maior número de deslocamentos internos devido a conflitos, devido especialmente aos conflitos no Oriente Médio. Na China, houve 5 milhões de deslocamentos internos em 2020; e na Índia, 4 milhões. O relatório aponta a necessidade de desenvolver canais migratórios adequados

para lidar com o aumento do fluxo migratório resultante de mudanças climáticas. Na América Latina, o Brasil foi o 3º lugar com mais deslocamentos internos por desastres naturais: foram 358 mil deslocamentos, depois de Honduras, com 937 mil, e Cuba, com 639 mil.

O próximo relatório da OIM deverá ser publicado no início de 2024. Para informações mais atualizadas sobre refúgio, apatridia e deslocamentos internos, ver a subseção sobre o relatório *Global Trends* do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), mais adiante.

f) Impactos dos fluxos internacionais de migrantes e refugiados

São múltiplos os impactos dos fluxos internacionais de migrantes e de refugiados. Eles podem ser divididos, didaticamente, em pelo menos quatro áreas: impactos socioeconômicos, questões relacionadas à segurança, implicações políticas e implicações em direitos humanos.

Sobre os impactos socioeconômicos, sobressaem questões como: o caráter econômico predominante nas migrações internacionais, os postos de trabalhos tradicionalmente ocupadas por migrantes, o crescimento das remessas internacionais, a fuga de cérebros e a mobilidade acadêmica, assim como os impactos sociais e demográficos nos países emissores e receptores.

Sobre as questões de segurança, destacam-se o aumento das preocupações com o terrorismo e o crime organizado transnacional (inclusive redes criminosas que fomentam imigração irregular, tráfico de pessoas, prostituição, etc.), as quais podem balizar políticas migratórias mais restritivas.

Sobre as implicações políticas, pode-se mencionar o fortalecimento de partidos políticos xenófobos e dos discursos anti-imigração; ou a negociação de acordos ou compromissos para limitação de migração e refúgio como entre a União Europeia (UE) e a Turquia e a Tunísia e os EUA, o México e países centro-americanos.

Sobre temas de direitos humanos, pode-se discutir a violência étnica, religiosa e sectária e os riscos e violações de direitos humanos contra as populações migrantes ou refugiadas.

g) Brasil e instrumentos jurídicos sobre migração

O Brasil não assinou a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias, de 1990, mas seu texto foi aprovado, com ressalvas, pela comissão especial da Câmara sobre o tema, em dezembro de 2022[1575]. No âmbito da OIT, o Brasil não é parte da Convenção nº 143 ("*Convention concerning Migrations in Abusive Conditions and the Promotion of Equality of Opportunity and Treatment of Migrant Workers*"). O País é parte de todos os protocolos à Convenção de Palermo. Questões migratórias específicas também são objeto de instrumentos jurídicos adotados pelo Brasil no âmbito do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), como os acordos de residência, de registro migratório eletrônico e de documentos de viagem (ver subseção sobre o Estatuto da Cidadania no capítulo 4).

Foi assinado na Cúpula da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) em julho de 2021 o Acordo sobre Mobilidade da Comunidade, que entrou em vigor no início de 2022. Em março desse ano, durante visita do ministro Carlos França à sede da CPLP, o Brasil depositou o instrumento de ratificação do acordo de mobilidade, que terminou sua tramitação interna em julho – promulgação via Decreto nº 11.156/22. Em novembro de 2022, após Guiné Equatorial depositar o seu instrumento de ratificação, ficou concluído o processo de ratificação do acordo de mobilidade

[1575] A ratificação da convenção foi objeto de recomendação do 4º ciclo do Mecanismo de Revisão Periódica Universal (RPU) do Brasil, no âmbito do Conselho de Direitos Humanos (CDH), em novembro de 2022.

pelos nove membros da CPLP. Em setembro, foi editada portaria interministerial do Ministério das Relações Exteriores e do Ministério da Justiça e Segurança Pública que regulamenta a concessão de visto temporário e de autorização de residência a nacionais da CPLP, no âmbito do acordo de mobilidade.

Ainda que o Brasil tenha apoiado inicialmente o Pacto Global de Migrações, retirou seu apoio durante o governo Bolsonaro[1576]. O argumento brasileiro é de que se trata de um instrumento inadequado para lidar com o problema. A imigração não deve ser tratada como questão global, mas, sim, de acordo com a realidade e a soberania de cada país. Também não apoiam o documento países como EUA, Hungria, Israel, Tchéquia, Polônia, Itália, Áustria, Eslováquia, Chile e Austrália. Por outro lado, o governo Bolsonaro assinou a Declaração de Los Angeles sobre Migração e Proteção, em semelhante padrão adotado pelos EUA e Chile: não aderindo ao debate internacional, mas conduzindo o debate no âmbito regional.

h) Política migratória brasileira

A Lei nº 13.445, de 2017, conhecida como "Lei de Migração", dispõe sobre os direitos e deveres do migrante e do visitante, regula a sua entrada e estadia no País e estabelece princípios e diretrizes para as políticas públicas para o emigrante, além de revogar o Estatuto do Estrangeiro, de 1980. Ela é regulamentada pelo Decreto nº 9.199/2017.

A nova Lei traz os princípios e diretrizes da política migratória brasileira, como, entre outros, a universalidade, indivisibilidade e independência dos direitos humanos; o repúdio e a prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação; a não criminalização da migração; a promoção da entrada regular e da regularização; e a acolhida humanitária. Inova ao dispor sobre visto temporário para acolhida humanitária, que poderá ser concedido ao apátrida ou ao nacional de qualquer país em situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grande proporção, de desastre ambiental ou de grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário. O acesso igualitário e livre do migrante a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social é um princípio da nova lei. O direito à mobilização era proibido pelo Estatuto do Estrangeiro. A nova lei estabelece como direitos a reunião de migrantes para fins pacíficos e de associação, inclusive sindical, para fins lícitos. Assim como a Constituição, a nova lei determina que não haverá extradição por crime político ou de opinião, também proíbe que refugiados e asilados sejam extraditados.

Há outros atos normativos recentes importantes da política migratória brasileira, focados em grupos nacionais especiais:

1) Venezuelanos: destacam-se a Portaria Interministerial nº 9 de 2018, alterada pelas Portarias Interministeriais nº 15 de 2018 e nº 2 de 2019, e mais recentemente a que a substituiu, nº 19 de 2021, que dispõem sobre a concessão de autorização de residência ao imigrante que esteja em território brasileiro e seja nacional de país fronteiriço, onde não esteja em vigor o Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL e Países Associados, atendendo interesses da política migratória nacional;
2) Sírios: destaca-se a Portaria Interministerial nº 9, de 2019, que dispõe sobre a concessão e os procedimentos do visto temporário e da respectiva autorização de residência para fins de acolhida humanitária a pessoas afetadas pelo conflito armado na Síria;

[1576] O chanceler Mauro Vieira anunciou, em janeiro de 2023, em seu discurso de posse, o retorno imediato do Brasil ao instrumento.

3) Haitianos: destacam-se a Portaria Interministerial nº 37, de 30 de março de 2023, e nº 38, de 10 de abril de 2023, sucessoras das portarias nº 33 de 29 de dezembro de 2022, nº 29, de 25 de abril de 2022, nº 12, de dezembro de 2019, nº 13, de dezembro de 2020, e nº 27, de dezembro de 2021, que dispõem sobre a concessão de visto temporário e de autorização de residência, para fins de acolhida humanitária, a nacionais haitianos e apátridas afetados por calamidade de grande proporção, por situação de desastre ambiental ou, conforme inova a mais recente portaria, pela situação de instabilidade institucional no Haiti. Ademais, a Portaria nº 37 estende o prazo de validade do visto de acolhida humanitária de 180 para 365 dias, o máximo permitido em lei, e a portaria subsequente permite que nacionais haitianos e apátridas já estabelecidos no Brasil possam solicitar autorização de residência prévia para seus familiares que ainda se encontram no Haiti, agilizando a concessão de vistos com base no direito à reunião familiar;
4) Afegãos: destacam-se as Portarias Interministeriais n° 42, de 22 de setembro de 2023, e nº 24, de setembro de 2021, que versam sobre concessão de visto temporário e autorização de residência para fins de acolhida humanitária para nacionais daquele país, apátridas e pessoas afetadas pela instabilidade institucional do Afeganistão – até junho de 2023, mais de 11,5 mil vistos a afegãs e afegãos foram autorizados sob a égide da portaria de 2021. Além disso, pode-se destacar ação coordenada entre o secretário de Assuntos Multilaterais Políticos do Ministério das Relações Exteriores e a presidente da Associação dos Magistrados, responsável pela bem-sucedida iniciativa de acolhida humanitária a juízas afegãs;
5) Ucranianos: foram expedidas as Portarias Interministeriais nº 30, de agosto de 2022, e nº 36, de 13 de março de 2023, que dispõem sobre a concessão do visto temporário e da autorização de residência para fins de acolhida humanitária aos nacionais ucranianos e aos apátridas que tenham sido afetados ou deslocados pela situação de conflito armado na Ucrânia.

No caso do Afeganistão e do Haiti, o Brasil é o único país do mundo a acolher seus nacionais sem restringir os vistos a categorias específicas de pessoas. Há ainda atos normativos relativos a nacionais de Angola, Cuba, Libéria, República Dominicana e Senegal.

i) Operação Acolhida

De acordo com agências da ONU, o número de venezuelanos que deixaram o país ultrapassa 7,7 milhões de pessoas, e o Brasil seria o 4º destino procurado por eles. Para garantir o atendimento humanitário aos migrantes e refugiados venezuelanos em Roraima, principal porta de entrada da Venezuela no Brasil, o governo federal criou, em 2018, a Operação Acolhida. Uma grande força-tarefa humanitária executada e coordenada pelo Governo Federal com o apoio de agências da ONU e de mais de cem entidades da sociedade civil, a Operação oferece assistência emergencial aos migrantes e refugiados venezuelanos que entram no Brasil pela fronteira com Roraima. O Governo Federal estima que, atualmente, cerca de 265 mil refugiados e migrantes venezuelanos vivem no Brasil.

A Operação Acolhida está organizada em três eixos:

1) ordenamento da fronteira: documentação, vacinação e operação de controle do Exército Brasileiro;
2) acolhimento; oferta de abrigo, alimentação e atenção à saúde; e

3) interiorização: deslocamento voluntário de migrantes e refugiados venezuelanos de Roraima para outras unidades da Federação, com objetivo de inclusão socioeconômica.

Em 2019, a Operação Acolhida teve continuidade, organizando a chegada, garantindo atenção à saúde e fortalecendo a interiorização de milhares de migrantes e refugiados venezuelanos que chegam pela fronteira. Mais de 4 mil militares participaram da missão desde seu início.

O ordenamento da fronteira tem por objetivo organizar o atendimento a todos os imigrantes que ingressam no Brasil, assegurando imunização adequada e alimentação, bem como a realização dos procedimentos migratórios necessários. Durante procedimento de triagem, os nacionais venezuelanos que desejam permanecer no Brasil podem solicitar reconhecimento como refugiados ou autorização temporária de residência. Outros cruzam a fronteira em trânsito para outro país ou com a intenção de manter movimento "pendular", levando a familiares e amigos que permaneceram na Venezuela parte dos recursos obtidos de seu trabalho no Brasil.

Além do ordenamento da fronteira, a Operação Acolhida garante abrigo aos nacionais venezuelanos que não tenham condições de se manter por conta própria. Foram construídos treze abrigos na região (onze em Boa Vista e dois em Pacaraima), onde os refugiados e migrantes venezuelanos têm acesso a moradia, alimentação e meios de higiene.

Para aliviar a pressão sobre o estado de Roraima, a estratégia de interiorização voluntária tem sido importante. A interiorização tem permitido aos venezuelanos que assim desejem buscar melhores oportunidades econômicas em municípios de outros estados da Federação. No âmbito da "Estratégia de Interiorização" da operação, cerca de 115 mil pessoas tiveram a oportunidade de optar pela realocação para quase mil cidades do Brasil.

Em 2019, o chefe do ACNUR, Filippo Grandi, realizou visita ao Brasil entre 15 e 18 de agosto, com o objetivo de conhecer os esforços do governo brasileiro para responder ao fluxo de migrantes e refugiados venezuelanos, por meio da Operação Acolhida. O ACNUR tem no Brasil seu mais importante escritório na América do Sul e é o parceiro internacional mais relevante do governo brasileiro no âmbito da Operação Acolhida. Em junho de 2021, o Brasil participou de conferência de doadores em solidariedade a migrantes e refugiados venezuelanos na América Latina.

j) Processo de Quito

O Processo de Quito foi lançado em setembro de 2018, com declaração assinada inicialmente por onze países, incluindo o Brasil. Trata-se de iniciativa intergovernamental técnica e regional, com o objetivo de estabelecer mecanismos e compromissos não obrigatórios entre os participantes, para coordenar respostas à crise de mobilidade humana dos cidadãos venezuelanos. O Brasil assumiu, em junho de 2021, a presidência *pro tempore* (PPT) do grupo (para preparação da oitava reunião – cada reunião encerra um "capítulo" do processo e resulta em uma declaração), que reúne Estados da América Latina e do Caribe que têm sido afetados, em maior ou menor grau, pelo aumento do fluxo de mobilidade humana dos cidadãos venezuelanos, e que se uniram em torno dessa iniciativa com o objetivo de trocar informações e boas práticas com vistas à articulação da coordenação regional. Participam atualmente: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, Guiana, México, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana e Uruguai, quase todos afetados, em maior ou menor grau, pelo aumento do fluxo de mobilidade humana dos cidadãos venezuelanos. A Bolívia já integrou o mecanismo, mas dele se retirou, não tendo assinado as declarações finais do "sétimo" e do "oitavo capítulo", em 2021 e 2022. O Grupo de Amigos do Processo de Quito, composto por EUA, Espanha, Canadá, Alemanha, Reino Unido, Itália, Suíça,

França, Países Baixos, UE e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), dá apoio técnico e financeiro no desenvolvimento das medidas e ações acordadas. O Processo conta com Secretaria Técnica coordenada pela OIM, em conjunto com o ACNUR. O primeiro encontro de chanceleres ocorreu apenas após a sexta reunião técnica.

Durante a primeira reunião, na capital equatoriana, Quito, de setembro de 2018, foi assinada[1577] a Declaração de Quito sobre a Mobilidade Humana dos Cidadãos Venezuelanos na Região, a qual insta os países a fortalecerem as políticas de acolhimento dos imigrantes venezuelanos. A aceitação de documentos de viagem vencidos está entre as medidas propostas. A Declaração também instou Caracas a fornecer os documentos de viagem necessários a seus nacionais. Dois meses depois, em novembro de 2018, ocorreu uma segunda reunião, também em Quito, na qual foi aprovado um Plano de Ação, incluindo três áreas temáticas:

1) permanência regular de cidadãos venezuelanos na região: regularização de venezuelanos nos países da região;
2) cooperação regional: cooperação com Caracas para garantir ajuda humanitária a cidadãos venezuelanos no país; e
3) cooperação internacional: atuação frente a organizações internacionais, tais como ONU, MERCOSUL, Comunidade Andina (CAN), Organização dos Estados Americanos (OEA).

Na terceira reunião, novamente em Quito, em abril de 2019, reconheceu-se o progresso no atendimento às pessoas vulneráveis e destacaram-se ações tomadas pelos Estados.

Já a quarta reunião, em julho de 2019, em Buenos Aires, incluiu algumas inovações. Foi criado o "Roteiro do Capítulo de Buenos Aires", o qual inclui o Cartão Regional de Mobilidade e Centros de Acolhimento. Também foi criado o Grupo de Países Amigos do Processo de Quito. Por fim, a OIM organizou um *workshop* sobre o tráfico de pessoas, com a participação de autoridades regionais. O Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF, na sigla em inglês) ainda apresentou proposta de "Diretrizes Regionais para a Proteção de Crianças e Adolescentes Refugiados e Migrantes Venezuelanos".

Durante a quinta reunião, em novembro de 2019, em Bogotá, destacou-se a severidade da crise venezuelana e os Estados foram instados a atuarem de acordo com suas capacidades.

A sexta reunião, em setembro de 2020, em Santiago do Chile, resultou na constituição formal da Secretaria Técnica e do Grupo de Países Amigos. Com a assinatura da Declaração de Santiago, determinou-se maior coordenação e promoção da reunificação familiar, além de ter sido destacada a questão da COVID-19. Além disso, foi determinado o atendimento aos refugiados e migrantes que vivem com HIV/AIDS. No mês seguinte, na mesma cidade, foi realizada ainda a Primeira Reunião de Chanceleres do Processo de Quito.

Com a sétima reunião, realizada em maio de 2021, em Lima, houve novamente reiteração do compromisso de enfrentamento à crise migratória, especialmente no contexto da atual pandemia de COVID-19. Enfatizou-se a organização de oficinas temáticas, em abril de 2021, que viabilizaram a troca de conhecimentos, informações e boas práticas. Destacou-se ainda a II Reunião de Ministros do Trabalho, no âmbito do Processo, por meio do qual se discutiu a estratégia regional de integração socioeconômica.

O Brasil ocupou a PPT do Processo de Quito de junho de 2021 até dezembro de 2022. No período, o Processo avançou na consolidação de um roteiro com o Grupo de Amigos. Além disso, também se desenvolveu a revisão dos processos internos do Processo de Quito para melhorar a dinâmica de participação, bem como uma medição inicial do escopo que as recomendações

[1577] Signatários: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, México, Panamá, Paraguai, Peru e Uruguai.

emanando do Processo de Quito tiveram nas políticas e regulamentos públicos dos países-membros, e foi lançada a Estratégia Regional contra a Xenofobia.

Os Centros de Orientação e Espaços de Apoio foram tema prioritário da PPT brasileira. Em oficina temática, em maio de 2022, por videoconferência, o Brasil implementou a abertura de Postos de Internalização, Acolhimento e Triagem (PiTRIG) nas regiões de fronteira e apresentou sua política de realocação interna (Interiorização), um dos pilares da Operação Acolhida. Durante a PPT brasileira, identificaram-se 206 estruturas em oito países: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Peru e Uruguai.

Em junho de 2022, Brasil sediou a 8ª Reunião do Processo. Mais de 40 delegações, entre países da região, observadores, agências das Nações Unidas e outras instituições debateram desafios e soluções para a assistência humanitária a migrantes e refugiados venezuelanos. A reunião culminou na assinatura de Declaração de Brasília, a qual reafirma a importância do Processo, reitera a gravidade da crise de refugiados venezuelanos e reafirma o compromisso dos países-membros de continuar apoiando soluções articuladas e trocar boas práticas. O documento trata, ademais, da questão da COVID-19.

Durante sua PPT, o Brasil organizou ainda visita técnica à cidade de Boa Vista, em Roraima, para que fosse observado o funcionamento Operação Acolhida, considerada exemplo de boa prática.

Em dezembro de 2022, o Brasil transmitiu a PPT ao Chile. Em novembro de 2023, foi realizada, em Santiago do Chile, a 9ª Reunião do Processo, em que se adotou declaração conjunta assinada por onze países[1578]. O documento destaca os cinco anos de progresso do fórum técnico sobre proteção e mobilidade humana na região, bem como os principais desenvolvimentos da atual gestão, incluindo o envolvimento das comunidades anfitriãs e dos governos locais, da sociedade civil e o primeiro Encontro de Entidades Acadêmicas. A PPT do Chile destacou, ainda, as conquistas de seu atual mandato, como o fortalecimento da participação de parceiros não governamentais; a incorporação de questões transversais, como gênero e direitos humanos; e a ampla participação da sociedade civil nos dez *workshops* presenciais realizados. Durante a PPT chilena, o Processo de Quito fortaleceu a relação estratégica com a Plataforma de Coordenação Interagencial para Refugiados e Migrantes da Venezuela (R4V), a participação ativa dos membros do Grupo de Amigos em áreas de trabalho e oficinas, incluindo a de Gestão Integrada de Fronteiras e Novo Relato Migratório; a de Reunificação Familiar, a de Tráfico de Pessoas, a de Proteção de Crianças e Adolescentes; a de Equidade de Gênero e Regimes de Permanência, Residência Migratória e Asilo e Proteção Internacional de Refugiados. Além disso, houve a inclusão do setor privado nas atividades, e se adotou uma Declaração Conjunta dos treze países-membros durante a 3ª Conferência Internacional de Solidariedade com os Refugiados e Migrantes Venezuelanos e seus Países e Comunidades Anfitriões, que ocorreu em Bruxelas, em março de 2023.

A Costa Rica está assumindo a próxima PPT dessa iniciativa intergovernamental a partir de 2024.

k) Conferência Sul-Americana sobre Migrações e Foro Migratório do MERCOSUL

A Conferência Sul-Americana sobre Migrações (CSM) é um processo consultivo regional criado em 2000 pelos países da América do Sul. Tem por objetivo a criação de uma política migratória regional, por meio do debate de ideias e do compartilhamento de boas práticas. Todos

[1578] Panamá e República Dominicana não assinaram a declaração.

os países da América do Sul são membros da CSM. Conforme seu objetivo de criar uma política migratória regional, a CSM consagra três princípios centrais:

1) migrações como parte do processo de integração regional e sub-regional;
2) vinculação entre desenvolvimento econômico e social e as migrações;
3) defesa dos direitos humanos dos migrantes.

Sua I Conferência foi realizada em Buenos Aires, em 2000, com a participação de Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela. A conferência inclui também a participação de órgãos internacionais e da sociedade civil, além de Estados observadores. A CSM conta com uma secretaria técnica, a qual é dirigida pelo Escritório Regional para a América do Sul da OIM. Até dezembro de 2023, foram realizadas 21 edições da conferência.

O Foro Migratório do MERCOSUL (FEM), no qual são negociados acordos em matéria migratória para o bloco, coexiste com a CSM de maneira coordenada. Ambos os fóruns colocam a pessoa migrante, na qualidade de ser humano, no centro de suas políticas.

l) Plataforma R4V

A Plataforma de Coordenação Interagencial para Refugiados e Migrantes da Venezuela (Plataforma R4V) é um fórum para coordenar as ações de agências da ONU[1579] e organizações da sociedade civil[1580], voltadas a promover o acesso a direitos, serviços básicos, proteção, autossuficiência e integração socioeconômica para os refugiados e migrantes da Venezuela em 17 países da América Latina e do Caribe. Anualmente, a Plataforma R4V elabora e implementa um Plano de Resposta a Refugiados e Migrantes (RMRP). Trata-se de uma estratégia humanitária integrada que permite a coerência e complementariedade da resposta das organizações parceiras. No Brasil, foi estabelecida uma Plataforma Nacional, a qual atua junto a 55 entidades[1581] (entre agências, fundos e programas da ONU e organizações da sociedade civil).

m) Conferência Regional de Alto Nível sobre Mobilidade e Desenvolvimento

Em junho de 2023, realizou-se, na Colômbia, encontro preparatório para a Conferência Regional de Alto Nível sobre Mobilidade e Desenvolvimento, que será sediada pelo México, em 2024. Em outubro, o México sediou o "Encontro de Palenque", com delegações de alto nível de Belize, Colômbia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Haiti, Honduras, Panamá e Venezuela, com o objetivo de construir "soluções integrais" diante do aumento dos fluxos migratórios irregulares

---

[1579] Trata-se de uma resposta interagência da ONU, coordenada pela ACNUR e pela OIM, mas que conta também com a participação de outros órgãos onusianos, como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, na sigla em inglês).

[1580] A Plataforma R4V tem o apoio de mais de 200 organizações da sociedade civil, como a OXFAM e a Cruz Vermelha. O Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) ocupa lugar ímpar entre as organizações internacionais voltadas à assistência e proteção humanitária por sua imparcialidade e experiência prática no terreno. Fundado em 1863 com sede na Suíça, o Comitê tem como missão humanitária proteger a vida e a dignidade das vítimas de conflitos armados e outras situações de violência, assim como prestar-lhes assistência, sob os princípios da neutralidade e independência. Promove o respeito ao Direito Internacional Humanitário e a sua implementação na legislação nacional de cada país. Atualmente o CICV é presidido por Mirjana Spoljaric, a primeira mulher a assumir o cargo, nos mais de 160 anos de existência da organização.

[1581] A exemplo da Missão Paz, em São Paulo, dedicada a apoiar refugiados em questões relacionadas ao trabalho, assessoria jurídica, aulas de português.

que experimentam esses países. Em novembro, a Colômbia sediou a Primeira Conferência Regional sobre Mobilidade e Mudança do Clima.

n) Plataforma Regional Contra o Tráfico de Pessoas e o Contrabando de Migrantes

Em julho de 2023, em reunião realizada em Buenos Aires, dez países sul-americanos (Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Chile, Equador, Peru, Paraguai, Uruguai e Venezuela) criaram a Plataforma Regional Contra o Tráfico de Pessoas e o Contrabando de Migrantes. A iniciativa conta com apoio da OIT e do programa europeu EUROFRONT. A Bolívia assumiu, em setembro, a presidência rotativa do mecanismo.

o) Comunidades brasileiras no exterior

O documento "Comunidades Brasileiras no Exterior Ano-Base 2022", elaborado pelo Ministério das Relações Exteriores, destaca que há cerca de 4,5 milhões de brasileiros residentes no exterior. Para atender esses brasileiros no exterior, o Itamaraty conta com 196 postos que lhes podem prestar serviços, entre embaixadas com setores consulares, consulados-gerais, consulados e vice-consulados. As demandas consulares envolvem uma ampla variedade de serviços como, por exemplo, emissão de registros civis, procurações, declarações e atestados, além de servirem como pontos de atendimento da Justiça Eleitoral e para alistamento militar. Afora os brasileiros residentes no exterior, a rede consular brasileira também auxilia turistas brasileiros fora do País nas mais diversas situações emergenciais.

Em 2022, foram cerca de 115 mil atendimentos a brasileiros necessitando de assistência no exterior. Por ocasião das eleições presidenciais, foram abertas mais de mil seções eleitorais em 97 países, possibilitando o exercício da cidadania a quase 700 mil brasileiros. No contexto da guerra da Ucrânia, o serviço consular brasileiro foi essencial para o resgate de cerca de 230 nacionais.

Segundo os dados apresentados, em 2022, houve um aumento de 4% de brasileiros residentes no exterior em relação ao ano anterior, totalizando 4.598.735 nacionais residindo fora do Brasil. A maior comunidade brasileira no exterior encontra-se na América do Norte, concentrando 45% dos brasileiros residentes no exterior, seguida da Europa e da América do Sul, com 32% e 14% respectivamente. As demais regiões (Ásia, Oriente Médio, Oceania, África e América Central e Caribe) abrigam pouco mais de 8% dos brasileiros que vivem no exterior. Em termos de países, os EUA abrigam a maior comunidade com cerca de 1,9 milhão de brasileiros, seguido por Portugal com 360 mil e o Paraguai com 254 mil.

Cabe destacar que, em termos regionais, na América do Sul, depois do Paraguai, o local que mais abriga brasileiros é a Guiana Francesa, com 91,5 mil brasileiros, seguida da Argentina, com 90,3 mil. O país sul-americano com menor presença brasileira é o Equador, com 3,5 mil brasileiros.

Na América do Norte, depois dos EUA, o Canadá é o país com a maior comunidade brasileira no exterior, com mais de 130 mil brasileiros, seguido do México com 45 mil. Na América Central e Caribe, região com o menor número de brasileiros, Panamá (3,5 mil) e Costa Rica (1,8 mil) são os países com o maior número de brasileiros. Para além dos países onde não há nenhum brasileiro, São Cristóvão e Névis é o país com o menor número de brasileiros na região, com apenas um nacional.

Na Europa, depois de Portugal, os países com as maiores presenças de brasileiros são Reino Unido (220 mil), Espanha (165 mil), Alemanha (160 mil) e Itália (157 mil). O país europeu com menor presença de brasileiros é Moldávia, com apenas doze brasileiros.

O Oriente Médio concentra quase 60 mil brasileiros. A maioria vive no Líbano (21 mil), seguido de Israel (14 mil), dos EAU (9,6 mil) e da Palestina (6 mil). Entre os países com algum brasileiro, o Iraque é o país da região com o menor número (70).

O continente africano é lar de quase 40 mil brasileiros. A maior comunidade brasileira fica em Angola, com 27 mil brasileiros, seguida de África do Sul (3,9 mil), Moçambique (3 mil) e Egito (2,5 mil). Entre os países que contam com nacionais brasileiros, a menor comunidade brasileira da África encontra-se em Seicheles, com apenas cinco brasileiros.

A Ásia abriga mais de 220 mil brasileiros, dos quais quase 207 mil vivem no Japão. China e Singapura aparecem na sequência, com 5,9 mil e 2 mil, respectivamente. Entre os países que contam com brasileiros, o país asiático com o menor número é a Coreia do Norte, com apenas um.

A Oceania acolhe pouco mais de 53 mil brasileiros. A maior parte vive na Austrália (46,6 mil) e na Nova Zelândia (6,6 mil), e, entre os países que contam com algum brasileiro, vale destacar que apenas um vive nos Estados Federados da Micronésia.

Em relação ao documento anterior, que apresentou os dados do ano-base 2021, houve pouca alteração na distribuição regional da comunidade brasileira no exterior. A mudança mais relevante foi o aumento do número de brasileiros no Oriente Médio, de 56.198 em 2021 para 59.230 em 2022, fazendo com que a região ultrapassasse a Oceania, que contava com 66.687, em 2021, e caiu para 53.430, em 2022.

Em termos regionais, as principais mudanças foram:

1) América do Sul: em 2022, a Guiana Francesa passou a figurar como o segundo país com o maior número de brasileiros, posição ocupada pela Argentina em 2021;
2) América do Norte e Oceania: houve diminuição do número total de brasileiros, sem alteração significativa na distribuição entre os países;
3) América Central e Caribe: houve diminuição do número total de brasileiros na região, principalmente em El Salvador e Nicarágua;
4) Europa: redução do número de brasileiros na Itália, de 162 mil, em 2021, para 157 mil em 2022, e aumento do número de brasileiros na Alemanha, de cerca de 139 mil, em 2021, para 160 mil, em 2022;
5) Oriente Médio e África: houve aumento do número total de brasileiros, sem alteração significativa na distribuição entre os países;
6) Ásia: houve aumento do número total de brasileiros, com destaque para Singapura, que ultrapassou Taiwan em 2022, passando a ocupar a terceira posição, atrás de Japão e China.

II. Refúgio e apatridia

a) Conceitos

Refugiados são pessoas que estão fora de seu país de origem devido a fundados temores de perseguição relacionados a questões de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a um determinado grupo social ou opinião política, como também, conforme reconhecido no âmbito regional, devido a grave e generalizada violação de direitos humanos e conflitos armados. O regime legal específico que protege os direitos dos refugiados é conhecido como "proteção internacional dos refugiados". A lógica que sustenta a necessidade deste regime reside no fato de que os refugiados são pessoas em uma situação específica que exige salvaguardas adicionais (solicitantes de refúgio e refugiados carecem da proteção de seus países).

Outro conceito empregado pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) é o de "*other people in need of international protection*". Esse conceito, introduzido em meados de 2022, refere-se a todas as pessoas que não se enquadram na categoria de refugiados ou de solicitantes de refúgio, mas que se encontram fora do seu país de origem e precisam de proteção internacional. Incluem-se nessa categorização venezuelanos anteriormente contabilizados como "*Venezuelans displaced abroad*".

Também se relaciona ao tema o conceito de deslocado interno: são pessoas deslocadas pelos mesmos motivos de um refugiado (perseguições, conflito armado, violência generalizada, grave e generalizada violação dos direitos humanos), mas que não atravessaram uma fronteira internacional para buscar proteção e que permanecem legalmente sob proteção de seu próprio Estado – mesmo se esse Estado seja a causa de sua fuga.

Quanto aos apátridas, de acordo com o ACNUR, são pessoas que não têm sua nacionalidade reconhecida por nenhum país. A apatridia ocorre por várias razões, como a discriminação contra minorias na legislação nacional, a falha em reconhecer todos os residentes do país como cidadãos quando este país se torna independente e os conflitos de leis entre países.

b) Instrumentos jurídicos multilaterais e regionais

O Artigo 14 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH, 1948) afirma o direito de toda e qualquer pessoa procurar e se beneficiar de refúgio. No entanto, nenhum conteúdo claro foi dado à noção de refúgio em nível internacional até que a Convenção de 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados [a "Convenção de 1951"] foi adotada, e o ACNUR foi incumbido de supervisar sua implementação.

A Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados foi formalmente adotada em 28 de julho de 1951 para resolver a situação dos refugiados na Europa após a Segunda Guerra Mundial. Esse tratado global define quem vem a ser um refugiado e esclarece os direitos e deveres entre os refugiados e os países que os acolhem. A convenção consolida prévios instrumentos legais internacionais relativos aos refugiados e fornece a mais abrangente codificação dos direitos dos refugiados a nível internacional. Ela estabelece padrões básicos para o tratamento de refugiados sem, no entanto, impor limites para que os Estados possam desenvolver esse tratamento. Ao passo que antigos instrumentos legais internacionais somente eram aplicados a certos grupos, a definição do termo "refugiado" no Artigo 1º foi elaborada de forma a abranger um grande número de pessoas. No entanto, a convenção só abrange eventos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951, ocorridos na Europa (ou também alhures, se reconhecido pela parte).

Processos como a descolonização e o surgimento de novos países levariam à emergência de novas situações geradoras de conflitos e perseguições. Assim, era crescente a necessidade de ações que inserissem esses novos fluxos de refugiados sob a égide da convenção. Um protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados foi preparado e submetido à Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) em 1966. Na Resolução 2198 (XXI) de 16 de dezembro de 1966, a AGNU tomou nota do protocolo e solicitou ao secretário-geral que submetesse o texto aos Estados para que o ratificassem. Em 1967, foi assinado o Protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados, que expandiria o escopo da convenção de 1951 para todos os refugiados que se enquadrassem na definição do instrumento, por meio da eliminação dos limites temporal e geográfico. Embora haja relação com o Estatuto dos Refugiados, o protocolo é um instrumento independente, e sua ratificação não está restrita aos signatários da convenção de 1951. Entrou em vigor em 4 de outubro de 1967. Atualmente, quase 150 países são signatários da convenção de 1951 ou do protocolo de 1967 (respectivamente 146 e 147 partes).

A convenção de 1951 e seu protocolo de 1967, assim como instrumentos legais regionais, como a convenção de 1969 da Organização de Unidade Africana (UOA), que rege os aspectos específicos dos problemas dos refugiados na África, são os pilares do regime de proteção de refugiados moderno. Eles estabelecem uma definição universal de refugiado e incorporam os direitos e deveres básicos dos refugiados. As disciplinas da convenção de 1951 continuam sendo o padrão internacional para o julgamento de qualquer medida para a proteção e tratamento dos refugiados. Sua disposição mais importante, o princípio de *non-refoulement* (não devolução), contido no Artigo 33, é o alicerce do regime. De acordo com este princípio, refugiados não podem ser expulsos ou devolvidos a situações onde suas vidas ou liberdade possam estar sob ameaça. Os Estados são os primeiros responsáveis por assegurar essa proteção.

Em dezembro de 2018, como resultado da Declaração de Nova York para Refugiados e Migrantes[1582] (ver a seção sobre migração, anteriormente neste tópico), a AGNU adotou o Pacto Global sobre Refugiados, após dois anos de extensas consultas lideradas pelo ACNUR com Estados-Membros, organizações internacionais, refugiados, sociedade civil, setor privado e especialistas. O Pacto Global sobre Refugiados, de caráter não vinculante, é um *framework* para um compartilhamento de responsabilidades mais previsível e equitativo, reconhecendo que uma solução sustentável para situações de refugiados não pode ser alcançada sem a cooperação internacional. Ele fornece um plano para governos, organizações internacionais e outras partes interessadas, para garantir que os receptores obtenham o apoio necessário e que os refugiados possam levar vidas produtivas. Seus quatro objetivos principais são:

1) aliviar as pressões nos países receptores;
2) aumentar a autossuficiência dos refugiados;
3) expandir o acesso a soluções de países terceiros; e
4) apoiar as condições nos países de origem para retorno em segurança e dignidade.

Um mecanismo central é o Fórum Global sobre Refugiados, onde os Estados e outros atores se reúnem a cada quatro anos para compartilhar boas práticas e contribuir com suporte financeiro, experiência técnica e compartilhamento de políticas para ajudar a alcançar os objetivos do Pacto Global. Essas contribuições são essenciais para transformar as aspirações do pacto em mudanças positivas na vida das pessoas refugiadas. O primeiro Fórum Global sobre Refugiados ocorreu em dezembro de 2019 e foi um verdadeiro marco na construção da solidariedade com os refugiados do mundo e os países e comunidades que os acolhem. O Brasil teve participação destacada no

[1582] A AGNU descreveu os processos que levaram aos pactos globais sobre migração e sobre refugiados como “separados, distintos e independentes”.

evento, ao expor a experiência da acolhida humanitária a refugiados venezuelanos e ao apresentar compromissos voluntários nas áreas de reconhecimento da condição de refugiados, promoção da integração local e aprofundamento das medidas de assistência e integração da Operação Acolhida.

A segunda edição do fórum foi realizada em Genebra, em dezembro de 2023. A edição mobilizou mais de 1,6 mil compromissos, que totalizam cerca de US$ 2,2 bilhões, para melhorar a vida das pessoas refugiadas e dos países e comunidades que as acolhem. A secretária-geral das Relações Exteriores e representantes do Ministério da Justiça e Segurança Pública participaram do evento. O Brasil apresentou compromissos complementares e avançados em relação aos da primeira edição do evento, em 2019, nas temáticas de fortalecimento do seu sistema nacional de asilo; de aprimoramento da concretização do direito à união familiar, por meio do mecanismo da reunião familiar; da criação de um novo programa de reassentamento e vias complementares com um modelo de patrocínio comunitário como ferramenta de integração local; da promoção da participação efetiva das pessoas refugiadas nos processos de decisão de matérias seu interesse; e da regulamentação da Política Nacional sobre Migrações, Refúgio e Apatridia, bem como da Política Nacional de Saúde de Pessoas Refugiadas, Migrantes e Apátridas. O Brasil ainda liderou o estabelecimento de três compromissos no âmbito do Fórum de Comitês Nacionais para os Refugiados do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), e aderiu a um compromisso regional para a busca de proteção e soluções para pessoas refugiadas no marco da celebração do 40º aniversário da Declaração de Cartagena de 1984.

Por fim, recorde-se a inexistência de instrumento legal internacional que estabeleça o instituto do refugiado ambiental ou climático. Tampouco há uma convenção destinada à proteção dos direitos de deslocados internos, ainda que estes sejam a maioria das pessoas deslocadas à força no mundo. Há apenas um documento não vinculante, adotado pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 1998, com princípios norteadores relativos aos deslocados internos.

Sobre apatridia, o Artigo 15 da DUDH afirma que “todo o indivíduo tem direito a ter uma nacionalidade” e que “ninguém pode ser arbitrariamente privado da sua nacionalidade nem do direito de mudar de nacionalidade”.

Em 26 de abril de 1954, o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) adotou uma resolução para convocar uma conferência de plenipotenciários para “regular e melhorar a condição dos apátridas mediante um acordo internacional”. A conferência adotou a Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas em 28 de setembro de 1954, que entrou em vigor em 6 de junho de 1960. O documento tem 97 Estados Partes, incluindo o Brasil (assinou em 1954, ratificou em 1996 e promulgou em 2002). Em 1961, foi assinada a Convenção sobre a Redução da Apatridia, com 79 partes, incluindo o Brasil, que a ratificou em 2007 e a promulgou em 2015.

No âmbito interamericano, a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (DADDH, 1948) e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH, 1969) dedicam respectivamente seus Artigos 19 e 20 ao direito à nacionalidade, bem como, desde 2004, a Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos (AG-OEA) tem dedicado resolução específica ao tema “*the Protection of Asylum Seekers, Refugees, Returnees, and Stateless Persons in the Americas*”. Em 2010, foi adotada a Declaração de Brasília Sobre a Proteção de Pessoas Refugiadas e Apátridas no Continente Americano.

No âmbito latino-americano, destacam-se a Declaração de Cartagena sobre Refugiados (1984), a Declaração de San José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas (1994), a Declaração e Plano de Ação do México para Fortalecer a Proteção Internacional de Refugiados na América Latina (2004) e a Declaração e o Plano de Ação do Brasil (durante a Conferência Cartagena+30, em 2014, que conta com um capítulo integralmente dedicado à erradicação da apatridia na América

Latina e no Caribe e insta os países da região a adotar medidas como a adesão às convenções da ONU sobre o tema, o estabelecimento de procedimentos para a determinação da apatridia e a facilitação da naturalização para apátridas). Na OEA, o principal referencial para a questão do refúgio é o Marco Integral Regional para Proteção e Soluções (MIRPS), que reúne o México e seis países centro-americanos e que conta com apoio institucional do Brasil, por meio da participação brasileira na Plataforma de Apoio do MIRPS.

c) O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) e a Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina no Oriente Próximo (UNRWA)

Iniciativas multilaterais para o estabelecimento de organização para o refúgio datam já da década de 1920, no âmbito da Liga das Nações (LDN). Em 1946, houve a tentativa de criação de uma “Organização Internacional para o Refúgio”, mas poucos países assinaram sua carta constitutiva, que entrou em vigor em 1948, substituindo a Administração de Socorro e Reabilitação das Nações Unidas. Em 1952, a organização, que contou com a participação do Brasil, foi extinta.

O ACNUR foi criado em 1950, após a Segunda Guerra Mundial, por resolução da AGNU, sendo anterior à convenção de 1951. Iniciou suas atividades em janeiro de 1951, com um mandato inicial de três anos para reassentar os refugiados europeus que estavam sem lar após a Segunda Guerra Mundial. Com convenção de 1951, seu trabalho passou a ser orientado por ela. O protocolo de 1967 reformou a convenção de 1951 e expandiu o mandato do ACNUR para além das fronteiras europeias e das pessoas afetadas pela Segunda Guerra Mundial. Em 1995, a AGNU (A/RES/50/152) designou o ACNUR como responsável pela proteção e assistência dos apátridas em todo o mundo (antes era só aos apátridas refugiados). Em 2003, foi abolida a cláusula que obrigava a renovação do mandato do ACNUR a cada três anos.

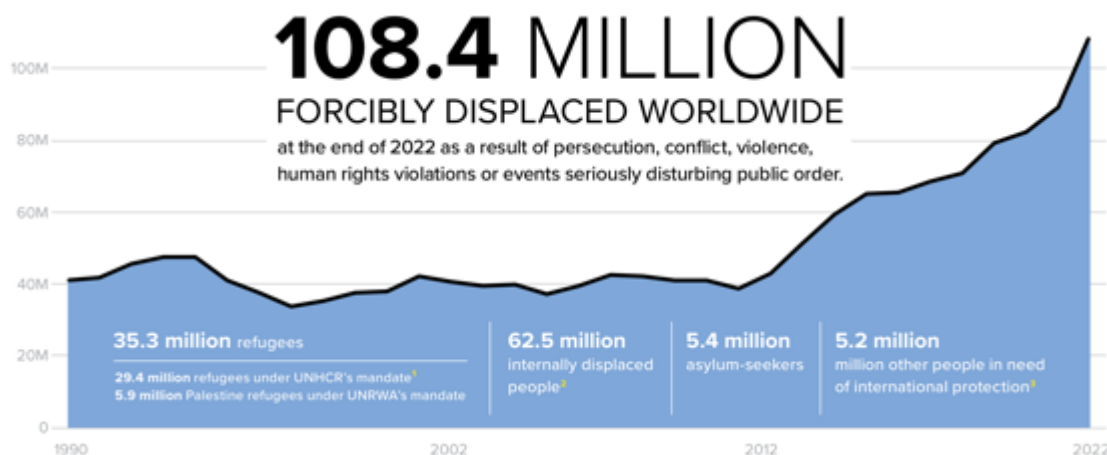
O ACNUR se mantém por meio de contribuições voluntárias de países, além de doações arrecadadas junto ao setor privado e a doadores individuais. O orçamento anual da agência ultrapassa os US$ 7,5 bilhões[1583]. O trabalho do ACNUR compreende hoje refugiados, solicitantes de refúgio, deslocados internos, apátridas e retornados (pessoas que tiveram o *status* de refugiados ou solicitantes de refúgio e que retornam voluntariamente a seus países de origem). Em 2014, o ACNUR lançou a campanha “*I belong*” visando à eliminação da apatridia até 2024. Recentemente, o ministro Mauro Vieira e o alto comissário da ONU para Refugiados, Filippo Grandi, reuniram-se à margem da Conferência de Segurança de Munique. Dialogaram sobre a importância da continuidade da Operação Acolhida e a relevante atuação do Brasil no recebimento de refugiados de diferentes partes do mundo. Grandi convidou o chanceler para que participe, em dezembro de 2023, da segunda edição do Fórum Global sobre Refugiados[1584], em Genebra. Em 31 de outubro de 2023, o ministro Mauro Vieira participou do *briefing* anual do ACNUR no CSNU. Ao final da sessão, ambos mantiveram encontro bilateral e trataram da necessidade de respostas imediatas da comunidade internacional para a crítica situação humanitária na Faixa de Gaza.

A Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina no Oriente Próximo (UNRWA, na sigla em inglês), por sua vez, foi criada em 1949, um ano antes, portanto, do ACNUR. A UNRWA é uma agência de desenvolvimento e de assistência humanitária que proporciona cuidados de saúde, serviços sociais, de educação e ajuda de emergência aos mais de

[1583] No início de junho de 2023, o SGNU anunciou que a UNRWA está na iminência de um colapso financeiro. O déficit naquele momento já era de € 70 milhões.
[1584] O Brasil foi representado pela secretária-geral das Relações Exteriores, embaixadora Maria Laura da Rocha.

5 milhões de refugiados ou deslocados palestinos que vivem na Faixa de Gaza, Cisjordânia, Jordânia, Líbano e Síria. Dessa forma, trata-se de um instrumento para responder a uma crise regional oriunda da Primeira Guerra Árabe-Israelense (1948), assim como fora a convenção de 1951, inicialmente limitada à Europa (e a outras regiões) sob os efeitos da Segunda Guerra Mundial.

d) Global Trends 2022

O relatório *Global Trends – Forced Displacement in 2022*, publicado em junho de 2023, atualiza os dados referentes ao deslocamento forçado até o final de 2022. Comparando-o ao relatório precedente, destaca-se: a inclusão da nova categoria "outras pessoas que precisam proteção internacional" e a exclusão da categoria "venezuelanos deslocados no exterior"[1585]; o substancial aumento do número de deslocados originários da Ucrânia e do Afeganistão, colocando esses países entre os três principais emissores; a inclusão do Irã entre os cinco principais países de acolhida; e, finalmente, o aumento na participação de países desenvolvidos na recepção de refugiados.

Fonte: *Global Trends 2022*

O mundo registrou 108,4 milhões de deslocamentos forçados em 2022. Trata-se de um aumento de mais de 20% com relação ao ano anterior – o maior já registrado pelo ACNUR. Esses deslocamentos dividem-se em:

1) refugiados: 35,3 milhões, dos quais:
    a) sob o mandato do ACNUR: 29,4 milhões; e
    b) sob os cuidados da UNRWA: 5,9 milhões;
2) solicitantes de refúgio: 5,4 milhões;
3) deslocados internos: 62,5 milhões; e
4) outras pessoas que precisam proteção internacional: 5,2 milhões.

[1585] Em inglês: "*other people in need of international protection*" e "*Venezuelans displaced abroad* (VDA)". A nova categoria foi introduzida em meados de 2022 e refere-se a pessoas forçadamente deslocadas para além das fronteiras de seu país de origem, mas que não se enquadram como refugiados ou solicitantes de refúgio. Venezuelanos anteriormente caracterizados como VDA estão incluídos nessa nova categoria.

Figure 9 | Refugees, people in refugee-like situations and other people in need of international protection by country of origin | end-2022

Syria 6,547,800
Ukraine 5,679,900
Afghanistan 5,661,700
Venezuela 5,451,800
South Sudan 2,295,000
Myanmar 1,253,100
Dem. Rep. of the Congo 931,900
Sudan 836,800
Somalia 790,500
Central African Rep. 748,300

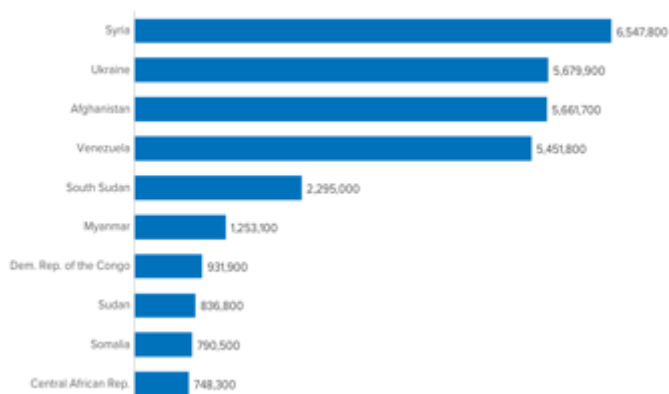
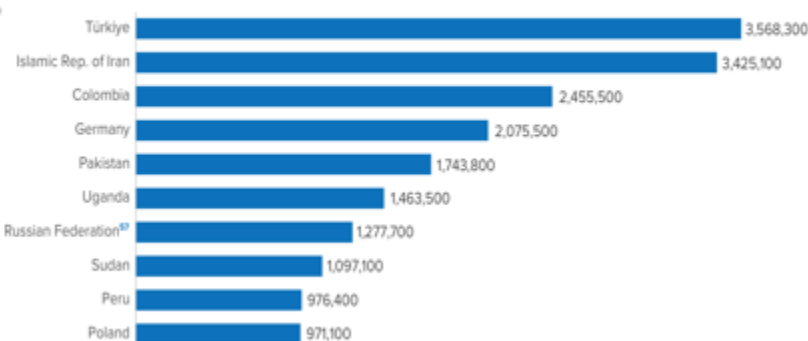



Figure 11 | Refugees, people in refugee-like situations and other people in need of international protection by host country | end-2022

Türkiye 3,568,300
Islamic Rep. of Iran 3,425,100
Colombia 2,455,500
Germany 2,075,500
Pakistan 1,743,800
Uganda 1,463,500
Russian Federation[57] 1,277,700
Sudan 1,097,100
Peru 976,400
Poland 971,100

Fonte: *Global Trends 2022*

Mais da metade do aumento de deslocamentos forçados em 2022 deve-se às três categorias de pessoas que se encontram fora de seus países de origem: refugiados, solicitantes de refúgio e outras pessoas que precisam de proteção internacional. Destes, mais de 50% tiveram origem em apenas três países: Síria, Ucrânia e Afeganistão.

A Síria, com 6,5 milhões de refugiados, completa uma década (desde 2013) como principal procedência de deslocamentos forçados. A segunda posição, que em 2021 cabia à Venezuela, passou a ser ocupada pela Ucrânia, cujo fluxo é o maior de 2022, tanto em magnitude quanto em velocidade. Trata-se da mais rápida crise de refugiados desde a Segunda Guerra Mundial. Com 5,7 milhões de pessoas deslocadas além de suas fronteiras, a Ucrânia atingiu em apenas um ano o patamar que a Síria demorou quatro anos para alcançar. O Afeganistão mantém-se como terceiro maior emissor em 2022, posição que já ocupava em 2021. Houve, no entanto, um expressivo aumento no número de deslocados desse país, que eram 2,7 milhões em 2021 e passaram a ser 5,7 milhões em 2022. Há que se considerar, todavia, que essa elevação é em parte consequência da revisão feita pelo Irã do número de afegãos no país. Assim, dos 2,6 milhões de novos registros de afegãos no Irã, 1,6 milhão já estavam no país antes da tomada de Cabul pelo Talibã, em agosto de 2021. A Venezuela e o Sudão do Sul ficaram, respectivamente, na quarta e na quinta posição entre os principais emissores. Cabe ressaltar que essa hierarquização considera o número de deslocados em termos absolutos, ao passo que o indicador 10.7.4 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) interessa-se pelo número relativo à população total do país. Por esse critério, a ordem dos principais emissores é: Síria, Sudão do Sul, Venezuela, Ucrânia e Eritreia[1586].

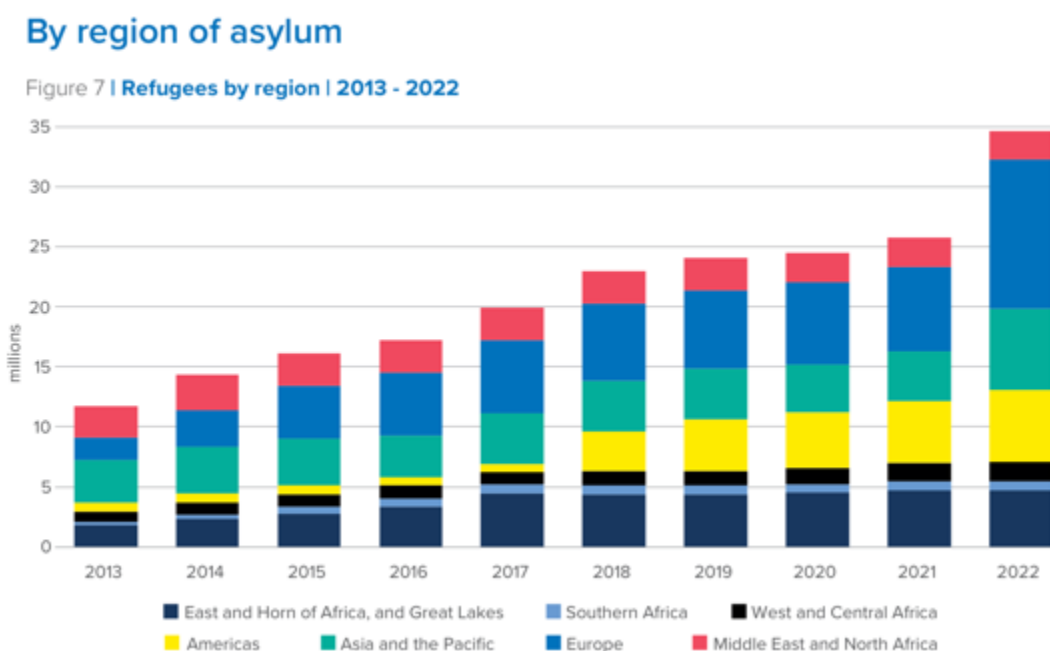
Quanto aos principais países de acolhimento, em 2022 estes foram: Turquia, Irã, Colômbia, Alemanha e Paquistão, respectivamente. O maior receptor de deslocados internacionais continua sendo a Turquia. O Irã, que em 2021 estava na décima posição, passou para a segunda, ocupando o lugar da Colômbia, que agora está em terceiro. O Brasil não consta entre os dez principais países de acolhida. No entanto, quando considerada apenas a categoria “outras pessoas que precisam de

[1586] Pelo indicador 10.7.4, a única alteração com relação a 2021 foi a substituição da República Centro-Africana pela Ucrânia na quarta posição.

proteção internacional", o país é o quinto maior destino[1587], o que se deve sobretudo ao fluxo de venezuelanos que o país recebeu.

A tendência de os maiores receptores serem países vizinhos perdura, mas houve uma redução entre 2021 e 2022. Em 2021, 72% dos deslocados estavam em países vizinhos; em 2022, a participação foi de 70%. Essa queda deve-se sobretudo ao fluxo de ucranianos, muitos dos quais vão para países que não têm fronteira com a Ucrânia. A crise ucraniana também explica o aumento na participação de países desenvolvidos entre as nações de acolhida. Em 2021 esse grupo de países recebia 16% dos deslocamentos, porcentagem que subiu para 23% em 2022. Logicamente, pela mesma razão, a participação de países de renda baixa e média diminuiu, assim como a de países de menor desenvolvimento relativo[1588].

As regiões do mundo que mais tiveram aumento na acolhida de deslocados foram a Europa, com um aumento de 77%, e a Ásia-Pacífico, com elevação de 63%. A única região que registrou um (pequeno) declínio na quantidade de deslocados recebidos foi o Oriente Médio e Norte da África.

Fonte: *Global Trends 2022*

Como em anos anteriores, os deslocamentos internos correspondem à maior parte dos deslocamentos forçados. O número de pessoas internamente deslocadas dobrou na última década, ultrapassando 60 milhões em 2022 (58% do total de deslocamentos forçados), um aumento de 12% com relação a 2021. Também aumentou o número de países com mais de um milhão de deslocados internos: em 2021, eram doze; em 2022, com a inclusão da Ucrânia, de Moçambique e de Myanmar, passaram a ser quinze. Uma mudança digna de nota refere-se às regiões nas quais se registraram os novos deslocamentos: enquanto, em anos anteriores, três quartos dos novos

---

[1587] Os principais países de acolhida na categoria "outras pessoas que precisam de proteção internacional" são a Colômbia, o Peru, o Equador, o Chile e o Brasil.

[1588] Países de renda baixa e média receberam 76% dos deslocamentos transfronteiriços em 2022; em 2021, o percentual foi de 83%. Para países de menor desenvolvimento relativo, a participação caiu de 27% para 20%.

deslocados internos eram registrados na África Subsaariana; em 2022, mais da metade foram registrados na Europa, outro reflexo da guerra na Ucrânia. Depois da Europa, a segunda região que mais registrou novos deslocamentos internos foi a África Meridional, principalmente em função de novos deslocamentos decorrentes do conflito na República Democrática do Congo (RDC) e da insurgência na província de Cabo Delgado, em Moçambique. Nas Américas, apenas a Colômbia registrou novos deslocamentos.

Os países com mais deslocados internos permanecem Síria e Colômbia, com 6,8 milhões cada. A Ucrânia, onde o total de deslocados internos se multiplicou por sete em 2022, ficou em terceiro lugar, com quase 6 milhões de deslocados. Afora deslocamentos por conflitos e guerras, muitas pessoas foram constrangidas a saírem de seus locais de residência devido a desastres naturais, sobretudo no Paquistão, na China e nas Filipinas. Esses deslocamentos motivados por desastres – um total de 32 milhões em 2022 – corresponderam a mais da metade de todos os novos deslocamentos internos em 2022. Destes, muitos já puderam retornar a seus lares, mas 8,7 milhões ainda estavam deslocados no final do ano.

O relatório aponta que 2022 foi o ano no qual foi registrado o maior número de solicitações de refúgio. Foram quase três milhões de solicitações, um aumento recorde de 68% com relação às solicitações submetidas em 2021. Uma parcela desse aumento deve-se ao relaxamento das restrições relacionadas à pandemia de COVID-19, mas, mesmo quando comparada a dados de 2019, a elevação de 2022 chega a 30%. Aproximadamente 40% das novas solicitações foram feitas por nacionais de países da América Latina e do Caribe. A Venezuela foi principal país de origem de solicitantes de refúgio, seguida do Afeganistão e de Cuba. Como em anos anteriores, as Américas e a Europa foram as duas regiões que mais receberam solicitações de refúgio. Ao longo de 2022, quase quatro milhões[1589] de pessoas receberam "proteção temporária" – uma categoria considerada complementar ao regime de proteção de refugiados pelo ACNUR. Apesar de 2022 ter sido o ano no qual mais casos foram resolvidos desde 2017, a quantidade de solicitações aguardando avaliação aumentou 18%. Isso demonstra que há um descompasso entre o processamento de solicitações e a submissão de novos pedidos.

No que concerne às soluções para as crises de deslocamento forçado, o relatório destaca que houve um aumento nos reassentamentos em 2022. Ainda assim, os casos solucionados foram numericamente inferiores aos novos que surgiram ao longo do ano. A razão entre casos que precisam de uma solução e casos foram solucionados está, por conseguinte, no pior patamar da história.

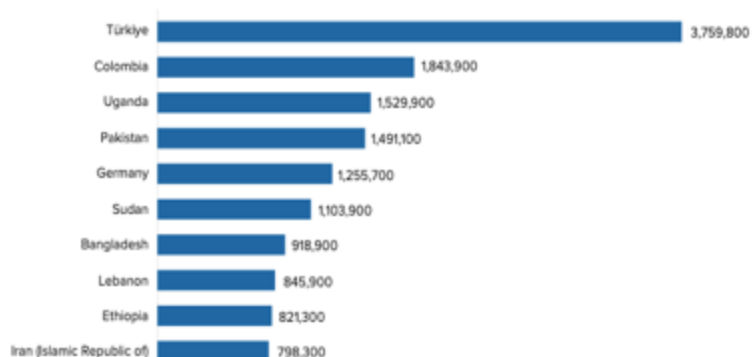
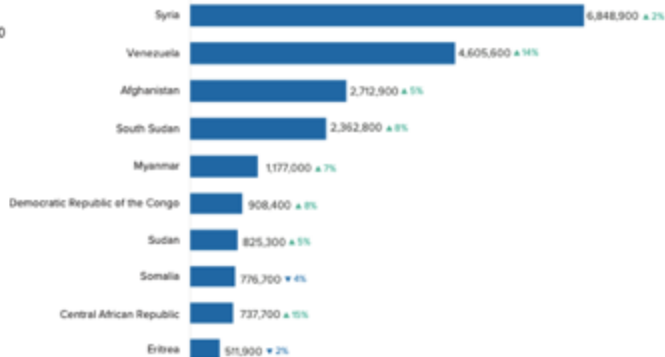
O relatório ressalta, ainda, que houve um aumento de 2% nos casos de apatridia em 2022, totalizando 4,4 milhões de casos. Somente 32,4 mil pessoas receberam alguma nacionalidade no ano, o pior resultado desde o lançamento da campanha *#IBelong*, em 2014.

e) Global Trends 2021

O *Global Trends* produzido pelo ACNUR em 2022, indica que, em 2021, houve 89,3 milhões de deslocamentos forçados ao redor do mundo, como resultado de perseguição, conflitos, violência, violações de direitos humanos ou eventos que perturbaram seriamente a ordem pública. Esse número tem aumentado ano após ano durante a última década e se encontra no nível mais alto desde que começou a ser registrado. Os deslocamentos forçados são classificados em

[1589] 98% foram ucranianos que receberam "proteção temporária" em outros países europeus, notadamente na Polônia e na Alemanha.

diferentes *status* de deslocamento, de acordo com a natureza do movimento e cobertura de proteção; os 89,3 milhões de deslocamentos forçados se subdividem em:

1) refugiados: 27,1 milhões, dos quais:
    a) sob o mandato do ACNUR: 21,3 milhões; e
    b) sob os cuidados da UNRWA: 5,8 milhões;
2) solicitantes de refúgio: 4,6 milhões;
3) deslocados internos: 53,2 milhões; e
4) venezuelanos deslocados no exterior[1590]: 4,4 milhões.

Fonte: *Global Trends 2021*

No que diz respeito aos refugiados, o número aumentou de 20,7 milhões, em 2020, para 21,3 milhões em 2021, e mais que dobrou em relação a uma década atrás. O número de venezuelanos deslocados no exterior também subiu de 3,9 milhões para 4,4 milhões no mesmo período, e a estatística de refugiados e migrantes venezuelanos, segundo a Plataforma de Coordenação para Refugiados e Migrantes da Venezuela, subiu de 5,4 milhões para 6,1 milhões. De uma forma geral, o número de pessoas que receberam proteção internacional aumentou, mas ainda continua mais baixo que em 2019, em razão de restrições decorrentes da pandemia.

Os maiores receptores de deslocados transfronteiriços[1591] continuam sendo os mesmos de 2020: Turquia, Colômbia, Uganda, Paquistão e Alemanha (a única diferença é que, em 2021, Uganda ultrapassou o Paquistão, tornando-se o terceiro maior receptor de refugiados). 72% dos deslocados transfronteiriços são acolhidos por países vizinhos, o que pode ser explicado pelo fato de que pessoas fugindo de conflito e perseguição tendem a permanecer perto de seu país de origem. A Alemanha, no entanto, constitui uma exceção, sendo o país não vizinho que mais acolhe refugiados sírios no mundo. Outro ponto ressaltado pelo relatório é que 83% dos deslocados foram acolhidos por países de renda média e baixa, e 27% deles foram acolhidos por países que estão entre os de menor desenvolvimento relativo do mundo[1592].

Os maiores emissores de deslocados transfronteiriços são os mesmos de 2020: Síria, Venezuela, Afeganistão, Sudão do Sul e Myanmar. Enquanto os sírios representam a maior população global de refugiados, e mais de três quartos deles encontram-se na Turquia, no Líbano e na Jordânia; 86% dos venezuelanos encontram-se nas Américas, sobretudo na Colômbia, no

---

[1590] Venezuelanos que provavelmente precisam de proteção internacional, mas que não solicitaram o status de refugiado no país em que se encontram.

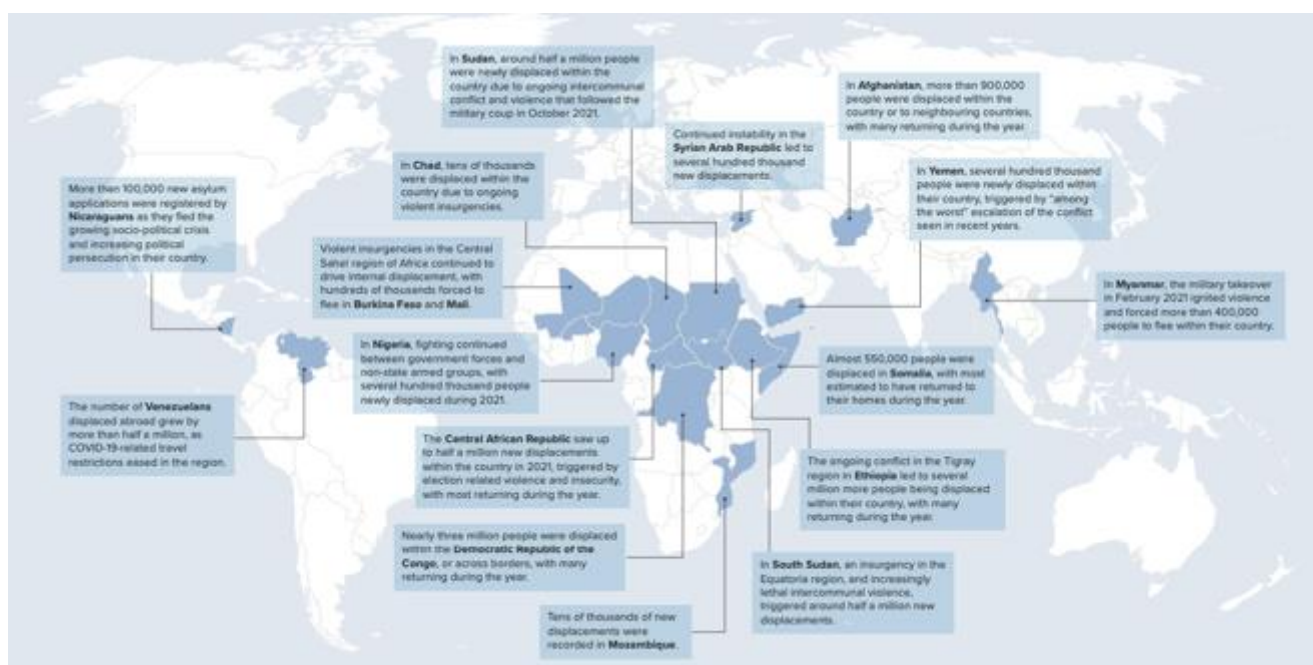
[1591] Em inglês, "*people displaced across borders*", terminologia que inclui refugiados, pessoas em situações análogas à de refúgio e venezuelanos deslocados no exterior.

[1592] Os países de menor desenvolvimento relativo consistem em um grupo de 46 países, incluindo Bangladesh, Chade, RDC, Etiópia, Ruanda, Sudão do Sul, Sudão, Uganda, Tanzânia e Iêmen. Juntos, eles são responsáveis por menos de 1,3% do produto interno bruto (PIB) global.

Equador e no Peru. Os refugiados afegãos, por sua vez, situam-se majoritariamente no Paquistão e no Irã; os sul-sudaneses, em Uganda e no Sudão; e os *rohingya*, em Bangladesh. O perfil demográfico dos deslocados é constituído por 53% de adultos em idade ativa, 41% de crianças e adolescentes e 6% de idosos, com números relativamente equitativos de homens e mulheres.

No que diz respeito às solicitações de refúgio, observou-se um aumento de 25% em relação a 2020. O país com mais solicitantes de refúgio em 2021 foi a Nicarágua, com um aumento de cinco vezes em relação a 2020, em razão da perseguição política vivida internamente. Os Estados Unidos (EUA) foram o país que mais recebeu solicitações, seguido por Alemanha e México.

Os deslocados internos, por sua vez, aumentaram sobretudo na África Subsaariana, devido à crise na região do Tigré, na Etiópia, à insurgência na província de Equatória, no Sudão do Sul, e à onda de violência intercomunitária que assolou o Sudão após o golpe de 2021. Embora possuam diferentes motivações, esses conflitos têm, como causas subjacentes, o subdesenvolvimento crônico e a desigualdade social, os quais devem ser enfrentados como forma de resolver a situação dos deslocados.

De uma forma geral, em 2021, Síria, Colômbia, RDC, Iêmen, Etiópia e Afeganistão continuaram a abrigar as maiores populações de deslocados internos. Na Síria, observam-se 6,9 milhões de pessoas deslocadas, enquanto na Colômbia o número é bem próximo, de 6,8 milhões. Já no Afeganistão, o número de 3,5 milhões de deslocados internos segue uma tendência de alta que perdura por quinze anos e que se acentuou com a tomada de poder pelo Talibã.

Fonte: *Global Trends* 2021

Tendo em vista o surgimento de novos conflitos que levam ao refúgio, assim como a continuidade de outros já existentes, agravados por fatores como a escassez de comida, a inflação e a crise climática, há uma grande necessidade de soluções duradouras para que os refugiados possam reconstruir suas vidas com segurança e dignidade. Essas soluções costumam envolver a repatriação voluntária, a integração local, e o reassentamento em terceiros países. Estudos mostram que, se tivessem a opção, uma quantidade considerável de refugiados gostaria de retornar a seus

países de origem. Se a paz fosse alcançada em algumas localidades-chave, como a Síria, o número de refugiados cairia por volta da metade. Em 2021, o número de deslocados voltando ao seu país ou área de origem foi de 5,7 milhões, enquanto, em 2020, foi de 3,4 milhões. Ao passo que o número de refugiados retornando ou se naturalizando cresceu em 2021, alcançando os níveis pré-COVID-19, as taxas de reassentamento permaneceram baixas, embora tenham subido em relação a 2020. Em 2021, observaram-se retornos em países como Líbia, Afeganistão, Etiópia e Myanmar e Síria. Destaque-se que, uma vez de volta a seus países ou áreas de origem, os retornados são confrontados com desafios próprios, como acesso limitado a moradia e a serviços básicos, falta de oportunidades de emprego, bem como violência relacionada a conflitos.

O relatório também trata da situação dos apátridas, que, em 2021, atingiram a casa de 4,3 milhões de pessoas. Embora essa população tenha crescido em 2021, cerca de 81,2 mil deles adquiriam nacionalidade ou a confirmaram, configurando a maior redução de casos de apatridia desde que o ACNUR iniciou a campanha *#IBelong* em 2014.

Por mais que o relatório seja focado em 2021, também faz menção a eventos do início de 2022, como a guerra na Ucrânia, que levou a mais de 6 milhões de refugiados e a sete milhões de ucranianos deslocados internamente, elevando o deslocamento forçado global à casa dos 100 milhões de pessoas, um marco dramático que poucos esperariam uma década atrás. Trata-se de uma das maiores crises de deslocamento forçado desde a Segunda Guerra Mundial, e certamente, a mais rápida delas. O relatório aponta, no entanto, uma diferença entre os refugiados ucranianos e os demais refugiados: o fato de eles estarem sendo acolhidos por países europeus de alta renda e de terem recebido *status* de proteção temporária pela União Europeia (UE).

O relatório menciona ainda relação entre mudança do clima e deslocamento forçado. Reconhece que, embora não haja consenso quanto a um nexo causal direto entre os dois, a mudança do clima pode contribuir para a eclosão de conflitos e para o deslocamento forçado, quando outros elementos já estão presentes. Como forma de minimizar a ocorrência de situações desse tipo, o relatório sugere a adoção de infraestruturas resistentes ao clima, a opção por colheitas resistentes à seca e a diversificação de renda por parte das famílias que vivem da agricultura.

f) Brasil e instrumentos jurídicos sobre refúgio e apatridia

O Brasil assinou a convenção de 1951 no ano seguinte e a ratificou em 1960, promulgando-a em 1961. Aderiu ao protocolo de 1967 em 1972 (mesmo ano de sua promulgação). O Brasil tornou-se o primeiro país latino-americano a ter assento no Comitê Consultivo da UNRWA em 2014. O Brasil coordena o Grupo de Trabalho sobre Questões Humanitárias e de Refugiados do Processo de Varsóvia. Em outubro de 2020, o Brasil foi eleito, por aclamação, pelo período de um ano, para exercer a Presidência do Conselho do ACNUR – é a primeira vez que o País ocupa essa posição. O Conselho é responsável por coordenar as discussões entre os Estados-Membros, determinar as ações prioritárias e aprovar o orçamento do ACNUR. O Brasil é um dos apoiadores do Pacto Global de Refugiados (votou favoravelmente à A/RES/73/151, que endossa o relatório do ACNUR e que recebeu votos contrários de EUA e Hungria, e liderou o processo de construção de posição regional via “100 Pontos de Brasília” de 2018).

O Brasil assinou a Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas em 1954, mas apenas a ratificou em 1996, promulgando-a em 2002. O Brasil acedeu à Convenção sobre a Redução da Apatridia em 2007, promulgando-a em 2015.

g) Refúgio e apatridia no Brasil

Especificamente sobre refúgio, o reconhecimento da condição de refugiado, as hipóteses de perda, de cessação e de exclusão dessa condição, bem como demais aspectos relacionados à política de refugiados são regulados pela Lei nº 9.474/1997. Poderá ser reconhecido como refugiado todo indivíduo que se encontre fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país, em razão de fundado temor de perseguição em seu estado de origem ou de residência habitual, por questões de: raça, religião, nacionalidade, opinião política ou pertencimento a determinado grupo social. Conforme a lei brasileira, também será considerado refugiado todo aquele que seja obrigado a deixar seu país em decorrência de situação de grave e generalizada violação de direitos humanos. Essa disposição decorre de recomendação contida na Declaração de Cartagena de 1984. Sua incorporação ao ordenamento jurídico dos países da América Latina e do Caribe é reconhecida como avanço na proteção internacional de refugiados. Estão excluídas da proteção brasileira as pessoas que:

1) já desfrutem de proteção ou assistência por parte de organismo ou instituição das Nações Unidas que não o ACNUR;
2) sejam residentes e tenham direitos e obrigações relacionados com a condição de nacional brasileiro;
3) tenham cometido crime contra a paz, crime de guerra, crime contra a humanidade, crime hediondo ou tenham conexão com atos terroristas ou redes de tráfico de drogas; e
4) sejam consideradas culpadas de atos contrários aos fins e princípios das Nações Unidas.

O órgão do governo brasileiro responsável por reconhecer a condição de refugiado, bem como orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, da assistência e do apoio jurídico aos refugiados, é o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE). Sua estrutura é tripartite, contemplando representantes do governo, da sociedade civil e do ACNUR. A presidência do CONARE é exercida pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, e a vice-presidência, pelo Ministério das Relações Exteriores.

Em 2013, o CONARE, em resolução já revogada, dispôs sobre a concessão de visto apropriado a indivíduos forçosamente deslocados por conta do conflito armado na Síria. A medida permitiu que vítimas daquele conflito pudessem vir ao Brasil e solicitar refúgio com base na Lei nº 9474/1997 e nos acordos internacionais.

No Brasil, pessoas reconhecidas como apátridas são protegidas pela Lei de Migração, o que dá direito a viver no País como outros migrantes regularizados, inclusive podem tirar documentos e trabalhar. Além disso, essas pessoas podem requerer a nacionalidade brasileira após dois anos. Até novembro de 2022, o Brasil abrigava vinte pessoas reconhecidas formalmente como apátridas, segundo dados do Ministério da Justiça e Segurança Pública e do Diário Oficial da União (DOU). Desse total, sete estrangeiros obtiveram o reconhecimento somente entre janeiro e maio de 2020. Caso emblemático foi o das irmãs Mamo, que foram reconhecidas apátridas em 2016 e, em 2018, receberam a nacionalidade brasileira.

Segundo plataforma interativa do CONARE, entre 2017 e dezembro de 2022, o maior contingente de refugiados com pedido aceito no Brasil foi de venezuelanos (53,3 mil), sírios, congoleses, angolanos e cubanos. Senegalenses, haitiano e angolanos compõem o maior contingente de solicitações negadas. Em 23 de janeiro de 2023, o Ministério da Justiça e Segurança Pública anunciou, junto ao Ministério da Igualdade Racial, a criação de uma força-tarefa para acelerar a análise das solicitações de refúgio de pessoas afrodescendentes, com o objetivo de reduzir o prazo de resposta e combater eventual preconceito institucional. Por decisão de maio, na

esteira da celebração do Dia Internacional de Combate à Homofobia, o CONARE estabeleceu regras para facilitar os procedimentos de reconhecimento do status de refugiado para pessoas LGBTQIA+ que sofrem perseguição em seus países de origem.

Em relação aos dados atualizados sobre refúgio no Brasil, o CONARE[1593] aponta, em seu relatório "Refúgio em Números" (2023), que o País conta com cerca de 65 mil pessoas reconhecidas como refugiadas desde 1985 (65.840, mais precisamente)[1594]. No ano de 2022, o CONARE deferiu 4.081 novos processos de solicitação de reconhecimento da condição de refugiado, o que representou 9,9% do total de decisões do órgão no período. Somadas às decisões de extensão dos efeitos de condição já reconhecida de refugiado (cerca de 1.714 processos), o CONARE reconheceu 5.795[1595] pessoas refugiadas no Brasil em 2022, sendo 56% do sexo masculino e 44% do sexo feminino. Os venezuelanos (77,9%) e os cubanos (7,9%) foram os principais países de nacionalidade ou de residência habitual das pessoas reconhecidas como refugiadas no ano de 2022.

Em 2022, foram recebidas 50.355 novas solicitações de reconhecimento da condição de refugiado, uma variação positiva de 73% (+21.248) em relação a 2021[1596]. Somando-se esse número ao consolidado de solicitações recebidas desde 2011 (297.712), tem-se que o Brasil já registrou, entre 2011 e 2023, 348.067 solicitações de reconhecimento da condição de refugiado. Os novos solicitantes de 2022 foram provenientes de 139 países, com destaque para os venezuelanos, que representaram 67% (33.753) das solicitações recebidas nesse ano. Dentre outras nacionalidades de solicitantes, destacam-se cubanos (10,9%), angolanos (6,8%), colombianos (1,5%) e chineses (1%). Outros países de nacionalidade ou residência habitual foram: Nigéria, Afeganistão, Peru, Líbano, Guiana e Marrocos. Até o fim de 2023, o Brasil já havia recebido mais de nove mil refugiados afegãos, dos quais mais de 700 conseguiram emprego formal no país.

Quanto ao recorte de gênero dos solicitantes de 2022, tem-se, como regra, participação percentual maior de homens (54,6%), em relação a mulheres (45,4%), às exceções de Haiti (52,9% de mulheres ante 47,1% de homens) e República Dominicana (54,3% de mulheres ante 45,7% de homens). Já com relação ao recorte etário, a maior parte dos solicitantes em 2022 tinha entre 25 e 39 anos de idade (15.643), seguida pelo grupo com menos de quinze anos (15.084) e por pessoas com idade entre quinze e 24 anos (10.579). Somados, esses três grupos concentraram 82% do total

---

[1593] Para melhor compreender a metodologia aplicada pelo CONARE, cumpre distinguir as seguintes categorias: deferimentos (solicitações de reconhecimento da condição de refugiado que já se encontravam sob análise e foram efetivamente deferidas pelo CONARE – em 2022, foram 4.081); apreciações (todas as decisões do CONARE, incluindo indeferimentos, extinções e arquivamentos – em 2022, foram 41.297); novas solicitações (novos protocolos de solicitação apresentados no período – em 2022, foram 50.355). Além disso, é válido mencionar que são considerados, ainda, na contabilização do número total de refugiados no país, os pedidos de extensão dos efeitos da condição de refugiado.

[1594] Como consequência do processo de atualização, revisão e consolidação da base de dados da Coordenação Geral do CONARE, efetuado entre o segundo semestre de 2022 e o primeiro semestre de 2023, o total de refugiados reconhecidos até o ano de 2021 (que na 7ª edição do relatório era de 60.011) foi atualizado para 60.045. Este número atualizado, somado aos 4.081 novos deferimentos de refúgio e às extensões deferidas (1.714), em 2022, totaliza 65.840 refugiados no país (um acréscimo de 5.795 em relação ao ano anterior).

[1595] Total que corresponde à soma de deferimentos, no ano de 2022, tanto de solicitações principais, quanto de pedidos de extensão dos efeitos da condição de refugiado.

[1596] Em 2021, o País recebeu 29.107 solicitações de reconhecimento da condição de refugiado, mesmo diante das restrições de mobilidade presentes durante a pandemia de COVID-19. Houve, no entanto, segundo versão anterior do relatório 2022, uma variação negativa pontual observada entre os anos de 2019 e 2020, no contexto de maiores restrições à circulação de pessoas e controle de fronteiras.

de pessoas que solicitaram reconhecimento da condição de refugiado em 2022, o que reforça a caracterização de um perfil jovem.

Por fim, entre os principais países de nacionalidade ou de residência habitual das pessoas solicitantes de reconhecimento da condição de refugiado em 2022, apenas a Venezuela não concentrava a maioria das pessoas solicitantes no grupo de 25 a 39 anos de idade. O maior grupo de pessoas solicitantes venezuelanas tinha menos de quinze anos de idade (12.444).

No que se refere estritamente aos deferimentos de 2022 (4.081), verificaram-se solicitantes de 66 diferentes países de nacionalidade ou de residência habitual. Mais uma vez, houve maior representatividade de homens (57,5%), em detrimento de mulheres (42,5%). No caso de pessoas provenientes de 29 países (43,9%), as solicitações de reconhecimento da condição de refugiado deferidas referiram-se apenas a solicitantes do sexo masculino, ao passo que, no caso de doze países, essas solicitações se referiram somente a solicitantes do sexo feminino.

Mantendo tendência verificada em edições anteriores do relatório, em 2022, a grande maioria dos refugiados teve sua condição reconhecida em virtude de "grave e generalizada violação de direitos humanos" (82,4% do total de fundamentações, totalizando 3.364 pessoas), seguida pela categoria de "opinião política" (10,9%). "Nacionalidade" e "Raça" foram as categorias de fundamentação menos representativas, correspondendo a apenas 0,1% e 0,3%, respectivamente.

Nesse mesmo período, foram extintos 30.645 processos de solicitação (74,2% das análises totais do órgão), e arquivadas 4.454 solicitações (10% das análises efetuadas pelo CONARE). Por essa razão, em 2022, esses foram os dois tipos de decisões mais representativos da atividade do órgão. De acordo com o relatório, o elevado número de decisões sem análise de mérito relacionou-se diretamente ao esforço recente de saneamento processual implementado pela Coordenação-Geral do CONARE (CG-CONARE). Destaca-se, ainda que, em 2022, foram indeferidos 286 casos (apenas 0,7% das apreciações).

No agregado 2011-2022, os principais países de nacionalidade ou residência habitual das pessoas reconhecidas como refugiados, no período[1597], são:

1) Venezuela: 53.303;
2) Síria: 3.762;
3) RDC: 1.113; e
4) Cuba: 1.033.

Tratando-se apenas de 2022, a maioria das pessoas reconhecidas como refugiadas tiveram Venezuela, Cuba e Afeganistão como países de nacionalidade ou de residência habitual[1598]. Além disso, a Venezuela foi o país que apresentou maior equilíbrio na distribuição por sexo das pessoas reconhecidas como refugiadas pelo CONARE em 2022: 51,9% (homens) e 48,1% (mulheres).

No recorte de idade dos casos deferidos, tem-se a manutenção de tendência já verificada em relatórios anteriores, com concentração do número de refugiados reconhecidos nas faixas etárias de 25 a 39 anos (1.968, dos quais 1.166 homens e 802 mulheres) e de cinco a 14 anos (1.273,

---

[1597] 2011 é considerado, pelo Relatório Refúgio em Números 2023, como o primeiro ano da série histórica, no qual foram registradas 1.465 solicitações de reconhecimento da condição de refugiado. A base de dados anterior, oriunda do Sistema de Tráfego Internacional - Módulo Alerta e Restrição (STI-MAR), por sua vez, registra um total de 3.107 solicitações entre 1997 (ano de criação do CONARE, pela Lei nº 9.474/1997, conhecida como Estatuto do Refugiado) e 2010.

[1598] A Ucrânia aparece na Tabela 2.2.5 do Relatório 2023, com 23 refugiados reconhecidos no Brasil, dos quais treze homens e dez mulheres. Trata-se de reflexo direto do conflito russo-ucraniano, iniciado em fevereiro de 2022. Não há, no entanto, fluxo migratório expressivo. Outros países, como Burkina Faso, Mali, Síria, Angola e RDC, são mais representativos.

dos quais 665 meninos e 608 meninas). Há, assim, pouca representatividade do grupo de 60 anos ou mais.

Em termos de recorte regional, a região Norte concentrou o maior volume de solicitações de reconhecimento da condição de refúgio apreciadas pelo CONARE em 2022 (57,8%), em especial os estados de Roraima (com 41,6% das solicitações), do Amazonas (11,3%) e do Acre (3,3%). Tais solicitantes de refúgio tinham origem de, principalmente: Venezuela (18.845); Haiti (2.922) e Cuba (1.215). Somadas, as pessoas venezuelanas (18.435), haitianas (2.892) e cubanas (1.085) que solicitaram reconhecimento da condição de refugiado nestes três estados (22.412) representavam mais da metade do total de solicitações de reconhecimento da condição de refugiado de 2022. Devido ao protagonismo da fronteira norte na recepção de refugiados, enfatiza-se a Operação Acolhida, criada em 2018 para atender ao fluxo de migrantes e refugiados venezuelanos e ainda em funcionamento, com estruturas interinstitucionais (postos de saúde, postos de interiorização e triagem, abrigos e núcleos de acolhimento) em Pacaraima (RR).

Entre os demais estados, os destaques foram São Paulo (23,6%), Paraná (4,4%) e Santa Catarina (3,0%) como as próximas com mais solicitações de reconhecimento da condição de refugiado em 2022. No caso de São Paulo, as pessoas solicitantes de reconhecimento da condição de refugiado têm como origem, principalmente, China (1.197), Angola (1.002), Nigéria (977), Bangladesh (681), e Venezuela (547), o que revela uma organização espacial de fluxos com escala e origens diversas daquelas observadas na região Norte do país.

Há ainda um processo de interiorização geográfica dos solicitantes de refúgio. A Operação Acolhida, por exemplo, busca realocar refugiados pelo território nacional de forma gratuita. Em março de 2023, chegou-se à marca de cem mil venezuelanos interiorizados em 930 municípios brasileiros. Destacam-se os seguintes municípios em recepção de refugiados venezuelanos:

1) Manaus;
2) Curitiba;
3) São Paulo;
4) Dourados; e
5) Chapecó.

Os três estados do Sul são recordistas no acolhimento de venezuelanos (migrantes e refugiados). Ademais, verifica-se uma tendência de maior diversificação de origem, rotas e circunstâncias coercitivas que contribuem para o deslocamento forçado de pessoas em direção ao Brasil. Com o aumento da presença de crianças e adolescentes, é fundamental otimizar a estrutura de acolhimento de refugiados.

Em síntese, é possível concluir que o panorama geral das solicitações de reconhecimento da condição de refugiado no Brasil, em 2022, assim como o perfil das solicitações de reconhecimento da condição de refugiado apreciadas pelo CONARE e sua Coordenação-Geral nesse ano, foi, em sua maioria, de solicitações de homens, oriundos de países latino-americanos, caribenhos e africanos, com idade entre quinze e 40 anos. Entre as mulheres, o destaque ficou para as solicitações feitas pelas venezuelanas (6.606), seguidas pelas haitianas com (1.523) e pelas cubanas com (507). Ademais, destacam-se as solicitações para crianças e adolescentes de nacionalidade venezuelana, que somam mais da metade das solicitações totais.

5.12. Meio ambiente

I. Grandes conferências

a) Antecedentes do regime internacional do meio ambiente

A temática do meio ambiente, por suas características, transcende questões relativas à soberania nacional. Embora os primeiros debates acerca do tema remontem ao início do século XX, foi com a criação da Organização das Nações Unidas (ONU) que houve maior estímulo às discussões, sobretudo em momentos nos quais o multilateralismo se destaca, como nas décadas de 1970 e 1990. Entre as iniciativas pontuais antes de 1972, destacam-se:

1) Convenção para a Preservação de Animais, Pássaros e Peixes da África (1900);
2) Convenção para a Proteção dos Pássaros Úteis à Agricultura (1902);
3) I Congresso Internacional para a Proteção da Natureza (1923);
4) Convenção para a Preservação da Fauna e da Flora em seu Estado Natural (1933);
5) Conferência das Nações Unidas para a Conservação e Utilização dos Recursos (1949);
6) Conferência da Biosfera (1968); e
7) Conferência sobre Zonas Úmidas de Importância Internacional (1971).

b) Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (CNUMAH)

A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (CNUMAH) foi realizada em Estocolmo, em 1972. Trata-se de marco do multilateralismo ambiental, embora seu apelo tenha ficado adstrito aos países ocidentais, com boicote das nações do bloco socialista. Em Estocolmo, foram discutidos temas ambientais que poderiam causar conflitos internacionais, como a poluição do ar, da água e do solo, a industrialização e o crescimento demográfico.

O contexto internacional foi marcado pelo questionamento tanto do modelo consumista capitalista quanto do modelo autoritário socialista. O movimento ambiental organizado associou-se aos eventos políticos de esquerda ocorridos em 1968, mas também se estruturou em reação ao aumento da poluição e de acidentes ambientais.

A CNUMAH foi convocada para examinar as ações que poderiam limitar e, na medida do possível, eliminar os obstáculos ao "meio ambiente humano"[1599]. É importante destacar que a conferência não trazia, em seu título, a perspectiva do desenvolvimento. Apesar disso, a conferência foi responsável para colocar a então incipiente agenda ambiental em um patamar de atenção parecido com temas clássicos da política internacional.

A CNUMAH contou com forte presença da sociedade civil, a exemplo do então recém-criado *Greenpeace*. A conferência também foi influenciada pelas ideias do Clube de Roma, criado, em 1968, pelo industrial italiano Aurélio Peccei, e patrocinado por grandes empresas, como a FIAT e a Volkswagen. Com mais de setenta empresários, cientistas e políticos, o foro de discussão mostrou que a preocupação com o meio ambiente não se limitava a uma parcela "alternativa" das sociedades mais desenvolvidas, mas atingia, também, alguns *decision makers*, conscientes das implicações políticas e econômicas de uma mudança de paradigma. Os resultados do trabalho do

[1599] O secretário-geral da Conferência, o canadense Maurice Strong, declarou, na cerimônia de abertura, que Estocolmo lançava "um movimento de libertação, para livrar o homem da ameaça de sua escravidão diante dos perigos que ele próprio criou para o meio ambiente".

Clube de Roma foram reunidos, preliminarmente, sob o título de “O projeto do Clube de Roma sobre o apuro da humanidade”.

A versão definitiva do estudo viria pouco depois. Publicado com o título de “Os Limites do Crescimento” (“*The Limits to Growth*”, no original), poucos meses antes da abertura da Conferência (março de 1972), o documento apresentava perspectiva quase apocalíptica das consequências do “progresso” nas bases em que se estava desenvolvendo. O livro refletia a visão de que a sociedade moderna se encaminhava para a autodestruição, visão cada vez mais explorada naquele momento, que fez que diversos autores devolvessem popularidade às teorias de Thomas Malthus de que a população mundial ultrapassaria a capacidade de produção de alimentos. “Os Limites do Crescimento” é um importante exemplo de “modelo pessimista” do desenvolvimento em função dos recursos naturais. O livro, escrito por diversos autores sob a coordenação de Donella Hager Meadows, baseou-se nos resultados de modelo desenvolvido pelo professor Jay Forrester, do Instituto de Tecnologia de Massachusetts (MIT, na sigla em inglês), graças a um avançado computador (para a época), que simulava a evolução da economia mundial. A inadequação das conclusões do estudo mostra os riscos de assumir documentos com aparência técnica como fatos da realidade e a necessidade de, mesmo em uma posição de vulnerabilidade técnica, como é a dos países em desenvolvimento, verificar a veracidade de hipóteses científicas.

As soluções apresentadas demandavam ações drásticas nas áreas demográfica e de preservação de recursos naturais, “problemas” associados aos países do Terceiro Mundo. Estes, naturalmente, viam com temor o apoio do Clube de Roma às ideias de alguns setores do movimento ecológico, que interpretavam o desenvolvimento dos países pobres como uma ameaça para o planeta. Para estes setores, os países desenvolvidos poluem, mas, se os pobres se desenvolvem, a escala da destruição será muito maior.

A publicação do relatório “Os Limites do Crescimento”, que apregoava a necessidade de “crescimento zero” e barrava o crescimento econômico industrial, criou impasse entre três grupos ao longo do processo preparatório e durante a conferência:

1) preservacionistas (puristas): representados pelos países desenvolvidos;
2) desenvolvimentistas: defendiam o crescimento a todo custo, a exemplo de Brasil, China e Índia (na ocasião, Indira Gandhi proferiu que “a pior das poluições é a pobreza”); e
3) conservacionistas[1600]: buscavam uma forma de conciliar meio ambiente e humanidade.

Ao ganhar crescente legitimidade internacional, o tema passou a ser discutido cada vez menos do ponto de vista científico, e cada vez mais no contexto político e econômico. Como consta no relatório da Delegação brasileira à Conferência de Estocolmo, “o ‘meio ambiente’ corresponde a [...] uma problemática essencialmente política. [...] o que realmente importa saber é quem toma as decisões, a quem estas últimas devem beneficiar e a quem deve caber o ônus”.

O principal resultado da CNUMAH foi a Declaração de Estocolmo, com 26 princípios acerca de crescimento populacional, soberanismo e auxílio aos países mais pobres, além de um Plano de Ação. Na ocasião, decidiu-se pela criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), que seria estabelecido em dezembro de 1972, com objetivo de manter processos ecológicos essenciais, preservar a diversidade genética, assegurar o aproveitamento indefinido das espécies (sustentabilidade) e dos ecossistemas. Outra consequência importante foi a criação de órgãos responsáveis por programas nacionais de defesa do meio ambiente. No caso brasileiro, foi criada a Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA), em 1973, no âmbito do Ministério do Interior.

[1600] Parte da bibliografia não faz distinção entre os desenvolvimentistas e os conservacionistas, reunindo-os como um mesmo grupo.

i. Posicionamento do Brasil na CNUMAH

Do ponto de vista da política doméstica, o governo Médici era reticente quanto à agenda ambiental por dois motivos: em primeiro lugar, temia o questionamento de políticas econômicas que sustentavam o regime militar e, em segundo lugar, enxergava o movimento ambiental como uma pauta das esquerdas, o que poderia desencadear fator de desestabilização política interna. No contexto da política externa do País, o governo brasileiro interpretava a crescente atenção internacional ao meio ambiente como parte de um processo que não podia favorecer o Brasil, um processo que daria prioridade às chamadas "novas tarefas", especialmente às questões de meio ambiente, dos direitos humanos, das leis marítimas, dos narcóticos, e de população, entre outras.

A preparação da CNUMAH pelo governo brasileiro foi de responsabilidade exclusiva do Itamaraty. A consciência de que a conferência teria caráter eminentemente político, segundo Henrique Brandão Cavalcanti, então secretário-geral do Ministério do Interior e membro da delegação brasileira, tornava natural aos demais membros da delegação que o processo preparatório fosse tão centrado no Ministério das Relações Exteriores. O Itamaraty propôs seis pontos principais para a linha de atuação a ser adotada pelo Brasil, entre os quais se encontravam a necessidade de evitar iniciativas isoladas e fracionárias de órgãos da administração pública e a de buscar apoio junto à opinião pública.

O chefe da delegação brasileira à Primeira Sessão do Comitê Preparatório, que se realizou em Nova York, em março de 1970, o embaixador João Augusto de Araújo Castro, buscou ampliar o escopo inicial da CNUMAH, de forma a incluir o tema do desenvolvimento como elemento positivo para a solução de problemas ambientais. Tratava-se de uma batalha para impedir que os interesses conservadores dos países desenvolvidos, no sentido da manutenção do *statu quo* econômico mundial, se valessem da "via ambiental" para tentar justificar procedimentos e estratégias imobilistas.

Apesar da pressão dos países desenvolvidos sobre Maurice Strong, o secretário-geral da CNUMAH logrou levá-la para a direção que interessava ao Brasil, com enfoque sobre o desenvolvimentismo. O canadense sentiu que seu mandato seria breve se não fosse mudado o rumo "zerista" que a conferência estava tomando e chegou a declarar, anos mais tarde, que temia um boicote dos países em desenvolvimento liderado pelo Brasil. Strong preferiria, provavelmente, ter dado conotação mais ambientalista a Estocolmo, mas, diante da oposição consistente do Brasil, já então seguido por importantes países em desenvolvimento, percebeu que existia uma alternativa que, se, por um lado, desviava os objetivos da CNUMAH, por outro, certamente não diminuía sua relevância. Em uma atitude pragmática, Strong criou as condições para que a conferência avançasse, aliando alguns dos seus impulsos originais à discussão do meio ambiente no contexto do desenvolvimento econômico.

Em razão da associação do desenvolvimento à pauta ambiental – a exemplo do que fora feito, na Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, na sigla em inglês) e na Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), em relação ao comércio internacional –, o diplomata brasileiro encarregado de preparar as posições brasileiras e defendê-las foi o embaixador Miguel Ozório de Almeida. Ele era reconhecido por ser um dos primeiros diplomatas a se dedicar aos temas de desenvolvimento econômico, por possuir profunda cultura e talento para estruturar argumentos pontuais e por ser um negociador experiente e capaz de formular intervenções de maneira rápida.

Miguel Ozório tinha bom relacionamento com o secretário-geral da CNUMAH. Ozório entendia que atritos com Strong poderiam significar um impasse, cujas repercussões políticas não interessavam ao Brasil. Strong, por sua vez, qualificou a presença brasileira no Comitê Preparatório da Conferência como a maior contribuição que recebera de qualquer país.

O fator determinante para que Strong obtivesse o apoio da maioria dos países em desenvolvimento foi sua decisão de convocar o Grupo de Peritos sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente, que se reuniria em Founex, na Suíça, em junho de 1971. O encontro foi decisivo para alterar o rumo das negociações de meio ambiente, ampliando a relevância do debate ambiental para os países em desenvolvimento, graças à sua inserção no contexto da agenda de desenvolvimento econômico e social.

Em Founex, participaram do encontro 27 peritos, entre os quais o embaixador Miguel Ozório de Almeida, único diplomata entre todos os participantes. Foram apresentados à Reunião nove *working papers*, entre os quais um de autoria de Ozório ("*Economic Development and the Preservation of the Environment*"). A presença de Miguel Ozório e do futuro secretário-executivo da CEPAL, o uruguaio Enrique Iglesias, asseguraria que o documento final refletisse a linha de pensamento da CEPAL. Segundo o Relatório de Founex, intitulado "*Report on Development and Environment*", enquanto a degradação do meio ambiente nos países ricos derivava principalmente do modelo de desenvolvimento, os problemas do meio ambiente dos países em desenvolvimento eram consequência do subdesenvolvimento e da pobreza. O relatório propunha princípios e ações que se tornaram argumentos clássicos nas negociações de meio ambiente, como as referências às "principais ameaças que podem surgir para as exportações de países em desenvolvimento em consequência das preocupações ambientais dos países desenvolvidos", ou à necessidade de "monitorar a criação de barreiras não tarifárias baseadas em preocupações ambientais" e da necessidade de financiamento. O Relatório de Founex garantiu que os países em desenvolvimento não se desengajariam do processo negociador ambiental mesmo antes de ele começar.

Como, após Founex, ainda permaneciam, no relatório do secretário-geral da CNUMAH, pontos que poderiam prejudicar os países em desenvolvimento, o Brasil iniciou articulação para elaborar projeto de resolução a ser apresentado à 26ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU). Em outubro de 1971, em Lima, a Delegação do Brasil à Reunião Ministerial do Grupo dos 77 (G77) articulou a negociação de anteprojeto de texto de resolução, com o título de "Desenvolvimento e Meio Ambiente", que acabaria sendo apresentado pela presidência do G77 na AGNU. A atuação do Brasil na 26ª AGNU contribuiu para que a Resolução 2849 fosse aprovada com 85 votos a favor, dois contra e 34 abstenções.

A principal ameaça aos interesses brasileiros no contexto da CNUMAH foi colocada pela Argentina, cuja posição sobre o aproveitamento do potencial hidrelétrico do rio Paraná ameaçava os planos de construção de Itaipu. A oposição à proposta argentina tornou-se a principal batalha da delegação brasileira à conferência, chefiada pelo general José Costa Cavalcanti, que havia sido ministro de Energia e que seria, poucos anos mais tarde, o primeiro presidente brasileiro da empresa Itaipu binacional.

O Brasil teve de dedicar muitos esforços a impedir que a Argentina conseguisse emplacar o chamado "Princípio 20", que positivava a obrigação de consulta prévia, na declaração final de Estocolmo. Segundo a percepção da própria delegação, o Brasil verificou que estava praticamente isolado e que a tese Argentina havia ganhado aliados. Diante do fato de que, a pedido da China, um comitê *ad hoc* havia sido criado para negociar a declaração, a tática da delegação brasileira foi "propor 14 emendas ao projeto de declaração para transmitir a sensação ou de que não se conseguiria negociá-lo, ou de que teria de ser reduzido a um ou poucos parágrafos, ou de que se

tinha de retornar ao projeto encaminhado pelo Comitê Preparatório". O Brasil também defendeu que a Declaração de Estocolmo tinha de ser aprovada por consenso, contornando a possibilidade de que fosse aprovada por votação. Ao mesmo tempo, graças a "manobras parlamentares", a delegação atrasou por três dias o início dos trabalhos do comitê *ad hoc*.

O Brasil, porém, foi surpreendido pela rapidez dos trabalhos do comitê *ad hoc*, teve de abandonar as "táticas dilatórias" e decidiu propor mudanças nos princípios que tratavam de compensações por danos em seu território em razão de obras sob a jurisdição de outras partes, bem como introduzir mais uma alternativa de texto para o Princípio 20. Não obtendo sucesso, a delegação brasileira recorreu à sua última opção: o tema seria negociado, pelos chanceleres da Argentina e do Brasil, durante a 27ª AGNU, o que resultaria na apresentação conjunta de texto sobre cooperação entre Estados no campo do meio ambiente, aprovado sob a forma da Resolução 2995. O Princípio 20, assim, não constou da Declaração de Estocolmo.

A atuação no que diz respeito à "questão das hidrelétricas" acabou por ofuscar, naquele momento, outros êxitos da atuação brasileira. Em retrospectiva, entretanto, é possível reconhecer que, graças à delegação brasileiro, se tornou possível o que Enrique Iglesias chamaria de "a grande reconciliação intelectual de Estocolmo: desenvolvimento e meio ambiente". Como reconheceria o ex-chanceler Luiz Felipe Lampreia, o Brasil adotou um "discurso agressivamente reformador e desafiador da ordem internacional". No auge do regime militar, o Brasil, portanto, defendeu uma agenda que, nos anos subsequentes, provaria ser adequada a um país democrático.

ii. Estocolmo+50: um planeta saudável para a prosperidade de todos e todas – nossa responsabilidade, nossa oportunidade

Tratou-se de um encontro internacional sediado por Suécia e Quênia em junho de 2022. Foram dois dias de evento, com quatro sessões plenárias, três diálogos de liderança e centenas de eventos paralelos e *webinars*, muitos dos quais liderados por jovens. Seu objetivo principal foi discutir a tripla crise planetária de mudança do clima, poluição e resíduos e perda de biodiversidade. Foram promovidos três princípios de engajamento: responsabilidade intergeracional, interconectividade e geração de oportunidade.

No debate geral da Estocolmo+50, os representantes nacionais convergiram na necessidade de aceleração de ações relativas a objetivos já acordados internacionalmente, a exemplo das metas da Agenda 2030 (2015) e do Acordo de Paris (2015). Com relação a áreas prioritárias, foram indicadas: neutralidade de carbono, por meio do combate ao desmatamento e promoção do reflorestamento; avanço em energias renováveis; eficiência energética em infraestrutura e em setores como a agricultura. Houve também convergência na urgência de mudança para práticas de consumo e produção sustentáveis, em uma economia na qual um produto deve ser concebido para durar, ser reparado ou reciclado, sem descartes. Houve convergência na necessidade de adotar novo paradigma no qual o bem-estar prevalecerá sobre o crescimento econômico simples, com a redução do uso de energias fósseis e subsídios a atividades agrícolas predatórias, em prol do aumento dos investimentos em setores sustentáveis e da transformação de setores com alto impacto ambiental, a exemplo da geração de energia.

Entre os pontos e sugestões feitos por representantes de atores relevantes, podem-se mencionar: participação de comunidades locais em atividades de mineração; cadeias globais de valor sustentáveis e priorizando produtores e mercados tradicionais e locais; investimentos e comércio respeitando direitos humanos; consciência do impacto ambiental das operações financeiras; transição para energias renováveis e eficientes; promoção da agricultura ecológica,

com alternativas ao uso de pesticidas químicos; criação de áreas de preservação; abordagens com base na natureza e nos ecossistemas para reduzir a degradação de terras e enfrentar a mudança climática; modelos de urbanização compactos, integrados e conectados; fortalecimento da interface ciência-política; redução da poluição por plásticos; proteção e uso sustentável de recursos hídricos; educação ambiental desde a juventude; abordagens baseadas em direitos, sobretudo a um ambiente limpo, saudável e sustentável; processo decisório com envolvimento de todos os setores, especialmente jovens e vulneráveis; arcabouço que confira responsabilidades a corporações transnacionais por danos ambientais e permita acesso à justiça para todos os afetados. Para viabilizar essas ações, a cooperação entre os países deve ser inclusiva e respeitar a ordem internacional fundamentada em regras, com ênfase no apoio aos países em desenvolvimento.

Os três Diálogos de Liderança discutiram:

1) a urgência das ações necessárias para alcançar um planeta saudável e próspero para todos;
2) a recuperação inclusiva e sustentável da pandemia de COVID-19; e
3) a aceleração da implementação da dimensão ambiental do desenvolvimento sustentável no contexto da Década da Ação.

Quanto ao diálogo 1, os principais pontos tratados foram: restaurar ao estado natural a relação com a natureza é essencial para alcançar-se paz e prosperidade, e isso requer novas medidas de progresso e bem-estar humano, além de mudanças em atitudes e comportamentos; responsabilização mais ampla de atores internacionais e nacionais é necessária para lidar com a tripla crise planetária, na consecução de compromissos já existentes e no avanço da cooperação global nas agendas climática, de biodiversidade e de combate à poluição; direitos humanos, igualdade entre gerações e inclusão são elementos fundamentais do desenvolvimento sustentável; restaurar a confiança por meio de multilateralismo e parcerias eficientes pode fortalecer a cooperação e a solidariedade internacionais; mudanças em sistemas de consumo e produção precisam ser catalisadas, para transições justas em setores de alto impacto, incluindo sistemas alimentares; alcançar um planeta saudável e prosperidade a todos exige alinhamento de fluxos financeiros, públicos e privados, internacionais e internos.

Quanto ao diálogo 2, os principais pontos tratados foram: cadeias globais de valor precisam ser fortalecidas para garantir uma economia global resiliente, com a criação de acesso e ampliação das capacidades de empresas de pequeno e médio porte em países em desenvolvimento; a transformação das cadeias globais de valor pode ser acelerada por meio do consumo e da produção sustentável; é necessário apoio a empresas que estão à frente da mudança a mercados circulares; reconhecimento da influência do consumidor na transformação das cadeias globais de valor; a importância do setor alimentar para sustentabilidade, sendo parte da solução para superação da pandemia; a inclusão das transições verde e energética para a reconstrução global; o papel vital de mulheres, meninas e indígenas no avanço do desenvolvimento sustentável; a necessidade de uma plataforma inclusiva de comércio eletrônico e economia digital a todos, com atenção no impacto sobre consumo energético.

Com relação ao diálogo 3, os principais pontos tratados foram: acesso a recursos financeiros, qualitativa e quantitativamente, pelos países em desenvolvimento precisa ser aperfeiçoado; ações de mitigação e adaptação são essenciais para garantir uma transição equilibrada e equitativa; a diferença financeira deve ser reduzida para permitir que as ações ambientais estejam à altura das aspirações e esperanças; ações governamentais eficazes, como orçamentos verdes e sustentáveis, são necessárias para realinhamento e redirecionamento de subsídios ambientalmente nocivos; necessidade de coordenação de alívio a dívidas soberanas no contexto do financiamento climático; ampliação a educação barata e de qualidade e promoção de

currículos conscientes ambientalmente é necessária; cooperação essencial para aceleração da transferência de conhecimentos e de tecnologia; trabalho conjunto para combater a desigualdade dentro e entre nações; necessidade de revigoramento de processos e mecanismos existentes para financiamento de adaptação e transição sustentável em países em desenvolvimento; ação coletiva internacional essencial para garantir que propósitos ambientais não se tornem ou não sejam usados como barreiras comerciais ou óbices ao desenvolvimento.

Durante o evento, também foram elaborados relatórios, consultas, *policy papers* e reflexões para um futuro seguro e um planeta saudável para todos. No debate sobre "vozes e paradigmas alternativos – reimaginando a relação entre seres humanos e meio ambiente", mencionou-se uma nova ética para o bem-estar humano, com a introdução de outras "cosmologias interessantes e válidas" no debate público e a valorização de modelos não antropocêntricos para coexistência sustentável.

Ao final do evento, na forma de Notas Finais dos Presidentes à Plenária ("*Presidents' Final Remarks to Plenary*"), foram apresentadas dez recomendações-chave para acelerar a ação em direção a um planeta saudável para a prosperidade de todos e todas:

1) posicionar o bem-estar humano no centro do debate ao reconhecer que um planeta saudável é um pré-requisito para sociedades pacíficas, coesas e prósperas; restaurar nossa relação com a natureza a partir de valores éticos; mudar atitudes, hábitos e comportamentos;
2) reconhecer e implementar o direito a um meio ambiente limpo, saudável e sustentável (Princípio 1 da Declaração de Estocolmo de 1972);
3) adotar mudanças estruturais no funcionamento de nosso sistema econômico, por meio da adoção de novas métricas de progresso e bem-estar que reconheçam o valor do meio ambiente, entre outros;
4) reforçar a implementação nacional de compromissos já existentes;
5) alinhar fluxos financeiros públicos e privados com compromissos ambientais, climáticos e de desenvolvimento sustentável;
6) acelerar transformações sistêmicas em setores de alto impacto, como alimentação, energia, água, prédios e construção, indústria e mobilidade;
7) reconstruir relações de confiança para cooperação e solidariedade reforçadas;
8) reforçar e revigorar o sistema multilateral;
9) reconhecer a responsabilidade intergeracional como um marco da elaboração de políticas sólidas;
10) avançar os resultados da Estocolmo+50 por meio da busca por:
    a) um marco normativo global para a biodiversidade;
    b) um acordo de implementação para a proteção da biodiversidade marinha para além da jurisdição nacional;
    c) uma nova convenção sobre o plástico; e
    d) do engajamento em conferências relevantes, como a Conferência dos Oceanos da ONU 2022, o Foro Político de Alto Nível, a 27ª Conferência das Partes (COP27, na sigla em inglês) da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês) e a Cúpula do Futuro.

c) Conferência de Nairóbi (Estocolmo+10)

Nos dez anos seguintes a Estocolmo, contudo, pioraria a condição ambiental do mundo. O contexto para a Conferência de Nairóbi, em 1982, era de evidente fracasso do modelo de

desenvolvimento apregoado dez anos antes. Em sua Declaração, reafirmou-se a tese de que a pobreza é a maior fonte de degradação ambiental, com responsabilização dos pobres e de seu estilo de vida. Novamente, a opulência e o consumismo da sociedade ocidental foram ignorados, assim como o excesso de combustíveis fósseis.

Em 1983, foi criada a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Sob sua égide, seria publicado o Relatório Brundtland ("Nosso Futuro Comum", 1987), que trouxe o inovador conceito de desenvolvimento sustentável: aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem às suas próprias necessidades.

d) Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD ou Rio-92)

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), foi realizada em 1992, no Rio de Janeiro, e apelidada "Rio-92" ou "Eco-92". A realização da conferência em um país em desenvolvimento mostrou que o tema não era mais considerado um assunto de países ricos, mas, sim, uma questão que exigia um engajamento coletivo da comunidade internacional. O título da conferência, de certa maneira, homenageava a Reunião de Founex (para mais detalhes, ver a subseção sobre a CNUMAH), ao colocar, lado a lado, a questão do meio ambiente e do desenvolvimento econômico e social. Maior evento organizado pelas Nações Unidas até aquele momento, a CNUMAD reuniu delegações de 172 países e trouxe, ao Rio de Janeiro, 108 chefes de Estado e de Governo. Inovação da Rio-92 foi a inclusão de organizações não governamentais como partes interessadas nos debates ambientais: o Fórum Global, evento paralelo, reuniu mais de sete mil organizações não governamentais. Os objetivos da CNUMAD foram: estabelecer acordos internacionais que mediassem ações antrópicas no meio ambiente e conciliar a conservação ambiental ao desenvolvimento econômico e social.

O contexto de fim da Guerra Fria e de redemocratização em diversos países favoreceu a ascensão dos debates sobre meio ambiente. Na teoria econômica, desenvolveu-se o ramo da economia ambiental, com economistas que ampliaram seu paradigma para levar em consideração o meio ambiente. No mundo empresarial, houve a estruturação do Conselho Empresarial para o Desenvolvimento Sustentável (BCSD, na sigla em inglês), com importantes publicações[1601].

Na comunidade científica, o conhecimento técnico fortaleceu-se com os processos negociadores da Convenção de Viena para a Proteção da Camada de Ozônio (1985) e do Protocolo de Montreal sobre Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio (1987). Em 1977, o PNUMA promoveu reunião, em Washington, para discutir a camada de ozônio, o que culminou na criação, em parceria com a Organização Meteorológica Mundial (OMM), de um Comitê de Coordenação sobre a Camada de Ozônio. Em 1981, criou-se o Grupo de Trabalho *ad hoc* para a preparação de uma convenção-quadro, que resultou na Convenção de Viena de 1985. Em treze anos, um fenômeno até então desconhecido passou da discussão circunscrita ao âmbito científico à sua regulamentação internacional, graças a instrumentos multilaterais que se tornariam referências para a diplomacia ambiental.

Ainda como antecedentes da Rio-92, destacam-se o Relatório Brundtland (1987) e a criação do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC, na sigla em inglês, 1988). A Comissão Mundial para Meio Ambiente e Desenvolvimento foi instituída pela AGNU (1983) e

[1601] O documento "Mudando o Rumo: Uma Perspectiva Empresarial Global sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente", do industrial suíço e presidente do BCSD, Stephan Schmidheiny, pretendia ter o impacto, na CNUMAD, que teve a publicação "Os Limites do Crescimento" ("*The Limits to Growth*", no original, do MIT), em Estocolmo.

presidida pela primeira-ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland. Depois de quatro anos de trabalhos de 23 comissários (de 22 países, a título pessoal), publicou-se o Relatório Brundtland (“Nosso Futuro Comum”), que positivou as três esferas do desenvolvimento sustentável – econômico, social e ambiental – e cunhou sua definição oficial: “desenvolvimento sustentável é aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de atender suas próprias necessidades”. O IPCC, iniciativa do PNUMA, publicou seu primeiro relatório em 1990.

Como resultados da CNUMAD, três documentos e duas convenções devem ser ressaltados:

1) a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, com 27 princípios;
2) a Declaração de Princípios sobre Florestas[1602];
3) a Agenda 21, um Plano de Ação com cerca de 2,5 mil medidas específicas;
4) a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês); e
5) a Convenção das Nações Unidas sobre Diversidade Biológica (CDB);

A Rio-92 fez chamado para que a AGNU estabelecesse comitê negociador internacional para elaborar a Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca (CNUCD), assinada em Paris em 1994. Também como resultado do Rio-92 foi criada a Comissão de Desenvolvimento Sustentável (CDS), vinculada ao Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC).

Para mais detalhes, ver a subseção sobre a CNUMAD na seção relativa à Década das Conferências no tópico sobre a ONU no capítulo 5.

i. Posicionamento do Brasil na CNUMAD

No contexto doméstico, com a volta à democracia, a sociedade brasileira passou a poder manifestar sua insatisfação com a piora das condições ambientais, com crescente sensibilização das classes médias urbanas, a exemplo do que havia ocorrido na Europa nos anos 1960. A Carta de 1988 constitucionalizou, pela primeira vez, todo um capítulo sobre o Meio Ambiente: o Artigo 255, do Capítulo VI, “Do meio ambiente”, no Título VIII, “Da ordem social”.

O governo Sarney lançou a candidatura brasileira para sediar a segunda grande conferência sobre meio ambiente, avaliando que os benefícios superariam os riscos potenciais. No mesmo mês da promulgação da Constituição de 1988, Sarney lançou o “Programa Nossa Natureza”, que envolvia sete ministérios e que tinha como objetivos:

1) conter a ação predatória do meio ambiente e dos recursos naturais renováveis;
2) fortalecer o sistema de proteção ambiental na região amazônica;
3) desenvolver o processo de educação ambiental e de conscientização pública para a conservação do ambiente;

[1602] Após a Rio-92, a ONU estabeleceu o Painel Intergovernamental sobre Florestas (IPF, na sigla em inglês), sucedido pelo Fórum Intergovernamental sobre Florestas (IFF, na sigla em inglês), que resultou em 270 propostas em matéria de gestão, conservação e desenvolvimento sustentável das florestas. Em 2000, o ECOSOC estabeleceu o Fórum das Nações Unidas sobre Florestas (UNFF, na sigla em inglês), que se reúne com periodicidade quase anual desde 2001. A 18ª edição do UNFF foi realizada em maio de 2023. Em 2007, a AGNU adotou um instrumento não vinculante sobre florestas, negociado no âmbito do UNFF, que incorpora quatro objetivos globais na matéria. Desde 2015, o instrumento é intitulado *United Nations Forest Instrument*. Em 2014, à margem de cúpula climática convocada pelo então SGNU Ban ki-moon, foi adotada por governos, organizações não governamentais e empresas, a Declaração de Nova York sobre Florestas, que não contou com o apoio do Brasil. Está em curso a implementação do Plano Estratégico da ONU para Florestas 2017-2030, com seis objetivos e 26 metas.

4) disciplinar a ocupação e exploração racional da Amazônia Legal, fundamentadas no ordenamento territorial;
5) regenerar o complexo de ecossistemas afetados pela ação antrópica; e
6) proteger as comunidades indígenas e as populações envolvidas nos processos extrativistas.

O governo anunciou, também, a suspensão dos incentivos fiscais a projetos agropecuários nas áreas de floresta tropical densa. Sarney criou, finalmente, o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), que assumiria as funções de quatro órgãos a serem extintos: o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), a SEMA, a Superintendência de Desenvolvimento da Pesca e a Superintendência do Desenvolvimento da Heveicultura. Para presidir o IBAMA, foi nomeado o então porta-voz da Presidência, Fernando César de Mesquita, que tinha acesso direto ao presidente Sarney, em mais uma indicação da prioridade do tema ambiental para o governo.

Em outubro de 1988, um grupo de Estados liderados pelos países nórdicos e o Canadá consultou o Brasil, durante a XLIV AGNU, sobre a possibilidade de copatrocinar um projeto de resolução pelo qual se convocaria uma "conferência mundial sobre questões ambientais sob os auspícios das Nações Unidas". O texto não logrou aglutinar o G77, pois vários países do grupo viam, na iniciativa, apenas uma tentativa de angariar apoio às teses do Relatório Brundtland. Não obstante isso, Paulo Nogueira Batista, representante permanente junto às Nações Unidas, propôs que o Brasil sediasse a eventual conferência, sem prejuízo de sugerir uma série de mudanças no projeto de resolução. Em Brasília, o secretário-geral das Relações Exteriores, embaixador Paulo Tarso Flecha de Lima, levou o assunto ao presidente Sarney, que aceitou de imediato. Apesar da fama de ser uma instituição avessa a decisões ousadas, foi do Itamaraty que partiu a ideia de sediar a CNUMAD no Brasil. No dia 6 de dezembro de 1988, em discurso proferido pelo embaixador Paulo Nogueira Batista, na Segunda Comissão da AGNU, o Brasil apresentou sua candidatura para sediar a planejada conferência de 1992, que ainda não tinha nome oficial, uma vez que a comissão onusiana não havia alcançado um acordo sobre o título ante as divergências acerca do conteúdo e do enfoque que ela teria. O nome "Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento" foi adotado durante o período preparatório da conferência, especialmente em razão da atitude de liderança adotada pelo Brasil, que buscava consolidar a Rio-92 como metonímia dos princípios defendidos pelo mundo em desenvolvimento em Estocolmo. Os outros candidatos a sediar a CNUMAD eram a Suécia e o Canadá. O Brasil decidiu negociar de imediato o apoio do Canadá. O embaixador Flecha de Lima viajou para Ottawa, obteve o apoio canadense e concordou em dar o apoio do Brasil à indicação de Maurice Strong, que já havia ocupado o cargo em Estocolmo, para ser o secretário-geral da conferência.

Depois do assassinato de Chico Mendes em dezembro de 1988, a pressão internacional sobre a gestão dos problemas ambientais brasileiros revelou-se em alguns episódios, como os debates sobre os conceitos de "bens comuns globais" ("*global commons*") e de "direito de ingerência" ("*droit d'ingérence*") e a missão de parlamentares norte-americanos ao Brasil. Ganhavam espaço novas ideias quanto aos bens comuns globais, cuja definição continuava vaga. Desde o livro "*The Tragedy of the Commons*", do biólogo Garret Hardin, surgiam alternativas sobre o uso e a preservação dos bens comuns, que normalmente se referiam ao ar e ao mar. Os progressos científicos passaram a justificar posições de que o conceito de "bem comum" poderia estender-se às florestas tropicais. A "incompetência" dos países detentores destas florestas em preservá-las justificaria a intervenção estrangeira para "proteger a humanidade de um modo geral". A ideia de estender o "*droit d'ingérence*", ou "*devoir d'ingérence*" ("dever de ingerência"), às questões ambientais também ganhava corpo: o conceito havia sido desenvolvido, em 1987, para

questões humanitárias, pelo político francês Bernard Kouchner, criador dos Médicos Sem Fronteiras. A viagem ao Brasil de influentes membros do Congresso norte-americano, no início de 1989, entre os quais estava o senador e futuro vice-presidente Al Gore, tinha como objetivo principal conhecer melhor a situação do meio ambiente no País.

Em resposta a esse contexto de pressão internacional, o Brasil procurou articular posições regionais em duas importantes reuniões que se realizaram no País, ainda no período em que o Brasil era apenas candidato a sediar a CNUMAD: a IV Reunião Ministerial sobre Meio Ambiente da América Latina e do Caribe, em março de 1989, em Brasília, e a I Reunião dos Presidentes dos Países Amazônicos, em Manaus, em maio do mesmo ano. Em ambas, foram reiteradas a importância de se discutir o meio ambiente no contexto do desenvolvimento e a necessidade de se melhorar as condições sociais das populações, retomando os três pilares do desenvolvimento sustentável.

Ao assumir a Presidência da República, em março de 1990, Fernando Collor anunciou que o meio ambiente seria uma das suas prioridades[1603] e colocou o respeitado ecologista José Lutzemberger na Secretaria de Meio Ambiente da Presidência da República. A responsabilidade pela organização da CNUMAD ficou a cargo do Itamaraty e de diplomatas lotados na Presidência da República. Foi criada a Divisão do Meio Ambiente (DEMA) – ligada diretamente à Secretaria-Geral de Política Exterior e chefiada pelo então ministro Luiz Filipe de Macedo Soares, que assumiu também as funções de secretário-executivo da Comissão Interministerial para a Preparação da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CIMA).

A DEMA iniciou um amplo trabalho de reavaliação das posições brasileiras. A mudança seria, principalmente, passar a discutir as questões que até então eram tratadas como cânones, como a ideia de utilizar a soberania para rechaçar qualquer iniciativa estrangeira que fosse avaliada como contrária aos interesses nacionais. Uma das primeiras preocupações foi a de obter informações e de utilizar de maneira dinâmica os vários órgãos dos governos federal, estaduais e municipais, e as comunidades científica e acadêmica, como demonstra estudo sobre o desmatamento empreendido pelo Instituto de Pesquisas Espaciais (INPE) e pelo Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (INPA) com base em informações de satélite obtidas, que mostrou a capacidade nacional de contestar números obtidos com menor rigor por fontes externas.

A CIMA foi responsável pela interação da DEMA com a sociedade brasileira, reunindo funcionários de diversos órgãos governamentais e, como observadores, representantes de entidades de classe e representantes de organizações não governamentais. A CIMA reuniu-se 14 vezes, contribuindo para a elaboração das posições brasileiras e, também, do relatório nacional que foi apresentado à conferência.

Na Reunião Preparatória da América Latina e do Caribe, realizada no México, em março de 1991, o Brasil contribuiu para que as posições comuns dos países da região fossem reunidas em declaração – a "Plataforma de Tlatelolco sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento". Com o intuito de fortalecer a liderança regional do Brasil – e do presidente da República –, foram organizadas a Reunião dos Presidentes dos Estados Partes no Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), em Manaus, e reunião extraordinária da Cúpula do dos Estados Partes do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), mais Bolívia e Chile, em Canela. Ambas as reuniões ocorreram em fevereiro de 1992.

A delegação do Brasil para a CNUMAD refletia a importância política do maior evento de caráter internacional que jamais se havia realizado no Brasil: 150 membros oficiais, entre governo

---

[1603] Por ocasião do anúncio oficial de que a CNUMAD se realizaria no Rio de Janeiro, em agosto de 1990, o presidente se autoproclamou líder mundial da causa ambiental.

federal, governos estaduais e municipais, e parlamentares. Ao iniciar-se a conferência, a presidência brasileira dividiu os trabalhos em oito grupos de contato negociadores. Os quatro grupos nos quais se esperavam negociações mais duras eram o Grupo sobre Finanças (presidido pelo embaixador Rubens Ricupero); o Grupo sobre Transferência de Tecnologia (presidido pelo embaixador Celso Amorim); o Grupo sobre a Declaração de Florestas (presidido pelo embaixador Bernardo Pericás Neto); e o Grupo sobre Diversidade Biológica (presidido pelo embaixador Luiz Felipe Teixeira Soares).

O Brasil teve ativa participação durante o processo preparatório – e durante a própria conferência – nas negociações dos cinco documentos que seriam assinados no Rio de Janeiro, nos quais tinha profundos interesses envolvidos.

No tocante à CQNUMC, o Brasil liderou o movimento que retirou do âmbito do PNUMA as negociações para colocá-las sob a égide da AGNU, com o objetivo de torná-las menos técnicas e científicas e fortalecer seu caráter político. O Brasil procurou, também, evitar as manobras que dariam ênfase ao papel das florestas como sumidouros de dióxido de carbono (CO_2), o que desviava o foco dos verdadeiros responsáveis pelas emissões desse gás: os países industrializados.

Na CDB, o Brasil teve de evitar, antes de tudo, o avanço da ideia de que os recursos biológicos representariam “patrimônio comum da humanidade”. O Brasil conseguiu que se reconhecesse, ao contrário, a soberania sobre os recursos naturais: positivando um princípio da Declaração de Estocolmo. As outras preocupações se centravam em conseguir o reconhecimento do valor econômico da necessidade de compensar as comunidades indígenas e locais pela utilização de seus conhecimentos tradicionais. O Brasil encontrava-se, ao mesmo tempo, na posição de país detentor de biotecnologia, com jurisdição sobre a maior proporção de recursos biológicos e genéticos do planeta, e de demandante de mais recursos e de transferência de novas tecnologias. Coube-lhe, assim, papel de conciliador nas negociações.

A Declaração sobre Florestas foi certamente o mais importante documento consensual assinado até aquele momento sobre o tema, mas foi também o resultado da firme oposição do Brasil e de outros países em desenvolvimento, especialmente a Malásia, a que se negociasse uma convenção de florestas. O Brasil, em coordenação com os demais países em desenvolvimento, conseguiu que o documento acentuasse a importância da cooperação, e não da tutela internacional, e que incluísse florestas austrais, boreais, sub-temperadas, temperadas e subtropicais, além das tropicais. O Brasil desempenhou papel determinante para que a declaração reconhecesse, também, a importância das populações que vivem nas florestas, e o seu direito ao desenvolvimento social e econômico em bases sustentáveis. Finalmente, os países em desenvolvimento, com o empenho do Brasil, conseguiram que não houvesse menção a uma futura convenção sobre florestas e que fosse diminuída a ênfase sobre o papel das florestas como sumidouro de carbono, como na CQNUMC.

Tanto a Agenda 21 quanto a Declaração do Rio contaram com inúmeras contribuições da delegação brasileira. A consciência de que a agenda ambiental permeava toda a temática multilateral e tendia a fazê-lo cada vez mais intensamente levou o Brasil a procurar aproveitar a ocasião de enfrentar o novo espaço de cooperação que se abria e transformá-lo em “campo construtivo do desenvolvimento”. Houve diluição, no texto final da Agenda 21, dos temas de energia, devido à firme oposição dos países produtores de petróleo e dos consumidores de carvão.

O discurso brasileiro foi alterado para a CNUMAD, se comparado com o da CNUMAH, em função das mudanças internas do País: a questão da soberania havia passado de um instrumento que assegurava ao governo a legitimidade para fazer tudo o que quisesse dentro do território nacional a um princípio que devia ser mantido, para ser usado quando surgissem ameaças interpretadas como tal por um regime democrático.

e) Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (CMDS ou Rio+10)

Pela Resolução 55/199 da AGNU, intitulada "Revisão decenal do progresso alcançado na implementação dos resultados da CNUMAD", foi convocada a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (CMDS ou Rio+10), em 2002. O nome da cúpula revela a solidez do consenso político, obtido dez anos antes, na Rio-92, em torno do conceito de desenvolvimento sustentável, o que embasaria a implementação das recomendações da Agenda 21. Havia, no entanto, descompasso entre a disposição dos governos de negociar compromissos e a vontade política de implementá-los, o que gerou ceticismo quanto à capacidade de Joanesburgo entregar resultados. O forte crescimento internacional, associado ao fenômeno da globalização, não logrou reduzir as desigualdades nem resolver as pendências do desenvolvimento sustentável.

Ainda no mesmo contexto de realização da Rio+10, chamam a atenção a IV Conferência Ministerial (MC4, na sigla em inglês) da Organização Mundial do Comércio (OMC), que se realizou em Doha, em novembro de 2001, e a Conferência Internacional sobre Financiamento para o Desenvolvimento, realizada em Monterrey, em março de 2002, organizada pelas Nações Unidas. Ambas se transformaram em eventos de imensa repercussão, por serem apresentados como o início da reestruturação do comércio internacional e das regras financeiras, apesar de resultados tímidos.

Quando se organizou a Rio+10, havia a percepção de avanço lento desde 1992 e de crise ambiental, em que pese iniciativas como o Protocolo de Quioto, aberto a assinaturas em 1997, mas que ainda não havia atingido o número de ratificações necessárias para entrar em vigor. O êxito da fórmula que se adotou para combater as substâncias que destroem a camada de ozônio – uma convenção-quadro com princípios básicos e compromissos vagos, seguida de protocolo em que são especificados metas e compromissos nas áreas financeira e de transferência de tecnologia – levou a que se procurasse solução equivalente para as negociações de mudança do clima. A assinatura no Rio de Janeiro da UNFCCC foi seguida, como previsto, da negociação de protocolo que incluiria metas e compromissos mais específicos.

Havia dificuldade para implementação dos compromissos de 1992 no decorrer de dez anos em que se experimentou grande crescimento econômico e em que os atentados terroristas de 11 setembro de 2001 nos Estados Unidos (EUA) modificaram as prioridades políticas. Ao mesmo tempo, era cada vez mais evidente a percepção de que o conceito de desenvolvimento sustentável impactava diretamente as populações, gerando tensões sobre consequências ambientais da globalização. Havia, também, resistência às iniciativas de "Tipo 2", com parcerias fora do governo central (governos locais, organizações não governamentais e empresas), pelo temor de privatização da pauta ambiental.

O posicionamento dos EUA foi definidor para os resultados tímidos de Joanesburgo. O poder de influência das grandes empresas norte-americanas fez que o posicionamento de Washington fosse favorável às negociações sobre a preservação da camada de ozônio, mas contrária às negociações sobre mudança do clima. Isso ocorreu porque, no primeiro caso, a legislação norte-americana[1604] já havia restringido materiais que poderiam danificar a camada de ozônio, o que gerava uma vantagem comparativa para o empresariado deste país em caso de internacionalização de regras domésticas. No segundo caso, a situação era diferente: eram os europeus que detinham vantagem comparativa, em razão da diversificação de sua matriz energética. Na visão de importantes tomadores de decisão, a mudança do clima seria utilizada pelos competidores para obter ganhos relativos à custa dos EUA.

[1604] Uma lei de 1978 bania os clorofluorcarbonos (CFCs).

Em 1992, o governo de George Bush conseguiu negociar linguagem suficientemente vaga, e assinou a UNFCCC. Em 1997, no entanto, enquanto o governo de Bill Clinton negociava o Protocolo de Quioto, o Senado tomou medida preventiva, com o apoio dos Departamentos de Comércio, Energia e Defesa, e passou a resolução Byrd-Hagel, por 95 a zero, segundo a qual o Senado não ratificaria qualquer protocolo resultante da COP de Quioto que não incluísse, de maneira explícita, restrições de emissões (metas) de países em desenvolvimento". O governo Clinton assinou o Protocolo de Quioto, mesmo sabendo que o instrumento não poderia ser ratificado.

Para os países em desenvolvimento, o apoio incondicional ao Protocolo de Quioto tornou-se prioritário na agenda de Joanesburgo. A importância do instrumento dava-se por dois motivos: do ponto de vista político, o fato de os países do Anexo B do Protocolo de Quioto, notadamente membros da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e economias em transição, terem metas, e os países em desenvolvimento não as terem, representou o claro reconhecimento, em um documento capital, do princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas. Do ponto de vista econômico, o fato de os países fora do Anexo B não terem metas assegurava certa flexibilidade a seus projetos de desenvolvimento.

Outro obstáculo foi o fortalecimento de agendas seletivas de cooperação por parte dos países desenvolvidos. O recurso a agendas seletivas torna-se instrumento de importância fundamental para que os países industrializados transmitam a seus eleitores a percepção de que estão contribuindo com grande empenho para o desenvolvimento sustentável dos países em desenvolvimento. As falhas de governança nestes países são apontadas como o principal fator para que os esforços de cooperação dos países desenvolvidos não frutifiquem. As iniciativas de Tipo 2 também sofreram críticas neste aspecto, pois abriam a possibilidade de se transformarem em outro instrumento de cooperação seletiva, pelo qual os governos de países desenvolvidos poderiam canalizar suas contribuições diretamente para projetos e países de seu interesse e, o mais grave, por meio de instrumento sacramentado pelas Nações Unidas.

Apesar dos desafios, a Cúpula de Joanesburgo alcançou evoluções positivas. Muitos dos compromissos assumidos por governos, no Rio de Janeiro, foram cumpridos graças ao empenho de comunidades e governos locais, empresas e organizações não governamentais, o que mostrou que o conceito de desenvolvimento sustentável pode ter um impacto direto sobre as populações. Outras atitudes positivas foram verificaradas por parte de grandes empresas que adotaram individualmente – ou em grupos – normas de responsabilidade nas áreas social e ambiental.

Entre os principais resultados de Joanesburgo, estão: a fixação ou a reafirmação de metas da Rio-92 para a erradicação da pobreza, água e saneamento, saúde, produtos químicos perigosos, pesca e biodiversidade; a inclusão de dois temas de difícil progresso em inúmeras negociações anteriores (energias renováveis e responsabilidade corporativa); a decisão política de criação de fundo mundial de solidariedade para erradicação da pobreza[1605]; o fortalecimento do conceito de parcerias entre diferentes atores sociais para a dinamização e eficiência de projetos; o chamado para a negociação sobre repartição de benefícios derivados da utilização de recursos genéticos (o que levaria ao Protocolo de Nagoia de 2010); e a adoção da Declaração de Joanesburgo. Outros resultados foram contabilizados pelo que os negociadores de países em desenvolvimento conseguiram impedir que fosse aprovado na cúpula, como a singularização do binômio governança-corrupção como causa da degradação ambiental em países em desenvolvimento.

Para mais detalhes, ver seção relativa à Década das Conferências no tópico sobre a ONU no capítulo 5.

[1605] A criação foi apoiada por Resolução do ECOSOC de 2003.

i. Posicionamento do Brasil em Joanesburgo

Nos dez anos que separam a Rio-92 da Rio+10, a posição internacional do Brasil sobre meio ambiente mudou de forma significativa. Por um lado, o foco das maiores críticas do ambientalismo contemporâneo concentrou-se na globalização, da qual países em desenvolvimento, como o Brasil, são vistos como vítimas ou como tendo pouco poder para mudar. Por outro lado, é reconhecido internacionalmente que o Brasil é um dos países em desenvolvimento que alcançou alguns dos maiores progressos na área ambiental nos últimos anos.

O Brasil chegou com grande credibilidade a Joanesburgo, com uma delegação de 230 pessoas, entre as quais 170 membros de organizações não governamentais. Nos anos precedentes, o País fortaleceu a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA, 1981) e o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA, 1981), colegiado de natureza deliberativa, em cuja composição havia representantes da sociedade civil.

Os interesses do Brasil na Cúpula de Joanesburgo refletiam não só os contrastes ambientais do País mas também o profundo debate interno que foi levado às discussões no seio da Comissão Interministerial para a Preparação da Participação do Brasil na Cúpula sobre Desenvolvimento Sustentável, criada em março de 2001. A comissão interministerial beneficiou-se dos aportes da Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável, coordenada pelo Ministério do Meio Ambiente, que conduziu um amplo processo de consulta pública para a elaboração da Agenda 21.

A primeira reunião da comissão interministerial permitiu que se preparasse a participação brasileira à Conferência da América Latina e do Caribe Preparatória para a Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável, no Rio de Janeiro, ocasião em que se aprovou a Plataforma Regional, a ser encaminhada ao Comitê Preparatório da Conferência, com as prioridades da região com relação ao desenvolvimento sustentável. A comissão interministerial reuniu-se mais 14 vezes e foi responsável por preparar os subsídios nacionais para a Segunda Sessão do Comitê Preparatório, primeiro encontro em que seriam tratados os temas de substância da conferência.

Em reunião do PNUMA, em Cartagena, em 2002, o ministro do Meio Ambiente, José Carlos Carvalho, manifestou sua preocupação com o fato de a cúpula estar cada vez mais focada nas questões africanas e de pobreza. Com vistas a dar maior visibilidade aos aspectos prioritários para o Brasil e a região, o governo brasileiro decidiu propor o lançamento de uma iniciativa latino-americana e caribenha. A proposta de ação conjunta da região foi levada à VII Reunião do Comitê Intersessional do Fórum de Ministros do Meio Ambiente da América Latina e do Caribe, que se realizou em São Paulo, também em 2002. Por decisão unânime, foi aprovada a Iniciativa Latino-Americana e Caribenha para o Desenvolvimento Sustentável (ILAC), que incorporava a Proposta Brasileira de Energia, elaborada e apresentada na reunião de São Paulo pelo professor José Goldemberg, secretário de Meio Ambiente do Estado de São Paulo. A proposta continha uma meta para que a região adotasse uma matriz energética com pelo menos 10% de energias renováveis até 2010. Após obter o apoio regional, o Brasil continuou a exercer papel de franca liderança na área de energias renováveis na Cúpula de Joanesburgo e, mais tarde, em 2003, com a organização, em Brasília, da Conferência Regional da América Latina e do Caribe sobre Energias Renováveis.

Ainda em 2002, realizou-se o Seminário Internacional Rio+10, que contou com mais de 1,2 mil participantes, entre os quais o secretário-geral das Conferências de Estocolmo e do Rio, Maurice Strong, e o secretário-geral da Cúpula de Joanesburgo, Nitim Desai. Também houve o encontro dos então presidentes de Suécia, Brasil e África do Sul: a reunião dos três líderes procurou transmitir à opinião pública mundial o compromisso dos três "países-sede" das conferências

ambientais com o desenvolvimento sustentável e a sua confiança no êxito da Cúpula de Joanesburgo.

A nomeação, em janeiro de 2001, do professor Celso Lafer para o Ministério das Relações Exteriores favoreceu a conjugação da agenda do meio ambiente com as do comércio e do desenvolvimento. O envolvimento pessoal do chanceler nas negociações no âmbito da OMC fundamentou a sua percepção de que se deviam fortalecer os vínculos entre os processos negociadores de comércio, financiamento e desenvolvimento sustentável.

A delegação do Brasil foi reconhecida como uma das mais atuantes na Rio+10: havia coordenado o G77+China, em diversas negociações, e liderado a tentativa de fixação de uma meta para energias renováveis na matriz energética mundial. Ademais, a África do Sul recorreu constantemente à delegação brasileira para aconselhamento. A delegação atuou nas sessões do comitê preparatório e, durante a cúpula, obedecendo a formato que determinava que os membros do G77+China tomavam as decisões, por consenso, em reuniões internas. Nas reuniões gerais, as delegações podiam acompanhar e assessorar o representante da Venezuela, presidente do G77+China, único a ter voz nas negociações. Nos grupos de trabalho, pela limitação numérica da delegação venezuelana, foram indicados para serem porta-vozes do G77+China delegados de outros países. Além de propor alterações no texto do Plano de Implementação com vistas a cumprir suas instruções, a delegação brasileira teve papel decisivo para inclusão da ILAC no Plano de Implementação.

Apesar de não obterem, no Plano de Implementação, uma meta de fontes renováveis de energia no total da matriz energética mundial, União Europeia (UE) e América Latina e Caribe, sob a liderança da delegação brasileira, conseguiram a inclusão, no texto final, de diversos parágrafos sobre as mudanças necessárias na área de energia, que incluíam desde a menção à eliminação de subsídios a energias prejudiciais ao meio ambiente, até a recomendação de aumentar substancialmente a participação global das fontes de energia renovável. Trata-se de um dos maiores avanços em relação à Rio-92, ocasião em que os países produtores de petróleo haviam conseguido bloquear as referências a maiores incentivos às energias renováveis.

Outro importante resultado para o Brasil foi o lançamento da negociação de um instrumento internacional sobre a repartição de benefícios derivados da utilização de recursos genéticos, o que viria a ser o Protocolo de Nagoia (2010) à CDB. Em Joanesburgo, o Brasil – porta-voz do G77+China na seção de proteção e gestão da base de recursos naturais (seção 4) – atuou a partir de proposta desenvolvida no seio do Grupo de Países Megadiversos Afins.

Nas seções sobre globalização (seção 5) e meios de implementação (seção 10), o Brasil também atuou como porta-voz do G77+China. Na primeira, assegurou que as referências à globalização não fossem limitadas a um grupo de parágrafos na seção 10 e, sim, que constassem de seção independente, que refletisse a importância do fenômeno. Na segunda, obteve um parágrafo sobre a responsabilidade de empresas transnacionais, e conteve a atitude dos países desenvolvidos de procurar introduzir – em nome de "avanços" – elementos que, na realidade, relativizavam os ganhos de Doha e Monterrey para os países em desenvolvimento.

f) Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (CNUDS ou Rio+20)

Em 2012, o Rio de Janeiro recebeu a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (CNUDS ou Rio+20). O Segmento de Alto Nível reuniu 105 representantes em nível de chefe de Estado e de Governo, enquanto, no decorrer de toda a cúpula,

houve a presença de 487 ministros de Estado. No âmbito da Rio+20, ocorreram também os Diálogos para o Desenvolvimento Sustentável, que contaram com mais de 60 mil participantes, presenciais ou virtuais, que realizaram trinta recomendações para os negociadores da conferência, e a maior parte dos eventos paralelos que constituíram a Cúpula dos Povos, que emulava o Fórum Global da Rio-92.

Como temas principais da Rio+20, podem ser mencionados: a estrutura institucional do desenvolvimento sustentável; e a economia verde no contexto do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza. "Economia verde" é aquela que promove melhoria do bem-estar humano e da igualdade social ao mesmo tempo que reduz significativamente os riscos ambientais e a escassez ecológica.

O contexto da Rio+20 foi menos favorável que o da Rio-92. Em 2012, o multilateralismo encontrava-se em declínio, em razão da crise financeira internacional desencadeada em países desenvolvidos em 2008. Nesse contexto desfavorável, a adoção consensual de um documento abrangente, conceitual e operativo, representou a revitalização dos processos multilaterais, em particular aqueles relacionados ao desenvolvimento sustentável, que davam sinais de desgaste desde a COP15, realizada em Copenhague, em 2009.

Presidido pela Argélia em 2012, o G77+China teve dificuldades para manter-se coeso. O maior problema foi a tentativa do Grupo Africano de romper o consenso da coalizão para apoiar a posição de alguns países europeus de criação de uma "Organização Mundial para o Meio Ambiente". Apesar disso, a união do G77+China, mais uma vez, pareceu mais importante que as prioridades individuais de cada país. A Rio+20 fortaleceu a coalizão e a posição dos países em desenvolvimento.

O processo de negociação foi iniciado, em 2010, em Nova York, com a realização da primeira reunião do comitê preparatório. Também foram realizadas reuniões intersessionais de caráter informal, distribuídas nos períodos entre reuniões oficiais do comitê preparatório, bem como rodadas de negociações informais, no decorrer do primeiro semestre de 2012, com vistas a avançar na apreciação do projeto de documento final da conferência[1606]. O secretário-geral da Rio+20 foi o chinês Sha Zukang, subsecretário-geral para Assuntos Econômicos e Sociais das Nações Unidas.

O tema do desenvolvimento sustentável e as convenções da Rio-92, principalmente a UNFCCC, permitiram delicado equilíbrio no debate Norte-Sul, ao se centrarem no princípio de responsabilidades comuns, porém diferenciadas, e por associarem a ação dos países em desenvolvimento ao apoio financeiro, tecnológico e de cooperação dos países desenvolvidos. Diante da perspectiva da conferência, os países desenvolvidos estavam preocupados com a possível concentração dos debates nesses compromissos que haviam assumido, mas que nunca se concretizaram. Os países em desenvolvimento, por outro lado, temiam uma revisão ou diluição dos Princípios da Declaração do Rio, que haviam sido a base sobre a qual haviam aceitado fortalecer a agenda do desenvolvimento sustentável.

A atuação da UE foi marcada por um paradoxo: os europeus alegavam dar grande importância à Rio+20, mas diversos membros não foram representados no mais alto nível, e a maioria dos seus ministros presentes eram das pastas de meio ambiente ou de cooperação. Os esforços para a criação de uma Organização Mundial para o Meio Ambiente – em vez de entidade que acentue a integração entre os três pilares, acoplado ao fortalecimento do PNUMA – revelava o desejo de tratar isoladamente o meio ambiente, apesar de tantos anos de avanços na integração

[1606] A versão inicial do documento ("zero draft"), elaborada pelo Secretariado a partir das contribuições nacionais dos países e de outros atores, foi apresentada aos Estados-Membros em janeiro de 2012.

dos pilares econômico, social e ambiental, o que renegava o principal avanço conceitual da Rio-92: a adoção do desenvolvimento sustentável como paradigma. A UE também se recusou a oferecer recursos financeiros adicionais para o desenvolvimento sustentável.

Enquanto isso, todos os principais países em desenvolvimento enviaram presidentes ou primeiros-ministros, mostrando seu engajamento no fortalecimento do tratamento dos três pilares de maneira equilibrada. Os EUA, apesar da ausência do seu presidente, tiveram como chefe de delegação a secretária de Estado, numa demonstração, de que, para este país, igualmente, a Rio+20 não era meramente ambiental.

O resultado principal da Rio+20 foi o documento "O Futuro que Queremos", com o conceito de "crescer, proteger, incluir". O desenvolvimento sustentável em seus três pilares estaria consagrado nas prioridades do documento final:

1) o social, na erradicação da pobreza;
2) o econômico, na mudança nos padrões de consumo e de produção; e
3) o ambiental, na proteção e gestão dos recursos naturais.

O documento "O Futuro que Queremos" reafirmou todos os Princípios da Declaração do Rio, de 1992, inclusive o princípio de responsabilidades comuns, porém diferenciadas. Essa foi uma verdadeira conquista, em razão das numerosas tentativas, por parte de países desenvolvidos, de alterar o equilíbrio entre suas obrigações e as dos países em desenvolvimento no plano internacional. O documento afirma que a erradicação da pobreza é o maior desafio global, e que sua superação, bem como a promoção de padrões sustentáveis de produção e consumo e a melhoria da gestão dos recursos naturais, constituem os objetivos primordiais e requisitos essenciais do desenvolvimento sustentável. Reafirma-se, ainda, que é indispensável não retroceder em relação aos compromissos assumidos na Rio-92 (parágrafos 2, 4, 15 e 20).

Além de manter-se a coesão dos princípios da CNUMAD, não havendo retrocessos, e deu-se o início das negociações para a agenda de desenvolvimento pós-2015, que levaria à Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Foi adotado o Plano Decenal de Programas sobre Consumo e Produção Sustentáveis (esperado desde Joanesburgo), e foi criado o Foro Político de Alto Nível (HLPF, na sigla em inglês, substituindo a CDS), vinculado ao ECOSOC e à AGNU. Houve reforço do PNUMA, com adesão universal e expansão dos recursos, além do estabelecimento da Assembleia das Nações Unidas para o Meio Ambiente (UNEA, na sigla em inglês). Foi lançado, finalmente, Mecanismo de Facilitação para promoção do desenvolvimento, transferência e disseminação de tecnologias limpas e ambientalmente responsáveis. Sobre os meios de implementação, apesar da resistência dos países desenvolvidos em assumir novos compromissos em termos de recursos financeiros e de transferência de tecnologia para apoiar o desenvolvimento sustentável, foi reforçada a necessidade de esforços adicionais para que os países desenvolvidos atinjam os percentuais de ajuda oficial ao desenvolvimento (ODA, na sigla em inglês) em relação ao produto interno bruto (PIB) com os quais se comprometeram em conferências anteriores (parágrafo 258). Destaca-se, ainda, o tratamento do tema do tema da conservação e uso sustentável da biodiversidade marinha em áreas fora das jurisdições nacionais (BBNJ, na sigla em inglês) e a decisão sobre o desenvolvimento de um instrumento internacional sobre o tema, sob a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM ou UNCLOS, na sigla em inglês), com o prazo, naquele momento, de 2015.

Para mais detalhes dos resultados da Rio+20, ver tópico seguinte sobre desenvolvimento sustentável e sua seção sobre a Agenda 2030.

i. Posicionamento do Brasil na Rio+20

O objetivo do Brasil com a Rio+20 era reiterar o acerto do diagnóstico de 1992 de equilibrar os pilares econômico, social e ambiental e de manter a liderança brasileira nessa área. A posição do Brasil foi elaborada no âmbito da Comissão Nacional para a Conferência Rio+20, criada por Decreto Presidencial de 2011 e copresidida pelo ministro das Relações Exteriores, Antonio de Aguiar Patriota, e pela ministra do Meio Ambiente, Izabella Teixeira. Composta por cerca de 70 integrantes, entre ministros de trinta Pastas, parlamentares, Poder Judiciário e representantes de diferentes setores da sociedade, a comissão manteve seis reuniões formais e várias em nível técnico. A comissão elaborou o documento de contribuição brasileira à conferência, encaminhado pelo Itamaraty ao Secretariado das Nações Unidas (SGNU) ainda em 2011.

O Brasil organizou duas reuniões de consultas informais, no Rio de Janeiro, em 2011 e 2012, incluindo, além de membros do G77+China, delegações de UE, EUA, Japão, México e outros países importantes. As consultas enfocaram os temas mais sensíveis da negociação, como energia, a ideia preliminar de ODS e governança. Consultas mais restritas foram realizadas pelo Brasil com países da América Latina e Caribe, em 2012, e com os países que compõem o grupo negociador de mudança do clima BASIC. Essas reuniões foram essenciais para que o Brasil identificasse com precisão as linhas vermelhas dessas delegações.

A partir do início da última reunião do comitê preparatório, no que é considerado o primeiro dia da Rio+20, o ministro Patriota permaneceu no Rio de Janeiro para promover consultas com os chefes de delegação em seu gabinete no Riocentro. Na condição de futuro presidente da conferência, o Brasil assumiu, após o comitê preparatório, a condução de negociações informais, durante os quatro dias que precederam o Segmento de Alto Nível.

A versão brasileira de “O Futuro que Queremos” recebeu apoio dos países em desenvolvimento e foi apreciada pelos participantes da conferência. Apesar de pressão de países desenvolvidos, em especial da UE, para que houvesse abertura para renegociação do texto, o Brasil manteve o texto-base. A conclusão das negociações antes da chegada ao Rio de Janeiro dos chefes de Estado e de Governo, por meio de processo aberto, transparente e inclusivo, deu prova do comprometimento da presidência brasileira da Rio+20 com o êxito da negociação, bem como da capacidade de superar diferenças, por meio de soluções que permitiram o equilíbrio entre os interesses de todos.

Os resultados de curto prazo da Rio+20 foram três. O primeiro é o fato de ter-se conseguido consenso em torno de um documento importante dentro dos prazos e do escopo da conferência. O segundo resultado de curto prazo foi o lançamento de processos, como o dos ODS. O terceiro resultado imediato foi tudo aquilo que foi evitado, ou seja, temas e questionamentos que simplesmente deixam de ser prioritários na agenda de desenvolvimento sustentável dos próximos dez anos, como a diluição dos Princípios da Declaração do Rio ou o tratamento do meio ambiente de maneira isolada.

A Rio+20 deixou como legado para o Brasil a criação do Centro Mundial para o Desenvolvimento Sustentável (Centro Rio+), com sede no Rio de Janeiro, projeto conjunto do governo federal e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), em parceria com os governos do estado e do município, o setor privado, instituições acadêmicas e entidades da sociedade civil. Suas atividades estão concentradas na busca de oportunidades para promover ações e soluções locais para os desafios de desenvolvimento sustentável, a partir de abordagem *bottom-up*, com destaque para a agenda urbana.

II. Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA)

a) Fundação e evolução do programa

O Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) é a principal instituição da Organização das Nações Unidas (ONU) para a temática ambiental. Ele foi fundado em 1972, pela Resolução 2997 XXVII da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), adotada na esteira da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (CNUMAH), em Estocolmo, do mesmo ano. Seu objetivo original era o monitoramento ambiental e a coordenação das respostas globais aos desafios relativos à preservação e à conservação do meio ambiente.

O PNUMA é descrito como a maior autoridade global sobre o meio ambiente. Atualmente, todos os Estados-Membros da ONU fazem parte do programa, que atua principalmente na busca de soluções para a mudança do clima, a degradação da natureza e da biodiversidade e a poluição: a "tripla crise planetária".

O PNUMA teve sua composição e papel expandidos em 2012, após a Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável (CNUDS), a Rio+20. O Programa passou a agregar todos os 193 membros da ONU e tornou-se a autoridade da organização a respeito da temática ambiental, sendo-lhe concedida a atribuição de determinar a agenda ambiental global e promover a implementação da dimensão ambiental do desenvolvimento sustentável. Também em 2012, o Conselho de Governadores, até então a instância decisória máxima do PNUMA, foi expandido para englobar todos os Estados-Membros da ONU, tornando-se a Assembleia das Nações Unidas para o Meio Ambiente (UNEA, na sigla em inglês), o principal órgão decisório a respeito da agenda ambiental e das prioridades do PNUMA.

A atuação do PNUMA se desenvolve conforme os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030, por meio da elaboração de estudos científicos, apoio a políticas ambientais e promoção da cooperação intergovernamental. Sua atividade é definida pela Estratégia de Médio Prazo e pelo Programa de Trabalho aprovados por resolução da UNEA e executada pelo Comitê de Representantes Permanentes.

b) Estrutura e funcionamento

Sediado em Nairóbi, no Quênia, o PNUMA, como todos os programas das Nações Unidas, reporta à AGNU por meio do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC). Seu comando é exercido pelo Escritório Executivo, composto pelo diretor-executivo, pelo vice-diretor-executivo e pelo chefe de gabinete. Além da sede, o programa possui um escritório em Nova York, responsável por trabalhar diretamente com o Secretariado da ONU e demais organizações do sistema onusiano, possuindo também escritórios regionais para a América do Norte, para a Ásia Ocidental, para a Ásia e Pacífico, para a América Latina e o Caribe e para a Europa.

Ao diretor-executivo são ligados o Escritório de Nova York e as divisões de Comunicação, Política e Programa, e Serviços Corporativos, enquanto ao vice-diretor-executivo estão ligadas as divisões de Indústria e Economia, de Ecossistemas e de Direito. A coordenação dos órgãos diretivos (a UNEA e o Comitê de Representantes Permanentes) é exercida pelo Gabinete de Governança/Secretariado de Órgãos Diretivos, ligado ao vice-diretor-executivo.

Os órgãos diretivos do PNUMA são a UNEA e o Comitê de Representantes Permanentes. A UNEA é o órgão decisório superior do programa e maior autoridade multilateral relativa à temática ambiental, englobando todos os Estados-Membros da ONU. Com reuniões bienais, suas

atribuições são estabelecer a agenda ambiental, os objetivos e as estratégias do PNUMA, desenvolver parcerias para o atingimento de metas ambientais, mobilizar recursos, guiar e avaliar políticas, além de fomentar diálogos e trocas de experiências.

O Comitê de Representantes Permanentes é um órgão subsidiário da UNEA, responsável pela revisão do ritmo de implementação das decisões e resultados da assembleia, assim como a implementação do programa de trabalho do PNUMA. O comitê se reúne quatro vezes ao ano, sendo composto por representantes acreditados dos 193 Estados-Membros, das agências especializadas da ONU e da União Europeia (UE). O órgão é presidido por um escritório de cinco membros, eleitos em conformidade com os critérios de representação regional da ONU[1607] para mandatos de dois anos. A atuação do comitê se dá principalmente por meio da elaboração de relatórios e propostas de resoluções para negociação na UNEA.

O PNUMA também inclui, em sua estrutura, os secretariados de acordos ambientais multilaterais, tais como a Convenção das Nações Unidas sobre Diversidade Biológica (CDB); a Convenção sobre o Comércio Internacional das Espécies da Flora e da Fauna Selvagens em Perigo de Extinção (CITES, na sigla em inglês); a Convenção de Minamata sobre o Mercúrio; as Convenções de Basileia, Roterdã e Estocolmo; a Convenção de Viena para a Proteção da Camada de Ozônio e seu Protocolo de Montreal; a Convenção sobre a Conservação de Espécies Migratórias de Animais Silvestres (CMS, na sigla em inglês, ou Convenção de Bonn); a Convenção dos Cárpatos; a Convenção de Bamako; e a Convenção de Teerã[1608].

c) Financiamento

O financiamento do PNUMA se dá por meio de contribuições voluntárias dos Estados-Membros e outros parceiros, que representam cerca de 95% do volume total de fundos, assim como por destacamento orçamentário da ONU. A maior parte dos fundos utilizados para o financiamento das atividades do PNUMA em geral é proveniente do Fundo para o Meio Ambiente (EF, na sigla em inglês)[1609]. Outros fundos, como o Fundo Verde para o Clima (GCF, na sigla em inglês) e o Fundo Global para o Meio Ambiente (GEF, na sigla em inglês)[1610], assim como Estados-Membros e agências especializadas da ONU são responsáveis pelo financiamento de projetos específicos.

Em 2022, os Países Baixos foram os principais contribuintes do EF, seguidos pela Alemanha, pelos Estados Unidos (EUA), assim como diversos outros países europeus, o Canadá e a China. Já entre as contribuições vinculadas, o maior contribuinte é o GEF, sendo outras organizações internacionais e Estados também importantes contribuintes.

Também em 2022, o PNUMA criou três fundos temáticos como opções intermediárias para flexibilizar o financiamento via contribuições vinculadas. Os fundos, relativos ao clima, à

[1607] A ONU organiza seus membros em cinco grupos regionais: o Grupo Africano, o Grupo da Ásia-Pacífico, o Grupo da Europa Oriental, o Grupo Latino-Americano e Caribenho, e o Grupo da Europa Ocidental e Outros, que inclui os EUA e o Canadá para fins de eleições.

[1608] A Convenção dos Cárpatos (2003) é um acordo-quadro ambiental assinado em por Tchéquia, Hungria, Polônia, Romênia, Sérvia, Eslováquia e Ucrânia para a proteção do patrimônio natural e cultural da região da cordilheira dos Cárpatos; a Convenção de Bamako (1991) proíbe a importação de lixo radioativo ou outros tipos de lixo perigoso em 25 países da União Africana (UA); e a Convenção de Teerã (2003) é uma convenção-quadro firmada em 2003 por Azerbaijão, Irã, Cazaquistão, Rússia e Turcomenistão como instrumento de proteção ambiental do mar Cáspio.

[1609] O Fundo para o Meio Ambiente, estabelecido em 1973, é a principal fonte de fundos flexíveis fornecidos pelos Estados-Membros do PNUMA, representando cerca de 16% da receita total do programa. As contribuições voluntárias de cada Estado-Membro são estipuladas por uma escala indicativa calculada pelo PNUMA.

[1610] O GEF é uma organização multilateral dedicada ao financiamento de ações em prol da conservação ambiental.

biodiversidade e à poluição, têm por objetivo servir como opção intermediária entre o financiamento livre via EF e o financiamento a projetos específicos.

d) Principais resultados

Podem ser mencionados como alguns dos principais resultados do PNUMA a negociação e assinatura de diversos acordos regionais e multilaterais, muitos dos quais possuem sua secretaria geral vinculada ao próprio programa. Uma iniciativa de destaque desenvolvida pelo PNUMA é o Painel Intergovernamental sobre Mudança Climática (IPCC, na sigla em inglês), estabelecido em 1988, em parceria com a Organização Meteorológica Mundial (OMM).

Também pode ser considerado um resultado do PNUMA a criação da Plataforma Intergovernamental sobre Biodiversidade e Serviços Ecossistêmicos (IPBES, na sigla me inglês)[1611]. A plataforma, cujo objetivo é fortalecer a interface entre ciência e políticas de conservação da biodiversidade e desenvolvimento sustentável, foi criada em 2012 por 94 Estados-Membros do PNUMA, incluindo o Brasil. O PNUMA exerce o secretariado da IPBES desde 2013.

Deve-se destacar, ainda, a importância da instituição para o desenvolvimento do conceito de desenvolvimento sustentável por meio da Estratégia Mundial de Conservação, de 1980, em parceria com a União Internacional para a Conservação da Natureza (UICN, na sigla em inglês)[1612] e o Fundo Mundial para a Natureza (World Wide Fund for Nature – WWF)[1613]. No relatório "Nosso Futuro Comum", de 1987[1614], foi reconhecida a necessidade de fortalecimento do PNUMA como principal fonte de dados sobre o meio ambiente, assim como principal agente de mudança e cooperação internacional para a temática ambiental.

Um dos principais instrumentos do PNUMA é o *Global Environment Outlook* (GEO), estabelecido em 1995. Trata-se de uma avaliação quadrienal da situação ambiental global, dos resultados das políticas ambientais e das possibilidades de atingir metas consensualmente definidas. O GEO produz análises e relatórios, estando em sua sétima edição em 2023.

e) Projetos desenvolvidos no Brasil

O PNUMA possui um escritório em Brasília desde 2004, ligado ao escritório regional para a América Latina e o Caribe, que tem sede no Panamá. A Agência Brasileira de Cooperação (ABC) trabalha em conjunto com o PNUMA em projetos para mitigar problemas identificados nos relatórios do PNUMA.

Desde 2018, a ABC, em parceria com o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, tem cooperado com o PNUMA no projeto CITinova, financiado pelo GEF. O CITinova é um projeto de apoio ao desenvolvimento sustentável de cidades brasileiras com destaque para o planejamento urbano, incluindo iniciativas em prol da recuperação pós-COVID-19, tendo realizado ações como

[1611] O IPBES é um fórum intergovernamental independente da ONU, mas aberto a todos os seus membros.

[1612] A UICN é uma organização civil fundada em 1948, sediada na Suíça, que congrega mais de 1.250 organizações governamentais e não governamentais para fins de conservação ambiental.

[1613] O WWF é uma organização não governamental, sendo a maior organização de conservação ambiental do mundo. Ele recebe financiamento de fontes como o Banco Mundial, o Agência dos EUA para Desenvolvimento Internacional (USAID, na sigla em inglês) e entidades privadas. O WWF tem atuação no Brasil desde a campanha contra a extinção do mico-leão-dourado, em 1971, e inaugurou o WWF-Brasil em 1996.

[1614] O relatório "Nosso Futuro Comum" foi elaborado, em 1987, pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, coordenada pela então primeira-ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland, tendo sido responsável pela definição correntemente adotada do conceito de desenvolvimento sustentável.

o lançamento de uma plataforma gratuita em Brasília para a identificação de desafios e soluções relativas ao planejamento sustentável. O projeto também recebeu financiamento do GEF para uma segunda fase em 2023.

O PNUMA também concluiu, em 2021, o projeto Avaliação das Necessidades Tecnológicas para Implementação de Planos de Ação Climática no Brasil, apoiado pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação e pela ABC e financiado pelo GCF. Como resultados da iniciativa, foram tomadas providências para a implementação de tecnologia em áreas como tecnologias energia, agricultura e floresta. Também foi realizado, no mesmo ano, projeto relativo ao gerenciamento de resíduos químicos. O projeto GEF 5861 MIA, desenvolvido em parceria com o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e com a ABC, envolveu o treinamento de agentes do IBAMA para o gerenciamento de resíduos de mercúrio. Também foram entregues *kits* de segurança para equipes do IBAMA na Amazônia Legal para atividades futuras relativas à fiscalização ambiental.

III. Assembleia das Nações Unidas para o Meio Ambiente (UNEA)

a) Histórico e estrutura

A Assembleia das Nações Unidas para o Meio Ambiente (UNEA, na sigla em inglês) é o órgão decisório de mais alto nível para questões ambientais. A Assembleia reúne-se bienalmente para definir as prioridades das políticas ambientais globais e desenvolver a legislação ambiental internacional, em consonância com os objetivos fixados na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Atuando como sucessora do Conselho de Governança do PNUMA, também é responsável pela gestão do Programa, por meio de decisões e resoluções acordadas em seu âmbito.

A UNEA foi criada em junho de 2012, após a Rio+20, e é composta por todos os 193 Estados-Membros da ONU. Seu objetivo precípuo é o de alçar a pauta ambiental à relevância que paz, pobreza e segurança possuem no sistema internacional, por meio da criação de um mecanismo coerente de governança ambiental internacional. Nela, os Estados-Membros podem compartilhar "melhores práticas" de políticas públicas em prol da sustentabilidade, além de catalisar apoio político para um esforço multilateral de proteção ambiental. As resoluções adotadas pela UNEA não são vinculantes, podendo, contudo, ajudar a construir consensos e bases para a ação política.

Os trabalhos da Assembleia são levados a cabo pela Presidência, auxiliada por um Escritório, ambos eleitos pelas sessões bianuais da UNEA. O Escritório da UNEA é composto por dez ministros do meio ambiente (ou outras autoridades nacionais relevantes) para um mandato de dois anos, respeitando um revezamento de parâmetros geográficos da ONU. O Brasil compôs o Escritório na organização da UNEA-4, e o embaixador do Brasil em Nairóbi e representante permanente brasileiro junto ao PNUMA foi eleito para o Escritório da UNEA-6. Participam das discussões da UNEA representantes do setor privado, organizações não governamentais e representantes das Nações Unidas.

Entre os encontros bienais, entra em atuação o Comitê de Representantes Permanentes, composto de 118 membros, cuja função é a preparação da próxima Assembleia. Por meio de reuniões com os membros do Escritório, estabelece-se uma agenda para o evento, produzem-se consultorias para a Assembleia em temas de políticas públicas e preparam-se as decisões a serem adotadas pela UNEA.

b) UNEA-5

Devido à pandemia de COVID-19, a UNEA-5 foi realizada em duas etapas, uma *online* (fevereiro de 2021) e outra presencial (fevereiro de 2022) em Nairóbi. O tema desta edição, que dá nome à declaração final da Assembleia, foi "Reforçando Ações para a Natureza para Alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável", ao passo que sua presidência ficou a cargo de Sveinung Rotevatn, ministro do Clima e Meio Ambiente da Noruega. Sua realização contou ainda com diversos eventos de apoio, tais como a Assembleia Global da Juventude, o Fórum Empresarial de Política e de Ciência e o lançamento da Aliança Global sobre Economia Circular e Eficiência de Recursos. Destaca-se que, em preparação para a Assembleia, o PNUMA lançou o relatório "Fazer as Pazes com a Natureza", cuja elaboração contou com a participação do secretário-geral das Nações Unidas (SGNU), António Guterres. Neste relatório, estabelece-se um plano para resolver a tripla emergência planetária: mudanças climáticas, biodiversidade e poluição.

Na UNEA-5.1 (sessão *online*), participaram 1.500 delegados, 153 Estados-Membros da ONU e 60 ministros do meio ambiente. Em Declaração de antecipação da reunião presencial de

Nairóbi, os líderes presentes reafirmaram a autoridade ambiental global do PNUMA. A Declaração abordou também temas como a importância do reforço do multilateralismo e os riscos de outras pandemias se se mantiverem os atuais padrões sociais de insustentabilidade. Ademais, foram acordados uma nova Estratégia de Médio Prazo, a qual guia a atuação do PNUMA entre 2022 e 2025, com foco na Agenda 2030; um Programa de Trabalho para tanto; e o orçamento do PNUMA.

Já na sessão presencial em Nairóbi, o destaque foi o combate à poluição por plástico em todo o mundo. Em uma resolução aprovada com a assinatura do Brasil e de outros 174 países, prevê-se a elaboração de um tratado vinculante – com compromissos e metas relativos a produção, *design* e descarte do plástico –, que deverá ser desenvolvido a partir de um Comitê de Negociação e submetido à UNEA-6 em 2024[1615]. Também foram acordadas uma declaração final e 14 resoluções em diferentes temas, como biodiversidade; água, poluição e produtos químicos; economia circular; e medidas administrativas[1616].

O Marrocos, representado pela ministra de Transição Energética e Desenvolvimento Sustentável, Leila Benali, foi eleito presidente da UNEA-6, a ser realizada em 2024.

c) PNUMAaos50

Imediatamente após o encerramento do UNEA-5.2, também em Nairóbi, foi realizada uma Sessão Especial da UNEA – a UNEP@50 ou "PNUMAaos50" –, em comemoração aos 50 anos da criação do PNUMA (1972). O evento durou dois dias e reuniu representantes governamentais, a sociedade civil, a juventude e a mídia para debates sob o tema "Fortalecer o PNUMA para a implementação da dimensão ambiental da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável".

Os objetivos do evento foram:

1) reforçar o papel central da natureza para o cumprimento da Agenda 2030;
2) fortalecer a sede em Nairóbi como o centro global para o meio ambiente; e
3) revigorar as cooperações internacionais e estimular a ação coletiva para enfrentar a tripla crise planetária.

O evento notabilizou-se pela realização de dois Diálogos de Liderança (um voltado ao passado e outro ao futuro do PNUMA), pela apresentação de dois relatórios (um de autoria do próprio PNUMA e outro elaborado pela Força Tarefa de Grupos Principais e Partes Interessadas do PNUMAaos50) e pela aprovação de uma Declaração Política.

O relatório "Refletir sobre o passado e vislumbrar o futuro: uma contribuição para o diálogo sobre a interface ciência-política", de autoria do PNUMA, é um documento de 40 páginas que propõe modelos novos para uma interface ciência-política mais efetiva. Discute tecnologia, mudanças comportamentais, equidade e participação na gestão aprimorada do meio ambiente, sugerindo processos socialmente relevantes e economicamente robustos e que promovam a equidade intergeracional. O documento traz quatro pré-condições para o sucesso de uma nova interface ciência-política:

1) transformação digital;
2) ênfase em soluções;

[1615] A chancelaria brasileira destaca o papel relevante do Brasil nas negociações do compromisso, sobretudo com base nas ações que já vêm sendo tomadas nesse âmbito, a exemplo do programa Lixão Zero (2019), o novo Marco Legal do Saneamento Básico (2020) e a Política Nacional dos Resíduos Sólidos (2010).

[1616] A lista completa de declarações, resoluções e outros documentos relevantes pode ser acessada no *link*: https://www.unep.org/environmentassembly/unea-5.2/proceedings-report-ministerial-declaration-resolutions-and-decisions-unea-5.2

3) engajamento com diversos tomadores de decisão; e
4) maior diversidade entre os *stakeholders*.

O relatório "O PNUMA que queremos", de autoria da Força Tarefa de Grupos Principais e Partes Interessadas do PNUMAaos50, é um documento de dez páginas que retoma as conquistas do PNUMA nos últimos 50 anos, ao mesmo tempo que reconhece que seu mandato, poderes e recursos são inadequados para cumprir os objetivos originalmente estabelecidos pela comunidade internacional em 1972. Além de trazer as conquistas do PNUMA mais apreciadas pela sociedade civil global, o documento sugere melhorias relacionadas, por exemplo, a:

1) pesquisar as causas sistêmicas e os motores da transformação antropogênica do meio ambiente;
2) promover a Declaração do Rio, especialmente a implementação de seu Princípio 10, fundamental para a sociedade civil[1617];
3) estabelecer esquemas de monitoramento e prestação de contas em todos os níveis para implementar a legislação ambiental;
4) apoiar e financiar organizações da sociedade civil e de outros atores não estatais, sobretudo povos indígenas, fazendeiros, mulheres e a juventude;
5) fortalecer capacidades do Sul Global para coletar e utilizar dados ambientais de maneira a implementar e desenvolver políticas e legislação, inclusive penal; e
6) reconhecer as contribuições de povos indígenas e organizações religiosas (*faith-based*) para transformar o paradigma global atual em um modelo que dê esperanças renovadas às gerações futuras.

A Declaração Política é um documento de quatro páginas[1618] retomando as aspirações e as propostas discutidas no evento (cooperação, engajamento, financiamento, cobertura legislativa etc.). O ponto 16 apoia o V Programa de Montevidéu para o Desenvolvimento e a Revisão Periódica da Legislação Ambiental (*Montevideo Programme V*[1619]).

O Diálogo de Liderança "*Looking back: 50 years of UNEP*" foi um debate sobre os sucessos do PNUMA (o que está funcionando, o que precisa de ajustes de rota e o que pode ser aprendido) e desafios passados e presentes. Foram exploradas as contribuições do PNUMA para o multilateralismo e para a cooperação e coordenação internacionais, as vantagens comparativas do PNUMA como a principal autoridade ambiental global e maneiras de fortalecer a habilidade do PNUMA para apoiar esforços multilaterais hoje.

O Diálogo de Liderança "*Looking forward: achieving the 2030 Agenda for Sustainable Development for people and planet*" foi um debate sobre a construção de um multilateralismo ambiental revigorado e sobre como a governança internacional ambiental pode permanecer *fit-for-*

[1617] Princípio 10 da Declaração do Rio: "O melhor modo de tratar as questões ambientais é com a participação de todos os cidadãos interessados, em vários níveis. No plano nacional, toda pessoa deverá ter acesso adequado à informação sobre o ambiente de que dispõem as autoridades públicas, incluída a informação sobre os materiais e as atividades que oferecem perigo a suas comunidades, assim como a oportunidade de participar dos processos de adoção de decisões. Os Estados deverão facilitar e fomentar a sensibilização e a participação do público, colocando a informação à disposição de todos. Deverá ser proporcionado acesso efetivo aos procedimentos judiciais e administrativos, entre os quais o ressarcimento de danos e recursos pertinentes."

[1618] Disponível em: https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/39995/UNEP.EA.SS.1.4%20-%20POLITICAL%20DECLARATION-English.pdf?sequence=1&isAllowed=y

[1619] Mais sobre o V Programa de Montevideo disponível em: https://www.unep.org/explore-topics/environmental-rights-and-governance/what-we-do/promoting-environmental-rule-law-1. Já em sua 5ª edição decenal, o Programa de Montevidéu visa contribuir ao "Estado de Direito Ambiental", permitindo que os países solicitem assistência técnica diretamente ao PNUMA e consultem bases de dados com notícias ambientais relevantes, legislação, jurisprudência, leis-modelo, *kits* de ferramentas legislativas e outros produtos e recursos de orientação sobre leis ambientais.

purpose e atender às mudanças da sociedade, aumentar transparência, inclusão, equidade intergeracional e solidariedade enquanto acelera a ação global para responder à tripla crise planetária: mudanças climáticas, biodiversidade e poluição.

IV. Proteção da camada de ozônio

a) Histórico

Nas décadas de 1970 e 1980, pesquisadores estabeleceram a relação entre o uso de clorofluorcarbonos (CFCs) e o esgarçamento da camada de ozônio que protege o planeta das radiações ultravioleta. A Convenção de Viena para a Proteção da Camada de Ozônio foi assinada em 1985 e entrou em vigor em 1988 com o objetivo de oferecer arcabouço institucional e financeiro para a cooperação internacional para a proteção da camada de ozônio, a ser complementado por protocolo específico sobre os CFCs, o Protocolo de Montreal.

Apenas dois meses após a Convenção de Viena, foram divulgadas, em maio de 1985, as descobertas dos membros da *British Antarctic Survey*, revelando, pela primeira vez, a existência de quedas acentuadas nas concentrações de ozônio sobre a Antártica na primavera; essas descobertas alarmantes foram confirmadas por dados de satélites da agência espacial dos Estados Unidos (EUA), a Administração Nacional da Aeronáutica e Espaço (NASA, na sigla em inglês). Originalmente publicado na revista científica *Nature*, o célebre "artigo do buraco na camada de ozônio" causou verdadeiro furor midiático, reverberando intensamente na grande imprensa ocidental. Não apenas os governos e o setor privado, como também a opinião pública e o movimento ambientalista se mobilizaram para demandar medidas urgentes contra o problema.

A máxima instância decisória no âmbito da Convenção de Viena é a conferência das partes (COP, na sigla em inglês), que se reúne a cada três. A mais recente edição foi a 12ª, realizada de maneira virtual em duas sessões, em 2020 e 2021.

b) Protocolo de Montreal

O Protocolo de Montreal sobre Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio, adotado em 16 de setembro de 1987, é o acordo-quadro ambiental multilateral que regula a produção e o consumo de quase cem produtos químicos sintéticos chamados de substâncias destruidoras de ozônio (SDOs). É o único tratado com alcance universal, com adesão de todos os membros das Nações Unidas, além da Santa Sé, Palestina, Niue e Ilhas Cook e a União Europeia (UE). Conta com Fundo Multilateral, que financiou projetos em 145 países partes em desenvolvimento, entre os quais, o Brasil. Graças às medidas tomadas no âmbito do Protocolo de Montreal, as emissões de SDOs estão caindo, de modo que a camada de ozônio deverá estar totalmente restaurada em meados do século XXI.

Para além da proteção à camada de ozônio e da readequação da indústria de refrigeração, o Protocolo de Montreal e suas emendas, especialmente a de Kigali, têm impacto positivo tanto sobre a redução de emissões de gases do efeito estufa quanto sobre amplo conjunto de setores e atores como consumidores, governos, comércio, serviços e indústria[1620]. O financiamento do Fundo Multilateral para apoiar as ações necessárias nos países em desenvolvimento assegura o treinamento das redes locais de prestadores de serviço em refrigeração, além da aplicação de

---

[1620] Segundo estudo do Instituto Clima e Sociedade em parceria com o *Lawrence Berkeley National Laboratory*, realizado antes da crise energética, foi estimada uma economia para os consumidores brasileiros de cerca de R$ 28 bilhões até 2035, com a troca de HFCs por gases mais eficientes em sistemas de ar-condicionado domésticos. A adoção de refrigeradores mais eficientes poderá evitar, nesse mesmo período, a necessidade de investir em capacidade de geração de até 4,5 gigawatts, montante superior a mais que toda a capacidade instalada de termoelétricas a óleo diesel no Brasil, com uma economia de aproximadamente R$ 30 bilhões no orçamento do governo.

recursos em pesquisa e desenvolvimento tecnológico que beneficiam vários setores da indústria, comércio e serviços. Por esses motivos, o protocolo contribui para nove dos 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS).

O Protocolo de Montreal e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS)
Fonte: PNUMA/OzonAction

Em comparação com as demoradas negociações da Convenção de Viena, o processo negociador do protocolo foi notavelmente rápido, com êxito além das expectativas. Em 16 de setembro de 1987, 46 países assinaram o Protocolo de Montreal sobre substâncias que Destroem a Camada de Ozônio, que entrou em vigor em 1º de janeiro de 1989. Embora os EUA estivessem entre os maiores produtores de CFCs do mundo à época, o Congresso e a indústria desse país apoiaram a Convenção de Viena e o Protocolo de Montreal desde as negociações; Rússia e China também se encontram na primeira leva de aceitações do protocolo. No caso dos países de industrialização relativamente mais recente, as adesões ao protocolo demoraram um pouco mais, e se aceleraram após a criação do Fundo Multilateral pela Emenda de Londres, que garantia a observação, na prática, do princípio de responsabilidades comuns, porém diferenciadas, para adaptação e conversão das indústrias dos países em desenvolvimento. Argentina, Brasil, Chile e Colômbia aceitaram o protocolo em 1990; Índia e Turquia, em 1991; e Indonésia e Coreia do Sul, em 1992. Em dezembro de 2001, 182 países haviam ratificado o acordo.

O Protocolo de Montreal emergiu de um consenso inicialmente frágil, numa época em que a ciência do clima e do ozônio ainda era incipiente. No entanto, apesar das divergências entre os negociadores sobre os riscos de danos à camada de ozônio, devido à falta de conhecimento científico, todas as nações assinaram o protocolo, comprometendo-se a reduzir a produção, o consumo e as emissões de produtos químicos responsáveis pelo esgarçamento da camada de ozônio. Os CFCs também causam forte impacto no efeito estufa, e proibi-los retardou os efeitos adversos das mudanças do clima. Segundo especialistas, se o uso de CFCs tivesse continuado a crescer, os impactos atuais das mudanças do clima poderiam ter ocorrido há uma década.

O Protocolo de Montreal prevê a redução gradual do consumo e da produção das SDOs, com compromissos obrigatórios, mensuráveis e com prazo determinado, mas com cronogramas diferentes para países desenvolvidos ("países fora do Artigo 5º") e em desenvolvimento ("países do Artigo 5º"), em razão do princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas. Sob este acordo, todas as partes também têm responsabilidades específicas relacionadas à eliminação dos diferentes grupos de SDOs, controle do comércio de SDOs, relatórios anuais, sistemas nacionais de licenciamento para controlar importações e exportações de SDOs, entre outras.

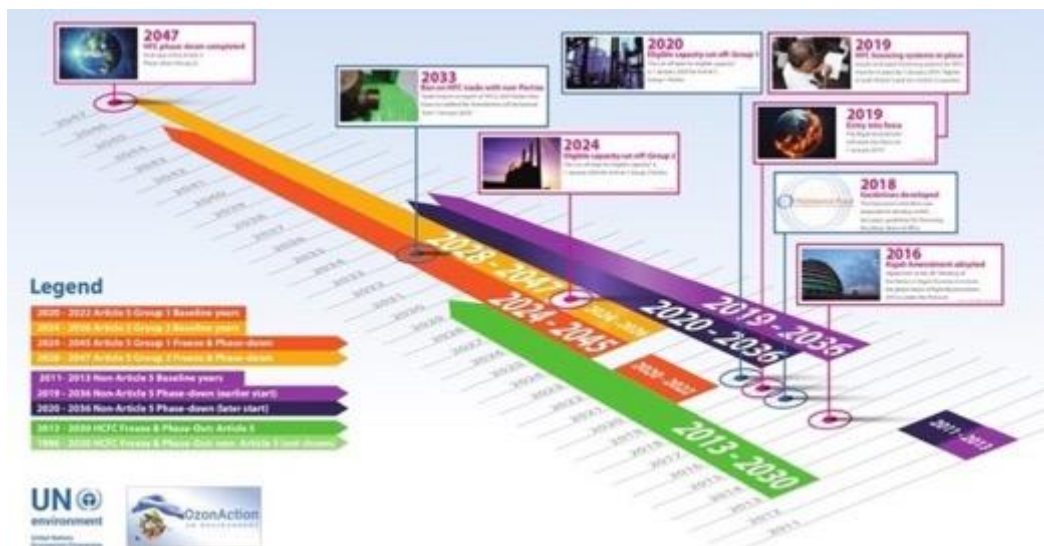
O protocolo inclui disposições relacionadas a medidas de controle (Artigo 2º), cálculo dos níveis de controle (Artigo 3º), controle do comércio com Estados não Partes (Artigo 4º), situação especial dos países em desenvolvimento (Artigo 5º), comunicação de dados (Artigo 7º), Descumprimento (artigo 8º) e Assistência técnica (artigo 10º), entre outros temas. Atualmente, o

Protocolo de Montreal divide as substâncias químicas controladas em nove famílias[1621], não limitadas apenas a SDOs após a inclusão dos HFCs:

1) Clorofluorcarbonos (CFCs);
2) Hidroclorofluorcarbonos (HCFCs);
3) Halons;
4) Bromoclorometano;
5) Brometo de metila;
6) Tetracloreto de carbono (CTC);
7) Metilclorofórmio;
8) Hidrobromofluorcarbonos (HBFCs); e
9) Hidrofluorcarbonos (HFCs).

A Reunião das Partes é o órgão de governança do Protocolo de Montreal, com suporte técnico fornecido por um Grupo de Trabalho Aberto, que se reúnem anualmente. A mais recente edição, a 35ª, foi realizada em Nairóbi, em outubro de 2023. As Partes são assistidas pelo Secretariado do Ozono, sediado na sede do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) em Nairóbi, no Quênia.

c) Emendas ao Protocolo de Montreal

À luz de novos desenvolvimentos científicos, técnicos e econômicos, o Protocolo de Montreal tem evoluído ao longo do tempo, e continua a ser emendado e revisado. Três conjuntos de ajustes das medidas de controle foram acordados em encontros das partes em 1990, 1992 e 1995, acelerando os cronogramas de eliminação para SDOs.

Cronograma de eliminação dos HFCs após Kigali
Fonte: PNUMA/OzonAction

O protocolo também foi submetido a cinco emendas. A Emenda de Londres (1990) acrescentou novas substâncias e mais uma gama de CFCs aos cronogramas de eliminação e

[1621] Em 1987, o Protocolo de Montreal incluía apenas oito famílias de SDOs na lista de substâncias controladas, o que mudou com a Emenda de Kigali. As substâncias controladas pelo tratado estão listadas nos Anexos A B, C e F.

estabeleceu o Fundo Multilateral para a Implementação do Protocolo de Montreal (FML, na sigla em inglês) para prover assistência técnica e financeira aos países em desenvolvimento com recursos provenientes dos países desenvolvidos. A Emenda de Copenhague (1992) acrescentou mais três classes de substâncias – hidroclorofluorcarbonos (HCFCs), hidrobromofluorcarbonos (HBFCs) e brometo de metila – aos cronogramas de eliminação. A Emenda de Montreal (1997) e a Emenda de Pequim (1999) ajustaram os compromissos das Partes e os cronogramas, respectivamente, além de reforçar as restrições relativas aos HCFCs. Finalmente, a Emenda de Kigali (2016) enquadrou novas substâncias que não são SDOs, mas prejudicam o meio ambiente, os hidrofluorcarbonos (HFCs).

Em 15 de outubro de 2016, sob a liderança dos EUA, 197 países adotaram a Emenda de Kigali para reduzir gradualmente os HFCs sob o Protocolo de Montreal. Utilizados há décadas como alternativa em substituição aos CFCs e HCFCs, embora os HFCs não danifiquem a camada de ozônio, causam elevado impacto sobre o sistema climático global. Pela sua associação com as medidas adotadas em prol do cumprimento do protocolo, mesmo não sendo SDOs, foram incluídos na lista de substâncias controladas por este acordo-quadro. De acordo com a Emenda de Kigali, os países se comprometeram a reduzir a produção e o consumo de HFCs em mais de 80% nos próximos trinta anos. O ambicioso cronograma de redução gradual evitará mais de 80 bilhões de toneladas métricas de emissões equivalentes de dióxido de carbono até 2050 – evitando um aquecimento de até 0,5°C até o final do século – enquanto continua a proteger a camada de ozônio.

Enquanto os países desenvolvidos assumiram o compromisso de reduzir o consumo de HFC a partir de 2019, maioria dos países em desenvolvimento suspenderá o consumo em 2024; um pequeno número de países em desenvolvimento com circunstâncias específicas reduzirá gradualmente o consumo até 2028. Durante as negociações, os dois principais emissores de HFC divergiram frontalmente. A China, o maior emissor, assumiu prazos mais curtos, juntamente com a maioria dos países em desenvolvimento, enquanto a Índia, o segundo maior emissor, e outros nove países em desenvolvimento assumiram prazos mais dilatados. Com isso, a Emenda de Kigali foi o primeiro acordo multilateral ambiental que diferencia os compromissos mandatórios assumidos pelos países em desenvolvimento entre si. A transição para alternativas favoráveis ao clima contará com financiamento para os países de menor desenvolvimento relativo. Após as adesões de China, Índia e Japão, além da UE, em setembro de 2022, os EUA foram o 140º país a aderir à Emenda de Kigali.

d) Fundo Multilateral

O Fundo Multilateral, em operação desde 1991, já apoiou mais de 8.600 projetos, incluindo conversão industrial, assistência técnica, treinamento e capacitação no valor de mais de US$ 3,9 bilhões. Em setembro de 2022, as contribuições recebidas de países desenvolvidos, ou não pertencentes ao Artigo 5º, chegaram ao total de mais de US$ 4,49 bilhões. O Fundo também recebeu contribuições voluntárias adicionais no valor de US$ 25,5 milhões de um grupo de países doadores para financiar atividades de início rápido para a implementação da redução gradual dos HFC. Em 16 de julho de 2022, no contexto da recuperação da pandemia de COVID-19, a Quinta Reunião Extraordinária das Partes do Protocolo de Montreal aprovou um orçamento de US$ 540 milhões para o Fundo Multilateral, no triênio 2021-2023. Para facilitar a eliminação progressiva pelos países do Artigo 5º, o Comitê Executivo aprovou 144 programas nacionais, 144 planos de gerenciamento de eliminação progressiva de HCFC e financiou o estabelecimento e os custos operacionais de escritórios de ozônio em 145 países do Artigo 5º.

e) O Protocolo de Montreal e o Brasil

O Brasil aderiu ao Protocolo de Montreal por meio do Decreto nº 99.280, de 6 de junho de 1990. Todas as emendas ao texto do protocolo foram ratificadas pelo Brasil, inclusive a Emenda de Kigali, após o Decreto Legislativo nº 95, de 4 de agosto de 2022, que foi promulgada em outubro de 2023. Desde então, o Brasil tem feito a sua parte em relação aos esforços internacionais para a proteção da camada de ozônio e tem cumprido com as metas estabelecidas pelo Protocolo de Montreal, colaborando para a defesa do meio ambiente e para a modernização e aumento da competitividade da indústria brasileira.

No Brasil, a pauta possui ampla convergência entre setor produtivo e entidades ambientalistas.[1622] O Brasil não produz SDOs; portanto, as ações de controle ocorrem na importação e na exportação destas substâncias pelas empresas. O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) é o órgão responsável pelo controle das substâncias comercializadas e utilizadas no Brasil para que o País cumpra a sua parte no Protocolo de Montreal.

Seguem informações a respeito da eliminação das substâncias controladas pelo Protocolo de Montreal pelo Brasil:

1) Clorofluorcarbonetos (CFCs): composto baseado em carbono, trata-se de substância comumente utilizada em aerossóis, espumas, materiais de limpeza e gases de refrigeração, tanto doméstica, quanto comercial e industrial. Em 2002, o Brasil implantou um plano para exterminar o uso desta substância, sendo que em 2010 seu uso foi totalmente proibido. O Plano Nacional para Eliminação dos CFCs (PNC) possibilitou a implantação de um sistema de recolhimento, reciclagem e regeneração de SDOs em todo o país. Mais de 24,6 mil técnicos foram capacitados em boas práticas de refrigeração e mais de 200 empresas nacionais obtiveram apoio para a eliminação dos CFCs nos equipamentos de refrigeração e na fabricação de espumas de poliuretano. O trabalho desenvolvido pelo governo brasileiro, com recursos do Fundo Multilateral para Implementação do Protocolo de Montreal, conseguiu reduzir o consumo anual de 9.276 toneladas de CFCs em 2002 para zero em 2010, correspondendo ao equivalente a mais de 600 milhões de toneladas de CO_2 de emissões evitadas no período, segundo dados do Ministério do Meio Ambiente;
2) Halons: substância utilizada em extintores de incêndio, sua importação foi barrada no Brasil em 2001, mas somente em 2010 seu uso foi totalmente proibido e extinto no País;
3) Tetracloreto de Carbono (CTC): muito utilizado em processos industriais e na composição de alguns solventes, esta substância foi totalmente proibida e extinta no País em 2008;

[1622] Conforme Documento de Apoio à Aprovação da Emenda de Kigali, produzido pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) em abril de 2022 (portanto, antes da ratificação), o Brasil foi um dos países mais ativos na discussão e na defesa da aprovação da emenda, a partir de um consenso entre governo e setor privado sobre a necessidade de adoção de novas tecnologias mais limpas e energeticamente mais eficientes e de acordo com o cronograma da Emenda terá de reduzir em até 80% o consumo de HFCs até o ano de 2045. A ratificação da Emenda de Kigali transcende a temática ambiental, pois possui impacto direto em questões como eficiência energética, competitividade, inserção comercial e desenvolvimento tecnológico. A substituição de HFCs por gases que possuem Potencial de Aquecimento Global mais de mil vezes inferior já é uma realidade em diversos países. A demora injustificada para a ratificação da Emenda reduz a competitividade da indústria nacional, pois dentre os países em desenvolvimento somente o Brasil e o Iêmen ainda não ratificaram, e onera o consumidor e o comércio com gastos adicionais em energia. A previsão de disponibilização de até US$ 100 milhões para apoiar as ações necessárias para implantação da Emenda no País é outro fator importante associado à ratificação.

4) Metilclorofórmio: também utilizado em solventes industriais e materiais de limpeza, o uso deste composto químico começou a ser combatido em 2003, mas somente em 2015 teve seu uso totalmente proibido e extinguido;
5) Brometo de Metila: composto químico amplamente utilizado na agricultura, para limpeza de solo, cereais e para fumigação de madeira. Sua utilização agrícola foi totalmente extinta e proibida em 2005. Atualmente, segundo o Protocolo de Montreal, o uso do Brometo de Metila somente é permitido para uso para fins de tratamento quarentenário e de pré-embarque destinados às ações de importação e exportação de frutas, nozes e castanhas, bem como para tratamento da embalagem de madeira que envolve estes produtos;
6) Hidroclorofluorcarbonos (HCFCs): trata-se de substância alternativa ao uso do CFCs, por ser um comporto químico que agride em menor grau a Camada de Ozônio e nos dias atuais é amplamente empregada em refrigeradores. Atualmente, cerca de 39% do uso desta substância já foi extinto no Brasil. Em 2011, o Brasil elaborou o Programa Brasileiro de Eliminação dos HCFCs (PBH), para controle, redução e eliminação completa, dos HCFCs até 2040, por meio de ações do governo apoiadas com recursos do Fundo Multilateral. A estratégia é coordenada pelo Ministério do Meio Ambiente, por meio da Secretaria de Clima e Relações Internacionais, que conta com o apoio do IBAMA para o controle da importação, exportação e comercialização das substâncias controladas pelo Protocolo de Montreal. A execução do PBH é apoiada pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), como agência implementadora líder, e pela Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (UNIDO, na sigla em inglês) e Cooperação Alemã para o Desenvolvimento Sustentável, por meio da *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* (GIZ), como agências implementadoras cooperadoras;
7) Hidrofluorcarbonos (HFCs): substância incluída em 2016, também se trata de um gás amplamente utilizado em refrigerações. No Brasil, em 2022, ainda não há plano nacional, mas há previsão de congelamento do consumo de HFCs em 2024 e redução do consumo entre 2029 e 2045.

V. Diversidade biológica

a) Convenção das Nações Unidas sobre Diversidade Biológica (CDB)

A Convenção das Nações Unidas sobre Diversidade Biológica (CDB) foi acordada em 1992, na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), realizada no Rio de Janeiro. Ela entrou em vigor em 1993 e atualmente conta com 196 partes. Outros documentos importantes para o regime de diversidade biológica foram instituídos sob a forma de protocolos a essa convenção: Cartagena sobre Biossegurança e Nagoia sobre Acesso e Compartilhamento de Benefícios.

O Protocolo de Cartagena foi assinado em 2000 e entrou em vigor em 2003. Conta com 173 ratificações, inclusive a brasileira (2004). Busca proteger a diversidade dos potenciais riscos causados pela gestão de organismos vivos modificados, tais como os gêneros alimentícios transgênicos, entre outros.

O Protocolo de Nagoia, assinado em 2010 e em vigor desde 2014, foi ratificado por 141 países, inclusive pelo Brasil (2021). Tem como objetivo garantir o uso compartilhado e justo de recursos genéticos, o que inclui tanto o acesso a esses quanto a gestão de transferência de tecnologias a eles concernentes.

Há, ainda, no âmbito desse regime, o Protocolo de Nagoia-Kuala Lumpur sobre Responsabilidade e Compensação, também de 2010, que entrou em vigor em 2018, conta com 54 Partes (o Brasil assinou em 2012, mas ainda não ratificou) e é suplementar ao Protocolo de Cartagena.

b) Riscos da perda de biodiversidade

A situação contemporânea é reconhecidamente negativa: é marcada pela extinção de centenas de espécies vivas[1623] e pelo risco iminente de desaparecimento de milhares de outras, uma situação resultante das formas presentes de exploração econômica, das características do consumo e das alterações climáticas. A situação atual de redução da biodiversidade não deve, no entanto, comprometer os esforços internacionais nem as dinâmicas de estabelecimento de metas periódicas. Na esfera interna dos países, por exemplo, os efeitos dos acordos internacionais fazem-se sentir e emanam resultados práticos importantes para a estruturação de normas e instituições adequadas. A política brasileira de demarcação de terras indígenas, adequada ao regime internacional da matéria, bem como experiências de manejo tradicional de recursos agrícolas e florestais em países como Quênia e Burkina Faso, são alguns dos exemplos levados em consideração e que podem ser atrelados ao planejamento para a proteção da biodiversidade que foi instituído para 2011-2020.

A perda de biodiversidade no mundo representa um retrocesso no combate à fome e à mudança do clima, enquanto sua preservação gera inúmeros benefícios. A preservação da diversidade biológica é essencial para o bem-estar dos pobres do mundo, pois tal proteção significa maiores possibilidades de obtenção de renda para um amplo contingente da humanidade.

O Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA) da Organização das Nações Unidas (ONU) tem alertado para o risco que as perdas de biodiversidade representam para os pequenos agricultores. Esse grupo seria o mais prejudicado, no âmbito dos mercados produtores de alimentos, em razão dos impactos causados sobre a produção sustentável desses gêneros. De

[1623] Entre 1970 e 2018, a população mundial de vertebrados caiu 69%.

forma distinta, reconhece-se que a agricultura em larga escala atua como um fator danoso à diversidade biológica.

c) Brasil e diversidade biológica

Em linhas gerais, o Brasil preconiza um tratamento equilibrado dos três objetivos da CDB, por entender que, sob pressão de alguns países desenvolvidos, a dimensão da conservação (primeiro objetivo) muitas vezes se sobrepõe ao uso sustentável e repartição de benefícios (segundo e terceiro objetivos). Além disso, o Brasil defende a valorização do patrimônio natural dos países, com base na implementação de programas de pagamento por serviços ambientais, e uma contribuição mais efetiva dos países desenvolvidos em termos de financiamento, treinamento e transferência de tecnologia.

A importância que o Brasil atribui à questão da conservação e uso sustentável da biodiversidade se reflete na ratificação do Protocolo de Nagoia em 2021. É o principal instrumento internacional para regular as relações entre os Estados em termos da distribuição justa e equitativa dos benefícios derivados da utilização dos recursos genéticos, sendo de extrema importância para a promoção da bioeconomia, o melhoramento da biodiversidade e o combate contra a biopirataria, objetivos declarados da atual política ambiental nacional. As declarações interpretativas aprovadas pelo Congresso[1624] visam a dar segurança ao agronegócio brasileiro.

Em 22 de maio de 2023, quando se comemora o Dia Internacional da Biodiversidade, o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima lançou o 6º Relatório Nacional para a CDB e lançou uma consulta pública para atualizar a Estratégia e o Plano de Ação Nacionais para a Biodiversidade (EPANB 2011-2020).

d) 15ª COP da CDB

A 15ª COP da CDB – realizada concomitantemente à 10ª COP do Protocolo de Cartagena e à 4ª COP do Protocolo de Nagoia – foi marcada para acontecer em dois momentos, devido às circunstâncias decorrentes da pandemia de COVID-19: 1ª fase, de maneira remota, em 2021; e 2ª fase, de maneira presencial em dezembro de 2022, na cidade de Montreal, Canadá (inicialmente, seria realizada em abril de 2022, na cidade de Kunming, na China).

A grande tarefa da COP15 foi aprovar uma agenda pós-2020, um marco global – responsável por substituir o Plano Estratégico para a Biodiversidade 2011-2020 – para o regime internacional de diversidade biológica, para os próximos trinta anos, como parte sua Visão 2050. Trata-se de um novo plano decenal que vigore até 2030, de forma a reduzir as perdas em termos

[1624] Por meio do Decreto Legislativo nº 136/2020, o Congresso Nacional condicionou a aprovação do Protocolo de Nagoia a quatro declarações interpretativas, que relacionam o protocolo à legislação nacional, em especial à Lei nº 13.123/2015, que regulamenta a CDB no Brasil: 1) para fins de sua implementação, as disposições do protocolo não terão efeitos retroativos; 2) a exploração econômica para fins de atividades agrícolas decorrente de material reprodutivo de espécies introduzidas no País pela ação humana até a entrada em vigor do protocolo não estará sujeita à repartição de benefícios nele prevista; 3) consideram-se como encontradas em condições *in situ* as espécies ou variedades que formem populações espontâneas que tenham adquirido características distintivas próprias no país aís e a variedade tradicional local ou crioula ou a raça localmente adaptada ou crioula, conforme conceituadas na legislação interna, nomeadamente no Artigo 2º da Lei nº 13.123, de 20 de maio de 2015, com enquadramento desse país no conceito de "país de origem" desses recursos genéticos; 4) considera-se a Lei nº 13.123, de 20 de maio de 2015, como a lei doméstica para a implementação do Protocolo de Nagoia.

de biodiversidade, constituído no bojo de um planejamento que visa garantir uma situação de melhorias sensíveis em 2050.

O primeiro esboço oficial de um novo Quadro Global da Biodiversidade foi lançado pelo Secretariado da CDB em 12 de julho de 2021. O Quadro Global de Biodiversidade Kunming-Montreal (GBF, na sigla em inglês) foi finalmente adotado em 19 de dezembro de 2022, em Montreal, durante a segunda parte da COP15, presidida pela China. O GBF é o primeiro quadro global sobre biodiversidade adotado desde as Metas de Aichi para a Biodiversidade, em 2010, e está sendo considerado um acordo histórico, que orientará as ações globais em relação à proteção da biodiversidade até 2030. As 196 partes da Convenção sobre Diversidade Biológica deverão implementar os resultados do processo Kunming-Montreal.

O plano inclui medidas específicas para controlar e fazer retroceder os danos ambientais concernentes ao tema, na forma, por exemplo, de percentual de áreas protegidas ou restauradas. Também estão incluídas metas para ampliar o financiamento para os países em desenvolvimento, um dos maiores pontos de discórdia nas discussões.

O GBF conta com o apoio de todo o sistema ONU para sua implementação e está formado por quatro objetivos globais abrangentes, incluindo:

1) deter a extinção de espécies conhecidamente ameaçadas de extinção pela ação antrópica e reduzir em dez vezes a taxa de extinção de todas as espécies até 2050;
2) fazer uso sustentável e aprimorado da biodiversidade para a obtenção de benefícios pelas sociedades;
3) compartilhar de maneira justa os benefícios dos recursos genéticos; e
4) implantar meios adequados para a gestão do GBF, para que este seja útil tanto aos Países de Menor Desenvolvimento Relativo e aos Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento.

Ao todo, 23 metas foram igualmente previstas no GBF e devem ser atingidas até 2030. Entre elas estão, além da conservação e gestão efetiva, sob áreas protegidas, de pelo menos 30% das terras, áreas costeiras e oceanos do mundo – atualmente, esse número encontra-se em 17% das áreas terrestres e 10% das áreas marinhas; a restauração concluída ou em curso de 30% dos ecossistemas degradados; a redução pela metade do desperdício global de alimentos; a mobilização anual, a ser atingida até 2030, de ao menos US$ 200 bilhões, de fontes públicas e privadas, para o financiamento relacionado à biodiversidade; e o aumento dos fluxos financeiros de países ricos para países em desenvolvimento até o patamar de ao menos US$ 30 bilhões anuais.

Com relação às perspectivas para a implementação do GBF, analistas do processo asseveram, contudo, que não basta proteger 30% do planeta para frear a perda de biodiversidade. É preciso que tais áreas sob proteção estejam devidamente conectadas, para produzirem impactos reais. Outra questão levantada é que o sucesso da iniciativa depende sobremaneira das prioridades nacionais. A segurança energética e a segurança alimentar são frequentemente indicadas como razões impeditivas ao estabelecimento de práticas favoráveis à biodiversidade.

Diferentemente das negociações climáticas, que ocorrem anualmente, a COP da CDB tem frequência bienal, e sua próxima edição será em 2024, na Colômbia[1625].

[1625] A Turquia, que havia sido escolhida originalmente como sede, abriu mão de organizar a conferência em razão dos impactos provocados pelo terremoto que assolou parte do país em fevereiro de 2023.

e) Balanço do Plano Estratégico para a Biodiversidade 2011-2020 e das Metas de Aichi

Durante a COP10, realizada na cidade de Nagoia, província de Aichi, Japão, foi aprovado o Plano Estratégico de Biodiversidade para o período de 2011 a 2020. Este plano, que previa um quadro global sobre a diversidade biológica, buscou estabelecer ações concretas para deter a perda da biodiversidade planetária. O plano serviu de base para estratégias do sistema ONU e de todos os outros atores envolvidos na gestão da biodiversidade e desenvolvimento de políticas públicas.

No processo de elaboração do plano, o Secretariado da CDB propôs que fosse estabelecido um conjunto de metas, objetivos de médio prazo, que foram materializados em vinte proposições: as Metas de Aichi para a Biodiversidade. Essas proposições são todas voltadas à redução da perda da biodiversidade em âmbito mundial. As partes da CDB, 196 países (incluído o Brasil) e a União Europeia (UE), se comprometeram a trabalhar juntas para implementar as vinte metas até 2020. A meta 18 daquele plano orienta, por exemplo, que se conceda efetiva participação das comunidades indígenas na manutenção e busca de práticas de conservação da biodiversidade, além de propugnar pela defesa de conhecimentos tradicionais. O Sistema Agrícola Tradicional do Rio Negro, tombado pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) como patrimônio cultural do Brasil, é um exemplo disso. A agricultura rionegrina é conhecida pela capacidade de domesticar as espécies nativas e aumentar sua biodiversidade, um manejo sofisticado que remonta há pelo menos 3 mil anos de ocupação indígena, sem degradação ambiental.

Durante a COP15, o balanço sobre o Plano Estratégico 2011-2020 teve aspectos de avanços destacados. Nesse contexto, a comunidade internacional alcançou sua meta global de cobertura de áreas protegidas e conservadas. No que diz respeito às águas interiores, costeiras e oceanos, houve um aumento de mais de 40% desde 2010. Em relação às áreas terrestres, houve um aumento de cerca de 17% das áreas delimitadas.

No balanço feito na 1ª fase da Conferência de Kunming, notam-se avanços resultantes do Plano Estratégico 2011-2020; contudo, tem-se total consciência da insuficiência relativa dessas melhorias. Foram reconhecidas, na Declaração de Kunming, as consequências sem precedentes ocasionadas por fatores como a mudança do clima, a degradação dos solos e a desertificação, a poluição, além de diversas formas de exploração econômicas atualmente predominantes. Destacou-se também a importância para a preservação da biodiversidade das ações de comunidades indígenas e tradicionais. Essas são responsáveis pela utilização de conhecimentos tradicionais na gestão dos recursos naturais e na utilização desses para o bem-estar das populações. O documento emitido na 1ª fase da conferência também inclui a importância, para a preservação da biodiversidade e para a condução de medidas voltadas para garantir espaços de participação para as mulheres e para a juventude.

f) Financiamentos voltados para a proteção da biodiversidade

Na 1ª fase da COP15, foi anunciado, pela China, o Fundo de Biodiversidade de Kunming, um passo importante para o financiamento voltado à proteção da biodiversidade. O presidente Xi Jinping prometeu doar cerca de US$ 230 milhões para o estabelecimento do fundo. O Japão prometeu cerca de US$ 40 milhões. Mais contribuições virão da UE, que declarou que duplicaria o financiamento externo para a biodiversidade. O presidente da França, Emmanuel Macron, afirmou que 30% dos fundos climáticos serão utilizados para a questão. O Reino Unido fez declaração parecida, no sentido de aumentar seu financiamento relativo ao tema. Durante o encontro, o Fundo Global para o Meio Ambiente (GEF, na sigla em inglês), em parceria com o

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), anunciou apoio financeiro e técnico para países em desenvolvimento. Iniciativas como essa são fundamentais para que os países possam cumprir com as suas obrigações nacionais visando à proteção da biodiversidade.

Na 2ª fase da COP15, observaram-se tensões entre os países desenvolvidos e aqueles em desenvolvimento na questão da criação de um fundo multilateral para biodiversidade, destacando-se a posição dos países africanos e a liderança brasileira. A UE, com liderança da França, e o Japão, por sua vez, foram notórios opositores ao avanço dessa proposta até o penúltimo dia da conferência. Ao final, houve a solicitação para que o GEF criasse um fundo fiduciário especial ("Fundo GBF"), para assegurar a implementação do GBF, cujos termos de referência devem ser concluídos até a COP16, em 2024, na Turquia. O fundo deverá garantir em termos equitativos o acesso e a repartição de benefícios da diversidade biológica (um dos pilares da CDB). Sob esse prisma, um ponto de grande relevância do acordo é o reconhecimento da importância do reconhecimento dos direitos dos povos indígenas e de outras comunidades tradicionais para a preservação da natureza, quando da utilização de recursos naturais e saberes tradicionais por países e empresas.

g) Brasil na COP15 da Biodiversidade

O governo brasileiro, na condição de histórico apoiador das discussões multilaterais sobre o meio ambiente, saudou a conclusão da 1ª fase da COP15 da CDB. O ministro do Meio Ambiente, Joaquim Leite, fez-se presente nas discussões. A representação brasileira defendeu posição histórica em favor de mecanismos financeiros robustos, que possibilitem aos países em desenvolvimento implementarem os acordos concernentes à matéria em nível nacional. Salientou também a importância do respeito ao princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas.

Em novembro de 2022, às vésperas da 2ª fase da COP15, o ministro das Relações Exteriores, Carlos França, recebeu o ex-secretário-executivo da CDB, professor Braulio Dias, para uma conversa sobre o evento.

Na 2ª fase da COP15, o Brasil defendeu o estabelecimento do Fundo Global de Biodiversidade, o pagamento por serviços ambientais e metas ambiciosas de conservação e preservação. Em março de 2022, o Brasil apresentou proposta de fundo, apoiada por Grupo Africano, Argentina, Bolívia, Cuba, República Dominicana, Equador, Guatemala, Índia, Paquistão e Venezuela, para que os países desenvolvidos disponibilizem "pelo menos US$ 100 bilhões por ano, inicialmente, subindo para US$ 700 bilhões anuais até 2030". Em Montreal, o Brasil, que assumira na 1ª fase da COP15 uma posição de mediação, passou a pressionar as demais partes, inclusive emergentes, e a denunciar a falta de ambição sobre o tema do financiamento. Nas palavras de representante brasileira, os valores apresentados de US$ 200 bilhões até 2025 e de US$ 300 bilhões até 2030, não são suficientes para o cumprimento dos objetivos do Marco Global para a Biodiversidade. A discussão, conforme a subseção anterior, deverá ser concluída em 2024.

Ao final da conferência, o Brasil foi eleito para a presidência do Grupo de Países Megadiversos Afins (*Group of Like-Minded Megadiverse Countries*) no âmbito da Convenção de Diversidade Biológica da ONU[1626]. A presidência brasileira tem como objetivo buscar a retomada

[1626] O bloco concentra entre 60% e 70% da biodiversidade global e é composto por vinte países em desenvolvimento: Brasil, África do Sul, Bolívia, China, Colômbia, Costa Rica, Equador, Etiópia, Filipinas, Guatemala, Índia, Indonésia,

efetiva do agrupamento, que não se reuniu durante o turno presidencial etíope, que antecedeu o brasileiro. Não existe, todavia, uma agenda única entre seus membros; países como Brasil e Índia, por exemplo, priorizam questões nacionais concernentes à conservação e ao agronegócio, enquanto os integrantes da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) estão mais alinhados com as posições de países desenvolvidos. Em 2010, durante a última presidência brasileira, foi aprovado o Protocolo de Nagoia, que diz respeito à repartição dos benefícios do uso da biodiversidade.

No que diz respeito à mudança de governo no País, entre 2022 e 2023, há a expectativa de que o Brasil mantenha, nos próximos anos, posicionamento destacado na luta por maiores patamares de financiamento em benefício de nações menos desenvolvidas. Da mesma maneira, interessa ao País participar da liderança de movimentos nesse sentido, por sua capacidade de diálogo em praticamente todos os continentes, especialmente em conjunto com as nações em desenvolvimento, e pelos seus interesses de projeção no âmbito multilateral. Diferentemente, a nova administração, ainda que venha a reconhecer a centralidade do princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, para o discurso oficial do País, tende a elevar seu nível de comprometimento com a internalização das metas de 2030. A maior receptividade em enfrentar questões como o combate ao desmatamento e a integração dos povos indígenas tende a promover ainda mais o protagonismo brasileiro em termos de biodiversidade e do cumprimento dos objetivos de Kunming-Montreal.

h) Biodiversidade além da jurisdição nacional

Para mais detalhes sobre o tema, ver a seção relativa à Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM ou UNCLOS, na sigla em inglês) anteriormente neste capítulo.

i) Plataforma Intergovernamental sobre Biodiversidade e Serviços Ecossistêmicos (IPBES)

Estabelecida para promover a interface entre ciência e políticas públicas relativas à biodiversidade, a Plataforma Intergovernamental sobre Biodiversidade e Serviços Ecossistêmicos (IPBES, na sigla em inglês) é um fórum independente aberto a todos os membros das Nações Unidas. Seu surgimento remonta ao *Busan Outcome*, documento adotado ao final da Terceira reunião *ad hoc* multissetorial sobre uma plataforma intergovernamental de ciência e políticas sobre a os biodiversidade e serviços ecossistêmicos, em junho de 2010, e à A/RES/65/162, de dezembro do mesmo ano, por meio da qual se pedia ao PNUMA para convocar uma reunião plenária para determinar modalidades e possíveis arranjos institucionais para a IPBES. Em reunião plenária em abril de 2012, 94 Estados-Membros do PNUMA, incluindo o Brasil, adotaram resolução estabelecendo a plataforma.

A IPBES trabalha em quatro grandes áreas: ela elabora avaliações sobre temas específicos e questões metodológicas, em nível regional e global; apoia a elaboração de políticas públicas; constrói capacidades e conhecimento; e promove a comunicação para além daqueles diretamente envolvidos com a plataforma, ampliando, assim, seu alcance. Um exemplo é o estudo sobre polinizadores e produção alimentar, finalizado em 2016, com importantes achados sobre a contribuição direta dos polinizadores para a segurança alimentar global e a necessidade de protegê-

---

Irã, Madagascar, Malásia, México, Peru, Quênia, República Democrática do Congo (RDC) e Venezuela. O Brasil, sozinho, detém cerca de 20% da biodiversidade global.

los. Por ser um fórum independente, a IPBES pode responder a solicitações tanto dos Estados Partes, como das convenções relacionadas à biodiversidade, como a CDB, da Convenção sobre o Comércio Internacional das Espécies da Flora e da Fauna Selvagens em Perigo de Extinção (CITES, na sigla em inglês), da Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca (CNUCD), da Convenção sobre Espécies Migratórias (CMS, na sigla em inglês) ou da Convenção de Ramsar sobre Zonas Úmidas de Importância Internacional Especialmente como Habitat de Aves Aquáticas.

Qualquer Estado-Membro das Nações Unidas pode aceder à IPBES. Hoje, a plataforma conta com 145 Estados-Membros. Cada governo designa um ponto focal, responsável por facilitar a interação com a plataforma no intervalo entre as sessões plenárias. Estados-Membros da ONU que não sejam membros da IPBES podem obter o *status* de observadores (54 atualmente). Também podem ser aprovados como observadores convenções, organizações multilaterais, órgãos das Nações Unidas e agências especializadas e outras organizações. Convidados pelo presidente da reunião plenária, os observadores participam sem poder de voto ou a capacidade de unir-se a oconsensos ou de recusá-los. Tal qual os governos, as organizações que participam da IPBES como observadores e outros *stakeholders* são convidados a indicar pontos focais para trabalhar em possíveis resultados.

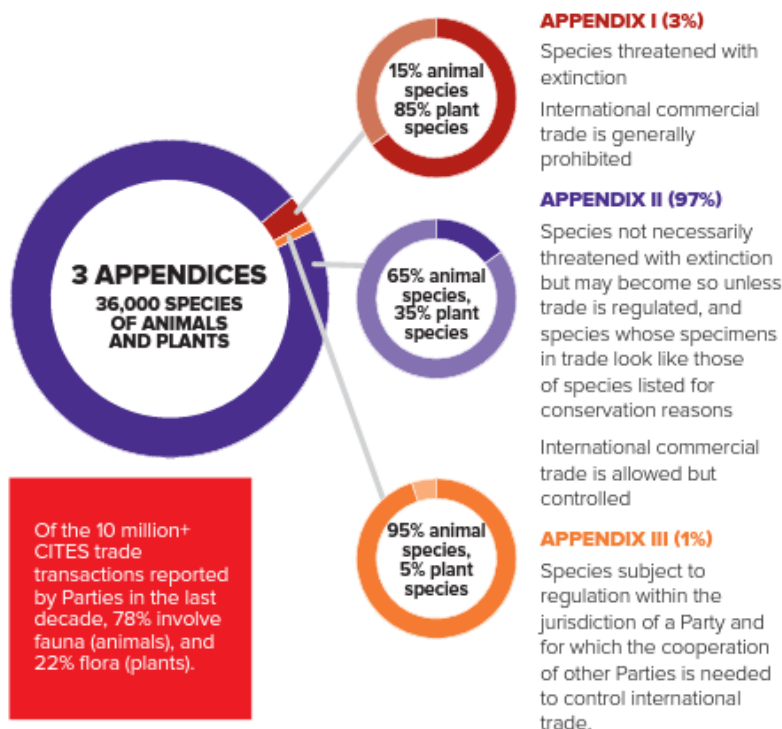
A IPBES conta com um Secretariado localizado em Bonn, na Alemanha, que é responsável por garantir seu funcionamento. A secretária-executiva é Anne Larigauderie, reconhecida ecologista francesa. O *Bureau* da IPBES, órgão composto por dez membros eleitos a título pessoal para vagas destinadas a grupos regionais e presidido atualmente pelo biólogo marinho queniano, David Obura, monitora a performance do Secretariado, revisa o progresso da implementação das decisões adotadas nas sessões plenárias e organiza e ajuda a conduzir as reuniões, entre outras funções. O pesquisador brasileiro do Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (INPA), Adalberto Val, integrou o *Bureau* entre 2013-2016 como um dos representantes dos Estados de América Latina e Caribe. Há, ainda, na estrutura da plataforma, o Painel Multidisciplinar de Peritos, que fornece assistência em assuntos técnicos e científicos e contribui na preparação de entregas para a Plataforma. O professor brasileiro Carlos Alberto Joly é membro interino do painel.

VI. Espécies ameaçadas de extinção

a) Convenção sobre o Comércio Internacional das Espécies da Flora e da Fauna Selvagens em Perigo de Extinção (CITES)

A Convenção sobre o Comércio Internacional das Espécies da Flora e da Fauna Selvagens em Perigo de Extinção (CITES, na sigla em inglês), também conhecida como Conveção de Washington, assinada em 1973 e em vigor desde 1975, conta com 183 Estados Partes (inclusive o Brasil, desde 1975) e visa à regulamentação do comércio internacional de fauna e flora silvestres, prevendo um sistema de certificados e licenças para controlar o comércio de espécies ameaçadas. A convenção cobre exportação, reexportação, importação e desembarque tanto de espécies de animais e plantas quanto de suas partes ou derivados, estando eles vivos ou mortos.

Há três apêndices à CITES, nos quais estão listadas aproximadamente 36 mil espécies protegidas pela Convenção, classificadas segundo seu grau de ameaça:

1) Apêndice I: espécies ameaçadas de extinção;
2) Apêndice II: espécies não necessariamente ameaçadas de extinção, mas cujo comércio deve ser controlado (destaca-se que as espécies elencadas neste apêncide somam 97% das espécies elencadas em todos os três anexos); e
3) Apêndice III: espécies protegidas em pelo menos um país e que este tenha solicitado assistência às demais partes da CITES.

Fonte: CITES Brochure

De acordo com a CITES, o comércio internacional das espécies elencadas nos três apêndices deve cumprir três condições: legalidade, sustentabilidade e rastreabilidade. Por isso, os Estados Partes mantêm permissões e certificados legais emitidos nacionalmente e registrados na

base de dados de comércio do *site* da CITES. Ademais, cada Estado Parte da convenção deve apontar tanto suas autoridades administrativas responsáveis pelo gerenciamento das autorizações de comércio e as autoridades científicas, que desempenham papel de assessoria sobre os efeitos do comércio sobre as espécies transacionadas. O objetivo desses protocolos é garantir que o comércio de espécies de animais e plantas não as coloque em perigo, respeitando as três dimensões do desenvolvimento sustentável.

Em termos de estrutura, a CITES conta com um secretariado dentro do escritório do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), em Genebra, o qual exerce papel de coordenação, aconselhamento e prestação de serviços para as conferências dos Estados Parte e seus órgãos governativos. O Secretariado também serve de centro de difusão de informação e comunicação entre Estados Parte. A atual secretária-geral do CITES é a panamenha Ivonne Higuero. Os Estados Partes reúnem-se, a cada dois ou três anos, na Conferência das Partes (COP, na sigla em inglês), para debater os avanços do regime de proteção de espécies em perigo, os critérios para classificação das espécies nos apêndices, e aspectos técnicos da documentação exigida na exportação e importação de tais animais e plantas. A última edição da COP ocorreu em novembro de 2022, no Panamá. Já seus órgãos governativos são três: Comitê Permanente, Comitê de Animais e Comitê de Plantas. Enquanto o Comitê Permanente trabalha sobre as políticas de implementação da convenção e gestão dos recursos orçamentários do Secretariado, os outros dois possuem caráter técnico e de aconselhamento científico.

No Brasil, o Decreto nº 3607/2000 estabeleceu que a autoridade administrativa para a CITES é o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), cujas funções são manter o registro do comércio de espécimes dos apêndices, elaborar relatórios, fiscalizar condições de transporte de espécimes vivos, organizar e manter registro de infratores, entre outras designações. Já as autoridades científicas são o próprio IBAMA, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), e o Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro (JBRJ), cujas funções são informar ao IBAMA as variações relevantes do *status* populacional das espécies incluídas nos apêndices, assessorá-lo a respeito do destino provisório e definitivo de espécimes interditados ou apreendidos e cooperar na conservação de espécies autóctones incluídas nos apêndices.

b) Outras convenções

Diversos outros tratados internacionais se incluem no âmbito de iniciativas voltadas para a questão das espécies ameaças de extinção. Entre eles destacam-se a Convenção Interamericana para a Proteção e Conservação das Tartarugas Marinhas (IAC/CIT, na sigla em inglês), a Convenção sobre a Conservação de Espécies Migratórias de Animais Silvestres (CMS, na sigla em inglês, ou Convenção de Bonn) e o Acordo para Conservação de Albatrozes e Petréis (ACAP). Há ainda o Acordo sobre a Conservação de Cetáceos Pequenos do Báltico, Nordeste Atlântico e Mares Irlandês e Nórdico (1994) e o Acordo de Lusaka sobre Flora e Fauna (iniciativa africana), dos quais o Brasil não faz parte.

A IAC/CIT foi ratificada pelo Brasil em 2001 e tem como objetivo a promoção da proteção, da conservação e da recuperação das populações de tartarugas marinhas e de seus *habitats*. Os países devem atuar com base nos melhores dados científicos disponíveis, considerando suas características ambientais, socioeconômicas e culturais. Já a CMS, em vigor desde 1983, lista as espécies migratórias ameaçadas de extinção (Anexo I), obrigando as partes a proteger esses animais, preservando seus *habitats* e reduzindo os obstáculos à sua atividade migratória. Há ainda

uma listagem (Anexo II) de espécies que se beneficiariam da cooperação internacional, apesar de não correrem risco iminente de extinção. O Brasil tornou-se parte da Convenção de Bonn em 2015.

Finalmente, o Brasil é signatário também do ACAP, criado no âmbito Convenção de Bonn. No ACAP, negociam-se acordos vinculantes e memorandos de entendimento, de caráter global ou regional, com o objetivo de preservar albatrozes e petréis, por meio da coordenação internacional das ações de mitigação de ameaças às populações dessas aves. Atualmente, o ACAP abrange 22 espécies de albatrozes e nove espécies de petréis, listados no Anexo I desse acordo.

c) Comissão Internacional da Baleia (CIB)

Em 1946, em Washington, foi assinada a Convenção Internacional para a Regulação da Atividade Baleeira com o objetivo de garantir a conservação dos estoques de baleias e, portanto, assegurar o desenvolvimento da indústria baleeira. Sob a estrutura da convenção, no mesmo ano, foi estabelecida a Comissão Internacional da Baleia (CIB). Entre as atividades da comissão estão coordenar e financiar trabalhos de conservação e elaborar pesquisas.

O trabalho da CIB é dividido entre o Comitê de Financiamento e Administração, o Comitê Científico, o Comitê de Conservação, o Subcomitê de Atividade Baleeira de Subsistência Aborígene, o Subcomitê de Infrações e o Grupo de Trabalhos sobre Métodos de Abate de Baleias e Questões de Bem-Estar. Há, ainda, um Secretariado, dirigido por um secretário-executivo, que fornece apoio aos trabalhos da CIB e está sediado no Reino Unido, e um *Bureau*, composto por sete comissários, que supervisionam o progresso dos trabalhos da comissão entre as sessões.

A “Agenda”, parte da convenção de 1946, é um documento juridicamente vinculante que contém metas acordadas pela CIB para garantir o cumprimento do objetivo da convenção. São medidas, por exemplo, de limites de pesca por espécie e área, designação de santuários, proteção de bebês e fêmeas acompanhadas de bebês ou proibição de determinados métodos de caça. A Agenda pode ser emendada em reuniões da comissão.

Qualquer país pode-se tornar membro da CIB ao aderir à convenção de 1946. São membros, hoje, Antígua e Barbuda, Argentina, Austrália, Áustria, Bélgica, Belize, Benin, Brasil (desde 1974), Bulgária, Camboja, Cameroun, Chile, China, Colômbia, Congo, Costa Rica, Côte d’Ivoire, Croácia, Chipre, Dinamarca, Dominica, Tchéquia, República Dominicana, Equador, Eritreia, Estônia, Finlândia, França, Gabão, Gâmbia, Alemanha, Gana, Granada, Guiné-Bissau, Guiné, Hungria, Islândia, Índia, Irlanda, Israel, Itália, Quênia, Kiribati, Coreia do Sul, Laos, Libéria, Lituânia, Luxemburgo, Mali, Ilhas Marshall, Mauritânia, México, Mônaco, Mongólia, Marrocos, Nauru, Países Baixos, Nova Zelândia, Noruega, Omã, Palau, Panamá, Peru, Polônia, Portugal, Romênia, Rússia, São Marino, São Tomé e Príncipe, São Cristóvão e Névis, Santa Lúcia, São Vicente e Granadinas, Senegal, Eslováquia, Eslovênia, Ilhas Salomão, África do Sul, Espanha, Suriname, Suécia, Suíça, Tanzânia, Togo, Tuvalu, Reino Unido, Uruguai e Estados Unidos (EUA). Canadá, Guatemala, Venezuela, Egito, Grécia, Japão e Filipinas são ex-membros.

Cada membro indica um comissário para representá-lo perante a CIB. O atual comissário brasileiro é o embaixador José Augusto Silveira de Andrade Filho, representante permanente do Brasil junto aos organismos internacionais sediados em Londres. O presidente e o vice-presidente da comissão são eleitos entre os comissários para mandatos de quatro anos, revezando-se dois anos em cada uma das duas funções. Além da CIB, o presidente e o vice lideram o *Bureau*. Há, ainda, o secretário-executivo, responsável por temas administrativos e financeiros. O presidente atual é o guineense Amadou Teliivel Diallo, e o vice, o australiano Nick Gales, ambos eleitos em 2022. Em setembro de 2023, Martha Rojas Urrego assumiu como nova secretária-executiva.

As Regras de Procedimento da Comissão dizem que sempre se deve buscar o consenso para a tomada de decisão. Caso isso não seja possível, recorrer-se-á à votação. Em regra, a votação é feita por maioria simples. A maioria de três quartos será necessária para adotar decisões que impliquem emendas à Agenda (Artigo V da convenção de 1946).

A CIB deveria reunir-se a cada dois anos, mas não houve reunião em 2020. Em 2018, o Brasil sediou a 67ª Reunião da CIB, em Florianópolis. Na ocasião, adotou-se a Declaração de Florianópolis, iniciativa brasileira apoiada por mais de 40 países, que contém uma visão de futuro para a comissão. Foi reafirmada, por exemplo, a importância da manutenção da moratória à caça comercial de baleias. A proposta brasileira de criação de Santuário de Baleias do Atlântico Sul, copatrocinada por Argentina, Uruguai, África do Sul e Gabão, recebeu apoio de 60% dos membros da CIB, não atingindo os três quartos necessários para aprovação. Por outro lado, foi aprovado, por consenso, projeto de resolução de iniciativa do Brasil sobre combate a redes fantasmas, isto é, a equipamentos de pesca abandonados no mar e que põem em risco baleias e golfinhos. É importante notar que o Japão deixou a CIB em 2019, logo após a prorrogação da moratória à caça comercial de baleias em 2018.

Na reunião de 2022, a CIB aprovou, por consenso, Resolução sobre Poluição por Plásticos. Não foram submetidas à votação, entretanto, sob o risco de não aprovação, propostas de Resolução sobre Segurança Alimentar e de Resolução sobre a implementação de Programa de Administração e Conservação de estoques de baleias voltado à suspensão da moratória e ao desenvolvimento da indústria baleeira. Em 2022, tampouco se conseguiu aprovar, por falta de quórum, proposta de emenda à Agenda, que criaria Santuário de Baleias do Atlântico Sul. A próxima reunião deve ocorrer no segundo semestre de 2024.

VII. Desertificação

a) Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca (CNUCD)

A Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca (CNUCD) foi estabelecida em 1994 com o objetivo de combater a desertificação e de mitigar os efeitos da seca nos países afetados por seca grave ou desertificação, particularmente na África. O seu texto parte da premissa de que, quando a terra é degradada pela seca, ela perde a capacidade de sustentar a vida, podendo levar a uma série de consequências negativas, como a perda da biodiversidade, a insegurança alimentar e a acentuação da pobreza.

Embora a CDNUD tenha sido aprovada apenas em 1994, os debates internacionais sobre desertificação remontam à década de 1970. Em 1977, foi realizada a Conferência das Nações Unidas sobre Desertificação, a qual adotou um Plano de Ação e reconheceu que a degradação da terra e a desertificação representavam importantes preocupações econômicas, sociais e ambientais para a comunidade internacional. Em 1992, o tema foi colocado em pauta novamente, quando os participantes da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD) o incluíram no texto da Agenda 21 e solicitaram que a Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) estabelecesse um Comitê de Negociações Intergovernamentais para preparar um tratado específico sobre ele, o que foi feito no ano seguinte, por meio da A/RES/47/188. Os trabalhos do Comitê resultaram na aprovação da CNUCD em 17 de junho de 1994, data que ficaria conhecida como o "Dia Mundial da Luta contra a Desertificação".

A CNUCD é o único acordo multilateral destinado a combater os efeitos da desertificação e da seca. Em vigor desde 1996, a convenção foi ratificada por todos os 193 Estados-Membros da ONU, além de Ilhas Cook, Niue, Palestina e União Europeia (UE), totalizando, atualmente, 197 Estados Partes[1627].

A convenção define a desertificação como a degradação da terra nas zonas áridas, semiáridas e subúmidas secas, resultante de vários fatores, incluindo as variações climáticas e as atividades humanas. A seca, por sua vez, seria um fenômeno natural, causado pela ausência de precipitações. Nesse contexto, a convenção estabelece que o combate à desertificação e a mitigação dos efeitos da seca deve ser realizado por meio de estratégias baseadas no aumento de produtividade da terra e na reabilitação, conservação e gestão sustentada dos recursos terrestres e hídricos, bem como da adoção de programas de ação nacionais, sub-regionais e regionais. Para orientar a elaboração de tais programas, a CNUCD conta com cinco anexos de implementação regional, os quais levam em conta as particularidades de cada região (África, Ásia, América Latina e Caribe, Norte do Mediterrâneo e Europa Central e Oriental), bem como o seu nível de desenvolvimento. O texto da convenção também ressalta a importância da cooperação, da pesquisa, da participação das comunidades locais e da mobilização de recursos financeiros para a realização de seus objetivos.

Como órgão supremo da convenção, a Conferência das Partes (COP, na sigla em inglês) é responsável por tomar as decisões necessárias para a sua efetiva implementação. Além dela, a CNUCD conta com o apoio do Secretariado, sediado em Bonn, tendo como secretário-executivo, desde 2019, o mauritano Ibrahim Thiaw; do Comitê de Ciência e Tecnologia, subsidiário à COP e encarregado de prover informações e assessoria em assuntos de natureza científica e tecnológica

[1627] Alegando contenção de gastos, o Canadá deixou a convenção em 2013, mas voltou a ser parte em 2017.

relacionados ao combate à desertificação e à mitigação dos efeitos da seca; do Comitê para a Revisão da Implementação da Convenção, estabelecido em 2001, como órgão subsidiário da COP; de Grupos de Trabalho Intergovernamentais, estabelecidos pela COP para tratar de questões específicas, como a seca, e definir políticas efetivas e medidas de implementação; e do Mecanismo Global, estabelecido em 1998, em decorrência do Artigo 21 da convenção, com o objetivo de prover apoio para a mobilização de recursos financeiros e aconselhamento no que diz respeito à sua alocação. A COP tem-se reunido bienalmente desde 2001, e já realizou quinze conferências.

b) COP15 da Desertificação

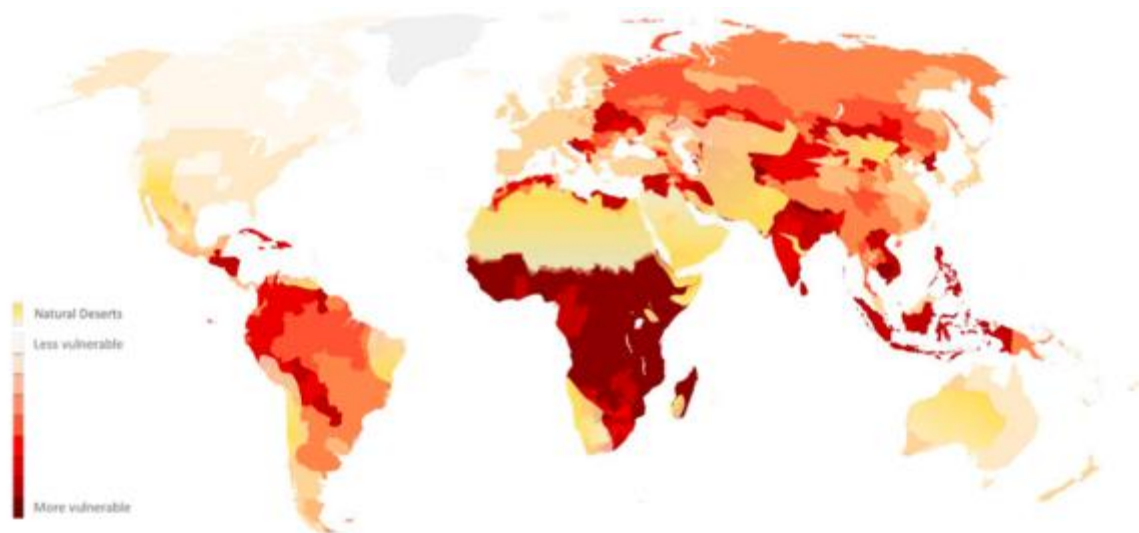
A COP15 foi realizada em maio de 2022, em Abidjã, na Côte d'Ivoire, com o tema "Terra, Vida e Legado: da escassez à prosperidade". A conferência reuniu aproximadamente 7 mil participantes, incluindo chefes de Estado, o setor privado e a sociedade civil, com o intuito de buscar soluções aos desafios interconectados da degradação dos solos, da mudança do clima e da perda da biodiversidade. Para além de debates sobre recuperação das terras e resiliência à seca, com o foco em tornar o uso da terra resiliente e "à prova de futuro", discutira-se questões como a fruição justa e equitativa da terra, a igualdade de gênero e os impactos migratórios associados à desertificação.

Após duas semanas de discussões e de negociações de alto nível, incluindo uma Cúpula de Chefes de Estado, mesas redondas e sessões de diálogos interativas, a COP15 adotou 38 decisões. Dentre os principais compromissos assumidos, destacam-se: acelerar a restauração de 1 bilhão de hectares de terras degradadas até 2030, por meio do aperfeiçoamento da coleta de dados e do monitoramento relativos aos compromissos assumidos pelos Estados Partes; promover a resiliência à seca, por meio da identificação da expansão das terras áridas, do aprimoramento de políticas nacionais e do alerta precoce; estabelecer um Grupo de Trabalho Intergovernamental sobre Seca no período 2022-2024, com o fim de apoiar uma gestão mais proativa da seca; garantir maiores sinergias com as outras duas convenções do Rio (CQNUMC e CDB); fortalecer a participação da sociedade civil e da juventude nos trabalhos da CNUCD; abordar a questão das tempestades de areia e de poeira e outros riscos crescentes de desastre; responder aos impactos migratórios causados pela desertificação e pela degradação dos solos, por meio da criação de oportunidades econômicas e sociais que aumentem a resiliência rural e a estabilidade dos meios de subsistência, bem como da mobilização de recursos para projetos de recuperação do solo; e encorajar o envolvimento feminino na gestão da terra, coletando dados com informações específicas sobre gênero quanto aos impactos da desertificação, da degradação da terra e da seca.

Durante a conferência, o presidente da Côte d'Ivoire lançou o Programa de Legado de Abidjã, o qual contará com US$ 2,5 bilhões em doações internacionais, para impulsionar a sustentabilidade e a resiliência em cadeias de valor chave, recuperar terras degradadas e reverter a perda florestal em curso no país, por meio do plantio de árvores e de variedades de plantas resistentes à seca.

É importante destacar que a COP15 teve os seus trabalhos orientados pela 2ª edição do *Global Land Outlook*, que apresentou conclusões alarmantes, como o fato de cerca de 40% dos solos do planeta já terem sido afetados pela seca e a estimativa de que, até 2050, serão degradados mais 16 milhões de quilômetros quadrados, uma área equivalente ao continente sul-americano. A conferência também foi marcada pelo lançamento do relatório *Drought in Numbers 2022*[1628], que

[1628] O Relatório faz menção ao projeto brasileiro "Reverte", o qual objetiva recuperar 1 milhão de hectares degradados do Cerrado até 2025.

mostra um aumento de 29% nas secas desde 2000 e a projeção de que três quartos da população mundial serão afetados por esse fenômeno até 2050; e de um estudo sobre os diferentes impactos da degradação da terra em homens e mulheres, o qual aponta que as mulheres são duas vezes mais afetadas por essas questões, que tendem a aumentar o fardo do cuidado não remunerado e do trabalho doméstico realizado por mulheres e meninas. Ademais, a conferência lançou o *Sahel Sourcing Challenge*, uma iniciativa que busca incentivar o uso de tecnologia pelas comunidades que estão cultivando a Grande Muralha Verde[1629], com o objetivo de monitorar o progresso do projeto, criar empregos e comercializar a produção local.

Fonte: *Global Drought Vulnerability Index 2022*

Por fim, por meio do Chamado de Abidjã, os membros da conferência apelaram à comunidade internacional para que apoie o objetivo de atingir a Neutralidade de Degradação da Terra até 2030, o qual está no centro do Plano Estratégico 2018-2030 e do Objetivo do Desenvolvimento Sustentável (ODS) 15[1630], e que já conta com a adesão de 129 países, inclusive o Brasil[1631]. Decidiu-se, ainda, que a próxima COP será realizada em 2024, na Arábia Saudita.

[1629] Projeto que visa a combater a desertificação no continente africano, em especial na região do Sahel, por meio da recuperação de 100 milhões de hectares de terras degradadas, do sequestro de 250 milhões de toneladas de carbono e da criação de 10 milhões de empregos verdes.

[1630] ODS 15 – Vida terrestre: proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade.

[1631] O Brasil assinou a CNUCD em 1994 e a ratificou em 1997. Diante dos compromissos assumidos junto à convenção, o Ministério do Meio Ambiente é o responsável por implementar a Política Nacional de Combate à Desertificação e por apoiar e fomentar a adoção de boas práticas na busca da Neutralidade da Degradação da Terra. Em sua participação na COP15, o Brasil chamou atenção para o sucesso do programa nacional "Águas do Agro", o qual tem como objetivo promover o desenvolvimento sustentável em áreas rurais por meio do incentivo e da adoção de práticas de conservação do solo e da água. Entre as áreas que se têm beneficiado do programa, muitas estão localizadas no sertão brasileiro, que constitui a região semiárida mais populosa do planeta. Além disso, o país mostrou interesse em explorar sinergias existentes entre a CNUCD e outras convenções, em particular a Convenção de Ramsar sobre Áreas Úmidas.

VIII. Poluição, segurança química e resíduos

a) Convenção de Basileia

A Convenção de Basileia sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito (Convenção da Basileia) estabelece como meta a proteção da saúde das pessoas e do meio ambiente ante os efeitos prejudiciais dos resíduos perigosos. Essa convenção foi elaborada em 1989 e entrou em vigor em 1992. O tratado conta com 191 ratificações, incluindo União Europeia (UE) e Palestina, porém, destaca-se a não ratificação dos Estados Unidos (EUA).

A regulamentação da convenção cobre a importação, a exportação e o trânsito de resíduos perigosos, pautando-se no princípio do consentimento prévio e explícito. Por resíduos perigosos entende-se aquelas substâncias listadas no Anexo I da convenção, com potencial de serem explosivas, inflamáveis, tóxicas ou corrosivas. Dessa forma, visa-se tanto ao combate do tráfico ilegal dessas substâncias, quanto à cooperação internacional para o gerenciamento ambientalmente adequado desses resíduos.

Seu contexto de criação é a crescente preocupação com o setor ambiental ao longo das décadas de 1970 e 1980. Com efeito, registrou-se na década de 1990, que os países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) exportavam mais de 1,8 milhão de toneladas de resíduos potencialmente perigosos ao ano. Embora a maior parte desse movimento ocorresse entre países do Norte Global, evitar o desenvolvimento de um fluxo de sustâncias potencialmente perigosas dos países desenvolvidos para os países em desenvolvimento foi, entre outras, uma preocupação política destacada que motivou a elaboração do tratado. Ademais, uma série de catástrofes ambientais, como o incidente do depósito de resíduos do mar de Khian, de 1986, na Libéria, também motivaram a legislação internacional sobre o tema.

Devido à não proibição total de exportação de resíduos perigosos para países de menor desenvolvimento relativo[1632], países em desenvolvimento e organizações ambientais – com apoio de países europeus, sobretudo da Dinamarca – pressionaram por alterações no tratado. Uma preocupação dos defensores dessas alterações foi, em especial, a venda de navios para recuperação, no processo conhecido como desmantelamento ou demolição naval. Nesse quadro, em 1995, na Conferência das Partes (COP, na sigla em inglês), foi elaborada a Emenda de Banimento à Convenção de Basileia sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito, a qual proíbe a exportação de resíduos perigosos, por países desenvolvidos listados na emenda, para países em desenvolvimento, por qualquer motivo, incluindo reciclagem.

A Convenção da Basileia também foi emendada, em 2019, para incluir resíduos plásticos como um material regulamentado. A emenda enfrentou forte oposição dos EUA – maior emissor de resíduos plásticos do mundo – porém, o país não obteve sucesso em barrar a emenda, visto que não é parte do tratado. A emenda de 2019 estabelece que o comércio de resíduos plásticos seja mais transparente e regulamentado, determinando também que os governos devem não somente garantir a gestão ambientalmente correta desses resíduos, mas também combater a sua geração.

O Brasil ratificou a Convenção da Basileia em 1993, por meio do Decreto nº 875/1993. Já o Decreto nº 4581/2003 promulga as emendas à convenção e define em seu Artigo 1º e nos Anexos I e III os resíduos considerados perigosos e passíveis de controle. Por sua vez, a Lei nº 12.305/2010 estabeleceu a Política Nacional de Resíduos Sólidos, que, entre outras inovações, proibiu definitivamente a importação de resíduos perigosos, ainda que para tratamento, reforma, reuso,

[1632] A convenção apenas bania totalmente o envio dessas substâncias à Antártida.

reutilização ou recuperação. Finalmente, a Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) n° 452/2012 estabeleceu a restrição para os resíduos definidos como "controlados". A autoridade competente perante a Convenção de Basileia no Brasil é o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), cabendo a este instituto a notificação de movimentos transfronteiriços de resíduos perigosos ou outros resíduos, e responder a tal notificação.

b) Convenção de Roterdã

A Convenção de Roterdã sobre o Procedimento de Consentimento Prévio Informado Aplicado a Certos Agrotóxicos e Substâncias Químicas Perigosas Objeto de Comércio Internacional (Convenção de Roterdã) é um tratado multilateral voltado para a promoção de responsabilidades compartilhadas no que tange à importação de produtos químicos perigosos. A convenção estabelece dois mecanismos principais para consecução de seus objetivos: o Procedimento de Consenso Prévio Informado e o Compartilhamento de Informações. Além disso, a convenção roga pelo uso de embalagens apropriadamente identificadas quando se tratar da exportação de produtos químicos potencialmente danosos. Adotado em 1998 e em vigor desde 2004, o tratado conta atualmente com 165 partes, incluindo UE e Palestina. Entre ausências notáveis estão EUA, Egito e República Democrática do Congo (RDC).

As origens da Convenção de Roterdã remontam aos trabalhos da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO, na sigla em inglês) e do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), na década de 1980, em prol do compartilhamento de informações e troca de experiências, a exemplo do Código de Conduta sobre Distribuição e Uso de Pesticidas da FAO (1985) e as Diretrizes de Londres para a Troca de Informações sobre Químicos no Comércio Internacional do PNUMA (1987). No anos 1990, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), ou Rio-92, deu novo impulso à temática, sobretudo devido ao Capítulo 19 da Agenda 21, o qual clama por um instrumento legalmente vinculante na matéria.

Em termos de estrutura, a convenção tem como órgão máximo a COP, que supervisiona os avanços sobre o tema e debate eventuais emendas ao tratado. Além disso, há o Comitê de Química – um órgão subsidiário de caráter técnico – e o Secretariado. Destaca-se que, desde 2012, a Convenção de Basileia e a Convenção de Roterdã compartilham o mesmo secretariado – o qual passou a atuar junto do secretário do PNUMA. Desde então, as três instituições realizam COPs de forma conjunta, visando a aproveitar a sinergia das discussões de cada âmbito.

Destaca-se que o Brasil assinou a Convenção de Roterdã em 1998, ratificando-a em 2005. As autoridades nacionais designadas para os assuntos relativos à convenção são o IBAMA, o Ministério das Relações Exteriores e o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima.

c) Convenção de Estocolmo

A Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes, assinada em 2001 e em vigor desde 2004, conta com 186 Estados Partes, sendo as ausências mais notáveis as dos EUA e Israel. Trata-se de uma convenção voltada para a adoção de medidas de controle aos poluentes orgânicos persistentes (POP), em todas as etapas do clico de vida (produção, importação, exportação, uso e destinação final). Os POPs são substâncias químicas com alta persistência na natureza, capazes de serem transportadas por longas distâncias pelo ar, pela água e pelo solo e de

se acumularem em tecidos gordurosos dos organismos vivos, sendo preocupantes em termos de toxicidade para a saúde humana e o meio ambiente. Os POPs regulados pela convenção estão relacionados em seus Anexos A (POPs a ser eliminados), B (POPs com usos restritos e perspectiva de serem eliminados) e C (POPs produzidos não intencionalmente). No Anexo D, encontram-se os critérios para que uma substância seja classificada como POP.

O contexto de negociação da Convenção de Estocolmo gira em torno da chamada para uma ação global pelo PNUMA, em 1995, a respeito dos POPs – a qual teve como reação a elaboração de uma lista dos doze maiores "infratores" (*offenders*) pelo Fórum Intergovernamental sobre Segurança Química (IFSC, na sigla em inglês)[1633] e o Programa Internacional sobre Segurança Química (IPCS, na sigla em inglês)[1634]. Nesse quadro, a Convenção de Roterdã clama por novos e adicionais recursos financeiros, vindos dos países desenvolvidos, para eliminar a produção e o uso de POPs. Ademais, o acordo visa a eliminar, onde possível, a produção intencional de POPs, além de incentivar a gestão e o descarte de resíduos POPs de forma segura.

Em termos de estrutura, a convenção conta com uma COP como órgão máximo de deliberação. Além disso, possui um Secretariado e o Comitê de Revisão dos Poluentes Orgânicos Persistentes (PORPC, na sigla em inglês). Este último foi criado na primeira COP, no Uruguai, em 2005, visando à análise de novas substâncias a serem acrescidas à lista da convenção. De caráter técnico, o PORPC é composto de 31 especialistas nomeados pelos Estados Partes, respeitando-se uma divisão regional equitativa. Por sua vez, o Secretariado é gerido atualmente em conjunto pelo PNUMA e pela FAO, com base em Genebra. O Secretariado tem como função a organização das COPs e prestar assistência aos Estados Partes, sobretudo aos países em desenvolvimento, mediante solicitação.

O Brasil assinou a Convenção de Estocolmo em 2001, ratificando-a em 2004. No entanto, já em 2002, a Resolução CONAMA nº 316/2002 estabeleceu os procedimentos e critérios para o licenciamento e o controle das emissões de POPs. A Secretaria de Recursos Hídricos e Qualidade Ambiental do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima desempenha a função de ponto focal técnico da convenção, juntamente com a Divisão de Política Ambiental do Ministério das Relações Exteriores, que atua como ponto focal oficial.

d) COP BRS

Em 2010, ocorreu uma COP extraordinária conjunta no âmbito das convenções de Basileia, Roterdã e Estocolmo (BRS, na sigla em inglês), buscando aproveitar as sinergias entre os temas discutidos nos três acordos. A partir de 2013, COPs conjuntas, chamadas de COPs BRS ou COP Tripla, ocorrem bienalmente, somando seis edições desde então. A última COP Tripla ocorreu em maio de 2023, englobando a COP16 da Convenção de Basileia, a COP11 da Convenção de Roterdã e a COP11 da Convenção de Estocolmo. O tema desta última edição foi "Ações de aceleração: alvos para o manejo saudável de químicos e resíduos", para o qual os organizadores do evento chamam atenção especial no contexto de tripla crise planetária: mudança do clima, perda de biodiversidade e poluição. O evento contou com reuniões conjuntas entre representantes das três

[1633] O IFSC é um fórum criado em 1994 e integrado por organizações internacionais, como a Organização Mundial do Comércio (OMC), a Orgnização Internacional do Trabalho (OIT) e o PNUMA, países-membros das Nações Unidas, organizações privadas e da sociedade civil. Seu objetivo é fomentar discussões voltadas para estratégias de diminuição de riscos relacionados ao uso de produtos químicos.

[1634] O IPCS é um relatório elaborado em conjunto pelo PNUMA, pela OIT e pela Organização Mundial da Saúde (OMS) para o estabelecimento de bases científicas para a avaliação do risco à saúde humana e ao meio ambiente decorrente da exposição a substâncias químicas.

convenções, nas quais foram adotados guias técnicos relativos a resíduos plásticos e onde foram tomadas decisões com considerações especiais quanto aos resíduos eletroeletrônicos. Discutiram-se ainda questões orçamentárias dos mecanismos de financiamento, sobretudo aquelas relativas à adoção de medidas específicas por países em desenvolvimento. O Brasil esteve presente na COP BRS por meio de representantes diplomáticos e do IBAMA, instituição que contribui para grupos de trabalho em questões técnicas.

Na COP BRS de 2023, a Convenção da Basileia adotou documentos relativos a diretrizes sobre resíduos plásticos, em acordo com as negociações em torno de um tratado sobre poluição plástica. Já os debates exclusivos da Convenção de Estocolmo centraram-se em torno dos achados do Relatório Global da Convenção de Estocolmo, os quais indicaram que o tratado vem sendo efetivo na redução de POPs em pessoas e no planeta. Ademais, concordou-se em eliminar a produção e o uso de pesticidas à base de metoxicloro. Finalmente, a Convenção de Roterdã acrescentou um, dos sete componentes químicos indicados pelo Comitê de Química, à lista de componentes proibidos. O baixo número de componentes químicos acrescentados à lista – apenas um – despertou debates acerca da efetividade da convenção, motivando a criação de um processo interseccional de recolhimento de informações das partes sobre os desafios relacionados a tomada de decisão dessa natureza, incluindo potenciais efeitos diretos e indiretos sobre elas, no caso de se incluírem mais produtos à lista. Além disso, foi proposto um novo anexo ao acordo, de adesão voluntária, listando substâncias ainda não consensuadas, a serem proibidas. No entanto, não se atingiu o quórum mínimo de aprovações na votação, e o anexo foi, assim, rejeitado.

e) Convenção de Minamata

A Convenção de Minamata[1635] sobre Mercúrio, assinada em 2013 e em vigor desde 2017, estabelece critérios rigorosos para a eliminação do uso do mercúrio. O acordo conta com 147 Estados Partes, e tem por objetivo a eliminação do uso e a redução das emissões de mercúrio. Em termos mais gerais, espera-se que o acordo também abra oportunidade à inovação tecnológica, ao uso de substâncias menos tóxicas e ao aumento da competitividade das indústrias dos países em desenvolvimento. O acordo visa ao banimento de novas minas de mercúrio e ao progressivo desmantelamento das já existentes, à redução do uso de mercúrio em produtos diversos e ao controle das emissões no ar, terra e água. O tratado estabeleceu ainda o ano de 2032 como prazo para o fim da mineração primária de mercúrio em lugares já conhecidos.

Seu histórico de formação relaciona-se com a iniciativa da Parceria Global do Mercúrio do PNUMA, que, entre 2005 e 2007, realizou estudos sobre a legislação internacional e os arcabouços jurídicos nacionais sobre o tema. Tais pesquisas concluíram a insuficiência das medidas em vigor e a necessidade de sua revisão. Em 2009, o PNUMA decidiu pelo desenvolvimento de um instrumento juridicamente vinculante para tratar do tema. As negociações foram concluídas em 2012, e o acordo foi aberto a adesões em 2013.

O Brasil é parte do instrumento desde 2017. Destaca-se que o Brasil é considerado um emissor global relevante de mercúrio, devido ao garimpo ilegal (para a separação do ouro dos demais sedimentos), a produção de cimento e o uso da substância em tratamentos de saúde bucal e medidores de pressão arterial. Nesse quadro, à época da aprovação do acordo no Congresso Nacional (2017), o então ministro do Meio Ambiente, Sarney Filho, declarou que a Convenção de Minamata refletia os principais interesses ambientais do Brasil.

[1635] Minamata é uma cidade do Japão, conhecida pelo desastre de contaminação por mercúrio da população local de 1956. Desde 2001, 2.265 vítimas foram reconhecidas como portadoras da “Doença de Minamata”.

No âmbito da convenção, já se produziram relatórios e documentos tais como o de melhores práticas disponíveis / melhores práticas ambientais sobre emissões aéreas (BAT/BEP, na sigla em inglês), um acordo sobre orientações para desenvolvimento de planos de ação nacionais sobre mineração de ouro em escala pequena ou artesanal e um guia sobre manejo de áreas contaminadas. O órgão máximo da convenção é a COP. A COP4, foi realizada na Indonésia, após um primeiro segmento realizado *online*, em 2021, devido à pandemia de COVID-19. Na ocasião, a Declaração de Bali sobre o combate ao comércio ilegal de mercúrio, de caráter não vinculante, foi adotada, após ser introduzida pela delegação anfitriã.

Em outubro de 2023, a secretária-geral das Relações Exteriores, embaixadora Maria Laura da Rocha, abriu, no Itamaraty, reunião regional de consultas com povos indígenas e comunidades locais afetadas pelo mercúrio usado na mineração artesanal de ouro. O encontro, promovido em conjunto com o Secretariado da Convenção de Minamata sobre Mercúrio atendeu a mandato da COP4 e antecedeu reunião de países da América Latina e do Caribe preparatória à COP5.

Na COP5, em Genebra, em outubro e novembro de 2023, foram aprovadas 23 medidas. Entre elas, aprovou-se novo limite para a concentração de mercúrio em resíduos, medida que cria regras para a exportação e importação de dejetos contaminados. A decisão cria um marco contra a exportação de materiais contaminados, reconhecendo os impactos negativos do trânsito de dejetos para países em desenvolvimento. Os países também concordaram na eliminação do mercúrio de cosméticos a partir de 2025 e na eliminação progressiva de diversos produtos que utilizam mercúrio, como lâmpadas, baterias e amálgama dentário, dentre outros. A COP5 também aprovou proposta apresentada pelo Brasil para apoiar a maior participação de povos indígenas e comunidades tradicionais nas reuniões.

f) Outras convenções sobre poluição

A Convenção Internacional para a Prevenção de Poluição por Navios (MARPOL), de 1973, é o principal tratado internacional voltado para a prevenção da poluição do meio ambiente marítimo causada por navios devido a questões operacionais ou acidentais. Adotada no âmbito da Organização Marítima Internacional (OMI ou IMO, na sigla em inglês), a convenção conta com seis anexos técnicos cobrindo as “Áreas Especiais”, onde controles operacionais mais estritos são elencados, de acordo com tipos de substâncias e manutenção de operações de navios:

1) Anexo I: poluição por petróleo;
2) Anexo II: líquidos nocivos;
3) Anexo III: substâncias perigosas carregadas pelo mar;
4) Anexo IV: esgoto de navios;
5) Anexo V: lixo de navios; e
6) Anexo VI: poluição do ar.

Motivada por uma série de acidentes com navios petroleiros, a OMI adotou o Protocolo de 1978. O protocolo reforça as medidas de proteção do meio ambiente marítimo e de prevenção de poluição por embarcações petroleiras. O novo documento entrou em vigor 1983, passando a ser chamado de MARPOL 73/78. Para o Brasil, o MARPOL 73/78 entrou em vigor em 1988 e foi promulgada internamente em 1998. Ademais, entre 2003 e 2007, a OMI aprovou diversas emendas aos Anexos da MARPOL 73/78. Desde então, todas essas emendas foram aprovadas pelo Congresso Nacional e, em março de 2022, promulgadas internamente pelo governo federal.

A Convenção sobre Poluição Atmosférica Transfronteiriça a Longa Distância (CLRTAP), de 1979, é voltada para a proteção ambiental contra os efeitos deletérios da poluição do ar. Em

vigor desde 1983, busca-se com o tratado a prevenção e a redução gradual da degradação da qualidade do ar e seus efeitos nocivos, a exemplo da precipitação ácida, acidificação das massas de águas e dos solos e a eutrofização. Há oito protocolos adicionais, cujos temas tratam de emissões de enxofre, nitrogênio, compostos orgânicos voláteis, entre outros. Trata-se de um acordo cuja membresia é composta essencialmente do Norte Global, na medida em que seus signatários são, quase em sua totalidade, da Europa ou da América do Norte.

g) Poluição plástica

As negociações sobre a criação de uma convenção para erradicar a poluição por plástico no mar começaram oficialmente em novembro de 2022, com a primeira reunião do comitê intergovernamental negociador (INC-1, na sigla em inglês), em Punta del Este, Uruguai. O PNUMA, por meio de mandato estabelecido pela Assembleia das Nações Unidas para o Meio Ambiente (UNEA, na sigla em inglês)[1636], recebeu a tarefa de dar início e supervisionar o processo, que ocorre por meio das reuniões do INC. Estão previstas cinco reuniões do INC entre novembro de 2022 e novembro de 2024, cujos resultados, ainda que preliminares, serão reportados à UNEA-6, em fevereiro de 2024.

O mandato acordado pelos Estados busca tratar da raiz do problema, abarcando medidas relativas a todo o ciclo de produção de plásticos e buscando a implementação de uma economia circular sustentável. De acordo com o mandato, o tratado a ser negociado deve ter quatro características principais:

1) gerar obrigações vinculantes para os Estados;
2) cobrir toda a cadeia do ciclo de plásticos: *design*, produção, consumo, reuso, reciclo;
3) fornecer uma visão comum e padrões harmonizados; e
4) reconhecer a contribuição de trabalhadores do mercado informal.

As negociações estão centradas em quatro pilares, necessários para a transição em direção a uma economia circular:

1) eliminação e substituição de plásticos e de aditivos nocivos;
2) *design* de produtos plásticos para que sejam reutilizados e reciclados;
3) certificação de que os produtos serão reutilizados e reciclados; e
4) gerenciamento da poluição por plástico de forma sustentável e responsável.

Dentre os temas debatidos na INC-1 estão a convergência entre direitos humanos, comércio internacional e acordos ambientais, a necessidade de definições claras e mecanismos de verificação, elementos jurídicos de regulação, e a necessidade de um aporte de inovações na estrutura do tratado. À margem da reunião do INC-1, o PNUMA sediou um *multistakeholder forum*, de que várias partes interessadas dentro da cadeia de produção de plástico participaram. Não houve decisões concretas a respeito do texto do tratado na INC-1.

A INC-2 foi realizada em Paris, sob os auspícios da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, na sigla em inglês), entre 29 de maio e 2 de junho. Estiveram no evento delegações de mais de 169 Estados-Membros e 900 observadores de organizações não governamentais. Durante a INC-2, houve tratativas sobre as principais características e sobre o escopo do acordo em elaboração. Com efeito, decidiu-se pelo início da

[1636] A Resolução 5/14 foi aprovada, de forma unânime, no marco da UNEA-5, e teve como título “Fim da Poluição Plástica: rumo a um instrumento internacional juridicamente vinculante”. Essa foi a primeira vez que a UNEA adota o mandato de uma negociação para um acordo ambiental multilateral juridicamente vinculante.

elaboração de uma primeira versão do futuro instrumento a ser circulada antes da realização da INC-3.

A INC-3 foi realizada em novembro de 2023, em Nairóbi, no Quênia. No início de outubro, foi circulado o rascunho do instrumento, elaborado pelo presidente das INC, Gustavo Meza-Cuadra Velásquez, do Peru, com apoio do Secretariado (apoiado pelo PNUMA). A INC-4 está prevista para abril de 2024, em Ottawa, no Canadá.

Quando as negociações estiverem concluídas, o PNUMA vai convoªar uma conferência para adotar o instrumento e abri-lo para assinaturas.

h) Conferência Internacional sobre Gestão de Substâncias Químicas

Em 2006, foi adotada, na primeira Conferência Internacional sobre Gestão de Substâncias Químicas (ICCM, na sigla em inglês), a Abordagem Estratégica Internacional para a Gestão de Substâncias Químicas (SAICM, na sigla em inglês), política internacional de promoção da segurança química no mundo, com base em objetivo estabelecido na Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável de Joanesburgo, em 2022. A SAICM tem como instância decisória a própria ICCM.

Em setembro de 2023, foi realizada, em Bonn, a 5ª ICCM, organizada pelo PNUMA e pelo governo da Alemanha. Na ocasião, foi adotado o “Quadro Global sobre Substâncias Químicas – Por um planeta livre de danos causados por substâncias químicas e resíduos”, com 28 metas. O documento contém novas diretrizes para combater a poluição causada por substâncias químicas e resíduos, como a prevenção do tráfico de substâncias químicas, a elaboração de planos nacionais para os compostos e a transição para alternativas mais sustentáveis, e determina como países devem abordar o ciclo de vida desses materiais. Houve ainda a criação da Aliança Global sobre Agrotóxicos Altamente Perigosos para apoiar sua eliminação da agricultura.

A comitiva brasileira à 5ª ICCM reuniu representantes dos ministérios do Meio Ambiente e Mudança do Clima, das Relações Exteriores, da Agricultura e Pecuária e da Saúde, além da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA). A implementação do Quadro Global no Brasil passará pela Comissão Nacional de Segurança Química, criada em 2023, com a participação de 29 instituições.

IX. Florestas

a) Tratamento multilateral

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), também chamada de Rio-92, foi um grande marco no regime internacional de conservação de florestas. Um dos documentos resultantes da conferência foi a Declaração de Princípios sobre Florestas, cujo nome oficial é "Declaração oficial de princípios, sem força jurídica obrigatória, para um consenso global quanto à gestão, a conservação e o desenvolvimento sustentável de florestes de todos os tipos", na qual se estabelecem recomendações para conservação e desenvolvimento sustentável de florestas.

A declaração associa a preservação das florestas às necessidades de desenvolvimento dos Estados, reconhecendo inclusive o direito de soberania de cada país sobre a exploração de seus recursos naturais, a despeito da necessidade de evitar que tais iniciativas resultem em danos ambientais injustificáveis (Princípio 1.a e Princípio 2). Ademais, durante o processo negociador do documento, os países em desenvolvimento, organizados em torno do G77, pressionaram pela inclusão da ajuda externa como condição para o estabelecimento de reservas florestais. No entanto, devido à oposição dos países desenvolvidos a estes termos, a redação final adotou uma solução de compromisso entre as duas posições. Como resultado, destacou-se a necessidade de cooperação internacional e de uma divisão equitativa, entre a comunidade internacional, dos custos de se atingir os benefícios associados à preservação das florestas (Princípio 1.b). A declaração abarca todos os tipos de florestas, plantadas ou naturais, e reconhece a necessidade de proteção dos direitos das populações indígenas e de promoção da participação de mulheres em todos os aspectos da gestão sustentável das florestas, das vantagens econômicas (bens e serviços) que a floresta pode oferecer e da importância da transferência de tecnologia para atingir os objetivos da declaração.

Também na Rio-92, foi acordada a Agenda 21, um plano de ação global que visa ao planejamento para a construção de sociedades sustentáveis. É organizada em 40 capítulos, dos quais o Capítulo 11 trata do combate ao desflorestamento. Esse capítulo é dividido em quatro "áreas programáticas", sendo elas:

1) o apoio às diferentes funções e papéis desempenhados pelas florestas;
2) o aumento da proteção, da gestão sustentável e da conservação, além da recuperação de áreas florestais devastadas;
3) a promoção da utilização eficiente dos bens e serviços oferecidos pelas florestas; e
4) o estabelecimento de capacidades para planejamento, avaliação e observações sistemáticas das florestas e seus programas, projetos e atividades relacionadas.

Desde os anos 1990, o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) exerce papel destacado dentro da governança global de florestas. Em 1995, o órgão criou o Painel Intergovernamental sobre Florestas (IPF, na sigla em inglês), de caráter *ad hoc*, voltado para a criação de consensos e formulação de propostas a respeito de ações de manejo, conservação e desenvolvimento sustentável de todos os tipos de florestas. Com o fim dos trabalhos do IPF em 1997, o ECOSOC estabeleceu o Fórum Intergovernamental sobre Florestas (IFF, na sigla em inglês), também *ad hoc*, para dar continuidade aos debates e propostas de ação sobre a temática que foram desenvolvidas no IPF. Da quarta e última sessão do IFF, surgiu a proposta, dirigida ao ECOSOC, de criação de um arranjo internacional para florestas, para dar sequência aos trabalhos do IPF e do IFF, que resultou, efetivamente, na criação do Arranjo Internacional para Florestas pela Resolução 2000/35, de 2000.

O Arranjo Internacional para Florestas tem como objetivo fundamental promover a gestão, a conservação e o desenvolvimento de todos os tipos de florestas e reforçar o comprometimento político de longo prazo nesse sentido. O propósito é promover a implementação de ações acordadas no âmbito internacional no tema florestal, gerando um arcabouço global de políticas coerentes, transparentes e participativas. Busca-se ainda gerar um espaço de cooperação internacional entre nações, entidades privadas e organizações internacionais, além de gerir mecanismos de acompanhamento e de avaliação dos progressos atingidos na temática por seus membros. Atualmente, nesse arranjo, inserem-se o Fórum das Nações Unidas sobre Florestas (UNFF), a Parceria Colaborativa sobre Florestas da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), o Fundo Global de Financiamento e Facilitação para Florestas e o Fundo de Administração e Custeio do UNFF.

Também criado pela Resolução 2000/35, o UNFF é composto por todos os membros das Nações Unidas e por todas as suas agências especializadas. Ele atua, dessa forma, como espaço multilateral para concertação de posições e interesses sobre florestas em nível global. A atuação tanto do fórum quanto do arranjo como um todo deve basear-se na Declaração do Rio (1992), na Declaração de Princípios sobre Florestas (1992), no Capítulo 11 da Agenda 21 (1992) e nos resultados do IPF e do IFF. A primeira edição do fórum ocorreu em junho de 2001, e – com exceção do UNFF 8, 9 e 10, que ocorreram com intervalo de dois anos entre eles – reúne-se com periodicidade anual.

Em termos de estrutura, o UNFF possui um secretariado responsável pelas preparações logísticas dos encontros relacionados às suas atividades, servindo também como secretariado para a Parceria Colaborativa sobre Florestas da FAO. Atualmente, Juliette Biao Koudenoukp, de nacionalidades beninense e canadense, ocupa a função de diretora do Secretariado. O fórum é gerido também pelo Escritório do UNFF, composto de um presidente e quatro vice-presidentes, respeitando-se o princípio da distribuição geográfica equitativa, para um período bienal. Entre as suas atribuições estão o acompanhamento das decisões das sessões do fórum e a preparação para as próximas reuniões. O presidente é responsável ainda pela representação do fórum no diálogo com atores externos. O atual presidente é o embaixador do Burundi, Zéphyrin Maniratanga. Destaca-se que a presidência do UNFF já foi ocupada três vezes consecutivas (do UNFF 11 ao 13) por representantes brasileiros: em ordem cronológica, os diplomatas Vicente Bezerra, Clarissa Souza Della Nina e Luciana Melchert Saguas Presas

No que tange à produção de documentos e diretrizes sobre o tema da proteção floresta, a 6ª sessão do UNFF, realizada em 2006, possui especial importância. Nesta edição, foram aprovados os quatro objetivos globais sobre florestas:

1) reverter a perda da cobertura florestal global por meio do manejo florestal sustentável;
2) incrementar os benefícios econômicos, sociais e ambientais advindos das florestas, incluindo a melhoria do nível de vida das populações dependentes das florestas;
3) aumentar consideravelmente a área das florestas protegidas, bem como a proporção de produtos florestais de florestas manejadas sustentavelmente; e
4) reverter o declínio na ajuda oficial ao desenvolvimento e mobilizar recursos financeiros novos e adicionais de todas as fontes para sua implementação.

Na 7ª sessão do UNFF, aprovou-se o Instrumento Não Vinculante Sobre Todos os Tipos de Florestas (NLBI, na sigla em inglês), documento de referência para o manejo florestal sustentável e para as tratavas internacionais sobre o tema, que incorpora os quatro objetivos definidos no ano anterior.

Em 2017, o regime de florestas ganhou mais tração com a adoção, pela Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), do Plano Estratégico para Florestas 2017-2030 (UNSPF, na sigla em inglês), o qual estabelece um quadro global para ações para manejo sustentável de todos os tipos de florestas (e de árvores fora de florestas) e para a interrupção do desflorestamento e da degradação florestal. Esse plano é composto de seis Objetivos Florestais Globais (GFG, na sigla em inglês) e 26 metas associadas, a serem alcançados até 2030, possuindo caráter voluntário e universal. As GFG são metas interconectadas, que buscam integrar as dimensões econômica, social e ambiental da gestão sustentável das florestas, fomentando e acelerando o progresso em relação aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU). Tais metas buscam ainda apoiar a consecução de objetivos de outros instrumentos internacionais relacionados ao tema, a exemplo do Marco Global de Biodiversidade de Kunming-Montreal e do Acordo de Paris. Atualmente, o UNSPF e os GFG são balizadores dos debates do UNFF.

Ainda no que concerne aos trabalhos do UNFF, desde 2017, as sessões de negociação do fórum atendem a uma lógica bienal integrada, na medida em que, em anos ímpares, os debates se centram em discussões de implementação, aconselhamento técnico e troca de experiências e, em anos pares, o foco recai sobre diálogo sobre políticas públicas, desenvolvimento e tomada de decisões. Por isso, o evento de 2023 – o 18º Fórum sobre Florestas (UNFF18) – compartilha com a próxima edição (UNFF19) as prioridades temáticas dos debates em pauta, nas quais se incluem o fortalecimento de benefícios econômicos, sociais e ambientais de economias baseadas em florestas; o aumento da área mundial de florestas protegidas, assim como da proporção de produtos florestais provenientes de matas geridas sustentavelmente; e a mobilização de recursos e de cooperação científica.

O UNFF18 ocorreu em maio de 2023, com o objetivo de debater os termos técnicos da implementação do UNSPF. Durante o evento, foram discutidas as metas que apresentaram maior progresso, as que mais necessitavam de ações imediatas e os impactos da pandemia de COVID-19 na gestão de florestas. No primeiro grupo, estão o crescimento da proteção de fontes de recursos hídricos em regiões florestais[1637], a expansão da participação de energia renovável produzida na floresta[1638] e o aumento de volume e valor de produtos florestais comercializados. Já nas áreas em que se necessitam ações urgentes, destacam-se o financiamento e investimento em florestas, o reforço da governança florestal (nos níveis global, regional e nacional) e parcerias com povos indígenas e com pequenos produtores para inovação e sustentabilidade. No que tange ao impacto da COVID-19 na gestão sustentável de florestas, os debates apontam para o papel importante que os recursos florestais podem exercer na recuperação econômica pós-pandemia. Durante o UNFF18, realizaram-se, ainda, atividades relacionadas à revisão intermediária do Arranjo Internacional de Florestas, conforme determinação de resolução do ECOSOC de 2015. A revisão intermediária deverá ser concluída em 2024, em preparação para uma avaliação final dos trabalhos do Arranjo Internacional de Florestas, que deverá ser concluída em 2030. O UNFF19 deve ocorrer em maio de 2024, em Nova York.

Há ainda outros espaços de debate e formação de normas na esfera do regime de proteção de florestas. No âmbito da FAO, a Parceria Colaborativa sobre Florestas, criada em 2001, congrega 14 organizações internacionais relevantes para o tema, incluindo o UNFF. Essa parceria configura-

---

[1637] Nota-se o aumento de 43,8% de florestas geridas para proteção de seus solos e recursos hídricos em nível mundial de 1990 a 2020.

[1638] Quanto à geração de energia, destaca-se à participação da biomassa. Com efeito, 40% da energia renovável mundial vem de florestas, sendo esta proporção equivalente à da soma de energia solar, hidrelétrica e eólica.

se como um espaço de troca de experiências entre as organizações participantes, visando ao alinhamento de seus projetos voltados para o manejo e a conservação de florestas. Tem ainda como função apoiar os trabalhos do UNFF e fornece-lhe consultoria técnica e científica. Também na estrutura da FAO, destaca-se o Comitê sobre Florestas (COFO, na sigla em inglês). Já o Processo de Montreal (Grupo de Trabalho do Processo de Montreal sobre os critérios e indicadores para a conservação e gerenciamento sustentável de florestas temperadas e boreais) é um acordo voluntário sobre florestas sustentáveis, de 1994, estabelecido na esteira da Declaração de Princípios sobre Florestas da Rio-92. O processo de Montreal conta com doze Estados-Membros[1639], os quais, em conjunto, representam cerca de 90% das florestas temperadas e boreais da terra e 60% das florestas do planeta de forma geral.

b) Declaração de Nova York sobre Florestas (NYDF)

Em 2014, durante a Cúpula das Nações Unidas sobre o Clima[1640], organizada pelo então secretário-geral da ONU (SGNU), Ban Ki-moon, foi anunciada a Declaração de Nova York Sobre Florestas (NYDF). A declaração contou com esforços de representantes governamentais, mais de trinta países, como Estados Unidos (EUA) e Canadá, e a União Europeia (UE), empresas e populações indígenas, configurando-se como a primeira linha do tempo global para reduzir e acabar com a perda de cobertura florestal. A NYDF é composta de dez objetivos que visam à interrupção da perda de cobertura florestal natural até 2030 – com uma meta intermediária de redução de 50% de perda até 2020 –, restaurando cerca de 350 milhões de hectares de paisagens e de matas degradadas. Outrossim, a declaração tem por objetivo complementar e sobrepor-se a outras iniciativas correlatas, como os ODS da Agenda 2030 e os compromissos nacionalmente determinados (NDC, na sigla em inglês) do Acordo de Paris. Especula-se que se se atingissem os objetivos elencados na NYDF, a redução anual de emissões de gases do efeito estufa (GEE) seria equivalente às emissões anuais dos EUA.

Destaca-se que o Brasil não adotou a NYDF. De acordo com a então ministra do Meio Ambiente, Izabella Teixeira, o governo brasileiro tomou essa decisão porque não foi consultado sobre o documento[1641]. Segundo a ministra, não havia sentido em elaborar uma declaração sobre o tema de florestas em nível mundial sem que se incluísse o Brasil. Teixeira ainda justificou a decisão com base na falta de distinção, no texto da declaração, acerca das áreas que poderiam ou não ser desmatadas, dado que, no Brasil, o objetivo consistia em interromper apenas o desmatamento ilegal. O Ministério das Relações Exteriores acrescentou que não só o documento carecia de melhorias, como também não se configurava como uma resolução da ONU, mas, sim, dos países que o assinaram. À revelia do governo federal, a NYDF foi endossada por três estados amazônicos: Acre, Amapá e Amazonas.

[1639] Argentina, Austrália, Canadá, Chile, Coreia do Sul, China, EUA, Japão, México, Nova Zelândia, Rússia e Uruguai.

[1640] A Cúpula da ONU sobre o Clima de 2014 foi um fórum voltado mais para o debate de iniciativas e ações de combate à mudança do clima, do que negociações entre países. No entanto, foi relevante para a consecução do Acordo de Paris, durante a COP21, no ano seguinte.

[1641] Em entrevista posterior, a ministra Izabella Teixeira declarou que quem conduziu o entendimento que levou à não assinatura da NYDF foi o Itamaraty e não o Ministério do Meio Ambiente.

c) Florestas e a COP26

A 26ª Conferência das Partes (COP26, na sigla em inglês) da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês), realizada em Glasgow, em novembro de 2021, representou um progresso para o regime de proteção de florestas devido à Declaração dos Líderes de Glasgow sobre Florestas e Uso do Solo. Essa declaração conta com mais de cem países signatários – entre eles Austrália, Brasil, China, EUA, França e Rússia – que concentram 85% das florestas do mundo. O documento enfatiza o papel que todos os tipos de florestas e todos os ecossistemas exercem para a proteção da biodiversidade e para as metas globais de desenvolvimento sustentável. Ademais, chama atenção para a necessidade de apoio a produtores rurais, a povos indígenas e a comunidades que dependam desses biomas para sua sobrevivência. Os signatários comprometem-se ainda com a facilitação de comércio e políticas de desenvolvimento que promovam a produção e o consumo de *commodities* sustentáveis, que não levem ao desflorestamento ou à degradação de solos.

Em termos financeiros, espera-se a doação de aproximadamente US$ 19 bilhões em financiamento público e privado para atingir seus objetivos. De acordo com o "Compromisso de Financiamento Florestal Global", desse montante total, US$ 11,9 bilhões devem vir de onze países (entre eles EUA, Reino Unido, Noruega, Alemanha, Coreia do Sul, Canadá e Japão) e da UE, até 2025. O objetivo é apoiar iniciativas em países em desenvolvimento, incluindo a restauração de terras degradadas, combate a incêndios florestais e apoio aos direitos das comunidades indígenas. Os demais US$ 7,2 bilhões deverão ser providos pelo setor privado – cuja representação na COP26 contou com CEOs de mais de trinta instituições financeiras. Do montante proveniente da iniciativa privada, US$ 3 bilhões devem ir para a iniciativa Inovação Financeira para Amazônia, Cerrado e Chaco (IFACC), buscando a promoção da produção de soja e de gado livre de desmatamento na América Latina.

d) Aliança entre Brasil, Indonésia e República Democrática do Congo em florestas tropicais

De forma geral, o Brasil participa ativamente das discussões do regime internacional de proteção às florestas, devido a sua imensa área florestal, situada em diferentes biomas. O país defende que se levem em conta nesses debates todos os sistemas florestais, devendo estar sempre em pauta não apenas seus aspectos ambientais, mas também econômicos, comerciais, sociais e culturais.

Nesse quadro, os governos de Brasil, República Democrática do Congo (RDC) e Indonésia vêm articulando a formação de uma coalizão que visa à valorização da biodiversidade, assim como a promoção da remuneração justa pelos serviços ecossistêmicos prestados pelas três nações, especialmente por meio de créditos de carbono de floresta nativa. Essa iniciativa também tem como finalidade sinalizar para a comunidade internacional que o tema da conservação e do uso sustentável das florestas tropicais deve ser capitaneado pelos países que detêm as maiores reservas desse tipo de ativo ambiental no mundo.

Em novembro de 2022, os três países lançaram um comunicado conjunto, anunciando a intenção de cooperar sobre o tema das florestas tropicais. O comunicado tem como antecedente a reunião trilateral entre esses países, levada a cabo durante a COP26, em Glasgow, na qual se dicutiu o estabelecimento da iniciativa Poder da Floresta para a Ação Climática, que teria como objetivo principal a busca de soluções a respeito das contribuições da floresta tropical para

assuntos climáticos, incluindo o fortalecimento da influência dos países tropicais na área de negociações sobre o clima[1642]. O comunicado de 2022 estabelece que a cooperação que se deseja aprofundar desenvolveria projetos em três áreas principais: manejo sustentável e conservação da floresta tropical; bioeconomia para pessoas e florestas saudáveis; e restauração de ecossistemas críticos e de florestas.

Um dos principais aspectos do comunicado é a questão do financiamento global, sobretudo multilateral, para conservação, recuperação e gestão de florestas em países em desenvolvimento. Nesse diapasão, não só o documento realça a importância do Marco de Varsóvia para a Redução de Emissões de GEE provenientes do Desmatamento e da Degradação florestal (REDD+) – considerando o papel da conservação de estoques de carbono florestal, inclusive o manejo sustentável de florestas e aumento de estoques de carbono florestal (representado pelo sinal de adição +) – no financiamento climático para os países em desenvolvimento, no que tange ao combate ao desmatamento, como também declara a intenção de se negociar um novo novo mecanismo de financiamento sustentável, sob as disposições da Convenção das Nações Unidas sobre Diversidade Biológica (CDB), para gerar novos recursos de apoio à implementação da CDB e de seu Marco Global para a Biodiversidade pós-2020 nos países em desenvolvimento. Ademais, reconhece-se que a conservação e a gestão sustentável dos diferentes ecossistemas perpassam por métodos implementados em bases equilibradas e equitativas, na medida em que a consecução da Agenda 2030 e dos ODS relaciona-se com a erradicação da pobreza e o desenvolvimento sustentável em suas três dimensões.

Destaca-se que haveria encontro entre os três países previsto para junho de 2023[1643], na RDC, a fim de dar prosseguimento à formação dessa aliança de países detentores das maiores florestas tropicais do planeta. Em entrevista à imprensa, o presidente Lula defendeu a inclusão dos demais países amazônicos sul-americanos nas discussões, afirmando ainda que sugeriria ao país anfitrião que estendesse o convite da reunião a essas nações. Em outubro, foi realizada a I Cúpula da Coalizão das Três Bacias dos Ecossistemas da Biodiversidade e das Florestais Tropicais (Amazonas, Congo e Bornéu-Mekong), em Brazzaville, com mais de 40 países convidados. O Brasil fez-se representar por seu embaixador no Congo.

[1642] As discussões acerca dessa coalização avançaram também na COP27, no Egito, contando com a presença do presidente Lula da Silva, ainda como presidente eleito do Brasil.

[1643] Não há informações disponíveis sobre sua eventual realização.

X. Água e oceanos

a) Histórico do tratamento multilateral

A questão da gestão internacional de recursos hídricos não é recente. No século XIX, países europeus assinaram uma série de acordos buscando regular temas como limites fluviais entre os países, navegação, consumo da água disponível. Alguns dos principais exemplos são a Comissão Central para a Navegação do Reno, estabelecida em 1815, e a Comissão Europeia para o Controle do Danúbio, de 1856.

O tratamento internacional do tema no âmbito da ONU tem como marco a primeira Conferência Nações Unidas sobre a Água, realizada no ano de 1977, em Mar del Plata, na Argentina. Contou com a participação de delegados de 105 países, além de organizações intergovernamentais e não governamentais. Seu objetivo principal foi evitar uma crise hídrica no final do século, abordando, também, a necessidade de melhorias na produção de alimentos e colheitas. Teve como resultado a adoção de um conjunto de dez resoluções dirigidas a agências da Organização das Nações Unidas (ONU), a governos e à comunidade internacional em geral. Essas dez resoluções compreenderam: avaliação dos recursos hídricos, abastecimento comunitário de água, uso agrícola da água, pesquisa e desenvolvimento de tecnologias industriais, o papel da água no combate à desertificação, cooperação técnica entre países em desenvolvimento, comissões fluviais em bacias hidrográficas internacionais, acordos institucionais para cooperação internacional no setor de água, acordos de financiamento para cooperação internacional no setor de água e políticas de água em territórios ocupados. Nesta conferência, foi elaborado um plano de ação que reconheceu, pela primeira vez, que “todos os povos, qualquer que seja seu estágio de desenvolvimento e condições sociais e econômicas, têm direito ao acesso à água potável em quantidade e qualidade igual às suas necessidades básicas”.

Desde então, a temática da água vem ganhando tração no âmbito internacional, especialmente pela transversalidade que apresenta e pela relevância para o atingimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Os principais marcos após 1977 foram a realização da Conferência Internacional sobre Água e Desenvolvimento Sustentável, em Dublin (1992), em que se afirmou que “é vital reconhecer o direito básico de todos os seres humanos de ter acesso a água limpa e saneamento a um preço acessível” e em que foram lançados os Princípios de Dublin[1644]; lançamento da Década Água para a Vida 2005-2015; a adoção do Projeto de Diretrizes para a Realização do Direito à Água Potável e Saneamento (2005)[1645], voltadas a auxiliar os formuladores de políticas governamentais, agências internacionais e

---

[1644] Apresenta recomendações de ação nos níveis local, nacional e internacional, para reduzir a escassez, por meio dos seguintes quatro princípios orientadores: 1) a água doce é um recurso finito e vulnerável, essencial para sustentar a vida, o desenvolvimento e o meio ambiente; 2) o desenvolvimento e a gestão da água devem ser baseados em uma abordagem participativa, envolvendo usuários, planejadores e formuladores de políticas em todos os níveis; 3) mulheres desempenham um papel central na provisão, gestão e proteção da água; e 4) a água tem um valor econômico em todos os seus usos competitivos e deve ser reconhecida como um bem econômico.

[1645] Em sua 56ª sessão, a Subcomissão de Promoção e Proteção dos Direitos Humanos, por meio da Decisão 2004/107, de 9 de agosto de 2004, decidiu solicitar ao relator especial do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC), El Hadji Guissé, que preparasse um projeto de diretrizes para a realização do direito à água potável, ao abastecimento e ao saneamento e o submetesse à sua quinquagésima sétima sessão. As diretrizes preliminares contidas no relatório destinaram-se a auxiliar os formuladores de políticas governamentais, agências internacionais e membros da sociedade civil que trabalham no setor de água e saneamento a implementar o direito à água potável e ao saneamento. Este projeto de diretrizes destaca os principais e mais urgentes componentes desse direito, sem fornecer uma definição legal exaustiva. O projeto foi, posteriormente, adotado pela referida subcomissão.

membros da sociedade civil que trabalham no setor de água e saneamento a implementar o direito à água potável e ao saneamento; e a nomeação, pelo Conselho de Direitos Humanos (CDH), de Catarina de Albuquerque como especialista independente em direitos humanos para água e saneamento (2008)[1646].

Em 2010, a Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) declarou como direito humano essencial o acesso à água limpa e segura e ao saneamento, por meio da A/RES/64/292. Em 2018, deu-se início à Década Internacional para a Ação: Água para o Desenvolvimento Sustentável (2018-2028), adotada, em 2016, por meio da Resolução 71/222 da AGNU. Nesse período, a comunidade global se compromete a promover a agenda da água, impulsionando programas e projetos existentes e inspirando a ação pela água para alcançar a Agenda 2030, em particular o ODS 6. O plano do secretário-geral da ONU (SGNU) "Década de Ação pela Água 2018-2028 procura promover o progresso em todos os setores. No mesmo ano, a AGNU adotou a resolução 73/226 sobre a revisão abrangente intermediária da implementação da Década Internacional para a Ação, "Água para o Desenvolvimento Sustentável", a ser realizada em 2023.

A ONU possui dois mecanismos interagências para questões relacionadas à água. A UN-Water é um mecanismo de coordenação composto por entidades da ONU (membros) e organizações internacionais (parceiros) que trabalham com questões de água e saneamento. É legatário do Grupo Intersecretariado da ONU para Recursos Hídricos, de 1977. O corpo técnico do UN-Water contribuiu para a concepção do ODS 6 e tem como objetivo garantir que os membros e parceiros coordenem respostas para os desafios relacionados à água. A UN-Oceans, por sua vez, é um mecanismo interagências que busca incrementar a coordenação, a coerência e a eficácia das organizações competentes do sistema ONU e da Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos, em conformidade com a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), as respectivas competências de cada uma de suas organizações participantes e os mandatos e prioridades aprovados por seus respectivos órgãos dirigentes.

b) Conferência da ONU sobre a Água (2023)

Após quase 50 anos de Mar del Plata, realizou-se, em março de 2023, a Conferência da ONU sobre a Água, presidida pelos Países Baixos e pelo Tajiquistão. Iniciada em 22 de março, o Dia Mundial da Água, data celebrada desde 1992, foi considerada uma oportunidade única para a comunidade mundial, dadas as necessidades urgentes de ações relacionadas à água, como os impactos da mudança do clima, o uso excessivo da água e o aumento da insegurança alimentar. Formalmente nomeada de Conferência da Revisão Geral Intermediária da Implementação da Década da ONU para Ação na Água e Saneamento (2018-2028)[1647], teve por objetivo oficial a revisão de meio-termo da execução dos objetivos da "Década Internacional para a Ação: Água para o Desenvolvimento Sustentável", avaliando-se desafios e oportunidades e apoiando ações que assegurem a disponibilidade e a gestão sustentável da água e o saneamento para todos até 2030. Outros objetivos relevantes foram aumentar a conscientização sobre a crise global de água e

[1646] O mandato de especialista independente foi formalizado na Resolução 7/22 do CDH em 2008. Em 2011, o cargo foi alterado para o de relator especial sobre direitos humanos à água potável e ao saneamento. Mais recentemente, em 2022, o mandato foi renovado por um período de três anos, pela CDH/RES/51/19. Seus objetivos são: enfocar a questão das obrigações dos direitos humanos relacionadas ao acesso à água potável e ao saneamento; realizar pesquisas temáticas; realizar missões nos países; coletar boas práticas; e trabalhar com profissionais de desenvolvimento na implementação dos direitos à água e ao saneamento. Desde 2020, Pedro Arrojo-Agudo é o atual relator especial.

[1647] A A/RES/73/226 estabeleceu a revisão intermediária da Década de Ação pela Água 2018-2028, e a A/RES/75/212 detalhou suas modalidades.

acordar um plano de ação conjunta para alcançar os objetivos e metas internacionais acordados sobre o assunto, incluindo aqueles contidos na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.

A questão da água é tratada especificamente pelo ODS 6 (garantir disponibilidade e manejo sustentável da água e saneamento para todos), e a implementação deste ODS é considerada crucial para o alcance dos demais objetivos, particularmente aqueles relacionados à saúde, à alimentação, à igualdade de gênero, à educação, à subsistência, à indústria, ao clima e ao meio ambiente. Especificamente sobre os desafios atuais relacionados ao acesso à água: 25% da população mundial usa fontes de água potável inseguras; 50% vive sem saneamento gerenciado com segurança; e 33% carece de instalações básicas para lavar as mãos em casa. Mais de 80% das águas residuais são liberadas no meio ambiente sem serem tratadas ou reutilizadas. Além disso, cerca de 75% de todos os desastres recentes estão relacionados à água, com danos econômicos na ordem de US$ 700 bilhões nos últimos vinte anos.

Na abertura da conferência, foi divulgada a edição mais recente do Relatório Mundial sobre o Desenvolvimento da Água (WWDR, na sigla em inglês)[1648], produzido pelo Programa Mundial de Avaliação da Água da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, na sigla em inglês) em nome da UN-Water, um agrupamento de mais de trinta órgãos e agências das Nações Unidas. Sob o tema "Parceria e Cooperação", o documento alerta para o risco iminente de uma crise global de escassez da água, devido ao consumo excessivo e à mudança do clima. Atualmente, entre dois e três bilhões de pessoas já sofrem com a falta de água por pelo menos um mês do ano. As estimativas apontam o aumento do contingente afetado pela escassez de água dos atuais 933 milhões para 1,7 a 2,4 bilhões de pessoas em 2050. O documento adverte sobre o "caminho perigoso" que as sociedades estão seguindo, "de excesso de consumo e desenvolvimento vampírico".

Na conferência, também foi enfatizada a importância de um acordo internacional sobre o gerenciamento da água e formulação de políticas integradas de uso da terra, água e clima que ajudem no progresso de ações de mitigação e adaptação climática. O acesso à água potável e ao saneamento por todos foi ressaltado como um direito humano e uma questão de dignidade. Além disso, 19 relatores especiais da ONU, que atuam sobre diversos aspectos dos direitos humanos, defenderam que a água deve ser gerida como um bem comum e não como uma mercadoria e que os países garantam aos defensores dos direitos humanos um papel de destaque nas discussões sobre a água.

O principal resultado da conferência foi o lançamento da Agenda de Ação da Água, que compila todos os compromissos voluntários relacionados à água para acelerar o progresso na segunda metade da Década de Ação pela Água 2018-2028 e na segunda metade da Agenda 2030. Lançada pelos coanfitriões Países Baixos e Tajiquistão, durante a Conferência de Dushanbe, em junho de 2022, a Agenda de Ação da Água busca incentiva os Estados-Membros e outras partes interessadas de todos os setores a unirem-se e a assumirem seus compromissos voluntários para atingir os objetivos e metas globais relacionados à água e ao saneamento. Os principais eixos da Agenda de Ação pela Água são três[1649]:

[1648] O relatório anual se concentra em um tema diferente a cada edição e oferece recomendações de políticas aos tomadores de decisão, fornecendo as melhores práticas e análises aprofundadas. O WWDR é publicado pela UNESCO em nome da UN-Water, e sua produção é coordenada pelo Programa Mundial de Avaliação da Água da UNESCO.

[1649] 1) Comprometer-se com a ação: mobilizar compromissos voluntários para a ação em todos os países, setores e partes interessadas, com o objetivo de acelerar a implementação e melhorar o impacto para alcançar o ODS 6 e outras metas e objetivos relacionados à água – os compromissos voluntários serão reunidos, exibidos e rastreados em uma plataforma dedicada; 2) Sustentar e ampliar a implementação: todas as partes interessadas têm um papel a

1) comprometer-se com ações;
2) sustentar e ampliar a implementação; e
3) processos de acompanhamento e revisão.

Ressalta-se que não houve nenhum documento final negociado na Conferência da ONU sobre a Água de 2023. Entre os resultados, para além da adoção da Agenda de Ação da Água, foi anunciado que segue sob consideração dos Estados-Membros a designação de um enviado especial das Nações Unidas para a água, subordinado ao SGNU. Foi anunciado, também, que o Tajiquistão sediará uma conferência internacional de alto nível sobre preservação de geleiras em 2025. Apesar da participação de representantes de mais de 170 Estados e de dez mil pessoas, considera-se que os avanços foram tímidos.

A delegação brasileira na conferência foi chefiada por João Paulo Capobianco, secretário-executivo do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. Capobianco ressaltou que a garantia do acesso universal à água e ao saneamento está diretamente conectada às prioridades do atual governo de "combater a pobreza e a desigualdade em todas as suas formas", além de defender a ampla participação social e equilíbrio entre os usos múltiplos da água e a garantia do acesso à água para populações mais vulneráveis, povos indígenas e comunidades rurais. A comitiva brasileira também contou com a participação de representantes do Congresso Nacional, da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), de estados e de municípios. Um dos compromissos submetidos por entidades brasileiras dentro da Agenda de Ação da Água foi a de promover a proteção dos "rios voadores amazônicos" e contribuir para a salvaguarda da conectividade ecossistêmica e sociocultural junto aos povos indígenas e comunidades locais.

c) Água como bem comum

Durante a Conferência da Revisão Geral Intermediária da Implementação da Década da ONU para Ação na Água e Saneamento, reforçou-se a ideia de que a água deve ser gerenciada como um bem comum e não como uma mercadoria. Especialistas afirmam que considerar a água como uma *commodity* resultará em uma exclusão de parcelas da sociedade já vulneráveis, que não teriam como arcar com os custos para ter acesso ao recurso. Uma gestão continuada da água como mercadoria prejudicará a realização dos demais ODS e dificultará os esforços para resolver a crise global da água, já agravada pela mudança do clima, pela perda de biodiversidade e pela poluição tóxica. Ressalta-se que quaisquer avanços como sociedade nos índices de saúde pública, equidade de gênero, sucesso educacional e produtividade econômica depende do acesso adequado pela população como um todo do direito à água[1650] e ao saneamento[1651].

---

desempenhar para impulsionar a implementação da Agenda de Ação para a Água e garantir o acompanhamento com os parceiros sobre o que funciona para replicação e ampliação; 3) Processos de acompanhamento e revisão: apresentar sucessos e aprender com o que funciona e com o que não funciona. Serão utilizados, nesse processo, o Fórum Político de Alto Nível para o Desenvolvimento Sustentável (HLPF, na sigla em inglês) e os fóruns intergovernamentais, do setor privado e de organizações não governamentais em setores-chave. Análises do progresso relacionado à água em todos os setores e outros ODS e estruturas globais serão feitas anualmente. Por meio do ciclo virtuoso de comprometimento, implementação e revisão, e por meio do aprendizado entre pares, a Agenda de Ação pela Água permitirá a replicação e ampliação do que funciona e trará soluções bem-sucedidas para a escala global.

[1650] O direito à água corresponde ao direito de todos terem acesso a água suficiente, segura, aceitável, fisicamente acessível (*accessible*) e financeiramente acessível (*affordable*) para uso pessoal e doméstico.

[1651] O direito ao saneamento corresponde ao direito de todos terem acesso físico e acessível (*affordable*) a saneamento, em todas as esferas da vida, que seja higiênico, seguro e social e culturalmente aceitável e que garanta a privacidade e assegure a dignidade.

d) Comissão Global sobre a Economia da Água

Lançada em 2022, na reunião anual do Fórum Econômico Mundial (WEF, na sigla em inglês), a Comissão Global sobre a Economia da Água tem como objetivo redefinir a forma como valorizamos e gerimos a água para o bem comum. Representa um avanço na discussão da água como um direito humano e na necessidade de se pensar nas parcelas da sociedade mais afetadas pelo processo de mercantilização do recurso. A comissão é liderada por quatro copresidentes, inclusive a diretora-geral da Organização Mundial do Comércio (OMC), e conta com especialistas, líderes comunitários e profissionais de uma ampla gama de especialidades científicas e políticas, e tem um mandato de dois anos. A Comissão Global independente é convocada pelo governo dos Países Baixos e facilitada pela Organização para Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE).

A comissão apresentará alternativas para mudanças nas políticas públicas, abordagens de negócios e colaboração global para apoiar a justiça climática e hídrica, a sustentabilidade e a segurança alimentar, energética e hídrica. Os trabalhos desenvolvidos pela comissão enfatizam a equidade, a justiça, a eficácia e a democracia e estão divididos em três pilares: análises, diálogos sociais e agenda de ação. O primeiro relatório, *Turning the Tide*, foi apresentado na Conferência da ONU da Água de 2023 e trouxe sete pontos para ação coletiva, em temas como administração do ciclo da água como bem comum global, eliminação de subsídios à agricultura e ao uso da água, abordagem voltada a resultados, estabelecimento de parcerias para investimentos em acesso à água e reformulação da governança multilateral da água.

e) Conselho e Fórum Mundial da Água

Fundado em 1996 e sediado em Marselha, na França, o Conselho Mundial da Água é uma organização internacional não governamental de plataforma *multi-stakeholder* cuja missão é aumentar a conscientização dos tomadores de decisão sobre questões hídricas e posicionar a água no topo da agenda política global, para garantir a segurança hídrica, a adaptação e a sustentabilidade. Com mais de 300 organizações-membro, que são oriundas de cerca de 70 países, os membros do conselho são classificados em cinco categorias: organizações intergovernamentais, governamentais, comerciais, civis e acadêmicas. O Brasil tem mais de quinze organizações participantes, entre elas a ANA e a Confederação Nacional da Indústria (CNI). A governança do conselho deriva do conjunto de seus membros que, reunidos em Assembleia Geral, têm direito a um voto cada, independentemente de seu tamanho, para eleger um Conselho de Governadores, que, por sua vez, é o órgão de tomada de decisão.

A instituição foca em três áreas principais:

1) mobilizar ações políticas e a "hidrodiplomacia", com vistas a garantir o acesso à água e ao saneamento para todos e a contribuir para a paz e o desenvolvimento sustentável;
2) promover a segurança hídrica, ao buscar soluções para melhorar o conhecimento, as finanças e a governança; e
3) organizar o Fórum Mundial da Água, a fim de catalisar ações coletivas pela água e de obter resultados concretos.

Desde 1997, quando do lançamento da sua primeira edição, em Marraquexe, o Fórum Mundial da Água é organizado a cada três anos. O evento oferece uma plataforma única, por meio da qual toda a comunidade interessada e atores-chave podem colaborar e fazer avançar compromissos de longo prazo para resolver os desafios globais relacionados à água. Reúne

participantes de todos os níveis e áreas, incluindo autoridades políticas, instituições multilaterais, Academia, sociedade civil e setor privado. O último evento foi realizado em Dakar, no Senegal, em 2022 (adiado em um ano, em razão da pandemia de COVID-19), e o próximo, cujo tema será "A Água para Prosperidade Compartilhada", ocorrerá em Bali, na Indonésia, em 2024.

O Brasil teve a oportunidade de sediar, em 2018, em Brasília, o 8º Fórum Mundial da Água, cujo tema foi "O Compartilhamento de Recursos Hídricos". Na ocasião, mais de dez mil pessoas, de cerca de 170 nacionalidades, realizaram mais de 280 painéis para tratar do tema. Ao todo, 11 chefes de Estado e de Governo estrangeiros estiveram presentes, entre eles presidentes de países da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), os presidentes da Hungria e do Senegal, e o primeiro-ministro da Coreia do Sul, além do então príncipe herdeiro do Japão, Naruhito. O presidente Michel Temer aproveitou a oportunidade para reafirmar o compromisso brasileiro com a agenda ambiental internacional e expor exemplos nacionais de aproveitamento sustentável das águas, como o Programa Plantadores de Rio.

f) Convenção sobre Proteção e Utilização dos Cursos de Água Transfronteiriços e Lagos Internacionais

Adotada em 1992 e em vigor desde 1996, a Convenção sobre Proteção e Utilização dos Cursos de Água Transfronteiriços e Lagos Internacionais é um instrumento juridicamente vinculante único que promove a gestão sustentável dos recursos hídricos compartilhados, a implementação dos ODS, a prevenção de conflitos[1652] e a promoção da paz e da integração regional. Nos termos do documento, as partes limítrofes das mesmas águas transfronteiriças devem cooperar mediante a celebração de acordos específicos e estabelecer órgãos conjuntos. A convenção inclui disposições sobre monitoramento e avaliação, investigação e desenvolvimento, processos de consulta, sistemas de alerta e alarme, assistência mútua e troca de informação, assim como o acesso à informação por parte do público.

Inicialmente concebida como um instrumento regional no contexto da Comissão Econômica das Nações Unidas para a Europa (UNECE, na sigla em inglês), a "Convenção da Água" foi alterada em 2003 de modo a permitir a adesão de qualquer Estado-Membro da ONU. Estas alterações foram operacionalizadas em 2016, transformando a convenção num quadro jurídico global para a cooperação transfronteiriça em matéria de proteção e utilização da água. O Brasil, os demais membros do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e os demais membros da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) não fazem parte desta convenção. Em 2023, o Panamá fo o primeiro Estado latino-americano a aderir ao instrumento, que conta, como partes, majoritariamente com países europeus e alguns africanos.

g) Convenção sobre os Usos Não Navegacionais dos Cursos d'Água Internacionais

O tratado internacional, adotado em 1997, trata dos usos e da conservação de todas as águas que cruzam as fronteiras internacionais, incluindo águas superficiais e subterrâneas. A convenção demorou mais de 17 anos para entrar em vigor, em 2014, com a ratificação de apenas 36 Estados.

[1652] Há, atualmente, diversas situações de conflito ou de potencial de conflito envolvendo cursos d'água, como a disputa entre Etiópia Egito e Sudão em torno da construção da Grande Represa do Renascimento Etíope (GERD, na sigla em inglês), as disputas entre Paquistão e Índia no rio Indo e na região da Caxemira ou entre Índia e China no planalto do Tibete, confrontos entre Irã e Afeganistão em relação aos rios Helmand e Harirud, rivalidades no aproveitamento das águas dos rios Tigre, Eufrates e Jordão e as disputas entre países da Ásia Central.

A maioria dos países, principalmente os países-chave, entre eles Brasil, Estados Unidos (EUA) e Argentina, continuam fora do seu escopo, haja vista, entre outros motivos, a previsão de compartilhamento equitativo dos recursos hídricos.

Com o apoio da ONU, o documento busca impor uma obrigação para que os Estados considerem o impacto de suas ações em outros no que toca à recursos hídricos e estimular o compartilhamento do recurso de forma equitativa, considerando fatores variantes, como tamanho da população e disponibilidade de outros recursos. Além disso, os Estados Partes são obrigados a compartilhar informações quanto às condições dos cursos e a planos de seu uso, dando tempo suficiente para outros Estados interessados estudem esses dados. O tratado também prevê que o Estado, ao utilizar esse recurso, não cause nenhum dano a outro, mediante medidas preventivas e compensatórias, em caso de eventuais danos.

h) Comitê Intergovernamental da Hidrovia Paraguai-Paraná (CIH)

O Comitê Intergovernamental da Hidrovia Paraguai-Paraná (CIH) faz parte do arcabouço jurídico do Tratado da Bacia do Prata (1969). Integrado por Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai, é um órgão político que constitui uma instância de conciliação política em matéria de transporte fluvial e intervém no funcionamento do Acordo de Transporte Fluvial da Hidrovia, firmado em Las Leñas, em 1992, pelos cinco países sobremencionados. Tem a missão, entre outras, de colaborar regionalmente para estimular o transporte fluvial pela hidrovia, estabelecer uma normativa regional unificada sobre a navegação e proteção do meio ambiente, simplificar os trâmites aduaneiros, promover a coordenação entre as autoridades marítimas e desenvolver padrões comuns de formação de tripulantes.

A Secretaria Executiva, mandatária principal das decisões do comitê, tem papel fundamental no organismo. Ela executa o mandato conferido pelos cinco países reunidos na CIH, presta assistência técnica, solicita a colaboração de outros organismos internacionais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o FONPLATA, o Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF, na sigla em espanhol), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e a União Europeia (UE), entre outras ações. Ela está, atualmente, trabalhando para estabelecer mecanismos regionais de informação estatística e preparar propostas para promover o uso de combustíveis alternativos. Nota-se ainda que está em fase de tramitação o Acordo Sede do CIH, em que são detalhadas as relações entre a Secretaria Executiva e o país sede do órgão, a Argentina, e são estabelecidas as bases jurídicas para os desempenhos de suas funções.

Em setembro de 2023, Brasil, Bolívia, Paraguai e Uruguai emitiram nota conjunta pela qual lamentam medidas restritivas à navegação na hidrovia Paraguai-Paraná, na forma de aplicação de taxa unilateral e arbitrariamente estabelecida, pela Argentina. No mesmo mês, o Brasil presidiu, em sua embaixada em Buenos Aires, reunião especial do Comitê Intergovernamental da Hidrovia Paraguai-Paraná (CIH) com o objetivo de avançar no tratamento de controvérsia em torno do estabelecimento e cobrança, pela Argentina, desde o início de 2023, de pedágio para o transporte internacional no trecho do rio Paraná compreendido entre o porto de Santa Fé e a confluência com o rio Paraguai. A reunião foi convocada pelo Brasil ao amparo dos procedimentos para solução de controvérsias definidos em Protocolo Adicional ao Acordo da Hidrovia e no Regulamento Interno do CIH. Com vistas a criar condições para a continuação das tratativas entre os países, a Argentina aceitou, conforme refletido em ata, suspender, durante 60 dias, o recurso à Justiça para a cobrança de valores supostamente devidos, por meio da interdição de embarcações dos demais países.

i) Acordo sobre o Aquífero Guarani

Firmado em San Juan, na Argentina, em 2010, o acordo trata do manejo conjunto do Sistema Aquífero Guarani (SAG) pelos quatro Estados Partes – Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Devido à coincidência territorial entre o aquífero e o MERCOSUL, esta organização serviu de marco político para o lançamento do Acordo sobre o SAG. Esse acordo é o único tratado multilateral que se propõe a regular, especificamente, águas subterrâneas transfronteiriças. Em contexto mundial de relativa escassez de água, no qual esse recurso natural é visto como valiosa *commodity*, nota-se o valor estratégico do SAG para os países do MERCOSUL.

Está em curso, em âmbito mundial, a tentativa de estabelecer mecanismos econômicos e políticos que garantam o suprimento de recursos naturais, como a água. Esse movimento reflete-se na tentativa atual de organização de um regime internacional sobre águas tanto superficiais como subterrâneas transfronteiriças, por meio da normatização, notadamente no âmbito da Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas (CDI).

j) Principais acordos bilaterais, assinados pelo Brasil, com interferência em recursos hídricos

O Brasil mantém uma série de acordos e tratados bilaterais, principalmente com os países do MERCOSUL, na matéria:

1) com a Argentina, mantém o Tratado para o aproveitamento do Rio Uruguai e o Rio Periguaçu, de 1980;
2) com o Paraguai, o Acordo de Itaipu (1973), o Acordo para Conservação da Fauna Aquática nos Cursos dos Rios Limítrofes (1994) e o Acordo para o Desenvolvimento Sustentável e a Gestão Integrada da Bacia do Apa (2006); e
3) com o Uruguai, o Acorde de Transporte Fluvial e Lacustre (1975), o Tratado para o Aproveitamento dos Recursos da Bacia da Lagoa Mirim (1977) e o Acordo para o Aproveitamento dos Recursos da Bacia do Rio Quaraí (1991).

Quanto à região amazônica, com exceção de Equador, Suriname e Guiana, o Brasil mantém acordos de navegação fluvial com os demais países. Em termos bilaterais, mantém ainda:

1) com o Peru, o projeto Capacitação em Técnicas e Métodos Modernos de Manejo de Espécies Ícticas Amazônicas (2006), o Acordo para a Revitalização da Bacia do Rio Huaypethue (2006), o projeto da hidrelétrica de Yuncán (1981) e o Ajuste Complementar ao Convênio Comercial (*Hidroservice-Electroperu*) (1981);
2) com a Bolívia, o Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica, para a implementação de projetos de gestão integrada de recursos hídricos (2017);
3) com a Colômbia, o Acordo para a Cooperação Técnica nas áreas de Monitoramento Hidrológico, de Qualidade da Água e de Automatização das Redes Hidrológicas e Gestão dos Recursos Hídricos (2009);
4) com a Venezuela, o Memorando de Entendimento sobre Cooperação Ambiental (2008);
5) com a Guiana, o Projeto Transferência de Técnicas para Contribuir no Desenvolvimento do Setor de Aquicultura da Guiana (2008); e
6) com o Suriname, o Projeto Fortalecimento Institucional para Gestão Estratégica dos Recursos Hídricos no Suriname (2018).

k) Outras iniciativas com organismos de âmbito regional de interesse para o Brasil

O Brasil também coopera com o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) mediante o Acordo de Cooperação para o Desenvolvimento da Agricultura Irrigada no Brasil sob Cenários Sustentáveis (2013). No âmbito do OTCA, estão em execução o Projeto Bacia Amazônica e o Projeto Amazonas: Ação Regional na Área de Recursos Hídricos. Entre os projetos do Fundo para a Convergência Estrutural do (FOCEM) que beneficiam o Brasil estão iniciativas na área de saneamento básico em Ponta Porã (Mato Grosso do Sul) e entre Aceguá (Rio Grande do Sul) e Aceguá (Uruguai).

l) Oceanos e ODS

Os oceanos cobrem 70% da superfície do planeta e abrigam 80% de vida da Terra, além de serem responsáveis por 50% da produção de oxigênio, absorção de 25% do CO_2 e 90% de outros gases emitidos. A comunidade internacional mobiliza-se diante dos crescentes desafios que ameaçam os oceanos: o aquecimento global, que provoca aquecimento e acidificação das águas, bem como perda de oxigênio; poluição marinha, incluindo a poluição por plásticos e microplásticos, pesticidas e outros resíduos químicos; comunidades costeiras; e pesca excessiva, ilegal e irregular. Por outro lado, os oceanos também apresentam oportunidades para a sustentabilidade do planeta com grandes recursos marinhos e minerais, transporte, energia, biotecnologia e turismo. Recentemente, o SGNU pediu ação urgente e previu "êxodo em massa" em áreas costeiras e países insulares. A mudança do clima aumenta a vulnerabilidade de quase 900 milhões de pessoas.

A Agenda 2030 é ponto de inflexão no sistema internacional para ações destinadas a proteção e uso sustentável dos recursos marinhos, proteção de mares e oceanos com o ODS 14: vida abaixo de água – "Conservar e usar de forma sustentável os oceanos, mares e recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável". Em que pese o reforço para ação da Agenda 2030, há iniciativas anteriores, como a Conferência Mundial dos Oceanos (2009), realizada na Indonésia, que reuniu 74 chefes de Estado e o programa norte-americano Nosso Oceano (2014), promovido pelo Departamento de Estado, que reuniu 90 países, especialistas, sociedade civil. A Conferência Nosso Oceano, até o momento, conta com sete edições: Washington (2014), Chile (2015), Washington (2016), Malta (2017), Indonésia (2018), Noruega (2019) e a mais recente em Palau (2022)[1653]. Na última edição, foram acordados compromissos dos países em seis grandes macrotemas: mudança climática, pesca sustentável, economia azul sustentável, áreas marinhas protegidas (MPA, na sigla em inglês), segurança marítima e, por fim, poluição marítima. A próxima edição está marcada para 2024, na Grécia.

Em cumprimento à resolução 73/292 da AGNU, o SGNU organizou a primeira Conferência das Nações Unidas sobre os Oceanos (2017)[1654], realizada na sede das Nações Unidas em Nova York, para subsidiar o cumprimento do ODS 14. Tendo como anfitriões os governos de Fiji e da Suécia, a conferência foi organizada na mesma semana em que se comemora o Dia Mundial dos

---

[1653] O Brasil participou da edição de Palau.

[1654] Aproveitando-se da experiência do Programa de Áreas Protegidas da Amazônia (Arpa) e do Projetos Manguezais do Brasil, o País propõe, durante a conferência, o Fundo Azul do Brasil, mecanismo financeiro para o projeto Áreas Protegidas Costeiras e Marinhas. Destacam-se iniciativas como a valorização do estuário do Amazonas, manguezais do Amapá e Maranhão e a costa leste com o banco de Abrolhos (uma das áreas mais importantes de recifes e corais do Atlântico) e das montanhas submersas Vitória-Trindade.

Oceanos, 8 de junho, e teve por objetivo estabelecer meios para alcançar as metas do ODS 14, realizar parcerias, envolver financiadores, sociedade civil, organizações não governamentais e compartilhar experiências. Aprovou-se a resolução "Nosso Oceano, nosso Futuro": chamado para ação, aprovada depois pela AGNU (A/RES/71/312). Destacam-se os compromissos de proibir subsídios para certos tipos de pesca no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC), mobilizar esforços para o cumprimento do ODS 14 de países em desenvolvimento, em conformidade com a Agenda de Ação de Adis Abeba, e implementar um instrumento vinculante no âmbito da CNUDM para conservação e uso sustentável dos recursos biológicos marinhos além das jurisdições nacionais. Na ocasião, o SGNU designou o embaixador de Fiji, Peter Thomson, como Enviado Especial para os Oceanos. Também em 2017, a AGNU estabeleceu mandato para que a Comissão Oceanográfica Intergovernamental (IOC, na sigla em inglês), no âmbito da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, na sigla em inglês), promova a Década da Ciência do Oceano para Desenvolvimento Sustentável (2021-2030)[1655], com o lema "ciência que precisamos para o oceano que queremos". Trata-se de um *framework* em que países, organizações não governamentais e sociedade civil podem integrar seus projetos e compartilhar experiências. A Aliança para a Década do Oceano contribuiu para catalisar financiamento, *networking* e influência e é composta por personalidades civis, como os presidentes do Quênia e de Portugal, entre outros, e por membros institucionais (países e instituições).

A segunda edição da Conferência das Nações Unidas sobre os Oceanos (2022)[1656] ocorreu em Lisboa, organizada pelos governos de Portugal e Quênia. Aprovou-se na conferência, submetida posteriormente à aprovação da AGNU, a resolução: Nosso Oceano, Nosso Futuro, Nossa Responsabilidade. Delegados apresentaram mais de 300 compromissos voluntários, incluindo um investimento de US$ 1 bilhão para apoiar e expandir a criação de MPA até 2030. Entre os resultados, destacam-se os compromissos do BID em financiar US$ 1,2 bilhão em projetos para os oceanos da região; do Panamá, em aumentar a área de proteção marinha em 40% até 2030; da China, em lançar 31 projetos de preservação e conservação marinha, incluindo ajuda para Pequenas Ilhas em Desenvolvimento (SIDS, na sigla em inglês), por meio da iniciativa *One Belt, One Road*; do lançamento da Aliança de Ação contra a Pesca Ilegal, não Declarada e não Regulamentada, por EUA, Reino Unido e Canadá. Houve também avanços concretos em relação à poluição causada por plásticos, como o estabelecimento de um Comitê Intergovernamental para elaborar um novo tratado internacional sobre o assunto. Ressalta-se, no entanto, que o ODS 14 permanece como o menor financiamento de todos e que ainda não foi cumprida a Parte XIV da CNUDM, que prevê obrigações para transferência de tecnologia marinha aos países em desenvolvimento, incluindo criação de centros marinhos. Por fim, estabeleceu-se que a França

---

[1655] O Brasil participa da Década no âmbito nacional, com atuação que se divide em sete subgrupos de trabalho. O subgrupo do Centro-Oeste, por não ter costa, tem dinâmica e estrutura própria. Os participantes dos subgrupos atendem a critérios de diversidade de gênero e de experiência profissional e opera-se por meio de teleconferências transmitidas online para ampliar o engajamento na sociedade. O grupo nacional conta com a formação voluntária de cinco grupos de mobilização regional e do grupo jovem de mobilização. Em dezembro 2021, o Brasil lança o Plano Nacional de Implementação da Década da Ciência Oceânica, baseado em relatórios produzidos pelos subgrupos das cinco regiões geográficas, envolvendo diversos setores da sociedade. O Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações é responsável pela governança do Plano. Destacam-se algumas políticas ligadas ao Plano, como o X Plano Setorial dos Recursos para o Mar, o Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro (GERCO) e o Plano Nacional de Combate ao Lixo no Mar.

[1656] O Brasil participa da conferência. Junto à Romênia, o Brasil destacou a relação entre o ODS 14 e o ODS 6 (água limpa e saneamento) e a necessidade de redução de poluição do solo e de uma estrutural legal adequada para atrair investimentos.

sediará a próxima edição da conferência em 2025, que contará também com a Costa Rica como coanfitrião.

A cúpula Um Oceano (2022)[1657], iniciativa do Conselho da UE, presidida pela França, foi sediada em Brest, com apoio das Nações Unidas. Contou com a participação de chefes de Estado de todos os países da UE e de países terceiros, chefes de organizações multilaterais e *stakeholders* da sociedade civil. Como resultados, destacam-se a criação de uma Coalizão sobre Biodiversidade além das Jurisdições Nacionais (BBNJ, na sigla em inglês); a missão científica "Restaure Nosso Oceano e Nossas Águas até 2030"; e a plataforma digital europeia *Twin Ocean*. Estabeleceram-se objetivos como a zero tolerância à pesca ilegal e irregular, 50% de redução de plástico e de 30% de microplásticos nas águas até 2030 e reforçou-se o compromisso no âmbito da IMO para zero emissões de gases de fretes marinhos até 2050. Houve protestos de ONGs, que denunciaram o *bluewashing*, propaganda de belos discursos e poucas ações, com denúncias em relação à importação de peixes da UE, massacre de golfinhos nas costas francesas e preocupações com o lobby da indústria farmacêutica e de cosméticos em relação aos recursos minerais nos oceanos.

O Acordo para Subsídios à Pesca (2022) foi concluído durante a 12ª Ministerial da OMC. O mandato para o acordo remonta à Rodada Doha, mas foi durante a 11ª Ministerial ocorrida em Buenos Aires (2017) que os países acordaram para finalizar a negociação tendo em vista o prazo da meta 14.6 do ODS14. O acordo é um avanço para a proteção e uso sustentável dos oceanos, ao proibir subsídios à pesca que causem ameaça no estoque mundial de peixes (subsídios à pesca ilegal, não declarada e não regulamentada). Trata-se do primeiro acordo de cunho ambiental na OMC e a primeira meta de ODS completamente alcançada – e o foi por meio de acordo multilateral. Para entrar em vigor, o Acordo requer dois terços de ratificações e foi estipulado que haverá ulteriores melhoramentos na 13ª Ministerial, em consonância a primeira parte do mandato – sobrepesca e sobrecapacidade. Quando entrar em vigor, o Acordo fará parte do Anexo 1A do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT, na sigla em inglês).

[1657] Não houve participação brasileira no evento.

XI. Política ambiental brasileira

a) Credenciais do Brasil como potência ambiental

O Brasil é o país com maior biodiversidade do mundo, abriga 60% da Floresta Amazônica em seu território e possui de 12% a 14% das reservas mundiais de água doce. Cerca de 66% do território brasileiro é coberto por vegetação nativa. Dados oficiais e estudos científicos estimam que cerca de 200 milhões de hectares de vegetação nativa (24 a 25% do território) são protegidos por lei em propriedades rurais de propriedade privada. De acordo com dados do governo brasileiro, as unidades de conservação no Brasil representam 18,08% da área terrestre nacional e 26,36% da área marinha. Levando em consideração as terras indígenas, pode-se dizer que as áreas protegidas ocupam 30% da área territorial do Brasil. Para efeito de comparação, as Metas de Aichi da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), adotadas como principal diretriz internacional sobre o assunto até a adoção do Marco Global da Biodiversidade Pós-2020 (GBF, na sigla em inglês), estabelecem que os Estados Partes conservem 17% de suas áreas terrestres e 10% de suas áreas marinhas e costeiras até 2020. Em discurso à Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), o presidente Bolsonaro afirmou: "Somos líderes em conservação de florestas tropicais. Temos a matriz energética mais limpa e diversificada do mundo. Mesmo sendo uma das dez maiores economias do mundo, somos responsáveis por apenas 3% da emissão de carbono." Os dados apresentados ratificam o Brasil como potência ambiental.

b) Quadro jurídico e institucional brasileiro para o meio ambiente

A conservação do patrimônio natural brasileiro foi possível graças à elaboração, ao longo de décadas, de um amplo, complexo e rigoroso quadro jurídico e institucional. O Brasil foi pioneiro em políticas de conservação, com a implantação de seu primeiro Código Florestal em 1934. O novo Código Florestal Brasileiro, publicado em 2012, que substituiu documento de 1965, permitiu o mapeamento florestal mais completo já realizado, por meio do Cadastro Ambiental Rural (CAR). É um sistema inovador que permite o cruzamento de dados informados pelos proprietários rurais e dados de satélite sobre a cobertura florestal das propriedades. O novo código mantém a exigência da Reserva Legal, que determina que 80% das terras de propriedades privadas na Amazônia sejam reservadas para a preservação da vegetação nativa, com desmatamento legal permitido em apenas 20% das terras (o número difere para outros biomas brasileiros), sem indenização ou contrapartida financeira do Estado. Por meio do CAR, há um maior controle sobre o cumprimento da legislação sobre as obrigações de manutenção de Reserva Legal e áreas de proteção permanente nas propriedades rurais.

A Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), de 1981, que tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, bem como o Capítulo VI do Título VIII da Constituição Federal e uma série de leis (como a de recursos hídricos e a de crimes ambientais) e outros instrumentos legais que comporiam o Direito Ambiental Brasileiro. Menciona-se, ainda, a meta de eliminação do desmatamento (não mais apenas ilegal) até 2030, parte da contribuição nacionalmente determinada (NDC, na sigla em inglês) brasileira atualizada em 2023, no âmbito do Acordo de Paris (2015).

Entre outros marcos históricos e institucionais importantes, está a criação de órgãos federais específicos para o meio ambiente, como a Secretaria Especial para o Meio Ambiente (1973), o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA, 1981), o Ministério do Desenvolvimento Urbano e do Meio Ambiente (1985, voltando a ser apenas Secretaria do Meio Ambiente de 1990 até 1992), o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA,1989) e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio, 2007, que é um dos órgãos executores do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, de 2000).

c) Relação entre conservação ambiental e agropecuária

O Brasil é exemplo mundial na combinação de conservação ambiental e produção agropecuária. Ao longo deste século, ao mesmo tempo que reduziu significativamente as taxas de desmatamento na Amazônia (redução de 72% entre 2004 e 2018), o Brasil se consolidou como um dos maiores produtores mundiais de alimentos. Embora a produtividade da agricultura brasileira tenha crescido cerca de 4% ao ano desde 2000, o crescimento global médio tem sido inferior a 2%. Atualmente, a agropecuária ocupa cerca de 30% do território nacional, dos quais 8% se dedicam à agricultura e cerca de 22% à pecuária.

O tema foi destacado em discurso do presidente Bolsonaro na AGNU: "No Brasil, apesar da crise mundial, a produção rural não parou. O homem do campo trabalhou como nunca e produziu, como sempre, alimentos para mais de 1 bilhão de pessoas. O Brasil contribuiu para que o mundo continuasse alimentado. Nossos caminhoneiros, marítimos, portuários e aeroviários mantiveram ativo todo o fluxo logístico para distribuição interna e exportação. Nosso agronegócio continua pujante e, acima de tudo, possuindo e respeitando a melhor legislação ambiental do planeta. (...) Garantimos segurança alimentar a um sexto da população mundial, mesmo preservando 66% de nossa vegetação nativa e usando apenas 27% do nosso território para a pecuária e a agricultura – números que nenhum outro país possui. O Brasil desponta como o maior produtor mundial de alimentos. Por isso, há tanto interesse em propagar desinformações sobre o nosso meio ambiente. Estamos abertos para o mundo naquilo que de melhor temos para oferecer, nossos produtos do campo. Nunca exportamos tanto. O mundo cada vez mais depende do Brasil para se alimentar".

Entre as iniciativas do governo brasileiro relacionadas às duas temáticas, destaca-se o Plano de Agricultura de Baixo Carbono (Plano ABC), O Plano foi lançado em 2011, com o objetivo de promover a redução das emissões de carbono por uso da terra, por meio da adoção de técnicas mais resilientes e de ganhos produtivos. Entre as metas estabelecidas pelo Plano ABC, muitas haviam sido superadas já em 2018, ainda que o ano limite fosse 2020. O Plano ABC representa esforço de desenvolvimento sustentável, de redução da vulnerabilidade do setor agrícola, de enfrentamento do aquecimento global e de produção de alimentos seguros e de qualidade, por meio de iniciativas como a integração entre lavoura, pecuária e floresta (ILPF, quando se tem árvores plantadas no pasto); o plantio direto; a fixação biológica do nitrogênio; o uso de florestas plantadas; a recuperação de pastagens degradadas; o tratamento e aproveitamento de resíduos animais. O Plano ABC+, novo ciclo do plano, foi lançado em 2021 e estender-se-á até 2030.

Em janeiro de 2020, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento lançou as "Diretrizes para o Desenvolvimento Sustentável da Agropecuária Brasileira". Em junho de 2020, lançou o Plano de Investimento para a Agricultura Sustentável.

Em novembro de 2020, concluiu-se acordo que prevê a doação, pelo banco estatal alemão *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (KfW), de até € 25,5 milhões ao projeto “Inovação nas Cadeias Produtivas da Agropecuária para a Conservação Florestal na Amazônia Legal”. O objetivo do projeto é o de expandir e fortalecer práticas produtivas sustentáveis nas cadeias da carne, soja e madeira em estados da Amazônia Legal.

Em abril de 2021, o Brasil aderiu à iniciativa *Agriculture Innovation Mission for Climate* (AIM-C), proposta conjunta dos Estados Unidos (EUA) e dos Emirados Árabes Unidos (EAU) para fomentar a inovação, a pesquisa e o desenvolvimento em agricultura no mundo. A plataforma foi anunciada durante a Cúpula de Líderes sobre o Clima. Os termos da iniciativa e o plano de trabalho deveriam ser definidos até a Cúpula de Sistemas Alimentares, em setembro de 2021, em Nova York, e deveriam ser apresentadas propostas concretas na 26ª Conferência das Partes (COP26, na sigla em inglês), no âmbito da Convenção-Quadro das NaçõesUnidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês), em novembro de 2021. Assim, a AIM-C foi lançada oficialmente durante a COP26 por EUA e EAU conjuntamente a 31 outros países (incluindo o Brasil). Atualmente, conta com 55 países parceiros. Foi apresentada como uma iniciativa focada no incremento e aceleração de investimentos em inovação agrícola *climate-smart*, tendo por principais objetivos

1) demonstrar comprometimento coletivo com o aumento de investimentos em inovação agrícola e em sistemas agrícolas e alimentares *climate-smart*;
2) apoiar mecanismos e estruturas que ensejem discussões técnicas e promovam a inovação por meio de expertise e conhecimento, a fim de potencializar os investimentos empenhados;
3) estabelecer estruturas apropriadas para trocas entre ministros, cientistas e outros agentes interessados, que serão pontos focais para a cooperação em inovação agrícola relacionada ao clima, com vistas a engendrar maior co-criação e cooperação em prioridades de pesquisa compartilhadas.

O presidente Biden anunciou que os EUA pretendem mobilizar US$ 1 bilhão para ser investido nesse tipo de inovação no período 2021-2025. O Brasil contribuirá com evidências sobre as potencialidades da agricultura tropical e as diversas tecnologias desenvolvidas e implantadas no País para assegurar sistemas produtivos de baixa emissão de carbono, como aquelas que integram o Plano ABC. A AIM-C inspira-se na *Mission Innovation*, lançada em 2015, com participação brasileira e com a meta de dobrar, em cinco anos, os investimentos em pesquisa e desenvolvimento na área de energia renovável. Até a COP26, a nova iniciativa pretende anunciar um incremento coletivo nos investimentos globais em inovação, pesquisa e desenvolvimento voltados para sistemas agroalimentares resilientes e resistentes a mudanças climáticas. Pretende, ainda, delinear estrutura para a discussão e promoção de prioridades, nos níveis nacional e internacional, que permita amplificar as ações dos membros da iniciativa. Investimentos em inovação deverão aumentar a produtividade agrícola, de modo sustentável e com consequente redução de emissões de gases do efeito estufa (GEE). É fundamental assegurar, ainda, que as tecnologias estejam disponíveis aos produtores a custos acessíveis, contribuindo para a renda no campo e a democratização no acesso ao alimento. Ao catalisar os investimentos mundiais em pesquisa agropecuária, a iniciativa espera poder disseminar globalmente ações rápidas, eficientes e transformadoras a partir de políticas e decisões baseadas em dados e ciência.

d) Políticas ambientais de interesse para a política externa brasileira

Diversas políticas ambientais brasileiras interessam à política externa brasileira – não necessariamente apenas as mais recentes, criadas pelo governo corrente, mas também as de governos anteriores e continuadas –, porque estão relacionadas, entre outros, com a implementação da Agenda 2030. Pode-se destacar, por exemplo, o Programa Nacional "Lixão Zero" e o Plano Nacional de Combate ao Lixo no Mar (os dois são parte da Agenda Nacional de Qualidade Ambiental Urbana), o SINAFLOR+ (Sistema Nacional de Controle da Origem dos Produtos Florestais), a ativação do Fundo Nacional de Repartição de Benefícios e a revisão das metas do RenovaBio (Política Nacional de Biocombustíveis).

No que diz respeito a mudança do clima, é pertinente destacar a Estratégia Nacional para Redução de Emissões Provenientes de Desmatamento e Degradação Florestal (ENREDD+) e a Comissão Nacional para Redução das Emissões de Gases de Efeito Estufa Provenientes do Desmatamento e da Degradação Florestal, Conservação dos Estoques de Carbono Florestal, Manejo Sustentável de Florestas e Aumento de Estoques de Carbono Florestal – REDD+.

Na área de bioeconomia, em junho de 2019, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento lançou o Programa Brasil Bioeconomia Sociobiodiversidade, que promove alianças entre governo e iniciativa privada para financiar projetos que aumentem a participação de pequenos agricultores, agricultores familiares, municípios e comunidades tradicionais e suas empresas nas cadeias da bioeconomia.

Em artigo para a Folha de São Paulo, o então ministro Ricardo Salles afirmou: "a questão ambiental urbana é o primeiro aspecto que devemos abordar. O País, nas últimas décadas, negligenciou o saneamento básico a tal ponto que deixou 100 milhões de brasileiros sem coleta e tratamento de esgoto, além de 35 milhões sem acesso a água tratada, colocando em risco a saúde da população. É uma vergonha nacional, verdadeiro indicativo do nosso subdesenvolvimento e da inação criminosa do poder público. Com a responsabilidade que faltou às gestões passadas, o governo Jair Bolsonaro finalmente enfrentou o tema e aprovou o Marco Legal do Saneamento, o que permitirá investimentos de R$ 600 bilhões, numa fundamental parceria entre as iniciativas pública e privada, com a vital participação do Ministério do Meio Ambiente, que repassou, apenas em 2020, R$ 580 milhões de reais do Fundo Clima para o BNDES (Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social), a ser aplicado prioritariamente no setor. Da mesma forma, convivemos desde sempre com o caos na coleta e destinação do lixo, além da epidemia de lixões espalhados pelo Brasil, um verdadeiro descaso com a gestão dos resíduos sólidos. Mesmo após dez anos de vigência da lei que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos, quase nada havia avançado. Em um ano, lançamos o programa Lixão Zero, fizemos o Sinir (Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos) e o MTR (Sistema de Manifesto de Transporte de Resíduos), que garantem, de forma eletrônica, o rastreamento da origem e destino dos resíduos. (...) E ainda implementamos o programa de Combate ao Lixo no Mar e o Cidades+Verdes, que permite aumentar as áreas verdes, praças e jardins dentro dos centros urbanos, o sistema de reabilitação de áreas contaminadas e o programa de qualidade do ar".

O governo Lula tem no meio ambiente um tema relevante para a sua atuação externa. Em janeiro de 2023, durante o Fórum Econômico Mundial (WEF, na sigla em inglês) de Davos, na Suíça, a nova ministra do Meio Ambiente e Mudança do Clima, Marina Silva, participou do painel "Brasil: Um Novo Roteiro", ao lado do ministro da Fazenda Fernando Haddad. Marina enfatizou o compromisso brasileiro com o alcance da meta de desmatamento zero até 2030, com a proteção dos povos originários e com a transição do Brasil para uma economia de baixo carbono.

Também em janeiro de 2023, o novo ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Carlos Fávaro, defendeu, em discurso em Berlim, na Alemanha, que a agricultura brasileira está comprometida com a preservação ambiental e com a segurança alimentar e que a tecnologia desempenhará papel-chave no aumento da produtividade dentro de um modelo sustentável, com preservação da fauna e da flora. Reafirmou, ainda, o compromisso do novo governo com o combate ao desmatamento decorrente da prática ilegal de invasão de terras públicas (grilagem).

Em viagem aos EUA, em fevereiro de 2023, Lula propôs a Biden órgão multilateral para o clima. A nova estratégia de combate ao desmatamento do governo federal brasileiro reúne 19 ministérios, conforme a nota divulgada pelo Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (inclusive a mudança de nome é importante). O Ministério da Agricultura e Pecuária divulgou nota mencionando reunião entre Fávaro e Marina Silva para tratar de incentivos à produção agropecuária de baixa emissão de carbono; além disso, o trabalho daquele ministério no Desenvolvimento Sustentável contribui para zerar o desmatamento até 2030.

No Itamaraty, o ex-chanceler Luiz Alberto Figueiredo Machado foi anunciado como embaixador extraordinário para Mudança do Clima. O cargo foi recriado pela gestão do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Entre 2007 e 2010, foi ocupado pelo embaixador Sergio Barbosa Serra.

Em abril de 2023, o presidente Lula participou de cúpula virtual do Fórum das Grandes Economias sobre Energia e Clima (MEF, na sigla em inglês). Correlacionou os efeitos da mudança do clima com o agravamento da fome, da pobreza e da desigualdade no mundo, defendeu maior responsabilidade dos países desenvolvidos, inclusive em termos de financiamento, e afirmou que não seria possível atingir a sustentabilidade ambiental em um mundo em guerra.

Em junho, o governo Lula modificou Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima, órgão de caráter permanente, que tem a finalidade de acompanhar a implementação das ações e das políticas públicas no âmbito do Poder Executivo federal relativas à Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC). O comitê, presidido pelo ministro da Casa Civil e integrado por diversos órgãos federais, inclusive o Itamaraty, reuniu-se pela primeira vez em setembro de 2023. A reunião aprovou por unanimidade cinco resoluções relacionadas ao funcionamento do comitê. Uma das resoluções instituiu um Grupo Técnico de Natureza Temporária (GTT) para elaborar proposta de atualização da PNMC. Entre outras atribuições, o grupo vai discutir o fomento a uma economia nacional de baixa emissão de gases do efeito estufa e adaptada à mudança do clima. Outra resolução determinou que o Ministério das Relações Exteriores comunique para a UNFCCC a correção da NDC do Brasil, retomando o nível de ambição apresentado em 2015, no Acordo de Paris.

O Brasil sediou reuniões diretivas dos Fundos de Investimento Climático (CIFs, na sigla em inglês) no fim de junho de 2023. Os CIFs são líderes globais na captação de financiamento climático flexível, seguro e concessional para soluções e inovações em matéria de mudança do clima.

Em agosto de 2023, o governo federal apresentou ao Congresso as linhas gerais da proposta de regulamentação do mercado de carbono que espera ver aprovada antes da COP28 da UNFCCC. A proposta, pela qual se criaria o Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões de Gases de Efeito Estufa (SBCE), proveio de um grupo de trabalho técnico interministerial que contou com a participação de mais de dez ministérios. O modelo sugerido é balizado no mecanismo mais comumente utilizado internacionalmente, o dos sistemas de comércio de emissões (*Emissions Trading Systems* ou ETS), que opera sob uma lógica conhecida como *cap-and-trade*. Por meio desse mecanismo, o governo distribui uma quantidade limitada de cotas para emissão, criando um

teto para as emissões e a possibilidade de esses créditos serem negociados entre empresas, com foco na meta total de redução de emissões de GEE.

Em setembro, o presidente Lula e alguns ministros assinaram o projeto de lei do Programa Combustível do Futuro, que será encaminhado ao Congresso Nacional. A medida traz um conjunto de iniciativas para promover a mobilidade sustentável de baixo carbono e vai ajudar o Brasil a atingir as metas de redução das emissões de GEE. O texto assinado seguirá para tramitação inicialmente pela Câmara dos Deputados. O texto propõe a integração entre a Política Nacional de Biocombustíveis (RenovaBio), o Programa Rota 2030 – Mobilidade e Logística e o Programa Brasileiro de Etiquetagem (PBE Veicular). A proposta também institui o Programa Nacional de Combustível Sustentável de Aviação (ProBioQAV), que tem como objetivo o incentivo à produção e uso do Combustível Sustentável de Aviação (SAF, na sigla em inglês), e cria o Programa Nacional do Diesel Verde (PNDV), que integra o esforço para a transição energética e para a redução da dependência externa de diesel derivado de petróleo por meio da incorporação gradativa do diesel verde à matriz de combustíveis do País. Outro ponto importante do projeto é a elevação dos limites máximo e mínimo da mistura de etanol anidro à gasolina. O texto altera o teor mínimo para 22% e estabelece o percentual máximo em 30%, condicionado à constatação da sua viabilidade técnica.

O Brasil realizou, em novembro de 2023, sua primeira oferta de títulos públicos sustentáveis no mercado internacional (os chamados *green bonds*[1658]). Os títulos têm prazo de sete anos e foram vendidos com ágio de 6,5% e majoritariamente para investidores da Europa e da América do Norte. Na ocasião, levantou US$ 2 bilhões, numa operação liderada pelos bancos Itaú, J.P. Morgan e Santander. Segundo o Tesouro, essa primeira emissão destinará de 50% a 60% dos recursos a projetos de meio ambiente, enquanto projetos sociais devem ficar com os 40% a 50% restantes.

Políticas para a Amazônia serão abordadas nas subseções seguintes.

e) Políticas para a Amazônia

A região abriga mais de 20 milhões de pessoas, com 3,5 milhões de km^2 de floresta nativa. Para além da exigência de Reserva Legal em 80% das propriedades privadas na Amazônia, 84% do bioma amazônico está conservado na forma de floresta nativa. Metade do território amazônico no Brasil está contido em unidades de conservação e terras indígenas.

Durante o governo Bolsonaro (2019-2022), a política do Ministério do Meio Ambiente, sob gestão de Ricardo Salles, baseou-se em cinco pilares:

1) regularização fundiária;
2) pagamento por serviços ambientais (PSA), além dos programas Floresta+[1659] e Floresta+Carbono;
3) zoneamento econômico ecológico (ZEE);

[1658] A distinção do título verde para os títulos tradicionais do governo é apenas a destinação.

[1659] Lançado em julho de 2020, busca estimular ações de prevenção ao desmatamento, degradação e incêndios florestais por meio de incentivos financeiros privados, além de incentivar a compensação monetária e não monetária por atividades de melhoria, conservação e proteção da vegetação nativa. Origina-se do recebimento pelo Brasil de recursos do Fundo Verde para o Clima (R$ 500 milhões), que serão usados para fomentar o mercado privado de pagamentos por serviços ambientais em áreas mantidas com cobertura de vegetação nativa e a articulação de políticas públicas de conservação e proteção da vegetação nativa e mudanças climáticas.

4) bioeconomia, inclusive fundo[1660] criado para apoiar pequenos empreendedores; e
5) fiscalização, apoiada no uso de tecnologias.

O primeiro mês do novo governo Lula foi marcado por algumas medidas importantes no tema da preservação ambiental. O Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), lançado, originalmente, em 2004 e extinto pelo governo Bolsonaro em 2019, foi restabelecido e teve seu escopo expandido pelo Decreto nº 11.367, de 1º de janeiro de 2023. O PPCDAm tem por finalidade estabelecer medidas e ações interministeriais para a redução dos índices de desmatamento na Amazônia Legal. Em abril, o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima colocou, sob consulta pública, a nova versão do plano, que conta com contribuições de outros doze ministérios e que possui doze objetivos estratégicos divididos em quatro eixos, além de 176 linhas de ação para 36 resultados esperados. Em junho, durante a celebração do Dia Mundial do Meio Ambiente, o presidente Lula anunciou o texto final da quinta fase do PPCDAm, que será implementada entre 2023 e 2027. O documento está estruturado em doze objetivos estratégicos e nos seguintes quatro eixos: atividades produtivas sustentáveis; monitoramento e controle ambiental; ordenamento territorial e fundiário; e instrumentos normativos e econômicos. Entre as metas, estão a elaboração de Plano Nacional de Bioeconomia (até 2024), o embargo a 50% da área desmatada ilegalmente no último ano em unidades de conservação federais (2023), a regularização fundiária de 50 mil ocupantes de terras públicas (2027), a ampliação da carteira de projetos do Fundo Amazônia (2027) e a regulamentação do mercado de carbono no Brasil (2025). Para mais detalhes sobre o PPCDAm, ver a subseção posterior a respeito.

O Fundo Amazônia, por sua vez, foi reativado e reestruturado pelo Decreto nº 11.368, também de 1º de janeiro de 2023. Nos termos do decreto, o Fundo Amazônia passou a contar com um Comitê Técnico (CFTA), que terá reuniões anuais e será formado por seis especialistas de reputação ilibada e notório saber técnico-científico, designados pelo Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, após consulta ao Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas, para mandato de três anos, prorrogável uma vez por igual período. O Fundo Amazônia terá, ainda, um Comitê Orientador (COFA), com composição multiministerial que abrangerá representantes do governo federal, dos governos estaduais dos estados da Amazônia Legal que possuam plano estadual de prevenção e combate ao desmatamento e, ainda, de organizações da sociedade civil. Na primeira reunião do COFA em quatro anos, ocorrida em fevereiro de 2023, foi aprovada prioridade a projetos para proteção de comunidades indígenas como o território Yanomami, em Roraima, que enfrenta uma crise humanitária provocada pelo garimpo ilegal. Nos termos do decreto, o BNDES será responsável pela captação das doações do Fundo Amazônia e emitirá diplomas de reconhecimento das contribuições dos doadores. Para mais detalhes sobre o Fundo Amazônia, ver a subseção posterior a respeito.

O governo federal anunciou, no fim de novembro, o envio ao Congresso Nacional do projeto de lei para criar o Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA) para o período de 2024 a 2027. O principal objetivo do PRDA é tornar a Amazônia referência na valorização da sociobiodiversidade como elemento propulsor do desenvolvimento sustentável. Para isso, aposta na estratégia de integração e diversificação produtiva da biodiversidade, com agregação de valor. O plano propõe o desenvolvimento de onze programas, com uma série de ações estratégicas em áreas como bioeconomia, agropecuária inclusiva e sustentável,

[1660] Acordado em 2019 entre o Ministério do Meio Ambiente e a Agência dos EUA para o Desenvolvimento Internacional (USAID).

desenvolvimento da ciência, tecnologia e inovação da Amazônia e sustentabilidade e conservação ambiental, e aponta os ministérios que serão parceiros na implementação.

f) Conselho Nacional da Amazônia Legal

O Conselho Nacional da Amazônia Legal (CNAL)[1661] foi órgão colegiado ao qual competiu coordenar e acompanhar a implementação das políticas públicas relacionadas à Amazônia Legal. Competia ao Conselho:

1) coordenar e integrar as ações governamentais relacionadas à Amazônia Legal;
2) propor políticas e iniciativas relacionadas à preservação, à proteção e ao desenvolvimento sustentável da Amazônia Legal, de forma a contribuir para o fortalecimento das políticas de Estado e assegurar a ação transversal e coordenada da União, dos Estados, dos Municípios, da sociedade civil e do setor privado;
3) articular ações para a implementação das políticas públicas relacionadas à Amazônia Legal, de forma a atender a situações que exijam providências especiais ou de caráter emergencial;
4) opinar, quando provocado pelo Presidente da República ou por quaisquer de seus membros, sobre propostas de atos normativos do Governo Federal relacionados à Amazônia Legal;
5) fortalecer a presença do Estado na Amazônia Legal;
6) acompanhar a implementação das políticas públicas com vistas à inclusão social e à cidadania na Amazônia Legal;
7) assegurar o aperfeiçoamento e a integração dos sistemas de proteção ambiental;
8) apoiar a pesquisa científica, o desenvolvimento tecnológico e a inovação;
9) coordenar as ações destinadas à infraestrutura regional;
10) articular medidas com vistas ao ordenamento territorial;
11) coordenar ações de prevenção, fiscalização e repressão a ilícitos e o intercâmbio de informações;
12) acompanhar as ações de desenvolvimento sustentável e o cumprimento das metas globais em matérias de adaptação e mitigação das mudanças climáticas; e
13) coordenar a comunicação de ações e resultados inerentes ao Conselho.

Em fevereiro de 2020, o Conselho, regulamentado em 1995, foi transferido do Ministério do Meio Ambiente para a Vice-Presidência da República. Ele estava composto pelo:

1) vice-presidente da República, que o presidia; e
2) pelos ministros de Estado:
    a) Chefe da Casa Civil da Presidência da República;
    b) da Justiça e Segurança Pública;
    c) da Defesa;
    d) das Relações Exteriores;
    e) da Economia;
    f) da Infraestrutura;
    g) da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;

[1661] O Decreto nº 11.367, de 1º de janeiro de 2023, revogou os decretos do governo Bolsonaro sobre o Conselho Nacional da Amazônia Legal, os quais, por sua vez, haviam revogado decretos anteriores sobre a instância. Não está claro se o CNAL está definitivamente extinto ou se será recriado. Em reunião com a Presidência, em 27 de janeiro de 2023, os governadores dos estados da Amazônia Legal defenderam que o CNAL seja o "fórum protagonista transversal da discussão sobre desenvolvimento regional", nas palavras do governador do Pará, Helder Barbalho.

h) de Minas e Energia;
i) da Ciência, Tecnologia e Inovações;
j) das Comunicações;
k) do Meio Ambiente;
l) do Desenvolvimento Regional;
m) Chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República;
n) Chefe da Secretaria de Governo da Presidência da República; e
o) Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República.

Foram as seguintes as propostas de ação imediata do Conselho reformulado:

1) implementação do Plano de Comunicação Social;
2) ativação do Gabinete de Prevenção e Combate ao Desmatamento e às Queimadas;
3) ações de prevenção à expansão do COVID-19 na Amazônia Legal;
4) acompanhamento da execução do Programa Floresta +;
5) reativação do Fundo Amazônia e financiamento internacional;
6) fortalecimento da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA);
7) fortalecimento do Núcleo da Força Nacional Ambiental; e
8) esforços para aprovação da legislação pertinente à Amazônia.

Em novembro de 2020, o Conselho levou missão de representantes de doze países e organizações (África do Sul, Espanha, Peru, Colômbia, Canadá, Suécia, Alemanha, OTCA, UE, Reino Unido, França e Portugal) e jornalistas para conhecer a realidade da região amazônica – ação semelhante foi realizada em setembro de 2021.

Durante a 4ª reunião do Conselho Nacional da Amazônia Legal, em fevereiro de 2021, o vice-presidente, Hamilton Mourão, apresentou o Plano Amazônia 2021/2022, em substituição a Operação Verde Brasil 2, que encerrou seus trabalhos em 30 de abril de 2021. Mourão destacou a urgência da aplicação do plano, que possui quatro diretrizes para dar continuidade às ações de fiscalização e combate ao desmatamento ilegal e queimadas na Amazônia. Os quatro eixos são:

1) priorização de áreas onde a ocorrência da ilicitude pode impactar de maneira mais decisiva os resultados da gestão ambiental;
2) aumento da efetividade da fiscalização e o fortalecimento dos órgãos;
3) contenção dos ilícitos em conformidade com a lei; e
4) disponibilização de alternativas socioeconômicas à população dentro do princípio do desenvolvimento sustentável.

Subordinada ao Conselho, estava a Comissão Nacional para a OTCA, recriada em 2020, coordenada pelo Itamaraty e integrada por representantes de diferentes ministérios da Esplanada. Para mais detalhes sobre a OTCA, ver o capítulo 4.

g) Fundo Amazônia

O Fundo Amazônia tem por finalidade captar doações para investimentos não reembolsáveis em ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento, e de promoção da conservação e do uso sustentável da Amazônia Legal, nos termos do Decreto nº 6.527, de 1º de agosto de 2008 (que o estabelece, gerido pelo BNDES). A ideia do Fundo foi proposta pelo governo brasileiro em 2007, durante a 13ª Conferência das Partes (COP13), e teve sua criação autorizada pelo BNDES em 2008.

O Fundo Amazônia apoia projetos nas seguintes áreas:

1) gestão de florestas públicas e áreas protegidas;

2) controle, monitoramento e fiscalização ambiental;
3) manejo florestal sustentável;
4) atividades econômicas desenvolvidas a partir do uso sustentável da vegetação;
5) zoneamento ecológico e econômico, ordenamento territorial e regularização fundiária;
6) conservação e uso sustentável da biodiversidade; e
7) recuperação de áreas desmatadas.

O Fundo Amazônia pode utilizar até 20% dos seus recursos para apoiar o desenvolvimento de sistemas de monitoramento e controle do desmatamento em outros biomas brasileiros e em outros países tropicais. Até o momento, o Fundo já apoiou 106 projetos.

As doações ao Fundo são voluntárias e estão condicionadas à redução das emissões de gases de efeito estufa provenientes do desmatamento. Além da redução das emissões de GEE, as áreas temáticas propostas para apoio pelo Fundo Amazônia podem ser coordenadas de forma a contribuir para a obtenção de resultados significativos na implementação de seus objetivos de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento e de promoção da conservação e do uso sustentável das florestas na Amazônia Legal. Até o fim de 2018, o Fundo Amazônia recebeu, segundo o portal de jornalismo ambiental O Eco, aproximadamente R$ 3,4 bilhões em doações[1662], sendo 93,8% provenientes da Noruega, 5,7% da Alemanha e 0,5% da Petrobras.

O Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, promoveu a extinção de diversos colegiados da administração pública federal, inclusive o Comitê Orientador e o Comitê Técnico do Fundo. Em novembro de 2022, ao julgar uma ação declaratória de omissão, o Supremo Tribunal Federal (STF) determinou que o Governo Federal reativasse o Fundo no prazo de 60 dias. Após a vitória de Luiz Inácio Lula da Silva no pleito eleitoral de 2022, Alemanha e Noruega sinalizaram estar dispostas a retomar o financiamento do Fundo Amazônia. Durante a COP27, o presidente eleito se reuniu com representante do Ministério do Meio Ambiente da Noruega e com a ministra de Relações Exteriores da Alemanha, ocasiões em que o Fundo Amazônia esteve na pauta. No dia seguinte à posse do presidente Lula, o presidente alemão Frank-Walter Steinmeier, em visita à Brasília, anunciou que a Alemanha irá liberar € 35 milhões para o Fundo Amazônia, como um sinal imediato de reativação da cooperação ambiental.

Em janeiro de 2023, durante a visita oficial do chanceler alemão Olaf Scholz ao Brasil, houve reunião entre Marina Silva, ministra do Meio Ambiente e Mudança do Clima do Brasil, e Svenja Schulze, ministra da Cooperação da Alemanha, após a qual foi anunciada doação alemã no valor de € 200 milhões para ações ambientais no Brasil. Desse montante, € 35 milhões serão destinados ao Fundo Amazônia. Em visita oficial aos EUA, em fevereiro de 2023, Lula reuniu-se com o presidente americano Joe Biden, que declarou a intenção do país em prover recursos ao Fundo Amazônia, com sinalização de aporte inicial de US$ 50 milhões. Em março de 2023, o ministro do Clima e Meio Ambiente da Noruega informou sua homóloga brasileira que seu país, maior doador do Fundo Amazônia, buscará mais recursos para o Brasil. Em abril de 2023, o presidente Biden anunciou que os aportes dos EUA serão de US$ 500 milhões, em cinco anos, dez vezes mais do que o sinalizado anteriormente. No mês seguinte, foi a vez de o primeiro-ministro britânico Rishi Sunak anunciar aportes de £ 80 milhões. Em junho, durante sua visita ao Brasil, a presidente da Comissão Europeia, Ursula von der Leyen, anunciou que, para além das contribuições individuais dos países-membros, o bloco contribuirá com € 20 milhões para o Fundo Amazônia. Em julho, a Suíça anunciou doação imediata de cerca de R$ 30 milhões, oficializada em outubro. Em agosto, em visita ao Brasil, o ministro de Cooperação para o Desenvolvimento e

[1662] O *site* do Fundo indica que o valor total do apoio é de R$ 1,86 bilhão e o valor desembolsado foi de R$ 1,27 bilhão.

Política Climática Global da Dinamarca, Dan Jørgensen, anunciou que seu país doará 150 milhões de coroas dinamarquesas (cerca de R$ 110 milhões) para o fundo.

O Fundo Amazônia aprovou, em novembro, a ampliação dos recursos disponíveis para os nove Estados da Amazônia Legal atuarem no combate a incêndios florestais e queimadas ilegais. O valor para cada Estado subiu de R$ 35 para R$ 45 milhões, totalizando R$ 405 milhões em recursos não reembolsáveis.

h) Desmatamento e incêndios na Amazônia

De acordo com dados divulgados pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), a área desmatada na Amazônia foi de 11.088 km^2 entre agosto de 2019 e julho de 2020. Trata-se de um aumento de 9,5% em relação ao período anterior (agosto de 2018 a julho de 2019), que registrou 10.129 km^2 de área desmatada. É a maior área desde 2008, quando o Projeto de Monitoramento do Desflorestamento na Amazônia Legal (PRODES) apontou 12.911 km^2 desmatados. O Pará concentrou quase metade do desmatamento naquela temporada.

Dados do INPE comprovam que houve aumento do desmatamento em 22% entre agosto de 2020 a julho de 2021 em relação ao mesmo período dos anos anteriores. A área desmatada na Amazônia foi de 13.235 km^2 nesse período. Segundo o Ministério do Meio Ambiente, entre agosto de 2020 e janeiro de 2021 foram 988 km^2 de redução em alertas, de acordo com dados do INPE, uma redução de 21%.

A tendência de alta foi contida em 2022, conforme nota técnica do PRODES, quando houve uma redução de 11,27% na taxa de desmatamento em relação ao mesmo período do ano anterior: o valor estimado do desmatamento no período de agosto de 2021 a julho de 2022 foi de 11.568 km^2. Em contraste, o ano de 2022 registrou um aumento de 25% no desmatamento por garimpo na Reserva Indígena Yanomami, em comparação a 2021, segundo dados do Sistema de Detecção de Desmatamento em Tempo Real (DETER)[1663]. Até 2018, o DETER não registrava desmate por garimpo na área, mas a partir de 2019 o sistema passou a verificar aumento contínuo, o que tem relação direta com a grave crise humanitária vivida pelos Yanomami e noticiada amplamente a partir de janeiro de 2023[1664]. Em dezembro de 2022, foi publicado, pela então gestão do Ministério do Meio Ambiente, o Balanço 2019-2022 sobre as principais ações das Secretarias que compuseram o ministério no período.

Durante o governo Bolsonaro, os crimes ambientais e incêndios na região foram combatidos pela Operação "Verde Brasil", iniciada em 2019, e a coordenação das ações governamentais foi realizada no CNAL. A Operação "Verde Brasil" foi a primeira operação de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) ambiental do Brasil. Em sua primeira fase, realizada em 2019, conteve 1.800 focos de incêndio, apreendeu 18,4 mil m^3 de madeira extraída ilegalmente, confiscou mais de 200 veículos e efetuou 120 prisões. Os esforços da Operação "Verde Brasil", já

[1663] O DETER é um levantamento rápido de alertas de evidências de alteração da cobertura florestal na Amazônia, elaborado pelo INPE. O sistema apresenta informações sobre indicativos de desmatamento desde 2004, tendo como principal objetivo a aplicação imediata de políticas públicas, sobretudo de fiscalização ambiental, com ações preventivas e repressivas, além de auxiliar planejamentos institucionais. O sistema aponta onde o desmatamento está ocorrendo e, assim, orienta ações de fiscalização. Ele não é adequado para medir quanto foi desmatado porque as imagens de satélite têm menor resolução e interferência de nuvens. O desmatamento é medido por outro sistema do INPE, o PRODES, divulgado anualmente.

[1664] Em fevereiro de 2023, a Polícia Federal e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) iniciaram operação de combate ao garimpo ilegal nas terras indígenas Ituna-Itatá e Arará da Volta Grande do Xingu, localizadas no estado do Pará.

em sua segunda fase, levaram a uma redução das taxas de desmatamento na Amazônia nos meses de julho, agosto e setembro de 2020, em relação ao mesmo período de 2019. Em outubro de 2020, anunciou-se que a Operação “Verde Brasil 2”, que começou em maio do ano passado, seria prorrogada até abril de 2021, quando foi encerrada[1665] e sucedida pelo Plano Amazônia 2021/2022. Essas operações, assim como a Guardiões do Bioma, contribuíram para a recente redução das taxas de desmatamento.

Em 2019, foi criada, no âmbito do Ministério do Meio Ambiente, a Comissão Executiva para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa (CONAVEG), que instituiu quatro Câmaras Consultivas Temáticas para tratar de assuntos específicos e subsidiar seus trabalhos, abrangendo os seguintes temas:

1) pagamentos por serviços ambientais;
2) prevenção e combate aos incêndios florestais;
3) financiamento para a implementação do Planaveg;
4) qualificar os dados de desmatamento e incêndios a fim de diferenciar crimes ambientais de outras atividades.

Em janeiro de 2020, foi anunciada a criação da Força Nacional Ambiental, que deveria funcionar nos moldes da Força Nacional de Segurança Pública, mas voltada à proteção da Amazônia. A Força Nacional Ambiental não foi estabelecida, mas a Força Nacional de Segurança Pública passou a reforçar o combate a crimes ambientais.

Deve-se adotar tom crítico em relação às iniciativas de desinformação e às ameaças, mesmo que veladas, à soberania brasileira sobre a Amazônia, em razão das temporadas de incêndios florestais, objeto de declarações de altas autoridades brasileiras. Alguns desses episódios podem estar sendo utilizados por fins protecionistas, por exemplo, para bloquear o processo de assinatura e posterior internalização, ratificação e implementação do Acordo de Associação MERCOSUL-UE (para mais detalhes, ver o capítulo 6). Durante discurso na AGNU, o presidente Bolsonaro afirmou: “Mesmo assim, somos vítimas de uma das mais brutais campanhas de desinformação sobre a Amazônia e o Pantanal. A Amazônia brasileira é sabidamente riquíssima. Isso explica o apoio de instituições internacionais a essa campanha, escorada em interesses escusos que se unem a associações brasileiras, aproveitadoras e impatrióticas, com o objetivo de prejudicar o governo e o próprio Brasil.”

Como nota positiva para o período 2019-2022, destaca-se o apoio de alguns países, como os EUA, Israel, Chile e China, em iniciativas para a Amazônia, inclusive no que diz respeito ao combate aos incêndios e ao desmatamento ilegal.

Em janeiro de 2023, foi estabelecida nova estrutura regimental do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, que prevê como competência da Secretaria Extraordinária de Controle do Desmatamento e Ordenamento Ambiental Territorial a elaboração e implementação de políticas e normas acerca do controle do desmatamento e dos incêndios florestais na Amazônia.

Dados do INPE publicados em fevereiro de 2023 apontaram uma queda de 61% no total da área desmatada da Amazônia, na comparação do mês de janeiro em 2022 e em 2023. No entanto,

---

[1665] Conforme dados do Governo Federal, ao longo da Operação "Verde Brasil 2” “foram empregados cerca de 2,5 mil militares e agentes de órgãos de controle ambiental e de segurança pública. No total, houve mais de 105 mil inspeções, patrulhas navais, terrestres e aéreas. Entre os pontos de destaque, estão a apreensão de 506 mil m^3 de madeira, 2.131 embarcações e 990 veículos e tratores. Foram emitidos 335 autos de prisões em flagrante, apreendidos 751 kg de drogas, 123.565 armas e munições. Ao todo, 5.480 multas e termos de infração foram aplicados, somando R$ 3,3 bilhões”. As ações da “Verde Brasil” ocorreram em faixas de fronteira, terras indígenas, unidades federais de conservação ambiental e outras áreas federais da Amazônia Legal. A missão teve foco em ações preventivas e repressivas contra delitos ambientais na Amazônia Legal.

de acordo com o sistema DETER, nos meses de janeiro e fevereiro de 2023, foram identificados cerca de 489 km^2 de área com indícios de desmatamento na Amazônia Legal. Trata-se da segunda maior área desmatada nesses dois meses desde 2016, início da série histórica – o recorde ocorreu no mesmo período do ano passado (629 km^2). Dos 772 municípios na Amazônia Legal foram identificados alertas de desmatamento em 204. No entanto, quinze municípios concentraram mais da metade dos alertas. Em torno de 47,5% dos alertas de desmatamento foram identificados no estado do Mato Grosso, seguido do Pará (16% da área de alertas). Mais da metade dos alertas de desmatamento ocorreu em áreas registradas no CAR, com prevalência de grandes imóveis (acima de quinze módulos fiscais). Em março de 2023, segundo o Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon), o desmatamento quase triplicou com relação ao mesmo mês de 2022 e se tornou o segundo pior mês de março desde 2007.

A área sob alertas de desmatamento caiu 31% na Amazônia (a queda ocorreu após aumento de 54% de agosto a dezembro de 2022) e aumentou 35% no Cerrado de janeiro a maio em relação ao mesmo período de 2022, segundo dados DETER. Na Amazônia, vinte municípios concentraram 55% do desmatamento verificado de janeiro a maio: oito de Mato Grosso, seis do Amazonas, quatro do Pará, um de Rondônia e um do Roraima. Quase metade (46,5%) do desmatamento ocorreu em áreas inscritas no Cadastro Ambiental Rural (CAR). Entre as medidas aplicadas desde janeiro para controle do desmatamento no bioma, houve alta de 179% dos autos de infração, de 128% dos embargos, de 107% das apreensões e de 203% das destruições de equipamentos usados em crimes ambientais. O aumento da fiscalização ocorreu de janeiro a maio na comparação com a média para o mesmo período nos últimos quatro anos.

O desmatamento na Amazônia caiu 34% no primeiro semestre de 2023, mostraram dados preliminares do DETER, divulgados pelo governo federal. Trata-se do patamar mais baixo em quatro anos para os primeiros seis meses de um ano. Ainda assim, a área desmatada representa uma região equivalente a mais de três vezes o tamanho da cidade de Nova York.

Em junho de 2023, relatório da plataforma *Global Forest Watch* revelou que o Brasil respondeu por 43% (ou 1,7 milhão de hectares) da área desmatada no mundo em 2022. A área de floresta primária perdida foi 15% maior que em 2021. Foi também a maior área perdida por causas não relacionadas ao fogo desde 2005 – e a grande maioria dessa perda é atribuída ao desmatamento. A maior parte da perda florestal no Brasil aconteceu na Amazônia – principalmente na sua parte oeste, nos estados do Amazonas e Acre. A perda florestal no Brasil resultou em 1,2 gigatonelada de CO_2 jogados à atmosfera, o que, sozinho, representa 2,5 vezes as emissões do País com a queima de combustíveis fósseis. Após o Brasil, os países com maior perda de florestas tropicais primárias em 2022 foram a República Democrática do Congo (RDC) e a Bolívia. O desmatamento de florestas tropicais primárias aumentou 10% no mundo em 2022 em relação ao ano anterior, totalizando 4,1 milhões de hectares.

De acordo com o INPE, os alertas de desmatamento na Amazônia em agosto de 2023 foram 66% menores do que no mesmo mês de 2022, embora, no Cerrado, tenha havido aumento de 2,4%. No acumulado dos oito primeiros meses do ano, a redução de desmatamento na Amazônia indicada pelo DETER é de 48%. Entre agosto de 2022 e julho de 2023, caiu 22,3% com relação ao período de agosto de 2021 a julho de 2022, segundo o mais novo levantamento do INPE.

No total para o ano de 2023, o desmatamento caiu pela metade na Amazônia, com relação ao ano anterior. Foi a taxa anual mais baixa desde 2018.

i) Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm)

O Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), criado em 2004, tem como objetivos reduzir de forma contínua e consistente o desmatamento e criar as condições para se estabelecer um modelo de desenvolvimento sustentável na Amazônia Legal. O PPCDAm foi estruturado para enfrentar o desmatamento de forma abrangente, integrada e intensiva. O Plano foi coordenado pela Casa Civil da Presidência da República até março de 2013, quando o Decreto nº 7.957 transferiu essa função ao Ministério do Meio Ambiente.

As ações contidas no PPCDAm contribuíram significativamente para a drástica redução na taxa de desmatamento da Amazônia, medida pelo PRODES. A taxa anual passou de 27.772 km^2 em 2004 para 7.989 km^2 em 2016 (dado preliminar), uma redução de 70% em doze anos.

Tramitava no STF a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 760, por meio da qual sete partidos políticos de oposição ao governo Bolsonaro demandam que órgãos e entidades federais competentes executem, de maneira efetiva, o PPCDAm. As legendas apontam "graves e irreparáveis" lesões a preceitos fundamentais, decorrentes de atos comissivos e omissivos da União e dos órgãos públicos federais que impedem a execução de medidas previstas na referida política. Entre eles está a redução significativa da fiscalização e do controle do desmatamento na Amazônia. Um dos argumentos dos partidos é que, apesar do aumento de 34% nas taxas de desmatamento em 2019 e de estimados outros 34% em 2020, verifica-se queda no número de autuações nesse período. Outros pontos questionados são a inexecução do orçamento disponível e o congelamento do financiamento da política pública. Por fim, as siglas alegam que há um esforço da União para inviabilizar a atuação do IBAMA, do ICMBio e da Fundação Nacional do Índio (FUNAI), por meio da fragilização orçamentária, da execução do orçamento disponível muito abaixo do que praticam historicamente e do déficit significativo de servidores. Em março de 2022, o plenário começou a análise da ADPF 760: a relatora a julgou procedente, ao que se seguiu a suspensão do julgamento.

O PPCDAm inspirou o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento e das Queimadas no Bioma Cerrado (PPCerrado), em 2010.

No primeiro dia do terceiro mandato do presidente Lula, pelo Decreto nº 11.367, foi instituída a Comissão Interministerial Permanente de Prevenção e Controle do Desmatamento; o PPCDAm foi reinstituído; dispôs-se sobre os Planos de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento no Cerrado, na Mata Atlântica, na Caatinga, no Pampa e no Pantanal; e revogaram-se o decreto de criação da Comissão Executiva para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa e os decretos do governo Bolsonaro sobre o Conselho Nacional da Amazônia Legal.

j) Pacto de Leticia pela Amazônia

O Pacto de Leticia pela Amazônia origina-se de uma reunião idealizada pelos presidentes Iván Duque, da Colômbia, e Martín Vizcarra, do Peru, em 6 de setembro de 2019, na cidade de Leticia, Colômbia, na fronteira com Brasil e Peru. Visa a fortalecer ações conjuntas e coordenadas para a preservação dos recursos naturais da Região Amazônica. São alguns objetivos do pacto:

1) gerar respostas conjuntas aos desastres;

2) fortalecer a ação regional para enfrentar o desmatamento, o corte seletivo e a exploração ilegal de minerais; e
3) avançar na geração de conhecimento científico para tomar as melhores decisões para a proteção da Amazônia.

Na ocasião, uma lista de 17 pontos foi abordada, na qual os países signatários pretendem colaborar em assuntos como, além do combate ao desmatamento, a criação de iniciativas de restauração florestal, o uso sustentável dos recursos naturais, ações de fortalecimento da mulher e de povos indígenas e a criação de campanhas educacionais sobre a importância daquela região.

O pacto foi convocado em uma altura em que incêndios florestais na Bolívia e no Brasil causaram grande repercussão internacional. Todos os países amazônicos, isto é, integrantes da OTCA, participaram da primeira edição do encontro, exceto a Venezuela, que não foi convidada pelos demais participantes. Na segunda, Guiana e Suriname não participaram. O Brasil foi representado presencialmente na primeira reunião, pelo chanceler e, virtualmente, pelo presidente. Na segunda, realizada virtualmente em agosto de 2020, pelo presidente Bolsonaro. Na terceira, realizada de forma híbrida em outubro de 2021, o Brasil foi representado pelo vice-presidente, Hamilton Mourão.

Com relação com o pacto, deve-se destacar a questão da bioeconomia, bastante cara ao governo Bolsonaro. Nesse sentido, pode-se singularizar a Iniciativa de Desenvolvimento Sustentável e Bioeconomia, anunciada durante a II Cúpula Presidencial do Pacto de Leticia. Deverá ter o caráter de fundo gerido pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), com o objetivo de mobilizar recursos para as cadeias bioeconômicas.

Para mais detalhes, ver a subseção sobre o tema na seção dedicada à OTCA no capítulo 4.

k) Desmatamento e incêndios em outros biomas

No primeiro dia do terceiro mandato do presidente Lula, pelo Decreto nº 11.367, foi instituída a Comissão Interministerial Permanente de Prevenção e Controle do Desmatamento, e dispôs-se sobre os Planos de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento no Cerrado, na Mata Atlântica, na Caatinga, no Pampa e no Pantanal.

No final de novembro de 2023, foi lançado o novo PPCerrado, construído com a participação de treze ministérios e 22 órgãos convidados e submetido a consulta pública. O plano para o bioma foi lançado em 2010 e teve três versões até ser revogado pelo governo Bolsonaro, em 2019. A 4ª fase do PPCerrado estabelece o compromisso de alcançar desmatamento zero no Cerrado até 2030, com a eliminação do desmatamento ilegal e com a compensação da área suprimida e dos gases de efeito estufa emitidos no desmatamento legal.

Durante o evento de lançamento, foi divulgado que o desmatamento no cerrado, entre agosto de 2022 e julho de 2023, foi 3% superior ao registrado nos doze meses anteriores, conforme dados do PRODES. No acumulado total de 2023, houve aumento de 43% do desmatamento no Cerrado, com relação a 2022. Os dados de 2023 foram os maiores desde 2019 e revertem uma tendência de desaceleração da taxa de aumento do desmatamento no bioma. Em 2020, 2021 e 2022 houve aumentos de, respectivamente, 25%, 7,9% e 25,3%, com relação aos anos imediatamente anteriores. Em 2023, também foi a primeira vez em cinco anos que a área desmatada no Cerrado foi maior do que na Amazônia.

Dados sobre outros biomas foram revelados em novembro de 2023. Durante reunião do CONAMA, a ministra Marina Silva divulgou dados preliminares do DETER Pantanal, sistema do INPE que fornece alertas de desmatamento no bioma em tempo quase real. O monitoramento do

Pantanal começou oficialmente em 1º de agosto de 2023, dando sequências às experiências de Amazônia (desde 2004) e Cerrado (desde 2018). Até 31 de outubro de 2023, segundo o DETER Pantanal, houve avisos de supressão de vegetação em 469,31 km². O governo federal destacou a Defesa Civil Nacional e o Ministério da Defesa para integrar, ao lado do IBAMA e do ICMBio, o combate aos incêndios no norte do Pantanal. Em dezembro, o governador de Mato Grosso do Sul, Eduardo Riedel, sancionou a Lei do Pantanal, elaborada em parceria com o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima e voltada para promover a conservação, proteção, restauração e exploração sustentável do bioma. Ela prevê, entre outros pontos, regras para o cultivo agrícola, a produção pecuária e um fundo para programas de pagamentos por serviços ambientais.

Com relação à Mata Atântica, segundo dados do novo boletim do Sistema de Alertas de Desmatamento (SAD) Mata Atlântica, resultado de parceria entre a Fundação SOS Mata Atlântica, a Arcplan e o MapBiomas, o desmatamento no bioma teve queda de 59% entre janeiro e agosto de 2023 no Brasil.

l) Acordo de Escazú

O Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe, chamado Acordo de Escazú, é o único acordo vinculante derivado da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, a Rio+20, o primeiro tratado da América Latina e do Caribe sobre meio ambiente e o primeiro do mundo com dispositivos especificamente voltados à proteção dos defensores de direitos humanos em matéria ambiental. Inspirou-se em diploma negociado no âmbito da Comissão Econômica das Nações Unidas para a Europa (UNECE, na sigla em inglês)[1666].

Em 2012, realizou-se, no Rio de Janeiro, a Rio+20. A Conferência teve importantes resultados concretos, como a criação do Fórum Político de Alto Nível (HLPF, na sigla em inglês) e o lançamento de negociações para a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, além da reafirmação dos princípios da Declaração do Rio de 1992. Ofereceu-se, assim, a ocasião para que um grupo de países da América Latina e do Caribe adotassem a Declaração sobre a Aplicação do Princípio 10[1667] da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento na América Latina e no Caribe. O documento recebeu adesão de 24 países da região: Antígua e Barbuda, Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Dominica, Equador, El Salvador, Granada, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Santa Lúcia, São Cristóvão e Neves, São Vicente e Granadinas, Trinidad e Tobago e Uruguai.

A Declaração sobre a Aplicação do Princípio 10 serviu de base para o lançamento de negociações por aqueles países para um acordo internacional vinculante cujo objetivo seria efetivar o referido princípio da Declaração do Rio de 1992. Dessa forma, depois de dois anos de reuniões preparatórias (2012-2014) e nove reuniões do Comitê de Negociação, com o apoio da Comissão

[1666] *Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matter*. Documento disponível em: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-13&chapter=27&clang=_en.

[1667] "O melhor modo de tratar as questões ambientais é com a participação de todos os cidadãos interessados, em vários níveis. No plano nacional, toda pessoa deverá ter acesso adequado à informação sobre o ambiente de que dispõem as autoridades públicas, incluída a informação sobre os materiais e as atividades que oferecem perigo a suas comunidades, assim como a oportunidade de participar dos processos de adoção de decisões. Os Estados deverão facilitar e fomentar a sensibilização e a participação do público, colocando a informação à disposição de todos. Deverá ser proporcionado acesso efetivo aos procedimentos judiciais e administrativos, entre os quais o ressarcimento de danos e recursos pertinentes."

Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) como secretaria técnica, foi concluído o Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe, adotado em Escazú, na Costa Rica, em 4 de março de 2018. O processo contou com intensa participação do público.

Estão previstos, no instrumento, os direitos do público de acesso à informação, participação pública nos processos de tomada de decisão e acesso à justiça em assuntos ambientais, bem como os deveres do Estado de geração e divulgação de informação ambiental e adoção de medidas efetivas para garantir a segurança dos defensores de direitos humanos em questões ambientais. Há, ainda, artigos que preveem o fortalecimento de capacidades, a cooperação e a implementação nacional.

Quanto à estrutura institucional, destacam-se a criação de: um Secretariado Executivo; um Centro de Intercâmbio de Informações virtual, operado pela CEPAL na qualidade de secretariado; um Fundo de Contribuições Voluntárias, para apoiar a implementação do Acordo; uma Conferência das Partes; e um Comitê de Apoio à Implementação e ao Cumprimento, como órgão subsidiário da Conferência das Partes.

O Acordo de Escazú esteve aberto à assinatura na sede das Nações Unidas em Nova York, de 27 de setembro de 2018 a 26 de setembro de 2020, e entrou em vigor em 22 de abril de 2021. Ele permanece aberto à adesão dos 33 países da América Latina e do Caribe. Até o momento, conta com treze partes: Antígua e Barbuda, Argentina, Bolívia, Chile, Equador, Guiana, México, Nicarágua, Panamá, São Vicente e Granadinas, São Cristóvão e Neves, Santa Lúcia e Uruguai. Ademais, doze Estados o assinaram, mas ainda não o ratificaram: Belize, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Dominica, Granada, Guatemala, Haiti, Jamaica, Paraguai, Peru e República Dominicana.

Além de ter sido o país sede das Conferências de 1992 e 2012, que estiveram na origem do acordo, o Brasil participou das reuniões preparatórias e das negociações desde seu início, tendo Brasília sediado uma das reuniões do Comitê Negociador, em 2017. Foram realizadas consultas internas a instituições governamentais, à Academia e à sociedade civil brasileira, o que dotou o instrumento de maior legitimidade política também em âmbito doméstico e assegurou a completa adequação de seus dispositivos à legislação nacional. Os direitos de acesso à informação ambiental estão de acordo com a Lei de Acesso à Informação (LAI); os direitos de participação pública se coadunam com as resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA); os direitos de acesso à justiça já estão previstos na Constituição Federal de 1988 e nas disposições processuais pátrias; e a proteção aos defensores de direitos humanos em questões ambientais efetivam os princípios do Artigo 5º da Constituição e tratados de direitos humanos dos quais o Brasil é parte, como o Pacto de São José da Costa Rica e o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP).

O Brasil assinou o acordo em 27 de setembro de 2018, ainda sob a presidência de Michel Temer. Durante o governo constituído em 2019, de Jair Bolsonaro, porém, não se passou da fase de consulta intragovernamental, realizada por meio de envio de Exposição de Motivos Interministerial. Em maio de 2023, o governo brasileiro anunciou, como compromisso voluntário na candidatura a mandato no Conselho de Direitos Humanos (CDH), que impulsionaria o processo de ratificação ao acordo, e enviou o instrumento para aprovação do Congresso Nacional, passo imprescindível para a ratificação pelo Brasil. O ministro dos Direitos Humanos e da Cidadania, Silvio Almeida, celebrou o avanço, frisando que o acordo dá acesso público total à informação ambiental, tomada de decisões e proteção legal e recursos relativos a questões ambientais. Em fevereiro, Almeida já havia elogiado o instrumento em participação em reunião no CDH.

Entre 20 e 22 de abril de 2022, realizou-se a Primeira Reunião da Conferência das Partes do Acordo de Escazú (COP1), em Santiago, no Chile. Na COP1, foram adotadas as Regras de Procedimento da Conferência das Partes. O Brasil, contudo, não sendo Parte do Acordo, pôde participar apenas na qualidade de observador, não exercendo poder deliberativo na aprovação do texto do documento. Reunião Preparatória para a Segunda Reunião da Conferência das Partes (preCOP2) e a Segunda Reunião da Conferência das Partes (COP2) ocorreram em março e abril de 2023, respectivamente.

De acordo com as Regras de Procedimento da Conferência das Partes aprovadas na COP1, o Secretariado manterá um Mecanismo Público Regional, com o objetivo de fornecer informação às pessoas interessadas no acordo e coordenar a participação do público nas reuniões internacionais. Nos dias 2 e 3 de novembro de 2022, por meio do Mecanismo Público Regional, foram eleitos os representantes do público do Acordo de Escazú para 2022-2026, figurando entre eles a brasileira Joara Marchezini.

5.13. Mudança do clima

I. Principais instrumentos jurídicos sobre clima

a) Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC)

A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês) foi assinada no Rio de Janeiro, em 1992, e está em vigor desde 1994. Seu Artigo 2º afirma que "o objetivo final desta Convenção e de quaisquer instrumentos jurídicos com ela relacionados que adote a Conferência das Partes (COP, na sigla em inglês) é o de alcançar, em conformidade com as disposições pertinentes desta Convenção, a estabilização das concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera num nível que impeça uma interferência antrópica perigosa no sistema climático. Esse nível deverá ser alcançado num prazo suficiente que permita aos ecossistemas adaptarem-se naturalmente à mudança do clima que assegure que a produção de alimentos não seja ameaçada e que permita ao desenvolvimento econômico prosseguir de maneira sustentável". Estão presentes nesse Artigo as bases para os instrumentos jurídicos posteriores firmados em seu âmbito, como o Protocolo de Quioto e o Acordo de Paris, vinculados à UNFCCC.

Um dos princípios fundamentais da UNFCCC, que provém do Princípio 7 da Declaração do Rio e encontrará eco no Protocolo de Quioto e no Acordo de Paris, é o de "responsabilidades comuns, porém diferenciadas e respectivas capacidades" – "Reconhecendo que a natureza global da mudança do clima requer a maior cooperação possível de todos os países e sua participação em uma resposta internacional efetiva e apropriada, conforme suas responsabilidades comuns mas diferenciadas e respectivas capacidades e condições sociais e econômicas"; "As Partes devem proteger o sistema climático em benefício das gerações presentes e futuras da humanidade com base na equidade e em conformidade com suas responsabilidades comuns mas diferenciadas e respectivas capacidades. Em decorrência, as Partes países desenvolvidos devem tomar a iniciativa no combate à mudança do clima e a seus efeitos negativos." –, pelo qual os países desenvolvidos, por suas responsabilidades históricas e atuais pelo aquecimento global e sua maior capacidade financeira e tecnológica, devem tomar a dianteira na implementação de metas ambiciosas de redução de emissões de gases de efeito estufa e prover apoio financeiro e tecnológico aos países em desenvolvimento. Estes, por sua vez, devem contribuir para enfrentar a mudança do clima de forma compatível com o imperativo do crescimento econômico e social, conforme reconhecido pela convenção-quadro.

b) Protocolo de Quioto

O Protocolo de Quioto à UNFCCC foi aberto a assinaturas em dezembro de 1997, por ocasião da COP3. Ele entrou em vigor a partir de 2005, logo após o atendimento às condições que exigiam a ratificação por, no mínimo, 55% do total de países-membros da convenção e que fossem responsáveis por, pelo menos, 55% do total das emissões de 1990. Só não fazem parte do Protocolo de Quioto: Andorra, Canadá (retirou-se em 2012), Sudão do Sul e os Estados Unidos (EUA)[1668],

[1668] Os EUA assinaram, mas nunca ratificaram o instrumento.

além de Santa Sé e Palestina. Japão, Nova Zelândia e Rússia não assumiram compromissos para o segundo período, da Emenda de Doha, de 2013 a 2020.

O Protocolo de Quioto complementou a UNFCCC, ao estabelecer metas quantitativas legalmente obrigatórias de redução de emissões de gases de efeito estufa para países desenvolvidos e economias em transição (em verdade, para os países listados no Anexo B do Protocolo de Quioto, que correspondem quase exatamente ao Anexo I da UNFCCC). Suas regras rígidas para monitoramento, informação e verificação de emissões e remoções desses gases oferecem base de comparabilidade entre os esforços dos países desenvolvidos e integridade ambiental dos resultados apresentados.

De acordo com Marcondes, "é importante ter presente que, ao falar em responsabilidades comuns, porém diferenciadas, não se deve aceitar a ideia de que apenas um grupo de países (no caso, os países desenvolvidos e outros listados no Anexo I da Convenção) teriam obrigações a cumprir – o Artigo 4º da Convenção impõe obrigações a todos. Ao firmar a Convenção, contudo, países desenvolvidos assumiram de fato e de direito um conjunto de obrigações específicas de limitação de emissões, de provisão de apoio financeiro e tecnológico aos países em desenvolvimento e compromissos mais estritos de transparência de suas ações nacionais. No entanto, também os países em desenvolvimento estão legalmente obrigados a contribuir para os esforços de enfrentar o aquecimento global de modo compatível com os imperativos do crescimento econômico e do desenvolvimento social, cuja prioridade é reconhecida pela letra da Convenção".

O Protocolo de Quioto estabeleceu dois períodos de compromisso: de 2008 a 2012 e, por força da Emenda de Doha, de 2013 a 2020 (entrou em vigor em 31 de dezembro de 2020). Durante o primeiro período de compromisso, entre 2008 e 2012, 37 países industrializados e a Comunidade Europeia comprometeram-se a reduzir as emissões de gases de efeito estufa (GEE) para uma média de 5,2% em relação aos níveis de 1990 (as obrigações individuais estão no Anexo B do Protocolo de Quioto). No segundo período de compromisso, as partes se comprometeram a reduzir as emissões de GEE em pelo menos 18% abaixo dos níveis de 1990 no período de oito anos, entre 2013 e 2020. Cada país negociou a sua própria meta de redução de emissões em função da sua visão sobre a capacidade de atingi-la no período considerado.

Na COP18, realizada em Doha, em 2012, foi aprovada a emenda que estabelece o segundo período de compromissos, entre 2013 e 2020. A Emenda de Doha tardou em entrar em vigor porque demandava um total de 144 instrumentos de aceitação: até dezembro de 2023, foram 148 as ratificações, inclusive a do Brasil. A Emenda inclui:

1) novos compromissos para as Partes do Anexo I do Protocolo de Quioto que concordaram em assumi-los em um segundo período de 1 de janeiro de 2013 a 31 de dezembro de 2020;
2) uma lista revisada de GEE a serem relatadas pelas partes no segundo período; e
3) emendas a vários artigos do Protocolo de Quioto que se referiam especificamente a questões relativas ao primeiro período e que precisavam ser atualizados para o segundo.

Em linhas gerais, pode-se dizer que tanto o primeiro, tendo em conta que as partes reduziram suas emissões de CO_2 (e não de GEE) entre 1990 e 2012 em 12,5%, como o segundo (embora haja algumas exceções importantes, como a Austrália) foram bem-sucedidos.

A partir da COP11, em Montreal, em 2005, têm sido realizadas concomitantemente reuniões das partes do Protocolo de Quioto (CMP), mesmo após o fim de sua vigência.

c) Processo negociador do acordo sucessor do Protocolo de Quioto

De início, na COP13, realizada em Bali, em 2007, foi produzido o Mapa do Caminho de Bali, que estabeleceu 2009 como prazo para novo acordo vinculante sobre o clima, a substituir o Protocolo de Quioto. O Mapa também consolidou o conceito de REDD (Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal), evoluído para REDD+ com a inclusão de conservação dos estoques de carbono, manejo sustentável de florestas e aumento dos estoques de carbono florestal.

Na COP15, em Copenhague, em 2009, malograria a tentativa de acordo vinculante para suceder a Quioto; no Acordo (entendimento) de Copenhague, países apresentariam ações de mitigação nacionais (NAMA, na sigla em inglês) voluntárias.

Em 2010, a COP16, em Cancún, aprovaria o Mecanismo de Transferência de Tecnologia e o Comitê de Adaptação, além da definição inicial do Fundo Verde para o Clima (GCF, na sigla em inglês), com previsão de US$ 100 bilhões dos países desenvolvidos até 2020; estabeleceu-se quadro-geral de regulação de REDD e alcançou-se consenso acerca do teto de aumento de temperatura (até 2ºC).

Em 2011, Durban sediou a COP17, em que houve grande barganha entre os desenvolvidos (decisão da prorrogação de Quioto até 2020) e os países em desenvolvimento (aceite a futuro instrumento legal vinculante a todos); pela Plataforma de Durban, 2015 seria o prazo-limite para negociações desse novo acordo (cumprido em Paris).

Em 2012, na COP18 em Doha, formalizou-se o acordo, por emenda, em torno do segundo período de compromisso de Quioto, até 2020, com novos compromissos dos países do Anexo B e revisão da lista de gases de efeito estufa, além de emenda a artigos do protocolo.

Em 2013, na COP19, em Varsóvia, renovou-se o compromisso de aprovar, até a COP21, um substituto para Quioto, e foram aprovadas normas técnicas para REDD+ (Marco de Varsóvia), além da criação do Mecanismo de Perdas e Danos.

Finalmente, na COP20, em Lima, em 2014, foi esboçado o substituto de Quioto e estabelecida a Agenda Lima-Paris; países que antes eram mais resistentes ao acordo passaram a flexibilizar suas posturas, o que levaria ao futuro Acordo de Paris.

d) Acordo de Paris

O Acordo de Paris sob a UNFCCC foi celebrado em Paris, em 12 de dezembro de 2015 (e aberto a assinaturas em Nova York, em 22 de abril de 2016). Foi negociado com o objetivo de suceder os compromissos existentes no âmbito do Protocolo de Quioto, tendo princípios subjacentes sendo acordados na Plataforma de Durban, de 2011. A Conferência das Partes do Acordo de Paris (CMA) é realizada à margem das COP e da CMP desde 2016.

O Artigo 2º do Acordo de Paris afirma: “1. Este Acordo, ao reforçar a implementação da Convenção, incluindo seu objetivo, visa fortalecer a resposta global à ameaça da mudança do clima, no contexto do desenvolvimento sustentável e dos esforços de erradicação da pobreza, incluindo: a) Manter o aumento da temperatura média global bem abaixo de 2ºC em relação aos níveis pré-industriais, e envidar esforços para limitar esse aumento da temperatura a 1,5°C em relação aos níveis pré-industriais, reconhecendo que isso reduziria significativamente os riscos e os impactos da mudança do clima; b) Aumentar a capacidade de adaptação aos impactos negativos da mudança do clima e promover a resiliência à mudança do clima e um desenvolvimento de baixa emissão de gases de efeito estufa, de uma maneira que não ameace a produção de alimentos; e c) Tornar os fluxos financeiros compatíveis com uma trajetória rumo a um desenvolvimento de baixa

emissão de gases de efeito estufa e resiliente à mudança do clima. 2. Este Acordo será implementado de modo a refletir equidade e o princípio das responsabilidades comuns porém diferenciadas e respectivas capacidades, à luz das diferentes circunstâncias nacionais".

Uma das grandes inovações está no Artigo 3º: "A título de contribuições nacionalmente determinadas à resposta global à mudança do clima, todas as Partes deverão realizar e comunicar esforços ambiciosos (...). Os esforços de todas as Partes representarão uma progressão ao longo do tempo, reconhecendo a necessidade de apoiar as Partes países em desenvolvimento na implementação efetiva deste Acordo." A Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC, na sigla em inglês) é o principal instrumento de comunicação dos compromissos individuais assumidos pelas partes no Acordo de Paris. Além de ações de redução de emissões de GEE, as NDC contêm também elementos de adaptação aos efeitos adversos da mudança do clima e meios de implementação (financiamento, transferência de tecnologia e capacitação).

No que diz respeito a financiamento, a decisão pela qual a COP adotou o Acordo de Paris afirma o seguinte: "*Also decides that, in accordance with Article 9, paragraph 3, of the Agreement, developed countries intend to continue their existing collective mobilization goal through 2025 in the context of meaningful mitigation actions and transparency on implementation; prior to 2025 the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement shall set a new collective quantified goal from a floor of US$ 100 billion per year, taking into account the needs and priorities of developing countries.*" A meta de financiamento anual de US$ 100 bilhões até 2020 servirá, portanto, de piso para a próxima meta global de financiamento climático a ser negociada na UNFCCC para o período pós-2025, ainda em aberto.

O Acordo de Paris entrou em vigor em novembro de 2016, após a ratificação da União Europeia (UE). Tem 195 partes (incluindo UE, Niue, Ilhas Cook e Palestina); três países assinaram, mas ainda não ratificaram: Irã, Líbia e Iêmen. O Acordo de Paris não admite reservas.

Um dos principais desafios da implementação do Acordo de Paris está relacionado com o cumprimento da meta estabelecida para o aumento da temperatura global. Em janeiro de 2023, a Organização Meteorológica Mundial (OMM), agência da ONU com sede em Genebra, divulgou relatório com alguns dados alarmantes: a temperatura média global em 2022 foi de cerca 1,15ºC acima dos níveis pré-industriais (1850-1900), e o período entre 2015 e 2022 representa os oito anos mais quentes já registrados na humanidade. Diante desse cenário, a OMM alerta que cresce a possibilidade de ultrapassar o limite de 1,5ºC estabelecido pelo Acordo de Paris. Dados da Agência Nacional Oceânica e Atmosférica dos EUA (NOAA, na sigla em inglês) indicam que 5 de julho de 2023 foi o dia mais quente já registrado da história, desde o início das medições em 1979, com uma temperatura média do ar da superfície da Terra de 17,18°C. O mês de julho de 2023 como um todo também foi considerado o mês mais quente da história. Agosto, setembro e outubro de 2023 foram mais quentes se comparados com os mesmos meses de anos anteriores. De acordo com a OMM, na versão provisória do Estado Global do Clima 2023, o ano de 2023 foi o mais quente da série histórica. De acordo com a publicação, até outubro, a temperatura média da superfície global ficou 1,4°C acima da média de 1850/1900. Com este valor, o ano de 2023 é considerado o mais quente em 174 anos de medições meteorológicas, superando os anos de 2016, com 1,29°C acima da média, e 2020, com 1,27°C acima da média. O observatório europeu Copernicus confirmou que o ano de 2023 foi o mais quente já registrado. A temperatura média no ano passado teria sido 1,48°C mais quente do que na era pré-industrial (meados do século XIX). No Brasil, a média das temperaturas do ano ficou em 24,92°C, sendo 0,69°C acima da média histórica de 1991/2020, que é de 24,23°C. Em 2022, a média anual foi de 24,07°C, 0,16°C abaixo da média histórica.

Anualmente a Organização das Nações Unidas (ONU) vem divulgando o *Emissions Gap Report*, que mede e projeta três tendências principais: a quantidade de emissões anuais de GEE até 2030; os compromissos que os países estão assumindo para reduzir suas emissões e o impacto que esses compromissos provavelmente terão na redução geral de emissões; e o ritmo em que as emissões precisam ser reduzidas para atingir um nível de emissão de GEE baixo o suficiente para limitar o aumento da temperatura a 1,5ºC de modo acessível. Para mais detalhes sobre o relatório, ver subseção posterior.

Recorde-se que, em razão da dificuldade de atribuição de responsabilidades, estão excluídos da UNFCCC e, por conseguinte, do Acordo de Paris (e das NDC), as emissões provenientes da aviação e da navegação internacionais, as quais têm importância crescente para o conjunto global de emissões e, portanto, afetam a capacidade de a comunidade internacional cumprir a meta do Acordo.

Relacionada ao cumprimento da meta está a participação dos EUA no Acordo. O Artigo 28 do Acordo de Paris afirma que, "após três anos da entrada em vigor deste Acordo para uma Parte, essa Parte pode, a qualquer momento, denunciá-lo por meio de notificação por escrito ao Depositário. Essa denúncia tem efeito um ano após a data de recebimento pelo Depositário da notificação de denúncia, ou em data posterior se assim nela for estipulado. Deve ser considerado que qualquer Parte que denuncie a Convenção denuncia também este Acordo". Em 4 de novembro de 2019, os EUA notificaram o depositário de sua retirada do acordo, que entrou em vigor em 4 de novembro de 2020. A saída dos EUA poderia ter enfraquecido o esforço internacional para o cumprimento da meta. O retorno em 19 de fevereiro de 2021 – e a plataforma de defesa de compromissos mais ambiciosos, incluindo a convocação de Cúpula do Clima pelo governo Biden e os anúncios realizados pelo país na ocasião –, por outro lado, sinalizam positivamente para o futuro do cumprimento da meta.

Uma das principais questões ora em discussão, vinculada ao desafio de limitação do aumento da temperatura global, é o incremento do grau de ambição das NDC. Outros temas que também estiveram no centro das discussões nos últimos anos foram critérios de aferição da implementação das NDC e prazos comuns para a sua implementação – cinco ou dez anos. Ambos integram o que ficou conhecido como *Paris Rulebook*, conjunto de regras para a implementação do Acordo de Paris – quase todo o Livro de Regras foi aprovado na COP24 (2018, Katowice), mas os últimos temas só foram consensuados em Glasgow. Quanto aos critérios de aferição, o Quadro de Transparência Aprimorada, delineado desde Katowice, está em fase de implementação. A discussão sobre os prazos comuns de implementação teve avanços durante a COP26, sintetizados na decisão 6/CMA.3, que encoraja as partes a adotar prazos comuns de cinco anos.

A Decisão que adota o Acordo de Paris afirma: "*Requests those Parties whose intended nationally determined contribution pursuant to decision 1/CP.20 contains a time frame up to 2025 to communicate by 2020 a new nationally determined contribution and to do so every five years thereafter pursuant to Article 4, paragraph 9, of the Agreement. Also requests those Parties whose intended nationally determined contribution pursuant to decision 1/CP.20 contains a time frame up to 2030 to communicate or update by 2020 these contributions and to do so every five years thereafter pursuant to Article 4, paragraph 9, of the Agreement.*" A cada nova revisão, as NDC precisam ser mais ambiciosas.

Na COP25, em 2019, adotou-se linguagem relativamente fraca no que diz respeito ao aprimoramento das NDC, embora se tenha podido ir além de uma simples reafirmação do pedido de Paris para atualizá-las ou aprimorá-las. As Partes também solicitaram ao secretariado da UNFCCC que forneça um relatório de avaliação da implementação pelos países desenvolvidos de

seus compromissos de mitigação, adaptação e financiamento relativos ao período anterior a 2020. Até o final de 2020, apenas 45 partes (incluindo a UE como um todo), atualizaram suas NDC.

O Brasil as atualizou em dezembro daquele ano. Tendo como base o ano de 2005, a NDC brasileira reafirmou o compromisso de redução das emissões líquidas totais de gases de efeito estufa em 37% em 2025, e assumiu oficialmente o compromisso de reduzir em 43% as emissões brasileiras até 2030. A NDC também enunciava o objetivo indicativo de atingir a neutralidade climática – ou seja, emissões líquidas nulas – em 2060. Esses dois objetivos foram revistos (ver subseção sobre a COP26, mais adiante) na Cúpula do Clima e nas COP26 (de 43% para 50% em 2030) e COP27. No governo Lula, houve nova revisão, e o Brasil anunciou que decidiu ajustar sua NDC aos níveis absolutos originalmente apresentados em 2015. A NDC ajustada do Brasil aumentará a ambição de redução de emissões do país de 37% para 48% até 2025, em comparação com 2005, e de 50% para 53% até 2030.

A NDC brasileira é uma das mais ambiciosas do mundo em razão de quatro características principais. Primeiro, por se referir a emissões absolutas, e não fatores relativos como intensidade de carbono ou tendências históricas de crescimento, como a maioria das NDC de países em desenvolvimento. Segundo, por se referir a toda a economia, e não a setores específicos. Terceiro, pela magnitude das metas, que supera inclusive a de muitos países desenvolvidos. Quarto, por incluir uma meta intermediária para 2025, obrigando a trajetória de reduções em toda a década e não apenas em 2030. Também é digno de nota o anúncio do objetivo indicativo de neutralidade climática em 2050. Não sendo um componente necessário de uma NDC, a inclusão deste objetivo é mais um sinal do engajamento brasileiro na área ambiental.

A UE (com alguns Estados-Membros em 2040 ou 2045), o Canadá, o Japão e a Coreia do Sul já anunciaram meta de neutralidade climática em 2050, enquanto a China estabeleceu meta de 2060. Durante a Cúpula do Clima, os EUA anunciaram que buscariam a neutralidade climática até 2050. Biden também confirmou o plano dos EUA de reduzir suas emissões em 50% a 52% até o final desta década, uma meta que praticamente dobra a assumida por Washington no Acordo de Paris, que era de reduzi-las entre 26% e 28% em 2025, sempre com base em 2005. Na mesma ocasião, o presidente Bolsonaro comprometeu-se com as ações necessárias para zerar até 2050 as emissões de GEE, antecipando em dez anos a sinalização anterior, e acabar com o desmatamento ilegal até 2030.

e) Pedido de opinião consultiva da Corte Internacional de Justiça

A Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), por iniciativa de Vanuatu e com copatrocínio de mais de 130 países, adotou resolução, em 29 de março de 2023, pela qual pede opinião consultiva à Corte Internacional de Justiça (CIJ) relativa às obrigações dos Estados no combate à mudança do clima. O Brasil, bem como seus parceiros do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), assim como os EUA, a China e a Rússia não figuraram entre os copatrocinadores. O texto, entretanto, que vinha sendo debatido há cerca de quatro anos, foi aprovado de maneira consensual na AGNU.

II. Mecanismos de financiamento

a) Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) e outros mecanismos do Protocolo de Quioto

O Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) é um dos instrumentos de flexibilização criados pelo Protocolo de Quioto para auxiliar o processo de redução de emissões de gases de efeito estufa (GEE) ou de captura (ou sequestro) de carbono por parte dos países do Anexo I da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês). Está operacional desde 2006. Visa ao alcance do desenvolvimento sustentável em países em desenvolvimento (país anfitrião), a partir da implantação de tecnologias mais limpas nestes países, e a contribuição para que os países do Anexo I cumpram suas metas de redução de emissão. Abrange investimentos do setor privado em projetos ambientais, inclusive de reflorestamento. Para serem bem-sucedidos, projetos sob o MDL devem resultar na diminuição efetiva das emissões de GEE, apresentando vantagens reais, que sejam possíveis de mensurar e contribuam para conter a mudança do clima. Como benefício, os países em desenvolvimento recebem as Reduções Certificadas de Emissões (RCE), as quais podem ser adquiridas por países industrializados (Anexo I da UNFCCC) para ajudar no cumprimento de suas metas.

No MDL, o setor privado brasileiro gerou um potencial de redução de 400 milhões de toneladas de CO_2 equivalente por meio de vários projetos ambientais realizados no País, inclusive de reflorestamento. De acordo com o governo brasileiro, países europeus têm se recusado a comprar a maioria dos créditos aos quais o Brasil faria jus, comprometendo projetos ambientais relevantes no País.

Outros dois mecanismos de flexibilização, dos quais o Brasil não participa, foram criados pelo Protocolo de Quioto: o Comércio Internacional de Emissões (CIE), realizado entre países listados no Anexo I, de maneira que um país que tenha diminuído suas emissões abaixo de sua meta transfira o excesso de suas reduções para outro país que não tenha alcançado tal condição; e a Implementação Conjunta (IC), isto é, a implantação de projetos de redução de emissões de GEE entre países que apresentam metas a cumprir.

As discussões sob o Artigo 6º do Acordo de Paris tratavam justamente de como funcionarão os "mecanismos de cooperação", que serão mecanismos paralelos àqueles criados por Quioto, o que colocava em dúvida a continuidade da existência do MDL, do CIE e da IC. Durante a 26ª Conferência das Partes (COP26, na sigla em inglês) da UNFCCC e a 3ª Conferência das Partes do Acordo de Paris (CMA3) foi acordado como será a transição dos mecanismos criados por Quioto para o Acordo de Paris – será possível utilizar crédito dos antigos mecanismos no bojo do Acordo de Paris em casos determinados.

Ainda no marco de Quioto, mas criado posteriormente, em 2001 (somente lançado em 2007 e operacional desde 2010), existe o Fundo de Adaptação, que financia projetos e programas que ajudam comunidades vulneráveis em países em desenvolvimento a se adaptarem à mudança do clima, mormente com recursos advindos de RCE. Nas CMA e nas Conferências das Partes do Protocolo de Quioto (CMP) no contexto da COP23 e da COP24, decidiu-se que ele deverá servir ao Acordo de Paris.

Por iniciativa do então G8 e do G20 e com aprovação da Diretoria Executiva do Banco Mundial, foram criados, em 2008, os Fundos de Investimento Climático (CIFs, na sigla em inglês). Os CIFs são um esforço de colaboração entre os Bancos Multilaterais de Desenvolvimento (MDBs, na sigla em inglês) e os países desenvolvidos para canalizar recursos para países em

desenvolvimento investirem em projetos de mitigação de emissões de gases do efeito estufa e de adaptação aos efeitos das mudanças climáticas. São líderes globais na captação de financiamento climático flexível, seguro e concessional para soluções e inovações em matéria de mudança do clima. É composto por dois fundos multilaterais (o Fundo de Tecnologia Limpa e Fundo Estratégico do Clima), que têm montante de capital superior a US$ 11 bilhões e ajudam países de baixa e média renda em projetos de adaptação e de mitigação. Desde 2008, já canalizaram recursos de doadores governamentais e do setor privado para apoiar mais de 370 projetos em 72 países.

a) Mecanismo de Desenvolvimento Sustentável (MDS)

O Mecanismo de Desenvolvimento Sustentável (MDS) nasceu como ideia brasileira para um sucessor do MDL (na época, propôs-se um MDL+), que evoluiu para uma proposta conjunta entre Brasil e UE. O Artigo 6º (4) do Acordo de Paris afirma o seguinte: “Fica estabelecido um mecanismo para contribuir para a mitigação de emissões de gases de efeito estufa e apoiar o desenvolvimento sustentável, que funcionará sob a autoridade e orientação da Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes deste Acordo, que poderá ser utilizado pelas Partes a título voluntário. O mecanismo será supervisionado por um órgão designado pela Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes deste Acordo e terá como objetivos: a) Promover a mitigação de emissões de gases de efeito estufa, fomentando ao mesmo tempo o desenvolvimento sustentável; b) Incentivar e facilitar a participação na mitigação de emissões de gases de efeito de estufa de entidades públicas e privadas autorizadas por uma Parte; c) Contribuir para a redução dos níveis de emissões na Parte anfitriã, que se beneficiará das atividades de mitigação pelas quais se atingirão resultados de reduções de emissões que poderão também ser utilizadas por outra Parte para cumprir sua contribuição nacionalmente determinada; e d) Alcançar uma mitigação geral das emissões globais. Reduções de emissões resultantes do mecanismo (...) não deverão ser utilizadas para demonstrar o cumprimento da contribuição nacionalmente determinada da Parte anfitriã, se utilizadas por outra Parte para demonstrar o cumprimento de sua contribuição nacionalmente determinada”. Em Glasgow (2021), foi adotada a Decisão 3/CMA.3, que regula a atividade do MDS – versa sobre as regras, modalidades e procedimentos a serem adotados pelo mecanismo –, bem como estabelece um processo de transição entre os mecanismos criados por Quioto e o MDS, como já referido anteriormente.

O Acordo de Paris não faz referência apenas ao MDS como mecanismo de financiamento. O próprio Artigo 6º também se refere à cooperação voluntária (Parágrafos 1º a 3º) e a abordagem não relacionada ao mercado (Parágrafos 8º e 9º). O Acordo de Paris também faz referência, em seu Artigo 5º, ao incentivo de Redução das Emissões de Gases de Efeito Estufa Provenientes do Desmatamento e da Degradação Florestal, Conservação dos Estoques de Carbono Florestal, Manejo Sustentável de Florestas e Aumento de Estoques de Carbono Florestal (REDD+).

b) Fundo Verde para o Clima (GCF)

O Fundo Verde para o Clima (GCF, na sigla em inglês) é o principal fundo dedicado a ajudar os países em desenvolvimento a reduzir suas emissões de GEE e aumentar sua capacidade de responder à mudança do clima. Foi estabelecido pela UNFCCC em 2010. Visa mobilizar financiamentos públicos de países desenvolvidos em prol de iniciativas em países em desenvolvimento relacionados ao enfrentamento da mudança do clima, inclusive projetos de REDD+. O GCF tem um papel crucial em servir ao Acordo de Paris, apoiando o objetivo de manter

o aumento médio da temperatura global bem abaixo de 2°C. Deveria ser o principal veículo para canalizar as contribuições de até US$ 100 bilhões anuais até 2020.

O GCF lançou sua mobilização inicial de recursos em 2014. Seus fundos vêm principalmente de países desenvolvidos, mas também de alguns países em desenvolvimento e entidades subnacionais. Até agosto de 2021, havia recebido apenas US$ 8,31 bilhões de um total de US$ 10,3 bilhões já prometidos na capitalização inicial; e mais US$ 9,87 bilhões dos US$ 10 bilhões prometidos na primeira rodada de recapitalização. Em julho de 2022 foi lançada a segunda rodada de recapitalização, cuja conferência para serem apresentadas as novas promessas de capitalização deve ser realizada em 2023. Não há clareza sobre o nível de compromisso dos países desenvolvidos com a recomposição dos recursos do GCF.

Em 2019, o Ministério do Meio Ambiente anunciou que o Brasil receberia US$ 96,5 milhões do GCF, para serem aplicados num programa de incentivos a serviços ambientais pela conservação e recuperação da vegetação nativa. Seriam beneficiados produtores rurais, indígenas e comunidades tradicionais da Amazônia. Ao todo, desde a criação do GCF, o Brasil já recebeu cerca de US$ 400 milhões do fundo.

Durante a COP25 de Madri, em 2019, apenas a Irlanda anunciou o aumento dos seus aportes ao GCF. Outros países anunciaram contribuições para o Fundo de Adaptação. Entretanto, não houve acordo sobre a mobilização dos US$ 100 bilhões até 2020. Isso coloca em dúvida a possibilidade de que sejam negociados compromissos mais ambiciosos para o período pós-2025.

Em abril de 2023, o presidente Biden anunciou, durante cúpula virtual do Fórum das Grandes Economias sobre Energia e Clima (MEF, na sigla em inglês), a destinação de US$ 1 bilhão para o GCF nos próximos anos.

c) Outros fundos mencionados no Acordo de Paris

A Decisão da COP que adotou o Acordo de Paris afirma o seguinte: "*Decides that the Green Climate Fund and the Global Environment Facility, the entities entrusted with the operation of the Financial Mechanism of the Convention, as well as the Least Developed Countries Fund and the Special Climate Change Fund, administered by the Global Environment Facility, shall serve the Agreement; Recognizes that the Adaptation Fund may serve the Agreement, subject to relevant decisions by the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol and the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement*".

O Fundo Global para o Meio Ambiente (GEF, na sigla em inglês) é uma iniciativa de cooperação internacional que reúne mais de 180 países e trabalha com instituições internacionais, organizações da sociedade civil e o setor privado. Ele é a principal fonte global de recursos para iniciativas na área de meio ambiente. O GEF foi estabelecido em 1991 como um programa piloto de US$ 1 bilhão do Banco Mundial para apoiar a proteção do meio ambiente global e promover o desenvolvimento sustentável. O GEF é a entidade que opera o Fundo Especial para a Mudança do Clima (SCCF, na sigla em inglês) e o Fundo para Países de Menor Desenvolvimento Relativo (LDCF, na sigla em inglês), criados pelas partes da UNFCCC, em 2001. O SCCF tem como objetivo financiar atividades de adaptação; transferência de tecnologia e capacitação; energia, transporte, indústria, agricultura, silvicultura e gestão de resíduos; e diversificação econômica. O LDCF tem como objetivo apoiar o programa de trabalho dos países de menor desenvolvimento relativo no âmbito da UNFCCC, incluindo a preparação e implementação de programas de ação nacionais de adaptação. Entre outras iniciativas do GEF de interesse do Brasil,

destaca-se o Programa de Impacto de Sistemas Alimentares, Uso da Terra e Restauração (FOLUR, na sigla em inglês). Trata-se de uma iniciativa de U$ 345 milhões apoiada pelo GEF, que visa transformar o sistema alimentar mundial, promovendo paisagens sustentáveis e integradas e, também, cadeias de valor de *commodities* eficazes. Oito *commodities* são foco do Programa GEF-FOLUR: carne bovina, cacau, milho, café, óleo de palma, arroz, soja e trigo. No Brasil, o programa é representado pelo Projeto Consórcios de Paisagens de Uso Múltiplo Sustentável no Brasil (Projeto GEF-Vertentes), com perspectiva de aporte de recursos no valor de US$ 25 milhões via Banco Mundial. O objetivo é aumentar a área sob manejo sustentável da terra em paisagens selecionadas de bovinocultura e soja no Brasil, além de promover a integração de sistemas alimentares e paisagens sustentáveis, conservação da biodiversidade e recuperação de áreas degradadas. O Projeto GEF-Vertentes representa um esforço coordenado pelo Ministério da Agricultura e Pecuária e pelo Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, com previsão de execução pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR). O Brasil, que também é doador do GEF, é um de seus maiores beneficiários, com participação em 126 projetos. Em junho de 2023, foi realizada, no Brasil, reunião do conselho do GEF. Foi a primeira vez que essa reunião ocorre fora de Washington, sede do GEF. Sua realização em Brasília reflete o interesse em estreitar laços e reforçar iniciativas nas áreas de meio ambiente e desenvolvimento sustentável com o Brasil.

d) Fundo de Adaptação Climática e Resposta Integral a Desastres Naturais (FACRID)

O Fundo de Adaptação Climática e Resposta Integral a Desastres Naturais (FACRID) foi criado por Acordo de Contribuição Voluntária, assinado entre a Argentina e o México, durante a PPT Mexicana da Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC). O FACRID será administrado pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e financiado pelos Estados-Membros da CELAC e doadores extrarregionais. O fundo apoiará a implementação de projetos que promovam atividades de mitigação e adaptação à mudança do clima, incluindo a Gestão Integral de Riscos de Desastres Naturais, visando a fomentar uma visão de desenvolvimento integral, resiliente e sustentável que contribua para fortalecer a capacidade de resposta a desastres nos países da região.

O FACRID foi lançado em encontro de chanceleres e autoridades da CELAC, da CEPAL e da Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF, na sigla em espanhol), em setembro de 2023, à margem da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), que contou com a participação da secretária de América Latina e Caribe do Ministério das Relações Exteriores, embaixadora Gisela Padovan.

e) REDD+

O REDD+ é um incentivo desenvolvido no âmbito UNFCCC para recompensar financeiramente países em desenvolvimento por seus resultados de Redução de Emissões de GEE provenientes do Desmatamento e da Degradação florestal, considerando o papel da conservação de estoques de carbono florestal, inclusive o manejo sustentável de florestas e aumento de estoques de carbono florestal (representado pelo sinal de adição +).

Em novembro de 2013, a COP19, em Varsóvia, Polônia, teve como um dos seus principais resultados o Marco de Varsóvia para REDD+. O marco criou, depois de sete anos de rodadas de negociação, uma arquitetura internacional para prover incentivos financeiros a países em desenvolvimento que estejam implementando políticas de REDD+. Por meio desse instrumento,

países em desenvolvimento que tiverem seus resultados de REDD+ serão elegíveis a receber "pagamentos por resultados". Tais resultados devem ser verificados por especialistas apontados pelo Secretariado da Convenção-Quadro.

A principal inovação desse instrumento de financiamento internacional é o pagamento por resultados ou por performance, isto é, a transferência de recursos a países em desenvolvimento baseada em resultados já alcançados. Os pagamentos são realizados por resultados de mitigação, medidos em toneladas de CO_2 equivalente, em relação a um nível de referência previamente definido e avaliado pela UNFCCC. O desempenho deve estar ancorado na implementação de ações que visem diminuir, parar ou reverter o desmatamento. Os pagamentos serão efetuados por diversas fontes internacionais, em particular o GCF. A distribuição de benefícios se dá de acordo com regras definidas nacionalmente. Não há regras ou exigências quanto ao uso desse recurso, uma vez que o pagamento se deu por ações executadas no passado.

Em novembro de 2021, os governos dos EUA, Reino Unido e Noruega, em conjunto com empresas privadas, anunciaram, durante a COP26, a mobilização de US$ 1 bilhão para a proteção de florestas tropicais, que beneficiem o desenvolvimento econômico sustentável e os povos indígenas. Chamado *Lowering Emissions by Accelerating Forest Finance* (LEAF), o fundo destina recursos somente às regiões que comprovarem redução de emissões oriundas de desmatamento e degradação florestal, baseada em critérios rigorosos do padrão ambiental REDD+. O valor dos compromissos financeiros no âmbito da Coalizão LEAF foi elevado a US$ 1,5 bilhão, como anunciado durante a COP27, no Egito.

Até 2019, o Brasil teve reduções reconhecidas de 6 bilhões de toneladas equivalentes de CO_2 provenientes do combate ao desmatamento. O Brasil foi o primeiro país a receber pagamentos por REDD+ do Fundo Verde do Clima, em 2019.

Desde 2009, o Brasil vem recebendo pagamentos por resultados de REDD+ por meio do Fundo Amazônia, sendo os recursos majoritariamente provenientes da Noruega e da Alemanha. Dessas reduções, contudo, cerca de US$ 30 bilhões ainda aguardavam pagamento de países desenvolvidos. No âmbito do governo federal, existe uma Comissão Nacional para REDD+, instituída em 2015, refundada em 2019 e mantida como órgão colegiado na nova estrutura do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. Seu objetivo é assessorar os estados, o Distrito Federal e o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima na implementação da Estratégia Nacional para REDD+.

Nota-se que não há marco multilateralmente adotado que abranja o REDD++, isto é, REDD+ mais agricultura sustentável, incluindo a garantia de melhores práticas com vistas ao não desmatamento.

III. BASIC

O BASIC foi criado em 2007[1669], por iniciativa chinesa, como grupo informal de diálogo sobre as negociações sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês). É composto por Brasil, África do Sul, Índia e China, cujas iniciais formam o acrônimo. Desde sua criação, o grupo vem desempenhando papel importante na construção de entendimento no regime de mudança do clima e na definição de resposta global efetiva e justa para o aquecimento global. A atuação coordenada do BASIC tem estimulado nível maior de ambição no combate à mudança do clima e tem contribuído para o tratamento do apoio financeiro, tecnológico e técnico internacional para ações de mitigação e adaptação em países em desenvolvimento.

Os países do BASIC representam cerca de 40% da população mundial. Além disso, cada país do BASIC, tomado individualmente, tem grande peso regional. A África do Sul é responsável por aproximadamente 31% do produto interno bruto (PIB) da África Subsaariana, e o Brasil, por 38% do PIB da América Latina e Caribe. A Índia, país que abriga 17% da população mundial[1670], responde por 80% do PIB da Ásia Meridional, e a China, com pouco mais de 17% da população mundial, responde por 35% do PIB do Leste Asiático, além de ter um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU).

Devido ao crescimento econômico das últimas décadas e as projeções futuras, os países do BASIC têm sofrido pressão para reduzir suas emissões. Essa pressão aumentou especialmente em 2007, quando a China passou os Estados Unidos (EUA) como principal emissor de gases de efeito estufa (GEE)[1671], e a Índia superou o Japão como quarto mais emissor global.

Os países do BASIC creditam a sua força e liderança política, em parte, ao legado do Grupo dos 77 (G77), criado, em 1964, no âmbito da I Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, na sigla em inglês), para servir de plataforma para que os países do Sul pudessem promover os seus interesses econômicos e criar uma maior capacidade de negociação conjunta na Organização das Nações Unidas (ONU). O G77 atuou como o principal grupo negociador do Sul em questões relacionadas ao meio ambiente e desenvolvimento nos mais variados fóruns da ONU, incluindo a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (CNUMAH) de 1972, em Estocolmo, e a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD) de 1992, no Rio de Janeiro. O G77 também desempenhou um papel fundamental na criação das regras basilares da UNFCCC, em especial do princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas. Quando o BASIC se formou, os quatro integrantes diziam ancorar-se no G77 e viam-se como parte dele. Mesmo antes do estabelecimento do agrupamento, eles haviam atuado como um subgrupo dentro do G77.

O estabelecimento de encontros plurilaterais entre emergentes e países desenvolvidos sob iniciativa do G8 mostrou-se uma fonte de pressão adicional para os países do futuro BASIC. O *G8+5 Dialogue on Climate and Energy* foi lançado em 2005 e contou com a participação de China, Índia, Brasil, África do Sul e México. Por sua vez, o *Major Economies Meeting on Energy Security*

[1669] As reuniões informais dos quatro países começaram em 2007. Naquele ano, houve reunião de coordenação entre Brasil, Índia, África do Sul e China à margem da reunião preparatória pré-COP13. Em nível ministerial, os quatro países reúnem-se desde os preparativos para a COP15, realizada em 2009.
[1670] A Índia superou a China como o país mais populoso do mundo em 2023, tendo ambos os países mais de 1,4 bilhão de habitantes.
[1671] Desde 2007, a China é o principal emissor de GEE em termos absolutos, mas os EUA ainda respondem pelas maiores emissões *per capita*.

and Climate Change, encontro realizado em 2007, foi logo transformado no *Major Economies Forum on Energy and Climate*. Nessas ocasiões, todos os países foram tratados como grandes emissores de GEE, sem levar em conta as emissões históricas. Os países do G8, incluindo a Rússia[1672], uniram-se para pressionar para que os cinco países assumissem maiores responsabilidades quanto ao desafio de combater a mudança do clima. Outros fatores que contribuíram para a reunião dos países em torno do BASIC foram a crescente aproximação diplomática e econômica entre China e Índia, processo iniciado no final dos anos 1980[1673], e a construção de confiança no seio do Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS), criado em 2003.

Em novembro de 2009, os quatro países anunciaram uma estratégia conjunta na 15ª Conferência das Partes (COP15, na sigla em inglês), no âmbito da UNFCCC, realizada em Copenhague. Fizeram um conjunto de exigências, incluindo um segundo período de compromisso do Protocolo de Quioto para países desenvolvidos e um aumento dos investimentos em mitigação e adaptação em países em desenvolvimento. Se essas demandas não fossem atendidas, esses países sinalizaram que abandonariam, conjuntamente, as negociações. Durante a COP15, os quatro apresentaram um texto negociador, e, nas últimas 24 horas das tratativas, desempenharam um papel importante na redação final do Acordo de Copenhague[1674]. O texto, não vinculante, não fazia nenhuma referência a compromissos juridicamente obrigatórios e apenas reconhecia a necessidade de limitar o aumento da temperatura global para que não superasse 2°C. O texto também previa o objetivo de oferecer US$ 100 bilhões por ano até 2020 para ajudar no enfrentamento dos impactos das mudanças do clima.

A despeito do papel na redação final do Acordo de Copenhague, as negociações evidenciaram as diferentes perspectivas dos países do BASIC no que concerne à equidade, o que está relacionado a suas próprias realidades internas. Para a Índia, por exemplo, cujas emissões *per capita* são as mais baixas do grupo e estão em níveis similares às dos países menos desenvolvidos (*least developed countries*), o conceito de equidade é defendido em termos *per capita* e de modo associado à ideia de responsabilidades históricas, enquanto Brasil e China enfatizam sobretudo as responsabilidades históricas. Os gráficos a seguir ilustram diferentes perspectivas sobre o tema:

Others - 42%
Brazil - 2%
South Africa - 1%
India - 2%
China - 7%
Euro area - 17%
United States - 29%

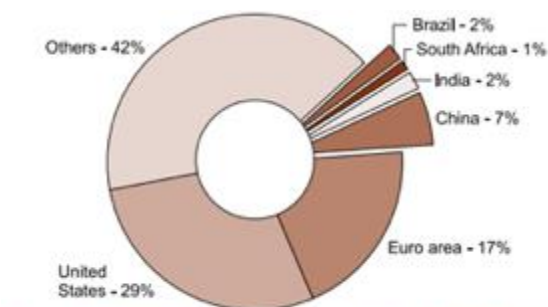



Figure 1: BASIC contribution to global GDP (2009)

[1672] A ausência da Rússia no BASIC se explica pelo fato de o país ser parte do Anexo I da UNFCCC, estando, pois, do outro lado do debate sobre mudança do clima. Além disso, a Rússia não tem o mesmo legado no G77 e na criação das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, como os países do BASIC.

[1673] O processo resultou não apenas em acordos de paz e de crescimento dos fluxos comerciais (em 2008, a China emergiu como o maior parceiro comercial da Índia), mas também em uma maior coordenação nas negociações sobre o clima. Visitas ministeriais em 2009, por exemplo, resultaram no Memorando Sino-Indiano sobre Mudança do Clima, semanas antes da COP15.

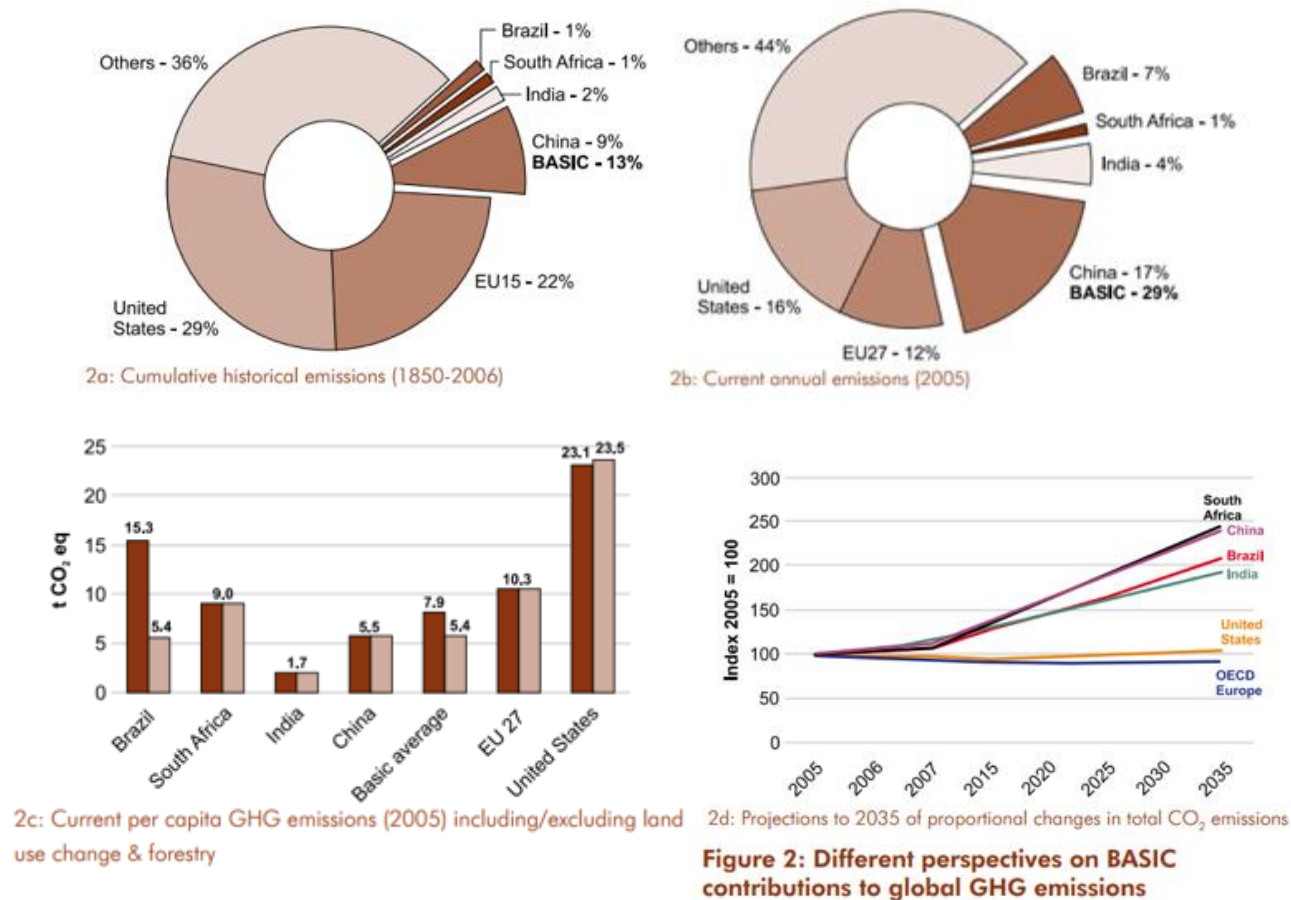
[1674] Alguns países que não participaram da negociação, como Bolívia, Venezuela, Nicarágua e Cuba, não aceitaram o acordo alegando que se tratava de um processo pouco transparente e antidemocrático.

2a: Cumulative historical emissions (1850-2006)

2b: Current annual emissions (2005)

2c: Current per capita GHG emissions (2005) including/excluding land use change & forestry

2d: Projections to 2035 of proportional changes in total CO_2 emissions

Figure 2: Different perspectives on BASIC contributions to global GHG emissions

Fonte: *Stockholm Environment Institute*[1675]

Após a COP15, houve inúmeros encontros entre os países do BASIC[1676]. Em linhas gerais, as declarações do BASIC demonstram apoio ao regime de mudança do clima e às COPs, indicam elementos de coordenação política e negociadora em torno de temas comuns e exortam os demais países a fazerem a sua parte. Em 2011, na cidade de Inhotim, em Minas Gerais, houve uma reunião de ministros que permitiu a articulação de posições sobre aspectos substantivos das negociações da COP17 na UNFCCC e da CMP7 do Protocolo de Quioto, além do exame de temas da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (CNUDS ou Rio+20), realizada no Rio de Janeiro, em 2012. Nesse mesmo ano, em Minas Gerais, houve um novo encontro do BASIC, no qual as partes combinaram posições com vistas à COP18, realizada em Doha[1677]. Em 2013, em Foz do Iguaçu, no âmbito da XVI Reunião Ministerial do BASIC, as partes

[1675] Marie Olsson, Aaron Atteridge, Karl Hallding and Joakim Hellberg. *Together Alone?: Brazil, South Africa, India, China (BASIC) and the Climate Change Conundrum*. Stockholm Environment Institute (2010). Disponível em: https://www.jstor.org/stable/pdf/resrep00459.pdf?refreqid=excelsior%3Aaa429fb4234b91715019f2bdb3918670&ab_segments=&origin=&initiator=&acceptTC=1.

[1676] O BASIC reúne-se em nível ministerial e técnico. Não houve, até o momento, uma cúpula do BASIC.

[1677] Em 2012, na COP18, foi negociada a Emenda de Doha, que previa a vigência de um segundo período de compromissos do Protocolo de Quioto.

articularam posições conjuntas no tocante à COP19, realizada em Varsóvia[1678]. Ainda, houve troca de ideias sobre fortalecimento das ambições de mitigação de emissões até 2020 e sobre um novo instrumento internacional com força vinculante para todas as partes, que seria adotado em 2015 na COP21, em Paris. Nessa ocasião, o BASIC emitiu uma declaração conjunta, na qual os países reafirmaram seu comprometimento com a unidade do G77+China, com o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas e com a entrada em vigor da Emenda de Doha. Além disso, os ministros ressaltaram a centralidade dos aportes de US$ 100 bilhões anuais até 2020. Em 2017, os países do BASIC saudaram a entrada em vigor do Acordo de Paris e compartilharam ideias acerca da COP23, realizada em Bonn.

Em 2022, na COP27, de Sharm El-Sheik, no Egito, os países do BASIC emitiram uma declaração saudando a criação de fundo para lidar com perdas e danos climáticos e os avanços de COPs anteriores. Ademais, ressaltaram ações tomadas por eles desde a COP26 no tocante à mudança do clima e, mais uma vez, lamentaram o descumprimento pelos países desenvolvidos da promessa de US$ 100 bilhões anuais em investimentos verdes para os países em desenvolvimento.

O Brasil exerce a presidência do BASIC em 2023. Em setembro, à margem da Cúpula de Ambição Climática, em Nova York, os ministros do BASIC reuniram-se e emitiram declaração ministerial conjunta. Para além das questões mais intimamente vinculadas à mudança do clima, o texto afirma "preocupação profunda" com o fato de que "as tendências ao unilateralismo, ao protecionismo comercial e à fragmentação da cooperação internacional prejudicam a confiança e, consequentemente, uma ação climática ambiciosa". Os ministros "concordaram em fortalecer a liderança do BASIC, lançando uma nova visão sobre a cooperação entre o BASIC, da COP28 à COP30 e além, englobando: primeiro, aprimorar a coordenação do BASIC na agenda internacional de mudança do clima, com foco no regime climático multilateral sob a UNFCCC; segundo, alavancar o diálogo científico e acadêmico de seus países; e, terceiro, expandir a ação conjunta e a cooperação em implementação e projetos de desenvolvimento sustentável." Os países comprometeram-se a também fortalecer a coordenação no âmbito do G77+China. O Brasil anunciou que decidiu ajustar sua Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC, na sigla em inglês) aos níveis absolutos originalmente apresentados em 2015. A NDC ajustada do Brasil aumentará a ambição de redução de emissões do país de 37% para 48% até 2025, em comparação com 2005, e de 50% para 53% até 2030.

[1678] Em 2013, na COP19, de Varsóvia, todas as partes, inclusive os países em desenvolvimento, foram convidadas a iniciar ou intensificar as preparações domésticas para suas NDCs pretendidas (iNDC, na sigla em inglês). Ainda, foi acordado o Marco de Varsóvia para Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal (REDD+, que inclui a conservação dos estoques de carbono, o manejo sustentável de florestas e o aumento dos estoques de carbono florestal), por meio do qual os governos se comprometeram a reduzir as emissões provocadas pelo desflorestamento e pela degradação florestal.

IV. Organização Meteorológica Mundial (OMM)

Parte do sistema das Nações Unidas, a Organização Meteorológica Mundial (OMM) trabalha para estruturar a cooperação internacional em torno dos temas de meteorologia (clima e tempo), hidrologia e ciências geofísicas relacionadas, com o objetivo de promover o bem-estar da humanidade. A OMM estimula, em suma, a colaboração entre as autoridades meteorológicas de seus membros, para promover o intercâmbio de dados e informação em tempo real. Seus padrões e suas políticas contribuem para a formulação de políticas públicas nessas áreas, em âmbitos nacional e regional. Além disso, a OMM lidera esforços internacionais para monitorar o clima e o meio ambiente, colaborando com outros atores para a implementação da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês).

As origens da OMM remontam a 1873, quando foi realizado o Congresso Meteorológico Internacional de Viena, e à Organização Meteorológica Internacional, uma organização não governamental criada em 1878, no Congresso Meteorológico Internacional de Roma. O estabelecimento da OMM deu-se em 1950, com a entrada em vigor de sua convenção, assinada em 1947; e, em 1951, foi transformada em agência especializada da Organização das Nações Unidas (ONU).

O principal documento guiando os trabalhos atuais da OMM é sua Visão Estratégica 2020-2030. Além de fazer referência à missão da organização, supramencionada, o documento estabelece o objetivo de que, em 2030, todas as nações do mundo, especialmente as mais vulneráveis, sejam mais resilientes em relação às consequências socioeconômicas de condições climáticas extremas, secas e outros eventos. Em 2023, foi publicado o Plano Operacional 2024-2027, para dar continuidade ao de 2020-2023. Trata-se de documento que traduz a estratégia em ações concretas, com entregas bem definidas e alvos anuais a serem atingidos. O plano ainda lista atividades, indica recursos e estabelece indicadores de performance. Todos os planos da organização, assim como seu orçamento, são orientados por resultados e têm como componentes essenciais instrumentos de monitoramento e avaliação.

O principal órgão da OMM é o Congresso Meteorológico Mundial. O Congresso, integrado por delegados de todos os membros (193, sendo 187 Estados, entre eles o Brasil, e seis territórios), reúne-se a cada quatro anos para tomar decisões, por exemplo, relativas ao funcionamento da organização ou a pedidos de membresia. O presidente do Congresso é o próprio presidente da OMM. Eleito em 2023 para um mandato de quatro anos, o atual presidente é Abdulla Al Mandous, dos Emirados Árabes Unidos (EAU). O presidente é auxiliado pelo *Bureau*, um mecanismo de assessoramento informal. O presidente da OMM também é o presidente do Conselho Executivo, que implementa as decisões do Congresso, coordena programas, administra o orçamento, analisa resoluções e recomendações de associações regionais e comissões técnicas e propõe suas próprias recomendações. O Conselho Executivo é formado pelo presidente, por três vice-presidentes, pelos presidentes das seis associações regionais (África; Ásia; América do Sul; América do Norte, Central e Caribe; Europa; e Sudoeste do Pacífico) e por 27 diretores de agências meteorológicas eleitos pelo Congresso. Naur Teodoro Pontes, diretor do Instituto Nacional de Meteorologia brasileiro, é um dos 27 membros eleitos entre as agências meteorológicas atualmente. As seis associações regionais coordenam as atividades em suas respectivas regiões, e existem, ainda, comissões técnicas, que realizam estudos e fazem recomendações ao Congresso e ao Conselho.

A OMM conta com um Secretariado, baseado em Genebra, capitaneado por um secretário-geral, responsável pelo trabalho técnico e administrativo. O secretário-geral é indicado pelo Congresso Meteorológico Mundial para um mandato de quatro anos, prorrogável por mais quatro.

A atual secretária-geral é a argentina Celeste Saulo, cujo mandato começou em 1º de janeiro de 2024. No âmbito do Secretariado, além do gabinete da Secretária-Geral, estão os departamentos de Serviços de Governança, Serviços, Ciência e Inovação, Infraestrutura e Serviços aos Membros. Há, na OMM, um Conselho de Diretores, que se reúne mensalmente para discutir o progresso das atividades da Organização em direção à consecução de seus objetivos. Outros órgãos da estrutura são os escritórios de Engajamento Público-Privado, Supervisão Interna e Ética.

A OMM organizou, até o momento, três Conferências Mundiais do Clima. A primeira, realizada em Genebra, em 1979, lançou as bases para o estabelecimento do Programa Mundial do Clima da OMM e, no ano seguinte, do Programa Mundial de Pesquisa Climática, em parceria com o Conselho Internacional de Ciência. Também é um dos antecedentes do Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima (IPCC, na sigla em inglês), lançado em 1988 pela OMM juntamente com o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA). A segunda conferência ocorreu em 1990[1679], novamente em Genebra, e suas conclusões contribuíram para a adoção, dois anos depois, da UNFCCC. A terceira e última conferência, em 2009, em Genebra, visou a ampliar compromissos com observação e monitoramento do clima, para garantir melhores serviços climáticos e contribuir com o atingimento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM).

[1679] Pouco tempo antes da segunda Conferência, foi estabelecida a Aliança dos Pequenos Estados Insulares (AOSIS, na sigla em inglês), para amplificar a voz dos pequenos Estados insulares em desenvolvimento em matéria de mudança do clima, devido à ameaça existencial que o aquecimento global lhes apresenta com o aumento do nível dos mares. A AOSIS é uma organização que conta atualmente com 39 membros (do Caribe, do Pacífico, do oceano Atlântico africano, do oceano Índico e do mar do Sul da China) e cinco territórios observadores e está sediada em Nova York.

V. Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima (IPCC)

a) Informações gerais

O Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima (IPCC, na sigla em inglês) é um organismo internacional criado, em 1988, pela Organização Meteorológica Mundial (OMM) e pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), voltado para produção de conhecimento com base científica, a ser usado pelos formuladores de políticas públicas, a respeito da mudança do clima, seus futuros riscos e opções para adaptação e mitigação. Os trabalhos do IPCC têm sido levados em conta, também, nas conferências internacionais para debate de temas ambientais, tais como as Conferências das Partes (COP) da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês). Apesar de atuar no campo das políticas públicas, a avaliação da temática da mudança do clima desenvolvida pelo IPCC não é prescritivista, ou seja, não indica medidas governamentais que devem ou não ser tomadas – o foco restringe-se a projeções e possibilidades de cenários.

b) Criação e história

A origem do IPCC remonta à Resolução 45/58 de 1988 da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), que o incumbiu de elaborar uma revisão completa com recomendações a respeito do conhecimento acumulado sobre mudança do clima, seu impacto social e econômico, e os elementos ainda a serem incluídos nas futuras convenções a respeito do meio ambiente. Desde então, houve seis ciclos de revisão, cada qual com seu relatório – os quais são considerados os mais completos relatórios produzidos ao redor do mundo sobre a matéria. O sexto ciclo de revisão foi concluído em março de 2023.

Destaca-se que, em 2007, o IPCC dividiu o Prêmio Nobel da Paz com o então vice-presidente dos Estados Unidos (EUA), Al Gore Jr., pelas contribuições de ambos a respeito da disseminação de informação sobre mudança do clima causada pela humanidade e por estabelecer os parâmetros da ação necessária para reverter a situação. Em 2018, em comemoração aos trinta anos do IPCC, diversos membros organizaram, em colaboração com a instituição, conferências visando à maior divulgação dos trabalhos e resultados dos trabalhos do IPCC.

c) Funcionamento e estrutura

O IPCC possui 195 países-membros. Sua membresia está aberta a todos os Estados-Membros da OMM e da Organização das Nações Unidas (ONU). Nesse quadro, os representantes de cada país formam o Painel, o qual se encontra em Sessões Plenárias, realizadas pelo menos uma vez ao ano, nas quais são tomadas as principais decisões. O Painel é composto por um representante ponto focal e outras autoridades dos ministérios relevantes de cada país-membro, trabalhando com base no consenso para decidir o orçamento da organização e o programa de trabalho. O Painel é também o órgão responsável pela adoção dos relatórios do IPCC e pela eleição da direção dos membros do Escritório do IPCC (*Bureau*).

O Escritório do IPCC, por sua vez, é um órgão colegiado de 34 membros, cuja função é fornecer orientações ao Painel sobre os aspectos técnicos e científicos do trabalho da organização a cada ciclo de trabalho. É formado por uma presidência (*IPCC Chair*), vice-presidentes, co-presidentes e três vice-presidentes – um para cada Grupo de Trabalho (GT) que compõem os

relatórios. Destaca-se que entre os vice-presidentes eleitos para o sexto ciclo do IPCC esteve a brasileira e ex-pesquisadora do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) Thelma Krug[1680]. O *Bureau* é auxiliado pelo Secretariado do IPCC e pelas Unidades de Apoio Técnico dos GT. Já o Secretariado do IPCC, com sede em Genebra, no prédio da OMM, coordena e assiste os trabalhos do Painel na realização das plenárias, nas atividades do *Bureau* e nas questões administrativas. É também o Secretariado que administra os recursos financeiros do IPCC.

Os relatórios do IPCC são elaborados por centenas de cientistas renomados, apontados pelos países-membros e por organizações observadoras do IPCC. Os pesquisadores envolvidos hierarquizam-se de acordo com as funções de coordenação, de elaboração dos relatórios e de revisão, podendo haver convites para autores adicionais em áreas especializadas. É importante destacar que o IPCC não conduz pesquisa científica própria: seu trabalho baseia-se na revisão de literatura já publicada, podendo incluir não apenas conhecimento já bem estabelecido no meio acadêmico, como também temas ainda em desenvolvimento ou assuntos em que múltiplas perspectivas convivem no debate científico.

Os autores envolvidos na produção dos relatórios do IPCC dividem-se em três GTs, os quais publicam relatórios individuais a serem sintetizados no Relatório Síntese, que põe fim ao ciclo de revisão. Os três GTs são:

1) Bases da Ciência Física;
2) Impactos, Adaptação e Vulnerabilidade; e
3) Mitigação da Mudança do Clima.

Em paralelo, há ainda uma Força Tarefa para Inventários Nacionais de Gases do Efeito Estufa, cuja função é a elaboração de uma metodologia de cálculo das emissões de gases de efeito estufa (GEE) de cada país e sua redução. Quanto à coleta de dados, o IPCC conta com o GT para Apoio sobre Dados sobre Investigações de Mudança do Clima (TG-Data, na sigla em inglês), o qual auxilia os trabalhos relacionados a curadoria, rastreio, estabilidade, disponibilidade e transparência dos dados e cenários apresentados nos relatórios do IPCC e organizados pelo Centro de Distribuição de Dados (DDC, na sigla em inglês). As sessões plenárias do IPCC podem decidir por criar GTs temporários para funções específicas ou especializadas – por exemplo, em 2018, foi criado o GT para aumentar a igualdade de gênero e abordar temas relacionados dentro do IPCC, cujos trabalhos resultaram na “Política de Gênero e seu Plano de Implementação” do IPCC.

No que tange à organização do texto dos relatórios, busca-se contemplar uma averiguação completa em termos científicos, técnicos e socioeconômicos da mudança do clima. Divide-se o relatório em quatro partes: uma para cada um dos três GTs principais e o Relatório Síntese final. Relatórios Especiais podem ser adicionados a publicações específicas, ao passo que Relatórios Metodológicos são publicados para fornecer orientações práticas para a preparação de inventários de GEE, no âmbito dos trabalhos da UNFCCC. Há ainda uma revisão e posterior aprovação do relatório pelos Estados-Membros no âmbito do Painel, antes de sua divulgação.

[1680] Krug havia sido copresidente da Força Tarefa para Inventários Nacionais de Gases do Efeito Estufa de 2002 a 2015. Além disso, já ocupou cargos no Ministério da Ciência Tecnologia e Inovação e no Ministério do Meio Ambiente brasileiros, havendo também representando o Brasil, por mais de quinze anos, nas negociações da UNFCCC. Foi candidata derrotada à presidência do 7º ciclo de revisão.

Uma síntese do processo de elaboração dos relatórios é ilustrada no diagrama a seguir:

How the IPCC prepares its reports

Scoping
The outline is drafted and developed by experts nominated by governments and observer organizations

Approval of Outline
The Panel then approves the outline

Nomination of authors
Governments and observer organizations nominate experts as authors

Selection of authors
Bureaux select authors

Expert Review - 1st Order Draft
Authors prepare a 1st draft which is reviewed by experts

Government and Expert Review - 2nd Order Draft
The 2nd draft of the report and 1st draft of the Summary for Policymakers (SPM) is reviewed by governments and experts

Final draft report and SPM
Authors prepare final drafts of the report and SPM which are sent to governments

Government review of final draft SPM
Governments review the final draft SPM in preparation for its approval

Approval & acceptance of report
Working Group/Panel approves SPMs and accepts reports

Publication of report

Fonte: IPCC

Em julho de 2023, foi realizada em Nairóbi, a 59ª Sessão do IPCC, cujo principal destaque foi a eleição da presidência do 7º ciclo de revisão. Participaram da sessão a ministra do Meio Ambiente e Mudança do Clima, Marina e Silva, a secretária-geral das Relações Exteriores, embaixadora Maria Laura da Rocha, que foram ao Quênia para impulsionar a candidatura da brasileira Thelma Krug. Krug perdeu a eleição, ficando em segundo turno para o britânico Jim Skea, que atua há mais de trinta anos no IPCC, ocupou anteriormente a copresidência do GT sobre mitigação e foi coautor do relatório-síntese do 6º ciclo de revisão. Se eleita, Krug teria sido a primeira mulher e a primeira pessoa latino-americana a presidir o IPCC.

VI. Relatórios sobre mudança do clima

a) Relatório de Síntese do Diálogo Técnico para a Primeira Revisão Global

Os cofacilitadores do diálogo técnico em torno da primeira revisão global (*first global stocktake*) dos compromissos sob o Acordo de Paris, por meio do Secretariado da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês) apresentaram, em setembro de 2023, seu primeiro relatório de síntese. Segundo o documento, o atual nível de ambição das Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDC, na sigla em inglês) "não é coletivamente suficiente para alcançar a meta de temperatura do Acordo de Paris" e caminha-se para um aumento da temperatura média global de 2,4°C a 2,6°C com relação aos níveis pré-industriais. Acrescenta que a janela temporal para que se possa limitar o aquecimento a 1,5°C está acabando. Entretanto, indica que, se todos os prazos de neutralidade climática já anunciados até a 27ª Conferência das Partes (COP27, na sigla em inglês) forem cumpridos, a perspectiva é mais positiva, porque se limitaria o aquecimento ao intervalo entre 1,7°C e 2,1°C, mais condizentes com a meta do Acordo de Paris.

b) Relatórios do IPCC

Até o momento o Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima (IPCC, na sigla em inglês) publicou relatórios relativos a seis ciclos de revisão. Segue resumo dos cinco primeiros relatórios:

1) Primeiro Relatório do IPCC (FAR[1681]), de 1990: deu ênfase à importância da mudança do clima como um desafio global, além de chamar atenção para a necessidade de cooperação internacional para combater o problema. Possui importância destacada não apenas por ser o primeiro relatório, mas também porque exerceu especial influência na criação da UNFCCC, em 1992;
2) Segundo Relatório do IPCC (SAR[1682]), de 1995: forneceu importante material para a adoção do Protocolo de Quioto de 1997;
3) Terceiro Relatório do IPCC (TAR[1683]), de 2001: focou nos impactos da mudança do clima e na necessidade de adaptação;
4) Quarto Relatório do IPCC (AR4), de 2007: apresentou as bases de um acordo pós-Quioto, dando ênfase ao limite de 2ºC para o aumento da temperatura global; e
5) Quinto Relatório do IPCC (AR5), de 2014: forneceu contribuições científicas para o Acordo de Paris. Nesse relatório, conclui-se ser clara a interferência humana no processo de mudança do clima. Ademais, ressaltou-se que, quanto mais a humanidade interfere nos processos naturais do meio ambiente, maiores são os riscos de danos graves e permanentes. No entanto, também se constatou que há já meios suficientes para reverter a tendência de piora no quadro da mudança do clima e construir um futuro sustentável.

[1681] *First IPCC Assessment Report* (FAR).
[1682] *Second Assessment Report* (SAR).
[1683] *Third Assessment Report* (TAR).

i. 6º Relatório de Avaliação do IPCC

O IPCC concluiu seu sexto ciclo de revisão, tendo produzido três relatórios especiais, um relatório de metodologia e o Sexto Relatório do IPCC, o qual conta com os relatórios individuais dos Grupos de Trabalho (GTs) I, II e III e o Relatório Síntese. Segue resumo sobre esses sete relatórios do sexto ciclo:

Relatório especial "Aquecimento Global de 1,5ºC", publicado em 2018: Foi requisitado pelos Estados-Membros do Acordo de Paris de 2015 para pautar cientificamente o objetivo de conter o aquecimento global a até 1,5ºC. O relatório foi utilizado como base das discussões no âmbito do "Processo de Tanaloa" ou "Diálogo de Tanaloa". O Diálogo de Tanaloa[1684] é uma iniciativa lançada na COP27sob presidência de Fiji, voltada para o diálogo entre os Estados-Membros do Acordo de Paris de 2015, a fim de facilitar o cumprimento das NDC, inclusive por meio da participação de atores não estatais.

"Relatório Especial sobre Mudança do Clima e Terra", publicado em 2019: Esse relatório é voltado para desertificação, degradação de terras e segurança alimentar.

"Relatório Especial sobre o Oceano e a Criosfera[1685] na Mudança do Clima", publicado em 2019: Cobre, entre outros temas, as consequências da elevação do nível do mar e formas de resiliência em relação a este problema.

Relatório "Refinamento 2019", publicado em 2019: Sistematiza uma atualização do Guia do IPCC sobre Inventários Nacionais sobre Gases do Efeito Estufa de 2006.

Contribuição do GT I, publicada em agosto de 2021: Consolida as evidências científicas sobre a mudança do clima em âmbito global e regional. A ação humana tem influência inequívoca sobre a mudança do clima, com alterações drásticas e sem precedentes. Já se verificam mudanças em eventos climáticos extremos, como quentes extremos mais frequentes e intensos e frios extremos menos frequentes e intensos.

A estimativa de sensibilidade climática de equilíbrio foi atualizada para 3ºC (de 2,5ºC a 4ºC). A temperatura média global continuará a aumentar até o meio do século sob qualquer cenário de emissões. Esse aumento está associado a mudanças do clima, como precipitação forte, secas e redução das calotas polares, além de reduzir a capacidade de sumidouros naturais de carbono de atenuar o aquecimento global. Algumas mudanças são irreversíveis por milênios, como o aumento do nível do mar e a diminuição de mantos de gelo.

Os riscos associados à mudança do clima são influenciados por condicionantes naturais e sua variação sazonal, variando entre as regiões. Um aumento de 2ºC terá consequências mais graves, comparado-se a um aumento de 1,5ºC. Ademais, acontecimentos extremos de baixa probabilidade, como mudanças abruptas das correntes oceânicas, podem ocorrer e devem ser considerados na avaliação de riscos.

Alimitação da mudança do clima antrópica exige a neutralidade de carbono associada a forte redução da emissão de outros gases de efeito estufa (GEE). Quando se comparam cenários de baixa e alta emissão de GEE, já é discernível uma diferença na tendência da temperatura da superfície terrestre em um prazo de vinte anos, em decorrência da variação das condicionantes naturais do aquecimento global.

[1684] "*Tanaloa*" é uma palavra utilizada em Fiji e outras ilhas do Pacífico, que significa um processo de diálogo construtivo e inclusivo.

[1685] A criosfera refere-se a todos os elementos do sistema terrestre contendo água no estado sólido (incluindo gelo marinho, gelo fluvial e lacustre, a cobertura de neve, a precipitação sólida, *permafrost*, etc.).

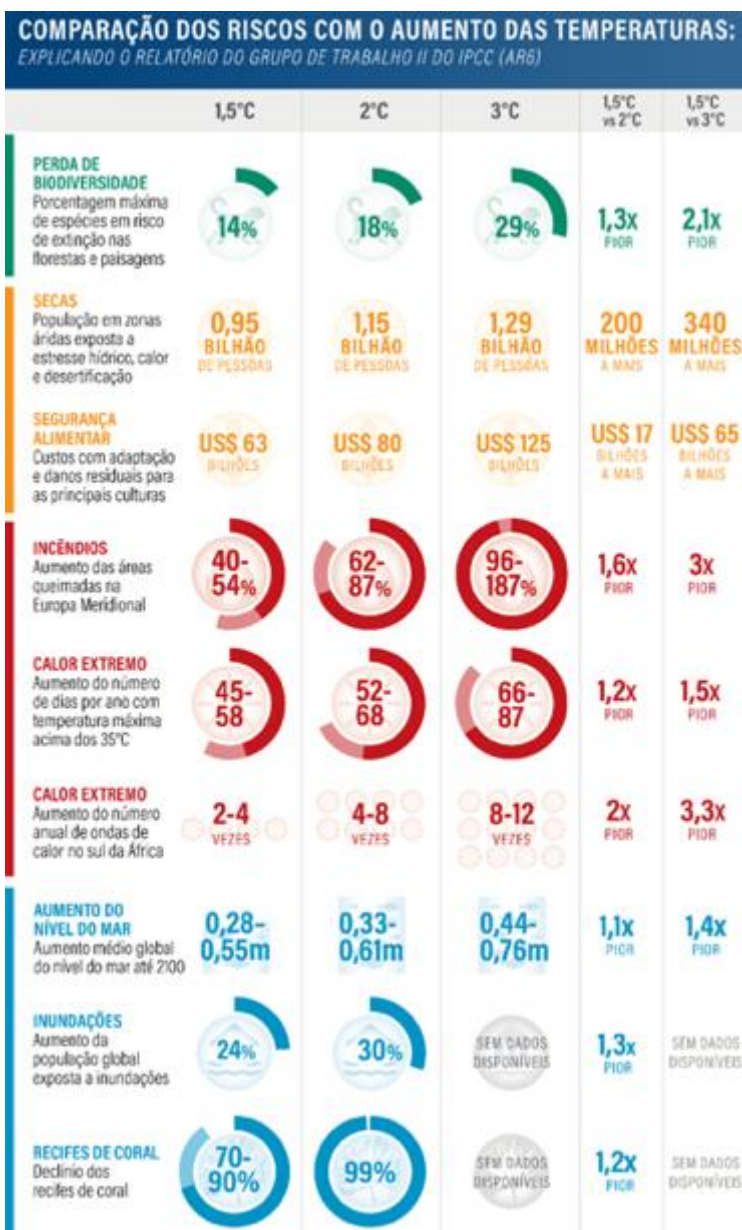
Contribuição do GT II, publicada em fevereiro de 2022: Relata que as ações antrópicas sobre o clima vêm causando impactos adversos para além da variabilidade climática natural da Terra, de forma mais severa e generalizada do que se esperava. A vulnerabilidade tanto dos ecossistemas quanto das populações humanas apresenta variações significativas de acordo com as diferentes regiões geográficas analisadas – e igualmente dentro de cada região. Fatores como desenvolvimento econômico e social, uso insustentável da terra e dos recursos hídricos e desigualdade social e marginalização são responsáveis por essas variações. Destaca-se que, atualmente, 3,3 bilhões de pessoas vivem em países altamente vulneráveis aos impactos climáticos, como os Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento, o Ártico, o Sul da Ásia, a América Central, a América do Sul e em grande parte da África Subsaariana.

A vulnerabilidade explica-se por riscos à segurança alimentar, aumento da incidência de doenças, aumento da incidência e intensidade de catástrofes naturais e por riscos relacionados à saúde mental das pessoas. Alguns exemplos de vulnerabilidade já sentida nos últimos anos são: secas, calor extremo e inundações que ameaçam a segurança alimentar de milhões de pessoas; mais de vinte milhões de pessoas deixaram suas casas por ano, desde 2008, devido a inundações e tempestades; metade da população mundial enfrenta insegurança hídrica em pelo menos um mês a cada ano; doenças transmitidas por vetores virais transmitem-se mais rápido com o aumento das temperaturas médias; diversas espécies de animais já foram extintas e outras tantas enfrentam riscos iminentes de extinção. Ademais, estima-se que entre 32 e 132 milhões de pessoas serão colocadas na pobreza extrema devido à mudança do clima. Na imagem ao lado, estão algumas das consequências e vulnerabilidades mais impactantes associadas à mudança do clima destacadas neste relatório.

COMPARAÇÃO DOS RISCOS COM O AUMENTO DAS TEMPERATURAS:
EXPLICANDO O RELATÓRIO DO GRUPO DE TRABALHO II DO IPCC (AR6)

	1,5°C	2°C	3°C	1,5°C vs 2°C	1,5°C vs 3°C
PERDA DE BIODIVERSIDADE Porcentagem máxima de espécies em risco de extinção nas florestas e paisagens	14%	18%	29%	1,3x PIOR	2,1x PIOR
SECAS População em zonas áridas exposta a estresse hídrico, calor e desertificação	0,95 BILHÃO DE PESSOAS	1,15 BILHÃO DE PESSOAS	1,29 BILHÃO DE PESSOAS	200 MILHÕES A MAIS	340 MILHÕES A MAIS
SEGURANÇA ALIMENTAR Custos com adaptação e danos residuais para as principais culturas	US$ 63 BILHÕES	US$ 80 BILHÕES	US$ 125 BILHÕES	US$ 17 BILHÕES A MAIS	US$ 65 BILHÕES A MAIS
INCÊNDIOS Aumento das áreas queimadas na Europa Meridional	40-54%	62-87%	96-187%	1,6x PIOR	3x PIOR
CALOR EXTREMO Aumento do número de dias por ano com temperatura máxima acima dos 35°C	45-58	52-68	66-87	1,2x PIOR	1,5x PIOR
CALOR EXTREMO Aumento do número anual de ondas de calor no sul da África	2-4 VEZES	4-8 VEZES	8-12 VEZES	2x PIOR	3,3x PIOR
AUMENTO DO NÍVEL DO MAR Aumento médio global do nível do mar até 2100	0,28-0,55m	0,33-0,61m	0,44-0,76m	1,1x PIOR	1,4x PIOR
INUNDAÇÕES Aumento da população global exposta a inundações	24%	30%	SEM DADOS DISPONÍVEIS	1,3x PIOR	SEM DADOS DISPONÍVEIS
RECIFES DE CORAL Declínio dos recifes de coral	70-90%	99%	SEM DADOS DISPONÍVEIS	1,2x PIOR	SEM DADOS DISPONÍVEIS

Fonte: *World Resources*

O relatório também aponta que mesmo a elevação de 1,5ºC seria responsável por inúmeros danos inevitáveis para os ecossistemas e sociedades humanas, com "grau muito alto de certeza". No entanto, reduzir o aquecimento global a 1.5ºC leva, também com "grau muito alto de certeza", a uma redução substancial das perdas e danos projetados para os

próximos anos, ainda que não as elimine totalmente. Estabelece-se o ano de 2040 e o nível de aquecimento global acumulado até lá como o período definidor para que 127 riscos-chave para a humanidade multipliquem seus impactos inúmeras vezes em relação ao que atualmente se observa. Entretanto, medidas de curto prazo para mitigação e adaptação poderiam reduzir esse fator consideravelmente.

O aumento da temperatura global para além de 1,5ºC nas próximas décadas ou depois, período chamado "*overshoot*", pode adicionar diversas novas situações de risco. Dependendo da magnitude do *overshoot*, novas formas de emissão de GEE podem surgir, piorando o problema, além de tornar irreversíveis ainda mais efeitos do aquecimento global.

No que tange às novas formas de adaptação, o relatório destaca a desigualdade em sua implementação de acordo com os setores e regiões geográficas consideradas. Ademais, alerta que a priorização de medidas de curto prazo e alcance reduzem as oportunidades para implementação de medidas de "adaptação transformativa". Soluções integradas, multissetoriais e que abordem desigualdades sociais tendem a aumentar sua viabilidade e efetividade em diversos setores.

Por sua vez, no que diz respeito ao desenvolvimento de resiliência climática, o relatório destaca que a urgência desse tipo de medida é ainda mais pujante que em relação ao constatado no AR5. A resiliência climática aumenta quando governos, a sociedade civil e o setor privado fazem escolhas que contemplem redução de riscos, justiça e igualdade social, em seus processos de tomada de decisão, financiamento e execução de ações. Ademais, a resiliência climática é facilitada pela cooperação governamental e intragovernamental em todos os níveis.

Contribuição do GT III, publicada em abril de 2022: Afirma que, levando em conta as NDC anunciadas até a COP26, as emissões globais de GEE até 2030 farão com que o aquecimento global exceda 1,5ºC durante o século XXI. Para limitar o aquecimento a 2ºC, uma rápida aceleração nos esforços de mitigação após 2030 deve ocorrer. Outrossim, a quantidade de emissões de CO_2 (dióxido de carbono) acumulada projetada para o período de vida útil das plantas de energia fóssil existentes excede a quantidade acumulada líquida de emissões de CO_2 necessária para limitar o aquecimento até 1,5ºC. Nesse sentido, a quantidade líquida de emissões de CO_2 mantém a tendência de crescimento, porém, a despeito da média anual de GEE estar maior entre 2010 e 2019 do que na década anterior, a taxa de crescimento das emissões nesse período foi menor do que entre 2000 e 2009. Os centros urbanos são os maiores responsáveis por este aumento. Ademais, as reduções em emissões devido a usos de energia menos intensivas em carbono são mais que compensadas por aumentos de emissões devido a processos industriais, de fornecimento de energia, de transporte, de agricultura e de construção. A contribuição para as emissões varia muito em termos geográficos e também entre países de um mesmo nível de desenvolvimento.

As emissões globais de GEE devem atingir seu pico entre 2020 e 2025, considerando as projeções que têm como objetivo a limitação do aquecimento global entre 1,5ºC e 2ºC. No entanto, essa estimativa leva em conta medidas drásticas de redução de emissões nas décadas de 2030, 2040 e 2050. Sem o fortalecimento dessas políticas até o ano de 2020, as emissões projetadas elevar-se-iam constantemente para além de 2025, o que significaria um aquecimento global na ordem de 3,2ºC até 2100 – uma estimativa feita com "nível médio de confiança". Espera-se que a neutralidade de carbono seja alcançada nos primeiros anos da década de 2050, dentro dos modelos que admitem limite de aquecimento global em 1,5ºC, e nos primeiros anos da década de 2070, nos modelos que admitem limite de aquecimento global em 2ºC. Essas projeções consideram que reduções drásticas de emissões de GEE entre as décadas de 2030 e 2040, particularmente de metano, podem acarretar reduções significativas dos picos de aquecimento e do risco de extrapolação das metas de contenção do aquecimento global, levando a uma dependência menor

da neutralidade de carbono – o que pode acarretar a uma reversão do aquecimento global na segunda metade do século.

Para reduzir as emissões, os modelos do IPCC preveem medidas de substituição de energia proveniente de combustíveis fósseis para alternativas que emitam baixo ou zero carbono, além de métodos de remoção de CO_2 que contrabalanceiem emissões residuais de GEE. No que concerne a tecnologias de baixa emissão, percebe-se que seus custos vêm decaindo constantemente desde 2010, devido à inovação promovida por políticas públicas, sobretudo em países desenvolvidos. A inovação não se observa no mesmo grau em países em desenvolvimento. Apesar da expansão de políticas e leis que abordem o tema da mitigação desde o AR5, observa-se um lento e desigual progresso em relação aos fluxos de financiamento em direção aos objetivos do Acordo de Paris. Segundo o relatório, em um cenário em que o financiamento para combustíveis fósseis supera o financiamento para ações climáticas, as estimativas sobre financiamento para mitigação e adaptação passaram de US$ 392 bilhões em 2014 para US$ 640 bilhões em 2020. O relatório ainda aborda cenários a partir de medidas de mitigação para transportes, adaptação de construções, conversão industrial e outras formas de combate às emissões.

Finalmente, o relatório aponta que a governança climática será mais eficiente se levar em consideração a integração de políticas nos diferentes níveis governamentais, com o engajamento da sociedade civil, dos atores políticos, dos agentes econômicos, da juventude, da mídia e dos povos indígenas e comunidades locais. Nesse quadro, a cooperação internacional é um fator chave para que se atinjam objetivos ambiciosos de mitigação.

Relatório Síntese do sexto ciclo do IPCC: Originalmente previsto para setembro de 2022, o relatório foi publicado em março de 2023. A estrutura do Relatório Síntese consiste em uma introdução e três seções principais organizadas por períodos temporais. A primeira seção, "*Status* atual e tendências", cobre o período histórico e atual. A segunda seção, "Mudança do clima futura, riscos e respostas de longo prazo", aborda futuros projetados até 2100 e além. A seção final, "Respostas de curto prazo", considera os cronogramas de políticas internacionais atuais e o intervalo de tempo entre agora e 2030-2040. Segundo o IPCC, essa estrutura, substancialmente diferente da adotada para o Relatório Síntese do quinto ciclo, permite um enquadramento holístico das contribuições dos GTs. O relatório destaca ser necessário atingir o pico de emissões em 2025 e reduzir as emissões de GEE em 43% até 2030 e 60% até 2035, para zerar as emissões líquidas em meados do século e evitar que as temperaturas globais excedam 1,5°C. O documento indica que as políticas atuais não estão na direção correta para atingir essas metas. O secretário-geral das Nações Unidas (SGNU), descreveu o relatório como "um guia de sobrevivência para a humanidade".

c) Outros relatórios recentes

i. *WMO Global Annual to Decadal Climate Update (Target years: 2023-2027)*

O documento *WMO Global Annual to Decadal Climate Update (Target years: 2023-2027)*, publicado pela Organização Meteorológica Mundial (OMM), estima haver uma probabilidade de 66% da média anual de aquecimento ultrapassar 1,5°C acima dos níveis pré-industriais, entre 2023 e 2027, e uma probabilidade de 98% de que pelo menos um dentre os próximos cinco anos será o mais quente desde o início dos registros. O secretário-geral da OMM, Petteri Taalas, disse que as estimativas do relatório não significam que se estará permanentemente excedendo a marca de 1,5°C, estipulada pelo Acordo de Paris, mas, sim, trazem um alarme de que este limite será

rompido com maior frequência, no futuro próximo. A título comparativo, em 2022, a média de temperatura global foi de 1,15°C acima da média de 1850-1900.

ii. *State of Global Climate 2023*

Em novembro de 2023, para subsidiar as discussões da COP28, a OMM publicou o relatório *Provisional State of Global Climate 2023*, que se concentra em indicadores climáticos-chave, como emissões de GEE, temperatura global, aumento do nível do mar, calor e acidificação dos oceanos, gelo marinho e geleiras. Segundo o relatório, a temperatura média global próxima à superfície em 2023 (até outubro) foi de aproximadamente 1,40±0,12°C acima da média de 1850-1900. Com base nos dados até outubro, é virtualmente certo que 2023 será o ano mais quente nos 174 anos de registro observacional, ultrapassando os anos anteriores mais quentes: 2016 a 1,29±0,12°C acima da média de 1850-1900 e 2020 a 1,27±0,13°C. Assim, os últimos nove anos, de 2015 a 2023, serão os nove anos mais quentes registrados.

Além disso, temperaturas mensais globais recordes foram observadas nos oceanos – de abril a setembro – e, começando um pouco mais tarde, em terra – de julho a setembro. A média da temperatura global no período de dez anos, de 2014 a 2023 (até outubro), foi de 1,19±0,12°C acima da média de 1850-1900. Portanto, entre 2014 e 2023 foi o período de dez anos mais quente já registrado.

Segundo o relatório, as concentrações observadas dos três principais GEE (dióxido de carbono, metano e óxido nitroso) atingiram níveis recordes em 2022, o último ano para o qual estão disponíveis valores globais consolidados (1984-2022). Dados em tempo real de locais específicos mostram que os níveis dos três GEE continuaram a aumentar em 2023.

O documento mostra que o calor dos oceanos atingiu seu nível mais alto em 2022, o último ano completo disponível nos 65 anos de registro observacional. Em 2023, o nível médio do mar atingiu um recorde na série de satélites (1993 até o presente), refletindo o aquecimento contínuo dos oceanos, bem como o derretimento de geleiras e lençóis de gelo. A taxa de aumento do nível médio do mar nos últimos dez anos (2013-2022) foi mais que o dobro da taxa de aumento do nível do mar na primeira década da série de satélites (1993-2002).

O relatório afirma que a extensão do gelo marinho na Antártica atingiu uma mínima absoluta para a era dos satélites (1979 até o presente) em fevereiro. A extensão do gelo estava em um mínimo recorde a partir de junho, e o máximo anual em setembro ficou muito abaixo do máximo recorde anterior. As geleiras no oeste da América do Norte e nos Alpes europeus passaram por uma temporada de derretimento extrema. Na Suíça, as geleiras perderam cerca de 10% de seu volume restante nos últimos dois anos.

Condições climáticas extremas continuam a causar impactos socioeconômicos graves. O calor extremo afetou muitas partes do mundo. Incêndios florestais no Havaí, Canadá e Europa causaram perda de vidas, destruição de casas e poluição do ar em larga escala. Inundações associadas a chuvas extremas do ciclone mediterrâneo Daniel afetaram Grécia, Bulgária, Turquia e Líbia, com perdas significativas de vidas, especialmente na Líbia.

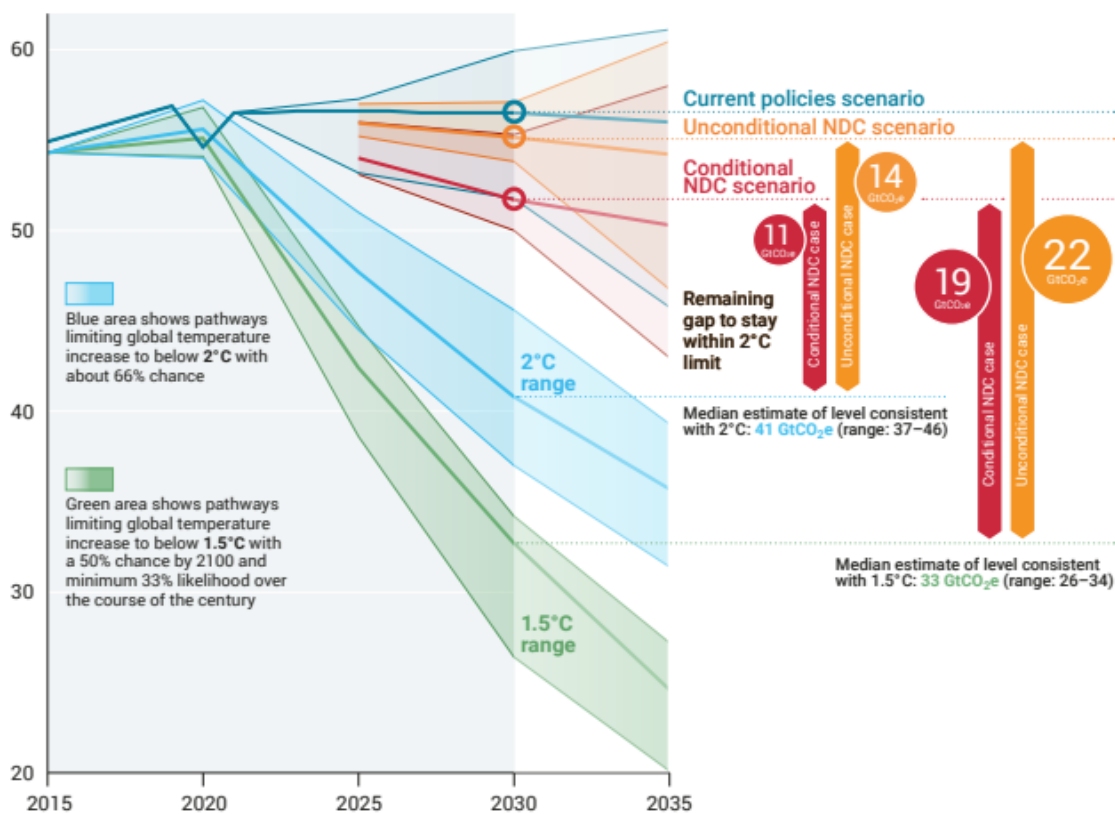
De acordo com o relatório, a segurança alimentar, os deslocamentos populacionais e os impactos em populações vulneráveis continuam sendo motivo de preocupação em 2023, com eventos climáticos exacerbando a situação em muitas partes do mundo. Condições climáticas extremas continuaram a desencadear deslocamentos novos, prolongados e secundários em 2023, aumentando a vulnerabilidade de muitos que já foram deslocados por situações complexas e multicausais de conflito e violência.

iii. *Emissions Gap Report 2023*

O *Emissions Gap Report* é o principal relatório do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) sobre clima, sendo lançado anualmente antes das negociações climáticas anuais. O EGR acompanha a diferença entre a variação das emissões globais com os compromissos atuais dos países, e para onde deveriam ir, a fim de limitar o aquecimento a 1,5°C. Cada edição explora maneiras de superar a lacuna de emissões.

O *Emissions Gap Report 2023: Broken Record – Temperatures hit new highs, yet world fails to cut emissions* constata que houve progresso desde a assinatura do Acordo de Paris em 2015. As emissões de GEE em 2030, com base nas políticas em vigor na época da adoção do acordo, estavam previstas para aumentar em 16%. Atualmente, o aumento projetado é de 3%. No entanto, as emissões previstas para 2030 ainda precisam diminuir em 28% para alcançar a meta de 2°C do Acordo de Paris e em 42% para a trajetória de 1,5°C.

Dessa forma, a implementação total das NDC incondicionais feitas sob o Acordo de Paris colocaria o mundo no caminho de limitar o aumento da temperatura em 2,9°C, acima dos níveis pré-industriais neste século. A implementação total das NDC condicionais reduziria esse aumento para 2,5°C, ainda acima da meta.

Fonte: Emissions Gap Report 2023

O relatório analisa de que maneira uma implementação mais acelerada pode ajudar a incentivar uma maior ambição na próxima rodada de NDC, prevista para 2025, com o objetivo de reduzir as emissões de GEE em 2035 para níveis consistentes com as trajetórias de 2°C e 1,5°C.

O documento também examina o potencial e os riscos de métodos de remoção de dióxido de carbono, como soluções baseadas na natureza e captura direta e armazenamento de carbono do ar.

O relatório pede que todas as nações acelerem as transformações rumo a uma economia de baixo carbono. Afirma que países com maior capacidade e responsabilidade por emissões precisarão adotar ações mais ambiciosas e apoiar as nações em desenvolvimento em busca do crescimento de desenvolvimento com baixa emissão.

iv. *Emissions Gap Report 2022*

O relatório *Emissions Gap Report 2022: The Closing Window – Climate crisis calls for rapid transformation of societies*, do PNUMA, indica que, em conjunto, as atualizações de NDC apresentadas desde a COP26 ainda não são ambiciosas o suficiente para manter a temperatura média global abaixo de 2ºC ou 1,5ºC, objetivo do Acordo de Paris. Com as políticas em vigor atualmente, a temperatura média global deve aumentar em 2,8ºC até o final do século XXI.

O documento defende que os compromissos atualizados sejam mais eficientes, porque ainda estão distantes do objetivo do Acordo de Paris – as NDC incondicionadas conseguiriam conter o aumento em 2,6ºC e as NDC condicionadas em 2,4ºC. A implementação de todas as NDC somada a um cenário de neutralidade climática em todos os países que se comprometeram com essa política conseguiria manter o aumento da temperatura em 1,8ºC, mas esse cenário é visto como improvável pelo relatório, tendo em conta a discrepância entre as emissões atuais, os objetivos de curto prazo das NDC e os objetivos de longo prazo de neutralidade climática. O mundo teria de reduzir emissões a níveis sem precedentes nos próximos oito anos para cumprir o Acordo de Paris: comparadas com as políticas em curso, NDC incondicionadas e condicionadas teriam de chegar a um percentual de, respectivamente, 30% e 45% de redução de emissões para lograrem os objetivos de Paris (atualmente elas têm a capacidade de reduzir em apenas 5% e 10%, respectivamente).

O relatório sugere: aceleração nas mudanças em direção à emissão zero de GEE nos setores de fornecimento de energia, indústria, transporte e construção civil; reforma dos sistemas alimentares; e mudanças no sistema financeiro para sua maior participação como impulsionador das transformações em outros setores (uma transformação global em direção a uma economia de baixo carbono deve custar em torno de US$ 4 a 6 trilhões ao ano).

v. *Emissions Gap Report 2021*

O relatório *Emissions Gap Report 2021: The Heat is On*, do PNUMA, indica que, em 2020, houve uma redução de 5,4% das emissões globais de CO_2, com previsão de aumento em 2021. O relatório concentrou-se em três aspectos principais: a análise das NDC atualizadas, apresentadas pelos Estados antes da COP26; a redução de emissões de metano; e a implementação dos mecanismos de mercado.

Segundo o relatório, as novas NDC só reduzirão as emissões previstas para 2030 em 7,5%. Esses compromissos mantêm trajetória de aumento da temperatura média global, em 2100, em 2,7ºC em relação à era pré-industrial. Para manter o aumento da temperatura média global abaixo de 2ºC ou 1,5ºC, seria necessária uma redução de 30% ou 55%, respectivamente. O IPCC afirma que, até o presente, as emissões antrópicas de GEE já elevaram a temperatura média global em 1,1ºC, podendo superar a marca de 1,5ºC nos próximos vinte anos. As promessas de neutralidade de carbono apresentadas por 50 partes, incluindo o Brasil e a União Europeia (UE), podem

contribuir para conter o aumento em 2,2ºC, embora muitas delas tenham sido formuladas de maneira vaga ou incompleta. Os países do G20 são responsáveis por 80% das emissões e, em conjunto, seus compromissos mostram-se insuficientes. O Brasil foi incluído entre os sete países do grupo que não estariam na trajetória de cumprimento de suas metas, além de ser o único país, junto com o México, cuja NDC atualizada implicaria um aumento de suas emissões em 2030, em relação à NDC anterior. O potencial aumento decorre da revisão recente das emissões brasileiras de CO_2 em 2005, que servem de base para o cálculo das reduções previstas na nossa NDC. Segundo o Observatório do Clima, para manter os mesmos valores absolutos de emissões máximas de CO_2 em 2025 e 2030, a NDC brasileira deveria ter estipulado uma redução de 53% e 57%, em vez de 37% e 43%, respectivamente. O ajuste da base de cálculo sem o ajuste devido nos percentuais de meta permite ao País atingir seus compromissos sob NDC anunciada e, ao mesmo tempo, aumentar suas emissões absolutas em relação ao compromisso assumido na NDC de 2015, o que foi criticado como uma suposta "pedalada de carbono".

As emissões de metano são a segunda maior causa do aquecimento global. É um gás que tem potencial de aquecimento global 80 vezes maior do que o gás carbônico, mas sua permanência na atmosfera é de cerca de doze anos, em comparação um potencial de séculos do carbono. A redução dessas emissões tem impacto significativo para as mudanças climáticas no curto prazo.

Os mecanismos de mercado podem contribuir para reduções reais de emissões e estimular a ambição dos países, muitos dos quais estão contando com o recurso a esses mecanismos para o cumprimento de suas NDC, o que torna sua implementação essencial para o cumprimento das metas apresentadas. O relatório também afirma que, até maio de 2021, apenas cerca de 20% dos investimentos feitos pelos países para enfrentar a pandemia têm potencial de reduzir a emissão de GEE, oportunidade que poderia ter sido melhor aproveitada.

vi. Boletim de Gases de Efeito Estufa

O Boletim de Gases de Efeito Estufa publicado em 2022 pela OMM indica que o acúmulo de GEE na atmosfera atingiu novo recorde em 2021, o que mantém a trajetória indicada no relatório do ano anterior, que também apontava um recorde, com aumento acima da média entre 2011 e 2020. Os níveis atmosféricos dos três principais GEE atingiram novos pontos máximos em 2021, tendo destaque o maior aumento anual nas concentrações de metano (CH_4) da série histórica – nunca havia sido observado um aumento como esse desde que as medições sistemáticas começaram, há quase de 40 anos. As concentrações de CO_2, N_2O (óxido nitroso) e CH_4 correspondem, respectivamente, a 149%, 262% e 124% dos níveis pré-industriais. A pandemia não teve impacto relevante sobre os níveis de GEE na atmosfera e suas taxas de crescimento, embora tenha causado uma redução temporária em novas emissões. Metade das emissões antrópicas de CO_2 permanece na atmosfera, enquanto a outra metade é capturada por sumidouros de carbono, como os oceanos e os ecossistemas terrestres.

vii. Sistema de Estimativas de Emissões de Gases de Efeito Estufa (SEEG)

O Observatório do Clima, na 9ª edição do Sistema de Estimativas de Emissões de Gases de Efeito Estufa (SEEG), fez uma análise crítica da atuação brasileira no âmbito de mudanças climáticas. As emissões brasileiras brutas de GEE em 2020 foram as maiores desde 2006, motivadas, em ordem decrescente, por mudanças de uso da terra e floresta (desmatamento), agropecuária e energia. O relatório classifica o Brasil como o 5º maior emissor de GEE, atrás

apenas de China, Estados Unidos (EUA), Rússia e Índia, embora haja controvérsias quanto a essa classificação.

O ano de 2020 encerrou o prazo de cumprimento das obrigações assumidas na Política Nacional de Mudanças Climáticas (PNMC, Lei nº 12.187/2009), apresentadas na COP15, em Copenhague. A PNMC exigia que o Brasil reduzisse suas emissões brutas de CO_2, até 2020, entre 36,1% e 38,9% em relação ao cenário tendencial (caso nenhuma medida fosse tomada): o Brasil cumpriu essa meta. Já a meta para o desmatamento na Amazônia prevista na PNMC, de quase 4 mil km^2 em 2020, não foi cumprida, já que o desmatamento real desse ano foi de quase 11 mil km^2. A extinção do Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm) e do Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento no Cerrado (PPCerrado), em 2019, também é prejudicial ao enfrentamento do problema do desmatamento no País[1686].

O relatório conclui, assim, que, apesar de ter cumprido a meta de redução de emissões brutas de CO_2 previstas na PNMC, o Brasil não alterou sua trajetória de emissões, nem o tipo de perfil de emissões, puxadas pelo desmatamento, e falhou em aproveitar a PNMC como instrumento de transição para uma economia de baixo carbono. O principal saldo positivo da PNMC foi o Plano Setorial de Mitigação e de Adaptação às Mudanças Climáticas para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura (Plano ABC), que teve êxito em disseminar tecnologias como a integração lavoura-pecuária-floresta (ILPF) e sequestrar carbono com o melhor manejo de pastagens.

A 10ª edição do SEEG, divulgada em 2022, revela o maior crescimento de emissões de GEE em duas décadas no País: a alta foi de 12,2%, e ocorreu em quase todos os setores da economia e foi puxado por desmatamento, energia e agropecuária, nessa ordem.

[1686] No primeiro dia do terceiro mandato do presidente Lula, pelo Decreto nº 11.367, foi instituída a Comissão Interministerial Permanente de Prevenção e Controle do Desmatamento; o PPCDAm foi reinstituído; e dispôs-se sobre os Planos de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento no Cerrado, na Mata Atlântica, na Caatinga, no Pampa e no Pantanal.

VII. Processo negociador pós-Acordo de Paris

a) Primeiros anos

De início, realizou-se a 1ª Conferência das Partes do Acordo de Paris (CMA1, Marraquexe, 2016), à margem da 22ª Conferência das Partes (COP22, na sigla em inglês), no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês). Adotaram-se critérios para padronização das Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDC, na sigla em inglês). Pouco tempo depois, em junho de 2017, os Estados Unidos (EUA), durante o governo de Donald Trump, anunciaram intenção de se retirar do acordo.

Na COP23/CMA1-2, em Bonn (2017), discutiu-se a introdução de um mecanismo de reparação de perdas e danos, além de debates sobre mitigação e adaptação no setor agrícola. Além disso, aprovou-se um plano de ação de gênero e uma plataforma de povos indígenas e comunidades locais do Acordo de Paris. Foram aprovados elementos para construção do "livro de regras" que permitiria a implementação efetiva do Acordo de Paris, e alcançou-se acordo entre os países para o Diálogo de Talanoa (2018), dentro do qual haveria início a esforço global de aumento de ambição, em estratégia para evitar que a clivagem entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento causasse atrasos na negociação internacional, além de isolar os EUA de Trump e evitar que a Casa Branca pudesse obstar os esforços. Em abril de 2018, foi adotada estratégia inicial para reduzir emissões da navegação internacional, com redução da intensidade de carbono (40% até 2030 e 70% até 2050, em relação a 2008), além de objetivo global de redução absoluta de 50% de emissões até 2050 em relação a 2008.

Na COP24/CMA1-3, em Katowice (2018), houve definição de regras que vão implementar o Acordo. Ademais, países desenvolvidos devem informar a Organização das Nações Unidas (ONU) sobre a ajuda que planejam fornecer aos países em desenvolvimento, em relatórios bienais, a partir de 2023. Contudo, não houve consenso acerca do tema de reparação, perdas e danos.

Na COP25/CMA2, em Madri (2019), as partes não lograram êxito em fechar acordo sobre regulamentação do mercado de carbono. Houve compromisso voluntário de apresentação de NDC atualizadas e mais ambiciosas em 2020, mas China, EUA e Índia não aceitaram; em Madri, criaram-se diretrizes para o Fundo Verde para o Clima (GCF, na sigla em inglês).

b) 26ª Conferência das Partes da UNFCCC (COP26)

Em novembro de 2021, após dois anos sem COP, por conta da pandemia, realizou-se a COP26/CMA-3, em Glasgow. Depois de seis anos de negociações, importantes pendências do Acordo de Paris foram sanadas nos três pilares da ação climática coletiva (adaptação, mitigação e financiamento). O contexto da conferência foi de pressão cada vez maior da opinião pública no que diz respeito a avanços, sobretudo após publicações e relatórios, a exemplo do Relatório 2021 sobre a Lacuna de Emissões do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA).

Foi aprovado o Pacto para o Clima de Glasgow, que expressa acordos sobre o mercado de carbono e sobre mecanismos de transparência na prestação de contas e avanços nos compromissos de redução de emissões de gases de efeito estufa (GEE). Os Estados também emitiram uma declaração sobre o uso sustentável das florestas e do solo. Porém, houve progresso tímido em relação ao financiamento climático e a potenciais mecanismos em reparações para perdas e danos

para nações mais vulneráveis. Esses últimos pontos foram relegados para a COP27, que ocorreu no Egito em 2022.

i. Princípios orientadores presentes na COP26

Os países reafirmaram a importância de alguns princípios como o multilateralismo, o compromisso com a UNFCCC, a cooperação internacional, o desenvolvimento sustentável e a erradicação da pobreza. Os países reconheceram os recentes impactos da pandemia de COVID-19, de modo que a recuperação global deverá ser resiliente e sustentável. Outros princípios expressos foram: preservação da biodiversidade, respeito aos direitos humanos, ao direito à saúde, aos povos indígenas, às pessoas com deficiência, às crianças e à igualdade de gênero e intergeracional.

ii. Relatórios basilares para a COP26: aumento da temperatura média

O contexto da COP26 era de cobrança de avanços pela opinião pública, sobretudo após recentes publicações científicas. Segundo o Relatório 2021 sobre a Lacuna de Emissões do PNUMA, os compromissos atuais prescrevem um aquecimento de 2,7ºC até 2100, em comparação com os níveis pré-industriais (acima do limite máximo de 2ºC previstos em Paris). De acordo com o relatório de agosto do Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima (IPCC, na sigla em inglês), dever-se-ia atingir a neutralidade do carbono até 2050, o que acabou sendo incluído no texto final. Nesse sentido, os países ressaltaram a urgência trazida pelo 6º Relatório de Avaliação de Mudanças Climáticas e expressaram alarme sobre o acréscimo de 1,1°C na temperatura média global. Os países também apoiaram a melhoria da Parceria de Marraquexe para a Ação Climática Global, para aumentar o nível de ambição das metas, bem como os trabalhos da secretaria do UNFCCC no acompanhamento do cumprimento das iniciativas voluntárias.

iii. Parceria de Marraquexe para a Ação Climática Global e outras ações

Em Marraquexe, primeira COP após a adoção do Acordo de Paris, foi criada a Parceria de Marraquexe para a Ação Climática Global, pela qual os países se comprometem a aumentar suas ambições, incluindo o uso de 100% de energias renováveis entre 2030 e 2050. A Parceria conclama todos a acelerar os esforços em relação às ações climáticas, em um processo mais profundo e coordenado. Além dessa, novas iniciativas surgiram, como a *One for All* (Um por Todos), uma nova campanha global para aumentar o financiamento para o acesso à energia, e o Ato das Mudanças Climáticas do Paquistão, que estabelece uma Autoridade para Mudanças Climáticas responsável por supervisionar os projetos de adaptação do país.

iv. NDC atuais: insuficientes

Para a COP27, os países deveriam adequar suas contribuições com a meta de 1,5ºC, pois as NDC correntes eram insuficientes. Também foram estipuladas ações rápidas e contínuas, incluindo reduzir as emissões de CO_2 (dióxido de carbono) em 45% até 2030, em relação ao nível de 2010. Para isso, os países apoiaram o desenvolvimento de fontes de energia limpas e a eliminação de subsídios para a produção de combustíveis fósseis "ineficientes" (esse adjetivo foi incluído para se chegar ao consenso, sobretudo pelo papel desempenhado pelo gás natural na

Europa e outras economias[1687]). Mencionou-se pela primeira vez que os "combustíveis fósseis" são um "problema" a ser combatido, com previsão de eliminação gradativa e considerando-se as diferentes circunstâncias nacionais.

Em relação à questão dos subsídios (essa parte do texto não contém as palavras "petróleo" ou "carvão"), previu-se sua eliminação (*phase out*), "levando em consideração as diferentes circunstâncias nacionais". Não houve acordo para o estabelecimento de um prazo para que seja concluída a transição energética, o que tem sido criticado por organizações não governamentais e ambientalistas. Essa parte foi relativamente esvaziada pela pressão da China, da Índia, e de países que são grandes exportadores de petróleo – opuseram-se ao uso do termo "eliminação", o que enfraqueceu esse trecho do pacto.

v. Iniciativas anunciadas em paralelo à COP26

Paralelamente à COP26, um grupo de 40 países, incluindo Reino Unido, Canadá e Polônia, mas excluindo EUA e China, assinou um acordo para eliminar o uso de carvão mineral de sua matriz energética entre 2030 e 2040. Os EUA e a União Europeia (UE) lideraram uma iniciativa global de redução do metano, na qual cerca de cem países prometeram reduzir as emissões de metano em 30% em relação aos níveis de 2020 até 2030. Os EUA e a China também anunciaram uma declaração conjunta para a cooperação em mudança climática.

vi. Pilar "Adaptação" na COP26

A adaptação é um pilar fundamental do Acordo de Paris e implica na redução da vulnerabilidade dos países e suas populações às mudanças climáticas. O presidente do evento, o britânico Alok Sharma, salientou a importância dos esforços conjuntos para um Plano Global em Adaptação Climática, para operacionalizar a Rede Santiago de Perdas e Danos. A questão de reparação é polêmica, pois os países desenvolvidos, que mais poluíram historicamente, temem pagar altos valores em indenizações a países mais vulneráveis, como as nações-ilha da Oceania. O acordo em Glasgow trata então apenas do reforço ao "diálogo" e de "assistência técnica aos mais afetados".

Apesar disso, apoiou-se a continuação da operacionalização da Rede de Santiago. A plataforma Rede de Santiago, lançada pela UNFCCC durante a COP25, é a única iniciativa que busca oficialmente tratar da questão de danos e perdas. Ela busca ajudar os países e organizações a identificar oportunidades de mobilizar assistência técnica e gerar iniciativas para evitar, minimizar e enfrentar as perdas e danos resultantes da mudança climática, embora não haja um mecanismo de financiamento contínuo.

[1687] Em novembro de 2023, mais de uma dúzia de países e grupos, incluindo o Brasil, os países do G7 e a Comissão Europeia, formaram um grupo de trabalho para avançar nos esforços de medição das emissões de gases de efeito estufa em toda a cadeia de suprimento de gás natural. O Grupo de Trabalho MMRV tem como objetivo avançar nos esforços para medir, monitorar, relatar e verificar as emissões de metano, dióxido de carbono e outros gases de efeito estufa. Ele busca fazer isso em toda a cadeia de suprimento de gás, incluindo produção, processamento, transporte, liquefação e distribuição.

vii. “Livro de regras” e mercados de carbono na COP26

Um resultado importante da conferência foi a conclusão do chamado “livro de regras de Paris”, referente ao Artigo 6º sobre mercados de carbono. Esse conjunto de regras gera maior previsibilidade aos atores privados que atuem nesse mercado. As negociações sobre o Quadro de Transparência Aprimorada também foram concluídas, formalizando tabelas e padrões para contabilizar e relatar as metas e as emissões. No que se refere ao Artigo 6º, os países terão de ajustar sua meta de redução de emissões de acordo com a compra ou venda de créditos, e os mecanismos serão avaliados por um organismo ligado ao UNFCCC. Houve preocupação para que a possibilidade de “contagem dupla” de créditos de carbono fosse evitada. O Brasil defendia a incorporação dos créditos adquiridos durante a vigência do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL). Como resultado, créditos “antigos”, criados sob o Protocolo de Quioto, poderão ser contabilizados. Havia também discussão sobre taxações nas transações dos fluxos do mercado de carbono, porém se acordou que 5% das transações irão para o Fundo de Adaptação. A inclusão da conservação florestal no mercado de carbono, que era do interesse do Brasil, teve sua regulação adiada.

viii. Pilar “Financiamento” na COP26

Em relação ao pilar do financiamento, os países reconheceram em Glasgow que a atual oferta de financiamento climático para adaptação permanece insuficiente para responder ao agravamento dos impactos das mudanças climáticas, sobretudo nos países em desenvolvimento. Para que isso seja revertido, um maior engajamento de bancos de desenvolvimento multilaterais e do setor privado é essencial. O documento insta aos países a “ao menos dobrar” suas contribuições até 2025, em comparação a 2019. O Fundo de Adaptação do Clima tem atualmente um valor de US$ 850 milhões, mas analistas afirmam que os recursos necessários vão além do dobro desse valor. Além dos aumentos nas contribuições, os países apoiaram avanços em transferência tecnológica a países em desenvolvimento e mais vulneráveis.

ix. Promessa de 2009 segue em aberto: a questão dos US$ 100 bilhões anuais

Após intensos debates, o dever de cumprir a promessa de 2009 – de fornecer US$ 100 bilhões anuais dos países desenvolvidos para os países em desenvolvimento – também foi reafirmado. No entanto, Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai tentaram, sem êxito, aprovar a previsão de um comitê permanente para controlar o pagamento dos US$ 100 bilhões anuais entre 2020 e 2025. O compromisso estabelecido em Glasgow foi aquém das demandas dos países africanos, que propuseram um financiamento de US$ 1,3 trilhão. Entre os anúncios, US$ 232 milhões foram comprometidos por meio do Fundo de Adaptação. Os compromissos são dos EUA, Canadá, Suécia, Finlândia, Irlanda, Alemanha, Noruega, Itália, Catar, Espanha, Suíça, Reino Unido e dos governos de Quebec e Flandres. Já o Reino Unido anunciou novos fundos para o programa de Ação Climática para uma Ásia Resiliente (CARA, na sigla em inglês).

x. Críticas à COP26

As maiores críticas referem-se à ausência de prazos e valores para a transição energética e em relação às finanças para adaptação. Para a diretora do *Greenpeace*, Jennifer Morgan, o texto é

tímido, pouco assegura a meta de 1,5ºC, mas há uma boa sinalização para o fim do uso dos combustíveis fósseis.

c) O Brasil na COP26

Em sua fala transmitida na abertura da COP26, o presidente Jair Bolsonaro antecipou a atuação propositiva e participativa que o País teria na conferência ao ressaltar que "em matéria de mudança do clima, o Brasil é parte da solução, não do problema". O chanceler Carlos França avaliou positivamente a participação do País na COP26, destacando três contribuições fundamentais do Brasil: na articulação de consensos, no aumento de ambição nos compromissos climáticos e no fortalecimento do multilateralismo como elemento eficaz para enfrentamento do desafio da mudança do clima. Ciente de que a implementação dos compromissos firmados em Glasgow demanda o engajamento de todos, o Brasil ressaltou a atenção ao princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, e respectivas capacidades das Partes (UNFCCC, Preâmbulo e Artigo 3º), assim como suas circunstâncias nacionais.

i. O Brasil nos principais avanços da COP26

O governo brasileiro teve papel central nos entendimentos para a definição das regras operacionais ("livro de regras") do Acordo de Paris, envolvendo mercados globais de redução de emissões de carbono, marco fortalecido de transparência de ações e de apoio, marcos temporais comuns, adaptação e financiamento climático (previstos no Artigo 6º do Acordo de Paris, §§2-6, §8 e §9). O País também foi signatário do Compromisso Global para Redução de Emissões de Metano e da Declaração de Florestas e Uso da Terra – que previu R$ 108 bilhões em financiamento público (R$ 68 bilhões) e privado (R$ 41 bilhões).

ii. NDC: novas metas

Como parte da agenda estratégica voltada à neutralidade climática e em reforço aos compromissos firmados na COP26, o Brasil anunciou novas metas a serem formalizadas em sua NDC e novos compromissos políticos:

1) redução em 50% da emissão de GEE até 2030: o compromisso de 2015 previa diminuição de 43%, em relação às emissões de 2005;
2) neutralização da emissão de carbono até 2050: na 2ª NDC brasileira, apresentada em dezembro de 2020, o País havia assumido compromisso de *net zero* até 2060; na Cúpula do Clima convocada pelo presidente Biden, em abril de 2021, o Brasil reduziu esse prazo para 2050, o que reafirmou na COP26;
3) antecipação para 2028 da meta de cessar o desmatamento ilegal: anteriormente, o compromisso era até 2030; as novas diretrizes determinam redução de 15% por ano até 2024, 40% entre 2025 e 2026, e 50% em 2027, comparando com o ano de 2022;
4) assinatura de compromisso conjunto para redução da emissão de metano em até 30% até o final da década: o CH_4 é mais prejudicial à camada de ozônio, porém desaparece em prazo menor (dez anos) em comparação ao CO_2 e outros GEE (aproximadamente cem anos);
5) restauração e reflorestamento de 18 milhões de hectares de florestas até 2030;
6) participação, até 2030, de 45% a 50% de energias renováveis na matriz energética;
7) recuperação de 30 milhões de hectares de pastagens degradadas; e

8) incentivo a ampliação da malha ferroviária: entendida como expansão da infraestrutura sem necessária expansão do eixo de ocupação, uma barreira à ocupação desenfreada usualmente atrelada à expansão dos eixos viários.

iii. Inventário de emissões

Informações sobre parâmetros da base de cálculo podem indicar que, na prática, haveria no máximo um equilíbrio da meta, o que alguns têm chamado de “pedalada climática”. Em 2020, na 2ª NDC brasileira, o governo Bolsonaro havia mantido o corte de 43% até 2030. Porém, em uma revisão do inventário das emissões brasileiras, constatou-se que em 2005 o Brasil havia emitido 2,8 bilhões de toneladas de carbono, em vez dos 2,1 bilhões previamente considerado como base da meta definida em 2015, no governo Dilma. Com isso, em vez de poder emitir 1,2 bilhão de toneladas por ano até 2030, o Brasil iria emitir 1,6 bilhão.

Já em 2021, apesar da nova proposta para corte de 50% até 2030, houve nova revisão do inventário de emissões: em vez de 2,8 bilhões emitidos em 2005, o documento diz que o Brasil emitiu 2,4 bilhões de toneladas de carbono em 2005. Com isso, o País deve emitir 1,2 bilhão por ano até 2030 para cumprir a meta, o mesmo que o inicialmente prometido em 2015.

iv. CGM: Compromisso Global do Metano

O Brasil assinou Compromisso Global do Metano (CGM) conjunto para redução da emissão de metano em até 30% até o final desta década. O CH_4 é mais prejudicial à camada de ozônio, porém desaparece em dez anos, menos tempo, portanto, em comparação ao CO_2 e outros GEE – que permanecem aproximadamente cem anos na atmosfera. Até o momento, no total, 155 países aderiram ao CGM, que foi assinado originalmente por 103 deles em 2 de novembro de 2021 durante a COP26. O acordo passou a incluir metade dos trinta principais emissores de metano, que respondem por dois terços da economia global. Apontados como os três países que mais emitem metano no planeta, China, Rússia e Índia não assinaram o compromisso. O Brasil é o quinto maior emissor de metano e resistia ao acordo, que implica a revisão de processos na pecuária. Segundo analistas, o Brasil teria retirado sua reticência inicial e acedido ao compromisso por alegada pressão dos EUA. A meta de redução de emissão de metano em 30%, em relação aos níveis de 2020, é coletiva e não especifica ações dos países. Em 2022 e 2023, foram realizados encontros ministeriais do CGM à margem das COPs.

O Brasil aprimorará sua mensuração das emissões, para que tenha mais precisão da quantidade efetivamente emitida e possa definir quais compromissos voluntários assumirá para a consecução da meta conjunta. O Brasil avalia sua adesão ao compromisso como uma oportunidade de exportar tecnologia ambiental por meio de iniciativas de sucesso já praticadas no País, como a Política Nacional de Resíduos Sólidos, o Programa Nacional Lixão Zero e o Plano de Agricultura de Baixo Carbono (ABC+). No que concerne à pecuária, a principal atividade emissora de metano no Brasil (no mundo, aponta-se o cultivo de arroz irrigado, importante sobretudo na Ásia), o País reforçará técnicas de melhoramento genético, seja de pastagens e alimentos mais digestíveis para os animais, seja dos próprios animais, de modo a abatê-los mais precocemente – também estão em estudos a utilização de aditivos à alimentação animal, como taninos e óleos essenciais.

v. Grupo Koronivia e outros grupos negociadores

De caráter mais procedimental, o Brasil logrou manter o funcionamento, no âmbito da UNFCCC, do Grupo de Trabalho Conjunto em Agricultura Koronivia (KJWA, na sigla em inglês) – que se encerraria na COP26. O grupo tem por objetivo promover os modelos de agricultura sustentável a serem disseminados pelo mundo para reduzir os efeitos das mudanças climáticas no setor. Em relatório de abril de 2021, o Grupo Koronivia reconheceu a agricultura brasileira como modelo de desenvolvimento sustentável e citou o sistema integração lavoura-pecuária-floresta (ILPF), a agricultura de precisão e a tecnologia baseada em ciência como iniciativas-modelo.

Também digno de nota é a decisão dos países do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) de criar inédito grupo negociador para buscar soluções comuns e efetivas sobre mudança do clima[1688].

vi. Brasil como exportador de tecnologia ambiental

O Brasil apresentou-se como exportador de tecnologia ambiental e valeu-se do espaço na COP26 para dar visibilidade a diversas iniciativas ambientais em curso no País que podem servir de modelo para demais países em desenvolvimento.

Para mais detalhes sobre os programas ambientais brasileiros, ver a seção sobre a política ambiental brasileira. Entre os projetos brasileiros divulgados na COP26, destacam-se:

1) Política Nacional de Resíduos Sólidos: que inclui tratamentos de resíduos sólidos específicos (pneus, latas de alumínio, bateria de chumbo etc.);
2) Plano Nacional Lixão Zero: que já extinguiu cerca de 20% dos lixões do País e permite a conversão de parte do lixo em energia;
3) O Plano ABC+: com tecnologias de baixa emissão de carbono adotadas pela agricultura brasileira, promovendo ganhos de produtividade em terras agrícolas já consolidadas, evitando, portanto, a necessidade de converter novas áreas à atividade produtiva; tem meta de redução de GEE, entre eles o metano, de 1,1 bilhão de toneladas no setor agropecuário até 2030 – nessa esteira, iniciativas de financiamento de agricultura sustentável, como o Plano Safra, são fundamentais;
4) Plataforma Floresta+: plataforma digital que visa a gerenciar o pagamento a pessoas e empresas que desenvolvam projetos de conservação em Áreas de Preservação Permanente e em Reservas Legais;
5) Programa Nacional de Crescimento Verde: com o objetivo de gerar o que Bolsonaro chama de empregos verdes (empregos ligados a indústrias consideradas sustentáveis, como a de energia renovável) e que traria as preocupações ambientais para o centro da agenda econômica;
6) Reforço da fiscalização ao desmatamento por meio dos Guardiões do Bioma; e
7) Estudos para melhoramentos genéticos de ração e dos animais ligados à pecuária com vistas à redução de emissão de GEE.

[1688] O que não acabou concretizando, na prática. Na COP27, o Paraguai seguiu sem atuar em conjunto com Argentina, Brasil e Uruguai (ABU).

vii. Dados e reação: aumento das emissões de GEE no Brasil

Segundo o Observatório do Clima e o relatório *Emissions Gap Report* do PNUMA, as emissões de GEE aumentaram no Brasil em 9,5% em 2020, embora tenham caído globalmente. Em resposta aos dados, o governo brasileiro reiterou seu firme compromisso com sua NDC e as respectivas metas de enfrentamento à mudança do clima.

d) 27ª Conferência das Partes da UNFCCC (COP27)

A COP27 ocorreu em Sharm El-Sheik, no Egito, em novembro de 2022, com o lema “Juntos pela implementação”. Durante a conferência, foi divulgado relatório da OMM, estimando que 2022 será o quinto ou sexto ano mais quente da história, apesar da ocorrência do fenômeno *La Niña*[1689], e que a temperatura média do planeta, comparada à era pré-industrial, já subiu 1,15ºC, aproximando-se perigosamente da meta de 1,5ºC estabelecida pelo Acordo de Paris. O documento alerta, ainda, para o aumento da incidência de eventos climáticos extremos, como o derretimento das geleiras, o aumento do nível dos oceanos, além de ondas de calor extremas, secas e inundações, as quais têm afetado milhões de pessoas e causado grandes prejuízos ao redor do mundo. Nesse contexto, esperava-se que a COP27 avançasse nos três pilares do Acordo de Paris (mitigação, adaptação e financiamento) de modo a complementar os resultados alcançados na COP26.

No que diz respeito à mitigação, embora se tenha estabelecido um programa de trabalho com o objetivo de elevar a ambição e a implementação nessa área, havia a expectativa de que os países se comprometessem com novas NDC, tendo em vista que as atuais têm sido apontadas como insuficientes para limitar o aquecimento global aos 1,5ºC previstos no Acordo de Paris. Ressalte-se, todavia, que poucos países atenderam ao chamado e que a maioria deles apresentou metas pouco ambiciosas[1690]. Essa situação torna-se particularmente preocupante diante da avaliação do IPCC de que, caso permaneçam como estão, as atuais NDC levarão o mundo a um aumento de 2,5ºC até o final do século, sendo necessária uma redução de 45% das emissões até 2030, como forma a alcançar a meta de 1,5ºC. O órgão alerta, todavia, que as emissões de dióxido de carbono, metano e óxido nitroso seguem aumentando, tendo atingido níveis inéditos em 2021.

No que diz respeito à transição energética, embora se tenha reafirmado os termos negociados em Glasgow, com o chamado à redução gradual da energia proveniente do carvão, não houve avanços no sentido de estender esse compromisso a todos os combustíveis fósseis. Embora a proposta tenha sido apoiada por importantes atores como Índia[1691], EUA e UE, ela sofreu oposição por parte de países como China, Arábia Saudita e Rússia. Ademais, diante da atual crise energética causada pela Guerra na Ucrânia, a COP27 reconheceu a necessidade de tornar os

[1689] O *La Niña* é um fenômeno natural que consiste na diminuição da temperatura da superfície das águas do oceano Pacífico. Assim como o *El Niño* (fenômeno inverso: de aumento da temperatura da superfície do oceano Pacífico), sua ocorrência gera uma série de mudanças significativas nos padrões de precipitação e temperatura ao redor da Terra.

[1690] Entre os 29 países que apresentaram novas metas, destacam-se Austrália, Brasil, Bolívia, Egito, EAU, Índia, Indonésia, México, Noruega e Reino Unido.

[1691] “Nova” posição em relação à COP26, em que foi apontada como a vilã da conferência, por ter bloqueado acordo que falava em “eliminar gradualmente” (*phase-out*) o uso do carvão, em favor de um texto de linguagem mais vaga, que falava em “reduzir gradualmente” (*phase-down*) a sua utilização. Embora a proposta de incluir todos os combustíveis fósseis seja objetivamente positiva, tendo sido apoiada por 80 países durante as negociações, ela busca tirar o foco do carvão, do qual a economia indiana ainda depende consideravelmente, e parece ter tido o objetivo velado de sabotar a negociação, considerando que o seu alto grau de ambição levaria outros países a rejeitá-la, sem que houvesse novos custos políticos para a Índia.

sistemas energéticos mais seguros, confiáveis e resilientes, acelerando transições limpas e justas para as energias renováveis. Nesse contexto, em mensagem aos participantes da conferência, o secretário-geral das Nações Unidas (SGNU), António Guterres, apontou a pertinência das Parcerias para Transição Energética Justa[1692] e instou os países a adotarem um Pacto de Solidariedade Climático, com o fim de reduzir as emissões, preservar a meta de 1,5ºC e mobilizar apoio financeiro e técnico para os países em processo de transição.

Esperava-se, também, avanços em matéria de adaptação, o que foi atendido com a decisão de estabelecer um *framework* para as discussões do Objetivo Global de Adaptação[1693]. Além disso, anunciou-se a Agenda de Adaptação de Sharm El-Sheik, focada em aumentar a resiliência das comunidades mais vulneráveis à mudança do clima até 2030. Falhou-se, porém, em estabelecer metas claras e viáveis quanto ao objetivo de ao menos dobrar o financiamento nessa área, o qual permanece insuficiente, apesar de novos aportes de US$ 230 milhões.

Em matéria de financiamento, houve comoção quanto ao não cumprimento, por parte dos países desenvolvidos, da promessa de prover US$ 100 bilhões anuais para o combate à mudança do clima. Destacou-se, ainda, que a transição para uma economia de baixo carbono requer investimentos em torno de US$ 4 a 6 trilhões anuais. Para Guterres, os bancos multilaterais de desenvolvimento e as instituições financeiras internacionais têm um importante papel a desempenhar nesse sentido, provendo recursos para países em desenvolvimento a custos razoáveis, mesmo que isso implique maiores riscos. Houve, ademais, avanços nas discussões para adoção da nova meta quantitativa coletiva de financiamento em 2024. Algumas iniciativas individuais apresentadas durante a COP27 merecem destaque: o presidente colombiano Gustavo Petro, apoiado por seu homólogo venezuelano Nicolás Maduro, sugeriu a criação de um fundo para a Amazônia; e os EUA lançaram programa de crédito de carbono para ajudar países em desenvolvimento.

Aprovou-se, ainda, um fundo de perdas e danos que permite que os países desenvolvidos compensem países em desenvolvimento que enfrentam adversidades decorrentes da mudança do clima, em consonância com as ações desenvolvidas pelo Mecanismo de Varsóvia, criado na COP19. Trata-se de uma grande vitória para as nações mais pobres que sofrem com os desastres climáticos apesar de terem contribuído pouco para a poluição e para o desgaste da camada de ozônio. A decisão representou reversão da baixa expectativa antecedente à conferência, e pode ser atribuída, em grande medida, à unidade do G77+China durante a negociação, rechaçando proposta da UE para criação de fundo destinado apenas a países mais vulneráveis, bem como à habilidade da presidência egípcia na condução das negociações. Embora o financiamento do fundo tenha ficado a cargo dos países desenvolvidos, nos próximos anos será examinada a possibilidade de grandes economias emergentes, como a China, passarem a contribuir também. As partes também tomaram medidas em favor da operacionalização da Rede de Santiago para Perdas e Danos, a fim de catalisar o provimento de assistência técnica para países em desenvolvimento.

[1692] Na COP26, anunciou-se a Parceria para Transição Energética Justa na África do Sul, que recebe o apoio de atores como os EUA, o Reino Unido e a UE, com o objetivo de acelerar a transição do país para fontes de energia mais limpas. Em 2022, a Indonésia lançou parceria no mesmo formato, que tem sido visto como uma ferramenta promissora no combate à mudança do clima.

[1693] Há a expectativa de que o *framework* seja discutido no âmbito do grupo de trabalho para a questão, criado durante a COP26, e de que ele seja apresentado em 2023, durante a COP28. Entre outras atribuições, a ferramenta deverá mensurar o cumprimento do Objetivo Global de Adaptação e passar as informações pertinentes para a realização do *Global Stocktake*.

Destacam-se, por fim, outros resultados da conferência, como avanços na operacionalização do Artigo 6º, sobre abordagens cooperativas ("mercado de carbono")[1694]; a aprovação de decisões sobre agricultura, com o *Sharm el-Sheikh joint work on implementation of climate action on agriculture and food security*[1695]; o lançamento, pelo G7 e pelo V20[1696], do Escudo Global contra Riscos Climáticos[1697], o qual já conta com mais de US$ 200 milhões; e a criação da Parceria dos Líderes Florestais e Climáticos, a qual busca unir governos, empresas e líderes comunitários para acabar com a perda florestal e com a degradação do solo até 2030. Ainda, durante a COP27, China e EUA retomaram negociações climáticas formais.

A próxima COP será realizada nos Emirados Árabes Unidos (EAU), que conduzirão o primeiro *Global Stocktake*, mecanismo criado para avaliar o progresso mundial no cumprimento do Acordo de Paris, com o fim de informar futuras negociações, aperfeiçoar a cooperação internacional no tema e aumentar a ambição das próximas NDC. O presidente da COP28, escolhido pelos EAU, será Sultan al-Jaber, presidente da Abu Dhabi National Oil Company, o que tem contrariado diversos grupos. Em maio, 130 legisladores estadunidenses e europeus apelaram pela demissão de al-Jaber de sua função na COP28.

Embora tenha dado um importante passo em direção à justiça climática, a COP27 não trouxe solução efetiva em termos de mitigação da mudança do clima. Para Guterres, o mundo ainda precisa avançar muito nessa questão, razão pela qual a ONU irá promover, em 2023, uma Cúpula da Ambição do Clima, logo após a Segunda Cúpula dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

e) Brasil na COP27

Em seu discurso, o ministro do Meio Ambiente, Joaquim Leite, buscou chamar atenção para as políticas ambientais que o Brasil tem promovido nos últimos anos. Além de mencionar o Novo Marco do Saneamento e Resíduos e o Programa Lixão Zero, o ministro citou a monetização dos ativos ambientais e o mercado de carbono como potenciais ferramentas de desenvolvimento econômico. No mesmo sentido, o ministro ressaltou que o Brasil tem a matriz elétrica mais limpa entre as grandes nações, com 85% provenientes de fontes renováveis, e potencial de ampliação da geração de energias solar e eólica em terra e em mar.

[1694] A COP27 teve como um de seus resultados o documento "Questões relacionadas às abordagens cooperativas referidas no Artigo 6º, §2º, do Acordo de Paris", que diz respeito à promoção de cooperação para a implementação dos mercados de carbono em âmbito doméstico. Nesse sentido, durante a conferência, o Japão lançou a Parceria para a Implementação do Artigo 6º, que busca promover a cooperação para a construção de capacidades relacionadas a esse artigo, por meio de ações como o compartilhamento de boas práticas e a facilitação do entendimento de suas regras e de suas conexões com as NDC.

[1695] Resultante das discussões do Grupo de Trabalho de Koronivia, do qual o Brasil fez parte, esse documento reconhece a vulnerabilidade dos sistemas alimentares globais diante dos efeitos adversos da mudança do clima. Além disso, busca promover uma abordagem holística e inclusiva, de modo a contribuir para a segurança alimentar, a adaptação e seus benefícios relacionados, por meio da entrega de relatórios anuais, da realização de *workshops* e da criação de um *site* da conferência de Sharm el-Sheikh, com o fim de compartilhar informações relacionadas à implementação das decisões em matéria de agricultura e segurança alimentar. O Grupo de Trabalho de Sharm el-Sheik sucedeu o de Koronivia.

[1696] O Grupo dos 20 vulneráveis (V20) foi fundado em 2015, com o objetivo de promover a cooperação entre economias sistematicamente vulneráveis à mudança do clima. Atualmente, é composto por 68 membros.

[1697] O Escudo Global contra Riscos Climáticos tem como objetivo prover financiamento para países vulneráveis afetados pela mudança do clima. A iniciativa visa a apoiar a concepção e a implantação de soluções de proteção social e de seguro, promovendo, assim, a resiliência das comunidades locais em relação a esse problema.

A delegação brasileira também aproveitou a conferência para apresentar ao mundo alguns destaques nacionais em matéria de sustentabilidade, como o Plano de Recuperação da Vegetação Nativa (Planaveg), o qual tem como objetivo recuperar pelo menos 12 milhões de hectares até 2030, principalmente em Áreas de Preservação Permanente, Reserva Legal e terras degradadas com baixa produtividade; o potencial brasileiro para a produção de energia eólica *offshore* e o Projeto Vertentes, que tem como metas combater a desertificação, promover o manejo sustentável das cadeias da soja e da pecuária de corte, recuperar áreas degradadas, diminuir a emissão de gases de efeito estufa e proteger a biodiversidade no Cerrado.

Durante a conferência, Brasil, Indonésia e República Democrática do Congo (RDC), os maiores detentores de florestas tropicais do mundo, declararam a criação de uma aliança para cooperação em florestas tropicais e ação climática, com o objetivo de valorizar a biodiversidade e promover remuneração justa pelos serviços ecossistêmicos prestados por ela, especialmente por meio da utilização de créditos de carbono[1698]. Os países concordaram, também, em trabalhar pela negociação de um mecanismo de financiamento sustentável voltado à proteção e à conservação das florestas, de modo a implementar efetivamente a CDB.

Além disso, o país propôs a criação de um mercado global de créditos de metano, em linha com o decidido no âmbito do Compromisso Global para Redução de Emissões de Metano, assinado durante a COP26[1699], e do previsto no Decreto nº 11.075/22, que cria o mercado brasileiro de créditos de carbono e prevê, pela primeira vez, os créditos de metano. Ademais, durante a conferência, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) assumiu compromissos de neutralidade climática e anunciou a criação de um programa para aquisição de créditos de carbono.

Por fim, vale ressaltar que o então presidente recém-eleito, Luís Inácio Lula da Silva, também participou da conferência na qualidade de convidado. Em seu pronunciamento, criticou a política ambiental do atual governo e afirmou que não medirá esforços para combater os crimes ambientais e zerar o desmatamento até 2030. O presidente afirmou, ainda, que após a sua vitória, Alemanha e Noruega anunciaram a intenção de reativar o Fundo Amazônia, o que contribuirá para a implementação de medidas de proteção na região. Apoiou, também, a criação do Fundo de Perdas e Danos, e prometeu que cobrará os países desenvolvidos quanto aos seus compromissos financeiros com o clima. Ademais, propôs a realização de uma cúpula que envolva todos os países com porções da Floresta Amazônica, com o fim de promover o desenvolvimento integrado e a responsabilidade climática, e defendeu a realização de uma COP na Amazônia brasileira.

Em janeiro de 2023, o Brasil formalizou sua candidatura para sediar a COP30, em 2025, em Belém do Pará. Em maio de 2023, o governo brasileiro recebeu com satisfação o endosso formal do Grupo dos Estados da América Latina e do Caribe (GRULAC) à candidatura da cidade de Belém do Pará para sediar o evento. O endosso do GRULAC passará por fase formal de chancela da COP28, em Dubai.

[1698] Esses três países são informalmente chamados de “OPEP do carbono florestal”. Para alguns analistas, trata-se de aliança de cunho defensivo, preocupada com a imposição de metas florestais de curto prazo que não levem em conta o princípio das responsabilidades comuns porém diferenciadas.

[1699] O Compromisso Global para Redução de Emissões de Metano estabelece uma meta coletiva de redução em 30% nas emissões de metano em relação aos níveis de 2020. Embora conte com a participação de mais de cem países, incluindo o Brasil, que representam quase 50% das emissões de metano provenientes de causas antropogênicas, o acordo não foi assinado por China, Rússia e Índia, os três maiores emissores do gás no planeta.

f) Atualização da NDC brasileira

Durante a COP26 (ver subseção anterior), o Brasil anunciou as metas de reduzir em 50% a emissão de GEE até 2030 em relação às emissões de 2005 (adicionalmente à meta de reduzi-las em 37% até 2025, estabelecida pela NDC anterior); neutralizar a emissão de carbono até 2050 e antecipar para 2028 o objetivo de cessar o desmatamento ilegal. Em fevereiro de 2022, o Conselho de Ministros do Comitê Interministerial de Mudança do Clima e Crescimento Verde (CIMV) aprovou a nova atualização da NDC brasileira, como resposta ao Pacto Climático de Glasgow. Esses compromissos foram formalizados em março de 2022, portanto antes da COP27.

Para o governo brasileiro, trata-se de um conjunto de metas bastante ambiciosas, levando-se em conta a pequena contribuição que o País teve para o aquecimento global, nos termos do princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas. O País também se orgulha de ter sido um dos poucos a apresentar compromissos não apenas para 2030, mas também para 2025, tornando possível melhor acompanhamento da evolução de suas ações de mitigação. Sendo assim, oferece uma importante contribuição para os esforços internacionais de combate à mudança do clima, tanto em termos absolutos como relativos.

Apesar disso, existe, entre alguns especialistas do tema, a percepção de que o País estaria praticando "pedaladas climáticas", por meio de revisões do inventário das emissões brasileiras, que indicariam emissões mais elevadas para 2005, permitindo, atualmente, uma emissão absoluta maior se comparada à meta assumida na primeira NDC. Embora a base de cálculo utilizada na versão de 2022 tenha mudado, tornando a meta mais ambiciosa do que a versão de 2020, ela continua aquém do compromisso assumido pelo País em 2015, que orienta por metas progressivamente mais ambiciosas. Ademais, tem-se criticado o fato de o Brasil não ter incluído na NDC as promessas de zerar o desmatamento e de reduzir as emissões de metano em 30% até 2030, assumidas no âmbito da Declaração de Florestas e Uso da Terra e do Compromisso Global para Redução de Emissões de Metano, firmados durante a COP26.

Em setembro de 2023, o CIMV aprovou resolução que determina que o Ministério das Relações Exteriores comunique para a UNFCCC a correção da NDC do Brasil, retomando o nível de ambição apresentado em 2015, no Acordo de Paris.

g) Cúpula de Ambição Climática

À margem do debate geral da AGNU em 2023, o SGNU convocou a Cúpula da Ambição Climática, com o objetivo de buscar promover esforços adicionais dos Estados-Membros até a COP28, quando se espera seja feito o primeiro balanço global do Acordo de Paris. Guterres criticou as "décadas de atraso" do mundo no abandono dos combustíveis fósseis e frisou que o mundo está na rota para um aumento de 2,8°C na temperatura global até 2100.

Na ocasião, o Brasil, representado pela ministra Marina Silva, anunciou que retomará sua NDC original, desfazendo a atualização comunicada pelo governo anterior. Outros países também fizeram alguns anúncios, mas a cúpula foi marcada pela ausência de países importantes, como EUA e China. Sem comparecer aos eventos em Nova York, o primeiro-ministro britânico Rishi Sunak anunciou o recuo do governo conservador no compromisso climático do país e avaliou que o objetivo de neutralidade de carbono até 2050 não é crível e justo.

h) 28ª Conferência das Partes da UNFCCC (COP28)

A COP28 ocorreu entre novembro e dezembro de 2023, em Dubai, nos EAU, sob o lema "Unir. Atuar. Entregar resultados.". O evento transcorreu por 14 dias e contou com o engajamento de quase 200 partes, além da presença de mais de cem mil delegados[1700] e de mais de trinta líderes mundiais. Xi Jinping e Joe Biden, presidentes dos dois países mais emissores de gases estufa, não compareceram.

A presidência da COP28 coube aos EAU, o que foi alvo de discussões. Logo após o anúncio de que o país sediaria a COP28, ativistas criticaram a escolha de um petroestado membro da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) como anfitrião. Em seguida, foi anunciado que o presidente da conferência seria o sultão Al-Jaber, chefe da empresa petrolífera estatal dos EAU, a Abu Dhabi National Oil Company (Adnoc). Al-Jaber tem defendido que uma solução climática não é possível sem o envolvimento direto da indústria petrolífera. Como reflexo dessa posição, a COP28 teve quatro vezes mais delegados ligados a produtores de combustíveis fósseis do que sua antecessora, a COP27. Ademais, a BBC apurou, por meio de documentos vazados, que os EAU buscaram usar sua posição como país-anfitrião para negociar acordos de petróleo e gás durante a conferência[1701].

Os EAU articularam sua presidência em torno de quatro eixos:

1) acelerar a transição energética de forma justa, ordenada e equitativa;
2) consertar o financiamento climático;
3) dar enfoque às pessoas, vidas e modos de vida; e
4) basear todas as decisões em total inclusão.

Em matéria de resiliência climática, um importante resultado da conferência foi a operacionalização do Fundo de Perdas e Danos, aprovado ainda no primeiro dia de negociações. A decisão sobre criação do fundo foi tomada em Sharm el-Sheikh, no Egito, durante a COP27, e sua estrutura foi determinada ao longo de cinco reuniões temáticas entre as duas conferências. O fundo, que terá personalidade jurídica própria, objetiva apoiar países em desenvolvimento na adaptação à mudança do clima, por meio de doações voluntárias de países desenvolvidos. Assim, foram anunciadas doações por parte da UE, Alemanha, EAU, Reino Unido, EUA e Japão. O montante, que, ao final da COP28, já havia ultrapassado US$ 700 milhões, será gerido interinamente pelo Banco Mundial, pelo período de quatro anos. Para que o fundo possa funcionar plenamente, é necessário que o Conselho do Banco Mundial reconheça e aprove seu instrumento de governança. Caso contrário, há previsão para que o novo fundo passe a funcionar no modelo do GCF, diante de uma proposta de país-sede. As Filipinas já demonstraram interesse em sediá-lo. Apesar do avanço, o fundo ainda está muito aquém dos bilhões de dólares estimados para se alcançar uma resiliência climática efetiva, especialmente em países insulares. Além disso, esperava-se uma participação mais ampla dos países desenvolvidos.

A segunda decisão de destaque da COP28 foi sobre a entidade sede da Rede de Santiago para Perdas e Danos (SNLD, na sigla em inglês). Durante a COP25 (2019), em Madri, os Estados concordaram sobre a criação da rede, um órgão consultivo estabelecido para fornecer aconselhamento e apoio técnico-científico aos países afetados por perdas e danos climáticos. Nos anos seguintes, passou-se a discutir sobre qual organização deveria ser responsável por administrá-la. Países latino-americanos defendiam que o secretariado fosse sediado na região, no âmbito do Banco do Caribe. Ao final, ficou decidido que o Secretariado da Rede de Santiago será hospedado

[1700] O dobro de qualquer outra COP.
[1701] Mais detalhes em https://www.bbc.com/portuguese/articles/cekpy981vy0o.

por um consórcio entre o Escritório das Nações Unidas para Redução do Risco de Desastres (UNDRR, na sigla em inglês) e o Escritório das Nações Unidas para Serviços de Projetos (UNOPS, na sigla em inglês), com mandato de cinco anos, renováveis por mais cinco. A cidade-sede do secretariado será decidida posteriormente pelo comitê da própria Rede, após análise de custo a ser elaborada conjuntamente por UNDRR e UNOPS.

Ainda em relação ao tema de financiamento climático, decidiu-se prorrogar o Diálogo de Sharm-el-Sheik (SeSD, na sigla em inglês), lançado na COP27, pelo período de dois anos. O diálogo visa aprofundar o debate sobre o escopo dos artigos 2.1(c)[1702] e 9[1703] do Acordo de Paris, ambos referentes ao financiamento climático em favor dos países em desenvolvimento, baseado em compromissos voluntários de países desenvolvidos. O diálogo então assumirá as seguintes modalidades entre 2024 e 2025: ao menos duas oficinas anuais; relatórios sobre cada oficina; relatórios anuais; e consultas com atores do setor privado sobre temas tratados nas oficinas. Espera-se que a iniciativa culmine em decisão substantiva na COP30, em Belém do Pará.

Por fim, ainda na agenda de financiamento, a conferência resultou na promessa de US$ 3,5 bilhões adicionais para a segunda recapitalização do GCF, cujo objetivo é apoiar países em desenvolvimento no combate à mudança do clima. Desse modo, a segunda recapitalização chega a US$ 12,8 bilhões, uma cifra 28% maior que a da primeira recapitalização. O desafio agora passa a ser garantir o repasse de tais fundos.

Quanto à resiliência à mudança do clima, foi aprovado o Objetivo Global de Adaptação (GGA, na sigla em inglês). Baseada no artigo 7.1 do Acordo de Paris, o objetivo global visa a "aumentar a capacidade de adaptação, fortalecer a resiliência e reduzir a vulnerabilidade à mudança do clima, com vistas a contribuir para o desenvolvimento sustentável e assegurar uma resposta de adaptação adequada", com enfoque especial em países em desenvolvimento. Alguns dos objetivos-chave a serem alcançados até 2030 incluem reforçar a resiliência na produção de alimentos e reduzir os efeitos adversos da mudança climática nos modos de vida. Foi, então, lançado um programa com duração de dois anos que inclui indicadores para medir o progresso em direção a esses objetivos. No entanto, o programa ainda não conta com o apoio financeiro necessário dos países desenvolvidos.

Em relação à mitigação, foi lançado o Mapa do Caminho para a Missão 1.5°C, o qual objetiva reforçar a cooperação internacional para que países apresentem metas climáticas mais ambiciosas na COP30, em 2025, com o objetivo de cumprir a meta de aquecimento climático de 1,5°C acima dos níveis pré-industriais. O Mapa será liderado por EAU, Azerbaijão e Brasil, os três anfitriões das sucessivas conferências anuais entre 2023 e 2025. Foi ainda confirmada a ambição de se alcançar a neutralidade climática até 2050, com base na ciência. Para tanto, dever-se-á acelerar os esforços na adoção de combustíveis de baixo ou zero carbono. Nesse contexto, o presidente francês, Emmanuel Macron, cobrou dos países do G7 um compromisso para tomar a dianteira e "dar o exemplo" na transição energética. No dia seguinte à cobrança de Macron, o assessor especial para o clima dos EUA, John Kerry, anunciou que o país pretende parar de usar usinas movidas a carvão. Destaca-se que a geração de energia a carvão corresponde a cerca de 40% das emissões de combustíveis fósseis e que, segundo o Center for Climate and Energy Solutions, EUA e China respondem por quase 60% das emissões de gás carbônico por queima de

[1702] Art. 2.1(c): Tornar os fluxos financeiros compatíveis com uma trajetória rumo a um desenvolvimento de baixa emissão de gases de efeito estufa e resiliente à mudança do clima.
[1703] Ver Artigo 9º em: https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/sci/normas-e-legislacao/tratados/convencoes-meio-ambiente/acordo-de-paris.pdf.

carvão. Enquanto os EUA não têm planos para a abertura de novas usinas movidas a carvão, China e Índia continuam a construir novas unidades.

Ao final das negociações da COP28, foi aprovado o primeiro Balanço Global (*Global Stocktake*, em inglês) previsto no Artigo 14 do Acordo de Paris (2015). O Balanço Global é um mecanismo criado para avaliar o progresso mundial no cumprimento do Acordo de Paris e constitui uma revisão periódica realizada a cada cinco anos sobre ações referentes aos objetivos do acordo. Considerado o principal resultado da COP28, o texto do Balanço reconheceu a gravidade e a urgência que caracterizam a crise climática, além de constatar atrasos no cumprimento de compromissos, especialmente por parte dos países desenvolvidos. O documento chama a atenção, pela primeira vez em negociações climáticas, para o impacto negativo dos combustíveis fósseis no clima e propõe uma "transição em direção ao fim dos combustíveis fósseis", instando os países a superarem o modelo energético baseado nesses combustíveis "de forma justa, ordenada e equitativa". Esse resultado foi descrito pelo presidente da cúpula como sendo "histórico". Sobre a preservação florestal e o combate ao desmatamento, o Balanço também destaca a necessidade de se investir na "suspensão e reversão do desmatamento e da degradação até 2030", ressaltando mecanismos de pagamento por resultado na redução do desmatamento, como o Fundo Amazônia.

Em tom mais cético que aquele demonstrado pelo presidente da conferência, Anne Rasmussen, a principal negociadora da Aliança dos Pequenos Estados Insulares (AOSIS, na sigla em inglês), um grupo que reúne 39 países insulares, afirmou que, ainda que o texto final da COP28 apresente diversos pontos positivos, a correção de rumos necessária para evitar a crise climática ainda não foi garantida. De fato, houve progresso limitado em algumas áreas, a exemplo da questão da agricultura e segurança alimentar. Durante a COP27 (2022), ficou delineada a Iniciativa de Sharm el-Sheikh (SSJW, na sigla em inglês), um programa de trabalho de quatro anos que visa facilitar o compartilhamento das melhores práticas nas áreas de agricultura e de segurança alimentar. Esperava-se avançar nas negociações sobre a operacionalização da iniciativa durante a COP28, mas não houve consenso, e o debate será retomado na próxima sessão dos órgãos subsidiários, em Bonn, em junho de 2024.

Por fim, a COP28 aprovou por consenso a candidatura do Brasil para sediar a COP30, a ser realizada em Belém, ocasião na qual países deverão apresentar novas NDCs. Enquanto isso, a COP29 ocorrerá em Baku, no Azerbaijão. Um dos temas de destaque para a próxima COP é o novo objetivo do financiamento climático, o qual deverá substituir o compromisso atual de US$ 100 bilhões anuais, acordado em 2009.

i) Brasil na COP28

A delegação brasileira na COP28 foi chefiada, na Cúpula Mundial de Ação Climática e no segmento de alto nível, pelo presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, e contou com a presença de várias ministras e ministros, representantes de governo, setor privado, academia e sociedade civil, demonstrando a importância e a transversalidade do tema para o governo brasileiro.

A liderança do presidente Lula foi reconhecida pelo país anfitrião, ao dar-lhe espaço na pré-abertura da COP, quando discursaram apenas o presidente dos EAU, o SGNU, o rei Carlos III do Reino Unido e o mandatário brasileiro. O presidente Lula apontou para o esgotamento dos padrões de emissão da minoria mais rica do planeta e cobrou ação urgente dos líderes mundiais para reduzir a desigualdade e investir em ação climática. O presidente participou de diversos eventos da programação oficial, inclusive no encerramento do evento sobre natureza (*Protecting*

Nature for Climate, Lives and Livelihoods), fortalecendo a liderança brasileira para que os países florestais tropicais se unam para identificar os principais desafios em relação a desmatamento e a conservação de florestas a fim de orientar a cooperação internacional nessa área.

Segundo o governo brasileiro, o Brasil estava comprometido a liderar pelo exemplo, a começar pela apresentação dos resultados positivos na redução do desmatamento na Amazônia, que caiu mais de 40% desde janeiro de 2023. Segundo o secretário de Clima, Energia e Meio Ambiente do Ministério das Relações Exteriores, embaixador André Corrêa do Lago: "O objetivo principal dessa COP é [era] aprovar o que é conhecido como o Balanço Global do Acordo de Paris. Temos que ter um texto que mostre o que foi feito e o que falta, no contexto dos primeiros oito anos do Acordo. A principal expectativa da COP29 é definir novo patamar para financiar a ação climática e, depois disso, na COP30, o esperado é que os países apresentem suas novas NDCs". Com isso em mente, o Brasil trabalhou por resultados significativos, avançando na discussão climática para abrir caminhos para a COP30, que será sediada em Belém do Pará em 2025, como definiu sessão plenária realizada em Dubai.

O principal resultado das negociações da COP de Dubai foi a conclusão do primeiro Balanço Global sob o Acordo de Paris, que avaliou o estado da resposta global à mudança do clima. Para o governo brasileiro, ao reconhecer o senso de gravidade e urgência alertado pela ciência, o balanço global apontou avanços na luta climática desde a adoção do Acordo de Paris, identificando, porém, lacunas significativas de implementação de compromissos climáticos, principalmente por parte de países desenvolvidos, em termos de esforços passados de cortes de emissões e de obrigações financeiras junto a países em desenvolvimento.

Entre os resultados do Balanço Global mais relevantes para a COP30, esteve o encorajamento para que todas as partes, países desenvolvidos e em desenvolvimento, tragam a Belém metas ambiciosas para o conjunto de suas economias, cobrindo todos os gases e setores, e de forma alinhada com o objetivo de 1,5°C. Esse dispositivo da decisão do Balanço contribuirá significativamente para as condições de sucesso para a COP30, que deverá ser medido pelo grau de alinhamento das NDCs ao objetivo de 1,5°C, em seu agregado.

Outra inclusão de inspiração brasileira no Balanço Global foi o reconhecimento expresso da insuficiência dos esforços de países desenvolvidos, tanto em termos de resultados passados em redução de emissões como de financiamento climático, incluindo o período que precedeu a vigência das NDCs sob o Acordo de Paris (período pré-2020). Juntamente com a defesa enfática do 1,5°C e do desenvolvimento sustentável, a consideração das responsabilidades históricas de países desenvolvidos pelo aquecimento global figurou como linha-mestra da atuação do Brasil. Pauta tradicional do País, a ênfase em responsabilidades históricas desta vez mirou, adicionalmente, o processo em curso na Corte Internacional de Justiça (CIJ)[1704] de elaboração de opinião consultiva sobre a responsabilidade dos Estados em matéria de mudança do clima, que deverá ser concluído em 2024 ou no ano seguinte. A decisão do Balanço Global "notou com preocupação as lacunas pré-2020 em ambição e implementação climática por países desenvolvidos", referindo-se também a indicações do IPCC de que países desenvolvidos deveriam ter reduzido suas emissões entre 25% e 40% até 2020, em relação a 1990, o que nunca foi alcançado. Igualmente visando à opinião consultiva da CIJ, a delegação brasileira defendeu o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, que acabou citado por quatro vezes na decisão do balanço. Propôs, ademais, item de agenda na CMP18 sugerindo debate sobre novos compromissos sob o Protocolo de Quioto, como forma de reforçar compromissos não cumpridos

[1704] O pedido de formulação de opinião consultiva partiu de iniciativa de Vanuatu, contando com o apoio de 103 países, consubstanciando-se na Resolução A/77/L.58, aprovada em 2023.

de países desenvolvidos sob o instrumento. Apesar de não ter prosperado, a proposta de agenda do Brasil na CMP deu visibilidade à continuada vigência legal do Protocolo de Quioto, desconstruindo argumentos jurídicos de sua substituição pelo Acordo de Paris. Todos esses desdobramentos provocados pela delegação em Dubai poderão ser usados para instruir o engajamento brasileiro na CIJ.

Refletindo proposta brasileira, a COP28 lançou o "Mapa do Caminho para a Missão 1.5", voltado ao reforço da cooperação internacional e ao estímulo da ambição dos países em seus próximos compromissos a serem apresentados em 2025, quando o País sediará a COP30, em Belém. Além disso o Brasil, apoiou o compromisso assumido em relação à transição energética, o Fundo de Perdas e Danos e o Objetivo Global de Adaptação, para tratar dos impactos da mudança do clima.

Em se tratando de comércio e mudança do clima, o Brasil foi bem-sucedido, na coordenação do Grupo BASIC (Brasil, África do Sul, Índia e China), em elevar o tema de medidas unilaterais de comércio disfarçadas a assunto de destaque da COP28. Com o apoio do Grupo Africano, do Grupo Árabe e do Grupo dos Países de Menor Desenvolvimento Relativo (LDCs, na sigla em inglês), a proposta do BASIC mereceu notável visibilidade. A contragosto da UE, principalmente, o tema teve tratamento transversal em diversos trilhos negociadores, ganhando referência dedicada na decisão do Balanço Global, que notou que "medidas para o combate à mudança do clima, incluindo unilaterais, não devem constituir forma arbitrária ou discriminação injustificada ou restrição disfarçada ao comércio internacional".

Em outra frente, o Brasil também assinou a Declaração de Sistemas Alimentares, uma ação fora da UNFCCC e sem metas vinculantes, de iniciativa da presidência da COP28 e assinada por mais de 150 países. Trata-se de um compromisso de incluir a agricultura e os sistemas alimentares nas suas próximas NDCs, planos de adaptação e de biodiversidade.

Dos dez instrumentos anunciados pela presidência emirática, sete contaram com a adesão do Brasil[1705]:

1) *Sustainable Agriculture, Resilient Food Systems, and Climate Action* (ao qual aderiram 159 países);
2) *Global Renewables and Energy Efficiency Pledge* (130 adesões);
3) *COP28 UAE Declaration on Climate and Health* (143 adesões);
4) *Global Cooling Pledge for COP28*, com ênfase em gases controlados pelo Protocolo de Montreal (66 adesões);
5) *COP28 Declaration of Intent*, sobre padrões e sistemas de certificação de hidrogênio (37 adesões);
6) *COP28 Joint Statement on Climate, Nature and People* (18 adesões);
7) *Coalition for High Ambition Multilevel Partnerships (Champ) for Climate Action* (71 adesões);
8) *COP28 Declaration on Climate, Relief, Recovery and Peace* (82 adesões, sem o Brasil);
9) *Gender-Responsive Just Transitions and Climate Action Partnership* (76 adesões, sem o Brasil); e
10) *UAE Leaders' Declaration on a Global Climate Finance Framework* (treze adesões, sem o Brasil).

[1705] Vale notar que a não adesão do Brasil aos três remanescentes se deveu muito mais à incapacidade de resposta da equipe brasileira às vésperas da reunião do que a divergências quanto ao conteúdo.

Durante a COP, foi anunciada, ainda, a entrada do Brasil como associado da OPEP+[1706]. A posição brasileira foi criticada por grupos da sociedade civil, levando o país a receber o "prêmio" "Fóssil do Dia" por ativistas ambientais. Segundo o presidente Lula, entretanto: "A nossa participação na OPEP+ é para a gente discutir com a OPEP a necessidade dos países que têm petróleo e que são ricos começar a investir um pouco do seu dinheiro para ajudar os países pobres do continente africano, da América Latina, da Ásia a investir. Eles podem financiar. Eles podem financiar o etanol, podem financiar o biodiesel, podem financiar a eólica, podem financiar solar, podem financiar hidrogênio verde. Esse é o nosso papel. Eu acho que é participando desse fórum que a gente vai convencer as pessoas que uma parte dos recursos ganho com o petróleo deve ser investido para a gente ir anulando o petróleo e criando alternativas. É isso que nós vamos fazer. É isso. É muito importante. Não tem nenhuma contradição. O Brasil não será membro efetivo da OPEP nunca, porque nós não queremos. O que nós queremos é influir."

Finalmente, na COP28, foram anunciadas doações do Reino Unido (£ 35 milhões)[1707] e da Noruega (US$ 50 milhões) para o Fundo Amazônia.

[1706] A OPEP reúne, até o fim de 2023, 13 países que são grandes exportadores de petróleo. Ela foi fundada em Bagdá, Iraque, em 1960, por cinco nações: Irã, Iraque, Kuwait, Arábia Saudita e Venezuela. Em 2016, quando os preços do petróleo estavam particularmente baixos, a OPEP uniu forças com outros dez grandes produtores de petróleo, entre os quais o principal é a Rússia, para criar a OPEP+. Juntos, os países da OPEP+ produzem cerca de 40% de todo o petróleo bruto do mundo. Se o Brasil aceitar o convite para associar-se à OPEP+, ele faria parte desse grupo, sem direito a voto portanto.

[1707] Além da doação anunciada na COP-28, os britânicos já haviam se comprometido com uma doação de 80 milhões de libras (R$ 500 milhões), anunciada em maio.

5.14. Desenvolvimento sustentável

I. Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável

a) Antecedentes

Antecedente importante para a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável é a própria criação do termo "desenvolvimento sustentável", em sua acepção corrente[1708], no relatório "Nosso Futuro Comum", elaborado em 1987 pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1983), presidida pela então primeira-ministra da Noruega, Gro Brundtland. O conceito é assim definido no relatório: "*Sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs. It contains within it two key concepts: the concept of 'needs', in particular the essential needs of the world's poor, to which overriding priority should be given; and the idea of limitations imposed by the state of technology and social organization on the environment's ability to meet present and future needs.*"

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD, Rio de Janeiro, 1992) foi convocada dois anos após a publicação do Relatório Brundtland. Na Rio-92, adota-se declaração com 27 princípios, incluindo referências explícitas em desenvolvimento sustentável, e a Agenda 21, que delineia o que viria a ser interpretado posteriormente como os três pilares ou dimensões do conceito: social, econômico e ambiental.

Outro antecedente importante são os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). Os ODM foram resultado de uma série de cúpulas multilaterais realizadas durante os anos 1990. O processo de construção dos ODM contou com especialistas renomados, baseou-se em metas acordadas no âmbito do Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (DAC, na sigla em inglês) da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e esteve focado, principalmente, na redução da extrema pobreza. A Declaração do Milênio foi adotada de maneira unânime pelos Estados-Membros da Organização das Nações Unidas (ONU) em 2000 e, junto com os ODM estabelecidos em seguida, impulsionou os países a enfrentarem os principais desafios sociais no início do século XXI. Os ODM são os seguintes oito objetivos mensuráveis acordados para serem cumpridos até o ano limite de 2015:

1) erradicar a pobreza extrema e a fome;
2) alcançar o ensino primário universal;
3) promover a igualdade de gênero e empoderar as mulheres;
4) reduzir a mortalidade infantil;
5) melhorar a saúde materna;
6) combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças;
7) garantir a sustentabilidade ambiental; e
8) desenvolver uma parceria global para o desenvolvimento.

Eles foram acompanhados de 21 metas e 48 indicadores. Mais de 1 bilhão de pessoas foram retiradas da extrema pobreza desde 1990 (portanto, antes da adoção dos ODM), a mortalidade

[1708] O termo já vinha sendo utilizado anteriormente, sem uma definição precisa, mesmo dentro do regime internacional do meio ambiente, por exemplo, na Estratégia Mundial de Conservação, de 1980, elaborada pelo PNUMA, pela União Internacional para a Conservação da Natureza e pelo WWF.

infantil global caiu pela metade desde 1990, assim como o número de crianças fora da escola, e as infecções por HIV caíram 40% desde 2000.

Outro antecedente, a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+10, Joanesburgo, 2002), foi convocada com vistas a estabelecer um plano de implementação que acelerasse e fortalecesse a aplicação dos princípios aprovados no Rio de Janeiro. Nela, aprovou-se declaração e plano de implementação que reafirmam os compromissos assumidos na CNUMAD e na Declaração do Milênio, com foco em parcerias multilaterais, e referem-se explicitamente à ideia de pilares.

O principal antecedente imediato do lançamento da Agenda 2030, naquele momento ainda chamada "Agenda Pós-2015", é a realização da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20). A previsão do estabelecimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) está no documento final da Rio+20, intitulado "O Futuro que Queremos": "Reconhecemos que a formulação de metas poderia ser útil para o lançamento de uma ação coerente e focada no desenvolvimento sustentável. Reconhecemos ainda a importância e a utilidade de definir um conjunto de metas de desenvolvimento sustentável (...). Esses objetivos devem abordar e incorporar de forma equilibrada todas as três dimensões do desenvolvimento sustentável e suas inter-relações. (...) Destacamos também que as metas de desenvolvimento sustentável devem ser orientadas para a ação, concisas e fáceis de entender, em número limitado, ambiciosas, de natureza global, e universalmente aplicáveis a todos os países, tendo em conta as diferentes realidades, capacidades e níveis de desenvolvimento e respeitando as políticas e prioridades nacionais."

Durante a Rio+20, decidiu-se que a Comissão de Desenvolvimento Sustentável, estabelecida após a Rio-92, seria substituída pelo Fórum Político de Alto Nível das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável (HLPF, na sigla em inglês), órgão subsidiário da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) e do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC), responsável pela política de toda a organização sobre desenvolvimento sustentável. Ademais, decidiu-se fortalecer o papel do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) como a autoridade ambiental mundial que define a agenda ambiental global, promove a aplicação coerente da dimensão ambiental do desenvolvimento sustentável no âmbito do sistema ONU e serve como um defensor autorizado do meio ambiente mundial.

b) Processo negociador da Agenda 2030

O processo negociador da Agenda 2030 foi estabelecido no "O Futuro que Queremos". O primeiro trilho estava assim previsto no documento: "Decidimos estabelecer um mecanismo intergovernamental inclusivo e transparente sobre os ODS, aberto a todas as partes interessadas, com vista à sua formulação, a serem adotadas pela Assembleia Geral das Nações Unidas. Um grupo de trabalho deverá ser constituído o mais tardar no início da 67ª Sessão da Assembleia Geral da ONU". Em 2013, foi criado, portanto, no âmbito da AGNU, o Grupo de Trabalho Aberto sobre ODS, que consistiu em foro intergovernamental com a atribuição de discutir possível formato e conteúdo dos ODS, composto por cerca de 70 países, entre os quais o Brasil. Seus trabalhos foram organizados em duas etapas. Na primeira etapa, de março de 2013 até fevereiro de 2014, foram realizadas reuniões informativas sobre temas diversos, com vistas a reunir informações e avaliar o progresso alcançado nos esforços globais em prol do desenvolvimento. Na segunda etapa, que se estendeu de abril a julho de 2014, o Grupo formulou relatório com proposta sobre os ODS. Esse documento foi apresentado à 68ª AGNU, que se encerrou em setembro de 2014.

Em paralelo, como segundo trilho, outra instância trabalhou em elementos que subsidiariam a Agenda 2030: o Comitê Intergovernamental de Peritos sobre Financiamento do Desenvolvimento Sustentável, que também foi criado a partir de declaração final da Rio+20 (parágrafos 255 e 256). O Comitê reuniu especialistas de trinta países, a fim de elaborar recomendações sobre uma estratégia de financiamento para o desenvolvimento sustentável. O objetivo de tal estratégia de financiamento era auxiliar os países em desenvolvimento na implementação dos compromissos contemplados na Agenda Pós-2015. Também elevou relatório com as propostas a serem consideradas pela AGNU em agosto de 2014. Essas propostas foram utilizadas como insumo para as negociações a Agenda de Ação de Adis Abeba, adotada por ocasião da Terceira Conferência Internacional sobre o Financiamento ao Desenvolvimento, realizada em julho de 2015, a qual por sua vez aportou para a Agenda 2030.

Finalmente, em setembro de 2014, deu-se início ao processo intergovernamental de negociação sobre a Agenda Pós-2015. As negociações intergovernamentais também foram subsidiadas por relatório do secretário-geral das Nações Unidas (SGNU), elaborado, entre outros, com base em propostas oriundas dos processos intergovernamentais, da sociedade civil e do Painel de Alto Nível sobre a Agenda Pós-2015. O processo de negociação foi concluído em setembro de 2015, quando, durante a Cúpula de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas, foi adotada a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, que contempla os ODS.

c) Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e os ODS

A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável foi adotada de maneira unânime pelos membros da ONU em 2015. Ela abrange uma Declaração, um quadro de resultados – os 17 ODS e suas 169 metas, além de 232 indicadores –, uma seção sobre meios de implementação e de parcerias globais, bem como um roteiro para acompanhamento e revisão.

Os ODS são o núcleo da Agenda e deverão ser alcançados até o ano 2030. Os 17 Objetivos são integrados e indivisíveis, e mesclam, de forma equilibrada, as três dimensões do desenvolvimento sustentável: a econômica, a social e a ambiental. São como uma lista de tarefas a serem cumpridas pelos governos, a sociedade civil, o setor privado e todos os cidadãos na jornada coletiva para um 2030 sustentável. Os 17 ODS são:

1) acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares;
2) acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável;
3) assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades;
4) assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos;
5) alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas;
6) assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos;
7) assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todos;
8) promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos;
9) construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação;
10) reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles;
11) tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis;

12) assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis;
13) tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima e seus impactos;
14) conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável;
15) proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade;
16) promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis; e
17) fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável.

Na comparação entre os ODS e os ODM, para além diferença no número de objetivos, metas e indicadores, podem ser indicadas diferenças, como, por exemplo:

1) processo de elaboração: os ODM foram redigidos por um pequeno grupo de especialistas (*top down*), enquanto os ODS tiveram processo mais amplo, incluindo consultas com sociedade civil, acadêmicos e setor privado (*bottom up*);
2) grau de ambição: os ODS trazem algumas metas "zero", de erradicação, enquanto os ODM estão mais focados apenas na redução;
3) aplicabilidade: os ODM estavam mais focados em países em desenvolvimento, enquanto os ODS se aplicam a todos os países; e
4) dimensões de desenvolvimento sustentável: os ODM estavam mais focados na dimensão social, enquanto os ODS têm abordagem mais equilibrada das três dimensões – em verdade, em vez de reforçar a tridimensionalidade do conceito de desenvolvimento sustentável, a Agenda 2030 trabalha com a figura de 5 Ps: *people* (social), *planet* (ambiental), *prosperity* (econômica), *partnership* e *peace*.

d) Implementação da Agenda 2030

O próprio documento estabelece processos de acompanhamento e avaliação nos níveis nacional, regional (Fórum dos Países da América Latina e do Caribe sobre Desenvolvimento Sustentável, no âmbito da Comissão Econômica para a América Latina – CEPAL –, cuja sexta edição foi realizada em abril de 2023, no Chile, e Reunião Interamericana de Ministros e Altas Autoridades sobre Desenvolvimento Sustentável, cuja quarta edição[1709] foi realizada em outubro de 2023, nas Bahamas) e global, os quais devem ter como princípio fundamental o fato de serem voluntários e liderados pelos países, de levarem em conta as diferentes realidades, capacidades e níveis de desenvolvimento nacionais e de respeitarem o espaço e as prioridades políticas, por meio de processo de "localização". A Agenda 2030 confere maior destaque para o nível global.

A Agenda 2030 estabelece que o HLPF terá um papel central na supervisão de uma rede de processos de acompanhamento e avaliação em nível global, trabalhando de forma coerente com a AGNU, o ECOSOC e outros órgãos e fóruns relevantes, em conformidade com os mandatos existentes. O acompanhamento e avaliação no HLPF será informado por um Relatório sobre o Progresso dos ODS anual a ser preparado pelo secretário-geral em cooperação com o sistema das Nações Unidas. O HLPF, sob os auspícios do ECOSOC, deve realizar avaliações periódicas, que são voluntárias, ao mesmo tempo que incentivam a geração de relatórios, e incluem países

[1709] Na ocasião, aprovou-se, por aclamação, a Declaração sobre Financiamento Climático nas Américas.

desenvolvidos e em desenvolvimento, bem como as entidades relevantes das Nações Unidas e outras partes interessadas, incluindo a sociedade civil e o setor privado. Elas devem ser lideradas pelo Estado, envolvendo o nível ministerial e outros participantes relevantes de alto nível. As avaliações temáticas de progresso sobre os ODS, incluindo as questões transversais, também ocorrerão no HLPF.

O Fórum reúne-se anualmente, em nível ministerial, sob os auspícios do ECOSOC. O tema da edição realizada em julho de 2022 foi a recuperação diante da pandemia de COVID-19 em consonância com a implementação integral da Agenda 2030: *Building back better from the coronavirus disease (COVID-19) while advancing the full implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development*. Em julho de 2023, a reunião ministerial do HLPF teve como tema *Accelerating the recovery from the coronavirus disease (COVID-19) and the full implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development at all levels*.

A cada quatro anos, é realizada, em setembro, a Cúpula dos ODS, em nível de chefes de Estado, sob os auspícios da AGNU, com vistas a analisar a implementação de todos os ODS. Em 2019, o HLPF reuniu-se no formato de Cúpula dos ODS, no âmbito da AGNU, dando origem à declaração *Gearing up for a decade of action and delivery for sustainable development: political declaration of the Sustainable Development Goals Summit*, que teve apoio do Brasil. A delegação brasileira foi chefiada pelo então ministro do Desenvolvimento Regional, Gustavo Henrique Rigodanzo Canuto. Segundo a declaração, uma vez que a implementação dos ODS está em ritmo inferior ao necessário, lança-se uma década de ação para poder cumpri-los. Em 18 e 19 de setembro de 2023, foi realizada nova cúpula dos ODS, em que se adotou, por unanimidade, declaração política, com 43 parágrafos. O documento reafirma o compromisso com a implementação da Agenda 2030. Reconhece que "a erradicação da pobreza em todas as suas formas e dimensões, incluindo a pobreza extrema, é o maior desafio mundial e é um requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável". A reunião marcou a metade do tempo de implementação dos ODS. A delegação brasileira foi chefiada pelo ministro da Secretaria-Geral da Presidência da República, Márcio Macedo, quem coordena os esforços da implementação da Agenda 2030 no Brasil. Em seu discurso, Macedo tratou da recriação da Comissão Nacional dos ODS e anunciou que, a partir de 2024, o Brasil voltará a apresentar seu Relatório Nacional Voluntário.

Com relação à implementação dos ODS, no relatório *Sustainable Development Goals* de 2019, ressaltam-se: o aumento da desigualdade entre e dentro de países; o fato de que no campo a frequência de casos de extrema pobreza é três vezes maior do que nas cidades; a maior probabilidade de desemprego entre jovens do que entre adultos; o quarto ano mais quente da história ter sido 2018; a desaceleração no ritmo de redução da extrema pobreza; e o retorno do crescimento da fome global, após anos de declínio. No relatório de 2020, ressaltam-se: antes da COVID-19, o mundo não estava no caminho para cumprir o ODS 1, de eliminação da pobreza, devendo chegar a 6% da população mundial na extrema pobreza em 2030, cenário de que deverá piorar com a pandemia, já que 71 milhões passaram a viver adicionalmente em situação de extrema pobreza no ano passado; o aumento da parcela da população mundial, entre 2014 e 2019, em situação de insegurança alimentar moderada ou severa (26%), especialmente no mundo em desenvolvimento.

Considerando-se a pandemia de COVID-19, a partir de 2020, o ritmo de implementação foi ainda mais afetado. Conforme o relatório de 2021, a pandemia levou ao primeiro aumento da pobreza extrema em uma geração – entre 119 e 124 milhões de pessoas voltaram a essa situação. O relatório destaca medidas sociais implementadas por governos em face à pandemia e estratégias de contenção de riscos causados por desastres. Adiciona que houve aumento da fome como

consequência da pandemia – entre 70 e 161 milhões de pessoas a mais passando fome – e que um terço das mulheres em idade reprodutiva sofrem de anemia, em partes devido à desnutrição. Houve reversão de tendências também no campo da saúde, da educação, do trabalho e das condições de habitação e vida. O relatório de 2022 confirma e detalha o processo de reversão de anos de progresso na implementação dos ODS. Suas principais conclusões são:

1) a pandemia acabou com o equivalente a mais de quatro anos de avanços na erradicação da pobreza e jogou mais 93 milhões de pessoas na pobreza extrema em 2020;
2) a interrupção em serviços de saúde levou à queda das taxas de imunização pela primeira vez em uma década e ao aumento de mortes em decorrência de doenças como a malária e a tuberculose;
3) mais de 24 milhões de estudantes podem nunca voltar às escolas e universidades;
4) um quarto da população vive atualmente em países assolados por conflitos e chegou-se a um recorde de 100 milhões de deslocados forçados;
5) são necessárias NDC mais ambiciosas para evitar impactos mais graves relacionados às mudanças do clima;
6) países desenvolvidos enfrentam inflação recorde; e
7) investimentos em infraestrutura de dados e informação deveriam ser prioritários para governos e comunidade internacional.

Em relação a financiamento para desenvolvimento, as conclusões e recomendações intergovernamentais acordadas no Fórum Anual do ECOSOC sobre o Financiamento para o Desenvolvimento (FfD Forum, na sigla em inglês), estabelecido pela Agenda de Ação de Adis Abeba, contribuem para o acompanhamento e avaliação gerais da implementação da Agenda no HLPF.

Pode-se destacar, ainda, as iniciativas do atual SGNU António Guterres para impulsionar a implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, e outras instâncias dentro do sistema onusiano que atuam na implementação, tais como o Grupo de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas (UNSDG, na sigla em inglês)[1710], Divisão dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável[1711], o Comitê Executivo sobre Assuntos Econômicos e Sociais (ECESA Plus, na sigla em inglês)[1712], o Conselho de Chefes Executivos (CEB, na sigla em

---

[1710] Em nível global, o UNSDG é um fórum de alto nível para o desenvolvimento de políticas conjuntas e tomada de decisões, presidido pela secretária-geral adjunta da ONU e integrado por dirigentes de instâncias da ONU e de outras OIs. Além disso, orienta, acompanha e supervisiona a coordenação de operações de desenvolvimento em 162 países e territórios. O UNSDG se reúne duas vezes ao ano.

[1711] A Divisão dos ODS funciona como Secretariado para os ODS, dando suporte e oferecendo capacitação para a sua implementação. A divisão organiza grupos focais, contribui com o processo intergovernamental da Agenda 2030 e coordena contribuições substantivas para a sua revisão e implementação.

[1712] Em 1997, foi estabelecido o Comitê Executivo sobre Assuntos Econômicos e Sociais (ECESA), instrumento para desenvolvimento, tomada de decisões e gestão de políticas no sistema ONU. Líderes de entidades da ONU utilizam o ECESA para consultas, a fim de construir coerência e complementaridade política e administrativa dentro do sistema. Em 2010, tendo por base o sucesso do ECESA, foi estabelecido o ECESA Plus, com vistas a ampliar o alcance da iniciativa. Com isso, mais agências da ONU, o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e os secretariados das convenções da Rio+92 foram integrados ao ECESA, tendo por objetivo a preparação da Rio+20 e, posteriormente, auxiliar na preparação para a Terceira Conferência Internacional dos Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento. Atualmente, o ECESA Plus funciona como plataforma de coordenação para dar seguimento aos encaminhamentos (*pathway*) daquelas duas conferências.

inglês)[1713], a UN-Water, a UN-Energy, e a UN-Oceans, além das múltiplas parcerias estabelecidas, incluindo o Pacto Global[1714].

Também pode-se fazer referência ao fato de que a Agenda 2030 é o *framework* para uma série de outras iniciativas, as quais contribuirão para a implementação daquela agenda, como o *Samoa Pathway* para pequenos Estados insulares em desenvolvimento (adotado em 2014, antes da Agenda 2030), Marco de Sendai sobre Redução do Risco de Desastres (adotado em 2015, antes da Agenda 2030), o Acordo de Paris (2015) e a Conferência da ONU sobre Oceanos (a de 2017 e a que foi realizada em junho de 2022, após adiamentos por conta da pandemia de COVID-19, conforme subseção posterior).

e) Papel do Brasil no processo de negociação da Agenda 2030

É imprescindível recordar que o Brasil organizou a Rio+20 e foi o proponente do estabelecimento dos ODS. Em abril de 2011, o Brasil decidiu introduzir na agenda das negociações a ideia de estabelecimento de novos objetivos, que tinha sido apresentada originalmente no Painel de Alto Nível sobre Sustentabilidade Global, grupo de personalidades convidadas pelo secretário-geral das Nações Unidas, que trabalhou, entre 2010 e 2012, em paralelo ao processo regular da conferência. Na ótica brasileira, convinha renovar e atualizar o compromisso com a realização dos ODM que não puderam ser alcançados. Não obstante os avanços obtidos com a adoção dos ODM, sua implementação apresentou quadro complexo e diversificado, em razão da variedade econômica e sociocultural do mundo. A preocupação com os ODM cujas metas não foram plenamente cumpridas deveria, portanto, permear a definição sobre os temas a serem incluídos na Agenda Pós-2015. No que diz respeito à relação dos ODS com os ODM, o Brasil acredita que os ODS devem ser implementados em um processo evolutivo, para que não se percam os avanços já garantidos e não se compartimentalizem as ações.

Pode-se relembrar, ainda, que, juntamente com França e Índia, o Brasil foi um dos proponentes do Mecanismo de Facilitação de Tecnologia, iniciativa prevista da Agenda de Ação de Adis Abeba, focada em aprimorar a criação e o uso de tecnologias inovadoras que ajudarão a implementar a Agenda 2030.

No que diz respeito ao processo doméstico de elaboração da posição brasileira na Agenda 2030, com o intuito de estabelecer os elementos orientadores para a participação do Brasil nas discussões relativas à Agenda Pós-2015, criou-se mecanismo de coordenação, no formato de Grupo de Trabalho Interministerial (GTI). O GTI foi integrado por representantes de 27 ministérios e órgãos do Governo, incluindo Ministério das Relações Exteriores, Casa Civil, Meio Ambiente, Fazenda, Justiça, Defesa, Educação, Saúde, Desenvolvimento Social, Planejamento e Orçamento e Ciência, Tecnologia e Inovação. O documento resultante dos trabalhos do GTI foi elaborado com o objetivo de orientar os negociadores brasileiros nas discussões do Grupo de Trabalho Aberto sobre Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (GTA-ODS), constituído no âmbito da AGNU. O conteúdo do documento também incorpora os comentários da sociedade civil

[1713] Sob a presidência do SGNU, o CEB reúne os chefes-executivos das Nações Unidas, de seus doze fundos e programas, das quinze agências especializadas e de três organizações relacionadas.

[1714] O Pacto Global foi lançado em 2000 pelo então SGNU, Kofi Annan. É um chamado para as empresas alinharem suas estratégias e operações aos princípios universais de direitos humanos, trabalho, meio ambiente e anticorrupção e desenvolverem ações que contribuam para o enfrentamento dos desafios da sociedade. É hoje a maior iniciativa de sustentabilidade corporativa do mundo, com mais de 16 mil participantes, entre empresas e organizações, distribuídos em 70 redes locais, que abrangem 160 países. Quem integra o Pacto Global também assume a responsabilidade de contribuir para o alcance dos 17 ODS.

recolhidos nos eventos “Diálogos Sociais: Desenvolvimento Sustentável na Agenda Pós-2015 – Construindo a Perspectiva do Brasil” (Rio de Janeiro, 11/02/2014) e “Arena da Participação Social” (Brasília, 23/05/2014), bem como os insumos de representantes das entidades municipais articulados em oficinas organizadas pela Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República e pelo Ministério das Cidades. Recebeu também contribuições de setor privado e da Academia.

Os elementos orientadores da posição brasileira compreendiam uma parte focada nas negociações e outra em elementos substantivos. De acordo com o documento, o Brasil considera que a erradicação da pobreza, em todas as suas manifestações, deve constar como primeira prioridade nas iniciativas para o desenvolvimento sustentável. Destaca a importância da vertente econômica do desenvolvimento como condição necessária para a erradicação da pobreza e a implementação equilibrada do desenvolvimento sustentável, em suas três dimensões. O País considera que os temas contemplados nos ODS e na Agenda 2030 devem estar alinhados às prioridades identificadas no documento final da Rio+20, com vistas à erradicação da pobreza e à promoção da abordagem equilibrada e integrada entre as dimensões econômica, social e ambiental do desenvolvimento sustentável. O Brasil considera que a experiência dos ODM demonstra que a abordagem vertical e isolada adotada em relação aos temas ambientais impactou negativamente em sua implementação. O Brasil defende o princípio da universalidade e enfatiza a importância de que a construção dos ODS esteja amparada na perspectiva da inclusão, da equidade e da implementação efetiva dos direitos humanos consagrados nos diversos instrumentos internacionais que buscam garantir a igualdade a grupos vulneráveis. O Brasil tem ressaltado que o debate sobre padrões sustentáveis de consumo e produção merece maior espaço no marco das discussões do desenvolvimento sustentável. O Brasil acredita que as discussões historicamente colocaram demasiada ênfase no lado da produção, descurando-se dos padrões insustentáveis de consumo, área que exige fortes compromissos dos países desenvolvidos.

f) Implementação da Agenda 2030 pelo Brasil no plano doméstico

As iniciativas para a implementação da Agenda 2030 no Brasil transcendem o setor público federal. Abrangem, igualmente, outras áreas da Federação, a sociedade civil e a atuação do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e da ONU no Brasil, como exemplificam a Estratégia ODS e a Rede Brasil do Pacto Global. Não se pode deixar de reconhecer os desafios que a crise fiscal e a crise da pandemia de COVID-19 aportam para a implementação da Agenda 2030 no País.

Para além de iniciativas doméstia específicas para a Agenda 2030, apresentadas a seguir, diversos marcos, programas e estratégias nacionais para outros regimes conexos contribuem para a implementação de alguns objetivos e metas específicos, como a Política Nacional de Biocombustíveis (RenovaBio).

i. Governo Temer

Em 2016, foi criada a Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (CNODS), extinta em 2019 e recriada com as mesmas competências originais em janeiro de 2023, pelo Decreto nº 11.397. Como órgão colegiado da Secretaria-Geral da Presidência da República, que exerce o papel de secretaria executiva, ela tem a finalidade de internalizar, difundir, estimular e dar transparência ao processo de implementação da Agenda 2030, subscrita

pelo Brasil. É instância colegiada paritária, de natureza consultiva, voltada à articulação, à mobilização e ao diálogo com os entes federativos e a sociedade civil. A CNODS foi responsável pela elaboração de plano de ação para implementação da Agenda 2030, que cobriu o triênio de 2017 a 2019. Ferramenta para aprimorar as políticas públicas na implementação dos ODS no Brasil, o plano de ação tem cinco grandes eixos estratégicos: um transversal, de gestão e governança da CNODS, e outros quatro finalísticos: disseminação (comunicação e mobilização), internalização (adequação de metas e indicadores globais à realidade brasileira), interiorização (articulação, integração e alinhamento das políticas públicas e as iniciativas da sociedade civil com a Agenda 2030 para disseminar e implementar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável em todas as regiões do país) e acompanhamento, e monitoramento da Agenda 2030.

Além do lançamento do plano de ação, também com o objetivo de implementar a Agenda 2030, o governo brasileiro realizou mapeamento da relação entre as políticas públicas vigentes nos ministérios e o Plano Plurianual (PPA) 2016-2019 com as metas dos ODS para verificação de suficiência e possíveis lacunas. No Relatório de Atividades da CNODS no período 2017-2018, indicam-se, como avanços, a criação de quatro câmaras temáticas: 1) Parcerias e Meios de Implementação; 2) Acompanhamento da Agenda 2030; 3) Integração de Políticas Públicas; e 4) Desenvolvimento Regional e Territorial. Dessas, apenas a primeira tomou posse. A segunda e a terceira estavam em fase de instalação ao final do governo Temer, e a quarta só foi aprovada em reunião extraordinária no dia 12 de dezembro de 2018. Em relação às entregas, são citados o plano de ação para o período de 2017-2019, o sítio ODS Brasil; e a Plataforma Digital Integrada dos ODS.

Em 2018, foi instituído pelo Decreto nº 9.295, o Prêmio ODS Brasil, com o objetivo de incentivar, valorizar e dar visibilidade a práticas que contribuam para o alcance das metas da Agenda 2030 em todo o território nacional. A primeira edição da premiação ocorreu em 2018, e novas edições deveriam ser realizadas bienalmente, até 2030. Em 2020, por meio do Decreto nº 10.473, o governo revogou o Decreto nº 9.295/18.

O documento "ODS – Metas Nacionais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – Proposta de adequação", coordenado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), em 2018, foi apresentado no III Fórum dos Países da América Latina e do Caribe sobre Desenvolvimento Sustentável realizado pela CEPAL em 2019.

ii. Governo Bolsonaro

Apesar de ter extinguido a CNODS e o Prêmio ODS Brasil, o governo Bolsonaro reafirmou que mantinha seu compromisso na implementação da Agenda 2030 e na integração de políticas públicas prioritárias para o Brasil frente aos ODS e que continuaria atuando nos foros de debate e de acompanhamento dos ODS, nos planos multilateral e regional. Considerando-se que a implementação da Agenda 2030 requer um conjunto coordenado e coerente de políticas e ações, optou-se por um modelo de governança articulado em torno da Secretaria de Governo da Presidência da República (SEGOV). O Decreto nº 9.980, de 20 de agosto de 2019, estabeleceu como competência da Secretaria Especial de Articulação Social (SEAS) da SEGOV a implementação da Agenda 2030 no Brasil.

Esteve em desenvolvimento, desde 2019, plano de ação da SEGOV para a Agenda 2030, pela SEAS no papel de articulação da agenda com a sociedade e os órgãos do governo, em parceria com a Secretaria Especial de Assuntos Federativos (SEAF), na articulação com estados e municípios. Em 2022, durante a COP27, a SEAS/SEGOV lançou a Agenda Brasil +Sustentável,

“uma estratégia de comunicação que se utiliza da plataforma da Agenda 2030 e de sua linguagem universal para informar de maneira mais eficiente as prioridades nacionais e as ações do Governo Federal que contribuem com o desenvolvimento sustentável”, visando melhorar e integrar políticas públicas do governo.

Ao sancionar o PPA 2020-2023, o presidente Bolsonaro vetou referência à “persecução das metas dos ODS da ONU” entre as diretrizes do PPA, sob a seguinte justificativa: “O dispositivo, ao inserir como diretriz do PPA 2020-2023 a persecução das metas dos ODS da ONU, sem desconsiderar a importância diplomática e política dos ODS da ONU, acaba por dar-lhe, mesmo contrário a sua natureza puramente recomendatória, um grau de cogência e obrigatoriedade jurídica, em detrimento do procedimento dualista de internalização de atos internacionais, o que viola a previsão dos Artigo 49, inciso I, e Artigo 84, inciso VIII, da Constituição Federal.”

iii. Governo Lula

No governo Lula, o principal marco inicial para a implementação dos ODS no plano doméstico foi o reestabelecimento da CNODS, com as competências originais de 2016. Em setembro de 2023, suas competências foram reformuladas pelo Decreto nº 11.704, e, em dezembro, foi realizada a cerimônia de posse de seus integrantes. Entre outras funções, a CNODS será responsável por elaborar a Revisão Nacional Voluntária, a ser apresentada no HLPF, em 2024. O diagnóstico informará políticas públicas e ações da sociedade civil e do setor privado com vistas à promoção da sustentabilidade nos próximos anos.

Em julho de 2023, foi realizado, no Palácio do Itamaraty, em Brasília, o seminário “Cooperativas pelo Desenvolvimento Sustentável”, promovido pela ONU, que contou com as participações do vice-presidente Geraldo Alckmin e da secretária-geral das Relações Exteriores, embaixadora Maria Laura da Rocha.

Em agosto, durante visita da vice-secretária-geral da ONU, Amina Mohammed, foi assinado o Marco de Cooperação para o Desenvolvimento Sustentável (UNSDCF, na sigla em inglês) Brasil-Nações Unidas (2023-2027). Trata-se do principal documento de planejamento, implementação e monitoramento das ações do Sistema ONU no País. O UNSDCF teve o Plano Plurianual (PPA) e a Estratégiaa Federal de Desenvolvimento 2020-2031 como principais documentos de referência. Esse alinhamento programático garante que a contribuição do sistema ONU ao Brasil se dê de forma complementar e objetiva aos esforços nacionais já direcionados para os grandes temas de desenvolvimento do País. Para o novo UNSDCF, foram definidos cinco eixos temáticos: Transformação Econômica; Inclusão Social; Meio Ambiente e Mudança do Clima; Governança e Capacidade Institucional; e Prevenção de Conflitos e a relação entre Ações Humanitárias, Ações de Desenvolvimento e Esforços de Consolidação da Paz. A elaboração do UNSDCF contou com a participação de 165 representantes de 18 instituições dos três Poderes da República. Houve participação da sociedade civil durante todo o processo. A plataforma Participa+Brasil e as redes sociais das Nações Unidas receberam contribuições de mais de 21 mil pessoas. Ainda durante a visita de Mohammed, realizou-se o evento “Acelerando a implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: a Agenda 2030 no Brasil”.

Em discurso na AGNU, em setembro de 2023, Lula apresentou o compromisso voluntário com relação a um 18º ODS. Trata-se da consecução da igualdade racial na sociedade brasileira. A criação do novo ODS é uma ação do Ministério da Igualdade Racial em articulação com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e com o Ministério dos Povos

Indígenas. O governo federal tem trabalhado em onze metas vinculadas a esse objetivo, como o combate ao homicídio de jovens negros e indígenas e o feminicídio.

g) Implementação da Agenda 2030 pelo Brasil no plano internacional

Internacionalmente, o Brasil é um país engajado na implementação da Agenda 2030, em geral, e dos ODS, em particular. Apresentou revisão voluntária no HLPF em 2017; trouxe o tema como mote de sua presidência na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), no biênio 2016-2018; utilizou as três dimensões do desenvolvimento sustentável para racionalizar a organização dos grupos de trabalho do Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS) em 2017; participou ativamente da discussão de indicadores em instâncias globais e regionais (como o Grupo Interagencial e de Peritos sobre os Indicadores dos ODS, vinculado à Comissão de Estatística da ONU); lançou a Plataforma do Biofuturo e o Novo Banco de Desenvolvimento (NDB, com projetos focados em desenvolvimento sustentável); adotou declarações em diferentes cúpulas do MERCOSUL a respeito da Agenda 2030 e de desenvolvimento sustentável, além de apoiar a orientação de diferentes instâncias do bloco, como o Grupo de Cooperação Interministerial (GCI), para contribuir para a implementação da Agenda 2030. Ademais, atua ativamente em questões que tangenciam a implementação da Agenda 2030, como as negociações das Partes do Acordo de Paris, as negociações na OMC de acordo para colocar fim aos subsídios à pesca, a proibição de hidrofluorocarbonetos (HFC), as discussões sobre os impactos da navegação internacional em mudança do clima, entre outros.

A questão do desenvolvimento sustentável em seus três pilares foi elemento central na gestão do chanceler Carlos França. Em sua exposição à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) do Senado, afirmou: “não custa lembrar, o desenvolvimento sustentável tem três pilares interligados: o social, o econômico e o ambiental. Ou seja, o conceito de desenvolvimento sustentável pôs fim à noção de que seria possível cuidar do meio ambiente sem atentar para as questões sociais e econômicas – ou tratar do social e do econômico sem atenção ao ambiental. Por outras palavras, essas três dimensões, na perspectiva do desenvolvimento sustentável, caminham, necessariamente, lado a lado. Uma depende da outra. Pois bem: quando olhamos para as três urgências que nos orientam no Itamaraty, temos diante de nós manifestações de cada um dos pilares do desenvolvimento sustentável: 1) o social, expresso na prioridade que atribuímos à saúde pública, em nossa luta comum contra a pandemia; 2) o econômico, expresso na prioridade que atribuímos à retomada do crescimento e dos empregos; e 3) o ambiental, expresso na prioridade que atribuímos ao combate à mudança do clima. Nossas urgências são impostas pela situação concreta do Brasil e do mundo. Mas não me parece ser mera coincidência esse entrelaçamento entre nossas três urgências e os três pilares do desenvolvimento sustentável. Essa correlação reflete uma circunstância fundamental: a de que, no fim das contas, os pilares social, econômico e ambiental são mesmo, na realidade das coisas, estreitamente interconectados, ainda quando não tenhamos consciência disso. Daí a validade, a funcionalidade e a urgência do conceito de desenvolvimento sustentável”.

Salienta-se que, diferentemente do que estava previsto, durante o governo Bolsonaro, o Brasil não apresentou nova revisão voluntária ao HLPF em 2019, sob a justificativa de que seria baseada em políticas implementadas por governos anteriores. Desde então, não apresentou nova data para a submissão. Em seu discurso na Cúpula dos ODS, em 2023, o ministro da Secretaria-Geral da Presidência da República, Márcio Macedo, anunciou que, a partir de 2024, o Brasil voltará a apresentar seu Relatório Nacional Voluntário. Em paralelo, a sociedade civil tem

elaborado, desde 2017, relatório paralelo (“Luz”) sobre a implementação dos ODS pelo Brasil, cuja edição mais recente, em 2023, aponta para um cenário de retrocessos na implementação das metas dos ODS no Brasil, para além do impacto da pandemia.

II. Insegurança alimentar e ações de combate à fome e à pobreza

a) Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO)

A Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO, na sigla em inglês) é uma agência especializada da Organização das Nações Unidas (ONU), associada ao Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) e com sede em Roma, cujo propósito é liderar esforços internacionais no combate à fome. Os três objetivos centrais da FAO são:

1) a erradicação da fome, da insegurança alimentar e da desnutrição;
2) a eliminação da pobreza e a promoção do desenvolvimento econômico e social universal; e
3) a gestão e utilização sustentáveis dos recursos naturais (terra, água, ar, clima e recursos genéticos), em benefício das gerações atuais e futuras.

Atualmente, a FAO é composta por 195 membros[1715], dentre os quais 194 países e a União Europeia (UE). O escopo de sua atuação é, pois, universal.

i. Histórico

A FAO foi a primeira agência especializada criada no âmbito da ONU, em 16 de outubro de 1945, hoje considerado o Dia Mundial da Alimentação. Podem ser citados como antecedentes da FAO o Instituto Internacional da Agricultura (IIA), criado em 1904 e inativado a partir de 1943, cujo objetivo era promover a informação acerca do desenvolvimento agrícola e agropecuário em âmbito internacional, e a Conferência de Hot Springs, ou Conferência das Nações Unidas sobre Alimentação e Agricultura, realizada em 1943, nos EUA, e convocada por iniciativa do presidente americano Franklin Delano Roosevelt. A Conferência contou com a presença de 44 Estados e fixou o objetivo de criação de uma instituição permanente sobre o tema.

Em 1945, criou-se a FAO, com a aprovação de seu tratado constitutivo. Originalmente sediada em Quebec, a FAO foi transferida, a partir de 1951, para a antiga sede do IIA, em Roma; ela também herdou o mandato do IIA, além de suas funções e competências[1716]. Em 1946, a FAO realizou reunião especial na qual se discutiu a disparidade entre oferta e demanda em relação às safras de 1946 e 1947, propondo medidas corretivas e mobilização de recursos; também em 1946, foi realizada a 1ª Pesquisa Mundial de Alimentos, pioneira no levantamento de dados acerca do estado da fome e da nutrição no mundo. Na década de 1960, a FAO passou a implementar programas para avançar seus objetivos, lançando, junto à Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), em 1961, o Programa Mundial de Alimentos (PMA), até hoje a maior iniciativa internacional voltada ao combate à fome e à promoção da segurança alimentar no mundo.

Em 1974, a FAO promoveu a primeira Conferência Mundial da Alimentação, ao fim da qual os países participantes adotaram a Declaração Universal sobre a Erradicação da Fome e da Desnutrição, primeiro instrumento de abrangência internacional referente ao problema da fome

---

[1715] De acordo com o *site* da FAO, a agência contava, em dezembro de 2023, com 194 Estados-Membros, uma organização membro (UE) e dois membros associados: as Ilhas Faroe (desde 2007) e Tokelau (desde 2011). A FAO dispõe, ainda, de uma lista de países não representados e sub-representados, que se refere a países-membros com poucos ou nenhum representante na estrutura da FAO. Dentre os sem qualquer representação, destacam-se países insulares (Vanuatu, Ilhas Marshall, Nauru) e países africanos (Angola, Libéria e São Tomé e Príncipe). Alguns países sub-representados são China, Israel, Japão, Coreia do Sul, Reino Unido e EUA.

[1716] O IIA foi oficialmente extinto em 1948, por meio de resolução aprovada por seu Comitê Permanente.

elaborado no âmbito do sistema ONU. A Declaração menciona expressamente que “todos os homens, mulheres e crianças têm o direito inalienável a não padecer de fome e desnutrição”, cristalizando o direito à alimentação como um direito humano e estabelecendo compromisso coletivo, ainda que não vinculante, de erradicação. Outro resultado importante dessa conferência foi a criação, em 1977, do Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA), no contexto das fortes secas e crises de fome que abalaram países da África e da Ásia. Em 1992, realizou-se a 1ª Conferência Internacional em Nutrição, que buscou estabelecer metas concretas para os países-membros da FAO. Em 1996, ocorreu a Cúpula Mundial de Segurança Alimentar, que, pela primeira vez, enfatizou o problema da segurança alimentar e nutricional no mundo; no documento final da cúpula, a Declaração de Roma sobre Segurança Alimentar, os países reconheceram o problema da insegurança alimentar, que afetava, à época, cerca de 800 milhões de pessoas – bem como sua relação direta com a questão da pobreza – e assumiram, ainda que de modo não vinculante, o compromisso de reduzir o número de pessoas subalimentadas pela metade até, no máximo, 2015.

Em 2002, ocorreu a Cúpula Mundial de Alimentação[1717], em Roma, na qual os Estados-Membros da FAO adotaram declaração final que analisava os cinco anos decorridos desde a cúpula de 1996 e conclamava o estabelecimento de um grupo de trabalho intergovernamental para elaborar diretrizes de efetivação do direito à alimentação. Esse compromisso teve como resultado as Diretrizes sobre o Direito à Alimentação[1718], adotadas na 127ª sessão do Conselho da FAO, em 2004. Em 2009, ocorreu nova edição da Cúpula Mundial de Segurança Alimentar, também em Roma, ao final da qual foi adotada declaração homônima que reiterou o compromisso dos Estados com a erradicação da fome, indicando prazo de 2025. Em 2015, adotam-se os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), entre os quais o segundo, de “erradicar a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável”, que é um dos sucessores do primeiro Objetivo de Desenvolvimento do Milênio (ODM 1: “acabar com a fome e a miséria”).

ii. Estrutura

A estrutura institucional da FAO é composta pela Diretoria-Geral, por órgãos diretores e por órgãos técnicos e estatutários. Os órgãos diretores, encarregados do planejamento estratégico, dos programas de trabalho e do orçamento da FAO, são a Conferência, o Conselho, os Comitês do Conselho, o Comitê de Segurança Alimentar Mundial (CSA), os Comitês Técnicos e as Conferências Regionais (África, Ásia-Pacífico, Europa, América Latina e Caribe e Oriente Médio).

A Conferência, órgão máximo da FAO, foi estabelecida pelo tratado constitutivo da organização e é composta por um delegado de cada Estado-Membro e associado. Suas principais funções são determinar a política e aprovar o orçamento da FAO e fazer recomendações sobre alimentação e agricultura aos Estados-Membros e associados e, ainda, sobre os propósitos da FAO a organizações internacionais.

O CSA, por sua vez, foi estabelecido pela Conferência, em 1975 (Resolução 21/75). Suas funções, previstas no Artigo 33 das Regras Gerais da FAO (GRO, na sigla em inglês), consistem

[1717] A alimentação é um direito humano universal, reconhecido pela primeira vez pelas Nações Unidas, na Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), de 1948.
[1718] Diretrizes voluntárias em apoio à realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar nacional.

em: coordenar ações colaborativas entre governos, organizações regionais, internacionais e não governamentais a nível global; promover convergência e harmonização de políticas públicas e oferecer apoio a países e regiões em seus esforços de elaboração, implementação e monitoramento de seus planos de ação de combate a fome e promoção da segurança alimentar. Já o Conselho da FAO foi estabelecido na 3ª sessão da Conferência, em 1947, em substituição ao Comitê Executivo da FAO. As competências do Conselho, delegadas pela Conferência, envolvem atuar como órgão executivo nos hiatos das sessões da Conferência e decidir sobre as atividades da FAO, em particular seu Programa de Trabalho e Orçamento, podendo, ainda, estabelecer comissões, comitês e grupos de trabalho (hoje, tem-se: Comitê de Programa, Comitê de Finanças e Comitê Constitucional e sobre Questões Legais). O Conselho da FAO é composto por um presidente indicado pela Conferência para mandato de dois anos, renovável apenas uma vez e por igual período, e por 49 Estados-Membros, cujos representantes (apenas um por país) são eleitos para um mandato de três anos. Por fim, há os Comitês Técnicos da FAO: Comitê de Agricultura, Comitê de Problemas de Commodities, Comitê de Pesca e Comitê de Florestas, que reportam ao Conselho e à Conferência.

À frente da FAO tem-se a Diretoria Geral, dirigida por um diretor-geral (DG) e um diretor-geral assistente (DGA). O atual DG-FAO é o chinês Qu Dongyu, e o DGA-FAO é o italiano Maurizio Martina. Qu assumiu o cargo em agosto de 2019, para o mandato 2019-2023, sucedendo o brasileiro José Graziano da Silva, que ocupou o posto entre 2012 e 2019. Ex-vice-ministro da Agricultura da República Democrática da China (RPC), Qu apresenta vasta experiência acadêmica e profissional na área das Ciências Agrícola e Ambiental; sua candidatura à Diretoria Geral da FAO teve como *slogan* “Construir uma FAO dinâmica para um mundo melhor” e enfatizou o desafio do combate à insegurança alimentar e à desnutrição e a correlação existente entre a mudança do clima e os riscos à agricultura. Qu propôs cinco linhas de ação:

1) zerar a fome e erradicar a pobreza;
2) fortalecer a agricultura tropical;
3) dar maior atenção à agricultura em terras secas;
4) promover a agricultura e o desenvolvimento rural digitais; e
5) promover ações para melhorar o ambiente agrícola para o desenvolvimento sustentável.

Qu foi reeleito em pleito realizado no início de julho de 2023, como uma mera formalidade, porque os demais concorrentes já haviam retirado as suas candidaturas.

Dentre os órgãos estatutários da FAO, têm-se os escritórios técnicos (Escritório de Avaliação – OED, na sigla em inglês; Escritório do Inspetor Geral – OIG, na sigla em inglês; Escritório de Ética, Escritório Jurídico, Escritório de Estratégia, Programa e Orçamento e Escritório dos ODS) e os escritórios regionais (África, Ásia-Pacífico, Europa e Ásia Central, América Latina e Caribe, Oriente Médio e Norte da África) e escritórios técnicos a eles subordinados, a exemplo do Escritório de Inovação (OIN, na sigla em inglês) e do Escritório de Mudança do Clima, Biodiversidade e Meio Ambiente (OCB, na sigla em inglês). Além disso, também na estrutura da FAO incluem-se centros de pesquisa, como o Centro de Investimentos da FAO – Soluções para uma Alimentação e uma Agricultura Sustentáveis (CFI, na sigla em inglês), o Centro Conjunto FAO-Organização Mundial da Saúde (OMS) sobre Normas Alimentares do CODEX e Doenças Zoonóticas (CJW, na sigla em inglês) e o Centro Conjunto FAO-Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) de Técnicas Nucleares na Alimentação e na Agricultura (CJN, na sigla em inglês). Cada um desses centros liga-se a uma das três linhas de trabalho da FAO:

1) Associações e Promoção;

2) Recursos Naturais e Produção Sustentável; e
3) Desenvolvimento Econômico e Social.

A sede da FAO está localizada em Roma, mas há escritórios regionais e sub-regionais da agência em diversos de seus países-membros, inclusive no Brasil (Brasília). A abertura recente de novos escritórios faz parte do esforço da FAO em aproximar seu trabalho das realidades locais dos países, por meio de estrutura mais descentralizada e um sistema de gerenciamento que envolva delegação de autoridade. Os escritórios regionais são incumbidos de identificar, planejar e implementar as prioridades das atividades da FAO nas regiões em que se localizam. Os escritórios sub-regionais, por sua vez, são os responsáveis primários pela implementação de projetos da FAO em suas respectivas sub-regiões, e devem manter constante interlocução com os escritórios regionais, aos quais devem fornecer subsídios. Há, ainda, os escritórios – ou representações – nacionais (*country offices*), que estabelecem diálogo mais próximo com as autoridades governamentais e fornecem assistência na implementação de políticas públicas. Por fim, a FAO mantém escritórios de parceria e ligação (*liaison offices*) em países nos quais há presença de outras agências especializadas da ONU ou, ainda, de organizações governamentais e não governamentais, consideradas parceiros externos de desenvolvimento.

iii. Marco Estratégico 2022-2031

Desde 2010, o trabalho desenvolvido pela FAO orienta-se com base em Marco Estratégico aprovado para períodos de dez a quinze anos e revisado a cada quatro anos. O Marco Estratégico 2022-2031 foi elaborado no contexto da pandemia de COVID-19, em processo que envolveu consultas internas e externas, e foi aprovado no 42º período de sessões da Conferência da FAO, em junho de 2021. Nele, foram elencadas quatro áreas de melhoria (produção, nutrição, meio ambiente e qualidade de vida), que servem como princípio organizador e reiteram os ODS da Agenda 2030. A melhoria da produção envolve garantir modalidades sustentáveis de consumo e de produção, por meio de cadeias de suprimento agrícolas eficientes; a melhoria na nutrição contempla o objetivo de zerar a fome e promover a segurança alimentar; já a melhoria do meio ambiente refere-se à proteção e ao uso sustentável de recursos naturais provenientes de ecossistemas terrestres e marinhos; e a melhoria na qualidade de vida visa a combater a desigualdade econômica por meio da promoção do crescimento econômico inclusivo, o que envolve a igualdade de gênero e o empoderamento de mulheres, a transformação inclusiva do meio rural e a Iniciativa Mão a Mão (IMM), lançada em 2019, que promove investimentos e parcerias focados no desenvolvimento agrícola.

b) Programa Mundial de Alimentos (PMA)

O Programa Mundial de Alimentos (PMA) foi criado pela AGNU, por iniciativa da FAO e do então presidente dos EUA, Dwight Eisenhower, em 1961. Originalmente, tratou-se de experiência no fornecimento de ajuda alimentar por meio do sistema ONU; a partir de 1963, tornou-se programa com estrutura própria e, a partir de 1965, programa permanente, que durará "enquanto a assistência alimentar multilateral for necessária, viável e desejável". O PMA lida com crises que afetam de modo agudo a segurança alimentar ou geram aumento da fome, diferentemente da FAO que busca lidar com a questão de modo estrutural, apoiando o incremento da produção de alimentos por meio da difusão de cooperação técnica na área de gestão de solos, uso de fertilizantes e estudo de cultivares.

O PMA, maior iniciativa humanitária do mundo, oferece assistência alimentar em âmbito global com o objetivo de promover a paz, estabilidade e prosperidade, sobretudo em áreas de conflito e de ocorrência de desastres naturais. Suas atividades são financiadas integralmente por meio de doações voluntárias – públicas e privadas –, e 93% das doações governamentais são direcionadas integralmente a operações para salvar vidas; segundo dados de 2023[1719], os EUA são o maior contribuinte para operações dessa natureza; já o Brasil ocupa a 65ª posição[1720].

O primeiro programa de desenvolvimento do PMA foi lançado no Sudão, em 1963, mesmo ano em que foi aprovado seu primeiro projeto de merendas escolares, no Togo. Diante de longas crises de fome na região do Sahel, nos anos 1970, o PMA aperfeiçoou seus recursos logísticos, de modo a alcançar as populações em necessidade. Nos anos 1980, a crise de fome na Etiópia e a Operação Lifeline Sudan[1721] marcam novo período dos esforços humanitários do PMA, de articulação e parcerias entre diferentes agências da ONU (como o Fundo das Nacões Unidas para a Infancia – UNICEF, na sigla em inglês) e organizações não governamentais, que resultaram em 1,5 milhão de auxílio alimentar enviado à região hoje correspondente ao Sudão do Sul. Nos anos 1990, foram marcantes as campanhas humanitárias do PMA em Ruanda e na ex-Iugoslávia. Mais recentemente, o PMA passou a enfatizar a correlação entre a mudança do clima e as crises humanitárias, além de integrar seu trabalho à Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável, notadamente na consecução do ODS 2 (zerar a fome) e no trabalho em parceria com outras agências, organizações e empresas, de modo a otimizar seus esforços de mobilização de recursos.

Em outubro de 2020, o PMA tornou-se recipiente do Prêmio Nobel da Paz. Em sua análise perspectiva de 2023, o PMA destaca o número recorde de 349 milhões de pessoas em situação de insegurança alimentar (em 2021, eram 287 milhões); também menciona fatores que contribuem para esse cenário, como os choques econômicos externos causados pela interrupção da cadeia de suprimentos de insumos alimentares, como o trigo, no contexto do conflito entre Rússia e Ucrânia, e a alta de preços de fertilizantes. Os extremos climáticos, a desigualdade socioeconômica e a multiplicação de conflitos também impactam negativamente a segurança alimentar no mundo. Já o aumento de custos operacionais prejudica a amplitude da ajuda humanitária prestada pelo PMA.

c) Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA)

O Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA) é uma agência especializada da ONU, instituída efetivamente em 1977, mas cuja criação foi definida na Conferência Mundial da Alimentação, realizada pela FAO em 1974. Com sede em Roma, o FIDA tem suas atividades coordenadas pelo ECOSOC e foi criado com o propósito de financiar projetos de desenvolvimento agrícola, em particular aqueles voltados para expansão, introdução ou aperfeiçoamento da produção de alimentos em países em desenvolvimento.

O FIDA é o segundo maior investidor multilateral em segurança alimentar e nutricional do mundo e tem como missão facilitar o acesso a crédito agrícola de pequenos e médios produtores de zonas rurais pobres de países em desenvolvimento por meio de empréstimos a juros baixos e doações a esses países. O FIDA preocupa-se em fazer-se presente, sobretudo, em países nos quais poucas agências de desenvolvimento ou instituições financeiras internacionais atuem, de modo a aumentar a renda e garantir a segurança alimentar de suas populações.

[1719] Fonte: https://www.wfp.org/funding/2023.

[1720] Em 2012, o Brasil chegou a figurar, pontualmente, entre os dez maiores doadores do PMA.

[1721] Criada em abril de 1989 em resposta à grave crise de fome provocada pela Segunda Guerra Civil Sudanesa. Resultou de negociações entre a ONU, o Governo do Sudão e o Exército Popular de Libertação do Sudão.

Entre 2017 e 2022, o FIDA foi presidido pelo togolês Gilbert Houngbo; em março de 2022, o Conselho do FIDA aprovou o nome do espanhol Alvaro Lario, que assumiu a presidência do Fundo a partir de outubro de 2022, para um mandato de cinco anos. Em janeiro de 2023, às vésperas do Fórum Econômico Mundial de Davos, Lario declarou ser urgente investir no desenvolvimento rural de longo prazo, para prevenir crises alimentares recorrentes e para fortalecer o combate à fome e à pobreza no mundo[1722].

Fonte: FIDA

O FIDA conta com 177 Estados-Membros, dentre os quais há países em desenvolvimento e países de renda média e de renda alta de todas as regiões do mundo. A membresia do FIDA está aberta a qualquer Estado-Membro da ONU, a qualquer agência especializada da ONU e à AIEA. Não há contribuições anuais obrigatórias, no âmbito do FIDA, mas quase cem membros fazem contribuições anuais voluntárias, que compõem o orçamento do Fundo.

Em seu Relatório Anual de 2021, o FIDA destacou a piora da situação da fome no mundo, que atingiu entre 720 milhões e 800 milhões de pessoas em 2020 – um aumento de mais de cem milhões em relação a 2019. O relatório também fixou as soluções de trabalho a serem apresentadas pelo FIDA na Cúpula de Sistemas Alimentares e na 26ª Conferência das Partes (COP, na sigla em inglês), no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês), com destaque para a necessidade de garantir o acesso de pequenos produtores à tecnologia e de promover investimentos em projetos de adaptação às mudanças climáticas, de modo a fortalecer sua resiliência. Ainda segundo o relatório, em 2021, o FIDA financiou 27 projetos em 17 países da América Latina e Caribe, incluindo o Brasil[1723], investindo 487 milhões de capital próprio e alcançando montante total de investimentos da ordem de U$1,3 bilhão. Além disso, 49% dos beneficiários diretos dos projetos apoiados pelo FIDA eram mulheres e 22%, jovens.

O Relatório Anual de 2022 afirma que, em 2021, 9,8% da população mundial passaram fome, um aumento de 150 milhões de pessoas com relação ao início da pandemia. Estima que

[1722] Para mais informações, consulte: https://www.ifad.org/en/web/latest/-/extraordinary-times-call-for-extraordinary-measures-says-ifad-president-ahead-of-davos.

[1723] A exemplo do Projeto de Desenvolvimento Rural Sustentável da Região Semiárida da Bahia (Pro-Semiárido), que promove soluções de adaptação às mudanças do clima por meio de iniciativas como os “guardiões de sementes”, responsáveis por salvaguardar espécies nativas, mais adaptadas a condições climáticas adversas.

cerca de 670 milhões de pessoas seguirão passando fome em 2030, isto é, 8% da população mundial, a mesma proporção que em 2015, quando foram adotados os ODS. Em 2022, 198 projetos do FIDA estavam em execução, em 93 países.

d) Cúpula dos Sistemas Alimentares

Em setembro de 2021, foi realizada, em formato híbrido, a primeira Cúpula dos Sistemas Alimentares, convocada pelo secretário-geral das Nações Unidas (SGNU), António Guterres, no contexto da Década de Ação para Alcançar os ODS até 2030. Trata-se de um fórum de alto nível sob a coordenação das Nações Unidas para a revisão de iniciativas e troca de experiências com vistas ao desenvolvimento de estratégias para enfrentar os desafios dos sistemas alimentares, como fome, desnutrição e degradação ambiental. Especialmente focada na implementação da Agenda 2030, a iniciativa busca orientar a atuação de formuladores de políticas, líderes da indústria e outros interessados podem desenvolver e comprometer-se com estratégias eficazes baseadas em evidências para construir sistemas alimentares resilientes e equitativos, capazes de alimentar a crescente população mundial, preservando os recursos naturais do planeta.

A cúpula reuniu governos, empresas, agricultores, povos indígenas, jovens, acadêmicos e cidadãos para produzir um plano detalhado para um mundo onde bons alimentos sejam acessíveis e produzidos com dano mínimo aos sistemas naturais que sustentam a vida na Terra. Os trabalhos da Cúpula foram organizados em torno de cinco linhas de ação temáticas:

1) Garantia do Acesso a Alimentação Saudável, Segura, Sustentável para Todos;
2) Padrões de Consumo Saudáveis e Sustentáveis;
3) Produção em Escala de Alimentos Positivos para a Natureza;
4) Promoção do Sustento e da Distribuição de Valor Equitativa; e
5) Construção de Resiliência contra Vulnerabilidades, Choques e Tensões.

Em 2023, houve o primeiro exame dos avanços da Cúpula de Sistemas Alimentares de 2021, durante o Momento de Avaliação da Cúpula dos Sistemas Alimentares da ONU (UNFSS+2, na sigla em inglês). Ele foi realizado em julho de 2023, na sede da FAO, tendo reunido 22 chefes de Estado e de Governo, mais de cem ministros e outros representantes de mais de 160 países.

e) Estado de segurança alimentar no mundo

i. Definição de segurança alimentar

Para a FAO, a segurança alimentar significa que todas as pessoas, a todo momento, têm acesso físico e econômico à alimentos seguros e nutritivos que atendam às suas necessidades dietéticas e preferências alimentares para uma vida ativa e saudável. Assim, identificam-se quatro dimensões da segurança alimentar que devem ser preenchidas simultaneamente:

1) disponibilidade física do alimento;
2) acesso físico e econômico ao alimento;
3) utilização do alimento; e
4) estabilidade das três primeiras dimensões.

ii. Fome: insegurança alimentar aguda, grave ou severa

Para a FAO, a fome é definida como privação de alimento. Todas as pessoas em situação de fome sofrem insegurança alimentar, mas nem todas as pessoas em situação de insegurança alimentar estão em situação de fome. A fome é uma insegurança alimentar do tipo grave, que marca uma má alimentação crônica, medida pela prevalência de subalimentação. Nesse nível, em algum momento do ano, as pessoas ficaram sem alimento, e, em grau extremo, não tiveram acesso ao alimento por um dia ou mais. A insegurança alimentar pode ser classificada, portanto, em três diferentes níveis:

1) insegurança alimentar leve: é uma instabilidade na alimentação e reflete uma preocupação quanto à possível incapacidade de obter alimentos no futuro próximo e comprometimento da qualidade da alimentação;
2) insegurança alimentar moderada: nesse nível, as pessoas têm incertezas quanto à capacidade de obter alimentos e, às vezes, precisaram diminuir a qualidade ou quantidade de alimentos que consomem devido à falta de recursos; e
3) insegurança alimentar aguda, grave ou servera: há efetiva escassez ou privação de alimentos e má alimentação crônica para todos os indivíduos de uma família; em graus extremos, caracteriza a fome; é encontrada em uma determinada área e em um momento específico e demanda ações no curto prazo de prevenção e mitigação.

Fonte: FAO

Atualmente, o ODS 2 tem como objetivo "Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável" até 2030. No mundo, as principais causas da fome são conflitos, mudança do clima[1724], pandemia e desigualdade.

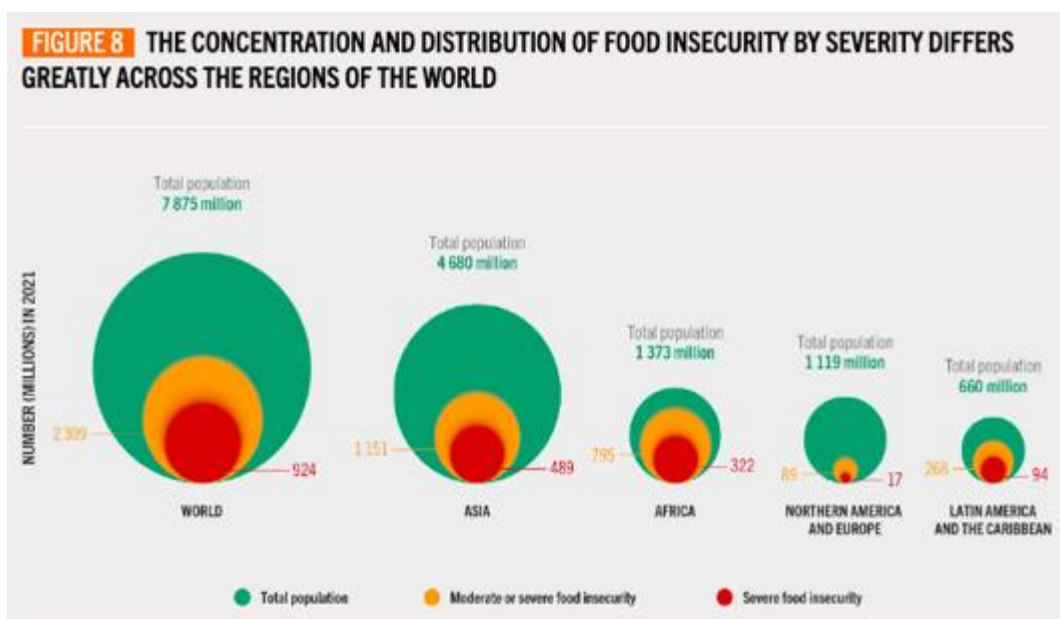
iii. Estado da Segurança Alimentar e Nutrição no Mundo

O Relatório sobre o Estado da Segurança Alimentar e Nutrição Mundial é uma avaliação anual elaborada conjuntamente por FAO, FIDA, UNICEF, PMA e OMS. Desde 1997, esse relatório monitora e analisa os progressos globais em direção à erradicação da fome, garantia da segurança alimentar e melhoria da nutrição. Além disso, oferece uma análise profunda dos principais desafios para alcançar esses objetivos dentro do contexto da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, notadamente em relação ao ODS 2: "Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável". Trata-se de um relatório direcionado para formuladores de políticas, organizações internacionais, instituições

[1724] De acordo com o alto-comissário de Direitos Humanos da ONU, Volker Turk, a crise climática pode colocar 80 milhões de pessoas a mais em risco de fome até a metade deste século.

acadêmicas e para o público em geral, a fim de conferir legitimidade e suporte político para iniciativas de combate à fome e garantia coletiva de segurança alimentar em âmbito global.

De acordo com o relatório de 2022, os países retrocederam em seus esforços de erradicação da fome e da má-nutrição. Já se classifica a situação atual como a pior crise de segurança alimentar desde a Segunda Guerra Mundial, por causa da convergência dos "4Cs": conflitos, COVID-19, clima e custos. Em 2021, a fome atingiu 924 milhões[1725] de pessoas; 2,309 bilhões de pessoas estavam em situação de insegurança alimentar moderada ou grave em 2020, ou seja, um terço da população mundial: um salto em relação ao 1,68 bilhão registrado cinco anos antes. Desde 2010, o número de pessoas em estado de insegurança alimentar passa por um aumento constante e, com a pandemia, a situação pode não melhorar[1726] até 2030, o que levaria os Estados a falharem na meta de erradicar a fome no mundo até aquela data, de acordo com os ODS.

FIGURE 8 THE CONCENTRATION AND DISTRIBUTION OF FOOD INSECURITY BY SEVERITY DIFFERS GREATLY ACROSS THE REGIONS OF THE WORLD

Fonte: FAO (2022)[1727]

Em 2020, as pessoas com fome já representavam quase 11,7% da população. Esse número atinge principalmente países em situações críticas, como o Iêmen, o Sudão do Sul, o Afeganistão, a Etiópia e a Somália. Na imagem acima, pode-se visualizar a distribuição geográfica da insegurança alimentar em seus diferentes níveis no mundo: na África, a insegurança alimentar atinge 57% da população e 23% da população passa fome; a Ásia é a região com maiores números absolutos de pessoas em situação de fome, com 489 milhões de pessoas – mais da metade dos casos do mundo. Tal cenário terá impacto nas gerações futuras, com um atraso no crescimento das crianças, que, em 2020, já eram afetadas (22% das crianças menores de cinco anos no mundo já sofriam com isso). A América do Norte e a Europa têm índices mais baixos, com 1,5% de seus habitantes com fome.

[1725] O PMA mantém um Mapa da Fome: um mapa que mostra em tempo real a situação da segurança alimentar no mundo, inclusive por meio de previsões e com informações sobre clima e conflitos.

[1726] A situação pode piorar ainda mais com a mudança das condições meteorológicas para o plantio na África, com maior dificuldade para o cultivo de grãos e com a venda, por parte de camponeses, de suas propriedades, o que deve comprometer a longo prazo o acesso à alimentação de qualidade.

[1727] Disponível em: https://www.fao.org/3/cc0639en/cc0639en.pdf.

Os principais destaques do relatório publicado em 2023 cobrem temas como a fome global em 2022, o progresso e os desafios regionais, a insegurança alimentar global, as perspectivas para o cumprimento do ODS 2 e a urbanização.

A fome global permaneceu relativamente estável em relação a 2021, atingindo 9,2% da população mundial em 2022. Trata-se, entretanto, de um aumento significativo em relação aos níveis pré-pandemia (7,9% em 2019). Nesse contexto, estima-se que cerca de 735 milhões de pessoas enfrentaram a fome em 2022, um aumento de 122 milhões em comparação com 2019. Prevê-se que quase 600 milhões de pessoas sofrerão subalimentação crônica em 2030, destacando o desafio significativo, especialmente na África. Entre 2021 e 2022, houve progressos na redução da fome na América Latina e na Ásia, mas a fome persiste, quando não se intensifica, na Ásia Ocidental, no Caribe e em todas as sub-regiões da África, cujos índices pós-pandemia remetem a um retrocesso a níveis anteriores à 2010.

A prevalência da insegurança alimentar moderada ou grave permaneceu estável, afetando 29,6% da população mundial em 2022, incluindo 900 milhões enfrentando insegurança alimentar grave. A questão afeta desproporcionalmente mulheres (33,3%) e habitantes de áreas rurais (26,0%). O relatório conclui que sem a intensificação de esforços, a meta de acabar com a fome e a insegurança alimentar até 2030 permanecerá inalcançável; especialmente porque, apesar da recuperação global da pandemia, a desigualdade persiste, agravada pelas consequências da guerra na Ucrânia, à pandemia, conflitos e perturbações climáticas.

O relatório também considera uma urbanização crescente, prevendo que quase 70% da população viverá em cidades até 2050 (hoje são cerca de 56% da população), o que provoca desafios e oportunidades para garantir o acesso a dietas acessíveis e saudáveis. Considera crucial aumentar os investimentos públicos em pesquisa e desenvolvimento para criar ambientes alimentares mais saudáveis e mecanismos de governança de sistemas agroalimentares que transcendam fronteiras setoriais e administrativas, apoiando governos locais e estabelecendo a interconectividade entre zonas urbanas e rurais.

É importante destacar que o Escritório Regional da FAO para a América Latina e o Caribe também produz um relatório específico sobre a região, denominado *Panorama Regional de la Seguridad Alimentaria y la Nutrición*. Na edição do ano de 2023, o relatório aponta que cerca de 43 milhões de pessoas passaram fome em 2022, o que corresponde a 6,5% da população da região. A cifra representa um decréscimo de 0,5 ponto percentual em relação ao período anterior, embora ainda superior ao índice do período pré-pandemia, de 5,6% da população. A diminuição em 2023 é atribuída a um melhor desempenho do mercado de trabalho, às políticas de proteção social implementadas pelos países da região e ao aumento do preço dos insumos energéticos, o que benefieuou países sul-americanos exportadores do recurso.

iv. Global Hunger

O índice *Global Hunger* é calculado por organizações não governamentais europeias que buscam oferecer, anualmente, uma ferramenta para monitorar a fome em níveis internacionais, regionais e nacionais com base em múltiplas dimensões da fome ao longo do tempo. Utiliza a combinação de quatro indicadores: subnutrição; atraso de crescimento em crianças; crianças abaixo do peso; e mortalidade infantil. A partir disso, cria-se uma escala de 0 a 100, em que 0 é a melhor pontuação (sem fome) e 100, a pior. Entre os países em situação alarmante, especialmente em razão de conflitos, destacam-se, em 2023: Iêmen, República Centro-Africana (RCA),

Madagascar, Etiópia, República Democrática do Congo (RDC), Lesoto, Sudão do Sul, Somália e Chade.

Fonte: *Global Hunger Index*

v. *Integrated Food Security Phase Classification* (IPC)

O *Integrated Food Security Phase Classification* (IPC) é uma iniciativa para melhorar a análise da segurança alimentar e da nutrição, desenvolvido em 2004, para acompanhar a situação na Somália por parte da FAO e desde então foi expandido para trinta países. O índice distingue e liga insegurança alimentar aguda[1728], insegurança alimentar crônica[1729] e má-nutrição aguda[1730]. São cinco níveis diferentes: mínima; estresse; crise; emergência; e catástrofe ou fome. O IPC registra atualmente 600 mil pessoas em fase de catástrofe, 26,256 milhões de pessoas em emergência, 141,61 milhões de pessoas em crise e 281,74 milhões de pessoas em situação de estresse alimentar.

vi. Chamado conjunto de organizações internacionais

Em 9 de fevereiro de 2023, os líderes da FAO, da Organização Mundial do Comércio (OMC), do Fundo Monetário Internacional (FMI), do Banco Mundial e do PMA publicaram comunicado conjunto urgindo os Estados a se engajarem em ações de combate à crise de segurança alimentar e nutricional. As instituições alertaram para o cenário global atual, marcado pelo número recorde de pessoas em situação de grave insegurança alimentar (349 milhões em 79 países) e pelo pior nível de acesso a fertilizantes desde a crise alimentar de 2007-2008. De acordo com o Relatório Global sobre Crises Alimentares, elaborado pela UE, pelo PMA e por outras entidades humanitárias, a insegurança alimentar aguda piorou pelo quarto ano consecutivo em

[1728] Privações alimentares que ameaçam vidas, independente de causas, contexto ou duração.
[1729] Inabilidade persistente ou sazonal de consumir dietas adequadas, especialmente por causas estruturais.
[1730] Alta prevalência de má-nutrição aguda acompanhada de alto o crescente nível de morbidade ou falta de alimento individual.

2022. Considerando-se um universo de 58 países, houve aumento de 22,7% no número de pessoas nessa situação, passando a 258 milhões.

f) Tendências: crises e contextos específicos

i. A pandemia de COVID-19

A pandemia de COVID-19 impactou gravemente as estatísticas sobre a fome em todas as regiões do mundo, com uma aceleração do aumento da fome crônica, sobre o pano de fundo de populações já fragilizadas por conflitos de longa duração, como o da Síria, do Iêmen e do Afeganistão, por crises políticas constantes, como no Haiti, e por efeitos das mudanças climáticas. De fato, em 2020, 768 milhões de pessoas estavam nessa situação, um aumento de 118 milhões de pessoas em relação ao ano anterior. Isso se deu com as medidas adotadas para conter a crise sanitária, que levaram ao aumento dos preços de alimentos, da desnutrição e da desigualdade.

O aumento de preços dos alimentos inquieta autoridades e governos e todo ano 1,3 bilhões de toneladas de alimentos são desperdiçados ou perdidos, o que é agravado pelo problema do efeito estufa, pois piora as perspectivas de cultivos de alimentos. Além disso, o ano de 2022 registrou um índice de preços de alimentos 143,7 pontos, uma alta de mais de 14% em relação a 2021.

ii. A guerra na Ucrânia

O conflito entre Rússia e Ucrânia também fragiliza a segurança alimentar mundial, pois envolve dois grandes produtores e importante exportadores de produtos agrícolas, especialmente de cereais. O setor agrícola é parte integrante da estratégia de inserção internacional russa, que aposta há mais de uma década em um "rearmamento cerealista", e volta suas exportações principalmente para o Oriente Médio e o Magrebe. A Ucrânia, por sua vez, tem como principal comprador a China, mas o conflito levou à queda da produção e da exportação ucranianas, já que a Ucrânia teve seus acessos a portos bloqueados.

Na verdade, o conflito reforça uma situação turbulenta no setor de alimentos, que já vinha sendo impactado pela estratégia chinesa de concorrência[1731], pelas mudanças climáticas[1732] e pela pandemia[1733]. Mesmo com a Rússia se firmando como principal exportador de trigo, os preços dos cereais e demais alimentos ainda não voltaram aos níveis de 2021, ainda que estejam em retração desde meados de 2022, e o governo russo acusa o Ocidente de ter provocado a crise alimentar com as sanções. Muitos países em desenvolvimento não se posicionaram sobre o conflito para garantir

[1731] A China, apesar de ter aumentado muito sua produção agrícola para diminuir sua dependência de importações, também aumentou muito suas importações desses produtos e, após a pandemia, tem feito grandes compras para recompor os estoques, o que pressiona para cima os preços, gera instabilidades e polariza os fluxos comerciais. Além disso, a China inseriu em seu plano quinquenal a intenção de mudar sua regulação sobre organismos geneticamente modificados (OGMs) para que possa cultivá-los e aumentar a produtividade.

[1732] É ainda um grande desafio adaptar a agricultura para reduzir as emissões do setor, que, com o setor agroalimentar, responde por quase 30% dos gases de efeito estufa, grande parte da perda de biodiversidade e degradação de solos e recursos de água. As mudanças climáticas trazem consigo riscos à agricultura, como maiores variações de temperatura e de safras, mais pragas, catástrofes naturais, aumento do nível do mar, entre outros, o que deve impactar a geografia das produções agrícolas.

[1733] Durante a pandemia, os agricultores não puderam trabalhar e as cadeias de produção e de escoamento não foram mantidas. Além disso, os consumidores perderam renda, e a inflação de bens de primeira necessidade aumentou. O comércio marítimo também teve interrupções e foi encarecido.

a continuidade do fornecimento de insumos. Na Cúpula do BRICS em 2022, Putin chegou a prometer ao Brasil que o favoreceria na venda de grãos.

A agricultura tem papel central na estocagem de carbono e na garantia da segurança alimentar. Os setores agrícola, agroalimentar e de pesca empregam mais de um bilhão de pessoas no mundo, e a maioria desses trabalhadores vive em situação precária e de isolamento. Com os novos desafios e instabilidades, a cooperação internacional será central para a redução de incertezas e manutenção do comércio alimentar.

iii. A situação na Somália

Na Somália, uma crise de fome foi evitada porque as comunidades e as equipes de emergência auxiliaram os mais necessitados durante a mais longa e mais grave seca na história recente do país em 2022. Ainda assim, a insegurança alimentar está em níveis catastróficos de acordo com o último relatório do IPC, e o preço da água e dos alimentos continua elevado. A situação revelou alguma melhora em razão das chuvas entre abril e junho de 2023, da redução dos preços de água e alimentos e da continuidade da prestação de assistência humanitária internacional. Apesar disso, o PMA estima que, ao final de 2023, um quarto da população da Somália deve estar em situação crítica de fome.

iv. Insegurança alimentar no Brasil

No Brasil, atualmente, mais de 120 milhões de pessoas estão em situação de insegurança alimentar, como ressaltou a ministra do Meio Ambiente e Mudança do Clima, em Davos, em 2023. Com efeito, entre o fim de 2021 e o início de 2022, mais de 30% dos domicílios brasileiros estavam em situação de insegurança alimentar moderada ou grave, dentro desses, 15,5% (33 milhões) estão em insegurança alimentar grave, um aumento de 14 milhões de pessoas em um ano. Nas áreas rurais, especialmente entre pequenos produtores, a situação é ainda pior do que nas áreas urbanas, com mais de 60% da população enfrentando insegurança alimentar e uma prevalência maior das formas mais severas de insegurança alimentar. As disparidades regionais também são marcantes, com índices mais elevados no Norte e no Nordeste. Há também maior incidência de situações de insegurança alimentar entre pessoas pretas, famílias chefiadas por mulheres, pessoas pouco escolarizadas e com menor acesso à água canalizada.

g) Brasil e FAO

O Brasil foi um dos 42 países que se reuniram em Quebec, em 1945, para fundar a FAO. A FAO iniciou suas atividades no Brasil em 1949, quatro anos após sua fundação, e abriu o Escritório Regional para a América Latina no Rio de Janeiro em 1951. No mesmo ano, o professor Josué de Castro foi nomeado presidente independente do Conselho da FAO, posição mantida até 1955. Em 1956, o escritório regional foi transferido para o Chile, e o Rio de Janeiro tornou-se um escritório sub-regional, responsável por Argentina, Brasil, Guiana, Paraguai e Uruguai. A cooperação técnica FAO-Brasil começou formalmente em 1964, com a assinatura de um acordo para o apoio técnico contínuo da FAO. Devido às dimensões continentais do Brasil, ao vasto potencial de seu setor agrícola e à possibilidade de desenvolver um programa de cooperação abrangente com o governo do Brasil, a representação mudou seu *status* para Escritório Nacional em 1971. Em 1973, o escritório é transferido para a nova capital, Brasília, e situa-se dentro da sede

do Instituto Nacional de Meteorologia (INMET), ligado ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

O principal marco histórico da relação Brasil-FAO foi o lançamento, em 2008, do Comitê Consultivo do Programa de Cooperação Internacional Brasil-FAO (PCIBFAO), parceria entre o governo brasileiro, representado pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC), e a FAO. Seu principal objetivo é fomentar a cooperação Sul-Sul trilateral e contribuir para o desenvolvimento de países da América Latina, Caribe e África e, em seu âmbito, já foram investidos mais de US$ 50 milhões, em projetos em cerca de 25 países. Atualmente, o Comitê lidera a execução de cinco projetos: Iniciativa América Latina e Caribe sem fome 2025; +Algodão; Consolidação de Programas de alimentação Escolar na América Latina e no Caribe; Apoio ao Fortalecimento da Governança Responsável da Posse da Terra na América Latina e Caribe; e Fortalecimento da Agricultura Familiar e Assentados da Reforma Agrária.

O brasileiro José Graziano dirigiu a FAO por dois mandatos consecutivos, entre 2012 e 2019. O Brasil apoiou a eleição do atual diretor chinês, Qu Dongyu, em 2019 e, em fevereiro de 2023, declarou apoio à sua reeleição[1734].

Em março de 2013, foi instalada Unidade de Gestão de Projetos da FAO, no estado do Paraná, por iniciativa de acordo assinado entre a Itaipu Binacional e o governo estadual com a FAO. Dentre as ações implementadas, que abrangem os três estados do Sul do País, destaca-se o projeto "Gestão binacional e integrada dos recursos hídricos da Lagoa Mirim e Lagoas Costeiras"" lançado em 2020 em parceria trilateral FAO-Brasil-Uruguai e com apoio do Fundo Global para o Meio Ambiente (GEF, na sigla em inglês).

Em 2014, o Brasil saiu do Mapa Mundial da Fome, segundo relatório global da FAO. A título informativo, os avanços no combate à fome e à pobreza decorrem, segundo a FAO, da priorização da agenda de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) a partir de 2003, dando destaque ao lançamento da Estratégia Fome Zero[1735], à recriação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA: criado em 1993; extinto em 1994; recriado em 2003; novamente extinto em 2019; e recriado uma segunda vez pelo governo Lula, em fevereiro de 2023[1736]), à institucionalização da política de SAN e à implementação, de forma articulada, de políticas de proteção social e de fomento à produção agrícola. O relatório "O Estado da Segurança Alimentar e Nutricional no Mundo", publicado em julho de 2022 pela FAO, mostrou que o Brasil

---

[1734] Nota do Brasil em apoia à reeleição de Qu Dongyu como diretor-geral da FAO: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/apoio-do-brasil-a-reeleicao-do-diretor-geral-da-fao-qu-dongyu.

[1735] Em 2023, o governo Lula lançou sua nova estratégia de combate à fome e à má nutrição: o Plano Brasil sem Fome. Ele é composto por 80 ações e programas, com mais de cem metas propostas pelos 24 ministérios que compõem a CAISAN, organizada em três eixos: 1) Acesso à renda, redução da pobreza e promoção da cidadania; 2) Alimentação adequada e saudável, da produção ao consumo; e 3) Mobilização para o combate à Fome. O plano tem como metas tirar o Brasil do Mapa da Fome até 2030, reduzir, ano a ano, as taxas totais de pobreza e reduzir a insegurança alimentar e nutricional, especialmente a de tipo grave.

[1736] O CONSEA, relançado em fevereiro de 2023, após ter sido extinto pelo governo anterior, tem a responsabilidade de assessorar e monitorar políticas públicas relacionadas à segurança alimentar e nutricional em nível federal, sendo composto por dois terços de representantes da sociedade civil e um terço de representantes governamentais. Ele leva a voz da sociedade civil brasileira às reuniões do CSA. Em 2023, o CONSEA aprovou a recomendação de que "o governo brasileiro reconheça a Declaração das Nações Unidas sobre o Direito dos Camponeses, das Camponesas e outras pessoas que trabalham em Áreas Rurais (2018)", cuja adoção se deu em 2018 na AGNU e no CDH, com abstenções do Brasil, e que "reafirme, implemente e dê concretude ao direito à soberania alimentar". A soberania alimentar "diz respeito ao direito que tem os povos de definirem as políticas, com autonomia sobre o que produzir, para quem produzir e em que condições produzir". O CONSEA também deseja contribuir à Aliança Global contra a Fome e a Pobreza, proposta pelo presidente Lula no G20.

voltou ao Mapa da Fome, ficando na faixa de prevalência de 2,5% a 4,9%, com média de 4,1% entre 2019 e 2021; os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) no segundo semestre de 2020 já indicavam que o Brasil, desde 2018, teria voltado ao Mapa da Fome (relação de países que têm mais de 2,5% da população ingerindo menos calorias que o recomendável).

Em 2015, foi firmado memorando de entendimento entre Brasil e FAO, em vigor por cinco anos, já renovados automaticamente. Para iniciativas de cooperação entre Brasil e FAO ver seção sobre cooperação internacional no capítulo 6.

Em setembro de 2022, na 3ª Reunião do Comitê Consultivo do PCIBFAO, foram acordadas as prioridades para a nova fase (2023-2027) do PCIBFAO: aprofundamento da agenda de apoio à agricultura familiar; promoção do acesso à alimentação saudável; promoção da sustentabilidade e de políticas agroambientais exitosas; e inteligência e gestão territorial. As prioridades estão alinhadas às quatro melhorias do Marco Estratégico 2022-2031 da FAO.

Em setembro de 2023, o DG-FAO Qu Dongyu realizou visita oficial ao Brasil. Em Brasília, o DG manteve encontros com os ministros da Agricultura e Abastecimento, Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome e e Integração e Desenvolvimento Regional. A extensa agenda de trabalho incluiu ainda visita à Embrapa, à sede da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) e a um núcleo rural próximo à capital. Em cerimônia realizada no Itamaraty, o DG-FAO e o chanceler Mauro Vieira assinaram Carta de Intenções para a criação de um Centro Brasil-FAO para a cooperação Sul-Sul trilateral. Inspirado na trajetória e legado de Josué de Castro, notório intelectual e ativista pioneiro contra a fome, o Centro Josué de Castro terá por objetivo promover, em nível global, a segurança alimentar e nutricional e os sistemas agrícolas sustentáveis. Foram também firmadas parcerias entre a FAO e a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE). No mesmo mês, o presidente Lula reuniu-se com Dongyu à margem de cúpula do G77+China em Havana.

i. Josué Apolônio de Castro

Josué Apolônio de Castro foi médico e presidente do Conselho Executivo da FAO de 1951 a 1955, além de embaixador brasileiro junto à ONU. Seus trabalhos, que utilizam a metodologia geográfica, envolvem uma extensa obra sobre a fome, as causas do problema e suas consequências sobre as pessoas afetadas. Destacam-se, entre seus livros, *Geografia da Fome. A fome no Brasil* (1946) e *A Geopolítica da Fome* (1948). A fome brasileira passa a ser denunciada mundialmente e vista, por ele, como consequência do processo de colonização do País e pela manutenção do sistema colonial. Na sequência, sua análise da fome no mundo, com seu segundo livro, contempla a constatação de que a maioria da população mundial está subalimentada, especialmente no Sul global, o que deve envolver a ação de governos para erradicar a fome, já que a fome é uma "escolha política", e erradicá-la também deve sê-lo. É precisamente no quadro desse discurso que foi lançado o Fome Zero durante o governo Lula. Em dezembro, foi lançado, durante reunião do Conselho da FAO, o livro *Josué de Castro e a Diplomacia da Fome*, publicado pela Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), em evento que contou com a participação do DG-FAO e do ex-DG José Graziano da Silva.

ii. José Graziano da Silva

Em 2011, o brasileiro José Graziano da Silva foi eleito diretor-geral da FAO, tornando-se o primeiro latino-americano a ocupar o cargo. Reeleito em 2015, Graziano completou dois mandatos de quatro anos à frente da FAO, de 2012 a 2015 e de 2015 a 2019. Engenheiro agrônomo pela Universidade de São Paulo (USP), doutor pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e pós-doutor pela Universidade de Berkeley e pela Universidade de Londres, Graziano foi um dos principais formuladores e executores do Programa Fome Zero, um dos principais pontos da campanha presidencial de Lula em 2002. Com a vitória deste, Graziano foi indicado ministro extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, cargo que ocupou entre 2003 e 2004, quando foi criado o Ministério do Desenvolvimento Social e do Combate à Fome, que passou a ser chefiado por Patrus Ananias. Graziano tornou-se, então, conselheiro especial da Presidência.

Em 2006, Graziano tornou-se diretor-geral assistente da FAO e atuou como representante da América Latina e Caribe na organização. Nesse período, logrou obter o comprometimento dos países da região com a erradicação da fome até 2025[1737], a primeira iniciativa regional desse tipo. Em 2011, Graziano lançou sua candidatura ao cargo de diretor-geral da FAO, como sucessor de Jacques Diouf; foi eleito na 37ª Conferência da FAO, com 92 dos 180 votos. Em 2015, Graziano, candidato único, foi reeleito com 177 dos 182 votos; seu segundo mandato foi marcado por controvérsias, a exemplo do reconhecimento do governo Maduro por seus resultados na redução da fome entre 2013 e 2015 (em contexto de escassez aguda de alimentos no país) e da indicação da esposa do ex-presidente do Peru, Ollanta Humana, para um cargo sênior da FAO, enquanto ela era investigada por alegações de corrupção.

Ao longo de seus dois mandatos, Graziano promoveu agenda substancial voltada ao desenvolvimento inclusivo e sustentável do meio rural, com ênfase na questão do emprego rural. Exemplos disso são os estudos "*Boom* Agrícola e Persistência da Pobreza Rural", "A Institucionalidade Agropecuária na América Latina, Estado Atual" e "Desafios e Políticas de Mercado de Trabalho e Pobreza Rural na América Latina".

h) O Brasil e a Cúpula dos Sistemas Alimentares

A Cúpula dos Sistemas Alimentares, realizada em 2021, é parte do esforço do *build back better* após a pandemia. Os sistemas alimentares envolvem todas as pessoas e os processos do cultivo e da produção alimentar, do campo até os caixas de supermercados, e transformá-los em direção à sustentabilidade é passo indispensável para atingir os ODS. A participação de atores foi inclusiva, o que levou a cúpula a ser chamada de *People's Summit*, ao envolver agricultores, cientistas, indígenas e outros interessados.

O Brasil participou ativamente no processo de consultas e discussão de relatórios no âmbito das cinco linhas de ação da Cúpula:

1) Linha de ação 1 (AT1): Garantia do Acesso a Alimentação Saudável, Segura, Sustentável para Todos;
2) Linha de ação 2 (AT2): Padrões de Consumo Saudáveis e Sustentáveis;
3) Linha de ação 3 (AT3): Produção em Escala de Alimentos Positivos para a Natureza;
4) Linha de ação 4 (AT4): Promover o Sustento e a Distribuição de Valor Equitativa;

[1737] No marco da Iniciativa América Latina e Caribe sem Fome, lançada em 2010.

5) Linha de ação 5 (AT5): Construção de Resiliência contra Vulnerabilidades, Choques e Tensões.

O Brasil submeteu ao processo preparatório da cúpula o que chamou "propostas transformadoras", envolvendo temas como elaboração de guias alimentares; acompanhamento da situação nutricional da população; combate a perdas e desperdício[1738], alimentação escolar, ecoturismo, uso sustentável do solo, entre outros. Na pré-Cúpula, em Roma, houve articulação com outros países nas Américas para reconhecer-se a diversidade dos sistemas produtivos, considerando-se o modelo de agricultura tropical, de modo a evitar-se visões prescritivas de sustentabilidade. Para o Brasil, políticas públicas e regras e padrões sanitários devem estar baseados na ciência e a alimentação saudável deve ser promovida pela informação aos consumidores.

Além disso, o Brasil ressaltou o papel insubstituível da agricultura, seus produtores e outros envolvidos nos sistemas alimentares para a produção de alimentos. A agricultura também é, em última instância, uma atividade indispensável para erradicar a pobreza, promover o desenvolvimento rural e proteger o meio ambiente. Nesse sentido, o Brasil se compromete com o desenvolvimento de um sistema alimentar mais produtivo, inclusivo e sustentável até 2030, sem o uso de novas áreas e com a redução do desperdício de alimentos.

Em julho de 2023, o Brasil participou do Momento de Avaliação da Cúpula das Nações Unidas sobre Sistemas Alimentares (UNFSS+2, na sigla em inglês), que aconteceu em Roma, na sede da FAO. A delegação brasileira foi chefiada pela secretária-executiva do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, Fernanda Machiaveli, e incluiu representantes dos ministérios da Saúde, do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, da Educação e das Relações Exteriores, além da presidente do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Na ocasião, a delegação brasileira entregou ao SGNU a versão atualizada dos Caminhos Nacionais, revisão de documento de 2021, que reúne compromissos nacionais voluntários e ações do governo brasileiro para promover a transformação sustentável dos sistemas alimentares e contribuir para a consecução dos ODS.

Destacam-se, entre as iniciativas[1739], programas como o Bolsa Família, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), além do

[1738] Em 2021, o então Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento criou o Grupo de Trabalho de Enfrentamento a Perdas e Desperdício de Alimentos.

[1739] Este conjunto de iniciativas tem-se estruturado a partir do arcabouço legal estabelecido pela Lei nº 11.346, que em 2006 criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada. Conhecida como Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, essa lei reforça a importância da tutela desse direito humano, destacando a necessidade de ações intersetoriais que abranjam esferas municipal, estadual e federal. O Artigo 7º afirma: "A consecução do direito humano à alimentação adequada e da segurança alimentar e nutricional da população far-se-á por meio do SISAN, integrado por um conjunto de órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e pelas instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, afetas à segurança alimentar e nutricional e que manifestem interesse em integrar o Sistema, respeitada a legislação aplicável. § 1º A participação no SISAN de que trata este artigo deverá obedecer aos princípios e diretrizes do Sistema e será definida a partir de critérios estabelecidos pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA e pela Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, a ser criada em ato do Poder Executivo Federal." O SISAN é composto pela Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, o CONSEA, e a CAISAN, junto com seus equivalentes nos estados e municípios. A atuação do SISAN, de 2006 a 2019, representou uma inovação institucional significativa, proporcionando uma plataforma para a colaboração entre o poder público e a sociedade civil na formulação, implementação e monitoramento de políticas públicas para a realização do direito humano à alimentação adequada. Essas políticas não apenas tiraram o Brasil do Mapa da Fome em 2014, mas também elevaram o país a uma posição de destaque global no combate à fome e à miséria. Espera-se que esforço similar possa vir a ter mesmo sucesso até mesmo antes de 2030.

Plano Brasil Sem Fome, que objetiva tirar o Brasil novamente do mapa da fome até 2030, por meio de 80 ações e programas, com mais de cem metas propostas pelos 24 Ministérios que compõem a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN)[1740]. Tais programas apoiam o desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e preferencialmente pela agricultura familiar; e com a previsão de aquisição mínima de 30% dos recursos federais em alimentos da agricultura familiar. Além disso, preveem que no mínimo 75% dos recursos devem ser destinados à aquisição de alimentos in natura ou minimamente processados, com a obrigatoriedade de fornecimento semanal de frutas *in natura*, verduras e legumes.

O documento Caminhos Nacionais não deixa de observar que o Brasil enfrenta significativos desafios nesse processo, como o aumento da pobreza, insegurança alimentar e desigualdades sociais, sobretudo nos últimos, agravados pelos impactos da pandemia. Dados do 2º Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar revelam que 33 milhões de pessoas vivem em insegurança alimentar grave, enquanto 58,7% da população enfrenta insegurança alimentar em algum grau, além do considerável aumento na participação dos alimentos ultraprocessados na dieta nacional. Tais índices são ainda agravados pelas diferenças regionais e socioeconômicas, bem como as desigualdades de raça e gênero.

Nesse contexto, o citado documento também registra prioridades determinadas para enfrentar esses desafios, como:

1) fortalecer e ampliar políticas voltadas ao aumento da eficiência e da resiliência da produção;
2) implementar medidas de adaptação às mudanças climáticas e redução das emissões de gases de efeito estufa nos sistemas alimentares;
3) promover a conservação e restauração da vegetação nativa em áreas rurais por meio da implementação plena do Código Florestal;
4) fortalecer as instâncias de participação popular, como as Conferências e Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional em âmbito municipal, estadual e nacional;
5) identificar demandas e potencialidades dos territórios para o desenvolvimento de uma agricultura mais resiliente e o fortalecimento da segurança alimentar e nutricional;
6) implementar e fortalecer o apoio à renda de grupos vulnerabilizados por meio de programas institucionais;
7) impulsionar a geração e o uso de energia renovável dentro dos sistemas alimentares; e
8) apoiar os pequenos proprietários e a agricultura familiar na promoção de meios de vida sustentáveis e na diversificação da produção de alimentos.

Entre as mudanças mais significativas entre as duas versões do documento, o Brasil revisou sua posição sobre a liberalização do comércio internacional de alimentos e o papel do Estado na promoção da segurança alimentar. Se, em 2021, defendia a liberalização do mercado mundial como essencial para alcançar os ODS de erradicação da pobreza extrema e de acabar com a fome até o ano de 2030, a posição de 2023 reconhece o papel do comércio internacional "ao permitir o abastecimento e o equilíbrio no fornecimento de alimentos entre os países", mas acrescenta, como condicionante à promoção da abertura comercial, que a posição brasileira nas negociações deve

[1740] A CAISAN é composta por representantes de 24 Pastas do governo federal e tem a função de elaborar o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN) com base na Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), delineando diretrizes, metas, fontes de recursos e instrumentos de monitoramento para a execução dessa política. Foi essa CAISAN a responsável pela composição do documento Caminhos Nacionais, apresentado pela comissão brasileira por ocasião do UNFSS+2.

“proteger e promover os interesses dos agricultores familiares e a diversidade dos sistemas alimentares brasileiros”.

i) O Brasil e o FIDA

Em fevereiro de 2023, a secretária-geral do Ministério das Relações Exteriores, embaixadora Maria Laura da Rocha, reuniu-se com delegação do FIDA para tratar de projetos do fundo no Brasil, que somam US$ 452 milhões e são implementados em todos os estados do Nordeste, em Minas Gerais e no Espírito Santo. O Brasil conta com a maior carteira de projetos do FIDA na América Latina, implementados no País desde 1980. O Brasil também desenvolve projetos com o FIDA no âmbito da cooperação Sul-Sul, em benefício de países da América Latina e da África. A comitiva do FIDA enviada ao Brasil também se reuniu com o BNDES, parceiro do FIDA e do Fundo Verde para o Clima (GCF, na sigla em inglês) no projeto “Serão Vivo: Resiliência Climática nas Comunidades Rurais do Nordeste”, que apoiará a produção agrícola de 250 mil famílias em quatro estados da região. Por fim, o Plano de Ação FIDA-Brasil, gerido pela ABC, encontra-se, atualmente, em processo de renegociação.

Em julho, a secretária-geral das Relações Exteriores, embaixadora Maria Laura da Rocha, recebeu, em Brasília, o presidente do FIDA, Alvaro Lario, para conversa sobre avanços e desafios dos projetos financiados pelo FIDA no Brasil. Entre os temas discutidos, está o “Sertão Vivo”, que trará cerca de R$ 1 bilhões em recursos para aumentar a produtividade e reforçar a resiliência contra as mudanças do clima em estados do Nordeste.

j) Brasil e ações internacionais de combate à fome

Um brasileiro, Guilherme Costa, presidiu a Comissão do *Codex Alimentarius*, entre 2017 e 2021. O *Codex*, cujo Secretariado se localiza em Roma, é uma coletânea de padrões, orientações e recomendações, reconhecidos internacionalmente, relativos a alimentos, produção de alimentos e segurança alimentar.

Em 2004, por impulso do Brasil, foi lançada a Ação Global contra a Fome e Pobreza na AGNU, e o *Zero Hunger Challenge*, lançado em 2012, pelo então SGNU Ban Ki-moon, contou com apoio do País. Em 2012, a Assembleia Mundial da Saúde acordou metas globais para a nutrição; Londres sediou o *Hunger Summit*; e Brasil, Reino Unido, PMA e FAO lançaram o *Purchase from Africans for Africa* (PAA Africa). No ano seguinte, Londres sediou a cúpula *Nutrition for Growth* (N4G). Em 2016, a AGNU proclamou a Década de Ação das Nações Unidas sobre Nutrição (2016-2025) e, durante os Jogos Olímpicos, o Rio de Janeiro sediou evento relacionado ao *Nutrition for Growth*. A segunda edição da cúpula mundial do *Nutrition for Growth* aconteceu em Milão, em 2017. Em 2019, diversos países do mundo, incluindo o Brasil, uniram-se no lançamento da Década da Agricultura Familiar 2019-2028 da FAO, como parte de seus esforços para a implementação do ODS 2. A terceira cúpula do N4G ocorreu em 2021, em Tóquio, no contexto da pandemia de COVID-19. Nessa cúpula, governos e a iniciativa privada comprometeram-se a doar US$ 27 bilhões para combater a desnutrição. A França deve receber a 4ª cúpula em 2024, em evento relacionado às Olimpíadas de Paris.

Durante a 12ª Conferência Ministerial (MC12) da OMC, em 2022, adotou-se compromisso de não imposição de restrições às exportações de alimentos adquiridos pelo PMA. O Brasil foi o facilitador das negociações a respeito desse tema no período de 2020 a 2021.

Além das iniciativas de âmbito multilateral, há também ações de alcance regional e inter-regional. Em 2004, no Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS), foi lançado o Fundo IBAS para o Alívio da Fome e da Pobreza (para mais detalhes, ver o capítulo 4). Em 2010, foi lançado o "Diálogo Brasil-África em Segurança Alimentar, Combate à Fome e Desenvolvimento Rural" e o Brasil criou o Programa Mais Alimentos África (o Mais Alimentos é de 2008), como programa de financiamento facilitado para aquisição por países africanos de máquinas e de equipamentos agrícolas brasileiros. Além disso, o tema é tratado atualmente no Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) – no âmbito da Reunião de Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social (RMADS) e da Reunião Especializada de Agricultura Familiar (REAF) –, na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) – no âmbito do Conselho de Segurança Alimentar da CPLP e Nutricional (CONSAN-CPLP) – e na Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos – de acordo com seu Plano sobre Segurança Alimentar, Nutrição e Erradicação da Fome (SAN CELAC 2025), elaborado com a ajuda da FAO, e também com o suporte da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) e da CEPAL. A respeito de cooperação em bancos de leite humano, ver a seção sobre saúde, anteriormente neste capítulo.

O Brasil aderiu, em 2022, à Coalizão para a Alimentação Escolar. Criada em 2021, em atuação conjunta de França e Finlândia, a iniciativa conta atualmente com a parceria de mais de 75 países. O objetivo principal da coalizão é garantir que todas as crianças do mundo tenham a oportunidade de receber uma refeição saudável e nutritiva na escola até o ano de 2030, apoiando os países a criarem programas nacionais eficazes de alimentação escolar. Em 2023, o governo federal indicou o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) como instituição brasileira participante da Coalizão para a Alimentação Escolar e nomeou a presidente da autarquia, Fernanda Pacobahyba, como representante na aliança. Em 18 e 19 de outubro, foi realizada, em Paris, a primeira Reunião Global da Coalizão para a Alimentação Escolar. A delegação brasileira foi chefiada pela secretária-geral das Relações Exteriores, embaixadora Maria Laura da Rocha, e contou com a presença de Fernanda Pacobahyba. Na abertura do evento, a secretária-geral confirmou a aceitação do convite feito ao presidente Lula para que o Brasil assumisse a copresidência da coalizão, juntamente com França e Finlândia. Na reunião, o Brasil propôs a criação de uma nova iniciativa sob a coalizão, centrada na cooperação internacional.

Em 2023, foi criada, no âmbito da estrutura institucional do Itamaraty, subordinada diretamente à Secretaria-Geral, a Coordenação-Geral de Segurança Alimentar.

Em novembro de 2023, foi realizado o evento "Alimentação Escolar na América Latina e Caribe: Trajetórias e Perspectivas", em parceria entre a ABC, a FAO e o FNDE, para celebrar os 14 anos e os resultados do projeto de Cooperação Sul-Sul sobre alimentação escolar. O evento contou com a participação de representantes de 18 países da região.

Também em novembro, o Reino Unido sediou a Cúpula Global sobre Segurança Alimentar, em parceria com os Emirados Árabes Unidos (EAU) e a Somália. O evento teve por objetivo galvanizar ações para enfrentar a fome e a desnutrição, inclusive por meio de ciência e tecnologia de ponta financiadas pelo Reino Unido; chamar a atenção da comunidade internacional para o aprofundamento da crise global de segurança alimentar; ajudar a impulsionar os esforços para alcançar a Fome Zero e acabar com a desnutrição (ODS 2); e apoiar soluções duradouras que evitem a fome e a insegurança alimentar generalizadas. Na ocasião, o governo do Reino Unido publicou um livro branco intitulado "Desenvolvimento internacional num mundo contestado: acabar com a pobreza extrema e combater a mudança do clima". O ministro brasileiro do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, Wellington Dias, participou do evento. Em seu discurso, preparou o terreno para o lançamento da Aliança Global contra a

Fome e a Pobreza, idealizada pelo presidente Lula no âmbito do G20. Dias destacou a importância de uma abordagem global e coordenada para combater esses problemas e ressaltou a experiência bem-sucedida do Brasil na redução da fome nos primeiros governos do atual presidente.

k) Programa Fome Zero

Uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil foi lançada ainda durante a campanha presidencial, em outubro de 2001, pelo então candidato Lula, e efetivamente implementada em 2003 com o Programa Fome Zero. O programa, que visava à erradicação da fome e da desnutrição no País por meio do combate a suas causas subjacentes, como a pobreza, representou a maior iniciativa do governo federal para o combate à fome na história do País. Ao longo dos oito anos de governo Lula, o Fome Zero logrou reduzir a fome de 10,7% da população brasileira (cerca de 19 milhões de pessoas), em 2000-2002, para menos de 5% em 2004-2006 e menos de 3,5% no triênio 2008-2010. Isso fez que o País deixasse de figurar no Mapa da Fome da FAO, em 2014[1741]. Ademais, por meio do esforço interministerial empreendido via parceria com outros programas, o Fome Zero logrou reduzir a pobreza de 24,3% para 8,4% da população brasileira, entre 2001 e 2012, ao passo que a pobreza extrema foi reduzida de 14% para 3,5%[1742], o que representou uma redução em 75% do número de pessoas abaixo da linha de pobreza (menos de US$ 1 ao dia)[1743].

Brazil has significantly reduced undernourishment when compared to the most populous countries in the world

Country	Population	Undernourished (millions)			Change in absolute figures (millions)		Relative change (%)	
		1990	2002	2013	1990-2013	2002-2013	1990-2013	2002-2013
China	1.4 bn	288.9	211.7	150.8	-138.1	-60.9	-47.8%	-28.8%
India	1.3 bn	210.8	186.2	190.7	-20.1	4.5	-9.5%	2.4%
Indonesia	252.8 m	35.9	38.3	21.6	-14.3	-16.7	-39.8%	-43.6%
Brazil *	202 m	22.5	19.0	3.4	-19.1	-15.6	-84.7%	-82.1%
Pakistan	185 m	28.7	34.3	39.6	10.9	5.3	38.0%	15.5%
Nigeria	178.5 m	20.9	11.2	11.2	-9.7	0.0	-46.4%	0.0%
Bangladesh	158 m	36.0	27.7	26.2	-9.8	-1.5	-27.3%	-5.4%
Vietnam	92.5 m	32.1	20.8	11.9	-20.2	-8.9	-63.1%	-42.8%
South Africa *	53 m	1.8	2.1	1.3	-0.5	-0.8	-27.6%	-38.1%
Venezuela *	30.8 m	2.8	3.8	0.6	-2.2	-3.2	-79.2%	-84.2%

* Countries that left the Hunger Map
Source: FAO/2014, compiled by the Ministry of Social Development and Fight Against Hunger

Fonte: FAO

[1741] Mais informações em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/acesso_informacao/institucional/gabinete-da-ministra/apresentacoes/201409_Brasil%20fora%20do%20mapa%20da%20fome%20%20-%20ingles.pdf.

[1742] Todas essas estatísticas e mais detalhes estão disponível em: *The State of Food Security in the World* – FAO, 2014. Disponível em: https://www.fao.org/3/i4030e/i4030e.pdf.

[1743] Mais informações em: *Hunger Map* – FAO, 2013. Disponível em: https://www.fao.org/3/i2975e/i2975e.pdf; e em https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2014/09/16/brasil-reduz-a-pobreza-extrema-em-75-diz-fao.htm

III. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)

a) Características gerais

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) foi criado em 1965, pela Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), através da Resolução 2029 (XX)[1744], com o objetivo de promover o desenvolvimento econômico e social, reduzir a pobreza e promover a igualdade de oportunidades em todo o mundo. Antes da criação do PNUD, a assistência técnica para o desenvolvimento era fornecida por uma variedade de organizações internacionais, cada uma com sua própria agenda e prioridades. O PNUD foi criado para centralizar[1745] e coordenar esses esforços, garantindo que o apoio internacional para o desenvolvimento fosse mais eficaz e voltado para as necessidades dos países em desenvolvimento.

Atualmente, o PNUD está focado em três áreas principais:

1) desenvolvimento sustentável;
2) governança democrática e consolidação da paz; e
3) resiliência climática frente a desastres.

Na pauta de trabalho do PNUD, destacam-se atividades para alcançar as metas e objetivos da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, notadamente os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), e a publicação do Relatório de Desenvolvimento Humano[1746], que inclui o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

Desde sua criação, o PNUD tem desempenhado um papel importante no cenário internacional, trabalhando em estreita colaboração com governos, organizações da sociedade civil, empresas e outras agências da Organização das Nações Unidas (ONU) para enfrentar os desafios do desenvolvimento. Hoje, o PNUD opera em mais de 170 países[1747] e territórios, com um foco especial nos países menos desenvolvidos, e é o principal programa – não é uma agência especializada – da ONU no campo do desenvolvimento.

b) Estrutura institucional

Assim como outros programas e fundos da ONU, o PNUD tem uma dupla subordinação: ao Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) e à AGNU. A estrutura institucional do PNUD é composta de um administrador[1748] (e não um diretor-geral ou secretário-geral), ao qual estão subordinados os escritórios regionais e alguns dos escritórios temáticos. Os cinco escritórios regionais são para as seguintes regiões: África; Ásia e Pacífico; Estados Árabes; Europa e CEI; América Latina e Caribe – cada um desses escritórios tem um centro regional subordinado, de mesma designação geográfica. Os quatro escritórios temáticos subordinados ao

[1744] Na votação da Resolução 2029 (XX), que criou o PNUD, em 1965, a ONU tinha 117 membros. A resolução foi aprovada por 98 votos a favor, sem votos contrários e nove abstenções; dez membros não votaram.
[1745] O PNUD representou fundamentalmente a integração de duas instituições, o *UN Expanded Programme of Technical Assistance*, criado em 1949, e o *UN Special Fund*, de 1958.
[1746] O Relatório do Desenvolvimento Humano é uma publicação periódica desde 1990, em que é apresentada uma análise independente, intelectual e empiricamente fundamentada, das principais questões, tendências e políticas do desenvolvimento do mundo.
[1747] Inclusive no Brasil, por meio de escritório em Brasília.
[1748] O atual administrador é o brasileiro Achim Steiner, que já foi diretor-executivo do PNUMA entre 2006 e 2016. Ele foi indicado pelo SGNU Guterres e confirmado pela AGNU, em 2017, para um mandato de quatro anos, renovado para um novo período em 2021.

administrador são os seguintes: relações externas e promoção (ao qual está subordinado o escritório de representação); serviços de gestão (ao qual estão subordinados os centros de solução de serviços globais); políticas de apoio a programas (ao qual estão subordinados os centros de políticas globais); e crises.

Ademais dessa estrutura, há oito escritórios temáticos, não diretamente subordinados ao gabinete do administrador: escritório do *Ombudsman*; do Relatório sobre o Desenvolvimento Humano; de avaliação independente; de auditoria e investigações; de ética; da ONU para a Cooperação Sul-Sul; voluntários da ONU; e Fundo da ONU para o Desenvolvimento de Capital.

Oficina del Ombudsman
Giuseppe De Palo
Oficina del Informe sobre Desarrollo Humano
Pedro Conceição
Oficina de Evaluación Independiente
Oscar A. García
Oficina de Auditoría e Investigaciones
Helge Osttveiten
Oficina de Ética
Alessandro Maggi
Oficina de la ONU para la Cooperación Sur-Sur
Dima Al-Khatib
Voluntarios ONU
Toily Kurbanov
Fondo de la ONU para el Desarrollo de la Capitalización
Mourad Wahba
(oficial encargado)
Administrador
Achim Steiner
Administrador Asociado
Mourad Wahba
Oficina Ejecutiva Jefe de Gabinete
Michele Candotti
Oficina Regional para África
Ahunna Eziakonwa
Oficina Regional para Asia y el Pacífico
Kanni Wignaraja
Oficina Regional para los Estados Árabes
Khalida Bouzar
Oficina Regional para Europa y la CEI
Ivana Živković
Oficina Regional para América Latina y el Caribe
Michelle Muschett
Centro Regional en África
Addis Abeba
Centro Regional en Asia y el Pacífico
Bangkok
Centro Regional en los Estados Árabes
Ammán
Centro Regional en Europa y la CEI
Estambul
Centro Regional en América Latina y el Caribe
Panamá
Oficinas de país
Oficina de Relaciones Externas y Promoción
Ulrika Modéer
Oficinas de Representación
Oficina de Servicios de Gestión
Angelique Crumbly
Centros de soluciones de servicios globales
Oficina de Políticas y Apoyo a Programas
Haoliang Xu
Centros de políticas globales
Oficina de Crisis
Asako Okai
Última actualización: marzo de 2023

Fonte: PNUD

c) Principais realizações

Ao longo de sua existência, o PNUD tem desempenhado um papel fundamental na promoção do desenvolvimento humano e sustentável em todo o mundo. Algumas das principais realizações incluem: redução da pobreza, melhoria da saúde e da educação, empoderamento feminino, fortalecimento institucional, prevenção e resolução de conflitos, e fortalecimento da resiliência e capacidade de resposta a desastres.

Em redução da pobreza, o PNUD tem trabalhado para ajudar os países a desenvolver políticas e programas de apoio a pessoas em situação de pobreza e vulnerabilidade social. Um exemplo dessa ação é a cooperação para a implementação de programas de transferência de renda, buscando repassar a *expertise* para a implementação dessas políticas com garantia de renda mínima e programas de capacitação e treinamento, com o objetivo de promover a garantia de empregabilidade e estabilidade financeira no longo prazo. Nesse sentido, o PNUD dialoga com o Brasil para extrair informações e práticas sobre políticas sociais, como o Bolsa Família, e aplicá-

las em terceiros países. Recentemente, foi retomado o diálogo com o governo brasileiro para fortalecer políticas sociais no Brasil; na ocasião, lembrou-se a participação do PNUD na implementação do Bolsa Família[1749].

Em melhoria da saúde e da educação, o PNUD tem trabalhado com governos e organizações de saúde para melhorar a saúde pública e a qualidade e a acessibilidade da educação em todo o mundo. Em saúde, o PNUD é um dos principais parceiros do Fundo Mundial de Luta contra a AIDS, Tuberculose e Malária, que financia programas em todo o mundo para prevenir e tratar essas doenças. Em educação, o Programa participa na implementação do ProInfo, um programa do Ministério da Educação brasileiro de expansão do uso pedagógico da informática. O PNUD coopera no alargamento do projeto, replicando a iniciativa em políticas públicas estaduais e municipais, aumentando, assim, a inclusão digital e a qualidade dos recursos humanos no Brasil.

Em empoderamento feminino, o PNUD tem apoiado políticas e programas que ajudam as mulheres a acessar recursos, obter educação e participar plenamente na vida econômica e política. Com o Brasil, o programa implementa programas voltados para a participação cidadã, treinamento e capacitação de mulheres visando a autonomia e eliminação de vieses de gênero. Uma das ações é a que impulsiona o empreendedorismo feminino no Brasil[1750].

Em fortalecimento das instituições, o PNUD tem trabalhado para fortalecer as instituições democráticas, ajudando a estabelecer sistemas de governança transparentes, responsáveis e eficazes. O programa atua no Timor-Leste, visando ao fortalecimento institucional e à implementação de um sistema judiciário justo e transparente no país. Ademais, o Programa opera em conjunto com o Brasil para melhorar a capacidade institucional e regulatória do País; em particular, há desenvolvimento de iniciativas com a Controladoria-Geral da União (CGU)[1751].

Em prevenção e resolução de conflitos, o PNUD tem trabalhado para prevenir e resolver conflitos em todo o mundo, apoiando a diplomacia preventiva e a mediação, bem como a reconciliação e a reconstrução pós-conflito. Na questão entre Sudão e Sudão do Sul, o programa tem uma ação destacada visando a promoção de diálogo e coesão entre as partes em conflito e comunidades limítrofes.

Por fim, em resiliência e capacidade de resposta a desastres, o PNUD vem atuando na reconstrução na Síria e na Turquia, após o terremoto de 2023, que provocou mais de 40 mil mortes. O programa contribui para a construção de forças de resposta e treinamento para salvamento, além de discutir ações necessárias para reduzir o impacto social dos eventos imprevistos da natureza.

d) Destaques do relacionamento do PNUD com o Brasil e com a Agência Brasileira de Cooperação (ABC)

O Brasil tem histórico de profícua cooperação e diálogo com o PNUD, com o desenvolvimento de projetos em diversas áreas, desde fortalecimento institucional e capacitação de magistrados, até universalização do acesso a esgoto e gestão de resíduos sólidos. No caso específico de cooperação técnica e da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), o PNUD tem um papel duplo. Em primeiro lugar, o programa e as instituições que o antecederam mediaram

[1749] Para mais informações, consulte o *site*: https://www.undp.org/pt/brazil/news/mds-e-pnud-dialogam-sobre-parceria-para-fortalecer-politicas-sociais-no-brasil.
[1750] Para mais informações, consulte o *site*: https://www.undp.org/pt/brazil/news/com-apoio-do-pnud-programa-impulsiona-empreendedorismo-feminino-no-brasil.
[1751] Para mais informações, consulte o *site*: https://www.undp.org/pt/brazil/news/cgu-pnud-e-unops-se-unem-para-melhorar-capacidade-institucional-e-regulatoria-no-brasil.

iniciativas tendo o Brasil como recebedor de cooperação técnica para o desenvolvimento. Nesse sentido, a implementação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e políticas de combate às secas no Nordeste brasileiro tiveram participação do *UN Special Fund*, um antecedente do PNUD. Ademais, data do período de 1972 a 1976, o primeiro programa-país do PNUD com o Brasil. Em segundo lugar, o Programa atuou ativamente na criação da ABC, na segunda metade dos anos 1980. Nesse contexto, a agência perseguiu os princípios de cooperação técnica para o desenvolvimento, que haviam evoluído sob a direção do PNUD. A partir de 1978, no contexto do Plano de Ação de Buenos Aires (PABA)[1752], o PNUD proveu o quadro institucional para a unidade especial de cooperação técnica para o desenvolvimento da ONU; esse arcabouço de teoria e prática foi amplamente utilizado pela ABC desde sua criação.

Na virada dos anos 1980 para os anos 1990, o Brasil foi o primeiro país da América Latina a contribuir com recursos financeiros próprios para o PNUD. Em 1990, o PNUD apoiou a criação da Unidade de Administração de projetos (UAP), na ABC, para mediar e dinamizar o diálogo na recepção e na provisão de cooperação. Em 1998, novo projeto guarda-chuva foi assinado com o PNUD, voltado especificamente para cooperação com países em desenvolvimento. Como recorda Milani, nos anos 2000, o PNUD teve participação decisiva na consolidação da ABC, quando o programa assume funções operacionais referentes à contratação temporária de colaboradores e formação e capacitação dos funcionários da agência, além de auxiliar na metodologia e implementação das ações brasileiras de cooperação técnica para o desenvolvimento. A intermediação operacional do PNUD, que havia sido pensada como transitória, tornou-se perene devido à inexistência de um marco regulatório nacional em matéria de prestação de cooperação a outros países em desenvolvimento. Isso foi facilitado pela estrutura de escritórios e pelo mandato do programa nas Nações Unidas (explicitado no próprio PABA) para atuar como coordenador de cooperação técnica para o desenvolvimento. A atuação do PNUD como intermediário não consistia necessariamente em arranjos trilaterais, mas em auxílio de apoio operacional, em que a execução de projetos se dava por acordos de cooperação técnica “guarda-chuva”, firmados entre o governo brasileiro (ABC) e o PNUD. A cooperação técnica horizontal brasileira é gerida, portanto, com o auxílio de projetos específicos de cooperação técnica recebida multilateral, concebidos para dar apoio operacional à cooperação técnica brasileira. As ações e atividades dessa cooperação se inserem, então, como subprojetos no âmbito desses projetos celebrados com o PNUD.

O PNUD e outros organismos internacionais, como o Banco Mundial, a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO, na sigla em inglês), a Organização dos Estados Americanos (OEA) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), também contribuíram para as ações brasileiras em cooperação técnica ao participar de mecanismos trilaterais de financiamento dos projetos. Ao implementar programas e projetos de cooperação técnica do Brasil em parceria com organizações multilaterais, a ABC evitava algumas das limitações impostas pela legislação nacional (*e.g.* execução anual de despesas, etc.), com a celebração de “projetos guarda-chuva” de longa duração, que permitiam programar e empenhar recursos financeiros para todas as etapas de preparação, aprovação e implementação de projetos e

---

[1752] Em 1972, a AGNU criou um Grupo de Trabalho sobre Cooperação Técnica entre os Países em Desenvolvimento (CTPD) para integrar plenamente essa modalidade de cooperação ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). A Conferência das Nações Unidas sobre Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento, de 1978, gerou o Plano de Ação de Buenos Aires (PABA), que foi adotado por 138 países e se constituiu em marco significativo para o diálogo entre países em desenvolvimento nesse campo. No contexto da celebração dos 30 anos da ABC, a Agência revisitou os princípios do PABA, a fim de antecipar a reflexão sobre o futuro da cooperação internacional, que teve lugar em 2019, também em Buenos Aires, por ocasião dos 40 anos daquele plano de ação.

atividades do programa de cooperação. Na provisão de cooperação Sul-Sul (CSS), o PNUD é um parceiro em projetos de capacitação em países em desenvolvimento[1753] com o objetivo de promover o desenvolvimento e reduzir as desigualdades. Em geral, essa cooperação respeita os princípios da CSS da ABC, e segue em linha com os objetivos estratégicos do PNUD: desenvolvimento sustentável; governança democrática e construção da paz; resiliência ao clima e a desastres.

Em 2010, foi assinado um Acordo-Quadro de Parceria (PFA, na sigla em inglês) para ampliar o apoio do PNUD à cooperação técnica bilateral do Brasil, além de envolver o país em plataformas multilaterais e aprimorar o perfil dos centros de excelência no país. Trata-se do primeiro acordo-quadro do programa com um país em desenvolvimento. Na década de 2010, os esforços do PFA centraram-se em quatro eixos principais de apoio à CSS brasileira:

1) capacitação institucional;
2) apoio programático e operacional à cooperação técnica bilateral e trilateral;
3) pesquisa, coleta e sistematização de práticas e políticas brasileiras; e
4) facilitação da partilha de conhecimentos e de "conexão" de parcerias.

Em 2013, houve a criação do Centro Mundial para o Desenvolvimento Sustentável (Centro RIO+), nascido de uma parceria entre o governo do Brasil e o PNUD. É um centro mundial baseado no Sul Global, empenhado em promover a CSS e a participação dos países tradicionalmente excluídos e sub-representados nos âmbitos nacionais e internacionais de desenvolvimento sustentável.

No marco da Agenda 2030, o Programa atua com base no "Programa de País para o ciclo 2017-2021", baseado nos eixos:

1) pessoas: desenvolvimento de capacidades e redução de desigualdades;
2) planeta: gestão de recursos naturais e eficiência energética;
3) prosperidade: estímulo ao crescimento econômico inclusivo; e
4) paz: incentivo à transparência, enfrentamento da corrupção e fortalecimento das instituições.

Em conjunto com o PNUD, por exemplo, o Brasil, por meio da ação de vários órgãos, promove o projeto "Conservação da Biodiversidade e Promoção do Desenvolvimento Socioambiental", com os objetivos de melhorar a gestão de unidades de conservação federais, fortalecer organizações de populações tradicionais e estabelecer mecanismos de pesquisa e conservação da biodiversidade[1754].

Em novembro de 2023, o ministro Mauro Vieira reuniu-se com o administrador do PNUD, o brasileiro Achim Steiner. Ambos trataram das oportunidades de cooperação bilateral diante da presidência do Brasil no G20 e da 30ª Conferência das Partes (COP30, na sigla em inglês), no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês).

[1753] Como o projeto de capacitação em países do *Cotton-4*, de fortalecimento do plantio de algodão, iniciativa que vem expandindo-se para outros países africanos; ou programas de ajuda humanitária no Haiti.
[1754] Para mais informações, consulte o *site*: https://www.undp.org/pt/brazil/news/abc-icmbio-e-pnud-avaliam-projeto-sobre-conserva%C3%A7%C3%A3o-da-biodiversidade-e-promo%C3%A7%C3%A3o-do-desenvolvimento-socioambiental.

e) Gastos com cooperação – uma comparação

É válido fazer uma breve comparação com os gastos com cooperação internacional no âmbito do PNUD com outras formas de gastos internacionais, seja em termos de infraestrutura, no caso de bancos de desenvolvimento, ou de segurança, no caso de orçamentos de defesa. Sob o plano estratégico do PNUD (2018-2021), os recursos disponíveis para as atividades do PNUD foram de US$ 25,7 bilhões. Para o ciclo de 2022 a 2025, foi prevista uma receita disponível de US$ 28,3 bilhões[1755]; o programa prevê alocar US$ 22 bilhões em atividades de desenvolvimento no ciclo 2022-2025[1756].

No que concerne aos grandes bancos de investimentos, o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (BAII) prevê uma aprovação de financiamentos para projetos de US$ 100 bilhões até 2030, sendo 50% somente em desenvolvimento sustentável[1757]. No ciclo de 2022 a 2026, o Novo Banco de Desenvolvimento (NDB, na sigla em inglês) espera prover US$ 30 bilhões em financiamento[1758]. Os valores são uma pequena fração de estimativas de necessidades em infraestrutura por países emergentes, que se encontra na faixa dos US$ 3-4 trilhões por ano[1759]. Em gastos com armamentos e segurança, estima-se que esses superaram US$ 2 trilhões em 2022 pela primeira vez[1760]. Os gastos com projetos de desenvolvimento via PNUD encontram-se, portanto, bem abaixo das necessidades de infraestrutura de países emergentes e permanecem bem abaixo dos gastos globais com defesa.

Em comparação com o despedido pelo Brasil, os gastos nacionais com cooperação técnica foram, em 2019 e 2020, em torno dos R$ 115 milhões[1761], ou US$ 21,7 milhões (usando-se uma taxa de câmbio de R$ 5,30/US$), uma fração ainda menor do orçamento onusiano do PNUD para ajuda ao desenvolvimento, ainda que esse valor não leve em consideração outras modalidades de cooperação.

[1755] Para mais informações, consulte o site: https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.undp.org%2Fsites%2Fg%2Ffiles%2Fzskgke326%2Ffiles%2Fdp2021-29.docx&wdOrigin=BROWSELINK.

[1756] "*37. UNDP proposes to allocate $22.0 billion to development activities in 2022-2025, a 91.0 per cent share of total use of resources. This will be accomplished both through the utilization of contributions to be received in 2022-2025 and through drawing on programme balances from the current budget period. UNDP is already delivering on this ambitious objective, with a 90.7 per cent.*"

[1757] Até agora, já foram aprovados investimentos no total de US$ 40,37 bilhões: https://www.aiib.org/en/about-aiib/who-we-are/infrastructure-for-tomorrow/overview/index.html; https://www.aiib.org/en/index.html.

[1758] https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2022/07/NDB_StrategyDocument_Eversion-1.pdf.

[1759] "*Despite the universally acknowledged needs for infrastructure investment in EMDCs—US$ 3-4 trillion per year or more by many estimates—private finance appears unable to fully manage risks and public sector institutions are falling short.*": https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2017/08/NDB-Strategy.pdf.

[1760] Para mais informações, consulte o *site*: https://www.sipri.org/media/press-release/2022/world-military-expenditure-passes-2-trillion-first-time. Ver a seção 5.3 do REPI.

[1761] Para mais informações, consulte o *site*: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/pubpreliminar/211026_publicacao_preliminar_livro_cooperacao_internacional_em_tempos_de_pandemia.pdf

IV. Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) foi criado como ferramenta estatística pelo economista paquistanês Mahbub ul Haq, em 1990, como uma nova medida de bem-estar humano, utilizando um indicador para superar a visão do desenvolvimento apenas como crescimento econômico. O IDH foi desenvolvido como índice de 0 a 1, composto de longevidade, educação e renda de uma nação. Utilizam-se indicadores de expectativa de vida ao nascer, expectativa de anos de escola para crianças em idade de ingresso escolar, média de anos de estudo entre adultos de 25 anos ou mais e renda nacional bruta (RNB) *per capita*, segundo a métrica de paridade de poder de compra (PPP, na sigla em inglês).

O IDH começou a ser utilizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) em 1990, em relatórios anuais, com uma metodologia evolutiva[1762], como meio de medir o desenvolvimento de um país com critérios novos, com foco em pessoas e suas capacidades. A publicação do primeiro relatório do PNUD representou uma mudança em mensurações, teoria e políticas de desenvolvimento e possibilitou melhor comparação entre os países, sem deixar de lado aspectos sociais negligenciados pela mensuração do produto interno bruto (PIB). O IDH incorpora a abordagem de Amartya Sen e Martha Nussabaum sobre capacidades[1763], ao enfatizar a importância dos fins, como uma boa qualidade de vida, em comparação aos meios, como o PIB *per capita*.

Fonte: PNUD (2022)

Quando começou a ser medido, a média mundial do IDH era de 0,600 em 1990 e, em 2021, era de 0,732, um aumento de 23,6%. O Brasil começou a série histórica com 0,610, com uma expectativa de vida de 66 anos e de 12,1 anos de estudos, média de 3,7 anos de estudo e RNB *per capita* anual de cerca de US$ 10 mil (PPP). Desde então, a maior parte da série histórica tem sido marcada pela ascensão do País no IDH, com mais de 40% de aumento no RNB *per capita*. No entanto, em 2021, houve piora em relação ao ano anterior, especificamente na expectativa de vida, que já apresentava retrocesso, uma tendência mundial em 2020 e 2021, que fez que o mundo

[1762] O IDH passou por mudanças em sua metodologia de cálculo ao longo dos anos, o que dificulta a comparação dos países nos diferentes anos. As principais críticas ao indicador podem ser divididas em cinco categorias: dados ruins, escolha dos indicadores, problemas com a fórmula, especificação incorreta da renda e redundância de indicadores.

[1763] Capacidades são as habilidades de fazer certas coisas ou atingir determinados estágios desejados. É sobre o poder de obter o que se deseja, utilizar o que se obtém como desejar e ser quem se quer ser.

retrocedesse cinco anos em seu progresso esperado. A evolução do IDH no Brasil, de 1990 a 2021, pode ser analisada no gráfico abaixo:

Outros países em desenvolvimento tiveram trajetórias semelhantes de ascensão, como a África do Sul, por exemplo, que passou de 0,632 em 1990 a 0,713 em 2021. A Índia, que tinha um IDH de 0,434 em 1990, subiu em uma trajetória gradual a 0,633 em 2021. A China registrou uma evolução ainda mais surpreendente, saindo de um IDH de 0,484 em 1990 para 0,768 em 2021. Na América Latina e no Caribe, o Chile é o país de mais alto desenvolvimento humano: começou a série com 0,706, em 1990, e chegou a 0,855 em 2021; seguido pela Argentina, que saiu de 0,723 em 1990 para 0,842 em 2021, sendo os dois países considerados atualmente de "muito alto IDH". No mundo, o IDH mais alto em 2021 foi o da Suíça, com 0,962; e o pior foi o do Sudão do Sul, com 0,386.

Em 2020, 87 países tiveram redução do IDH, número muito maior que o registrado após a crise de 2008, que afetou o índice de vinte países. Em 2021, a maioria dos países de alto, médio e baixo IDH mostrou tendência de continuidade na queda do IDH. Ainda assim, o Brasil ocupa a posição 87 do índice, entre 191 países, três posições abaixo do registrado em 2020, sendo considerado um país de "alto IDH". Em 2021, o Brasil registrou uma expectativa de vida de 72,8 anos ao nascer, 15,6 anos de expectativa de estudos, média de 8,1 anos de estudo e uma RNB *per capita* anual de US$ 14.370 (PPP), o que o coloca abaixo da média da América Latina e do Caribe. Quando se considera o IDHI[1764], que é o índice ajustado pela desigualdade[1765], o País perde vinte posições no ranking, registrando um IDHI de apenas 0,576, notavelmente por causa da renda. Há também diferenças nos números quando se consideram as dimensões de gênero: o IDH masculino é 0,005 mais alto que o feminino no Brasil, em razão da RNB *per capita* mais elevada.

O relatório do IDH de 2021-2022, intitulado *Uncertain times, Unsettled Lives: Shaping our Future in a Transforming World*, destaca a emergência de saúde pública causada pela COVID-19, a crise ambiental, o conflito na Ucrânia, a polarização política e o aumento da percepção de insegurança humana em muitos países. Nota-se ainda que o acesso a vacinas é muito desigual entre os Estados de acordo com seu nível de renda. Sugere-se a adoção de políticas[1766] focadas em investimento, segurança e inovação para deixar as pessoas mais tranquilas em tempos de incerteza.

Outros indicadores foram criados para complementar o IDH, pelo PNUD ou por outras instituições, como o Índice Mundial de Felicidade, o Índice de Progresso Social, o Índice de Pobreza Multidimensional e o IDH ajustado por pressões planetárias.

[1764] O IDHI seria o valor real do índice, porque o IDH é potencial e considera a qualidade de vida que as pessoas teriam se os ganhos fossem distribuídos igualmente. Diferentemente do coeficiente de Gini, que resume a desigualdade de toda a distribuição de renda em um único número e permite comparar mais facilmente os países, o IDHI captura qual parte da distribuição de renda mais pesa na desigualdade por meio da fórmula de Atkinson, que desconta de cada dimensão do IDH a média de acordo com o nível de desigualdade. As maiores perdas no IDHI estão na África Subsaariana, especialmente no indicador de saúde. América Latina e Caribe perdem mais no indicador de renda.

[1765] IDHI é o valor do IDH ajustado pelas desigualdades nas três dimensões básicas do IDH.

[1766] Entre os aspectos da inovação, sugere-se eficiência energética e inovação social; nos de investimentos, o aprovisionamento de bens públicos; e nos de segurança, políticas macroprudenciais e de acesso a serviços básicos.

V. Financiamento ao desenvolvimento

a) Escopo

O processo de financiamento ao desenvolvimento, no âmbito onusiano, centra-se no apoio aos acordos e compromissos alcançados durante as três grandes conferências internacionais sobre o tema: Monterrey (2002), Doha (2008) e Adis Abeba (2015). Complementarmente, o processo também acompanha o financiamento de aspectos relacionados ao desenvolvimento sustentável definidos nas principais conferências e cúpulas das Nações Unidas, incluindo a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

b) Conferências

A Conferência Internacional sobre o Financiamento ao Desenvolvimento (Monterrey, México, 2002) assinalou um ponto de inflexão na abordagem da comunidade internacional em matéria de cooperação para o desenvolvimento. Foi a primeira reunião de cúpula patrocinada pelas Nações Unidas focada primordialmente no financiamento ao desenvolvimento global. Mais de 50 chefes de Estado e de Governo e mais de 200 ministros – a maior participação então registrada de ministros de finanças, comércio e desenvolvimento em um evento patrocinado pela Organização das Nações Unidas (ONU) – reuniram-se em Monterrey. O resultado da conferência refletiu um acordo global histórico entre países desenvolvidos (PD) e países em desenvolvimento (PED), no qual ambos os conjuntos de países reconheceram suas responsabilidades em áreas-chave como comércio, assistência ao desenvolvimento, alívio de dívidas e fortalecimento institucional. A conferência e o seu processo preparatório registraram uma cooperação sem precedentes entre a ONU e o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Organização Mundial do Comércio (OMC), como parte dos esforços para promover maior coerência entre os sistemas e instituições internacionais financeiros, monetários e comerciais. A conferência também marcou a primeira troca quadripartite de pontos de vista entre governos, sociedade civil, comunidade empresarial e partes interessadas institucionais sobre questões econômicas globais. O Consenso de Monterrey, adotado na conferência, incorporou o princípio de uma abordagem holística e integrada da natureza multidimensional do desafio do desenvolvimento global. Nesse contexto, os PD comprometeram-se a envidar esforços para dedicar 0,7% de seu produto nacional bruto (PNB) como assistência oficial ao desenvolvimento (ODA, na sigla em inglês) para PED e entre 0,15% e 0,2% de seu PNB para países de menor desenvolvimento relativo (PMDR). Também foi determinada a convocação de uma conferência de revisão da implementação dos compromissos de Monterrey até 2005, mas que somente foi realizada em 2008.

A Conferência de Revisão de Doha (Catar, 2008), também conhecida como II Conferência Internacional sobre o Financiamento para o Desenvolvimento, realizou-se para dar seguimento aos acordos celebrados em Monterrey. A conferência mobilizou grande participação da sociedade civil, com o movimento sindical assumindo um papel ativo na coordenação geral. A Declaração de Doha, documento final da conferência, reafirmou o Consenso de Monterrey em sua integralidade, promovendo, além disso, a adoção de fontes inovadoras de financiamento para o desenvolvimento, como o imposto sobre transações financeiras. A declaração saudou os esforços para o aumento dos fluxos de ODA (aumento de cerca de 40%, em termos reais, desde Monterrey), mas exortou os PD que ainda não haviam atingido a meta de 0,7% de seu PNB a fazê-lo. A declaração também preparou o terreno para uma conferência de alto nível de revisão a ser realizada

até 2013. Os governos, entretanto, não cumpriram novamente esse compromisso, e a conferência teve lugar apenas em 2015.

A III Conferência Internacional sobre o Financiamento para o Desenvolvimento (Adis Abeba, Etiópia, 2015) teve como principal resultado a Agenda de Ação de Adis Abeba, que fornece um novo quadro global para o financiamento para o desenvolvimento sustentável, apoiando a implementação da vindoura Agenda 2030 (então chamada de agenda de desenvolvimento pós-2015)[1767], incluindo os ODS. A Agenda de Adis Abeba reafirma e aprimora os compromissos contidos no Consenso de Monterrey e na Declaração de Doha, com o objetivo de acabar com a pobreza e a fome e de alcançar o desenvolvimento sustentável em suas três dimensões, promovendo o crescimento econômico inclusivo, a proteção do meio ambiente e a inclusão social. A Agenda de Adis Abeba incorpora todos os meios de implementação dos ODS em uma estrutura de financiamento abrangente e serve como um guia para ações futuras de governos, de organizações internacionais, do setor empresarial, da sociedade civil e de filantropos. As áreas de ação específicas contidas na Agenda de Ação de Adis Abeba são:

1) recursos públicos nacionais;
2) negócios e finanças privadas nacionais e internacionais;
3) cooperação internacional para o desenvolvimento;
4) comércio internacional como motor do desenvolvimento;
5) endividamento e sustentabilidade da dívida;
6) abordagem de questões sistêmicas; e
7) ciência, tecnologia, inovação e desenvolvimento de capacitação.

c) Fóruns

Os Estados-Membros mandataram o Escritório de Financiamento para o Desenvolvimento Sustentável (FSDO, na sigla em inglês)[1768] para promover e apoiar uma abordagem integrada, transversal e holística do acompanhamento do financiamento para o desenvolvimento. O FSDO presta apoio coerente e integrado aos Estados-Membros da ONU no que tange ao financiamento e aos meios de implementação da Agenda 2030 e dos ODS, ao servir como ponto focal global para um apoio substantivo e organizacional coerente, eficaz, inclusivo e totalmente integrado ao financiamento de processos de desenvolvimento supervisionados pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) e pela Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), como o acompanhamento e a revisão da Agenda de Ação de Adis Abeba. O FSDO assegura que os processos intergovernamentais sobre financiamento para o desenvolvimento, incluindo o Fórum de Cooperação para o Desenvolvimento (DCF, na sigla em inglês, bienal), o Fórum de Financiamento para o Desenvolvimento (Fórum FfD, na sigla em inglês, anual) e os órgãos subsidiários relevantes do ECOSOC, como o Comitê de Especialistas em Cooperação Internacional em Matéria Tributária (que discute a eventual adoção de uma convenção internacional sobre o tema), funcionem de forma coerente e orientada por consenso.

O FSDO também atua como coordenador e editor substantivo do Relatório Anual sobre o Financiamento para o Desenvolvimento Sustentável do Grupo de Trabalho (GT) Interagências de

[1767] A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável seria adotada apenas em setembro de 2015.
[1768] O FSDO funciona no âmbito do Departamento das Nações Unidas para Assuntos Econômicos e Sociais (UNDESA, na sigla em inglês), ligado ao SGNU.

Financiamento para o Desenvolvimento[1769], que relata anualmente o progresso na implementação da Agenda de Adis Abeba e dos meios de implementação da Agenda 2030. Além disso, o FSDO presta apoio ao Secretariado Geral das Nações Unidas (SGNU) na coordenação da participação de representantes das Nações Unidas no G20 e em outras instituições e fóruns econômicos e financeiros globais.

Na Cúpula Mundial de 2005, os líderes concordaram em criar o DCF, implementado efetivamente em 2007, em resposta a mudanças significativas na cooperação para o desenvolvimento e ao crescente número de atores envolvidos. A Agenda de Adis Abeba reconhece o DCF como a principal plataforma de discussão sobre a qualidade, o impacto e a eficácia da cooperação para o desenvolvimento – as deliberações do DCF são consideradas no âmbito do Fórum Político de Alto Nível sobre Desenvolvimento Sustentável (HLPF, na sigla em inglês) e do Fórum FfD. O DCF é uma plataforma única, confiável e multissetorial que serve como o espaço designado no âmbito onusiano para discutir tendências e progressos na cooperação internacional para o desenvolvimento e desenvolver recomendações políticas prospectivas e orientações normativas sobre a cooperação para o desenvolvimento para alcançar os ODS. Promove a partilha de conhecimentos e a aprendizagem mútua e incentiva a coerência nas políticas de desenvolvimento dos diversos agentes.

A Agenda de Adis Abeba, por sua vez, estabeleceu, no âmbito do ECOSOC, o Fórum FfD, um fórum intergovernamental com participação universal, mandatado para revisar aquela agenda e os meios de implementação dos ODS. O evento reúne chefes de Estado e de Governo, ministros e altos funcionários dos governos, bem como altos funcionários de organizações internacionais. Estão também representadas as organizações da sociedade civil, o setor empresarial e as autoridades locais. De acordo com a Agenda de Adis Abeba, as conclusões e recomendações acordadas no Fórum FfD são integradas ao acompanhamento e à revisão da implementação da Agenda 2030 no âmbito do HLPF.

O Fórum FfD 2023, realizado de 17 a 20 de abril de 2023, na sede da ONU, em Nova York, forneceu uma plataforma para o diálogo inclusivo e multissetorial para abordar os atuais desafios globais e avançar nas políticas de financiamento das prioridades de desenvolvimento sustentável a longo prazo, em conformidade com o mandato estabelecido na Agenda de Adis Abeba. O Fórum FfD 2023 propôs medidas nas sete áreas de ação abarcadas pela Agenda de Adis Abeba e requereu ao GT Interagências para o Financiamento para o Desenvolvimento que apresentasse novo relatório sobre o progresso dos compromissos assumidos quanto ao financiamento para o desenvolvimento, com o objetivo de prover uma base informacional para uma potencial IV Conferência sobre Financiamento para o Desenvolvimento, a ser convocada em 2025.

d) ODA na atualidade

Segundo relatório publicado pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) sobre ODA em junho de 2022 (referente aos anos de 2020 e 2021), esta

[1769] O Grupo de Trabalho Interagências para o Financiamento ao Desenvolvimento, convocado pelo secretário-geral da ONU para dar seguimento à Agenda de Ação de Adis Abeba, é composto por mais de 60 agências, programas e escritórios das Nações Unidas, comissões econômicas regionais e outras instituições internacionais relevantes. Seu mandato inclui: apresentar anualmente um relatório sobre os progressos realizados na implementação da Agenda de Adis Abeba e de outros resultados do financiamento ao desenvolvimento e os meios de implementação da Agenda 2030; e assessorar o processo de acompanhamento intergovernamental sobre progressos, lacunas de implementação e recomendações de ações corretivas, levando em consideração as dimensões nacional e regional. O relatório anual do GT constitui a principal contribuição para o acompanhamento que é promovido pelo Fórum FfD.

aumentou 118% em termos reais desde 2000 e 20% desde que os ODS foram adotados em 2015. A ODA tem sido uma fonte estável de financiamento ao desenvolvimento e amortecido o impacto de crises financeiras anteriores, como, por exemplo, a crise da dívida mexicana dos anos 1980, a recessão dos anos 1990 e a crise financeira de 2008. Apesar das perdas econômicas dos PD em 2020, sua ODA aumentou para US$ 162,2 bilhões, um aumento de 4% em termos reais em relação a 2019. Todos os outros grandes fluxos de recursos externos para os PED diminuíram naquele ano: o financiamento privado externo total para os PED diminuiu 13%; o comércio, 8,5%; o investimento direto estrangeiro, 19%; e as remessas, 1%.

A ODA aumentou 4,4% em termos reais em 2021 frente a 2020, atingindo o nível mais alto da história – US$ 178,9 bilhões. Quando teve início a pandemia de COVID-19, em 2020, a maioria dos doadores já tinha adotado os seus orçamentos de ODA, e não só mantiveram seus compromissos, como mobilizaram fundos adicionais para apoiar os PED que enfrentavam circunstâncias excepcionais. Em 2021, o aumento foi principalmente devido ao apoio dos PD à resposta à COVID-19, particularmente doações para lidar com as desigualdades globais de vacinas. Excluindo-se aquela relacionada a vacinas, contudo, a ODA cresceu apenas 0,6% em comparação com 2020, principalmente devido a aumentos no financiamento multilateral. Em termos relativos, entretanto, a ODA atingiu apenas 0,33% do produto nacional bruto (PNB) dos PD em 2020 e em 2021, com apenas cinco países[1770] atingindo o objetivo de 0,7% do PNB que consta na Agenda de Adis Abeba.

Em 2022, a ODA atingiu novamente seu recorde histórico, com US$ 204 bilhões, um crescimento de 13,6% em termos reais, especialmente em razão da assistência à Ucrânia, no contexto da invasão russa. Kiev recebeu US$ 16 bilhões em ODA de países-membros do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento da OCDE e US$ 10 bilhões da UE. Trata-se da segunda maior cifra anual de ODA para um único país, atrás apenas do valor desembolsado para o Iraque em 2005. Mais de US$ 29 bilhões foram desembolsados em ODA para países que recebem refugiados do conflito russo-ucraniano.

e) Cúpula para um Novo Pacto Financeiro (2023)

Por iniciativa do presidente francês Emmanuel Macron, realizou-se, em Paris, em 22 e 23 de junho de 2023, a Cúpula para um Novo Pacto Financeiro Mundial. O evento teve como objetivos reforçar os mecanismos de apoio aos países do Sul Global para combater a pobreza e as desigualdades, lutar contra a mudança do clima e proteger a biodiversidade. Contou com a participação de mais de cem chefes de Estado ou chefes de Governo e altos representantes governamentais, de mais de 40 organizações e instituições financeiras internacionais, de empresas, da academia e da sociedade civil. Foram realizadas seis mesas-redondas durante a cúpula, além de cerca de 50 eventos paralelos. Ao lado de Macron, a primeira-ministra de Barbados, Mia Mottley, que lidera a Iniciativa de Bridgetown para financiamento climático na esfera das Conferências das Partes (COP, na sigla em inglês), no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês) do clima, foi a coanfitriã da cúpula.

Às vésperas da cúpula, mais de uma dezena de líderes internacionais, entre eles os presidentes Lula, Macron e Biden, assinaram um artigo de imprensa em que, reconhecendo-se que se está longe de cumprir os ODS da Agenda 2030, conclamam a comunidade internacional a acelerar os esforços para a promoção do desenvolvimento sustentável. No artigo, os líderes

[1770] Alemanha, Dinamarca, Luxemburgo, Noruega e Reino Unido.

abordam o combate à pobreza, a "transição verde", a mudança do clima e o financiamento climático e a reforma dos bancos multilaterais de desenvolvimento.

Entre os principais temas cobertos durante a cúpula estiveram a reforma do FMI e de bancos multilaterais de desenvolvimento, como o Banco Mundial; o problema de endividamento de países mais vulneráveis e que tiveram sua situação econômica agravada por conta da alta da inflação e dos juros; a taxação de emissões do transporte marítimo; e a maior mobilização do setor privado nos desafios globais. Macron anunciou que, em 2023, pela primeira vez, os PD devem chegar a US$ 100 bilhões anuais em financiamento climático, três anos após o prazo acordado multilaterais. O FMI comunicou ter atingido também a meta de destinar US$ 100 bilhões em direitos especiais de saque (DES) para países vulneráveis ao clima. O Banco Mundial disse que desenvolverá programas que prevejam que os países afetados por desastres climáticos possam suspender seus pagamentos de empréstimos obtidos junto à instituição. A Zâmbia conseguiu concluir acordo com seus credores para reestruturação de sua dívida de US$ 6,3 bilhões. O Senegal garantiu financiamento de US$ 2,7 bilhões de PD para sua transição energética, no âmbito da *Just Energy Transition Partnership* do G7. Fundações e outras entidades filantrópicas divulgaram comunicado em que renovam seu compromisso em seguir realizando contribuições para o financiamento ao desenvolvimento.

Ao final da cúpula, um grupo de países adotou o Pacto de Paris para as Pessoas e o Planeta (4P), que elenca quatro princípios gerais para a transformação da governança da arquitetura financeira internacional e medidas concretas em termos estímulos ao financiamento e de trabalho entre as presidências do G20 e das COP de mudança do clima. Mais de 40 países, incluindo a França, a Alemanha, a Argentina, a Índia e a África do Sul firmaram o 4P. Até o momento, o Brasil não se uniu aos signatários do pacto.

Como próximos passos, foi divulgado um "mapa do caminho" que informa que o tema deverá seguir em debate nos próximos meses, em eventos como a Cúpula do Clima da África, as Cúpulas do G20 na Índia e no Brasil, a Cúpula *Finance in Common*, a Cúpula dos ODS à margem da AGNU, o Fórum FfD, a COP28 e as reuniões de Banco Mundial e FMI. As discussões deverão culminar na Cúpula do Futuro, que será realizada à margem da AGNU, em setembro de 2024.

O presidente Lula participou da cúpula em Paris. Em seu discurso, Lula fez convite para participação na COP30, em 2025, em Belém do Pará, para que "as pessoas falem da Amazônia conhecendo-a" e sinalizou para aliança com outros países com grandes florestas tropicais, como Indonésia e República Democrática do Congo (RDC). Defendeu as credenciais brasileiras, em temas como energias limpas. Frisou que, ao lado da questão climática, a comunidade internacional teria obrigação de discutir as desigualdades, a pobreza e a fome. Defendeu a reforma da governança mundial, incluindo o CSNU e as instituições de Bretton Woods, e uma maior representação da África no G20. Aludiu à crise argentina e às negociações em curso entre o país platino e o FMI e voltou a defender a realização de comércio em moedas locais em vez do dólar. Criticou o protecionismo comercial e defendeu a revitalização da OMC. Reiterou compromisso com eliminação do desmatamento na Amazônia até 2030. Chamou de "ameaça" as exigências feitas pela União Europeia (UE) para a finalização de um acordo com o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e cobrou que os acordos comerciais passem a ser mais justos.

Em Paris, Lula discursou no Festival *Power Our Planet*, manteve almoço de trabalho com o presidente Macron e realizou reuniões bilaterais com os presidentes da África do Sul, de Cuba, da República do Congo e da COP28 e com o primeiro-ministro do Haiti.

f) Financiamento ao desenvolvimento na América do Sul

No contexto da implementação do Consenso de Brasília e de seu Mapa do Caminho para a Integração da América do Sul, foi realizada, em outubro de 2023, por meio virtual, Mesa Redonda de Altas Autoridades Sul-Americanas sobre Financiamento ao Desenvolvimento. O evento foi aberto pela secretária de América Latina e Caribe, embaixadora Gisela Padovan, e pela secretária de Assuntos Internacionais e Desenvolvimento do Ministério do Planejamento e Orçamento, Renata Amaral. Também participaram, pelo Brasil, representantes do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, do Ministério da Fazenda e do Banco Central (BACEN). Outros órgãos e entidades envolvidas foram o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Banco Mundial, o Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF, na sigla em espanhol), a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), o Centro de Desenvolvimento da OCDE, o FONPLATA e a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, na sigla em inglês), além do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), da Caixa Econômica Federal (CEF), do Banco do Brasil (BB) e do Bancóldex (da Colômbia).

O encontro propiciou amplo intercâmbio entre os países sobre as distintas experiências nacionais em matéria de financiamento ao desenvolvimento. Também foram exploradas iniciativas para assegurar melhores condições de acesso a financiamento e para mobilizar os recursos necessários para a promoção do desenvolvimento dos países da América do Sul. Debateu-se, ainda, como melhor projetar os interesses da região nos debates internacionais sobre a reforma da arquitetura financeira internacional, de modo a garantir que o tema do financiamento ao desenvolvimento seja tratado a partir de uma abordagem equilibrada e humana do desenvolvimento sustentável, em suas três vertentes, econômica, social e ambiental, em consonância com os objetivos da Agenda 2030.

6. Brasil, assuntos econômicos e de cooperação

O presente capítulo foca-se em assuntos de caráter não exclusivamente, porém mais proeminentemente, multilateral e econômico ou de cooperação, com especial atenção à posição e à participação do Brasil. Não apenas foram incluídos tópicos expressamente mencionados no edital, como a Organização Mundial do Comércio (OMC), a formação dos blocos econômicos, a promoção comercial, o sistema financeiro internacional, as criptomoedas e a cooperação, mas também novas agendas, embora não estritamente multilaterais, que vêm ganhando atenção crescente, como energia, ciência, tecnologia e inovação e cultura. As negociações comerciais do Brasil e do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), acordos comerciais inter-regionais de que não participa o Brasil, o G20 e a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) foram incluídos no presente capítulo. Também estão contempladas estatísticas de comércio exterior e de investimentos conforme apresentadas pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços e pelo Banco Central do Brasil. As principais fontes de estudo e consulta incluem o sítio virtual e as redes sociais do Itamaraty, incluindo a Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG) e a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), de outros ministérios e órgãos do governo brasileiro e de organizações e instâncias internacionais que lidam com esses assuntos, assim como documentos emitidos em reuniões de alto nível dessas instâncias e análises e notícias atualizadas publicadas em livros recentes ou na imprensa geral ou especializada, brasileira ou estrangeira.

Dica do Bruno

Meus caros, sejam bem-vindos ao sexto capítulo dessa obra um tanto extensa (mas necessária). Quanto aos temas econômicos e relativos à cooperação, são presença constante no concurso, tanto na fase objetiva quanto nas provas discursivas. Dentre os assuntos abordados nas edições mais recentes do CACD (considerando meados da década de 2010 como parâmetro), a prova discursiva já teve como temas a OMC em contexto de crise, a Parceria Transpacífica (TPP, na sigla em inglês) – atualmente no contexto do Acordo Abrangente e Progressivo para uma Parceira Transpacífica (CPTPP, na sigla em inglês), mas à época da prova, ainda no âmbito das negociações do TPP – e a Parceria Econômica Regional Abrangente (RCEP, na sigla em inglês), além do onipresente MERCOSUL.

São muitas siglas, são muitos nomes a serem decorados? São. É importante saber todas essas informações? Sim. Não se obtém a aprovação nesse concurso com atalhos. Mas há algumas dicas e toques para tentar ao menos facilitar a sistematização dessa avalanche informacional (lembrando que só estamos falando de Política Internacional, mas isso vale para praticamente todas as disciplinas).

Vocês já devem estar cansados de ler a mesma dica (sobretudo porque, no caso do REPI, as dicas em grande parte já são as mesmas da primeira edição, com atualizações pontuais decorrentes das mudanças de governo vividas em 2023), mas, novamente, deem atenção aos processos históricos de conformação das iniciativas econômico-comerciais, desde sua origem: por exemplo, saber o contexto em que nasceu o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT, na sigla em inglês) e a evolução das suas rodadas ajuda a entender muito da necessidade de criação da OMC e dos atuais desafios enfrentados pelo maior foro comercial do planeta – em especial a necessidade de reforma da organização. Isso não é diferente quando se fala dos blocos econômicos

e acordos comerciais, sem esquecer da União Europeia (UE), que é abordada em outro tomo, mas dialoga com os temas aqui dispostos.

Embora não seja exatamente um tema em si, mas dentro da parte do comércio exterior do Brasil, é muito importante saber as estatísticas mais recentes de fluxo total, importações, exportações e saldo entre o Brasil e seus principais parceiros comerciais – este capítulo traz os números relativos a 2022 (não há necessidade de estudar a fundo os números parciais de 2023, apenas acompanhem e identifiquem eventuais tendências de aumento ou queda nos principais parceiros, o que servirá como argumentação para a prova discursiva). Além disso, ajudará bastante entender a progressão dos fluxos nos últimos anos e a composição das pautas comerciais (não é necessário chegar ao detalhamento de cada produto, em regra, embora já tenhamos tido questão acerca do comércio com a Coreia do Norte citado em um item do TPS de 2019).

O sistema financeiro internacional também merece atenção, em especial no contexto da busca da recuperação no período pós-pandemia, que foi um dos temas abordados em reuniões ministeriais e cúpulas recentes do G20, por exemplo. Cabe também conhecer as instituições de Bretton Woods, especificamente o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, além das regras e instituições de Basileia. Fora do sistema tradicional liderado pelas forças ocidentais, há o BRICS e seus instrumentos financeiros, notadamente o Novo Bando de Desenvolvimento (NDB, na sigla em inglês) e o Arranjo Contingente de Reservas (ACR) e o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (BAII), que também merecem atenção e cuidado no estudo.

Quanto à Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), embora seja tema abordado com intensidade nas últimas edições do concurso, creio que haverá menor ímpeto no período do atual governo. É necessário estudar, pois a prova sempre se notabilizou pelo caráter apolítico e, com raras exceções, autônomo em relação à política externa engendrada no momento de sua aplicação. Assim, mesmo que o processo de acessão à OCDE não seja prioritário por agora, cumpre conhecer suas minúcias.

Temas importantes e conexos a, sobretudo, meio ambiente, dizem respeito à energia e à ciência, tecnologia e inovação (CTI), mesmo que não haja menção direta no edital em Política Internacional. É importante estudar a composição de nossa matriz energética (mas, se você está fazendo uma boa preparação, isso já deve estar sendo feito nos estudos para as provas de Geografia), e o panorama energético mundial. Cumpre saber dos cenários relativos a hidrocarbonetos (petróleo e gás natural), energia atômica e energias renováveis, pois serão áreas de atuação intensa do Brasil nos próximos anos. Quanto à CTI, passado o frenesi relativo ao leilão da tecnologia 5G, mantenho a aposta feita por ocasião da primeira edição do REPI, com a participação do governo brasileiro no processo de retorno de temas como a governança da *internet*, sobretudo no contexto de disseminação de notícias falsas e uso da rede para finalidades espúrias, como corrupção e ingerência em outros governos.

Finalmente, é central conhecer as características da cooperação técnica, sobretudo aquela prestada entre países em desenvolvimento, na qual se enquadra o Brasil. Saber as modalidades, o contexto histórico da ABC e as iniciativas correntes é necessário para que você não seja pego desprevenido por um item despretensioso ou, até mesmo, uma questão discursiva sobre o tema.

Com isso, são pequenas dicas, que não são jamais uma receita de bolo ou uma garantia de que estará na prova, mas que farão com que você esteja mais protegido das vontades do examinador em um concurso que, a despeito de ser realizado todo ano, causa muito desgaste e ansiedade. Então a dica final é: faça do processo algo divertido, busque relaxar e rir com o estudo. O estudo já é árduo o suficiente, não precisamos amplificar isso com anseios e preocupações. O percurso pode ser feito de forma mais prazerosa: tenha isso em mente.

6.1. Organização Mundial do Comércio (OMC)

I. Do GATT à OMC

a) Contexto negociador e o surgimento do GATT

O Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT, na sigla em inglês) foi negociado e adotado no imediato pós-Segunda Guerra Mundial. A primeira metade do século XX fora definida por instabilidades no sistema internacional, inclusive no âmbito econômico-comercial. O aumento do protecionismo vinha desde os anos 1870, e o comércio internacional sofrera com as duas guerras mundiais, a crise econômica de 1929 e a depressão dos anos 1930. Nesse período, houve esforços no sentido da liberalização comercial, como o terceiro dos 14 pontos de Wilson, que, no entanto, foram pouco efetivos, diante da conjuntura em que foram propostos.

As origens diretas do GATT remontam, no mínimo, ao encontro entre Churchill e Roosevelt, em 1941, que resultou na Carta do Atlântico. Das oito cláusulas do acordo de cavalheiros, duas (cláusulas 4 e 5) tratavam de economia. Em 1943, o Departamento de Estado já havia preparado documento sobre as bases do comércio para o período do pós-guerra. Os Estados Unidos (EUA) pretendiam a redefinição da estrutura econômica internacional com a criação de três instituições. Na Conferência de Bretton Woods (1944), foram criados o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, responsáveis por tratar das esferas monetária e financeira dessa estrutura, respectivamente. A terceira instituição seria a Organização Internacional do Comércio (OIC), encarregada do âmbito comercial.

Em 1945, após Reino Unido e EUA estarem alinhados em relação ao tema, este convidou aliados a negociar acordo multilateral para a redução recíproca de tarifas. Em 1946, o convite foi formalizado por resolução do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) que convocou a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Emprego, a ser realizada em Havana e cujo objetivo principal seria a elaboração de carta constitutiva da OIC. A conferência ocorreu entre 1947-1948, e seu principal resultado foi o projeto de Carta Constitutiva da OIC, que ficou conhecido como “Carta de Havana”[1771]. O documento era inovador à época, pela amplitude de escopo: além de tratar de redução de tarifas e eliminação de quotas e preferências, seu texto também dispunha sobre direitos trabalhistas, boicotes, controle cambial, subsídios e protecionismo, entre outros. A criação da OIC foi abandonada em 1950, quando Truman desistiu de submeter o projeto da carta constitutiva à aprovação do Congresso norte-americano, após sucessivas rejeições[1772].

[1771] Assinada por Afeganistão, Austrália, Áustria, Bélgica, Bolívia, Brasil, Burma, Canadá, Ceilão, Chile, China, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Tchecoslováquia, Dinamarca, República Dominicana, Equador, Egito, El Salvador, Finlândia, França, Grécia, Guatemala, Haiti, Índia, Indonésia, Irã, Iraque, Irlanda, Líbano, Libéria, Luxemburgo, México, Países Baixos, Nova Zelândia, Nicarágua, Noruega, Paquistão, Panamá, Paraguai, Peru, Filipinas, Portugal, Rodésia do Sul, Suécia, Suíça, Síria, Transjordânia, Turquia, África do Sul, Reino Unido, EUA, Uruguai, Venezuela. Só Argentina e Polônia compareceram mas não assinaram a Carta.

[1772] O Congresso dos EUA rejeitou o texto em razão de outras prioridades da época: a criação da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e o Plano Marshall, para a contenção da difusão do comunismo na Europa, e a instabilidade na Ásia que culminou na Guerra da Coreia. O Congresso também se opunha ao GATT, mas não se opôs à sua aprovação no âmbito internacional, porque o acordo não interferia na legislação trabalhista e de concorrência norte-americana, o que permitia a manutenção de subsídios e protecionismo na agricultura, além do fato de que as concessões tarifárias no âmbito do GATT deveriam ser renovadas a cada três anos, com possibilidades de ajustes.

Com o fracasso da criação da OIC, o GATT se manteve como o principal instrumento de regulamentação do comércio internacional, até a entrada em funcionamento da Organização Mundial do Comércio (OMC) em 1995. O GATT havia sido negociado como acordo provisório em reunião do Comitê Preparatório da OIC, entre abril e outubro de 1947. Ainda que antiprotecionista, seu texto não era livre-cambista. Em seu preâmbulo, delineavam-se objetivos amplos: aumento dos padrões de vida, pleno emprego, crescimento da renda e da demanda efetiva, plena utilização de recursos, expansão da produção e do intercâmbio de bens. A liberalização comercial e a não discriminação não eram fins em si mesmas, mas meios para atingir esses objetivos. O acordo se fundamentava em quatro regras gerais:

1) cláusula de nação mais favorecida;
2) tratamento nacional;
3) proteção exclusivamente por tarifas; e
4) transparência.

Algumas das principais exceções a essas regras gerais eram as salvaguardas, a possibilidade de introdução de restrições por problemas no balanço de pagamentos, o estabelecimento de áreas de livre comércio ou uniões aduaneiras abrangentes e questões de segurança nacional. O GATT entrou em vigor em 1º de janeiro de 1948, com 23 partes contratantes[1773], inclusive o Brasil. O acordo continha elementos que depois serão incorporados no Capítulo IV da Carta de Havana, sobre política comercial. Entrou em vigor por meio de Protocolo de Aplicação Provisória adotado em simultâneo à conclusão do texto.

Apesar de não contar com estrutura institucional permanente, o GATT passou por transformações institucionais ao longo de sua existência. A Carta de Havana havia estabelecido uma comissão provisória para a OIC (ICITO, na sigla em inglês), que se tornou secretariado do GATT até a criação da OMC. Em 1960, foi criado Conselho de Representantes que se reunia regularmente para tomar decisões por consenso. Como o GATT não era uma organização internacional, utilizava-se o termo "Partes Contratantes" para indicar decisões coletivas. Ao longo dos anos 1960, foram criados diversos comitês temáticos específicos, como o Comitê de Comércio e Desenvolvimento. Em 1965, o cargo de secretário-geral da ICITO converteu-se em diretor-geral do GATT e foi adotada a Parte IV do GATT, intitulada "Comércio e Desenvolvimento", que exortava as partes desenvolvidas a priorizar a redução de barreiras comerciais às exportações das partes em desenvolvimento, sem espera de reciprocidade total. A Parte IV do GATT foi adotada em um contexto de acentuação das tensões Norte-Sul no plano internacional, com ênfase no âmbito econômico, o mesmo no qual foi organizada a primeira Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), em 1964.

O GATT se caracterizou pelo plurilateralismo, não obrigando seus membros a cumprir todos os compromissos assumidos em seu âmbito. Por meio da "cláusula do avô", países estavam isentos de cumprir normas incompatíveis com legislações domésticas pretéritas. O regime também não promovia, em seus primórdios, a segurança jurídica, pela ausência inicial de mecanismo de solução de disputas.

[1773] Austrália, Bélgica, Brasil, Birmânia, Canadá, Ceilão, Chile, China, Cuba, Tchecoslováquia, França, Índia, Líbano, Luxemburgo, Países Baixos, Nova Zelândia, Noruega, Paquistão, Rodésia do Sul, Síria, África do Sul, Reino Unido e EUA.

b) Primeiras rodadas: de Genebra a Kennedy

As primeiras rodadas de negociação do GATT foram Genebra (1947), Annecy (1949), Torquay (1950), Genebra (1956), Dillon (1960-1962) e Kennedy (1964-1967). Até a rodada Dillon, as negociações ocorriam por meio de listas de produtos, com pedidos e ofertas de cada país. Esse modelo de negociação privilegiava as maiores economias, por causa da expectativa de reciprocidade. Os países desenvolvidos não tinham interesse em favorecer pequenos países em desenvolvimento com vantagens que seriam automaticamente estendidas aos demais países por meio da cláusula de nação mais favorecida. Os países menores e em desenvolvimento só se beneficiavam das concessões negociadas entre as grandes economias, mas também não eram obrigados a fazer concessões indesejadas. Esse modelo de negociação só foi substituído na Rodada Kennedy, com a aplicação de fórmulas de negociação que buscavam promover reduções tarifárias de forma abrangente e dispersa entre os diferentes setores econômicos[1774].

Os resultados dessas rodadas foram limitados. Na Rodada Genebra (1947), o corte médio de tarifas foi de 20%, houve cerca de 45 mil concessões tarifárias em um montante de US$ 10 bilhões em comércio. Na Rodada Annecy (1949), foram apenas cinco mil concessões tarifárias, além da adesão de dez novas Partes Contratantes ao GATT, embora somente treze Partes Contratantes participaram das negociações de redução tarifária. Na Rodada Torquay (1950-1951), foram 8,7 mil concessoes tarifárias, com um corte médio de 25% com relação aos níveis tarifários de 1948 e uma participação de 38 Partes Contratantes nas negociações, além da adesão de quatro novas Partes Contratantes e o anúncio dos EUA de que não submeteriam novamente ao Congresso a Carta de Havana. Na Rodada Genebra (1956), o impacto dos cortes em negociações entre 26 Partes Contratantes foi na casa de US$ 2,5 bilhões em comércio. Na Rodada Dillon (19601-1962), houve negociações para que os países integrantes da recém-criada Comunidade Econômica Europeia (CEE) passassem a ter uma lista única de compromissos, além de 4,4 mil concessões tarifárias entre 26 Partes Contratantes, cobrindo cerca de US$ 4,9 bilhões em comércio. Em 1961, foi negociado um acordo sobre têxteis de algodão como exceção ao GATT, que permitia restrições quantitativas e deveria ter caráter de curto prazo, mas foi renovado em 1962, encerrando-se em 1974, quando foi substituído pelo Acordo Multifibras, que esteve vigente até o fim da Rodada Uruguai. Na Rodada Kennedy (1964-1967), o novo modelo de negociações permitiu que, em alguns setores, os cortes tarifários chegassem a 50%, e as concessões totais foram estimadas em US$ 40 bilhões em comércio, em uma negociação que já envolveu 62 Partes Contratantes. O primeiro acordo plurilateral adotado no âmbito do GATT foi um Acordo *Antidumping*, na Rodada Kennedy. Na mesma rodada, houve estabelecimento de marcos negociadores em diferentes temas, como grãos e produtos químicos.

c) Rodada Tóquio (1973-1979)

Até a Rodada Tóquio, as rodadas tinham como principal objetivo trabalhar nos compromissos de redução tarifária das Partes Contratantes do GATT 1947. A Rodada Tóquio, que contou com a com a participação de 102 países, foi capitaneada pelo Japão, em um momento que os EUA se mostravam mais reticentes ao processo de liberalização comercial. A partir do primeiro choque do petróleo, os países desenvolvidos passaram a enfrentar problemas de desemprego e

[1774] A redução tarifária da Rodada Kennedy foi, em volume equivalente, na ordem de US$ 40 bilhões. As rodadas anteriores já haviam conduzido a significativas reduções tarifárias, tanto em termos de volume de comércio, quanto de concessões tarifárias (medidas por linha tarifária de cada Parte).

inflação acelerada, e o resultado foi o crescimento de restrições comerciais. No decorrer da Rodada, foram acordadas a redução de tarifas sobre produtos industriais e a elaboração de códigos que visavam a regular os procedimentos relativos a barreiras não tarifárias (valoração aduaneira, licenciamento de importações, barreiras técnicas, subsídios, *antidumping*, compras governamentais, comércio de aeronaves civis, carne bovina e produtos lácteos – os dois últimos não estão mais em vigor), válidos apenas entre as partes que os assinaram (plurilaterais).

A Rodada de Tóquio teve resultados mistos. Não conseguiu lidar com os problemas fundamentais que afetam o comércio agrícola e não chegou a fornecer um acordo modificado sobre salvaguardas. Em relação à temática de salvaguardas, ressalta-se que houve uma decisão específica em favor de países em desenvolvimento, trazendo a possibilidade de que esses países pudessem modificar ou retirar concessões incluídas no Acordo Geral. Foi oficialmente reconhecido o direito à isenção na cláusula de nação mais favorecida e na reciprocidade para países em desenvolvimento por meio da cláusula de habilitação. Foi, também, facilitado o uso de restrições não tarifárias em contextos de distorções no balanço de pagamentos.

d) Rodada Uruguai (1986-1994)

A Rodada Uruguai tinha previsão de durar quatro anos, mas por fim levou quase o dobro do período para finalizar, culminando com a criação da OMC. Contou com a participação de 123 países, que negociaram uma ampla gama de produtos abrangendo quase todo o comércio. É considerada a maior negociação comercial de todos os tempos, tanto pelo número de países envolvidos como pelo leque de temas negociados. Em apenas dois anos, os participantes concordaram com um pacote de cortes nas tarifas de importação de produtos tropicais, revisaram as regras de resolução de disputas e pediram relatórios regulares sobre as políticas comerciais dos membros do GATT, um movimento considerado importante para tornar os regimes comerciais transparentes em todo o mundo.

Segundo a professora Vera Thorstensen[1775], há quatro momentos importantes após o lançamento das negociações da Rodada Uruguai em 1986:

1) Conferência Ministerial de Meio-Termo, 1988: realizada em Montreal, serviu para sanear o processo negociador e estabelecer os resultados que tinham sido conseguidos até aquele momento;
2) Reunião em Bruxelas, 1990: as partes negociadoras estabeleceram o ano de 1990 como limite para concluir a Rodada Uruguai, ao final do qual a área agrícola se tornou um entrave para a conclusão das negociações, e, a partir daí, verificaram-se posições antagônicas entre os EUA e a Comunidade Europeia (CE) em matéria agrícola, especialmente em relação aos subsídios;
3) Acordo de Blair House (EUA+CE), 1992: EUA e CE concluíram acordo bilateral sobre o setor agrícola, destravando as negociações – para os países em desenvolvimento, a inclusão do tema nas negociações já era considerada uma vitória, uma vez que o GATT havia praticamente excluído a regulação de *commodities* agrícolas
4) Negociação de acesso a mercados, 1993: as principais economias do mundo, por meio do G7, concluíram entendimento sobre as negociações de acesso a mercados, especialmente em relação a produtos agrícolas, o que permitiu praticamente o fechamento da rodada no ano seguinte, em abril de 1994.

[1775] THORSTENSEN, Vera. *OMC: Organização mundial do comércio: as regras do comércio internacional e a rodada do milênio*. São Paulo: Aduaneiras, 1999, p. 38.

Ressalta-se, também, a disputa entre dois grupos de interesse: países desenvolvidos, que defendiam a introdução de novos temas como serviços e propriedade intelectual; e países em desenvolvimento (G77, com destaque para Brasil, Índia, Argentina, Iugoslávia e Egito, que eram parte do G10), que defendiam negociações em aéreas tradicionais como agricultura e têxtil.

Em abril de 1994, o acordo que concluiu a rodada foi assinado pela maioria dos 123 governos participantes em uma reunião em Marraquexe, Marrocos. Os resultados[1776] da Rodada Uruguai foram importantes para a consolidação de um sistema multilateral de comércio. Alguns resultados incluíram: a criação da OMC; maior redução tarifária entre as partes negociadoras; introdução de novos temas no comércio de bens (agricultura, têxteis); tratamento do comércio de serviços; propriedade intelectual; adoção de regras adicionais para defesa comercial, barreiras técnicas, medidas sanitárias e fitossanitárias, valoração aduaneira, inspeção de pré-embarque e investimentos relacionados a comércio; Sistema de Solução de Controvérsias. Até o final de 1994, portanto, antes de sua entrada em vigor, 128 partes já tinham assinado o Acordo de Marraquexe, que correspondem aos membros originais a OMC.

Ao final da Rodada Uruguai, as tarifas de bens industriais tiveram uma redução de 40% em países desenvolvidos e de 20% em países em desenvolvimento. As tarifas médias para os países desenvolvidos caíram de 6,3% para 3,8%. Os níveis tarifários médios para os países em desenvolvimento caíram de 15,3% para 12,3%. Em relação à agricultura, houve uma redução em 36% dos subsídios à exportação, e os níveis tarifários gerais deveriam ser reduzidos em 36% para países desenvolvidos e em 24% para países em desenvolvimento até 2004.

Observa-se que o Brasil foi beneficiado na Rodada Uruguai, com redução de tarifas sobre os seus produtos maior do que a que havia concedido. A tarifa consolidada brasileira ficou com um teto de até 35% para produtos industriais e 55% para produtos agrícolas.

e) Princípios do sistema multilateral do comércio

O princípio basilar do comércio internacional, consubstanciado pelo regime multilateral vigente, é o da não discriminação. No âmbito da OMC, a não discriminação dá origem a outros dois importantes pilares: o tratamento nacional e a cláusula de nação mais favorecida. A cláusula de nação mais favorecida estabelece que qualquer vantagem comercial oferecida a qualquer país, membro ou não da OMC, seja igualmente oferecida às demais nações dessa organização. Já o princípio de tratamento nacional assegura que o produto importado deve receber o mesmo tratamento dado aos produtos nacionais. Com base nesses princípios, que buscam evitar a discriminação na origem e entre produtos, a OMC visa fomentar a liberalização do comércio em nível mundial. Adicionalmente, a OMC oferece aos seus membros um conjunto de medidas de defesa comercial contra o *dumping* (medidas *antidumping*), o subsídio (medidas compensatórias) e os surtos de importações (salvaguardas).

A Parte III do GATT traz uma grande exceção ao princípio de não discriminação: as uniões aduaneiras e as áreas de livre comércio, reconhecendo que as regras multilaterais comerciais não

[1776] Os documentos resultantes são: a Ata Final da Rodada Uruguai, o Acordo Constitutivo da OMC e quatro anexos. O Anexo 1 é formado pelos Acordos Multilaterais de Comércio de Bens (GATT-94 e demais acordos), Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (GATS, na sigla em inglês), Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIPS, na sigla em inglês). O Anexo 2 trata das resoluções de disputas no âmbito da OMC. O Mecanismo de Exame de Políticas Comerciais e os Acordos Plurilaterais de Comércio (Compras Governamentais, Aeronaves Civis, Carnes Bovinas e Produtos Lácteos) encontram-se nos Anexos 3 e 4, respectivamente.

se oporiam a tais arranjos de integração. Para mais detalhes sobre o regionalismo comercial e blocos econômicos, ver seção específica mais adiante neste capítulo.

As complexidades e assimetrias do comércio internacional que dificultam o processo de liberalização comercial levaram a Rodada de Tóquio, concluída em 1979, a instituir a cláusula de habilitação, herdada pela OMC. Essa cláusula visa à criação de um arcabouço normativo, paralelo às negociações multilaterais, para fomentar o avanço gradual do livre comércio por meio de sistemas de preferências comerciais: o Sistema Geral de Preferências (SGP) e o Sistema Geral de Preferências Comerciais (SGPC). Tanto o SGP quanto o SGPC são regidos pela UNCTAD. Enquanto o SGP trata de concessões tarifárias unilaterais dos países desenvolvidos aos países em desenvolvimento sem a necessidade de estendê-las aos demais países-membros da OMC, o SGPC regula as concessões tarifárias entre os países em desenvolvimento. Dessa forma, tanto o SGP quanto o SGPC consolidaram-se como uma exceção ao princípio basilar da não discriminação.

II. Diplomacia econômico-comercial e desenvolvimento

a) Análise histórica da diplomacia econômica brasileira

No artigo "Especial e diferenciado: Caminhos da diplomacia econômica do Brasil em busca do desenvolvimento", o embaixador Carlos Márcio Cozendey analisa, em perspectiva história, a diplomacia econômica brasileira e conclui que houve uma transição da defesa intransigente da igualdade à defesa entusiasmada da diferenciação. Nesse contexto, a formulação do Sistema Geral de Preferências (SGP) no âmbito da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, na sigla em inglês) e sua compatibilização no âmbito do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT, na sigla em inglês) abriram caminho para um entendimento mais favorável aos países em desenvolvimento. O traço mais evidente dessa temática no sistema multilateral de comércio é o tratamento especial e diferenciado (TED, S&D ou SDT, na sigla em inglês) no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC).

O cerne do artigo é a importância da diplomacia econômica para o desenvolvimento econômico do Brasil, por meio da atuação em foros multilaterais, com o intuito de modificar a estrutura do sistema internacional, do *embedded liberalism*[1777], consagrado após 1945.Cozendey discute como o Brasil passou de uma situação de subdesenvolvimento, de diplomacia econômica mais defensiva e reativa, dedicada à busca do desenvolvimento perdido, em um momento de predominância do setor agroexportador na economia nacional, para uma situação cada vez mais desenvolvida, em termos relativos. Essa situação, possível graças às políticas de industrialização por substituição de importações (ISI) e de forte protecionismo comercial vigentes entre 1930 e 1990, é atualmente a do Brasil: um país ainda em desenvolvimento, mas emergente. Assim, relativamente aos países desenvolvidos (PD), o País tem muito de evoluir. Porém, em relação aos países em desenvolvimento (PED), já está em situação bastante privilegiada.

Durante essa transição de condição econômica, a diplomacia brasileira alterou sua defesa intransigente da igualdade entre as nações, princípio herdado desde a chancelaria do Barão do Rio Branco e defendido ativamente por Rui Barbosa[1778], para uma defesa ativa do tratamento especial e diferenciado entre os desiguais. Esse momento de gestação das posições de defesa das diferenças na história da diplomacia econômica brasileira se inicia em meados da década de 1960 e se consolida na década de 1970, baseado no discurso da "segurança econômica coletiva" (SEC). Esse conceito corresponde a um esforço do Brasil, em conjunto com os demais PED, de usar o termo segurança, central na agenda internacional, para deslocar as discussões do conflito Leste-Oeste e de temas puramente securitários, para o desenvolvimento. A SEC baseia-se na ideia de que apenas o desenvolvimento seria capaz de assegurar a segurança coletiva no hemisfério ocidental contra a penetração e a proliferação de ideologias exógenas, como o comunismo. O Brasil e os PED levavam as discussões multilaterais sobre defesa e paz na ordem mundial para além do contexto de necessidade de desarmamento, tornando o desenvolvimento o foco.

[1777] O *embedded liberalism* é a coexistência entre, de um lado, sistemas econômicos nacionais pautados pelo intervencionismo de viés keynesiano para incentivar a demanda e, de outro, o sistema internacional caracterizado pela liberalização progressiva de fluxos de comércio e capital.

[1778] Cabe mencionar Rui Barbosa em 2023, devido ao centenário de sua morte e à atuação ímpar em defesa do princípio da igualdade jurídica entre as nações que desempenhou na II Conferência da Paz da Haia, em 1907.

b) A diplomacia econômica na ONU

A defesa do desenvolvimento como aspecto necessário à segurança e à paz internacionais estendeu-se à ação brasileira na Organização das Nações Unidas (ONU). A convocação da I UNCTAD, em 1964, é tributária do apoio do Brasil e de sua atuação diplomática nos debates, estruturação e resultados. Os PED, cada vez mais numerosos e diversos, devido à descolonização afro-asiática, articularam-se no chamado “Grupo dos 77” (G77), conformado nas negociações da UNCTAD I. Posteriormente, esses países consolidaram um programa de medidas concretas e de aspirações, no contexto das negociações com os PD. Em meio aos efeitos do I Choque do Petróleo, em 1974, a Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) adotou a Declaração e o Programa de Ação sobre o Estabelecimento de uma Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI). A NOEI tornou-se o conceito-síntese que funde a dimensão política da demanda do desenvolvimento ao programa de reformas específicas desenhado nas sucessivas UNCTAD. Ademais, seria o principal foro do que viria a ser denominado “Diálogo Norte-Sul” nos anos 1970. Para mais detalhes sobre a UNCTAD, ver a seção seguinte.

No bojo das UNCTAD e da NOEI, discutir-se-ia a necessidade de industrialização nos PED como estratégia para superar as estruturas produtivas e econômicas de deterioração dos termos de troca entre produtos não industrializados e industrializados. Aqueles, mais exportados pelos PED, apresentariam aumentos de preços mais módicos do que estes, mais exportados pelos PD, cujo preço cresceria significativamente. Além disso, discutia-se que a industrialização precisaria ser acompanhada de medidas que reduzissem as dificuldades impostas pela competição das produções dos PED com a dos PD, não só no território deles, mas também no âmbito internacional. Outro problema a ser tratado seria o fato de que os países menores não poderiam contar com seus mercados internos para servirem de impulso à industrialização, ainda que pudessem impor proteções à indústria nascente, uma vez que não teriam demanda suficiente para incentivar a escala produtiva necessária.

Todas essas preocupações culminaram, na UNCTAD II em 1968, na criação do SGP[1779], que é um sistema generalizado de preferências, pautado pela não reciprocidade, não discriminação, autonomia e temporalidade[1780], em favor dos PED. Nele, os PD aceitariam a entrada de produtos dos PED com o pagamento de tarifas de importação menores do que as tarifas gerais, ditas de nação mais favorecida (NMF), aplicáveis aos demais membros do GATT. Constitui-se, desse modo, um modelo efetivo do que os PED demandavam: um tratamento especial e diferenciado, decorrente da condição de desenvolvimento relativamente menor[1781].

[1779] O SGP foi idealizado no âmbito da UNCTAD para facilitar o acesso das mercadorias de países em desenvolvimento e de menor desenvolvimento relativo nos mercados dos PD. Por meio do SGP, certos produtos, originários e procedentes de países beneficiários, recebem tratamento tarifário preferencial (redução ou isenção do imposto de importação) nos mercados dos países outorgantes desse programa: Austrália, Canadá, Belarus, Cazaquistão, Rússia, EUA, Japão, Noruega, Nova Zelândia, Suíça, Turquia e UE.

[1780] O SGP possui as seguintes características: a) unilateral e não recíproco: os outorgantes concedem o tratamento tarifário preferencial, sem, contudo, obter o mesmo tratamento em contrapartida; b) autônomo: cada outorgante possui seu próprio esquema, que contém a lista de produtos elegíveis ao benefício, respectivas margens de preferências (redução da tarifa alfandegária) e regras a serem cumpridas para a concessão do benefício, tais como Regras de Origem; c) temporário: cada esquema é válido por um prazo determinado, mas, historicamente, os outorgantes têm sempre renovado seus esquemas; d) autorizado no âmbito da OMC por meio da “Cláusula de Habilitação”, por tempo indeterminado.

[1781] Países que outorgam o benefício ao Brasil: Austrália, EUA, Noruega, Nova Zelândia e Suíça. A União Econômica Eurasiática (UEE), bloco formado por Armênia, Belarus, Cazaquistão, Rússia e Quirguistão, deixou de conceder o

No entanto, o SGP nunca se tornou um compromisso internacional vinculante e perene, porque foi mantido, por pressão dos PD, como um conjunto de medidas *ad hoc* e temporárias; uma coleção de medidas nacionais independentes, desenhadas por cada país importador e consignadas em sua legislação de maneira autônoma. Ainda, as concessões dos PD eram sempre acompanhadas de pressões por medidas que lhes favorecessem em outros setores, como o de têxteis, no qual estavam perdendo competitividade e que se apresentavam mais concorrentes – explica-se, portanto, a origem do Acordo Multifibras (1974).

Outro aspecto relevante nas demandas por industrialização é o de que ela requereria financiamento, capital e tecnologia para ocorrer. Essas necessidades poderiam ser tratadas por meio do investimento estrangeiro direto (IED). Esse tipo de investimento suscitou muitas discussões concernentes a condicionalidades, em especial às relacionadas à proteção da propriedade intelectual e à transferência de tecnologia[1782]. Embora no GATT o tema tenha sido tratado, na ONU as discussões pouco evoluíram[1783]. Os choques do petróleo, as crises na América Latina e na Ásia e a progressiva heterogeneidade entre os PED levariam à dispersão de interesses e à dificuldade de coesão nas discussões[1784] no bojo da ONU e da UNCTAD.

À luz da Cláusula de Habilitação, por meio da qual o SGP foi compatibilizado com as regras do GATT, ao final da Rodada Tóquio (1973-1979), os PED intensificaram seus esforços para incrementar o comércio entre si, como atesta o Sistema Global de Preferências Comerciais entre Países em Desenvolvimento (SGPC)[1785]. O SGPC foi estabelecido no âmbito da UNCTAD,

---

tratamento tarifário preferencial ao Brasil no dia 12 de outubro de 2021, quando passou a viger a Resolução nº 17 do Conselho da Comissão Econômica Eurasiática. Essa resolução estabeleceu que o Brasil e outros 74 PED deixaram de ser beneficiários do SGP da UEE, pois, devido a melhoras em indicadores econômicos, não há mais atendimento aos critérios para recebimento da assistência econômica por parte da UEE, estabelecidos pela resolução do Conselho da Comissão nº 47, de 6 de abril de 2016.

[1782]A questão do acesso à tecnologia na perspectiva dos PED vinha sendo tratada desde pelo menos a Resolução de 1961 da AGNU, por proposta brasileira, sobre *The Role of Patents in the transfer of Technology to Under-Developed Countries.* Proposta de código, em 1977 (vide nota de rodapé seguinte), partiu do pressuposto sustentado pelos PED de que os instrumentos tradicionais de transferência de tecnologia, regulados pelas legislações de proteção da propriedade intelectual e de proteção da concorrência, não possibilitavam o acesso fluído ao conhecimento.

[1783] Em 1977, houve a negociação, no âmbito da UNCTAD, de um código de conduta sobre transferência de tecnologia a partir de decisão da AGNU. As discussões a respeito desse código, na década de 1980, instavam os PD a promover a transferência de tecnologia e a incentivar a atuação de suas empresas nesse sentido, usando, inclusive, seus programas de ajuda ao desenvolvimento. O código, na forma que suas minutas tomaram nos anos 1980, visava à definição de práticas que deveriam ser evitadas nos contratos de transferência de tecnologia e nas práticas de empresas, como restrição à exportação a terceiros mercados, restrições ao desenvolvimento de inovações para adaptação local, etc. As negociações prologaram-se até 1994, quando a AGNU adotou resolução reconhecendo não haver condições para prosseguir as negociações sobre o código de transferência de tecnologia, enquanto, no âmbito da conclusão da Rodada Uruguai (1986-1994) do GATT, firmou-se ambicioso acordo de medidas de propriedade intelectual, o TRIPS.

[1784] A Reunião de Cúpula de Cancun sobre Cooperação e Desenvolvimento, em 1981, decorrente do Relatório Brandt, é marco do malogro dos esforços dos PED para um compromisso de financiamento ao desenvolvimento no âmbito da UNCTAD. Os PD deveriam comprometer-se com fluxos estáveis de ajuda oficial ao desenvolvimento (ODA, na sigla em inglês).

[1785] O Brasil realizou, em janeiro de 2023, o depósito do instrumento de ratificação do Protocolo da Rodada São Paulo ao SGPC. A III Rodada de Negociações do SGPC, ou Rodada São Paulo, foi lançada durante a XI UNCTAD, ocorrida no Brasil, em 2004, com o objetivo de ampliar o escopo e aprofundar as preferências tarifárias do esquema. Concluída na Reunião Ministerial de Foz do Iguaçu (2010), a Rodada São Paulo alcançou resultados ambiciosos, que preveem margem de preferência de 20% nas tarifas aplicadas para os produtos elencados nas listas de concessões apresentadas pelos participantes. O protocolo institui preferências comerciais para mais de 47 mil produtos em onze países: Argentina, Brasil, Coreia do Sul, Cuba, Egito, Índia, Indonésia, Malásia, Marrocos, Paraguai e Uruguai. Segundo estimativas da UNCTAD, a implementação do protocolo geraria ganhos da ordem de US$ 14 bilhões. Até o momento,

criado em 1988 e em vigor a partir de 1989, com o objetivo de promover e ampliar os laços comerciais entre PED da África, da Ásia e da América Latina. Atualmente, o SGPC conta com 43 países participantes outorgantes[1786]. Assim, pode-se dizer que, por intermédio das concessões comerciais entre seus membros, o SGPC tem por meta tanto promover quanto ampliar os relacionamentos comerciais entre os PED, não somente em benefício próprio, mas também em benefício do comércio global. Outro aspecto importante é que os participantes do SGPC visam a incrementar sua participação na economia global, identificando complementaridades entre as suas economias, para explorarem o potencial para a cooperação comercial existente. Por fim, os benefícios aos exportadores são obtidos por meio de margem de preferência (redução) percentual outorgada pelos países participantes, aplicáveis sobre a tarifa alfandegária em vigor no país participante, para os produtos constantes da sua lista de concessões, quando satisfizerem as regras de origem e estiverem acompanhados do certificado de origem do SGPC.

c) A diplomacia econômica no GATT

O GATT surgiu da lógica de que era necessário haver um regime multilateral de comércio que disciplinasse as trocas, evitando e reduzindo o protecionismo comercial que outrora causara crises. Um dos pilares desse sistema era, justamente, o tratamento igualitário, sob a égide da cláusula NMF, na qual todos as benesses tarifárias ofertadas a um parceiro comercial que fosse parte contratante do GATT deveriam ser, automaticamente, concedidas às demais partes.

Após esforços para aprimorar o tratamento dado aos PED no âmbito do sistema multilateral de comércio, aprovou-se, em 1965, sob o impacto da UNCTAD I, a Parte IV do GATT, na qual há três longos artigos, de natureza programática, sem dispositivos operacionais ou compromissos específicos. Essa nova parte do GATT reconhecia:

1) a diferença de padrões econômicos e produtivos entre os países "menos desenvolvidos" e os "outros países";
2) a dependência de produtos de base[1787] e consequente necessidade de melhores termos comerciais para estes produtos; e
3) a necessidade de diversificação produtiva e de assistência financeira. Ademais, havia promessas futuras de privilegiar o acesso de produtos de interesse dos PED aos mercados dos PD.

Argentina, Brasil, Cuba, Índia, Malásia e Uruguai já ratificaram o protocolo. Para que suas ratificações tenham efeito, todos os Estados Partes fundadores do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) devem ratificar o protocolo, de forma que ainda falta a ratificação do Paraguai para que o protocolo entre em vigor para o bloco.

[1786] São eles: Argélia; Argentina; Bangladesh; Benim; Bolívia; Brasil; Cameroun; Chile; Colômbia; Coreia do Norte; Coreia do Sul; Cuba; Equador; Egito; Gana; Guiné; Guiana; Índia; Indonésia; Irã; Iraque; Líbia; Malásia; México; Marrocos; Moçambique; Myanmar; Nicarágua; Nigéria; Paquistão; Peru; Filipinas; Singapura; Sri Lanka; Sudão; Tailândia; Trinidad e Tobago; Tunísia; Tanzânia; Venezuela; Vietnã; Zimbábue; além do MERCOSUL. Nota-se que o Paraguai e o Uruguai não participam do SGPC a título individual, apenas como parte do MERCOSUL. A adesão do MERCOSUL como bloco ao acordo, com base em decisão do Conselho do Mercado Comum (CMC) de 2000, substituiu as listas de concessões individuais de Argentina e Brasil.

[1787] Os produtos de base compunham grande parte das exportações dos PED nas décadas de 1950 a 1990, em um momento em que esses buscavam tanto promover a ISI quando garantir o acesso a mercados de seus principais produtos de exportação, cujos ganhos contribuiriam para o projeto de industrialização. Nesse sentido, em negociações plurilaterais com os PD, os PED lograram, em troca de concessões em outros temas, a celebração dos acordos de administração de comércio e de preços desses produtos. Trata-se dos seguintes acordos: 1) café (1962); 2) açúcar (1968); 3) cacau (1973); 4) borracha natural (1980); 5) estanho (1981); 6) juta (1982); e 7) madeiras tropicais (1983). Progressivamente esses acordos deixariam de ter cláusulas de regulação econômica.

Embora pouco efetiva, a Parte IV[1788] foi um avanço a longo prazo, porque serviu de fundamento para a diferenciação jurídica dos PED no sistema GATT/OMC, abrindo caminho para o *waiver* de 1971 e para a Cláusula de Habilitação de 1979. Dada a baixa eficácia dos dispositivos da Parte IV, os instrumentos que terminaram sendo mais relevantes para se alcançar um tratamento "especial e diferenciado" dos PED no regime GATT 1947 foram os que já haviam sido acordados na sessão de revisão de 1954-1955, que definiu o texto, ainda vigente, do Artigo XVIII do GATT. O artigo XVIII introduziu flexibilidades e exceções às regras do GATT para que PED renegociassem concessões tarifárias (Seção A), adotassem restrições quantitativas por motivo de dificuldades no balanço de pagamentos (Seção B)[1789] ou excetuassem as regras do GATT para proteger ou incentivas indústrias nascentes (Seção C), possibilidade também estendida em sua Seção D aos países cuja economia estivesse "em processo de desenvolvimento, mas que não se enquadrassem nos critérios de PED indicados acima"[1790].

O *waiver* de 1971 aprovado no GATT autorizou, por um período de dez anos, a concessão de preferências sob a égide do SGP aprovado em 1968 na UNCTAD II, consagrando a diferenciação dos direitos e das obrigações de PED e dos PD. Assim, finalmente se abria margem para a concretização de um item importante do programa de reformas da ordem econômica impulsionado pelo G77 – o tratamento diferenciado –, mas não se trazia segurança, na medida em que tinha um prazo limitado de validade. A diplomacia econômica brasileira respondeu com participação ativa na criação do SGP e sua incorporação ao sistema GATT, passando a buscar meios de conferir-lhe maior estabilidade e alcance[1791].

A Cláusula de Habilitação de 1979 proveu estabilidade jurídica permanente para o SGP e para acordos preferenciais entre PED sem a necessidade de observância do Artigo XXIV do GATT, retirando-o da incerteza do limite temporal e da exposição a contra-demandas no momento da renovação do *waiver* que permitia violar a cláusula NMF. Ela não foi formulada como emenda ao GATT, de modo que não abriu propriamente uma nova exceção à cláusula NMF. Contudo, foi amplamente aplicada. Ao longo das décadas de 1970 e 1980, os PED utilizaram o tratamento especial e diferenciado garantido pelo *waiver* de 1971 mais para isentar-se de obrigações do que para receber acesso adicional aos mercados. Havia duas áreas que não eram beneficiadas pelo

[1788] Baseada no "equilíbrio de direitos e obrigações", a Parte IV do GATT produziu efeito distinto do almejado previamente, de maior abertura de mercados em favor dos PED. O princípio da não reciprocidade (*less than full reciprocity*) contribuiu para o desengajamento dos PED, pois, num contexto em que vários seguiam o modelo ISI, não realizar concessões tarifárias ainda era mais importante do que obtê-las; ao passo que, do ponto de vista dos PD, concentrados no avançado do comércio intra-industrial entre eles, os PED eram mercados pouco relevantes.

[1789] O Brasil invocou amplamente a exceção do Artigo XVIII B até os anos 1990, com base nas repetidas dificuldades de balanço de pagamentos que caracterizavam o modelo de ISI do País.

[1790] Em 1967, o Brasil obteve um *waiver* para modificar sua lista de concessões tarifárias, a Lista III, e poder aplicar novas tarifas às importações acima dos níveis anteriormente consolidados, enquanto negociava novos compromissos tarifários para compensação. Quando as negociações foram finalmente concluídas, em 1974, as transformações da economia brasileira e as dificuldades geradas pela crise do petróleo levaram o Brasil a alterar novamente suas tarifas e solicitar renegociação da Lista III. Em 1975, o Brasil alegou que as retiradas tinham sido feitas para proteção da indústria nascente, no contexto do Artigo XVIII, não sendo, portanto, necessário um *waiver*. A Comunidade Econômica Europeia (CEE) e os EUA não aceitaram as alegações e insistiram na obrigatoriedade do *waiver*, a fim de que houvesse negociação de compensações no bojo do Artigo XXVIII do GATT. A negociação acabou fundindo-se àquela da Rodada Tóquio, na qual o tratamento diferenciado permitiu que os PED não aplicassem a fórmula da redução tarifária ampla com que os PD se comprometeram.

[1791] Nas negociações tarifárias, o Brasil orientava-se pelo princípio da não reciprocidade em todas as suas propostas, a começar pela defesa de que os PD aceitassem consolidar a concessão de preferências tarifárias aos PED, a serem incluídas nas listas nacionais de compromissos tarifários; em troca, os PED ofereceriam contrapartidas não equivalentes e aceitaram salvaguardas, como quotas tarifárias.

TED: 1) o comércio de produtos agrícolas; 2) o comércio de produtos têxteis[1792]. Também, pouco tratados eram os setores dos PED de maior industrialização: 1) aço; 2) automóveis. A Rodada Uruguai[1793] prometia a gradual reincorporação destes setores de interesse dos PED nas regras multilaterais, em contrapartida a maior incorporação dos PED nas regras do sistema, as quais não seriam as mesmas e incluiriam os então chamados "novos temas": propriedade intelectual, serviços e investimentos. Com a multilateralização dos Códigos de Tóquio e a expansão do escopo normativo, a conclusão da Rodada Uruguai representou uma enorme incorporação dos PED ao sistema de regras do GATT/OMC[1794].

O TED na OMC concede aos PED direitos especiais e permite aos PD tratá-los mais favoravelmente[1795]. As medidas especiais incluem: prazo mais longo para implementação dos compromissos negociados[1796]; ações para aumentar oportunidades de comércio para esses países; medidas reforçando a todos os membros da OMC a necessidade de resguardar os interesses comerciais de PED[1797]; apoio aos PED para desenvolverem a capacidade de realizar o trabalho da

---

[1792] O comércio de produtos agrícolas e o de têxteis estavam virtualmente afastados das regras normais que regiam o comércio. Em relação aos agrícolas, um *waiver* de 1955, que permitia aos EUA desviar de suas obrigações na área agrícola, a manutenção da Política Agrícola Comum (PAC) da CEE também à margem dos compromissos e o pouco interesse dos principais parceiros comerciais em negociações no setor contribuíram para o aumento de barreiras tarifárias e quantitativas, bem como para elevados subsídios à produção e à exportação. No caso dos têxteis. No caso dos têxteis, a perda de competitividade relativa dos PD e o aumento do protecionismo dos PED fizeram com que estes preferissem um ajuste da restrição do que uma aplicação à revelia das regras de restrições unilaterais. A mesma lógica aplicava-se a setores de maior industrialização (como aço e alumínio), cujo comércio estava limitado por acordos de restrição voluntária de exportação (VRA, na sigla em inglês).

[1793] A Rodada Uruguai, iniciada no âmbito do GATT em 1986 e concluída em 1994, com a criação da OMC, renegociou quase todos os códigos de medidas não tarifárias da Rodada Tóquio; criou novas regras para o comércio agrícola, com a inclusão de limites, ainda que frouxos, para subsídios à produção e exportação; acordou a extinção gradual do acordo multifibras; proibiu os VRA e criou novas regras para salvaguardas gerais; agregou novas regras de proteção da propriedade intelectual às vigentes por cerca de um século no sistema que deu origem à Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI); criou Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (GATS, na sigla em inglês); e alterou profundamente o GATT.

[1794] O Brasil participou ativamente das negociações, exercendo posição de liderança entre PED e contribuindo para a discussão dos dispositivos de TED adaptados aos contextos específicos da negociação. Ao final das negociações, o Brasil "retorna" de maneira mais completa ao sistema multilateral de comércio em paralelo ao "retorno" de têxteis, aço e, ainda que de forma incompleta, agricultura.

[1795] Os principais instrumentos legais que fundamentam o TED atualmente são: o Acordo Constitutivo da OMC; o GATT (Parte IV, Artigo XVIII, decisões de 1979 e decisão sobre balanço de pagamentos no GATT 1994); Cláusula de Habilitação (*Decision on Differential and More Favourable Treatment, Reciprocity and Fuller Participation of Developing Countries*, de 1979); GATS (Artigos IV e XII); TRIPS (Artigos 66 e 67)

[1796] Exemplos: Acordo de Agricultura permite aos PED prazo para implementação dos compromissos de redução de até dez anos, ao passo que para PD é de seis anos. PMDR não possuem prazo para redução dos compromissos. O Acordo sobre Medidas de Investimentos Relacionadas ao Comércio (TRIMS, na sigla em inglês) concede prazo de cinco anos para os PED e sete anos para PMDR contra dois anos para os PD em caso de notificação para eliminação de qualquer TRIMs sob o Artigo 5.1. Há diversos outros exemplos, como no Acordo de Valoração Aduaneira, no de Subsídios e Medidas Compensatórias (PED ou país com renda *per capita* menor que US$ 1.000 têm oito anos para implementar a proibição de subsídio às exportações) e no Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual relacionados ao Comércio (TRIPS, na sigla em inglês), permitindo aos PED de adiar a aplicação do Acordo em cinco anos contra um ano dos demais membros.

[1797] Exemplos: o Acordo *Antidumping* assegura medidas especiais aos PED pelos PD nessa matéria; o Acordo de Subsídios e Medidas Compensatórias instiga que qualquer investigação nessa matéria siga parâmetros diferenciados e seja concluída o mais breve possível. O Acordo de Salvaguardas não se aplica a PED quando seu percentual da importação do produto em questão represente menos que 4% coletivamente ou 9% do total importado de produto similar pelo país importador. Os acordos de medidas sanitárias e fitossanitárias (SPS, na sigla em inglês) e de barreiras técnicas ao comércio (TBT, na sigla em inglês) também propiciam condições especiais a PED.

OMC, lidar com disputas comerciais e estabelecer padrões técnicos[1798]; e ações relacionadas aos membros de menor desenvolvimento relativo (PMDR). Atualmente, de um lado, os PMDR pressionam por uma diferenciação dos PED mais avançados para garantir comércio preferencial, flexibilidade e isenção de compromissos. De outro, os PD pressionam os países de industrialização recente (NIC, na sigla em inglês), os emergentes e os países de renda média alta, para assumir maiores compromissos e um grau maior de abertura comercial. Ressaltam que já não são simples PED – Brasil está entre eles.

Vivencia-se hoje uma crise do TED diretamente imbricada na crise do sistema multilateral de comércio[1799]. No impasse em curso, por um lado, países que não deixaram de ser PED, mas que se tornaram grandes atores no comércio mundial, resistem a renunciar à demanda de aplicação automática do TED a seus compromissos. Por outro, os PD, que dominaram o desenho do sistema até a Rodada Uruguai, resistem a abrir mão de vantagens estabelecidas e de certo TED às avessas presente em algumas áreas como a agricultura[1800]. Apesar de o Brasil, por exemplo, ter anunciado, em 2019, que começaria a abrir mão, gradualmente, de demandar o TED que lhe é facultado pela condição de PED, não houve nenhum compromisso formal quanto a essa renúncia, apenas declarações em um outro momento sociopolítico da política externa pátria. Cabe notar que, atualmente, não se questiona a definição de PED ou a decisão de cada país de se declarar como tal, mas, sim, o uso de alguns PED, sobretudo aqueles mais desenvolvidos relativamente, dessa condição para demandar TED na OMC, como também é o caso de Índia e China.

Com efeito, a classificação dos membros da OMC enquanto o grau de desenvolvimento não coaduna com a realidade econômica dos países. Enquanto os PMDR são determinados segundo os critérios de Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) praticados pela ONU, os demais têm a liberdade de assim se definirem como PED ou PD. Isto tem gerado impasse nas negociações da OMC envolvendo o princípio do TED. Alguns PED emergentes, por exemplo, são grandes atuantes do Sistema de Solução de Controvérsias (SSC) da OMC, em especial em face de práticas desleais de comércio e as respectivas medidas de defesa comercial. Nas soluções de controvérsias, Brasil e México são os maiores reclamantes logo após os PD, enquanto China e Índia são os maiores reclamados, atrás somente de EUA e União Europeia (UE). Em relação às medidas de defesa comercial, China e Índia destacam-se como o maior alvo de medidas compensatórias e, no que concerne às medidas *antidumping*, a China é disparadamente a maior destinatária dessas ações. O elevado número de medidas de defesa comercial impostas contra alguns PED demonstra seu poder de influência sobre o comércio internacional. Brasil e Indonésia também possuem atuação expressiva no SSC, distanciando-se significativamente de outros PED, como a África do Sul e o Uruguai. Isto gera novos desafios para a organização com relação à implementação do princípio do TED.

Para Cozendey, no cenário atual, torna-se necessário grande pragmatismo e espírito de adaptação para buscar fórmulas para a convivência, dentro do sistema multilateral de comércio, de

---

[1798] Várias ações nesse sentido, em especial nos Acordos SPS, TBT, de Valoração Aduaneira (Artigo VII) e TRIPS.

[1799] No âmbito da Rodada Doha da OMC, acordou-se que os procedimentos associados ao TED seriam revistos, a fim de que fossem fortalecidos para se tornaram mais precisos, efetivos e operacionais. Diversas propostas foram feitas por PED e PMDR. A maioria delas vieram do Grupo Africano e dos PMDR. Essas propostas relacionam-se aos principais acordos da OMC, como o GATS, o GATT e o TRIPS. A Conferência Ministerial de Bali (2013) estabeleceu um mecanismo de monitoramento para revisar e analisar a implementação do TED. O Comitê de Comércio e Desenvolvimento (CTD, na sigla em inglês) foi incumbido de identificar quais dos procedimentos de TED são vinculativos e de considerar as implicações práticas e legais de tornar vinculados aqueles que são discricionários.

[1800] Os PD, em geral, dispõem de direitos à concessão de subsídios à produção agrícola de que não dispõem a maioria dos PED, como a China e a Índia.

formas de organização nacionais da economia que já não têm a homogeneidade do regime não universal presidido pelo GATT no período da Guerra Fria. Neste quadro, a defesa dogmática do TED por atores importantes, bem como as tentativas de ignorar as assimetrias persistentes por outros, entram na composição das dificuldades e não das soluções. Segue sendo necessária a adaptação das regras e negociações às realidades diferenciadas dos membros do sistema internacional de comércio. Um ataque sistemático e indiscriminado ao TED provoca redução dos níveis de racionalidade do debate.

III. Organização Mundial do Comércio (OMC)

a) Aspectos gerais

A Organização Mundial do Comércio (OMC) é uma organização internacional, com personalidade jurídica, criada pelo Acordo de Marraquexe (1994) e estabelecida em 1995. Trata-se de organização independente em relação à ONU: não é agência especializada da ONU tampouco parte do sistema unosiano, mas se relaciona com ele. Conta com 164 membros, sendo que nem todos são Estados, pois há territórios aduaneiros autônomos, como Taiwan e Hong Kong, e uma organização internacional, a União Europeia (UE), como membros. A sede da organização fica em Genebra, e as línguas oficiais são inglês, francês e espanhol.

Os três pilares da OMC são:

1) o negociador: negociar regras para o comércio internacional de bens, serviços, propriedade intelectual e outras matérias que os membros venham a acordar;
2) o de revisão de políticas comerciais e transparência: zelar pela adequada implementação dos compromissos assumidos; e
3) o de solução de controvérsias: resolver controvérsias entre os membros.

Ao final da Rodada Uruguai, os países participantes adotaram a Declaração de Marraquexe, a Ata Final da Rodada Uruguai e o Acordo de Marraquexe (que estabelece a OMC), que é composto pelos seguintes anexos:

- Multilaterais, de adesão obrigatória (*single undertaking*) a membros da OMC:
    - Anexo 1:
        - 1A: Acordos Multilaterais sobre o Comércio de Bens:
            - Tarifas e Comércio (GATT 1994, na sigla em inglês);
            - Agricultura;
            - Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (SPS, na sigla em inglês);
            - Têxteis e Vestuário (sem vigência a partir de 2005);
            - Barreiras Técnicas ao Comércio (TBT, na sigla em inglês);
            - Medidas de Investimento Relacionadas ao Comércio (TRIMS, na sigla em inglês);
            - Antidumping;
            - Valoração Aduaneira;
            - Inspeção Pré-Embarque;
            - Regras de Origem;
            - Licenciamento de Importações;
            - Subsídios e Medidas Compensatórias;
            - Salvaguardas; e
            - Facilitação do Comércio (adotado em 2013);
        - 1B: Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (GATS, na sigla em inglês);
        - 1C: Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIPS, na sigla em inglês);
    - Anexo 2:
        - Entendimento sobre Solução de Controvérsias;
    - Anexo 3:
        - Mecanismo de Exame de Políticas Comerciais (TPR);

- Plurilaterais[1801], de adesão opcional para membros da OMC:
  - Anexo 4:
    - Compras Governamentais (Brasil negocia adesão);
    - Comércio de Aeronaves Civis (Brasil formalizou os termos de acessão em novembro de 2023, que precisam ser aprovados pelo Congresso Nacional);
    - Produtos Lácteos (sem vigência a partir de 1997; Brasil não fez parte); e
    - Carne Bovina (sem vigência a partir de 1997; Brasil era parte)

b) Estrutura

Os principais órgãos da estrutura institucional da OMC são:

1) Conferência Ministerial: é o mais alto órgão decisório da organização, responsável por conduzir o direcionamento político, e deveria reunir-se a cada dois anos;
2) Conselho Geral: se reúne inúmeras vezes ao ano em Genebra, conduzindo as negociações e o trabalho regular na OMC, mas também atua como Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) e Órgão de Revisão de Política Comercial (TPRB, na sigla em inglês);
3) Conselhos vinculados: ao GATT (Conselho sobre o Comércio de Bens), ao GATS (Comércio de Serviços) e ao TRIPS (Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual);
4) Comitês: vinculados diretamente ao Conselho Geral (como o Comitê de Negociações Comerciais e as sessões especiais negociadoras de comitês regulares) ou ao Conselho sobre Comércio de Bens (agricultura, SPS, TBT, acesso a mercados, etc.) ou de Serviços; e
5) Secretariado: desempenha funções de suporte técnico e administrativo aos membros da organização, em especial aos Países de Menor Desenvolvimento Relativo (PMDR), é chefiado atualmente pela diretora-geral (DG) Ngozi Okonjo-Iweala[1802].

c) Princípios gerais da OMC

Há uma série de princípios que regem os trabalhos e as negociações na OMC. A seguir, apresentam-se os principais:

1) Nação mais favorecida (NMF): trata-se da lógica de que benefícios concedidos aos produtos de um membro da OMC devem ser estendidos aos demais, sem discriminação;
2) Tratamento nacional: refere-se à noção de que, uma vez em território nacional, produtos estrangeiros devem receber o mesmo tratamento concedido aos produtos nacionais, sem favorecimento ou desfavorecimento;
3) Previsibilidade: diz respeito a concepção de que regras comerciais devem ser previsíveis e consolidadas, por meio de listas de compromissos tarifários para bens e de listas de ofertas em serviços;
4) Concorrência leal: trata-se de garantir um comércio internacional justo e livre de práticas desleais, sem subsídios e outras práticas distorcivas;

[1801] Esses não são os únicos acordos plurilaterais acordados no âmbito do GATT/OMC, mas nem todos foram incorporados ao Anexo 4. O mais famoso deles é o Acordo de Tecnologia da Informação (ITA, na sigla em inglês), adotado na Conferência Ministerial de Singapura, em 1996, e expandido na de Nairóbi, em 2015. Outro acordo plurilateral é o de Comércio de Produtos Farmacêuticos (*Pharma Agreement*), adotado em 1994, no contexto das iniciativas setoriais que vinham sendo negociadas na Rodada Uruguai. O Brasil não faz parte desses acordos.

[1802] A sétima DG da OMC é a primeira mulher e a primeira pessoa de origem africana a desempenhar a função.

5) Eliminação geral de restrições quantitativas: refere-se ao impedimento de que os membros façam restrições quantitativas, como quotas ou proibições, para proteger seus produtos;
6) Tratamento especial e diferenciado (TED) para países em desenvolvimento (PED): concerne à noção de que os PED terão flexibilidades, vantagens tarifárias e medidas mais favoráveis, na execução de instrumentos negociados; e
7) *Single undertaking*: base do sistema multilateral de comércio, refere-se à ideia de que quaisquer novos compromissos apenas passarão a vigorar quando aceitos e adotados por todos os membros da OMC (há exceções, como os acordos plurilaterais herdados do GATT) – "nada está acordado até que tudo esteja acordado".

Também entre as regras da OMC, vale destacar a admissibilidade de acordos de livre comércio e uniões aduaneiras e a existência de exceções gerais e de segurança. Como uma das inovações ao GATT, houve o fim da chamada "cláusula do avô", que permitia a não implementação de acordos referentes às regras sobre comércio, caso fossem incompatíveis com a legislação interna mais antiga da parte contratante.

d) As conferências ministeriais da OMC de 1996 a 2017

i. MC1: Singapura, 1996

Nessa ministerial, houve a celebração do Acordo sobre Tecnologia da Informação (ITA, na sigla em inglês), de caráter plurilateral, do qual o Brasil não é parte. Também, são pautados os chamados "Temas de Singapura", "novos temas" nas negociações para liberalização comercial, de maior interesse dos países desenvolvidos (PD), como comércio e investimentos, políticas de concorrência, transparência nas compras governamentais e facilitação do comércio, que não são aceitos pelos PED. Nas discussões sobre as chamadas "cláusulas social e ambiental", os PED resistem a aceitar quaisquer compromissos.

ii. MC2: Genebra, 1998

Tratou-se de uma ministerial preparatória para o lançamento da "Rodada do Milênio" da OMC. Ademais, foi uma conferência que celebrou os 50 anos do estabelecimento do sistema multilateral de comércio. Foi adotada a Declaração sobre o Comércio Eletrônico Global, e, para examinar os aspectos comerciais do tema, estabeleceu-se o programa de trabalho da OMC sobre comércio eletrônico. Os resultados mais relevantes desse programa foram: a definição do termo comércio eletrônico, que é entendido como a produção, distribuição, *marketing*, venda ou entrega de bens ou serviços por meio eletrônico; e o estabelecimento da moratória de não imposição de direitos aduaneiros sobre transações eletrônicas. Ademais, reafirmaram-se esforços de cooperação técnica para que os PED se beneficiem do comércio internacional.

iii. MC3: Seattle, 1999

A edição foi marcada por protestos antiglobalização bastante significativos (registraram-se dezenas de milhares de manifestantes no conjunto de protestos que chegou a ser chamado "batalha de Seattle"). Ademais, por falta de uma agenda comum, mormente entre os PD e os PED, o objetivo de lançar "Rodada do Milênio" foi malogrado.

iv. MC4: Doha, 2001

Foi lançada a chamada Rodada Doha, ou Rodada Doha do Desenvolvimento, a primeira rodada de negociações no âmbito da OMC. Entre os temas discutidos, notam-se: comércio de produtos agrícolas, comércio de produtos não agrícolas (NAMA, na sigla em inglês), regras (*antidumping*; subsídios e direitos compensatórios, inclusive subsídios à pesca; áreas de livre comércio e uniões aduaneiras); comércio de serviços; regras sobre tratamento especial e diferenciado para PED; dispositivos de propriedade intelectual (TRIPS); facilitação do comércio; comércio e meio ambiente; reconhecimento de que TRIPS comporta exceções de saúde pública (o que levou ao licenciamento compulsório de fármacos e à proliferação da produção de medicamentos genéricos)[1803]; sugestão de criação da categoria de "produtos especiais", que são mais sensíveis para PED (subsistência, segurança alimentar e desenvolvimento rural).

Houve um impasse em relação à grande barganha da Rodada Doha: concessões em temas de agricultura por parte dos PD, assunto de interesse ofensivo dos PED, e concessões em temas como serviços e produtos não agrícolas por parte dos PED, assunto de interesse ofensivo dos PD. Se na Rodada Uruguai, as grandes decisões tendiam a ser tomadas com base nos interesses do chamado *Quad* (Estados Unidos – EUA –, Comunidade Econômica Europeia – CEE –, Japão e Canadá), na Rodada Doha, configurou-se um grupo importante, o *new Quad*, formado por EUA, União Europeia (UE), Brasil e Índia, demonstrando a ascensão dos grandes países emergentes em temas econômico-comerciais na agenda internacional. Por fim, cabe mencionar o ingresso da China na OMC, com um prazo de quinze anos para reconhecimento como economia de mercado.

v. MC5: Cancún, 2003

Houve a projeção do G20 agrícola nas negociações comerciais, uma ampla coalizão Sul-Sul monotemática, sob liderança de Brasil e Índia, estabelecida às vésperas da ministerial, como reação contra a proposta-quadro de EUA e UE para limitar concessões sobre agricultura. Nas negociações NAMA, Brasil é parte da coalizão NAMA-11, que defende flexibilidade para políticas industriais dos PED.

Dado o fracasso da MC5, houve debates em Genebra, em 2004, em reunião do Conselho Geral, para retomar as negociações antes da MC6 para alcançar algum acordo. Neste objetivo, obteve-se progresso com a adoção do "Pacote de Julho", que consolidou um *framework* para as negociações. Formularam-se recomendações específicas para as negociações em temas como serviços em agricultura, NAMA e facilitação de comércio. Cabe notar que os entendimentos não foram articulados pelo *Quad*, mas, sim, por EUA, UE, Brasil, Índia (*new Quad*) e Austrália. Ainda, após a aprovação do Pacote de Julho, entendeu-se que não seria possível cumprir o prazo de 1º de

[1803] O Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIPS) cobre temas como direitos de cópia, marcas e patentes e segue os princípios da não discriminação (CNMF e tratamento nacional). Há, no acordo, a previsão de licenciamento compulsório, que se refere à autorização governamental para a produção de um produto patenteado sem o consentimento do detentor da patente, em casos particulares. Brasil e Índia, com participação da África do Sul, articularam-se, em 2001, no bojo da OMC, em defesa do licenciamento compulsório de antirretrovirais. Neste ano, foi aprovada a Declaração de Doha sobre o TRIPS e Saúde Pública, a qual reafirmou o direito dos membros da OMC de usar as flexibilidades do TRIPS, para proteger a saúde pública. Em 2003, os membros da OMC acordaram a possibilidade de os PED importarem medicamentos genéricos produzidos sob licenciamento compulsório, um dispositivo que foi incluído no TRIPS por meio de um protocolo de emenda aprovado em 2005 e em vigor desde 2017.

janeiro de 2005 para a conclusão da rodada, conforme originalmente previsto na Declaração de Doha.

vi. MC6: Hong Kong, 2005

A conferência foi marcada por uma expectativa renovada quanto aos avanços possíveis, dados os entendimentos em julho de 2004, porquanto se esperava que o *framework* conduzisse a compromissos concretos. Os temas agrícolas seguiam sendo centrais nas discussões. Os PD declararam estarem comprometidos com a eliminação dos subsídios agrícolas até 2013. Há, também, discussões de propostas de criação de Mecanismo Especial de Salvaguardas (SSM, na sigla em inglês) para permitir que PEDs protejam produtos especiais de surtos de importação sem necessitar comprovar danos causados pela liberalização comercial.

vii. MC7: Genebra, 2009

Em julho de 2008, encontro miniministerial em Genebra fracassa em concluir a Rodada Doha, em razão especialmente de oposição da Índia ao texto de criação do SSM para PED, considerada pela delegação indiana aquém de seus interesses. O apoio do Brasil e de outros PED ao texto apresentado pelo DG, Pascal Lamy, na busca do consenso necessário para concluir as negociações, provocou divergências dentro do G20 agrícola.

Em 2009, dadas as persistentes divergências quanto às negociações agrícolas e de NAMA e os impactos da crise financeira mundial, não houve negociações referentes à Rodada Doha durante a MC7. Tratou-se, em essência, de uma reunião de caráter não negocial. Nesse sentido, somente se revisaram as atividades da organização, bem como a contribuição desta e do sistema multilateral de comércio para a recuperação dos países frente à crise econômica iniciada nos EUA.

viii. MC8: Genebra, 2011

Aprova-se o ingresso da Rússia na OMC, e há novas diretrizes para facilitar acessão dos países de menor desenvolvimento relativo (PMDR), com o intuído de tornar a OMC universal. Malogra tentativa de aprovar pacote parcial de resultados da Rodada Doha, o que impede a adoção de declaração ministerial, substituída por resumo da conferência, contendo elementos de orientação política relativos à importância do sistema multilateral de comércio, da temática de comércio e desenvolvimento e da retomada da rodada.

ix. MC9: Bali, 2013

Sob a direção-geral do embaixador brasileiro Roberto Azevêdo, alcançaram-se os primeiros resultados da OMC em 18 anos. Foi concluída a negociação do Acordo de Facilitação do Comércio (AFC), que preconizava reduzir os custos das transações comerciais e agilizar os processos aduaneiros, de forma a expandir o comércio mundial, gerando milhões de empregos. O AFC entrou em vigor em fevereiro de 2017, após ratificação de dois terços dos membros da OMC, inclusive a do Brasil. Alguns aspectos de destaque da reunião ministerial são: discussões sobre as regras para o preenchimento automático de quotas tarifárias; declaração para eliminação de todas as formas de subsídio à exportação; e o reconhecimento da OMC da legitimidade dos programas

de segurança alimentar nos PED. Por fim, estabeleceu-se um programa de trabalho para retomada das negociações da Rodada Doha.

x. MC10: Nairóbi, 2015

Acordou-se eliminar subsídios à exportação agrícola. A decisão era demanda dos PED e dos países exportadores de produtos agrícolas há anos, dado o aspecto distorcivo que esses subsídios causam no comércio internacional, provocando uma concorrência desleal. A Decisão de Nairóbi sobre Competição nas Exportações contempla os seguintes pontos:

1) proibição imediata de subsídios à exportação de produtos agrícolas pelos PD e, em três anos, pelos PED, com algumas exceções;
2) disciplinas de financiamento aos exportadores agropecuários com apoio oficial, que foram limitadas a 18 meses, para evitar distorções nas exportações por meio de crédito subsidiado;
3) obrigação de equilíbrio de longo prazo para seguro de crédito aos produtos agrícolas e cobrança de prêmios proporcionais ao risco, para que os produtos agrícolas não ganhem competitividade com base no poder do financiamento público;
4) disciplinas iniciais para impedir que as empresas estatais exportadoras de produtos agrícolas concedam subsídios disfarçados e um programa de trabalho para desenvolver essas disciplinas;
5) disciplinas para evitar que a ajuda alimentar distorça a concorrência, afetando negativamente a produção interna dos países beneficiários da ajuda.

Ainda, houve decisões não relacionadas ao tema agrícola:

1) disciplinas sobre regras de origem aos mecanismos de preferências tarifárias em favor dos PED;
2) extensão do *waiver* que permite preferências comerciais no comércio de serviços aos PED;
3) prorrogação da moratória na cobrança de taxas no comércio eletrônico;
4) prorrogação da moratória sobre a chamada disputa de não violação na área de propriedade intelectual;
5) *waiver* para os PMDR na implementação de certas disposições do acordo TRIPS.

Houve, também, entre os participantes do ITA, decisão de expandir o acordo, de forma a eliminar tarifas em 201 produtos de tecnologia de nova geração, que correspondem a 10% do comércio global.

xi. MC11: Buenos Aires, 2017

Houve debates sobre subsídios à produção agrícola, com a apresentação de proposta do Brasil de estabelecer um teto aos subsídios concedidos por países-membros da OMC à produção, conjuntamente com Colômbia, Peru, UE e Uruguai, o que engloba também estoques públicos para fins de segurança alimentar e algodão. Ademais, propôs-se a limitação de subsídios à pesca. Em termos de decisões tomadas, destacam-se: a aprovação da continuidade das negociações sobre limitações dos subsídios concedidos à pesca até 2019; a extensão da moratória de tarifas alfandegárias em comércio eletrônico; o estabelecimento de um programa de trabalho referente às pequenas economias; criação do grupo de trabalho sobre o processo de adesão do Sudão do Sul.

Destaca-se que o Brasil apoiou o lançamento de três iniciativas plurilaterais sobre:

1) comércio eletrônico[1804];
2) facilitação de investimentos[1805]; e
3) regulamentação doméstica de serviços[1806].

Ainda, houve discussões sobre medidas para favorecer a participação de micro, pequenas e médias empresas (MPME) no comércio internacional. Houve, por fim, a publicação da Declaração de Buenos Aires sobre Mulheres e Comércio.

xii. MC12: Genebra, 2022

Para detalhes sobre a MC12, ver seção posterior.

e) Rodada Doha

Na Conferência Ministerial de Doha (MC4), em 2001, o lançamento de uma nova rodada foi possível, devido ao compromisso dos PD de que haveria uma prioridade para os temas de interesse dos PED, em particular em agricultura. Aceitou-se que a própria rodada ganhasse a denominação de "Rodada Doha do Desenvolvimento" ou, em termos de seu conteúdo, "Agenda de Desenvolvimento de Doha". Embora a negociação siga o modelo da Rodada Uruguai de *single undertaking*, estabeleceu-se que a prioridade nas negociações era a agricultura, criando-se um paralelo negociador entre o acesso a mercados para NAMA, de interesse dos PD, e o acesso a mercados de bens agrícolas, de interesse dos PED.

A Rodada Doha emergiu de um esforço de promoção de nova rodada de negociação para liberalização comercial. O contexto internacional era, contudo, instável, com crises econômicas ocorrendo na Ásia e na América Latina, o que favorecia os movimentos antiglobalização e suscitava dúvidas sobre a viabilidade de se avançar com o modelo econômico vigente, pautado pela desregulamentação e pela ampla liberalização. Os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 nos EUA também impactaram o multilateralismo comercial, pressionando as delegações a buscarem resultados significativos que transmitissem mensagem de estabilidade e de prosperidade.

A questão do desenvolvimento foi realmente central. Já no início do século, a economia global mostrava-se como uma economia em bastante movimento, já que os grandes PED demandavam maior participação nos processos decisórios centrais dos regimes internacionais, notadamente o de comércio. Por sua vez, os PD, que ainda eram os polos decisórios tradicionais

---

[1804] Os EUA anunciaram, em outubro de 2023, a retirada de suas ofertas apresentadas em 2019 no âmbito da negociação, com o objetivo de dar ao Congresso estadunidense espaço para adotar regulamentação das grandes empresas de tecnologia.

[1805] As negociações do Acordo sobre Facilitação de Investimentos para o Desenvolvimento (AFID) foram concluídas em julho de 2023. Participaram das tratativas 110 Membros, dos quais 70 são PED. O texto do acordo tem como objetivos: 1) a melhoria do ambiente de investimentos dos países signatários do documento; 2) a promoção da transparência, da previsibilidade e da simplificação de medidas relacionadas a investimentos; 3) o fortalecimento do diálogo entre governos e investidores; 4) a promoção de conduta empresarial responsável; e 5) a promoção de tratamento especial e diferenciado.

[1806] A negociação, concluída em dezembro de 2021, fundamentou-se na previsão do GATS de que os Membros da OMC desenvolvam as disciplinas necessárias para garantir que medidas relacionadas a requisitos e procedimentos de qualificação, normas técnicas e requisitos e procedimentos de licenciamento não constituam barreiras desnecessárias ao comércio de serviços. Culminou na adoção de um *Reference Paper*, documento que apresenta obrigações relativas a prazos, solicitações eletrônicas, aceitação de cópias, taxas, independência das autoridades competentes, publicação, oportunidade para comentar antes da entrada em vigor de normas, e medidas objetivas, transparentes e imparciais. Também se preveem prazos de transição, além de assistência técnica e *capacity building* para PED e PMDR.

do sistema, condicionavam a maior inclusão dos emergentes nos círculos decisórios formais e informais ao alinhamento às regras e à maior contribuição aos regimes, por exemplo, com concessões dos PED em temas como acesso a mercados para produtos NAMA. Os PED, agora amplamente majoritários, questionavam a existência de elevadas barreiras e regras frouxas para as políticas de subsídios em agricultura dos PD, enquanto não logravam contrapartidas em termos de acesso a mercados de produtos agrícolas.

Sendo uma rodada dedicada ao desenvolvimento, o mandato de Doha fazia amplas referências ao TED, com menções em quase todos os itens de trabalho estabelecido pela Declaração Ministerial. No entanto, no decorrer da Rodada, à medida que se ampliava a diferenciação entre os PED em termos de nível de desenvolvimento, sendo o caso da China, que acedeu à OMC em 2001, o mais emblemático, aumentava a pressão dos PD para a graduação dos emergentes e a cessação de seus benefícios em razão de TED.

Ademais, a crise financeira de 2008 resultou em uma crise do comércio internacional, o que reduziu o ímpeto de negociação multilateral, bem como as margens de negociação, de forma que, embora não oficialmente, por não haver consenso a respeito, as negociações da Rodada Doha foram progressivamente descontinuadas. Avanços negociadores multilaterais na OMC foram registrados apenas nas ministeriais de Bali (MC9-2013), Nairóbi (MC10, 2015) e Genebra (MC12, 2022), mas somente graças à flexibilização de algumas regras e princípios basilares da OMC, como o *single undertaking*.

f) Brasil e OMC

Os principais objetivos do Brasil na OMC são:
1) assegurar crescente abertura dos mercados internacionais para bens e serviços brasileiros;
2) propugnar pelo contínuo aprimoramento das regras do comércio internacional;
3) fortalecer o sistema multilateral de comércio, inclusive por meio de engajamento e protagonismo nas discussões sobre a reforma da OMC; e
4) defender a incorporação de questões de desenvolvimento como dimensão essencial da OMC.

Para o Brasil, prevalecem três grandes desafios na OMC com os quais a diplomacia econômica precisa lidar:
1) o risco sistêmico de enfraquecimento do multilateralismo comercial: interessa ao Brasil a preservação da integridade do sistema e de suas regras, as quais visam a garantir a estabilidade do comércio internacional;
2) a virtual paralisia do pilar negociador: buscam-se formas de revitalizar, de modo pragmático, as atividades negociadoras em processos plurilaterais que complementem o multilateralismo; e
3) a grave crise do pilar de solução de controvérsias: o bloqueio do OA já tem causado prejuízos concretos ao Brasil.

g) Grupo de Cairns

O Grupo de Cairns é uma coalizão de países desenvolvidos e em desenvolvimento para as negociações agrícolas no GATT/OMC, estabelecida em agosto de 1986, logo antes do início da Rodada Uruguai. Seus integrantes são países interessados na inclusão, conquistada na Rodada Uruguai, e na priorização da agricultura nas negociações comerciais multilaterais e na liberalização

do comércio agrícola. Inicialmente o grupo contava com 14 membros: Argentina, Austrália (coordenadora), Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Fiji, Filipinas, Hungria, Indonésia, Malásia, Nova Zelândia, Tailândia e Uruguai. Atualmente, conta com 19 membros. Costa Rica, Guatemala, Paquistão, Paraguai, Peru, África do Sul e Vietnã ingressaram depois de 1986, enquanto Fiji e Hungria deixaram o grupo. A Bolívia passou a integrar o agrupamento em determinado momento, mas já não é mais parte. A Ucrânia tem *status* de observadora e já manifestou interesse em integrar o grupo como membro pleno.

O Grupo de Cairns foi exitoso em garantir a inclusão de regras para o comércio agrícola no pacote da Rodada Uruguai. Também atuou ativamente para que a agricultura estivesse no centro do mandato da Rodada Doha, lançada em 2001. O nível de ambição e os objetivos gerais do Grupo de Cairns para as negociações agrícolas estão definidos em sua Declaração de Visão, de 1998. A Declaração de Visão delineou os objetivos da coalizão em cada uma das três principais áreas de reforma no âmbito do comércio agrícola: apoio doméstico; acesso a mercados; e competição nas exportações. Os objetivos incluem a eliminação de todos os subsídios internos que distorcem o comércio; cortes profundos em todas as tarifas (incluindo picos tarifários) e a eliminação da escalada tarifária; e a eliminação dos subsídios à exportação e a adoção de regras claras para evitar a evasão dos compromissos de subsídios à exportação. A Declaração de Visão também reafirmou o apoio do Grupo ao princípio do tratamento especial e diferenciado para os países em desenvolvimento, incluindo os países menos desenvolvidos.

O Grupo de Cairns costuma reunir-se anualmente em nível ministerial. Foram realizadas reuniões ministeriais anuais (em alguns períodos, com duas reuniões ao ano) ininterruptas entre 1986 e 2011. Desde então, foram realizadas ministeriais em 2013, 2015, 2017, 2020 e 2022. A coalizão reúne-se frequentemente em nível técnico, de embaixadores ou de altos oficiais.

O Grupo de Cairns tem sido o principal proponente de reformas liberalizantes no comércio agrícola. Além de elaborar materiais analíticos que contribuem para que os membros da OMC disponham de informações para avaliar suas posições e as políticas agrícolas dos demais, o Grupo de Cairns eventualmente apresenta propostas específicas de resultados para a reforma. Há dificuldade, no entanto, de concertar propostas de consenso em razão da diversidade do grupo, de modo que, não raro, os documentos são apresentados com apoio de apenas parte do agrupamento.

h) G20 Agrícola

O "G20 Agrícola" não deve ser confundido com o "G20" criado em 1999, inicialmente para temas financeiros (daí ter sido chamado, por algum tempo, de "G20 Financeiro", para diferenciar-se de seu homólogo), que atualmente está sob a presidência brasileira e é o foro de discussão, planejamento e seguimento da agenda econômica internacional entre as principais economias do mundo. O G20 Agrícola resultou de uma proposta firmada por vinte países em desenvolvimento[1807] em agosto de 2003, às vésperas da MC5, em Cancún, que propunha uma nova base para as negociações multilaterais agrícolas sobre apoio doméstico, acesso a mercados e subsídios às exportações, diferente daquela defendida pelos EUA e pela Comunidade Europeia (CE).

[1807] Os vinte membros originais são Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, China, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Guatemala, Índia, México, Paquistão, Paraguai, Peru, Filipinas, África do Sul, Tailândia e Venezuela. Deixariam o grupo futuramente Colômbia, Costa Rica e El Salvador.

Mesmo antes de alcançar a marca de 23 membros[1808], o G20 Agrícola desempenhou um papel crucial nos encontros da Rodada Doha, impedindo resultados predeterminados em Cancún e pautando debates de interesse de seus membros, como a redução dos subsídios de Estados desenvolvidos a seus produtores agrícolas, sem descuidar da promoção da segurança alimentar nos países em desenvolvimento. Contudo, o relativo sucesso do G20 Agrícola em defender posições que representavam os interesses de países em desenvolvimento é considerado, por alguns analistas, como o principal elemento que conduziu ao impasse da Rodada Doha e uma das causas de seu insucesso, o que marcaria um ponto de inflexão entre a ascensão do multilateralismo comercial e o ocaso da OMC.

É importante destacar que a formação do G20 Agrícola também é percebida como um exemplo da retomada dos temas da agenda do desenvolvimento após a Guerra Fria. A reprodução de uma estrutura de poder resultante do pós-Segunda Guerra Mundial se fez presente em todo o histórico do sistema multilateral de comércio, assegurando privilégios "não escritos" ao seu primeiro arquiteto, os EUA, e garantindo que temas como a liberalização agrícola não encontrasse amplo terreno para seu desenvolvimento. Ainda que a Rodada Uruguai tenha incluído a agricultura no pacote final, dando origem a um Acordo sobre Agricultura, que prevê a continuidade das negociações sobre o tema, essa herança do GATT se perpetuou na OMC, onde as nações desenvolvidas ainda são capazes de exercer maior pressão para o fechamento de acordos e assegurar a realização de seus interesses. Dessa forma, o embate entre G20 Agrícola e os EUA e a CE pode ser entendido não apenas a partir dos interesses conjunturais existentes na Rodada Doha, mas também pela variável histórica atribuída ao processo de construção do SMC.

Nesse contexto, também é possível identificar o advento do G20 Agrícola como a assunção do protagonismo internacional do Brasil, ao lado da Índia, na coordenação dos interesses agrícolas dos países em desenvolvimento e como vozes de seus interesses. A partir de 2005, Brasil e Índia passaram a integrar, ao lado de UE e EUA, o que ficou conhecido como "Novo Quad" (em substituição ao tradicional "Quad" composto por CE, EUA, Canadá e Japão), um formato de reunião com número reduzido de delegações, que tinha por objetivo a tentativa de superar divergências e construir consensos mínimos que pudessem ser levados ao restante dos membros. Esse grupo era eventualmente alargado para incluir outros países, como Austrália, Japão e China.

O G20 Agrícola consolidou-se como interlocutor essencial nas negociações agrícolas, representando quase 60% da população mundial e 26% das exportações agrícolas, fundamentando sua legitimidade na capacidade de traduzir os interesses dos países em desenvolvimento em propostas concretas de redução de subsídios, acesso a mercados agrícolas, formação de estoques públicos para fins de segurança alimentar e defesa de estruturas nacionais de suporte à segurança alimentar. Entre 2003 e 2008, o grupo, sob a liderança de Brasil e Índia, teve grande protagonismo, quando ainda havia esperança de que uma liberalização relevante no comércio setorial e uma forte redução nos subsídios à produção pudessem ser alcançadas.

Apontam-se três eixos de desenvolvimento que orientaram o crescimento da relevância do G20 Agrícola: notadamente, o crescimento do mercado consumidor e da participação de seus membros no comércio mundial; a presença marcante em fóruns decisórios de governança internacional, como a OMC; e, após a crise financeira de 2008, o aumento da percepção de relevância dos países em desenvolvimento. Nesse período, o elevado crescimento econômico de China, Índia e Brasil se coaduna com o reconhecimento da identidade desses países com o Sul

[1808] Os 23 membros que o G20 chegou a congregar são Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, China, Cuba, Equador, Egito, Guatemala, Índia, Indonésia, México, Nigéria, Paquistão, Paraguai, Peru, Filipinas, África do Sul, Tanzânia, Tailândia, Uruguai, Venezuela e Zimbábue.

Global, em face de um arcabouço institucional e discursivo que favoreceu desproporcionalmente os interesses das nações industrializadas, promovendo a abertura de mercados e a redução tarifária para produtos manufaturados, enquanto questões relacionadas à agricultura e ao desenvolvimento foram negligenciadas.

Em 2008, no entanto, ficou evidente que, mesmo entre os integrantes do G20 Agrícola, passou a haver diferenças incontornáveis, que comprometeram o resultado da Rodada Doha. A capacidade de formular e apoiar pautas conjuntas foi ameaçada quando Índia e China começaram a negociar os termos de um mecanismo de salvaguardas especiais para países em desenvolvimento separadamente do G20 Agrícola. As divergências entre Índia e Brasil, em particular, sinalizaram a futura dissolução do grupo, que anteriormente ganhara notoriedade por sua cooperação eficaz. Esse mal-estar culminou no impasse da Rodada Doha, em 2008, em Genebra, quando da apresentação do Pacote Lamy*:* se, entre os integrantes do Novo Quad, Brasil, EUA e CE aceitaram a proposta relativa a estoques públicos e ao gatilho de 40% no aumento de importações de produtos agrícolas para o acionamento das novas salvaguardas especiais, aÍndia, apoiada pela China e pelo G33, manteve-se firme na posição de defender que o gatilho para as salvaguardas fosse de um incremento de 10%-15% nas importações. O dissenso quebrou a coesão do G20 Agrícola e alimentou o discurso indiano de "deserção" do Brasil, minando a credibilidade do País como representante dos países em desenvolvimento, além de lançar dúvidas sobre a possibilidade de êxito da Rodada Doha.

O G20 Agrícola buscava equilibrar os interesses de liberalização do comércio com uma abordagem que prioriza as necessidades do desenvolvimento rural e da tutela de grupos mais fragilizados dentro das cadeias produtivas do campo, mas, já em 2008, fica explícito que as perspectivas e os objetivos de seus integrantes variavam significativamente, em especial em razão de seus diferentes níveis de desenvolvimento em termos de produção agrícola. De um lado, integram o agrupamento alguns membros que são parte do Grupo de Cairns, coalizão de países desenvolvidos e em desenvolvimento, entre eles o Brasil, que, desde 1986, trabalhou pela inclusão de agricultura na Rodada Uruguai e sempre teve um mandato focado na promoção da liberalização do comércio agrícola, em termos de apoio doméstico (subsídios internos), acesso a mercados e competição nas exportações (incluindo subsídios às exportações). De outro lado, países como China, Índia e Indonésia participam de outra coalizão negociadora em agricultura, o G33, inicialmente Aliança para Produtos Especiais e o Mecanismo de Salvaguarda Agrícola, formada também em 2003 exclusivamente por países em desenvolvimento que compartilham a condição de importadores de alimentos e adotam uma postura mais protecionista em relação às suas políticas agrícolas.

As divergências dentro do G20 Agrícola também resultam da própria transformação progressiva do panorama da produção agrícola mundial desde a sua criação. A China passou a conceder enormes subsídios a seus agricultores, ultrapassando o total somado dos países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), ainda em 2014. A Índia igualmente assumiu um posto entre os maiores subsidiadores globais.

O G20 Agrícola seguiu atuando, a despeito das crescentes divergências internas sobre o rumo das negociações agrícolas após 2008. Nos anos seguintes, deu sua contribuição para a adoção de acordos agrícolas: na MC9, em Bali, em 2013, chegou-se a uma solução temporária sobre estoques públicos para fins de segurança alimentar; já em 2015, na MC10, em Nairóbi, acordou-se a eliminação de subsídios às exportações agrícolas. O Brasil já atuava, entretanto, naquele momento, buscando expandir suas alianças negociadoras, em razão da evolução indesejada na

dinâmica negociadora do G20 Agrícola e das frustrações resultantes dos sucessivos impasses nas negociações da Rodada Doha.

A partir de 2015, fica evidente a inexistência de consenso entre os membros da OMC, a respeito da continuidade ou não da Rodada Doha e da validade de seus mandatos. No Brasil, após a chegada de Michel Temer à presidência, em 2016, o País passou a reavaliar não apenas sua estratégia negociadora agrícola na OMC, como também foram feitas mudanças domésticas em termos de políticas públicas e governança para o setor. Nesse sentido, considerando o padrão de produção e seu nível de competitividade agrícola, a posição brasileira passou a reaproximar-se da do Grupo de Cairns. No ano seguinte, com o início da administração Trump nos EUA, esmaece a perspectiva multilateral do sistema internacional de comércio, com reflexos negativos sobre as funções negociadora e contenciosa da OMC, ampliando-se medidas protecionistas e a celebração de acordos bilaterais. De fato, à medida que o cenário internacional e doméstico foi passando por transformações, o Brasil deixou de impulsionar o G20 Agrícola, que já não é utilizado como aliança negociadora para as MC11, de Buenos Aires, em 2017, e a MC12, de Genebra, em 2022.

IV. Mecanismo de Revisão de Política Comercial (TPRM)

a) Aspectos gerais

Os três pilares da Organização Mundial de Comércio (OMC) são: negociações; monitoramento e transparência; e solução de controvérsias. O Mecanismo de Revisão de Política Comercial (TPRM, na sigla em inglês), previsto no Anexo 3 do Acordo de Marraquexe (1994), é o principal meio pelo qual a organização resguarda seu segundo pilar. O TPRM foi um dos primeiros resultados da Rodada Uruguai (1986-1994)[1809], sendo provisoriamente estabelecido na *Montreal mid-term review*, em dezembro de 1988. Até 1994, as Revisões de Política Comercial (TPRs, na sigla em inglês) concentravam-se apenas no comércio de bens. Após o estabelecimento da OMC, em 1995, seu escopo foi ampliado para cobrir o comércio de serviços e direitos de propriedade intelectual.

Conforme o Anexo 3 do Acordo de Marraquexe, o objetivo do TPRM é contribuir para uma melhor adesão de todos os membros às regras, disciplinas e compromissos assumidos nos acordos comerciais multilaterais e, quando aplicável, nos plurilaterais e, portanto, para o funcionamento mais harmonioso do sistema multilateral de comércio, alcançando maior transparência e compreensão das políticas e práticas comerciais dos membros. Consequentemente, o mecanismo de revisão permite a apreciação e avaliação coletiva regular de toda a gama de políticas e práticas comerciais dos membros e seu impacto no funcionamento do sistema multilateral de comércio. Não se destina, no entanto, a servir de base para o cumprimento de obrigações específicas decorrentes dos acordos ou para procedimentos de solução de controvérsias, nem para impor novos compromissos políticos aos membros.

As revisões de política comercial são conduzidas pelo Órgão de Revisão de Política Comercial (TPRB, na sigla em inglês) com base em uma declaração de política comercial (*policy statement*) – na prática, um relatório – do membro sob revisão e um relatório preparado por economistas da Divisão de Revisão de Política Comercial do Secretariado. Os relatórios consistem em capítulos detalhados que examinam as políticas e práticas comerciais do membro e descrevem as instituições formuladoras de políticas comerciais e a situação macroeconômica. O relatório do Secretariado e a declaração de política do membro são publicados após o início da reunião de revisão, juntamente com as intervenções do debatedor (*discussant*) – um representante de algum membro – e com o texto das observações finais do Presidente do TPRB, que são entregues na conclusão da reunião. Ao preparar seu relatório, o Secretariado busca a cooperação do membro, mas é o único responsável pelos fatos apresentados e pelas opiniões expressas.

As políticas e práticas comerciais de todos os membros estão sujeitas à revisão periódica. O impacto dos membros sobre o funcionamento do sistema multilateral de comércio, definido em termos de sua participação no comércio, é o fator determinante na decisão sobre a frequência das revisões. O Anexo 3 determina que os quatro membros com as maiores participações no comércio mundial – atualmente União Europeia (UE), Estados Unidos (EUA), Japão e China – sejam revisados a cada três anos, os próximos 16 (completando os vinte maiores participantes do sistema

[1809] Última rodada de negociações do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT, na sigla em inglês, 1947), foi lançada em Punta del Este, em 1986, seguida por negociações em Montreal, Genebra e Bruxelas, e culminou em 1994, em Marraquexe, na criação da OMC, cujos trabalhos tiveram início efetivo em 1º de janeiro de 1995.

comercial) sejam revisados a cada cinco anos, e os demais a cada sete anos[1810]. Um período mais longo pode ser fixado para os membros de menor desenvolvimento relativo.

Até o fim de 2022, o TPRB concluiu 580 relatórios (17 exercícios de revisão em 2022 e 18 em 2023), que cobriram 160 dos 164 membros. Os relatórios anuais do TPRB relativos a 2021 e a 2022 tiveram como foco o contexto da crise sanitária causada pela pandemia de COVID-19, avaliando se as medidas implementadas pelos Membros quanto ao comércio de bens, de serviços, incluindo aqueles relacionados à propriedade intelectual, foram no sentido de abertura ou de restrição dos intercâmbios. Segundo o relatório de 2022, 66% das medidas comerciais relacionadas à COVID-19 adotadas desde a eclosão da pandemia foram consideradas facilitadoras, enquanto apenas 34% teriam restringido o comércio global. A grande maioria destas (82%) compreendeu medidas de restrição às exportações. O relatório anual do TPRB relativo a 2023 indicou que, no período de outubro de 2022 a maio de 2023, houve redução no número de medidas aplicadas no contexto do enfrentamento dos efeitos da pandemia. Ademais, os Membros passaram a introduzir mais medidas facilitadoras do que restritivas de comércio, ao mesmo tempo que, entre as restritivas, pelo terceiro ano desde 2008, as medidas aplicadas às exportações superaram as aplicadas às importações.

b) A 8ª Revisão de Política Comercial do Brasil

O Brasil já passou por oito revisões: em 1992 (pré-OMC), 1996, 2000, 2004, 2009, 2013, 2017 e 2022. Em outubro de 2022, no contexto de sua oitava revisão, o governo brasileiro, por meio de seu *policy statement*, ressaltou considerar o mecanismo um elemento-chave do sistema multilateral de comércio. Ademais, destacou que, no período analisado (2017-2021), o comércio foi uma das linhas mestras do processo de modernização da economia nacional. Nesse sentido, o Brasil atribui prioridade, em sua política de comércio exterior, ao sistema multilateral de comércio, uma vez que o País considera que regras multilaterais de comércio em bom funcionamento são essenciais para a eficiência do comércio internacional e para o bom funcionamento da economia global, contribuindo significativamente no combate a sentimentos anticomerciais e protecionismo.

Conforme a declaração, desde 2019, o Brasil segue uma agenda comercial baseada em três pilares:

1) intensificação da rede de acordos comerciais;
2) modernização da estrutura tarifária do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL); e
3) facilitação do comércio.

Entre os progressos e realizações, destacam-se a redução permanente da tarifa externa comum (TEC) do MERCOSUL em 10% (julho de 2022), a remoção pelo Brasil de parte de suas licenças de importação e as contribuições brasileiras para a segurança alimentar e a buscar a eliminação de distorções comerciais – como as que existem no comércio agrícola – que minam as oportunidades para os países em desenvolvimento.

Durante o período em análise, o Brasil iniciou os procedimentos para sua adesão ao Acordo sobre Compras Governamentais (GPA, na sigla em inglês) e ao Acordo sobre o Comércio de Aeronaves Civis, ambos acordos plurilaterais da OMC. Ademais, o Brasil manteve e aprimorou seu engajamento com a organização em todos os seus pilares e formatos de negociação, buscando fortalecer e modernizar a OMC, sem deixar de lado questões antigas, como o comércio agrícola.

[1810] Inicialmente, previa-se que os ciclos de revisão seriam de dois, quatro e seis anos; contudo, como resultado de uma alteração do Anexo 3, em julho de 2017, esses ciclos passaram a ser de três, cinco e sete anos, respectivamente, com início em 1º de janeiro de 2019.

De acordo com a declaração brasileira, o compromisso com a OMC foi destacado durante a 12ª Conferência Ministerial (MC12), bem como pela participação do Brasil em iniciativas conjuntas (plurilaterais): comércio eletrônico, facilitação de investimentos para o desenvolvimento, MPMEs (Micro, Pequenas e Médias Empresas) e regulamentação doméstica de comércio de serviços.

Não obstante a prioridade que atribui ao sistema multilateral de comércio, o Brasil destacou que acredita que os acordos comerciais preferenciais podem desempenhar um papel complementar nos esforços para aproveitar os benefícios do comércio internacional em prol do desenvolvimento econômico e social de todos os membros. Por isso, no período em análise, o Brasil engajou-se na negociação de novos acordos comerciais bilaterais, regionais e extrarregionais com uma ampla gama de parceiros em todo o mundo e empreendeu negociações para ampliar o escopo dos acordos existentes.

Na América Latina, o Brasil continuou a fortalecer a integração econômica regional por meio dos acordos comerciais regionais (RTAs, na sigla em inglês) do MERCOSUL e da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), aprofundando os acordos existentes e negociando novos, como o Acordo de Complementação Econômica (ACE) 72 entre Colômbia e MERCOSUL, de 2017, e o Acordo de Livre Comércio Brasil-Chile em matéria não tarifária, de 2018. No âmbito extrarregional, o MERCOSUL também concluiu as negociações dos acordos comerciais com a UE, a Associação Europeia de Livre Comércio (EFTA, na sigla em inglês) e Singapura, enquanto outras negociações estão em andamento, como Coreia do Sul e Canadá.

Ao final da declaração brasileira, em uma sessão sobre *future developments*, foi destacado que, após uma queda de 3,9% no produto interno bruto (PIB) em 2020, sob o impacto da pandemia de COVID-19, a economia brasileira apresentou forte recuperação em 2021, com crescimento de 4,6% do PIB. Em 2022, apesar do impacto prolongado da pandemia e dos efeitos globais associados ao conflito na Ucrânia, os indicadores econômicos brasileiros apresentam resiliência, com perspectivas positivas. Para 2023, o governo brasileiro estima um crescimento econômico de cerca de 2,5%.

O relatório ressalta a importância da agenda de reformas estruturais para a sustentabilidade fiscal e a competitividade da economia brasileira. São destacadas a reforma da previdência, a autonomia do Banco Central, a nova lei de falências e novos marcos regulatórios em petróleo e gás, saneamento, ferrovias e redes 5G. Novos *frameworks* para cabotagem, securitização e *startups* foram aprovados, enquanto a eliminação gradual do imposto sobre operações financeiras (IOF) sobre o câmbio está em andamento. No meio ambiente, foi ressaltado que o País mantém os compromissos de sustentabilidade assumidos no Acordo de Paris. Está regulando o mercado de carbono e inovando na criação de um mercado de metano.

De acordo com o relatório brasileiro, fortalecer e apoiar o sistema multilateral de comércio continuará sendo uma prioridade. O Brasil continuará a desempenhar um papel ativo na OMC e contribuirá para a reforma urgente da organização, visando recuperar seu foco original na abertura comercial e nas economias de mercado, sem descuidar de questões antigas, como a agricultura. Nesse contexto, o Brasil propôs a realização de conferências ministeriais com periodicidade anual, o que ajudaria a promover o engajamento dos membros com a organização, abrindo espaço para discussões factuais necessárias sobre questões urgentes e estruturais do comércio internacional.

No *executive summary* do relatório produzido por economistas da Divisão de Revisão de Política Comercial do Secretariado, é destacado que, desde a última TPR do Brasil, em 2017, foram empreendidos esforços para melhorar os fundamentos econômicos e fortalecer a resiliência macroeconômica do País, corroborando a declaração do governo. Destaca-se que a taxa média de

crescimento do PIB durante o período (2017-2021) foi baixa (da ordem de 1%), mas superior à registrada entre 2012 e 2016 (0,4%). É ressaltado que, durante o período em análise, foram realizadas reformas comerciais e estruturais relacionadas ao comércio, centradas no aumento da produtividade e no crescimento potencial em várias áreas, incluindo questões regulamentares e institucionais, privatizações e mercado de trabalho. Conforme o documento, essas reformas parecem ter atraído investimentos privados em transporte, energia e água e saneamento.

A abertura do Brasil ao comércio internacional e sua inserção na economia mundial continuaram a refletir-se na relação entre o comércio externo de bens e serviços do País e o PIB, que aumentou significativamente de 24,3%, em 2017, para 39,2%, em 2021. As exportações de bens tornaram-se cada vez mais concentradas em *commodities*, enquanto as importações em manufaturas. Ademais, destaca-se a importância crescente da Ásia, particularmente da China, e o declínio relativo das Américas na balança comercial brasileira. Também é destacado o acentuado declínio do comércio de mercadorias com os sócios do MERCOSUL, notadamente nas exportações brasileiras.

Foi ressaltado o contínuo comprometimento do Brasil com o sistema multilateral de comércio. Destaca-se a participação do país no Arranjo Provisório de Arbitragem-Apelação (MPIA, na sigla em inglês) e a autorização à Câmara de Comércio Exterior (CAMEX) a retaliar membros da OMC que façam recurso ao Órgão de Apelação (OA), atualmente paralisado, com o objetivo de tentar coibir a "apelação no vazio". Ademais, o Brasil manifestou intenção de aderir ao Acordo sobre Comércio de Aeronaves Civis, em junho de 2022. Também foi destacado o anúncio, em março de 2019, de que o Brasil passaria a renunciar ao Tratamento Especial e Diferenciado (TED) nas futuras negociações da OMC.

Tarifas de importação continuam sendo um dos principais instrumentos da política comercial do Brasil e importante fonte de receita tributária. Apesar disso, segundo o sumário executivo, a tarifa média simples NMF (nação mais favorecida) aplicada diminuiu de 11,6%, em 2017, para 9,4%, em julho de 2022. Também houve redução do número de medidas *antidumping* aplicadas, o que não descaracteriza o Brasil como usuário significativo de medidas de defesa comercial. Com relação ao regime tributário brasileiro, foi destacada sua complexidade, ressaltando que transações domésticas e transfronteiriças estão sujeitas a vários impostos federais, estaduais e municipais, que, não raro, são cobrados em cascata.

Foi destacado papel do Brasil como importante *player* no comércio global de *commodities* agrícolas, em particular soja, carne bovina, carne de frango, açúcar, suco de laranja e café. Os baixos níveis de apoio doméstico (subsídios à produção, *e.g.* preço mínimo ao produtor) destacam o papel do País como um exportador agrícola global competitivo e sustentável, sobretudo em razão de requisitos de zoneamento agrícola que condicionam a elegibilidade dos produtores para crédito subsidiado à adoção de práticas sustentáveis.

O Brasil também ocupa uma posição significativa na indústria de mineração mundial, estando entre os principais produtores de minério de ferro, manganês, nióbio, bauxita e estanho. Destaca-se que, em 2017, foi criada a Agência Nacional de Mineração (ANM), e que, em fevereiro de 2021, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) vendeu seu último bloco de ações da Vale, embora a União ainda mantenha direitos específicos (*golden share*) na empresa.

Em relação ao setor energético, o Brasil continua a sendo um exportador líquido de petróleo bruto e importador de derivados de petróleo refinado. É enfatizado que a matriz energética brasileira segue como uma das mais verdes do mundo. Ressalta-se que a Política Nacional de Biocombustíveis (RenovaBio), em seu terceiro ano de pleno funcionamento, vem-se consolidando

como um dos maiores programas de descarbonização da matriz de combustíveis do mundo. O Brasil manteve sua posição como o segundo maior produtor e exportador mundial de etanol e terceiro maior produtor mundial de biodiesel.

O setor industrial é diversificado e expressivo, representando 11,3% do PIB, em 2021, embora em declínio. O chamado "custo Brasil", as iniciativas incipientes de pesquisa, desenvolvimento e inovação, a inserção relativamente fraca na economia mundial e os programas pontuais de proteção contra a concorrência externa continuaram a minar a capacidade de o Brasil explorar plenamente seu potencial industrial. O relatório destaca, também, o encerramento de incentivos setoriais específicos como o INOVAR-Auto.

No que se refere ao investimento direto no país (IED), o Brasil seguiria aberto e incentivando o influxo de recursos externos. Durante o período em análise, o Brasil tomou várias medidas para melhorar o ambiente de negócios por meio de mudanças regulatórias, como a aprovação da Lei da Melhoria do Ambiente de Negócios (Lei nº 14.195/2021); reformas institucionais, como a criação do *Ombudsman* de Investimentos Diretos (OID), e medidas para facilitar o investimento estrangeiro no setor de transportes aéreos, liberando a possibilidade de participação de 100% de capital estrangeiro em empresas áreas brasileiras.

Foi destacada, ainda, a redução do envolvimento do Estado em alguns setores-chave, como mineração, exploração de petróleo e eletricidade, como indica a venda pela Petrobras da totalidade de suas ações na BR Distribuidora e o início do processo de privatização da Eletrobrás. No mesmo sentido, o sumário executivo chama atenção positivamente para a aprovação, em 2021, da Nova Lei de Licitações, e o lançamento do Portal Nacional de Contratações Públicas, no mesmo ano. No entanto, o relatório ressalta que o Brasil tem muitas estatais federais que desempenham ações de natureza privada. Foi destacada

Ao final do relatório, consta a previsão de que a economia brasileira deve iniciar um processo gradual de recuperação, ainda que com crescimento relativamente fraco, em 2022. Os riscos potenciais para a economia brasileira incluem desequilíbrio fiscal, alta taxa de desemprego, pressões inflacionárias e rápido envelhecimento da população. Apesar disso, o endividamento público externo relativamente baixo, o elevado nível de reservas internacionais e o forte componente de IED dos influxos de capital garantem certa segurança e estabilidade. A prosperidade futura e o crescimento sustentável continuam a depender da implementação de reformas estruturais que melhorem a produtividade em várias áreas, incluindo a reformulação do complexo regime tributário e investimentos em infraestrutura.

No debate que se realizou durante o processo de revisão de política comercial do Brasil, cerca de 50 delegações manifestaram-se, fazendo mais de 950 perguntas sobre temas diversos, com ênfase no combate ao desmatamento e na reforma tributária. Os principais temas objeto de perguntas tiveram relação com:

1) Ambiente econômico: impactos da guerra na Ucrânia; inserção do País em cadeias globais de valor; projeto de emenda constitucional (PEC) dos precatórios; redução do IOF sobre operações em moeda estrangeira; causas do tímido avanço da reforma tributária; a contribuição do acordo MERCOSUL-UE para melhores padrões trabalhistas; promoção da igualdade de gênero; entre outros.
2) Regimes de comércio e investimento: perspectivas de ampliação do comércio com a Ásia; implementação do Protocolo ao Acordo de Comércio e Cooperação Econômica (ATEC) com os EUA; processo de acessão à Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE); combate à corrupção; comércio e mudança do clima; abdicação do Tratamento Especial e Diferenciado; reforma do sistema de solução de controvérsias da

OMC; benefícios do MPIA; implementação da lei que permite à CAMEX retaliar Estados que "apelem no vazio"; reforma da TEC; acordos de livre comércio e de preferência comercial do MERCOSUL e negociações em curso; particularidades do modelo de Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI); entre outros.

3) Políticas e práticas comerciais: desembaraço aduaneiro e facilitação de comércio; regras de origem; vigência das reduções tarifárias relacionadas ao enfretamento da COVID-19; iniciativas tarifárias para acompanhar o progresso dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU); acesso à lista de tarifas preferenciais; questionamentos diversos sobre impostos e taxas, como o Programa de Integração Social (PIS), a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), o imposto sobre produtos industrializados (IPI) e a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE); aplicação de medidas de defesa comercial (*antidumping*, medidas de salvaguardas, medidas compensatórias); informações sobre programas de financiamento à exportação para empresas pertencentes a mulheres e indígenas; crédito subsidiado do BNDES; questões relacionadas à ação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA); recomendações do *Codex Alimentarius*; cronograma de privatizações e efetividade do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI); entre outros.
4) Setor agrícola: função da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab); Plano ABC, de Agricultura de Baixo Carbono; estratégias para a importação de fertilizantes; linhas de financiamento do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura (PRONAF); participação do Brasil em acordos sobre pesca.
5) Mineração: razões para o aumento da participação do setor no PIB; informações sobre o plano para recursos minerais; causas das grandes exportações minerais; entre outros.
6) Energia: dados de emprego relacionados às energias renováveis e à economia de baixo carbono; impacto de compromissos relacionados à descarbonização nos preços da gasolina e do diesel e na produção de biocombustíveis; estratégias de desenvolvimento de um mercado internacional de biocombustíveis; incentivos ao setor de energia renovável; planos de desenvolvimento de hidrogênio verde e de energia nuclear; a Política Nacional de Biocombustíveis (RenovaBio); políticas de preços da Petrobras; entre outros.
7) Manufatura: incentivos ao investimento estrangeiro no setor de infraestrutura; requisitos de conteúdo local; licenças de importação não automáticas; quotas e outras restrições de importação; planos para adesão ao Acordo de Tecnologia da Informação (ITA, na sigla em inglês) da OMC; simplificação do sistema de tributação para impulsionar investimentos estrangeiros.

A UE destacou que o governo Bolsonaro "tomou medidas tomadas para facilitar o comércio e os investimentos, melhorar o clima empresarial, colocar em prática novas regras de compras públicas e para abrir ainda mais a economia brasileira para o mundo". Ademais, disse encorajar o Brasil em objetivos de coesão social, estabilidade fiscal e uma maior abertura da economia. No que se refere às perspectivas para o novo governo Lula, a UE destacou ter acolhido com satisfação o discurso feito em Sharm El-Sheik, na ocasião da 27ª Conferência das Partes (COP27, na sigla em inglês) no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês), ressaltando as relações entre comércio, investimentos e meio ambiente. Também houve cobrança sobre o atual plano de reforma tributária, incluindo um cronograma.

A Suíça destacou que “a abertura comercial deve ir de mãos dadas com considerações para o desenvolvimento sustentável” e conclamou o Brasil “a considerar também a preservação do meio ambiente, a proteção dos povos indígenas e a redução das desigualdades sociais ao definir suas políticas econômicas e comerciais para o futuro”.

Os EUA mencionaram o relatório da OMC sobre o Brasil, notando que nos últimos cinco anos o País “vem implementando ambiciosas reformas estruturais de longo prazo, projetadas para tornar sua economia mais competitiva e resistente” e que, “com o início da pandemia, o crescimento projetado do Brasil parou, e o governo redirecionou recursos para atender às necessidades urgentes dos brasileiros”. Na medida em que os dois países emergem da pandemia, os EUA ressaltaram que acreditam em oportunidades de expandir os laços comerciais com o Brasil “de uma maneira que reflita valores compartilhados”.

O Japão elogiou o que chamou de esforços do Brasil para melhorar seu ambiente de investimento e negócios, mas cobrou novas iniciativas para resolver reduzir o custo Brasil. “Esperamos também que o governo continue a considerar e ouvir as necessidades do setor privado nestes esforços”, acrescentou o Japão. Também para o Canadá “o Brasil ainda apresenta desafios significativos para as empresas que desejam fazer negócios no País”. Disse que a necessidade de implementação efetiva e oportuna de uma reforma tributária significativa no Brasil e de uma maior redução da carga regulatória sobre as empresas continuam sendo as principais preocupações do Canadá, assim como a redução das lacunas de infraestrutura.

Para a Coreia do Sul, é do interesse das empresas estrangeiras receber mais informações e clareza sobre o sistema de tributação, incluindo tributação interna, ajuste de fronteiras de exportação e incentivos fiscais. Igualmente, um ponto de preocupação para o México “é o complexo regime tributário interno do Brasil, que o próprio relatório da OMC reconhece que afeta particularmente o tratamento de bens e serviços importados”. Para o México, o fato de as transações domésticas e transfronteiriças estarem sujeitas a vários impostos federais e subfederais não só cria custos mais altos para os exportadores para o Brasil e a possibilidade de acumulação cruzada desses impostos, mas, também, gera ineficiências no sistema.

V. Solução de controvérsias

a) Sistema de Solução de Controvérsias

A Organização Mundial do Comércio (OMC) conta, desde o início de seu funcionamento, em 1º de janeiro de 1995, com mecanismo de solução de controvérsias comerciais. O chamado Sistema de Solução de Controvérsias (SSC) da OMC tem permitido, ao longo dos anos, precisar o alcance dos diferentes acordos que compõem o acervo normativo da OMC, contribuindo, dessa forma, para conferir maior segurança e transparência aos compromissos assumidos pelos membros e ao funcionamento da organização. Parte da credibilidade granjeada pela OMC desde sua criação se deve à qualidade e consistência da sua atuação nessa área. O funcionamento do SSC não só resultou na consolidação de uma efetiva instância jurisdicional, como contribuiu, por meio dos sucessivos contenciosos iniciados ao amparo do Entendimento Relativo às Normas e Procedimentos sobre Soluções de Controvérsias da OMC (ESC), para o paulatino adensamento da juridicidade do sistema multilateral do comércio, na expressão do professor Celso Lafer.

b) Características do Sistema de Solução de Controvérsias

O SSC da OMC tem as seguintes características:

1) abrangência: os procedimentos previstos no mecanismo aplicam-se a todas as controvérsias apresentadas com base nos chamados "acordos abrangidos" da OMC, isto é:
    i. Acordo de Marraquexe;
    ii. acordos multilaterais que cobrem o comércio de bens, o comércio de serviços e os aspectos dos direitos de propriedade intelectual relacionados ao comércio (Anexo 1 do Acordo de Marraquexe);
    iii. o próprio ESC (Anexo 2 do Acordo de Marraquexe); e
    iv. acordos plurilaterais (Anexo 4 do Acordo de Marraquexe), em controvérsias nas quais tanto o membro demandante quanto o demandado sejam signatários do respectivo acordo plurilateral;
2) automaticidade: foi estabelecida uma jurisdição "quase obrigatória", com base na regra do consenso negativo, que estabelece que o painel não será estabelecido apenas se todos os membros votarem contrariamente, inclusive o demandante; igualmente, um relatório não será adotado apenas se todos os membros votarem contra, inclusive o vencedor da disputa;
3) duplo grau de jurisdição: criação de um órgão revisor permanente dos relatórios dos painéis, denominado Órgão de Apelação (OA), que representa a existência de um duplo grau de jurisdição no âmbito do SSC da OMC; e
4) exequibilidade: existência de meios específicos para estimular o cumprimento das recomendações dos relatórios adotados pelo OSC, como a "retaliação", por meio da qual o membro vencedor é autorizado a "suspender concessões ou outras obrigações" em relação ao membro vencido, ou a possibilidade de oferecimento de compensações pelo membro perdedor até a implementação total do que foi estipulado no relatório adotado.

c) Fases de um contencioso na OMC

A OMC tem um dos sistemas de solução de controvérsias internacionais mais atuantes do mundo. Por um lado, a alta demanda denota a confiança dos países no sistema, por outro lado,

mudanças recentes – como o aumento do protecionismo e a paralisia do OA – têm desafiado a capacidade do SSC da OMC de cumprir sua função, que é resolver disputas comerciais entre os membros da organização. O objetivo maior do sistema é reforçar a observância das normas comerciais multilaterais e a adoção de práticas compatíveis com os acordos negociados. Esse objetivo prevalece sobre o propósito de punir membros pela adoção de práticas consideradas incompatíveis com as regras da OMC. Assim, o sistema permite, a qualquer momento, a solução do conflito por meio de acordo entre as partes em contenda.

O órgão da OMC competente para administrar o SSC é o OSC. Somente os membros da OMC – Estados, territórios aduaneiros autônomos e determinadas organizações internacionais, como o caso da União Europeia (UE) – podem participar desse mecanismo, vedando-se o recurso a outros atores, como empresas, pessoas físicas e organizações não governamentais. Em linhas gerais os contenciosos da OMC desenrolam-se em quatro fases principais:

1) consultas;
2) painel;
3) apelação; e
4) implementação.

Consultas (Artigo 4º do ESC): fase inicial do contencioso, momento em que a parte demandante, ao suspeitar do descumprimento de alguma norma do arcabouço da OMC ou da violação de seus direitos em virtude de determinadas práticas comerciais[1811], solicita à parte demandada informações sobre sua legislação e suas práticas comerciais, e requer modificações das medidas questionadas, conforme os acordos da OMC. O demandado tem o prazo de dez dias para responder ao demandante, e as consultas devem ser realizadas em trinta dias. Se as consultas não solucionarem a disputa em 60 dias do recebimento do pedido, a parte demandante pode requerer o estabelecimento de painel.

Painel (Artigo 6º do ESC): os painéis são estabelecidos por consenso negativo e constituídos por três membros escolhidos de comum acordo pelas partes. As partes apresentam ao painel petições escritas e participam de audiências, oportunidade em que podem apresentar e defender oralmente seus argumentos. Ao final de seus trabalhos, o painel normalmente[1812] emite um relatório (*panel report*) sobre a compatibilidade das medidas questionadas em relação aos acordos da OMC. Em teoria, o prazo para a apresentação deste relatório é de até seis meses, prorrogáveis por mais três. Na prática, a fase de painel tem durado cerca de doze meses, a não ser em casos de maior complexidade, como, por exemplo, o caso do algodão (DS267), que chegou a durar quase dois anos, e o caso Boeing-Airbus (DS353), que superou os cinco anos. Das 615 consultas da história da OMC até dezembro de 2022, 367 originaram painéis (60%).

Apelação (Artigos 16.4 e 17 do ESC): eventuais apelações dos relatórios dos painéis deverão ser apresentadas ao OA, órgão permanente que tem a função de revisão de aspectos jurídicos dos relatórios emitidos pelos painéis. O OA é composto por sete membros permanentes, com mandato de quatro anos, renovável uma vez[1813]. Apenas três desses sete membros participam

---

[1811] Os casos de acionamento por não violação são mais raros e podem ser invocados para regras do GATT e do GATS, mas não do TRIPS.

[1812] Relatórios foram apresentados em 283 dos 367 painéis instaurados junto à OMC. Nem todos os casos em que se estabelece painel resultam em relatório porque as partes podem resolver sua disputa de outra forma, mesmo depois da instauração de painel. As estatísticas ao longo da subseção abrangem o período entre a entrada em vigor da OMC em 1 de janeiro de 1995 e 31 de dezembro de 2022 e estão disponíveis em: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispustats_e.htm

[1813] Até hoje, o único brasileiro que atuou no OA foi Luiz Olavo Baptista (2001-2005; 2005-2009). Seu segundo mandato foi encerrado alguns meses antes da data prevista por razões de saúde.

de cada controvérsia. O relatório do OA deverá ser adotado pelo OSC e incondicionalmente obedecido pelas partes, a não ser que o OSC decida, por consenso, pela sua não adoção. Dos 283 relatórios de painel, 183 foram seguidos por apelação (65%). Hoje, entretanto, iniciar essa terceira fase implica a chamada “apelação no vazio”, já que os mandatos de todos os últimos integrantes do OA expiraram sem que houvesse a sua substituição. Em dezembro de 2022, 25 processos já tinham sido objeto de apelações no vazio.

Implementação: se o relatório do painel ou do OA adotado pelo OSC concluir pela incompatibilidade das medidas de um membro com as regras da OMC, a parte demandada deve modificá-las, a fim de recompor o equilíbrio entre direitos e obrigações no âmbito do sistema multilateral de comércio. O membro vencido deverá informar a maneira como implementará as recomendações e indicará, se necessário, um período razoável de tempo para fazê-lo. Expirado o período razoável de tempo, sem o cumprimento das recomendações contidas no relatório adotado, as partes podem chegar a acordo quanto a uma possível compensação (Artigo 22.2) da parte vencida à parte vencedora, se esta for a demandante, até o integral cumprimento do relatório. Se o membro vencido não implementar as decisões e recomendações sugeridas pelo relatório do painel ou do OA dentro de prazo razoável (Artigo 21.3) e as partes não chegarem a um acordo, a parte vencedora poderá solicitar ao OSC autorização para suspender concessões ou obrigações em relação à parte vencida. A suspensão de concessões ou obrigações poderá passar por avaliação de arbitragem, em que se examinará de que maneira e em que valor incidirá a suspensão. Esse mecanismo visa a conferir maior efetividade ao SSC da OMC e, consequentemente, ao sistema multilateral de comércio. Entre 1995 e 2022, 53 disputas chegaram a essa fase. O relatório do painel de implementação também pode ser objeto de recurso (*referral* ao painel inicial, conforme o Artigo 21.5 do ESC).

O ESC também faculta às partes o recurso aos bons ofícios, à conciliação e à mediação (Artigo 5º) e ainda à arbitragem (Artigo 25), como meios alternativos de solução de controvérsias, os quais têm sido pouco utilizadas.

d) Comparação dos sistemas de solução de controvérsias na OMC e no GATT

É importante comparar o SSC da OMC com o regime vigente no GATT. Em que pese seu caráter inovador, os procedimentos estabelecidos no ESC foram, em larga medida, inspirados na sistemática desenvolvida no âmbito do GATT. Embora o GATT em si não contemple dispositivos sobre solução de controvérsias propriamente ditos, o mecanismo de consulta, previsto nos Artigos XXII e XXIII, gerou um conjunto significativo de práticas que foram sendo paulatinamente utilizadas, na busca de soluções negociadas ante eventuais divergências sobre a compatibilidade das medidas unilaterais adotadas pelos Partes Contratantes com o Acordo.

Inicialmente restrita a discussões bilaterais ou no âmbito do Conselho Geral, o tratamento das controvérsias do GATT foi progressivamente institucionalizado, mediante a constituição de grupos de trabalho para analisar o caso, que incluíam representantes das Partes Contratantes, incluindo as partes envolvidas no contencioso. Na ausência de entendimento entre as partes, as Partes Contratantes – ou seja, os membros do GATT de forma coletiva – deveriam avaliar a queixa e fazer recomendações que, no limite, poderiam incluir a autorização para a suspensão de concessões (“retaliação”). A partir de 1952, passaram a ser estabelecidos painéis ou Grupos Especiais, conformados por especialistas na matéria em discussão que, atuando em capacidade própria e sem vinculação com as partes na controvérsia, eram encarregados de analisar o caso de forma neutra e objetiva, à luz das regras do GATT, com vistas a apresentar recomendações às

Partes Contratantes para a solução do litígio. Apesar desses matizes legalistas – que geraram, já nessa época, uma incipiente jurisprudência sobre o alcance das disciplinas do GATT –, o caráter essencialmente político e diplomático do modelo era inquestionável. Tanto o estabelecimento do Grupo Especial quanto a adoção de suas recomendações estavam condicionados à aprovação de todas as Partes Contratantes, inclusive a demandada, que sempre poderia, nesse caso, evitar a adoção de qualquer medida contrária a seus interesses. O próprio recurso aos Artigos XXII e XXIII do GATT era limitado. Em 48 anos de GATT, foram 195 consultas, em uma média de 4,2 ao ano (muito inferior às mais de 21 por ano na OMC).

Concebido com o objetivo central de conferir maior segurança, solidez e previsibilidade às novas disciplinas adotadas na Rodada Uruguai, o ESC contemplou inovações importantes em relação ao modelo do GATT. Além de precisar com maior detalhe as regras e procedimentos que deverão ser aplicados para solucionar as divergências que surjam entre os membros na aplicação dos acordos da OMC, com etapas e prazos predefinidos, o ESC inverteu a regra do consenso, necessária na época do GATT para a instalação dos Grupos Especiais e para a adoção das recomendações. Na nova sistemática, encerrada a fase de consultas sem que tenha sido possível encontrar uma solução satisfatória para o caso, a constituição do Grupo Especial só poderá ser bloqueada se houver consenso de todos os membros, incluindo o demandante, o que, na prática, resultou em um sistema de jurisdição quase compulsória. O mesmo procedimento de consenso negativo se aplica para adoção dos relatórios dos Grupos Especiais e para o recurso ao OA, outra inovação do SSC. A automaticidade do procedimento e a adoção sistemática das recomendações, somadas à frequente utilização do sistema pelos membros, contribuíram para conferir ao mecanismo seu caráter jurisdicional atual.

e) Brasil no Sistema de Solução do Controvérsias da OMC

O SSC da OMC é um dos eixos centrais da ação do Brasil em comércio internacional. Até dezembro de 2023, o País participou em 34 casos como demandante, 17 casos como demandado e 168 casos como terceiro. Está entre os seis principais usuários do sistema, atrás apenas dos Estados Unidos (EUA), da UE, da China, do Canadá e da Índia (caso se considerem os casos como terceira parte, o Brasil também estaria atrás do Japão). Essa intensa atuação conferiu ao País uma influência crescente na definição de vários compromissos assumidos no âmbito da OMC, tendo-se revelado instrumental para a eliminação de barreiras às exportações brasileiras e para a estratégia de desenvolvimento nacional.

O Itamaraty conta, desde 2001, com equipe dedicada exclusivamente à preparação e acompanhamento dos contenciosos na OMC, com o objetivo de facilitar a participação do Brasil no SSC. Atuando em estreita articulação com o setor privado brasileiro e outras áreas do governo, a Divisão de Contenciosos Comerciais (DCCOM) é responsável, entre outros, pelo acompanhamento permanente dos casos em andamento (elaboração de petições, participação em consultas e audiências, pesquisa e análise de jurisprudência), como também pela condução das discussões pré-contencioso (receber as ponderações de setores afetados, elaboração de pareceres jurídicos, coordenação com os setores e órgãos governamentais envolvidos) e, não menos importante, o monitoramento da implementação dos contenciosos.

A decisão de iniciar um contencioso na OMC é tomada pela Câmara de Comércio Exterior (CAMEX, cuja Secretaria-Executiva está subordinada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços), após análise preliminar sobre a viabilidade jurídica do caso e parecer de diversas áreas do governo sobre os interesses econômicos e políticos em jogo.

Há onze casos envolvendo diretamente o Brasil, iniciados na OMC desde outubro de 2014. Dentre eles, em oito o Brasil figura como parte demandante:

1) DS484 – Indonésia – Frango [Situação atual: apelação do painel de implementação – no vazio]: em outubro de 2014, o Brasil pediu consultas à Indonésia quanto a barreiras comerciais impostas à importação do frango brasileiro. Um painel foi estabelecido em 2015. O relatório do painel (2017) foi, em grande medida, favorável ao pleito brasileiro, indicando desconformidade indonésia com o GATT e com o Acordo sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias. Em 2019, o Brasil solicitou a instauração de painel de implementação, por entender que o demandado seguia descumprindo normativas do comércio multilateral. O relatório final do painel de implementação (2020) deu razão ao Brasil novamente, reconhecendo a demora indevida do governo indonésio em conduzir o processo de certificação sanitária do Brasil para a exportação de carne de frango desde 2009[1814]. Para evitar eventual recurso ao vazio, o Brasil buscou o engajamento da Indonésia em meios alternativos de solução de controvérsias, como arbitragem. Apesar dos esforços brasileiros, em dezembro de 2020, o país asiático notificou o OSC de sua decisão de apelar ao OA quanto ao relatório do painel. Poucos dias depois, o Brasil notificou que também realizaria apelação (*cross-appeal*).
2) DS506 – Indonésia – Carne bovina [Situação atual: fase de consultas]: em 2016 (no mesmo dia em que solicitou a consulta DS507 com a Tailândia), o Brasil apresentou pedido de consultas à Indonésia em função de restrições impostas às exportações de carne bovina brasileira. O contencioso refere-se a medidas legais e administrativas indonésias que dão ensejo, de fato e de direito, ao banimento da carne brasileira daquele mercado, em desconformidade com obrigações assumidas na OMC. O Brasil não solicitou o estabelecimento de painel, pois o caso está em fase de análise. Cinco membros aderiram às consultas como terceiros: UE, Austrália, Nova Zelândia, Taipei, EUA.
3) DS507 – Tailândia – Açúcar [Situação atual: fase de consultas / Tailândia alterou práticas]: em 2016 (no mesmo dia em que solicitou a consulta DS506 com a Indonésia), o Brasil apresentou pedido de consultas à Tailândia, em que questiona o apoio tailandês aos produtores de cana e de açúcar do país. Contestou-se, em particular, o sistema de quotas (avaliado em US$ 775 milhões anuais) que, ao dividir o lucrativo mercado doméstico entre as usinas segundo sua produção total, estimula artificialmente a geração de excedentes exportáveis, em afronta às obrigações dos Acordos de Agricultura e de Subsídios e Medidas Compensatórias da OMC. Negociações anteriores à fase de painel foram satisfatórias, e a Tailândia realizou alterações legislativas para eliminar as distorções comerciais. Atualmente, o Brasil está realizando análises técnicas das medidas adotadas, e, apesar dessas alterações, é provável que o Brasil entenda que as desconformidades ainda permanecem. Guatemala e UE aderiram às consultas como terceiros.
4) DS514 – EUA – Medidas compensatórias aplicadas contra produtos de aço laminados [Situação atual: fase de consultas]: em novembro de 2016, o Brasil apresentou um pedido de consultas aos EUA a respeito da imposição de certas medidas compensatórias impostas na importação de produtos de aço planos laminados a quente e a frio e de alguns aspectos da investigação que fundamentou tais medidas. O procedimento na OMC não teve outros

[1814] O Brasil é o maior exportador mundial de carne de frango, com vendas para 143 países e processos produtivos reconhecidos internacionalmente por seus rigorosos padrões sanitários e de qualidade. O acesso ao mercado da Indonésia, quarto país mais populoso do mundo, é parte do objetivo estratégico de abertura e consolidação de novos mercados no Sudeste Asiático, região em que o consumo de proteína animal cresce a taxas aceleradas.

andamentos e permanece em fase de consultas. Em março de 2018, os EUA anunciaram a aplicação de sobretaxas às importações de aço e alumínio do Brasil sob justificativa de segurança. O Brasil buscou suspender a aplicação dessas medidas por negociações que foram, ao cabo, interrompidas pelas autoridades norte-americanas. O posterior contato entre os presidentes Jair Bolsonaro e Donald Trump amenizou as restrições comerciais, mas a normalidade do setor ainda não foi plenamente restabelecida.

5) DS522 – Canadá – Aeronaves comerciais [Situação atual: solução mutuamente acordada em fevereiro de 2021 / Brasil alterou estratégia]: o Brasil encerrou o contencioso contra o Canadá em 2021. Iniciada em 2017, a disputa discutia a concessão de US$ 3 bilhões em subsídios fornecidos pelo Canadá para o desenvolvimento e produção das aeronaves C-Series da Bombardier, que teriam distorcido as condições de concorrência no setor e causado prejuízos à EMBRAER. O Brasil permanece convencido da solidez de seus argumentos no caso, mas entende que o contencioso na OMC é pouco eficaz para remediar os efeitos da concessão de subsídios. Já que o setor de aeronaves comerciais mudou muito desde que o contencioso foi iniciado (a Bombardier saiu do mercado de aeronaves comerciais, as aeronaves da C-Series passaram a ser produzidas pela europeia Airbus, que não é sediada no Canadá, com parte da produção transferida aos EUA), o Brasil passou a defender uma nova estratégia para lutar por competitividade aberta e justa: a negociação de um acordo para disciplinar subsídios no setor de aviação comercial[1815].
6) DS568 – China – Açúcar [Situação atual: fase de consultas / acordo]: em 16 de outubro de 2018, o Brasil solicitou consultas à China sobre salvaguardas impostas pela China ao açúcar importado (sobretaxas), a administração chinesa de sua quota tarifária para o açúcar e o sistema chinês de licenciamento automático de importação para açúcar que excedesse a quota. Em 2019, os países chegaram a um acordo, eliminando a necessidade de painel.
7) DS579 – Índia – Açúcar e Cana-de-Açúcar[1816] [Situação atual: Apelação ao relatório do painel – no vazio]: desde os anos 1960, a Índia promove políticas de sustentação do preço da cana-de-açúcar para proteger seus agricultores. Além de medidas de apoio doméstico (preços mínimos), o governo indiano implementa subsídios à exportação, com o objetivo de escoar a superprodução nacional decorrente dos incentivos domésticos. A recente ampliação desses subsídios tem causado impactos no mercado mundial de açúcar[1817] e prejudicado as exportações brasileiras. Em 2019, o Brasil pediu consultas quanto ao tema e solicitou a instauração de painel. O relatório final do painel foi favorável ao Brasil, determinando a violação do Acordo de Agricultura da OMC pela Índia. Austrália e Guatemala iniciaram contenciosos semelhantes e obtiveram o mesmo resultado favorável. Em junho de 2021, em Declaração Conjunta do BRICS sobre o Fortalecimento e a Reforma do Sistema Multilateral, os governos de Brasil e Índia enfatizaram a importância da "célere nomeação de todos os membros do OA" e de evitar "medidas unilaterais e protecionistas que sejam contrárias ao espírito e às regras da OMC". Apesar disso, em dezembro de 2021, a Índia notificou o OSC de apelação quanto ao relatório do painel, paralisando, assim, o andamento do caso.

[1815] A esse respeito, o Brasil defende o lançamento de negociações com base no documento conceitual "*Achieving a Level Playing Field in the Commercial Aircraft Sector through an Agreement on New subsidy Disciplines*".
[1816] O interesse do Brasil nesse caso é sistêmico (fazer cumprir as normas do sistema multilateral de comércio) e comercial direto (o açúcar indiano passou a dominar mercados que interessam ao Brasil). Na visão brasileira, o encaminhamento positivo da disputa não se limita à lógica concorrencial entre os dois países: o Brasil entende que ambos poderiam obter benefícios mútuos se voltassem esforços à abertura do mercado de biocombustível.
[1817] A Índia é a 3ª maior exportadora mundial do produto, enquanto o Brasil ocupa a 1ª posição.

8) DS607– UE – Carnes de Aves [Situação atual: fase de consultas]: o Brasil solicitou, em novembro de 2021, um pedido de consultas à UE sobre medidas sanitárias discriminatórias referentes à detecção de doenças em algumas preparações com carne de aves. Para o Brasil, a aplicação de critérios microbiológicos mais rigorosos nos casos em questão (detecção de salmonela em carne de frango salgada e de peru com pimenta) viola as regras do Acordo de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias da OMC e cria barreiras injustificadas ao comércio internacional. O governo brasileiro tem a expectativa de que as consultas com a UE contribuam para uma solução amigável[1818].

Entre os onze casos envolvendo diretamente o Brasil na OMC, são três nos quais o País figura como parte demandada:

1) DS472 – Brasil demandado pela UE – Regimes tributários brasileiros [Situação atual: fase de implementação / Brasil em conformidade]: a UE pediu consultas em 2013, e um painel foi estabelecido em dezembro de 2014, questionando diversos regimes tributários brasileiros (Lei de Informática, PADIS, PATVD, Inclusão Digital, Inovar-Auto, PEC e RECAP). O relatório do painel foi emitido em 2017, e as duas partes apelaram. O relatório do OA concluiu, em 2018, que diversas medidas tributárias brasileiras estavam em desacordo com o Acordo TRIMS da OMC. As partes estabeleceram 31 de dezembro de 2019 como data limite para a implementação das recomendações. Em janeiro de 2020, o Brasil apresentou documento para demonstrar sua plena conformidade com as medidas recomendadas (alterações legislativas e não renovação de programas como Inovar-AUTO, PATVD e Inclusão Digital). A UE (assim como o Japão, para o caso DS497) está atualmente analisando os esforços de *compliance* brasileiros.
2) DS497 – Brasil demandado pelo Japão - Regimes tributários brasileiros [Situação atual: fase de implementação / Brasil em conformidade]: similar ao caso DS472 acima. Japão pediu consultas sobre regimes tributários brasileiros em 2015 e um painel foi estabelecido ainda naquele ano. O relatório foi emitido em 2017, e, a partir de então, os demais andamentos acompanharam o desenvolvimento do caso DS472[1819].
3) DS596 – Brasil demandado pelo Peru – PET e tarifas [Situação atual: fase de consultas]: em julho de 2020, o Peru pediu consultas ao Brasil em relação a suposta violação do Acordo *Antidumping* para o material polietileno tereftalato (PET) e em relação ao regime tributário do imposto sobre produtos industrializados (IPI) sobre importações brasileiras em geral. O governo do Bahrein aderiu às consultas como terceiro.

f) Casos históricos do Brasil no Sistema de Solução de Controvérsia da OMC

O Itamaraty ressalta os seguintes casos em que o País foi parte demandante:

1) DS 4 – EUA – Gasolina: o Brasil questionou as restrições impostas pelos EUA à importação de gasolina sob o pretexto de proteção do meio ambiente. O Brasil conseguiu demonstrar que a gasolina importada era submetida a condições de venda

[1818] Não confundir com caso similar contra as Comunidades Europeias em 2003, em que o Brasil questionou mudança na classificação tarifária do frango salgado que aumentava a sua tarifa de importação, e cuja vitória foi brasileira.
[1819] Curiosidade: essa "correspondência" entre os casos da UE e do Japão contra o Brasil ocorre também entre os casos da Austrália (DS580) e da Guatemala (DS581) contra a Índia (açúcar). As consultas foram solicitadas com duas semanas de diferença entre si, e os demais andamentos ocorreram na mesma data para os dois casos, inclusive a apelação no vazio feita pela Índia (24 de dezembro de 2021).

menos favoráveis do que as oferecidas à gasolina doméstica, e que a medida americana não poderia ser justificada por meio das exceções aos acordos da OMC.

2) DS 46, 70 e 71 – EMBRAER – Bombardier: o embate entre EMBRAER e Bombardier iniciou-se em 1996, quando a empresa canadense questionou junto à OMC os subsídios concedidos à EMBRAER por meio do “PROEX-Equalização”. Em resposta, o Brasil iniciou disputa contra o Canadá em razão dos subsídios concedidos pela Província de Quebec à Bombardier. O Brasil logrou, assim, empatar o jogo: obteve autorização para retaliar o Canadá em montante semelhante àquele que havia sido obtido pelo governo canadense contra o Brasil. Isso levou ambos os países à mesa de negociação, o que resultou, em 2007, na revisão das regras de crédito de exportação de aeronaves no âmbito da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE).
3) DS 266 – Comunidades Europeias (CE) – Açúcar: em 2002, o Brasil recorreu à OMC contra os subsídios concedidos pelas CE ao açúcar. Embora as CE fossem o maior exportador mundial de açúcar, o custo de produção de açúcar na Europa era de quatro a seis vezes maior do que no Brasil. As CE produziam açúcar a um custo altíssimo e vendiam no mercado internacional a um preço muito mais baixo, o que só era possível em virtude dos vultosos subsídios pagos aos produtores. Como resultado da vitória brasileira no contencioso, as exportações europeias de açúcar passaram de quase 7 milhões de toneladas na safra 2000-2001 para 2,2 milhões de toneladas na safra 2011-2012, e as exportações brasileiras de açúcar dobraram a partir do primeiro ano do contencioso.
4) DS 267 – EUA – Algodão: em um dos mais longos contenciosos da história da OMC (2002-2014), o Brasil questionou, com êxito, os subsídios concedidos pelos EUA à produção doméstica e à exportação de algodão no período 1999-2002 (US$ 12,9 bilhões). Em 2001, para um valor total de produção de US$ 3 bilhões, os subsídios chegaram a quase US$ 4,2 bilhões. Diante da recusa americana de cumprir as decisões do OA da OMC, o Brasil obteve o direito de retaliação, tanto em bens como em propriedade intelectual, no valor de US$ 829 milhões para o ano de 2009. Com a determinação do governo brasileiro de levar adiante a retaliação, os EUA viram-se obrigados a negociar com o Brasil uma solução mutuamente acordada. Disso resultou acordo-quadro nos termos do qual, como contrapartida para o fim do contencioso, os EUA acordaram pagar ao Brasil compensação superior a US$ 800 milhões. Os recursos são destinados a projetos de desenvolvimento e modernização da cotonicultura brasileira empreendidos pelo Instituto Brasileiro do Algodão.
5) DS 269 – CE – Frango Salgado: em 2003, o Brasil questionou a mudança da classificação tarifária aplicada pelas CE às importações de frango salgado, que resultou em acentuada elevação da tarifa de importação com consequentes prejuízos às exportações brasileiras. O Brasil saiu vitorioso na controvérsia, o que lhe permitiu não apenas preservar seu acesso ao mercado europeu de frango, mas também obter concessões em outros produtos. Foram acordadas as seguintes quotas: 1) 170 mil ton/ano de frango com tarifa de 15,4%; 2) 92 mil ton/ano de carne de peru com tarifa de 8,5%; 3) 79 mil ton/ano de preparações à base de frango com tarifa de 8%.
6) DS 382 – EUA – Suco de Laranja: em 2007, o Brasil questionou a aplicação de medidas *antidumping* pelo Departamento de Comércio dos EUA contra as exportações brasileiras de suco de laranja, bem como a forma de cálculo da margem antidumping por meio do *zeroing*. Esse método de cálculo não somente afeta a determinação sobre

a existência de *dumping*, como infla as margens de direitos *antidumping*. Esse método de cálculo foi condenado pelo painel do caso.

Diversos outros casos poderiam ter sido citados, incluindo aqueles de destaque em o Brasil foi parte demandada, especialmente o de pneus reformados (DS 332).

g) Paralisia do Órgão de Apelação

Já em 2016, o então presidente do OSC, Xavier Carim, afirmou que o SSC da OMC havia se tornado uma "vítima de seu próprio sucesso", já que o crescente número e complexidade dos casos tratados impunham novos desafios ao sistema. Seu sucessor em 2017, Junichi Ihara, aprofundou o argumento ao destacar o desequilíbrio entre as funções negociadora e jurisdicional da OMC: a "hiperatividade" do SSC (e do perene OA, em particular) passou a contrastar com a lentidão das negociações de Doha, e o escoamento de questões que deveriam ser resolvidas no âmbito de negociações políticas para o âmbito jurisdicional colocou excessiva pressão sob o SSC.

Desde 2017, desentendimentos entre países sobre o funcionamento do SSC têm levado ao bloqueio da nomeação de novos membros para o OA. Naquele momento, a UE bloqueou a sucessão de membro mexicano, sob o argumento de que o processo seletivo para a vaga deveria ocorrer simultaneamente à vaga de membro europeu cujo mandato chegaria ao fim meses depois. A partir de 2017, os EUA[1820], como já sinalizado desde o governo Obama, passaram a bloquear a indicação de novos integrantes, em razão de críticas ao funcionamento do OA relacionadas a alegadas violações do ESC. Os EUA são parte de mais de um quarto das disputas levadas ao OSC (155) – nenhum outro membro foi parte de mais de cem disputas. Cerca de 90% das disputas abertas contra os EUA tiveram parecer concluindo que alguma legislação ou medida norte-americana era inconsistente com os acordos da OMC.

De acordo com relatório do *US Trade Representative* (USTR) de 2020, por mais de vinte anos, os EUA e outros membros da OMC expressam sérias preocupações com o desrespeito do OA pelas regras existentes. O OA teria falhado repetidamente em aplicar as regras do Acordos da OMC conforme negociado e acordado pelos membros da OMC. O OA também se teria afastado muito do papel limitado que os membros da OMC lhe conferiram, aumentando seu próprio poder. Entre os problemas apontados pelos EUA estão:

1) o OA consistentemente ignora o prazo obrigatório para decidir recursos;
2) o OA permite que indivíduos que deixaram de servir nele continuem decidindo recursos como se seu prazo tivesse sido estendido pelos membros da OMC no OSC;
3) o OA fez conclusões sobre questões de fato, incluindo questões de fato relacionadas às regras internas dos membros da OMC, embora os membros o tenham autorizado a tratar apenas questões de direito;
4) o OA emitiu pareceres consultivos e opinou sobre outras questões que não eram necessárias para auxiliar o OSC da OMC no tratamento da disputa em questão;
5) o OA insistiu que os painéis considerassem interpretações dele próprio em casos anteriores como precedente vinculante;

[1820] Para os EUA, a reforma da OMC deve abarcar 1) o fortalecimento das normas sobre subsídios industriais; 2) o fortalecimento das normas sobre transferência forçada de tecnologia; 3) o fim do ativismo judicial do OA, que estaria extrapolando suas competências ao analisar questões de fato e estabelecer precedentes vinculantes; 4) a exigência de maior transparência de países como China, Índia e Indonésia em relação às suas políticas comerciais e 5) o reajuste do Tratamento Especial e Diferenciado concedido a alguns países em desenvolvimento. Artigo de Robert E. Lighthizer a esse respeito, publicado no *The Wall Street Journal* em 20/08/2020 (indicativo sobretudo da política comercial do governo de Donald Trump).

6) o OA afirmou que pode ignorar as regras da OMC que explicitamente determinam que ele recomende a um membro a ajustar medida inconsistente às regras da OMC; e
7) o OA extrapolou sua autoridade e opinou sobre questões relacionadas à autoridade dos membros da OMC por meio da Conferência Ministerial, do Conselho Geral e do OSC.

Os EUA, portanto, consideram que o OA, com a conivência dos membros, teria passado a agir como verdadeira corte internacional (*World Trade Court*, nas palavras dos EUA), o que contraria o seu caráter original de instância arbitral de apelação (essas evidências teriam conduzido à politização do órgão). Ainda de acordo com os EUA, a persistente extrapolação das competências do OA também teria retirado direitos e imposto novas obrigações por meio de interpretações errôneas dos acordos da OMC. O OA haveria tentado preencher "lacunas" nesses acordos, extraindo deles direitos ou obrigações com os quais os EUA e outros membros da OMC nunca concordaram. Esses erros teriam favorecido economias não pautadas pelo mercado às custas das economias de mercado, tornado as regras de defesa comercial ineficazes e infringido o espaço legítimo de política dos membros. Algumas dessas críticas estão relacionadas diretamente a processos envolvendo a China e a decisões relativas à compatibilidade dos princípios econômico-comerciais desse país aos do sistema multilateral do comércio.

Outras críticas, em especial as de diversos membros em desenvolvimento, incluem os altos custos (inclusive em termos humanos) para levar um caso ao OSC, o que virtualmente impede a participação desses países.

Até 2019, o embaixador neozelandês David Walker atuou como facilitador de processo informal sobre o funcionamento do OA. Seu relatório, baseado em consultas entre as delegações e nas doze propostas apresentas por membros, buscou identificar áreas de convergência, incluindo proposta de decisão a respeito. A decisão constituiria reconhecimento coletivo de que o OSC não tem funcionado como deveria e marcaria o lançamento de processo de preenchimento das vagas abertas no OA, por meio de regras claras para o processo seletivo e para o funcionamento da instância. Não foi possível chegar-se a um consenso sobre a proposta de Walker, e o processo de facilitação foi elevado ao nível do diretor-geral da OMC (DG-OMC).

Desde dezembro de 2019, quando se encerrou o mandato de dois dos então três integrantes restantes (não são chamados "árbitros" ou "juízes"), as atividades do OA encontravam-se paralisadas, o que deixou as disputas em um "limbo", sem perspectivas de resolução, quando foram apresentadas apelações, no "vazio", de relatórios dos painéis. Em novembro de 2020, venceu o mandato do último membro.

O parágrafo 4º do documento final (*MC12 Outcome Document*) da última Conferência Ministerial da OMC, realizada em junho de 2022, expressou preocupação quanto ao SSC da OMC, em geral, e ao OA, em particular, e estabeleceu o compromisso dos membros em conduzir debates para restabelecer um SSC acessível e em bom funcionamento até 2024. O parágrafo 3º determinou o comprometimento das partes à ampla reforma da OMC, abrangendo todas as suas funções, com encaminhamentos a serem feitos na próxima Conferência Ministerial.

Mesmo antes da MC12, iniciou-se processo informal em Genebra, por iniciativa dos EUA, para impulsionar discussão aprofundada sobre a reforma do pilar jurisdicional. Até o momento, já foram mapeados os interesses dos diferentes membros na questão, assim como se discutiram opções para contemplá-los no processo de reforma. Os EUA, por exemplo, sugeriram que o SCC tenha apenas uma instância (painéis), com a eliminação do OA. Ao longo do segundo semestre de 2023, houve a negociação de textos, com vistas a cumprir o prazo de fevereiro de 2024, mandatado para o restabelecimento da funcionalidade do SSC.

Como parte desse processo, em julho, os EUA apresentaram documento em que apresentam suas prioridades e objetivos na reforma do pilar. Para os EUA, entre as contribuições positivas esperadas de um sistema de solução de controvérsias reformado estão a facilitação da resolução de disputas comerciais, a manutenção de regras e compromissos existentes, a preservação e a promoção da justiça no sistema multilateral de comércio, o respeito aos interesses essenciais de segurança dos Membros, a utilização de todas as ferramentas disponíveis para a resolução de controvérsias, a redução de custos para permitir a mais ampla participação nos processos, a resolução mais eficiência das controvérsias, a promoção de maior transparência no sistema, a construção de confiança no sistema e nos seus resultados e a preservação da integridade do Sistema de Solução de Controvérsias. Em nenhum momento o documento faz referência ao OA ou a uma segunda instância da etapa jurisdicional de um contencioso.

h) Brasil e a reforma do Sistema de Solução de Controvérsias da OMC

O Brasil vem defendendo que o sistema multilateral de comércio requer um sistema de solução de controvérsias funcional e que a solução multilateral permanente para o impasse do SSC incluiria a nomeação de novos membros para o OA, bem como a preservação de dois níveis de julgamento (duplo grau de jurisdição) e do consenso negativo. Com vistas a superar o impasse no OA, o Brasil tem atuado em prol de uma solução multilateral de longo prazo, que atenda às preocupações de todos os membros da OMC, em estrita observância ao ESC e com o objetivo de preservar os direitos e obrigações pactuados no Acordo de Marraquexe.

Em 2019, Brasil apresentou diretrizes para o trabalho dos painéis e do OA (meses depois, recebeu o copatrocínio de Paraguai e Uruguai). A proposta busca aprimorar os procedimentos para que o sistema seja mais ágil e eficaz, bem como superar o impasse na seleção de novos membros do OA, o que prejudica o andamento de contenciosos na OMC. A proposta abrange questões como o prazo para o OA emitir seu relatório, a abrangência de suas decisões e o valor delas como precedente para casos futuros.

O Brasil também copatrocina regularmente, desde novembro de 2017, proposta de lançamento de processos seletivos para os membros do OA. A mais recente versão do documento, circulada em setembro de 2023, foi copatrocinada por 103 membros (130 se forem acrescentados os 27 Estados-Membros da UE). O Brasil ainda apoiou a negociação facilitada pelo então embaixador da Nova Zelândia na OMC ("Processo Walker", ver mais detalhes em subseção seguinte). Essas iniciativas demonstram o compromisso brasileiro em assumir posição de liderança nas discussões sobre a reforma da OMC.

Paralelamente aos esforços multilaterais para uma solução de longo prazo, para contornar o problema da paralisia do OA e manter o duplo grau de jurisdição, um grupo de membros da OMC (dentre os quais o Brasil) acordou um arranjo provisório plurilateral (*Multi-Party Interim Arbitration Arrangement* – MPIA), no qual sinalizam o compromisso de, enquanto durar a crise do OA, não "apelar ao vazio" em contenciosos entre os participantes do MPIA e, na hipótese de uma das partes em um contencioso desejar apelar das conclusões do painel, recorrer ao Artigo 25 do ESC para efetivar uma "arbitragem-apelação". Esse artigo prevê a arbitragem como meio alternativo de solução de controvérsias. O MPIA baseia-se nas regras aplicáveis a apelações da OMC, mas busca aperfeiçoar seus procedimentos (maior rigidez com prazos, prevenção de discussões *obter dicta*, fomento à economicidade jurídica). O MPIA está aberto à participação de todos os membros da OMC. Em fevereiro de 2023, o Japão aderiu ao MPIA, tornando-se o 53º membro. Além dos 27 Estados-Membros da UE, os demais 26 membros que acordaram o MPIA

são: Austrália, Benim, Brasil, Canadá, Chile, China, Colômbia, Costa Rica, Equador, Guatemala, Hong Kong, Islândia, Japão, Macau, México, Montenegro, Nicarágua, Noruega, Nova Zelândia, Paquistão, Peru, Singapura, Suíça, Ucrânia, UE e Uruguai. Um dos dez integrantes do *pool* de árbitros do MPIA é o embaixador brasileiro José Alfredo da Graça Lima.

Trata-se de arranjo interino, e o Brasil defende que não deve obstar o objetivo maior de se encontrar solução conclusiva e permanente para o OA, por isso apoia os esforços do DG-OMC. O Brasil continua a defender o pleno funcionamento do Sistema de Solução de Controvérsias até 2024, em linha com o mandato da MC12. Para o Brasil, o sistema em dois estágios garante maior previsibilidade e segurança jurídica das decisões.

Como fragilidades do MPIA, pode-se apontar a indefinição quanto à manutenção administrativa do órgão, o risco de fragmentação jurisprudencial, a não participação de atores comerciais importantes (EUA, Rússia, Índia, Japão) e a sua provisoriedade.

Dos membros da OMC com os quais o Brasil possui controvérsias recentes, a UE, o Peru e a China aderiram ao MPIA, o que deixa aberta a possibilidade do recurso à arbitragem nos termos definidos pelo acordo de 2020. EUA, Tailândia, Índia e Indonésia, entretanto, não aderiram ao arranjo. Os dois últimos já se valeram de apelação no vazio em seus casos contra o Brasil. Para reduzir o prejuízo decorrente dessas atitudes, o governo brasileiro instituiu a Lei nº 14.353/2022, decorrente da Medida Provisória nº 1.098/2022, que autoriza a CAMEX a retaliar membros da OMC que apelarem no vazio. A retaliação pode dar-se na forma de suspensão de concessões, obrigações e direitos por parte do Brasil perante a OMC e pode alcançar restrições no comércio de bens, serviços e propriedade intelectual. O Brasil ainda não implementou nenhuma retaliação amparado na nova normativa doméstica, mas, desde a instituição da regra, Índia e Indonésia retomaram diálogos com o País, o que pode ser interpretado como um desfecho positivo dessa lei.

Em outubro de 2022, a Colômbia notificou sua intenção de apelar contra o relatório do painel nº DS591, envolvendo medidas *antidumping* impostas por Bélgica, Alemanha e Países Baixos. Foi a primeira apelação sob o Artigo 25 do ESC da OMC em função do MPIA. O laudo arbitral, de painel presidido pelo embaixador brasileiro José Alfredo Graça Lima, foi publicado em dezembro de 2022, antes do prazo estabelecido. Não se confunde com decisão proferida por meio de arbitragem em julho de 2022, nº DS583, envolvendo a Turquia, que foi a primeira arbitragem em uma apelação desde a paralisia do OA. Este último procedimento não ocorreu sob o MPIA, já que a Turquia não faz parte do acordo, mas seu fundamento também foi estabelecido à luz do Artigo 25 do ESC.

VI. Reforma da Organização Mundial do Comércio (OMC)

a) Aspectos gerais

A atual situação da Organização Mundial do Comércio (OMC) é reflexo da dificuldade de dar respostas aos desafios do século XXI. Antes, o multilateralismo econômico-comercial funcionou por não ser muito multilateral – as rodadas do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT, na sigla em inglês) eram concluídas rapidamente pelo fato de as decisões serem tomadas por um número reduzido de países desenvolvidos. A reforma da OMC é necessária para que a organização se adapte à nova realidade internacional, assim como são necessárias (e advogadas pelo Brasil) as reformas de outras organizações internacionais pela mesma circunstância. No caso específico da OMC, a organização precisa fazer frente aos desafios de um novo cenário geopolítico e geoeconômico global de ascensão econômica chinesa, de aumento do protecionismo e de desengajamento multilateral dos Estados Unidos (EUA) – que foi maior no governo Trump).

A guerra comercial entre China e EUA é tanto consequência como causa desse descompasso entre a estrutura e as regras do sistema multilateral de comércio e a nova realidade geopolítica e geoeconômica. Ao mesmo tempo que o sistema foi incapaz de promover a progressiva adaptação chinesa e parece não dispor de meios para resolver divergências entre EUA e China, a guerra comercial aprofunda os problemas do sistema, mina suas ferramentas de solução de controvérsias, coloca em xeque a sua sobrevivência e torna mais premente a necessidade de sua reforma.

Trata-se de adaptar-se a um momento diferente do de sua criação – no caso do GATT, dentro do "liberalismo incrustado" da Guerra Fria, e, no caso da OMC, da universalização do (neo)liberalismo do pós-Guerra Fria. Para tanto, os princípios que basearam a formação da OMC, como a abertura comercial, a aplicação de políticas econômicas orientadas para o mercado e o livre comércio como vetor de promoção de renda, emprego e desenvolvimento, precisam ser revisitados à luz, principalmente, das características específicas da economia chinesa.

A esse respeito, o conceito de economia de mercado (isto é, as características de uma economia de mercado) passa a suscitar discussões, de maneira alinhada com temas como subsídios industriais, empresas estatais que participam do comércio internacional e transferência forçada de tecnologia. A preocupação com essas questões é compartilhada por outros membros, em especial a União Europeia (UE) e o Japão, que chegaram a entendimento trilateral com os EUA sobre as diretrizes para essa discussão, as quais podem redundar em novas regras substantivas e de transparência, mas também outros países desenvolvidos e em desenvolvimento, como o Brasil.

A reforma da OMC tem recebido especial atenção da diretora-geral (DG-OMC), a nigeriana Ngozi Okonjo-Iweala, e foi um dos temas centrais da XII Conferência Ministerial da OMC (MC12), realizada em junho de 2022, junto a agricultura, subsídios à pesca e resposta a pandemias. O *outcome document* da MC12 trouxe pontos importantes acerca do processo de reforma da organização. Aprovou-se um mandato de reforma, no seio de um processo liderado pelos membros, aberto, transparente e inclusivo, que faça face aos interesses de todos eles, inclusive questões de desenvolvimento. Pelo mandato, todo o processo será conduzido pelo Conselho Geral e seus órgãos subsidiários, que revisarão o progresso e considerarão as decisões a serem submetidas a aprovação na próxima Ministerial. Isso privilegia países com posição defensiva, como Índia e África do Sul, que querem manter o consenso. Ademais, aprovou-se um compromisso de reforma do Sistema de Solução de Controvérsias (SSC) para 2024, sem consenso

acerca das mudanças a serem realizadas, inclusive no que diz respeito à manutenção ou não do Órgão de Apelação (OA).

Apesar dos impulsos em favor da reforma, não se trata de algo trivial. Pelo contrário, vive-se momento de crise do multilateralismo, em termos gerais, e do multilateralismo comercial, em particular. Desde a origem do sistema multilateral de comércio, com o GATT, o comércio global expandiu-se em mais de 300 vezes, representando mais de 60% do produto mundial. Esse progresso foi acompanhado por uma mudança de realidade institucional: se, durante o GATT, o número de participantes do sistema multilateral do comércio era menor e acordos plurilaterais eram permitidos, na OMC vigora, com raras exceções, a regra do consenso para o processo decisório[1821] e o princípio do *single undertaking* para as negociações. A partir da virada do século, com a consolidação dos países em desenvolvimento como polo incontornável das negociações multilaterais, a consecução de resultados tornou-se mais difícil. A partir daquele momento, ficou claro que qualquer resultado baseado em *single undertaking* precisaria equilibrar, por meio de negociações cruzadas, os interesses muitas vezes contrários de diferentes grupos de membros (grosso modo, desenvolvidos *versus* em desenvolvimento), como fica claro nas discussões de acesso a mercados de bens (desenvolvidos preferiam negociar acesso a mercados de bens não agrícolas, enquanto em desenvolvimento preferiam negociar agricultura).

Por esse motivo, houve uma aposta em grandes acordos inter-regionais e foram poucos os resultados do sistema multilateral de comércio desde a Rodada Uruguai, como o Pacote de Bali, o fim dos subsídios às exportações agrícolas e a emenda ao Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIPS, na sigla em inglês). A situação ficou mais evidente em Buenos Aires, na MC11, em 2017, em que o fracasso das negociações multilaterais foi acompanhado do lançamento de iniciativas plurilaterais, as quais são rechaçadas por alguns países, como Índia e África do Sul, sob alegação de incompatibilidade com os princípios do sistema multilateral, ao mesmo tempo que não são recebidas com muito entusiasmo pelos EUA. Apesar das expectativas criadas sobre a nova administração dos EUA na OMC, sob Joe Biden, houve poucos avanços práticos na postura de Washington desde então.

O processo de reforma da OMC também perpassa a reflexão sobre a questão do desenvolvimento na organização, o que implica as discussões sobre a futura aplicação do tratamento especial e diferenciado (TED). Países como Índia e China, bem como a maioria dos membros em desenvolvimento, rejeitam qualquer rediscussão das flexibilidades, seja vigentes, seja futuras. O mecanismo de monitoramento do TED, criado em Bali, que já se reuniu mais de uma dezena de vezes, redundou em nenhum resultado. Os EUA são o principal proponente da rediscussão da questão, tendo chegado a buscar, de maneira mais radical, durante a administração Trump, extinguir o TED, exceto (praticamente) para países de menor desenvolvimento relativo. Para tanto, adotou medidas unilaterais de pressão sobre um conjunto de membros, advogando indicadores próprios para determinar aqueles que deveriam, desde já, começar a renunciar a TED.

A discussão sobre a questão do desenvolvimento em termos gerais tem impacto não apenas na definição de flexibilidades nas negociações. Sua raiz está nas diferentes avaliações sobre a validade da Agenda de Desenvolvimento de Doha como mandato para as negociações na OMC. Diversos países desenvolvidos e também em desenvolvimento, como o Brasil, defendem que a Rodada Doha já foi superada e que a clivagem tradicional estrita entre países desenvolvidos e em desenvolvimento não mais faz sentido, porque as condições que a fizeram ser lançada se alteraram

[1821] Há exceções ao consenso, que permitiram recurso ao voto, o que nunca aconteceu: para acessão de membro (votação de 2/3 dos membros) e emendas a acordos multilaterais (2/3; entra em vigor para os que as ratificaram apenas, *e.g.* o Acordo de Facilitação de Comércio); *waiver* de compromisso (3/4) e declaração interpretativa (3/4).

radicalmente (em especial, a realidade de alguns países em desenvolvimento, como China e Índia, alterou-se, o que implica que qualquer equilíbrio negociador precisaria ser alterado) de modo que se faz necessário, como parte do processo de reforma, revisitar todos os temas em negociação, sem tabus, para estabelecer um novo marco negociador daqui em diante. Países como Índia, China e África do Sul, por sua vez, insistem na validade da Agenda de Desenvolvimento de Doha. Índia e África do Sul, em particular, consideram que o engajamento em novos temas pressupõe a conclusão do mandato da Rodada Doha.

Independentemente de quem seja a responsabilidade, a OMC vive conjuntura de crise, e há necessidade urgente de reforma ambiciosa, antes que o sistema perca sua relevância. Para que se catalise esse processo, os membros da OMC deveriam buscar a resolução rápida das negociações em curso, ao mesmo tempo que busquem cenários positivos para o futuro, com níveis de ambição cada vez maiores. A conclusão exitosa da MC12 tem o potencial de resgatar a confiança na OMC, ao demonstrar que o sistema ainda é capaz de solucionar problemas. A MC12, contudo, não resolveu os maiores problemas do sistema; mesmo que tenha havido resultados e avanços na negociação, há a necessidade de uma reforma de escopo mais ambicioso para que se crie um sistema que condiga com a realidade hodierna, resolvendo os problemas nos três pilares antes que seja tarde demais.

b) Reforma do primeiro pilar da OMC: função negociadora

O primeiro pilar central da OMC é a sua função negociadora, seja de questões relacionadas aos acordos existentes, seja para novos temas relacionados ao comércio (Artigo 3º, 2 do Acordo de Marraquexe). Desde sua criação, em 1995, houve poucos avanços no pilar negociador, em especial em razão dos princípios de *single undertaking* e de consenso.

As negociações sob a égide da OMC não obtiveram êxito em atualizar suas regras comerciais diante da nova realidade:

1) não há responsabilização por economias que não se enquadrem na classificação “de mercado”;
2) as regras atuais são ineficazes para lidar com práticas comerciais consideradas desleais, a exemplo de transferência forçada de tecnologia e subsídios industriais massivos;
3) as regras atuais são ineficazes para lidar com novas tecnologias, a exemplo da *internet*;
4) as regras não conseguem aprofundar compromissos em áreas fundamentais abordadas de forma detalhada por acordos de livre comércio, a exemplo de serviços e propriedade intelectual; e
5) as regras não conseguem lidar de forma plena com questões politicamente relevantes, como meio ambiente e trabalho.

A mitigação do princípio de *single undertaking* permitiu a aprovação consensual do Acordo de Facilitação de Comércio, em Bali, em 2013; da Decisão de Nairóbi sobre Competição nas Exportações, que trata, entre outros aspectos, do fim dos subsídios às exportações agrícolas, em 2015; e do Pacote de Genebra, em 2022.

A dificuldade em se obter o consenso sobre outras matérias em Buenos Aires, em 2017, levou ao lançamento de *Joint Statement Initiative*s (JSIs), iniciativas de caráter plurilateral. Na MC11, foram emitidas cinco JSIs, envolvendo comércio eletrônico, regulação doméstica de serviços e facilitação de investimentos e declarações sobre comércio e gênero e pequenas e médias

empresas; antes da MC12, ainda surgiram três JSIs na área de meio ambiente. Na MC12, entretanto, quase todos os temas das JSIs ficaram paralisados em razão do conflito na Ucrânia[1822].

Com relação à agenda de sustentabilidade, tem aumentado progressivamente a pressão pela negociação de regras multilaterais que promovam um comércio em bases sustentáveis (a exemplo da iniciativa *Friends of Advancing Sustainable Trade* – FAST), culminando com o lançamento da iniciativa plurilateral "Discussões Estruturadas sobre Comércio e Sustentabilidade Ambiental" (TESSD, na sigla em inglês), em novembro de 2020, o que pode, ao mesmo tempo, ser abrigo para interesses protecionistas e contrários, por exemplo, à agricultura brasileira. Atualmente, participam da TESSD 76 membros da OMC, inclusive, desde 2022, o Brasil. Em abril de 2021, os membros da iniciativa TESSD lançaram declaração ministerial com seus compromissos, envolvendo, por exemplo, a intensificação de esforços em áreas de interesse comum e a identificação de ações concretas a serem tomadas individual ou coletivamente para expandir as oportunidades de um comércio sustentável de forma inclusiva e transparente. Em janeiro de 2022, foi circulado o plano de trabalho da iniciativa para o ano, com reuniões formais e grupos de trabalho informal em medidas ambientais ligadas ao comércio, bens e serviços ambientais e economia circular. No âmbito das TESSD, o Brasil tenciona debater a eliminação de subsídios agrícolas prejudiciais ao meio ambiente e padrões comuns de sustentabilidade para produtos agrícolas, assim pretende demonstrar a sustentabilidade da produção brasileira e a menor pegada de carbono dos bens e serviços brasileiros em decorrência de uma matriz energia muito mais limpa e renovável que a de outras grandes economias. Outras iniciativas plurilaterais na área ambiental lançadas em 2021 são o "Diálogo Informal sobre Poluição de Plásticos e Comércio Ambientalmente Sustentável de Plásticos" (IDP, na sigla em inglês) e a "Reforma de Subsídios para Combustíveis Fósseis" (FFSR, na sigla em inglês).

A reforma do pilar negociador perpassa, portanto, também as discussões sobre as iniciativas plurilaterais, mas centra-se, fundamentalmente, sobre a revitalização das negociações multilaterais, de que o principal exemplo é agricultura.

c) Reforma do segundo pilar da OMC: função deliberativa

O segundo pilar central da OMC, expresso não apenas pelo Mecanismo de Revisão de Políticas Comerciais (Artigo 3º, 4 e Anexo 3), mas também pelo trabalho regular das múltiplas instâncias da organização, é o monitoramento da implementação das regras multilaterais (Artigo 3º, 1) e as iniciativas de transparência (incluindo regras mais estritas de transparência em temas como subsídios, transferência forçada de tecnologia e empresas estatais). Algumas delegações conhecem esse pilar como função deliberativa. As discussões do processo de reforma compreendem o estabelecimento de novas disciplinas de transparência, incluindo a introdução de sanções para descumprimento de obrigações existentes, o incentivo às contranotificações ou a uniformização de algumas práticas, como a circulação de agendas comentadas das reuniões pelo Secretariado ou a possibilidade de apresentação de preocupações comerciais específicas em diversos comitês. O tema de transparência é questão delicada em especial para países em desenvolvimento, que alegam não dispor de capital humano e recursos técnicos para o cumprimento das obrigações existentes. Durante a pandemia, a transparência foi revalorizada, dada a importância de conhecer as medidas que estão sendo tomadas pelos demais membros e

[1822] A Rússia é parte das JSIs da MC11, e os países que a sancionam se recusaram a sentar-se com ela na mesa de negociações. Como inexiste previsão de exclusão de um país das JSIs, o diálogo durante a MC12 foi congelado.

avaliar sua compatibilidade com as regras multilaterais de comércio para que não funcionem como formas de protecionismo disfarçado.

d) Reforma do terceiro pilar da OMC: função jurisdicional

O terceiro pilar central de funcionamento da OMC é sua função jurisdicional, por meio do Entendimento Relativo às Normas e Procedimentos sobre Soluções de Controvérsias da OMC (ESC, Artigo 3º, 3 e Anexo 2) e do SSC. Muitos analistas consideram que o SSC é o grande trunfo da OMC, em razão de princípios como automaticidade, abrangência e consenso negativo (o que lhe daria caráter técnico, não político), além de virtual "igualdade de condições' em disputas comerciais. Para mais detalhes sobre a reforma do terceiro pilar, ver a seção anterior sobre solução de controvérsias.

e) Brasil e a reforma da OMC

O Brasil defende a reforma como maneira de fortalecer um sistema multilateral de comércio baseado em regras e centrado na OMC e está engajado nesse processo. O País reconhece a importância da OMC e de sua reforma para a agenda interna de reformas liberalizantes, em particular por sermos relativamente fechados em termos de comércio exterior. As regras e os compromissos multilaterais contribuem para balizar boa parte dos relacionamentos internacionais comerciais brasileiros. A posição brasileira parte de diagnóstico de que a realidade internacional mudou nos últimos 25 anos, de modo que a OMC precisa fazer frente ao novo contexto. Isso significa o reconhecimento de que a Agenda de Desenvolvimento de Doha se tornou anacrônica e deve ser revista. Também pressupõe a necessidade de reflexão sobre os conceitos nos quais a OMC esteve baseada, como o princípio do consenso, o *single undertaking* e o TED, ou seja, o Brasil argumenta em favor de reforma de toda a arquitetura da organização.

No processo de reforma, o Brasil atua individualmente ou em diferentes coalizões, sem alinhamentos apriorísticos, de modo a defender seus interesses nacionais, a favor de reforma nas três funções da OMC. Em aspectos gerais da reforma, o Brasil é um dos integrantes do Grupo de Ottawa, coalizão informal coordenada pelo Canadá e estabelecida em 2018, com o interesse de intercambiar posições sobre o tema. Seus integrantes são: Canadá, Brasil, Chile, México, Austrália, Nova Zelândia, UE, Noruega, Suíça, Singapura, Coreia, Japão, Reino Unido e Quênia. Na agenda agrícola, após o ocaso do G20, o Brasil voltou a privilegiar a concertação no âmbito do Grupo de Cairns.

Com relação ao pilar negociador da OMC, o Brasil tem dois interesses principais: promover sua revitalização e garantir que a agricultura faça parte do processo de reforma. A revitalização do pilar negociador é essencial para garantir a centralidade da OMC no sistema, em especial após um momento de recrudescimento do protecionismo, conforme demonstrado pela guerra comercial entre EUA e China, que se seguiu a momento de proliferação de acordos preferenciais regionais e inter-regionais de comércio com cláusulas OMC-plus e OMC-extra.

Para tanto, a adoção do acordo sobre subsídios à pesca, embora não seja interesse ofensivo do Brasil, foi importante sinal, para a comunidade internacional, da relevância da OMC. O Brasil participou de maneira ativa dessas negociações. Patrocinou, com outros países, proposta sobre procedimento de consultas entre os membros da OMC para esclarecer dúvidas sobre a implementação das disciplinas a serem acordadas. Além disso, o Brasil foi proponente de mecanismo para redução e limitação de montantes de subsídios, mantendo margem para apoio

sustentável até certo patamar por membros que pouco ou nada subvencionam. O Brasil avalia que o quantitativo global de subsídios à pesca marítima precisa ser diminuído, sobretudo por parte dos países que mais desembolsam recursos ao setor, de modo a reduzir o grau de disparidade entre maiores e menores subsidiadores e a garantir maior sustentabilidade para a captura marítima. Em dezembro de 2020, o Brasil apresentou declaração em apoio à conclusão das negociações de subsídios à pesca com foco em sustentabilidade.

A revitalização do pilar negociador, na opinião do Brasil, passa pela reavaliação do princípio do consenso e por mais abertura a iniciativas de caráter plurilateral (as ditas JSIs) no âmbito da OMC. O Brasil está engajado em todas aquelas que foram lançadas na MC11, em Buenos Aires, em 2017, tendo papel proativo em apresentação de propostas em duas delas: facilitação de investimentos, com apresentação de nova proposta em 2020, em negociações concluídas em 2023, e comércio eletrônico (as outras lançadas em Buenos Aires são regulamentação doméstica em serviços, cujas negociações foram concluídas em 2021, micro, pequenas e médias empresas e comércio e gênero[1823]). Em 2022, o Brasil anunciou adesão às TESSD, iniciativa plurilateral lançada em 2020.

O País também solicitou recentemente adesão a acordos plurilaterais da OMC. Em maio de 2020, solicitou adesão ao Acordo de Compras Governamentais (GPA), negociado na Rodada Uruguai, e, em fevereiro de 2021, apresentou sua oferta de acesso a mercado, etapa fundamental do processo de sua acessão ao instrumento. A oferta inicial brasileira lista não apenas os órgãos e as entidades da administração pública que passarão a fazer contratações públicas abertas à concorrência internacional, mas também os bens, serviços e obras públicas abrangidos. A adesão ao acordo promoverá a redução de gastos públicos e a melhoria da qualidade dos bens e serviços governamentais, e incentivará as exportações brasileiras e os investimentos externos no País. Sua elaboração teve como pilares: as ofertas anteriores realizadas no âmbito de acordos comerciais firmados pelo Brasil; amplo processo de consulta, coordenado pelos Ministérios da Economia e das Relações Exteriores, com diferentes atores governamentais; e contribuições do setor privado e da sociedade civil com base em consulta pública. Em novembro de 2021, o Brasil apresentou oferta revisada de adesão ao acordo, na qual se ampliou o número de órgãos e entidades da administração pública comprometidos a realizar contratações públicas de bens, serviços e obras públicas com a participação de fornecedores dos países-membros do acordo. A oferta revisada se baseava em três pontos centrais: reação das atuais partes do GPA à oferta inicial do Brasil; continuidade do processo de consultas a diferentes atores governamentais; e as contribuições do setor privado. Tratava-se de sinal da prioridade atribuída pelo governo brasileiro ao processo de acessão ao instrumento, bem como da importância para o Brasil do sistema multilateral do comércio. Na MC12, foi apresentada a oferta final, que amplia o número de órgãos e entidades públicos que se comprometem a realizar contratações públicas abertas à participação de fornecedores dos países que são parte do acordo, abrangendo bens, serviços e obras públicas. Em maio de 2023, a delegação brasileira junto à OMC foi instruída a retirar a oferta final brasileira. A decisão de retirar a proposta de entrada de estrangeiros em licitações públicas no Brasil foi tomada, pois "a oferta brasileira incluía cobertura equivalente, e até superior, àquela oferecida pelos atuais

[1823] Em novembro de 2023, o Brasil anunciou adesão ao Acordo Global de Comércio e Gênero, acordado assinado originalmente por Chile, Singapura e Nova Zelândia, em 2020. O acordo visa a promover o reforço mútuo das políticas comerciais e de gênero e abrir novas oportunidades para aumentar a participação das mulheres no comércio, em paralelo a outros esforços que procuram melhorar a igualdade de gênero e o empoderamento econômico das mulheres. Desde a sua assinatura, em 2020, também já aderiram ao acordo Argentina, Colômbia, Costa Rica, Equador, México e Peru.

membros do GPA. Seus termos, ademais, imporiam severos limites à utilização do poder de compra do governo como instrumento de indução do desenvolvimento econômico e social do país, em particular a políticas públicas de saúde e ao fomento à tecnologia e à inovação".

Em junho de 2022, o Brasil solicitou adesão ao Acordo sobre Comércio de Aeronaves Civis (TCA, na sigla em inglês), em vigor desde janeiro de 1980. Foram formalizados, em novembro de 2023, os termos de acessão do Brasil ao TCA. De caráter plurilatrral e integrado por 33 Estados Partes, o acordo tem por objetivo promover a liberalização e a segurança jurídica do comércio internacional do setor de aviação civil. O TCA estabelece, entre outras medidas, a eliminação de tarifas de importação para todas as aeronaves civis e determinados produtos destinados à aviação civil. Os governos signatários tratam, ainda, da eliminação de barreiras não tarifárias, das decisões de compras de aeronaves civis e de subsídios à exportação no setor de aviação civil. Embora as tarifas praticadas pelo Brasil para o setor já fossem, em sua quase totalidade, nulas, a acessão ao TCA tem impactos positivos em termos de previsibilidade para preços de insumos e constitui sinalização positiva para a atração de investimentos para o País, com destaque para a indústria de aviação civil e para empresas e companhias áreas prestadoras de serviços. O Brasil passa também a participar plenamente, e em igualdade de condições, junto a outros grandes produtores mundiais, como Canadá, EUA, e UE, das deliberações do Comitê TCA, que trata de temas relevantes para a aviação civil em âmbito global, inclusive quanto à aplicação do acordo a novos produtos do setor. Encerradas as tratativas na OMC, o instrumento de acessão do Brasil será enviado para apreciação pelo Congresso Nacional.

A agricultura é o setor de maior interesse do Brasil na OMC, em razão da importância para a economia e para o comércio exterior do País. O Brasil parte de diagnóstico de que a agricultura é um *unfinished business* da OMC, em razão dos poucos avanços realizados desde a Rodada Uruguai (avanços apenas na administração de quotas-tarifárias e na proibição de subsídios às exportações agrícolas), tendo a agricultura sendo constantemente preterida em relação a outras agendas e, não raro, tendo sido o ponto central da falta de avanços na organização. O País conseguiu garantir o reconhecimento de que a agricultura é parte indissociável da reforma da OMC nas discussões do Grupo de Ottawa. O Brasil tem interesses ofensivos nos três pilares da agenda agrícola: acesso a mercados, apoio doméstico e competição nas exportações, embora tenha sido mais ativo nos últimos anos na questão da limitação e da redução de apoio doméstico (subsídios à produção).

Finalmente, tema negociador de grande importância nos últimos anos na OMC foi a questão de comércio e saúde. O Brasil apoiou a Iniciativa sobre Comércio e Saúde, gestada no Grupo de Ottawa. No que diz respeito às discussões sobre licenciamento compulsório e *waiver* de tratamentos para a COVID-19, a DG-OMC, Ngozi Okonjo-Iweala, trabalhou arduamente para que a OMC possa identificar, nos mais diversos mercados, capacidade ociosa para produção de vacinas, bem como incentivar acordos de licenciamento voluntário e de transferência acelerada de tecnologias e insumos. Para dar contornos concretos a essa agenda, a OMC promoveu, em 14 de abril de 2021, evento com a Organização Mundial da Saúde (OMS), a Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI) e os principais países produtores de vacinas, entre os quais o Brasil. Estiveram também representantes do setor privado e da sociedade civil. O Brasil copatrocinou, com Austrália, Canadá, Chile, Colômbia, Equador, Nova Zelândia, Noruega e Turquia, iniciativa que defendia o engajamento imediato da OMC nas negociações para a ampliação da produção e da distribuição de vacinas e de medicamentos que possam contribuir para a superação da pandemia de COVID-19. A iniciativa intitulada "Ampliando a Atuação da OMC nos Esforços Globais para a Produção e Distribuição de Vacinas e de Outros Produtos Médicos

Contra a COVID-19” era convergente com as posições brasileiras históricas na matéria e com a busca por soluções responsáveis, transparentes e eficazes que o Brasil vem promovendo nos foros internacionais em resposta à pandemia. A iniciativa era também condizente com os já mencionados esforços da DG-OMC e a encorajou, também, a identificar e resolver, de forma consensual, qualquer barreira comercial à produção e à distribuição de, inclusive os relacionados à propriedade intelectual. A proposta não só respondia à necessidade de geração de consenso que sempre pautou a atuação brasileira na OMC, mas também coincidia com a ideia esboçada pela DG-OMC, e compartilhada pelo Brasil, de uma “terceira via” que promovesse um engajamento efetivo e imediato de todos os membros da organização no combate à pandemia de COVID-19.

Na MC12, foi adotada uma Decisão Ministerial sobre o Acordo TRIPS confirmando o direito de os membros “anularem” a exclusividade decorrente das patentes, para produzir vacinas de COVID-19 sem o consentimento de seus detentores, por meio de qualquer instrumento disponível nas legislações nacionais, independentemente da existência de um regime de licenciamento compulsório. As provisões da decisão serão aplicáveis durante cinco anos a partir de sua adoção, mas esse período é passível de extensão pelo Conselho Geral. A Decisão ainda prevê que, em no máximo seis meses de sua adoção, os membros decidam acerca de sua extensão para cobrir, também, a produção e a oferta de diagnósticos e terapias vinculadas à COVID-19. Em reunião do Conselho de TRIPS em outubro de 2022, foi solicitada a circulação de posições concretas (por escrito) acerca do tema. Na ocasião, três posições distintas foram manifestadas, A primeira, esposada por países menos desenvolvidos, defende a extensão da decisão para cobrir diagnósticos e terapias sem mudança alguma. Um grupo de países em desenvolvimento e desenvolvidos manifestou vontade de avançar as discussões, mas insistiu na necessidade de evidências de como questões de propriedade intelectual configuram uma barreira à aquisição desses produtos; além disso, insistiram que, antes de se pensar em novas flexibilidades, seria preciso usar todas aquelas já à disposição por força do Acordo TRIPS, inclusive o licenciamento compulsório. Por fim, um terceiro grupo defendeu discussões para melhor definir o que são terapias e diagnósticos e estabelecer uma lista de produtos que seriam cobertos pela eventual extensão da decisão.

O Brasil continuará a participar de todas as discussões na OMC sobre iniciativas para combater a pandemia, inclusive aquelas relacionadas ao sistema de propriedade intelectual. O País entende que o Acordo TRIPS compreende adequado conjunto de incentivos à inovação e de flexibilidades consagradas na Declaração de Doha sobre TRIPS e Saúde Pública, inclusive à luz do princípio do interesse público, para enfrentar crises de saúde. Isso porque todos os países-membros da OMC, inclusive o Brasil, estão habilitados pelo Acordo TRIPS a decretar o licenciamento compulsório de patentes como forma de atender a imperativos de ordem pública. A modalidade está prevista na legislação nacional, que está plenamente em linha com o Acordo de TRIPS e contém todos os dispositivos para estimular a inovação, a transferência de tecnologia e as variadas modalidades de acordos de licenciamento.

Quanto à reforma do segundo pilar da OMC, o Brasil defende que monitoramento e transparência são elementos importantes, mas resultados exclusivos na função deliberativa não são o suficiente para a reforma. No âmbito do Grupo de Ottawa, o Brasil assumiu a coordenação da iniciativa de aprimoramento dos trabalhos do Comitê de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (SPS, na sigla em inglês). Em julho de 2020, os membros da OMC adotaram o relatório da Quinta Revisão do Acordo SPS, que contou com amplo engajamento brasileiro. Ademais, Brasil, EUA e Canadá lideraram a adoção de declaração ministerial de compromisso com o cumprimento do Acordo SPS, em razão da proliferação da aplicação de medidas sanitárias e fitossanitárias sem

evidências científicas. Também copatrocinou proposta elaborada pela Suíça sobre aumento da transparência em regras de origem não preferenciais. O Brasil não favorece a discussão de medidas sancionatórias para casos de descumprimento de compromissos de notificação. Em novembro de 2023, foi adotada a Sexta Revisão do Acordo SPS.

Quanto à reforma do terceiro pilar da OMC, ver a seção anterior sobre solução de controvérsias.

No que diz respeito aos elementos transversais das negociações, a posição brasileira em relação a TED foi alterada no governo Bolsonaro. O Brasil decidiu por começar a abrir mão das prerrogativas de TED nas negociações presentes e futuras, o que não afeta os direitos já adquiridos pelo País. Trata-se de movimento realizado, de maneira semelhante, por Singapura, Coreia do Sul e Costa Rica. Não se confunde com alteração do *status* do País na OMC, que tem caráter "autodeclaratório" e segue sendo de membro em desenvolvimento. Na opinião do Brasil, o TED é uma flexibilidade que deve ser adotada caso a caso, em cada negociação, de modo que membro em desenvolvimento não deveria fazer jus, *ipso facto*, a tais flexibilidades, sem que se considerem as necessidades individuais e específicas. Durante o governo Lula, o Brasil reverteu o posicionamento e voltou a associar o TED à condição de país em desenvolvimento.

Sobre subsídios industriais, o Brasil não nega a importância de aprofundar as discussões sobre o tema, desde que não venham a preterir as negociações sobre subsídios agrícolas. Por esse motivo, sugere tratamento horizontal da questão de subsídios.

Sobre economia de mercado, o Brasil reitera o compromisso com os valores fundacionais da OMC e com a abertura comercial e as condições de economia de mercado. Em julho de 2020, Brasil e EUA fizeram intervenção conjunta que busca fortalecer o princípio da economia de mercado como basilar na organização e em que defendem que práticas e políticas não orientadas ao mercado geram excesso de capacidade industrial e concorrência desleal, bem como prejudicam o desenvolvimento e o funcionamento adequado do comércio internacional. Em outubro do mesmo ano, o Japão uniu-se aos dois países, copatrocinando o documento.

A reforma da OMC e o papel do Brasil são temas frequentes nas interlocuções entre o presidente da República, o chanceler e a DG-OMC. Em abril de 2022, por exemplo, a DG-OMC visitou o Brasil, e o tema foi abordado. Às margens da Cúpula do G20, em Bali, em novembro de 2022, o ministro Carlos França reuniu-se com a DG-OMC, ocasião em que reiterou a alta prioridade atribuída pelo Brasil a um sistema multilateral de comércio justo e estável, baseado no Direito Internacional e capaz de promover o desenvolvimento sustentável e o crescimento econômico. O chanceler ainda abordou a questão da insegurança alimentar e o papel a ser desempenhado pela OMC. Por fim, ressaltou o apoio do Brasil à reforma da organização, enfatizou a importância de revigorar o diálogo e as negociações da OMC via reuniões ministeriais anuais, e ambos coincidiram na necessidade de dinamizar os debates sobre comércio agrícola, como subsídios e acesso a mercados. Já em janeiro de 2023, o ministro Mauro Vieira, em conversa telefônica com a DG-OMC, reafirmou o compromisso do Brasil com o fortalecimento e a modernização do sistema multilateral de comércio e da OMC. Em junho, o ministro Mauro Vieira participou em Paris da reunião miniministerial da OMC, durante a qual países-membros discutiram propostas para a revitalização da organização, e de reunião do Grupo de Ottawa. O chanceler reiterou a posição do Brasil em favor do multilateralismo comercial como instrumento de promoção do desenvolvimento sustentável e da urgência de reformas na OMC, além da reativação do mecanismo de solução de controvérsias.

VII. MC12

A XII Conferência Ministerial (MC12) da Organização Mundial do Comércio (OMC) ocorreu em junho de 2022, em Genebra, em um contexto complexo, que contribuiu para a definição da agenda e os resultados obtidos. Desde a MC10, em Nairóbi, em 2015, quando se eliminaram os subsídios à exportação agrícola, não haviam sido obtidos outros resultados substantivos na organização. O mundo vem experimentando transformações sistêmicas, como a consolidação da ascensão chinesa e os consequentes questionamentos acerca de sua posição no sistema multilateral de comércio. Na OMC, isso implicou questionamentos ao Órgão de Apelação (OA) por parte, sobretudo, dos Estados Unidos (EUA), a partir do governo Obama, e outros efeitos decorrentes da guerra comercial entre EUA e China. Nesse quadro, as discussões da reforma da OMC ganham força com, de um lado, os EUA e outros membros defendendo uma reforma que preserve as características da OMC tradicional (liberal, portanto), e, de outro, a China e outros aliados sustentando uma atualização da organização. Infelizmente, não se chegou a resultado consensual algum na MC11, em Buenos Aires, em 2017, marcada pelo enfraquecimento do multilateralismo e o avanço de acordos plurilaterais. Naquela ocasião, foram lançadas três negociações plurilaterais, as *Joint Statement Initiatives* (JSI), em comércio eletrônico, regulação doméstica de serviços e facilitação de investimentos, bem como duas declarações (comércio e gênero e micro, pequenas e médias empresas), por meio da flexibilização da regra do consenso estabelecida no Artigo 9 do Acordo de Marraquexe.

Com o questionamento de aspectos centrais do próprio sistema multilateral de comércio, a paralisia de temas e o adiamento da MC12 por duas vezes em razão da pandemia de COVID-19, ficou mais evidente a necessidade de reforma da OMC. Nos últimos anos, o tema passou a ser debatido no G20, porém não há consenso quanto ao conteúdo de eventual reforma. Paralelamente, o Canadá criou o Grupo de Ottawa para discutir o assunto, propor iniciativas de reforma e manter o sistema multilateral de comércio funcionando, isolando, nessas discussões entre *like-minded*, EUA, China e Índia. Sobre esse pano de fundo, a nova diretora-geral (DG-OMC), Ngozi Okonjo-Iweala, passou a empregar todo seu capital político para obter resultados. A MC12, então, acontece em meio a mudanças sistêmicas e em um contexto imediato de pandemia de COVID-19 e crise alimentar, debruçando-se sobre quatro grandes temas: agricultura, subsídios à pesca, respostas a pandemias e reforma da OMC.

A experiência mostra que, se não há avanços em agricultura em uma Conferência Ministerial, nada avança. Para a MC12, a presidente das negociações agrícolas elevou aos ministros uma minuta de decisão abrangente, na forma de programas de trabalho em todas as áreas em negociação no dossiê agrícola, compilando diversas posições e refletindo múltiplos interesses. Apesar de a decisão não ter sido aprovada, por falta de consenso, o texto foi importante por refletir o estado atual das tratativas. Ademais, não impediu que a MC12 pudesse chegar a outros resultados em agricultura. O objetivo fundamental naquele momento era responder à crise de segurança alimentar, e dois textos foram aprovados: uma decisão isentando do escopo de restrições às exportações as aquisições de alimentos para fins humanitários pelo Programa Mundial de Alimentos (PMA); e uma declaração sobre resposta emergencial à insegurança alimentar (contendo compromissos políticos não vinculantes).

As negociações sobre subsídios à pesca visavam a erradicar aqueles concedidos à pesca *ilegal, unreported, and unregulated* (IUU), conforme a meta 14.6 da Agenda 2030. Apesar dos avanços em 2019 e 2020, a conclusão da negociação foi deixada para a MC12. Por conseguinte, os adiamentos e a pandemia impactaram o texto aprovado. Chegou-se a um acordo de escopo

bastante limitado que, apesar de cumprir o objetivo de promover a eliminação dos subsídios IUU, é, na prática, um acordo de transparência. Ademais, se as negociações dos assuntos pendentes não forem ultimadas em quatro anos, todo o acordo caducará (*sunset clause*). Entre os temas pendentes, figuram aprofundamentos sobre subsídios que levem à sobrepesca e à sobrecapacidade, sobretudo em razão da resistência chinesa. Ao Brasil, que concede montante pequeno de subsídios e não registra pesca em grandes volumes, interessam que as disciplinas sobre esses dois temas sejam robustas.

As discussões sobre resposta a pandemias envolviam dois componentes: comércio e saúde e propriedade intelectual (*waiver* do Acordo TRIPS). O debate centrou-se em descobrir qual o problema chave para combater pandemias – propriedade intelectual ou capacidade produtiva e logística de distribuição? Para o Brasil, seria este último. O Grupo de Ottawa patrocinou a iniciativa sobre comércio e saúde, enquanto África do Sul e Índia propuseram um *waiver* abrangente do Acordo TRIPS, com ampla cobertura a vacinas, diagnósticos e terapias vinculadas à pandemia de COVID-19. Acabou-se aprovando um *waiver* diferente do proposto por África do Sul e Índia, limitado apenas a vacinas e dando à China o direito de não o usar voluntariamente, em vez de excluí-la formalmente do rol de beneficiários. Os textos aprovados foram uma Decisão Ministerial sobre o Acordo Sobre os Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio e uma Declaração Ministerial sobre Resposta à Pandemia e Preparação para Pandemias Futuras[1824]. Em dezembro de 2022, estendeu-se por tempo indeterminado prazo para que se avalie a inclusão de diagnósticos e terapias no *waiver*.

Quanto ao tratamento da reforma da OMC na MC12, ver a seção anterior neste tópico.

Alguns temas já haviam sido acordados antes da MC12, e outros resultados foram logrados durante a conferência. Antes, por exemplo, decidiram-se temas de administração de quotas-tarifárias, adotou-se moratória de não violação do Acordo TRIPS, concluiu-se a JSI de regulamentação doméstica de serviços[1825], e foram adotadas recomendações para micro, pequenas e médias empresas. Durante a MC12, em agricultura e segurança alimentar, os 164 membros adotaram decisão que isenta aquisições para fins humanitários do Programa Mundial de Alimentos (PMA) da imposição de medidas de restrição a exportações (as negociações em favor da adoção da decisão foram facilitadas pelo Brasil entre 2020 e 2021); Declaração sobre a Resposta Emergencial à Insegurança Alimentar; e declaração sobre programa de trabalho que atualize o mandato do Comitê de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (SPS, na sigla em inglês) para lidar com desafios sanitários e fitossanitários do século XXI. À margem da MC12, o Brasil e quinze outros países latino-americanos adotaram, de maneira inédita, declaração em que advogam o fortalecimento das cadeias de suprimento de alimentos e de insumos agrícolas, como fertilizantes, e se comprometem a trabalhar conjuntamente, para avançar de maneira ambiciosa a reforma das regras multilaterais do comércio agrícola, com o objetivo de promover a segurança alimentar global e a sustentabilidade. Na ocasião, também foi acordada a última renovação da moratória sobre serviços eletrônicos. Ademais, houve o copatrocínio brasileiro das Discussões Estruturadas sobre Comércio e Sustentabilidade (TESSD), a oferta final do Brasil para aderir ao Acordo de Compras Governamentais (GPA) e o anúncio brasileiro de adesão ao acordo sobre Comércio de Aeronaves Civis.

[1824] A declaração sobre resposta à pandemia contempla proposta brasileira sobre a construção de capacidade no setor farmacêutico para o combate a outras emergências além da COVID-19, como HIV/AIDS, malária, tuberculose e doenças tropicais negligenciadas, mediante transferência de tecnologia.

[1825] Atualmente, os participantes dessa JSI estão em processo de internalização dos novos compromissos e de envio de pedidos de certificação da alteração de seu rol de compromissos na OMC.

Na MC12, não houve avanço significativo nas JSIs, tanto as cinco emitidas na MC11 quanto as três surgidas antes de Genebra, relacionadas a comércio e meio ambiente, devido ao conflito russo-ucraniano. Apesar da continuidade daquele conflito, houve acordo de cavalheiros para encapsulamento de crises, evitando fracasso de acordos multilaterais

O Brasil contribuiu ativamente para o sucesso da MC12. Em agricultura, trata-se de ator incontornável. O País, que deixou de ser um grande provedor de subsídios, apresentou propostas de textos sobre temas caros à Índia, que deseja manter estoques públicos a preços administrados por meio de alta subsidiação e com possibilidade de exportá-los abaixo do preço de mercado. O texto brasileiro contou com apoio informal dos EUA de do Grupo de Cairns, excluindo países em desenvolvimento grandes exportadores agrícolas do rol de beneficiários de flexibilidades às regras atuais, mas cobrindo mais de 70 países mais vulneráveis à insegurança alimentar. Isso implicou a neutralização da Índia, cujo discurso baseava-se na defesa dos países em desenvolvimento, levando ao desengajamento de países africanos da proposta indiana e aproximando-os da brasileira, ainda que sem expressar apoio formal. Em comércio e saúde, o Brasil, membro do Grupo de Ottawa, foi um dos grandes proponentes do componente comercial. No âmbito dos *waivers*, adotou uma terceira via, defendendo o equilíbrio entre os direitos de propriedade intelectual e a necessidade de combate à pandemia. No tocante à reforma, o Brasil propôs ministeriais anuais, para que, com intervalos menores, os membros possam conferir prioridades e discuti-las com agilidade.

6.2. Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD)

I. Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD)

a) Características gerais

A Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, na sigla em inglês) é uma entidade permanente do sistema da Organização das Nações Unidas (ONU), criada em 1964. Preocupações crescentes dos países em desenvolvimento (PED) em relação ao seu lugar no comércio internacional levou à criação de uma conferência dedicada, especificamente, ao debate destas questões e à identificação de ações internacionais apropriadas. Tendo-se reunido pela primeira vez em Genebra, em 1964, a organização estruturou-se em conferências quadrienais, além da Junta de Comércio e Desenvolvimento, órgão intergovernamental que mantém encontros no período entre as conferências de comissões temáticas, de reuniões de peritos e de um secretariado permanente. A Junta de Comércio e Desenvolvimento reporta-se à UNCTAD e à Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), por meio do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC).

O secretariado permanente da UNCTAD é parte do Secretariado da ONU (SGNU) e é liderado por um secretário-geral, tendo o cargo sido ocupado inicialmente pelo economista argentino Raúl Prebisch. A atual secretária-geral, com mandato desde setembro de 2021, é a costarriquense Rebeca Grynspan. A UNCTAD é sediada em Genebra, e conta com escritórios de ligação em Nova York e em Adis Abeba. O secretariado da UNCTAD possui cinco divisões:

1) Divisão para a África, países menos desenvolvidos e programas especiais;
2) Divisão sobre globalização e estratégias de desenvolvimento;
3) Divisão sobre investimento e empreendimento;
4) Divisão sobre comércio internacional e *commodities*; e
5) Divisão sobre tecnologia e logística.

b) História

A história da UNCTAD pode ser dividida em três fases:

1) as décadas de 1960 e de 1970;
2) a década de 1980; e
3) o período a partir da década de 1990 até os diais atuais.

No início de suas operações, sob o comando de Raúl Prebisch, a UNCTAD ganhou destaque como um fórum intergovernamental para diálogos entre o Norte e o Sul globais, que possibilitava negociações em assuntos de interesse, como comércio internacional, e debates sobre a nova ordem econômica internacional e que desempenhava o papel de importante foro para pesquisa analítica e conselhos de política em assuntos de desenvolvimento. De acordo com John Toye, o sucesso inicial da UNCTAD deveu-se à criação de uma novidade nas Nações Unidas, por tratar-se de espaço para discussões e negociações de problemas dos PED, que já haviam sido identificados, mas não resolvidos. Prebisch desejava que a organização fosse um "instrumento de

mudança” da ordem internacional vigente, enquanto, ao mesmo tempo, procurasse manter a imparcialidade, dada a sua natureza intergovernamental.

Nos anos 1980, a UNCTAD passou por uma reorganização, em razão da mudança nos paradigmas dominantes da economia política internacional, das crises econômicas por que passaram diversos PED e da crescente interdependência econômica global. Em face destes eventos internacionais, a UNCTAD realizou diversas ações, sendo as mais importantes, o apoio técnico às negociações do Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (GATS, na sigla em inglês), concluído em 1994 e em vigor desde 1995, e a promoção da Cooperação Sul-Sul (CSS) por meio do Acordo sobre o Sistema Global de Preferências Comerciais entre Países em Desenvolvimento (GSTP, na sigla em inglês), de 1988, que já foi ratificado por 44 países.

A UNCTAD também organizou, em 1981, a primeira Conferência dos Países Menos Desenvolvidos[1826] (LDC, na sigla em inglês). Desde então, mais quatro conferências ocorreram em intervalos de cerca de dez anos[1827]. A mais recente foi concluída em Doha, entre 5 e 9 de março de 2023, tendo como objetivos principais:

1) rever o programa de ação de Istanbul, adotado na conferência anterior;
2) mobilizar a ação internacional em prol dos PMDR; e
3) renovar as parcerias entre os PMDR e seus parceiros de desenvolvimento, com vistas a superar desafios estruturais e erradicar a pobreza.

Os anos 1990 foram extremamente importantes para a UNCTAD e, especialmente, para o Brasil dentro da organização. Primeiramente, houve a conclusão da Rodada Uruguai do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT, na sigla em inglês), resultando na criação da Organização Mundial do Comércio (OMC), em 1995. Essa rodada, além de atrair países participantes da UNCTAD para o GATT/OMC, fortaleceu o processo de integração de PED ao sistema multilateral de comércio. Além disso, a Rodada Uruguai modificou o comportamento da UNCTAD: percebeu-se que não era possível defender, simultaneamente, a reestruturação do sistema internacional, reformando-o para atender aos interesses dos PED, e a integração dos PED no sistema multilateral de comércio conforme as regras vigentes. Havia, neste período, um debate quanto ao papel que a UNCTAD deveria exercer: uma organização mentora, que auxiliasse na integração dos países no sistema globalizado dos anos 1990, assumindo o paradigma liberal; ou uma organização ativista, que lutasse por mudanças radicais, focadas no fim da desigualdade e da discriminação nas relações econômicas internacionais, agindo contra a “onda liberal” na política internacional.

Outro ponto importante para a UNCTAD nos anos 1990, e de especial interesse para o Brasil, foi o início do mandato do embaixador Rubens Ricupero como secretário-geral da organização, em 1995. Responsável por vastas mudanças após a IX UNCTAD, Ricupero promoveu a substituição 25 programas por apenas cinco subprogramas de trabalho, integrados em um único programa, uma redução pela metade das instâncias intergovernamentais, e, entre outros, uma redução das divisões do secretariado de nove para cinco. Toye resume o período como um “encolhimento e simplificação” da UNCTAD, diante de uma nova dinâmica nas relações internacionais, com a presença da recém-criada OMC. Embora a IX UNCTAD não tenha promovido debate sobre sua extinção, o fato de que seus integrantes também participassem, progressivamente, de uma organização focada em comércio internacional – a OMC – punha em xeque o papel e a existência da UNCTAD.

[1826] Também conhecidos como Países de Menor Desenvolvimento Relativo (PMDR).

[1827] Foram realizadas as seguintes conferências: a LDC1, em Paris, 1981; a LDC2, em Paris, 1990; a LDC3, em Bruxelas, 2001; a LDC4, em Istanbul, 2011; e a LDC5, cuja primeira parte foi realizada em Nova York, 2022, e a segunda, em Doha, 2023.

Ricupero foi contra a proposta da “Rodada do Milênio” da OMC, em 1999, e acabou recebendo pressões para renunciar, porque sua posição não tinha respaldo de alguns dos PED mais proeminentes da UNCTAD. Sua imagem foi posteriormente recuperada com o sucesso da X UNCTAD, realizada em Bangkok, na qual os esforços em favor da construção de consenso entre os participantes levaram, na visão de Toye, ao “reestabelecimento” da credibilidade da conferência. Ademais, a XI UNCTAD, em 2004, a última de Ricupero como secretário-geral, contribuiu para reforçar a relevância do multilateralismo na promoção de políticas voltadas ao desenvolvimento, além de reiterar o papel central do desenvolvimento nas negociações comerciais.

Em uma avaliação geral feita por Toye sobre os anos 2000, um dos elementos mais importantes foi o maior engajamento dos PED nos debates internacionais sobre o comércio. Como avanços, são citados dois resultados da 5ª Conferência Ministerial (MC5) da OMC, realizada em Cancun, 2003: a dispensa (*waiver*) das obrigações do Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual relacionados ao Comércio (TRIPS) em situações de emergência de saúde pública e a remoção dos “temas de Singapura” da agenda da Rodada Doha.

Atualmente, a UNCTAD foca-se no aumento das capacidades produtivas dos PMDR, alinhando as agendas comerciais e econômicas com esforços de desenvolvimento sustentável e contribuindo para a realização de reuniões internacionais. Em 2012, foi produzido o “Marco de Políticas de Investimento para o Desenvolvimento Sustentável”. O documento tinha como objetivos responder às demandas para um crescimento internacional inclusivo e sustentável e gerar um conjunto de princípios, opções e diretrizes de política nacional para a negociação de tratados de investimento internacional, que favorecessem as temáticas de inclusão e de sustentabilidade dentro das estratégias de investimentos de um país. Nos anos seguintes, a UNCTAD colaborou nos Diálogos de Genebra, realizados no período 2013-2014, como um conjunto de debates sobre a elaboração de uma agenda de desenvolvimento sustentável pós-2015, salientando-se o comércio internacional como mecanismo para a obtenção de um desenvolvimento sustentável e inclusivo. Mais recentemente, a UNCTAD deu grande contribuição para a LDC5, tendo reiterado seus alertas para a necessidade de um crescimento inclusivo e de um desenvolvimento sustentável e tendo feito pedidos para programas de perdão e gestão de dívidas, para a importância da diversificação dos produtos exportados por PMDR e para o fortalecimento das capacidades produtivas desses países.

c) As conferências

Ao todo, foram realizadas quinze edições da UNCTAD:

1) I UNCTAD (1964): Genebra, Suíça;
2) II UNCTAD (1968): Nova Delhi, Índia;
3) III UNCTAD (1972): Santiago, Chile;
4) IV UNCTAD (1976): Nairóbi, Quênia;
5) V UNCTAD (1979): Manila, Filipinas;
6) VI UNCTAD (1983): Belgrado, Iugoslávia;
7) VII UNCTAD (1987): Genebra, Suíça;
8) VIII UNCTAD (1992): Cartagena, Colômbia;
9) IX UNCTAD (1996): Midrand, África do Sul;
10) X UNCTAD (2000): Bangkok, Tailândia;
11) XI UNCTAD (2004): São Paulo, Brasil;
12) XII UNCTAD (2008): Acra, Gana;
13) XIII UNCTAD (2012): Doha, Catar;

14) XIV UNCTAD (2016): Nairóbi, Quênia;
15) XV UNCTAD (2021): Bridgetown, Barbados.

A I UNCTAD é, notadamente, uma das mais importantes conferências realizadas da organização, por tê-la estabelecido com uma estrutura complexa e capacitada para proporcionar um espaço de negociação e discussões entre países do Norte e do Sul globais. Ademais, durante a I UNCTAD, em 15 de junho de 1964, foi criado o Grupo dos 77 (G77), por meio da assinatura da Declaração Conjunta dos Setenta e Sete Países.

O Brasil participou ativamente da construção da UNCTAD, impulsionando a realização da conferência em 1964, por enxergá-la como um foro para a discussão da reforma das estruturas do comércio e dos fluxos de investimentos internacionais. Nesse contexto, também defendeu a doutrina da "segurança econômica coletiva", que atribuía à comunidade internacional a responsabilidade pelo desenvolvimento dos povos atrasados, a ser impulsionado pela reforma do comércio internacional.

Com a ruptura institucional de 1964, houve mudanças no que diz respeito às políticas externa e econômica brasileiras. Em termos gerais, Amado Cervo e Clodoaldo Bueno definem a política externa do governo militar sob o comando de Castello Branco como "em conformidade com a bipolaridade e o desenvolvimento associado dependente, sem, entretanto, manter uma fidelidade perfeita a tais diretrizes". Além de estreitar as relações com os Estados Unidos (EUA), Castello Branco afirmou que "não somos, em rigor, um país subdesenvolvido", rompendo, portanto, com a diretriz universalista dos governos Jânio Quadros e João Goulart. Em relação a I UNCTAD, entretanto, as mudanças foram mais sutis, não tendo verdadeiro caráter estrutural, a despeito da rotação de cinco chefes de delegação em um intervalo de apenas dois meses. No que tange aos temas em tratamento na I UNCTAD, segundo declaração do chanceler Vasco Leitão da Cunha, o Brasil manteve posição em favor de "uma reformulação mais justa da [...] estrutura do comércio internacional". Consta, em expediente telegráfico enviado para orientar a delegação brasileira na conferência, que "a letra das instruções à delegação à [UNCTAD] não muda", com a ponderação de que seria necessário "interpretar o pensamento" do novo governo e "evitar radicalizações exageradas" e antagonismos, como teria ocorrido quando delegados brasileiros deixaram a sala de reuniões durante discurso do delegado português, em protesto contra as políticas colonialistas daquele país em meio ao processo de descolonização do continente africano.

Na II UNCTAD, em 1968, o Brasil teve uma atuação expressiva, na coliderança do G77. Exemplos das posições defendidas incluem a reinvindicação em favor do acesso de bens manufaturados de PED aos mercados de países desenvolvidos (PD), além de novos acordos sobre matérias-primas. Além disso, nesta conferência foi concebida a fundamentação do Sistema Geral de Preferências (SGP), que permite a concessão por PD de exceções temporárias que beneficiem o acesso de produtos de PED, em bases não recíprocas, ao mercado dos países que conferem o SGP.

No período de 1971-1972, há dois eventos importantes: o estabelecimento do conceito de Grupo de Países de Menor Desenvolvimento pela UNCTAD; e a realização da III UNCTAD, em Santiago, onde foram firmados acordos internacionais sobre produtos de base, como cacau, açúcar e afins.

Quanto aos encontros das décadas seguintes, John Toye enfatiza, primeiramente, a VII UNCTAD, em Genebra, de 1987. Vista como uma conferência de cooperação entre Estados do Norte e do Sul globais, teve sua ata final adotada por consenso, com ênfase em liberalização e privatização, inserida no contexto internacional que conduziu à Rodada Uruguai do GATT, desde 1986, e que levaria ao Consenso de Washington, em 1989.

A VIII UNCTAD em Cartagena, de 1992, também marca uma maior convergência de interesses e cooperação, reconhecendo o livre mercado e as empresas privadas como elementos-chave para o crescimento econômico e incluindo, na definição oficial de desenvolvimento utilizada pela organização, temas como a adoção de princípios democráticos e de direitos humanos, além da eliminação da corrupção e da ineficácia governamentais. Além disso, emerge durante a VIII UNCTAD, o que Toye chama de "conversão conceitual da UNCTAD para o consenso pós-Guerra Fria", dado que, posteriormente, na IX UNCTAD, o seu grande foco foi a promoção do crescimento econômico e do desenvolvimento sustentável em uma economia global liberal e em processo de globalização.

Na virada do milênio, na X UNCTAD, em Bangkok, de 2000, a organização adotou a declaração "O Espírito de Bangkok", como uma estratégia para focar na agenda de desenvolvimento em um mundo globalizante. A XI UNCTAD, em São Paulo, de 2004, incluiu, em seu documento produzido posteriormente à conferência, um parágrafo breve que denotou a importância de que todos os países tenham "um apropriado equilíbrio entre espaço de política nacional e disciplinas e compromissos internacionais". De acordo com Toye, nessa linha interpretativa, o fenômeno da globalização não deveria ser encarado como uma força externa avassaladora, mas, sim, como uma questão sobre cujos escopo e alcance os governos deveriam deliberar e decidir. Durante a XI UNCTAD, também foi lançada a III Rodada de Negociações do Sistema Global de Preferências Comerciais (SGPC), denominada Rodada São Paulo. Essa rodada de negociações resultou em uma margem de preferência de 20% nas tarifas aplicadas para mais de 47 mil produtos elencados nas listas de concessões apresentadas pelos onze participantes: Argentina, Brasil, Coreia do Sul, Cuba, Egito, Índia, Indonésia, Malásia, Marrocos, Paraguai e Uruguai.

Em 2008, a XII UNCTAD, em Acra, contribuiu para que a organização também passasse a dedicar-se a trabalhar com a categoria de "países de renda média". Em 2012, na XIII Conferência, em Doha, embora os PD tenham pressionado por retirar do escopo de atuação da UNCTAD temas financeiros e fiscais, as dimensões analíticas e de formação de um consenso político foram reafirmadas como atribuições legítimas da organização por pressão dos PED.

Em 2016, a XIV UNCTAD, realizada em Nairóbi, concentrou-se na discussão de prosperidade para todos e na aceleração de iniciativas e medidas para a promoção do desenvolvimento sustentável.

A mais recente conferência foi a XV UNCTAD, em Bridgetown, de 2021, quando foi adotada a Convenção de Bridgetown, que visa a promover a recuperação econômica e resiliente em PED, enquanto lutam em favor do acesso e da cobertura de vacinas de COVID-19, contra crises de dívidas internacionais e contra emergências climáticas. O documento estabeleceu mandato da organização voltado para "implementação, monitoração e revisão da agenda 2030 e dos objetivos do desenvolvimento sustentável".

II. Grupo dos 77 (G77)

a) Antecedentes

A Conferência de Bandung de 1955 é o marco inicial para o Grupo dos 77 (G77). Foi uma reunião de países recém-independentes, primariamente dos continentes africanos e asiáticos, tendo como principal objetivo criar uma identidade conjunta que os unisse e, ao mesmo tempo, os preservasse de intenções neocolonialistas dos Estados Unidos (EUA), da União Soviética (URSS) e de potências tradicionais. Em seu documento final, a conferência enfatizou alguns objetivos, como a cooperação técnica, a criação de institutos de pesquisa, a diversificação de bens exportados e a estabilização dos preços internacionais. Estas propostas não foram integralmente implementadas, mas serviram de base para o Movimento dos Países Não Alinhados (MNA), em 1961, e para a Declaração Conjunta de Países em Desenvolvimento, em 1963. O MNA tinha como objetivo fortalecer o bloco de países em desenvolvimento (PED) em suas ações internacionais, tendo tido sucesso em iniciativas como o apoio à descolonização da Namíbia – então Sudoeste Africano.

As influências de Bandung culminaram, efetivamente, na Declaração Conjunta de 1963, que contou com 75 PED signatários, incluindo países que não participavam do MNA, como Uruguai, Paraguai, El Salvador e Brasil. A declaração continha importantes reivindicações comerciais. Seguindo diretrizes da Organização das Nações Unidas (ONU), que denominou a década de 1960 como a "Década do Desenvolvimento", a declaração reivindicou que a I Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, na sigla em inglês), que seria realizada no ano seguinte, conduzisse, proativamente, à construção de laços entre os países desenvolvidos (PD) e os PED, por meio de medidas como a ampliação da disponibilização de recursos financeiros, em termos favoráveis, para a ampliação da capacidade de exportação dos PED, a redução e a eliminação das barreiras comerciais para que os PED pudessem exportar bens manufaturados e semimanufaturados; e o aumento da produtividade e do poder de compra dos PED.

b) Criação

O G77 foi criado em 15 de junho de 1964, com a assinatura da Declaração Conjunta dos 77 Países, na conclusão da I UNCTAD. Essa conferência foi importante por ter promovido debate sobre o papel dos PED no comércio internacional. Originalmente, ao bloco de 75 países signatários da Declaração de 1963, houve as adesões de Japão e Nova Zelândia, conformando os 77 membros fundadores[1828].

O cerne da atuação do G77 concentrou-se sobre a desigualdade e a dependência econômica dos PED em relação aos PD. Como uma instância institucionalizada, o grupo pôde prover maior potencial de negociação aos seus integrantes, com o intuito de avançar a agenda de reformas no sistema econômico internacional e de promover o desenvolvimento econômico como um instrumento de libertação, especialmente no contexto de descolonização.

Em termos conceituais, o G77 contribuiu, em 1979, por meio do Programa de Arusha para a Autodependência Coletiva e Marco para as Negociações, com a consolidação do conceito de

---

[1828] Em sua composição original, o G77 possuía: 32 países-membros africanos, 22 asiático-pacíficos, 18 latino-americanos, três caribenhos e dois europeus.

dupla autodependência[1829]: individual, como país, e coletiva, como bloco. Este conceito propõe que os PED pratiquem seletividade comercial, priorizando a construção de laços econômicos com aliados em desenvolvimento, o fomento de seu próprio mercado interno e a mobilização de recursos domésticos e do Terceiro Mundo como os principais estímulos para o desenvolvimento econômico.

c) Estrutura e reuniões recentes

O G77 é organizado em torno de sete "capítulos" (*chapters*), com o propósito de coordenar posições entre seus integrantes em diferentes instâncias internacionais, organizando-se por localidades, como Genebra para a UNCTAD, Nairóbi para o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), Paris para a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, na sigla em inglês), Roma para a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO, na sigla em inglês), Viena para a Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (UNIDO, na sigla em inglês)[1830], Washington, na forma de G24[1831], para o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, e Nova York para a ONU. Todos estes capítulos possuem sua própria presidência, mas a presidência *pro tempore* de Nova York tem preeminência sobre as demais. As presidências são definidas com base em rotações anuais e regionais entre quatro regiões: asiática-pacífica, africana, latino-americana e caribenha. Atualmente, Cuba ocupa a presidência do capítulo de Nova York para o ano de 2023.

As principais decisões do G77 são tomadas pelas Cúpulas do Sul (*South Summit*), que conta, até o momento, com três edições: Havana, em 2000; e Doha, em 2005; e Kampala, em 2024.

A I Cúpula do Sul, em Havana, em 2000, foi a mais importante até agora. Ela surgiu da visão coletiva do G77 de que era necessário refletir sobre as mudanças econômicas no começo do milênio, como a globalização, e desenvolver soluções para os PED. Alguns dos principais pleitos durante a cúpula incluem o tratamento econômico preferencial para os PED e a atenção especial aos países de menor desenvolvimento relativo (PMDR). Na conclusão da cúpula, foi adotado o Programa de Ação de Havana, que contém elementos da visão do G77 para as temáticas da globalização, da cooperação Norte-Sul e Sul-Sul e do seguimento de projetos institucionais. Em relação à globalização, o G77 defendeu a reforma da Organização Mundial do Comércio (OMC) em defesa de um sistema de comércio internacional justo, igualitário, transparente e sem discriminação. Sobre a cooperação, o documento reforçou a visão do G77 sobre a construção de laços entre PED e a construção de consenso com PD em temas como dívida externa. Por fim o documento avaliou os projetos institucionais implementados entre os integrantes do G77, como, por exemplo, as iniciativas no âmbito das Reuniões Setoriais Ministeriais, e decidiu convocar a II Cúpula do Sul para o ano de 2005.

A III do Sul Cúpula, que seria realizada em Kampala, em 2020, foi postergada em razão da pandemia e aconteceu apenas em janeiro de 2024, no contexto da celebração dos 60 anos do

---

[1829] A origem da autodependência individual e coletiva surge, no âmbito do MNA, no documento "Programa de Ação para Cooperação Econômica" de 1972, adotada na Terceira Conferência de Ministros das Relações Exteriores dos Países Não Alinhados.

[1830] A UNIDO é uma agência especializada da ONU, sediada em Viena, com 171 países-membros. Criada inicialmente como um órgão autônomo da ONU em 1966, tornou-se uma agência especializada em 1975. Foi criada durante um período de grande movimentação política dos PED, que desejavam uma entidade capaz de promover e acelerar a sua industrialização.

[1831] Para mais detalhes, ver seção posterior sobre outros grupos, coalizões, mecanismos e bancos intergovernamentais do sistema financeiro internacional.

agrupamento. A cúpula teve como tema "Deixando ninguém para trás". O ministro Mauro Vieira representou o Brasil[1832]. Em seu discurso, reiterou o compromisso do governo Lula com a reforma das instituições de governança global, tendo recordado que o tema é uma das prioridades da presidência do brasieira do G20, junto com o combate à fome e à pobreza e soluções para a crise climática. Vieira conclamou os participantes a juntaram-se à proposta brasileira em favor do estabelecimento, no G20, de ações concretas a partir de uma aliança global contra a fome e a pobreza, um "desafio civilizacional para todo o planeta", nas palavras do próprio presidente Lula. Ademais, disse que, durante a presidência brasileira do G20, as preocupações, interesses e necessidades dos países em desenvolvimento serão colocadas no centro da nossa agenda.

Além das cúpulas, há outros quatro tipos de reuniões no âmbito do G77:

1) Encontros Anuais para Ministros de Relações Exteriores: realizados antes de cada Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU);
2) Reuniões Setoriais Ministeriais: em preparação para as sessões de organizações como UNCTAD, UNIDO e UNESCO;
3) Reuniões Especiais: convocadas de maneira *ad hoc*, como nas ocasiões de celebração dos aniversários do G77 em 1989 (25 anos), 1994 (30 anos), 2004 (40 anos) e 2014 (50 anos); e
4) Comitê Intergovernamental para a Coordenação e o Seguimento da Cooperação Sul-Sul (IFCC, na sigla em inglês): reúne-se a cada dois anos para avaliar a implementação do Programa de Ação de Caracas (CPA)[1833], adotado em 1981, e das decisões adotadas nas Cúpulas do Sul.

A partir de 1995, o G77 também estabeleceu reuniões setoriais temáticas *ad hoc*, como o Fórum de Alto Nível sobre Comércio e Investimento em Doha, 2004, ou o Fórum Ministerial sobre a Água em Muscat, 2009.

Em setembro de 2023, foi realizada em Havana, sob o tema "os desafios atuais para o desenvolvimento: o papel da ciência, da tecnologia e da inovação", cúpula temática do G77+China. Cuba exerceu, no ano de 2023, a presidência do mecanismo. O presidente Lula participou do evento, que visa a reforçar a defesa dos interesses dos PED no plano multilateral. Importantes demandas desses países foram reafirmadas na cúpula, incluindo questões econômicas e financeiras, a necessidade de cooperação e transferência de tecnologia e o imperativo da erradicação da fome e da pobreza. Em seu discurso, Lula condenou o embargo a Cuba, reivindicou inserção de PED na Quarta Revolução Industrial e voltou a cobrar dos PD o financiamento prometido para que as nações em desenvolvimento possam trabalhar com mais eficiência no combate à mudança do clima.

Durante a cúpula, foi adotada a Declaração de Havana. O documento frisa os desafios enfrentados pelos PED em uma ordem econômica injusta, os impactos provocados pela pandemia de COVID-19 e a necessidade de reforma abrangente na arquitetura financeira internacional. Critica medidas coercitivas unilaterais e legislações com impactos extraterritoriais. Rejeita

---

[1832] A visita do ministro Mauro Vieira a Kampala foi também oportunidade para dar continuidade à agenda africana da política externa e à preparação da ida do presidente Lula à Etiópia, em fevereiro próximo. O presidente participará, como convidado especial, da reunião de cúpula anual da União Africana (UA), e realizará visita bilateral àquele país.
[1833] O CPA foi publicado em 1981 pelo G77. De acordo com Eduardo Praselj, este documento trouxe o conceito da autodependência ao campo operacional, sendo considerado uma síntese de programas e projetos do G77 até então. Identificam-se, no documento, as áreas prioritárias de ações, como comércio internacional, tecnologia, energia, industrialização e cooperação técnica. Ações em matéria de cooperação técnica foram, posteriormente, complementadas pelo desenvolvimento de mecanismos, como o próprio IFCC, para monitoramento, coordenação e avaliação das medidas estabelecidas.

monopólios tecnológicos e práticas injustas no domínio da tecnologia. Ressalta o papel da ciência, tecnologia e inovação como pilares da implementação da Agenda 2030 e da Agenda de Ação de Adis Abeba, como catalisadores do desenvolvimento sustentável e como ferramentas para a lidar com os desafios da mudança do clima. Reafirma a Agenda de Túnis para a Sociedade da Informação, de 2005, em especial no que se refere às necessidades de financiamento. Enfatiza o papel crucial de ajuda oficial ao desenvolvimento e da cooperação Norte-Sul e Sul-Sul. Os países do G77 acordaram trabalhar em posição concertada para o processo de revisão da Cúpula Mundial da Sociedade da Informação (WSIS+20), para o Pacto Digitale para a Cúpula do Futuro. O dia 16 desetembro foi declarado como Dia da Ciência, Tecnologia e Inovação no Sul Global.

No mesmo mês, à margem da AGNU, foi realizada a 47ª reunião anual dos chanceleres do G77, com a participação do ministro Mauro Vieira. Ele defendeu a reforma das organizações internacionais, inclusive da ONU e da OMC. Afirmou que a reforma deveria começar pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). Defendeu que os PD cumpram seus compromissos de assistência oficial ao desenvolvimento e financiamento climático. Criticou tanto "políticas verdes" que sejam desculpas para protecionismo quanto medidas coercitivas unilaterais. Afirmou que, na presidência brasileira do G20, as preocupações, os interesses e as necessidades dos PED estarão no centro da agenda, e serão enfatizadas as questões de inclusão social e segurança alimentar.

Na reunião do G77+China sobre Mudança do Clima, realizada durante a 28ª Conferência das Partes (COP28, na sigla em inglês) no âmbito do Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês), o presidente Lula destacou a importância do grupo que reúne países do Sul Global para a criação da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD, 1992), o Protocolo de Quioto e o Acordo de Paris. Lula defendeu o envio de aporte financeiro e o perdão da dívida dos países mais pobres e afirmou que sem justiça financeira não há justiça climática possível.

d) Membros

O G77 é composto, atualmente, por 135 países[1834], tendo mantido seu nome original devido à significância histórica do grupo como bloco de coordenação do Sul Global. Alguns notáveis membros incluem a Índia, a África do Sul e, como membro não oficial, a China.

Em verdade, há um debate em torno da oficialidade da China como membro do G77. Os canais oficiais do grupo listam a China como membro. O governo chinês, por sua vez, presta apoio financeiro e político ao grupo, mas não se considera um membro. Por este motivo, as declarações oficiais do G77 são emitidas com os seguintes formatos: "O Grupo dos 77 e a China", "G77 e China" ou "G77+China". De acordo com Marc Andrew Williams, a China possui "recursos suficientes e potencial de influência internacional para rechaçar a participação no G77 e ainda assim realizar uma contribuição eficaz às políticas da UNCTAD".

Houve um grande crescimento na participação de países no G77 durante o período de 1964 a 1977. Uma combinação de fatores justifica esse incremento, como o enfraquecimento do poder político dos EUA sobre os PED e sobre sua área de influência tradicional, em razão do desastre do Vietnã, o aumento do preço internacional do petróleo, devido às ações da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), a instabilidade econômica mundial generalizada e a

[1834] Em sua composição atual, o G77+China possui 54 países-membros africanos, 48 asiático-pacíficos, 19 latino-americanos e treze caribenhos. O México, que havia saído do grupo em 1994, quando de sua adesão à OCDE, retornou ao grupo em setembro de 2023.

continuidade do processo de descolonização afro-asiática. Alguns países que conquistaram sua independência nesse período, como Angola, Moçambique e Bangladesh, ingressaram no G77.

e) Posições atuais

Devido à inerente conexão do G77 com a UNCTAD, desde sua origem até os dias de hoje, a melhor fonte para a apresentação das posições atuais do grupo é a "Declaração Ministerial do Grupo dos 77 e China para a XV UNCTAD", realizada em 2021.Essa declaração mesclou as aspirações antigas do G77, como a cooperação do Sul Global em termos comerciais, com aspirações novas, como o foco ao combate à mudança do clima. O G77 considera a XV UNCTAD e o Pacto de Bridgetown, dela resultante, como marcos para que decisões políticas tornem-se, efetivamente, ações concretas.

Conforme a declaração, as principais ações defendidas pelo G77 são:

1) revitalização da UNCTAD;
2) revitalização do multilateralismo; e
3) desenvolvimento sustentável com base na implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.

O G77+China defende que a UNCTAD é parte integral do sistema internacional multilateral e considera a entidade como o ponto central da ONU para comércio, desenvolvimento, tecnologia e investimento. Provê três sugestões principais em relação à entidade:

1) fortalecimento da capacidade de negociação e da ampliação das estruturas institucionais governamentais da UNCTAD, como a Junta de Comércio e Desenvolvimento;
2) fortalecimento das atividades de pesquisa e análise; e
3) fortalecimento da cooperação técnica, com vistas à adoção de uma abordagem sinérgica e equilibrada.

O G77+China também defende a multilateralização como instrumento importante para que PED possam participar significativamente de processos decisórios que afetem seu futuro.

A Agenda 2030 e o desenvolvimento sustentável são grandes preocupações do grupo. O G77+China defende o Acordo de Paris, no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês), como uma das grandes conquistas para o combate à mudança do clima. O grupo também defende, como parte integral da estratégia ambiental, o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, conforme as respectivas capacidades nacionais.

Houve duas grandes conclusões do grupo ao fim da XV UNCTAD. A primeira foi a decisão de que o Fórum Gamani Corea[1835] seja a instância de reuniões de alto nível para o debate e a implementação de soluções para problemas de grande importância estratégica para os PED, por meio de acordos intergovernamentais na UNCTAD e em outras entidades. A segunda conclusão foi a de que principalmente o capítulo de Nova York, mas também os outros capítulos, deveria construir laços mais fortes entre o G77+China, a UNCTAD e a AGNU nas áreas de comércio e desenvolvimento e iniciar consultas para a criação de um grupo de alto nível para discussões em torno da possibilidade de acelerar a implementação da Agenda 2030.

[1835] Fórum criado pelo G77+China em 2014, com o propósito de "melhor equipar o capítulo de Genebra, para que este possa continuar seu papel histórico e tradicional como vanguarda do grupo".

6.3. Blocos econômicos e acordos comerciais regionais e inter-regionais

I. Regionalismo comercial

a) Histórico

Nas últimas décadas, ganhou corpo um processo dialético entre regionalismo e multilateralismo, com o desenvolvimento econômico de um Estado dependendo mais de processos de integração regional, reduzindo os riscos e mitigando os efeitos deletérios das especulações financeiras alimentadas pelo processo de globalização econômica. O conceito de "regionalismo comercial" pode ser resumido como a redução preferencial de barreiras ao comércio entre um subconjunto de países que podem ser, tendem a ser, mas não são necessariamente contíguos. Para que se verifique uma iniciativa comercial como regional, é importante haver discriminação, com preferências sendo outorgadas a alguns países, mas não a todos. A integração regional pode ser concebida como situação das atividades econômicas (ausência de formas de discriminação entre as economias nacionais) ou processo (medidas que visam a abolir, de forma progressiva, a discriminação entre as unidades econômicas nacionais).

Os primeiros acordos preferenciais de comércio, que têm como objetivo a formação de áreas de livre comércio e uniões aduaneiras, remontam ao século XVI, com propostas de união aduaneira entre Inglaterra e Escócia; outro exemplo, já no século XX, é a formação do BENELUX, em 1944. Quanto à dimensão histórica mais recente, pode-se identificar algumas ondas de regionalismo comercial. A primeira, começou na década de 1950 e teve centro no início do processo de unificação da Europa, mediante a criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA, 1951), que levaria à Comunidade Econômica Europeia (CEE, 1957), iniciativas que influenciaram também a criação da Associação Europeia de Livre Comércio (EFTA, na sigla em inglês), da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC, 1960) e da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês, 1967).

A segunda onda teve início na década de 1980, quando vários fatores concorreram para que crescesse o número de acordos regionais formalizados e que se aprofundassem os já existentes, a exemplo da CEE, que receberia a adesão de mais países e, em 1993, com a entrada em vigor do Tratado de Maastricht, passaria a ser, agora como Comunidade Europeia (CE), o pilar central da então criada União Europeia (UE). Em paralelo, os Estados Unidos (EUA) firmaram acordo de livre comércio com o Canadá, que, com a adesão do México, se tornaria o Acordo de Livre Comércio Norte-Americano (NAFTA, na sigla em inglês). Nesse mesmo período surgiram o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e a Comunidade Andina (como evolução do Pacto Andino). O aumento no número de acordos decorreu, entre outros fatores, do atraso na conclusão da Rodada Uruguai do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT, na sigla em inglês), que viria, em 1994, à decisão pela criação da Organização Mundial de Comércio (OMC, 1995). Nos debates sobre o regionalismo nos anos 1990, em particular quando aplicado ao caso latino-americano, fala-se tanto em regionalismo aberto, o qual promove predominantemente a "criação de comércio" (comércio adicional criado pelo estabelecimento de certa iniciativa de integração), quanto em regionalismo fechado, o qual tinha viés mais protecionista, visava a utilizar o mercado regional como uma válvula de escape dos bens produzidos nacionalmente e pouco competitivos em termos internacionais e promovia o "desvio de comércio" (comércio desviado de um produtor

eficiente, externo à iniciativa de integração, em favor de produto menos eficiente, dentro dos membros do acordo).

Hodiernamente, o conceito ganha novas matizes, com a multiplicação de iniciativas inter-regionais, que visam não apenas a liberalizar os fluxos comerciais, mas, sobretudo, a regulamentar procedimentos econômicos, alfandegários e logísticos dos países, de modo a permitir a maior integração das cadeias produtivas desses Estados. A terceira e mais recente onda tem na influência dos EUA e da China, com a crescente participação dos países asiáticos e do Pacífico, região que passa por intenso processo de integração produtiva desde, pelo menos, a década de 1990. Desde então, o grande desafio passou a ser a busca pela adequada interação entre tais iniciativas de integração e as normas e princípios do comércio multilateral erigidos nos acordos constitutivos da OMC. São exemplos desse novo tipo de regionalismo a tentativa de Parceria Transpacífica via, primeiramente, o Acordo de Parceria Transpacífica (TPP, na sigla em inglês, 2016) e, mais recentemente, via o Acordo Abrangente e Progressivo para a Parceria Transpacífica (CPTPP, na sigla em inglês, 2018) e a iniciativa da Parceria Econômica Regional Abrangente (RCEP, na sigla em inglês, 2020).

Esse novo tipo de regionalismo comercial, contrariamente ao regionalismo de década de 1990, não pode ser simplesmente dividido em aberto ou fechado, para avaliar sua adequação ao multilateralismo consagrado pela OMC. Isso porque, mesmo que criem fluxos comerciais e incorporem regras do comércio internacional estabelecidas no âmbito da OMC (OMC-in), esses acordos inter-regionais podem criar estruturas de normatização paralelas às da OMC, de modo que leve à obsolescência das normas multilaterais existentes (OMC-plus). Adicionalmente, como evidenciado pela CPTPP, esses acordos tendem a regulamentar áreas ainda não reguladas multilateralmente (OMC-extra), como proteção a investimentos e comércio eletrônico. Sendo os países envolvidos nesses acordos, frequentemente, grandes e importantes economias, como EUA e Japão, as regras estabelecidas "minilateralmente" podem acabar assumindo aplicabilidade global, muito embora vários países tenham sido excluídos do processo negociador.

b) Compatibilidade com o regime multilateral de comércio

Essa preocupação quanto à compatibilidade entre os processos de integração regional e o sistema multilateral de comércio centrado na OMC encontra respaldo no aparente caráter discriminatório que envolve os primeiros, o que não se comprova relação necessária. À primeira vista, o regionalismo entraria em choque com a cláusula da nação mais favorecida, segundo a qual as vantagens comerciais oferecidas a um dos membros da OMC devem ser estendidas aos demais (princípio da não discriminação). O próprio GATT reconhece, entretanto, em seu Artigo XXIV, que as regras do sistema multilateral não se oporiam à conformação de uniões aduaneiras e de áreas de livre comércio.

Deve-se ter em vista que o multilateralismo e o regionalismo são processos que têm como objetivo a redução das barreiras comerciais entre os países, sendo que o primeiro o faz de uma maneira indiscriminada, alcançando todos os membros da OMC, enquanto o segundo se restringe a um conjunto de países, também integrantes da referida organização, mas que não se estende à totalidade dos signatários do acordo multilateral que a criou, o que poderia comprometer os objetivos maiores da liberalização mundial do comércio. Essa preocupação foi ecoada pela OMC, que criou, em 1996, o Comitê sobre Acordos Regionais de Comércio, para analisar os acordos regionais e seus problemas sistêmicos, a fim de verificar se tais acordos se encontram em conformidade com as disposições da OMC a respeito da mundialização do comércio.

É importante considerar que a integração regional, além de garantir os intercâmbios comerciais e financeiros intrarregionais, também caminha para novas formas de organização política, funcionando como um fator de estabilidade dos Estados-Membros na ordem internacional. Ainda que o principal agente promotor da integração seja o próprio mercado, por meio dela os Estados buscam recuperar parte de sua autoridade política territorial, mediante participação em organizações regionais, fortalecendo sua capacidade contratual por negociações coletivas com outros Estados e com as diversas organizações internacionais.

Ainda que pareça contraditório, os acordos comerciais regionais podem, muitas vezes, servir realmente de apoio ao sistema multilateral de comércio pretendido pela OMC, pois tais acordos permitem que grupos de países negociem normas e compromissos que vão além do que seria possível multilateralmente em dado momento histórico. Por sua vez, algumas dessas normas preparam o caminho para que as partes desses acordos possam se fortalecer para enfrentar as dificuldades encontradas no comércio multilateral, principalmente quando se trata de países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, cujas frágeis economias, se consideradas isoladamente, seriam rapidamente solapadas pelo modelo consubstanciado na OMC. Os serviços, a propriedade intelectual, as normas de proteção ambiental e as políticas em matéria de investimentos e concorrência são questões que se iniciaram em negociações regionais e, posteriormente, converteram-se em acordos ou temas de debate na OMC.

O regime de comércio internacional estabelecido pela OMC, assim, não é incompatível com iniciativas regionais de liberalização comercial, como fica claro no próprio GATT, que prevê exceções ao princípio da nação mais favorecida. Apesar disso, o número crescente de acordos regionais cria riscos relevantes ao regime multilateral, sobretudo no que concerne à normatização de áreas ainda não reguladas multilateralmente. Em um novo padrão de comércio internacional, em que as cadeias globais de valor assumem predominância, os acordos regionais são certamente relevantes, mas corre-se o risco de que poucos países, como aqueles que formam a CPTPP, passem a estabelecer as regras do comércio internacional.

II. Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)

Para histórico, informações básicas e atualidades gerais do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), ver capítulo 4.

a) Limitações para negociações externas no MERCOSUL

As próprias características de uma união aduaneira, como é o caso do MERCOSUL (mais especificamente, uma união aduaneira em processo de implementação), impõem limitações às negociações externas. Entende-se por união aduaneira uma zona de livre comércio que adota também uma tarifa externa comum (TEC). Ou seja, um conjunto de países aplica uma tarifa para suas importações provenientes de países não pertencentes ao grupo, qualquer que seja o produto, e, por fim, prevê a livre circulação de bens entre si com tarifa zero. No caso do MERCOSUL, há a adoção da TEC desde 1995, mas não houve a completa implementação da zona de livre circulação de bens entre os Estados Partes nem da própria união aduaneira, havendo exceções em matéria de diversos produtos.

O Tratado de Assunção (1991) estabelece, entre seus objetivos, a constituição de um mercado comum, que implica, entre outros pontos, o estabelecimento de uma TEC e a adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros Estados ou agrupamentos de Estados e a coordenação de posições em foros econômico-comerciais regionais e internacionais. Em 2000, esses objetivos seriam reforçados pelo Conselho Mercado Comum (CMC) na Decisão nº 32/00, que reafirma o compromisso dos Estados Partes do MERCOSUL de negociar de forma conjunta acordos de natureza comercial com terceiros países ou blocos de países extrazona nos quais se outorguem preferências tarifárias. Desde junho de 2001, os Estados Partes não puderam assinar novos acordos preferenciais (com exceção daqueles que já vinham sendo negociados) ou acordar novas preferências tarifárias em acordos vigentes no marco da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) que não tenham sido negociados pelo MERCOSUL. A decisão foi tomada com base na ideia de que um mercado comum implica, entre outros aspectos, a necessidade de contar com uma política comercial externa comum; à época, os Estados Partes manifestavam a necessidade de preservar, por um período adicional, as preferências comerciais negociadas bilateralmente com os países-membros da ALADI com os quais não se finalizou a negociação de um marco normativo que regule as relações comerciais entre eles e o MERCOSUL; também à época, os Estados Partes entendiam ser necessário priorizar as negociações como bloco estabelecendo uma data limite para a negociação de acordos bilaterais.

Para tentar superar essas limitações, o Uruguai tem buscado flexibilidades em novas frentes negociadoras. Exemplo disso foi a proposta uruguaia de negociação de "Plano para as Negociações Externas" em 2021. Apesar disso, desde então não há consenso sobre a temática. Como consequência, ao final da presidência *pro tempore* (PPT) brasileira (PPTB) 2021, pela primeira vez desde a criação do bloco, um Estado Parte (o Uruguai) não aderiu ao comunicado divulgado pelo conjunto de Estados Partes após a cúpula. Desde então e até a Cúpula do Rio de Janeiro, em dezembro de 2023, os Estados Partes deixaram de adotar comunicados conjuntos, tendo recorrido Brasil, Argentina e Paraguai a declarações de imprensa.

Em meio ao impasse, o Uruguai deu os passos preliminares de negociações para firmar acordos comerciais com parceiros extrarregionais, anunciando que avançou em tratativas com a China para fechar um tratado de livre comércio.

Em novembro de 2022, os coordenadores nacionais de Argentina, Brasil e Paraguai junto ao Grupo Mercado Comum (GMC) emitiram uma nota conjunta ao Coordenador Nacional do Uruguai, segunda a qual, “diante de ações do governo uruguaio com vistas à negociação individual de acordos comerciais com dimensão tarifária, e levando em conta a possível apresentação, pelo Uruguai, de pedido de adesão Acordo Abrangente e Progressivo para a Parceria Transpacífica (CPTPP)”, os coordenadores nacionais informaram que seus três países se reservavam “do direito de adotar eventuais medidas que julgarem necessárias para a defesa de seus interesses nas esferas jurídica e comercial”. Em dezembro de 2022, ocorreu a 61ª Cúpula de Chefes de Estado do MERCOSUL e Estados Associados, em Montevidéu. A ocasião foi marcada por tensões entre os mandatários de Uruguai e Argentina em torno do assunto.

b) Relacionamento externo do MERCOSUL

Os principais eixos do relacionamento externo do MERCOSUL são:

1) Acordos Comerciais:
    a. Acordos-Quadro;
    b. Acordos Preferenciais de Comércio;
    c. Acordos de Complementação Econômica (via ALADI); e
    d. Acordos de Livre Comércio; e
2) Mecanismos de Diálogo sobre diversos temas:
    a. Cooperação Econômica;
    b. Comércio;
    c. Investimentos; e
    d. Aspectos Políticos.

Ao redor de cem países, de todos os continentes, têm acordos comerciais, participam em negociações comerciais ou mantêm um diálogo econômico com o MERCOSUL.

Atualmente, por intermédio do MERCOSUL, o governo brasileiro tem buscado negociar acordos mais abrangentes e profundos com parceiros mais competitivos. O objetivo é obter mais mercados para exportações e acesso a importações de alto conteúdo tecnológico e a custos reduzidos, que sirvam de insumo para produtores e exportadores nacionais e atendam às demandas dos consumidores. Com isso se pretende incrementar a participação do bloco nas cadeias regionais e globais de produção e atrair investimentos. O Brasil espera que o MERCOSUL dê continuidade às negociações comerciais externas em curso e lance novas frentes negociadoras, lançando mão, caso necessário, de flexibilidades que permitam aos sócios avançar em tempos distintos.

Na América do Sul, tendo-se já avançado na remoção das barreiras tarifárias ao comércio, com a formação de virtual área de livre comércio sul-americana (excluindo Suriname e Guiana) desde 1º janeiro de 2019, em razão das desgravações dos Acordos de Complementação Econômica (ACEs, ver seção sobre a ALADI no capítulo 4), os países do MERCOSUL têm buscado agora, sobretudo, ampliar e aprofundar os vínculos nos temas chamados “não tarifários”, como comércio de serviços, investimentos, compras governamentais, facilitação do comércio e comércio eletrônico. Desde 2014, o MERCOSUL conduz processo de aproximação com a Aliança do Pacífico (AP), composta por Chile, Colômbia, México e Peru, em temas como facilitação do comércio, barreiras não tarifárias e diálogo empresarial, dentro do objetivo de estratégico de fortalecer a integração regional e buscar maior inserção na região da Ásia-Pacífico. Em 2018, foi adotado o Plano de Ação de Puerto Vallarta.

O MERCOSUL apresentou nos últimos anos à América Central e Caribe – a países individualmente, tendo em conta que negociações MERCOSUL-SICA (Sistema de Integração Centro-Americana), iniciadas em 2005, jamais foram concluídas – proposta de negociação de acordos de livre comércio, a fim de estender sua fronteira de liberalização comercial na região para além da América do Sul. Durante a PPT Argentina (PPTA) 2021, houve progresso nos contatos com a República Dominicana e com El Salvador. O esforço de aproximação teve seguimento durante a PPTB 2021, com um entendimento sobre o início de diálogo exploratório com El Salvador e a assinatura de memorando de entendimento sobre promoção do comércio, investimentos e encadeamento produtivo com a República Dominicana. Na PPT Paraguaia (PPTP) 2022, iniciaram-se os trabalhos com a República Dominicana no marco do instrumento supracitado e os intercâmbios com El Salvador acerca dos termos de referência para a negociação de um acordo comercial. Na PPT Uruguaia (PPTU) 2022, houve a primeira reunião do Grupo de Trabalho para a Promoção do Comércio, os Investimentos e o Encadeamento Produtivo com a República Dominicana, bem como prosseguiu o diálogo exploratório com El Salvador. Na PPTA 2023, realizou-se reunião com autoridades de El Salvador para avançar em um documento de Termos de Referência, com vistas ao lançamento da negociação de um acordo comercial, e houve avanços nos três subgrupos de trabalho criados no âmbito do memorando de entendimento bilateral. Na PPTB 2023, houve avanço nas negociações dos termos de referência para um possível acordo comercial com El Salvador e manifestação de disposição de lançar, o quanto antes, as negociações de um acordo comercial e mutuamente benéfico com a República Dominicana.

Na esfera extrarregional, o MERCOSUL possui dois acordos de comércio preferencial, com a Índia e com a União Aduaneira da África Austral (SACU, na sigla em inglês) e quatro acordos de livre comércio, com Israel (2007, em vigor desde 2010), Egito (2010, em vigor desde 2017), Palestina (2011, ainda não vigente) e Singapura (2023, ainda não vigente). Há acordos-quadro ou memorandos de entendimento com uma série de países ou blocos, como Marrocos, Tunísia, Conselho de Cooperação do Golfo (CCG), União Econômica Eurasiática (UEE) e Turquia. Há diálogos extrarregionais com a China, a UEE, o arranjo entre Austrália e Nova Zelândia intitulado *Closer Economic Relations* (CER), a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês), o CCG, o Japão, entre outros.

Em 2018, foram lançadas negociações de acordos de livre comércio com o Canadá, Coreia do Sul e Singapura. Em 2019, concluíram-se as negociações do capítulo comercial do Acordo de Associação entre o MERCOSUL e a União Europeia (UE), em junho (mais detalhes em subseção adiante); e de Acordo de Livre Comércio entre o MERCOSUL e a Associação Europeia de Livre Comércio (EFTA, na sigla em inglês), em agosto (mais detalhes em subseção mais adiante) – ambos são os primeiros acordos extrarregionais com parceiros do mundo desenvolvido. Também em 2019, foram retomadas as negociações de acordo de livre comércio com o Líbano e iniciadas tratativas para a expansão do acordo com Israel. Em 2020, concluiu-se diálogo exploratório com o Vietnã, e houve exercício semelhante com a Indonésia, com vistas ao lançamento de negociações de acordos de livre comércio. Em 2021, também houve incipiente diálogo exploratório com a União Africana (UA) e, em dezembro, foram lançadas as negociações para um Acordo de Parceria Econômica Abrangente com a Indonésia. Já em 2022, foram concluídas as negociações com Singapura, tendo o acordo sido assinado no ano seguinte. O MERCOSUL está explorando o terreno para negociações abrangentes com outros parceiros, como os Estados Unidos (EUA), o Japão e o Reino Unido. Em 2023, o governo brasileiro abriu consultas públicas, uma para obter contribuições do setor produtivo sobre uma possível expansão do acordo MERCOSUL-Índia e

outra sobre eventual lançamento de negociações para um acordo comercial entre o bloco e os Emirados Árabes Unidos (EAU).

c) MERCOSUL-UE

i. Panorama das relações e das negociações entre MERCOSUL e UE

Como antecedente mais imediato, deve-se indicar, que, desde a gênese do MERCOSUL (os primeiros contatos tiveram início já em 1991), houve aproximação com a Comunidade Econômica Europeia (CEE), por meio de acordo de cooperação interinstitucional entre a Comissão Europeia e o CMC, de 1992, e do Acordo Quadro Inter-Regional de Cooperação entre a Comunidade Europeia e os Seus Estados-Membros, por um lado, e o MERCOSUL e os Seus Estados Partes, por outro, de 1995 (a UE, surgida em Maastricht, ainda não tinha personalidade jurídica).

Em 1999, em Cúpula MERCOSUL-UE à margem de Cúpula América Latina, Caribe e UE, é lançada a ideia de um acordo de associação entre os dois blocos, já baseado em três pilares: diálogo político, cooperação e comércio. Em 2000, é estabelecido o Comitê de Negociações Birregionais. Segue-se período de troca de ofertas insatisfatórias até a suspensão das negociações comerciais em 2004.

O relançamento das negociações birregionais em sua vertente comercial é realizado em 2010, sem troca de ofertas, ao qual se segue nova letargia a partir de 2012, em razão da suspensão do Paraguai do MERCOSUL. Finalmente, as negociações retomam ímpeto em 2016, com troca de ofertas e inclusão de novos temas. Em junho de 2019, em Bruxelas, concluem-se as negociações do capítulo comercial. Em junho de 2020, concluem-se as negociações dos capítulos de diálogo político e cooperação.

Chegou-se ao maior acordo de livre comércio entre blocos da história, reunindo cerca de 25% do produto interno bruto (PIB) mundial e um mercado de cerca de 725 milhões de pessoas (sem incluir o Reino Unido). Conforme dados de 2022, a UE é o segundo parceiro comercial do MERCOSUL, que foi, em 2022, o 11º principal parceiro extrarregional da UE (se considerado como bloco; o Brasil, individualmente, seria o 12º). A corrente de comércio birregional foi de US$ 120,1 bilhões em 2022, muito além dos US$ 74,7 bilhões em 2021. No ano passado, o Brasil exportou US$ 50,9 bilhões para a UE (um aumento expressivo em relação a 2019, US$ 32,9 bilhões, a 2020, US$ 27,6 bilhões, e a 2021, US$ 36,5 bilhões), cerca de 15,2% (14,9% em 2019, 13,2% em 2020 e 13% em 2021) do total exportado pelo País. A UE figura como o maior investidor estrangeiro no MERCOSUL, com um estoque de € 330 bilhões em 2020. O Brasil é o sétimo maior destino de investimento estrangeiro direto (IED) extrabloco da UE (é o sexto se desconsiderarmos centros financeiros *offshore*).

ii. Estágio atual das negociações

No momento, os textos encontram-se oficialmente em revisão técnica e jurídica e em fase de tradução para todos os idiomas oficiais da UE e do MERCOSUL. De acordo com o resumo informativo elaborado pelo Itamaraty, "quando o texto do acordo estiver devidamente revisado e traduzido, ele estará pronto para assinatura. A Comissão Europeia encaminhará o acordo ao Conselho da UE, que decide sobre a assinatura formal. Será definida uma data com o MERCOSUL para a assinatura do acordo. Nos últimos acordos comerciais concluídos pela UE, esse processo

levou de sete meses a três anos. Após a assinatura, a Presidência da República encaminhará o acordo para o Congresso Nacional, para apreciação pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal. Se aprovado, o Senado autorizará o Poder Executivo a ratificar o acordo. No que se refere à UE, o acordo será encaminhado para votação no Parlamento Europeu. A parte econômica do acordo poderá entrar em vigor provisoriamente após a aprovação pelo Parlamento Europeu [caso assim seja decidido pelo Conselho] e a ratificação pelos países do MERCOSUL. A parte política [diálogo político e cooperação] dependerá da ratificação do texto pelos Estados Partes da UE. Cada Estado Parte do MERCOSUL deverá concluir seus respectivos processos internos para ratificação do acordo. Tudo indica que, uma vez ratificado pela UE, o acordo poderá entrar em vigor para os sócios do MERCOSUL individualmente, à medida que cada um deles concluir seu processo de ratificação [trata-se do instituto da vigência bilateral, que já foi utilizado pelo MERCOSUL em outros acordos em âmbito interno, como o PCFI]".

iii. Dificuldades para a assinatura, a ratificação e a implementação

Do lado europeu, ainda sem força vinculante sobre as posições desses Estados no âmbito da UE, os parlamentos nacionais de Áustria, Países Baixos e França, um parlamento regional na Bélgica e o Parlamento Europeu já aprovaram moções de rejeição aos termos do acordo negociado, sob alegações vinculadas a sustentabilidade, à conservação da Amazônia ou às diferenças regulatórias entre a agricultura brasileira e europeia. Em maio de 2021, o governo da França reafirmou que não assinará o acordo caso não seja modificado para dar garantias sobre a proteção da Amazônia, o respeito das normas agroalimentares e fitossanitárias europeias e a luta contra a crise climática. O secretário de Estado de Comércio Exterior, Franck Riester, ressaltou que o país "não transigirá" e destacou que "a França não está sozinha" na UE em sua oposição ao acordo, pois existem outros países que compartilham a sua visão, entre eles Bélgica, Países Baixos e Áustria. Pode-se apontar, ainda, como dificuldade, a força do *lobby* de agricultores de diversos países europeus contra o acordo, em razão de sua baixa competitividade relativa. Em março de 2023, o Parlamento holandês aprovou moção contra o acordo, solicitando o bloqueio de sua tramitação caso ele inclua concessões agrícolas. Ademais, não há como antecipar, por exemplo, se o Conselho da UE, por recomendação da Comissão Europeia, adotará a aplicação provisória para a parte comercial do acordo, quando assinado.

No lado do MERCOSUL, o ex-presidente argentino Alberto Fernández chegou a anunciar, quando eleito, em 2019, que buscaria rever os termos do acordo com a UE, o que não foi confirmado. Lula, enquanto candidato, também falou em renegociar o acordo em "novas bases", para que não condene o Brasil ao "eterno papel de exportador de *commodities* e matérias-primas"; durante a campanha, disse que, se eleito, concluiria o acordo em seis meses, mas levando em consideração a necessidade de o País se industrializar.

O texto acordado contém os compromissos mais avançados sobre desenvolvimento sustentável de qualquer acordo comercial já negociado pelo bloco europeu. A UE, todavia, demandou que o MERCOSUL assine declaração adicional para dirimir as dúvidas acerca dos impactos ambientais do acordo comercial entre os dois blocos[1836]. Apesar de haver expectativas

---

[1836] O chanceler Carlos França disse, em maio de 2021, ao Senado: "Outra prioridade nossa tem que ver com o Acordo MERCOSUL-UE, cuja aprovação na Europa encontra resistências. A essas resistências, que vêm disfarçadas em preocupações ambientais, temos procurado reagir com fatos. Alguns buscam apresentar objeções com base em questões de proteção ambiental que, embora reflitam temática cada vez mais dominante na opinião pública e mesmo

de que o presidente Lula consiga engajar todos os lados envolvidos no acordo para que ele seja finalizado, o discurso de que os países do MERCOSUL assumam compromissos ambientais mais rígidos permanece presente por parte de autoridades europeias. Após reunião dos negociadores-chefes do Acordo de Associação MERCOSUL-UE, ocorrida em março de 2023, as delegações publicaram um comunicado conjunto. O documento informou que as conversas giraram em torno das três dimensões do desenvolvimento sustentável (econômica, social e ambiental) como marco para o aprofundamento da associação birregional e que foi definido um cronograma de trabalho, com o objetivo de intensificar o diálogo. Em encontro com a presidente da Comissão Europeia, em junho, o presidente Lula afirmou que as exigências extras na área ambiental apresentadas pela UE nas negociações com o MERCOSUL, que preveriam sanções ao Brasil, precisam de revisão. Em julho, à margem da Cúpula CELAC-UE, os chanceleres do MERCOSUL reuniram-se, em Bruxelas, com o comissário de Comércio da UE, Valdis Dombrovskis. Na ocasião, as autoridades das duas regiões expressaram o elevado interesse político em trabalhar para a conclusão das negociações. No final de agosto, o Brasil teria apresentado, em nome do MERCOSUL, resposta inicial à *side letter* proposta pelo lado europeu. Uma reunião presencial entre negociadores técnicos dos dois grupos foi realizada, por videoconferência, na semana de 15 de setembro, para a apresentação da resposta final. Especula-se que, além da retirada da previsão de sanções na área ambiental, o texto inclua pedido de renegociação dos termos da oferta brasileira em compras governamentais. À margem da AGNU, em setembro, os chanceleres do MERCOSUL se reuniram para discutir o atual estágio das negociações com a UE. No mesmo mês, o presidente paraguaio Santiago Peña deu um ultimato ao bloco europeu, afirmando que, se o acordo não for aprovado até o fim da PPTB 2023, durante a presidência paraguaia do bloco não se privilegiará a negociação com a UE, mas, sim, com países da Ásia.

No contexto da eleição de Javier Milei na Argentina, em novembro, comentou-se que haveria esforço negociador entre ambos os blocos para a assinatura do acordo durante a Cúpula do MERCOSUL, realizada em 7 de dezembro. Apesar dos esforços, o governo argentino de Alberto Fernández teria indicado que não assumiria novos compromissos internacionais às vésperas da posse do presidente eleito Javier Milei, e o presidente francês Emmanuel Macron afirmou, durante a 28ª Conferência das Partes (COP28, na sigla em inglês) no âmbito do Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês), ser contrário ao acordo nos moldes em que está, tendo indicado que contrariaria as próprias políticas ambientais do Brasil.

Na Cúpula do MERCOSUL, em dezembro de 2023, os dois lados emitiram comunicado conjunto sobre as negociações birregionais, em que afirmaram ter havido avanços negociadores consideráveis nos meses anteriores. As partes disseram manter a ambição de concluir o processo e alcançar um acordo que seja mutuamente benéfico para ambas as regiões e que atenda às demandas e aspirações das respectivas sociedades. Ademais, indicaram esperar alcançar rapidamente um acordo que corresponda à natureza estratégica dos laços que as vinculam e à contribuição crucial que podem oferecer para enfrentar os desafios globais em áreas como desenvolvimento sustentável, redução das desigualdades e multilateralismo.

---

nos hábitos pessoais do eleitorado dos países europeus, refletem agendas de viés claramente protecionista. O esforço não é simples; há uma acirrada disputa de narrativas. Em nosso favor, temos a realidade de uma produção agropecuária que, intensiva em tecnologia, é altamente sustentável; uma matriz energética das mais limpas do mundo; um acordo, como o que desenhamos com os europeus, que incorpora o mais moderno capítulo de desenvolvimento sustentável entre os negociados até então pela UE. Ainda assim, o Brasil está aberto à negociação de um documento paralelo [uma *side letter*], para reafirmar os compromissos em matéria ambiental e social. O que nos cabe evitar, penso eu, é a reabertura do acordo, de um acordo que resultou de negociação longa e complexa".

iv. Principais pontos do acordo comercial

No que diz respeito ao comércio de bens especificamente, deve-se indicar que, antes do acordo, apenas 24% das exportações brasileiras, em termos de linhas tarifárias, entravam livres de tarifas na UE. Após a desgravação prevista no acordo, 92% das importações originárias do MERCOSUL e 95% das linhas tarifárias entrarão livres de tarifas na UE em até dez anos, incluindo 100% para bens industriais e liberalização plena de 82% das importações agrícolas. Incluídas as linhas com desgravação parcial (quota, preço de entrada e preferência fixa), a oferta europeia se eleva a 99% do volume de comércio. O MERCOSUL, por sua vez, liberalizará 91% das importações originárias da UE e 91% das linhas tarifárias após a desgravação prevista no acordo (10 anos, com exceções até quinze anos), incluindo 96% do volume de comércio e 94% das linhas tarifárias agrícolas e 91% do comércio em volume e linhas tarifárias de produtos industrializados.

No caso das carnes, tabaco, frutas, açúcar, gorduras e óleos vegetais, o Brasil é um relevante fornecedor extrazona que terá suas condições de acesso melhoradas. Com a vigência do acordo, produtos agrícolas de grande interesse do Brasil terão suas tarifas eliminadas, como café torrado e solúvel (desgravação em quatro anos); fumo manufaturado (cesta de sete anos) e não manufaturado (cesta de quatro anos); abacates (cesta de quatro anos); limões e limas (cesta de sete anos); melões e melancias (cesta de sete anos); uvas de mesa (desgravação imediata); maçãs (cesta de dez anos); peixes (maioria na entrada em vigor); crustáceos (camarões em cestas de zero e quatro anos); óleos vegetais (desgravação imediata). Haverá quotas europeias para quotas para carnes, açúcar/etanol, arroz, mel e milho; e tratamento misto (desgravação ou quota, a depender da categoria) para suco de laranja e cachaça.

O acordo reúne capítulos sobre os mais variados temas, como regras de origem, barreiras técnicas ao comércio (TBT, na sigla em inglês), medidas sanitárias e fitossanitárias (SPS, na sigla em inglês), compras governamentais, serviços, investimentos, facilitação de comércio, empresas estatais, comércio e desenvolvimento sustentável, pequenas e médias empresas e subsídios.

O tratamento do comércio de serviços e investimentos no acordo está contido em um capítulo normativo. Os dispositivos principais do capítulo normativo estão em linha com as disciplinas da OMC, já adotadas pelos países europeus e sul-americanos. Em serviços, os sócios do MERCOSUL apresentaram listas nacionais de compromissos de acesso a mercado. Nas listas de compromissos, cada parte estabelece em quais atividades econômicas e em quais condições podem atuar as empresas, investidores e prestadores de serviços da outra parte. O Brasil excluiu desses compromissos setores mais sensíveis e estratégicos para o País, como defesa, saúde, educação, mineração e extração de petróleo.

Em termos de compras governamentais, o acordo aumentará a concorrência em licitações públicas e proporcionará o uso mais eficiente dos recursos públicos. O acesso de fornecedores brasileiros ao mercado europeu será mais amplo do que o acesso de empresas europeias ao mercado brasileiro. O acesso proporcionado aos países do MERCOSUL no protocolo de compras do bloco é superior ao acesso concedido à UE.

Em termos de facilitação de comércio, o acordo permitirá agilizar e reduzir os custos dos trâmites de importação e exportação de bens, reduzindo a burocracia e aumentando a transparência para os operadores econômicos.

Em TBT, o acordo estabelece disciplinas que vão além da OMC e consolidam uma agenda de boas práticas regulatórias que o Brasil vem implementando nos últimos anos, particularmente

no âmbito do projeto de acessão à Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). Inclui-se, ainda, anexo específico sobre TBT no setor automotivo.

Em regras de origem, o acordo prevê regras modernas para facilitar o comércio entre o MERCOSUL e a UE, que contribuem para a maior integração da economia brasileira nas cadeias de valor bilaterais, regionais e globais.

No capítulo SPS, MERCOSUL e UE negociaram obrigações que promoverão maior transparência, previsibilidade e o uso de princípios científicos no comércio de produtos do agronegócio.

Em geral, o capítulo de propriedade intelectual consolida e reafirma padrões internacionais de proteção que orientam a legislação doméstica dos dois blocos. A principal novidade trazida pelo acordo foram as negociações em relação ao reconhecimento mútuo de indicações geográficas. O MERCOSUL reconheceu 355 indicações geográficas europeias.

Em defesa comercial, o acordo garante o direito dos países do MERCOSUL e da UE de adotar as medidas de defesa comercial previstas na OMC (medidas *antidumping*, medidas compensatórias e salvaguardas globais). Não há nenhum mecanismo de salvaguarda exclusivo para produtos agrícolas.

O capítulo de solução de controvérsias amplia os mecanismos à disposição do Brasil para a resolução de disputas comerciais com a UE. A prerrogativa de escolher qual foro utilizar, se o da OMC ou se o mecanismo previsto no acordo, é da parte que inicia a controvérsia.

O capítulo de comércio e desenvolvimento sustentável tem por objetivo reiterar o compromisso das partes na proteção das condições de trabalho e do meio ambiente. O capítulo não está associado a sanções do mecanismo de solução de controvérsias do acordo. O princípio de precaução foi incluído no capítulo no que diz respeito ao desenvolvimento sustentável (meio ambiente) e à segurança e saúde no trabalho, algo inédito. O MERCOSUL obteve da UE garantias de que o princípio não poderá ser aplicado indevidamente para a imposição de barreiras injustificadas ao comércio. O princípio só pode ser invocado em relação a efeitos no território da parte que invoca a medida. O texto prevê que o ônus da prova deve recair sobre o país que impôs a medida. Dispõe que eventuais medidas protetivas têm de ser revistas, uma vez que não poderão ser tratadas como definitivas.

O texto acordado constitui evolução significativa em relação aos termos que constam de outros acordos comerciais recentes negociados pelos europeus.

v. Interesses ofensivos e defensivos do MERCOSUL e do Brasil

Entre os interesses ofensivos do MERCOSUL e do Brasil, pode-se apontar acesso a mercado para produtos agrícolas, reforço da base científica na aplicação de medidas SPS e recurso à defesa comercial (salvaguarda e *antidumping*) em especial para produtos industriais. Entre os interesses defensivos, o MERCOSUL, em geral, e o Brasil, em particular, voltam-se para questões como propriedade intelectual, indicação geográfica, setor automotivo (incluindo em termos de avaliação da conformidade) e outros setores industriais sensíveis, serviços, compras governamentais e no uso pela UE de salvaguardas agrícolas especiais, além de ter buscado a garantia de que o princípio da precaução não fosse associado a SPS, a acesso a mercados agrícolas ou a efeitos (extraterritoriais) em território de quaisquer partes do acordo (e não apenas de quem invoca).

Entre os interesses ofensivos da UE, pode-se apontar acesso a mercados para produtos automotivos, vinhos, têxteis e vestuário, químicos e farmacêuticos, propriedade intelectual,

indicações geográficas, serviços, inclusão do princípio da precaução e compromissos vinculados a meio ambiente e sustentabilidade. Entre os interesses defensivos, incluem-se acesso a mercados para produtos agrícolas, recurso a padrões internacionais para o estabelecimento de limites máximos de resíduos e algumas questões relacionadas a defesa comercial.

vi. Impactos do Acordo de Associação

Segundo estimativas do então Ministério da Economia, o Acordo MERCOSUL-UE representará um incremento do PIB brasileiro de US$ 87,5 bilhões em quinze anos, podendo chegar a US$ 125 bilhões se consideradas a redução das barreiras não tarifárias e o incremento esperado na produtividade total dos fatores de produção. O aumento de investimentos no Brasil, no mesmo período, será da ordem de US$ 113 bilhões. Com relação ao comércio bilateral, as exportações brasileiras para a UE apresentarão quase US$ 100 bilhões de ganhos até 2035.

A promoção de abertura comercial mútua decorrente do acordo é parte da agenda doméstica de reformas e de integração mais rápida às cadeias de valor, ajudando a consolidá-las. O acordo poderá incrementar a competitividade da economia brasileira, com maior acesso a bens de capital ou afluxo de investimentos, bem como, em razão da concorrência internacional, evidenciar a necessidade de modernização em alguns setores produtivos específicos, ao mesmo tempo que promove a valorização do consumidor na equação do comércio exterior, ao garantir maior acesso a produtos importados mais baratos e de melhor qualidade.

Para o MERCOSUL, em geral, e que impacta obviamente a economia brasileira, em particular, o sucesso do Acordo MERCOSUL-UE representa:

1) o rompimento da inércia extrarregional do bloco;
2) a recolocação do bloco em cenário de guerra comercial e de recrudescimento do protecionismo internacional, promovendo diversificação de parcerias;
3) o fortalecimento da capacidade do bloco de coordenar e, quando necessário, harmonizar políticas e posições macroeconômicas e setoriais para negociações externas, o que fortalece o objetivo de conformação de mercado comum;
4) a negociação de temas que impulsionam e podem impulsionar a agenda intrabloco, como indicações geográficas e setores automotivo e açucareiro;
5) o estabelecimento de parâmetros para avanços em outras negociações comerciais com a UE ou com outros países ou blocos regionais (“acordo-ponte”);
6) a equalização de concorrência dos produtos do MERCOSUL no mercado europeu com relação a outros players internacionais, os quais já se beneficiam de comércio preferencial com o bloco europeu; e
7) o estabelecimento de vínculos mais profundos e de longo prazo com a UE.

d) MERCOSUL-Associação Europeia de Livre Comércio (EFTA)

i. EFTA

O Tratado sobre a Associação Europeia de Livre Comércio (EFTA) foi assinado em 1960 em Estocolmo por Noruega, Suíça, Áustria (saiu em 1994), Dinamarca (saiu em 1972), Portugal (saiu em 1985), Reino Unido (saiu em 1972) e Suécia (saiu em 1994). A associação nasceu como resultado de negociações durante a década de 1950, que, embora também baseadas no livre comércio, visaram ao estabelecimento de uma alternativa à Comunidade Econômica

Europeia (CEE), porque calcada no princípio de cooperação intergovernamental. A Finlândia entrou como membro pleno em 1986 (era associado desde 1961) e saiu em 1994. Todas as saídas estão relacionadas a acessões à CEE. A Islândia entrou na EFTA em 1970; e Liechtenstein, em 1991. Outros países já demonstraram interesse em aceder à EFTA, como Andorra, San Marino e Mônaco.

Em 1972, como resultado de processo iniciado no fim da década anterior, cada membro do EFTA negociou bilateralmente acordos de livre comércio com a CEE. Relações com outros países começaram também nos anos 1960, com a Iugoslávia.

Inicialmente, a EFTA não cobria livre comércio de produtos agrícolas ou pesqueiros, mas os compromissos foram aprofundados (incluindo circulação de pessoas, serviços, investimentos e propriedade intelectual) com a assinatura da Convenção de Vaduz, em 2001, que reforma o tratado original.

A EFTA é uma organização intergovernamental que tem por objetivo promover o livre comércio e a integração econômica de seus membros. Ela não busca a integração política, tampouco estabelece uma união aduaneira ou aprova legislações para cumprimento nos seus membros. As principais tarefas da associação são:

1) velar pela e desenvolver a Convenção da EFTA, que regula as relações econômicas entre os seus membros (atualizando-a, por exemplo, em Vaduz, para trazer disciplinas sobre livre movimentação de pessoas dentro da EFTA ou para alinhá-la aos acordos bilaterais que a Suíça negocia com a UE);
2) gerenciar o Acordo sobre a Área Econômica Europeia; e
3) desenvolver a rede internacional de acordos de livre comércio da EFTA.

As características gerais também poderiam compreender o rol de acordos firmados pelo EFTA e o relacionamento de seus membros com a UE. Apesar de não constituir união aduaneira, a EFTA busca adotar política comercial comum em suas negociações com terceiros países, embora seus membros preservem a competência para negociar individualmente se preferirem. Atualmente, a EFTA possui 29 acordos de livre comércio assinados com mais de 40 países, incluindo, na América Latina, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, Guatemala, México, Panamá e Peru, além de outros parceiros extrarregionais com quem o MERCOSUL já tem acordo comercial vigente, como a SACU, ou está em processo de negociação, como Canadá e Coreia do Sul. Cerca de 80% do comércio realizado pelo EFTA está coberto por acordos de livre comércio.

Com uma população de 14,4 milhões de pessoas e um PIB de US$ 1,34 trilhão, segundo estimativa do Fundo Monetário Internacional (FMI) para 2022, os quatro membros do bloco estão entre os maiores PIB *per capita* do mundo e figuram entre os países mais abertos ao comércio. Em termos de PIB *per capita*, Liechtenstein foi considerado, em 2021 (último ano com dados disponíveis para o país), o 2º país mais rico do mundo (PIB *per capita* de US$ 176 mil). Em 2022, a Noruega, foi o 3º (US$ 92,6 mil), a Suíça, o 4º (US$ 92,4 mil), e a Islândia, o 7º (US$ 74 mil). Em 2021, a participação do comércio no PIB foi de 131% na Suíça, 78% na Islândia e 70% na Noruega. Os principais parceiros da EFTA são a UE, que responde por mais da metade do comércio com o bloco, seguida por EUA, China, Índia e Hong Kong. O Brasil posicionava-se, em 2018, como 13º maior parceiro da EFTA e correspondia a 0,8% do fluxo de comércio com o bloco. As importações totais da EFTA somaram cerca de € 345 bilhões, em 2022.

Três membros da EFTA (Islândia, Liechtenstein e Noruega) e os membros da UE integram, desde 1994, a Área Econômica Europeia (AEE, ou Espaço Econômico Europeu), o que, na prática, os integra em um mercado comum interno, que garante as quatro liberdades, além de diversas outras áreas de cooperação, como educação, meio ambiente, turismo e cultura. A AEE, que é

dirigida por um Comitê Conjunto, não cobre políticas agrícola e pesqueira (embora haja certas disciplinas a respeito), união aduaneira, política comercial comum, política externa e de segurança comuns, justiça e assuntos internos (embora os países do EFTA façam parte da Área Schengen) e política econômica e monetária comum. A Suíça não faz parte da AEE, mas tem uma série de acordos bilaterais com a UE nos temas cobertos pela Área (cujo corpo principal é de 1999).

A estrutura institucional da EFTA é encabeçada pelo Conselho da EFTA, que se reúne, em regra, oito vezes por ano em nível de representantes permanentes junto à Associação e uma vez por ano em nível ministerial. As decisões são tomadas por consenso. O Conselho delibera sobre questões como o relacionamento com terceiras partes e aquele entre os membros da EFTA. Também delibera sobre a acessão de novos membros, os quais devem ser europeus e comprometer-se a pleitear acessão aos acordos de que a EFTA já é parte. A partir de julho de 2020, a presidência rotativa da EFTA passou a ter duração de doze meses, em vez dos seis meses anteriores.

Subordinados ao Conselho estão diversos comitês para assuntos específicos, como relações com terceiros países, regras de origem e questões aduaneiras ou TBT. Existem ainda: um comitê de orçamento; um conselho de auditores que atua sobre o Secretariado, sobre o Órgão de Fiscalização da EFTA (ou Autoridade de Supervisão, que monitora o cumprimento da AEE pelos membros da EFTA) e sobre o Tribunal de Justiça da EFTA (apenas para os membros da AEE); um comitê consultivo, de que participam representantes dos setores produtivos e dos trabalhadores; e um comitê parlamentar, de que participam representantes dos parlamentos dos membros. Há ainda um comitê permanente apenas entre os membros da EFTA que sejam da AEE e um fórum informal AEE EFTA que envolve representantes eleitos em nível local e regional dos países do EFTA que participam da AEE (Liechtenstein decidiu não participar) e busca trabalhar conjuntamente com o Comitê das Regiões da UE.

O orçamento da EFTA está na casa de US$ 23 milhões, e seu Secretariado, com sede em Genebra e em Bruxelas, não tem mais do que 90 funcionários. O secretário-geral, Henri Gétaz, atua em Genebra. Ele é assistido por três subsecretários-gerais, um em Genebra e dois em Bruxelas. Cada Estado-Membro deve ter um nacional entre os quatro dirigentes, todos escolhidos pelo Conselho.

ii. Relações entre a EFTA, o Brasil e o MERCOSUL

Em dezembro de 2000, o MERCOSUL e a EFTA assinaram uma Declaração Conjunta e um Plano de Ação pelos quais se comprometeram a intensificar as relações econômicas entre os dois blocos. Após quinze anos de diálogo econômico e comercial, iniciou-se, na presidência *pro tempore* brasileira do MERCOSUL, em 2015, diálogo exploratório entre os dois blocos para lançamento de negociações de um acordo de livre comércio. Concluído em outubro de 2016, o diálogo exploratório resultou na adoção de documento intitulado "*Overview of a Possible MERCOSUR-EFTA Free Trade Agreement*", que aborda as diferentes disciplinas que comporiam o acordo de livre comércio entre as partes. As negociações foram lançadas em janeiro de 2017, à margem da reunião anual do Fórum Econômico Mundial em Davos.

Em 2023, a corrente de comércio entre Brasil e EFTA totalizou US$ 6,4 bilhões (1,4% em relação aos US$ 6,3 bilhões de 2022), com exportações de quase US$ 3 bilhões, compostas principalmente por óxido de alumínio, ouro, torneiras, válvulas e dispositivos semelhantes, soja e óleos combustíveis de petróleo, e importações de US$ 3,5 bilhões, com proeminência em medicamentos e produtos farmacêuticos, compostos de função nitrogênio e compostos organo-inorgânicos. A EFTA é parceiro relevante do Brasil em serviços e investimentos. Os fluxos do

comércio de serviços são estimados pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) em cerca de US$ 4 bilhões. A Suíça, maior economia da EFTA, é o décimo maior IED no Brasil, pelo critério de controlador final, com estoque de US$ 16,3 bilhões em 2020, cerca de 3% do total. Os IED suíços no Brasil concentram-se, sobretudo, nos setores financeiro, de seguros, da indústria de transformação e comércio. Por outro lado, segundo dados do Banco Central do Brasil (BACEN), o IED brasileiro nos países da EFTA chegou a US$ 1,8 bilhão, em 2017. Os investimentos do Brasil na EFTA encontram-se principalmente nos setores financeiro, manufatura de papel e celulose e mineração. Com o MERCOSUL, o comércio chegou a US$ 8,4 bilhões em 2022.

iii. Acordo de Livre Comércio MERCOSUL-EFTA

As negociações foram concluídas em 23 de agosto de 2019, em Buenos Aires, após dez rodadas. Muitos dos pontos previstos no Acordo MERCOSUL-EFTA seguem padrões estabelecidos no Acordo MERCOSUL-UE, especialmente no que se refere às disciplinas que regulam o comércio de bens e regras de origem. O Acordo MERCOSUL-EFTA estabelece compromissos de desgravação tarifária e de natureza regulatória, como nas áreas de serviços, investimentos, compras governamentais, facilitação de comércio, cooperação aduaneira, TBT, SPS, defesa comercial, concorrência, desenvolvimento sustentável, regras de origem, propriedade intelectual e solução de controvérsias.

Com a entrada em vigor do acordo, o Brasil contará com a eliminação imediata, pelos países da EFTA, das tarifas aplicadas à importação de 100% do universo industrial e pesqueiro. O acordo também proporcionará acesso preferencial para os principais produtos agrícolas exportados pelo Brasil, com a concessão de acesso livre de tarifas, ou por meio de quotas e outros tipos de concessões parciais. Serão abertas novas oportunidades comerciais para carne bovina, carne de frango, milho, farelo de soja, melaço de cana, mel, café torrado, frutas e sucos de frutas. Considerando o universo agrícola e industrial, o acesso em livre comércio ou via preferências tarifárias pela Suíça e Liechtenstein alcança mais de 98% das importações originárias do MERCOSUL e, no caso de Noruega e Islândia, mais de 99% das importações. O MERCOSUL liberalizará aproximadamente 97% do comércio com a EFTA em livre comércio ou via desgravação parcial, como quotas e preferências fixas. No caso dos produtos em livre comércio, as desgravações ocorrerão na entrada em vigor do acordo ou em quatro, oito, dez e quinze anos. No setor industrial, a oferta do MERCOSUL alcançou aproximadamente 96% do volume de comércio. No setor agrícola, a oferta do MERCOSUL à EFTA excedeu 98% do atual comércio bilateral.

Os compromissos assumidos permitirão maior agilidade e redução de custos dos trâmites de importação, exportação e trânsito de bens, além de contribuir para a maior integração da economia brasileira às cadeias de valor bilaterais, regionais e globais. O acordo garantirá acesso mútuo em setores de serviços, tais como comunicação, construção, distribuição, turismo, transportes e serviços profissionais e financeiros. Contempla obrigações de transparência em compras públicas e fomentará a concorrência nas compras do Estado, resultando na otimização da relação custo-benefício das licitações e na economia de recursos públicos. Os compromissos acordados garantirão às empresas brasileiras acesso ao mercado de compras públicas da EFTA, avaliado em cerca de US$ 85 bilhões. Os compromissos em barreiras técnicas ao comércio consolidam a agenda de boas práticas regulatórias que o Brasil vem implementando nos últimos anos, ao mesmo tempo que preservam a capacidade regulatória do governo. Pela primeira vez em um acordo comercial extrarregional, o MERCOSUL adota normas relativas à facilitação de

investimentos, com procedimentos para o diálogo institucional entre governos e setor privado de ambas as partes na identificação de oportunidades de negócios, esclarecimento sobre exigências regulatórias e superação de entraves burocráticos para estabelecimento e funcionamento de empresas.

O capítulo de solução de controvérsias amplia os mecanismos à disposição do Brasil para a resolução de disputas comerciais com a EFTA. Fica preservado o direito de recurso aos mecanismos da OMC. O capítulo de desenvolvimento sustentável não está associado às sanções do mecanismo de solução de controvérsias do acordo.

iv. *Status* atual, próximos passos e resultados esperados do Acordo MERCOSUL-EFTA

As negociações estão na fase de revisão legal dos textos negociadores (*legal scrubbing*). Com a conclusão desse processo, os textos do acordo serão definitivos e estarão aptos para assinatura e posterior envio para aprovação parlamentar. Foi acordada a possibilidade de que o acordo entre em vigor em base bilateral, ou seja, à medida que for ratificado e notificado por cada um dos países do MERCOSUL e da EFTA.

O Acordo MERCOSUL-EFTA conforma um mercado de aproximadamente 280 milhões de consumidores e um PIB de mais de US$ 4,3 trilhões (estimativa do FMI para 2023). Segundo estimativas do então Ministério da Economia, o Acordo MERCOSUL-EFTA representará um incremento do PIB brasileiro de US$ 5,2 bilhões em quinze anos. Estima-se um aumento de US$ 5,9 bilhões e de US$ 6,7 bilhões nas exportações e nas importações totais brasileiras, respectivamente, totalizando um aumento de US$ 12,6 bilhões na corrente comercial brasileira. Espera-se um incremento substancial de investimentos no Brasil, da ordem de US$ 5,2 bilhões, no mesmo período.

Ao reduzir custos produtivos e garantir acesso a insumos de alto teor tecnológico a preços mais baixos, o Acordo MERCOSUL-EFTA ampliará mercados para produtos e serviços brasileiros e promoverá incremento de competitividade da economia nacional. Os consumidores serão beneficiados com acesso a maior variedade de produtos a preços competitivos. Do lado industrial, em termos do aumento estimado de produção, os setores brasileiros mais beneficiados deverão ser: equipamentos de transportes (exceto setor automotivo), metais não ferrosos, veículos motorizados e peças, equipamentos eletrônicos e minerais não metálicos. Segundo estimativas do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, a eliminação ou redução de grande parte das tarifas de importação no comércio de bens agrícolas, com base no comércio vigente, representará economia de cerca de US$ 19,5 milhões para a EFTA. Do lado do MERCOSUL, essa economia alcançará aproximadamente US$ 319,7 milhões. Segundo análise da Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (ApexBrasil), as condições de acesso mais favoráveis à Suíça e a Liechtenstein poderão impulsionar a recuperação de exportações de produtos como carne bovina desossada (fresca ou refrigerada), uvas, abacates e melões frescos, mel natural, e preparações alimentícias de carne de frango. Com relação à Noruega, a melhora das condições de acesso poderá impulsionar a recuperação das exportações de produtos alimentícios como uvas e abacates frescos, e carne bovina desossada (congelada). A oferta contempla produtos ainda não exportados pelo Brasil ao mercado norueguês, como preparações para alimentação de animais e amendoins descascados.

A implementação do acordo será supervisionada por um Comitê Conjunto, formado por representantes de cada Estado Parte.

e) MERCOSUL-Singapura

Durante a PPTP 2022, foi anunciada a conclusão das negociações do acordo de livre comércio entre o bloco e Singapura. As negociações foram lançadas em 2018, contando com seis rodadas a partir de 2019. Trata-se do primeiro acordo de livre comércio do MERCOSUL com um país asiático (excluindo o Oriente Médio) e o primeiro acordo, de forma geral, com um país do Sudeste Asiático. Singapura é estratégica para o bloco em termos comerciais, na medida em que representa um dos principais entrepostos comerciais do mundo, concentrando o fluxo comercial para o Sudeste Asiático. A partir da conclusão das negociações, representantes dos Estados Partes do MERCOSUL e de Singapura deram início ao processo de revisão legal dos termos do tratado. Em abril de 2023, os chanceleres de Brasil e Singapura expressaram a intenção de trabalhar para obter consenso sobre questões pendentes, para permitir a assinatura do acordo na mais breve oportunidade.

O acordo foi assinado em dezembro de 2023, durante a Cúpula do Rio de Janeiro. O Acordo MERCOSUL-Singapura abre oportunidades comerciais e de investimentos, ao mesmo tempo que salvaguarda o espaço para a formulação de políticas de interesse público. Entre outros temas, o Acordo, que tem 19 capítulos, possui compromissos em matéria de comércio de bens e serviços, investimentos, micro e pequenas empresas, compras governamentais, propriedade intelectual e medidas sanitárias e fitossanitárias. Uma vez em vigor, os países do MERCOSUL terão acesso imediato ao mercado de Singapura.

O objetivo, do ponto de vista brasileiro, é a atração de investimentos, a inserção do País nas cadeias globais de valor, e o estreitamento de relações com países do leste asiático – em nota oficial sobre o acordo, o Itamaraty coloca o continente asiático como a prioridade para a política externa e econômica da nação. Nesse sentido, as estimativas do então Ministério da Economia apontam, para o período 2022-2041, um incremento de R$ 28,1 bilhões no PIB brasileiro, R$ 21,2 bilhões nas exportações brasileiras para Singapura, R$ 27,9 bilhões para importações e ainda R$ 11,1 bilhões em investimentos no Brasil. Em 2021, Singapura foi sexto maior destino de exportações do Brasil (US$ 6,7 bilhões). Em 2022, caiu para o sétimo lugar (US$ 8,4 bilhões). Singapura foi o 2º principal mercado das exportações brasileiras na Ásia, atrás apenas da China. Entre os principais produtos exportados pelo bloco sul-americano estão carnes, ligas metálicas e minério de ferro. Em contrapartida, os Estados Partes do MERCOSUL importam inseticidas, circuitos integrados, medicamentos e embarcações do país asiático. Em termos de investimentos, em 2021 Singapura ocupou a 12ª posição como origem de investimento estrangeiro direto no Brasil.

III. Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA) e Acordo EUA-México-Canadá (USMCA)

a) Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA)

Assinado em dezembro de 1992 pelos presidentes George H. W. Bush e Carlos Salina e pelo primeiro-ministro Brian Mulroney, o Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA, na sigla em inglês) entrou em vigor em janeiro de 1994[1837]. Foi o acordo de livre comércio mais abrangente negociado até a época e serviu de modelo para uma nova geração de acordos que os Estados Unidos (EUA) passariam a negociar a partir de então. Desde as negociações, o NAFTA já se mostrava um acordo controverso, por envolver dois países desenvolvidos[1838] e um em desenvolvimento[1839]. O efeito geral líquido do NAFTA na economia dos EUA parece ter sido positivo, embora modesto, principalmente porque o comércio com o Canadá e o México responde por uma pequena porcentagem do produto interno bruto (PIB) dos EUA.

De todo modo, o NAFTA abriu o mercado dos EUA para as importações do México e do Canadá, criando um dos maiores mercados únicos do mundo. Algumas das principais disposições do NAFTA incluíam liberalização do comércio tarifário e não tarifário[1840], regras de origem,

---

[1837] A entrada em vigor do NAFTA deu-se no mesmo dia da eclosão da revolta em Chiapas, no México, liderada pelo Exército Zapatista de Libertação Nacional. O levante em nome dos direitos dos povos indígenas foi um grande símbolo da onda antiglobalização que começava a fortalecer-se em diferentes partes do mundo.

[1838] Canadá e EUA já possuíam um acordo de livre comércio, assinado em 1989. Muitas das disposições contidas nesse acordo foram incorporadas ou expandidas no NAFTA. Entretanto, o acordo não incluía algumas questões que apareceriam no NAFTA pela primeira vez, a exemplo dos direitos de propriedade intelectual e isenção cultural (medidas para proteção de alguns setores de radiodifusão, cinema e editoração). Com o acordo, o Canadá tornou-se mais dependente do comércio com os EUA, que hoje representam 75% de suas exportações.

[1839] Para o México, um acordo de livre comércio com os EUA representou uma forma de travar (*lock in*) as medidas de abertura de mercado tomadas a partir de meados dos anos 1980 para transformar a economia mexicana após a crise devastadora da dívida. A esperança era que um comércio mais livre traria ao México um crescimento econômico mais forte e constante, proporcionando novos empregos e oportunidades para sua crescente força de trabalho, desencorajando a migração ilegal, o que não se mostrou muito eficaz. Entre 1993 e 2013, um período em que a América Latina estava passando por uma grande expansão econômica, a economia mexicana cresceu a uma taxa média de apenas 1,3% ao ano. A pobreza permaneceu nos mesmos níveis que em 1994, e a convergência esperada dos salários dos EUA e do México não aconteceu, com a renda *per capita* do México aumentando a uma média de apenas 1,2% ao ano nesse período – mais lentamente do que os países latino-americanos como Brasil, Chile e Peru. Para os EUA e o Canadá, o México era visto tanto como um mercado promissor para as exportações quanto como um local de investimento de menor custo que poderia aumentar a competitividade das empresas americanas e canadenses. Nesse contexto, cresceu o número de *maquiladoras*, locais onde empresas de propriedade estadunidense empregam trabalhadores mexicanos perto da fronteira, para montarem a baixo custo produtos para exportação de volta aos EUA. Estima-se que o total de mexicanos empregados nas *maquiladoras* atingiu 1,2 milhão em 2006. Para os EUA, o NAFTA representou não apenas uma oportunidade de expandir o crescente mercado de exportação para o sul, mas também uma oportunidade política para os países trabalharem juntos na resolução de algumas das tensões no relacionamento bilateral. Um acordo de livre comércio com o México ajudaria as empresas americanas a expandir as exportações para um mercado em crescimento de mais de cem milhões de pessoas. As autoridades americanas também acreditavam que as importações do México provavelmente incluiriam maior conteúdo americano do que as importações de países asiáticos. Além das oportunidades de comércio e investimento que o NAFTA representava, um acordo com o México seria uma forma de apoiar o crescimento do pluralismo político e um aprofundamento dos processos democráticos naquele país. O NAFTA também apresentou uma oportunidade para os EUA estimularem o lento progresso obtido, até então, na Rodada Uruguai da Organização Mundial do Comércio (OMC).

[1840] Um aspecto importante do NAFTA diz respeito ao tratamento nacional e ao acesso ao mercado de bens e serviços. O acordo eliminou tarifas durante dez anos (quinze anos para produtos sensíveis) e a maioria das barreiras não

comércio de serviços, investimento estrangeiro[1841], proteção de direitos de propriedade intelectual[1842], compras governamentais e resolução de disputas. Disposições sobre trabalho e meio ambiente foram incluídas em acordos separados[1843].

Desde a entrada em vigor do NAFTA, o comércio de mercadorias dos EUA com o Canadá e o México mais do que triplicou. Desde 1993, o comércio com o México cresceu mais rápido do que o comércio com o Canadá ou com países não membros do NAFTA. Em 2011, o comércio trilateral entre os membros do NAFTA atingiu pela primeira vez a marca de US$ 1 trilhão. Em 2016, o Canadá era o principal mercado para as exportações dos EUA, enquanto o México ficava em segundo lugar. Os dois países responderam por 34% do total das exportações dos EUA naquele ano. Nas importações, o Canadá e o México ficaram em segundo e terceiro lugar, respectivamente. Os dois países foram responsáveis por 26% das importações dos EUA em 2016. As importações de mercadorias dos parceiros do NAFTA aumentaram de US$ 151 bilhões em 1993 para US$ 614 bilhões em 2017 (307%), enquanto as exportações aumentaram de US$ 142 bilhões para US$ 525 bilhões (271%).

O Canadá e o México são os principais parceiros comerciais agrícolas dos EUA[1844]. Desde que o NAFTA foi implementado, o valor do comércio agrícola dos EUA com seus parceiros do NAFTA aumentou acentuadamente. As exportações agrícolas subiram de US$ 8,7 bilhões em 1992 para US$ 38,1 bilhões em 2016, enquanto as importações aumentaram de US$ 6,5 bilhões para US$ 44,5 bilhões.

O NAFTA foi durante muito tempo um alvo político. Em 2008, o então candidato presidencial Barack Obama respondeu ao ceticismo comercial generalizado entre a base democrata prometendo renegociar o NAFTA para incluir padrões trabalhistas e ambientais mais rígidos. O governo Obama procurou abordar as questões relativas ao NAFTA nas negociações para a Parceria Transpacífica (TPP, na sigla em inglês). A TPP, no entanto, mostrou-se profundamente impopular[1845]. Ainda em sua campanha presidencial, Donald Trump prometeu que, se eleito,

---

tarifárias sobre mercadorias norte-americanas, desde que atendessem a regras específicas de origem. As barreiras comerciais sobre itens sensíveis, como açúcar e milho, receberam os períodos mais longos de eliminação progressiva.

[1841] O NAFTA removeu barreiras significativas ao investimento, especialmente no México, assegurou proteções básicas para os investidores e proporcionou um mecanismo para a resolução de disputas. Também incluiu compromissos de liberalização e isenções específicas em cada país, como o setor energético no México e as indústrias culturais no Canadá.

[1842] O NAFTA foi o primeiro acordo comercial a incluir um capítulo sobre direitos de propriedade intelectual. Ele estabeleceu padrões mínimos de proteção e aplicação para patentes, direitos autorais, marcas registradas e outras formas de proteção de propriedade intelectual. Também serviu como modelo para o Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIPS, na sigla em inglês), que seria adotado no final da Rodada Uruguai.

[1843] O texto original do acordo não incluiu disposições trabalhistas ou ambientais vinculantes. Devido às preocupações do Congresso estadunidense na época, os três países negociaram e assinaram acordos laterais separados. Assim, o *North American Agreement on Labor Cooperation* (NAALC) e o *North American Agreement on Environmental Cooperation* (NAAEC) foram acordos negociados juntamente com o NAFTA, mas que não integraram o corpo jurídico do acordo principal. O NAALC representa a primeira vez em que os EUA negociaram um acordo sobre normas trabalhistas para complementar um acordo de comércio internacional. Os três acordos entraram em vigência no mesmo dia (01/01/1994).

[1844] Um dos aspectos mais controversos do NAFTA está relacionado ao setor agrícola no México e à percepção de que o NAFTA causou uma quantidade maior de deslocamento de trabalhadores mexicanos neste setor do que em outros setores econômicos. Muitos críticos do NAFTA dizem que o acordo levou a um grande número de perdas de empregos na agricultura mexicana, especialmente no setor do milho. Um estudo estima que essas perdas foram de mais de um milhão de empregos na produção de milho entre 1991 e 2000.

[1845] Hillary Clinton acabou-se pronunciando contra o acordo durante sua gestão presidencial de 2016, e o presidente Donald Trump retirou os EUA da TPP em um de seus primeiros atos no cargo.

renegociaria o NAFTA. A crítica do então candidato era que o NAFTA tinha ocasionado perdas de empregos nos EUA, na medida em que as empresas mudaram a produção para o México como forma de diminuir os custos, exercendo pressão sobre os salários nos EUA e aumentando a disparidade de renda[1846]. Após ser eleito, Trump chamou o NAFTA de "o pior acordo comercial já feito" e renegociou-o.

b) Acordo EUA-México-Canadá (USMCA)

A renegociação do NAFTA[1847] começou 90 dias após o aviso sobre sua intenção de iniciar conversações com o Canadá e o México para renegociar e modernizar o NAFTA, enviado em maio de 2017 pela administração Trump ao Congresso, como foi exigido pela Autoridade de Promoção Comercial (TPA, na sigla em inglês) de 2015. As negociações começaram oficialmente em 16 de agosto de 2017 e foram concluídas em 30 de setembro de 2018. O Acordo EUA-México-Canadá (USMCA, na sigla em inglês) foi assinado em 29 de janeiro de 2020 e entrou em vigor cinco meses depois, em 1º de julho de 2020.

O USMCA retém a maioria das medidas de abertura de mercado do NAFTA, mas realiza mudanças notáveis nas regras de origem de veículos motorizados, nas disposições de solução de controvérsias[1848], na proteção de compras governamentais, nos investimentos e nos direitos de propriedade intelectual. Ele também moderniza disposições sobre serviços, mão de obra e meio ambiente. Novas questões comerciais, tais como o comércio digital, a propriedade estatal de empresas, medidas anticorrupção[1849] e o desalinhamento monetário, também têm compromissos específicos.

[1846] Muitos trabalhadores e líderes trabalhistas culpam os acordos comerciais como o NAFTA pelo declínio dos empregos de manufatura nos EUA. O setor automotivo dos EUA perdeu cerca de 350 mil empregos desde 1994 (um terço da indústria), enquanto o do México aumentou de 120 mil para 550 mil trabalhadores.

[1847] O NAFTA estabelece que: "1. As Partes podem concordar em qualquer modificação ou adição a este Contrato. 2. Quando assim acordado, e aprovado de acordo com os procedimentos legais aplicáveis de cada parte, uma modificação ou adição constituirá parte integrante do acordo". Trump usou tarifas como alavanca de negociação durante todo o processo, aplicando tarifas de importação em aço e alumínio no início de 2018 e ameaçando fazer o mesmo com os automóveis. As exigências de Trump incluíam mais acesso ao mercado de laticínios altamente protegido do Canadá, melhores proteções trabalhistas, reforma na resolução de disputas e novas regras para o comércio digital.

[1848] As disposições de solução de controvérsias do USMCA são projetadas para resolver disputas de forma cooperativa. Uma parte deve primeiro buscar a reparação de uma reclamação através de um pedido de consulta com a outra parte. Estas etapas incluem: consultas iniciais entre as partes; bons ofícios, conciliação ou mediação (se não houver resolução); estabelecimento de um painel de solução de controvérsias. Os painéis são compostos de cinco membros, dos quais cada lado nomeia dois. Um presidente é nomeado por consentimento mútuo das partes. Caso contrário, a parte em disputa, selecionada por sorteio, toma a decisão. Após o painel tomar sua decisão, espera-se que a parte infratora corrija a medida ou prática em disputa. Se não o fizer, a parte prejudicada pode buscar compensação, suspensão dos benefícios ou multas. Nos casos em que uma disputa é comum às regras da OMC e do USMCA, uma parte pode escolher o foro no qual a disputa será apresentada (isto é, na OMC ou perante um painel do USMCA), mas não pode levar a disputa a múltiplos foros. Especificamente em relação à matéria trabalhista, o novo Mecanismo de Resposta Rápida (MRR) do USMCA mostrou resultados iniciais promissores em favor dos direitos de negociação coletiva no México. Entre as disputas já levadas ao mecanismo de solução de controvérsias, estão reclamação dos EUA sobre quotas-tarifárias do Canadá aplicáveis a produtos lácteos, reclamação do Canadá sobre salvaguardas aplicadas pelos EUA painéis solares canadenses importados, reclamação de Canadá e México sobre a interpretação aplicada pelos EUA das regras de origem de produtos automotivos sob o acordo, e reclamação dos EUA sobre proibição imposta pelo México ao consumo humano de milho geneticamente modificado. Para além dos procedimentos entre Estados, há cláusula investidor-Estado.

[1849] O USMCA tem um novo capítulo sobre anticorrupção, no qual as partes afirmam sua determinação de prevenir e combater o suborno e a corrupção no comércio e investimento internacional.

De acordo com o Departamento de Comércio dos EUA, o USMCA é o acordo comercial mais abrangente e de alto padrão já negociado pelo país até o momento. Ele atualiza, moderniza e reequilibra o NAFTA, o qual substitui, a fim de enfrentar os desafios da economia do século XXI. Os objetivos do acordo são impulsionar a prosperidade econômica, promover um comércio mais justo e equilibrado e garantir que a América do Norte permaneça como a região mais competitiva do mundo[1850].

O acordo visa modernizar e reequilibrar as relações comerciais dos EUA com o México e o Canadá e reduzir os incentivos à terceirização, fornecendo fortes proteções trabalhistas e ambientais, regras de origem inovadoras e disposições de investimento revisadas. O acordo também traz obrigações trabalhistas e ambientais para o texto central do acordo e as torna plenamente aplicáveis, além de incluir um anexo com compromissos mexicanos para reformar suas leis e práticas trabalhistas. O USMCA estabelece as mais fortes e avançadas disposições sobre propriedade intelectual e comércio digital já incluídas em um acordo comercial.

As atualizações incluídas no capítulo de Administração Aduaneira e Facilitação do Comércio ajudarão a reduzir os custos e a trazer maior previsibilidade às transações transfronteiriças. Da mesma forma, novos capítulos[1851] sobre Boas Práticas Regulatórias e Pequenas e Médias Empresas (PMEs) ajudarão a reduzir e prevenir barreiras não tarifárias através de maior transparência, tomada de decisões baseada em evidências, coordenação intergovernamental, e promoverão a cooperação para aumentar as oportunidades de comércio e investimento das PMEs.

O USMCA também inclui várias disposições inovadoras para combater práticas não mercadológicas, tais como subsídios e manipulação de moedas[1852] que têm o potencial de prejudicar os trabalhadores e as empresas americanas. Além disso, através de regras de origem atualizadas, o USMCA estabelece um requisito de 75% de Conteúdo de Valor Regional (RVC) para veículos, frente aos 62,5% anteriormente estabelecidos, com requisitos semelhantes de RVC para peças automotivas essenciais, principais e complementares. Também exige que mais peças de veículos sejam feitas por trabalhadores que ganhem pelo menos 16 dólares por hora, o que pode dar um impulso à fabricação nos EUA, onde os salários são mais altos do que no México. Em contrapartida, o USMCA reduziu significativamente o mecanismo de resolução de disputas investidor-Estado, eliminando-o inteiramente com o Canadá e limitando-o a certos setores com o México, incluindo petróleo e gás e telecomunicações.

Com o USMCA, o comércio recuperou os níveis pré-COVID-19, com um aumento médio de 6% em toda a região entre 2019 e 2021. Durante 2021, um recorde de 75% das importações canadenses e mexicanas vieram dos EUA, tornando ambos os países os maiores mercados de exportação dos EUA. Nos onze primeiros meses de 2023, o México foi o maior parceiro comercial

[1850] De acordo com os dados comerciais mais recentes, os EUA são responsáveis por mais de US$ 1,3 trilhão no comércio anual com o México e o Canadá, e as exportações para ambos os mercados são responsáveis por gerar cerca de três milhões de empregos nos EUA; o México é o segundo maior mercado de exportação dos EUA e o terceiro maior parceiro comercial, com o total do comércio bilateral de bens e serviços atingindo US$ 678 bilhões em 2019; o México e o Canadá são o primeiro ou segundo maior destino de exportação de mercadorias para mais de 40 estados estadunidenses.

[1851] Além dos capítulos sobre Boas Práticas Regulatórias e Pequenas e Médias Empresas, o USMCA também traz um novo capítulo sobre Comércio Digital, além dos capítulos sobre Emprego e Meio ambiente, agora partes integrantes do Acordo.

[1852] O NAFTA não tinha disposições relacionadas à manipulação da moeda. Pela primeira vez em um acordo comercial dos EUA, o USMCA inclui obrigações de proteção contra a manipulação da moeda. As partes concordaram em "alcançar e manter um regime cambial determinado pelo mercado" e em "abster-se de desvalorizações competitivas, inclusive através de intervenções no mercado de câmbio".

dos EUA, à frente de Canadá e China. O fluxo comercial bilateral no período foi de US$ 672,5 bilhões. Algumas críticas ao Acordo sugerem que ele atualiza o NAFTA, mas, na maioria das áreas, as disposições "atualizadas" apenas reiteram obrigações que o Canadá e o México já aplicariam como membros do Acordo Abrangente e Progressivo para a Parceria Transpacífica (CPTPP, na sigla em inglês).

Nas disposições finais do USMCA, conhecida como "*sunset clause*", as partes se comprometem a revisar o acordo no sexto aniversário de sua entrada em vigor. Se todas as partes concordarem em continuar o acordo após seis anos, ele permanecerá em vigor por mais 16 anos. Se uma parte não confirmar seu desejo de prorrogar o prazo do acordo por outro período de 16 anos, as partes deverão conduzir uma revisão conjunta do acordo, anualmente, por um período de dez anos. O acordo terá, portanto, no mínimo, 16 anos (até o final de junho de 2036).

IV. Acordo Abrangente e Progressivo para uma Parceira Transpacífica (CPTPP)

a) Parceria Transpacífica (TPP)

A Parceria Transpacífica (TPP) tem como antecedente o Acordo de Parceria Econômica Estratégica Transpacífica (TPSEP), vigente entre Nova Zelândia, Brunei, Chile e Singapura, desde 2006. A TPP propriamente dita começou a ser negociada em 2010, já com a presença de Austrália, Peru, Vietnã, Malásia e Estados Unidos (EUA), além dos quatro membros originais do TPSEP – o que elevou substancialmente o perfil do acordo, principalmente por conta da adesão norte-americana. Em 2012, os parceiros dos EUA no NAFTA, Canadá e México, manifestaram seu interesse em participar das tratativas, e, no ano seguinte, foi a vez de o Japão aderir às negociações, elevando para doze o número de participantes. Houve diversos interessados que jamais se integraram às negociações, como a Coreia do Sul, Taiwan, Filipinas, Colômbia, Laos, Tailândia, Indonésia, Camboja, Bangladesh, Índia e Sri Lanka. O encerramento das negociações ocorreu em outubro de 2015, com assinatura em fevereiro de 2016.

A TPP reunia 40% do produto interno bruto (PIB) global e um terço do comércio internacional. Para entrar em vigor, o acordo precisaria ser ratificado até fevereiro de 2018, por ao menos seis partes que correspondessem a no mínimo 85% do PIB dos doze signatários originais, ou seja, seria imprescindível a ratificação de Japão e EUA. O Japão ratificou em janeiro de 2017.

A TPP pode ser classificada como um acordo abrangente e de alto padrão, que tinha por objetivo a liberalização do comércio de bens e de serviços por meio da eliminação de tarifas e de barreiras não tarifárias, além da adoção de compromissos mais ambiciosos que aqueles assumidos no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC) – temas OMC-plus – e em diversas outras áreas – temas OMC-extra. Possuía trinta capítulos. Em linhas gerais, as áreas-chave de atenção da TPP podem ser identificadas como: amplo acesso a mercados com remoção de barreiras tanto tarifárias quanto não tarifárias em todas as áreas; facilitação de comércio e desenvolvimento de cadeias produtivas entre os membros; tratamento de áreas específicas, como coerência regulatória, facilitação de negócios e incentivo à competitividade, com foco nas pequenas e médias empresas; tratamento de temas emergentes do comércio internacional suscitados por novas tecnologias; e natureza "viva" do acordo, que deverá evoluir para incorporar quaisquer desenvolvimentos futuros em termos comerciais ou tecnológicos, bem como expandir-se, a fim de incluir outras economias da região Ásia-Pacífico. Entre os termos que mais chamam atenção no acordo estão: liberalização imediata em têxteis; manutenção de tarifas e quotas para produtos agrícolas sensíveis; lista negativa em serviços (explicitando apenas os setores que estão de fora); novas regras para *internet* e comércio digital; coerência, cooperação e convergência regulatória (em barreiras técnicas, sanitárias e fitossanitárias); tratamento nacional para investidores estrangeiros; regras mais abrangentes e com maior *enforcement* em propriedade intelectual; compromissos em compras governamentais; regras de competição de empresas governamentais; códigos laboral e ambiental; e mecanismo próprio de solução de disputas investidor-Estado.

Quanto às barreiras comerciais, o texto negociado para o Acordo de Parceria Transpacífica (TPP, na sigla em inglês) incluía o corte de mais de 18 mil linhas tarifárias. Além dessa eliminação, que abrangeria todas as manufaturas norte-americanas e quase a totalidade dos produtos agrícolas do país, a TPP estabeleceria procedimentos aduaneiros céleres para envios expressos e proibiria a aplicação de taxas aduaneiras para transmissões eletrônicas, além de exigir proteções adicionais para privacidade, segurança e ao consumidor, relativas a transações *online*.

A respeito da proteção ambiental, a TPP incluía em seu texto os mais robustos compromissos ambientais de qualquer acordo comercial até então. O acordo exigia de seus signatários o cumprimento de obrigações de outros acordos ambientais, proibia subsídios à pesca predatória e não sustentável, e exigia o combate ao tráfico de espécies selvagens e ao contrabando de madeira, além de estabelecer regras que permitissem a conjugação entre aprofundamento do comércio e medidas para estabilização do clima. Não se tratava de dispositivos inovadores, sendo boa parte já presente em acordos anteriores, mas houve esforço para que as exigências fossem cumpridas de forma legal, com previsão de punições.

Havia dispositivos de propriedade intelectual avançados, a exemplo da garantia dos direitos ao *copyright* pela vida do autor e por mais 70 anos, da exigência que os países signatários estabeleçam penas criminais para violação da proteção de direitos de propriedade. Ademais, a TPP requeria que os países partes adotassem padrões de estabelecimento de patentes que favorecessem o licenciamento de fármacos em países em desenvolvimento, contribuindo para transferência de tecnologia, medida que foi criticada por companhias farmacêuticas, que a consideraram muito leniente.

Quanto ao tema da arbitragem investidor-Estado, a TPP estabelecia mecanismo de solução de controvérsias que dá aos investidores o direito de processar governos estrangeiros por violações do acordo. A medida teria a intenção de dar ao investidor proteções contra possíveis ações governamentais, como discriminação, expropriação de propriedade sem a devida compensação e obstrução do acesso à justiça. Cumpre lembrar que os investidores somente podem processar os governos nos casos específicos de violações ao acordo, não cabendo medidas nas hipóteses de "lucros perdidos". O mecanismo não inclui indústrias de tabaco, devido a preocupações com leis antitabagismo – é o primeiro caso de exceção a respeito, em acordo comercial internacional.

Quanto à governança, a TPP exigia que seus signatários fossem partes da Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção (UNCAC, na sigla em inglês) e colocassem em prática de forma efetiva regulamentos e leis contra corrupção, entre outras medidas. A TPP também incluía dispositivos relativos à proteção dos direitos humanos, como nos campos do trabalho infantil e do trabalho forçado, e de medidas para fazer com que trabalhadores deixassem a informalidade para o setor formal, com garantia de condições aceitáveis de salário e horas de trabalho, além de ações contra repressão de direitos humanos.

Assim como a anunciada Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (TTIP, na sigla em inglês), o engajamento dos EUA de Barack Obama nas negociações da TPP também foi entendido como uma resposta ao enfraquecimento da ordem liberal e à paralisia do pilar negociador da OMC (o que levou à proliferação de acordos de comércio preferencial regionais e inter-regionais). O engajamento norte-americano também foi interpretado como uma possível estratégia de contenção do avanço chinês em seu entorno imediato e um pilar de seu "pivô para a Ásia", ou seja, pode ser classificado como um dos ingredientes da disputa geopolítica entre EUA e China de que a presente guerra comercial bilateral e a disputa na OMC em tornos dos princípios que devem balizar o sistema multilateral de comércio são reflexos. Embora fundamentada na tentativa de acordar padrões do mais alto nível nas mais diferentes agendas (OMC-plus e OMC-extra), a perspectiva de que o principal objetivo da TPP seria a criação de um clube formado por *anyone but China* está longe de ser consensual. Durante as negociações, em mais de uma ocasião, os EUA deixaram claro que a China seria bem-vinda, desde que estivesse disposta a aceitar as regras do jogo e a empreender um diálogo construtivo com os demais parceiros.

Em janeiro de 2017, mesmo mês da ratificação pelo Japão, o presidente Donald Trump, nos primeiros dias de mandato, assinou memorando presidencial retirando os EUA das

negociações, isto é, frustrando o processo de aprovação interna do acordo. Os principais argumentos utilizados foram os impactos em termos de aumento de importações (e aprofundamento do déficit comercial dos EUA) e perda de empregos. Os EUA então comunicaram às demais partes que não ratificariam o acordo. Em maio de 2017, a Nova Zelândia foi a segunda e última parte a ratificar o Acordo da TPP.

Enquanto a saída dos EUA da TPP denota recuo da influência dos EUA na região da Ásia-Pacífico e desconstrução ao menos parcial do "pivô para a Ásia" que estava sendo implementado pelo governo Obama, o engajamento da China na Parceria Econômica Regional Abrangente (RCEP, na sigla em inglês) reforça a sua posição como potência regional, especialmente em termos econômico-comerciais, e como país comprometido com a liberalização. Os EUA têm buscado lidar com esse fortalecimento chinês no sistema internacional de diferentes maneiras, de que é exemplo a guerra comercial entre ambos ou a disputa relativa à tecnologia 5G. Outros atores também têm adotado atitude ambígua com relação à China, como é o caso da União Europeia (UE), que, embora tenha caracterizado o país asiático como rival econômico e competidor sistêmico, acabou concluindo negociações de acordo sobre investimentos com Pequim, em 2020 (atualmente com tramitação suspensa).

b) Acordo Abrangente e Progressivo para uma Parceira Transpacífica (CPTPP)

Em maio de 2017, os onze países restantes concordaram em seguir negociando o futuro do acordo. Em janeiro de 2018, decidiram renomeá-lo para Acordo Abrangente e Progressivo para uma Parceira Transpacífica (CPTPP, na sigla em inglês), que foi assinado em março de 2018.

Quanto ao escopo negociado para o CPTPP, a rigor, a base de tudo está no Acordo da TPP, com algumas modificações. Há, por exemplo, diferenças quanto ao escopo de temas discutidos na subseção anterior, além da mudança mais evidente, que é a redução de doze para onze partes. O CPTPP manteve, essencialmente, os mesmos artigos da TPP, com exceção de cerca de vinte "disposições suspensas", as quais estão mencionadas no Anexo 2 do CPTPP e podem vir a ser restabelecidas em data futura conveniente. Não houve alterações em calendários ou compromissos em áreas como acesso a mercados para bens, serviços, movimentação temporária de pessoas, compras governamentais ou estatais e solução de controvérsias. As disposições suspensas derivam de propostas americanas em áreas como facilitação do comércio e administração aduaneira, investimento (incluindo o escopo do mecanismo de solução de controvérsias investidor-Estado), serviços transfronteiriços, serviços financeiros, telecomunicações, compras públicas, propriedade intelectual, meio ambiente, transparência e combate à corrupção. O maior número de mudanças está no capítulo sobre investimentos, com a remoção de dois tipos de acordos, que cobrem mineração e materiais brutos, e no capítulo de propriedade intelectual, em que passou a ser menos restritivo o rol de dispositivos sobre o tema, a exemplo dos direitos de propriedade, reduzidos para 50 anos após a vida do autor. Outros temas mais controversos envolvendo outras partes foram tratados via *side letters*.

O CPTPP reúne cerca de 13% do PIB global (US$ 13,5 trilhões), 7% da população e 15% do comércio internacional. O acordo entrou em vigor após seis ratificações, em dezembro de 2018. Todos os onze signatários originais já ratificaram o documento[1853]. Sua implementação está sob a atribuição de uma comissão, que já se reuniu sete vezes até o fim de 2023.

[1853] Brunei foi o 11º e último Estado Parte a ratificar o CPTPP, em maio de 2023. O Reino Unido, que assinou o documento em julho de 2023, ainda não o ratificou.

Não há qualquer restrição de escopo geográfico para aderir, podendo ser integrante do Fórum de Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC, na sigla em inglês) ou não. Entretanto, nos novos termos, há a necessidade de aprovação por todos os signatários para a entrada de novas partes.

No início de 2018, o governo do Reino Unido sinalizou a intenção de acessão. Em fevereiro de 2021, o Reino Unido formalizou sua intenção de aceder ao CPTPP, sendo o primeiro país não signatário original a fazê-lo. Os britânicos contaram com apoio imediato do Japão[1854], com quem haviam firmado um acordo de parceria econômica em outubro de 2020. Em junho de 2021, os países do CPTPP concordaram em iniciar as negociações para a acessão do Reino Unido, que entraram em sua fase final em fevereiro de 2022. Um dos últimos impasses nas negociações referiu-se ao acesso ao mercado agrícola, entre Reino Unido e Canadá. Com a saída do Reino Unido do Acordo de Comércio UE-Canadá (CETA, na sigla em inglês), como consequência do *Brexit*, a divergência em torno do acesso canadense ao mercado de carne britânico foi um ponto de tensão bilateral. O Canadá opôs-se inicialmente à acessão do Reino Unido ao CPTPP porque as negociações de um acordo bilateral Reino Unido-Canadá ainda estão em andamento. Em meados de março de 2023, porém, o Canadá alterou sua posição, após pressão japonesa, concordando com uma resolução bilateral das divergências. No final de março de 2023, com a conclusão das negociações em torno do processo de acessão entre o *Accession Working Group* (AWG) e o Reino Unido, foi anunciado que o país será aceito como 12ª parte do acordo. A cerimônia oficial de acessão ocorreu em julho, na 7ª reunião da Comissão do CPTPP. Após a assinatura formal, em 16 de julho, a acessão britânica ocorrerá caso todas as partes a tenham ratificado ou, passados ao menos quinze meses da assinatura, o Reino Unido e outras seis partes a tenham ratificado. Do ponto de vista doméstico, a acessão do Reino Unido ao CPTPP representa não só uma vitória dos conservadores britânicos, mas também o fortalecimento da ideia de uma *Global Britain*, no contexto pós-*Brexit*. Alguns analistas afirmam que seria uma estratégia para mitigar as perdas do *Brexit* e garantir o crescimento econômico futuro do país. Além disso, a acessão ao CPTPP também fortalece a posição do Reino Unido no Indo-Pacífico, em conjunto com o AUKUS.

Com a entrada do Reino Unido, restarão seis outros processos de acessão a serem analisados pelas partes do CPTPP: China, Taiwan, Equador, Costa Rica, Uruguai e Ucrânia. A China foi o segundo país a formalizar seu pedido para integrar o bloco, em setembro de 2021, uma semana antes de Taiwan. No caso chinês, avanços são tidos como improváveis: Canadá e México, como signatários do Acordo EUA-México-Canadá (USMCA, na sigla em inglês), que substituiu o Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA, na sigla em inglês), subscreveram dispositivo que os impede de votar favoravelmente ao pleito chinês (ver seção anterior); ademais, Japão e Austrália não se mostraram inclinados a apoiar a iniciativa de Pequim. No caso de Taiwan, o maior obstáculo é a relação política com a China continental, ainda que a ilha configure uma economia liberal de mercado avançada, o que favoreceria sua candidatura. Desse modo, uma candidatura impacta diretamente na outra, reduzindo as chances de acessão de ambas. Em dezembro de 2021, foi a vez de o Equador solicitar a acessão ao bloco, em iniciativa para

---

[1854] Apesar disso, o Japão insistiu que o Reino Unido adotasse a normativa integral do CPTPP, sem exceções. Outra condição imposta à adesão do país foi a superação das dificuldades para a implementação do Protocolo sobre as Irlandas, concluída com a finalização do Acordo-Quadro de Windsor (*Windsor Framework*) pouco antes da rodada de negociação do CPTPP, em Phu Quoc, Vietnã, em março de 2023.

diversificação de sua economia. Em agosto e dezembro de 2022, respectivamente, a Costa Rica e o Uruguai[1855] solicitaram acessão. A Ucrânia formalizou seu pedido em maio de 2023.

Coreia do Sul anunciou que daria início à sua *application* em 2021, mas ainda não houve pedido formal de acessão. Indonésia e Colômbia anunciaram interesse em 2018, mas não houve progresso. Tailândia e Filipinas, por sua vez, anunciaram sua intenção de aderir à CPTPP em 2021.

A respeito de eventual integração dos EUA, o presidente Biden afirmou, durante sua campanha, que buscaria renegociar os termos da participação norte-americana no acordo da TPP, já que parte de sua base de apoio é crítica àqueles definidos na gestão Obama. Durante seu governo, Biden reiterou a posição, mas não houve movimentos concretos nesse sentido até o momento. Com a "candidatura" oficial chinesa para aderir ao acordo, formalizada em setembro de 2021, o assunto tornou-se mais sensível. Não há, no momento, ações que indiquem a intenção do país de aderir ao acordo, mesmo porque, em março de 2022, o governo Biden lançou arranjo regional alternativo, o Quadro Econômico Indo-Pacífico para a Prosperidade (IPEF, na sigla em inglês). Embora alguns membros da CPTPP estejam engajados no IPEF, há sinalizações de que prefeririam que os EUA ingressem naquele acordo. A acessão de aliados tradicionais de Washington à CPTPP não parece, no entanto, mitigar a relutância dos EUA em aderir ao instrumento.

Não se pode descartar, para os próximos anos, eventual aproximação entre os países da Ásia-Pacífico e a UE. Esse processo depende em parte da acessão do Reino Unido ao CPTPP, na esteira do *Brexit* e da busca britânica por uma política comercial mais global. Com a entrada do Reino Unido, os países da UE terão incentivo para seguir o mesmo caminho independentemente da posição dos EUA, que permanecem fora do acordo. Se um número considerável de países aceder ao CPTPP, este se tornará um mecanismo central para o estabelecimento de novas regras comerciais globais.

A partir de julho de 2023, a Nova Zelândia sucedeu a Singapura na presidência anual do CPTPP, organizando o programa de reuniões e eventos relativos ao acordo. Durante sua presidência *pro tempore* (PPT), o país pretende enfatizar o tema do comércio sustentável e inclusivo e promover o comércio e o empoderamento econômico de povos indígenas. Também se tem trabalhado na acessão do Reino Unido e nos demais processos de acessão. Dentre os objetivos elencados pela Nova Zelândia para sua PPT, têm-se:

1) o avanço de ratificações e acessões;
2) uma implementação eficaz e aperfeiçoada do CPTPP;
3) a promoção do comércio sustentável e inclusivo; e
4) a entrega de uma PPT de alta qualidade e autêntica.

[1855] O movimento uruguaio foi feito durante reunião dos ministros de Relações Exteriores de Uruguai e Nova Zelândia.

V. Parceria Econômica Regional Abrangente (RCEP)

a) Características gerais

A Parceria Econômica Regional Abrangente (RCEP, na sigla em inglês), assinada em 2020, entrou em vigor em 1º de janeiro de 2022. É o maior tratado de livre comércio, ume vez que reúne 30% da população mundial e 30% do produto interno bruto (PIB) mundial, mas inclui uma mescla de países com perfis socioeconômicos bastante distintos. Estima-se que acrescentará ao comércio internacional US$ 500 bilhões até 2030, em especial, por ser o primeiro acordo de livre comércio entre China, Japão e Coreia do Sul. A parceria também é importante para consolidar o processo de integração regional da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês).

As origens da RCEP estão na 19ª Cúpula da ASEAN, em Bali, em 2011, mas a iniciativa é tributária de proposta do Japão, em 2006, de uma Parceria Econômica Abrangente da Ásia Oriental, lançada na Cúpula do Leste Asiático. É fruto do desdobramento de acordos de livre comércio entre os membros da ASEAN e ASEAN+3 (China, Japão e Coreia do Sul), além de Austrália, Nova Zelândia e Índia.

As negociações começaram, efetivamente, em novembro de 2012, durante a 21ª Cúpula da ASEAN, no Camboja. A primeira rodada de negociações ocorreu em maio de 2013; foram necessárias 31 rodadas, além de três reuniões de cúpula entre os chefes de Estado e de Governo (anuais, a partir de 2017) e de onze reuniões ministeriais. O acordo foi assinado e aberto para ratificações em novembro de 2020, em cúpula virtual sediada pelo Vietnã.

O texto do acordo possui vinte capítulos, compreendendo comércio de bens, serviços, investimentos, compras governamentais, padrões, regulamentos técnicos e procedimentos de verificação de conformidade, medidas sanitárias e fitossanitárias (SPS, na sigla em inglês), propriedade intelectual, pequenas e médias empresas (PMEs), comércio eletrônico e mecanismo de solução de controvérsias. Não prevê liberalização completa e imediata do comércio de bens, mas gradual, com período de transição de vinte anos, para um conjunto que abrange cerca de 90% do universo tarifário, com exclusões significativas na área agrícola. Destaca-se, ainda, que há listas positivas de serviços que entram no regime de livre comércio em vez de listas negativas. Não há mecanismo de solução de controvérsias investidor-Estado, mas está prevista uma revisão sobre o tema no prazo de cinco anos após a entrada em vigor. O comércio eletrônico, embora abarcado pelo acordo, com o compromisso de não imposição de tarifas alfandegárias sobre transmissões eletrônicas, prevê uma série de exceções e não está incluindo no sistema de solução de controvérsias. As partes comprometeram-se a não impor tarifas sobre transmissões eletrônicas. Há tratamento diferenciado para países em desenvolvimento, como prazos mais dilatados para implementação dos compromissos. A harmonização de regras de origem facilitará a formação de cadeias regionais de produção e de comércio, neutralizando o efeito *noodle/spaghetti bowl*. O acordo abre espaço, ainda, para PMEs inserirem-se nas cadeias, sobretudo, no comércio eletrônico.

Dos quinze signatários do RCEP, 14 já o ratificaram. Previa-se que entraria em vigor após a ratificação de ao menos seis membros da ASEAN e três não membros da ASEAN que fossem signatários originais. O acordo entrou em vigor em 1º de janeiro de 2022, para dez deles (Austrália, Nova Zelândia, Brunei Darussalam, Camboja, China, Japão, Laos, Singapura, Tailândia e Vietnã); em 1º de fevereiro para a Coreia do Sul; em 18 de março, para a Malásia. O acordo entrou em vigor para a Indonésia em 2 de janeiro de 2023, e para as Filipinas em 2 de junho, 60 dias depois dos respectivos depósitos do instrumento da ratificação. Apenas Myanmar ainda não o ratificou.

A Índia anunciou a retirada das negociações da RCEP logo após a terceira cúpula, em novembro de 2019, alegando efeitos deletérios do acordo sobre seus cidadãos. Nos últimos anos, a Índia registrou déficit anual superior a US$ 100 bilhões com o agregado dos parceiros da RCEP, incluindo mais de US$ 50 bilhões apenas com a China. Portanto, temia déficits ainda mais profundos em razão da liberalização comercial promovida pelo acordo. Soma-se a isso o desconforto indiano com a proeminência chinesa na parceria (e na região), em meio ao recrudescimento de tensões entre os dois vizinhos – que ficou ainda mais evidente em 2020, já após a retirada indiana das negociações.

Da perspectiva institucional, haverá encontros ministeriais anuais. Os ministros do RCEP decidem por consenso. Estabeleceu-se também um Comitê do RCEP, responsável pela implementação, emendas do acordo, além da supervisão e coordenação dos demais comitês subsidiários, e que deve reportar aos ministros do RCEP. Há comitês subsidiários em matéria de bens, serviços, desenvolvimento sustentável e meio ambiente.

Fonte: Fazcomex

Entre críticas e dúvidas quanto à RCEP, aponta-se que as reformas tarifárias não serão tão drásticas, o prazo de implementação é longo, e há inúmeras exceções. Além disso, a vantagem chinesa nas cadeias globais de valor e a política de não mercado chinesa (estatais chinesas, opacidade, participação do governo nas iniciativas privadas, agressividade nos contratos) podem agravar as assimetrias em relação às outras partes, especialmente, países com economias fragilizadas como Myanmar, Camboja e Laos, sem condições estruturais e políticas para enfrentar a concorrência chinesa. Nesse sentido, possivelmente não haverá deslocamento de cadeias de valor, intensificando a lógica de fornecedores agrícolas e de matéria-prima para Austrália, Nova Zelândia e Myanmar. Há, ainda, necessidade de adequar políticas internas para que os países menos desenvolvidos possam beneficiar-se do RCEP.

Geopoliticamente, o RCEP pode consolidar a proeminência da China na região do Pacífico: os Estados Unidos (EUA) afastam-se ainda mais da região, após a retirada das negociações do Acordo de Parceria Transpacífica (TPP, na sigla em inglês), e a Índia, ao optar pela retirada das negociações do RCEP, também contribuiu para esse cenário. Mesmo assim, caso desejar, a Índia poderá aceder ao RCEP como negociador original. Já para demais países e territórios, a acessão é prevista após 18 meses da entrada em vigor do RCEP (portanto, no primeiro dia de julho de 2023) e precisa do consentimento das partes (Artigo 20.9), embora o procedimento ainda deva ser definido pelo Comitê do RCEP. Como já era cogitado, Hong Kong, que possui um acordo de livre

comércio com a ASEAN em vigor desde 2019, submeteu, oficialmente, em fevereiro de 2022, sua candidatura à acessão à RCEP. Bangladesh e Sri Lanka também já teriam pedido acessão.

b) Comparação da RCEP com a CPTPP

Ainda que a RCEP tenha escopo temático amplo, que vai além aos acordos de livre comércio existentes entre as partes, é muito mais limitado em termos da profundidade dos compromissos do que a CPTPP (para mais detalhes, ver seção anterior). Entre os pontos discrepantes do RCEP com relação ao CPTPP, está a ausência de dispositivos relativos a temas como subsídios governamentais, direitos trabalhistas, direitos humanos, proteção ambiental e sustentabilidade.

Quanto às inter-relações entre a RCEP e a CPTPP, elas estão evidentes desde o início da proposta da RCEP, em 2011. Com apoio da China, a RCEP foi interpretada de início como um acordo concorrente e mais inclusivo do que o TPP, então encabeçado pelos EUA. Os dois mega-acordos têm naturezas distintas: enquanto a RCEP, na prática, é a formalização de uma integração que já existia *de facto*, o CPTPP pode ser concebido como, de certa forma, um exercício de estabelecimento de padrões para o comércio global. Além disso, o comércio entre os países da RCEP tem como centro a integração de cadeias de valor verticais, enquanto o comércio entre os signatários do CPTPP decorre de uma combinação de integração horizontal e vertical. Em comum, são mega-acordos envolvendo países cujas economias estão entre as mais dinâmicas do mundo, e que afetarão necessariamente o sistema global de comércio. Outro ponto de interseção entre as duas iniciativas envolve a proposta de uma Área de Livre Comércio da Ásia-Pacífico (FTAAP, na sigla em inglês).

A inter-relação entre as iniciativas comerciais pode ser identificada tanto no momento das negociações dos acordos (ainda na época do TPP) quanto no momento das conclusões dos documentos. No caso específico das conclusões, o fato da retração dos EUA fez com que o atual CPTPP investisse em um conjunto de dispositivos menos voltado aos interesses norte-americanos, ao passo que a RCEP avançou na direção do estabelecimento de uma área de comércio focada na região, com particular atenção para os potenciais fluxos originários de Japão e Coreia do Sul para a China, que podem substituir fluxos outrora iniciados pela União Europeia (UE) e pelos EUA. Quanto ao CPTPP, há também o avanço das negociações voltadas ao estabelecimento das futuras regras do comércio global; com a exclusão tanto de EUA quanto da UE, cresce a possibilidade de que esses atores tradicionais percam espaço na definição de como será o regime comercial global no futuro – algo que se acentua com o malogro das negociações da Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (TTIP, na sigla em inglês), que atribuiria às duas margens do Atlântico Norte um maior potencial de serem os maiores *rulemakers* do regime comercial vindouro.

Os acordos não são mutuamente excludentes, e os países signatários devem-se beneficiar de ambas as iniciativas. Apesar de temores de um *noodle/spaghetti bowl*[1856], com efeitos deletérios da sobreposição dos dois acordos, há projeções favoráveis de benefícios econômicos aos países que participarem de ambas as iniciativas. Isso é ainda mais verdadeiro para os países do CPTPP que, simultaneamente, estejam na RCEP, sobretudo pelo fato de esta ser maior em escala, considerando o número de países participantes e o total de suas populações. O potencial de ganhos absolutos advindos da RCEP é quase o dobro daquele do CPTPP; ademais, a liberalização

[1856] O conceito de *noodle/spaghetti bowl* remonta à ideia de um complexo emaranhado de normas e regulamentos comerciais sobrepostos decorrente da coexistência de diversos acordos entre os países da região da Ásia-Pacífico – no caso específico, os temores dizem respeito à sobreposição de normas do CPTPP e da RCEP.

comercial trazida pela RCEP será maior que aquela do CPTPP, pelo fato de que os países da RCEP terem, atualmente, barreiras tarifárias mais altas que os integrantes do CPTPP. Assim, mesmo que não haja a eliminação completa de tarifas, o impacto da RCEP tende a ser superior ao do CPTPP nos fluxos econômicos e comerciais. Por exemplo, o PIB de Singapura tem aumento projetado de 2% ao integrar os dois acordos, ao passo que, estando apenas no CPTPP, o aumento seria de 1%, e somente na RCEP, de 1,6%. Esse mesmo raciocínio se aplica a Austrália, Japão, Malásia, Nova Zelândia e Vietnã. A razão mais evidente para isso é que os países que estiverem nos dois acordos poderão acessar mercados dos continentes americano e asiático, por exemplo, ao mesmo tempo, de Canadá e México a China e Japão.

Outro exemplo de não excludência é o pedido de países como Nova Zelândia e Austrália para que a RCEP importe certas regras e provisões do CPTPP, o que levaria à adoção de regras mais rigorosas por parte daquela, o que melhoraria a qualidade das relações econômicas e comerciais entre os países dos blocos. Nesse sentido, pode-se dizer que o principal impacto positivo de um mega-acordo sobre outro seria a consolidação da integração econômica entre os países das regiões.

c) Efeitos para os seus integrantes

As novas áreas de comércio preferencial estabelecidas entre os países da região da Ásia-Pacífico trazem riscos potenciais aos países que a integram. No caso específico do CPTPP, isso é percebido desde as negociações; economias menores, a exemplo de Brunei e Peru, por terem pouco poder de barganha face às economias mais representativas dentro do acordo, acabam impelidas a aceitar condições menos favoráveis no processo decisório. Ademais, muitos dos países envolvidos nesses acordos já têm economias amplamente abertas a importações, o que fez com que, durante as negociações, tivessem menor poder de barganhar aberturas em setores estratégicos de outros países. Isso se fez presente de forma mais eloquente no caso da Austrália nas negociações do TPP, por exemplo, que tinha seu mercado bastante aberto aos produtos dos EUA, mas teve dificuldade em abrir o mercado norte-americano às exportações de produtos agropecuários australianos.

Por outro lado, juntamente com a RCEP (ver seção seguinte), a CPTPP também tem efeitos positivos potenciais para o fortalecimento das cadeias regionais de valor e para a inserção de suas partes nas cadeias globais de valor, consolidando a Ásia-Pacífico como centro dinâmico do comércio internacional. A adesão a um desses acordos amplia a capacidade de participação desses países nas cadeias globais de valor, pois, ao adotarem procedimentos produtivos, operacionais e logísticos harmonizados, esses países se tornam mais atrativos para empresas transnacionais que buscam otimizar custos segmentando suas estruturas produtivas em vários países diferentes. Além disso, ao integrar esses mega-acordos, um país ampla sua capacidade de atuar de forma ativa da formulação de normatizações e regras que têm o potencial de, futuramente, serem estendidas para o restante do mundo, no que é chamado "efeito agenda". Ambos os acordos têm disposições e graus de ambição distintos, e não se sabe como interagirão – e quais serão os efeitos de eventuais inconsistências, especialmente para as partes comuns de ambos (Austrália, Brunei, Japão, Malásia, Nova Zelândia, Singapura e Vietnã). Não se descarta que ambos os acordos se tornem as bases (o CPTPP já tem sido usado como *benchmark* para outras negociações de suas partes) para eventual continuidade de discussões de caráter mais amplo na região, como a FTAAP.

d) EUA e China na integração econômico-comercial da Ásia-Pacífico

A integração econômico-comercial na região da Ásia-Pacífico teve na crise financeira global de 2008 ponto de inflexão, ao trazer à tona várias fragilidades na maneira que a região operava economicamente. Até então, não havia nenhuma iniciativa substancial de impulsionar a criação de um acordo de livre comércio regional, com as ações se limitando a acordos geograficamente mais limitados entre alguns países na região. A crise de 2008 fez com que os países da região percebessem que o foco excessivo em exportações para mercados desenvolvidos (como EUA e UE) se revelasse uma fraqueza, levando à busca por uma estrutura econômica mais equilibrada, fundamentada por medidas domésticas e regionais, a exemplo da eliminação progressiva de barreiras tarifárias. Há expectativas de progresso rumo ao estabelecimento de uma área de livre comércio que abranja todo o Leste Asiático; contudo, há diferentes caminhos para isso, sendo o CPTPP e a RCEP duas rotas possíveis. Não causa surpresa o fato de os mega-acordos regionais terem sido concluídos enquanto Donald Trump estava à frente dos EUA, sobretudo pelo fato de que o país não se mostrava inclinado a usar seu poder para conter processos de regionalização.

Quanto às perspectivas a partir da percepção de EUA e China como pilares, cumpre lembrar que o primeiro, tradicionalmente um ator central na região, não é parte de nenhum dos dois acordos. Isso decorre, inicialmente, da preferência de Donald Trump por uma política unilateralista e isolacionista; atualmente, da ausência de intenção por parte de Joe Biden de reverter isso, ao menos no tocante à região. Isso pode fazer diferença para a posição dos EUA na geopolítica local e global, ao considerar-se que os acordos, ao solidificar as relações entre os países da região, têm o potencial de fazer com que a Ásia-Pacífico se torne um dos principais *rulemakers* no que concerne a dinâmicas econômicas e comerciais; enquanto os EUA se mantiverem distantes dos acordos, isso pode fazer com que a China ganhe terreno em um campo estratégico. Isso ganha força ao considerar-se que o centro de gravidade da economia mundial já vem se deslocando para o Oriente desde a década de 2000.

A entrada em vigor da RCEP é uma vitória diplomática da China, que se projeta como defensora de uma ordem baseada em regras. Outra vencedora é a ASEAN, que foi exitosa em avançar o acordo, congregando China, Coreia do Sul e Japão e fazendo com que os três países chegassem a um acordo, no qual ganharão economicamente de sua integração facilitada às cadeias regionais de valor; outros países que deverão ser beneficiados são aqueles que não tinham um acordo de livre comércio com o Japão, e agora ganharão acesso facilitado a um dos maiores mercados do mundo.

VI. Fórum de Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC) e Área de Livre Comércio da Ásia-Pacífico (FTAAP)

O Fórum de Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC, na sigla em inglês) é um fórum econômico regional criado em 1989 para alavancar a crescente interdependência da Ásia-Pacífico, gerando prosperidade por meio da promoção de um crescimento equilibrado, inclusivo, sustentável, inovador e seguro e acelerando a integração econômica regional. É constituído por Austrália, Brunei, Canadá, Chile, China, Singapura, Coreia do Sul, Estados Unidos (EUA), Filipinas, Hong Kong, Indonésia, Japão, Malásia, México, Nova Zelândia, Papua Nova Guiné, Peru, Rússia, Tailândia, Taiwan (como Taipé Chinês) e Vietnã.

A APEC busca facilitar o comércio entre os membros, por exemplo, através do alinhamento de padrões regulatórios. Conta, ainda, com projetos em diferentes áreas, como educação digital para comunidades rurais e eficiência energética. Os membros da APEC tomam decisões por consenso, mas os compromissos assumidos são voluntários, não obrigatórios.

Mesmo que em estágio menos avançado, há tratativas em curso na região da Ásia-Pacífico para um acordo de livre comércio que, entre as suas partes, conte com EUA e China. Trata-se da ideia de formação de uma Área de Livre Comércio da Ásia-Pacífico (FTAAP), a qual incluiria todas as 21 nações que compõem a APEC. Tal acordo acabaria por aglutinar não apenas EUA e China, mas todos os membros do Acordo Abrangente e Progressivo para a Parceria Transpacífica (CPTPP, na sigla em inglês), outros integrantes da Parceria Econômica Regional Abrangente (RCEP, na sigla em inglês) e uma economia importante como a Rússia.

A ideia formalmente foi lançada em 2006, recuperada pela China na década seguinte, mas já tem sido aventada desde a década de 1960. Em 2014, em Pequim, foi definido que, até o final de 2016, seria apresentado estudo sobre a viabilidade da criação da FTAAP, mas, embora as partes venham reiterando seu compromisso, pouco se avançou, especialmente durante o governo Trump. Em 2021, a criação da FTAAP foi brevemente mencionada em documento da APEC intitulado *APEC PUTRAJAYA VISION 2040*, ao se abordar esforços para continuar promovendo a integração econômica regional. Em 2022, lançou-se o "*Free-Trade Area of the Asia-Pacific (FTAAP) Agenda Work Plan 2023-2026*", mencionado pelos ministros na declaração ao final da cúpula de novembro.

A Cúpula da APEC de 2023 foi realizada em novembro, em São Francisco. O foco foi a sustentabilidade fiscal de longo prazo de seus membros. Os EUA aproveitaram a oportunidade para buscar fortalecer o Quadro Econômico Indo-Pacífico para a Prosperidade (IPEF, na sigla em inglês). Às margens do evento, houve encontro entre Biden e Xi. Putin, que não havia comparecido na cúpula anterior, novamente não esteve presente. Devido à "*One China Policy*", o Taipé Chinês não envia presidentes às cúpulas, mas, sim, um enviado especial.

VII. Zona de Comércio Livre Continental Africana (AfCFTA)

Para a Zona de Comércio Livre Continental Africana (AfCFTA, na sigla em inglês), ver seção específica no capítulo 7.

6.4. Brasil, comércio exterior, promoção comercial e investimentos

I. Balança comercial[1857]

a) 2023

O comércio exterior brasileiro bateu recorde de exportações em 2023, com US$ 339,7 bilhões. As importações diminuíram para US$ 240,8 bilhões, em relação aos US$ 272,6 bilhões de 2022. Essa diferença resultou em um superávit recorde, que atingiu US$ 98,8 bilhões. Alguns dos fatores que explicam o resultado são a recuperação da economia chinesa, com aumento da demanda de consumo, e o bom desempenho da economia estadunidense, cuja inflação está sendo reduzida sem um impacto recessivo (*soft landing*).

Exportações US$ Milhões
339.672,8
↑1,7% Var. Jan-Dez 2023/2022

Importações US$ Milhões
240.834,6
↓-11,7% Var. Jan-Dez 2023/2022

Corrente US$ Milhões
580.507,4
↓-4,3% Var. Jan-Dez 2023/2022

Saldo US$ Milhões
98.838,2
Superávit Jan-Dez 2023

US$ 350 Bilhões
US$ 300 Bilhões
US$ 250 Bilhões
US$ 200 Bilhões
US$ 150 Bilhões
US$ 100 Bilhões
US$ 50 Bilhões
US$ 0
2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018 2019 2020 2021 2022 2023

Periodicidade: Mensal Anual Acumulado Tipo: Exportação/Importação Corrente Saldo Gráfico: Linha Barras

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

[1857] Com dados e gráficos da Comex Stat e do ComexVis: http://comexstat.mdic.gov.br/pt/comex-vis.

Com relação às exportações, do valor total exportado (US$ 339 bilhões), US$ 177,2 bilhões (52%) foram provenientes da indústria de transformação; US$ 81,5 bilhões (24%), da agropecuária; e US$ 78,8 bilhões (23%), da indústria extrativa. A pauta de produtos exportados permaneceu a mesma do ano anterior, apesar da mudança de posição entre alguns deles. Os dez principais produtos compuseram 61,2% da pauta de exportações do país, resumindo-se a 1) soja e derivados; 2) petróleo; 3) minério de ferro; 4) açúcar; 5) milho; 6) carne bovina e de aves; e 7) celulose.

2022	**2023**
1. soja (14%) (+1)	**1. soja[1858] (16%) (=)**
2. óleos brutos (13%) (+1)	**2. óleos brutos[1859] (13%) (=)**
3. minério de ferro e concentrados (8,7%) (-2)	**3. minério de ferro e concentrados[1860] (9%) (=)**
4. óleos combustíveis (3,9%) (+3)	**4. açúcares e melaços[1861] (4,6%) (+3)**
5. milho não moído (3,6%) (+9)	**5. milho não moído[1862] (4%) (=)**
6. carne bovina (3,5%) (-1)	**6. farelos de soja e outros alimentos para animais[1863] (3,6%) (+2)**
7. açúcares e melaços (3,6%) (-3)	**7. óleos combustíveis[1864] (3,3%) (-3)**

[1858] Variação: +14,4%. Principais destinos: 1. China (73%), 2. Argentina (3,8%) e 3. Espanha (2,7%).
[1859] Variação: 0. Principais destinos: 1. China (47%), 2. EUA (11%) e 3. Países Baixos (8,2%).
[1860] Variação: +5,5%. Principais destinos: 1. China (64%%), 2. Malásia (5,7%) e 3. Japão (4%).
[1861] Variação: +42,9%. Principais destinos: 1. China (12%), 2. Índia (7,8%) e 3. Argélia (5,9%).
[1862] Variação: +11,8%. Principais destinos: 1. China (27%), 2. Japão (11%) e 3. Vietnã (8,4%).
[1863] Variação: +11,6%. Principais destinos: 1. Indonésia (16%), 2. Tailândia (13%) e 3. Alemanha (8%).
[1864] Variação: -13,5%. Principais destinos: 1. Singapura (42%), 2. EUA (11%) e 3. Países Baixos (4,1%).

2022	**2023**
8. farelos de soja e outros alimentos para animais (3,3%) (-2)	**8. carne bovina[1865] (2,8%) (-2)**
9. carnes de aves (2,7%) (-1)	**9. carnes de aves[1866] (2,6%) (=)**
10. celulose (2,5%) (-1)	**10. celulose[1867] (2,3%) (=)**

Embora o preço das exportações tenha caído 6,3%, o volume exportado aumentou 8,7%, o que garantiu o aumento de 1,7% no valor das exportações em 2023. O aumento do volume das exportações foi puxado pela demanda da Ásia (exclusive Oriente Médio), com variação de 20% em relação a 2022. Houve aumentos menos expressivos no volume das exportações para a América do Norte (9%) e África (2,7%). Para as demais regiões, houve redução do volume exportado: América do Sul (-6,7%), Oriente Médio (-3,5%), Europa (-3,3%) e Oceania (-4%).

Entre os dez principais destinos das exportações do Brasil, as vendas aumentaram mais para México (+21,6%), China (+16,6%), Singapura (+11,5%) e Argentina (+8,9%). Entre os setores, houve retração na indústria de transformação (-2,3%) e aumento na agropecuária (+9%) e na indústria extrativa (+3,5%). A China restabeleceu seu nível de participação nas exportações brasileiras em 31%, igual ao de 2021. A queda em 2022 pode ser explicada pelas dificuldades que a economia chinesa passou naquele ano, com crescimento do produto interno bruto (PIB) em 3%, comparado ao projetado para 2023 de mais de 5%. O valor das exportações para a China em 2023 foi de US$ 104,3 bilhões, sendo a primeira vez em que o Brasil exporta mais de US$ 100 bilhões para um único país.

2022	**2023**
1. China (26,8%) (=)	**1. China (31%)[1868] (=)**

[1865] Variação: -19,6%. Principais destinos: 1. China (60%), 2. Chile (5,1%) e 3. EUA (4,9%).
[1866] Variação: +0,9%. Principais destinos: 1. China (18%), 2. Japão (11%) e 3. EAU (9,9%).
[1867] Variação: -5,3%. Principais destinos: 1. China (48%), 2. EUA (7,8%) e 3. Itália (7,4%).
[1868] X: US$ 104,3 bilhões (+16,6%).

2022	**2023**
2. EUA (11,2%) (=)	**2. EUA (11%)[1869] (=)**
3. Argentina (4,6%) (=)	**3. Argentina (4,9%)[1870] (=)**
4. Países Baixos (3,6%) (=)	**4. Países Baixos (3,6%)[1871] (=)**
5. Espanha (2,9%) (+5)	**5. México (2,5%)[1872] (+3)**
6. Chile (2,7%) (-1)	**6. Chile (2,3%)[1873] (=)**
7. Singapura (2,5%) (-1)	**7. Espanha (2,3%)[1874] (-2)**
8. México (2,1%) (=)	**8. Singapura (2,2%)[1875] (-1)**
9. Japão (2%) (=)	**9. Japão (1,9%)[1876] (=)**
10. Índia (1,9%) (+3)	**10. Canadá (1,7%)[1877] (+3)**
11. Alemanha (1,9%) (=)	**11. Alemanha (1,7%) (=)**
12. Coreia do Sul (1,9%) (-5)	**12. Coreia do Sul (1,7%) (=)**
13. Canadá (1,6%) (-1)	**13. Índia (1,4%) (-3)**
14. Colômbia (1,5%) (+3)	**14. Malásia (1,2%) (+5)**
15. Itália (1,5%) (=)	**15. Indonésia (1,2%) (+13)**
16. Bélgica (1,3%) (=)	**16. Itália (1,2%) (-1)**
17. Portugal (1,3%) (+6)	**17. Colômbia (1,1%) (-3)**
18. Irã (1,3%) (+15)	**18. Vietnã (1,1%) (+8)**
19. Malásia (1,1%) (-5)	**19. Portugal (1,1%) (-2)**
20. Reino Unido (1,1%) (-1)	**20. Paraguai (1,1%) (+3)**

[1869] X: US$ 36,9 bilhões (-1,5%).
[1870] X: US$ 16,7 bilhões (+8,9%).
[1871] X: US$ 12,1 bilhões (+1,5%).
[1872] X: US$ 8,6 bilhões (+21,6%).
[1873] X: US$ 7,9 bilhões (-12,6%).
[1874] X: US$ 7,8 bilhões (-19,5%).
[1875] X: US$ 7,4 bilhões (-11,5%).
[1876] X: US$ 6,6 bilhões (-0,1%).
[1877] X: US$ 5,8 bilhões (+6,9%).

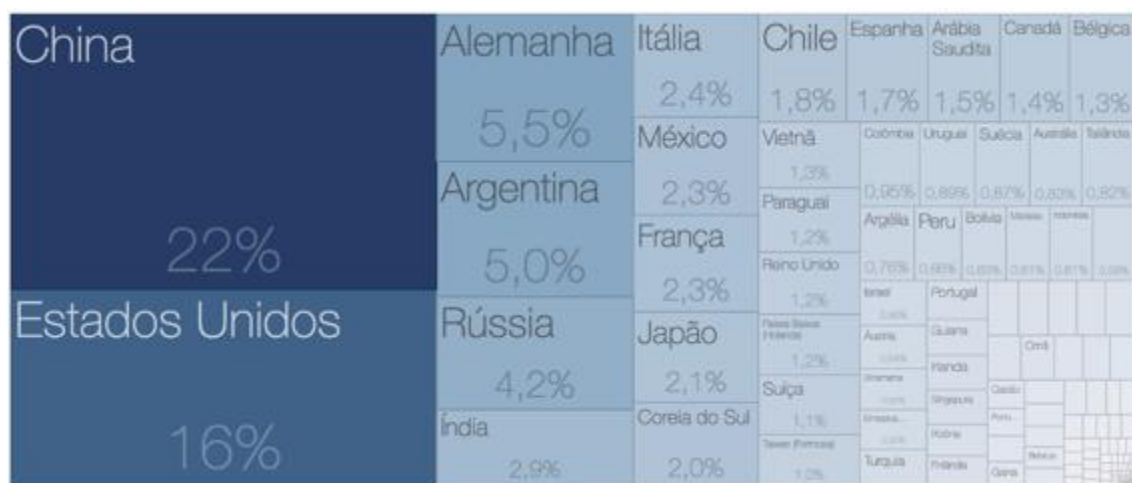
No que tange às importações, a queda do valor total (-11,7%) decorreu, principalmente, da queda preço dos produtos importados (-8,8%), enquanto o volume caiu apenas 2,6%. Do total importado (US$ 240,8 bilhões), a absoluta maioria proveio da indústria de transformação, com US$ 218,4 bilhões (91%), seguido de US$ 16,1 bilhões (6,7%) da indústria extrativa e US$ 4,5 bilhões (1,9%) da agropecuária. A principal tendência entre os produtos mais importados foi de queda de seu percentual de participação no total: é o caso de óleos combustíveis de petróleo (-26%), adubos e fertilizantes químicos (-41%), válvulas, tubos e transistores (-21%) e compostos organo-inorgânicos (-31%). Em seu conjunto, os produtos mais importados compuseram 37,1% do total importado.

2022	**2023**
1. Adubos ou fertilizantes químicos (9,1%) (=)	**1. Óleos combustíveis (7,2%)[1878] (+1)**
2. Óleos combustíveis (8,6%) (=)	**2. Adubos ou fertilizantes químicos (6,1%)[1879] (-1)**
3. Válvulas e tubos e transistores (4,2%) (+1)	**3. Válvulas e tubos e transistores (3,8%)[1880] (=)**
4. compostos organo-inorgânicos (3,6%) (+3)	**4. Óleos brutos de petróleo (3,8%)[1881] (+1)**
5. óleos brutos de petróleo (3,6%) (+7)	**5. Partes e acessórios de veículos automotivos (3%)[1882] (+1)**

[1878] Variação: -26,5%. Principais origens: 1. Rússia (30%), 2. EUA (28%) e 3. Países Baixos (8%).
[1879] Variação: -40,8%. Principais origens: 1. Rússia (24%), 2. Canadá (13%) e 3. China (11%).
[1880] Variação: -20,8%. Principais origens: 1. China (60%), 2. Coreia do Sul (12%) e 3. Taiwan (11%).
[1881] Variação: -8,6%. Principais origens: 1. Arábia Saudita (22%), 2. EUA (18%) e 3. Argélia (15%).
[1882] Variação: -3,8%. Principais origens: 1. China (14%), 2. Japão (13%) e 3. Alemanha (9,6%).

2022	**2023**
6. Partes e acessórios de veículos automotivos (2,8%) (=)	**6. Medicamentos e produtos farmacêuticos, exceto veterinários (3%)[1883] (+1)**
7. medicamentos e produtos farmacêuticos, exceto veterinários (2,6%) (-4)	**7. Compostos organo-inorgânicos (2,8%)[1884] (-3)**
8. Inseticidas, rodenticidas, fungicidas e herbicidas (2,5%) (+2)	**8. Motores e máquinas não elétricos e suas partes (2,7%)[1885] (+2)**
9. Equipamentos de telecomunicações (2,4%) (-4)	**9. Veículos automóveis de passageiros (2,4%)[1886] (+6)**
10. Motores e máquinas não elétricos e suas partes (2,1%) (-1)	**10. Equipamentos de telecomunicações (2,4%)[1887] (-1)**

Por um lado, houve aumento do volume importado da Europa (+3,9%) e da América do Sul (+1,9%), em relação a 2022. Por outro lado, houve queda do volume importado da maioria das demais regiões: América do Norte (-17%), Oriente Médio (-15%), África (-0,7%) e Oceania (-0,6%). O volume importado da Ásia (exclusive Oriente Médio) manteve-se o mesmo.

Entre os dez países dos quais o Brasil mais importa, as maiores variações, em 2023, foram com Rússia (+27,4%), Estados Unidos (EUA, -26%), Índia (-22,2%) e China (-12,5%). Houve redução das importações em todas as atividades econômicas: indústria extrativa (-27%), agropecuária (-21%) e indústria de transformação (-10%).

[1883] Variação: +1,2%. Principais origens: 1. Bélgica (16%), 2. Alemanha (15%) e 3. EUA (11%).
[1884] Variação: -31,3%. Principais origens: 1. China (37%), 2. Índia (16%) e 3. Alemanha (15%).
[1885] Variação: +14,7%. Principais origens: 1. EUA (74%), 2. França (14%) e 3. Alemanha (2%).
[1886] Variação: +59,2%. Principais origens: 1. Argentina (39%), 2. China (19%) e 3. México (12%).
[1887] Variação: -14,1%. Principais origens: 1. China (56%), 2. Vietnã (13%) e 3. EUA (8,5%).

2022	**2023**
1. China (22,3%) (=)	**1. China (22%)[1888] (=)**
2. EUA (18,8%) (=)	**2. EUA (16%)[1889] (=)**
3. Argentina (4,8%) (=)	**3. Alemanha (5,5%)[1890] (+1)**
4. Alemanha (4,7%) (=)	**4. Argentina (5%)[1891] (-1)**
5. Índia (3,2%) (=)	**5. Rússia (4,2%)[1892] (+1)**
6. Rússia (2,9%) (=)	**6. Índia (2,9%)[1893] (-1)**
7. Itália (2%) (=)	**7. Itália (2,4%)[1894] (=)**
8. Coreia do Sul (2%) (+1)	**8. México (2,3%)[1895] (+3)**
9. Arábia Saudita (1,9%) (+6)	**9. França (2,3%)[1896] (+4)**
10. Japão (1,9%) (-2)	**10. Japão (2,1%)[1897] (=)**
11. México (1,9%) (=)	**11. Coreia do Sul (2%) (-3)**
12. Canadá (1,9%) (+6)	**12. Chile (1,8%) (+2)**
13. França (1,8%) (-3)	**13. Espanha (1,7%) (+2)**
14. Chile (1,7%) (-2)	**14. Arábia Saudita (1,5%) (-5)**
15. Espanha (1,4%) (-1)	**15. Canadá (1,4%) (-3)**
16. Paraguai (1,3%) (-3)	**16. Bélgica (1,3%) (+1)**
17. Bélgica (1,3%) (+3)	**17. Vietnã (1,3%) (+1)**
18. Vietnã (1,1%) (-2)	**18. Paraguai (1,2%) (-2)**
19. Taiwan (1%) (-2)	**19. Reino Unido (1,2%) (+1)**

[1888] M: US$ 53,2 bilhões (-12,5%).
[1889] M: US$ 38 bilhões (-26%).
[1890] M: US$ 13,1 bilhões (+2,6%).
[1891] M: US$ 12 bilhões (-8,4%).
[1892] M: US$ 10 bilhões (+27,4%).
[1893] M: US$ 6,9 bilhões (-22,2%).
[1894] M: US$ 5,9 bilhões (+5,1%).
[1895] M: US$ 5,5 bilhões (+4,9%).
[1896] M: US$ 5,5 bilhões (+10,9%).
[1897] M: US$ 5,1 bilhões (-3,2%).

2022	**2023**
20. Reino Unido (1%) (-1)	**20. Países Baixos (1,2%) (+1)**

Em termos de corrente de comércio, a queda do valor das importações (-11,7%) tendo sido muito mais acentuada do que o aumento do valor das exportações (+1,7%) resultou em uma leve redução da corrente comercial (-4,3%). O Brasil realiza 27% de seu comércio com a China, 13% com os EUA e 5% com a Argentina. Entre os dez maiores parceiros comerciais do Brasil, as maiores variações positivas foram com o México (+14,4%), China (+4,9%) e Países Baixos (+1,7%). As maiores variações negativas foram com Índia (-23,7%), EUA (-15,7%) e Espanha (-12,5%).

Os vinte principais parceiros comerciais do Brasil em 2023 foram[1898]:

2022	**2023**
1. China (24,8%) (=)	**1. China (27%)[1899] (=)**
2. EUA (14,6%) (=)	**2. EUA (13%)[1900] (=)**
3. Argentina (4,7%) (=)	**3. Argentina (5%)[1901] (=)**
4. Alemanha (3,1%) (=)	**4. Alemanha (3,2%)[1902] (=)**
5. Índia (2,5%) (=)	**5. Países Baixos (2,6%)[1903] (+1)**
6. Países Baixos (2,4%) (+1)	**6. México (2,4%)[1904] (+3)**

[1898] Parceiros com os quais o Brasil teve superávit estão em verde; aqueles com os quais teve déficit, em vermelho.
[1899] X+M: US$ 157,5 bilhões (+4,9%).
[1900] X+M: US$ 74,8 bilhões (-15,7%).
[1901] X+M: US$ 28,7 bilhões (+0,9%).
[1902] X+M: US$ 18,8 bilhões (-1,5%).
[1903] X+M: US$ 14,9 bilhões (+1,7%).
[1904] X+M: US$ 14,1 bilhões (+14,4%).

2022	**2023**
7. Chile (2,3%) (-1)	**7. Chile (2,1%)[1905] (=)**
8. Espanha (2,2%) (+4)	**8. Espanha (2%)[1906] (=)**
9. México (2%) (+1)	**9. Japão (2%)[1907] (+1)**
10. Japão (2%) (-1)	**10. Índia (2%)[1908] (-5)**
11. Coreia do Sul (1,9%) (-3)	**11. Rússia (2%) (+3)**
12. Canadá (1,7%) (+1)	**12. Coreia do Sul (1,8%) (-1)**
13. Itália (1,7%) (-2)	**13. Itália (1,7%) (=)**
14. Rússia (1,6%) (+1)	**14. Canadá (1,6%) (-2)**
15. Singapura (1,5%) (-1)	**15. França (1,5%) (+1)**
16. França (1,4%) (-2)	**16. Singapura (1,4%) (-1)**
17. Arábia Saudita (1,4%) (+6)	**17. Arábia Saudita (1,2%) (=)**
18. Bélgica (1,3%) (+1)	**18. Vietnã (1,2%) (+6)**
19. Colômbia (1,2%) (+3)	**19. Paraguai (1,1%) (+1)**
20. Paraguai (1,2%) (-3)	**20. Bélgica (1,1%) (-2)**

Considerando-se o volume e o preço das exportações e importações brasileiras, verifica-se que a corrente de comércio se incrementou nas relações com quase todas as regiões do mundo: África (+31,6%), Oceania (+22%), América do Sul (+5,8%), América do Norte (+3,3%) e Ásia (exclusive Oriente Médio) (+2,4%). Só houve piora no comércio total com a Europa (-7,1%).

Os principais blocos econômicos de destino das exportações, de origem de importações e de maior corrente comercial com o Brasil em 2023 foram:

X	**M**	**X+M**
1. Ásia (exclusive Oriente Médio)	1. Ásia (exclusive Oriente Médio)	1. Ásia (exclusive Oriente Médio)[1909]

[1905] X+M: US$ 12,3 bilhões (-10,6%).
[1906] X+M: US$ 11,8 bilhões (-12,5%).
[1907] X+M: US$ 11,7 bilhões (-1,5%).
[1908] X+M: US$ 11,6 bilhões (-23,7%).
[1909] X: US$ 152,4 bilhões. M: US$ 83,3 bilhões. X+M: US$ 235,7 bilhões. Superávit brasileiro: US$ 69,1 bilhões.

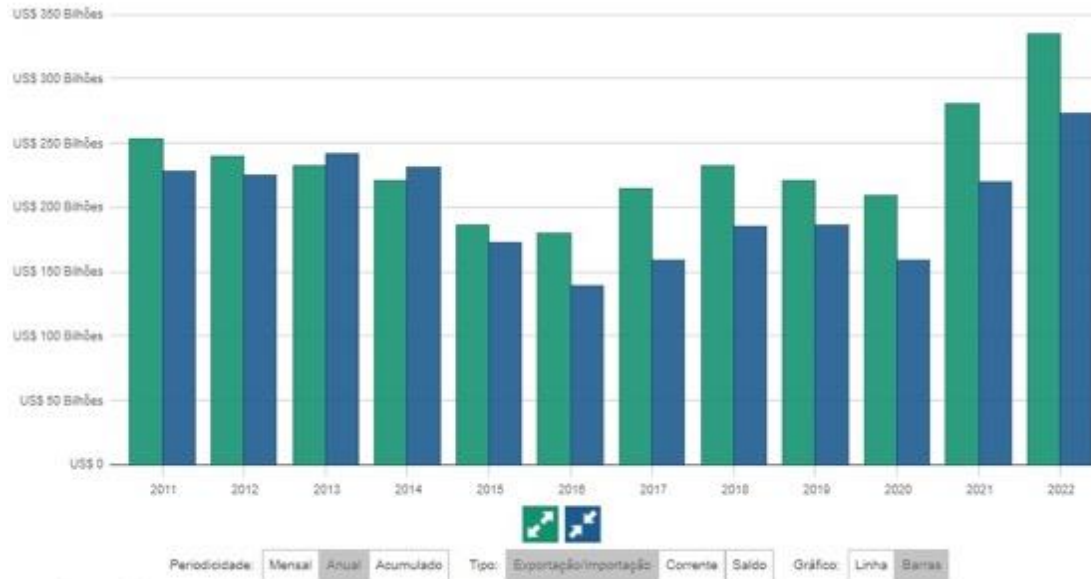
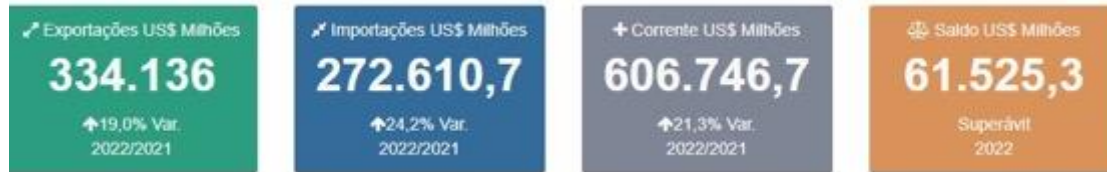
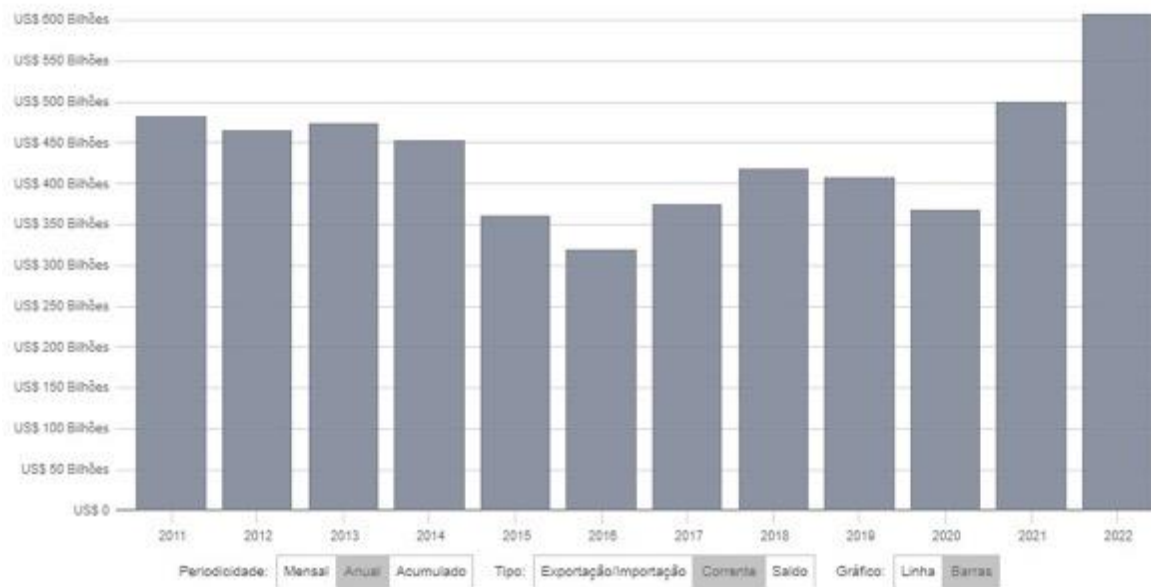
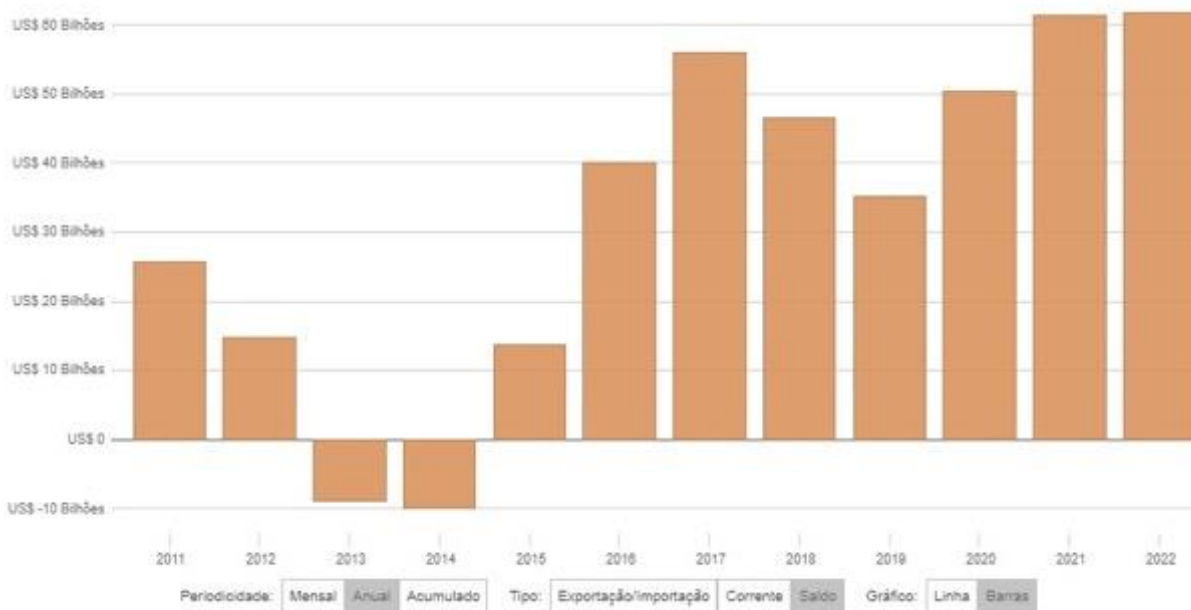
X	M	X+M
2. BRICS	2. BRICS	2. BRICS[1910]
3. Europa	3. Europa	3. Europa[1911]
4. América do Norte	4. América do Norte	4. América do Norte[1912]
5. UE	5. UE	5. UE[1913]
6. América do Sul	6. América do Sul	6. América do Sul[1914]
7. ALADI	7. ALADI	7. ALADI[1915]
8. ASEAN	8. MERCOSUL	8. MERCOSUL[1916]
9. MERCOSUL	9. Aliança do Pacífico	9. Aliança do Pacífico[1917]
10. Aliança do Pacífico	10. UEEA	10. ASEAN[1918]

Top dez estados exportadores:

1. SP	2. RJ	3. MG	4. MT	5. PR[1919]	6. RS[1920]	7. PA	8. GO	9. SC[1921]	10. BA[1922]

b) 2022

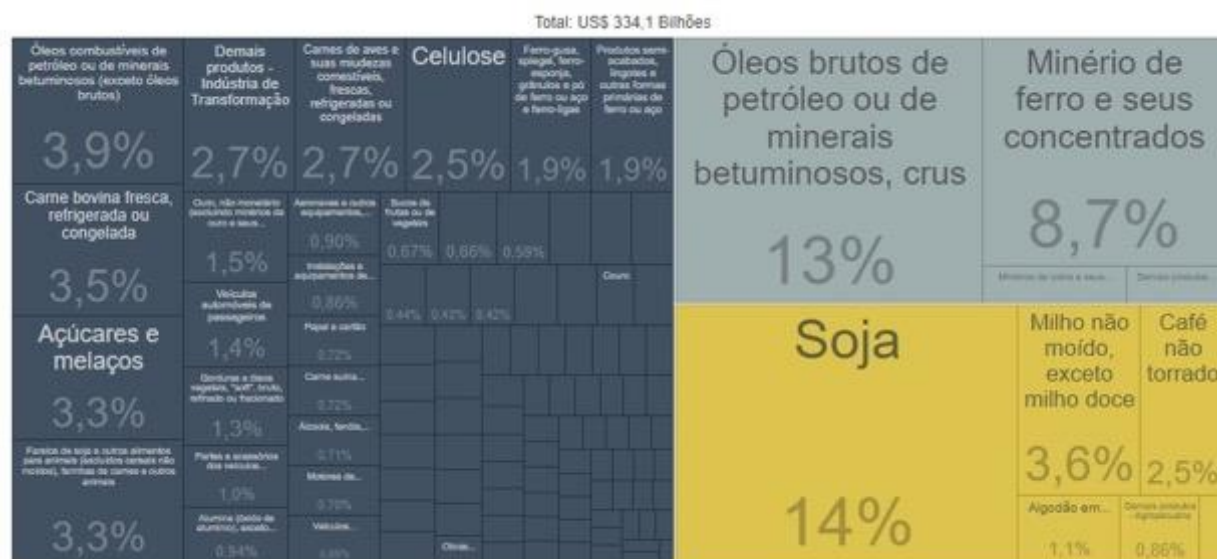
O comércio exterior brasileiro bateu, novamente, recorde de corrente, superávit e exportações em 2022. Foram US$ 334,1 bilhões em exportações e US$ 272,6 bilhões em importações, resultando em uma corrente de US$ 606,7 bilhões e um superávit de US$ 61,5 bilhões. Entre os fatores que afetaram a balança brasileira, destaca-se a retomada da economia mundial, decorrente do aumento da cobertura vacinal e de estímulos fiscais. A recuperação da demanda foi acompanhada de gargalos de oferta, pressionando os preços de diversas *commodities*, o que impulsionou as exportações do Brasil e melhorou seus termos de troca.

[1910] X: US$ 112 bilhões. M: US$ 70,6 bilhões. X+M: US$ 182,6 bilhões. Superávit brasileiro: US$ 41,3 bilhões.
[1911] X: US$ 57,6 bilhões. M: US$ 63,3 bilhões. X+M: US$ 120,9 bilhões. Déficit brasileiro: US$ 500 milhões.
[1912] X: US$ 51,2 bilhões. M: US$ 46,8 bilhões. X+M: US$ 98,1 bilhões. Superávit brasileiro: US$ 4,3 bilhões.
[1913] X: US$ 46,2 bilhões. M: US$ 45,4 bilhões. X+M: US$ 91,7 bilhões. Superávit brasileiro: US$ 800 milhões.
[1914] X: US$ 42,9 bilhões. M: US$ 28,3 bilhões. X+M: US$ 71,2 bilhões. Superávit brasileiro: US$ 14,6 bilhões.
[1915] X: US$ 36 bilhões. M: US$ 21,2 bilhões. X+M: US$ 57,2 bilhões. Superávit brasileiro: US$ 14,7 bilhões.
[1916] X: US$ 23,5 bilhões. M: US$ 17,1 bilhões. X+M: US$ 40,6 bilhões. Superávit brasileiro: US$ 6,4 bilhões.
[1917] X: US$ 23,5 bilhões. M: US$ 13,7 bilhões. X+M: US$ 37,2 bilhões. Superávit brasileiro: US$ 9,8 bilhões.
[1918] X: US$ 24,4 bilhões. M: US$ 9,2 bilhões. X+M: US$ 33,7 bilhões. Superávit brasileiro: US$ 15,1 bilhões.
[1919] Ganhou uma posição.
[1920] Perdeu uma posição.
[1921] Ganhou uma posição.
[1922] Perdeu uma posição.

Tal qual ocorreu em 2021, o aumento das exportações não se concentrou em apenas uma região do mundo. Essa diversificação reflete a continuidade de uma recuperação econômica ao redor do globo. Entre os dez maiores destinos das exportações do Brasil, por exemplo, as vendas aumentaram principalmente para Espanha (+79,4%), Singapura (+44,2%), Índia (+31,3%), Chile (+29,6%) e Argentina (+29,2%)[1923]. Entre os setores, houve queda de 4,7% na indústria extrativa e aumentos de 36% na agropecuária e 25,9% na indústria de transformação. A soja, que havia perdido a liderança da balança comercial, em 2021, para os minérios, a recuperou em 2022 (14% do total), contribuindo para o aumento da participação da agropecuária no total das exportações (22,4%). O bom desempenho externo do agronegócio ocorreu mais pelos elevados preços no mercado internacional do que pelo volume exportado pelo Brasil.

Do total das exportações brasileiras em 2022, 54,2% foram da indústria de transformação, 22,8% da indústria extrativa e 22,4% da agropecuária. Os dez principais produtos exportados pelo Brasil foram:

2021	**2022**
1. Minério de ferro e concentrados (16%) (+1)	**1. Soja (14%)[1924] (+1)**
2. Soja (14%) (-1)	**2. Óleos brutos (13%)[1925] (+1)**
3. Óleos brutos (11%) (=)	**3. Minério de ferro e concentrados (8,7%)[1926] (-2)**

[1923] Podemos destacar, ainda, o aumento expressivo das vendas para Israel (+215%) e Irã (+125%).
[1924] Variação: +20,5%. Principais destinos: 1. China (68%), 2. Espanha (4,2%) e 3. Tailândia (3,6%).
[1925] Variação: +39%. Principais destinos: 1. China (39%), 2. EUA (12%) e 3. Espanha (8,3%).
[1926] Variação: -35%. Principais destinos: 1. China (63%), 2. Malásia (5,3%) e 3. Bahrein (4,6%).

2021	**2022**
4. Açúcares e melaços (3,3%) (=)	**4. Óleos combustíveis (3,9%)[1927] (+3)**
5. Carne bovina (2,8%) (=)	**5. Milho não moído (3,6%)[1928] (+9)**
6. Farelos de soja e outros alimentos para animais (2,8%) (=)	**6. Carne bovina (3,5%)[1929] (-1)**
7. Óleos combustíveis (2,6%) (+3)	**7. Açúcares e melaços (3,3%)[1930] (-3)**
8. Carnes de aves (2,5%) (+1)	**8. Farelos de soja e outros alimentos para animais (3,3%)[1931] (-2)**
9. Celulose (2,4%) (-2)	**9. Carnes de aves (2,7%)[1932] (-1)**
10. Produtos semiacabados, lingotes e outras formas primárias de ferro ou aço (2,3%) (+4)	**10. Celulose (2,5%)[1933] (-1)**

Das principais origens de nossas importações, o Brasil comprou mais, principalmente, de Arábia Saudita (+84,2%), Rússia (+37,8%), Índia (+31,5%), EUA (+30,3%) e China (+27,5%). Houve aumento de 22,9% na demanda por bens da indústria da transformação, com destaque para adubos e fertilizantes e óleos combustíveis. A maior variação, entretanto, foi na importação de

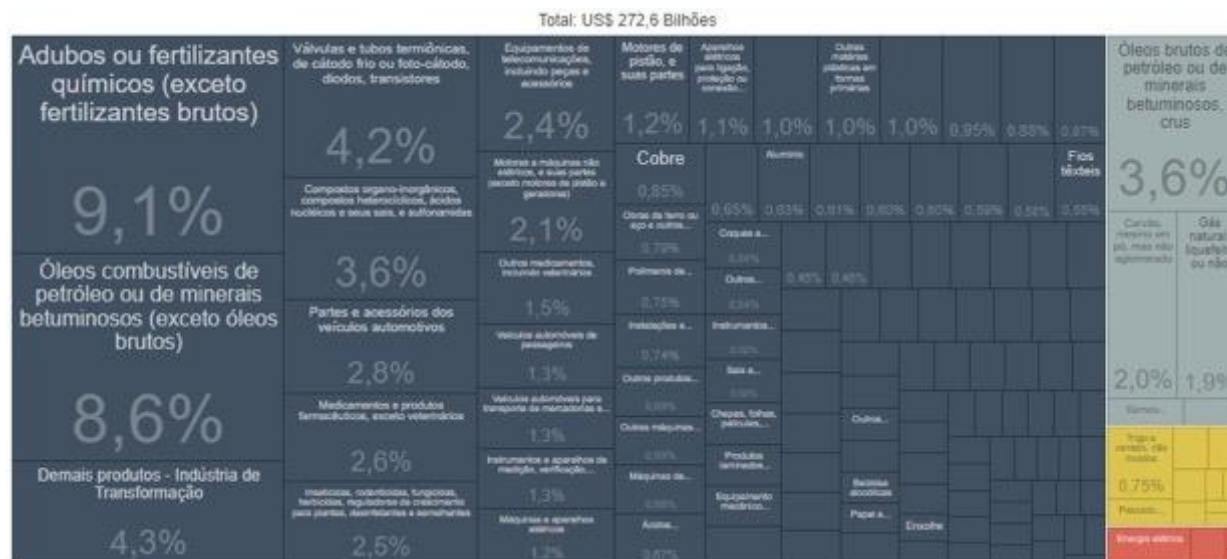
[1927] Variação: +79,5%. Principais destinos: 1. EUA (54%), 2. Índia (11%) e 3. EAU (9,5%).
[1928] Variação: +191%. Principais destinos: 1. Irã (16%), 2. Espanha (11%), 3. Japão (11%).
[1929] Variação: +48,2%. Principais destinos: 1. China (67%), 2. EUA (3,8%) e 3. Chile (3,3%).
[1930] Variação: +19,0%. Principais destinos: 1. China (15%), 2. Argélia (7%) e Marrocos (5,8%).
[1931] Variação: +38,7%. Principais destinos: 1. Indonésia (14%), 2. Tailândia (12%) e 3. Países Baixos (9,4%).
[1932] Variação: +27,8%. Principais destinos: 1. China (15%), 2. EAU (11%) e 3. Japão (11%).
[1933] Variação: +24,6%. Principais destinos: 1. China (40%), 2. EUA (14%) e Itália (9,6%).

bens da indústria extrativa (69,8%), com aumento de 148% nas compras de óleos brutos de petróleo. As importações do setor agropecuário cresceram pouco (+6,3%), enquanto as importações de "outros produtos" caíram sobremaneira (-36%), com destaque para a queda na importação de energia elétrica (-49%). O aumento das importações está relacionado à recuperação econômica do Brasil e a elevação dos preços dos bens importados.

Das importações brasileiras em 2022, 89% foram da indústria de transformação, 8,1% da indústria extrativa e 2,1% da agropecuária. Os dez principais produtos importados pelo Brasil foram:

2021	**2022**
1. Adubos ou fertilizantes químicos (6,9%) (=)	**1. Adubos ou fertilizantes químicos (9,1%)[1934] (=)**
2. Óleos combustíveis (6,1%) (=)	**2. Óleos combustíveis (8,6%)[1935] (=)**
3. Medicamentos e produtos farmacêuticos, exceto veterinários (3,7%) (+4)	**3. Válvulas e tubos e transistores (4,2%)[1936] (+1)**
4. Válvulas e tubos e transistores (3,6%) (=)	**4. Compostos organo-inorgânicos (3,6%)[1937] (+3)**
5. Equipamentos de telecomunicações (3,5%) (-2)	**5. Óleos brutos de petróleo (3,6%)[1938] (+ 7)**
6. Partes e acessórios de veículos automotivos (3,3%) (=)	**6. Partes e acessórios de veículos automotivos (2,8%)[1939] (=)**
7. Compostos organo-inorgânicos (2,9%) (-2)	**7. Medicamentos e produtos farmacêuticos, exceto veterinários (2,6%)[1940] (-4)**
8. Gás natural (2,2%) (+3)	**8. Inseticidas, rodenticidas, fungicidas e herbicidas (2,5%)[1941] (+2)**
9. Motores e máquinas não elétricos e suas partes (1,9%) (+2)	**9. Equipamentos de telecomunicações (2,4%)[1942] (-4)**

[1934] Variação: +63,2%. Principais origens: 1. Rússia (23%), 2. Canadá (15%) e 3. China (9,6%).
[1935] Variação: +75,3%. Principais origens: 1. EUA (54%), 2. Índia (11%) e 3. EAU (9,55%).
[1936] Variação: +44,5%. Principais origens: 1. China (61%), 2. Coreia do Sul (12%) e Taiwan (9,7%).
[1937] Variação: +55%. Principais origens: 1. China (50%), 2. Índia (12%) e 3. Alemanha (11%).
[1938] Variação: +148%. Principais origens: 1. Arábia Saudita (32%), 2. EUA (30%) e 3. Nigéria (12%).
[1939] Variação: +5,5%. Principais origens: 1. China (13%), 2. Japão (12%) e Alemanha (11%).
[1940] Variação: -12%. Principais origens: 1. Bélgica (17%), 2. China (14%) e 3. EUA (11%).
[1941] Variação: +66,6%. Principais origens: 1. China (43%), 2. EUA (18%) e Índia (9,9%).
[1942] Variação: -13%. Principais origens: 1. China (63%), 2. Vietnã (13%) e 3. EUA (5,4%).

2021	**2022**
10. Inseticidas, rodenticidas, fungicidas e herbicidas (1,9%) (-1)	**10. Motores e máquinas não elétricos e suas partes (2,1%)[1943] (-1)**

Os vinte principais destinos das exportações brasileiras foram:

2021	**2022**
1. China (31%) (=)	**1. China** (26,8%)[1944] (=)
2. EUA (11%) (=)	**2. EUA** (11,2%)[1945] (=)
3. Argentina (4,2%) (=)	**3. Argentina** (4,6%)[1946] (=)
4. Países Baixos (3,3%) (=)	**4. Países Baixos** (3,6%)[1947] (=)
5. Chile (2,5%) (+4)	**5. Espanha** (2,9%)[1948] (+5)
6. Singapura (2,1%) (+6)	**6. Chile** (2,7%)[1949] (-1)
7. Coreia do Sul (2%) (+4)	**7. Singapura** (2,5%)[1950] (-1)
8. México (2%) (+2)	**8. México** (2,1%)[1951] (=)

[1943] Variação: +36,2%. Principais origens: 1. EUA (74%), 2. França (13%) e 3. Alemanha (2,6%).
[1944] X: US$ 89,4 bilhões (+1,7%).
[1945] X: US$ 37,4 bilhões (+20,2%).
[1946] X: US$ 15,3 bilhões (+29,2%).
[1947] X: US$ 11,9 bilhões (+28%).
[1948] X: US$ 9,7 bilhões (+79,4%).
[1949] X: US$ 9,1 bilhões (+29,6%).
[1950] X: US$ 8,4 bilhões (+44,2%).
[1951] X: US$ 7,1 bilhões (+26,8%).

2021	**2022**
9. Japão (2%) (-3)	**9. Japão** (2%)[1952] (=)
10. Espanha (1,9%) (-2)	**10. Índia** (1,9%)[1953] (+3)
11. Alemanha (1,8%) (-4)	**11. Alemanha** (1,9%) (=)
12. Canadá (1,8%) (-7)	**12. Coreia do Sul** (1,9%) (-5)
13. Índia (1,7%) (+2)	**13. Canadá** (1,6%) (-1)
14. Malásia (1,7%) (-1)	**14. Colômbia** (1,5%) (+3)
15. Itália (1,4%) (-1)	**15. Itália** (1,5%) (=)
16. Bélgica (1,2%) (+1)	**16. Bélgica** (1,3%) (=)
17. Colômbia (1,2%) (+3)	**17. Portugal** (1,3%) (+6)
18. Turquia (1,1%) (-1)	**18. Irã** (1,3%) (+15)
19. Reino Unido (1,1%) (-1)	**19. Malásia** (1,1%) (-5)
20. Peru (1,1%) (+10)	**20. Reino Unido** (1,1%) (-1)

[1952] X: US$ 6,6 bilhões (+19,5%).
[1953] X: US$ 6,3 bilhões (+31,3%).

As vinte principais origens das importações brasileiras foram:

2021	**2022**
1. China (22%) (=)	**1. China** (22,3%)[1954] (=)
2. EUA (18%) (=)	**2. EUA** (18,8%)[1955] (=)
3. Argentina (5,4%) (+1)	**3. Argentina** (4,8%)[1956] (=)
4. Alemanha (5,2%) (-1)	**4. Alemanha** (4,7%)[1957] (=)
5. Índia (3,1%) (+2)	**5. Índia** (3,2%)[1958] (=)
6. Rússia (2,6%) (+7)	**6. Rússia** (2,9%)[1959] (=)
7. Itália (2,5%) (+2)	**7. Itália** (2%)[1960] (=)
8. Japão (2,3%) (-2)	**8. Coreia do Sul** (2%)[1961] (+1)
9. Coreia do Sul (2,3%) (-4)	**9. Arábia Saudita** (1,9%)[1962] (+6)
10. França (2,2%) (-2)	**10. Japão** (1,9%)[1963] (-2)
11. México (2,1%) (-1)	**11. México** (1,9%) (=)
12. Chile (2%) (=)	**12. Canadá** (1,9%) (+6)
13. Paraguai (1,6%) (-2)	**13. França** (1,8%) (-3)
14. Espanha (1,5%) (=)	**14. Chile** (1,7%) (-2)
15. Arábia Saudita (1,3%) (+5)	**15. Espanha** (1,4%) (-1)
16. Vietnã (1,3%) (-1)	**16. Paraguai** (1,3%) (-3)
17. Taiwan (1,2%) (=)	**17. Bélgica** (1,3%) (+3)
18. Canadá (1,2%) (=)	**18. Vietnã** (1,1%) (-2)
19. Reino Unido (1,2%) (-3)	**19. Taiwan** (1%) (-2)

[1954] M: US$ 60,7 bilhões (+27,5%).
[1955] M: US$ 51,3 bilhões (+30,3%).
[1956] M: US$ 13,1 bilhões (+9,6%).
[1957] M: US$ 12,8 bilhões (+12,9%).
[1958] M: US$ 8,9 bilhões (+31,5%).
[1959] M: US$ 7,9 bilhões (+37,8%).
[1960] M: US$ 5,6 bilhões (+1,6%).
[1961] M: US$ 5,5 bilhões (+6,9%).
[1962] M: US$ 5,3 bilhões (+84,2%).
[1963] M: US$ 5,3 bilhões (+3%).

2021	**2022**
20. Bélgica (1,1%) (+2)	**20. Reino Unido** (1%) (-1)

Jan-Dez/2022

China 22%
Estados Unidos 19%
Argentina 4,8%
Alemanha 4,7%
Índia 3,3%
Rússia 2,9%
Itália 2,0%
Coreia do Sul 2,0%
Japão 1,9%
Arábia Saudita 1,9%
México 1,9%
Canadá 1,9%
França 1,8%
Chile 1,7%
Espanha 1,4%
Paraguai 1,3%
Bélgica 1,3%
Vietnã 1,1%
Taiwan (Formosa) 1,0%
Reino Unido 1,0%
Países Baixos (Holanda) 1,0%
Austrália 0,98%
Emirados Árabes Unidos 0,92%
Suíça 0,90%
Colômbia 0,87%
Suécia 0,80%
Tailândia 0,80%
Israel 0,78%
Nigéria 0,77%
Marrocos 0,76%
Indonésia 0,68%
Uruguai 0,67%
Bolívia 0,66%
Malásia
Peru
Áustria
Argélia
Finlândia
Angola
Dinamarca
Noruega
Egito
Singapura

Os vinte principais parceiros comerciais do Brasil foram[1964]:

2021	**2022**
1. China (27,1%) (=)	**1. China** (24,8%)[1965] (=)
2. EUA (14,1%) (=)	**2. EUA** (14,6%)[1966] (=)
3. Argentina (4,8%) (=)	**3. Argentina** (4,7%)[1967] (=)
4. Alemanha (3,3%) (=)	**4. Alemanha** (3,1%)[1968] (=)
5. Índia (2,3%) (+5)	**5. Índia** (2,5%)[1969] (=)
6. Chile (2,3%) (+5)	**6. Países Baixos** (2,4%)[1970] (+1)

[1964] Parceiros com os quais o Brasil teve superávit estão em verde; aqueles com os quais teve déficit, em vermelho.
[1965] X+M: US$ 150,2 bilhões (+10,8%).
[1966] X+M: US$ 88,7 bilhões (+25,8%).
[1967] X+M: US$ 28,4 bilhões (+19,4%).
[1968] X+M: US$ 19,1 bilhões. (+16,4%).
[1969] X+M: US$ 15,2 bilhões (+31,4%).
[1970] X+M: US$ 14,7 bilhões (+28,6%).

2021	2022
7. Países Baixos (2,3%) (=)	**7. Chile** (2,3%)[1971] (-1)
8. Coreia do Sul (2,2%) (-2)	**8. Espanha** (2,2%)[1972] (+4)
9. Japão (2,1%) (-4)	**9. México** (2%)[1973] (1)
10. México (2%) (-2)	**10. Japão** (2%)[1974] (-1)
11. Itália (1,9%) (-2)	**11. Coreia do Sul** (1,9%) (-3)
12. Espanha (1,8%) (=)	**12. Canadá** (1,7%) (+1)
13. Canadá (1,5%) (=)	**13. Itália** (1,7%) (-2)
14. França (1,5%) (=)	**14. Rússia** (1,6%) (+1)
15. Rússia (1,5%) (+5)	**15. Singapura** (1,5%) (+1)
16. Singapura (1,3%) (+2)	**16. França** (1,4%) (-2)
17. Paraguai (1,3%) (-1)	**17. Arábia Saudita** (1,4%) (+6)
18. Malásia (1,3%) (+1)	**18. Bélgica** (1,3%) (+1)
19. Bélgica (1,2%) (+2)	**19. Colômbia** (1,2%) (+3)
20. Reino Unido (1,1%) (-4)	**20. Paraguai** (1,2%) (-3)

Jan-Dez/2022

China 25%
Estados Unidos 15%
Argentina 4,7%
Alemanha 3,1%
Índia 2,5%
Países Baixos (Holanda) 2,4%
Chile 2,3%
Espanha 2,2%
México 2,0%
Japão 2,0%
Coreia do Sul 1,9%
Canadá 1,7%
Itália 1,7%
Rússia 1,6%
Singapura 1,5%
França 1,4%
Arábia Saudita 1,4%
Bélgica 1,3%
Colômbia 1,2%
Paraguai 1,2%
Reino Unido 1,1%
Vietnã 1,1%
Emirados Árabes Unidos 0,95%
Tailândia 0,94%
Malásia 0,88%
Portugal 0,87%
Indonésia 0,82%
Peru 0,81%
Turquia 0,81%
Uruguai 0,78%
Irã 0,73%
Taiwan... 0,70%
Israel 0,66%
Suíça
Bolívia
Egito
Argélia
Nigéria
Suécia
África do Sul
Bangladesh
Noruega
Barein
Catar
Áustria
Angola

Os principais blocos econômicos de destino das exportações, de origem de importações e de maior corrente comercial com o Brasil em 2022 foram:

X	M	X+M
1. Ásia (exclusive Oriente Médio)	1. Ásia (exclusive Oriente Médio)	1. Ásia (exclusive Oriente Médio)[1975]
2. Europa	2. América do Norte[1976]	2. Europa[1977]
3. UE[1978]	3. Europa[1979]	3. América do Norte[1980]
4. América do Norte[1981]	4. UE	4. UE[1982]
5. América do Sul	5. América do Sul	5. América do Sul[1983]
6. ASEAN	6. MERCOSUL	6. MERCOSUL[1984]
7. MERCOSUL	7. Oriente Médio[1985]	7. ASEAN[1986]
8. Oriente Médio	8. ASEAN[1987]	8. Oriente Médio[1988]
9. África	9. África	9. África[1989]

[1975] X: US$ 139,6 bi. M: US$ 94,5 bilhões. X+M: US$ 234,1 bilhões. Superávit brasileiro: US$ 45,1 bilhões.
[1976] Ganhou uma posição.
[1977] X: US$ 63,3 bilhões. M: US$ 60,3 bilhões. X+M: US$ 123,6 bilhões. Superávit brasileiro: US$ 3 bilhões.
[1978] Ganhou uma posição.
[1979] Perdeu uma posição.
[1980] X: US$ 49,9 bilhões. M: US$ 61,8 bilhões. X+M: US$ 111,7 bilhões. Déficit brasileiro: US$ 11,9 bilhões.
[1981] Perdeu uma posição.
[1982] X: US$ 50,9 bilhões. M: US$ 44,3 bilhões. X+M: US$ 95,2 bilhões. Superávit brasileiro: US$ 6,6 bilhões. Dos produtos exportados para a UE, 49% foram da indústria de transformação, 27% da indústria extrativa e 23% da agropecuária. Principais produtos exportados: 1. óleos brutos de petróleo (18%); 2. farelos de soja (9,2%); 3. café não torrado (8,6%); 4. soja (8,2%); 5. milho não moído (4,5%). Das importações da UE, 99% foram da indústria de transformação, 0,58% da agropecuária e 0,35% da indústria extrativa. Principais produtos importados: 1. medicamentos e produtos farmacêuticos, exceto veterinários (8%); 2. partes e acessórios de veículos automotivos (5,6%); 3. óleos combustíveis (5%); 4. demais produtos da indústria de transformação (4,8%); 5. outros medicamentos, exceto veterinários (4,7%).
[1983] X: US$ 44 bilhões. M: US$ 29,8 bilhões. X+M: US$ 73,8 bilhões. Superávit brasileiro: US$ 14,2 bilhões.
[1984] X: US$ 21,8 bilhões. M: US$ 18,6 bilhões. X+M: US$ 40,4 bilhões. Superávit brasileiro: US$ 3,2 bilhões. Dos produtos exportados para o MERCOSUL, 91% foram da indústria de transformação, 4,3% da indústria extrativa e 2,9% da agropecuária. Principais produtos exportados: 1. veículos de automóveis e passageiros (8,8%); 2. partes e acessórios de veículos automotivos (7,8%); 3. demais produtos da indústria de transformação (4,5%); 4. papel e cartão (2,9%); 5. minérios de ferro e seus concentrados (2,6%). Dos produtos importados do MERCOSUL, 71% foram da indústria de transformação, 18% da agropecuária e 2,5% da indústria extrativa. Principais produtos importados: 1. veículos automóveis para transporte de mercadorias e usos especiais (15%); 2. veículos automóveis de passageiros (11%); 3. trigo e centeio, não moídos (9,7%); 4. energia elétrica (7,8%); 5. demais produtos da indústria de transformação (3,5%).
[1985] Ganhou uma posição.
[1986] X: US$ 23,9 bilhões. M: US$ 10 bilhões. X+M: US$ 33,9 bilhões. Superávit brasileiro: US$ 13,9 bilhões.
[1987] Perdeu uma posição.
[1988] X: US$ 17,2 bilhões. M: US$ 13,2 bilhões. X+M: US$ 30,4 bilhões. Superávit brasileiro: US$ 4 bilhões.
[1989] X: US$ 12,8 bilhões. M: US$ 8,5 bilhões. X+M: US$ 21,3 bilhões. Superávit brasileiro: US$ 4,3 bilhões.

X	M	X+M
10. CAN	10. CAN	10. CAN[1990]

Top dez estados brasileiros exportadores:

1. SP	2. RJ[1991]	3. MG[1992]	4. MT[1993]	5. RS[1994]	6. PR[1995]	7. PA[1996]	8. GO[1997]	9. BA	10. SC[1998]

c) 2021

O comércio exterior brasileiro bateu recorde de corrente, superávit e exportações em 2021. Foram US$ 280,8 bilhões em exportações[1999] e US$ 219,4 bilhões em importações[2000], resultando em uma corrente de US$ 500,2 bilhões[2001] e um superávit de US$ 61,4 bilhões[2002]. Entre os fatores que afetaram a balança brasileira, destaca-se a retomada da economia mundial, decorrente do aumento da cobertura vacinal e de estímulos fiscais. A recuperação da demanda foi acompanhada de gargalos de oferta, pressionando os preços de diversas *commodities*, o que impulsionou as exportações do Brasil e melhorou seus termos de troca.[2003]

Enquanto em 2020 o aumento das exportações concentrou-se na Ásia, em 2021 houve uma maior diversificação, em razão da recuperação economia mundial mais homogênea. As vendas externas aumentaram principalmente para EUA (+45%), Mercado Comum do Sul (MERCOSUL, +37%), Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês, +36%), União Europeia (UE, +32%) e China (+30%).

Entre os setores, houve aumento de 62% da exportação de produtos da indústria extrativa,[2004] 26% da indústria de transformação[2005] e 22% da agropecuária[2006]. A soja, que havia assumido a liderança da balança comercial em 2014, perdeu o posto para minérios em 2021,

[1990] X: US$ 11,5 bilhões. M: US$ 5,7 bilhões. X+M: US$ 17,2 bilhões. Superávit brasileiro: US$ 5,8 bilhões.
[1991] Ganhou uma posição.
[1992] Perdeu uma posição.
[1993] Ganhou uma posição.
[1994] Ganhou uma posição
[1995] Ganhou uma posição
[1996] Perdeu três posições.
[1997] Ganhou três posições.
[1998] Perdeu duas posições.
[1999] +34% em relação a 2020, superando o recorde anterior de US$ 253,7 bilhões, de 2011.
[2000] +38%, representando o melhor resultado desde 2014. O recorde de valor importado, contudo, ainda é de 2013, que foi de US$ 241,5 bilhões.
[2001] +36%, ultrapassando o recorde anterior de US$ 481,6 bilhões, de 2011.
[2002] +21%, ficando acima do antigo recorde de US$ 56 bilhões, de 2017.
[2003] Os preços das exportações aumentaram 28%, ao passo que as quantidades exportadas cresceram 3,5%. Os preços das importações cresceram 14%, enquanto as quantidades importadas aumentaram 22%. Note-se que o preço médio de nossas exportações cresceu mais que o de nossas importações.
[2004] Impulsionado pelo minério de ferro e o petróleo.
[2005] Com destaque para aço semiacabado, óleos combustíveis, ferro gusa, máquinas e equipamentos para engenharia e construção e automóveis de passageiros.
[2006] Principalmente com a soja.

contribuindo para a perda de participação do agronegócio no total das exportações[2007]. O bom desempenho externo do agronegócio ocorreu mais pelos elevados preços no mercado internacional do que pelo volume exportado pelo Brasil[2008].

O Brasil comprou mais, principalmente, do MERCOSUL (+45%), EUA (+41%), China (+37%), ASEAN (+31%) e UE (+26%). Houve aumento de 46% na demanda por insumos e produtos intermediários, como insumos agrícolas[2009], eletroeletrônicos e petroquímicos. Também aumentaram as importações de medicamentos (+77%), especificamente vacinas, de combustíveis (+82%) e de energia elétrica (+90%). O aumento das importações está relacionado à recuperação econômica do Brasil e a elevação dos preços dos bens importados.

Brasil: Informações Gerais

Exportações, Importações e Balança Comercial

Jan-Set / 2022 | 2021

Exportações US$ Milhões 280.814,5 ↑34,2% Var. 2021/2020

Importações US$ Milhões 219.408 ↑38,2% Var. 2021/2020

Corrente US$ Milhões 500.222,5 ↑35,9% Var. 2021/2020

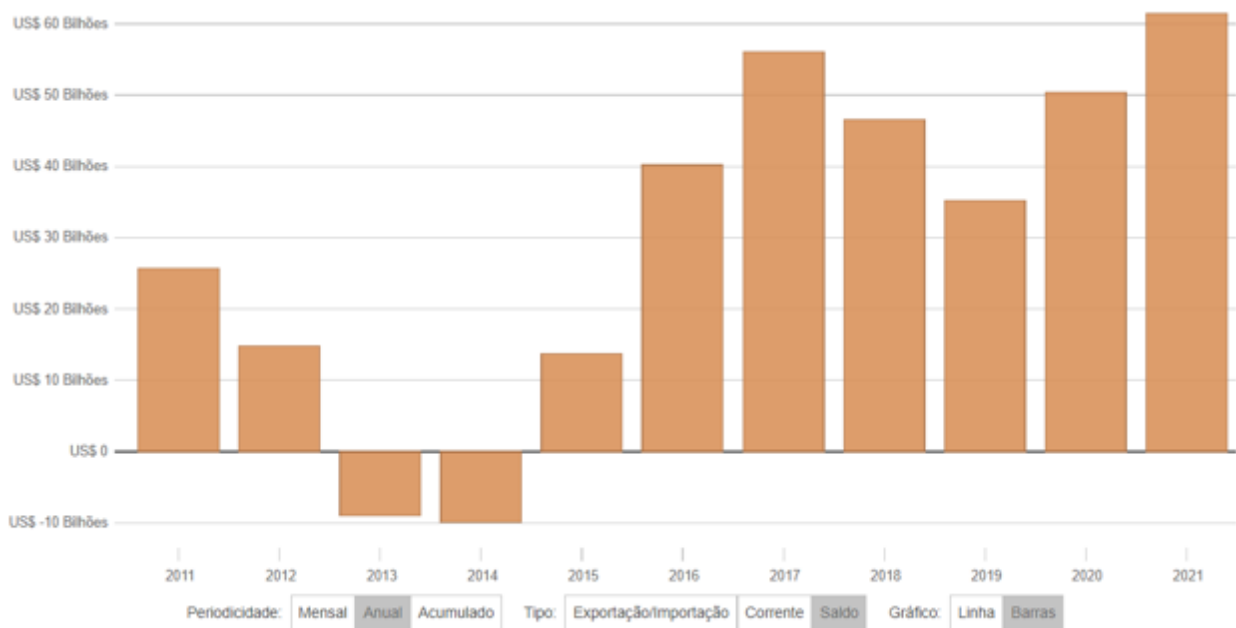
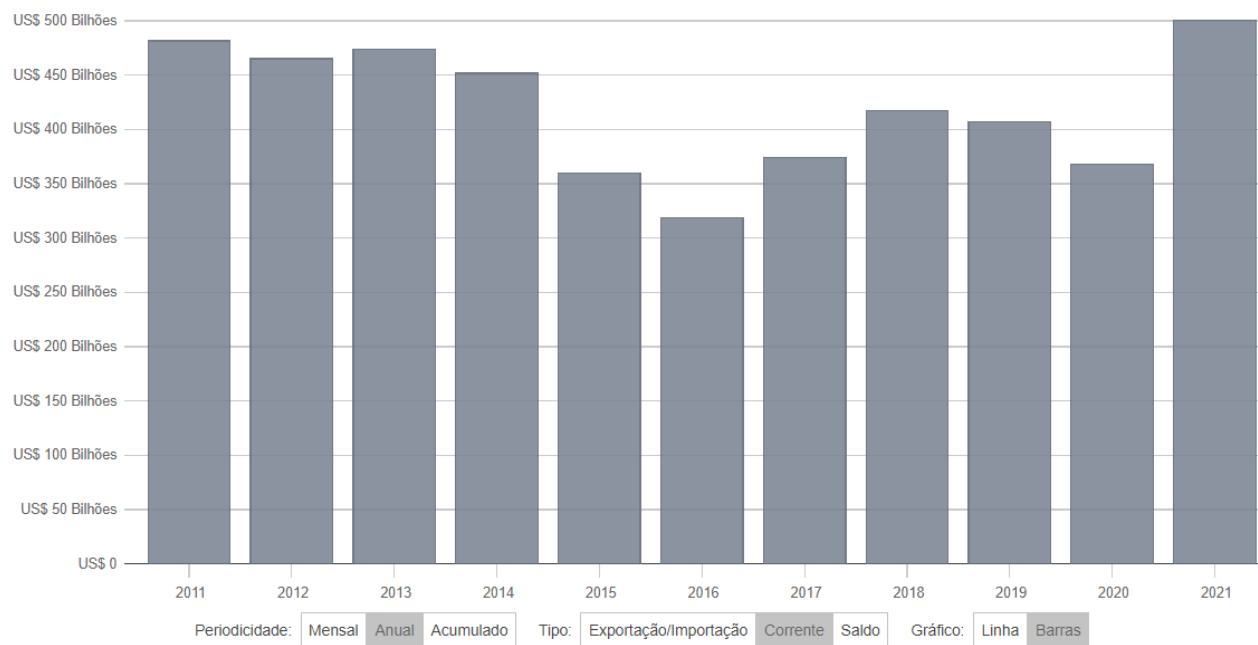
Saldo US$ Milhões 61.406,5 Superávit 2021

US$ 250 Bilhões
US$ 200 Bilhões
US$ 150 Bilhões
US$ 100 Bilhões
US$ 50 Bilhões
US$ 0
2011 2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018 2019 2020 2021

Periodicidade: Mensal Anual Acumulado Tipo: Exportação/Importação Corrente Saldo Gráfico: Linha Barras

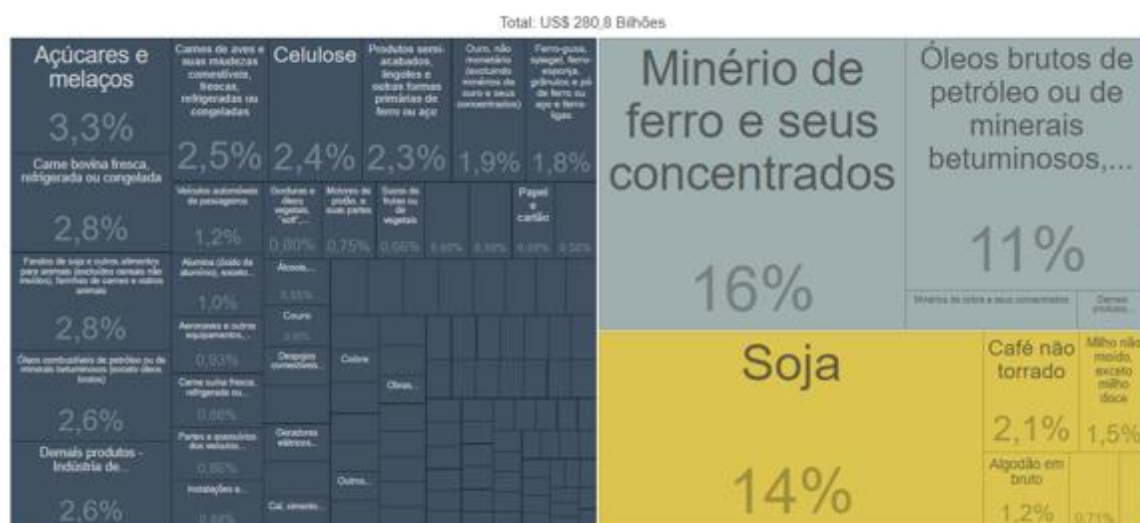
[2007] Em 2021, as exportações do complexo soja (grãos, farelo e óleo) somaram US$ 48,5 bilhões, um pouco abaixo dos US$ 48,7 bilhões dos minérios. Com isso, a participação do agronegócio nas exportações totais do País voltou para 43% (em 2020, com a disparada das receitas com soja e carnes, e devido à desaceleração das exportações de minérios, a participação do agronegócio havia atingido 48%). A soja em grãos, de todo modo, continua sendo o carro-chefe do agronegócio (US$ 39 bilhões de exportações).

[2008] Em alguns casos, como o do milho, houve forte desaceleração nas vendas externas e aumento das importações, em razão da quebra da safra nacional.

[2009] Os gastos com fertilizantes aumentaram 89% em 2021 em relação a 2020. Ademais, a expansão da área forçou o País a elevar também as compras de agroquímicos: os gastos com produtos como inseticidas, herbicidas e fungicidas elevaram-se em 12%.

Do total das exportações brasileiras em 2021, 51% foram da indústria de transformação, 29% da indústria extrativa e 20% da agropecuária. Os dez principais produtos exportados foram:

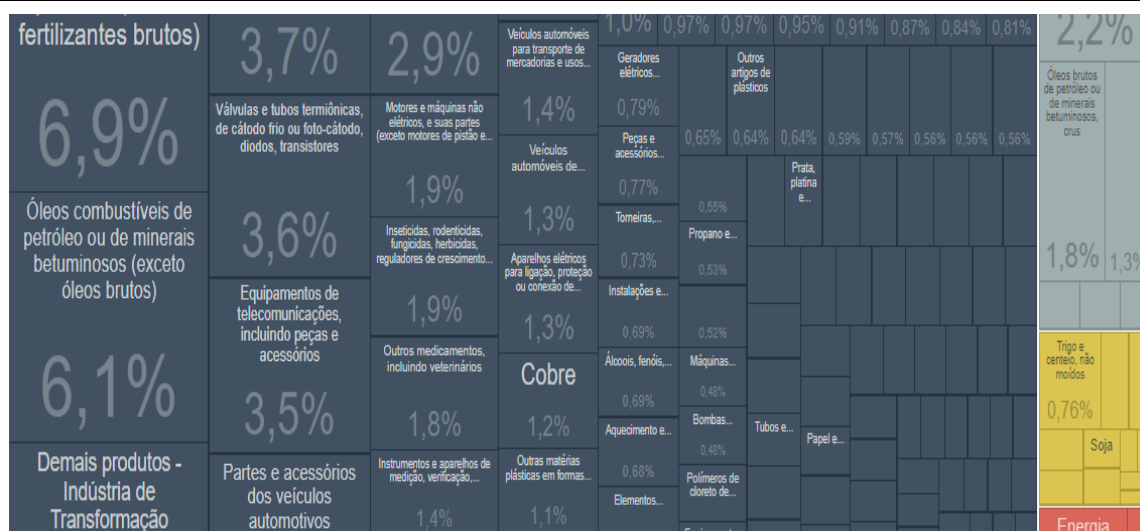
2020	**2021**
Soja	**1. Minério de ferro e concentrados (16%)[2010] (+1)**
Minério de ferro e concentrados	**2. Soja (14%)[2011] (-1)**
Óleos brutos	**3. Óleos brutos (11%)[2012] (=)**

[2010] Variação: +73%. Principais destinos: 1. China (65%), 2. Malásia (6%), 3. Japão (4%) e 3. Bahrein (4%).
[2011] Variação: +35%. Principais destinos: 1. China (70%), 2. Espanha (4%) e 3. Tailândia (3%).
[2012] Variação: +56%. Principais destinos: 1. China (47%), 2. EUA (10%) e 3. Índia (7%).

2020	**2021**
Açúcares e melaços	**4. Açúcares e melaços (3,3%)[2013] (=)**
Carne bovina	**5. Carne bovina (2,8%)[2014] (=)**
Farelos de soja e outros alimentos para animais	**6. Farelos de soja e outros alimentos para animais (2,8%)[2015] (=)**
Celulose	**7. Óleos combustíveis (2,6%)[2016] (+3)**
Milho	**8. Carnes de aves (2,5%)[2017] (+1)**
Carne de aves	**9. Celulose (2,4%)[2018] (-2)**
Óleos combustíveis	**10. Produtos semiacabados, lingotes e outras formas primárias de ferro ou aço (2,5%)[2019] (+4)**

Das importações brasileiras em 2021, 90% foram da indústria de transformação, 5,9% da indústria extrativa e 2,4% da agropecuária. Os dez principais produtos importados foram:

2020	**2021**
1. Adubos ou fertilizantes químicos	**1. Adubos ou fertilizantes químicos (6,9%)[2020] (=)**

[2013] Variação: +5%. Principais destinos: 1. China (15%), 2. Argélia (8%) e 3. Nigéria (6,5%).
[2014] Variação: +7%. Principais destinos: 1. China (49%), 2. Hong Kong (7%), 3. Chile (7%).
[2015] Variação: +25%. Principais destinos: 1. Tailândia (13%), 2. Indonésia (11%) e 3. Países Baixos (11%).
[2016] Variação: +44%. Principais destinos: 1. Singapura (53%), 2. EUA (12%) e Libéria (4%).
[2017] Variação: +25%. Principais destinos: 1. China (18%), 2. Japão (12%) e 3. EAU (10%).
[2018] Variação: +12%. Principais destinos: 1. China (41%), 2. EUA (16%) e 3. Países Baixos (10%).
[2019] Variação: +101%. Principais destinos d: 1. EUA (70%), 2. Canadá (8%), 3. Argentina (7%) e 4. México (7%).
[2020] Variação: +89%. Principais origens: 1. Rússia (23%), 2. China (14%) e 3. Marrocos (11%).

2020	**2021**
2. Óleos combustíveis	**2. Óleos combustíveis (6,1%)[2021] (=)**
3. Equipamentos de telecomunicações	**3. Medicamentos e produtos farmacêuticos, exceto veterinários (3,7%)[2022] (+4)**
4. Válvulas e tubos e transitores	**4. Válvulas e tubos e transistores (3,6%)[2023] (=)**
5. Compostos organo-inorgânicos	**5. Equipamentos de telecomunicações (3,5%)[2024] (-2)**
6. Partes e acessórios de veículos automotivos	**6. Partes e acessórios de veículos automotivos (3,3%)[2025] (=)**
7. Medicamentos e produtos farmacêuticos, exceto veterinários	**7. Compostos organo-inorgânicos (2,9%)[2026] (-2)**
8. Plataformas, embarcações e outras estruturas flutuantes	**8. Gás natural (2,2%)[2027] (+3)**
9. Inseticidas, rodenticidas, fungicidas e herbicida	**9. Motores e máquinas não elétricos e partes (1,9%)[2028] (+2)**
10. Outros medicamentos, incluindo veterinários	**10. Inseticidas, rodenticidas, fungicidas e herbicidas (1,9%)[2029] (-1)**

[2021] Variação: +82%. Principais origens: 1. EUA (55%), 2. Índia (10%) e 3. EAU (5%).
[2022] Variação: +77%. Principais origens: 1. EUA (30%), 2. China (22%) e Bélgica (10%).
[2023] Variação: +45%. Principais origens: 1. China (49%), 2. Coreia do Sul (15%) e Taiwan (13%).
[2024] Variação: +12%. Principais origens: 1. China (64%), 2. Vietnã (12%) e 3. EUA (4%).
[2025] Variação: +41%. Principais origens: 1. Japão (13%), 2. China (12%) e Alemanha (12%).
[2026] Variação: +25%. Principais origens: 1. China (38%), 2. Alemanha (15%) e 3. Índia (14%).
[2027] Variação: +298%. Principais origens: 1. EUA (69%), 2. Bolívia (25%) e 3. Trinidad e Tobago (3,1%).
[2028] Variação: +27%. Principais origens: 1. EUA (71%), 2. França (13%) e 3. Turquia (2,4%).
[2029] Variação: +12%. Principais origens: 1. EUA (23%), 2. China (22%) e Índia (14%).

Os vinte principais destinos das exportações brasileiras foram:

2020	**2021**
1. China	**1. China** (31%)[2030] (=)
2. EUA	**2. EUA** (11%)[2031] (=)
3. Argentina	**3. Argentina** (4,2%)[2032] (=)
4. Países Baixos	**4. Países Baixos** (3,3%) (=)
5. Canadá	**5. Chile** (2,5%) (+4)
6. Japão	**6. Singapura** (2,1%) (+6)
7. Alemanha	**7. Coreia do Sul** (2%) (+4)
8. Espanha	**8. México** (2%) (+2)
9. Chile	**9. Japão** (2%) (-3)
10. México	**10. Espanha** (1,9%) (-2)
11. Coreia do Sul	**11. Alemanha** (1,8%) (-4)
12. Singapura	**12. Canadá** (1,8%) (-7)
13. Malásia	**13. Índia** (1,7%) (+2)
14. Itália	**14. Malásia** (1,7%) (-1)
15. Índia	**15. Itália** (1,4%) (-1)
16. Turquia	**16. Bélgica** (1,2%) (+1)
17. Bélgica	**17. Colômbia** (1,2%) (+3)
18. Reino Unido	**18. Turquia** (1,1%) (-1)

[2030] Dos produtos exportados para a China, 50% foram da indústria extrativa, 32% da agropecuária e 17% da indústria de transformação. Principais produtos exportados: 1. minério de ferro e seus concentrados (33%); 2. soja (31%); 3. óleos brutos (16%); 4. carne bovina (4,4%); celulose (3,2%).

[2031] Dos produtos exportados para os EUA, 82% foram da indústria de transformação, 12% da indústria extrativa e 5,2% da agropecuária. Principais produtos exportados: 1. produtos semiacabados, lingotes e outras formas primárias de ferro ou aço (15%); 2. óleos brutos (9,9%); 3. aeronaves e outros equipamentos, incluindo suas partes (5%); 4. ferro-gusa (3,9%); 5. café não torrado (3,6%).

[2032] Dos produtos exportados para a Argentina, 92% foram da indústria de transformação, 5,7% da indústria extrativa e 2,2% da agropecuária. Principais produtos exportados: 1. veículos automóveis de passageiros (11%); 2. partes e acessórios de veículos automotivos (9,6%); 3. minério de ferro e seus concentrados (5,5%); 4. produtos semiacabados, lingotes e outras formas primárias de ferro ou aço (3,8%); 5. veículos automóveis para transporte de mercadorias (3,1%).

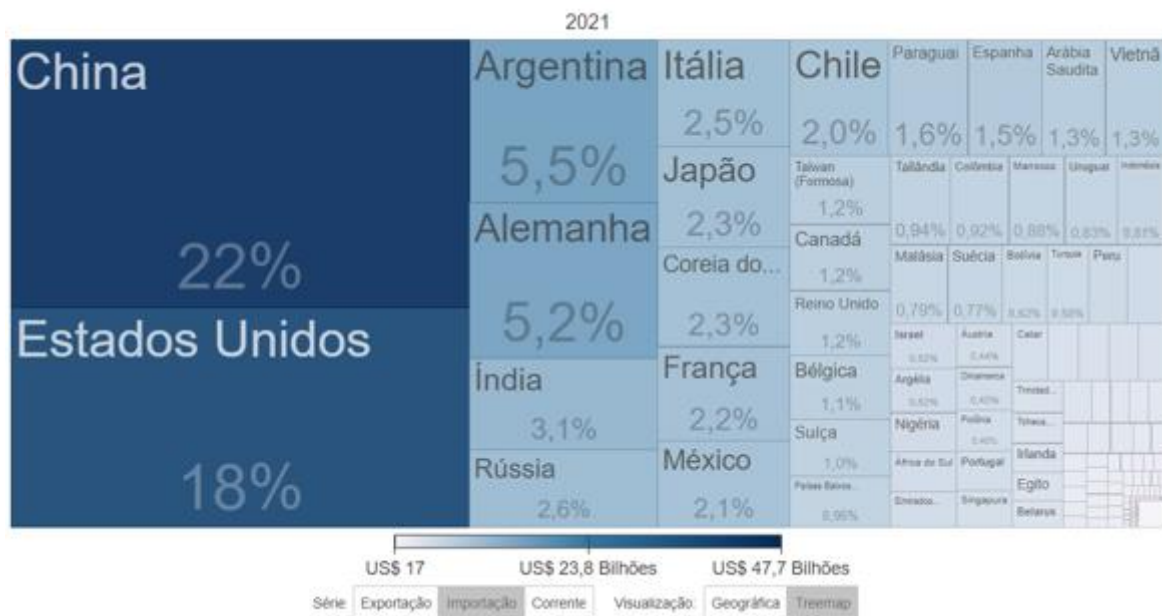
2020	**2021**
19. Hong Kong[2033]	**19. Reino Unido** (1,1%) (-1)
20. Colômbia	**20. Peru** (1,1%)[2034] (+10)

As vinte principais origens das importações brasileiras foram:

2020	**2021**
1. China	**1. China** (22%)[2035] (=)
2. EUA	**2. EUA** (18%)[2036] (=)
3. Alemanha	**3. Argentina** (5,4%)[2037] (+1)

[2033] Hong Kong caiu para a 31ª posição no *ranking* de exportações em 2021.
[2034] O Peru estava na 30ª posição no *ranking* de exportações em 2020.
[2035] Dos produtos importados da China, 99,7% foram da indústria de transformação, 0,15% da agropecuária e 0,059% da indústria extrativa. Principais produtos importados: 1. equipamentos de telecomunicações (10%); 2. válvulas e tubos e transistores (8,1%); 3. compostos organo-inorgânicos (5,1%); 4. adubos ou fertilizantes químicos (4,9%); 5. medicamentos e produtos farmacêuticos, exceto veterinários (3,7%).
[2036] Dos produtos importados dos EUA, 86% foram da indústria de transformação, 13% da indústria extrativa e 0,26% da agropecuária. Principais produtos importados: 1. óleos combustíveis de petróleo (19%); 2. gás natural (8,3%); 3. motores e máquinas não elétricos (7,6%); 4. medicamentos e produtos farmacêuticos, exceto veterinários (6,3%); 5. aeronaves e outros equipamentos, incluindo suas partes (3%).
[2037] Dos produtos importados da Argentina, 71% foram da indústria de transformação, 19% da agropecuária e 0,3% da indústria extrativa. Principais produtos importados: 1. veículos automóveis para transporte de mercadorias e usos especiais; 2. veículos automóveis de passageiros (12%); 3. trigo e centeio, não moídos (12%); 4. energia elétrica (8,9%); 5. partes e acessórios de veículos automotivos (3,1%).

2020	**2021**
4. Argentina	**4. Alemanha** (5,2%) (-1)
5. Coreia do Sul	**5. Índia** (3,1%) (+2)
6. Japão	**6. Rússia** (2,6%) (+7)
7. Índia	**7. Itália** (2,5%) (+2)
8. França	**8. Japão** (2,3%) (-2)
9. Itália	**9. Coreia do Sul** (2,3%) (-4)
10. México	**10. França** (2,2%) (-2)
11. Paraguai	**11. México** (2,1%) (-1)
12. Chile	**12. Chile** (2%) (=)
13. Rússia	**13. Paraguai** (1,6%) (-2)
14. Espanha	**14. Espanha** (1,5%) (=)
15. Vietnã	**15. Arábia Saudita** (1,3%) (+5)
16. Reino Unido	**16. Vietnã** (1,3%) (-1)
17. Taiwan (Formosa)	**17. Taiwan** (1,2%) (=)
18. Canadá	**18. Canadá** (1,2%) (=)
19. Suíça[2038]	**19. Reino Unido** (1,2%) (-3)
20. Arábia Saudita	**20. Bélgica** (1,1%)[2039] (+2)

[2038] A Suíça passou para a 21ª posição no *ranking* de importações em 2021.
[2039] A Bélgica ocupou a 22ª posição no *ranking* de importações em 2020.

Os vinte principais parceiros comerciais do Brasil foram:[2040]

2020	**2021**
1. China	**1. China** (27,1%)[2041] (=)
2. EUA	**2. EUA** (14,1%)[2042] (=)
3. Argentina	**3. Argentina** (4,8%)[2043] (=)
4. Alemanha	**4. Alemanha** (3,3%)[2044] (=)
5. Japão	**5. Índia** (2,3%)[2045] (+5)
6. Coreia do Sul	**6. Chile** (2,3%)[2046] (+5)
7. Países Baixos	**7. Países Baixos** (2,3%)[2047] (=)
8. México	**8. Coreia do Sul** (2,2%)[2048] (-2)
9. Itália	**9. Japão** (2,1%)[2049] (-4)
10. Índia	**10. México** (2%)[2050] (-2)

[2040] Parceiros com os quais o Brasil teve superávit estão em verde; aqueles com os quais teve déficit, em vermelho.
[2041] X+M: US$ 135,6 bilhões (+32%).
[2042] X+M: US$ 70,5 bilhões (+43%).
[2043] X+M: US$ 23,8 bilhões (+45%).
[2044] X+M: US$ 16,4 bilhões. (+21,5%).
[2045] X+M: US$ 11,5 bilhões (+63,5%).
[2046] X+M: US$ 11,4 bilhões (+70%).
[2047] X+M: US$ 11,4 bilhões (+41%).
[2048] X+M: US$ 10,8 bilhões (+30,5%).
[2049] X+M: US$ 10,7 bilhões (+28%).
[2050] X+M: US$ 10,1 bilhões (+32%).

2020	**2021**
11. Chile	**11. Itália** (1,9%) (-2)
12. Espanha	**12. Espanha** (1,8%) (=)
13. Canadá	**13. Canadá** (1,5%) (=)
14. França	**14. França** (1,5%) (=)
15. Paraguai	**15. Rússia** (1,5%) (+5)
16. Reino Unido	**16. Singapura** (1,3%) (+2)
17. Vietnã[2051]	**17. Paraguai** (1,3%) (-1)
18. Singapura	**18. Malásia** (1,3%) (+1)
19. Malásia	**19. Bélgica** (1,2%)[2052] (+2)
20. Rússia	**20. Reino Unido** (1,1%) (-4)

[2051] O Vietnã caiu para 21º no *ranking* de parceiros comerciais do Brasil em 2021.
[2052] A Bélgica estava em 21ª no *ranking* de parceiros comerciais do Brasil em 2020.

Os principais blocos econômicos de destino das exportações, de origem de importações e de maior corrente comercial com o Brasil em 2021 foram:

X	M	X+M
1. Ásia (exclusive Oriente Médio)	1. Ásia (exclusive Oriente Médio)	1. Ásia (exclusive Oriente Médio)[2053]
2. Europa	2. Europa	2. Europa[2054]
3. América do Norte	3. América do Norte	3. América do Norte[2055]
4. UE	4. UE	4. UE[2056]
5. América do Sul	5. América do Sul	5. América do Sul[2057]
6. ASEAN	6. MERCOSUL	6. MERCOSUL[2058]
7. MERCOSUL	7. ASEAN	7. ASEAN[2059]
8. Oriente Médio	8. Oriente Médio	8. Oriente Médio[2060]
9. África	9. África	9. África[2061]
10. CAN	10. CAN	10. CAN[2062]

[2053] X: US$ 130,3 bilhões. M: US$ 78,2 bilhões. X+M: US$ 208 bilhões. Superávit brasileiro: US$ 52,2 bilhões.
[2054] X: US$ 48,3 bilhões. M: US$ 51,5 bilhões. X+M: US$ 99,8 bilhões. Déficit brasileiro: US$ 3,2 bilhões.
[2055] X: US$ 41,7 bilhões. M: US$ 46,5 bilhões. X+M: US$ 88,1 bilhões. Déficit brasileiro: US$ 4,9 bilhões.
[2056] X: US$ 36,5 bilhões. M: US$ 38,3 bilhões. X+M: US$ 74,8 bilhões. Déficit brasileiro: US$ 1,7 bilhões. Dos produtos exportados para a UE, 50% foram da indústria de transformação, 27% da indústria extrativa e 22% da agropecuária. Principais produtos exportados: 1. farelos de soja e outros alimentos para animais (19%); 2. celulose (9,5%); 3. ferro-gusa (6,3%); 4. sucos de frutas (6%); 5. óleos combustíveis (4%). Das importações da UE, 99% foram da indústria de transformação, 0,57% da agropecuária e 0,38% da indústria extrativa. Principais produtos importados: 1. medicamentos e produtos farmacêuticos, exceto veterinários (6,7%); 2. partes e acessórios de veículos automotivos (6,3%); 3. outros medicamentos, exceto veterinários (5,1%); 4. compostos organo-inorgânicos (4,5%); 5. óleos combustíveis (4%).
[2057] X: US$ 34 bilhões. M: US$ 26,6 bilhões. X+M: US$ 60,7 bilhões. Superávit brasileiro: US$ 7,4 bilhões.
[2058] X: US$ 17 bilhões. M: US$ 17,4 bilhões. X+M: US$ 34,3 bilhões. Déficit brasileiro: US$ 373 milhões. Dos produtos exportados para o MERCOSUL, 93% foram da indústria de transformação, 4,2% da indústria extrativa e 2,7% da agropecuária. Principais produtos exportados: 1. veículos de automóveis e passageiros (9,2%); 2. partes e acessórios de veículos automotivos (7%); 3. minérios de ferro e seus concentrados (3,8%); 4. veículos automotivos para transporte de mercadorias e usos especiais (3,3%); 5. papel e cartão (2,7%). Dos produtos importados do MERCOSUL, 64% foram da indústria de transformação, 19% da agropecuária e 0,21% da indústria extrativa. Principais produtos importados: 1. energia elétrica (17%); 2. veículos automóveis para transporte de mercadorias e usos especiais (14%); 3. trigo e centeio, não moídos (9,4%); 4. veículos automóveis de passageiros (8,5%); 5. preparações e cereais (2,6%).
[2059] X: US$ 19,3 bilhões. M: US$ 9,5 bilhões. X+M: US$ 28,9 bilhões. Superávit brasileiro: US$ 9,8 bilhões.
[2060] X: US$ 12 bilhões. M: US$ 7,3 bilhões. X+M: US$ 19,4 bilhões. Superávit brasileiro: US$ 4,7 bilhões.
[2061] X: US$ 9,5 bilhões. M: US$ 6,4 bilhões. X+M: US$ 15,9 bilhões. Superávit brasileiro: US$ 3 bilhões.
[2062] X: US$ 8,8 bilhões. M: US$ 4,7 bilhões. X+M: US$ 13,5 bilhões. Superávit brasileiro: US$ 4,2 bilhões.

Top dez estados brasileiros exportadores:

1. SP	2. MG	3. RJ	4. PA	5. MT	6. RS	7. PR	8. SC	9. BA	10. ES

Principais produtos exportados por cada Estado

Norte	Produto	Valor (em US$ milhões)
Amazonas	Produtos e preparações alimentícias	168,8
Pará	Minério de ferro e seus concentrados	20.680,60
Roraima	Preparados ou embutidos de carne	40,2
Amapá	Ouro	142,2
Acre	Castanhas e cocos	11,1
Rondônia	Soja	653,4
Tocantins	Soja	1.268,30

Centro-Oeste	Produto	Valor (em US$ milhões)
Mato Grosso	Soja	10.215,20
Mato Gr. do Sul	Soja	2.225,40
Goiás	Soja	3.027,60
Distrito Federal	Carnes de aves, frescas ou congeladas	84,9

Nordeste	Produto	Valor (em US$ milhões)
Maranhão	Soja	1.190,70
Piauí	Soja	624,5
Ceará	Produtos semiacabados de ferro ou aço	1.383,50
Rio Gran. do Norte	Óleos combustíveis de petróleo	171,2
Paraíba	Calçados	47,8
Pernambuco	Óleos combustíveis de petróleo	482,4
Alagoas	Açúcar de cana	333,8
Sergipe	Sucos de frutas	27,2*
Bahia	Soja	1.826,00

Sudeste	Produto	Valor (em US$ milhões)
Minas Gerais	Minério de ferro e seus concentrados	17.032,40
São Paulo	Açúcar de cana	4.419,20
Rio de Janeiro	Óleo bruto de petróleo	21.688,60
Espírito Santo	Minério de ferro e seus concentrados	3.079,90

Sul	Produto	Valor (em US$ milhões)
Paraná	Soja	4.421,30
Santa Catarina	Carne de frango, fresca ou congelada	1.439,50
Rio Gr. do Sul	Soja	5.977,70

Fonte: Valor Econômico, a partir do Comex Stat

d) Na década 2011-2020

As exportações brasileiras em 2020 foram de US$ 209 bilhões, queda de 5,4% em relação aos US$ 221 bilhões de 2019. Na década de 2011-2020, o maior valor das exportações foi em 2011 (US$ 253 bilhões). A queda nas exportações entre o início e o fim da década, sem correção pela inflação, foi de 17,5%.

As importações brasileiras em 2020 foram de US$ 158 bilhões, queda de 14,6% em relação aos US$ 185 bilhões de 2019. Na década de 2011-2020, o maior valor das importações foi registrado em 2013 (US$ 241 bilhões). A queda nas importações entre o início e o fim da década, sem correção pela inflação, foi de 30,3%.

Com relação ao saldo comercial, em 2020 foi de US$ 50 bilhões, alta de 43% em relação aos US$ 35 bilhões de 2019. O Brasil teve superávit comercial em quase todos os anos da década (exceto em 2013 e 2014, com déficit de US$ 9 bilhões e 9,9 bilhões, respectivamente), com destaque para o pico de US$ 56 bilhões em 2017.

A maior corrente comercial da década foi registrada em 2011 (mais de US$ 481,6 bilhões); em 2020, foi de US$ 367 bilhões. O saldo acumulado na década foi de US$ 263,7 bilhões.

Sobre o período 2011-2020, é preciso levar em conta que o País passou por crises econômicas e depois políticas que contribuíram para o cenário de incerteza, para o baixo crescimento, inclusive com anos de queda absoluta no PIB, e para a alta volatilidade cambial, o que explica a contração da corrente comercial em relação aos primeiros anos da década. O saldo

comercial positivo (acumulado na década em US$ 263,7 bilhões) nos últimos anos está mais relacionado a uma queda mais importante das importações (queda de 30% na década) do que a queda observada – ou um eventual aumento – das exportações (efetivamente houve queda de 17% na década), em razão da contração na demanda interna de diferentes segmentos da economia, incluindo a demanda por recursos energéticos que costumam ter peso importante nos fluxos, do que a um aumento das exportações – ou seja, o aumento do saldo comercial positivo, neste caso, não demonstra a pujança da economia brasileira, pois ele não advém do aumento das exportações em uma economia mundial que cresce, mas, sim, de uma mais forte contração das importações brasileiras num contexto internacional também em contração.

Nos últimos dez anos, verifica-se o forte aumento da participação da China (exportações brasileiras aumentaram 53% em relação ao nível de 2011), relativa estabilidade das exportações para os EUA (sempre entre US$ 20 bilhões e 30 bilhões), forte queda nas exportações para a Argentina (com quedas mais acentuadas em 2011, 2013 e de 2017 a 2019, em especial em razão da crise por que passa o país), assim como para Países Baixos e Japão. Itália e Reino Unido deixaram de estar entre os principais destinos, e Canadá (19º em 2011) e México (16º em 2011) subiram muitas posições. Em termos regionais, houve aumento da participação relativa da Ásia (devido à China, mas também à ASEAN) em detrimento da Europa (e da UE) e da América do Sul (e do MERCOSUL-4) nas exportações brasileiras. Com exceção de Ásia e ASEAN, houve queda significativa nas exportações brasileiras para todas as outras regiões e blocos na comparação entre 2011 e 2020.

Os principais produtos exportados pelo Brasil em 2020 foram soja (US$ 28,6 bilhões), minério de ferro (US$ 25,8 bilhões), óleos brutos de petróleo (US$ 19,6 bilhões), açúcar e melaços (US$ 8,8 bilhões), carne bovina (US$ 7,4 bilhões), farelo de soja (US$ 6,3 bilhões), milho (US$ 5,9 bilhões) e pasta de celulose de não conífera (US$ 6 bilhões). Em termos agregados, destacam-se sementes e frutos oleaginosos (US$ 29 bilhões), minérios (US$ 28,9 bilhões), combustíveis minerais (US$ 24,9 bilhões), carnes (US$ 15,8 bilhões), açúcares (US$ 8,9 bilhões), ferro e aço (US$ 8,7 bilhões), máquinas mecânicas (US$ 8,4 bilhões), veículos (US$ 6,8 bilhões), cereais (US$ 6,5 bilhões) e rações (US$ 6,5 bilhões). O perfil das exportações no início da década era um pouco diferente, com liderança para minérios (as exportações eram 55% maiores em 2011), seguidos de perto pelos combustíveis minerais; as sementes oleaginosas ficavam muito atrás (quase metade em volume exportado em relação a 2020); as exportações de açúcar de 2011 eram quase o dobro das de 2020, assim como eram significativamente maiores as de máquinas mecânicas e veículos.

Quanto às importações, os EUA deixaram o topo em 2012 (retomando o posto momentaneamente em 2016 e 2017), e a Nigéria deixou o *top* dez (chegou a ser 6º lugar, em razão da forte contração das importações de petróleo), para a entrada do México. Em termos regionais, em comparação entre início e o final da década, a Ásia, a Europa, a América do Norte e a América do Sul mantiveram-se como principais origens. O Oriente Médio ultrapassou a África, assim como a América Central e Caribe ultrapassou a Oceania.

Os principais produtos importados pelo Brasil em 2020 foram adubos ou fertilizantes (US$ 8 bilhões), outros óleos de petróleo (US$ 7,4 bilhões), demais produtos da indústria de transformação (US$ 7,2 bilhões), equipamentos de telecomunicação (US$ 6,8 bilhões) e válvulas e tubos termiônicos (US$ 5,5 bilhões). Em termos agregados, destacam-se máquinas mecânicas (US$ 23,6 bilhões), máquinas, aparelhos e materiais elétricos (US$ 21,6 bilhões), combustíveis minerais (US$ 15,6 bilhões), produtos químicos orgânicos (US$ 10,4 bilhões), veículos (US$ 9,8 bilhões), adubos/fertilizantes (US$ 8 bilhões), produtos farmacêuticos (US$ 7,1 bilhões) e

plásticos (US$ 6,7 bilhões). O perfil das importações no início da década era parecido com 2011, com liderança de combustíveis minerais (cujas importações eram quase três vezes mais naquele momento) e papel de destaque para veículos (4º, também com importações mais de duas vezes maiores do que em 2020).

Sob a metodologia de cálculo mais recente[2063], a agropecuária[2064] respondeu, em 2020, por 21,6% das exportações brasileiras, ainda abaixo dos 54,5% da indústria de transformação e dos 23,4% da indústria extrativa. Apesar disso, o valor absoluto das exportações da agropecuária mais do que dobrou desde 2010 (quando representava apenas 10,7% da pauta), passando de US$ 21,6 bilhões (em 2011 já passava dos US$ 31 bilhões) para US$ 45,2 bilhões. Esse crescimento relativo na pauta se dá eminentemente em detrimento da indústria de transformação, que foi de 58,8% em 2011. Como motivos para o aumento da participação da agropecuária, figuram as vantagens competitivas do Brasil, sua produtividade e inovações tecnológicas na agropecuária, a abertura de mercados no exterior, o câmbio desvalorizado, o aumento da demanda internacional por alimentos, a demanda chinesa por produtos de menor valor agregado, a maior exposição da indústria à concorrência estrangeira e o momento específico da pandemia, bem como as consequências, seja do ponto de vista da desindustrialização do País, seja da dependência externa a *commodities* e a poucos mercados.

Em termos da pauta de importações do Brasil, a partir de 2019, a indústria de transformação passou a responder por mais de 90% da pauta, chegando ao recorde de 92% em 2020. Ainda assim, em volume, é bem menor em 2020 (US$ 146,2 bilhões) do que foi em 2013 (US$ 205,9 bilhões). A indústria extrativa, que, no começo da década, respondia por mais de 10% da pauta, em 2020 estava em 4%.

[2063] De acordo com a recente versão da Classificação Internacional de Todas as Atividades Econômicas (ISIC), os produtos não mais são classificados em básicos, semimanufaturados e manufaturados.
[2064] Ressalta-se que o agronegócio transcende a agropecuária: diversos produtos significativos da indústria de transformação, como o açúcar, as carnes e o farelo de soja, são provenientes do agronegócio.

II. Promoção comercial e de investimentos

O Itamaraty tem uma atuação histórica em termos de promoção comercial, desde que ainda fazia parte da antiga Secretaria de Estado dos Negócios do Império e Estrangeiros. Suas atribuições tiveram origem na administração portuguesa e remetiam ao alvará de 14 de outubro de 1788, que entendiam os negócios estrangeiros como todas as negociações "com as Cortes estrangeiras e a nomeação dos ministros no exterior, assim como a administração de toda a documentação produzida pelos mesmos; tratados diversos, tais como os de paz, guerras, alianças, comércio e casamentos celebrados entre nações, as cartas para os reis, príncipes, e quaisquer outras pessoas no exterior, e as conferências com os ministros estrangeiros na Corte"[2065]. O Itamaraty ganha vida própria com a separação em duas daquela antiga secretaria e passa a ser a Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros, criada pelo decreto de 13 de novembro de 1823.

Durante boa parte do tempo de existência do Ministério das Relações Exteriores, as áreas consular e comercial foram umbilicalmente ligadas, por tratar-se de assuntos de natureza "privada". Em 1965, durante reformulação institucional promovida pela Lei n º 4.669, cria-se o Departamento de Promoção Comercial (e, depois, de Investimentos também), marco para consolidação da área, de maneira autônoma, no Itamaraty.

Em 2019, houve importante reorganização institucional promovida por Ernesto Araújo no governo Bolsonaro, que expande a atuação do ministério em promoção comercial, por meio da especialização de funções, tendo em vista que cada nicho tem particularidades que demandam atenção e ações individualizadas. Se, até então, havia um único departamento de promoção comercial e de investimentos, o Itamaraty passou a contar com cinco grandes áreas, além de uma coordenação-geral, que as articulava entre si e com a Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (ApexBrasil). As cinco áreas de promoção comercial eram então: agronegócio; indústria e serviços; produtos de defesa; (ciência e) tecnologia; e energia, recursos minerais e infraestrutura.

Em 2020, foram estabelecidos mais de 40 Setores do Agronegócio na rede de Postos do Brasil no exterior. Em abril de 2022, sob Carlos França, o MRE voltou a ter um único Departamento de Promoção Comercial e de Investimentos (DPR), com três divisões: Divisão de Promoção de Indústria, Serviços e Agricultura (DPISA); Divisão de Promoção de Investimentos (DINV); e Divisão de Programas de Promoção Comercial e Investimentos (DPG). As atividades de promoção comercial relacionadas a produtos de defesa e à diplomacia da inovação permaneceram fora do escopo do DPR.

Em 2023, estabeleceu-se a Secretaria de Promoção Comercial, Ciência, Tecnologia, Inovação e Cultura (SPTC). O departamento foi renomeado para Departamento de Promoção Comercial, Investimentos e Agricultura (DPRA), e a ele estão subordinadas Divisão de Promoção de Indústria e Serviços (DPIS), a Divisão de Promoção de Investimentos (DINV), a Divisão de Programas de Promoção Comercial e Investimentos (DPG) e a Divisão de Promoção da Agricultura (DPA).

O Itamaraty dispõe ainda de extensa rede de mais de 120 Setores de Promoção Comercial e Investimentos (SECOMs) em diversas Embaixadas e Consulados-Gerais do Brasil no exterior. Dentre as atividades dos SECOMs, podem ser destacadas as seguintes: apoio às empresas brasileiras interessadas em exportar para o mercado local; divulgação de informações sobre oportunidades comerciais e de investimento; elaboração ou contratação de pesquisa de mercado e

---

[2065] IHGB, lata 4, doc. 21.

produtos; análise dos potenciais de exportação de produtos brasileiros para sua área de atuação; análises de competitividade e de concorrência; apoio a entidades públicas e privadas na participação em feiras, em missões empresariais e em outros eventos de interesse para a promoção comercial; divulgação de feiras comerciais e outros eventos; e promoção do turismo brasileiro. Os SECOMs contribuem com a elaboração de guias para ajudar os exportadores, com o Portal *Invest & Export* Brasil e com a Plataforma Brasil Exportação (BRAEXP). Também no exterior a atuação do ministério é fundamental para a promoção comercial por meio dos contatos políticos de alto nível que são estabelecidos pelo corpo diplomático brasileiro. Em 2020 e 2021, o Itamaraty cofinanciou, com cerca de R$ 1 milhão, a participação do Brasil em 23 grandes eventos internacionais, em diversos mercados, como feiras, seminários, fóruns e *workshops*. Realizaram-se, também, ações de promoção de produtos específicos. Além disso, o Itamaraty tem estado presente em grandes eventos nacionais dos segmentos agropecuário e de alimentos e bebidas. Por fim, os diplomatas (e funcionários locais) que atuam nos SECOMs, bem como aqueles lotados no DPRA e suas divisões, estão em constante treinamento e capacitação. Exemplo disso foi o II *Workshop* de Atração de Investimentos Ministério das Relações Exteriores-Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)-ApexBrasil-B3 (Brasil, Bolsa, Balcão – a bolsa de valores oficial do Brasil), realizado entre 21 de novembro e 2 de dezembro de 2022. Trata-se de exercício inaugurado em 2021 e que se pretende regular, em que, mediante painéis, palestras e visitas técnicas, se busca aproximar as instituições envolvidas em prol da atração de investimentos para o País.

O Itamaraty exerceu, até a reformulação realizada no início do terceiro mandato do presidente Lula, a presidência do Conselho Deliberativo da ApexBrasil. A ApexBrasil é um serviço social autônomo, entidade de direito privado, cuja missão é promover as exportações dos produtos e serviços do Brasil, contribuir para a internacionalização das empresas brasileiras e atrair investimentos estrangeiros para o País. Foi criada em 2003 como Serviço Social Autônomo – Agência de Promoção de Exportações do Brasil – ApexBrasil, passando a também tratar da promoção de investimentos e da internacionalização de empresas brasileiras em 2007. A ApexBrasil organiza diferentes ações como missões empresariais ao exterior para prospectar mercados, rodadas de negócios envolvendo empresários brasileiros e estrangeiros, eventos de promoção do País, realização de atividades de inteligência de mercado e ainda dá apoio à participação de empresas brasileiras em grandes feiras internacionais. A agência igualmente apoia missões de empresários estrangeiros em busca de negócios e produtos no Brasil. Também está entre os objetivos da agência fortalecer a marca comercial do Brasil no exterior, bem como informar formadores de opinião sobre a estrutura produtiva brasileira. Outra tarefa da ApexBrasil é apoiar a internacionalização de empresas brasileiras. É uma das organizadoras do *Brazil Investment Forum*[2066], juntamente com o Ministério das Relações Exteriores, o Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Até o governo Dilma, a ApexBrasil estava vinculada ao então Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, que exercia a presidência de seu conselho deliberativo. Passou, com o governo Temer, a vincular-se ao Itamaraty, retornando, no terceiro governo Lula, ao atual Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. O Conselho Deliberativo da ApexBrasil tem representantes tanto do setor público, como o Ministério

[2066] O BIF é o maior evento de promoção de investimentos na América Latina. A sexta edição do BIF foi realizada em novembro de 2023. Participaram da sexta edição do evento o presidente Lula, o vice-presidente e ministro Geraldo Alckmin, o chanceler Mauro Vieira e o ministro da Fazenda Fernando Haddad.

do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, o Ministério das Relações Exteriores, a Casa Civil, o Ministério da Agricultura e Pecuária, o Ministério do Planejamento e Orçamento e o BNDES, como do setor privado, como a Confederação Nacional da Indústria (CNI), a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), e a Associação de Comércio Exterior do Brasil (AEB). A maior parte de seu orçamento vem do Sistema S[2067]. A rede de escritórios da ApexBrasil no exterior está em processo de reestruturação, e, no governo Bolsonaro, foi aberto o escritório em Jerusalém. No governo Lula, esse escritório foi transferido para Tel Aviv. Além de sua sede em Brasília, a ApexBrasil também conta com escritórios em cada uma das cinco regiões do Brasil.

Aspecto não diretamente relacionado com a promoção comercial, o Itamaraty atua sobremaneira na coordenação das negociações internacionais do Brasil (coordenação junto a outros órgãos da administração pública) relativas a acordos preferenciais de comércio, acordos de livre comércio, acordos de cooperação e facilitação de investimentos e contenciosos comerciais[2068]. O ministério contribui com as atividades do Programa de Parcerias de Investimento (PPI), muito embora não integre o seu conselho. Também contribui com o *StartOut* Brasil, programa do governo federal de apoio à inserção de *startups* brasileiras nos mais promissores ecossistemas de inovação do mundo. O processo de acessão à Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), por fim, contribui principalmente para a realização de reformas e para a obtenção de um "selo de qualidade" do mercado benéfico ao maior afluxo de investimentos.

Visitas presidenciais e ministeriais também são úteis para a promoção comercial e de investimentos. Na esfera do Poder Legislativo, em maio de 2023, foi lançada a Frente Parlamentar Mista do Comércio Internacional e do Investimento (FrenCOMEX), integrada por 203 parlamentares.

[2067] Sistema S é o conjunto de nove instituições de interesse de categorias profissionais, estabelecidas pela Constituição brasileira.

[2068] Ressalte-se a especialização da área de contenciosos comerciais do Itamaraty relacionados ao agronegócio. Ainda que a atuação em contenciosos não seja exclusiva desse setor da economia, conta-se com grande *expertise* adquirida na defesa do agronegócio brasileiro em disputas – nas quais o País costuma ser a parte vencedora e que costumam envolver produtos de especial interesses para o Brasil em termos de produção e comércio – com os mais diversos membros, como EUA (algodão, suco de laranja), UE (açúcar, frango), China (açúcar), Índia (açúcar), Indonésia (frango, carne bovina) ou Tailândia (açúcar).

III. Diplomacia do agronegócio

a) Contextualização e características do agronegócio brasileiro

O agronegócio é, atualmente, um elemento fundamental de qualquer estratégia de desenvolvimento nacional para o Brasil. Ademais, os interesses do agronegócio brasileiro são multifacetados, assim como também o são os desafios que os acompanham. Alguns fatos corroboram essa relevância:

1) o Brasil alimenta mais de 800 milhões de pessoas em todo o mundo, e um em cada quatro pratos de comida no mundo tem algum produto ou insumo da agropecuária brasileira;
2) o setor agropecuário é responsável por mais de 20% produto interno bruto (PIB) nacional e por quase metade das exportações nacionais;
3) a produção agropecuária pode, e deverá, ser expandida por meio da recuperação de terras degradadas, de forma que é possível aumentar a produção sem desmatar;
4) a produtividade da agropecuária brasileira é resultado de inovações tecnológicas aplicadas – o que corresponde à produtividade vertical (produz mais sem demandar mais terra);
5) cerca de dois terços (66%) da vegetação nativa do Brasil permanece intacta;
6) o Brasil é o 3º maior exportador agropecuário, ficando atrás da União Europeia (UE, 1º) e dos Estados Unidos (EUA, 2º) e sendo seguido da China (4º);
7) o Brasil é o país com o maior saldo comercial no setor;
8) a produção agrícola cresceu até cinco vezes nos últimos 40 anos.

A adoção de tecnologias adaptadas a condições tropicais foi essencial para os ganhos de produtividade brasileiros. Primeiro, porque o melhoramento genético foi necessário para viabilizar a agricultura no clima tropical. Segundo, pois a produtividade vertical advém de aspectos como a existência de mais de uma safra na mesma área. O modelo de múltiplas safras é empregado em quase todas as regiões produtoras de grãos do Brasil; contudo é impraticável em lugares com invernos muito rigorosos. Um exemplo é o rodízio de soja com milho, que é o mais comum. Dependendo da região, há outras combinações, como o de trigo e algodão. O milho também pode ser plantado em rodízio inclusive pastagens de uso temporário.

O Brasil é o maior produtor mundial de café, de laranja, de cana-de-açúcar e de soja (e segundo maior produtor de carne bovina) e o maior exportador mundial de carne de aves e bovina, de açúcar, de soja em grãos, de tabaco, de café, de celulose e de suco de laranja. Em 2023, o Brasil também foi o maior exportador mundial de milho e de farelo de soja.

b) Desempenho comercial do agronegócio brasileiro entre 2020 e 2023

Surpreendentemente, os anos de 2020 e 2021 – marcados pela pandemia de COVID-19 – registraram recordes no comércio exterior do agronegócio, possibilitando ao Brasil consolidar as posições de detentor do maior superávit comercial agrícola do planeta e terceiro maior exportador do agronegócio mundial.

Em 2021, o Brasil exportou US$ 120,59 bilhões em produtos do agronegócio, com superávit de US$ 105 bilhões. Todos os principais produtos exportados registraram aumento de preço, mas houve queda na quantidade exportada de alguns, como carne bovina e milho. Também em 2021, o Itamaraty aperfeiçoou a relação com os mais de 40 Setores de Promoção do Agronegócio (SEAGROs) em Postos no exterior. Os SEAGROs replicam o exercício de aproximar a política comercial agropecuária, a promoção comercial e a promoção de imagem do agronegócio.

Esses setores dedicados ao agronegócio foram instrumentais para o sucesso de gestões MAPA-MRE que levaram a abertura de mercados para 231 produtos de exportação do agronegócio entre 2019 e 2022[2069].

Seguindo a tendência dos anos anteriores, registrou-se novo recorde nas exportações do agronegócio em 2022: US$ 159 bilhões, um aumento de 32% em relação a 2021 e de 60% em relação a 2020. Desse total, US$ 50 bilhões (31,92%) foram exportados para a China. Em seguida, vieram UE, EUA, Irã e Japão. O principal produto ou grupo de produtos exportado foi o complexo de soja (38,31%). Esse bom desempenho se deve à conjugação de dois fatores: o crescimento dos preços internacionais e o aumento nos volumes embarcados. Em todo o ano de 2022, a soja também foi o principal produto da pauta exportadora geral brasileira, representando cerca de 14% das vendas do País ao exterior.

No primeiro semestre de 2023, as exportações brasileiras do agronegócio alcançaram recorde de US$ 83 bilhões, o que representa um crescimento de 4% na comparação com o mesmo período em 2022, quando as vendas foram de US$ 79 bilhões. Ao final de 2023, as exportações do agronegócio fecharam em US$ 165,5 bilhões, ou 49% de todas as exportações brasileiras (contra 47,5% em 2022). A cifra foi 4,8% superior a 2022. O Brasil abriu 78 novos mercados agrícolas em 39 países em 2023.

c) Diplomacia do agronegócio

O agronegócio é, como destaca o embaixador Alexandre Ghisleni, ex-diretor do já extinto Departamento de Promoção do Agronegócio do Itamaraty (DPAGRO), “importante fonte de divisas para o País, contribuindo para o equilíbrio da balança comercial, para o aquecimento da economia, para a geração e manutenção de empregos e para o desenvolvimento de vastas regiões do interior brasileiro”. A “diplomacia do agronegócio” não se refere a algo absolutamente novo, porque o aspecto inovador não é o tema ser tratado pelo Itamaraty, mas, sim, a ênfase dada a ele; é, portanto, a maneira de tratar a promoção do agronegócio e a prioridade conferida.

A diplomacia brasileira não é, tradicionalmente, associada à promoção do agronegócio. Anteriormente, dado o objetivo de promoção das exportações industriais e de fomento à indústria nacional, a ênfase da política comercial e da diplomacia brasileira era mais voltada para a indústria do que para o agronegócio. Com as mudanças de modelo e de pensamento econômico engendradas após 2016, passou-se a enfatizar mais o agronegócio nas atividades diplomáticas.

A “diplomacia do agronegócio” não se trata de uma diplomacia de privilégios, que ignora os demais setores da economia brasileira, porque há diplomacias de promoção, por exemplo, da indústria, da ciência, tecnologia e inovação, dos combustíveis renováveis. A prioridade dada ao agro esteve relacionada ao atual momento de necessidade de dinamizar a economia brasileira, apoiando um setor que é um verdadeiro pilar econômico-comercial do País. Ademais, não se trata apenas de privilegiar o agronegócio considerado da perspectiva das grandes propriedades rurais e

---

[2069] Em 2019 foram 35 novos mercados em 22 países, em 2020 foram 74 em 24 países, em 2021 foram 77 em 33 países, e em 2022 foram 53 em 26 países. Apenas entre 2019 e outubro de 2020, foram abertos ou reabertos cem novos mercados no exterior (produtos/país). Dos cem novos mercados, 45 são na América (Argentina, Colômbia, Peru, EUA, México, Canadá, Guiana, Equador, Venezuela, Guatemala e Bolívia); 40 na Ásia (Arábia Saudita, China, Cazaquistão, Coreia do Sul, Emirados Árabes, Índia, Japão, Malásia, Indonésia, Taiwan, Irã, Tailândia, Myanmar, Singapura e Catar); 14 na África (Egito, Marrocos e Zâmbia) e um na Oceania (Austrália), conforme dados da Secretaria de Comércio e Relações Internacionais do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Destacam-se os mercados da China para lácteos, carne bovina termoprocessada, farelo de algodão e melão e o mercado dos EUA para carne bovina *in natura*. Em março de 2022, chegou-se ao 200º mercado aberto no governo Bolsonaro.

dos grandes produtores. Pequenos e médios produtores e todo o público consumidor também são público-alvo. Pequenos e médios produtos beneficiam-se por meio de atividades de cooperação técnica, de internacionalização de empresas, de promoção do acesso a mercados de insumos e de produtos agrícolas, da redução de barreiras não tarifárias. O público consumidor beneficia-se por meio da promoção de iniciativas de segurança alimentar e do aprimoramento dos padrões de inocuidade de alimentos.

Em janeiro de 2019, com a criação do Departamento da Promoção do Agronegócio (DPAGRO), o Itamaraty havia elevado sensivelmente o perfil de sua atuação referente ao agronegócio. Competia ao DPAGRO tratar das negociações relativas ao agronegócio e à sua promoção e dos acordos correspondentes; portanto, tanto os temas relacionados a *policy* – por exemplo, negociações em favor da remoção de barreiras tarifárias e não tarifárias e harmonização de regras sanitárias e fitossanitárias (SPS na sigla em inglês); apresentação de questionamentos a outros membros em relação a políticas agrícolas nos Comitês da Organização Mundial do Comércio (OMC) – como a promoção *strictu sensu* – produção e disseminação de inteligência comercial; participação em feiras internacionais; organização de missões empresariais e rodadas de negócios; promoção da imagem do agronegócio. O departamento passou a ser o responsável pela articulação da posição internacional brasileira com outros atores nacionais, seja do setor público, como o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, o então Ministério da Economia, a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), a Frente Parlamentar da Agropecuária, estados e municípios, seja do privado, como a Confederação Nacional da Indústria (CNI), a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), a Associação Brasileira da Indústria do Arroz (ABIARROZ), a Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras de Carnes (ABIEC), a Associação Brasileira de Proteína Animal (ABPA), Associação Brasileira dos Produtores de Milho (ABRAMILHO), a Associação Brasileira dos Produtores de Algodão (ABRAPA), a Associação Nacional dos Exportadores de Sucos Cítricos (CitrusBR), a CROPLIFE[2070], o Instituto Brasileiro de Agroecologia (IBA) e a União da Indústria de Cana-de-Açúcar (UNICA).

Com o Decreto nº 11.024, de 31/03/2022, isso mudou. Na estrutura regimental do Itamaraty do último ano do governo Bolsonaro, não houve mais um departamento específico. No âmbito da Secretaria de Comércio Exterior e Assuntos Econômicos (SCAEC) e sob o Departamento de Promoção Comercial e Investimentos (DPR), havia a Divisão de Promoção de Indústria, Serviços e Agricultura (DPISA), competente pelos temas de promoção comercial *strictu sensu* do agro. As novas Divisão de Política Agrícola (DPAgro), responsável pelos temas de *policy*, e Divisão de Desenvolvimento do Agronegócio (DDA), encarregada de monitorar a imagem do agronegócio brasileiro e de lidar com a vertente agrícola e comercial de temas ambientais, ficaram sob o novo Departamento de Energia e Agronegócio (DAE).

Outra mudança foi introduzida na chancelaria de Mauro Vieira. O Departamento de Energia passou a fazer parte de uma nova secretaria, juntamente com meio ambiente e mudança do clima, e o agronegócio deixou de compô-lo. A DPAgro foi incluída no Departamento de Política Comercial (DPC), dentro da Secretaria de Assuntos Econômicos e Financeiros (SAEF). Os temas da DDA foram integrados à Divisão de Promoção da Agricultura (DIPRA), no âmbito do Departamento de Promoção Comercial, Investimentos e Agricultura (DPRA). As questões relacionadas a segurança alimentar passam a ser competência da recém-criada Coordenação-Geral

---

[2070] Associação que reúne especialistas, instituições e empresas que atuam na pesquisa e desenvolvimento de tecnologias em quatro áreas essenciais para a produção agrícola sustentável.

de Segurança Alimentar (CGSA), vinculada diretamente à Secretaria-Geral das Relações Exteriores (SG).

A "diplomacia do agronegócio" tem como característica estruturante a coordenação com o Ministério da Agricultura e Pecuária, com o Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar e com Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (ApexBrasil). Ademais, há abertura e diálogo com o setor privado, especialmente com as associações como a UNICA, a CNA e a CROPLIFE. Também, há diálogos com a Academia: em 2020, foi criado pelo Insper[2071] o curso de educação executiva "O Brasil no Agronegócio Global" em parceria com a Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG) e com apoio do Centro Brasileiro de Relações Internacionais (Cebri), com o objetivo de analisar os temas de pesquisa do núcleo, como inserção da produção brasileira no comércio mundial, competitividade, sanidade e acesso aos mercados. O curso, que já está em sua quinta edição, é oferecido a gestores públicos de ministérios da Agricultura e Pecuária, do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços e das Relações Exteriores, além da ApexBrasil, com a oferta de bolsas de estudos integrais. Também há diálogos com o parlamento: o então ministro Ernesto Araújo compareceu à sessão da Comissão de Agricultura da Câmara dos Deputados (2019); há interações com Frente Parlamentar Agropecuária (FPA), a maior frente parlamentar no Congresso brasileiro. Em novembro de 2022, o chanceler Carlos França participou do evento "Encontro de Lideranças: Perspectivas 2023" da FPA, para recepcionar congressistas da nova legislatura. Na ocasião, ele destacou a sustentabilidade ambiental e social da produção agropecuária do e o esforço empreendido pelo Itamaraty e o setor privado que resultou na abertura de mercado para 231 produtos brasileiros em 33 países em menos de quatro anos.

Destacam-se, ainda: as atividades dos Setores de Promoção Comercial e Investimentos (SECOMs), como a análise do mercado local; as adidâncias agrícolas (o Brasil conta com 28 adidos agrícolas (uma vaga em aberto na China, para um total de 29) em 27 postos no exterior, nos termos do Decreto nº 10.963, de 11 de fevereiro de 2022), responsáveis por aprimorar o tratamento local dos temas agropecuários; e a rede de postos diplomáticos e consulares brasileiros, que foi reforçada, em 2020, com a criação dos Setores do Agronegócio (SEAGRO: podem ser compreendidos como um SECOM especializado nos assuntos de promoção do agronegócio; trata-se de uma nova função atribuída a agentes e autoridades estatais brasileiras que já se dedicavam aos temas comerciais; entre suas responsabilidades, destacam-se a atividade de promoção comercial e as de política comercial a depender do posto em que se localizam) em mais de 40 deles. Símbolo da importância das adidâncias, em novembro de 2022, o secretário de Comércio Exterior e Assuntos Econômicos do Itamaraty, embaixador Sarquis Sarquis, e outros representantes do ministério participaram do 4º Encontro dos Adidos Agrícolas Brasileiros, organizado pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. No evento, o secretário expressou satisfação com o trabalho de coordenação dos adidos agrícolas com o Itamaraty e destacou o êxito da parceria entre os dois ministérios na promoção dos interesses da agricultura do País.

Nos temas agrícolas, a competitividade e o dinamismo do agronegócio brasileiro enfrentam barreiras às exportações em três diferentes "linhas":

1) barreiras técnicas, SPS e outras barreiras não tarifárias;
2) barreiras tarifárias; e

[2071] Em agosto de 2019, o Insper criou o Centro de Agronegócio Global (Insper Agro Global), um núcleo do Centro de Gestão e Políticas Públicas, com objetivo de estudar de forma empírica a evolução do agronegócio global, assim como os desafios do setor no Brasil, além de formar gestores públicos e lideranças do setor privado.

3) barreira da imagem.

A barreira da imagem tem sido um dos principais problemas discutidos no bojo da "diplomacia do agronegócio" desde 2019, pois representa um esforço para condicionar o consumidor local a pensar que comprar do Brasil representa ser conivente com algum tipo de dano. É uma estratégia que visa a bloquear as exportações no supermercado, por meio de uma retórica inverídica e injusta, formulada porque não se logrou barrar a entrada dos produtos brasileiros no mercado.

Contra essas três linhas de barreira contra o agro brasileiro, há três frentes de atuação, lideradas pelo Itamaraty:

1) política comercial: trata-se da frente mais tradicional, constituída pelas as negociações de abertura de mercados relacionadas a medidas SPS, barreiras tarifárias e subsídios, nos eixos bilateral ou multilateral, cujo objetivo é contrapor-se a regras injustas e defender adoção de regras que consolidem a situação de concorrência equânime para os produtos brasileiros e que condicionem a adoção de medidas SPS com base na ciência – é um trabalho silencioso do ministério, cujas repercussões são de longo prazo;
2) promoção comercial: são as negociações que buscam, superadas as barreiras existentes ou a despeito das barreiras existentes, ampliar o acesso ao mercado; e
3) promoção da imagem: é conduzida por meio da difusão de informações fidedignas, dados e evidências que desconstruam retóricas falsas, cujo objetivo é, apenas, prejudicar as exportações brasileiras, tendo uma finalidade protecionista.

Segundo a metáfora utilizada pelas autoridades brasileiras dos ministérios das Relações Exteriores e da Agricultura e Pecuária, não basta "abrir a porta" para as exportações, deve-se garantir que alguém "será capaz de passar pela porta". Nesse sentido, o Itamaraty atua para formular inteligência de mercado, informando melhor os exportadores sobre oportunidades, bem como promove a participação desses exportadores em feiras, missões comerciais e rodadas de negociação.

A primeira ideia basilar da "diplomacia do agronegócio" é a de que: "não há oposição entre o agronegócio e o meio ambiente". Ademais, brasileiros e estrangeiros sabem muito pouco sobre a sustentabilidade do agronegócio, os avanços tecnológicos e os progressos regulatórios, de forma que é imperativo esclarecer que o desenvolvimento do agronegócio brasileiro não foi, não é e não será antagônico à sustentabilidade e à proteção do meio ambiente. No que diz respeito ao aspecto da promoção da imagem do Brasil, esse esclarecimento permitirá combater a instrumentalização astuciosa de argumentos ambientalistas em prol de interesses protecionistas. É imperativo promover reputação do agronegócio brasileiro nos seus aspectos de sustentabilidade, eficiência, qualidade e responsabilidade.

Para o Brasil, "a relação do abastecimento doméstico de alimentos e produtos agrícolas com o comércio internacional não deve ser vista sob a ótica da dependência, mas sob a ótica da confiança". Nesse sentido, busca-se promover a ideia de que não se deve tentar combater a suposta dependência, ao promover a autossuficiência produtiva. Essa, na maior parte das vezes, é impossível. Valorizar a concepção de comércio internacional fundado na confiança é reconhecer que há fornecedores de alimentos confiáveis, como o Brasil. O Brasil é um fornecedor estável e um verdadeiro "garante da segurança alimentar mundial".

Grande preocupação nacional é a persistente existência de altíssimos níveis de subsídios agrícolas praticados por países desenvolvidos e algumas nações em desenvolvimento mais avançadas. Produções subsidiadas não são eficientes e não são capazes de concorrer com as dos demais *players* do mercado. Um subsídio, no caso agrícola, incentiva a permanência, no mercado,

de um *player* que é pouco eficiente, de forma que ele usa, intensa e excessivamente, os recursos naturais para produzir. O uso além do necessário dos recursos não só é irracional e não sustentável, mas também deletério para o meio ambiente. Por fim, os subsídios geram distorções no mercado internacional, muitas das vezes prejudicando consumidores, especialmente aqueles de menor poder aquisitivo, assim como produtores de países que em iguais condições seriam mais competitivos. Ao Brasil, também preocupam as discussões sobre encurtamento de cadeias produtivas, destaque excessivo ao consumo de produção local, incentivos à redução do consumo de proteínas animais e desestímulo à produção e ao uso de biocombustíveis.

Em seu discurso de posse, o ministro Carlos França afirmou que o Brasil enfrentava três urgências, sendo que a política externa brasileira deveria contribuir para superá-las. Duas das urgências mencionadas pelo ministro relacionam-se com o agronegócio: a urgência da economia e a urgência do desenvolvimento sustentável. O agronegócio, como setor dinâmico da economia brasileira é essencial para a retomada da atividade econômica, gerando empregos e renda. Também, sendo um setor de ampla inovação destinada a promoção da sustentabilidade, tem muito a contribuir para o desenvolvimento sustentável nacional e mundial. Ciente da projeção de que a população mundial atingirá 9,7 bilhões de pessoas em 2050, com forte expansão, sobretudo, em regiões com baixo desempenho e baixa produtividade agropecuária, impõe-se um grande desafio para o desenvolvimento sustentável da produção mundial de alimentos, no sentido de aumentá-la e assegurar sua distribuição com menor impacto possível ao meio ambiente. Desse modo, o Brasil, capaz de elevar muito ainda sua produção ao recuperar terras degradadas e sem precisar desmatar mais, terá função ímpar na garantia da segurança alimentar mundial futura.

Embora os interesses brasileiros variem muito de acordo com a região e até mesmo dentro da região, a depender do país em questão, tem-se que, no geral, a “diplomacia do agronegócio” precisa negociar o acesso aos mercados, rechaçando medidas protecionistas e promovendo uma imagem positiva do País e de seu agronegócio. A Ásia e o Oriente Médio e Norte da África (MENA, na sigla em inglês) são as duas regiões para onde o Brasil mais exporta produtos agrícolas, tendo suplantado parceiros tradicionais como Europa e EUA. EUA, Canadá e Europa, assim como alguns parceiros da Ásia (Japão, Coreia do Sul, Tailândia, Índia e Indonésia), são bastante protecionistas e adotam medidas como subsídios à produção local, de forma que os interesses brasileiros nesses locais passam por temas de acesso a mercados e de combate às medidas distorcivas do comércio internacional. A América Latina é uma região para onde registramos volume baixo de exportações do agronegócio, já que se trata de um mercado mais concentrado em bens industriais. A China é o principal mercado brasileiro, sendo o saldo comercial amplamente vantajoso para o Brasil decorrência das dinâmicas do agronegócio. Não obstante, há concentração da pauta comercial em poucos produtos de baixo valor agregado, sendo necessário haver diversificação e agregação de valor. A África Subsaariana é uma região de amplas oportunidades para o agronegócio brasileiro, já que sua população deverá crescer sensivelmente e as produções locais não serão capazes de compensar, nem mesmo com aumentos significativos de produtividade, as necessidades alimentares locais. Assim, as importações serão necessárias, de forma que o Brasil tem oportunidade a aproveitar.

O Brasil se articula com diversos grupos de países com interesses ofensivos no agronegócio. Na OMC, integra o Grupo de Cairns, coalizão negociadora formada por 19 países: África do Sul, Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Filipinas, Guatemala, Indonésia, Malásia, Nova Zelândia, Paquistão, Paraguai, Peru, Tailândia, Uruguai e Vietnã, além da Ucrânia como observador. O País busca favorecer uma reforma cujos resultados sejam concretos em termos de liberalização comercial agrícola, de redução e disciplinamento do

apoio doméstico à produção, de tratamento equilibrado para questões SPS, com maior monitoramento, transparência e bases científicas na elaboração das medidas. Há, desse modo, ações nos pilares negociador e de monitoramento e transparência, para além dos diversos casos no Sistema de Solução de Controvérsias nos quais o Brasil é parte demandante, como a reclamação brasileira dos subsídios tailandeses à produção de açúcar (DS507). No âmbito hemisférico, integra o AG5 (Argentina, Brasil, Canadá, EUA e México), um exercício de concertação que vem promovendo entendimentos políticos mais gerais sobre o tema. No G20, o Brasil busca fomentar as discussões sobre a promoção do comércio livre, a eliminação de subsídios distorcivos, o aumento da transparência e o reconhecimento da eficiência agropecuária de países como o Brasil na promoção da sustentabilidade e da segurança alimentar. Na Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Brasil é o não membro mais ativo em comitês como o que trata da agricultura e pecuária. A intenção do Brasil é disseminar fatos e evidências cientificas nas discussões de seu interesse.

Outra maneira de implementar diplomacia para o agronegócio e para a agricultura nacionais é a cooperação técnica internacional, que, no Brasil, é coordenada pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC). Por meio da cooperação técnica, o Brasil – em especial por meio de técnicos da Embrapa – contribui para a disseminação de práticas, técnicas, tecnologias e políticas relacionadas à agricultura, o que impacta positivamente a promoção do desenvolvimento e da segurança alimentar em outros países, com efeitos sistêmicos que beneficiam o Brasil, ao mesmo tempo que permitem, de maneira indireta e difusa, promover a internacionalização de empresas brasileiras ou a ampliação das vendas de produtos brasileiros, seja para os países receptores de cooperação, seja por meio de aquisições do Programa Mundial de Alimentos (PMA). Para mais detalhes sobre a cooperação técnica brasileira, ver o tópico específico neste capítulo.

d) Desafios do agronegócio

i. Pandemia de COVID-19

A pandemia exigiu do Itamaraty e das demais instituições governamentais envolvidas com a promoção do agronegócio um esforço de atualização das atividades de promoção comercial. Encontros presenciais, como participação em feiras, missões comerciais e rodadas de negócio estiveram suspensos. Por isso, os esforços concentraram-se em: reuniões virtuais e em consolidação de inteligência de mercado.

Ademais, foi necessário agir em favor da promoção da imagem do Brasil no exterior, afirmando e reafirmando para parceiros tradicionais e novos parceiros o comprometimento do Brasil com segurança e sanidade dos produtos ofertados; aumento da produtividade e estabilidade das entregas, cumprindo prazos e compromissos e garantindo a segurança alimentar global; sustentabilidade da produção e inovação constante. Na pandemia, intensificou-se, ainda mais, a necessidade de pensar em 4 “S” que pautam o setor agropecuário globalmente: sustentabilidade; sanidade; saúde; e social.

Ainda, o Brasil adotou uma estratégia peculiar, *vis-à-vis* do restante do mundo, ao reduzir, unilateralmente, as tarifas de importação dos bens que visou a garantir o adequado suprimento. Em geral, outros países adotaram medidas de restrições às exportações. Outro aspecto a ser notado é o de que o governo brasileiro adotou uma série de medidas de apoio aos produtores domésticos em caráter temporário e excepcional. Não houve a criação de subsídios adicionais com efeito distorcivo na produção mundial e no comércio internacional.

ii. Logística

As capacidades logísticas nacionais sempre foram entraves ao maior êxito do agronegócio brasileiro. Há muito o que se melhorar, para reduzir, por exemplo, o "custo brasil". Não obstante, há, segundo a CNA, preocupação crescente com os problemas ocasionados, em 2022, pelos gargalos no transporte marítimo global. Haverá, possivelmente, disputa por *containers* e por navios, o que deverá encarecer os fretes marítimos, principal vetor de exportação dos bens agropecuários.

iii. Questão ambiental e promoção da imagem

Uma imagem errônea do setor constitui ou ameaça constituir-se em barreira às exportações brasileiras. Em anos recentes, proliferaram críticas ao agronegócio brasileiro e à gestão ambiental do País em razão das queimadas na Amazônia. Em momento em que ganham força a discussão sobre os paralelos entre agronegócio, meio ambiente e sustentabilidade, o Itamaraty e outros atores nacionais têm procurado atuar de maneira a combater a tendência dos últimos anos de reiterada divulgação de notícias falsas, no exterior, acerca das qualidades do agronegócio brasileiro (ou de algum produto específico, ou das instituições que zelam pela aplicação das normas que regem o agronegócio no País), sobretudo de sua sustentabilidade e da qualidade e inocuidade de seus produtos. Como mencionado na subseção anterior, uma ideia basilar da "diplomacia do agronegócio" é a de que "não há oposição entre o agronegócio e o meio ambiente". Nesse contexto, por exemplo, as representações do Brasil em Berlim, Bruxelas, Londres e na Haia organizaram, em 2019, seminários com a participação de importantes atores locais destinados a ampliar a voz de reguladores, pesquisadores e produtores brasileiros no debate público sobre a produção sustentável de alimentos e estimular a comunicação positiva com o setor agroprodutivo brasileiro. Um dos desdobramentos dessas ações foi o lançamento do boletim *AgriSustainability Matters* pela Embaixada em Londres. Cada edição da publicação deverá trazer, em língua inglesa, artigo de especialista em aspecto da sustentabilidade da agropecuária. Outros postos brasileiros têm elaborado tradução em língua local do boletim.

e) Defensivos agrícolas

O sistema regulatório brasileiro garante a sanidade dos alimentos e a proteção do meio ambiente no que se refere ao uso de defensivos agrícolas. A legislação brasileira é uma das mais exigentes do mundo, porquanto o processo de aprovação do uso de um defensivo agrícola requer aprovação em três instâncias diferentes para obtenção do registro: a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Cada um desses órgãos analisa um aspecto específico dos produtos.

O consumo brasileiro de defensivos decorre da dimensão da agropecuária e das condições climáticas. Sendo um dos maiores produtores do mundo e um país de clima tropical, o País não pode prescindir de defensivos agrícolas, especialmente porque a ausência de inverno impede a quebra do ciclo de reprodução das pragas. Não obstante, o exame do consumo de defensivos por hectare posiciona o Brasil no 25º lugar de utilização desses produtos, sendo que o País é um dos maiores produtores agropecuários do mundo e o 3º maior exportador. Nota-se que, entre os países

que consomem mais do que o Brasil ou que estão no mesmo patamar de consumo, há alguns da UE, como Países Baixos, Itália e Irlanda, países com produções e área de cultivo bastante menores.

O governo do presidente Jair Bolsonaro avançou na formulação e na implementação de políticas de fomento do uso de insumos biológicos na agricultura, atendendo demandas do setor privado e dos consumidores domésticos e internacionais. Desse modo, não se pode dizer que, no Brasil, o uso de defensivos agrícolas é indiscriminado e descontrolado.

f) Legislação ambiental, Plano Agricultura de Baixa Emissão de Carbono (Plano ABC) e agronegócio

Sobre a legislação ambiental brasileira, o Plano Agricultura de Baixa Emissão de Carbono (Plano ABC) e os vínculos com o agronegócio, ver a seção específica no capítulo 5.

g) Oportunidades e perspectivas do agronegócio:

i. Serviços e tecnologia agropecuários

À medida que as produções de países como os africanos (Nigéria é um exemplo de destaque), avançam, em função das necessidades alimentares crescentes nestes locais, o Brasil pode aproveitar oportunidades comerciais não só de venda direta de produtos, mas também de serviços e tecnologia. Por meio de ações de transferência de tecnologia, em caráter solidário ou não, o País pode inserir-se no mercado de serviços agropecuários, por seu *savoir-faire* único em termos de produção agropecuária adaptada a climas tropicais, conforme afirmou o então ministro das Relações Exteriores Ernesto Araújo em visita à Nigéria.

ii. Agenda 2030

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) números 2 (referente a Fome Zero e Agricultura Sustentável) e 13 (referente à ação contra a mudança do clima) serão alcançados muito em função das contribuições brasileiras. As produções agrícolas global e brasileira precisarão expandir-se, para garantir a segurança alimentar, à medida que a população mundial cresce. O crescimento da produção brasileira deverá contribuir para a garantia da oferta global de alimentos e para a redução do custo relativo desses produtos.

iii. ESG no agronegócio brasileiro

É de grande interesse do setor privado e do governo brasileiro atrair investimentos para a produção agropecuária, em especial em atividades logísticas. É inequívoco o avanço da visibilidade e da valoração dos aspectos representados pela sigla ESG (*Environmental, Social, and Governance*). Será cada vez mais necessário que a legislação e as atividades produtivas brasileiras se pautem pelos princípios indicados por esta sigla.

iv. Ásia e Oriente Médio

O Leste e o Sudeste da Ásia, bem como o Oriente Médio representam, hoje, mais da metade das exportações brasileiras agropecuárias, sendo a China o grande destaque. O crescimento da

demanda asiática é explicado pelo aumento populacional, pelo crescimento econômico e pelos processos de urbanização acelerada e de mudança nos hábitos alimentares da nova classe média que se consolidou na região. Assim, a política externa brasileira precisará continuar buscando maneiras de firmar acordos, negociar acesso a mercados e promover os interesses comerciais do agronegócio nessas regiões. Um exemplo salutar do que já foi feito são os entendimentos e negociações comerciais com os Emirados Árabes Unidos (EAU), que são importante *hub* comercial na região asiática e médio oriental, facilitando o acesso a mercados como o indiano, que é bastante fechado.

IV. Investimentos

a) Investimentos Diretos no Brasil em 2022

Em janeiro de 2023, o Banco Central do Brasil (BACEN) anunciou que os Investimentos Diretos no País (IDP) somaram, em fluxo, US$ 90,572 bilhões em 2022, ou 4,76% do produto interno bruto (PIB) do País. Trata-se do maior valor de ingresso anual de investimento produtivo no Brasil desde 2012. Superou a expectativa do próprio BACEN, que era de cerca de US$ 80 bilhões.

Nos meses seguintes, houve registros de entrada de investimento abaixo das expectativas dos agentes econômicos, inclusive do próprio BACEN. No ano, até setembro, o fluxo de IDP ficou em US$ 41,631 bilhões. Em doze meses, o saldo de investimento estrangeiro ficou em US$ 60,042 bilhões, o que representa 2,89% do PIB. Foi uma queda de 39,1% com relação ao mesmo período de 2022 e o pior registro para o acumulado dos três primeiros trimestres desde 2008 (com exceção de 2020, em razão da pandemia).

O IDP acumulado entre novembro de 2022 e outubro de 2023 totalizou cerca de US$ 57,5 bilhões (2,74% do PIB), ante US$ 74,5 bilhões (3,99% do PIB) entre novembro de 2021 e outubro de 2022.

b) Relatório de Investimento Direto 2022

O Relatório de Investimento Direto (RID) 2022, publicado pelo BACEN, apresenta estatísticas e análises dos fluxos e das posições ativas (Investimento Direito no Exterior – IDE) e passivas (Investimento Direto no País – IDP) de investimento direto em 2021[2072]. O foco da publicação é a participação no capital das empresas, principal componente do investimento direto no caso da economia brasileira. O RID aborda também operações intercompanhia e fluxos de rendas associados ao investimento direto.

i. Investimento Direto no País em 2021

Em 2021, a posição de IDP atingiu US$ 901,4 bilhões, avançando cerca de 17,8% (US$ 136 bilhões) relativamente ao ano anterior (US$ 765 bilhões) e atingindo o maior valor nominal da série. O acréscimo da posição foi determinado, principalmente, pela contribuição positiva de variação de preços das empresas de investimento direto[2073], US$ 148,2 bilhões, e de forma complementar pelo ingresso líquido de fluxos no balanço de pagamentos, US$ 46,6 bilhões[2074].

[2072] Conforme o padrão metodológico internacional (6ª edição do BPM6 do FMI e 4ª edição do BD4 da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico – OCDE), configura-se relação de investimento direto quando um investidor de uma economia detém poder de voto igual ou superior a 10% em empresa ou fundo de investimento sediado em outra economia.

[2073] A variação de preços é calculada para empresas listadas e não listadas, conforme padrão metodológico do BPM6.

[2074] A variação da posição de IDP é explicada pela totalidade dos fluxos econômicos ocorridos no período contido pelo intervalo entre as posições. Esses fluxos econômicos compreendem transações (que compõem o balanço de pagamentos) e alterações decorrentes de flutuações como paridades (taxa de câmbio), precificação dos ativos (*valuation*), entre outras (por exemplo, mudança de residência).

Segundo o critério de investidor imediato[2075], a Europa permanece como a região que detém o maior estoque de IDP no Brasil em 2021, com 62,9% do total de US$ 901,4 bilhões, seguida por América do Norte (22,2%), Caribe (6,2%) e Ásia (5,5%).

Destacam-se como principais países investidores imediatos[2076]:

2020	**2021**
1. Países Baixos (US$ 108 bilhões, 21%)	1. **EUA** (US$ 152 bilhões, 23%) (+1)
2. EUA (US$ 99 bilhões, 19%)	2. **Países Baixos** (US$ 126 bilhões, 19%) (-1)
3. Espanha (US$ 60 bilhões, 11%)	3. **Luxemburgo** (US$ 76 bilhões, 11%) (+1)
4. Luxemburgo (US$ 47 bilhões, 9%)	4. **Espanha** (US$ 60 bilhões, 9%) (-1)
5. França (US$ 26 bilhões, 5%)	5. **França** (US$ 32 bilhões, 5%) (=)
6. Reino Unido (US$ 20 bilhões, 4%)	6. **Reino Unido** (US$ 23 bilhões, 3%) (=)
7. Japão (US$ 17 bilhões, 3%)	7. **Japão** (US$ 20 bilhões, 3%) (=)
8. Canadá (US$ 14 bilhões, 3%)	8. **Ilhas Cayman** (US$ 19 bilhões, 3%) (+9)
9. Chile (US$ 11 bilhões, 2%)	9. **Canadá** (US$ 17 bilhões, 3%) (-1)
10. Ilhas Virgens Britânicas (US$ 11 bilhões, 2%)	10. **Noruega** (US$ 15 bilhões, 2%) (+3)

Já segundo o critério de controlador final, destacam-se[2077]:

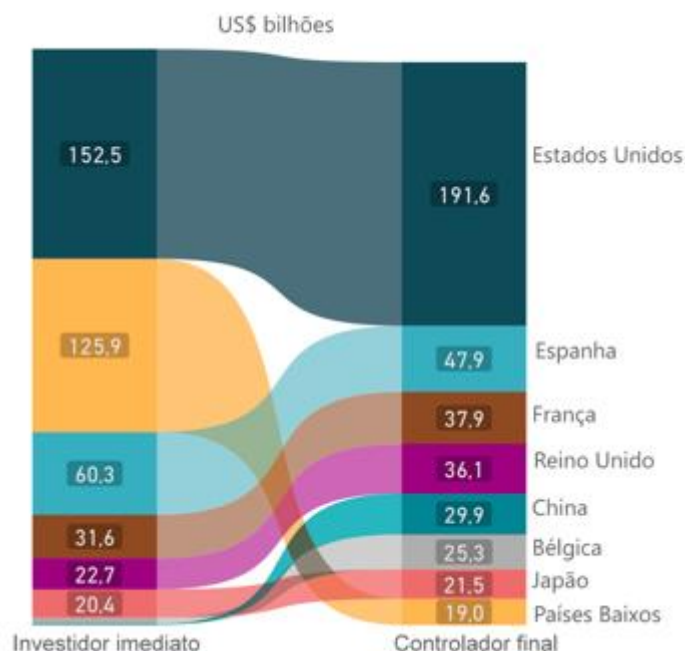
2020	**2021**
1. EUA (US$ 124 bilhões, 24%)	1. **EUA** (US$ 192 bilhões, 29%) (=)
2. Espanha (US$ 58 bilhões, 11%)	2. **Espanha** (US$ 48 bilhões, 7%) (=)
3. França (US$ 32 bilhões, 6%)	3. **França** (US$ 38 bilhões, 6%) (=)

[2075] O país ou território do investidor imediato é o país ou território de domicílio da empresa não residente que investiu diretamente na subsidiária ou filial no Brasil. O país ou território do controlador final é aquele de residência do investidor que detém o efetivo controle e interesse econômico na empresa investida no Brasil. Alguns países ou territórios detêm posições significativamente maiores quando compiladas pelo critério de investidor imediato, como Países Baixos e Luxemburgo, países-sedes de empresas intermediárias, que atuam na canalização de investimento direto de países ou territórios controladores finais para os países ou territórios de destino. Outros países ou territórios exibem posições de IDP superiores conforme o critério de controlador final, como EUA, Espanha, França, Bélgica e China. Esses países são sedes de empresas que canalizam IDP por meio de países intermediários.

[2076] Levando-se em conta apenas participação no capital, isto é, sem considerar operações intercompanhia.

[2077] Levando-se em conta apenas participação no capital, isto é, sem considerar operações intercompanhia.

2020	**2021**
4. Bélgica (US$ 27 bilhões, 5%)	4. **Reino Unido** (US$ 36 bilhões, 5%) (+1)
5. Reino Unido (US$ 25 bilhões, 5%)	5. **China** (US$ 30 bilhões, 5%) (+1)
6. China (US$ 23 bilhões, 4%)	6. **Bélgica** (US$ 25 bilhões, 4%) (-2)
7. Países Baixos (US$ 20 bilhões, 4%)	7. **Alemanha** (US$ 24bilhões, 4%) (+2)
8. Japão (US$ 19 bilhões, 4%)	8. **Luxemburgo** (US$ 22 bilhões, 3%) (+3)
9. Alemanha (US$ 18 bilhões, 4%)	9. **Japão** (US$ 21 bilhões, 3%) (-1)
10. Suíça (US$ 16 bilhões, 3%)	10. **Suíça** (US$ 20 bilhões, 3%) (=)

Figura 20 – Posições de IDP na forma de participação no capital – Comparação investidor imediato e controlador final para países selecionados

Fonte: RID 2022

Quanto aos setores econômicos do IDP em 2021, as empresas residentes que atuam em serviços financeiros e atividades auxiliares, incluindo fundos de investimento, responderam por 20,5% (US$ 135 bilhões) da posição de IDP – Participação no capital, seguidas por companhias pertencentes ao setor de comércio (8,5%) e extração de petróleo e gás natural (7,6%).

ii. Investimento Direto no Exterior em 2021

Desde 2017, a posição anual do investimento direito no exterior (IDE) supera a posição em ativos de reservas. A posição total de IDE brasileiro somou US$ 474 bilhões. A posição de IDE em 2021 é a maior da série e registrou aumento de US$ 26,1 bilhões em comparação a 2020. As maiores posições pelo critério de país de investimento imediato estão nas regiões do Caribe e da

Europa, que respondem por 43,8% e 39,9% do total, respectivamente. No Caribe, destacam-se as posições nas Ilhas Cayman, com 34,5%, e nas Ilhas Virgens Britânicas, com 34,1%. Na Europa, destacam-se os Países Baixos, com 46,2%, e Luxemburgo, com 17,4%.

As principais posições de IDE brasileiro foram:

2020	**2021**
1. Países Baixos (US$ 87 bilhões, 21%)	1. **Países Baixos** (US$ 82 bilhões, 19%) (=)
2. Ilhas Cayman (US$ 70 bilhões, 17%)	2. **Ilhas Cayman** (US$ 70 bilhões, 16%) (=)
3. Ilhas Virgens Britânicas (US$ 61 bilhões, 15%)	3. **Ilhas Virgens Britânicas** (US$ 70 bilhões, 16%) (=)
4. Bahamas (US$ 53 bilhões, 13%)	4. **Bahamas** (US$ 60 bilhões, 14%) (=)
5. EUA (US$ 39 bilhões, 9,5%)	5. **Luxemburgo** (US$ 32 bilhões, 8%) (+1)
6. Luxemburgo (US$ 24 bilhões, 6%)	6. **EUA** (US$ 29 bilhões, 7%) (-1)
7. Áustria (US$ 12 bilhões, 3%)	7. **Áustria** (US$ 13 bilhões, 3%) (=)
8. Panamá (US$ 9 bilhões, 2,2%)	8. **Malta** (US$ 11 bilhões, 3%) (+48)
9. Espanha (US$ 7 bilhões, 1,6%)	9. **Panamá** (US$ 9 bilhões, 2%) (-1)
10. Reino Unido (US$ 5 bilhões, 1,3%)	10. **Espanha** (US$ 7 bilhões, 2%) (-1)

Quanto aos setores econômicos do IDE, mais de um terço do valor das empresas investidas no exterior (posição de IDE) está aplicado em serviços financeiros e atividades auxiliares (36%), seguidos por empresas constituídas para aquisição de ativos financeiros (22%).

c) Relatório de Investimento Direto 2021

O RID 2021, publicado pelo BACEN, apresenta estatísticas e análises dos fluxos e das posições ativas e passivas de investimento direto em 2020. O foco da publicação é a participação no capital das empresas, principal componente do investimento direto no caso da economia brasileira. O RID aborda também operações intercompanhia e fluxos de rendas associados ao investimento direto.

i. Investimento Direto no País em 2020

Em 2020, a posição de IDP atingiu US$ 765 bilhões, recuando 12% (-US$ 109 bilhões) relativamente ao ano anterior (US$ 874 bilhões). O resultado foi impactado, sobretudo, pela variação por paridades cambiais (-US$ 140 bilhões). Os ingressos líquidos somaram US$ 38

bilhões[2078], comparados a US$ 69 bilhões em 2019, tendo sido o Brasil afetado pela tendência negativa de redução dos investimentos estrangeiros, no contexto da pandemia de COVID-19[2079].

Segundo o critério de investidor imediato[2080], a maior região investidora no País é a Europa (detendo 66% do total do estoque de IDP – Participação no capital), seguida por América do Norte (19%), Caribe (6%) e Ásia (6%). Destacam-se como principais países investidores imediatos:

2019	**2020**
1. Países Baixos (US$ 150 bilhões)	1. **Países Baixos** (US$ 108 bilhões, 21%) (=)
2. EUA (US$ 109 bilhões)	2. **EUA** (US$ 99 bilhões, 19%) (=)
3. Espanha (US$ 76 bilhões)	3. **Espanha** (US$ 60 bilhões, 11%) (=)
4. Luxemburgo (US$ 54 bilhões)	4. **Luxemburgo** (US$ 47 bilhões, 9%) (=)
5. França (US$ 31 bilhões)	5. **França** (US$ 26 bilhões, 5%) (=)
6. Reino Unido (US$ 19 bilhões)	6. **Reino Unido** (US$ 20 bilhões, 4%) (=)
7. Japão (US$ 19 bilhões)	7. **Japão** (US$ 17 bilhões, 3%) (=)
8. Suíça (US$ 16 bilhões)[2081]	8. **Canadá** (US$ 14 bilhões, 3%) (+2)
9. Ilhas Virgens Britânicas (US$ 14 bilhões)	9. **Chile** (US$ 11 bilhões, 2%) (+2)
10. Canadá (US$ 14 bilhões)	10. **Ilhas Virgens Britânicas** (US$ 11 bilhões, 2%) (-1)

Já segundo o critério de controlador final, destacam-se:

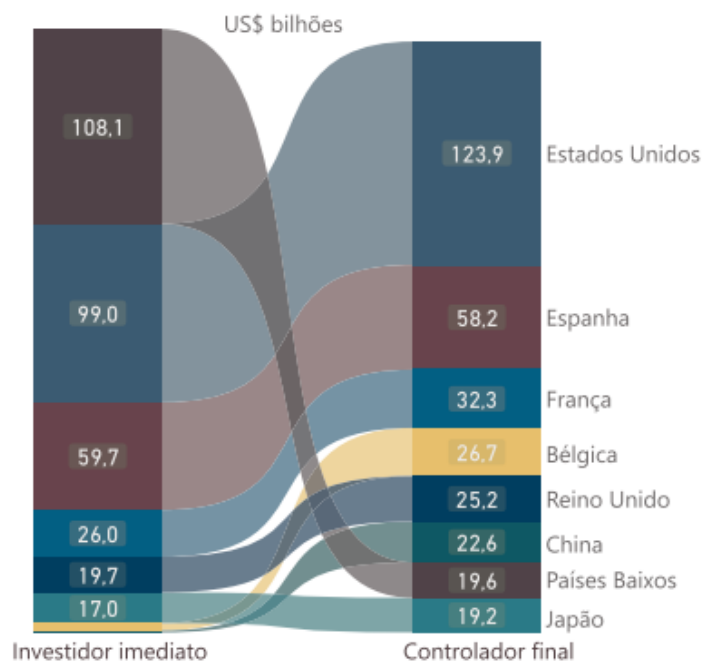
[2078] Os ingressos líquidos em participação no capital, somados os lucros reinvestidos, passaram de US$ 64 bilhões em 2019 para US$ 34 bilhões em 2020, correspondendo a 89% do fluxo do IDP total. Os ingressos líquidos de operações intercompanhia passaram de US$ 5,5 bilhões em 2019 a US$ 4,2 bilhões em 2020.

[2079] Em comparação, o então Ministério da Economia estima que o Brasil fechou o ano de 2021 recebendo um total de US$ 60 bilhões em IDP, em razão da recuperação econômica global e das reformas em curso e já implementadas no país (previdenciária, privatizações, novas leis de saneamento e petróleo e gás, entre outras, as quais contribuem para o ambiente de negócios).

[2080] O país ou território do investidor imediato é o país ou território de domicílio da empresa não residente que investiu diretamente na subsidiária ou filial no Brasil. O país ou território do controlador final é aquele de residência do investidor que detém o efetivo controle e interesse econômico na empresa investida no Brasil. Alguns países ou territórios detêm posições significativamente maiores quando compiladas pelo critério de investidor imediato, como Países Baixos e Luxemburgo, países-sedes de empresas intermediárias, que atuam na canalização de investimento direto de países ou territórios controladores finais para os países ou territórios de destino. Outros países ou territórios exibem posições de IDP superiores conforme o critério de controlador final, como EUA, Espanha, França, Bélgica e China. Esses países são sedes de empresas que canalizam IDP por meio de países intermediários.

[2081] A Suíça caiu para a 11ª posição no *ranking* em 2020.

2019	**2020**
1. EUA (US$ 145 bilhões, 23%)	**1. EUA** (US$ 124 bilhões, 24%) (=)
2. Espanha (US$ 79 bilhões, 13%)	**2. Espanha** (US$ 58 bilhões, 11%) (=)
3. França (US$ 41 bilhões, 7%)	**3. França** (US$ 32 bilhões, 6%) (=)
4. Bélgica (US$ 41 bilhões, 7%)	**4. Bélgica** (US$ 27 bilhões, 5%) (=)
5. China (US$ 28 bilhões, 5%)	**5. Reino Unido** (US$ 25 bilhões, 5%) (+3)
6. Países Baixos (US$ 25 bilhões, 4%)	**6. China** (US$ 23 bilhões, 4%) (-1)
7. Japão (US$ 22 bilhões, 4%)	**7. Países Baixos** (US$ 20 bilhões, 4%) (-1)
8. Reino Unido (US$ 22 bilhões, 4%)	**8. Japão** (US$ 19 bilhões, 4%) (-1)
9. Suíça (US$ 22 bilhões, 4%)	**9. Alemanha** (US$ 18 bilhões, 4%) (+1)
10. Alemanha (US$ 21 bilhões, 3%)	**10. Suíça** (US$ 16 bilhões, 3%) (-1)

Figura 21 – Posições de IDP na forma de participação no capital – Comparação investidor imediato e controlador final para países selecionados

Fonte: RID 2021

Quanto aos setores econômicos do IDP em 2020, as empresas residentes que atuam em serviços financeiros e atividades auxiliares, incluindo fundos de investimento, responderam por 18% (US$ 93 bilhões) da posição de IDP – Participação no capital, seguidas por companhias pertencentes ao setor de eletricidade (7%) e extração de petróleo e gás natural (6%).

ii. Investimento Direto no Exterior em 2020

Apesar de ter havido desinvestimento na participação do capital, em 2020, a posição total de IDE brasileiro somou US$ 448 bilhões[2082], registrando aumento de US$ 31,4 bilhões em comparação a 2019[2083] e representando a maior da série[2084]. As regiões com maior investimento brasileiro direto são Caribe (43% do total do IDE) e Europa (38%). As principais posições de IDE brasileiro foram:

2019	**2020**
1. Ilhas Cayman (US$ 86 bilhões, 22%)	**1. Países Baixos** (US$ 87 bilhões, 21%) (+1)
2. Países Baixos (US$ 80 bilhões, 20%)	**2. Ilhas Cayman** (US$ 70 bilhões, 17%) (-1)
3. Ilhas Virgens Britânicas (US$ 58 bilhões, 15%)	**3. Ilhas Virgens Britânicas** (US$ 61 bilhões, 15%) (=)
4. Bahamas (US$ 43 bilhões, 11%)	**4. Bahamas** (US$ 53 bilhões, 13%) (=)
5. Luxemburgo (US$ 25 bilhões, 6%)	**5. EUA** (US$ 39 bilhões, 9,5%) (+1)
6. EUA (US$ 22 bilhões, 6%)	**6. Luxemburgo** (US$ 24 bilhões, 6%) (-1)
7. Áustria (US$ 11 bilhões, 3%)	**7. Áustria** (US$ 12 bilhões, 3%) (=)
8. Panamá (US$ 10 bilhões, 3%)	**8. Panamá** (US$ 9 bilhões, 2,2%) (=)
9. Espanha (US$ 7 bilhões, 2%)	**9. Espanha** (US$ 7 bilhões, 1,6%) (=)
10. Reino Unido (US$ 5 bilhões, 1%)	**10. Reino Unido** (US$ 5 bilhões, 1,3%) (=)

Quanto aos setores econômicos do IDE, mais de um terço do valor das empresas investidas no exterior (posição de IDE) está aplicado em serviços financeiros e atividades auxiliares (34%), seguidos por empresas constituídas para aquisição de ativos financeiros (29%) e extração de petróleo e gás natural (12%).

[2082] Compostos por US$ 411,5 bilhões de participação no capital e US$ 36,4 bilhões na modalidade de operações intercompanhia.
[2083] De 2019 a 2020, a posição de IDE – Participação no capital aumentou 6,9%, para US$ 411,5 bilhões. Nesse período, além da contribuição negativa de paridades cambiais, houve desinvestimento (retorno ao Brasil) de US$ 4,8 bilhões em capital. No entanto, ambas as contribuições negativas foram superadas pelo aumento de preços e demais variações, que somadas atingiram US$ 32 bilhões.
[2084] A posição brasileira em IDE mais que dobrou na última década. Desde 2017, a posição anual do IDE supera a posição em ativos de reservas.

a) Tratados sobre investimentos

i. Histórico dos tratados de investimento

Embora sejam encontradas referências à existência de investimentos estrangeiros diretos (IED) desde a Antiguidade e durante a Idade Média, momento no qual a proteção do investimento se confundia com o tratamento assegurado aos indivíduos estrangeiros, entende-se que o investimento estrangeiro direto nos moldes atualmente conhecidos teve início apenas no contexto de expansão colonial europeia do século XIX. A forte onda de políticas nacionalistas adotadas pelos Estados recém-independentes no período pós-colonial impelia o investidor estrangeiro a recorrer ao seu Estado de origem para solicitar a proteção do seu investimento. Este, por sua vez, intervinha em favor de seu nacional tanto por meio da proteção diplomática quanto pelo uso de força militar (também conhecida como *gunboat diplomacy*). Ambas as alternativas eram questionáveis e suscitavam grande número de controvérsias entre Estados exportadores e Estados importadores de capital, provocando particular insatisfação em Estados latino-americanos.

Nesse contexto, o estabelecimento de um regime internacional concebido em termos multilaterais para regular os investimentos estrangeiros afigurava-se como a melhor opção. Os esforços no sentido de criar instrumentos jurídicos para regulamentar a matéria foram incrementados após a Segunda Guerra Mundial. Contudo, os interesses contrapostos desses Estados quanto aos aspectos materiais do regime dificultavam a obtenção de consenso, a ponto de tornar inviável a celebração de um acordo multilateral.

Dada a dificuldade na negociação de um acordo multilateral, muitos dispositivos concernentes ao tratamento dos IEDs foram inseridos em acordos celebrados em âmbito regional, como o Tratado da Carta de Energia, o Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA, na sigla em inglês) e em acordos e protocolos sob o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). Ainda que cláusulas estruturantes sobre investimentos possam ser negociadas em acordos regionais ou possam ser parte de tratados mais amplos, como em acordos de livre comércio, a grande maioria dos acordos internacionais de investimento (AII) são instrumentos bilaterais e estão concentrados na temática de fluxo de capitais: os tratados bilaterais de investimentos.

ii. Os tratados bilaterais de investimentos (BITs)

Os tratados bilaterais de investimentos (TBIs, ou BITs, na sigla inglesa) partem de um modelo concebido pela Agência Multilateral de Garantia ao Investimento (MIGA, na sigla em inglês), integrante do Grupo Banco Mundial. Um BIT é um acordo entre dois países com a finalidade de promover e proteger o investimento realizado por empresas de cada país no território um do outro (por isso usualmente conhecidos como acordos de promoção e proteção de investimentos, APPI) e almeja regulamentar o tratamento a ser conferido ao investidor de um desses Estados ao investir no território do outro Estado. Os tratados bilaterais de investimento estabelecem um conjunto de direitos dos investidores e assegura-lhes um mecanismo adjudicatório internacional para exigir o cumprimento desses direitos ou garantir indenização em caso de violações. O primeiro BIT moderno foi pactuado entre Alemanha e Paquistão em 1959. Progressivamente, proliferaram diversos outros acordos bilaterais – fato justificado em razão da maior facilidade na obtenção de acordo entre dois Estados do que entre uma pluralidade de Estados com interesses antagônicos. Ademais, do ponto de vista dos Estados desenvolvidos, mostra-se mais viável a celebração de acordos bilaterais – nos quais os Estados menos desenvolvidos têm

pouco poder de barganha – do que a assunção de compromissos multilaterais, em que os Estados menos desenvolvidos têm a possibilidade de unir-se para reivindicar a contemplação de seus interesses.

Até dezembro de 2023, foram celebrados 2.825 BITs (2.217 em vigor), além de 449 acordos (370 em vigor) com disciplinas de investimento em outras modalidades, segundo a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, na sigla em inglês). Não obstante a variedade de modelos, é possível identificar um conjunto de semelhanças entre eles. Com efeito, a maior parte dos BITs apresenta conteúdo similar, consistente na previsão de *standards* de proteção do investimento e mecanismos de solução de controvérsias, de tal modo que a convergência entre as regras previstas nesses acordos conduz à uma multilateralização de facto do regime internacional dos investimentos.

O modelo dos BITs não está isento de críticas. Os acordos impõem restrições à liberdade regulatória e à capacidade dos Estados de adotarem políticas públicas. Segundo alguns críticos, as disposições gerais dos BITs conferem tratamento mais favorável ao investidor estrangeiro, com relação ao investidor nacional; ademais, os procedimentos arbitrais previstos nos acordos têm elevado custo econômico e político. Os BITs, em seus dispositivos, destacam-se pela imposição de indenizações onerosas, em muitas vezes decorrentes de decisões arbitrais pouco transparentes. Como consequências dessas questões, há o aumento de controvérsias entre investidor e Estado, sobretudo contra países em desenvolvimento e economias em transição. A excessiva litigância dos BITs acaba por prejudicar o ambiente de negócios e o esforço de atração de investimentos para os países em desenvolvimento, além de limitar a capacidade regulatória do Estado para políticas legítimas de interesse da população como saúde, meio ambiente, segurança. Praticamente inexistem BITs entre países desenvolvidos.

iii. Os acordos de investimento, o Brasil e o modelo de Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI)

Na década de 1990, marcada por políticas de liberalização comercial e pela busca de atração de investimentos, o Brasil aderiu à MIGA e assinou catorze BITs. Os acordos foram assinados entre os anos de 1994 e 1999 com os seguintes países: Bélgica, Luxemburgo, Chile, Cuba, Dinamarca, Finlândia, França, Alemanha, Itália, Coreia do Sul, Países Baixos, Portugal, Suíça, Reino Unido e Venezuela. Dentre eles, apenas seis acordos foram submetidos ao Congresso Nacional: aqueles celebrados com a França, Alemanha, Suíça, Portugal, Chile e Reino Unido. Porém, todos foram retirados da pauta no ano de 2002. Em um cenário mundial caracterizado pela progressiva expansão dos BITs entre Estados com diferentes níveis de desenvolvimento, o Brasil permaneceu como um dos poucos países do mundo a não participar de nenhum – apesar de ser uma das economias mais importantes da América Latina, visto que representa, ao mesmo tempo, destino e fonte de IEDs.

Diante dos problemas apontados nos BITs, que levaram países como o Brasil a jamais ter colocado em vigor nenhum dos acordos desse tipo, aventou-se a prevenção de controvérsias como melhor alternativa para atrair e manter investimentos. Nesse contexto, o Brasil desenvolveu um novo modelo de acordo de investimentos, o Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI). O ACFI constitui um modelo distinto dos BITs (não mais um APPI) e busca atender, de forma concreta, pragmática e proativa, às necessidades dos investidores, respeitando, ao mesmo tempo, a estratégia de desenvolvimento e o espaço regulatório dos países receptores de investimentos. O modelo do ACFI está baseado em três pilares:

1) mitigação de riscos;
2) governança institucional;
3) agendas temáticas para cooperação e facilitação dos investimentos.

Entre as novidades introduzidas pelo ACFI, há a previsão de medidas que reduzem a exposição do investidor a riscos, evitando situações que possam conduzir a controvérsia em face do Estado receptor. Assim, o instrumento estabelece garantias de não discriminação, como princípios do tratamento nacional e da nação mais favorecida, cláusulas de transparência, e condições específicas para casos de expropriação direta, compensação em caso de conflitos e transferência de divisas. O ACFI propõe pontos focais, chamados *Ombudsmen*, em cada Estado Parte, e um Comitê Conjunto intergovernamental. Essas instâncias agem como núcleo institucional do Acordo, pois contribuem para a concretização dos compromissos firmados e para o fortalecimento do diálogo entre as partes em matéria de investimentos. O ponto focal de cada parte, no modelo do ACFI, tem o papel de facilitador na relação mais técnica entre investidores e o governo receptor. A intenção do ACFI é fazer com que o ponto focal funcione como canal de interlocução e apoio governamental para incrementar o ambiente para a realização e manutenção do investimento. No Brasil, o Ombudsman de ACFIs está vinculado à Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), órgão interministerial vinculado à Presidência da República.

Quanto ao Comitê Conjunto, é composto de representantes governamentais das partes, e suas atribuições incluem o monitoramento da implementação do acordo, o compartilhamento de oportunidades de investimentos, a coordenação de agendas temáticas comuns e, sobretudo, a atuação conjunta para a prevenção de controvérsias e solução amigável de eventuais disputas envolvendo os investimentos bilaterais. O ACFI prevê agendas de cooperação e facilitação de investimentos em áreas com potencial para o fomento de ambiente mais propício para os negócios. Tais agendas poderão versar sobre temas de interesse mútuo, relevantes para a melhoria das condições de investimentos e para superação de dificuldades pontuais de seus investidores, sempre em convergência com as respectivas estratégias de desenvolvimento nacional.

O ACFI representa instrumento dinâmico que permite gradual construção de compromissos específicos entre as partes, detalhados em anexos ou protocolos adicionais. Possíveis temas de interesse são a remissão de divisas, vistos de negócios, regulação técnica e ambiental, intercâmbio institucional para regulação setorial e outras formas de cooperação em que haja interesse comum. À parte receptora, o acordo incentiva padrões de responsabilidade social, ambiental e corporativa (padrões ESG: *Environmental, Social, and Governance*) dos investidores e de seus investimentos. Ao estimular práticas empresariais socialmente responsáveis, o ACFI ajuda a qualificar investimentos realizados e aumentar os benefícios ao desenvolvimento sustentável da comunidade local e do Estado que os recebe.

Enquanto um BIT foca na solução de controvérsias investidor-Estado, o ACFI privilegia mecanismos de prevenção de controvérsias por diálogos e consultas bilaterais, prévios à instalação de procedimento arbitral. Há atuação direta e permanente dos pontos focais, além de debates no âmbito do Comitê Conjunto, responsável pelo exame preliminar de questões específicas demandadas pelos signatários. O ACFI é alternativa inovadora em relação aos tradicionais acordos de investimentos, busca superar limitações e o enfoque litigante e fomenta interação mais dinâmica e de longo prazo. O modelo reconhece o papel dos governos em incentivar um ambiente favorável para investimentos, que atenda tanto aos anseios do setor privado como às necessidades de desenvolvimento dos países signatários do acordo.

Quanto ao processo negociador, tendo em vista o caráter horizontal e multidisciplinar do tema de investimentos e o objetivo de promover o melhor avanço dos entendimentos entre as

partes, o governo brasileiro entende ser importante e desejável estabelecer um diálogo que envolva, tanto quanto possível, os diferentes órgãos governamentais que possuem competência sobre a matéria. No caso do Brasil, foi estabelecida uma equipe técnica para as tratativas do ACFI, composta por representantes do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, Ministério de Relações Exteriores, Ministério da Fazenda, CAMEX e BACEN, sem prejuízo da participação de outros órgãos.

O Brasil firmou até o momento treze ACFIs[2085], e segue com negociações e prospecções de novos acordos desse tipo. Os ACFIs se baseiam no modelo de acordo de investimentos desenvolvido pelo governo brasileiro a partir de uma abordagem positiva que busca fomentar a cooperação institucional e a facilitação dos fluxos mútuos de investimentos entre as partes. As propostas dos acordos foram elaboradas a partir de subsídios de importantes organismos internacionais, estudos dos mais atuais *benchmarkings* e, sobretudo, a partir de amplas consultas ao setor privado brasileiro.

Os primeiros seis ACFIs foram celebrados em 2015, com México[2086] (ratificado em 2017 e em vigor desde outubro de 2018), Moçambique[2087] (ratificado pelo Brasil via nota verbal em junho de 2017; aguarda ratificação da outra parte), Malaui[2088] (ratificado pelo Brasil via nota verbal em junho de 2017; aguarda ratificação da outra parte), Angola[2089] (ratificado pelo Brasil via nota verbal em junho de 2017; em vigor desde então), Colômbia[2090] (ratificado pelo Brasil via nota verbal em maio de 2018; aguarda ratificação do lado colombiano) e Chile (substituído pelo Acordo de Livre Comércio[2091], em vigor desde janeiro de 2022, que incorporou em seu texto as provisões do ACFI). Em 2016, foi firmado com o Peru o Acordo de Ampliação Econômico-Comercial[2092], que inclui em seu texto provisões similares ao ACFI (ratificado pelo Brasil via nota verbal em abril de 2017; aguarda ratificação do lado peruano). Em 2018, foram firmados três novos ACFIs, com Etiópia[2093] (ratificado em novembro de 2022; aguarda ratificação da outra parte), Suriname[2094] (ratificado em novembro de 2022; aguarda ratificação da outra parte) e Guiana[2095] (tramitando no Congresso Nacional desde dezembro de 2019, quando do envio da Mensagem ao Congresso). Em 2019, foram firmados dois ACFIs com Emirados Árabes Unidos[2096] (ratificado em junho de 2023 e em vigor desde outubro do mesmo ano), e Equador[2097] (tramitando no Congresso Nacional desde junho de 2021). Em 2020, foi firmado o ACFI com a Índia[2098] (tramitando no Congresso Nacional desde junho de 2021). Em 2023, foi firmado o ACFI com São Tomé e Príncipe[2099] (tramitando no Itamaraty). Entre os parceiros para

---

[2085] Mais um protocolo, no âmbito do MERCOSUL, e disciplinas análogas às do ACFI no âmbito de acordo comercial com o Peru.
[2086] https://www.gov.br/siscomex/pt-br/arquivos-e-imagens/2020/12/ACFIBrasileMexico.pdf
[2087] https://www.gov.br/siscomex/pt-br/arquivos-e-imagens/2020/12/ACFI-Brasil-e-Mocambique.pdf
[2088] https://www.gov.br/siscomex/pt-br/arquivos-e-imagens/2020/12/ACFIBrasileMalaui.pdf
[2089] https://www.gov.br/siscomex/pt-br/arquivos-e-imagens/2020/12/ACFIBrasileAngola.pdf
[2090] https://www.gov.br/siscomex/pt-br/arquivos-e-imagens/2020/12/ACFI-Brasil-e-Colombia.pdf
[2091] https://aplicacao.itamaraty.gov.br/ApiConcordia/Documento/download/30015
[2092] https://aplicacao.itamaraty.gov.br/ApiConcordia/Documento/download/8920
[2093] https://www.gov.br/siscomex/pt-br/arquivos-e-imagens/2020/12/copy_of_ACFIBrasileEtiopia.pdf
[2094] https://www.gov.br/siscomex/pt-br/arquivos-e-imagens/2020/12/acfi-brasil-e-suriname.pdf
[2095] https://www.gov.br/siscomex/pt-br/arquivos-e-imagens/2020/12/ACFIBrasileGuiana.pdf
[2096] https://www.gov.br/siscomex/pt-br/arquivos-e-imagens/2020/12/ACFIBrasileEmiradosArabes.pdf
[2097] https://www.gov.br/siscomex/pt-br/arquivos-e-imagens/2020/12/ACFIBrasileEquador.pdf
[2098] https://www.gov.br/siscomex/pt-br/arquivos-e-imagens/2020/12/ACFIBrasileIndia.pdf
[2099] https://aplicacao.itamaraty.gov.br/ApiConcordia/Documento/download/32016

acordos já em negociação ou vistos como potenciais, estão: África do Sul, Argélia, Coreia do Sul, Indonésia, Marrocos, Rússia e Tunísia.

Ademais, é possível mencionar o Protocolo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (PCFI)[2100], firmado em abril de 2017 no âmbito do MERCOSUL. A assinatura do PCFI incentiva investimentos recíprocos mediante a adoção de normas de tratamento a investidores e investimentos, a cooperação entre os Estados na promoção de ambiente de negócios favorável e a facilitação de investimentos. A conclusão do PCFI, que entrou em vigor bilateralmente entre Brasil e Uruguai em julho de 2019, decorre da retomada da agenda econômico-comercial do MERCOSUL. Desde novembro de 2020, também está em vigor para a Argentina. O Paraguai ainda não o ratificou.

[2100] https://www.mre.gov.py/tratados/public_web/DetallesTratado.aspx?id=+uUEOsWR9wE3v91PDlXvnQ%3d%3d

6.5. Organizações de *commodities* e produtos de base

I. Comitê Consultivo do Algodão (ICAC)

O Brasil é membro fundador do Comitê Consultivo do Algodão (ICAC, na sigla em inglês), criado em 1939, durante o Encontro Internacional do Algodão, realizado em Washington. Na ocasião, Brasil, Egito, Estados Unidos (EUA), Índia, México, Peru, Sudão, União Soviética (URSS) e colônias britânicas e francesas exportadoras de algodão se reuniram com a finalidade de discutir o excesso de produção e a queda dos preços no algodão. A Secretaria e o Comitê Executivo do ICAC foram implantados em 1946, e, em 1948, foi criado o Comitê Permanente no lugar do Comitê Executivo, dando a todos os membros direito à voz nas decisões.

O ICAC é uma organização internacional pública – uma das sete reconhecidas pelas Nações Unidas no setor de *commodities* agrícolas – que tem por objetivo divulgar informações relevantes e dados estatísticos, além de funcionar como foro de discussão e colaboração internacional em torno de questões relacionadas a produção, importação, exportação e preços do algodão. Contudo, suas prerrogativas não prejudicam a análise da matéria em outros foros internacionais, tais como a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, na sigla em inglês).

O ICAC está aberto à adesão de todos os países integrantes das Nações Unidas (ONU) ou da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO, na sigla em inglês) que demonstrem interesse na cadeia produtiva do algodão, desde o cultivo até o setor têxtil. Atualmente, são membros do ICAC: África do Sul, Argentina, Austrália, Bangladesh, Brasil, Burkina Faso, Cameroun, Cazaquistão, Chade, Coreia do Sul, Côte d'Ivoire, Egito, Índia, Mali, Moçambique, Nigéria, Paquistão, Quênia, Rússia, Suíça, Taiwan, Tanzânia, Togo, Turquia, Uganda, União Europeia (UE), EUA, Uzbequistão e Zimbábue.

O principal órgão do ICAC é o próprio Comitê Consultivo, que se reúne, no mínimo, uma vez ao ano, em sessão plenária sediada pelos países-membros. Em dezembro de 2023, a Índia sediou a 81ª sessão plenária, cuja agenda incluiu temas relacionados à sustentabilidade, produção orgânica, certificação e rastreabilidade da cadeia produtiva.

A Secretaria do ICAC, sediada em Washington, é chefiada por um diretor-executivo nomeado pelo Comitê Consultivo. O oitavo diretor na história da organização, nomeado em 2023, é norte-americano. Um brasileiro, o embaixador José Sette, já dirigiu a organização, em mandato de três anos a partir de 2014.

O Comitê Permanente, que também tem sede em Washington, tem a mesa diretiva composta por um presidente, um vice-presidente e um ex-presidente imediato. Atualmente, os cargos são ocupados, respectivamente, por representantes de Côte d'Ivoire, Paquistão e EUA. Todos são eleitos pelo Comitê Consultivo para o período de um ano, admitida uma recondução de forma excepcional. O quórum de deliberação no âmbito do Comitê Permanente é de um terço dos membros. Caso não seja alcançada a unanimidade, a matéria deverá ser submetida ao Comitê Consultivo, que poderá aprovar recomendações ou propostas por dois terços dos votos, reunida a maioria dos membros. Além disso, o Comitê Permanente tem a prerrogativa de selecionar as organizações públicas ou privadas, nacionais ou internacionais com as quais o ICAC poderá firmar cooperações, delimitando a natureza e a extensão de tais atos. Por exemplo, em 1990, o Fundo Comum para *Commodities*, resultado da parceria entre 101 países e nove instituições, conferiu ao ICAC o *status* de *International Commodity Body* (ICB), de modo a possibilitar o financiamento de projetos relacionados ao algodão.

O Comitê Permanente atua nos limites da delegação concedida pelo Comitê Consultivo e pode constituir subcomitês e grupos de trabalho para o cumprimento de sua finalidade. A estrutura atual do ICAC é composta pelo Comitê Permanente de Produtores e Descaroçadores, Comitê Permanente de Comerciantes e Outras Atividades Relacionadas ao Algodão, Comitê Permanente de Tecelões, Fiadores e Fabricantes de Máquinas, Comitê Permanente de Marcas e Varejistas e Conselho Consultivo do Setor Privado (e seu comitê executivo). Em 2003, foi instituída a Força-Tarefa sobre Padronização Comercial de Testes Instrumentais de Algodão, e, em 2006, foi criado o Painel de Especialistas sobre o Desempenho Socioambiental e Econômico do Algodão.

Em 2014, Brasil e EUA firmaram o acordo que colocou fim à disputa iniciada em 2002 junto à Organização Mundial do Comércio (OMC). A causa teve decisão favorável ao Brasil, que questionou os subsídios ofertados pelos EUA à produção de algodão. Os EUA se comprometeram a repassar US$ 300 milhões ao Instituto Brasileiro do Algodão (IBA) para mitigar os prejuízos sofridos pelos produtores brasileiros. Uma parcela desse valor foi reservada à oferta de iniciativas de cooperação internacional, coordenadas pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC). Um exemplo de iniciativa é o Projeto Algodão com Trabalho Decente, realizado no contexto do Programa de Cooperação Trilateral Sul-Sul, com a participação da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que beneficia outros três membros do ICAC – Mali, Moçambique e Tanzânia – além de Peru e Paraguai.

II. Conselho Internacional de Grãos (IGC)

O Conselho Internacional de Grãos (IGC, na sigla em inglês) é uma organização intergovernamental que tem por objetivo promover a cooperação internacional no comércio de cereais, fomentar a expansão, a abertura e a equidade no setor de cereais e contribuir para a estabilidade do mercado de cereais e para o fortalecimento da segurança alimentar mundial. Atualmente, participam do Conselho 29 países-membros, que se subdividem em exportadores e importadores. No primeiro grupo, estão Argentina, Austrália, Canadá, União Europeia (UE), Índia, Cazaquistão, Rússia, Sérvia, Turquia Ucrânia e Estados Unidos (EUA). Por sua vez, o segundo grupo é composto por Argélia, Côte d'Ivoire, Cuba, Egito, Irã, Iraque, Japão, Quênia, Coréia do Sul, Marrocos, Noruega, Omã, Paquistão, Arábia Saudita, África do Sul, Suíça, Tunísia e Vaticano. Todos são partes do Acordo Internacional de Grãos, de 1995. O Brasil não é parte do acordo nem do IGC.

A história da construção do IGC se inicia no final da década de 1920, por ocasião da Conferência Econômica Internacional, realizada em 1927, em Genebra, que analisou as dificuldades mundiais na agricultura. Entre 1930 e 1931, foram estabelecidas as bases do conselho, com a realização de 16 conferências internacionais dedicadas ao trigo e a outros cereais, que discutiram tanto aspectos econômicos quantos aspectos ligados à agricultura. A primeira Conferência Internacional do Trigo aconteceu em Roma em 1931, e o objetivo de construir um plano para estabelecer cotas de exportação não foi implementado. A segunda aconteceu no mesmo ano e também não foi bem-sucedida, porque houve desacordos sobre cotas e controle de exportação. Finalmente, em agosto de 1933, em Londres, durante a Terceira Conferência Internacional do Trigo, foi estabelecido o Primeiro Acordo Internacional do Trigo, que criou um Comitê Consultivo do Trigo, com sede em Londres, definiu cotas de exportação abrangentes e teve duração de dois anos.

Em janeiro de 1939, o Comitê Consultivo do Trigo cria o Comitê Preparatório para elaborar um acordo abrangente sobre esse cereal, depois de uma grave queda nos preços mundiais após a grande safra de 1938. A base do acordo foi alcançada em setembro, mas os trabalhos foram interrompidos devido à eclosão da Segunda Guerra Mundial. Na década seguinte, aconteceram quatro Conferências Internacionais do Trigo. Em 1942, o Conselho Internacional do Trigo é criado, com sede em Washington, no lugar do Comitê Consultivo. Das conferências da década, a mais exitosa foi a sétima, em 1949, que concluiu, com sucesso, as negociações para um contrato multilateral baseado em faixas de preço para o produto e garantias de vendas. O Acordo Internacional do Trigo de 1949 entrou em vigor em agosto do mesmo ano. A sede do conselho foi transferida para Londres.

A Conferência de Washington, em abril de 1953, estabeleceu um novo Acordo Internacional do Trigo, que entrou em vigor e foi substituído por duas novas versões até o começo dos anos 1960. Entre 1963 e 1967, durante a Rodada Kennedy do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT, na sigla em inglês), discutiu-se a possibilidade de inclusão de um acordo mais abrangente sobre grãos.

Em julho de 1968, entrou em vigor o Acordo Internacional de Grãos, constituído por dois instrumentos: a Convenção sobre o Comércio de Trigo e a Convenção relatva à Ajuda Alimentar, ambas de 1967 e com um preâmbulo comum. A Convenção do Comércio de Trigo previa preços mínimos e máximos, além de direitos e deveres, enquanto a Convenção relativa à Ajuda Alimentar previa o fornecimento anual de mais de quatro milhões de toneladas de cereais a título de ajuda alimentar aos países em desenvolvimento. Em 1971, foi negociado um novo acordo internacional

sobre o trigo, que acabou sendo estendido sucessivas vezes, por falta de consenso em torno de um novo instrumento.

Em 1986, foi negociada uma nova Convenção Comercial do Trigo, que amplia a gama de cereais, incorporando cevada, milho, sorgo, aveia, centeio, painço e triticale, e uma nova Convenção relativa à Ajuda Alimentar[2101]. Posteriormente, em 1994, negociou-se um novo Acordo Internacional de Grãos, que entrou em vigor no ano seguinte e foi dividido em uma Convenção sobre o Comércio de Grãos e uma nova Convenção relativa à Ajuda Alimentar[2102]. Ambas as convenções são administradas pelo IGC.

Os objetivos da Convenção Internacional de Grãos se estruturam a partir de quatro eixos fundamentais:

1) promover a cooperação internacional em todos os aspectos do comércio de grãos, especialmente na medida em que afetam a situação dos grãos alimentícios;
2) promover a expansão do comércio internacional de grãos e garantir o fluxo mais livre possível desse comércio, incluindo a eliminação de barreiras comerciais e práticas injustas e discriminatórias, no interesse de todos os membros, em especial os países em desenvolvimento;
3) contribuir ao máximo para a estabilidade dos mercados internacionais de grãos no interesse de todos os membros, aumentar a segurança alimentar mundial e contribuir para o desenvolvimento de países cujas economias dependem fortemente das vendas comerciais de grãos; e
4) oferecer um fórum para troca de informações e discussão das preocupações dos países membros em relação ao comércio de grãos.

Em 1995, o Conselho Internacional do Trigo torna-se Conselho Internacional de Grãos. O IGC realiza duas sessões regulares por ano, em Londres ou, por convite, nos países-membros. As suas funções são três, quais sejam:

1) supervisionar a aplicação da Convenção sobre o Comércio de Grãos de 1995;
2) discutir a evolução atual e futura do mercado de cereais; e
3) acompanhar as mudanças nas políticas nacionais de cereais e as suas implicações no mercado.

Em outubro de 2012, o IGC juntou-se ao Secretariado do Sistema de Informação do Mercado Agrícola (AMIS, na sigla em inglês). A iniciativa AMIS foi criada a pedido dos ministros da Agricultura do G20, no contexto da crise alimentar iniciada no fim da década dos anos 2000.

[2101] Pretendia assegurar uma ajuda alimentar anual de, pelo menos, dez milhões de toneladas de cereais próprios para consumo humano aos países em vias de desenvolvimento, mediante um esforço conjunto da comunidade internacional. Participaram da Convenção: Argentina, Austrália, Áustria, Canadá, Comunidade Econômica Europeia (CEE) e seus Estados-Membros, Estados Unidos (EUA), Finlândia, Japão, Noruega, Suécia e Suíça.

[2102] A Convenção relativa à Ajuda Alimentar foi revisada, inicialmente, em 1999. A negociação de uma nova convenção começou no início de 2011, sob o nome de Convenção relativa à Assistência Alimentar (CAA). O texto foi adotado em abril de 2012 e aprovado pelo Comitê de Ajuda Alimentar, órgão responsável por revisar permanentemente as necessidades de ajuda alimentar de países em desenvolvimento e a capacidade dos membros para responder a essas necessidades, além de analisar permanentemente a evolução dos objetivos. Entrou em vigor em janeiro de 2013. A CAA representa um compromisso contínuo das suas 16 partes (CEE e seus Estados-Membros, Argentina, Austrália, Canadá, EUA, Japão, Noruega e Suíça), a fim de contribuir para a segurança alimentar mundial e de melhorar a capacidade da comunidade internacional para responder a situações de emergência alimentar e a outras necessidades alimentares dos países em desenvolvimento. Por meio de um compromisso de cooperação e colaboração, as partes na CAA procuram melhorar a eficácia, a eficiência e a qualidade da assistência alimentar para salvar vidas, reduzir a fome e melhorar o estado nutricional das populações mais vulneráveis.

Ela abrange quatro cereais – trigo, milho, arroz e soja – e visa promover a transparência do mercado alimentar e a coordenação da ação política em resposta à incerteza do mercado.

III. Organização Internacional do Açúcar (OIA)

A Organização Internacional do Açúcar (OIA) é a instituição responsável por promover debates, estatísticas, seminários, conferências e outros trabalhos para melhorar as condições do mercado mundial de açúcar e etanol. Foi criada em 1968, com sede em Londres, pelo Acordo Internacional de Açúcar. O Brasil foi um dos membros fundadores.

Já em 1864, houve o primeiro acordo para tentar eliminar a concessão de subsídios às exportações de açúcar de beterraba, entre Bélgica, França, Países Baixos e Reino Unido, mas, em vez de frear as práticas protecionistas, o que se viu, no fim do século XIX, foi o aumento do protecionismo. A Convenção de Bruxelas de 1902, por sua vez, foi considerada uma tentativa bem-sucedida de diminuir o protecionismo entre os participantes, mas acabou por introduzir um imposto compensatório sobre o açúcar comprado de países não partes. Até 1910, a convenção contava com a participaçao da Bélgica, França, Países Baixos, Reino Unido, Alemanha, Áustria-Hungria, Itália, Espanha, Noruega, Luxemburgo, Suíça, Peru e o Império Russo. Entretanto, a Primeira Guerra Mundial solaparia a iniciativa.

Em 1927, houve outra tentativa de realizar um acordo internacional do açúcar, que fracassou em razão de disputas entre Java e Cuba, as duas maiores exportadoras de açúcar no início do século XX. Com a redução do consumo mundial de açúcar pela crise de 1929, os países assinaram o Acordo de Chadbourne, que visava a equilibrar produção e consumo mundiais. Esse acordo, todavia, não conseguiu aumentar o consumo, e diversos produtores não aderiram à iniciativa, inclusive o Brasil.

Uma nova tentativa seria feita em 1933 na Conferência Monetária e Econômica Mundial, organizada em Londres, sob os auspícios da Liga das Nações (LDN). Ela foi responsável pelas negociações que resultariam, em 1937, no Acordo Internacional do Açúcar e no Conselho Internacional do Açúcar. Por meio do novo acordo, os produtores estabeleceriam um sistema de quotas de exportação e buscariam promover o aumento do consumo mundial nesse setor. Contudo, com a eclosão da Segunda Guerra Mundial, esse instrumento também falhou. O Brasil havia participado tardiamente do projeto, com uma baixa quota de exportação.

A relevância brasileira no mercado mundial cresceria com a instabilidade das décadas pós-Segunda Guerra Mundial e com a Revolução Cubana. No período, o Brasil conseguiu aumentar sua exportação de café, como para os Estados Unidos (EUA), e participou das negociações do Acordo Internacional do Açúcar de 1968, no âmbito da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, na sigla em inglês). Em 1973, 1977, 1984 e 1987, houve novas versões de acordos internacionais sobre o açúcar.

Finalmente, em 1992, na Conferência das Nações Unidas sobre o Açúcar, chegou-se à versão atual, que está em vigor desde dezembro de 1996. A nova versão do acordo aprofunda os textos anteriores e faz referência explícita, por exemplo, à bioenergia e à produção de etanol como combustível a partir do açúcar.

Os 87 Estados-Membros da OIA representam 87% da produção mundial e 64% do consumo mundial de açúcar. Ademais, seus integrantes também exportam 92% do açúcar comercializado. Os maiores exportadores de açúcar são Brasil, Tailândia, Índia e Austrália, todos membros da OIA. Os maiores produtores são Brasil, Índia, Tailândia, China e EUA, sendo que China e EUA não são membros da OIA. Finalmente, os maiores importadores são China, Indonésia, EUA e Bangladesh, dos quais nenhum é membro da OIA.

A OIA é estruturada em um Conselho Internacional do Açúcar, um Comitê Administrativo e um Secretariado, chefiado por um diretor-executivo. A autoridade máxima da organização é o

Conselho Internacional do Açúcar, no qual cada Estado-Membro tem um representante, além de suplentes e assessores. O conselho elege um presidente e um vice-presidente a cada ano-quota. A sede da OIA fica em Londres.

O Brasil, em 2021, foi responsável por quase um quarto da produção mundial de açúcar. No mesmo ano, o País produziu um terço do etanol manufaturado mundialmente. Com a recuperação chinesa após a pandemia e a maior produção de etanol e açúcar no Centro-Sul brasileiro, existe a perspectiva de um aumento da produção e do consumo mundiais desses produtos. O Brasil encontra, na OIA, um espaço adicional, junto aos maiores produtores e exportadores de açúcar, para buscar alianças e discutir sobre o livre comércio dos produtos cobertos pelo acordo. Ademais, a OIA pode oferecer oportunidades para que o Brasil reafirme a importância do setor sucroenergético na transição energética.

IV. Organização Internacional do Cacau (ICCO)

O Acordo Internacional do Cacau foi concluído em 1972, sob os auspícios da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, na sigla em inglês), e entrou em vigor em junho de 1973, tendo dado origem à Organização Internacional do Cacau (ICCO, na sigla em inglês). Os objetivos da ICCO são promover a cooperação internacional na economia cacaueira mundial; colaborar com a manutenção de preços justos, a fim de garantir retornos econômicos tanto para os produtores quanto aos consumidores da cadeia de valor do cacau; promover a economia sustentável do cacau; e servir como meio promotor de programas que contribuam para a transferência de tecnologias cacaueiras para os países produtores.

Após o tratado fundador da ICCO, foram firmadas seis outras versões do Acordo Internacional do Cacau: em 1975, em 1980, em 1986, em 1993, em 2001 e a mais recente, assinada na Conferência das Nações Unidas sobre o Cacau, em 25 de junho de 2010, em Genebra. O acordo entrou em vigor provisoriamente em 2012, com duração de dez anos. Em 2021, foi prorrogado por mais dois anos, até 2024. Em 2023, houve nova prorrogação, até 30 de setembro de 2026.

O Brasil é membro fundador da ICCO, ratificando o acordo já em 1973. O acordo de 2010 foi assinado pelo País em 2012 e ratificado em 2017.

Conforme o Artigo 3º do acordo, a ICCO é composta pelo Conselho Internacional do Cacau (CIC), por órgãos subsidiários (Comitê de Finanças e Administração, Comitê Econômico, e a Junta Consultiva sobre a Economia Mundial do Cacau) e pelo Secretariado. A mais alta instância é o CIC, formado por todos os membros da organização. Está prevista a realização de duas sessões do CIC por ano. O presidente do CIC para o biênio 2022-2023 foi o embaixador espanhol Rafael Soriano. Já o Secretariado da ICCO está sediado em Abidjã, na Côte d'Ivoire. O atual diretor-executivo, que chefia o Secretariado, é Michel Arrion.

A membresia da ICCO subdivide-se entre as categorias de países exportadores e de países importadores. Os atuais membros exportadores são Brasil, Cameroun, República Democrática do Congo, Costa Rica, Côte d'Ivoire, República Dominicana, Equador, Gabão, Gana, Guiné, Indonésia, Libéria, Madagascar, Malásia, Nicarágua, Nigéria, Papua Nova Guiné, Peru, Serra Leoa, Togo, Trindad e Tobago e Venezuela. Os membros importadores, por sua vez, são, a União Europeia (UE) e seus Estados-Membros, a Rússia e a Suíça.

Seguindo as prerrogativas do artigo 17º do acordo, o CIC deve submeter, por meio do diretor-executivo, um plano estratégico a cada cinco anos. O Plano de Ação Quinquenal 2019-2024 tem como ações prioritárias: melhorar significativamente os lucros e condições de trabalho dos produtores rurais do ramo do cacau; aumentar a sustentabilidade em toda a cadeia de oferta do cacau; intensificar o processamento e industrialização dos produtos derivados do cacau nos países produtores; promover o consumo do cacau, em especial nos países produtores; aumentar o diálogo e colaboração entre todos os atores da cadeia de valor do cacau; e produzir estatísticas e relatórios relevantes e periódicas sobre o mercado mundial de cacau.

O artigo 40º garante a possibilidade de submissão de projetos, pelos membros da ICCO, que contribuem para alcançar os objetivos propostos pelo plano de ação em vigor. Dentre os projetos concluídos, de planos anteriores, quatro deles tiveram o Brasil como beneficiário direto. Esses projetos versaram sobre o uso de técnicas de biologia molecular para a pesquisa de uma cura para uma praga que infesta plantações, sobre o germoplasma do cacau, sobre o incremento da produtividade e da qualidade e sobre a cadeia de valor do cacau nos países produtores.

V. Organização Internacional do Café (OIC)

A história do Brasil em relação ao mercado de café é marcada pelas flutuações no preço dessa *commodity*. Desde 1850, o café tornou-se o principal pilar da economia brasileira, e, devido a sua relevância, foram tomadas medidas para intervir nesse mercado. O Brasil, então, atuou para controlar os preços internacionais por meio da oferta. Exemplo disso é o Convênio de Taubaté, de 1906, cujo objetivo era discutir políticas de valorização do café. Nele, ficou definido que o Estado compraria o excedente dos produtores a um preço mínimo, assim como realizaria o fluxo para o exterior de acordo com as flutuações do mercado.

Com a crise de 1929, a demanda internacional pelo café diminuiu, ao passo que, no Brasil, ocorria uma superprodução. Em 1931, o governo de Getúlio Vargas criou o Conselho Nacional do Café (CNC), que adotou medidas como a queima dos excedentes para controlar os preços por meio da oferta. Os compradores, no entanto, em especial os Estados Unidos (EUA), transferiram a demanda principalmente para a Colômbia.

Ao perceber que não mais poderia monopolizar os preços, o Brasil passou a perseguir iniciativas em âmbito regional, junto a países produtores, exportadores e importadores, por meio de conferências, as quais resultaram no Convênio Interamericano do Café, firmado em Washington, em 1940. Nesse convênio, foram estabelecidas quotas básicas anuais de exportação aos países latino-americanos.

Na década de 1950, houve uma série de acordos entre os países exportadores de café: o Acordo da Cidade do México, de 1957, que também estabeleceu quotas de exportação e teve curta duração; a criação do Grupo de Estudos do Café, de 1958, por países produtores e consumidores, para a análise do problema das quedas dos preços, cujo secretário-geral foi o economista brasileiro João Oliveira Santos; o Convênio Latino-Americano do Café, também de 1958, no qual foi instituído o princípio da retenção, segundo o qual os países signatários teriam quotas de retenção e de distribuição de suas remessas;e o Convênio Internacional do Café, de 1959, que também teve curta duração, mas, diferentemente dos documentos anteriores, extrapolou o âmbito continental para abranger, também, países africanos. A esse convênio seguiram outros dois, de 1960 a 1961 e de 1961 a 1962. Durante esse tempo, o Grupo de Estudos do Café analisou as possibilidades de criação de um tratado de longa duração.

Finalmente, em 1962, foi firmado, durante a Conferência das Nações Unidas sobre o Café, o Acordo Internacional do Café, que criou a Organização Internacional do Café (OIC). A OIC surge oficialmente em dezembro de 1963, com a entrada em vigor do convênio. Integravam-na, inicialmente, 32 membros exportadores e 22 importadores, os quais respondiam por mais de 90% do fluxo mundial de café à época. Historicamente, os membros da OIC se dividem entre exportadores e importadores de café, os quais, grosso modo, são, respectivamente, países em desenvolvimento e desenvolvidos.

Atualmente, a organização conta com 42 membros exportadores e 37 importadores. A polarização entre países em desenvolvimento e desenvolvidos se mantém. A maioria dos países exportadores são provenientes da América Latina e da África, como Brasil, Colômbia, Camarões e Côte d’Ivoire, com novos membros asiáticos, a exemplo de Vietnã e Índia. Entre os membros importadores[2103], destacam-se a União Europeia (UE) e o Reino Unido.

[2103] Os EUA eram membro importador desde sua fundação, porém, devido a crises no setor cafeeiro e a dissidências com membros exportadores quanto às quotas, anunciaram sua retirada em 1993, tendo retornado à organização apenas em 2005. Em 2018, durante o governo Trump, o país se retirou novamente da OIC. A saída dos EUA significou uma

A respeito da estrutura e da administração da OIC, a autoridade suprema do órgão é o Conselho Internacional do Café, que inclui todos os membros e cujas decisões são, via de regra, tomadas por consenso. Os votos são distribuídos de acordo com a participação de cada membro no comércio mundial, porém atrasos nas contribuições e o descumprimento de obrigações podem acarretar a perda dos direitos de voto. A organização tem como idiomas oficiais o inglês, o espanhol, o português e o francês. A OIC conta, também, com um diretor-executivo, o qual é assistido por um Secretariado.

Dentre outros órgãos relevantes da OIC, pode-se citar a Conferência Mundial do Café[2104], que, desde 2001, se reúne a cada quatro ou cinco anos para congregar representantes do setor cafeeiro privado e público; o Fórum Consultivo sobre Financiamento do Setor Cafeeiro, criado no convênio de 2007, a quem cabem consultas sobre financiamento e gestão de risco no setor; e a Junta Consultiva do Setor Privado, composta por 16 representantes de entidades exportadoras e importadoras, que atua para facilitar a coordenação entre os governos e o setor privado. A organização também possui comitês permanentes, como o Comitê de Projetos; o Comitê de Promoção e Desenvolvimento de Mercado; o Comitê de Finanças e Administração; além da possibilidade de instauração de Comitês ou Grupos de Trabalho *ad hoc* conforme a necessidade, a exemplo do Comitê de Estatística e do Grupo Central do Fórum Consultivo.

O atual presidente do conselho é o togolês Enselme Gouthon, ao passo que os demais cargos são ocupados, principalmente, por funcionários de nacionalidade europeia, latina ou asiática. Historicamente, o cargo de diretor-geral da OIC foi ocupado por brasileiros: João Oliveira Santos (1963-1968), Alexandre Fontana Beltrão (1968-1994), José Dauster Sette (2010-2011 e 2017-2022), Robério Oliviera Silva (2011-2016) e Vanúsia Nogueira (desde maio de 2022).

As atividades da OIC são orientadas pelas disposições dos Convênios Internacionais do Café, assinados em 1962, 1968, 1976, 1983, 1994, 2001 e 2007 (em vigor). Os convênios foram caracterizados por curtos períodos de vigência e por recorrentes extensões, além da criação de fundos. Ademais, os convênios adotaram diferentes abordagens para atender os objetivos gerais de equilíbrio entre oferta e demanda, sustentação de preço do mercado consumidor, como sistemas de quotas com diferentes regras e níveis de flexibilidade.

O convênio de 2007, em vigor desde 2011, teve uma vigência inicial de dez anos, com possibilidade de prorrogação, e passou a incluir metas quanto à qualidade do produto e à atenção aos pequenos produtores e comunidades locais, além de referir-se à sustentabilidade e ao combate à mudança do clima. Sua vigência foi estendida por três anos, até fevereiro de 2024.

Em 2022, foi assinado um novo convênio, que ainda não entrou em vigor, devido à falta de ratificações suficientes. O Brasil já o assinou, mas ainda não o ratificou. A Suíça foi o primeiro país a ratificá-lo. O acordo de 2022 manteve os objetivos de 2007, principalmente no que tange a uma expansão econômica, social e ambientalmente sustentável do setor. As principais mudanças trazidas pelo acordo são: a inserção do setor privado como membro afiliado da OIC, porém sem direito a voto; a modificação do sistema de contribuição, em que a contribuição levará em conta o valor exportado e importado, após a industrialização; o estabelecimento de um Comitê de Economia, cuja função é a de realizar estudos e projetos para o desenvolvimento do setor; a preparação e a distribuição anual de um estudo, realizado pela OIC e previamente analisado pelo

redução significativa do orçamento da OIC. Apesar de terem deixado a organização, os EUA ainda são o maior importador de café do mundo e importam aproximadamente 19% da produção mundial de café.

[2104] A 2ª Conferência Mundial do Café, realizada no ano de 2005, em Salvador, foi presidida pelo então ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento do Brasil e teve como tema “Lições que surgem da crise: Novos caminhos para o setor cafeeiro”. A promoção da sustentabilidade no mercado cafeicultor marcou as discussões no evento.

conselho, sobre os obstáculos ao comércio e ao consumo de café e as questões relacionadas ao mercado; e a criação de um Grupo de Trabalho Público-Privado do Café, com o objetivo de identificar e implementar medidas práticas para tratar de questões relacionadas aos níveis de preços, à volatilidade dos preços e à sustentabilidade do setor a longo prazo. Apesar de estar mais aberta ao setor privado, a OIC permanece sob comando intergovernamental.

Historicamente, a OIC mantém relações estreitas com a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO, na sigla em inglês), a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, na sigla em inglês), a Organização Mundial do Comércio (OMC), o Fundo Comum para os Produtos de Base (FCPB), o Centro de Comércio Internacional UNCTAD-OMC (ITC) e o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA). Os estudos, as atividades e os projetos desenvolvidos pela OIC são amplamente divulgados por essas outras entidades, que cooperam com a OIC, a exemplo da participação do Banco Mundial no Fórum Consultivo sobre Financiamento do Setor Cafeeiro. Mais recentemente, a OIC e a Organização Internacional do Trabalho (OIT) celebraram, juntas, o Dia Internacional do Café de 2023, evento que visou à conscientização quanto à condição dos trabalhadores do mercado cafeeiro. O membro mais recente a se juntar à organização foi Moçambique, em 2023.

VI. Organização Internacional da Vinha e do Vinho (OIV)

A Organização Internacional da Vinha e do Vinho (OIV) é uma organização intergovernamental técnico-científica fundada em 2001. É oriunda do Escritório Internacional do Vinho, fundado em 1924, em Paris, com o fito de lidar com a crise que a vitivinicultura enfrentava após a Primeira Guerra Mundial. A OIV tem três objetivos centrais: informar os Estados-Membros das medidas relacionadas aos produtores, consumidores e outros participantes do setor; assistir outras organizações internacionais, sobretudo as que realizam atividades de padronização; e contribuir para a harmonização internacional das práticas e padrões existentes, melhorando as condições de produção e comercialização de produtos vitivinícolas, além de garantir que os interesses dos consumidores sejam considerados.

Atualmente, a OIV é sediada em Paris. Em seu centenário, em 2024, a organização se mudará para Dijon, a capital da Borgonha, também na França, escolhida por unanimidade, em 2021, para abrigar a nova sede.

Criada por 35 Estados-Membros em 2021, a OIV é atualmente constituída por 50 Estados-Membros, de todos os continentes. O Brasil é membro da organização desde 2006, e a presidência da OIV foi ocupada, no período de 2019 a 2021, por uma brasileira, Regina Vanderlinde, que ainda permanece na organização, representando a vitivinicultura brasileira, no cargo de primeira vice-presidente do Comitê Executivo. Em dezembro de 2023, o Brasil emitiu nota de pesar em razão do falecimento do então diretor-geral da OIV, Pau Roca, que já estava em fim de mandato.

De acordo com o relatório de produção de 2022 da OIV, o Estado-Membro do hemisfério norte que produziu mais vinho foi a Itália, lidera do *ranking* mundial, e o Estado-Membro do hemisfério sul que mais produziu foi o Chile. O Brasil ocupa o 22° lugar no *ranking* mundial, com uma área de vinhedo de 81.312 hectares e, em 2023, já produziu 2.250 hectolitros de vinho.

A OIV opera por meio de um órgão técnico-científico e outro de governança, ambos liderados por funcionários eleitos pelos membros. Sua estrutura institucional é composta pela Assembleia Geral, responsável pelas decisões finais de validação dos trabalhos da organização; pelo Comitê Executivo, responsável por fornecer orientação à Assembleia Geral, bem como ser o órgão de supervisão das estruturas científicas; pelo Comitê de Direção, que tem papel de ligação entre o Comitê Executivo e o diretor-geral; pelo Comitê Técnico-Científico, responsável pelas decisões técnicas e científicas; e pelas Comissões e Subcomissões, grupos que revisam todos os assuntos pertinentes a suas áreas de competência. Anualmente, os membros das comissões e subcomissões encontram-se no Congresso Internacional, para discutir propostas de resoluções sobre viticultura, enologia, direito, economia, segurança e saúde.

O Plano Estratégico da OIV 2020-2024 é baseado em desafios que o setor vitivinicultor internacional enfrenta, bem como no desejo de integrar as perspectivas da Agenda 2030 e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Anualmente, a OIV outorga o *OIV Award*, cujo vencedor é escolhido por um júri formado por personalidades eminentes do setor e representantes dos Estados-Membros. Em 2023, a OIV concedeu 14 prêmios, oito menções especiais e um reconhecimento para um número recorde de 76 candidaturas apresentadas.

A delegação brasileira é muito ativa dentro da organização, apresentando novas propostas e estudos com frequência. O Brasil é representado pelo Ministério da Agricultura e Pecuária, com a contribuição de especialistas de diversas áreas que compõem a Comissão Técnica Brasileira da Vinha e do Vinho (CTBVV). A CTBVV reúne-se três vezes ao ano para discutir as resoluções e as questões propostas pela OIV e para sistematizar e fornecer informações técnico-científicas na área de vitivinicultura.

6.6. Desenvolvimento industrial e cadeias globais de suprimento

I. Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (UNIDO)

A Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (UNIDO, na sigla em inglês) foi criada em 17 de novembro de 1966, pela Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU). As suas origens vêm de diversos estudos em torno de programas para uma rápida industrialização dos países em desenvolvimento, realizados pelo Secretariado das Nações Unidas (SGNU) durante o início da década de 1950, a pedido do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC). Esses estudos culminaram em um programa de trabalho sobre industrialização e produtividade preparado pelo secretário-geral, em 1956, e endossado, no ano seguinte, pelo ECOSOC e pela AGNU. Naquela época, foi sugerido, pela primeira vez, que um órgão especial cujas análises pudessem aliviar o trabalho do ECOSOC e da AGNU e cujos funcionários pudessem realizar um trabalho mais substantivo do que o da existente Seção de Indústria do Escritório de Assuntos Econômicos do SGNU sobre os desafios da industrialização. A referida seção tornou-se uma divisão em 1959 e, em 1962, tornou-se o Centro de Desenvolvimento Industrial, chefiado por um comissário para o Desenvolvimento Industrial. Posteriormente, a AGNU criou a UNIDO como um órgão especial da Organização das Nações Unidas (ONU). Em janeiro de 1967, a agência foi formalmente estabelecida, com sede em Viena. Em comparação com o os órgãos antecessores, a criação da UNIDO teve como objetivo ampliar seu escopo de trabalho. Além das atividades normativas, como servir de fórum para discussões, funções analíticas e disseminação de informações, a UNIDO recebeu a atribuição de executar atividades operacionais, ou seja, em atividades de cooperação técnica.

Sua constituição, como uma agência especializada da ONU, foi adotada em 8 de abril de 1979, e entrou em vigor em 1985[2105]. O texto advoga que a industrialização deve ser uma prioridade para o crescimento econômico e social, sobretudo dos países em desenvolvimento. Conforme seu primeiro artigo, o objetivo primário da UNIDO é promover e acelerar o desenvolvimento industrial dos países em desenvolvimento com o objetivo de contribuir para o estabelecimento de uma nova ordem econômica internacional. A organização também tem como objetivo promover a cooperação industrial nos níveis global, regional, nacional e setorial. A UNIDO defende uma ordem socioeconômica equitativa, com a eliminação de desigualdades, a redução da pobreza por meio de uma maior participação de países em desenvolvimento no comércio internacional, a globalização inclusiva e a sustentabilidade ambiental.

A organização tem, atualmente, 172 países-membros. O Brasil aderiu à UNIDO por meio do Decreto nº 92.662, de 16 de maio de 1986. Podem ser membros da UNIDO todos os Estados que concordem com os objetivos e princípios da organização. Os membros são divididos em quatro listas. A Lista A é composta por todos os países dos grupos Africano e Asiático da ONU, juntamente com Israel, mas excluindo Chipre Japão. A Lista B é composta por todos os países do Grupo Europa Ocidental e Outros da ONU, para além de Chipre e Japão, mas sem Israel. A Lista C é composta por todos os países do Grupo da América Latina e Caribe. A Lista D é composta por

[2105] A Constituição da UNIDO entrou em vigor quando oitenta Estados depositaram suas ratificações, aceitações ou aprovações e notificaram ao Secretário Geral que estavam de acordo com a entrada em vigor do documento. Para os Estados que depositaram seus instrumentos de ratificação após aquela data, a entrada em vigor coincidiu com a data do depósito da ratificação.

todos os países do Grupo da Europa Oriental. As listas, originalmente definidas na A/RES/2152 e na Constituição da UNIDO, servem para equilibrar a distribuição geográfica da representação dos Estados-Membros no Conselho de Desenvolvimento Industrial e no Comitê de Programa e Orçamento.

Segundo o artigo 7° da Constitução da UNIDO, seus principais órgãos são a Conferência Geral, o Conselho de Desenvolvimento Industrial e o Secretariado. A Conferência Geral é o órgão mais elevado de formulação de políticas da organização e é composta por todos os Estados-Membros da UNIDO. Ela se reúne a cada dois anos e aprova o programa e os orçamentos, estabelece a escala de contribuições para as despesas do orçamento regular para o próximo biênio e, a cada duas reuniões, nomeia o diretor-geral para um mandato de quatro anos. A 20ª Conferência Geral foi realizada entre 27 de novembro e 1° de dezembro de 2023, em Viena.

O Conselho de Desenvolvimento Industrial se reúne duas vezes ao ano em anos em que não há Conferência Geral, e apenas uma vez ao ano nos em que esta ocorre. Ele é composto por 53 Estados-Membros, eleitos para um mandato de quatro anos e com vagas distribuídas com base nas quatro listas. O conselho atua como um órgão preparatório para a conferência, revisando a implementação do programa de trabalho aprovado e dos orçamentos regulares e operacionais correspondentes para o próximo biênio. Órgãos subsidiários, como comitês técnicos, podem ser estabelecidos pelo conselho ou pela conferência, atendendo a uma representação geográfica equitativa.

O atual diretor-geral da UNIDO é Gerd Müller. Ele é assessorado por três diretores-gerais-adjuntos, responsáveis pelas Diretorias de Cooperação Técnica e Desenvolvimento Industrial Sustentável, Serviços Corporativos e Operações e Parcerias Globais e Relações Exteriores, além de um diretor-gerente que comanda a Diretoria de Inovação e Transformação Econômica. O Secretariado da UNIDO está localizada no Centro Internacional de Viena, o *campus* das Nações Unidas que também abriga a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC, na sigla em inglês) e a Comissão Preparatória para a Organização do Tratado de Proibição Completa de Testes Nucleares. Além da sede em Viena, a UNIDO conta com escritórios de representação em Bruxelas, Genebra e Nova York, um centro de cooperação regional na Turquia e 32 escritórios regionais e nacionais em todo o mundo.

No Brasil, a UNIDO reabriu sua representação em 2010, realizando projetos como a prestação de assistência técnica ao governo de Mato Grosso para uma economia mais verde e sustentável, oferecendo palestras sobre a tecnologia e competitividade do biogás e promovendo conteúdos ambientais e socioeconômicos para governos, sociedade civil e empresas privadas. Dentre os temas de convergência entre a UNIDO e o governo brasileiro, estão o enfrentamento da fome e pobreza, a cooperação para enfrentar os desafios ambientais e climáticos, a redução do desemprego e a promoção de políticas industriais que fortaleçam países em desenvolvimento e a cooperação Sul-Sul (CSS).

A UNIDO oferece a seus parceiros uma ampla gama de soluções com abordagens regionais, oportunidades de CSS e triangular, priorizando países menos desenvolvidos, países em desenvolvimento sem litoral (LLDC, na sigla em inglês) e os pequenos países insulares em desenvolvimento (SID, na sigla em inglês). A abordagem atual da UNIDO promove o desenvolvimento industrial no qual mulheres, jovens, grupos marginalizados e vulneráveis na sociedade lideram, participam e se beneficiam igualmente da transformação econômica. O período de 2022 a 2025 deverá promover uma maior colaboração com os Estados-Membros para "reconstruir de maneira melhor". Com o apoio da UNIDO, os países poderão priorizar trajetórias de industrialização que promovam o crescimento inclusivo, reduzam as desigualdades, estimulem

as transições digitais e verdes, fortaleçam a resiliência e acelerem o progresso em direção aos ODS. Dentre as áreas promovidas atualmente pela UNIDO, estão a recuperação econômica pós-COVD-19, políticas a favor da juventude, indústria neutra em carbono e economia circular, transformação digital e inovação. Segundo os parâmetros do programa de médio prazo da UNIDO, relativo a 2022 a 2025, a UNIDO também intensificou seu trabalho em igualdade de gênero. Com base nos programas “Política e Estratégia de Gênero” e “Plano de Ação de Paridade de Gênero associado”, foram intensificados os esforços para atingir o objetivo de paridade de gênero na organização.

O trabalho atual da UNIDO também se baseia em princípios de documentos provenientes de conferências gerais da UNIDO, como a Declaração de Lima, de dezembro de 2013, e a Declaração de Abu Dhabi, de novembro de 2019. A Declaração de Lima focou-se no desenvolvimento industrial inclusivo e sustentável. Ela lançou as bases para o desenvolvimento do ODS-9 da Agenda 2030 de “construir infraestrutura resiliente, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação”, e afirmou o desenvolvimento industrial como um impulsionador central do crescimento econômico, da criação de empregos, da geração de renda e da inclusão social. A Declaração de Abu Dhabi, por sua vez, reforçou o compromisso com ODS, enquanto reafirmou a importância de promover os direitos humanos, a boa governança, o Estado de Direito, transparência e responsabilidade em todos os níveis, além de ter reafirmado o compromisso com a implementação do Acordo de Paris.

II. Indústria 4.0 e Quarta Revolução Industrial

a) Conceito de Indústria 4.0

Indústria 4.0 é um conceito que compreende automação industrial, integração de diferentes tecnologias de manufatura por meio de sistemas inteligentes, e interconexão avançada entre empresas e consumidores, bem como entre as próprias empresas mediante tecnologias *plug and play*[2106]. A indústria 4.0, também conhecida por "fábrica inteligente", é a origem e o cerne da Quarta Revolução Industrial, a qual não se resume a avanços tecnológicos no chão de fábrica, compreendendo também políticas industriais robustas, mudanças no mundo do trabalho, em dinâmicas sociais e nas cadeias globais de valor.

O conceito de indústria 4.0 foi introduzido oficialmente em 2011, durante a Feira Industrial de Hannover, na Alemanha, sendo fruto de um grande esforço intelectual prévio sobre o lugar da indústria alemã no mundo e sobre o futuro da indústria como um todo. O posicionamento da indústria alemã era percebido como defensivo em face de mudanças no sistema global, notadamente a ascensão de países emergentes como China, Índia e Brasil, e o aumento de complexidade das cadeias de valor. No ano seguinte à introdução do conceito, em 2012, a Alemanha lançaria um plano de ação baseado na ideia de indústria 4.0, e os Estados Unidos (EUA), um programa de parcerias para o desenvolvimento de fábricas inteligentes. Dezenas de outras "iniciativas 4.0" seriam lançadas durante a década de 2010 – a título de exemplo, foram 25 planos nacionais nesse sentido apenas na Europa[2107]. Além disso, o tema tem-se imiscuído a outras políticas públicas, como é o caso do plano de recuperação pós-pandemia da França, que destina parte significativa de seus recursos à modernização e à digitalização de empresas. Em 2014, surgem as primeiras fábricas inteligentes e a gestão *online* da produção.

A indústria 4.0 não gera apenas um ganho de eficiência na produção, mas também um ganho de inteligência, que resulta em menos defeitos, mais eficiência no uso de insumos (*e.g.* energia), menos tempo para o desenvolvimento de um produto, mais capacidade de customização e mais flexibilidade de produção. Para tanto, as fábricas inteligentes valem-se de tecnologias como[2108]: inteligência artificial (IA)[2109]; computação em nuvem[2110]; *Big Data*[2111];

[2106] *Hardware* ou *software* que funcionam imediatamente quando conectados, sem a necessidade de configuração ou de instalação de *software* adicional. De maneira mais ampla, como conceito da engenharia de produção, descreve a compatibilidade de todas as máquinas entre si, o que pode englobar outras fábricas e processos produtivos, podendo ser desmontadas e recombinadas a gosto e em curtíssimo prazo.

[2107] No Brasil, a Confederação Nacional da Indústria (CNI) elaborou, em 2016, em âmbito de Conselho Temático Permanente, uma agenda de propostas sobre o tema, que abarca sete dimensões prioritárias: aplicações nas cadeias produtivas e desenvolvimento de fornecedores; mecanismos para induzir a adoção das novas tecnologias; desenvolvimento tecnológico; ampliação e melhoria da infraestrutura de banda larga; aspectos regulatórios; formação de recursos humanos; e articulação institucional.

[2108] As definições a seguir provêm do "Portal da Indústria", com algumas modificações.

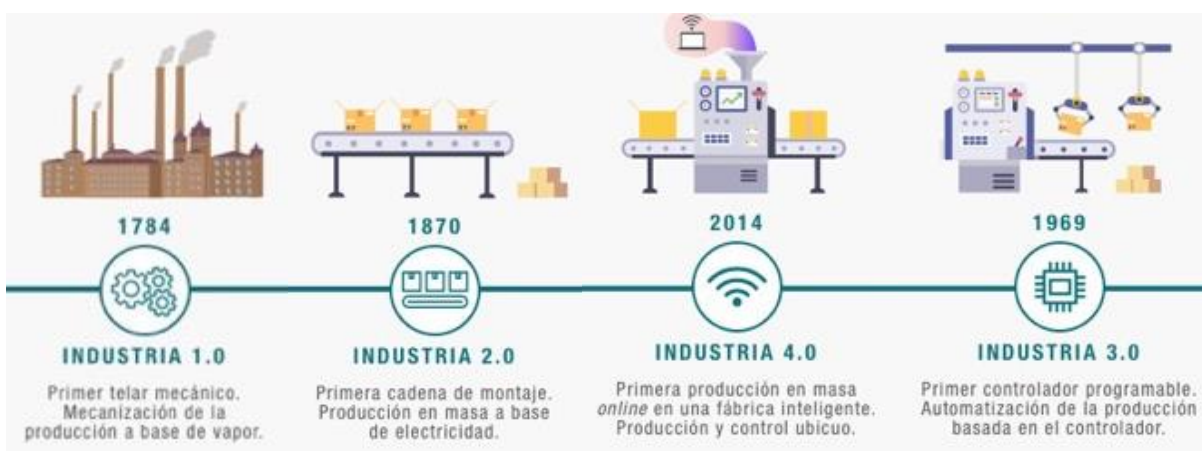
[2109] Aplicação de análise avançada e técnicas baseadas em lógica, incluindo aprendizado de máquina (*machine learning*), para monitorar e interpretar eventos, analisar tendências e comportamentos de sistemas complexos, apoiar e automatizar decisões e realizar ações e reações.

[2110] Distribuição de serviços de computação – servidores, armazenamento, bancos de dados, redes, *software*, análises, inteligência – pela *Internet*, com utilização de memória, capacidade de armazenamento e cálculo de computadores e servidores hospedados em *datacenters*, proporcionando recursos flexíveis e economia na escala.

[2111] Abordagem para atuar em dados com maior variedade e complexidade, que chegam em volumes crescentes e com velocidade cada vez maior, usados para resolver problemas de negócios. São utilizadas técnicas de Estatística e de aprendizagem de máquina para extrair informações relevantes aos negócios, inferências e tendências não possíveis de se obter com uma análise humana devido ao volume de dados.

cibersegurança[2112]; *Internet* das coisas[2113] (IoT, na sigla em inglês); robótica avançada; manufatura digital[2114]; manufatura aditiva[2115]; integração de sistemas; sistemas de simulação; e digitalização. A utilização destas e de outras tecnologias – por exemplo, sequenciamento genético, nanotecnologia, energias renováveis, computação quântica, realidade aumentada –, a fusão de processos e o nível de interação entre diferentes tecnologias nos domínios físico, digital e biológico, especialmente devido à IoT, compõem o quadro da Quarta Revolução Industrial.

b) Quarta Revolução Industrial

Em 2016, a ideia de uma Quarta Revolução Industrial foi popularizada por livro homônimo de Klaus Schwab, fundador do Fórum Econômico Mundial (WEF, na sigla em inglês). Segundo Schwab, “[a] quarta revolução industrial não é definida por um conjunto de tecnologias emergentes em si mesmas, mas [é] a transição em direção a novos sistemas que foram construídos sobre a infraestrutura da revolução digital”, isto é, da Terceira Revolução Industrial[2116]. Ainda conforme Schwab, a Quarta Revolução Industrial gera um mundo no qual os sistemas de fabricação virtuais e físicos cooperam entre si de uma maneira flexível a nível global.

As revoluções industriais no decorrer da história; Fonte: Deloitte.

[2112] Conjunto de infraestruturas de *hardware* e *software* voltado para a proteção dos ativos de informação, por meio do tratamento de ameaças que põem em risco a informação que é processada, armazenada e intercambiada pelos sistemas de informação que estão interligados.
[2113] Interconexão entre objetos por meio de infraestrutura habilitadora (eletrônica, *software*, sensores e atuadores), com capacidade de computação distribuída e organizados em redes, que passam a se comunicar e interagir, podendo ser remotamente monitorados e controlados, resultando em ganhos de eficiência.
[2114] É o uso de um sistema integrado, baseado em computador, que consiste em simulação, visualização 3D, análises e ferramentas de colaboração para criar definições de processos de manufatura e produto simultaneamente.
[2115] Fabricação de peças a partir de um desenho digital (feito com um *software* de modelagem tridimensional) por meio de uma impressora 3D.
[2116] As diferentes fases da Revolução Industrial foram acompanhadas por profundas mudanças culturais, econômicas, políticas e sociais, como o próprio estabelecimento do modelo fabril de produção, o surgimento do proletariado, o advento da computação e o estabelecimento da IoT. Em termos tecnológicos, a (Primeira) Revolução Industrial, iniciada na Inglaterra no final do século XVIII, foi marcada pela mecanização da produção por meio da força hidráulica e do uso do vapor, além de uso em larga escala do carvão e do ferro. A Segunda Revolução Industrial, iniciada a partir de meados do século XIX, difunde, em nível global, o uso de novos materiais, como o aço, de novas formas de energia, como a eletricidade, de novas fontes, como o petróleo, de novas máquinas, como o motor de combustão interna, entre outras inovações. A Terceira Revolução Industrial, iniciada na segunda metade do século XX, relaciona-se ao surgimento dos computadores, da informática e dos processos de automação.

Essa nova etapa da revolução industrial está inscrita em uma lógica de economia da informação, que valoriza o trabalho sobre gigantescos volumes de dados. O modo como esses dados são gerenciados é uma das principais preocupações contemporâneas de governos e de suas políticas industriais, assim como o impacto ambiental das “iniciativas 4.0”, devido a sua grande demanda por eletricidade, e as mudanças no mercado de trabalho, devido aos avanços tecnológicos. A Quarta Revolução Industrial também aprofunda processos de relocalização da produção, uma vez que há redução de vantagens comparativas espúrias entre países, o que ocorre simultaneamente a iniciativas de *nearshoring* e *friendshoring* motivadas por alterações na conjuntura internacional.

III. Globalização e cadeias globais de suprimento

a) Conceitos

A globalização é um processo de interligação de mercados que adensou a interdependência econômica e alargou as cadeias globais de valor (CGV). As críticas a esse processo passaram a ser mais vocais no início dos anos 2000[2117], e ganharam corpo na retórica antiglobalização na eleição de Donald Trump em 2016[2118]. A ideia de uma desglobalização, portanto, se inicia com medidas protecionistas na presidência Trump[2119], mas ganha mais fôlego com a pandemia de COVID-19 e a Guerra na Ucrânia.

A desglobalização representa um esforço de retomada da produção nacional de materiais estratégicos[2120], reconhecendo que a era de hiperglobalização[2121] deixava economias e sociedades vulneráveis a choques externos. Na pandemia, além da escassez de materiais estratégicos para combate à crise sanitária, a atividade econômica como um todo ficou à mercê de descoordenações globais pela imposição de medidas restritivas em momentos e escalas diferentes de região a região. Na crise da Ucrânia, em fevereiro de 2022, a dependência da Europa em relação a recursos energéticos da Rússia e a fratura de cadeias de suprimentos decorrente da imposição de sanções evocaram novamente a necessidade de resiliência nas decisões produtivas. A desglobalização é a constatação dos efeitos negativos desses eventos, reclamando a internalização ou mesmo ruptura de cadeias produtivas em alguns setores/produtos.

O *decoupling* é uma perspectiva desse processo de relocalização produtiva. As economias chinesa e americana passam por processo de recomposição produtiva, que vem sendo afetada por interesses geopolíticos. Desde a presidência de Trump, há um movimento no sentido de "descolar" ambas as economias[2122], que ainda apresentam profunda interdependência. O *decoupling* é expressão econômica da visão geopolítica dos Estados Unidos (EUA), que percebem na China uma ameaça aos interesses americanos; o caso dos semicondutores, analisado mais adiante, é um exemplo eloquente disso. Esse processo descortina uma possível redução dos fluxos econômico-

---

[2117] As manifestações em Seattle, no contexto do lançamento da Rodada do Milênio, assinalaram as contestações ao ritmo de integração de mercados, que, na percepção de parte da sociedade, vinha os deixando para trás.

[2118] Outros eventos importantes marcos do recrudescimento da crítica à globalização são a crise dos *subprimes* (2008), a crise do euro (2011-2012) e fortalecimento do euroceticismo e o *Brexit* (2016).

[2119] Na presidência, Trump impôs tarifas em produtos que somam uma fatia de cerca de US$ 350 bilhões, em valor de mercado. As ações se basearam na Seção 301, legislação norte-americana de 1974 que dá ao presidente ampla margem de imposição de barreiras, para retaliação diante de práticas comerciais que "sobrecarreguem ou restrinjam" o comércio norte-americano ou que seja "desarrazoado" ou "discriminatório". Em 2021, o déficit dos EUA foi o maior da série histórica, mostrando que as medidas protecionistas talvez não tivessem alcançado o objetivo declarado. Muitas das medidas impostas por Trump foram mantidas na presidência de Biden, especialmente aquelas visando o comércio com a China. Para mais detalhes, consulte: https://www.americanactionforum.org/insight/from-the-trump-to-biden-administration-protectionism-and-trade-enforcement-actions/

[2120] Dentre esses materiais, pode-se citar bens energéticos fundamentais para a atividade industrial e bem-estar da população (gás natural, petróleo), medicamentos e insumos médicos (máscaras, oxigênio para tratamento de doenças respiratórias), ou produtos em que está envolvida tecnologia sensível (*microchips*, circuitos integrados usados na indústria bélica, etc.).

[2121] O termo designa a visão de uma estruturação produtiva somente pautada pela redução de custos, exacerbando a ênfase econômica. Como consequência, viu-se um espraiamento muito significativo das cadeias produtivas.

[2122] O comércio entre China e EUA chegou a US$ 500 bilhões em 2021. As duas linhas de produtos mais importados pelos EUA da China são "produtos eletrônicos" (mais de US$ 120 bilhões) e "máquinas e equipamentos" (cerca de US$ 119 bilhões). Para mais detalhes, consultar: https://www.cfr.org/backgrounder/contentious-us-china-trade-relationship.

comerciais entre esses dois polos de poder, não necessariamente autarquizando essas economias, mas criando outras redes de dependência, voltadas para parceiros mais "confiáveis".

Nesse sentido, emergem categorias associadas ao crescente processo de recomposição produtiva atualmente em voga. Em resposta ao *offshoring* quase irrestrito dos anos 1990, hoje vemos um *reshoring*[2123] e outras formas de relocalização produtiva, como o *nearshoring*[2124] e o *friendshoring*[2125]. Na mesma linha de dotar CGV de mais resiliência e assegurar segurança energética ou produtiva e blindar a economia nacional de flutuações econômicas externas, o *nearshoring* e o *friendshoring* consistem em mover a produção de linhas de insumos ou de bens essenciais para países próximos ou para aliados estáveis. Esse processo não constitui necessariamente uma fratura na ideia de cadeias globais nem uma desglobalização, mas incorpora considerações geopolíticas na tomada de decisões mercadológicas.

As consequências desses processos se refletem no aumento de custos produtivos, já que as decisões não se limitam mais a consider a alternativa mais barata para a produção, mas aquela que apresenta menos custos diante das alternativas menos arriscadas. Isso, por sua vez, deve aumentar preços e reduzir o bem-estar de sociedades, sujeitas a níveis menores de consumo. Em termos de desigualdade e resiliência social, custos maiores podem esgarçar o tecido social e levar a quadros mais amplos de instabilidade política e descontentamento público. Ademais, pelo menos no caso da desglobalização, mesmo relativa, deve-se verificar aumento do protecionismo e deslegitimação do sistema multilateral de comércio.

Em anúncios recentes, a diretora-geral (DG) da Organização Mundial do Comércio (OMC), Ngozi Okonjo-Iweala, vem propondo uma alternativa ao cenário de fratura nas CGV, a reglobalização. Na visão da DG-OMC, a solução para os problemas de vulnerabilidade e de insegurança decorrentes das cadeias de suprimentos seria ampliar as alternativas de fornecedores, diversificar os mercados e reduzir a dependência em alguns poucos fornecedores. Esse processo ampliaria a rede de economias integradas comercialmente e reduziria o risco decorrente da concentração. Essa desconcentração ampliaria os fluxos comerciais e tornaria o próprio regime de comércio internacional mais resiliente, sendo preferível, portanto, ao processo em curso de desglobalização.

b) Declaração Conjunta sobre Cooperação em Cadeias de Suprimentos Globais

Em julho de 2022, alguns países[2126], que representam parcela significativa do comércio internacional, se reuniram com o objetivo de discutir formas de aumentar a resiliência de cadeias globais de suprimentos, abaladas por pandemias, guerras e desastres naturais. Acordaram-se princípios globais para as cadeias produtivas, a saber: transparência, diversificação, envolvimento de pequenas e médias empresas (PME), previsibilidade, segurança e sustentabilidade. Os países participantes do fórum ministerial reafirmam o compromisso com o comércio internacional, mas reconhecem as vulnerabilidades que minam as CGV. Por isso, e para proteger os fluxos internacionais, deve-se buscar cadeias mais resilientes e resistentes a choques externos.

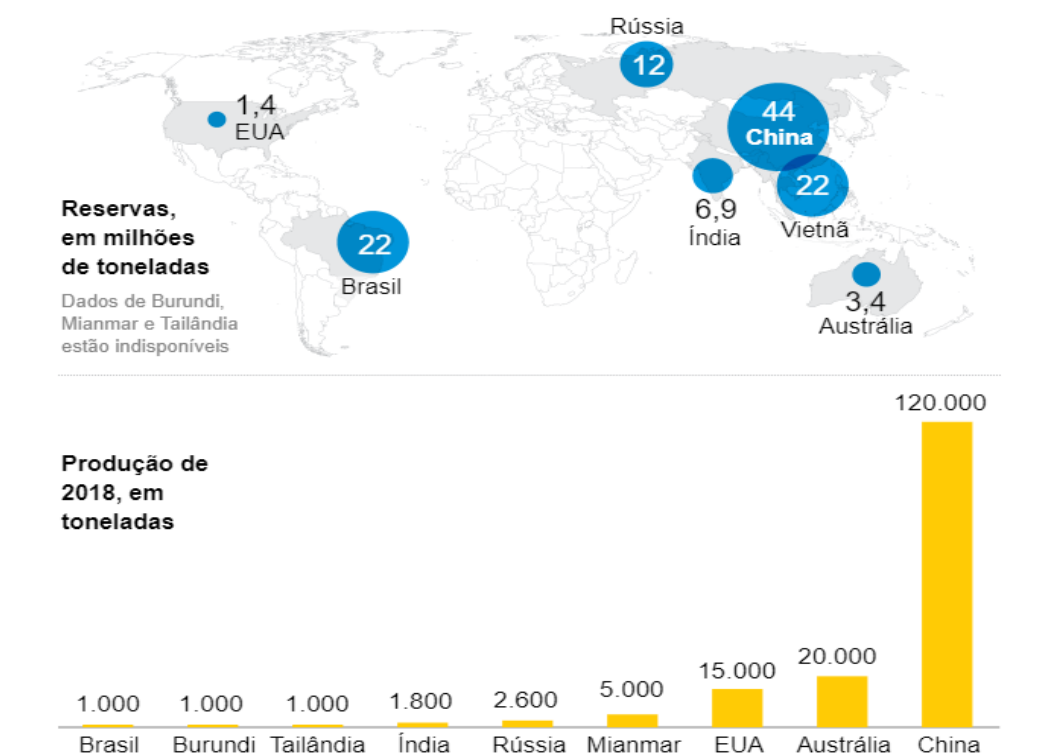
[2123] Relocalização produtiva por parte das firmas para dentro das fronteiras da sede das operações econômicas; o processo também é conhecido como *onshoring* ou *inshoring*.
[2124] Relocalização para próximo do país das etapas produtivas anteriormente deslocalizadas – geralmente, esse país próximo apresenta custos mais baixos, e ainda há fortes conexões logísticas entre as economias.
[2125] Também chamado de *allyshoring*, relocalização produtiva para países em que há maior estabilidade de relações com o país sede das operações econômicas da firma.
[2126] Brasil, Alemanha, Austrália, Canadá, Espanha, EUA, França, Índia, Indonésia, Itália, Japão, México, Países Baixos, Reino Unido, Coreia do Sul, República Democrática do Congo (RDC), Singapura e União Europeia (UE).

c) Ganhos e perdas com a globalização

Para detalhes sobre quem ganha e quem perde com a globalização, veja a seção sobre "As Seis Faces da Globalização" no capítulo 1.

IV. Terras raras e minerais estratégicos

As terras raras são um conjunto de 17 elementos químicos[2127], normalmente encontrados na natureza misturados a minérios, considerados raros pela dificuldade da sua separação, mas com características peculiares, como magnetismo intenso e absorção e emissão de luz. Essas propriedades especiais fazem com que sejam usadas numa infinidade de aplicações tecnológicas, como lâmpadas de diodos emissores de luz (LED, na sigla em inglês), *lasers*, superímãs presentes nos discos rígidos de computadores e motores de carros elétricos, e na separação de componentes do petróleo. O processo de separação constitui boa parte dos custos envolvidos na produção de terras raras. Deve-se também levar em conta, contudo, os impactos ambientais derivados da extração e do refino desses minérios. A China possui a maior parte das reservas mundiais de terras raras, seguida pelo Brasil[2128] e pelo Vietnã, e é também o maior produtor mundial, conforme mostrado na imagem a seguir:

Produção e Reservas de Terras Raras

Fonte: Instituto Minere/USGS

A China é, atualmente, responsável pela maior parte da produção de terras raras. Nem sempre foi assim: entre os anos 1960 e 1980, a mina de Mountain Pass, na Califórnia, fazia dos

[2127] Lantânio, cério, praseodímio, neodímio, samário, európio, gadolínio, térbio, disprósio, hólmio, érbio, túlio, itérbio, lutécio e ítrio.

[2128] Segundo o professor Fernando Landgraf, da Escola Politécnica da Universidade de São Paulo (USP), no Brasil, as terras raras são encontradas nas areias monazíticas do litoral e principalmente em jazidas próximas a vulcões extintos, como nas cidades de Araxá e Poços de Caldas, em Minas Gerais, e Catalão, em Goiás, e também em Pitinga, no Amazonas. Ele ainda afirma que é provável que as reservas brasileiras sejam muito maiores do que está comprovado atualmente, em especial na Amazônia.

Estados Unidos (EUA) o principal produtor desses elementos. No entanto, devido a regulações restritivas sobre o processo de extração de tais produtos, considerado altamente poluidor, e o fato de a China conseguir produzir terras raras a preços muito baixos, seus principais consumidores pararam de explorá-las domesticamente e passaram a importá-las do país asiático.

Nos anos 2000, a China impôs tarifas e um sistema de quotas de exportação de terras raras. Em 2010, o país reduziu em 40% essas quotas, o que fez com que os preços disparassem no mercado internacional. Em 2012, União Europeia (UE), Japão e EUA acionaram o mecanismo de solução de controvérsias da Organização Mundial do Comércio (OMC)[2129]. Segundo eles, a restrição limitava o acesso de outros países aos minerais, favorecendo os produtores chineses e prejudicando outros produtores e consumidores. Alegaram, também, que as quotas seriam uma violação ao Artigo XI do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT, na sigla em inglês), que proíbe a imposição de restrições quantitativas às importações ou exportações, e ao Protocolo de Acessão da China à OMC, instrumento pelo qual o país assumiu compromissos adicionais no que se refere à eliminação de restrições quantitativas. Por sua vez, a China alegou que tais limitações são necessárias para frear a exaustão de recursos naturais escassos e a degradação ambiental resultante da intensa exploração de tais minérios[2130]. A decisão da OMC foi desfavorável à China, que abandonou o sistema de quotas em 2015.

Em 2019, Pequim impôs um limite de produção de 120 mil toneladas de terras raras para enfrentar um problema já recorrente: a exploração ilegal desses minérios. Se essa medida permitiu que o governo controlasse melhor a produção, houve, como consequência, o aumento das importações. A China é, atualmente, o maior exportador e importador de terras raras. Ademais, também em 2019, a China ameaçou limitar a exportação de terras raras para os EUA em face da guerra comercial vigente. Para alguns analistas, contudo, essas ameaças dificilmente seriam cumpridas, uma vez que a medida arranharia a imagem de potência responsável que a diplomacia de Pequim tem tentado construir ao longo dos últimos anos.

O aumento da demanda de terras raras e a consequente escalada de preços têm levado muitos países a diversificarem seus fornecedores e a investir na exploração desses minerais. Canadá[2131], Austrália[2132] e África do Sul[2133] já têm empreendido esforços em prol de projetos de extração e prospecção de terras raras. No Japão, foram encontradas grandes reservas de terras raras no fundo oceânico ao largo das ilhas de Ogasawara. Ao mesmo tempo, buscando romper a dependência das importações, os EUA retomaram a produção de terras raras na mina Mountain Pass. Por fim, a estatal sueca LKAB anunciou, em janeiro de 2023, a descoberta de grandes reservas de terras raras no país (e, segundo as estimativas, a maior reserva europeia); o anúncio vem meses antes da data prevista de publicação do *Critical Raw Material Act*, iniciativa da UE que visa a fortalecer tanto as cadeias de valor do bloco quanto a sua política externa concernente às terras raras e aos metais estratégicos.

As terras raras não são um caso único. A transição energética para fontes renováveis será cada vez mais dependente de minerais. A lista não se restringe ao lítio para alimentar as baterias de veículos elétricos e os sistemas de armazenamento de energia. Minerais comuns e de produção em grande volume, caso do ferro e do cobre, também têm e continuarão tendo um papel importante

---

[2129] Para mais informações, consulte: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds431_e.htm.

[2130] O Artigo XX do GATT prevê no item g, como exceção aos compromissos de liberalização, a adoção de "medidas relacionadas à conservação de recursos naturais exauríveis".

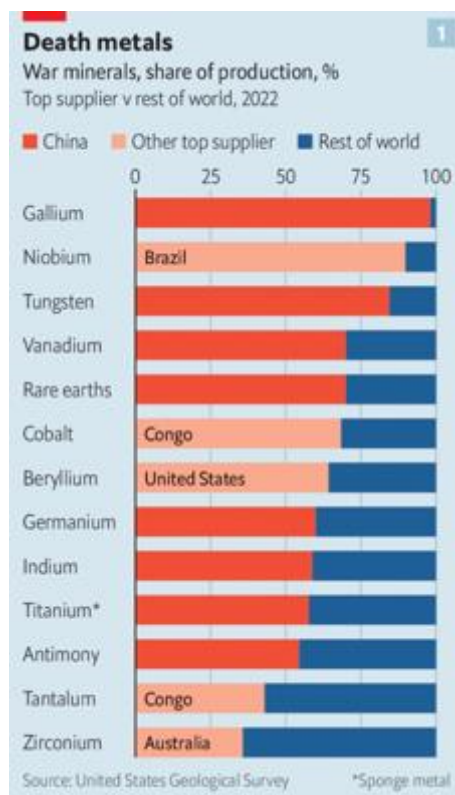
[2131] Em 2022, começou a ser construída uma planta de processamento de terras raras na província de Saskatchewan.

[2132] Além da produção na mina de Mount Weld, estima-se que a mina de Yangibana tenha uma reserva de cerca 21 milhões de toneladas.

[2133] Destacam-se os projetos Glenover e Phalaborwa.

no processo. De acordo com o Banco Mundial, a demanda por minerais estratégicos para baterias elétricas pode crescer mais de 450% até 2050 se os países perseguirem as metas estabelecidas no seio do Acordo de Paris.

Ainda que esses metais possam ser encontrados em todo o mundo, alguns deles estão concentrados em certos países. Por exemplo, cerca da metade do suprimento mundial de cobalto vem da República Democrática do Congo (RDC); 60% da produção de manganês vêm da África do Sul, China e Austrália; e mais de 80% do suprimento de lítio vêm da Austrália, Chile e Argentina. No caso do lítio, Bolívia, Argentina e Chile formam o "triângulo do lítio", uma área que contém cerca de 56% das reservas do metal. A Bolívia sugere criar entidade semelhante à Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), com o objetivo de controlar o preço mundial do lítio. A ideia foi proposta ao presidente do México e, segundo o presidente da Bolívia, também seriam convidados Argentina, Chile e Peru. Em 2023, o México decretou a nacionalização das reservas de lítio, localizadas principalmente no estado Sonora, no norte do país, na região fronteiriça com os EUA. O Chile anunciou nova política para o mineral, tendo o Estado como principal promotor e controlador à frente de um modelo público-privado. Durante sua participação no III Fórum do Cinturão e Rota para a Cooperação Internacional, o presidente Boric anunciou que uma empresa chiensa investirá US$ 233 milhões para a instalação de uma plata de processamento de lítio no Chile.

Em termos gerais, entretanto, a China é o maior produtor mundial de minerais estratégicos, com destaque, além das terras raras, para gálio, tungstênio, vanádio, germânio, índio, titânio e antimônio.

Fonte: *The Economist*

A cadeia de suprimentos desses minerais tornou-se um assunto estratégico, não apenas por conta dos investimentos em energia sustentável, mas também pelo fato de ter-se tornado fonte de

rusgas geoeconômicas geradas pelo setor manufatureiro chinês[2134]. Ainda, a pandemia de COVID-19 expôs as fragilidades dessas cadeias. Por exemplo, o transporte de cobalto vindo da RDC ficou retido na África do Sul por meses devido ao *lockdown* imposto no segundo trimestre de 2020. Assim, diversos países têm-se movimentado para proteger os seus interesses. A China tem investido em projetos de mineração no exterior, como minas de cobalto na RDC. Em julho de 2023, a China anunciou limitações às exportações de materiais relacionais ao gálio e ao germânio, dois minerais estratégicos usados em semicondutores e veículos elétricos. No caso dos EUA, o fluxo de minerais estratégicos tornou-se um assunto de segurança nacional. Em 2010, Washington lançou o *Critical Materials Strategy*, documento que ressaltava a importância de diversificar parceiros e investir na reciclagem e reuso de minerais. Outros dispositivos, como a *Executive Order* (EO) 13817[2135], o documento *Critical Minerals and Materials* – que dava mais informações sobre as iniciativas de pesquisa e desenvolvimento no setor – e a EO 14017[2136] também foram adotados. A Austrália adotou, em junho de 2023, estratégia para minerais críticos. Os esforços da UE têm sido dirigidos à área de reuso e reciclagem. Ademais, em viagem à América Latina, em junho de 2023, a presidente da Comissão Europeia, Ursula von der Leyen, assinou memorando de entendimento com a Argentina sobre o suprimento de produtos minerais, em especial o lítio, e anunciou planos de estabelecer uma “aliança estratégica” com o Chile baseada no lítio. Em se tratando de Brasil, lítio, nióbio, grafita, cobre e fosfato são alguns dos minerais considerados estratégicos no Brasil pelo governo federal, com base na Resolução nº 2, de 18 de junho de 2021, publicada pela Secretaria de Geologia, Mineração e Transformação Mineral do Ministério de Minas e Energia.

[2134] Consequência, sobretudo, da competitividade das empresas chinesas no setor e de projetos como o *Made in China 2025*.

[2135] *Executive Order* 13817 de dezembro de 2017: *A Federal Strategy to Ensure Secure and Reliable Supplies of Critical Minerals.*

[2136] *Executive Order on America’s Supply Chains* de 2021, que pedia um estudo sobre as vulnerabilidades das cadeias de suprimento de minerais estratégicos e baterias.

V. Semicondutores e *microchips*

Os semicondutores são uma classe de materiais capazes de, dependendo das circunstâncias – temperatura, pressão, radiação e campos magnéticos –, atuarem como condutor, permitindo a passagem de corrente elétrica, ou como isolante, impedindo que a mesma passe. São essenciais para a produção de *chips* usados nos mais diversos aparelhos eletrônicos, como *smartphones*, *videogames* e computadores, bem como na eletrônica embarcada em diversos veículos, incluindo automóveis. A demanda por esses materiais deve crescer com a popularização de veículos elétricos e autônomos e a ampliação de aplicações de *internet* das coisas (IoT, na sigla em inglês).

Com o fechamento de fábricas e a desaceleração da produção no contexto da pandemia de COVID-19, muitas montadoras suspenderam encomendas dos semicondutores utilizados nos veículos. Nos meses seguintes, o avanço do *home office* e da educação à distância impulsionou a venda de aparelhos eletrônicos, como computadores, celulares e TVs. A produção de semicondutores foi, então, direcionada a esses mercados. Quando a indústria automobilística aumentou o ritmo de produção, a demanda pelos componentes já estava muito alta. Além disso, a retomada no ritmo de venda de veículos foi maior do que o esperado.

Taiwan ocupa posição de evidência no mercado global de semicondutores e *microchips*. Desde os anos 1970, o país tem feito grandes investimentos no setor. A TSMC, criada em 1987, é a maior empresa do segmento em se tratando de tamanho e de produção, detendo cerca de 50% da participação global no mercado de *chips*. Além disso, a TSMC produz cerca de 90% dos *chips* mais avançados, os de 5 nanômetros. Seus clientes são todos os grandes nomes da indústria global de semicondutores: além da Apple e da Qualcomm, a alemã Infineon tem sua produção em Taiwan[2137]. As americanas Intel e Broadcom também têm semicondutores produzidos pela TSMC, assim como a Nvidia, especializada em processadores gráficos. Como as empresas de Taiwan também fabricam *chips* menos sofisticados para diversos bens de consumo, a indústria global é particularmente dependente de uma produção ininterrupta na TSCM. Por isso, a tensão entre a China e Taiwan coloca toda a cadeia de suprimento de chips em risco.

Com base na política de "uma só China", Pequim considera Taiwan parte de seu território. Em 2005, foi promulgada a Lei Antissecessão, segundo a qual meios não pacíficos poderiam ser usados para alcançar a reunificação. A posição de Taiwan como líder mundial na fabricação de *chips* semicondutores avançados atua como um elemento de dissuasão para a ação militar chinesa, um "escudo de silício". O impacto de uma guerra seria tão grande que a China pagaria um preço muito alto, incluindo graves danos à sua própria economia.

Nesse cenário, os Estados Unidos (EUA) têm-se posicionado de duas maneiras: por meio de controles de exportação e por meio de alianças. Em outubro de 2022, Washington publicou um amplo conjunto de controles de exportação, incluindo uma medida para cortar o acesso da China a certos semicondutores fabricados em qualquer lugar do mundo que usem equipamentos norte-americanos. As novas regras exigirão licenças para as empresas exportarem as tecnologias específicas para entidades chinesas identificadas como trabalhando contra os interesses de segurança nacional dos EUA. Outros países, como o Japão e parceiros europeus, também têm adotado controles semelhantes. Também em 2022, os EUA lançaram o *CHIPS and Science Act*, um dispositivo que visa baratear os custos de produção de chips em território americano e conter

[2137] Enquanto a produção se concentra em Taiwan, a concepção é dominada por empresas norte-americanas.

a expansão chinesa[2138]. Com o *CHIPS and Science Act*, empresas que recebessem investimentos americanos na cadeia de semicondutores estariam impedidas de participar de negócios envolvendo fabricação ou aumento de capacidade de produção de certos semicondutores na China. No mesmo ano, Washington propôs a *Chip 4 Alliance*, uma parceria entre EUA, Japão, Coreia do Sul[2139] e Taiwan. Cada um desses países contribuiria com suas características particulares, como demonstrado na figura a seguir:

The Chip 4 Alliance: Players and their Strengths

The United States - The country holds all Electronic Design Automation (EDA) tools licenses, and controls the market through tech giants such as Apple and other big tech companies.

Taiwan - more than half of the world's semiconductor chips are made here.

South Korea - home to Samsung, a giant in semiconductor manufacturing.

Japan - raw materials and equipment for semiconductor production come from here.

Fonte: IMI

Em janeiro de 2023, López Obrador, Joe Biden e Justin Trudeau se reuniram no âmbito da Cúpula de Líderes da América do Norte (também conhecida como Cúpula dos Três Amigos). Além de discutirem temas como imigração, tráfico de drogas e mudanças do clima, os três países também concordaram em realizar um fórum trilateral com o intuito de impulsionar investimentos na cadeia de suprimento de semicondutores.

Japão e Países Baixos sinalizaram apoiar a proposta dos EUA de suspensão de exportação para a China de insumos básicos para fabricação de semicondutores, em mais uma movimentação buscando isolar o gigante asiático neste mercado. Em março de 2023, os Países Baixos anunciaram uma nova medida que afeta o comércio desses produtos com a China, ao impor limitações à exportação de equipamento utilizado na produção de semicondutores.

[2138] Inclui um pacote de US$ 52 bilhões aprovado pelo Congresso americano para estimular a indústria, reduzir a dependência de países asiáticos e manter o país à frente da China na guerra tecnológica. Mais detalhes disponíveis em: https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/08/09/fact-sheet-chips-and-science-act-will-lower-costs-create-jobs-strengthen-supply-chains-and-counter-china/.

[2139] Entre os quatro países, a Coreia do Sul parece ter mais receio das possíveis consequências dessa aliança e das restrições comerciais que Pequim pode impor, visto que a China é destino de cerca da metade das exportações de *chips* coreanos. Há, ainda, o risco de vazamento de tecnologia entre empresas rivais da aliança, o que gera uma cerca resistência do setor privado.

Em abril, a União Europeia (UE) acordou um plano de investimento na produção de semicondutores da ordem de € 43 bilhões: o *EU Chips Act*. O bloco espera passar de 10% de participação na produção mundial, para 20% em 2030.

Em maio, à margem da reunião do G7 em Hiroshima, sete dos maiores produtores mundiais de semicondutores, incluindo a taiwanesa TSMC e a estadunidense Intel, anunciaram planos para expandir sua produção e para incrementar seus investimentos no Japão. No mesmo mês, a China anunciou a proibição de aquisição, por algumas de suas indústrias, de *chips* da empresa estadunidense Micron.

Dentro desse contexto de competição tecnológica entre as duas potências, o Brasil é um ator relevante. O governo norte-americano já sinalizou o interesse em investir na cadeia de semicondutores no Brasil, o que foi reforçado durante visita do mandatário brasileiro aos EUA em fevereiro. O país asiático, por sua vez, sinaliza com possibilidade de investimentos e transferência de tecnologia para fábricas de semicondutores no Brasil, como na Ceitec (Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada), empresa brasileira que produz semicondutores.

O governo brasileiro também está atento à temática, conforme revela a realização do seminário "A Cadeia Internacional de Semicondutores e o Brasil" pela Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG) em 2022. O novo governo também já tomou medidas que vão ao encontro da recomposição da política nacional de semicondutores, como a publicação de decreto que regulamente a lei que prorrogou o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Semicondutores (PADIS). A atual ministra da Ciência, Tecnologia e Inovação, Luciana Santos, disse que irá reverter a decisão de liquidação da Ceitec. Além disso, haverá uma recomposição dos recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), que de 2010 até 2021 caiu de R$ 5 bilhões para R$ 500 milhões.

6.7. G20

I. Características gerais

a) Composição

O G20 é um fórum intergovernamental que reúne representantes das grandes economias globais. Seus membros representam cerca de 85% do produto interno bruto (PIB), 75% do comércio e dois terços da população mundial. O G20 é composto de 19 dentre as maiores economias do mundo, além da União Europeia (UE) e, desde 2023, da União Africana (UA): África do Sul, Alemanha, Arábia Saudita, Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, China, Coreia do Sul, Estados Unidos (EUA), França, Japão, Índia, Indonésia, Itália, México, Reino Unido, Rússia e Turquia. É importante notar que não são as vinte maiores economias em termos de PIB nominal: Espanha, Países Baixos e Suíça, que estão entre as vinte, não integram o G20, ao passo que Argentina e África do Sul, hoje, não estão entre as vinte maiores.

Segundo o próprio G20, é particularmente importante que o número de países envolvidos seja restrito e fixo, para assegurar a efetividade e a continuidade de suas atividades. Não há critério formal para ser membro do G20. Tendo em vista os objetivos do G20, o fundamental é que países e regiões de importância central para o sistema financeiro internacional estejam incluídos, ao lado de elementos como equilíbrio geográfico e representação populacional. A Espanha tem condição particular, sendo o único país não membro que é convidado permanente às reuniões do G20. Outros convidados permanentes incluem o presidente *pro tempore* da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês), e da *New Partnership for African Development* (NEPAD). Entre as organizações internacionais, costumam ser convidados o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Conselho de Estabilidade Financeira (FSB, na sigla em inglês), a Organização Internacional do Trabalho (OIT), a Organização das Nações Unidas (ONU), a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO, na sigla em inglês), a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), a Organização Mundial da Saúde (OMS) e a Organização Mundial do Comércio (OMC). A cada reunião de cúpula, o país que ocupa a presidência do G20 convida outros países, usualmente de sua própria região, que participam em caráter eventual e sem diferenciação em relação aos membros permanentes, e igualmente outras organizações internacionais.

b) Gênese

O G20 é a mais recente dentre uma sequência de iniciativas do pós-Segunda Guerra Mundial que visam à coordenação internacional de políticas econômicas, a exemplo das chamadas instituições de Bretton Woods (FMI e Banco Mundial) e do que hoje é a OMC. A origem do que viria a tornar-se o G20 remonta à cúpula de Colônia do G7, em junho de 1999, com seu estabelecimento formal em setembro do mesmo ano, em encontro de ministros de Finanças do G7. Ele foi concebido como resposta a uma série de graves crises econômicas que afetaram mercados emergentes ao longo da década de 1990, como as crises no México, no Leste e no Sudeste Asiático e na Rússia, em razão de seu potencial efeito sistêmico (tiveram, por exemplo, implicações substanciais mesmo nos EUA). Para os ministros de Finanças do G7, o processo de globalização cada vez mais rápido mostrava que as instituições tradicionais, como o FMI, o Banco Mundial e o próprio G7, seriam insuficientes para prover estabilidade financeira, o que levou à concepção de

um grupo novo e mais amplo de grandes economias globais, com voz e responsabilidades ampliadas. De acordo com o embaixador Carlos Márcio Cozendey, o objetivo explícito da proposta do G7 era promover o diálogo entre economias sistemicamente importantes para promover o crescimento econômico estável e sustentável. O objetivo implícito do grupo era buscar a convergência de políticas econômicas a partir da referência dos países desenvolvidos, como forma de evitar a gestação de novas crises na periferia integrada que terminassem por afetar os centros do sistema financeiro internacional.

A primeira reunião oficial do G20 aconteceu em dezembro de 1999, em Berlim, poucos meses após o anúncio oficial da criação do grupo, que incluiria então ministros de Finanças de outros países em suas discussões. O G20 reuniu-se em todos os anos desde então. No decorrer de suas edições, a instância passou a ser foro privilegiado para que as economias emergentes passassem a pressionar por reformas e por transformações na arquitetura financeira internacional.

Haveria uma inflexão com a eclosão da crise financeira internacional de 2008, quando o presidente dos EUA, George W. Bush, afirmou que o próximo encontro do G20 seria fundamental para encontrar soluções para a crise e propôs a elevação das reuniões ministeriais ao nível de chefes de Estado e de Governo. Em 2008, o Brasil ocupava a presidência do grupo e recebeu a 10ª reunião de ministros das Finanças e diretores de bancos centrais do G20, em São Paulo, ocasião em que se anunciou que os membros do grupo haviam decidido elevar as reuniões do G20 ao nível de chefes de Estado e de Governo. O resultado seria, ainda em 2008, a Cúpula de Washington, e na terceira cúpula, realizada em 2009, em Pittsburgh, decidiu-se pelo reconhecimento do G20 como fórum central para concertação e cooperação econômica e financeira mundial, substituindo o G7/G8, considerado obsoleto diante dos novos desafios à época. Trata-se de momento distinto do da criação do G20, porque a crise não surge nas economias periféricas, que demonstram resiliência aos seus efeitos imediatos, mas, sim, no centro do sistema financeiro internacional. Em 2011, as cúpulas deixam de ocorrer semestralmente e passam a ser anuais.

c) Objetivos e estrutura

O G20, que tem como foco central a governança econômica global, busca coordenar posições acerca de questões de relevo conexas à economia mundial, como estabilidade financeira internacional, investimentos, emprego, regulação financeira, evasão fiscal, mudança do clima, desenvolvimento sustentável e, recentemente, emergências sanitárias.

Desde sua criação, o G20 segue mantendo baixa institucionalidade, isto é, não tem secretariado, personalidade jurídica ou orçamento próprio. As deliberações são consensuais e têm caráter político. A presidência do G20 é exercida anualmente por um de seus membros, em rodízio, desde 2010, entre cinco grupos fixos de países, que recebem a prerrogativa de indicar quem organizará a cúpula; o Brasil integra o Grupo 3, ao lado de México e Argentina; os demais grupos têm quatro países cada (a UE não é parte de grupos nem pode presidir o G20). Não há uma rotação exata entre os grupos, de modo que é possível que, num intervalo de cinco anos, a presidência recaia mais de uma vez sobre um dos grupos. A presidência *pro tempore* (PPT) do G20 estabelece suas prioridades e apresenta os resultados de seus trabalhos na forma de compromissos expostos em documentos como a declaração dos líderes e os planos de ação. As prioridades de cada presidência, ao longo da história do grupo, são reflexo da agenda internacional contemporânea, a exemplo da crise da Zona do Euro, da crise dos refugiados do Oriente Médio, do perigo do terrorismo e, nas últimas edições, da pandemia de COVID-19. Em 2011, na Cúpula de Cannes, decidiu-se pela institucionalização da chamada *troika*, coordenação tripartite entre o atual

presidente do G20, o país que exerceu a presidência imediatamente anterior e o país que exercerá a presidência seguinte; o objetivo da *troika* é garantir a continuidade dos compromissos assumidos pelo grupo.

A atuação governamental do G20 está dividida em duas trilhas: a "Trilha de Finanças" (a original, focado na área de finanças, que se detém sobre políticas monetária e fiscal, economia internacional, regulação financeira e temas conexos) e "a Trilha de '*Sherpas*'" (focado em questões socioeconômicas mais gerais). Normalmente acontecem diversos eventos durante o ano: a reunião de cúpula, entre os chefes de Estado e de Governo; os encontros de ministros de Finanças e de presidentes dos bancos centrais; os encontros dos chamados "*sherpas*", que entabulam negociações com objetivo de alcançar consensos entre os líderes; os grupos de trabalho temáticos; além dos eventos especiais. A cada PPT do G20 cabe, ainda, a organização de reuniões ministeriais em cada uma das áreas de concentração definidas como prioritárias. As reuniões ministeriais organizam-se de forma independente da cúpula, na qual os chefes de Estado e de Governo chancelam alguns dos principais tópicos acordados pelos ministros. Dentro do processo decisório do G20, os grupos de trabalho (GT) têm a incumbência de encabeçar análises pormenorizadas de uma gama de questões internacionais relevantes. Os GT são compostos por especialistas dos países do G20, que abordam pontos específicos conexos à sua agenda mais ampla, fornecendo subsídios às reuniões ministeriais e, por fim, à cúpula. Cada GT é coordenado por um representante do Ministério competente do país que ocupa a PPT do G20. Na presidência brasileira, em 2024, são 22 GTs, sendo quinze vinculados à Trilha de *Sherpas* e sete vinculados à Trilha de Finanças[2140].

Nos momentos em que se decidiu pelo estabelecimento do G20, em 1999, e pela sua elevação, em 2008, à instância de cúpula, o mundo passava por crises de repercussão global. Desde então, os temas abordados pelo G20 passaram por significativa expansão, mas a temática econômica manteve importância central no grupo, como indica a "Trilha de Finanças". Essa trilha busca investigar as várias facetas relacionadas a questões econômicas, financeiras, monetárias e tributárias. Em 2022, a Trilha de Finanças contou com seis GTs: GT sobre Conjuntura (*framework working group*); sobre arquitetura financeira internacional; sobre infraestrutura; sobre sustentabilidade financeira (*sustainable finance*); Parceria Global para inclusão financeira; e força tarefa conjunta sobre finanças e saúde. Há também iniciativas sobre regulação financeira e tributação internacional. A expansão do escopo do G20 para incluir temas socioeconômicos mais gerais, como desenvolvimento e segurança expressa-se na proliferação de reuniões ministeriais. Ao longo de 2022, foram realizadas 16 reuniões ministeriais sobre finanças e economia; agricultura; comércio, investimento e indústria; turismo; economia digital; trabalho e emprego; educação; cultura; saúde; empoderamento feminino; meio ambiente e clima; transição energética; multilateralismo para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS); e combate à corrupção.

[2140] Os GTs vinculados aos *sherpas* são: Agricultura; Anticorrupção; Comércio e Investimentos; Cultura; Desenvolvimento Sustentável; Economia Digital; Educação; Empoderamento de Mulheres; Pesquisa e Inovação (criado na PPT do Brasil); Redução do Risco de Desastres; Trabalho; Transições Energéticas; Turismo; Saúde; e Sustentabilidade Climática e Ambiental. Os GTs da Trilha de Finanças são os seguintes: Economia Global; Arquitetura Financeira Internacional; Infraestrutura; Finanças Sustentáveis; Tributação Internacional; Inclusão Financeira e Assuntos do Setor Financeiro. Também integra a Trilha de Finanças a Força-Tarefa sobre Finanças e Saúde. Costuma integrar essa trilha a iniciativa do G20 com a África. O Brasil também lançou duas forças-tarefas e uma iniciativa em sua presidência: a Força-Tarefa para o Lançamento de uma Aliança Global contra a Fome e a Pobreza, a Força-Tarefa para a Mobilização Global contra a Mudança do Clima e a Iniciativa para Bioeconomia. O objetivo é que elas concluam seus trabalhos ao final da PPT brasileira.

Dentro da perspectiva de inclusão e participação mais abrangente, o processo de tomada de decisões no G20 enriqueceu-se, ao longo dos anos, com o envolvimento de “atores sociais”, que se reúnem regularmente nos grupos de engajamento do G20. Esses grupos abordam diversas áreas de relevância central para o trabalho do G20. Há também engajamento na promoção de atividades de *think tanks*, universidades e cientistas. Os grupos de engajamento são autônomos e trabalham de forma independente dos governos, enviando recomendações formais à presidência do G20 antes de cada cúpula. Há nove grupos de engajamento consolidados, conhecidos por suas siglas:

1) B20: *Business* 20, fórum de diálogo com a comunidade de negócios;
2) C20: *Civil Society* 20, congrega setores da sociedade civil;
3) L20: *Labor* 20, reúne sindicatos e entidades representativas da classe trabalhadora;
4) P20: *Parliamentary* 20, reúne os representantes dos parlamentos dos países do G20;
5) S20: *Science* 20, reúne as Academias de Ciências do G20;
6) T20: *Think tanks* 20, congrega *think tanks* e centros de pesquisa;
7) U20: *Urban* 20, com representantes de 25 cidades dos países do G20, foca em questões como desenvolvimento, trabalho, integração e inclusão social na perspectiva urbana;
8) W20: *Women* 20, busca assegurar a devida atenção a questões de gênero no G20; e
9) Y20: *Youth* 20, busca incentivar jovens cidadãos a expressarem suas posições e ideias aos chefes de Estado e de Governo do G20.

Recentemente, foram criados outros três novos:

1) J20: *Supreme Courts and Constitutional Courts 20*, criado pela PPT argentina, descontinuado e retomado com a PPT brasileira, tem por objetivo o intercâmbio de ideias e de iniciativas sobre temas jurídicos de relevância na atualidade, de modo a instituir um fórum global para órgãos de jurisdição constitucional;
2) SAI20: *Supreme Audit Institutuions* 20, criado pela PPT indonésia, busca promover colaboração entre as entidades de auditoria e controladoria para melhoria da governança econômica; e
3) *Startup 20*, criado pela PPT indiana, estabelece um diálogo aberto entre as diversas partes interessadas no ecossistema de startups e tecnologia, bem como as pequenas e médias empresas.

Também na presidência indonésia, lançou-se o R20 (*Religion* 20, que busca evitar o uso de identidades como armas, reduzir ódio entre comunidades e promover respeito entre os povos, culturas e nações), mas que já não constou na programação da Índia, nem da do Brasil.

Na PPT saudita, em 2020, deu-se início à Aliança do Setor Privado para o Empoderamento e Progressão da Representação Econômica da Mulher (EMPOWER, na sigla em inglês), que visa acelerar a liderança e o empoderamento das mulheres no setor privado, alavancando sua aliança única entre líderes empresariais e governos nos países do G20. Ela foi lançada no ano anterior na Cúpula de Osaka e inclui 27 membros, do G20 e de países convidados. Durante a PPT brasileira, ela foi transformada em GT, na Trilha de *Sherpas*.

d) Contribuições do G20 para a economia internacional

O G20 atua de maneira importante para regulação do sistema financeiro e bancário internacional. Na Cúpula de Washington (2008), um dos desafios era a precária regulação dos sistemas financeiro e bancário, eivados de conflitos de interesse e marcados pelo excesso de alavancagem. Houve, à época, compromisso com a estabilização dos mercados financeiros, por

intermédio da padronização de regulações nacionais, com transparência, prudência e inovação. Na Cúpula de Toronto (2010), houve o compromisso de criação de novas regras pelo Comitê de Basileia e pelo FSB, em temas como remuneração de executivos, agências de risco e alavancagem, além da definição de regras de transparência, revisadas pelo FMI e pelo FSB, com enfrentamento a jurisdições não cooperativas. Resultados desse processo incluem Basileia II, 2.5 e III, além de apoio a forças-tarefa contra lavagem de dinheiro e terrorismo e, mais recentemente, no controle e fiscalização de movimentações concernentes a criptoativos.

Outro ponto importante diz respeito às articulações dentro do G20 para a reforma da arquitetura financeira internacional. Em Washington, firmou-se compromisso para governança econômica multilateral aperfeiçoada – na qual o G20 seria o lócus de coordenação de alto nível, e reconheceu-se a necessidade de reformas nas instituições de Bretton Woods (FMI e Banco Mundial), assim como da ampliação do Fórum de Estabilidade Financeira (FSF, na sigla em inglês) para emergentes e da padronização contábil. No âmbito da OMC, os países do G20 comprometeram-se com a rejeição do protecionismo e com a conclusão da Rodada Doha. Em 2008, houve acordo pela reforma das quotas do FMI e do Banco Mundial, além da busca de mais transparência na escolha de seus dirigentes; o FSF foi substituído em 2009 pelo FSB, ampliado com emergentes, Espanha e Comissão Europeia. Outro avanço percebido é a atribuição de mais peso aos países emergentes no FMI e no Banco Mundial (reforma das quotas aprovada em 2010 e posta em prática em 2015), além da intenção de reforma do mandato, da missão e da governança do FMI (tamanho e composição de diretoria, diversificação de seu pessoal), ainda permaneça adstrita às declarações, sem medidas e consequências práticas. Também houve a revisão da cesta de moedas do FMI, com a inclusão do renminbi chinês. Para mais detalhes sobre a reforma do sistema financeiro internacional, ver a subseção anterior a respeito. Para mais detalhes sobre a reforma da OMC, ver a seção sobre a OMC neste capítulo.

Ademais, o G20 atua na coordenação visando ao crescimento sustentável e à estabilidade econômica. Na Cúpula de Washington (2008), apontou-se a frágil coordenação macroeconômica entre os países e a desaceleração econômica ensejada por crise de confiança nos mercados financeiros. Houve compromisso entre os países com a adoção de políticas fiscais e monetárias expansionistas, com o intuito de promover liquidez, ao mesmo tempo que o FMI e o Banco Mundial apoiariam países em desenvolvimento com recursos, conforme os Objetivos de Desenvolvimento Mundial (ODM) e os Princípios de Monterrey (2002)[2141]. Foram adotadas medidas como perdão da dívida dos países de menor desenvolvimento relativo e da promoção de infraestruturas limpas e do respeito ao princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, em conexão com esforços para acordo na 15ª Conferência das Partes (COP15, na sigla em inglês) no âmbito do Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês), em Copenhague (2009). Na Cúpula de Cannes (2011), houve apoio a medidas para evitar contágio da Crise do Euro e reforçar a governança dos países do bloco, com atenção especial a países como Grécia, Itália e Espanha, além do compromisso em avançar na cooperação em monitoramento e transparência das instituições financeiras regionais, com coordenação de políticas macroeconômicas, a exemplo da criação do Mecanismo Europeu de Estabilização pelo Eurogrupo. Houve, a partir da Cúpula de Brisbane (2014), concordância entre os membros do G20 em instar as instituições financeiras a auxiliar países africanos que sucumbiram à epidemia do Ebola, sobretudo Guiné, Libéria e Serra Leoa,

[2141] O Consenso de Monterrey foi resultado da primeira Conferência Internacional sobre o Financiamento ao Desenvolvimento, realizada pelas Nações Unidas na cidade mexicana, em 2002. Houve mais duas edições da conferência: em Doha, em 2008, e em Adis Abeba, em 2015.

com graves impactos humanitários e econômicos. A atenção à África seria algo que se aprofundaria nas cúpulas seguintes, em processo paralelo ao da ampliação da participação dos emergentes nas instâncias decisórias do G20.

e) Contribuições do G20 para outras áreas

O G20, além das contribuições relativas aos sistemas financeiro e bancário internacional, também passou a atuar, com engajamento cada vez maior ao longo das edições, como foro de concertação política privilegiada para diversos temas de interesse dos membros. Na Cúpula de Pittsburgh (2009), há menção expressa ao tema da sustentabilidade social, com apoio aos países de menor desenvolvimento relativo e compromisso com os ODM, além da definição de ações coordenadas com a FAO, o Programa Mundial de Alimentos (PMA) e a ONU na garantia da segurança alimentar, que viria a ganhar corpo com medidas como plataformas para monitoramento de preços de alimentos e apoio a diretrizes para pesca, cultivo e exploração florestal responsáveis.

Outros temas de relevo incluem geração de empregos de qualidade, segurança energética com mercado de energia mais transparente e estável, apoio à redução de subsídios para combustíveis fósseis e investimentos em energias limpas, além do desenvolvimento conjunto de capacidades energéticas sustentáveis. Na Cúpula de Cannes (2011), é possível indicar o estabelecimento de força-tarefa do G20 para emprego de jovens e o debate sobre a inter-relação entre mudanças do clima e finanças, com apoio ao Fundo Verde para o Clima (GCF, na sigla em inglês) acordado na COP de Durban (2011). Na Cúpula de Antália (2015), tema central foi a assistência aos migrantes, no marco da crise desencadeada pela guerra civil na Síria, com foco no aumento da capacidade para acolher fluxos migratórios e respostas coordenadas. Outro tema a ser abordado com maior profundidade foi a regulação digital, com a busca da proteção à propriedade intelectual e da redução da desigualdade entre os países. O tema da saúde foi abordado com maior ênfase na Cúpula de Buenos Aires (2018), que mencionou o fortalecimento dos sistemas nacionais de saúde e a articulação internacional, com foco na coordenação de ações pela OMS ante questões sanitárias transnacionais. A crise sanitária da pandemia de COVID-19 deu maior projeção ao tema. A Cúpula de Riade (2020), feita de forma virtual, teve a saúde como tema central, com definição de ações financeiras, sociais e tecnológicas para combate coordenado à pandemia.

f) Brasil e G20

O Brasil atua de forma construtiva no G20, defendendo o aprimoramento da governança econômica mundial por meio da regulação financeira e a da reforma das instituições financeiras internacionais, com vistas a torná-las mais representativas da economia mundial contemporânea, em que os países em desenvolvimento possuem crescente relevância. O País assumiu a PPT do G20 em 1º de dezembro de 2023, por um ano (até dezembro de 2024), depois da Índia. É a primeira ocasião em que o Brasil preside o G20 em seu atual formato. A Cúpula do G20 durante a presidência de turno brasileira está prevista para ocorrer na cidade do Rio de Janeiro, nos dias 18 e 19 de novembro de 2024. Com o objetivo de estabelecer a estrutura administrativa necessária para o exercício da presidência brasileira do G20, foi editado, em junho de 2023, o Decreto nº 11.561, que institui a Comissão Nacional para a Coordenação da Presidência Brasileira do G20, a ser integrada por 39 órgãos da administração federal, e que designa o secretário de Assuntos Econômicos e Financeiros do Itamaraty para coordenar a Trilha de *Sherpas* e a secretária de Assuntos Internacionais do Ministério da Fazenda para coordenar a Trilha de Finanças. O

decreto estabelece, além disso, que a coordenação do planejamento e da execução das medidas de organização e logística para a realização das atividades e eventos durante a presidência brasileira do G20 será exercida pelo Ministério das Relações Exteriores. Para a importância do Brasil no processo de consolidação do G20, ver a subseção sobre a gênese do fórum. Para os benefícios do processo de reforma do sistema financeiro internacional para o Brasil, ver a seção anterior sobre esse sistema. Para mais detalhes sobre a presidência brasileira, ver subseção posterior.

II. Cúpulas e presidências *pro tempore* do G20

a) Estados Unidos – Washington (2008)

Desafios:

1) Crise financeira global, tendo como causas:
    i. Regulação precária (conflitos de interesse e excesso de alavancagem);
    ii. Coordenação macroeconômica fraca.
2) Desaceleração econômica puxada pelos mercados financeiros (crise de confiança).

Compromissos:

1) Estabilização dos mercados financeiros:
    i. Padronização de regulações nacionais, conciliando transparência, prudência e inovação;
    ii. Melhoria da governança econômica multilateral:
        a. G20 como lócus de coordenação de alto-nível;
        b. Reforma das instituições de Bretton Woods (Fundo Monetário Internacional – FMI – e Banco Mundial);
        c. Ampliação da participação de países emergentes no Fórum de Estabilidade Financeira (FSF, na sigla em inglês);
        d. Padronização de padrões contábeis;
        e. Rejeição ao protecionismo, no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC);
        f. Defesa da conclusão da Rodada Doha.
2) Adoção de políticas fiscais e monetárias expansionistas para prover liquidez e apoio do FMI e do Banco Mundial a países em desenvolvimento com recursos, em linha com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) e os princípios de Monterrey (2002).

b) Reino Unido – Londres (2009)

Desafios:

1) Aprofundamento da crise financeira global com transbordamento para a economia real, gerando desemprego;
2) Sustentabilidade fiscal, social e ambiental da retomada econômica.

Compromissos:

1) Estabilização dos mercados financeiros:
    i. Padronização de regulações nacionais, conciliando transparência, prudência e inovação;
    ii. Melhoria da governança econômica multilateral:
        a. Implementação das reformas de quotas do FMI e do Banco Mundial, acordadas em 2008;
        b. Maior transparência na escolha dos dirigentes do FMI e do Banco Mundial;
        c. Substituição do FSF pelo Conselho de Estabilidade Financeira (FSB, na sigla em inglês), que passa a incluir emergentes, Espanha e Comissão Europeia;

d. Proposição de regras mais rígidas de regulação financeira;
    e. Coordenação do FSB e do FMI para monitoramento de riscos sistêmicos;
    f. Na OMC, compromisso dos membros de não promover desvalorizações cambiais competitivas nem outras medidas protecionistas;
    g. Comunicação trimestral das medidas econômicas à OMC;
    h. Mobilização de US$ 250 bilhões ao comércio, via bancos e agências de exportação;
    i. Defesa da Rodada Doha.
  iii. Políticas fiscais e monetárias expansionistas para garantir crédito e liquidez
    a. US$ 1 trilhão em estímulos pelos países;
    b. US$ 1,1 trilhão em estímulos pelo FMI e bancos multilaterais de desenvolvimento (reforço de US$ 850 bilhões), via instrumentos como Direitos Especiais de Saque (SDR, na sigla em inglês) e o novo instrumento Linha de Crédito Flexível.

2) Sustentabilidade da retomada econômica:
  i. Eixo econômico: monitoramento das políticas expansionistas para que não elevem muito a inflação;
  ii. Eixo social: medidas de apoio aos países mais pobres (perdão da dívida, Fundo de Resposta Social Rápida do Banco Mundial, US$ 6 bilhões em empréstimos flexíveis para países pobres);
  iii. Eixo ambiental: promoção de infraestrutura limpa; respeito ao princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas; esforços para acordo na 15ª Conferência das Partes (COP15, na sigla em inglês), no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês), em Copenhague.

c) Estados Unidos – Pittsburgh (2009)

Desafios:

1) Transformar estabilização de curto prazo em crescimento sustentável do ponto de vista econômico, social e ambiental.

Compromissos:

1) Sustentabilidade econômica:
  i. Arcabouço para crescimento forte e equilibrado:
    a. Apoio fiscal e monetário ao setor financeiro compatível com a estabilidade de preços;
    b. Formação de poupança (pública e privada) para viabilizar retirada segura de estímulos;
    c. Equilíbrio de transações correntes;
    d. Fortalecimento de financiamento doméstico, no caso de países com grandes superávits externos;
    e. Apoio a reformas estruturantes;
    f. Compartilhamento de experiências e preocupações com FMI;
    g. Adoção de políticas econômicas com objetivos comuns.
  ii. Fortalecimento do sistema regulatório financeiro internacional:

a. Apoio ao FSB na implementação de normas mais rigorosas em temas como derivativos, agências de risco, fundos de hedge, alavancagem (revisão de Basileia II), transparência de mercados financeiros e *commodities*, remuneração de gestores e arbitragem financeira;
b. Apoio ao Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI/FATF) contra jurisdições não cooperativas, como paraísos fiscais, no combate à lavagem de dinheiro, terrorismo e corrupção.

iii. Modernização das instituições globais:
a. Atribuição de mais peso aos emergentes (FMI: ao menos 5% das quotas para sub-representados; Banco Mundial: 1,46% da participação acionária, na próxima revisão);
b. Reforma do mandato, missão e governança do FMI e dos bancos de desenvolvimento;
c. Promoção de economia aberta e global;
d. Retificação de eventuais medidas contrárias às regras da OMC;
e. Compromisso para a conclusão, avançando nos temas de facilitação de comércio, acesso a mercados não agrícolas (NAMA, na sigla em inglês), agricultura e serviços.

2) Sustentabilidade social:

i. Apoio aos países mais vulneráveis:
a. Uso do sistema de monitoramento da Organização das Nações Unidas (ONU);
b. Promoção de empréstimos facilitados (FMI) e projeto de alívio à pobreza (Banco Mundial);
c. Compromissos de Gleneagles (perdão da dívida);
d. Compromisso com ODM (assistência oficial contra pobreza);
e. Garantia da segurança alimentar, em coordenação com a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO, na sigla em inglês), o Programa Mundial de Alimentos (PMA) e a ONU;
f. Viabilização de acesso à energia e de sua sustentabilidade;
g. Inclusão digital da população pobre;
h. Apoio a pequenas e média empresas;
i. Combate a subornos e ilícitos transnacionais na transferência de recursos para países em desenvolvimento.

ii. Geração de empregos de qualidade:
a. Treinamento de desempregados;
b. Educação de qualidade;
c. Investimento em inovação e em infraestruturas limpas.

3) Sustentabilidade ambiental:

i. Segurança energética:
a. Aprimoramento da transparência e estabilidade do mercado de energia, com apoio da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), da Agência Internacional de Energia (AIE) e da Organização Internacional de Valores Mobiliários (IOSCO, na sigla em inglês).

ii. Mudança do clima:

a. Apoio à redução de subsídios para combustíveis fósseis com apoio da OPEP, AIE, Banco Mundial e Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE);
b. Investimentos em energias limpas;
c. Transferência de tecnologias e desenvolvimento conjunto de capacidades energéticas sustentáveis;
d. Apoio aos princípios da CQNUMC, incluindo responsabilidades comuns, porém diferenciadas.

d) Canadá – Toronto (2010)

Desafios:

1) Avançar na implementação da agenda de crescimento sustentável lançada em Pittsburgh.

Compromissos:

1) Sustentabilidade econômica:
   i. Reforma do sistema financeiro:
      a. Avanços localizados, como o Mecanismo Europeu de Estabilização e a reforma do sistema financeiro dos Estados Unidos (EUA);
      b. Reforma global deve avançar em quatro pilares:
         I- Criação de novas regras pelo Comitê de Basileia e pelo FSB, nos temas elencados em Pittsburgh (remuneração de executivos, agências de risco, alavancagem etc.);
         II- Apresentação de propostas de supervisão financeira pelo FSB aos ministros da economia do G20;
         III- Apresentação de regras pelo FSB sobre como lidar com risco moral de instituições cuja falência traz riscos sistêmicos; e
         IV- Regras de transparência, com revisão de FMI e FSB, e enfrentamento a jurisdições não cooperativas, como paraísos fiscais.
   ii. Reforma das instituições financeiras internacionais:
      a. Apoio à transferência de 4,59% do poder de voto no Banco Mundial para países em desenvolvimento (3,13 pontos percentuais a mais do já pactuado em Pittsburgh), levando-os a perfazerem 47,19% do total;
      b. Apoio à transferência de 6,07% das quotas da Corporação Financeira Internacional (IFC, na sigla em inglês) para países em desenvolvimento, totalizando 39,48%;
      c. Apoio à conclusão da reforma das quotas do FMI;
      d. Apoio à reforma da diretoria do FMI (tamanho, composição) e diversificação de seu pessoal;
      e. Apoio a novos mecanismos de empréstimo do FMI (NAB, na sigla em inglês);
      f. Apoio financeiro aos bancos multilaterais de desenvolvimento: Banco Asiático de Desenvolvimento (BAD), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD).

iii. Combate ao protecionismo e apoio ao investimento:
   a. Apoio ao monitoramento, pela OMC, OCDE e Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), de medidas restritivas contrárias às regras multilaterais;
   b. Defesa da conclusão da Rodada Doha.

iv. Combate à corrupção: Apoio à ratificação da Convenção da ONU contra a Corrupção (UNCAC, na sigla em inglês).

2) Sustentabilidade social:
   i. Geração de empregos;
   ii. Treinamento profissional;
   iii. Aprimoramento das redes de proteção social;
   iv. Apoio à reconstrução do Haiti, após terremoto, inclusive perdão de toda sua dívida externa.
3) Sustentabilidade ambiental:
   i. Compromisso com os princípios da CQNUMC.

e) Coreia do Sul – Seul (2010)

Desafios:
1) Protecionismo;
2) Crescimento conjunto e sustentado.

Compromissos:
1) Manutenção de uma economia global aberta:
   i. Combate a desvalorizações competitivas;
   ii. Defesa da rodada Doha.
2) Implementação de reformas e assistência aos mais vulneráveis:
   i. Reforma das instituições financeiras internacionais (mais peso para os emergentes nas quotas e na governança);
   ii. Complementar os ODM, assistência aos países em desenvolvimento;
   iii. Apoio a inclusão financeira de populações pobres;
   iv. Garantia da segurança alimentar;
   v. Combate a corrupção (plano de ação anunciado).

f) França – Cannes (2011)

Desafios:
1) Aumento do desemprego, insegurança alimentar e mudança do clima;
2) Tensões na Europa (Crise do Euro);
3) Desequilíbrios econômicos.

Compromissos:
1) Apoio ao plano de ação para criação de empregos:
   i. Dimensão social da globalização;
   ii. Força-tarefa do G20 para emprego de jovens;

iii. Aumento da produtividade e proibição de restrições à exportação de alimentos para fins humanitários (exemplo: comprados pelo PMA);
iv. Discussão sobre interrelação entre finanças e mudança do clima; apoio ao Fundo Verde do Clima (GCF, na sigla em inglês) acordado em Durban e à CQNUMC.

2) Apoio a medidas para evitar contágio da Crise do Euro e reforçar governança:
   i. Rediscussão da dívida da Grécia pela Comissão Europeia;
   ii. Monitoramento da situação na Itália pelo FMI;
   iii. Avanço na cooperação em monitoramento e transparência das instituições financeiras regionais e multilaterais para aumentar a estabilidade do sistema financeiro internacional.
3) Reforma do sistema e das instituições financeiras internacionais e adoção de políticas macroeconômicas coordenadas:
   i. Reforma das instituições financeiras internacionais, inclusive com revisão cesta de moedas do FMI e SDR em 2015;
   ii. Emprego da política monetária contra pressões inflacionárias;
   iii. Defesa do regime de câmbio flutuante;
   iv. Reformas estruturais;
   v. Condenação do protecionismo:
      a. OMC, UNCTAD e OCDE encarregados de monitorar políticas adotadas;
      b. Compromisso de conclusão da Rodada Doha.
   vi. Acesso facilitado a recursos do FMI (PLL, na sigla em inglês) a países com bons fundamentos para lidar com pressões externas;
   vii. Personalidade jurídica e autonomia financeira ao FSB;
   viii. Apoio às recomendações da IOSCO para lidar com volatilidade de *commodities* e derivativos;
   ix. Decisão de que G20 deverá ser grupo informal e formalização da *troika* (coordenação entre presidência atual, passada e futura do G20).

g) México – Los Cabos (2012)

Desafios:

1) Aumento da instabilidade econômica mundial, com destaque para a Crise do Euro.

Compromissos:

1) Apoio a medidas de estabilização da economia mundial:
   i. Reformas e políticas de estabilização financeira pela Espanha e Grécia;
   ii. Criação do Mecanismo Europeu de Estabilização pelo Eurogrupo;
   iii. Investimentos em educação, inovação e infraestrutura por países com espaço fiscal e com apoio de bancos multilaterais de desenvolvimento;
   iv. Política monetária expansionista;
   v. Aumento da poupança doméstica;
   vi. Maior exposição do renminbi às regras de mercado;
   vii. Reformas tributárias que aumentem produtividade, criem empregos, incentivem a inovação e a sustentabilidade.
2) Geração de empregos de qualidade e garantia de proteção social:
   i. Extensão de mandato por um ano da força-tarefa para empregos para jovens;

ii. Apoio a medidas para treinamento profissional;
    iii. Avançar na igualdade de gênero (salários, cargos).
3) Garantir abertura comercial e investimentos:
    i. Defesa das regras multilaterais do comércio, reiterando declaração de Cannes (monitoramento por OCDE, UNCTAD e OMC; compromisso com a Rodada Doha);
    ii. Inclusão de países em desenvolvimento em cadeias de valor.
4) Fortalecimento da arquitetura financeira internacional:
    i. US$ 450 bilhões disponibilizados para o FMI;
    ii. Compromisso em implementar a reforma das quotas aprovada em 2010;
    iii. Compromisso de revisão da fórmula das quotas.
5) Reformar o setor financeiro e promover inclusão financeira:
    i. Apoio a medidas sugeridas pelo FSB (regras de liquidez de Basiléia [II, 2.5 e III], *shadow banking*, grandes instituições que impliquem riscos sistêmicos ["*too big too fail*"] e derivativos);
    ii. Aumento da competição entre agências de risco;
    iii. Combate à sonegação fiscal;
    iv. Apoio à GAFI/FATF, contra lavagem de dinheiro, terrorismo, etc.;
    v. Apoio à educação e à inclusão financeiras, com apoio especial a jovens e mulheres.
6) Redução da volatilidade de preços de *commodities* e garantir segurança alimentar:
    i. Plataformas para monitoramento de preços de alimentos da agricultura tropical, mitigando riscos (mais transparência e menos imprevisibilidade);
    ii. Apoio a diretrizes para pesca, terra e exploração florestal responsáveis;
    iii. Apoio, como previsto em Cannes, a restrições ao comércio de alimentos para fins humanitários;
    iv. Apoio à adaptação da agricultura à mudança do clima (projetos-piloto na África Subsaariana);
    v. Comprometimento com aumento da transparência dos mercados de energia, sobretudo petróleo, gás e carvão.
7) ODM:
    i. Investimento público, privado e de bancos multilaterais em infraestrutura urbana, sobretudo em grandes cidades;
    ii. Apoio a estudos para prevenção de desastres;
8) Promoção de crescimento inclusivo e verde, respeitando as prioridades e capacidades nacionais:
    i. Apoio aos compromissos da Rio+20;
    ii. Apoio à operacionalização do GCF.
9) Fortalecimento do combate à corrupção
    i. Apoio ao plano de ação de Seul;
    ii. Apelo à ratificação da UNCAC;
    iii. Extensão do mandato do grupo de trabalho (GT) anticorrupção até 2014.

h) Rússia – São Petersburgo (2013)

Desafios:

1) Crescimento fraco;

2) Desemprego, sobretudo entre os jovens;
3) Investimento insuficiente;
4) Endividamento público;
5) Volatilidade dos mercados e riscos sistêmicos;
6) Mudança do clima.

Compromissos:

1) Coordenação de ações para crescimento econômico:
    i. Ampliação do comércio multilateral:
        a. Apoio à conclusão, em Bali, de um acordo de facilitação de comércio;
        b. Apoio ao aprofundamento de estudos das cadeias globais de valor e seu impacto para a indústria;
        c. Apoio à conclusão da Rodada Doha;
        d. Monitoramento das práticas comerciais por OMC, OCDE e UNCTAD.
    ii. Combate à evasão de divisas:
        a. Desafio da tributação na era da economia digital;
        b. Apoio à adesão dos países à Convenção Multilateral de Assistência Administrativa Mútua em Assuntos Tributários;
        c. Apoio à iniciativa da OCDE Agentes Fiscais sem fronteiras, focada no reforço das capacidades arrecadatórias de países em desenvolvimento.
    iii. Reforço das instituições financeiras internacionais:
        a. Reforma das quotas do FMI;
        b. Cooperação entre FMI e arranjos regionais (como defendido em Cannes).
    iv. Combate à corrupção:
        a. Apoio à adesão à UNCAC e à Convenção Antissuborno da OCDE;
        b. Criação de rede para compartilhamento de informações sobre servidores corruptos;
        c. Defesa da independência do Judiciário.
2) Apoio à criação empregos de mais qualidade:
    i. Treinamento profissional;
    ii. Melhoria da remuneração;
    iii. Incentivos tributários;
    iv. Extensão do mandato da força-tarefa do G20 para emprego entre os jovens.
3) Apoio a investimentos de longo prazo:
    i. Parcerias público-privadas;
    ii. Pequenas e médias empresas;
    iii. Reformas internas e responsabilidade fiscal para evitar volatilidade.
4) Apoio a uma política monetária responsável:
    i. Fomentar crescimento sem descuidar da dívida;
    ii. Revisão conjunta do Banco Mundial e do FMI de diretrizes para administração da dívida pública.
5) Regulação financeira:
    i. Reconhecimento de diversos avanços (Brasileia III, derivativos, *shadow banking*, grandes instituições financeiras);
    ii. FSB oficialmente instalado com personalidade jurídica;
    iii. Apoio ao monitoramento da adesão dos países aos padrões de Basileia III;

iv. Apoio aos padrões do GAFI/FATF contra terrorismo e lavagem de dinheiro;
v. Mercados de energia e *commodities* mais previsíveis, regulados (derivativos) e transparentes.

6) Apoio a energias limpas e acordos multilaterais:
   i. Energias limpas:
      a. Parceria Global da Bioenergia;
      b. Apoio a infraestruturas limpas;
      c. Apoio ao uso de instrumentos financeiros a favor da sustentabilidade (finanças do clima).
   ii. Acordos multilaterais:
      a. Convenção do Clima e Protocolo de Quioto;
      b. Apoio a um acordo vinculante na COP21 (Paris).

i) Austrália – Brisbane (2014)

Desafios:

1) Crescimento lento e desemprego;
2) Riscos econômicos persistentes;
3) Epidemia de ebola na África.

Compromissos:

1) Apoio a medidas para promoção de crescimento e geração de empregos:
   i. Fomento à infraestrutura, inclusive com apoio da iniciativa privada:
      a. Iniciativa Global de Infraestrutura;
      b. *Hub* Global de Infraestrutura.
   ii. Incentivo à participação de países em desenvolvimento nas cadeias globais de valor:
   iii. Combate à desigualdade de gênero:
      a. Redução da diferença salarial em 25%, até 2025.
   iv. Inclusão financeira:
      a. Redução do custo das remessas de dinheiro para o exterior.
2) Apoio aos avanços regulatórios:
   i. Aprimoramento constante da regulação financeira;
   ii. Monitoramento da reestruturação de dívidas soberanas;
   iii. Aprimoramento do plano de OCDE-G20 sobre erosão da base tributária e remessa de lucros (BEPS, na sigla em inglês);
   iv. Apoio ao plano de ação anticorrupção;
   v. Aprimoramento das instituições financeiras internacionais:
      a. Reconhecimento da participação dos emergentes no FSB;
      b. Reforma das quotas do FMI;
      c. Aumento de recursos disponíveis ao FMI.
   vi. Fortalecimento da OMC:
      a. Recuperação do prestígio da OMC;
      b. Reconhecimento da importância do entendimento entre EUA e Índia para aprovação do Acordo de Facilitação do Comércio (AFC);
      c. Compromisso com implementação do Pacote de Bali;

d. Defesa da retomada da Rodada de Doha.

vii. Promoção da colaboração energética:
   a. Princípios do G20 sobre colaboração energética;
   b. Plano de Ação para colaboração voluntária em eficiência energética.

viii. Mudança do clima:
   a. Apoio à UNFCCC;
   b. Apoio à adoção de novo protocolo na COP21, em Paris (o que viria a ser o Acordo de Paris);
   c. Convite às partes da UNFCCC a apresentarem suas contribuições nacionalmente determinadas (NDC, na sigla em inglês);
   d. Mobilização de recursos financeiros, como o GCF.

3) Apoio à resposta coordenada à epidemia de ebola Serra Leoa, Libéria e Guiné:
   i. Apelo para que instituições financeiras internacionais ajudem os países afetados a lidarem com os impactos econômicos da epidemia e por outras crises humanitárias.

j) Turquia – Antália (2015)

<u>Desafios:</u>

1) Crescimento lento e desemprego;
2) Sustentabilidade;
3) Crise migratória;
4) Economia digital;
5) Terrorismo.

<u>Compromissos:</u>

1) Políticas econômicas consistentes:
   i. Política fiscal expansionista, mas equilibrada com sustentabilidade da dívida;
   ii. Reformas estruturais;
   iii. Rejeição do protecionismo;
   iv. Políticas sociais (educação, trabalho) voltadas à inclusão;
   v. Apoio à infraestrutura (parcerias público-privadas, empréstimos de bancos multilaterais, financiamento baseado em ativos);
   vi. Apoio a pequenas e médias empresas;
   vii. Promoção do comércio global; monitoramento da OCDE, OMC e UNCTAD sobre medidas restritivas de comércio; cadeias globais de valor devem ser mais inclusivas; Apoio à implementação do Pacote de Bali (incluindo o AFC) e ao avanço da Agenda de desenvolvimento de Doha;
   viii. Reforço da resiliência financeira, conclusão do padrão internacional comum sobre capacidade total de absorção de perdas (TLAC, na sigla em inglês);
   ix. Apoio aos trabalhos do BEPS do G20-OCDE com vistas à modernização do sistema tributário internacional;
   x. Apoio à implementação do Plano de ação anticorrupção do G20 (2015-2016), aos Princípios Anticorrupção do G20 sobre dados abertos e aos Princípios do G20 para Promoção da Integridade em Licitações Públicas;
   xi. Apoio à implementação da reforma das quotas do FMI acordadas em 2010 e da cesta de moedas que compõem os SDR;

xii. Ação conjunta para reestruturação da dívida pública.

2) Compromissos internacionais devem ser seguidos:
   i. Agenda 2030 e Plano de Ação de Adis Abeba;
   ii. Acordo de Paris:
      a. Países do G20 encaminharam suas NDC pretendidas;
      b. Capacidades nacionais, responsabilidades comuns, porém diferenciadas;
      c. Transferência de tecnologias;
      d. Financiamento da adaptação.
   iii. Erradicação da pobreza;
   iv. Segurança alimentar;
   v. Previsibilidade do mercado de energia.
3) Assistência aos migrantes:
   i. Coordenação das respostas;
   ii. Assistência em educação, saúde e emprego;
   iii. Aumentar capacidade para receber fluxos migratórios.
4) Desenvolvimento da regulação digital:
   i. Proteção à propriedade intelectual;
   ii. Redução da distância entre os países;
   iii. Proteção à privacidade das pessoas.
5) Condenação, em declaração à parte, aos atentados terroristas em Paris e Ancara (2015):
   i. Apoio às resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) e à estratégia global de combate ao terrorismo da ONU;
   ii. Apoio à adoção das diretrizes do GAFI/FATF sobre combate ao financiamento do terrorismo.

k) China – Hangzhou (2016)

Desafios:

1) Recuperação econômica com crescimento mais lento do que o desejável;
2) Persistência da volatidade do mercado financeiro e dos preços das *commodities*;
3) Lento crescimento do comércio e investimentos, da produtividade e do emprego;
4) Tensões geopolíticas, refugiados, terrorismo e conflitos.

Compromissos:

1) Apoio aos novos catalisadores do crescimento:
   i. Economias mais inovadoras:
      a. Investimento em ciência e tecnologia;
      b. Aproveitar a Nova Revolução Industrial (exemplo: internet das coisas – *IoT, na sigla em inglês*);
      c. Fontes de energia diversificadas;
      d. Valorização do empreendedorismo.
   ii. Economias mais sustentáveis:
      a. Apoio à Agenda 2030 e Plano de Ação de Adis Abeba;
      b. Fontes de energia mais limpas;
      c. Construção de infraestruturas resilientes.
2) Articular as diferentes necessidades:

i. Políticas de curto prazo com sustentabilidade fiscal:
    a. Reformas estruturais que respeitem peculiaridades nacionais;
    b. Articulação em tributação para evitar evasão (BEPS, do G20-OCDE);
    c. Apoio à discussão do Clube de Paris sobre dívida soberana;
    d. Apoio à conclusão da fixação dos parâmetros de Basileia III, sobre exigências de capital no setor bancário;
    e. Apoio aos estudos conjuntos entre FMI, Banco de Compensações Internacionais (BIS, na sigla em inglês) e FSB, sobre parâmetros macroprudenciais.
ii. Ativação da demanda com reformas para melhorar a produtividade;
iii. Necessidades sociais com sustentabilidade ambiental;
iv. Combate ao terrorismo;
v. Apoio ao GAFI/FATF;
vi. Combate à corrupção: Apoio à UNCAC e seus mecanismos de revisão.

3) Rejeição ao protecionismo:
    i. Incentivo ao comércio:
        a. Trabalho pós-Nairóbi deve continuar em agricultura (acesso a mercado, apoio doméstico e subsídio à exportação), serviços e propriedade intelectual
        b. ACF deve ser ratificado em 2016.
    ii. Incentivo aos investimentos: investimento em infraestrutura, envolvendo iniciativa privada, inclusive pequenas e médias empresas.
4) Geração de oportunidades:
    i. Atenção especial a mulheres e jovens, em oportunidades como integração às cadeias globais de valor;
    ii. Redução da pobreza: valorização da agricultura familiar, gerando renda e garantindo segurança alimentar;
    iii. Incentivos a pequenas e médias empresas em áreas como e-commerce;
    iv. Inclusão digital com proteção de dados;
    v. Reforma das instituições financeiras internacionais;
    vi. G20 comemora a implementação da reforma das quotas aprovada em 2010 e a inclusão do renminbi na cesta de moedas do FMI;
    vii. Promoção da industrialização na África e nos países mais pobres.

l) Alemanha – Hamburgo (2017)

Desafios:

1) Crescimento ainda fraco;
2) Aprimoramento financeiro e sanitário, resiliência mundial;
3) Aumento da sustentabilidade;
4) Assunção de responsabilidades.

Compromissos:

1) Políticas econômicas para múltiplos temas:
    i. Políticas monetária e fiscal sustentáveis;
    ii. Reformas estruturais;

iii. Promoção de comércio conforme regras multilaterais; discussão de e-commerce na OMC; promoção de investimentos;
iv. Revisão dos excessos de capacidades da indústria siderúrgica;
v. Cadeias globais de valor devem ser promovidas respeitando padrões sociais, trabalhistas e ambientais;
vi. Economia digital:
    a. E-gov, inclusão digital, reduzindo desigualdades (etárias, de gênero, geográficas);
    b. Tecnologias seguras, transparentes, eficientes, aderentes às regras de propriedade intelectual e de privacidade;
    c. Criação de empregos novos e melhores, com treinamento e educação; apoio a políticas sociais que garantam transição de empregos.

2) Regulação financeira, reforma das instituições financeiras internacionais, cooperação tributária e sanitária:
    i. Concluir regras de Basileia III e monitoramento pelo FSB da implementação de reformas financeiras nacionais;
    ii. Compromisso de revisão de quotas do FMI na reunião de revisão de 2019;
    iii. Apoio à implementação da BEPS (contra evasão fiscal);
    iv. Apoio à construção de capacidades para lidar com emergências sanitárias e ao papel coordenador da Organização Mundial da Saúde (OMS).
3) Adoção de medidas conforme Agenda 2030 e plano de ação de Adis Abeba:
    i. Promoção de investimentos em energia limpa, inclusive com apoio de bancos multilaterais;
    ii. Saída dos EUA do Acordo de Paris, mas compromisso em ajudar países a reduzir suas emissões; países do G20 afirmam que o Acordo de Paris é irreversível;
    iii. Empoderamento de mulheres (trabalho, violência doméstica, direitos de propriedade, empreendedorismo);
    iv. Emprego rural de jovens, sobretudo na África, transparência dos mercados de alimentos para garantir segurança alimentar e estabilidade de preços;
    v. Uso sustentável da água;
    vi. Redução de rejeitos marítimos.
4) Apoio a iniciativas para assumir responsabilidades mundiais:
    i. África: parcerias em investimentos; harmonização com Agenda 2063 da União Africana;
    ii. Migrantes: população deslocada é pressão, mas pode trazer benefícios se o deslocamento for feito de forma segura e organizada; apoio de Organização Internacional para as Migrações (OIM), Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), Organização Internacional do Trabalho (OIT);
    iii. Combate à corrupção:
        a. Apoio à UNCAC;
        b. Combate à corrupção relacionada ao tráfico de animais;
    iv. Combate ao terrorismo: Apoio às ações da GAFI/FATF e à Resolução 2309 (2016) do CSNU.

m) Argentina – Buenos Aires (2018)

Desafios:

1) Futuro do trabalho;
2) Infraestrutura;
3) Futuro da alimentação;
4) Redução da desigualdade de gênero;
5) Resiliência econômica;
6) Resiliência sanitária;
7) Sustentabilidade.

Compromissos:

1) Apoio a medidas que permitam gerar empregos de qualidade e reduzir desigualdade:
    i. Inovação para gerar novos trabalhos; transição acompanhada de políticas sociais;
    ii. Educação de qualidade;
    iii. Incentivar pequenas e médias empresas.
2) Melhoria o financiamento da infraestrutura.
    i. Classificação de infraestrutura como uma classe de ativo;
    ii. Aprimoramento da mitigação de risco de mecanismos de financiamento.
3) Redução da fome com oferta sustentável:
    i. Uso sustentável do solo e da água;
    ii. Formação de cadeias agroalimentares globais de valor;
    iii. Conjugar práticas tradicionais com novas tecnologias.
4) Redução da lacuna de gênero na força de trabalho em 25% até 2025.
5) Políticas econômicas, regulação e outros:
    i. Políticas fiscal e monetária para estimular economia, sem descuidar da dívida;
    ii. Compromisso com reforma das quotas do FMI na revisão de 2019;
    iii. Apoio à implementação da BEPS;
    iv. Compromisso de regular criptoativos, em linha com padrões da GAFI/FATF, contra terrorismo e lavagem de dinheiro;
    v. Investimento e comércio livre;
    vi. Combater corrupção; apoio a princípios de governança de empresas estatais; apoio à Convenção da OCDE de combate ao suborno de servidores públicos;
    vii. Repúdio ao terrorismo; cooperação contra uso de redes sociais por terroristas;
    viii. Apoio a migrantes com ajuda da OIM e do ACNUR.
6) Fortalecer sistemas nacionais de saúde e articulação internacional:
    i. Sistemas de saúde eficientes;
    ii. OMS deve coordenar ações em face de questões sanitárias transnacionais.
7) Medidas de estímulo econômico devem ser compatíveis com redução de emissões.

n) Japão – Osaka (2019)

Os desafios e compromissos anunciados no Japão tiveram poucas diferenças em relação à cúpula anterior, com três exceções:

1) Criptoativos: conclusão de que os criptoativos não representam, por ora, riscos à economia mundial, mas continuarão a ser monitorados pelo FSB;

2) Pesca ilegal e não notificada: indicação de que esse tipo de prática representa uma ameaça para a sustentabilidade dos oceanos;
3) Comércio digital: compromisso (declaração à parte) de negociação de regras para o comércio digital na OMC.

o) Arábia Saudita – Riade (2020)

Realizada virtualmente. Precedida de encontro extraordinário virtual em março de 2020.

Desafios:
1) Pandemia de COVID-19;
2) Crescimento sustentável;
3) Redução de desigualdades.

Compromissos:
1) Coordenação de ações econômicas e sanitárias:
   i. Apoio à adesão ao mecanismo COVAX Facility;
   ii. Apoio financeiro via bancos multilaterais para acesso a kits de testes;
   iii. Extensão da suspensão do serviço da dívida externa de determinados países;
   iv. Transparência sobre dívida; FSB deve monitorar respostas econômicas à pandemia;
   v. Aumento da resiliência para enfrentamento de pandemias, inclusive aprimorando transparência nas informações;
   vi. Comércio deve continuar aberto;
   vii. Cadeias de suprimento e transporte devem ser garantidos.
2) Promoção da inovação e do investimento:
   i. Arquitetura financeira internacional deve ser revista;
   ii. Promoção de investimento em infraestrutura;
   iii. Inovações financeiras responsáveis, seguindo parâmetros da GAFI/FATF;
   iv. Combater a corrupção; apoio convenção OCDE;
   v. Tributação seguindo BEPS (OCDE-G20);
   vi. Água acessível e confiável para todos;
   vii. Segurança alimentar, com reforço da eficiência e da resiliência dos sistemas;
   viii. Apoio às conferências das partes do clima e da biodiversidade;
   ix. Apoio à plataforma da economia circular do carbono;
   x. Apoio à transição energética na lógica dos 3E+S: *energy security, economic efficiency, environment and security*.
3) Apoio à Agenda 2030 e Plano de Ação de Adis Abeba:
   i. Crescimento inclusivo e geração de empregos; monitoramento de eventuais práticas desumanas por OIT e OCDE;
   ii. Empoderamento feminino; acesso a cargos de liderança ampliado; redução da diferença de acesso a mercado em 25% até 2025;
   iii. Educação; assegurar continuidade do ensino, na pandemia;
   iv. Turismo; auxiliar recuperação do setor, no contexto da pandemia;
   v. Migração e deslocamentos forçados; abordagem humanitária e enfrentamento das causas do deslocamento, com apoio de OIM e ACNUR.

p) Presidência *pro tempore* da Itália, 2021

A presidência *pro tempore* (PPT) italiana do G20, iniciada em dezembro de 2020, é marcada por um contexto de múltiplas dificuldades de âmbito global. De início, cita-se a pandemia de COVID-19, com impactos profundos na saúde em todo o planeta, além de consequências sociais, comerciais e econômicas, que agravaram problemas já existentes, como a mudança do clima e a desigualdade, óbices à prosperidade e ao crescimento global em todo seu potencial. O processo de globalização faz com que os problemas locais se convertam rapidamente em desafios globais; por outro lado, a reação aos problemas também é coordenada globalmente, com intercâmbio de boas práticas e desenvolvimento de ferramentas e tecnologias eficientes, inovadoras e sustentáveis. Assim, em um mundo cada vez mais interconectado, a ideia de multilateralismo ganha contornos cada vez mais concretos, com o G20 atuando como principal instância de cúpula entre chefes de Estado e de Governo para contribuir para a retomada do desenvolvimento.

A Cúpula de Roma buscou garantir resposta internacional rápida à pandemia, com facilitação do acesso a diagnósticos, tratamentos e vacinas, ao mesmo tempo que se busca construir um mundo capaz de enfrentar com resiliência choques sanitários similares no futuro, sem deixar de preocupar-se com temas econômicos, sociais, ambientais e tecnológicos. Nesse sentido, a PPT italiana foi estruturada em torno de três pilares de ação, amplos e interconectados: Pessoas, Planeta e Prosperidade.

1) Pessoas: a preocupação volta-se para os impactos da pandemia sobre as sociedades em todo o planeta, que além das milhões de vidas perdidas também sofre as consequências sobre empregos e relações sociais. Por meio de abordagens em curto, médio e longo prazo relacionadas às crises sanitária e econômica, buscou-se uma recuperação sustentável, justa, inclusiva e resiliente. Entre as medidas propostas destacam-se a erradicação da pobreza – alinhada ao 1º Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU –, a redução das desigualdades, o fortalecimento da proteção voltada à parcela mais vulnerável da população, a promoção do empoderamento feminino, a garantia de acesso universal à educação, a redistribuição de oportunidades e a redução de disparidades entre regiões.
2) Planeta: ressalta-se a urgência de garantir a sustentabilidade. Isso significa um comprometimento com a busca de soluções concretas, ambiciosas e duradouras diante da necessidade de assegurar os recursos do planeta para as gerações futuras em questões centrais como mudança do clima, degradação dos solos e a perda de biodiversidade, conforme preceitos dos ODS consubstanciados na Agenda 2030. Algumas das prioridades dentro desse pilar são a transição voltada para energias renováveis e uma recuperação verde, com foco em cidades inteligentes com novas ferramentas que visam a urbanização sustentável, com eficiência energética e mobilidade aperfeiçoada, em processo interligado à COP26, organizada algumas semanas após a Cúpula do G20.
3) Prosperidade: trata-se da necessidade de responder conjuntamente à severa crise para retomar o crescimento econômico e assegurar o desenvolvimento econômico-social. O G20 considera que a revolução digital é um ferramental fundamental, para atingir a prosperidade e melhor qualidade de vida. Contudo, é preciso que essa digitalização seja inclusiva e universal para que não agrave desigualdades. Por isso, é importante promover o desenvolvimento de uma infraestrutura adequada, que permita o acesso universal à *internet*, e a expansão generalizada de políticas voltadas para a alfabetização digital. O G20 reconhece o potencial da revolução tecnológica para o aumento da eficácia dos sistemas de

saúde, a facilitação do compartilhamento de dados para fortalecer a capacidade de resposta à pandemia, o aumento da eficiência na distribuição das redes e sistemas de energia, o aumento do alcance de atividades educativas e, por fim, a amplificação de modelos de trabalho inteligentes e flexíveis.

Baseada nesses três pilares, a Itália priorizou uma rápida resposta internacional à pandemia, capaz de prover um acesso universal e justo a diagnósticos, medicamentos e vacinas, enquanto buscou aumentar a resiliência contra futuros choques relacionados à saúde. Além disso, o governo italiano apontou como prioridade a redução das desigualdades, o aumento do empoderamento feminino, a ênfase nas necessidades das novas gerações e a proteção das pessoas mais vulneráveis da sociedade. Buscou-se promover novos empregos, a rede proteção social e a segurança alimentar em âmbito mundial. O combate à mudança do clima também recebeu papel de destaque durante a presidência italiana. Enfatizou-se a necessidade de melhor utilização de energias renováveis, bem como o comprometimento com a proteção ao meio ambiente, vistos como pré-requisitos para uma prosperidade sustentável. Abordou-se a necessidade de reduzir a exclusão digital e permitir que todos tenham acesso às ferramentas digitais, o que melhoraria, também, a produtividade.

Em 30 e 31 de outubro de 2021, realizou-se, em Roma, a Cúpula de Chefes de Estado e de Governo do G20, marcando o fim da presidência italiana e o início da presidência indonésia. A cúpula representou o ponto culminante de um ano de atividades, que incluiu mais de 170 eventos, entre reuniões ministeriais, reuniões dos GTs e dos grupos de engajamento. A Declaração de Roma dos Líderes do G20 condensou o compromisso em temas como: recuperação econômica; saúde; desenvolvimento sustentável; apoio a países vulneráveis; segurança alimentar; meio ambiente; energia e mudança do clima; empoderamento feminino; economia digital, etc.

Entre os principais resultados, os líderes do G20 acordaram manter o objetivo de limitar o aumento da temperatura em até 1,5ºC comparado com os níveis pré-industriais; acelerar as ações voltadas para atingir a meta de zerar as emissões de gás de efeito estufa ou neutralidade de carbono até 2050; reafirmaram o comprometimento dos países desenvolvidos com o financiamento de US$ 100 bilhões por ano para ações voltadas para o combate à mudança do clima, especialmente em países em desenvolvimento; implementar novas regras para um sistema internacional de taxação mais justo e estável; avançar esforços para a melhoria e a maior rapidez do acesso a vacinas contra a COVID-19 em países de rendas média e baixa; e estabelecer uma Força-Tarefa Conjunta de Finanças e Saúde dentro do G20 para garantir financiamento para prevenção e aumento da capacidade de resposta a pandemias. Outros destaques, por área, foram:

<u>Economia:</u> Reconheceu-se que o avanço na vacinação e o apoio contínuo de políticas públicas permitiram a recuperação da atividade econômica, ainda que em ritmos muito distintos entre os países. Acordou-se a manutenção das medidas de apoio estabelecidas em Riade, com atenção à preservação da estabilidade financeira e da sustentabilidade fiscal de longo prazo, em atuação dos bancos centrais e dos ministérios de Finanças.

<u>Saúde</u>: Reconheceu-se a importância central da vacinação no combate a pandemia e o G20 comprometeu-se em avançar esforços para garantir acesso universal a imunizantes, com atenção particular aos países de baixa e média renda. Para garantir que pelo menos 40% da população mundial esteja vacinada até o final de 2021 e 70% até meados de 2022, houve compromisso com algumas medidas, como a remoção de restrições de fornecimento de vacinas e produtos médicos essenciais, o reforço de estratégias globais de apoio a pesquisa e desenvolvimento, o combate à desinformação acerca das vacinas e o apoio ao aumento da capacidade de fabricação local de vacinas, a exemplo dos centros de transferência de tecnologia como os estabelecidos na África do Sul, no Brasil e na Argentina. Foi estabelecida Força-Tarefa Conjunta de Finanças e Saúde do

G20, com o objetivo de intensificar o diálogo e a cooperação entre as autoridades de Finanças e da Saúde quanto à prevenção, preparação e resposta a pandemias (PPR, na sigla em inglês). Até o início de 2022, a força-tarefa deve apresentar medidas para aperfeiçoar os sistemas de vigilância global, detecção e alerta precoce, algo fundamental diante da necessidade de reação rápida às pandemias.

Desenvolvimento sustentável: Há preocupação com os impactos da crise sanitária nos países em desenvolvimento. Os países do G20 reafirmaram compromisso com resposta global para acelerar a implementação dos ODS e apoiar recuperação sustentável, inclusiva e resiliente em todo o mundo, com reforço nas ações de implementação do Plano de Ação do G20 sobre a Agenda 2030 e do Apoio do G20 à Resposta e Recuperação do COVID-19 nos países em desenvolvimento, com base na Atualização de Roma de 2021, com particular atenção aos países mais vulneráveis.

Apoio a países vulneráveis: Os países do G20 saudaram as medidas de apoio aos países mais vulneráveis como os US$ 45 bilhões em contribuições voluntárias, a disponibilização pelo FMI de US$ 650 bilhões adicionais em SDR e a Iniciativa de Suspensão do Serviço da Dívida (DSSI, na sigla em inglês) do G20, beneficiando cerca de 50 países. Contudo, solicitaram ao FMI novo Fundo Fiduciário para a Resiliência e Sustentabilidade (RST, na sigla em inglês), para fornecer financiamento acessível de longo prazo aos países de baixa renda.

Arquitetura financeira internacional: O G20 reiterou o compromisso de fortalecer a resiliência financeira de longo prazo e de apoio ao crescimento econômico inclusivo; o empenho em continuar o processo de reforma da governança do FMI, com revisão de quotas a ser definida até dezembro de 2023; e endossou as iniciativas para financiamento dos ODS.

Segurança alimentar: Os países do G20 encorajaram a adesão à Coalizão Alimentar lançada pela FAO como resposta aos impactos da pandemia. Reiterou-se o compromisso com a promoção de sistemas alimentares sustentáveis e resilientes e inovação agrícola, aumentando o acesso ao financiamento por meio de financiamento responsável, desenvolvendo e melhorando programas de alerta precoce, reduzindo a perda e o desperdício de alimentos ao longo da cadeia de produção alimentar, melhorando os meios de subsistência para pequenos proprietários e agricultores auxiliares e melhorando a integração da interface urbano-rural.

Meio ambiente: Os países do G20 saudaram o lançamento da Década das Nações Unidas para a Restauração do Ecossistema 2021-2030, reafirmaram a ambição compartilhada de alcançar uma de forma voluntária e declararam esforços para alcançar a Neutralidade da Degradação da Terra até 2030. O G20 comprometeu-se a fortalecer ações para deter e reverter, até 2030, a perda de biodiversidade e reafirmou o objetivo de reduzir 50% das terras degradadas até 2040 e de manter pelo menos 30% das terras e dos oceanos e mares como zonas de conservação ou de proteção. O G20 reforçou compromisso com combate à exploração predatória e ilegal de recursos naturais como pesca, madeira, mineração etc. Ademais, serão realizados esforços para plantar um trilhão de árvores até 2030. A proteção aos oceanos e à biodiversidade marinha mereceu menção singularizada e o G20 reforçou seu compromisso com o tema no quadro da Convenção da ONU sobre Direito do Mar (CNUDM) e do sistema do Tratado da Antártica.

Energia e mudança do clima: O G20 reconheceu a relação entre energia e o processo de mudança do clima. O grupo reafirmou o compromisso com a plena e efetiva implementação da UNFCCC e do Acordo de Paris e com a cooperação na implantação e disseminação de tecnologias renováveis e de emissão zero ou baixa de carbono, possibilitando a eliminação gradual de investimentos em nova capacidade de geração de energia a carvão. Reafirmou-se o compromisso de Pittsburgh (2009) para a eliminar os subsídios aos combustíveis fósseis e comprometeram-se a encerrar o financiamento público internacional para geração de energia a carvão até o final de

2021. Além disso, os líderes do G20 reiteraram o compromisso de manter a segurança energética, ao mesmo tempo que lidam com a transição para um modelo mais sustentável.

Financiamento sustentável: Criou-se o GT de Finanças Sustentáveis do G20 (SFWG) e foi endossado o Roteiro de Finanças Sustentáveis do G20, documento plurianual voltado para a ação, de natureza voluntária e flexível, que subsidiará a agenda mais ampla do G20 sobre clima e sustentabilidade.

Tributação internacional: Chegou-se a um acordo político, conforme estabelecido na Declaração sobre uma Solução de Dois Pilares para Abordar os Desafios Fiscais decorrentes da Digitalização da Economia e no Plano de Implementação Detalhado, no quadro das medidas contra BEPS.

Igualdade de gênero: Os países do G20 comprometeram-se a implementar o Roteiro do G20 para melhorar a qualidade e a quantidade do emprego feminino, com um foco particular em diminuir a disparidade de gênero em salários. Foi realizada a primeira conferência do G20 sobre o Empoderamento Feminino, na busca de medidas concretas em direção a uma abordagem sistêmica e transversal à igualdade de gênero nas políticas nacionais, com ferramentas de implementação adequadas.

Emprego, proteção social e educação: Reconhecendo as consequências da pandemia sobre o agravamento das desigualdades no mercado de trabalho, as partes comprometeram-se a fortalecer seus sistemas de proteção social, conforme os Princípios de Política do G20 para Garantir o Acesso à Proteção Social Adequada para Todos em um Mundo de Trabalho em Mudança e a garantir acesso à educação de qualidade a todos, sobretudo a mulheres, meninas e alunos vulneráveis.

Migração e deslocamento forçado: O G20 expressou preocupação com efeitos da pandemia sobre migrantes e refugiados e, ao mesmo tempo, com a prevenção da migração irregular e tráfico humano. Os países-membros comprometeram-se a apoiar medidas de inclusão dos migrantes, respeitando seus direitos humanos e suas liberdades fundamentais. O G20 tomou ciência do Relatório Anual de Políticas e Tendências de Migração Internacional e Deslocamento Forçado de 2021 para o G20, preparado pela OCDE em cooperação com a OIT, a OIM e o ACNUR.

Regulamentação financeira: O tema foi abordado sob a perspectiva das lições aprendidas com a pandemia. As partes declararam empenho em fortalecer a resiliência do setor de intermediação financeira não bancária (NBFI, na sigla em inglês) e em avaliar e abordar as vulnerabilidades dos fundos de mercado monetário (MMF, na sigla em inglês) em suas jurisdições, reconhecendo a necessidade de adaptar as medidas para as circunstâncias específicas de cada jurisdição e tendo em conta as considerações transfronteiriças. O G20 pediu que a operação de *stablecoins* globais ocorra apenas depois que estejam plenamente regulamentados.

Comércio e investimentos: As partes reafirmaram compromisso com a reforma da OMC e com uma 12ª Conferência Ministerial (MC12) da OMC produtiva e bem-sucedida para revitalizar a organização.

Investimento em infraestrutura: O G20 reconheceu importância dos investimentos em infraestrutura para a recuperação econômica e estendeu o mandato do *Global Infrastructure Hub* até o final de 2024.

Produtividade: O G20 reconhece o potencial da digitalização para o incremento da produtividade e endossa o Menu de Opções de Políticas do G20 – Transformação Digital e Recuperação da Produtividade, que lista opções de políticas e boas práticas para aproveitar esse potencial.

Economia digital, ensino e pesquisa: Reconhecendo a importância da tecnologia e da inovação para recuperação global e para desenvolvimento sustentável, o G20 comprometeu-se a

fortalecer a cooperação para transformação digital da economia e a apoiar a inclusão das micro, pequenas e médias empresas (MPMEs) e alfabetização digital. Foi criada a Liga de Inovação do G20, plataforma que permite a iniciativas multilaterais impulsionar parcerias e colaboração em novas tecnologias e aplicações e houve compromisso com a implementação dos Princípios de Inteligência Artificial do G20.

Inclusão financeira: O G20 comprometeu-se a aumentar a inclusão financeira de grupos sociais vulneráveis e de MPMEs.

Hiato digital: Os líderes decidiram promover o acesso universal e acessível à conectividade para todos até 2025. Ademais, ressaltaram a transformação da Força-Tarefa de Economia Digital em um GT, em agosto de 2021, para apoiar temas como: transformação digital para o crescimento sustentável; apoio a inovação para cidades inteligentes; conectividade e inclusão social; livre fluxo de dados entre os países; digitalização de serviços públicos; identidade digital. Foram endossadas as Diretrizes do G20 para o Financiamento e Promoção da Conectividade de Banda Larga de Alta Qualidade para um Mundo Digital, desenvolvidas com o apoio da OCDE. A Força-Tarefa de Economia Digital foi transformada em um GT.

Turismo e Cultura: Os membros do G20 apoiaram as Diretrizes de Roma do G20 para o Futuro do Turismo e comprometeram-se a tomar medidas para cumprir seus objetivos, em particular no que diz respeito à mobilidade segura e viagens contínuas e à sustentabilidade e digitalização. O grupo reconheceu a importância da cultura para resiliência e regeneração das sociedades e comprometeu-se a continuar a cooperação cultural do G20.

Anticorrupção: O G20 reafirmou sua disposição e combate à corrupção e adotou o Plano de Ação Anticorrupção 2022-2024, com ênfase na questão do suborno estrangeiro. Ademais, as partes endossaram os Princípios de Alto Nível do G20 sobre Corrupção relacionada ao Crime Organizado, Combate à Corrupção no Esporte e Prevenção e Combate à Corrupção em Emergências, e adotamos o Relatório de Prestação de Contas Anticorrupção do G20.

Ao final, a Declaração de Roma trouxe a definição das próximas presidências, que serão na Indonésia, em 2022, Índia, em 2023, e Brasil, em 2024.

q) Presidência *pro tempore* da Indonésia, 2022

A Indonésia assumiu a presidência do G20 em dezembro de 2021, ao final da Cúpula de Roma, marcando o fim da PPT italiana. Foi a primeira vez, desde a criação do G20, em 1999, que o país assumiu a PPT-G20 (período de dezembro de 2021 a novembro de 2022). Originalmente, a Indonésia assumiria a PPT 2022-2023 do G20, mas, como o período coincidiria com a presidência do país na ASEAN, foi acordada uma troca com a Índia.

A presidência indonésia inseriu-se em contexto de crise e de enfraquecimento da economia global, caracterizado pela alta de preços de alimentos e energia e pela interrupção das cadeias globais de valor – reflexos não só da pandemia, mas também do conflito russo-ucraniano. Para fazer frente a esses desafios e avançar na implementação da Agenda 2030 e seus ODS, a PPT Indonésia elegeu o tema "*Recover Together Recover Stronger*" e elencou três prioridades: Arquitetura da Saúde Global; Transformação Digital da Economia; e Transição Energética Sustentável, conforme os detalhes a seguir:

1) Arquitetura Global de Saúde: Diante da continuidade da pandemia de COVID-19, o país defendeu a necessidade de implementação plena e eficaz da Estratégia Global de Vacinação. Para isso, a presidência indonésia destacou ser imprescindível preencher lacunas de financiamento e de fornecimento, além de aumentar a capacidade de países de

baixa renda de distribuir e aplicar vacinas. Ademais, estabeleceu como meta avançar o tema de acesso inclusivo à saúde (*inclusive health care*).

2) Transformação Digital da Economia: A Indonésia destacou a desigualdade digital como consequência de desigualdades socioeconômicas mais amplas e defendeu que políticas públicas focadas no tema devem ser multidimensionais, abrangendo as dimensões tecnológica, econômica, educacional e social. Enfatizou, ainda, a necessidade de se discutir, no âmbito multilateral, a regulação de novas tecnologias, garantindo a participação e a voz dos países em desenvolvimento.
3) Transição Energética Sustentável: O país buscou dar ênfase às matrizes energéticas renováveis, indicador fundamental do progresso em direção à neutralidade de carbono. Atentou para a necessidade de aceleração e alinhamento de fluxos financeiros públicos e privados nos esforços de emissões líquidas zero e de consecução dos ODS, destacando o papel do G20 nesse processo.

A PPT da Indonésia criou, ainda, novos grupos de engajamento, dentre eles o SAI20 e R20. O SAI20 tem como objetivo a promoção de transparência e responsabilidade em práticas de boa governança, de modo a fortalecer a confiança da sociedade nas instituições democráticas. Assim, as SAI devem atuar como parceiros dos governos do G20 para monitorar e aperfeiçoar o desempenho e a responsabilidade de agências do setor público, bem como a eficácia de seus programas e políticas. O R20, por sua vez, busca ser uma plataforma global por meio da qual líderes religiosos podem expressar preocupações e dar voz a valores morais, espirituais e civilizadores comuns. O grupo reuniu-se dias antes da Cúpula de Bali e tem como objetivo a prevenção do uso político da identidade como uma arma de guerra.

A PPT indonésia apoiou, por fim, a proposta do secretário-geral da Nações Unidas (SGNU) de realização de cúpula de periodicidade bienal com membros do G20 e do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC), além do próprio SGNU e líderes de instituições financeiras internacionais.

A Cúpula de Bali ocorreu entre 15 e 16 de novembro de 2022 e marcou o fim da PPT indonésia do G20, a qual se seguirão as presidências da Índia, em 2023, do Brasil, em 2024 e da África do Sul, em 2025.

Em seu discurso de abertura, o presidente da Indonésia, Joko Widodo, enfatizou a importância de construção de uma ordem mundial mais justa, igualitária e sustentável, baseada na liberdade, na paz e da justiça social. Afirmou que a PPT indonésia buscou estimular a adoção de ações concretas no âmbito multilateral, sobretudo no que se refere ao desenvolvimento sustentável e à mudança do clima, dando voz e oportunidade aos países em desenvolvimento.

Na qualidade de convidados especiais, estiveram presentes na Cúpula os chefes de Estado e de Governo da Espanha (Pedro Sánchez), dos Países Baixos (Mark Rutte), de Ruanda (Paul Kagame), do Senegal (Macky Sall), dos Emirados Árabes Unidos (Mohamed bin Zayed Al Nahyan) e de Singapura (Lee Hsien Loong), além do ministro de Relações Exteriores do Suriname e do enviado especial de Fiji. O presidente da Ucrânia (Volodymyr Zelensky) participou virtualmente.

A despeito de divergências de visões quanto ao conflito russo-ucraniano entre os membros do G20[2142], logrou-se chegar a um consenso sobre a declaração final. Assim, a Declaração de Bali destacou alguns dos desafios a serem enfrentados e dos compromissos assumidos pelos países do agrupamento. Entre os principais resultados, os líderes do G20 acordaram manter o objetivo de limitar o aumento da temperatura em até 1,5ºC comparado com os níveis pré-industriais. Também

[2142] Notadamente a própria Rússia.

reiteraram o compromisso de implementação do Pacto Climático de Glasgow, bem como dos resultados de COP anteriores, em particular a COP26, incluindo a revisão e o fortalecimento de suas respectivas NDC.

Desafios:

1) Crises globais multidimensionais sem precedentes:
   i. Efeitos devastadores da pandemia de COVID-19, mudança do clima e seus impactos na economia mundial, níveis elevados de pobreza, lenta recuperação global e falha na implementação dos ODS;
2) Guerra na Ucrânia:
   i. Os países recordaram a Resolução do CSNU ES11/1, de março de 2022, aprovada com 141 votos a favor, cinco contra, 35 abstenções e doze ausências, que condenou a agressão da Rússia à Ucrânia e demandou a retirada completa e incondicional de tropas russas do território ucraniano; a maioria dos membros[2143] condenou a guerra por suas consequências humanitárias e seus efeitos negativos sobre a economia global, como a interrupção de cadeias globais de valor e a elevação de riscos financeiros.

Compromissos: "*Recover Together, Recover Stronger*"

1) Políticas macroeconômicas ágeis e flexíveis:
   i. Fomentar investimentos públicos e reformas estruturais, promover investimentos privados e fortalecer o comércio multilateral e a resiliência de cadeias globais de suprimentos de modo a sustentar crescimento econômico de longo prazo, inclusivo e verde;
   ii. Ênfase na sustentabilidade fiscal de longo prazo e no compromisso dos bancos centrais com a estabilização de preços.
2) Segurança Alimentar e Energética:
   i. Tomar medidas voltadas ao apoio à estabilidade de mercados, fornecendo auxílio temporário e específico para mitigar os impactos da elevação de preços, fortalecendo o diálogo entre produtores e consumidores;
   ii. Elevar os níveis de trocas comerciais e de investimentos para atender, no longo prazo, a demanda por alimentos e segurança alimentar.
3) Investimentos em países de renda baixa:
   i. Financiar investimentos em países de renda baixa por meio de uma variedade de canais de financiamento, incluindo a catalisação de investimentos privados para apoiar a consecução dos ODS.

Outros destaques, por área, foram:

Mudança do Clima: Os países saudaram os avanços na conformação do Marco Global da Biodiversidade Pós-2020 (GBF, na sigla em inglês) e conclamaram os demais países a finalizar e adotar o GBF de modo a realizar a Visão 2050 "Vivendo em Harmonia com a Natureza", acordado

[2143] O texto final da Declaração de Bali deixa claro, no Ponto 3, que foram emitidas opiniões e análises distintas, a respeito do conflito russo-ucraniano. Apesar disso, chegou-se a dois consensos: 1) o reconhecimento de que o G20 não é o fórum adequado para discussão de questões relativas à segurança; e 2) que, apesar disso, questões de segurança têm consequências significativas para a economia global.

no âmbito da Convenção das Nações Unidas sobre Diversidade Biológica (CDB)[2144]. Por fim, enfatizaram a importância da implementação dos objetivos estabelecidos pela UNFCCC, CDB e Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca (CNUCD). Também reiteraram o compromisso conjunto do G20 de reduzir a degradação de florestas para 50% em 2040, de modo voluntário, e enfatizaram a necessidade de mobilizar fundos para o financiamento de ações de combate à mudança do clima. Por fim, os países do G20 reconhecem os riscos macroeconômicos que podem advir da mudança do clima e se comprometem a continuar a discutir custos e benefícios.

Segurança alimentar: Mencionando iniciativas anteriores do G20, como a Declaração de Matera, os países reiteraram compromissos de implementação da abordagem "*One Health*", de intensificação de pesquisas sobre ciência e tecnologia dos alimentos e de melhorias de capacidade de *stakeholders* que compõem a cadeia global de suprimento de alimentos, em particular mulheres, jovens e pequenas empresas, além de produtores locais. Também saudaram os acordos mediados pela ONU e pela Turquia, em julho de 2022 – a Iniciativa do Mar Negro de Comércio de Grãos e o Memorando de Entendimento sobre a Promoção de Produtos Alimentícios e Fertilizantes Russos para os Mercados Globais – que garantiram a manutenção do fluxo de bens agrícolas e alimentícios nos Corredores Humanitários estabelecidos pela União Europeia (UE).

Energia: Os países reafirmaram o compromisso de implementação das metas do ODS 7, em particular a garantia de acesso à energia e a erradicação da pobreza energética; foram mencionados dois documentos – "*Bali Compact*" e "*Bali Energy Transition Roadmap*" – que deverão orientar os trabalhos do G20 em direção a mercados de energia mais transparentes e estáveis.

Pesca: Erradicar a pesca ilegal, não declarada e desregulada, em observância ao Acordo sobre Subsídios à Pesca da OMC, cuja entrada em vigor é esperada pelos países do G20.

Saúde: Os países do G20 reiteraram seu compromisso de promoção de políticas que favoreçam a conformação futura de uma Cobertura Universal de Saúde, no marco dos ODS. Diante da continuidade da pandemia de COVID-19 e da recente declaração da *monkeypox* (varíola dos macacos) como Emergência de Saúde Pública Internacional, os países reafirmaram a importância do fortalecimento de seus sistemas nacionais de saúde, enfatizando a necessidade de acesso igualitário a medidas de contenção de pandemias. Reconheceram, ainda, o progresso alcançado pelo ACT-A.

COVID-19: Os países atentaram para o fato de que o Painel Independente de Alto Nível do G20, bem como a OMS e o Banco Mundial, estimam uma lacuna de cerca de US$ 10 bilhões no provimento de recursos ao Fundo Intermediário Financeiro (FIF) para Prevenção, Preparação e Resposta a Pandemias[2145], ou "Fundo da Pandemia". Os países saudaram as promessas de financiamento feitas por atuais doadores (aproximadamente US$ 1,4 bilhões) e encorajaram novas doações. Reconheceram, por fim, a necessidade de fortalecimento das capacidades de produtores locais e regionais de vacinas de modo a garantir o acesso à imunização, a qual reconhecem como bem público global.

[2144] A primeira parte da COP15 da CDB foi realizada em formato virtual, em outubro de 2021, e presidida pela China A segunda parte da COP15 da CDB será realizada entre os dias 5 e 17 de dezembro de 2022, em Montreal, Canadá.

[2145] O Fundo foi criado pelo Banco Mundial, em julho de 2022, com o objetivo de prover financiamento de longo prazo adicional, de modo a complementar o trabalho de instituições já existentes no auxílio a países de menor renda no contexto de prevenção, preparação e resposta a pandemias. Quando de seu estabelecimento, foram anunciados aportes financeiros da ordem de US$ 1 bilhão, com contribuições de EUA, UE, Indonésia, Alemanha, Reino Unido, Singapura e, ainda, de entidades privadas, como a Fundação Gates e o *Welcome Trust*.

Finanças: No marco do mandato da Força-Tarefa Conjunta de Finanças e Saúde (co-liderada pela PPT atual e a PPT anterior – Itália e Indonésia), estabelecida durante a PPT da Itália, os países destacaram a importância da contínua colaboração entre ministros das finanças e da saúde; exortaram o estabelecimento de um plano de trabalho para 2023. Por fim, saudaram o estabelecimento do GT sobre Finanças Sustentáveis; também endossaram o *G20 Financial Inclusion Framework on Harnessing Digitalization to Increase Productivity and Foster a Sustainable and Inclusive Economy for Women, Youth and MSMEs* ou *Yogyakarta Financial Inclusion Framework*, orientado pelo Plano 2020 de Ação sobre Inclusão Financeira do G20.

Transformação digital: Reconheceram a importância da transformação digital na consecução dos ODS da Agenda 2030, uma vez que a conectividade digital de alta qualidade é essencial para a inclusão e para a transformação digitais; nesse sentido, um ambiente virtual resiliente e seguro é imprescindível para elevar a confiança na economia digital. Os países reconheceram a importância de políticas que criam uma economia digital não discriminatória, inclusiva, aberta e justa, que incentive o uso de novas tecnologias, inclusive no ambiente de negócios, tanto para facilitar o trabalho de empresas e empreendedores quanto para empoderar consumidores. Os países defenderam a importância de estratégias de combate a campanhas de desinformação, a ameaças cibernéticas e ao abuso virtual.

Arquitetura financeira internacional: O G20 reiterou o compromisso de fortalecer a resiliência financeira de longo prazo e de apoio ao crescimento econômico de forma inclusiva. Os países do G20 declararam empenho em continuar o processo de reforma da governança do FMI, com revisão de quotas a ser definida até dezembro de 2023; e endossou as iniciativas para financiamento dos ODS. Os países declaram seu apoio à implementação contínua do *G20 Roadmap for Enhancing Cross-Border Payments*, voltado à facilitação de transações transfronteiriças; saudaram, ainda, a *G20 TechSprint 2022*, uma iniciativa conjunta G20-BISIH[2146], que contribuiu para o debate sobre a implementação de *Central Bank Digital Currencies* (CBDCs).

Recuperação econômica: Sob o lema "*Recover Together, Recover Stronger*", os países do G20 comprometeram-se a implementar políticas equilibradas, planejadas e transparentes de modo a garantir uma recuperação econômica sustentável e de acordo com o caso concreto. Também se comprometeram a adotar medidas temporárias e objetivas, para sustentar o poder aquisitivo dos mais vulneráveis e mitigar o impacto da elevação de preços de *commodities*, em particular da energia e de alimentos.

Regras tributárias e criptoativos: Os países reiteraram seu compromisso de implementação do *International Tax Package OCDE/G20*, que se baseia em dois pilares; saudaram, ainda, o progresso na implementação do pilar 1 e o avanço no pilar 2 do pacote, o *Global Anti-Base Erosion/GloBE Model Rules*. Também conclamaram a finalização do pilar 1 por parte do Quadro Inclusivo sobre BEPS da OCDE/G20, resolvendo questões pendentes de modo a avançar a assinatura de uma convenção multilateral sobre o tema no primeiro semestre de 2023. Por fim, também saudaram a adoção do *Crypto-Asset Reporting Framework*, adição importante aos parâmetros globais para o intercâmbio automático de informações.

Países de renda baixa/média: O G20 saudou os compromissos financeiros da ordem de US$ 81,6 bilhões angariados por meio do canal voluntário dos SDR e exortou novas contribuições de modo a atingir a meta global de US$ 100 bilhões. Saudaram, ainda, a operacionalização do

[2146] *Bank for International Settlements Innovation Hub* (BISIH): *Hub* de inovação criado pelo Banco de Compensações Internacionais (BIS, na sigla em inglês) com o propósito de servir como ponto focal de uma rede de especialistas em inovação de bancos centrais, com eventos regulares de troca de experiências e conhecimento na área.

RST, administrado pelo FMI, cujo objetivo é auxiliar países de renda baixa, países pequenos e países de renda média que sejam vulneráveis a lidar com desafios estruturais e de longo prazo que possam apresentar riscos macroeconômicos, como, por exemplo, a pandemia e a mudança do clima. Por fim, os países comprometeram-se a engendrar esforços adicionais na implementação do Marco Comum sobre Tratamentos da Dívida além da DSSI, criado pelo G20 para suspender temporariamente os pagamentos oficiais da dívida de países mais pobres. Os países reconheceram avanços concretos do DSSI quanto às dívidas do Chade e da Zâmbia.

Igualdade de gênero: Os países do G20 reiteraram seu compromisso de implementação do Roteiro do G20 em direção à e além da Meta de Brisbane, de modo a promover a inclusão financeira e o acesso a tecnologias digitais, incluindo a questão da distribuição desigual de cuidados não remunerados e de trabalho doméstico, com foco em diminuir a disparidade salarial entre os gêneros. Reforçaram o comprometimento com a eliminação da violência de gênero e com a promoção do acesso igualitário de meninas e mulheres à educação inclusiva e de qualidade, com ênfase no aumento da participação de mulheres nas STEM (Ciência, Tecnologia, Engenharia e Matemática) e no fortalecimento de lideranças femininas. Saudaram o trabalho que vem sendo realizado pela Aliança EMPOWER e expressaram apoio à futura realização de nova edição da Conferência Ministerial do G20 sobre Empoderamento Feminino.

Além disso, a PPT indonésia esforçou-se em compilar as submissões nacionais (projetos) e as colaborações coordenadas de membros do G20, de países convidados e de organizações regionais e internacionais, o que resultou na plataforma "*G20 Action for Strong and Inclusive Recovery*".

r) Presidência *pro tempore* da Índia, 2023

i. Reuniões de Ministros das Finanças e Governadores dos Bancos Centrais e de Ministros das Relações Exteriores do G20

Como principais pontos das reuniões de Ministros das Finanças e dos Governadores dos Bancos Centrais e dos Ministros das Relações Exteriores do G20, notam-se:

1) as discussões e as diferenças entre os membros quanto à postura a ser adotada diante da guerra na Ucrânia e à censura à Rússia – o que implicou que as reuniões não tivessem declarações finais[2147], devido à falta de consenso, mas apenas um documento único que compilou o resumo elaborado pela presidência (*chair's summary*) e os resultados das reuniões (*outcome document*);
2) os debates sobre o efeito da guerra na Ucrânia nas cadeias de suprimento de alimentos e de energia, bem como a inflação decorrente dessas restrições na oferta;
3) os comentários sobre os efeitos da guerra da Ucrânia na economia global;
4) a referência à trágica perda de vidas e à destruição causada pelos terremotos na Turquia e na Síria;
5) o progresso insuficiente nos esforços de alívio das dívidas dos países emergentes e dos países de menor desenvolvimento relativo;

[2147] Não houve uma declaração final, porque a China se recusou a condenar a Rússia pela guerra na Ucrânia. Os documentos elaborados pela Índia afirmam que "a maioria dos membros condena veementemente a guerra na Ucrânia" e que houve "diferentes avaliações sobre a situação" e diferentes atitudes quanto às sanções. Ainda, vale ressaltar que o resultado foi similar ao da Cúpula do G20 de Bali, em novembro de 2022, quando a Indonésia também emitiu uma declaração da presidência reconhecendo as diferenças.

6) a necessidade de se estabelecer um sistema internacional de tributação moderno e adaptado ao século XXI, por exemplo, a aplicação de impostos e taxas sobre as atividades de grandes companhias de tecnologia;
7) os debates sobre mudanças do clima e promoção do desenvolvimento sustentável; e
8) a defesa de uma OMC eficiente, que governe um sistema multilateral de comércio baseado em regras, não discriminatório, justo, aberto, inclusivo, sustentável e transparente.

ii. Primeira Reunião dos Ministros de Finanças e dos Governadores dos Bancos Centrais

A primeira Reunião dos Ministros das Finanças e dos Governadores dos Bancos Centrais do G20, sob a presidência da Índia, ocorreu em fevereiro de 2023, em Bengaluru, na Índia. Houve compromisso de aprimorar a cooperação política internacional e de direcionar a economia global para um crescimento econômico forte, equilibrado e sustentável.

Os ministros presentes entenderam que houve uma modesta melhora na economia global, conquanto o crescimento continue lento e haja persistência de riscos negativos, como a inflação elevada, o ressurgimento da pandemia de COVID-19 e as condições financeiras mais apertadas, que podem piorar a vulnerabilidade decorrente do endividamento de mercados emergentes e de economias em desenvolvimento. Ademais, reiterou-se a necessidade de políticas monetárias, fiscais, financeiras e estruturais para promover o crescimento e manter a estabilidade macroeconômica e financeira. Defendeu-se que haja esforço contínuo para aprimorar a cooperação para alcançar as metas da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.

Discutiram-se, também, a insegurança alimentar e os esforços da FAO e do Banco Mundial no tema. Outro assunto tratado foi o trabalho dos bancos multilaterais de desenvolvimento, como fontes de financiamento alternativo e como instituições financeiras estáveis.

Os ministros reconheceram o relatório sobre a revisão acionária de 2020 do BIRD e sobre a revisão a ser feita em 2025. Ainda, apresentou-se o compromisso de manter uma Rede de Segurança Financeira Global efetiva, baseada em um FMI capitalizado de maneira adequada. Nesse sentido, houve reafirmação do empenho na revisão das quotas do FMI e na reforma da governança do fundo, notadamente a 16ª Revisão Geral de Quotas, incluindo uma nova fórmula, cuja elaboração foi concluída no final de 2023.

No que se refere às implicações macrofinanceiras da potencial introdução e da adoção generalizada das CBCDs e seus efeitos em pagamentos transfronteiriços, bem como no mercado monetário e no sistema financeiro, manifestou-se preocupação com a sustentabilidade dos fluxos de capitais e interesse no desenvolvimento de mercados de capitais em moedas locais.

Por fim, os representantes russos e chineses recusaram-se a tratar do tema da Ucrânia na reunião, porque “o seu mandato limita-se a tratar de temas econômicos e financeiros”. Houve menção, no resumo da presidência, aos efeitos adversos que a guerra na Ucrânia teve sobre a economia global, e reiteram-se as posições nacionais como as expressas em outros fóruns, incluindo o CSNU e a Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU).

iii. Reunião dos Ministros das Relações Exteriores

A Reunião dos Ministros das Relações Exteriores do G20 ocorreu em 1º e 2 de março de 2023, em Nova Delhi, na Índia. No documento da presidência, mencionou-se a necessidade de defender os princípios da Carta da ONU e do Direito Humanitário Internacional. Discutiu-se como a arquitetura de governança internacional tem promovido a cooperação internacional em

problemas globais e como a ordem global internacional sofreu mudanças dramáticas desde a Segunda Guerra Mundial, devido a diversos processos, como a descolonização, os avanços tecnológicos e ao crescimento econômico. Reconheceu-se que os desafios atuais são interconectados, o que requer um tratamento global, por meio de um multilateralismo revigorado, de reformas nessa estrutura de governança e da cooperação internacional. O multilateralismo revigorado seria necessário para tratar, adequadamente, os desafios globais do século XXI e para tornar a governança global mais representativa, efetiva e transparente.

Reafirmou-se a importância da implementação da Agenda 2030 e do desenvolvimento econômico inclusivo, "sem deixar ninguém para trás". Debateram-se os desafios para a segurança alimentar global, exacerbados pelos atuais conflitos e tensões. Afirmou-se que se faz necessário promover a disponibilidade, a acessibilidade, a sustentabilidade, a equidade e o fluxo transparente de alimentos e produtos agrícolas, incluindo fertilizantes, para combater a fome e a desnutrição. Reiterou-se o apoio a um comércio agrícola aberto, transparente, inclusivo, previsível e não discriminatório. Reconheceu-se o efeito de desigualdade de gênero sobre o acesso aos sistemas alimentares. Ademais, ressaltou-se a importância da implementação da Iniciativa do Mar Negro de Comércio de Grãos e do Memorando de Entendimento entre a Rússia e o Secretariado da ONU, que foi negociado em 2022, para reduzir a insegurança alimentar global.

Os ministros ressaltaram o compromisso de implementar o Acordo de Paris, de buscar o objetivo da UNFCCC e de fortalecer ações para conter a perda de biodiversidade até 2030.

Outro assunto de destaque foi a discussão sobre a necessidade de tomar ações coletivas para fortalecer a prevenção, preparação e resposta a emergências de saúde. Ademais, discutiu-se a importância da OMS e o apoio ao processo de negociação e de adoção de um novo instrumento para fazer frente a futuras pandemias e de emendas ao Regulamento Sanitário Internacional (RSI, 2005). Ainda, reiterou-se o apoio ao Fundo de Pandemias lançado pelo próprio G20. Reafirmou-se a necessidade à atenção política contínua à saúde global, alcançando e sustentando a cobertura universal de saúde, implementando abordagem *One Health*.

Debateu-se o mal uso das tecnologias para propósitos terroristas e condenou-se o terrorismo em todas as suas formas e manifestações. Reiterou-se o compromisso de combater a corrupção, bem como de conter as cadeias globais de suprimento de drogas ilícitas.

Discutiu-se a economia digital e a necessidade de qualificar a força de trabalho. Também, mencionaram-se os impactos da pandemia de COVID-19 e de outras crises sobre mulheres e meninas, bem como o papel central destas na recuperação econômica e social com resiliência.

Cabe notar, que os representantes russos e chineses recusaram-se a tratar do tema da Ucrânia, na reunião de ministros das Relações Exteriores, porque "o G20 não é o fórum adequado para resolver assuntos de segurança".

À margem da reunião, houve o primeiro encontro bilateral entre Antony Blinken e Sergey Lavrov, sem resultados concretos, mas apenas declarações sobre conversações produtivas entre EUA e Rússia. Outro encontro bilateral relevante foi o dos ministros das Relações Exteriores de China e de Índia, que discutiram os desafios na relação bilateral, particularmente a paz e a tranquilidade nas áreas de fronteira. Houve a sinalização de um degelo no relacionamento, tenso desde os atritos de 2020, na região de Ladakh. Ademais, houve uma reunião entre os ministros das do Diálogo de Segurança Quadrilateral (QUAD) – EUA, Índia, Austrália e Japão.

Por fim, notaram-se tensões entre China e EUA, oriundas de patrulhas marítimas dos EUA no estreito de Taiwan e do caso dos balões chineses derrubados sobre os EUA e o Canadá pouco antes da reunião do G20.

iv. Participação do ministro Mauro Vieira

O chanceler brasileiro, Mauro Vieira, participou de duas sessões de discussões na Reunião dos Ministros das Relações Exteriores do G20 sob a presidência indiana.

Na “Sessão 1: Fortalecimento do multilateralismo e a necessidade de reformas / segurança alimentar”, o ministro reiterou que o Brasil voltou a ter voz ativa no sistema internacional e que está pronto a engajar-se de modo construtivo com todas as nações e a contribuir para os esforços globais no sentido de promover a paz e o desenvolvimento, em um contexto global marcado por crises múltiplas (em saúde, clima, energia, desigualdade, conflitos etc.) e pela sensação de que a ordem internacional, tal como está, não é mais efetiva e legítima. Nesse sentido, para o ministro, a superação dessas crises requer ações coletivas, de forma que o G20 pode e deve fazer mais diante dos desafios globais para fortalecer a cooperação em matéria de desenvolvimento, com o propósito de atingir os ODS.

Mauro Vieira notou que a fome e a insegurança alimentar cresceram, inclusive no Brasil. Essa crise alimentar global foi causada por fatores múltiplos e inter-relacionados, que incluem elementos estruturais, como as desigualdades entre os países e no interior deles, e conjunturais, como a pandemia de COVID-19, o conflito na Ucrânia e as sanções unilaterais. O ministro ressaltou que o presidente Lula propôs uma parceria global pela segurança alimentar, com o objetivo de erradicar a fome e reduzir as desigualdades em todo o mundo.

Afirmou o compromisso do Brasil com o combate à mudança do clima, com a proteção ambiental e com a reversão das perdas em biodiversidade. Ademais, frisou que há oportunidade para que o G20 contribua para agenda de transição energética, estando o Brasil pronto a colaborar e a compartilhar sua experiência nesse campo e para continuar a desempenhar um papel de liderança nas negociações no âmbito da UNFCCC e do Acordo de Paris.

Ainda, defendeu que a liberalização do comércio agrícola na OMC pós-MC12 e a redução de medidas restritivas de comércio são imperativas. Nota-se que diplomacia e multilateralismo são mais necessários do que nunca no enfrentamento dos diversos desafios globais.

Disse que, para o Brasil, os membros do G20 têm a responsabilidade de fazer avançar a agenda de cooperação para o desenvolvimento, como meio para contribuir para a estabilidade e para a paz. Ademais, há necessidade de reforma das instituições globais de governança e de torná-las mais representativas. Particularmente sobre a reforma do CSNU, sinalizou o Brasil entende que é chegada a hora de se avançar de maneira decidida nas negociações, de forma que se impulsione uma reforma do CSNU que inclua a expansão tanto de cadeiras não permanentes como de permanentes, bem como uma participação ampliada de países em desenvolvimento, de modo a torná-lo mais representativo, legítimo e eficiente.

Na “Sessão 2: Contraterrorismo: ameaças novas e emergentes / mapeamento global de talentos / assistência humanitária e mitigação de desastres”, Mauro Vieira afirmou que o Brasil condena, de modo inequívoco, todos os atos de terrorismo, independentemente de suas motivações e de seus perpetradores. Também considera todo ato terrorista como um crime. O País avalia como importante a adoção da Convenção Abrangente sobre o Terrorismo Internacional; contudo, na sua ausência, a Estratégia Global de Contraterrorismo das Nações Unidas permaneceria como a mais completa diretriz no assunto, pois ela teve origem no mais representativo foro das Nações Unidas, a AGNU.

Partilhou que o governo brasileiro mantém, atualmente, bases de dados voltadas à análise de lacunas em matéria de habilidades emergentes no mercado de trabalho, de forma que está aberto

a receber o apoio de organismos internacionais especializados, com o objetivo de reforçar suas capacidades de mapeamento.

Em relação à mudança do clima, à proteção do meio ambiente e ao desenvolvimento sustentável, disse que o governo brasileiro os considera prioridades absolutas. Acrescentou que a prevenção e a mitigação da mudança do clima, bem como a redução do risco de desastres ambientais são, portanto, imperativos para a segurança e o bem-estar da população brasileira.

v. Segunda Reunião dos Ministros de Finanças e dos Governadores dos Bancos Centrais

Na segunda Reunião dos Ministros de Finanças e dos Governadores dos Bancos Centrais do G20 sob a presidência indiana, em abril de 2023, houve novas discussões sobre a situação econômica global – particularmente no contexto da guerra na Ucrânia –, insegurança energética, insegurança alimentar, mudança do clima e riscos recentes à estabilidade financeira. Além disso, discutiu-se, novamente, as dívidas dos países de baixa renda e dos países vulneráveis de média renda, bem como o fortalecimento dos bancos multilaterais de desenvolvimento. Não foi divulgado qualquer documento da reunião, salvo a nota à imprensa no sítio oficial da presidência indiana do G20.

No que se refere ao desenvolvimento sustentável e à mudança do clima, houve debates sobre a mobilização de recursos, a função das instituições financeiras multilaterais na capitalização de recursos privados para a consecução dos ODS e a capacidade do G20 de estimular a adoção de instrumentos de maior impacto social. Debateram-se, ainda, os desafios financeiros e macroeconômicos constituídos pelo ecossistema de criptoativos e trocaram-se opiniões sobre políticas globais sobre como tratá-los. Discutiu-se o aproveitamento da infraestrutura pública digital (DPI, na sigla em inglês), para garantir a inclusão financeira e para promover ganhos de produtividade. No que diz respeito a tributação mínima internacional, tratou-se de esforços coordenados para a implementação efetiva e a adoção universal do pacote internacional de dois pilares acordado nos âmbitos do G20 e da OCDE.

Às margens da sessão de discussão entre os ministros, foram realizados eventos de alto nível. Ocorreu, como destaque, uma sessão da mesa redonda sobre dívida soberana global[2148], composta por ministros e por representantes do Banco Mundial e do FMI, na qual se discutiram o contexto das dívidas soberanas globais e algumas maneiras para fazer frente aos desafios nos esforços de reestruturação de dívidas.

vi. Terceira e Quarta Reuniões dos Ministros de Finanças e dos Governadores dos Bancos Centrais

Em julho de 2023, foi realizada a 3ª reunião de ministros das Finanças e Presidentes dos Bancos Centrais do G20, em Gandhinagar, na Índia. A reunião foi organizada em cinco sessões temáticas que abrangeram Economia Global e Saúde Global, Finanças e Infraestruturas Sustentáveis, Arquitetura Financeira Internacional, Tributação Internacional e Setor Financeiro, e Inclusão Financeira. Na ocasião, foi adotado o "Relatório do G20 sobre os riscos macroeconômicos decorrentes das mudanças climáticas", além de ter sido divulgado um resumo da presidência.

[2148] Para mais informações, acessar: https://www.imf.org/en/News/Articles/2023/04/12/pr23117-global-sovereign-debt-roundtable-cochairs-press-stmt

Em outubro de 2023, foi realizada a 4ª reunião de ministros das Finanças e Presidentes dos Bancos Centrais do G20 em Marraquexe, Marrocos, às margens da reunião anual do FMI e do Banco Mundial. O encontro da trilha financeira do G20 foi organizado em duas sessões, concentradas no fortalecimento de Bancos Multilaterais de Desenvolvimento (BMD) e nos desafios dos criptoativos na economia global. Como ocorreu cerca de um mês após a Cúpula do G20 na Índia, os membros, deliberando de forma consensual e em linha com os resultados da Declaração de Nova Delhi, foram capazes de adotar um comunicado final.

Em ambas as ocasiões, foram discutidos diversos temas, incluindo a agenda de criptoativos, a melhoria na transparência fiscal, a promoção da inclusão financeira, os desafios decorrentes da digitalização da economia e a mobilização do financiamento climático e do financiamento para os ODS. Os membros também discutiram as perspectivas e os riscos econômicos globais, incluindo as implicações macroeconômicas das inseguranças alimentar e energética. Coincidiram acerca da prioridade de fortalecer os BMDs para enfrentar os desafios globais do século XXI e a gestão das vulnerabilidades da dívida global.

Ao discutirem os impactos dos criptoativos, saudaram as medidas tomadas pelo FSB para salvaguardar contra riscos e alcançar a estabilidade de preços. Ademais, adotaram um mapa do caminho do G20 sobre criptoativos. Defenderam, ainda, a independência dos bancos centrais como medida crucial para manter a credibilidade da política monetária. Anunciaram, por fim, que darão prioridade a medidas fiscais temporárias e específicas para proteger os mais vulneráveis, mantendo, ao mesmo tempo, a sustentabilidade fiscal a médio prazo.

vii. Cúpula de Nova Delhi

A 18ª Cúpula do G20 ocorreu em setembro de 2023, em Nova Delhi, marcando o primeiro encontro de mais alto nível do bloco já realizado na Índia. Originalmente, o país asiático sediaria o evento em 2021, mas o primeiro-ministro Narendra Modi negociou a mudança com os demais membros para que a data coincidisse com o 75º aniversário da independência indiana. Em 2022, a presidência do G20 foi da Indonésia e, em 2024, do Brasil[2149].

Na presidência indiana, a agenda foi definida em torno de seis prioridades:

1) desenvolvimento verde e financiamento climático;
2) crescimento forte, inclusivo e resiliente;
3) aceleração do progresso dos ODS;
4) transformação tecnológica e infraestrutura pública digital;
5) instituições multilaterais para o século XXI; e
6) desenvolvimento liderado por mulheres.

Essas prioridades foram aprofundadas, durante a cúpula, em três painéis temáticos, intitulados “Um Planeta”, “Uma Família” e “Um Futuro”.

Sobre o desenvolvimento verde e o financiamento climático, os países concordaram em elevar investimentos para minimizar riscos macroeconômicos decorrentes da mudança do clima. Defenderam a integração de estilos de vida para o desenvolvimento sustentável (acrônimo *LiFE*, em inglês), com a implementação de transições energéticas limpas, sustentáveis, justas, acessíveis e inclusivas, assim como por meio de ações de proteção, conservação e restauração de ecossistemas. Apoiaram medidas para preservar os oceanos, extinguir a poluição dos plásticos e

[2149] Formalmente, a Índia ocupou o cargo até 30 de novembro de 2023, de modo que a presidência brasileira se estende de 1º de dezembro de 2023 até 30 de novembro de 2024.

reduzir o risco de desastres, com vistas a construir infraestruturas resilientes e a financiar cidades sustentáveis.

Na seara de crescimento forte, sustentável, equilibrado e inclusivo, os países levaram em consideração a atual situação econômica global, com crises em cascata, como guerras, mudança do clima e desafios sanitários, e reiteraram a necessidade de um crescimento a longo prazo pautado na redução das desigualdades, na promoção do trabalho decente, na inclusão financeira e no combate à corrupção.

Já sobre a aceleração dos ODS, os países concordaram com a necessidade de se elevar o financiamento de todas as fontes possíveis para o cumprimento da Agenda 2030. Defenderam também a igualdade de gênero e o desenvolvimento verde para um futuro sustentável, com empoderamento econômico e social de grupos vulneráveis. Reconheceram os impactos macroeconômicos da insegurança alimentar e energética e a necessidade do fortalecimento da saúde global.

No pilar de transformação tecnológica e infraestrutura pública digital, os países concordaram quanto à necessidade de uma economia digital mais segura, protegida, resiliente e confiável. Reiteraram a importância da regulamentação de criptoativos e do monitoramento dos riscos da evolução acelerada nos ecossistemas digitais de criptoativos. Ademais, defenderam o aproveitamento da IA de forma responsável para o bem e para todos.

Sobre as instituições multilaterais para o século XXI, os membros coincidiram na necessidade de um multilateralismo revitalizado capaz de enfrentar adequadamente os desafios globais contemporâneos do século e de tornar a governança global mais representativa, eficaz, transparente e responsável, com vistas à implementação da Agenda 2030. Isso incluiria reformas nas instituições financeiras internacionais, com o objetivo de maximizar a eficácia dos BMDs, para aperfeiçoar o sistema comercial multilateral, tendo a OMC em seu centro, e para gerenciar as vulnerabilidades do problema global da dívida.

Por fim, sobre o desenvolvimento liderado por mulheres, os países reafirmaram que a igualdade de gênero é de fundamental importância e que investir no empoderamento de todas as mulheres e meninas tem um efeito multiplicador na implementação da Agenda 2030. Nesse sentido, anunciaram um novo GT sobre Empoderamento de Mulheres do G20, cuja primeira reunião ocorreu em janeiro de 2024, durante a PPT brasileira do G20. A criação deste GT fortalece os trabalhos da G20 EMPOWER, uma aliança criada em 2019 pelos países do bloco para o empoderamento e progressão da representação econômica das mulheres nos setores público e privado. Em agosto de 2023, a Índia sediou a Conferência Ministerial sobre o Empoderamento de Mulheres do G20.

Em nível presidencial, estiveram presentes Luiz Inácio Lula da Silva, Alberto Fernández, Emmanuel Macron, Joko Widodo, Yoon Suk-yeol, Cyril Ramaphosa, Recep Erdogan e Joe Biden. Em nível de primeiro-ministro, participaram Anthony Albanese, Justin Trudeau, Giorgia Meloni, Fumio Kishida e Rishi Sunak, além do chanceler Olaf Scholz e do príncipe e PM saudita, Mohammed bin Salman (MBS). Entre as ausências, destacam-se a dos presidentes Vladimir Putin, Xi Jinping e Andrés Manuel López Obrador[2150].

Nesta edição, os países convidados pela presidência indiana e representados em nível de chefe de Estado ou de Governo foram: Bangladesh, Comores, Egito, Ilhas Maurício, Países Baixos, Nigéria, Omã, Singapura, Espanha e Emirados Árabes Unidos (EAU). Já entre as organizações

[2150] Eles foram representados, respectivamente, pelo chanceler Sergey Lavrov, pelo primeiro-ministro Li Qiang, e pela ministra da Economia, Raquel Buenrostro Sanchez

internacionais representadas no nível mais elevado de suas hierarquias, estiveram presentes: ONU, OMS, OMC, OCDE, Banco Mundial, FMI e BAD.

viii. Participação brasileira na Cúpula de Nova Delhi

Na Cúpula de Nova Delhi, um dos maiores trunfos da participação brasileira foi o lançamento da Aliança Global para Biocombustíveis, que ocorreu às margens do evento. A iniciativa, capitaneada pelos três maiores produtores de biocombustíveis do mundo – Brasil, EUA e Índia –, reúne 19 países e doze organizações internacionais, seguindo aberta a novas adesões. O objetivo do agrupamento é fomentar a produção e o uso de biocombustíveis no mundo, estabelecendo normas e certificações desta tecnologia na qual o Brasil é referência mundial. No processo de desenvolvimento dessa política, Brasil e Índia trabalharam juntos nos níveis governamental, acadêmico, tecnológico e empresarial.

Às margens da cúpula, Lula manteve encontros bilaterais com líderes de França, Turquia, UE, Arábia Saudita, Países Baixos e com a anfitriã Índia.

Em encontro com o presidente francês, Emmanuel Macron, foram debatidas as relações bilaterais e a parceria estratégica dos dois países. Decidiu-se que será criada uma "Universidade da Biodiversidade" entre os dois países, e será celebrado, em 2025, o "Ano do Brasil na França" e o "Ano da França no Brasil", com uma série de intercâmbios culturais. Os governantes também trataram da agenda de cooperação em áreas como defesa e meio ambiente, assim como do Acordo de Associação entre o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e a UE. Lula convidou, e Macron aceitou visitar o Brasil no primeiro semestre de 2024.

Em reunião com o presidente turco, Recep Erdogan, Lula parabenizou-o pela vitória nas eleições gerais de maio e pela diplomacia turca na Iniciativa Grãos do Mar Negro, no contexto da guerra na Ucrânia. O mandatário brasileiro expressou seu desejo em aprofundar a coordenação de posições com a Turquia em foros internacionais, inclusive por meio da reativação da Parceria Estratégica entre os dois países, especialmente na área de defesa e no mercado de aviação, mediante acordos entre a Embraer e a Turkish Airlines.

Já com a UE, Lula se reuniu com a presidente da Comissão Europeia, Ursula von der Leyen, e com o presidente do Conselho Europeu, Charles Michel. O principal tópico foi a busca por um acordo equilibrado entre MERCOSUL e UE. Na ocasião, o líder brasileiro criticou as condicionantes impostas pelo bloco europeu e as possíveis sanções na área ambiental, classificando-as como inaceitáveis e capazes de prejudicar as exportações mercosulinas.

Em Nova Delhi, Lula se reuniu pela primeira vez com MBS. Na conversa, deu as boas-vindas à Arábia Saudita como novo país-membro do BRICS. Por sua parte, o saudita indicou desejo de ampliar investimentos no Brasil, principalmente nas áreas de energia, meio ambiente, mineração, turismo, defesa e também nos projetos vinculados ao Novo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Com o primeiro-ministro neerlandês, Mark Rutte, Lula discutiu o mapa do caminho, documento que é marco das relações bilaterais, tendo a transição energética como tema fundamental da cooperação entre os dois países, por meio de investimentos de biocombustíveis e hidrogênio verde. Também debateram o acordo MERCOSUL-UE, a venda de aeronaves da Embraer à Força Aérea dos Países Baixos, além de outros temas comerciais, uma vez que o Porto de Roterdã é a maior porta de entrada dos bens brasileiros na Europa.

Por fim, Lula se reuniu com o primeiro-ministro indiano, Narendra Modi, congratulando-o pela Cúpula exitosa. Os governantes discutiram parcerias nas áreas de biocombustíveis,

fármacos, aviação e espacial, com o objetivo de estimular o intercâmbio tecnológico, o comércio e os investimentos entre os dois países. Ressaltaram a intensidade do relacionamento em diversos mecanismos de geometria variável, como o BRICS, o Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS), o G4 e o BASIC. Destacaram, ainda, os 75 anos de relações diplomáticas e o comércio bilateral de US$ 15 bilhões, fazendo da Índia o segundo maior parceiro comercial do Brasil na Ásia.

ix. Resultados da presidência indiana

Ao cabo de dois dias de cúpula, a Declaração dos Líderes de Nova Delhi foi adotada por consenso. Nela, além das prioridades da PPT indiana, há menções a temas geopolíticos sensíveis na atualidade. Um deles é a guerra na Ucrânia e a necessidade de respeito às resoluções do CSNU e da AGNU e aos princípios de proibição do uso da força e da violação da integridade territorial, salientando os impactos econômicos do conflito, como as inseguranças alimentar e energética dele derivadas. O chanceler brasileiro, Mauro Vieira, saudou o texto consensual entre os líderes do G20, com citação direta à busca por soluções para os conflitos entre Rússia e Ucrânia pela via da paz, da diplomacia e da soberania dos povos, caminhos desde sempre indicados como essenciais pelo Brasil.

Na Declaração de Nova Delhi, os países saudaram a UA como novo membro permanente do G20, reconhecendo que a África desempenha um papel importante na economia global e, portanto, contribuirá significativamente para enfrentar os desafios globais da atualidade com vistas a um mundo mais inclusivo. No documento, os países do G20 se comprometeram a fortalecer laços e a apoiar a União Africana (UA) na implementação de suas aspirações no âmbito da Agenda 2063.

Também foi lançada a Aliança Global para Biocombustíveis, capitaneada por Brasil, EUA e Índia, e o GT sobre Empoderamento de Mulheres do G20. Em paralelo, um grupo de países lançou um acordo para construir um corredor ferroviário e marítimo que ligue a Índia ao Médio Oriente e à Europa, denominado Corredor Econômico Índia-Médio Oriente-Europa (IMEC, na sigla em inglês). O grupo compreende a Índia, a Arábia Saudita, os EAU, a Jordânia, Israel e a UE. A iniciativa, apoiada por UE e EUA, tem o objetivo de desenvolver uma nova rota comercial até a Índia, ao mesmo tempo em que favorece a normalização das relações entre Israel e Arábia Saudita e isola a China, representando um contraponto à Iniciativa do Cinturão e Rota (BRI, na sigla em inglês) chinesa.

Ao fazer um balanço da cúpula, o ministro Mauro Vieira elencou a importância da entrada da UA no bloco, iniciativa que o Brasil vinha apoiando vocalicamente nos últimos meses. O chanceler mencionou, ainda, avanços do G20 em questões sociais e de gênero e comemorou avanços na área de transição energética e de meio ambiente. “Houve um compromisso de recuperar, até 2030, 30% das áreas degradadas no mundo. Isso é importante para a questão de segurança alimentar”, afirmou Mauro Vieira. Para ele, o grande destaque da cúpula foi o lançamento da Aliança Global de Biocombustíveis.

Ainda durante a presidência indiana, destaca-se a organização, em janeiro e em setembro de 2023, da Cúpula “Vozes do Sul Global”, com a participação dos parceiros do G77+China que não integram o G20 e, na segunda edição, do Brasil, na qualidade de próxima PPT do G20. A iniciativa da Índia tem como objetivo colocar-se como a “voz do Sul Global” nas discussões do agrupamento que reúne as vinte principais economias do mundo. O presidente Lula participou, por videoconferência, da segunda cúpula. Na ocasião, lembrou que “nossos países já foram chamados de Terceiro Mundo e de países em desenvolvimento. Fomos divididos em países emergentes e

países menos desenvolvidos; e em países de renda média e países de renda baixa". Ele afirmou que "assumir nossa identidade como Sul Global significa reconhecer que vemos o mundo de uma perspectiva semelhante" e frisou que "há quem questione o conceito de Sul Global, dizendo que somos diversos demais para caber nele. Mas existem muito mais interesses que nos unem do que diferenças que nos separam".

x. Quinta Conferência do Pacto do G20 com a África

Em 20 de novembro, foi realizada, pelo governo alemão, a quinta edição da conferência "Pacto do G20 com a África", em Berlim. A conferência é fruto de uma iniciativa alemã lançada em 2017 para promover investimentos privados com os treze países africanos presentes. A tendência é que, com a entrada da UA, essa conferência deva robustecer-se.

xi. Cúpula Virtual dos Líderes do G20

Em 23 de novembro, foi realizada uma Cúpula Virtual dos Líderes do G20, presidida por Modi, com o objetivo de avançar os resultados e os principais pontos de ação da cúpula presencial de Nova Delhi, assim como para impulsionar a implementação de diversas decisões do bloco. "O mundo do século XXI terá de dar prioridade máxima às preocupações do Sul Global no futuro. Os países do Sul Global passam por muitas dificuldades pelas quais não são responsáveis. Neste contexto, a necessidade hoje é dar o nosso total apoio à agenda de desenvolvimento", asseverou o líder indiano. No evento, ele saudou a entrada da UA, sublinhando que o "G20 transmitiu uma mensagem fenomenal de inclusão". "É um momento de orgulho para a Índia que a UA tenha recebido voz no G20 sob a sua presidência", acrescentou, afirmando que seu país "levou o G20 a novos patamares". Sobre a guerra entre Israel e Hamas, Modi afirmou que, no G20, há uma série de concordâncias entre os membros do bloco, como a tolerância zero ao terrorismo, repúdio ao assassinato de civis, importância da assistência e das pautas humanitárias, a solução de dois Estados, a necessidade de estabilidade regional, do diálogo e da diplomacia. "Temos que garantir que o conflito Israel-Hamas não se transforme num conflito regional", pontuou o mandatário indiano. Em seus comentários finais na cúpula virtual, Modi enviou seus melhores votos ao presidente Lula: "Espero que, sob a presidência do Brasil, avancemos com foco na abordagem centrada no ser humano". Por sua vez, o líder brasileiro comentou a complexidade dos problemas globais, ressaltando que, entre as prioridades brasileiras na presidência do bloco está a governança global "para lidar com antigas e novas questões". "O recrudescimento do conflito no Oriente Médio vem somar-se às múltiplas crises que já enfrentávamos", observou. "Por meio do diálogo, temos que recolocar o mundo no caminho da paz e da prosperidade", concluiu Lula.

Um dos maiores destaques da cúpula virtual, porém, foi a participação do presidente russo, Vladimir Putin. Em seu discurso, criticou a seletividade do comportamento dos países ocidentais sobre as "operações militares" entre Rússia e Ucrânia em relação ao "extermínio de civis na Palestina". Defendeu que a Rússia nunca se recusou a negociar a paz com a Ucrânia e, pela primeira vez, referiu-se ao conflito como uma "guerra". Ressaltou a emergência de "novos e poderosos centros de crescimento econômico global". "Uma parcela significativa do investimento global, do comércio e da atividade de consumo está sendo transferida para as regiões asiáticas, africanas e latino-americanas, que abrigam a maioria da população mundial", ponderou Putin, citando o papel de outras instituições internacionais, incluindo o BRICS, "associação que está

ganhando peso e influência – especialmente considerando sua expansão contínua", destacou o presidente russo. Por fim, desejou sucesso aos "amigos brasileiros" pela presidência do bloco.

s) Presidência *pro tempore* do Brasil, 2024

i. Planos e preparativos

Em Nova Delhi, Lula definiu o G20 como "o ponto de encontro entre os BRICS e o G7" e anunciou o lema da presidência brasileira do bloco em 2024: "Construindo um Mundo Justo e um Planeta Sustentável". Para isso, foram elencadas três prioridades:

1) a inclusão social e o combate à fome e à pobreza;
2) o desenvolvimento sustentável em suas dimensões econômica, social, econômica e ambiental e transições energéticas; e
3) a reforma das instituições de governança global, incluindo a ONU e os BMDs.

No primeiro pilar de prioridades, o mandatário brasileiro afirmou que a desigualdade social é um flagelo que cresce dentro dos países, mas também entre eles, e anunciou que será lançada a "Aliança Global contra a Fome". Para combater as assimetrias que se perpetuaram por novas formas de dependência econômica e financeira, Lula sugeriu que as novas tecnologias devem ser compartilhadas, em vez de se aprofundar o fosso digital entre as nações. "Se quisermos fazer a diferença, temos que colocar a redução das desigualdades no centro da agenda internacional", afirmou.

Na segunda prioridade, o presidente do Brasil declarou que será criada a "Mobilização Global contra a Mudança do Clima", uma força-tarefa com o objetivo de fazer o G20 dinamizar a comunidade internacional em prol do desenvolvimento sustentável, por meio de energias renováveis, como os biocombustíveis, a indústria verde e a agricultura de baixo carbono, e como respeito ao princípio de responsabilidade comuns, porém diferenciadas. "Recursos não faltam. Ano passado, o mundo gastou US$ 2,24 trilhões em armas. Essa montanha de dinheiro poderia estar sendo canalizada para o desenvolvimento sustentável e a ação climática. No Brasil, estamos fazendo nossa parte", disse.

Por fim, a terceira prioridade será a reforma do sistema de governança internacional. Nesse sentido, o Brasil defende a maior participação dos países emergentes nas decisões do Banco Mundial e do FMI, a revitalização da OMC e a reforma do CSNU, com novos países em desenvolvimento entre seus membros permanentes e não permanentes. Para Lula, as instituições financeiras internacionais devem funcionar a serviço do desenvolvimento, em vez de agravar o endividamento: "Precisamos mudar a geografia que está colocada lá, que é de 1945, e colocar uma geografia de 2024, ano em que vai se dar a discussão no Brasil."

Para coordenar essas três prioridades, o Brasil organizará a PPT em torno de três orientações gerais. A primeira terá em vista uma melhor integração e coordenação entre as trilhas de *sherpas* e de finanças do G20. A segunda será a maior participação social, para assegurar que os grupos de engajamento tenham a oportunidade de reportar suas conclusões e recomendações aos representantes de governo. Por fim, a última orientação é a de garantir que as questões geopolíticas não sequestrem a agenda de discussões das várias instâncias do G20 – "Não nos interessa um G20 dividido", afirmou Lula.

Tendo como prioridades a justiça social e o desenvolvimento sustentável, a presidência do Brasil no bloco traz, em caráter inédito, a incorporação de um novo conceito, o G20 Social, desenvolvido pela Secretaria-Geral da Presidência em coordenação com os ministérios das

Relações Exteriores e da Fazenda. A intenção é que o G20 Social garanta espaço para diferentes vozes, lutas e reivindicações das populações das vinte maiores economias do mundo. Também vai coordenar as atividades de doze grupos de engajamento e diversas outras iniciativas não governamentais que envolvam as sociedades de todos os países do G20.

Em termos práticos, um decreto[2151] de junho de 2023 já criou a Comissão Nacional para a Coordenação da Presidência Brasileira do G20, formalmente instalada em novembro de 2023. O colegiado será composto por 39 órgãos da Administração Federal e designará os coordenadores responsáveis pelas duas trilhas do grupo: a de *sherpas*, que representa os líderes do G20, será coordenada pelo Itamaraty; e a financeira envolve o Ministério da Fazenda e o Banco Central do Brasil (BACEN). "A gente vai ter, aqui no Brasil, uma reunião histórica para o nosso País. Uma reunião que eu espero que possa tratar dos assuntos que nós precisamos parar de fugir, para tentar resolver os problemas", ressaltou Lula no evento de instalação do colegiado. Por sua vez, o chanceler salientou que a Presidência do G20 é uma oportunidade para o Brasil se projetar como referência mundial no desenvolvimento econômico sustentável e com compromisso social.

Na inédita[2152] PPT brasileira do G20, estão previstas cem reuniões oficiais, que incluem cerca de vinte reuniões ministeriais, 50 reuniões de alto nível e eventos paralelos, como seminários e *workshops*. Trata-se de uma oportunidade única para que o Brasil projete suas prioridades de política externa e suas políticas públicas internas nas áreas de atuação do G20.

ii. Características gerais da presidência brasileira

Por proposta do Brasil, a presidência brasileira do G20 contará com duas forças-tarefas e uma iniciativa: a Força-Tarefa para o Lançamento de uma Aliança Global contra a Fome e a Pobreza, a Força-Tarefa para a Mobilização Global contra a Mudança do Clima e a Iniciativa para Bioeconomia. A Trilha de *Sherpas*, com quinze GTs, será comandada pelo embaixador Maurício Lyrio, secretário de Assuntos Econômicos e Financeiros do Itamaraty. A coordenação da Trilha de Finanças será exercida pela economista e embaixadora Tatiana Rosito, secretária de Assuntos Internacionais do Ministério da Fazenda, em conjunto com Fernanda Guardado, diretora de Assuntos Internacionais do BACEN. O Brasil apresentou uma série de propostas para os grupos de trabalho da trilha financeira, que incluem combate à desigualdade; coordenação de políticas macroeconômicas e financeiras para crescimento sustentável e inclusivo; mecanismos de aceleração das transições sustentáveis; reforma da arquitetura financeira, incluindo o tratamento do endividamento dos países; adaptação da infraestrutura à mudança do clima e contribuições à redução da pobreza; inclusão financeira e questões próprias do setor financeiro; finanças e saúde, para aumento da resiliência dos sistemas nacionais de saúde; e relações entre tributação internacional, desenvolvimento e o combate a desigualdades.

A PPT brasileira convidou Angola, Egito, EAU, Espanha, Nigéria, Noruega, Portugal e Singapura. Outros países deverão ser convidados para participar da Cúpula de Líderes e de instâncias específicas do grupo nas quais possam dar contribuição particular[2153]. Adicionalmente, a presidência brasileira convidou as seguintes organizações internacionais: BID, BIRD, UNCTAD, Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF, na sigla em espanhol), FMI,

---

[2151] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11561.htm

[2152] Embora seja a primeira vez que o Brasil sedia uma reunião de cúpula do G20, o país já organizou uma reunião no nível ministerial, em 2008, em São Paulo.

[2153] Os presidentes de Paraguai e Uruguai foram convidados pelo presidente Lula para participar do G20 antes mesmo do início da presidência brasileira.

Novo Banco de Desenvolvimento (NDB, na sigla em inglês), ONU, Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, na sigla em inglês), FAO, OIT, OMS e OMC. Outras organizações deverão ser convidadas para participar exclusivamente da trilha de finanças ou de grupos de trabalho específicos.

No dia 11 de dezembro, teve início em Brasília a Trilha de *Sherpas*, enquanto a trilha de finanças começou no dia 15. No dia 13 de dezembro, pela primeira vez na história, ambas as trilhas estiveram em uma reunião conjunta, no início dos trabalhos de uma presidência, e não no fim, como parte do desafio de integrar as esferas política e financeira. O calendário geral da PPT brasileira do G20 prevê ainda três fases[2154]. A primeira é uma reunião por videoconferência nos meses entre janeiro e o início de março, abrangendo todos os grupos de trabalho. Em uma segunda fase, ocorrem reuniões técnicas e presenciais, entre março e junho (com algumas reuniões ocorrendo até outubro), em diversas cidades e regiões brasileiras. A terceira fase trata de reuniões ministeriais, presenciais, igualmente distribuídas pelo país nos meses de julho a outubro. Os GTs e as reuniões ministeriais preparatórias serão sediadas em treze cidades de todas as cinco regiões do País. Para o mandatário, trata-se de uma forma de tornar o G20 mais popular, participativo e democrático. A próxima cúpula está prevista para ocorrer no Rio de Janeiro nos dias 18 e 19 de novembro de 2024.

A presidência brasileira tenciona organizar um G20 inclusivo, com participação da sociedade civil e a realização de G20 Social, ancorado na construção de consensos e voltado para a obtenção de resultados concretos e soluções que beneficiem todos os povos. A Cúpula do G20 Social será realizada, no Rio de Janeiro, entre os dias 15 e 17 de novembro de 2024, às vésperas da Cúpula de Líderes do G20, à qual deverá aportar com sugestões e experiências.

[2154] Para mais detalhes, ver https://www.g20.org/pt-br/calendário.

6.8. Instituições e processos do sistema financeiro internacional

I. Sistema financeiro internacional

a) Panorama geral

A arquitetura financeira internacional é composta por diversas instituições multilaterais ou regionais, com destaque para o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial. Como ponto de partida para os estudos relacionados ao sistema financeiro internacional para a Política Internacional, é importante abordar a Conferência de Bretton Woods ou Conferência Monetária e Financeira das Nações Unidas (1944), de que participaram 44 países, como parte do processo de construção de um novo sistema internacional para o imediato pós-Segunda Guerra Mundial e da emergência de uma ordem liberal (ou caracterizada por um *embedded liberalism*, como definiu John Ruggie) centrada nos Estados Unidos (EUA) – a União Soviética (URSS) participou de Bretton Woods, mas não ingressou inicialmente nas organizações ali criadas. Tratou-se de resposta multilateral à escalada de protecionismo e de competição econômico-comercial e à crise financeira que foram identificadas como causas subjacentes à Guerra.

O Brasil estava entre os que negociaram os acordos em Bretton Wood. O chefe da delegação brasileira, Artur de Sousa Costa, presidiu um dos comitês da comissão que discutiu o FMI e participou dos comitês de coordenação da conferência. O Brasil é membro original das instituições então concebidas, embora seus acordos constitutivos só tenham entrado em vigor para o Brasil com a ratificação em 14 de janeiro de 1946.

Em Bretton Woods, definiu-se a substituição do padrão-ouro internacional, vigente até o período anterior à Primeira Guerra Mundial, pelo padrão ouro-dólar. Entre as décadas de 1950 e 1970, o sistema começou a apresentar algumas fissuras, em razão da reemergência europeia e o crescimento japonês, dos reflexos econômicos da Guerra do Vietnã e do surgimento do mercado de eurodólares, os quais tornaram evidente o "Dilema ou Paradoxo de Triffin" e ajudam a explicar a criação dos Direitos Especiais de Saque (SDR, na sigla em inglês) em 1969 (com o colapso do sistema de Bretton Woods, a partir de 1974 o arranjo passou a ser baseado em uma cesta de moedas; atualmente: dólar, euro, yuan, iene e libra esterlina) e o fim do padrão dólar-ouro. O acordo do *Smithsonian Institute* em 1971, a crise dos países centrais nos anos 1970, a adoção de taxas cambiais flutuantes, o surgimento do G7 e as demandas do Sul Global por uma Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI) também se enquadram nesse momento. Os anos 1980 são marcados pelas crises da dívida na periferia e pela negociação do Acordo de Basileia I. O cenário de crise se estende também na década 1990, o que gera a necessidade de recapitalização do FMI e quando se ampliam as "condicionalidades" para empréstimos. Com a intensificação do processo de globalização, inclusive no sistema financeiro, as crises da década de 1990 têm um efeito contágio que causam temor nos países centrais, e o G20 é criado (ver seção a respeito mais adiante). O Acordo de Basileia II foi adotado em 2004.

A eclosão da crise financeira global de 2008 torna-se o principal marco para o sistema financeiro internacional no século XXI e acelerou o processo de reformas da arquitetura financeira internacional. No FMI, os *New Arrangement to Borrow* (NAB), criados como acordos autônomos em razão das crises da década de 1990 como "segunda linha de defesa" para apoiar os esforços do Fundo, foram ampliados, com a triplicação dos recursos disponíveis. Em março de 2009, o FMI anunciou uma série de mudanças em seus instrumentos de crédito. O Acordo de Basileia III foi

adotado em 2010, devendo ser implementado originalmente até 2015 (prazo postergado até 2019 e, em razão de complemento posterior, agora 2023). Em 2010 ainda, durante 14ª Revisão Geral de Quotas do Fundo, ampliou-se o poder de voto do conjunto dos países em desenvolvimento de 42,1% para 44,7%. Essa reforma só entrou em vigor em 2016. A 15ª revisão de quotas do FMI foi concluída em fevereiro de 2020, sem qualquer avanço no que diz respeito a alterações na fórmula de atribuição das quotas e na redistribuição das quotas. No caso do Banco Mundial, em 2010 foi realizada reforma em que se ampliou o poder de voto de países em desenvolvimento e economias em transição. Ela transferiu 3,13% das quotas paras os países em desenvolvimento, que passaram a somar 47,2% em seu conjunto. Em paralelo, a arquitetura financeira internacional foi reforçada por meio da criação de novos mecanismos e instituições, como o Arranjo Contingente de Reservas (ACR), o Novo Banco de Desenvolvimento (NDB, na sigla em inglês) e o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (BAII), que buscam dar maior representatividade para economias sub-representadas nas instituições tradicionais. Em 2017, foram adotadas novas disciplinas, complementares a Basileia III, que a imprensa denominou de Basileia IV (embora o Conselho de Supervisão Bancária tenha rechaçado o nome) e que deverão ser implementadas a partir de janeiro de 2023 (originalmente seria de 2022, mas o prazo foi postergado em razão da pandemia).

b) Reforma do sistema financeiro internacional

O mais importante dos processos de reforma em curso na arquitetura financeira internacional é o das reformas na estrutura de governança (tanto do ponto de vista institucional, como na representação dos membros) do Banco Mundial e do FMI. Esse processo visa à promoção da desconcentração do poder de voto, principalmente por meio do crescimento da representatividade dos emergentes em detrimento da Europa Ocidental e do Japão.

Em ambas as instituições, no entanto, os EUA mantêm seu “poder de veto” no processo de reforma, por concentrar mais de 15% dos votos. Ademais, mantém-se o compromisso informal entre EUA e países europeus de que o presidente do Grupo Banco Mundial será estadunidense ou indicado pelo país e o diretor-gerente do FMI será europeu.

No caso do Banco Mundial, em 2010 foi realizada reforma em que se ampliou o poder de voto de países em desenvolvimento e economias em transição. Ela transferiu 3,13% das quotas para os países em desenvolvimento, que passaram a somar 47,2% em seu conjunto. Os BRICS aumentaram seu poder de voto, mas ainda ficou aquém (13,1% dos direitos de voto) de sua participação na economia mundial (22%). O Brasil foi o sétimo país mais beneficiado pela reforma de quota e governança do Banco Mundial, na medida em que seu poder de voto no Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) aumentou de 2,06% para 2,24% e o País passou do 13º ao 12º lugar entre os 189 países que compõem o Banco. Ainda assim, a voz do Brasil na instituição está aquém da posição que o País ocupa na economia mundial. Em 2018, houve acordo para aumento do capital do BIRD e da Corporação Financeira Internacional (IFC, na sigla em inglês), mas com manutenção do poder relativo das economias desenvolvidas. O mesmo aconteceu com a Associação de Desenvolvimento Internacional (IDA, na sigla em inglês) em 2019. Segue em discussão nova reforma da fórmula e das quotas do Banco Mundial. As reformas em consideração envolvem, ainda, como aspectos de fundo, a revisão e a ampliação de sua visão e missão (a promoção conjunta da prosperidade e o combate à pobreza extrema), vinculando-as ao desenvolvimento sustentável, resiliente e inclusivo, o que implicaria, como decorrência, em mudanças em seu modelo operacional e financeiro. De maneira mais imediata, há

demandas e propostas em favor do aumento da oferta de recursos para o financiamento de projetos, sobretudo de países menos desenvolvidos, para fazer frente às contingências da pandemia de COVID-19, do fraco desempenho da economia global e da mudança do clima. O Brasil atualmente é o 12º maior cotista do BIRD, com 2,00% das quotas e direito a 1,92% dos votos.

No caso do FMI, suas quotas são revisadas e eventualmente modificadas a cada cinco anos. Essas revisões levam em conta uma fórmula para cálculo das quotas que foi modificada ao longo do tempo. A fórmula atual leva em conta quatro fatores: produto interno bruto (PIB), grau de abertura, variabilidade econômica e reservas internacionais. As modificações das quotas, quase sempre associadas a um aumento do capital do Fundo, não seguem diretamente os resultados da fórmula, mas resultam de uma negociação que toma a fórmula como base. O resultado prático é que os países desenvolvidos continuam a possuir uma fração dominante do poder de voto do Fundo. A crise de 2008 acelerou o processo de reformas.

As reformas de 2010 – 14ª Revisão Geral de Quotas – ampliaram o poder de voto do conjunto dos países em desenvolvimento de 42,1% para 44,7%. O Brasil foi um dos principais beneficiados pela reforma, uma vez que sua quota passou de 1,7% para 2,31%. Ainda assim, a quota do Brasil permaneceu inferior à italiana (3,16%) e praticamente igual à canadense (2,312%), economias menores à época do que a brasileira. O poder de voto dos principais membros dos BRICS aumentou: China (subiria da 6ª para a 3ª posição, atrás dos EUA e do Japão), Índia (da 11ª para a 8ª), Rússia (da 10ª para a 9ª) e Brasil (14ª para 10ª). Ainda assim, poder de voto conjunto dos BRICS (13,49%) permaneceu inferior ao dos EUA (16,47%). Para que a 14ª rodada de reformas de quotas (promoveu realinhamento de quotas e dobrou o montante de recursos regulares do fundo) tenha podido entrar em vigor, em 2016, foi necessária não apenas a aceitação de membros com ao menos 70% do total de quotas conforme 2010, mas também a entrada em vigor da emenda que reformou o Conselho Executivo, a qual dependia de aceitação por 3/5 dos membros e ao menos 85% do poder de voto (isto é, os EUA detinham poder de veto).

A 15ª revisão de quotas do FMI foi concluída em fevereiro de 2020, sem qualquer avanço no que diz respeito a alterações na fórmula de atribuição das quotas, em sua redistribuição ou nos aportes relativos a cada quota. Por outro lado, decidiu-se dobrar os montantes disponíveis para o Fundo sob os NABs no período 2021 a 2025. O contexto em que transcorreu a 15ª revisão foi muito diferente do da anterior, porque foi caracterizado pela recuperação das economias centrais, pela desaceleração da economia de alguns emergentes e por movimentos centrífugos ao multilateralismo (governo Trump, *Brexit*, fortalecimento do protecionismo e do nacionalismo).

A 16ª revisão das quotas foi concluída em dezembro de 2023, com o incremento em 50% do montante relativo a cada quota. Com isso, o total das quotas dos membros passaram de SDR 477,15 bilhões (cerca de US$ 640 bilhões) para cerca de SDR 715,7 bilhões (cerca de US$ 960 bilhões). Quando entrar em vigor, o FMI reduzirá o montante que obtém de empréstimo por meio do NAB, ao passo que os acordos de empréstimos bilaterais obtidos pelo fundo serão gradualmente encerrados. A 16ª revisão não promoveu alteração da distribuição das quotas, mas o Conselho Executivo informou o Conselho de Governadores sobre a importância e a urgência de promovê-la, com o intuito de melhor refletir as posições relativas dos membros na economia mundial e de resguardar as parcelas de quotas dos membros mais pobres. O Conselho de Governadores estabeleceu prazo de junho de 2025 para o desenvolvimento de uma nova fórmula para a distribuição das quotas, no âmbito da 17ª revisão.

Atualmente, o Brasil segue como 10º maior cotista do FMI, com 2,32% das quotas e 2,22% dos votos. Os cinco membros do BRICS ao final de 2023 detinham 14,82% das quotas, ainda bem atrás dos EUA (17,43%).

As propostas de reforma do FMI envolvem, além da atualização e do ajuste do sistema de quotas e dos direitos de votos, atualizar e ajustar os direitos especiais de saque às realidades da economia global contemporânea; realizar a reforma das regras de tomada de decisão; e facilitar e ampliar o acesso dos países a recursos do FMI, desvinculando tal acesso do sistema de quotas. Entre as sugestões de reforma, está a introdução de um critério de votação de dupla maioria, para que, em decisões consideradas importantes, seja necessária maioria não só de votos, mas também do número de Estados-Membros favoráveis, o que contribuiria para fortalecer a participação dos países em desenvolvimento. Dentro desse arranjo, caberia a definição de qual seria essa maioria, se seria maioria simples ou alguma forma qualificada. Essa fórmula permitiria ao Sul Global uma oportunidade de expressar sua opinião no processo decisório das instituições de Bretton Woods e a vetar programas e políticas que vão contra seus interesses. Trata-se de uma possível solução sugerida, mas que demandaria outros cuidados. Por exemplo, haveria a necessidade de limitar as quotas para, segundo a definição do que seria a maioria qualificada, evitar que algum país tivesse, sozinho, poder de veto. Além disso, haveria a necessidade de que um certo número de países fosse exigido para uma proposta ser rejeitada. Finalmente, as reformas de quotas deveriam ocorrer de forma mais frequente, para que sempre refletissem a realidade atual. Assim, a estrutura de quotas ficaria mais transparente, previsível e dinâmica.

Outro dos processos de reforma em curso na arquitetura financeira internacional é a criação de novas instituições ou mecanismos de financiamento ao desenvolvimento ou de socorro a desequilíbrios nos balanços de pagamentos, complementares às já existentes. Para mais detalhes a respeito, ver as seções sobre o BAII, sobre o NDB e sobre o ACR, mais adiante.

c) Brasil e a reforma do Sistema Financeiro Internacional

O interesse brasileiro no processo de reforma objetiva dar maior legitimidade e representatividade às instituições internacionais, cujas estruturas já não mais refletem a distribuição do poder internacional contemporâneo. Tal interesse não se restringe ao presente e pode ser comprovado por diferentes episódios históricos, desde sua participação na Conferência de Bretton Woods em 1944.

O atual engajamento brasileiro nas negociações, seja no G20, seja nos conselhos executivos e diretores das próprias organizações, comprova a atuação construtiva em favor de reforma que promova maior legitimidade e representatividade. O Brasil está disposto a assumir maiores responsabilidades no sistema internacional e defende reforma da arquitetura financeira internacional que conduza à maior representatividade de economias emergentes, como a brasileira, nas instituições internacionais, e conjunto de valores e princípios alinhados com a promoção de seus interesses nacionais, incluindo a promoção do desenvolvimento, a abertura e as reformas econômicas, a estabilidade macroeconômica e o fortalecimento da posição brasileira no sistema internacional.

O País, ademais, é um reconhecido construtor de consensos no regime multilateral. Nesse sentido, o Brasil tem posição privilegiada por ser país em desenvolvimento, estar entre as maiores economias do mundo e integrar diversos agrupamentos, coalizões e organizações que conformam e influenciam a arquitetura financeira internacional. A participação brasileira igualmente contribui para reforçar a promoção de interesses do mundo em desenvolvimento na tomada de decisões no sistema financeiro internacional.

Desde o surgimento do G20, o Brasil fortaleceu sua participação no sistema financeiro internacional, por exemplo por meio do aumento de seu poder decisório nas instituições de Bretton

Woods e nas mudanças ocorridas nas instituições da Basileia. A *expertise* brasileira em termos de solidez e regulação bancárias é exemplo para todo o mundo. O Brasil está presidindo o G20 a partir de dezembro de 2023, quando tem poder de agenda-setting e está dando continuidade aos esforços de promoção da reforma.

A participação do Brasil no NDB, que conta com presidente brasileiro desde julho de 2020, e o fato de ter sido um dos fundadores do BAII revelam que a contribuição para a reforma não se limita às instituições existentes, mas ao fortalecimento da arquitetura financeira global por meio de instituições complementares.

A atuação brasileira na reforma do sistema financeiro internacional está alinhada ao interesse em aceder à Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), o qual demonstra o compromisso brasileiro com uma série de princípios e políticas que contribuem para o fortalecimento da arquitetura financeira global. A acessão brasileira contribuirá para fortalecer a representatividade daquela organização.

Como eventuais desafios ao engajamento brasileiro no processo de reforma, seria possível mencionar os impactos da crise econômica por que vem passando o Brasil há alguns anos, o que, embora não tenha suscitado a necessidade de contração de empréstimos, dificulta a assunção de papel protagônico do País, por exemplo, na constituição do BAII ou em rodadas bilaterais de recapitalização do FMI.

II. Fundo Monetário Internacional (FMI)

O Fundo Monetário Internacional (FMI), sediado em Washington, tem 190 membros. É fruto da visão do Departamento do Tesouro norte-americano, sob Henry Morgenthau Jr. e Harry White, de que a desfragmentação dos regimes de pagamentos internacionais e sua estabilidade eram os elementos básicos para a retomada do comércio internacional.

O FMI foi criado com os seguintes objetivos:

1) ser uma instituição para consultas e colaboração sobre problemas monetários internacionais;
3) facilitar a expansão do comércio internacional para favorecer o emprego e a produção;
4) promover estabilidade cambial e evitar depreciações competitivas;
5) estabelecer um sistema de pagamentos multilateral e eliminar restrições de pagamentos;
6) fornecer recursos, "sob as devidas salvaguardas", para corrigir "desajustes" de balanço de pagamentos sem recorrer a medidas destrutivas da prosperidade; e
7) reduzir a duração e o grau dos desequilíbrios de balanço de pagamentos.

A estrutura de governança tanto do FMI como do Banco Mundial pouco se alterou desde sua criação, tendo sido mais ou menos reproduzida nas demais instituições financeiras multilaterais criadas posteriormente. A única modificação estrutural importante em sua governança foi a criação de órgão que reúne os países representados no Conselho Executivo em nível ministerial: o Comitê Monetário e Financeiro Internacional do FMI (IMFC, na sigla em inglês).

O órgão máximo do FMI é o Conselho (ou Assembleia) de Governadores (*Board of Governors*), formado pelos Ministros de Finanças ou Presidentes de Banco Central (em inglês normalmente denominados *Governors*) designados por todos os países-membros. São os responsáveis pela direção estratégica da organização e pelas decisões fundamentais, como aumento de quotas, aceitação de novos membros ou emendas ao acordo constitutivo. Reúnem-se apenas uma vez por ano e, na prática, boa parte de suas decisões são tomadas por voto postal, em regra avalizando propostas preparadas pelo Secretariado (*Staff*) e já examinadas pelo Conselho Executivo (*Executive Board*).

O Conselho Executivo do FMI é formado atualmente por 24 diretores executivos, que representam os países de sua *constituency*. Atualmente, todos são eleitos. Esse Conselho é responsável pela supervisão da gestão quotidiana da instituição e, entre outros, aprova os programas de socorro do Fundo, discute os exames anuais das políticas econômicas dos membros e define as orientações para a atuação do Secretariado. O poder de voto de cada diretor depende da soma dos votos dos países da *constituency* que ele representa. Os votos de cada país são uma função de uma alocação de "votos básicos" mais uma quantidade de votos proporcional à sua participação no capital do fundo (quotas). Os votos básicos, iguais para todos os participantes, são uma maneira de amenizar a assimetria na distribuição de quotas e assegurar aos países com quotas mais reduzidas um patamar mínimo de votos. As quotas no FMI determinam, além do poder de voto, o montante de recursos que um membro aportou ao Fundo e o quanto ele poderia pedir emprestado. Atualmente, o brasileiro Afonso Bevilaqua é um dos diretores executivos[2155].

O Secretariado é liderado por um diretor-gerente (*Managing Director*) eleito pelo Conselho Executivo cujos trabalhos preside (mas vota apenas em caso de empate). Assiste ainda às reuniões do Conselho de Governadores. A posição do diretor-gerente é, portanto, central na instituição,

---

[2155] A *constituency* brasileira compreende, além do próprio país, Cabo Verde, República Dominicana, Equador, Guiana, Haiti, Nicarágua, Panamá, Suriname, Timor-Leste e Trindade e Tobago.

pois, além de deter amplos poderes para conformar o Secretariado e designar seus componentes, controla a agenda do Conselho Executivo e participa das discussões e conformação das decisões políticas no nível ministerial. Como regra não escrita, parte da tradição, o dirigente máximo do FMI é sempre um europeu, e o número dois do Fundo é um norte-americano de confiança do Departamento do Tesouro.

Para mais detalhes sobre o processo de reforma do FMI, ver a subseção específica em seção anterior sobre a reforma do Sistema Financeiro Internacional.

III. Banco Mundial

O Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) foi criado, como o próprio nome já diz, para financiar a reconstrução e o desenvolvimento dos países afetados pela Segunda Guerra Mundial, passando, a partir da década de 1960, a focar-se sobre países em desenvolvimento. Seus objetivos são:

1) assistir na reconstrução e desenvolvimento, facilitando o investimento "para propósitos produtivos", incluindo a "restauração das economias destruídas pela guerra" e o encorajamento do desenvolvimento dos países menos desenvolvidos;
2) promover o investimento estrangeiro privado por meio de garantias ou participação em empréstimos;
3) promover o comércio e o equilíbrio do balanço de pagamentos pelo "desenvolvimento dos recursos produtivos";
4) priorizar os projetos "mais úteis e urgentes"; e
5) conduzir suas operações levando em conta o efeito sobre o investimento internacional e as condições dos negócios nos membros e "nos anos do imediato pós-guerra" ajudar a transição "dos tempos de guerra para uma economia de tempos de paz".

Atualmente, o Grupo Banco Mundial é formado cinco instituições:

1) o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), criado em 1944;
2) a Associação Internacional de Desenvolvimento (AID, na sigla em inglês), criada em 1960;
3) a Corporação Financeira Internacional (IFC, na sigla em inglês), criada em 1956;
4) a Agência Multilateral de Garantia de Investimentos, de 1998 (MIGA, na sigla em inglês);
5) o Centro Internacional para Resolução de Controvérsias sobre Investimentos (ICSID, na sigla em inglês), de 1966 – única instituição de que o Brasil não participa.

A estrutura do Banco Mundial é muito semelhante à do FMI: Conselho de Governadores (*Board of Governors*), Conselho de Administração/Diretoria Executiva (*Board of Directors*) e um Secretariado (*Staff*) liderado por um dirigente, no caso denominado presidente. Os governadores são em geral os ministros de Finanças, por vezes de Planejamento, Desenvolvimento, Relações Exteriores ou Cooperação Internacional. Os diretores executivos, que não são funcionários do Banco Mundial, mas, sim, apontados ou eleitos pelos membros dentro de suas *constituencies*, são hoje 25. Atualmente, o brasileiro Erivaldo Gomes é um dos diretores executivos[2156]. A lógica de quotas também segue racionalidade semelhante à do FMI.

A única modificação estrutural importante em sua governança foi a criação de órgão que reúne os países representados no Conselho de Administração ou Diretoria Executiva em nível ministerial: o Comitê Ministerial Conjunto dos Conselhos de Governadores do Banco e do Fundo sobre a Transferência de Recursos Reais para os Países em Desenvolvimento, conhecido como Comitê de Desenvolvimento (*Development Committee*, DC).

Como regra não escrita, parte da tradição, presidente do Banco Mundial é sempre um norte-americano. Em fevereiro de 2023, o presidente do Banco Mundial, David Malpass, anunciou que pretendia deixar o cargo em junho deste ano. Em maio, os diretores executivos do Banco escolheram o ex-CEO da Mastercard, o indiano naturalizado estadunidense Ajay Banga, indicado pelo presidente Joe Biden, como o próximo presidente, para um mandato de cinco anos. Dos 25 diretores, 24 votaram favoravelmente a Banga, e apenas o diretor russo se absteve.

[2156] A *constituency* brasileira compreende, além do próprio país, Colômbia, República Dominicana, Equador, Haiti, Panamá, Filipinas, Suriname e Trindade e Tobago.

Para mais detalhes sobre o processo de reforma do Banco Mundial, ver a subseção específica em seção anterior sobre a reforma do sistema financeiro internacional.

IV. Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)

a) Características gerais

O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), criado em 1959, é um banco regional que, segundo seu acordo constitutivo, tem por objetivo "contribuir para acelerar o processo de desenvolvimento econômico e social, individual e coletivo, dos países-membros regionais em vias de desenvolvimento". Com sede em Washington, possui aproximadamente dois mil funcionários e representação nos 26 membros latino-americanos e caribenhos[2157], além de escritórios regionais na Ásia e na Europa. É o mais antigo dos bancos regionais de desenvolvimento.

O BID conta com 48 membros. Desses, 26 têm direito a contrair empréstimos, os chamados membros mutuários[2158], todos latino-americanos ou caribenhos. Os demais são os membros não mutuários[2159]. Estados Unidos (EUA) e Canadá são os únicos membros não mutuários regionais. Os outros, dentre os quais se destacam China, Japão, Coreia do Sul e diversos países europeus, sobretudo ocidentais, são membros não mutuários não regionais. Os membros não mutuários, embora não tenham a capacidade de contrair empréstimos, beneficiam-se por poderem fornecer bens e serviços aos projetos financiados pelo BID, o que não é possível a não membros.

Em termos de estrutura institucional, o BID é dirigido pela Assembleia de Governadores, que conta com 48 membros, um para cada Estado-Membro, com distribuição desigual de poder de voto, conforme as contribuições individuais dos países para o capital social do banco. Normalmente, os governadores são funcionários de alto nível da área econômica dos governos, reunindo-se anualmente para tomar as decisões mais importantes da instituição, inclusive no que diz respeito às operações. A Diretoria Executiva, é composta por 14 membros e, respectivamente, 14 suplentes. Cada diretor executivo representa um grupo. O grupo do Brasil é composto apenas por Brasil e Suriname, possuindo, no âmbito desse órgão, poder de voto equivalente à soma das contribuições de ambos os países. Reúne-se, tipicamente, uma vez por semana, exercendo, como função primordial, a gestão das operações do banco, além de outras atividades delegadas pela Assembleia de Governadores. A Presidência, por sua vez, representa legalmente a instituição e elabora suas políticas gerais, sendo o seu ocupante eleito pela Assembleia de Governadores. Ainda, preside a Diretoria Executiva, mas não vota, exceto em caso de empate. O mandato do presidente é de cinco anos, com possibilidade de reeleição.

Inicialmente, no momento de sua criação, o BID possuía um capital social de US$ 1 bilhão, passando por nove rodadas de aumento nas seis décadas que se seguiram. Atualmente, portanto, o banco conta com um capital social de aproximadamente US$ 177 bilhões, responsável por definir o poder de voto de cada membro. Os 26 países mutuários somam, juntos, pouco mais de 50% do poder de voto total. Dentre estes, Brasil e Argentina são os países com o maior poder de voto, em patamar idêntico, 11% cada um. Individualmente, há somente um membro com poder de voto maior que o desses dois países, os Estados Unidos, que contam com 30% do total. Os países não regionais não mutuários, juntos, somam cerca de 16% do poder de voto. Na maior parte das

---

[2157] O BID é representado no Brasil por Morgan Doyle, tendo aberto um escritório de representação em São Paulo, em 2017, além da representação de Brasília.

[2158] Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, México, Peru, Venezuela, Bahamas, Barbados, Belize, Bolívia, Costa Rica, República Dominicana, Equador, El Salvador, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Jamaica, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Suriname, Trinidad e Tobago e Uruguai.

[2159] EUA, Canadá, Japão, Israel, Coréia do Sul, China, Alemanha, Áustria, Bélgica, Croácia, Dinamarca, Eslovênia, Espanha, Finlândia, França, Itália, Noruega, Países Baixos, Portugal, Reino Unido, Suécia e Suíça.

questões, portanto, os países mutuários, se unidos em torno de uma posição comum, possuem o poder de decisão, dado o sistema de votação em vigor, com utilização do critério da maioria absoluta. No entanto, em questões importantes, tais como aumento de recursos, admissão de novos membros, emendas ao acordo constitutivo, o quórum de votação necessário para a aprovação é de 75%, o que, na prática, dá poder de veto aos EUA.

Historicamente, os empréstimos do BID davam-se por meio de fundos provenientes de duas origens distintas: o capital ordinário, responsável por financiar projetos de caráter produtivo, e o Fundo para Operações Especiais (FSO), focado em operações com regras mais flexíveis, destinadas a países em que a situação financeira tornaria difícil o reembolso nas condições ordinárias. A partir de 2017, para evitar problemas de fluxo de caixa no FSO e para melhor assistir os países em condições financeiras delicadas, ambas as origens foram unificadas. Desde o seu 9º Aumento Geral de Capital (BID-9), o BID procura dedicar pelo menos 35% do volume de todos os seus empréstimos anuais a países pequenos e vulneráveis da região, lista que não inclui o Brasil. Além dos empréstimos, o BID também realiza assistência técnica aos países-membros, utilizando, nessa função, estratégias que procuram potencializar os efeitos de eventuais empréstimos realizados a esses mesmos países.

Em julho de 2019, os governadores do BID aprovaram a segunda atualização da estratégia institucional. Esta preconiza três prioridades estratégicas para o banco em sua atuação na América Latina e no Caribe:

1) inclusão social e igualdade;
2) produtividade e inovação; e
3) integração econômica regional.

Além disso, essa atualização confirma que, para abordar cada uma dessas três prioridades estratégicas, três questões transversais precisam ser consideradas:

1) igualdade de gênero, inclusão e diversidade;
2) mudança climática e sustentabilidade ambiental; e
3) capacidade institucional e o Estado de Direito.

Para acelerar os avanços nas três prioridades estratégicas, o Grupo BID precisa reforçar, além das três questões transversais, a mobilização de recursos e a utilização de tecnologia e inovação.

Para ser eleito à presidência do BID, o candidato precisa obter a maioria dos votos ponderados dos países e, ainda, o apoio de quinze dos 28 membros regionais. Em 2020, o governo Trump obteve êxito em eleger o candidato nomeado pelos EUA, Mauricio Claver-Carone, para a presidência do BID, em rompimento com a tradição de que um nacional dos membros mutuários ocupasse tal posição[2160]. Claver-Carone logrou o voto afirmativo de 23 membros regionais, os quais, juntos, somavam pouco mais de dois terços do capital votante do banco. Sua eleição ocorreu em um momento no qual havia a expectativa de que o Brasil fosse o membro a indicar o candidato favorito. Dessa maneira, a desistência do País de postular uma candidatura e o consequente apoio ao americano, no contexto de amizade dos presidentes Jair Bolsonaro e Donald Trump, foi essencial para garantir a eleição de Claver-Carone por uma margem confortável. Sua candidatura obteve, ainda, o apoio de outros sul-americanos, como Paraguai, Peru, Colômbia e Bolívia. As tentativas de obstrução regimental do processo eleitoral por países que a ela se opunham, como México e Argentina, não prosperaram.

[2160] Até então, os presidentes do BID haviam sido: o chileno Felipe Herrera (1960-1971), o mexicano Antonio Ortiz Mena (1971-1988), o uruguaio Enrique V. Iglesias (1988-2005) e o colombiano Luis Alberto Moreno (2005-2020).

Em 2022, após acusações de postura antiética, Claver-Carone foi destituído, sendo necessária a realização de novo pleito. A eleição contou com candidatos de cinco países: Brasil, Argentina, México, Chile e Trindade e Tobago. O Brasil foi o primeiro a oficializar a sua candidatura, indicando o então diretor do Fundo Monetário Internacional (FMI) para o Hemisfério Ocidental e ex-presidente do Banco Central do Brasil durante o governo de Michel Temer, Ilan Goldfajn. Este, além de ter ocupado tais posições, apresenta extenso currículo acadêmico e significativa carreira no setor privado. O processo foi marcado por incertezas, inclusive contando com oposição interna de alguns membros do governo brasileiro eleito, os quais tentaram adiar a escolha. A candidata argentina era considerada a mais forte ameaça ao êxito da candidatura brasileira, mas o país, após negociar posições relevantes na estrutura institucional do banco, inclusive uma vice-presidência, optou por retirar a candidatura de Cecilia Todesca Bocco, apoiando Goldfajn. Finalmente, o candidato brasileiro foi eleito, superando ambos os critérios de imediato, o que possibilitou que a eleição fosse concluída na primeira rodada. Ele arregimentou o apoio de 17 membros regionais, dois a mais que o mínimo necessário, somando, juntos, um total de mais de 80% do capital votante.

Para o governo brasileiro, a vitória de Goldfajn representou reconhecimento da plataforma apresentada ao BID pelo País, que prioriza três eixos centrais:

1) infraestrutura física e digital, com mobilização de recursos privados e criação de oportunidades para a integração regional;
2) combate à pobreza, desigualdade e insegurança alimentar; e
3) mudança do clima e biodiversidade.

De fato, esses foram pontos ressaltados no discurso de posse do novo presidente. Além disso, mencionaram-se a posição privilegiada do BID em promover mais diálogo em tempos de polarização e a possibilidade de a região contribuir para resolver os maiores desafios globais, notadamente em segurança alimentar e energia limpa.

b) O BID e o Brasil

O Brasil é um ator central na história do BID, o que está, em parte, relacionado à história econômica do País e sua inserção nas relações internacionais. Na década de 1930, a economia brasileira abandona o modelo liberal de gestão dos fluxos comerciais e financeiros, privilegiando um modelo "voltado para dentro", fundamentado na substituição de importações e na consequente industrialização da economia brasileira. Após a Segunda Guerra Mundial, acentua-se a busca por recursos externos voltados para o desenvolvimento interno. A inexistência de um Plano Marshall para a América Latina leva ao célebre Memorando da Frustração (1950), do chanceler Raul Fernandes. A Comissão Mista Brasil-EUA (CMBEU, 1950) é uma tentativa de resposta norte-americana às inquietudes brasileiras, realizando remessas de investimentos, que, no entanto, duram apenas poucos anos. Já sob Café Filho, na Conferência de Ministros das Finanças dos Países Americanos (1954), no Rio de Janeiro, o mandatário brasileiro propugna a criação de um banco de desenvolvimento interamericano, ideia que já era cogitada desde a I Conferência Pan-Americana (1889). Os EUA eram então contrários à proposta, argumentando que a existência do Banco Mundial e do Eximbank bastavam. No entanto, na mesma época, no sistema interamericano, os países latino-americanos concordavam que o financiamento ao desenvolvimento econômico era a melhor arma contra a difusão do comunismo pelo continente, uma ideologia dita "exógena".

Sob Juscelino Kubitschek (JK), no contexto da prevalência de tais preceitos ideológicos, o Brasil lança a Operação Pan-Americana (OPA) em 1958. A ideia da OPA, contida na troca de

correspondências entre os presidentes JK e Eisenhower, envolvia um programa de investimentos, assistência técnica e estabilização dos preços de produtos primários. Nesse contexto, na viagem de John Foster Dulles, secretário de Estado norte-americano, ao Brasil (1958), já se cogita o apoio à criação de um de uma instituição regional voltada ao desenvolvimento. Na Organização dos Estados Americanos (OEA), para tal fim, é criado o Comitê dos 21, que recomenda a criação de um banco de desenvolvimento (1959), satisfazendo desejo antigo dos países latino-americanos. No mesmo ano, já entra em vigor o Convênio Constitutivo do BID, dada a rápida ratificação dos países e os depósitos iniciais de capitais.

O BID, segundo dados de dezembro de 2023, já havia completado 1.191 projetos no Brasil e, nesse sentido, é o principal parceiro multilateral do Brasil. Em 2019, o Grupo BID representava 37% do financiamento multilateral e 22% do financiamento externo do País, destacando-se as operações contratadas pelos estados da federação. A carteira ativa de operações com garantia soberana no Brasil, então, era de aproximadamente US$ 13,2 bilhões e estava composta por 93 empréstimos distribuídos nas cinco regiões do país. Nos últimos cinco anos, o Brasil lidera em número de projetos do BID, em todas as categorias contabilizadas, quais sejam, operações com garantia soberana, operações sem garantia soberana, operações não reembolsáveis e em linhas de crédito e programas. A área abrangida pelos projetos que mais se destaca é a de reforma e modernização do Estado, seguida da área de saneamento básico. A Estratégia do Banco para o País (EBP) 2019-2022 do Brasil está baseada em quatro pilares estratégicos:

1) aperfeiçoar o clima de negócios e reduzir as lacunas de infraestrutura para melhorar a competitividade;
2) impulsionar a integração internacional e nacional para incrementar a capacidade produtiva;
3) construir um setor público mais efetivo que promova a sustentabilidade fiscal; e
4) reduzir a desigualdade social e de oportunidades através do aumento da eficiência das políticas públicas.

A estratégia apoiará de forma transversal os desafios relacionados com:

1) gênero e diversidade;
2) sustentabilidade ambiental e mudança do clima; e
3) inovação e transformação digital.

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e o BID assinaram, em agosto, uma parceria que irá destinar R$ 4,5 bilhões (US$ 900 milhões) para microempreendedores individuais (MEI) e pequenas e médias empresas da Amazônia Legal. O grupo Coalizão Verde, que conta com a presença de 19 bancos públicos, é o responsável por esses investimentos. A iniciativa tem como principal objetivo garantir a preservação e o desenvolvimento econômico da região amazônica. Em novembro, o vice-presidente e ministro, Geraldo Alckmin, e o presidente BID, Ilan Goldfajn, assinaram uma carta de intenções que prevê iniciativas para facilitar o comércio e promover exportações do Brasil.

O ministro Mauro Vieira recebeu o presidente do BID, Ilan Goldfajn, à margem do 6º Fórum Brasil de Investimentos, em novembro de 2023. Goldfajn indicou o grande interesse do BID em apoiar a presidência do Brasil no G20, inclusive por meio de estudos e análises em temas como meio ambiente e combate à mudança do clima, segurança alimentar e alívio ao endividamento de países em desenvolvimento.

V. Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF)

A então Corporação Andina de Fomento (CAF) é um banco de desenvolvimento fundado em 1970 por Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela, para ajudar na criação de condições econômicas adequadas à conformação de um mercado comum latino-americano. Originalmente, a CAF foi concebida como instrumento para ajudar os países do Pacto Andino a atingir os objetivos constantes do Acordo de Cartagena, de 1969. A CAF expandiu-se para muito além do Pacto Andino e, embora siga sendo parte do Sistema Andino de Integração, desde 2010 passou a utilizar em seus informes o nome de Banco de Desenvolvimento da América Latina, mantendo a sigla original, e atualmente é composto por 21 países, sendo 19 da América Latina e Caribe (inclusive, desde 2009, o Brasil), além de Portugal e Espanha, e treze bancos privados da região. Os mais recentes ingressos como países-membros foram os de República Dominicana e Honduras. A sede do CAF é em Caracas, Venezuela.

O objetivo do CAF, conforme emendas ao Protocolo Constitutivo, que estão em vigor desde 2005, é promover o desenvolvimento sustentável e a integração regional, mediante a prestação de serviços financeiros múltiplos a clientes dos setores público e privado dos países acionistas. Para tanto, o CAF desempenha funções como efetuar estudos para identificar oportunidades de investimento e preparar projetos, difundir os resultados desses estudos, proporcionar assistência técnica e financeira, emitir debêntures e outras obrigações, promover a captação de recursos e conceder empréstimos.

Desde 2022, o CAF conta com um capital autorizado de US$ 25 bilhões. O capital divide-se em ações de capital ordinário (US$ 18 bilhões, distribuídas em séries A, B e C) e ações de capital de garantia (US$ 7 bilhões, distribuídas em séries B e C)[2161].

A Assembleia de Acionistas, órgão supremo do CAF, pode-se reunir em sessão ordinária ou extraordinária, de acordo com a matéria submetida para sua consideração. Ela é composta pelos acionistas das séries A, B e C. Cabe à Assembleia Ordinária, dentre outras funções, eleger membros do Diretório. Na Assembleia Extraordinária, desde que o tema conste da convocatória, são adotadas decisões acerca do capital social do CAF (incrementos e reduções), da localização de sua sede, de sua eventual dissolução e de qualquer outro assunto expressamente submetido a sua consideração e que não seja de competência de outro órgão. Modificações do Convênio Constitutivo, em temas administrativos, também são de competência da Assembleia de Acionistas – ela ainda sugere emendas a serem aprovadas pelas Partes Contratantes. O Diretório é composto por representantes dos acionistas das séries A, B e C. Compete ao Diretório, por exemplo, estabelecer a dirigir a política financeira, creditícia e econômica do CAF, nomear e remover o presidente-executivo, aprovar o orçamento anual proposto pelo presidente-executivo e aprovar operações de crédito. O presidente-executivo é o representante legal do CAF, exercendo sua administração e direção. Ele participa das sessões do Diretório, com direito a voz, mas sem direito a voto. Seu mandato é de cinco anos, permitida a recondução. O atual presidente-executivo é o advogado colombiano Sergio Díaz-Granados.

Há, ainda, a Secretaria Geral, cujo propósito é velar pelas relações do banco com instituições e governos. A atual secretária-geral é a boliviana Alejandra Claros. O cargo mais alto detido por um brasileiro, atualmente, é a vice-presidência do setor privado, ligada à Secretaria Geral, ocupada por Jorge Arbache.

[2161] Lista dos acionistas, por série, pode ser consultada em: https://www.caf.com/media/4661484/accionistas-portugues.pdf.

O CAF já prestou diversos serviços no Brasil. Em 2022, sua carteira, no País, era de US$ 2,7 bilhões. Naquele ano, foram aprovados projetos totalizando US$ 1,8 bilhões, mas apenas US$ 606 milhões teriam sido desembolsados. Atualmente, o CAF, por pedido do Ministério da Fazenda, participa do projeto de integração da hidrovia Brasil-Uruguai. Entre outros projetos com participação do banco, podemos destacar o programa “+Mogi Ecotietê”, com montante aprovado de US$ 69 milhões, ou o programa “Sanear”, com US$ 50 milhões aprovados.

VI. FONPLATA

O FONPLATA é um banco de desenvolvimento cuja principal missão é apoiar a integração dos países-membros para consolidar um desenvolvimento harmônico e inclusivo, mediante operações de crédito e recursos não reembolsáveis do setor público. Atualmente, o FONPLATA é composto por cinco membros plenos: Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai; além de dois membros observadores: Chile e Peru.

O processo de criação do FONPLATA associa-se à história da integração no Cone Sul. Assinada em 1968, a Ata de Santa Cruz de la Sierra deu início ao processo de integração e coordenação para identificar as necessidades na área de influência da Bacia do Prata. Após a I Reunião Extraordinária dos Chanceleres da Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai, o Tratado da Bacia do Prata foi assinado, em Brasília, em 23 de abril de 1969. O FONPLATA, por sua vez, foi criado, em 1974, sob o nome de Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA, na sigla em espanhol), pelos governos desses cinco países. Em 1994, o FONPLATA foi transformado em um banco de desenvolvimento regional e adquiriu a denominação FONPLATA – Banco de Desenvolvimento. A sede do banco está localizada na cidade de Santa Cruz de la Sierra, na Bolívia, e os escritórios operativos ficam em Buenos Aires, Brasília, Assunção e Montevidéu.

A estrutura institucional do FONPLATA é composta por uma Assembleia de Governadores, uma Diretoria Executiva e uma Presidência Executiva. A Assembleia de Governadores é o órgão máximo do FONPLATA e é integrada por cinco governadores regulares e cinco governadores suplentes, indicados pelos países-membros. Reúne-se ordinariamente uma vez por ano ou em reunião extraordinária, de acordo com o assunto encaminhado a sua consideração. A Assembleia determina o destino dos lucros recebidos pelo FONPLATA, aprova o relatório anual da Diretoria e os estados financeiros devidamente auditados. Além disso, escolhe o presidente-executivo de acordo com as regras estabelecidas no Convênio Constitutivo, nomeia os auditores externos e avalia qualquer outro assunto que seja expressamente direcionado a ele. Os representantes do Brasil (2023) na Assembleia são Renata Amaral (titular; Secretária de Assuntos Internacionais e Desenvolvimento no Ministério do Planejamento e Orçamento) e Leonardo Diniz Lahud (suplente; Secretário Adjunto de Assuntos Internacionais e Desenvolvimento no Ministério do Planejamento e Orçamento).

A Diretoria Executiva é o órgão responsável pela condução das operações do banco. É composto por cinco diretores titulares e suplentes nomeados pelos países-membros. A Diretoria Executiva estabelece as políticas do FONPLATA, aprova operações de crédito ou outras operações que estejam dentro dos objetivos do banco de desenvolvimento. Os representantes do Brasil (2023) na Diretoria são João Luís Rossi (titular; Diretor de Programa no Ministério do Planejamento e Orçamento) e Leonardo Lima Chagas (suplente; Coordenador Geral para Bancos Multilaterais no Ministério do Planejamento e Orçamento).

A Presidência Executiva exerce a representação legal do FONPLATA, bem como a direção geral e a administração da instituição. Conta com um conselho consultivo integrado por especialistas da comunidade econômica, financeira e de negócios da região e tem como função principal apoiar a análise dos objetivos estratégicos do organismo. A atual presidente-executiva do FONPLATA é a brasileira Luciana Botafogo, que possui vasta experiência na administração do banco, tendo atuado como presidente-executiva interina de setembro de 2022 a 21 de abril de 2023 e, anteriormente, como gerente de Operações e Países, de 2018 a 2022. Seu mandato é de cinco anos, encerrando-se em abril de 2028.

O banco financia projetos nas áreas de infraestrutura, desenvolvimento social, produção, comércio, meio ambiente e outras. Entre os projetos financiados pelo FONPLATA estão obras de saneamento básico, construção de rodovias, modernização de portos e de aeroportos e projetos para o desenvolvimento de pequenas e médias empresas.

O FONPLATA concede empréstimos apenas a seus países-membros e as operações são caracterizadas por serem acompanhadas pela garantia soberana de cada país. O foco das operações está em pequenos e médios projetos de desenvolvimento, com um valor médio de US$ 30 milhões. Seu objetivo é enfocar a integração regional das áreas mais vulneráveis, principalmente nas regiões de fronteira com especial interesse nas desigualdades físicas, econômicas e sociais da região.

O banco possui um órgão de conexão em cada país-membro, com o qual se realiza, anualmente, a programação das operações a serem financiadas (estudos de pré-investimento ou projetos de investimento). No Brasil, o órgão de conexão é a Secretaria de Assuntos Econômicos Internacionais (SAIN) do Ministério da Fazenda.

Atualmente, o FONPLATA financia apenas o setor público. Em 2019, foi estabelecida uma linha de financiamento para operações de risco não soberano. Inicialmente, essa linha destina-se a bancos de desenvolvimento, mas também inclui instituições nacionais e subnacionais, empresas públicas ou empresas mistas, todas com capital majoritariamente público.

O mais recente Plano Estratégico Institucional (PEI) do FONPLATA cobre o período 2022-2026. O PEI deve focar-se no cumprimento de um conjunto de objetivos estratégicos interligados e servir como plataforma para a definição das políticas e atividades a serem desenvolvidas pelo banco no período definido.

O Brasil é um dos membros plenos do FONPLATA e tem sido um dos principais beneficiários de financiamento do banco. O País recebeu investimentos em projetos de infraestrutura, como a construção de estradas e a melhoria do transporte público. Além disso, o FONPLATA também tem apoiado projetos de desenvolvimento social e econômico em regiões menos desenvolvidas do Brasil.

Os projetos financiados pelo FONPLATA no Brasil são os seguintes, por ano de aprovação:

1) Projeto de Transporte e Mobilidade Urbana de Criciúma/SC II (2021);
2) Projeto Acelera Palhoça/SC: Infraestrutura Urbana da Região Sul e do Frei Damião (2021);
3) Programa de Mobilidade e Desenvolvimento Urbano do Sorocaba/SP (2021);
4) Programa Integrado de Saneamento e Recursos Hídricos Indaiatuba/SP – Rio Jundiaí Limpo (2021);
5) Projeto de Desenvolvimento Urbano e Mobilidade do Presidente Prudente/SP (2020);
6) Programa de Desenvolvimento Urbano de Cascavel – PDU Cascavel/PR (2020);
7) Programa de ações estruturantes de São Gonçalo do Amarante/RN – PAES (2020);
8) Melhoramento da Infraestrutura Viária e Mobilidade Urbana do Município de Tubarão/SC (2019);
9) Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira na Cidade de Ponta Porã/MS – Fronteira do Futuro (2019);
10) Programa de Reordenamento Urbano e Melhorias Ambientais em Vila Velha/ES (2019);
11) Programa Itajaí/SC 2040 – Moderna e Sustentável (2018);
12) Programa Eixo Ecológico Linha Verde Região Leste Joinville/SC (2017);
13) Projeto de transporte e mobilidade urbana de Criciúma/SC (2017);
14) Programa de Desenvolvimento Integrado de Corumbá/MS (2014);
15) Melhoramento e ampliação da infraestrutura urbana de Cachoerinha/RS (2008);
16) Projeto de melhoramento e expansão da infraestrutura viária de Chapecó/SC (2007);

17) Execução do Programa de Recuperação das Áreas Degradadas do Córrego Imbirussu/MS (2007);
18) Eixo Ecológico Leste e Estruturação de Parques Ambientais (2006); e
19) Execução del Programa de estruturação e assentamentos habitacionais da cidade de Curitiba/PR (2006).

Para a relação entre o FONPLATA e o Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM), ver seção sobre Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) no capítulo 4.

VII. Banco do Sul

O Banco do Sul é uma instituição financeira regional criada, em 2007, por sete países sul-americanos: Argentina, Bolívia, Brasil, Equador, Paraguai, Uruguai e Venezuela. O objetivo do Banco do Sul é promover a integração regional e a cooperação econômica entre os países da região.

A ideia original do banco surgiu em reunião de Lula e Kirchner em 2002. Em 2003, na cúpula do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) em Assunção, no Paraguai, os presidentes dos países-membros do bloco foram convidados a participar do projeto: foi proposta a formação de um instituto monetário e a criação de uma moeda comum, cuja cunhagem começaria no final de 2003. A intenção era que essa instituição constituísse um dos pilares da integração latino-americana. O processo, contudo, não avançou.

Em 2007, foi assinado, em Buenos Aires, o Memorando de Entendimento para a Constituição do Banco do Sul, discutido entre fevereiro e março. O memorando é assinado por Venezuela, Bolívia e Argentina. Este documento incorpora a criação de uma subsede em La Paz, na Bolívia – em adição à sede prevista para Caracas, na Venezuela –, e a atribuição da coordenação e da elaboração do instrumento normativo do banco ao Ministério de Planejamento e Desenvolvimento da Bolívia.

Ainda em 2007, em maio, é assinada a Declaração de Quito. O presidente do Equador, Rafael Correa, e os ministros da Economia de Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai, Venezuela e Equador participam de reunião para promover "as diretrizes gerais da nova arquitetura financeira regional". Os países anunciam o lançamento do Banco do Sul como um banco sul-americano de desenvolvimento. Também é analisada a possibilidade de promover o conceito de "fundo de estabilização", a partir do fortalecimento do Fundo Latino-Americano de Reservas (FLAR). Decidiu-se continuar com o desenvolvimento de um sistema monetário regional, para estimular a criação de uma moeda única regional. Também foi decidido convidar os países-membros da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) a participar da nova instituição. Concordou-se em promover, no futuro próximo, a assinatura do documento de fundação da instituição.

A fundação do Banco do Sul foi feita em Buenos Aires, em 9 de dezembro de 2007. Totalizando capital inicial de US$ 7 bilhões, os aportes previstos por país eram:

1) Argentina: US$ 2 bilhões;
2) Brasil: US$ 2 bilhões;
3) Venezuela: US$ 2 bilhões;
4) Equador: US$ 400 milhões;
5) Uruguai: US$ 400 milhões;
6) Bolívia: US$ 100 milhões; e
7) Paraguai: US$ 100 milhões.

Em 28 de setembro de 2009, foi finalmente assinado, por esses sete países, o Acordo Constitutivo do Banco do Sul em Porlamar, Isla Margarita, Venezuela, no marco da Cúpula América do Sul-África (ASA). O tratado estipula que, para sua entrada em vigor, se deve contar com a ratificação de quatro dos sete membros (metade mais um de seus membros), que, por sua vez, representem ao menos dois terços do capital subscrito. A instituição começou a operar em 2011, mas o acordo constitutivo só entrou formalmente em vigor em 2012, após as ratificações de Argentina, Equador, Uruguai e Venezuela.

O Banco do Sul tem sede em Caracas, na Venezuela, e possui escritórios em Buenos Aires e La Paz. Além dos sete membros fundadores, Chile e Peru são membros observadores. O Brasil é um dos membros fundadores do Banco do Sul, mas ainda não tem o *status* de membro pleno,

porque não ratificou seu acordo constitutivo. A Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados chegou a aprovar o documento em 2013, mas não houve evolução significativa desde então. Em 2020, o Uruguai decidiu sair da organização, argumentando que não participaria de iniciativas baseadas em "alinhamento ideológico".

O objetivo do Banco do Sul é financiar o desenvolvimento econômico, social e ambiental dos países-membros da UNASUL, fortalecer a integração e reduzir as assimetrias entre eles. Para isso, presta assistência de crédito para financiar projetos no âmbito territorial do bloco em diversas áreas, como setores sociais (saúde, educação, cultura, esportes, luta contra à pobreza etc.) e setores-chave da economia.

O banco busca oferecer uma fonte adicional de crédito, em complemento às instituições existentes. Poderia atuar, por exemplo, em apoio a projetos conjuntos entre Brasil e outros países ou entre empresas brasileiras e estrangeiras, em complementação a fontes de financiamento brasileiras, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que possui limitações em sua atuação no exterior.

A estrutura institucional do Banco do Sul é composta por um Conselho de Administração, um Conselho Executivo e um Conselho Consultivo. O Conselho de Administração é formado por um representante de cada país-membro e é responsável por definir as políticas gerais do banco. O Conselho Executivo é responsável pela gestão operacional do banco. Finalmente, o Conselho Consultivo tem a função de assessorar o Conselho de Administração.

VIII. Fundo Latino-Americano de Reservas (FLAR)

O Fundo Latino-Americano de Reservas (FLAR) foi criado em 1978, sob o nome de Fundo Andino de Reservas (FAR), como uma resposta à necessidade de Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela de contarem com uma instituição financeira própria, para lidar com desequilíbrios no setor externo de suas economias e facilitar a integração regional. O FAR foi o segundo acordo financeiro regional do mundo. O nome atual foi adotado em 1989, quando se decidiu ampliar o fundo para toda a América Latina. Hoje, o FLAR é uma das instituições comunitárias do Sistema Andino de Integração, assim como o Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF, na sigla em espanhol).

Sediado em Bogotá, na Colômbia, o fundo ajuda os membros em dificuldade em suas balanças de pagamento, outorgando créditos e garantias de empréstimos, melhora as condições de investimento das reservas internacionais de seus membros e contribui para a harmonização de suas políticas cambiais, monetárias e financeiras. Portanto, além de ajudar com desequilíbrios estruturais no setor externo da economia de um membro, contribui com auxílios de liquidez e recursos de contingência. Até agosto de 2022, o Fundo contava com um total de US$ 1,4 bilhão em empréstimos vigentes, com Costa Rica e Equador.

O FLAR conta com personalidade jurídica de direito internacional. Todos os países da América Latina e do Caribe podem tornar-se membros plenos do fundo, por meio de adesão a seu Convênio Constitutivo, ou, opcionalmente, por meio de vínculos diretos de seus bancos centrais, sob a categoria de "banco central associado"[2162]. Os membros plenos realizam aportes ao FLAR, podendo usufruir dos produtos e serviços oferecidos pelo fundo e da participação nos resultados de cada exercício financeiro, e são membros do Diretório e da Assembleia, com direito a voto, sempre que mantiverem aporte de capital igual ou superior a US$ 250 milhões[2163]. A única diferença para a categoria de banco central associado é que essas instituições podem participar de reuniões da Assembleia, mas sem direito a voto. Hoje, há oito membros plenos: Costa Rica, Uruguai, Paraguai[2164], e os cinco membros originais – Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela. O Banco Central do Chile tornou-se banco central associado em 2022. Em 2011, durante reunião da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), o então ministro da Fazenda do Brasil, Guido Mantega, anunciou que o País iniciaria conversas para adesão ao FLAR, mas não houve avanços concretos nesse sentido.

A estrutura do FLAR compreende três órgãos administrativos: Assembleia de Representantes, Diretório e Presidência Executiva. A Assembleia, autoridade máxima do fundo, é composta pelos ministros da Fazenda ou das Finanças dos membros (ou o funcionário correspondente designado pelo governo) e reúne-se uma vez por ano. Compete-lhe formular as políticas gerais do fundo, aprovar seu orçamento anual, aprovar reservas e distribuição de lucros e aprovar o ingresso de novos membros.

O Diretório é composto pelos governadores dos bancos centrais dos membros plenos, pelos governadores dos bancos centrais associados e pelo presidente-executivo do FLAR, que também chefia o Diretório. Cabe ao Diretório formular políticas e estratégias do fundo dentro das políticas gerais definidas pela Assembleia, aprovar empréstimos ou garantias de apoio a balanças de pagamento, estabelecer linhas de financiamento do fundo e fazer recomendações à Assembleia

[2162] Categoria criada em julho de 2021, por decisão da Assembleia, mediante recomendação do Diretório.
[2163] Esta condição aplica-se apenas aos membros que aderirem depois de 2021.
[2164] Esses países se tornaram membros, respectivamente, em 2001, 2008 e 2015.

quanto a orçamento, reservas, distribuição de lucro e ingresso de novos membros. As decisões da Assembleia e do Diretório demandam, em regra, uma maioria de três quartos dos presentes.

A Presidência Executiva é o órgão técnico do fundo. O presidente-executivo é eleito pelo Diretório para períodos de três anos, sendo permitida a reeleição. Entre suas competências, estão, além de presidir o Diretório, sem voto, recomendar ao órgão políticas e estratégias, aprovar empréstimos e outros apoios de contingência e de liquidez, administrar o fundo e conduzir suas operações para a consecução de seus objetivos institucionais. Desde 2017, o atual presidente-executivo do FLAR é o economista colombiano José Darío Uribe.

IX. Instituições de Basileia

Já em 1930, foi criado o Banco de Compensações Internacionais (BIS, na sigla em inglês), uma organização internacional que visa "promover a cooperação entre os bancos centrais e outras agências na busca de estabilidade monetária e financeira". Era formado inicialmente pelos bancos centrais de Alemanha Ocidental (RFA), Bélgica, Estados Unidos (EUA), França, Itália, Japão, Reino Unido e Suíça. Sua função inicial era administrar os valores que seriam pagos pela Alemanha aos demais países como sanção compensatória pós-Primeira Guerra Mundial, como estipulava o Plano Young. Porém, com o aprofundamento da crise na década de 1930, o banco passa a operar atividades de cooperação entre os bancos centrais das nações criadoras, como operação de câmbio, depósitos de ouro e pagamentos postais internacionais. Sediado na Basileia, na Suíça, atualmente reúne 63 bancos centrais de todo o mundo[2165], representando 95% do produto interno bruto (PIB) global. Considerado "o banco dos bancos centrais", constitui um fórum privilegiado para discussão ao mais alto nível de questões relativas ao sistema financeiro internacional e ao papel dos bancos centrais. O Brasil, na figura do presidente do Banco Central do Brasil (BACEN), atualmente é membro do conselho do BIS.

Os primeiros movimentos efetivos no sentido de se construir uma cooperação regulatória no âmbito do sistema financeiro internacional ocorreram como reflexo das crises financeiras e bancárias que principiaram a emergir no cenário internacional nos anos 1970. A primeira instituição criada com este fito foi o Comitê de Supervisão Bancária de Basiléia. O Comitê de Basiléia foi criado em 1974 pelos representantes dos bancos centrais do G10, em resposta ao colapso do Penn Central Bank nos EUA e do banco alemão Bankhaus I.D. Herstatt. Ele é uma organização que congrega as autoridades responsáveis pela regulação e supervisão bancária de diversos países, visando fortalecer a solidez dos sistemas financeiros através do melhoramento das práticas de supervisão bancária de forma cooperada e do aprimoramento das ferramentas de fiscalização internacional. O Comitê tem por principais atividades; a troca de informações e a cooperação para a melhoria do setor financeiro e bancário; a supervisão, prevenção e identificação dos riscos; promover e estabelecer padrões globais mínimos de regulação prudencial e supervisão bancária – normas e diretrizes de boas práticas; suprir as lacunas na regulação e supervisão internacional; monitorar a aplicação de suas normas. Em seu bojo foram negociados os três Acordos de Capital da Basileia – os Acordos da Basileia.

Ainda vinculado ao BIS, estão o Comitê sobre o Sistema Financeiro Global (CGFS, na sigla em inglês) e o Comitê sobre Sistemas de Pagamentos e Infraestruturas de Mercado (CPMI, na sigla em inglês).

Outro importante fórum internacional neste âmbito foi o Fórum de Estabilidade Financeira (*Financial Stability Forum*, FSF). O FSF foi criado pelo G7, em 1999, tendo sido uma das mais importantes organizações voltadas à cooperação regulatória do sistema financeiro internacional. Tal organização tinha por objetivo a criação de um fórum de discussão a nível internacional, a fim de aumentar a cooperação e o intercâmbio de informações entre os diversos órgãos da governança do sistema financeiro (nacionais e internacionais), bem como com as instituições financeiras internacionais com o fito de se alcançar uma padronização regulatória visando a estabilidade do Sistema Financeiro Internacional. O FSF apresentava uma composição híbrida, sendo formado por Estados tomados individualmente, organizações internacionais (FMI, Banco Mundial, BIS e Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico – OCDE), fóruns regulatórios

---

[2165] O Banco Central da Rússia está suspenso, entretanto, desde março de 2022.

transgovernamentais e associações privadas, garantindo assim a representação dos múltiplos interesses que compõem o cenário financeiro internacional.

O FSF foi substituído, em 2009, pelo Conselho de Estabilidade Financeira (*Financial Stability Board*, FSB), também com composição híbrida: representantes de Estados, instituições financeiras internacionais e outros organismos internacionais de normatização. O FSB tem a finalidade de coordenar, em nível internacional, o trabalho das autoridades financeiras nacionais e dos organismos internacionais de normatização, no desenvolvimento de políticas regulatórias e de supervisão do setor financeiro. Além disso, o FSB busca manter o equilíbrio dos mercados financeiros nacionais e internacionais. Os elementos centrais tratados no FSB são:

1) construir sistemas financeiros mais resilientes;
2) diminuir riscos decorrentes das instituições “*too big to fail*”;
3) tratar riscos inerentes ao sistema bancário paralelo; e
4) tornar os mercados de derivativos mais seguros.

O Brasil participa do FSB desde sua criação, em abril de 2009, e mantém no corpo decisório máximo do Conselho, a Plenária, três assentos: BACEN, Ministério da Fazenda e Comissão de Valores Mobiliários (CVM).

X. G7

a) Características gerais

O G7 é um foro informal composto por Alemanha, Canadá, Estados Unidos (EUA), França, Itália, Japão e Reino Unido, sete democracias entre as economias industriais mais avançadas do mundo, segundo os critérios do Fundo Monetário Internacional (FMI). Somados, os membros do G7 representam cerca de 45% do produto interno bruto (PIB) em termos nominais[2166] e 10% da população mundial. A União Europeia (UE) participa do foro na qualidade de membro "não enumerado"[2167], sem assumir a presidência rotativa anual. Também são convidados para as cúpulas representantes de países emergentes, de territórios e de países não membros que sediem os encontros[2168] e de organizações internacionais como o FMI, o Banco Mundial e a Organização das Nações Unidas (ONU).

O G7 se apresenta como um grupo unido por valores compartilhados: liberdade, democracia, primado do Estado de Direito e respeito aos direitos humanos, prosperidade e desenvolvimento sustentável. Foi em coerência com esses valores que o grupo foi revitalizado em detrimento do G8 em 2014, quando a Rússia foi excluída devido à anexação da Crimeia.

A Cúpula Anual de Chefes de Estado e de Governo é o principal evento do G7, preparado ao longo de cada presidência de turno por vários processos ministeriais especializados, reuniões de grupos de trabalho em diversas áreas e seleção dos temas de cada cúpula pelos *sherpas*, também encarregados da articulação de posições conjuntas a respeito de temas prioritários. Além disso, os ministros de Economia e Finanças dos países-membros se reúnem pelo menos duas vezes ao ano. Ao final de cada cúpula, os chefes de Estado e de Governo publicam um comunicado conjunto. Embora as decisões do G7 não sejam vinculantes, seu impacto político se manifesta na influência sobre outros países e organizações internacionais.

O G7 não tem personalidade jurídica, secretariado ou representação permanente de seus membros. Devido à informalidade da estrutura do grupo, o papel do país na presidência de turno é particularmente importante.

b) Histórico

A ideia de encontros de cúpula entre as economias industriais mais avançadas já havia sido aventada antes da década de 1970, mas o choque do petróleo de 1973 acelerou o processo. Em 1973, o secretário do Tesouro norte-americano, George Schultz, reuniu-se, no contexto das discussões sobre a nova realidade do sistema monetário internacional, com os ministros de Finanças da Alemanha Ocidental (RFA), Helmut Schmidt, da França, Giscard D'Estaing, e do Reino Unido, Anthony Barber. Mais tarde no mesmo ano, Schultz propôs a inclusão do Japão no grupo, e o G5 começou a reunir-se em nível de altos funcionários. Em 1975, idealizado pelo já chanceler federal alemão, Helmut Schmidt, e pelo já presidente francês, Valéry Giscard d'Estaing, em meio à crise econômica nos países centrais, surge, na França, o G6, com a inclusão da Itália, ao qual, um ano depois, se soma o Canadá, a pedido dos EUA, formando o G7 original, com foco em políticas econômicas monetárias. O G7 teve um claro objetivo de se constituir em diretório da

---

[2166] A participação do G7 no PIB mundial era de 70% no final dos anos 1980.

[2167] https://agriculture.ec.europa.eu/international/international-cooperation/international-organisations/g7_en

[2168] Porto Rico, em 1976, Rússia (pré-G8), em 1996, e Bélgica, em 2014 (após a suspensão da cúpula que teria ocorrido em junho do mesmo ano em Sochi, Rússia) sediaram cúpulas do G7.

economia mundial. A partir de 1977, a então Comunidade Econômica Europeia (CEE) começou a participar do grupo.

O G7 manteve um núcleo conformado pela reunião de ministros de Finanças, herdeira do G5, ao qual se sobrepôs a estrutura de preparação das cúpulas, onde se discutiam também temas políticos. Essa estrutura era liderada pelos *sherpas*, ou seja, os representantes pessoais dos líderes que, em analogia ao alpinismo nos Himalaias, eram responsáveis por conduzi-los com segurança ao *summit* ("cúpula"). Realizadas uma vez ao ano, as cúpulas do G7 tornaram-se eventos seguidos com grande atenção e expectativa de grandes decisões econômicas e políticas.

Na década de 1980, o G7 começou a tratar de temas relativos à paz e à segurança internacionais no contexto da Guerra Fria, como a Guerra Irã-Iraque e a ocupação da Afeganistão pela União Soviética (URSS), além de temas como coordenação de políticas econômicas entre os países do bloco ocidental, segundo o Consenso de Washington, e liberalização do comércio internacional, no contexto das rodadas do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT, na sigla em inglês). O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI, ou *Financial Action Task Force*, FATF, na sigla em inglês) foi criado para combater a lavagem de dinheiro em 1989[2169].

A partir da década de 1990, ganharam destaque nas cúpulas temas globais transversais como mudança do clima e cooperação internacional. Além dos encontros de ministros de Economia e Finanças e reuniões de chanceleres, em eventos separados das cúpulas anuais, novos encontros ministeriais temáticos foram instituídos.

Em 1991, após o fim da URSS, pela primeira vez, um representante russo, Mikhail Gorbachev foi convidado para conversas à margem da Cúpula de Londres. Em 1994, a Rússia foi convidada a participar das cúpulas do grupo, que funcionou no formato G7+1 até a inclusão formal do país no G8, em 14 de junho de 1997, na Cúpula de Denver, EUA[2170]. A Cúpula de 1998, em Birmingham, foi a primeira Cúpula do G8. Em 24 de março de 2014, o grupo volta a ser o G7 devido à exclusão da Rússia após a anexação da Crimeia.

A partir dos anos 2000, esforços de inclusão de países do mundo em desenvolvimento buscaram aumentar a legitimidade do grupo. Em 2001, foi criada a *New Partnership for African Development* (NEPAD), inaugurando o ¨segmento africano" do G8, a partir de documentos de três presidentes africanos – Abdoulayé Wade, do Senegal, Olusegun Obasanjo, da Nigéria e Thabo Mbeki, da África do Sul – que, em momentos diferentes, demandaram mudanças no relacionamento entre países doadores de ajuda ao desenvolvimento e Estados africanos[2171].

Com as transformações da economia internacional e o crescimento dos países em desenvolvimento, sobretudo no início do novo milênio, o G7/G8 já não podia ignorar a importância de países como China, Índia, Brasil e outros para o funcionamento da economia mundial. Iniciou-se então um processo de aproximação, com convites, a partir de 2003, para que África do Sul, Brasil, China, Índia e México participassem de diálogos à margem das cúpulas do G8. Em 2005, consolida-se o formato G8+5 e, em 2007, na cúpula do G8 liderada pela Alemanha, criou-se o Processo de Heiligendamm, pelo qual o G8+5 desenvolveu, com o apoio da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), diálogos não negociadores sobre investimentos, inovação, cooperação para o desenvolvimento, e eficiência energética.

A crise, porém, acelerou o processo, e o G20 atropelou o G8+5. Embora a cúpula do G8 em 2008 tenha previsto uma segunda rodada do Processo de Heiligendamm, ele foi abortado com a elevação do G20 de reunião ministerial a reunião de cúpula, ancorada em processos próprios de

---

[2169] https://www.fatf-gafi.org/about/historyofthefatf/
[2170] http://www.g7.utoronto.ca/summit/index.htm
[2171] VAN BELLE, Douglas et alli. *Media, Bureaucracies, and Foreign Aid*.

preparação espelhados no G7. Devido a divergências ente os membros quanto a uma eventual expansão da membresia, o Processo de Heiligendamm foi concluído em 2009. Desde então, o Brasil participou de várias cúpulas do G7 como convidado, embora não tenha sido chamado entre 2019 e 2022. Em 2020, Brasil tornou-se membro pleno do Grupo do G7 de Amigos do Golfo da Guiné (G7++FoGG) e participou de todas as reuniões, preparatórias e plenária, do mecanismo nesse ano. Entre 2021 e 2023, o Brasil seguiu participando das reuniões plenárias do Grupo do G7 de Amigos do Golfo da Guiné (G7++FoGG).

c) Críticas

Entre as principais críticas ao G7, destacam-se o anacronismo de sua composição e a atuação pouco convincente em temas contrários aos interesses de seus membros. Na época de sua criação, o G7 correspondia a quase dois terços do PIB global; atualmente, se for levada em consideração a paridade do poder de compra (PPP), seria menos de um terço. O G7 exclui as sete maiores economias emergentes[2172] – o E7: China, Rússia, Índia, Brasil, Turquia, México e Indonésia. O grupo não tem representantes permanentes do Oriente Médio, da África ou da América Latina.

Quanto a vieses na agenda, o exemplo emblemático é a recusa das medidas propostas na cúpula de 2007 que poderiam ter contido a crise, mas que feriam os interesses dos EUA. O G7 também foi acusado de demora injustificável na disponibilização de vacinas para os países de menor desenvolvimento relativo durante a fase aguda da pandemia de COVID-19 e de leniência quanto à regulação da tributação das megaempresas digitais transnacionais sediadas nos EUA. Há questionamentos quanto ao efetivo engajamento do grupo no apoio à redução das assimetrias entre países, à promoção da igualdade de gênero, à erradicação dos arsenais nucleares. Atualmente, um tema sensível é a demora na transição energética para a substituição de combustíveis fósseis por energias renováveis nos países desenvolvidos, notadamente a Europa, altamente dependente dos hidrocarbonetos russos.

O G8 foi duramente criticado pela incapacidade de prevenir e conter a crise sistêmica de 2008. Foi o G20 quem tomou as rédeas da concertação internacional em reação à crise, organizando sua primeira cúpula em Washington, em 2008, para demandar medidas mais rigorosas na regulação do mercado financeiro e do sistema bancário, propostas que haviam sido rejeitadas na cúpula do G8 em 2007, devido à oposição dos EUA. Mais representativo, o G20 passou a ser reconhecido como principal foro para a cooperação econômico-financeira internacional.

d) Iniciativas recentes

A partir de 2021, o foro de chanceleres e de ministros do Desenvolvimento tem-se reunido no âmbito do G7, com pautas muito semelhantes às do foro equivalentes do G20: financiamento para o desenvolvimento sustentável no mundo em desenvolvimento, segurança alimentar e combate aos efeitos da pandemia de COVID-19. Nota-se que o G7 vem sendo revalorizado recentemente, primeiro devido à renovação do engajamento com o grupo feita por Biden (*America is back at the table*) depois de certo afastamento na gestão Trump, enquanto o G20 se encontra dividido diante da invasão russa da Ucrânia: apenas metade do G20 aderiu às sanções impostas à Rússia.

[2172] https://documents1.worldbank.org/curated/en/786391496863791206/pdf/WPS8093.pdf

Quando premiê, Boris Johnson propôs o D10, uma coalizão de dez democracias, o G7 mais Austrália, Índia e Coreia do Sul, para expandir o G7 e neutralizar a preponderância chinesa em tecnologias digitais sensíveis, especialmente a 5G, além de vulnerabilidades na oferta no contexto das cadeias globais de valor. Na presidência Biden, os EUA passaram a endossar o D10 como alternativa democrática de expansão do G7 para contrabalançar China e Rússia, membros do G20, mas a proposta não despertou entusiasmo nos demais membros (vide convidados para a Cúpula de 2022).

e) Cúpulas recentes

i. 2023 – Japão

A 49ª Cúpula Anual de Chefes de Estado e de Governo do G7 foi realizada entre os dias 19 e 21 de maio de 2023, na cidade de Hiroshima, no Japão. Estiveram presentes no encontro, além dos sete países que compõem o G7 e a UE, oito países convidados (como *invitees*): Austrália[2173], Brasil[2174], Comores[2175], Coreia do Sul, Ilhas Cook[2176], Índia, Indonésia[2177] e Vietnã. Embora não estivesse incluída no rol inicial de convidados, a Ucrânia também compareceu (como *guest*), fazendo-se representar por seu presidente, Volodymyr Zelensky. Estiveram presentes, ademais, representantes de organizações internacionais como o FMI, o Banco Mundial, a OCDE, a Organização Mundial do Comércio (OMC) e a Organização Mundial da Saúde (OMS).

Os principais temas debatidos na Cúpula de Hiroshima foram a agressão da Rússia contra a Ucrânia, o desarmamento nuclear, economia, finanças e desenvolvimento, alterações climáticas e transição energética, segurança alimentar, e diálogos com demais parceiros internacionais, com destaque à Parceria do G7 para Infraestrutura Global e Investimento (PGII, na sigla em inglês)[2178], por meio da qual o grupo prometeu mobilizar US$ 600 bilhões em financiamentos até o ano de 2027. Foram adotados, ao final da cúpula, seis documentos:

1) Comunicado dos Líderes do G7;
2) Declaração dos Líderes do G7 sobre a Ucrânia;
3) Visão de Hiroshima dos Líderes do G7 sobre o Desarmamento Nuclear;
4) Declaração dos Líderes do G7 sobre a Resiliência e Segurança Econômica;
5) Plano de Ação do G7 para uma Economia de Energia Limpa; e
6) Declaração de Ações de Hiroshima para Segurança Alimentar Global Resiliente.

O Comunicado dos Líderes do G7, principal documento elaborado na Cúpula de Hiroshima, apresenta, inicialmente, um destaque sobre os principais temas debatidos na edição. Também traz uma enunciação de compromissos mais gerais assumidos pelos líderes do G7, como apoiar um Indo-Pacífico livre e aberto, acelerar a conquista dos Objetivos de Desenvolvimento

---

[2173] A Austrália deveria ter sediado a reunião do QUAD, agendada para alguns dias antes da Cúpula em Hiroshima, mas o encontro foi cancelado diante do anúncio, de última hora, de que o presidente dos EUA, Joe Biden, não poderia estar presente. Segundo notícias veiculadas na mídia, Biden teria optado por permanecer nos EUA, a fim de melhor conduzir as negociações acerca da elevação do teto da dívida do país e evitar um *shutdown*.

[2174] Esta foi a sétima participação do presidente Lula em cúpulas do grupo. Ele participou em 2003, 2005, 2006, 2007, 2008 e 2009. Lula é o único presidente brasileiro que já participou de reuniões do G7.

[2175] Comores foi convidado na qualidade de presidente atual da União Africana (UA).

[2176] As Ilhas Cook foram convidadas na qualidade de atual presidente do Fórum das Ilhas do Pacífico, organização fundada em 1971 que visa a reforçar a cooperação entre os países do Pacífico Sul e da Oceania.

[2177] A Indonésia é a atual presidente da ASEAN.

[2178] A PGII foi criada em 2022, na 48ª Cúpula Anual de Chefes de Estado e de Governo do G7, realizada na Alemanha.

Sustentável (ODS), fortalecer parcerias com os países africanos, acelerar o processo de descarbonização global, ampliar os investimentos em saúde, fortalecer a cooperação no campo da migração internacional e avançar nas discussões sobre inteligência artificial e governança. O G7 reforça seu comprometimento aos princípios e valores da ordem internacional baseada no Estado de Direito, em conformidade com a Carta das Nações Unidas. Em seguida, lista detalhadamente todos os tópicos que foram debatidos no encontro: Ucrânia; desarmamento e não proliferação; Indo-Pacífico; economia, finanças e desenvolvimento sustentável; mudança do clima; meio ambiente; energia; economia de energia limpa; resiliência econômica e segurança econômica; comércio; segurança alimentar; saúde; trabalho; educação; mundo digital; ciência e tecnologia; gênero; direitos humanos, refugiados, migração e democracia; terrorismo, extremismo e crime organizado; e assuntos regionais.

Vale destacar as considerações expressas Comunicado dos Líderes do G7 no tópico de "assuntos regionais", que tratam majoritariamente das relações com a China. Segundo o G7, o grupo almeja manter relações construtivas e estáveis com os chineses, e suas abordagens não visam a "prejudicar a China nem a impedir seu progresso e desenvolvimento econômico". O G7 refutou que esteja rumo a um *decoupling*, mas admitiu, ao mesmo tempo, que a obtenção de uma maior resiliência econômica, como almejado pelo grupo, só será possível mediante um *de-risking* e uma maior diversificação. Os líderes do G7 afirmaram, ainda, que buscarão opor-se à "coerção econômica" praticada pela China e que se mantêm preocupados quanto às tensões geopolíticas no mar do Sul da China e à situação dos direitos humanos em regiões como o Tibete e Xinjiang.

Na Declaração dos Líderes do G7 sobre a Ucrânia, o G7 condenou "com a maior veemência possível" a agressão russa, tida como ilegal, injustificada e não provocada. No documento, o grupo afirmou renovar seu "comprometimento ao fornecimento de todo o apoio financeiro, humanitário, militar e diplomático que a Ucrânia requeira pelo tempo que for necessário". Novas medidas, nesse sentido, foram anunciadas pelo G7, visando a:

1) limitar as receitas russas provenientes da exploração de energia e de metais;
2) restringir o comércio de diamantes extraídos, transformados ou produzidos na Rússia;
3) restringir ainda mais o acesso russo ao sistema financeiro internacional, sobretudo no que tange às operações de sucursais de bancos russos estabelecidas em países terceiros;
4) restringir ainda mais as exportações feitas à Rússia de artigos tidos como essenciais ao aparato de guerra do país, como equipamentos industriais e de alta tecnologia;

O G7 apelou à Rússia para que ponha fim à agressão em curso e para que, de maneira imediata, completa e incondicional, retire suas tropas e seus equipamentos militares de toda a área internacionalmente reconhecida como território ucraniano. A agressão russa foi classificada como "uma violação do Direito Internacional, especialmente da Carta das Nações Unidas". Condenou-se, ademais, a "retórica nuclear irresponsável" da Rússia, no contexto do anúncio do governo russo de transferência de armas nucleares para o território de seu país vizinho e aliado, Belarus[2179].

Na Visão de Hiroshima sobre o Desarmamento Nuclear, que deve ser destacado como o primeiro documento especificamente produzido pelo G7 sobre desarmamento nuclear, os líderes reunidos reconheceram o simbolismo de Hiroshima como *locus* da devastação e do sofrimento causados pelos bombardeios de 1945 e reafirmaram o seu compromisso em atingir um mundo sem armas nucleares. Salientou-se, mais uma vez, a "retórica nuclear irresponsável" russa, cujas ameaças de uso de armas nucleares seriam inadmissíveis e transgrediriam os compromissos

[2179] Poucos dias após o fim da Cúpula de Hiroshima, o presidente de Belarus, Aleksandr Lukachenko, afirmou que o país já está recebendo em seu território armas nucleares da Rússia. Se confirmada, essa seria a primeira transferência de armas nucleares feita por Moscou para fora dos limites do território russo desde o fim da URSS, em 1991.

acordados tanto na Declaração de Bali do G20, de novembro de 2022, quanto na Declaração Conjunta dos Cinco Estados com Armamentos Nucleares para Prevenir Guerras Nucleares e Evitar Corridas Armamentistas, de janeiro de 2022[2180]. Lamentou-se, igualmente, a "decisão russa de fragilizar o New START", e a expansão do arsenal nuclear chinês, que ocorre sem transparência e diálogo junto à comunidade internacional, o que ameaça a estabilidade regional e global. Os países do G7 também apelaram pelo início de negociações acerca da adoção de um tratado que proíba a produção de material físsil para uso em armas nucleares e enfatizaram a urgência da entrada em vigor do Tratado de Proibição Completa de Testes Nucleares (CTBT, na sigla em inglês)[2181]. Demandou-se, ainda, que a Coreia do Norte abandone, de maneira "completa, verificável e irreversível", seu programa de armamento nuclear, assim como se clamou ao Irã para que também interrompa sua "escalada nuclear". Segundo o texto da Visão de Hiroshima, "uma solução diplomática segue sendo o melhor caminho para se resolverem as preocupações internacionais acerca do programa nuclear do Irã".

Ressalta-se a escolha de Hiroshima como a sede do encontro. Segundo o primeiro-ministro japonês, Fumio Kishida, a escolha de Hiroshima foi deliberada, dado o seu grande simbolismo para a importância da manutenção da paz e ordem internacionais: a cidade foi destruída em 6 de agosto de 1945 pelo primeiro bombardeamento nuclear da História, efetuado pelos EUA. Em artigo publicado na revista *Foreign Affairs* poucos dias antes da realização da cúpula, Kishida[2182] afirmou: "*I chose Hiroshima to host the G7 summit because there is no better place to send an urgent message, spoken in one voice by the seven leaders: that we must do everything we can to continue the 77-year-old record of the nonuse of nuclear weapons since the bombings of Hiroshima and Nagasaki.*" No dia 21 de maio, houve visita oficial de todos os líderes presentes na 49ª Cúpula ao Memorial da Paz de Hiroshima, onde flores foram colocadas, em cerimônia feita às vítimas do bombardeio de 1945. Joe Biden tornou-se, com a visita, o segundo presidente dos EUA em exercício a visitar Hiroshima[2183].

Já na Declaração dos Líderes do G7 sobre Resiliência e Segurança Econômica, dando sequência aos compromissos assumidos em Elmau, na Alemanha, em 2022, novas medidas foram tomadas em Hiroshima com vistas a assegurar uma recuperação econômica mundial sólida e resiliente e um desenvolvimento sustentável para todos, em um cenário no qual vulnerabilidades econômicas têm surgido diante de desastres naturais, pandemia e tensões geopolíticas. Nesse sentido, os compromissos adotados em Hiroshima foram:

1) aprimorar a resiliência econômica global: urge estabelecer cadeias globais de suprimento mais resilientes e confiáveis, assim como aprimorar a segurança e resiliência de redes de infraestrutura essenciais, sobretudo na esfera digital, como redes de satélites, cabos submarinos e "nuvens" digitais;

[2180] A Declaração Conjunta foi firmada pelos cinco países nuclearmente armados nos termos do TNP (EUA, Rússia, China, Reino Unido e França), em um contexto de novo adiamento da 10ª Conferência de Revisão das Partes do TNP, em janeiro de 2022, devido à pandemia de COVID-19, e visava a prevenir uma deterioração da confiança entre esses países. Entre outros pontos, a declaração reconhece o corolário adotado pelos presidentes Ronald Reagan e Mikhail Gorbachev, em 1987, de que "uma guerra nuclear não pode ser vencida e nunca deve ser travada".

[2181] O CTBT proscreve toda e qualquer explosão nuclear em todos os ambientes, inclusive subterrâneos, foi assinado em Nova York em setembro de 1996, mas ainda não se encontra em vigor, por carecer da ratificação de todos os 44 Estados listados em seu Anexo 2.

[2182] A família de Fumio Kishida é originária de Hiroshima, e muitos de seus parentes faleceram ou foram diretamente afetados pelo bombardeio nuclear de 6 de agosto de 1945.

[2183] Em maio de 2016, Barack Obama tornou-se o primeiro presidente dos EUA em exercício a visitar Hiroshima.

2) responder a práticas nocivas que minam o respeito às regras e normas internacionais: práticas distorcivas de mercado, como subsídios industriais pouco transparentes e transferências forçadas de tecnologia, reforçam vulnerabilidades e fragilizam a econômica global, de modo que se deve combatê-las, seja por meio das normas e dos arranjos já existentes, como os da OMC, seja por meio de novas regras, e deve-se, ademais, combater o que o G7 chamou de "coerção econômica", que mina a confiança no sistema multilateral de comércio, infringe a ordem internacional baseada no respeito à soberania e ao Estado de Direito e, em última instância, ameaça a segurança e estabilidade globais; e
3) proteger a paz e segurança internacionais, evitando o desvio de novas tecnologias sensíveis: os países reafirmaram sua responsabilidade compartilhada em evitar que tecnologias de ponta sejam desviadas para o fortalecimento de capacidades militares, ameaçando a paz e segurança globais.

No Plano de Ação do G7 para uma Economia de Energia Limpa, por sua vez, os líderes do G7 reafirmaram seu compromisso em cooperar no enfrentamento à crise climática e em acelerar a transição energética global, para se alcançar a meta de emissões líquidas zero até, no máximo, 2050. Reafirmaram, ainda, seu compromisso com o Acordo de Paris. Reconheceram que, para isso, é necessário aumentar os investimentos em energia limpa e fortalecer o sistema multilateral de comércio que tem na OMC sua pedra fundamental. Ademais, reconhecendo o papel essencial que países de baixa e média renda têm na transição energética global, o plano de ação do G7 visa a aprofundar a cooperação do G7 com demais parceiros no mundo por meio de sete eixos de ação:

1) *Moving forward united*: reconhece a existência de estratégias distintas para a conquista de o objetivo comum de zerar as emissões até 2050, no mais tardar, a fim de manter possível a meta de aumento de temperatura de 1,5ºC, como acordado em Paris;
2) *Maximizing the impact of incentives*: reconhece que, para que o Acordo de Paris seja cumprido, é necessário um aumento significativo de investimentos públicos e privados, de modo que o G7 se comprometeu a "garantir que nossos regulamentos e investimentos tornem as tecnologias de energia limpa mais acessíveis para todas as nações";
3) *Reducing emissions through trade policy*: reconhece o papel fundamental exercido pelo comércio no enfrentamento à mudança do clima, de forma que os líderes do G7 acordaram buscar implementar políticas comerciais que impulsionem a descarbonização e a redução de emissões e destacaram, ainda, que padrões ambientais não devem ser rebaixados em troca da obtenção de vantagens competitivas injustas;
4) *Establishing resilient global supply chains*: severamente afetadas pela pandemia de COVID-19 e pela crise energética, as cadeias globais de suprimento precisam ser dotadas de maior resiliência e sustentabilidade, para cujo fim o G7 destacou a atuação da PGII, que visa a catalisar financiamento público e privado para a transição energética, sobretudo em países de baixa e média renda;
5) *Promoting clean energy technologies*: o G7 se compromete em tornar tecnologias limpas mais baratas, acessíveis e atraentes e, para isso, lista uma série de medidas, como incentivos públicos como catalisadores de formação de cadeias de suprimento sustentáveis, promoção de mercados de energia competitivos e abertos, adoção de padrões técnicos internacionais para mercados de minerais por meio da Organização Internacional para a Padronização (ISO, na sigla em inglês), incentivos a pequenas e médias *start-ups* e a convocação de um fórum, no seio da Agência Internacional de Energia (IEA, na sigla em

inglês)[2184], entre agentes relevantes do setor público, financeiro, corporativo, científico, entre outros agentes;

6) *Promoting trade and investment in clean energy goods and services*: é enunciado, nesse eixo, o compromisso assumido pelo G7 de facilitar o comércio de bens e serviços que contribuam para a mitigação e o combate à mudança do clima e de coordenar esforços para promover a produção e o comércio das cadeias de produção e de abastecimento de tais bens e serviços; e
7) *Support for global partners*: segundo o G7, o grupo está "empenhado em apoiar países em todo o mundo no combate à pobreza e na reorientação de suas economias para proporcionar um crescimento inclusivo e sustentável" e, para isso, destacam-se o papel das chamadas Parcerias de Transição Justa de Energia ("*Just Energy Transition Partnerships*")[2185] e a necessidade de que bancos de desenvolvimento, como o Banco Mundial, respondam melhor aos desafios globais de redução da pobreza e prosperidade compartilhada.

Quanto à Declaração de Ações de Hiroshima para Segurança Alimentar Global Resiliente, o documento foi assinado não somente pelos sete países do agrupamento, mas também por todos os países convidados à Cúpula de Hiroshima, reafirmando que o acesso a alimentos nutritivos, seguros e a preços acessíveis é uma necessidade humana básica. Foi destacada a importância de que se trabalhe em conjunto para responder ao agravamento da crise de segurança alimentar global. Tomando nota das principais ações adotadas na Cúpula dos Sistemas Alimentares da ONU, de 2021, e no *Global Food Security Roadmap*[2186], de 2022, bem como dos esforços envidados nessa área pelo G20, os signatários da declaração acordaram o estabelecimento de três eixos de ação:

1) responder à crise de segurança alimentar no curto prazo: para fazer frente à crise alimentar atual[2187], o G7 e os demais países se comprometeram em medidas como o aumento do apoio multissetorial concedido a países com emergências alimentares agudas, como, por exemplo, os do Chifre da África, o aumento substancial no financiamento humanitário e de desenvolvimento, o apoio à exportação de grãos da Ucrânia e da Rússia, inclusive por meio da Iniciativa do Mar Negro de Comércio de Grãos, a facilitação do comércio internacional de alimentos aberto, justo, transparente, não discriminatório e baseado em regras, e o fortalecimento da cooperação entre doadores e agentes importantes na área de segurança alimentar, como a ONU, a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), o Programa Mundial de Alimentos (PMA), bancos multilaterais de desenvolvimento, entre outras entidades;
2) preparar-se para futuras crises de segurança alimentar e preveni-las: nesse eixo, os países se comprometeram a aumentar a transparência do mercado e a estar melhor preparados para crises alimentares, por meio de medidas como o fortalecimento do Sistema de Informações do Mercado Agrícola (AMIS, na sigla em inglês), o apoio aos trabalhos do Conselho Internacional de Grãos (IGC, na sigla em inglês) e o apoio à implementação de

[2184] A IEA é uma organização internacional sediada em Paris, está ligada à OCDE e atua como orientadora política de assuntos energéticos para seus 31 países-membros, entre os quais estão todos os membros do G7. O Brasil é país associado da IEA.

[2185] As Parcerias de Transição Justa de Energia são mecanismos adotados pelo G7 de financiamento de projetos de energia limpa junto a países de baixa e média renda, visando à descarbonização da economia global. Entre os países com os quais o G7 celebrou esse tipo de parceria estão Índia, Indonésia, África do Sul e Senegal.

[2186] A iniciativa foi lançada em maio de 2022, tendo sido proposta pelos EUA no seio de reunião ministerial sobre segurança alimentar global realizada na sede da ONU, em Nova York. Quase uma centena de países aderiu ao *roadmap*, incluindo o Brasil.

[2187] Segundo a ONU, cerca de 828 milhões de pessoas se encontravam em situação de fome no mundo em 2021.

estratégias já existentes em instituições, como o Banco Mundial, e grupos, como a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês), e também destacaram a necessidade de se desenvolver entendimentos compartilhados sobre as ações recomendadas em tempos de crise; e

3) alcançar a segurança alimentar global resiliente e a nutrição para todos: os países se comprometeram a trabalhar juntos para alcançar os ODS até 2030, o que inclui a construção de sistemas alimentares resilientes, sustentáveis, eficientes e inclusivos, enfatizaram a relevância da adaptação e da mitigação das mudanças do clima sobre a agricultura, assim como a forte inter-relação entre agricultura e biodiversidade, elencando diversas medidas a serem tomadas a fim de se alcançar a fome zero (ODS 2), como uma maior coordenação entre atores como FAO, PMA e Comitê de Segurança Alimentar Mundial (CFS, na sigla em inglês)[2188], a alavancagem de métodos integrados, como a Iniciativa Resiliente das Agências com sede em Roma[2189], e a incorporação de metas de nutrição em políticas públicas de agricultura, saúde e etc. No que tange ao desenvolvimento de sistemas agrícolas e alimentares mais resilientes e sustentáveis, o G7 e os países convidados acordaram em medidas como a construção de parcerias durante o Momento de Avaliação da Cúpula das Nações Unidas sobre Sistemas Alimentares (UNFSS+2, na sigla em inglês)[2190], em julho de 2023, o apoio a atividades de médio e longo prazo, como aumento do investimento em sistemas alimentares, incluindo à agroecologia, a pequenos proprietários e a agricultores marginais, e o apoio à produção local e a um uso eficiente de fertilizantes. Foram citados ainda pontos como a Agenda Africana para a Segurança Alimentar e Nutricional[2191], o Acordo da OMC sobre Subsídios à Pesca, adotado na 12ª Conferência Ministerial da OMC, e esforços para redução da perda e do desperdício de alimentos.

A importância das cúpulas anuais do G7 deve-se não apenas às reuniões multilaterais realizadas entre os países-membros do grupo e os países convidados, no bojo da agenda oficial do encontro, mas também às muitas reuniões paralelas que costumam ser feitas. Ganharam destaque, nesse sentido, as conversas trilaterais realizadas entre Kishida, Biden e o presidente da Coreia do Sul, Yoon Suk Yeol, que tiveram como principais pontos de discussão o programa nuclear norte-coreano e as tensões geopolíticas com a China. De igual relevância foi o encontro realizado entre os líderes dos quatro países que compõem o Diálogo de Segurança Quadrilateral (QUAD): EUA, Japão, Índia e Austrália. O primeiro-ministro da Austrália, Anthony Albanese, presidiu a reunião e falou, em seu discurso, da importância de se garantir um Indo-Pacífico “livre e aberto” – mesma terminologia empregada no Comunicado dos Líderes do G7. Segundo a Casa Branca, discutiram-se, no encontro do QUAD, temas como tecnologia digital, infraestrutura e segurança marítima.

O Brasil foi um dos países convidados à 49ª Cúpula do G7 e, além de assinar a Declaração de Ações de Hiroshima para Segurança Alimentar Global Resiliente, participou de três sessões temáticas. A primeira sessão de trabalho tinha o tema “Trabalhando juntos para enfrentar múltiplas crises”, e, nela, Lula afirmou que “o mundo hoje vive uma sobreposição de múltiplas crises” e

---

[2188] O CFS foi estabelecido em 1974, no seio da FAO, e reformado em 2009. Visa a atuar como plataforma internacional e intergovernamental para garantir segurança alimentar e nutrição para a todos.

[2189] Programa humanitário criado pelo Canadá, em parceria com a FAO e o PMA, a fim de prover assistência alimentar a cerca de 170 mil pessoas na RDC, na Somália e no Níger.

[2190] Trata-se do primeiro exame dos avanços obtidos na Cúpula dos Sistemas Alimentares, de 2021, realizado em Roma, em 2023.

[2191] A Agenda Africana para a Segurança Alimentar e Nutricional faz parte da Agenda 2063, lançada por ocasião do 50º aniversário da criação da Organização da União Africana (OUA), em 2013, para orientar os trabalhos da UA nos próximos 50 anos.

pediu por “mudanças de mentalidade” para enfrentar as ameaças atuais. Na segunda sessão, intitulada “Esforços compartilhados em prol de um planeta sustentável”, o presidente brasileiro, ao falar sobre a atual crise climática, ressaltou que “estamos próximos de um ponto irreversível”. Para Lula, há três desafios a serem enfrentados na agenda ambiental, todos de ordem política: a necessidade de maior valorização dos espaços legítimos e democráticos da governança global; a existência de um desequilíbrio da agenda climática, que supervaloriza os esforços de mitigação em detrimento das esferas de adaptação e de perdas e danos; e a importância de uma liderança mais ativa. Por fim, na sessão “Rumo a um mundo pacífico, estável e próspero”, o mandatário brasileiro refletiu acerca das questões de paz e segurança atuais, condenando a mera existência de armas nucleares e a violação da integridade territorial da Ucrânia.

Lula também realizou reuniões paralelas à agenda oficial do evento. O presidente brasileiro encontrou-se com os primeiros-ministros da Alemanha, da Austrália, do Japão e do Vietnã, com os presidentes de Comores, da França e da Indonésia, e com o secretário-geral da ONU, António Guterres. Entre os temas debatidos por Lula nessas reuniões, destacam-se expansão do comércio, investimentos, ciência e tecnologia, agenda de paz e segurança, cooperação em defesa e combate à mudança do clima. Merece destaque específico a proposta brasileira de criação de um grupo de cooperação entre os países que possuem mega-florestas, isto é, as nações amazônicas, a Indonésia e a República Democrática do Congo (RDC). A iniciativa recebeu o apoio do presidente da Indonésia, Joko Widodo, assim como de Guterres. O mandatário brasileiro encontrou-se ainda com um grupo de empresários japoneses e com representantes do Banco do Japão para Cooperação Internacional (JBIC, na sigla em inglês).

Lula não se encontrou, todavia, com o presidente da Ucrânia, Volodymyr Zelensky, em episódio bastante discutido na imprensa mas ainda não bem explicado. A Ucrânia não constava inicialmente dos países convidados (“*invitees*”) da Cúpula de Hiroshima, mas a presença de Zelensky era amplamente esperada[2192]. Após recentes tensões nas relações Brasil-Ucrânia[2193], tentou-se organizar, em Hiroshima, um encontro entre os presidentes Lula e Zelensky, o que não ocorreu, segundo o Brasil, por incompatibilidade de agendas[2194].

Zelensky encontrou-se, em contrapartida, com o presidente dos EUA, Joe Biden, que, por sua vez, anunciou, na ocasião, a concessão de um pacote militar adicional à Ucrânia orçado em US$ 375 milhões. Um dia antes do encontro, Biden já havia anunciado que os EUA passariam a permitir que países aliados vendam jatos F-16 às forças ucranianas e que prestariam assitência no treinamento necessário aos pilotos ucranianos. Zelensky encontrou-se ainda com os outros seis chefes de Estado e de Governo dos países-membros do G7, assim como com o primeiro-ministro indiano, Narendra Modi, e o presidente sul-coreano, Yoon Suk Yeol.

China e Rússia reagiram ao encontro do G7 em Hiroshima. O Ministério das Relações Exteriores de Pequim disse que o G7 estava empenhado em “difamar e atacar” a China. O

[2192] A presença do presidente Zelensky em Hiroshima era largamente esperada tanto pelo fato de a Ucrânia já ter participado, previamente, de uma reunião virtual conduzida pelo G7 em fevereiro de 2023, quando se completou um ano da invasão russa, quanto pelo fato de Fumio Kishida ter visitado a Ucrânia em março e convidado Zelensky, naquele momento, a ir a Hiroshima.

[2193] Em abril de 2023, ao final de viagem à China, o presidente Lula disse que os EUA “deveriam parar de incentivar a guerra e começar a falar em paz”. A fala foi mal recebida por países ocidentais e pela Ucrânia. Em ocasiões posteriores, o presidente brasileiro adotou um tom mais pró-Ucrânia, condenando a violação da integridade territorial ucraniana, mas buscando manter a postura de neutralidade brasileira em relação ao conflito.

[2194] Segundo o governo brasileiro, foram oferecidos diversos horários para a realização do encontro e, ao final, chegou-se a um consenso, mas o presidente ucraniano não compareceu à hora marcada. Zelensky, em contrapartida, refutou a versão brasileira e disse que “alguma coisa não deu certo (...) mas definitivamente não foi por nossa causa”.

embaixador do Japão na China foi chamado para prestar esclarecimentos, e a embaixada da China no Reino Unido protestou contra supostas calúnias proferidas pelo primeiro-ministro britânico, Rishi Sunak, em Hiroshima. No mesmo final de semana, o governo chinês anunciou que a empresa norte-americana produtora de *chips* Micron Technology não havia passado em testes de qualidade e segurança e que não poderia, portanto, fornecer seus produtos ao mercado chinês, em decisão que foi apontada por analistas como uma represália à posição adotada pelo G7 em Hiroshima. Do lado russo, as reações vieram do ministro das Relações Exteriores, Sergey Lavrov, para quem o G7 almeja uma "contenção dupla" da Rússia e China, assim como não só derrotar a Rússia no campo de batalha, mas também eliminar o país como um competidor geopolítico.

O Japão organizou, ainda, duas cúpulas virtuais, em fevereiro e em dezembro de 2023. Na segunda, os principais temas discutidos foram Ucrânia, Oriente Médio, Indo-Pacífico, apoio a economias em desenvolvimento e fortalecimento das instituições financeiras internacionais, mudança do clima, meio ambiente, energia, resiliência e segurança econômica, comércio, segurança alimentar, saúde e temas digitais.

ii. 2022 – Alemanha: *Progress towards an equitable world*

Em 2022, a Alemanha assumiu a presidência rotativa do G7 após o Reino Unido. Para a cúpula, em junho, a presidência alemã convidou os seguintes parceiros, que, segundo a anfitriã, compartilham dos valores de liberdade e Estado de Direito: África do Sul, Argentina, Índia, Indonésia e Senegal.

Entre os principais temas e resultados do encontro, deve-se destacar o anúncio pelos membros de apoio à Ucrânia, comprometendo-se a fornecer, pelo tempo que for necessário, apoio financeiro, humanitário, militar e diplomático (sanções à Rússia), além do financiamento do esforço de reconstrução de longo prazo, no montante de US$ 645 milhões.

Também merece destaque a mudança do clima. O G7 anunciou o *Climate Club*, uma ambiciosa resposta global à mudança do clima, com financiamento de US$ 100 bilhões anuais, destacando-se o apoio aos países mais vulneráveis. Além disso, seus membros assumiram a meta inédita de eletricidade de zero carbono até 2035 e renovaram o compromisso com o fim do uso de carvão como combustível.

Outros temas também foram objeto de atenção. Em matéria de financiamento da infraestutura em países em desenvolvimento, lançou-se a PGII, por meio da qual o grupo prometeu mobilizar US$ 600 bilhões em financiamentos até o ano de 2027. Em combate à fome, lançou-se a *Alliance for Global Food Security* (o lançamento ocorreu em reunião dos ministros de Desenvolvimento, em maio de 2022). A iniciativa conjunta dos membros do G7 e do Banco Mundial consiste em uma plataforma global contra a fome e a desnutrição, comprometida com a abertura dos mercados, o estímulo à produção global de alimentos e o escoamento das safras da Ucrânia. Na seara da segurança energética, assumiu-se compromisso com a transição para o fim da dependência dos hidrocarbonetos russos, a expansão das energias renováveis e o fim dos subsídios a combustíveis fósseis até o fim de 2022. Em saúde pública global, assumiu-se compromisso de disponibilização via *Access to COVID-19 Tools Accelerator* (ACT-A) superior ao do ano anterior. Além disso, estabeleceu-se o *G7 Pact for Pandemic Readiness* para a contenção tempestiva de pandemias e decidiu-se acerca do reforço do Fundo Global para a prevenção de HIV/AIDS, tuberculose e malária. Por fim, em relação a valores compartilhados, foi lançado o *Dashboard on Gender Gaps*, um mecanismo de monitoramento baseado na lógica de que a igualdade de gênero é um direito não apenas de homens e mulheres, mas, também, de pessoas trans

e não binárias; os membros e países parceiros ainda abordaram o combate à desinformação e ameaças híbridas, à cleptocracia e à corrupção.

iii. 2021 – Reino Unido: *Building Back Better*

Em 2021, sob a presidência do Reino Unido, no tema da saúde pública global, o G7 comprometeu-se a prover mais de um bilhão de doses de vacinas para países em desenvolvimento. Em relação ao meio ambiente, lançou o *G7 Nature Compact*, com metas até 2030 para enfrentar desafios quanto à mudança do clima, perda de biodiversidade e poluição dos oceanos. No que diz respeito especificamente à mudança do clima, os membros comprometeram-se com o fim do uso do carvão como combustível, tanto nos países-membros como nos países em desenvolvimento, mediante financiamento da transição energética. Na seara dos valores compartilhados, o presidente Joe Biden renovou os compromissos dos EUA com os valores do G7, afirmando que "*America is back at the table*". Além disso, decidiu-se a criação do *Gender Equality Advisory Council* (GEAC). Os países ainda assumiram compromisso com a meta de no mínimo 15% de imposto para firmas multinacionais, para evitar evasão tributária. Por fim, o G7 endossou proposta americana chamada *Build Back Better World* (B3W), para mobilizar investimentos em infraestrutura para países em desenvolvimento, com quatro áreas prioritárias: clima, igualdade de gênero, saúde e segurança sanitária; e tecnologia digital. Tratar-se-ia de uma alternativa democrática à Iniciativa do Cinturão e Rota (BRI, na sigla em inglês), da China.

XI. Instituições financeiras do BRICS

a) Novo Banco de Desenvolvimento (NDB)

O Novo Banco de Desenvolvimento (NDB, na sigla em inglês), cujo acordo constitutivo foi assinado em 2014 e entrou em vigor em 2015, tem como objetivo mobilizar recursos para projetos de infraestrutura e desenvolvimento sustentável nos BRICS e em outros países em desenvolvimento. O capital autorizado do NDB é de US$ 100 bilhões, e o capital subscrito é de US$ 50 bilhões, o que significa dizer que há margem previamente autorizada para futuras ampliações. O capital subscrito de US$ 50 bilhões (divididos em partes iguais para cada um dos fundadores – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) é a quantia efetivamente à disposição inicialmente. Este montante subscrito foi dividido entre ações integralizadas (US$ 10 bilhões) e ações exigíveis (US$ 40 bilhões) dos fundadores, também divididos em partes iguais entre os fundadores.

Ele é o primeiro banco de desenvolvimento multilateral universal pós-Bretton Woods. Qualquer Estado-Membro da Organização das Nações Unidas (ONU) poderá pleitear ingresso no NDB. O próprio nome do Banco, ao não incluir a expressão "BRICS", foi deliberadamente concebido para expressar a abertura aos demais países. Caberá ao Conselho de Governadores (*Board of Governors*) determinar o momento e as condições de adesão de novos membros à instituição financeira, seja na qualidade de membro tomador de empréstimos (em princípio, países em desenvolvimento), seja na de não tomador (países desenvolvidos). Quaisquer aumentos futuros no capital social do banco, entretanto, não poderão reduzir o poder de voto dos BRICS abaixo de 55% do poder de voto total, o que lhes assegurará maior voz dentro da instituição.

Em relação aos membros não fundadores, o Acordo Constitutivo estabelece que eles terão "tetos" de participação individual de 7% do poder de voto total do NDB. Os atuais membros não fundadores são Bangladesh (16 de setembro de 2021, com US$ 942 milhões de capital subscrito), Emirados Árabes Unidos (4 de outubro de 2021, com US$ 556 milhões de capital subscrito) e Egito (20 de fevereiro de 2023, com US$ 1,196 bilhão de capital subscrito). O Uruguai já foi aceito pelo Conselho de Governadores, mas ainda necessita depositar seu instrumento de acessão.

Os membros não tomadores de empréstimos – economias desenvolvidas – também terão um limite coletivo máximo de 20% de participação. O fato de os países ricos não poderem tomar recursos emprestados não retira o incentivo de adesão, já que, uma vez sócios da nova instituição, receberão juros pelos empréstimos concedidos.

A estrutura institucional do NDB assemelha-se aos arranjos existentes em outros bancos de financiamento ao desenvolvimento. Assim como nos demais organismos, a principal instância decisória do banco será o Conselho de Governadores, formada pelos ministros das Finanças dos países-membros. O Conselho de Diretores (*Board of Directors*) é o responsável, por sua vez, pela condução das operações gerais do Banco. Já o Presidente conduz, com a ajuda de quatro vice-presidentes, os negócios ordinários. Outra novidade foi a decisão de estabelecer regras que permitissem rotatividade entre os membros fundadores tanto na Presidência quanto nas Vice-Presidências do Banco. O presidente e os quatro vice-presidentes terão mandatos de cinco anos, não renováveis.

O desenho institucional do NDB, em termos de estrutura e composição de cargos, reflete, em grande medida, o equilíbrio de forças entre os membros fundadores: a China ficou com a sede do Banco (Xangai), a África do Sul assegurou o primeiro Centro Regional (Joanesburgo), a Índia

indicou o primeiro presidente do NDB, a Rússia, o primeiro presidente do Conselho de Governadores, e o Brasil, o primeiro presidente do Conselho de Diretores.

Em 2016, houve emissão das primeiras *green bonds* do Banco. Em 2017, foi aberto o Centro Regional em Joanesburgo. Em dezembro de 2018, recebeu *status* de observador na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU). Em 2020, o diplomata brasileiro Marcos Troyjo assumiu como presidente do Banco, e foi publicado o decreto legislativo que aprova o Acordo de Sede do Escritório Regional do NDB em São Paulo, com subescritório em Brasília (trata-se do segundo escritório regional do NDB, o primeiro nas Américas). O decreto presidencial promulgando o Acordo de Sede foi publicado em novembro de 2021. Também já foi estabelecido o Centro Regional Eurasiático do NDB, em Moscou, na Rússia. Em 2022, foi estabelecido um escritório regional na Índia. Em votação virtual do Conselho de Governadores, a ex-presidente da República Dilma Rousseff foi eleita de maneira unânime para a presidência do NDB, substituindo Troyjo. A posse da ex-presidente aconteceu em 13 de abril, durante a viagem do presidente Lula à China.

Até dezembro de 2023, o NDB já aprovou 96 projetos (sendo 16 concluídos). Três projetos brasileiros já foram concluídos: a assistência emergencial da COVID-19, um projeto de proteção ambiental e um projeto de financiamento de geração e transmissão de energias renováveis. Há outros 17 projetos brasileiros aprovados: três de infraestrutura de transportes, um de infraestrutura social e dois de água e saneamento, além de outro relacionado à assistência emergencial da COVID-19 e dez multissetoriais.

Em agosto de 2023, o NDB emitiu pela primeira vez papéis no mercado de títulos da África do Sul, utilizando-se do rand sul-africano, como parte da estratégia de promover as moedas locais e criar independência em relação ao dólar.

b) Arranjo Contingente de Reservas (ACR)

O Arranjo Contingente de Reservas (ACR), cujo tratado de estabelecimento foi assinado em 2014 e entrou em vigor em 2015, foi concebido para reforçar a rede global de proteção financeira e para complementar os arranjos monetários e financeiros internacionais existentes, contribuindo para prevenir pressões de curto prazo no balanço de pagamentos, fornecer apoio mútuo e reforçar a estabilidade financeira. O total de recursos comprometidos inicialmente ao ACR foi de US$ 100 bilhões, com os seguintes compromissos individuais:

1) China: US$ 41 bilhões;
2) Brasil: US$ 18 bilhões;
3) Rússia: US$ 18 bilhões;
4) Índia: US$ 18 bilhões; e
5) África do Sul: US$ 5 bilhões.

Os recursos comprometidos ficam em propriedade e posse das partes e, quando solicitado acesso a esses recursos, este será feito por *swap* cambial. O acesso das partes aos recursos estará sujeito a limites máximos, que serão iguais a um múltiplo do compromisso individual de cada Parte, conforme estabelecido abaixo:

1) China: multiplicador de 0,5 – limite máximo de US$ 20,5 bilhões;
2) Brasil: multiplicador de 1 – limite máximo de US$ 18 bilhões;
3) Rússia: multiplicador de 1 – limite máximo de US$ 18 bilhões;
4) Índia: multiplicador de 1 – limite máximo de US$ 18 bilhões; e
5) África do Sul: multiplicador de 2 – limite máximo de US$ 10 bilhões.

Dos recursos para o ACR, 70% estão vinculados à existência de acordo da parte solicitante com o Fundo Monetário Internacional (FMI). Não há registro preciso sobre eventual recurso de algum dos integrantes ao ACR.

XII. Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (BAII)

O Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (BAII) é um banco multilateral de desenvolvimento cuja missão, de acordo com o *site* oficial, é financiar a "*Infrastructure for Tomorrow*" (i4t), o que significa uma infraestrutura centrada na sustentabilidade. Atualmente, o BAII tem 94 membros (47 regionais e 47 não regionais) e quinze *prospective members*, Estados que buscam tornar-se membros do banco. Entre os membros atuais, 40 estão na Ásia, 25 na Europa, quinze na África, sete na Oceania, seis na América do Sul e um na América do Norte[2195]. Os dez países com maior poder de voto, em ordem decrescente, são China, Índia, Rússia, Alemanha, Coreia do Sul, Australia, França, Indonésia, Reino Unido e Turquia.

O BAII iniciou suas operações após a entrada em vigor do seu Acordo, em dezembro de 2015, após a 10ª ratificação de Estados que detinham um total de 50% do capital social autorizado inicial do banco (US$ 100 bilhões), o equivalente a dois terços do capital do Banco Asiático de Desenvolvimento (BAD) e cerca de metade do Banco Mundial.

A criação do BAII foi oficialmente proposta pela China, em 2013, durante uma visita do presidente Xi Jinping à Indonésia. Naquele contexto, havia certa frustração do governo chinês com o ritmo de reforma das instituições financeiras multilaterais, e o BAII era visto como uma forma de complementar o sistema financeiro global. Em termos regionais, o BAII foi concebido como um meio de contrabalancear a influência nipo-americana na concessão de crédito para o desenvolvimento asiático, por meio do BAD. Até março de 2015, a China tinha cerca de 5% de direito de voto no BAD, enquanto Estados Unidos (EUA) e Japão tinham 13% cada.

Em 2014, durante uma cerimônia em Pequim, o BAII foi oficialmente lançado, com a presença de representantes de 21 países, entre eles Índia, Tailândia e Malásia. Entre as principais ausências, naquele momento, ressaltam-se as de Austrália, Indonésia e Coreia do Sul. Posteriormente, os três países ingressaram no BAII. Em 2015, quando o Reino Unido buscou aderir ao BAII, a decisão foi criticada por Washington, que ressaltou os riscos de uma política de acomodação em relação à China.

O posicionamento oficial norte-americano em relação ao BAII pode ser identificado, de forma mais clara, em uma declaração do Conselho de Segurança da Casa Branca ao jornal britânico *The Guardian*, após a adesão britânica ao BAII: "*Our position on the AIIB remains clear and consistent. The United States and many major global economies all agree there is a pressing need to enhance infrastructure investment around the world. We believe any new multilateral institution should incorporate the high standards of the World Bank and the regional development banks. Based on many discussions, we have concerns about whether the AIIB will meet these high standards, particularly related to governance, and environmental and social safeguards [...] The international community has a stake in seeing the AIIB complement the existing architecture, and to work effectively alongside the World Bank and Asian Development Bank*".

Com sede em Pequim, o BAII tem quatro instituições principais: o Conselho de Governadores (*Board of Governors*), o Conselho de Diretores (*Board of Directors*), o *Senior Management Team* e o *International Advisory Panel*. O Conselho de Governadores, composto por um representante de cada Estado-Membro, reúne-se uma vez ao ano e é responsável pela tomada de decisão do BAII. Composto por doze governadores, que representam mais de um membro, o Conselho de Diretores é responsável pelas ações operacionais do dia a dia do BAII. O *Senior Management Team* é integrado pelo presidente do BAII, cinco vice-presidentes e quatro

[2195] Em junho de 2023, o Canadá anunciou que estaria suspendendo sua participação no BAII, em razão de alegadas interferências do Partido Comunista Chinês (PCCh) na administração e no funcionamento do banco.

conselheiros. O *International Advisory Panel* dá suporte ao *Senior Management Team* em questões relacionadas à estratégia e a temas operacionais. O presidente do BAII é eleito para um mandato de cinco anos, com direito a reeleição. O chinês Jin Liqun é o atual e primeiro presidente do BAII, eleito em 2015 e reeleito em 2020.

O BAII já aprovou 251 projetos em 36 membros (28 projetos incluem mais de um membro) até dezembro de 2023, que deverão mobilizar cerca de US$ 50 bilhões em investimentos. Há 68 projetos propostos aguardando aprovação. O BAII tem três metas principais, em termos de projetos:

1) até 2025, ter 50% dos projetos direcionados para o financiamento climático, em conformidade com as diretrizes do Acordo de Paris;
2) até 2030, ter 50% dos projetos direcionados para o financiamento da iniciativa privada; e
3) até 2030, ter 30% dos projetos financiando infraestruturas transfronteiriças.

Esses objetivos alinham-se com a proposta de i4t, que é baseada em compromissos sociais, econômicos e ambientais. O Banco pode financiar projetos em países fora da Ásia, desde que a iniciativa produza benefícios significativos para a região, como a conectividade física e o comércio com a Ásia, promova bens globais ou gere benefícios de desenvolvimento sustentável próximos (em termos geográficos) da Ásia.

Em 2015, o Brasil foi um dos 50 países que assinou o Acordo Constitutivo do BAII, tornando-se um dos membros fundadores do banco, juntamente com todos os demais membros do BRICS. Em 2020, o Senado aprovou o texto do acordo. Em 2021, foi promulgado pelo Decreto nº 10.801. Na ocasião da fundação do BAII, o Brasil comprometeu-se com um aporte inicial no valor de US$ 3,18 bilhões. Entretanto, na exposição de motivos ao Senado, o Itamaraty explicou que as limitações fiscais tinham levado à reavaliação do nível de participação brasileira. O novo montante de ações comunicado pelo Ministério das Relações Exteriores foi reduzido para US$ 5 milhões (cerca de 0,157% do valor inicial). O relator do projeto de decreto legislativo, senador Jean Paul, ressaltou que, entre os membros extrarregionais do banco, o único país que até então havia comprometido menos capital que o Brasil foi Malta, com US$ 172 milhões, defendendo que o Brasil aumentasse seu aporte, o que não aconteceu. Atualmente, o País tem o 63º maior poder de voto junto ao BAII (o mesmo da África do Sul). Entre os dez membros do *Senior Management Team*, o brasileiro Alberto Ninio exerce a função de conselheiro-geral.

Já foram aprovados três projetos do BAII para o Brasil. Em janeiro de 2022, foi aprovado o primeiroprojeto, de US$ 100 milhões em fundos de repasse ao Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG), para financiar empresas ou instituições mineiras que operem em áreas relacionadas a energia renovável ou a infraestrutura que busquem conectar o Brasil à Ásia. Em 2023, foram aprovados outros dois projetos. O primeiro, de US$ 200 milhões, foi um empréstimo para o BTG, para financiar o desenvolvimento de energia sustentável no Brasil. O segundo, de US$ 50 milhões, foi um empréstimo a um fundo da Vinci Infraestrutura Gestora de Recursos Ltda, para o financiamento de soluções de baixo carbono nos setores de energia e água.

XIII. Fórum Econômico Mundial (WEF)

a) Aspectos gerais

O Fórum Econômico Mundial (*World Economic Forum* – WEF) é uma organização não governamental internacional sediada em Genebra. Fundada em 1971, reúne líderes empresariais, políticos, acadêmicos e outras personalidades influentes de todo o mundo para discutir questões econômicas, políticas e sociais globais. Segundo sua missão, no atual contexto mundial de crescentes desafios e complexidades, o WEF se afirma como "um novo tipo de instituição" demandada pelo sistema internacional em sentido amplo, com a habilidade, o empreendedorismo e a confiança de todos os *stakeholders* para reunir as pessoas com o poder necessário para empreender mudanças reais, atingir entendimento mútuo e empatia, alcançar acordos, gerar iniciativas e ações onde preciso. Trata-se de uma plataforma que se almeja capaz de reunir esses atores globais para tais fins, afirmando-se como única nesse sentido por ser "imparcial", "global", "holística" e "voltada para o futuro", com foco principal em três dimensões e suas intersecções:

1) dominar a Quarta Revolução Industrial[2196];
2) resolver os problemas dos bens comuns globais; e
3) abordar questões de segurança global.

Não se afirma, portanto, como mera organizadora de conferências, mas, sim, como uma promotora de reuniões produtivas de efeito de longo prazo. Apesar de o WEF autodenominar-se como "*the International Organization for Public-Private Cooperation*", ele não é uma organização intergovernamental: trata-se de uma instituição da sociedade civil. Embora a entidade trabalhe em colaboração com governos de todo o mundo, ela não tem um *status* oficial intergovernamental e não é responsável por estabelecer políticas públicas ou tomar decisões governamentais.

O WEF realiza quatro grandes reuniões anuais:

1) A Reunião Anual do Fórum Econômico Mundial (*WEF Annual Meeting*), realizada no início de cada ano em Davos-Klosters, na Suíça, reunindo líderes mundiais para discutir questões críticas que afetam o mundo, como mudança do clima, desenvolvimento sustentável, segurança cibernética, inovação e igualdade econômica – cada edição é organizada em cerca de 500 sessões distribuídas no decorrer de cinco dias, reunindo mais de três mil participantes, de mais de 110 países, além da cobertura de mais de 500 jornalistas;
2) A Reunião Anual dos Novos Campeões (*Annual Meeting of the New Champions*), realizada na República Popular da China (RPC), é a reunião anual do WEF sobre inovação, ciência e tecnologia e conhecida informalmente como "Davos de verão";
3) A Reunião Anual dos Conselhos do Futuro Global (*Annual Meeting of the Global Future Councils*), realizada nos Emirados Árabes Unidos, procura reunir a comunidade líder global de conhecimento para discutir ideias sobre os principais desafios globais atuais; e
4) A Reunião de Estratégia da Indústria (*Industry Strategy Meeting*) reúne diretores de estratégia de diversos setores para discutir agendas e como as indústrias podem passar da mera gestão da mudança para o pioneirismo.

[2196] A Quarta Revolução Industrial, também designada como Indústria 4.0 ou 4IR, na sigla em inglês, é uma expressão que designa os efeitos do rápido avanço das tecnologias, indústrias e padrões sociais em curso no século XXI, devido ao aumento da interconectividade e da automação de processos. O termo também engloba inovações tecnológicas em diversas áreas como computação, genética e robótica. Esse conceito foi popularizado por Klaus Schwab no artigo *Mastering the Fourth Industrial Revolution* para a revista *Foreign Affairs* em 2015, e foi o tema do WEF de 2016.

Além disso, há reuniões regionais e focadas em países (*national strategy days*) realizadas ao longo do ano em diferentes partes do mundo que se debruçam sobre questões regionais e locais. Há ainda um programa contínuo de *workshops*, seminários e encontros sobre questões relevantes, também transmitido por plataforma própria do WEF, o *TopLink*, consolidados nos *Transformation Maps*, que permitem aos seus membros colaborarem em projetos e iniciativas. Também realiza pesquisas e produz relatórios sobre temas como competitividade global, tecnologia e inovação, sustentabilidade e riscos globais. A organização também tem iniciativas para promover o empreendedorismo social[2197], a inclusão financeira e a educação. O WEF também tem uma rede de comunidades, que são grupos temáticos que se concentram em áreas como tecnologia, saúde, meio ambiente, energia e educação, divididos basicamente em *Business*, Jovens Líderes, Governos e Organizações Internacionais, Ciência e Academia, Sociedade Civil e Mídia.

O WEF é liderado pelo fundador e diretor-executivo do Fórum, Klaus Schwab. Ele é assistido por um Conselho Administrativo (*Managing Board*), presidido por Borge Brende, composto atualmente por oito membros (*directors*), que atua como órgão executivo do Fórum, e por um Conselho de Curadores (*Board of Trustees*), composto atualmente por 29 membros, no qual se procura manter certo equilíbrio entre representantes da comunidade empresarial, líderes de organizações internacionais e da sociedade civil, que supervisionam o trabalho do Fórum na promoção de uma "verdadeira cidadania global". As atividades são conduzidas pelo Comitê Executivo (*Executive Committee*), composto por 36 diretores (*heads*), que lidera o trabalho de mais de 800 pessoas em todo o mundo e tem escritórios em Genebra, Nova York, Tóquio, Pequim e São Francisco. A organização é financiada por cerca de mil empresas parceiras, tipicamente empresas globais com mais de US$ 5 bilhões de faturamento anual, que pagam quotas de membresia, de patrocínio de eventos, espaço de participação em eventos, ingressos, entre outras formas de contribuição[2198]. O WEF era observador do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) até 2012, quando perdeu esse *status*, devido a atrasos na entrega de relatório de suas atividades pertinentes à Organização das Nações Unidas (ONU) de quatro em quatro anos. Em 2019, WEF e ONU assinaram uma "Acordo-Quadro de Parceria Estratégica" para acelerar a implementação da Agenda 2030, criticado por diversas entidades da sociedade civil como espécie de *lobby* corporativo no sistema unosiano – há parcerias com outras instâncias do sistema, como o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA).

b) Breve histórico

Em 1971, foi inicialmente fundada como empresa privada e com fins lucrativos, sob o nome de *European Management Forum*, e realizou um primeiro simpósio convidando cerca de 450 empresários europeus, com o patrocínio da Comissão Europeia e de associações empresariais, com o objetivo promover o pensamento empresarial europeu e discutir maneiras de adaptação das empresas europeias com o crescimento e as inovações da economia norte-americana, focando-se

[2197] Desde 2000, o WEF tem promovido modelos de empreendedorismo social, em colaboração com a Fundação Schwab para o Empreendedorismo Social. Empreendedores selecionados são convidados a participar dos encontros regionais e das reuniões anuais do WEF.

[2198] Em 2022, o WEF registrou uma receita de cerca de US$ 407 milhões. O modelo de negócios do WEF é baseado em uma combinação de receitas geradas por eventos (as taxas de admissão são da ordem de US$ 20 mil dólares por pessoa em Davos), parcerias com empresas (o nível patrocínio começa na ordem de US$ 50 mil dólares até mais de US$ 600 mil dólares anuais) e receitas provenientes de projetos e iniciativas temáticas. Como entidade sem fins lucrativos, qualquer receita gerada é reinvestida em suas atividades. A organização tem uma estrutura de custos que inclui despesas relacionadas a salários, produção de eventos e despesas operacionais.

em gestão empresarial. Em 1972, contou com a presença, pela primeira vez, de um chefe de Governo[2199]. O colapso do sistema financeiro de Bretton Woods, notadamente o modelo de câmbio fixo baseado na paridade dólar-ouro, e a Guerra do Yom Kippur alçaram as discussões para temas econômicos e estratégicos globais, de modo que, já em 1974, líderes políticos foram convidados pela primeira vez para o WEF.

Em 1987, foi restruturada como uma entidade sem fins lucrativos, sob o nome atual de WEF. Essa mudança ocorreu para refletir melhor sua missão de promover a cooperação global em questões econômicas e sociais, de modo autônomo e imparcial. O WEF, como fórum de alto nível, de crescente atenção internacional e independente de governos, foi palco de eventos políticos significativos[2200]. Em 2015, o WEF foi formalmente reconhecido como uma organização não governamental internacional – uma organização público-privada com *status sui generis* na legislação da Suíça. Em 2021, a reunião anual em Davos foi cancelada devido à pandemia de COVID-19[2201]. O evento presencial foi retomado em 2022, mas no mês de maio. Em 2023, retornou-se ao cronograma habitual de realização em janeiro.

O WEF é um evento exclusivo para participantes registrados, e os custos de participação variam dependendo do tipo de inscrição e do nível de acesso que a pessoa deseja ter. Não há informações disponíveis sobre o custo específico para assistir a apenas uma palestra ou a um dia de sessões. Normalmente, os participantes devem se inscrever para o evento completo, que dura vários dias, ou para uma categoria específica de participação, com respectivos níveis de acesso. Apesar de a participação no WEF ser voltada para líderes empresariais, políticos e especialistas em diversas áreas, e não para o público em geral, como forma de democratização de acesso, parte do evento é transmitida gratuitamente pelo *site* do WEF, YouTube e outras plataformas digitais.

c) Principais resultados:

No decorrer de mais de 50 edições da reunião anual, destacam-se como alguns dos principais resultados e realizações da organização:

1) Plataforma global de *networking* político e de negócios: a maior realização da organização é consolidar-se como o maior e mais importante espaço de *networking* da elite financeira e política internacional, já em uma era pré-digital;
2) Iniciativas temáticas e reuniões regionais: incluindo o WEF sobre a África, o WEF sobre o Oriente Médio e Norte da África, o WEF sobre a América Latina e muitos outros, que

---

[2199] Primeiro-ministro Pierre Werner, de Luxemburgo.

[2200] São exemplos: a Declaração de Davos de 1988 entre Grécia e Turquia; a primeira reunião ministerial entre representantes das duas Coreias em 1989; encontro, também em 1989, dos chefes de governos das duas Alemanhas para discutir sobre a reunificação; o primeiro encontro público no exterior, em 1992, entre o presidente sul-africano de Klerk e Nelson Mandela, marco da transição política do país; e, em 1994, a celebração de uma proposta de acordo sobre Gaza e Jericó entre Shimon Peres e Yasser Arafat. Outro destaque emblemático foi a participação de Xi Jinping na edição de 2017, a primeira de um líder chinês na reunião anual em Davos, em que o mandatário fez uma vigorosa defesa da globalização e do livre comércio, em meio a crescente disputa comercial com os EUA, às vésperas do início do mandato de Trump, que já se anunciava nos discursos da campanha presidencial em 2016.

[2201] Em 2020, a reunião anual do WEF aconteceu normalmente em Davos entre os dias 20 e 24 janeiro, enquanto o surto viral ainda não era reconhecido como "emergência de saúde pública de importância internacional" (30 de janeiro) ou "pandemia" (11 de março). Já no contexto da crise sanitária, em junho de 2020, o Príncipe de Gales e o chefe do WEF lançaram uma iniciativa pedindo que a pandemia fosse encarada como uma chance para o que eles chamaram de um *Great Reset* da economia global: "A pandemia representa uma rara mas estreita janela de oportunidade para refletir, reimaginar e redefinir nosso mundo para criar um futuro mais saudável, justo e próspero", disse Schwab.

abordam questões específicas e fornecem uma plataforma para diálogos. Anualmente, cerca de dez reuniões regionais são promovidas, e, apesar de a combinação de países anfitriões mudar a cada ano, China e Índia recebem eventos anualmente;

3) Iniciativa 2030 e Comunidade de Jovens Líderes Globais: comunidade do WEF formada por líderes com menos de 40 anos de idade de todo o mundo e de diferentes disciplinas e setores. Os mais de mil membros trabalham na Iniciativa 2030, de criação de um plano de ação que traça uma visão de como o mundo será em 2030;
4) Programa Pioneiro em Tecnologia: desde 2003, o programa reconhece empresas que projetaram e desenvolveram tecnologias inovadoras. Cerca de 40 empresas são premiadas anualmente. O programa é integrado à agenda temática do WEF;
5) Parcerias público-privadas (PPP): o WEF promove PPPs para abordar desafios globais, incluindo a Agenda Global para o Desenvolvimento Sustentável. Na reunião de 2002, foi lançada por Kofi Annan a Iniciativa de Saúde Global, para lidar com assuntos como HIV/AIDS, tuberculose, malária e sistemas de saúde. Em 2017, no WEF foi lançada a Coalizão para Inovações em Preparação para Epidemias (CEPI, na sigla em inglês). Outras iniciativas abordam temas como educação, água, meio ambiente, corrupção, etc.; e
6) Pesquisas e relatórios: uma série de publicações fornecem *insights* sobre questões econômicas e sociais, como o Relatório de Riscos Globais[2202], o Relatório de Desenvolvimento Humano e o Relatório de Competitividade Global[2203].

d) Principais críticas

Apesar de ter uma atuação importante na promoção do diálogo e da cooperação internacional em temas relevantes para o desenvolvimento global, o WEF também é alvo de críticas. Dentre as principais, destacam-se: falta de transparência em relação a suas atividades, tomada de decisões, escolha de participantes, veículos de mídia para a cobertura do evento, agenda, qualidade de sua governança e resultados financeiros; influência excessiva de grandes cooperações, incluindo prática de *lobby*, captura de agenda internacional e falta de representatividade, inclusive em termos de gênero, raça, renda e origem; limitação na participação de países em desenvolvimento; falta de resultados concretos; alto custo de participação, além dos altos custos de segurança pública, ambiental e social, incluindo o *status* de isenção de impostos da organização; e parcialidade sobre alguns temas, como a questão israelo-palestina (rejeitou condenar Israel, a fim de ser imparcial) em comparação com a guerra na Ucrânia (condenou a agressão russa).

Há eventos em Davos que ocorrem em paralelo à reunião anual do WEF, mas que não são organizados ou não fazem parte da programação oficial do evento. Esses eventos são geralmente organizados por outras entidades, como empresas de mídia, organizações não governamentais, instituições financeiras e governos. Existem diversos eventos que se apresentam como alternativas ou contraponto ao WEF em Davos, seja por abordarem temas semelhantes ou por terem uma abordagem crítica à reunião anual do Fórum, destacando-se manifestações "contra-Davos", o *Open*

[2202] A edição de 2023 caracteriza a situação global atual de aumento de risco de *polycrisis*: "*Concurrent shocks, deeply interconnected risks and eroding resilience are giving rise to the risk of polycrises – where disparate crises interact such that the overall impact far exceeds the sum of each part.*"
[2203] Publicado desde 2004, classifica os países com base em sua competitividade econômica sintetizada no Índice de Competitividade Global (ICG) e é amplamente utilizado por governos, empresas e acadêmicos para avaliar o desempenho de economias.

Forum Davos[2204], o *Public Eye Awards*[2205] e o Fórum Social Mundial (FSM)[2206]. Há também outros eventos que concorrem com o WEF no mercado de feiras eventos voltados para a elite política e corporativa mundial, uma espécie de "outros Davos", como o *St. Petersburg International Economic Forum*[2207] e o *Future Investment Initiative*[2208].

e) A 53ª edição da Reunião Anual do WEF, em 2023

A edição do encontro de 2023 em Davos ocorreu entre 16 e 20 janeiro com o tema "Cooperação em um Mundo Fragmentado". Comércio, tecnologia, saúde e mudança do clima permearam as discussões e os temas abordados, entre os quais destacam-se: inteligência artificial (AI) aplicada na agricultura; segurança cibernética no setor de óleo e gás; iniciativas privadas de reflorestamento; lançamento da Aliança EDISON, de aceleração da inclusão digital; ajuda humanitária, como operações logísticas na Guerra da Ucrânia; o lançamento de uma nova Coalizão de Ministros do Comércio para o Clima. O evento contou com pronunciamentos do secretário-geral das Nações Unidas (SGNU), António Guterres, do presidente e da primeira-dama da Ucrânia, Volodymyr Zelensky (via *internet*) e Olena Zelenska (presencialmente).

f) A 54ª edição da Reunião Anual do WEF, em 2024

A edição de 2024, sob o tema "Reconstruindo a Confiança", está sendo realizada entre 15 e 19 de janeiro, em Davos. O evento conta com a participação de altas autoridades governamentais, como os presidentes ucraniano Volodymyr Zelensky, israelense Isaac Herzog, francês Emmanuel Macron, argentino Javier Milei e colombiano Gustavo Petro. A China enviou uma grande delegação ministerial, chefiada pelo primeiro-ministro Li Qiang. Os EUA estão sendo representados pelo secretário de Estado Antony Blinken, pelo conselheiro de Segurança Nacional Jake Sullivan e pelo enviado especial para o Clima John Kerry. A presidente da Comissão Europeia Ursula von der Leyen também participa da edição.

[2204] Lançado em 2003, o evento ocorre em Davos em paralelo ao WEF e é organizada por países em desenvolvimento e organizações não governamentais, como evento gratuito e aberto ao público, com o intuito de democratizar e, inicialmente, contrapor-se ao elitismo dos debates do WEF. Mais recentemente, mantém parcerias com a organização do WEF, integrando sua agenda oficial.

[2205] Realizado todos os anos entre 2000 e 2015, o evento e a premiação foram promovidos por organizações não governamentais, como a divisão suíça do Greenpeace. O foco do evento era servir de plataforma crítica a Davos e à globalização puramente orientada pelo lucro, com a celebração de responsabilidade social corporativa.

[2206] O FSM um evento realizado anualmente em diferentes países, que reúne movimentos sociais, sindicatos, organizações não governamentais e outros grupos da sociedade civil, críticos ao modelo econômico e político dominante, para discutir alternativas e propostas de mudança, sob o *slogan* "Um outro mundo é possível", para diminuição de desigualdades sociais causadas pela globalização, o neoliberalismo e o imperialismo. Caracteriza-se por ser não governamental e apartidário, apesar da participação de alguns partidos políticos e correntes partidárias em sessões de debate. A primeira edição do FSM aconteceu em 2001 em Porto Alegre (RS), que abordou quatro grandes temas (a produção de riquezas e a reprodução social; o acesso às riquezas e à sustentabilidade; a afirmação da sociedade civil e dos espaços públicos; e o poder políticos e a ética na nova sociedade) e expressamente se apresentou como uma oposição ao WEF. Depois das três primeiras edições, todas em Porto Alegre, decidiu-se que o FSM seria itinerante, podendo ser policêntrico (em 2006 ocorreu em três cidades diferentes: Caracas, Karachi e Bamako) ou descentralizado (em 2010, foi organizado em 27 eventos espalhados pelo mundo).

[2207] "Davos da Rússia", promovido pelo governo russo desde 1997.

[2208] "Davos no deserto", organizado por um fundo soberano da Arábia Saudita desde 2017 em Riade.

g) O Brasil em Davos

Diversas empresas, empresários e autoridades brasileiras já participaram do WEF, incluindo os presidentes Fernando Henrique Cardoso (FHC, 1998), Luís Inácio Lula da Silva (2003, 2005 e 2007), Dilma Rousseff (2014), Michel Temer (2018) e Jair Messias Bolsonaro (2019). Na edição de 2023, a participação brasileira contou com a presença do ministro da Fazenda, Fernando Haddad, e da ministra do Meio Ambiente e Mudança do Clima, Marina Silva, em evento intitulado "Brasil: um novo roteiro", além de outros painéis, entrevistas e encontros com empresários e líderes políticos. A apresentação dos dois ministros demonstra a inter-relação da agenda econômica e ambiental para o Brasil. A imprensa repercutiu a participação como "equilibrada", "uma apresentação sólida", "convincente, porque não se prometeu nada".

Haddad abordou o tema da reforma tributária (sobre consumo para o primeiro semestre; sobre renda para o segundo semestre) e da sustentabilidade das contas públicas (voltar ao mesmo patamar de despesas e receitas de antes da crise da pandemia e, assim, zerar o déficit em até dois anos, com aumento da arrecadação e racionalização de despesas). Também falou sobre a valorização do salário-mínimo, a necessidade de políticas de crédito para o fomento do crescimento econômico, PPPs. Para o ministro, comércio, investimento e integração regional devem caminhar juntos, sobretudo na era de ausência de *boom* das *commodities*. Comentou sobre a estabilidade das instituições democráticas brasileiras. Quanto à Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), Haddad indicou que o País deseja seguir com as negociações para o ingresso e que pode fazer mudanças na proposta de adesão apresentada, sublinhando que a decisão final será tomada pelo presidente Lula.

Marina anunciou uma "virada" na política ambiental brasileira, definida como essencial para o êxito da conclusão do Acordo de Associação Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)-União Europeia (UE), ressaltando seu histórico e do governo Lula com relação a preservação da Amazônia. A ministra reforçou o anúncio da candidatura do Brasil como sede da 30ª Conferência das Partes (COP30) no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês) em Belém, na Amazônia, em 2025, e de uma Cúpula dos países-membros do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA). Sobre o agronegócio brasileiro, chegou a declarar que seria possível produzir três vezes mais do que se produz atualmente sem cortar uma única árvore. Também defendeu uma meta global para a queda na perda de florestas e afirmou que preservar a Amazônia não é uma responsabilidade apenas brasileira, salientando a importância da captação de recursos financeiros nacionais e internacionais de parceiros governamentais e privados para iniciativas na região, como o Fundo Amazônia.

A delegação brasileira na reunião anual do WEF em 2024 está sendo chefiada pela ministra do Meio Ambiente e Mudança do Clima, Marina Silva, e integrada, entre outros, pela ministra da Saúde, Nísia Trindade, e pelo ministro de Minas e Energia, Alexandre Silveira. O presidente Lula e o ministro da Fazenda Fernando Haddad não participam da edição de 2024. Além de encontros bilaterais com altas personalidades, como Bill Gates e o enviado especial para o Clima dos EUA, John Kerry, Marina participou de painéis sobre a Amazônia, com a presença do presidente colombiano Gustavo Petro, do governador do Pará, Helder Barbalho, e do presidente do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Ilan Goldfarb, e sobre a transformação sustentável do Brasil, com os demais ministros brasileiros presentes em Davos.

XIV. Outros grupos, coalizões, mecanismos e bancos intergovernamentais do sistema financeiro internacional

a) G10

Em 1962, França, Estados Unidos (EUA), Reino Unido, Alemanha, Japão, Itália, Canadá, Bélgica, Países Baixos e Suécia (e, a partir de 1964, Suíça) reunidos num grupo informal denominado G10, resolvem colocar à disposição do Fundo Monetário Internacional (FMI) recursos adicionais por meio dos Arranjos Gerais para Empréstimos (GAB, na sigla em inglês) que vieram a somar-se à elevação das quotas efetuada em 1959.

b) G24

Em 1971, criou-se, no âmbito do G77, com a presença do Brasil, o G24, agrupamento de países em desenvolvimento para coordenar posições em relação a questões econômico-financeiras, em especial a reforma da arquitetura financeira internacional. Para mais detalhes sobre o G77, ver seção a respeito no tópico de UNCTAD.

c) G20 (primeira encarnação)

Em 1972, o Conselho de Governadores do FMI conformou um primeiro G20 para discutir a reforma do regime à luz da nova situação de dólar desvinculado do ouro, o que terminou por dar origem ao Comitê Monetário e Financeiro Internacional do FMI (IMFC, na sigla em inglês), de órgão que reúne os países representados no Conselho Executivo em nível ministerial.

d) Clube de Paris

É um agrupamento informal que conta com 22 membros permanentes, incluindo, desde 2016, o Brasil, que, na qualidade de credores, concordam com um conjunto de princípios para nortear o processo de renegociação de dívidas de países em dificuldade.

Em paralelo, há instituições de ordem estritamente privada, também para a questão das dívidas, como o Clube de Londres (credores).

e) Bancos de desenvolvimento de caráter regional

Há inúmeros exemplos, para além do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), como o Banco Africano de Desenvolvimento (BAfD), de 1964; o Banco Asiático de Desenvolvimento (BAD), de 1966; o Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento (BERD), de 1991; além de outros bancos de âmbito sub-regional, como, por exemplo, o Banco de Desenvolvimento do Caribe (BDC), de 1970; o Banco Islâmico de Desenvolvimento (IsDB, na sigla em inglês), de 1973; o Banco Árabe para o desenvolvimento econômico da África (ABEDA, na sigla em inglês), de 1974; e os bancos de desenvolvimento de diversas sub-regiões africanas.

f) Plataforma Regional para a Cooperação Tributária na América Latina e no Caribe

Em julho de 2023, foi criada a Plataforma Regional para a Cooperação Tributária na América Latina e no Caribe, por meio da Declaração de Cartagena das Índias, originalmente subscrita pelos ministros da Fazenda de Brasil, Colômbia e Chile e aberta à adesão de demais países da região. A iniciativa foi lançada durante a Primeira Cúpula Latino Americana e Caribenha para Tributação Inclusiva, Sustentável e Equitativa, que acontece na Colômbia. O evento contou com a participação de 14 países, além de representantes de organizações internacionais, da academia, da sociedade civil e do setor privado.

A declaração reconhece que a ação comum dos países da América Latina e Caribe facilita a troca de informações e reduz a competição tributária, trazendo benefícios para a região. Afirma ainda o compromisso dos países da região em gerar conhecimento, trocar experiências, buscar posições comuns e propor soluções concretas para enfrentar desafios tributários. A plataforma será secretariada pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e promoverá encontros regulares em nível técnico e cúpulas anuais. A primeira presidência *pro tempore* caberá à Colômbia.

XV. Dominância do dólar estadunidense

a) Histórico

Desde os Acordos de Bretton Woods, o dólar estadunidense tem sido a moeda hegemônica em escala global, o que implica sua utilização generalizada no comércio, nas finanças e como ativo de reserva. Nesse sentido, a moeda representa, atualmente, em torno de 59% das reservas internacionais de bancos centrais. No entanto, assim como em outros momentos no passado, a legitimidade e a permanência de tal dominância têm sido questionadas, uma vez que foram verificados movimentos de afastamento do dólar, em maior ou menor grau, por alguns países ou blocos, tais como a Rússia, a Arábia Saudita, o Brasil, a França, o Quênia, a Índia e a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN).

Em 1944, foi criado o Sistema de Bretton Woods, sob a lógica de um acordo internacional para estabilizar as economias globais após a Segunda Guerra Mundial, por meio de menor flutuação cambial e consequentes incentivos ao comércio. Assim, foi estabelecido o padrão dólar-ouro, pelo qual o dólar americano seria a moeda de reserva global, os Estados Unidos (EUA) manteriam o lastro equivalente em ouro, e os demais países fixariam a taxa de câmbio de suas moedas em relação ao dólar.

Com a Guerra do Vietnã, no entanto, os EUA passaram a emitir dólares sem lastro em ouro. Além disso, dada as recuperações econômicas da Europa e do Japão, houve fuga de dólares e constantes déficits comerciais dos EUA, levando à perda excessiva de ouro estocado no país. Em 1971, Nixon unilateralmente encerrou a possibilidade de troca de dólares por ouro. No mesmo ano, no que consistiu na última tentativa de salvar o modelo até então vigente, as maiores economias do mundo celebraram o Acordo Smithsonian, que desvalorizou o dólar em relação ao ouro e às demais moedas dos países em questão. Contudo, essa atualização pontual não foi suficiente, levando, em 1973, à adoção do câmbio flutuante pelas principais economias, após intenso fervor especulativo. Era o fim da conversibilidade, estabelecendo o padrão que vigora atualmente, com o dólar ainda ocupando posição privilegiada na economia mundial.

b) Vantagens e desvantagens aos Estados Unidos

A dominância do dólar confere diversas vantagens aos EUA, único emissor da moeda, o que foi descrito como um "privilégio exorbitante" por Valéry Giscard d'Estaing, ministro das Finanças da França, em 1965. Primeiramente, o poder de emissão da moeda permite aos EUA o aumento da capacidade importadora, uma vez que há demanda global por dólares suficiente para cobrir déficits comerciais volumosos sem gerar uma crise cambial. Ademais, o poder de emissão do dólar permite o endividamento dos EUA a baixo custo, isto é, com o pagamento de baixa taxa de juros, dada a alta demanda por títulos do tesouro norte-americano, facilmente conversíveis em uma moeda de aceitação global para a quitação de dívidas, com, ainda, virtual impossibilidade de insolvência. Por fim, pode-se afirmar que a dominância do dólar confere aos EUA um poder geopolítico único, com possibilidade de imposição de sanções unilaterais a terceiros países, relacionadas ao uso do dólar em transações internacionais.

Entretanto, conforme apontado por diversos economistas, a manutenção do dólar como moeda hegemônica possui custos que recaem sobre os EUA. Para o bom funcionamento desse sistema, deve haver o fornecimento de dólares em quantidade suficiente para satisfazer a demanda global pela moeda. Esta última é responsável por pressionar no sentido de aumentar o valor do

dólar em relação a outras moedas domésticas, o que prejudica a competitividade dos EUA, sujeitos, portanto, a déficits comerciais estruturais, de difícil reversão. O país, ainda, fica mais vulnerável a choques externos e às políticas monetárias executadas no exterior. Logo, há quem defenda que a redução do papel global do dólar, em um cenário de multipolaridade de moedas, seria positiva para a economia americana, com aumento de competitividade e geração de empregos.

c) Ameaças ao dólar estadunidense

As ameaças ao papel de protagonista do dólar, atualmente, centram-se em quatro pontos principais:

1) a ascensão da China e, consequentemente, os esforços desse país para a utilização do renminbi nas transações internacionais com seus parceiros globais;
2) os desafios à economia norte-americana, a exemplo da estagnação da produtividade, da alta inflação, dos déficits fiscais e externos crônicos, das políticas frequentes de expansão monetária e da dívida pública crescente;
3) o surgimento de novas tendências tecnológicas nas finanças mundiais, como as criptomoedas e as moedas digitais de bancos centrais (CBDC, na sigla em inglês); e
4) a utilização frequente de sanções financeiras unilaterais por parte dos EUA, o que incentiva os países atingidos – e também terceiros – a buscar alternativas.

Essa tendência deve ser encarada com cautela, já que o dólar permanece como líder mundial na maior parte das métricas de comércio e finanças. A parcela da moeda que é mantida como reservas de moeda estrangeira tem-se mantido estável na última década, embora em patamar ligeiramente inferior ao verificado no início do século, quando foi registrado o auge da participação. Ademais, a própria dominância se retroalimenta, isto é, por ser a moeda dominante, o dólar é fortemente demandado, o que reforça sua posição hegemônica. Isso é corroborado pelas altas estabilidade, liquidez, segurança e conversibilidade da moeda, decorrentes da solidez da economia norte-americana, cenário que não deve mudar no curto, médio, nem mesmo no longo prazo. Além disso, são raros os casos de substituição do dólar pelo renminbi, por exemplo, em transações nas quais a China não está envolvida. Por fim, nenhuma alternativa até então aventada parece estar indiscutivelmente destinada a substituir a moeda americana.

d) Alternativas ao dólar estadunidense

A questão das alternativas possíveis é das mais relevantes. O euro, no momento de sua criação, foi cogitado como possível alternativa ao dólar. Atualmente, está consolidado como segundo lugar em reservas internacionais de bancos centrais, representando em torno de 20% delas. Entretanto, problemas econômicos crônicos da moeda, após sucessivas crises, impedem a ampliação de sua utilização, que é prejudicada, ainda, pelo mercado de dívida fragmentado, na esfera de competência dos Estados nacionais, e não da União Econômica e Monetária Europeia.

É possível citar as criptomoedas, em que há controle mínimo por entidades estatais estrangeiras, o que pode ser atraente para portfolios de bancos centrais. No entanto, trata-se de ativo extremamente volátil e de baixa aceitação como meio de troca, o que, na prática, inviabiliza sua utilização para as funções que o dólar cumpre.

O renminbi é provavelmente a opção mais relevante a ser considerada, devido ao alto crescimento da economia chinesa e aos esforços ativos do país em destronar o dólar. A China tem realizado um movimento gradual e constante de diminuição de suas próprias reservas em dólares.

Além disso, firmou acordos bilaterais de comércio em yuan com diversos países, notadamente aqueles com quem possui déficits comerciais, e costuma abordar o assunto nos fóruns plurilaterais de que participa, tais como a Organização para Cooperação de Xangai (OCX) e o BRICS. Em outra frente, o projeto do yuan digital, a CBDC chinesa, encontra-se em fase avançada, especulando-se que possa assumir algumas funções do dólar no comércio e nas finanças internacionais. Todos esses movimentos, apesar de levarem a um aumento da proeminência do renminbi, estão longe de alçar a moeda chinesa a um patamar de crível rival do dólar. No último trimestre de 2022, sua participação nas reservas internacionais era de menos de 3%, atrás de dólar, euro, libra e iene. Mesmo após a invasão da Ucrânia pela Rússia, o renminbi é responsável por 5% do valor do comércio internacional, em comparação a 84% do dólar[2209]. Os temores de controle político da economia e de manipulação cambial atualmente existentes afastam investidores de ativos denominados em yuan. Todavia, no comércio da China com outros países, em março de 2023, o renminbi já superou o dólar.

No Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (BAII), de iniciativa chinesa, o dólar é a principal moeda de empréstimo, mas, em transações específicas, como aquelas de *spread* variável ou sem garantia soberana, é possível a utilização de outras moedas conversíveis e, até mesmo, de moedas locais. Além disso, o banco já emitiu títulos de dívida denominados em renminbi.

e) Hegemonia e moeda dominante

Na história recente da economia internacional, a potência hegemônica também tem sido a emissora da moeda dominante. Entretanto, isso não necessariamente é uma regra intransponível. Na transição da hegemonia da libra esterlina para o dólar, a diferença entre a economia norte-americana e a britânica era colossal: após a Segunda Guerra Mundial, quando ocorreu a consolidação do dólar como moeda dominante, a primeira era de seis a sete vezes maior que a segunda, diferença que persiste até a atualidade.

O cenário atual de eventual transição de hegemonias é muito diverso. As projeções de liderança em termos de produto nominal variam desde estudos que apontam que a economia chinesa nunca ultrapassará a americana até outros que mostram o país asiático na liderança a partir de meados da década de 2030. No entanto, mesmo considerando os cenários mais extremos, a economia americana manter-se-ia como uma das três maiores pelo restante do século e em posição confortável relativamente à China. É certo que é necessária uma economia robusta para sustentar a demanda mundial pela moeda localmente emitida, mas a posição relativa da economia chinesa diante da americana não parece ser, por si só, um indicativo claro do fim da hegemonia da moeda atualmente dominante, como foi anteriormente com o crescimento dos EUA diante do Reino Unido.

f) O Brasil e a dominância do dólar estadunidense

Dado o cenário global, cabe analisar a posição brasileira e as iniciativas das quais o País faz parte. O Sistema de Pagamentos em Moeda Local (SML), de 2008, é um sistema de pagamento

---

[2209] É digno de ressalva, no entanto, que a participação do renminbi no comércio mais do que dobrou em relação ao ano anterior, quando representava apenas 2% do valor total das transações. O aumento é praticamente explicado pelas transações com a Rússia. A Índia, por exemplo, está usando a moeda chinesa para comprar petróleo russo e evitar os efeitos de sanções ocidentais.

internacional administrado pelo Banco Central do Brasil (BACEN) em parceria com os bancos centrais da Argentina, do Uruguai e do Paraguai. Ao permitir que os pagamentos e recebimentos sejam realizados diretamente na moeda doméstica, sem a necessidade de moeda intermediária, como o dólar, há redução no custo das operações, aumento da eficiência e redução das burocracias. Os bancos centrais são apenas intermediários na operação, sem assumir qualquer risco cambial. Os acordos de SML são negociados separadamente com os países, contendo diferenças[2210]. Em 2022, a corrente total de comércio do Brasil com os três países com os quais mantém o SML foi de pouco mais de R$ 5 bilhões, a maior parte concentrada em exportações brasileiras à Argentina[2211]. Em 2023, o Conselho Monetário Nacional (CMN) aprovou resolução que simplifica e uniformiza o SML, buscando o barateamento e a ampliação de seu uso, inclusive do número de instituições financeiras capacitadas para operá-lo.

Composição das reservas internacionais		
Moeda	**No Brasil**	**No mundo**
USD	80,42%	58,36%
CNY	5,37%	2,69%
EUR	4,74%	20,47%
GBP	2,52%	4,95%
JPY	1,86%	5,51%
CAD	1,01%	2,38%
AUD	0,92%	1,96%

Fonte: BACEN (2023); FMI (2022).

O Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos, de 1982, no âmbito da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), é um mecanismo de compensação de comércio entre onze países da região[2212], exclusive o Brasil, sucedendo um acordo anterior, de 1965. Além da compensação, possui um sistema de garantias aos exportadores. A cada quatro meses, após as compensações comerciais das transações realizadas por meio do convênio, o saldo restante é repassado aos países superavitários. O banco central peruano é o responsável por realizar a compensação multilateral, e o *Federal Reserve* de Nova York liquida os saldos credores e devedores. Não se trata, no entanto, de um sistema alternativo ao dólar, uma vez que as compensações, as transferências e os reembolsos são realizados na moeda norte-americana. As regras específicas do convênio são determinadas por acordos bilaterais ou plurilaterais entre os bancos centrais.

A crítica à hegemonia do dólar como moeda hegemônica no comércio e nas finanças internacionais parece ser uma bandeira da política externa do novo governo Lula. Em viagem à Argentina, em 2023, o mandatário brasileiro propôs a criação de uma moeda comum aos países do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), a ser utilizada nas transações comerciais e financeiras entre eles. Além disso, aventou a possibilidade de criação de uma moeda comum para os países do BRICS. A relação com a China é fundamental para a adoção dessa posição pelo governo brasileiro.

[2210] Com a Argentina, só é possível utilizar o SML para o comércio de bens. Com o Paraguai e o Uruguai, é possível utilizá-lo para o comércio de bens, de serviços e para transferências unilaterais de baixo valor.
[2211] O Brasil exportou R$ 4,1 bilhões de reais à Argentina (27% do total) e importou R$ 11 milhões do país (<0,1% do total), via SML. O Brasil exportou R$ 332 milhões de reais ao Uruguai (11% do total) e importou R$ 2,6 milhões do país (0,1% do total), via SML. O Brasil exportou R$ 755 milhões de reais ao Paraguai (21% do total) e importou R$ 369 milhões do país (10% do total), via SML.
[2212] Os países participantes são Argentina, Bolívia, Colômbia, Chile, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai, Venezuela e República Dominicana. Em 2019, o Brasil, até então participante, optou por retirar-se.

Em 2023, o Brasil celebrou um acordo de pagamento por exportações em moeda local com a China, que permite que o comércio entre os dois países possa ser realizado sem a utilização do dólar, isto é, diretamente com o uso do real e do renminbi, se assim o exportador desejar. A motivação e o funcionamento são similares àqueles do SML. No entanto, pelo acordo, é a subsidiária brasileira do *Industrial and Commercial Bank of China* (ICBC) a entidade autorizada a realizar a compensação das moedas. Esse acordo pode ser significativo pelo crescimento vertiginoso do comércio com a China nos últimos anos, mas pode ser subutilizado por exportadores que não desejem acumular a moeda chinesa. O renminbi já é a segunda moeda no portfólio de ativos de reserva no BACEN, embora o dólar esteja isolado na liderança, representando mais de 80% delas.

6.9. Criptomoedas, *blockchain* e os impactos na economia mundial

I. Criptoativos e criptomoedas

a) Definição

Um criptoativo, uma criptomoeda ou uma *alt coin* podem ser definidos como uma “moeda” eletrônica ou digital originalmente independente (desnacionalizada e descentralizada) que se utiliza de criptografia (preferivelmente em código aberto) e da tecnologia de *blockchain*. Um criptoativo, originalmente, não dispõe de qualquer lastro, seja físico ou virtual, e baseia-se na confiança dos agentes que operam em seu mercado.

Existem mais de mil criptoativos; os mais conhecidos são o *bitcoin* e o *ethereum* (*ether*). A primeira ideia de criação de uma moeda eletrônica em bases criptográficas remete à década de 1980 e evoluiu para uma forma eletrônica de meio de pagamento na década de 1990. A primeira criptomoeda descentralizada é o *bitcoin*, criado por Satoshi Nakamoto em 2009, com base na descrição que ele próprio forneceu em artigo de 2008.

Um criptoativo poderia ser considerado uma criptomoeda caso cumpra as três funções clássicas da moeda (meio de pagamento, reserva de valor, unidade de conta). É importante diferenciar moeda de uso internacional, como o dólar, de moeda efetivamente internacional, atualmente inexistente. A existência de uma moeda efetivamente internacional, ainda que de maneira eletrônica, pressuporia, em última instância, concordância global quanto ao seu uso (e sua regulamentação). Um criptoativo, portanto, tenderia a tornar-se uma moeda de uso internacional, não uma moeda internacional.

b) *Blockchain*

Em linhas gerais, a tecnologia de *blockchain* funciona como um livro-registro eletrônico, aberto (sem controle de autoridade central, o que confere independência e liberdade), operado em uma rede *peer-to-peer* (P2P, dois ou mais computadores conectados, intercambiando informações, sem a necessidade de um servidor intermediário, num sistema de registros que reduz riscos de perda, destruição ou fraude) e protegido por criptografia (confere segurança e sigilo às transações). A tecnologia de *blockchain* é um exemplo de tecnologia de registro distribuído (DLT, na sigla em inglês) que registra todas as transações (os blocos, registrados e vinculados cronologicamente em cadeia) e preserva o anonimato dos agentes.

Essa tecnologia não é aplicada somente a criptoativos, e vem sendo usada para atender a outras necessidades de registro e compartilhamento de dados de maneira segura. Por exemplo, o Programa Mundial de Alimentos (PMA) utiliza a tecnologia (por meio de uma variante do Ethereum) como parte de seu programa *Building Blocks*, para facilitar os serviços financeiros para refugiados do campo Zaatari, na Jordânia.

Devido à inexistência de autoridade central, a *blockchain* funciona por meio de um mecanismo de validação das transações descentralizado, realizado pelos membros da rede. Esse serviço de validação é remunerado com novas unidades do criptoativo (emissão de criptoativo de acordo com o volume de demanda por novos registros de blocos), por isso o processo é chamado “mineração”. Nem todas as criptomoedas são baseadas em mineração: o Petro ou o Diem, por

exemplo, não são, assim como não o são as moedas digitais emitidas por bancos centrais, os chamados *Central Bank Digital Currencies* (CBDCs).

c) Regulamentação de criptomoedas

Paulatinamente, verifica-se a disseminação do processo de regulamentação doméstica do uso de criptoativos e de *tokens* (ativos digitais que operam com base em *blockchains* existentes), inclusive mediante sua proibição em determinados casos ou da mera tributação de operações realizadas com esses ativos. Em paralelo, alguns Estados estão em processo de criação de suas criptomoedas ou de contrapartes digitais de suas moedas nacionais, as *govcoins* ou CBDC (para mais detalhes, ver a seção seguinte sobre CBDC).

A regulamentação doméstica de criptomoedas, no Brasil, tem progredido: a Receita Federal passou a exigir que as operações com criptoativos sejam declaradas e a tributar ganhos se capital sobre essas transações[2213]; a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) autorizou fundos brasileiros a investir indiretamente em criptoativos; e o Banco Central do Brasil (BACEN) passou a incluir as operações com criptoativos na balança comercial do País, seguindo recomendação do Fundo Monetário Internacional (FMI)[2214].

Em dezembro de 2022, foi promulgado o "Marco Legal das Criptomoedas", pela Lei 14.478, que dispõe sobre diretrizes a serem observadas na prestação de serviços de ativos virtuais e na regulamentação das prestadoras de serviços de ativos virtuais; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para prever o crime de fraude com a utilização de ativos virtuais, valores mobiliários ou ativos financeiros; e altera a Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986, que define crimes contra o sistema financeiro nacional, e a Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, que dispõe sobre lavagem de dinheiro, para incluir as prestadoras de serviços de ativos virtuais no rol de suas disposições. De acordo com o texto aprovado, ativo virtual é "a representação digital de valor que pode ser negociada ou transferida por meios eletrônicos e utilizada para realização de pagamentos ou com propósito de investimento", com exceção das moedas nacionais tradicionais, moeda eletrônica e ativos já regulamentados em lei. O Poder Executivo terá que indicar um órgão da administração pública federal para definir quais serão os ativos financeiros regulados pela futura lei. A prestação de serviço de ativos virtuais terá que seguir algumas diretrizes, como a obrigação de controlar e manter de forma segregada os recursos dos clientes. Também terá que adotar boas práticas de governança, transparência nas operações e abordagem baseada em riscos; segurança da informação e proteção de dados pessoais; proteção e defesa de consumidores e usuários; proteção à poupança popular; solidez e eficiência das operações. Será exigida ainda a prevenção à lavagem de dinheiro, ocultação de bens, direitos e

[2213] Ganhos de capital obtidos na negociação (atividade de compra e de venda) de criptomoedas cujo valor não super R$ 35 mil em um mês são isentos de Imposto de Renda. Sobre o lucro que exceda esse limite, incidem as regras gerais de ganhos de capital – portanto, a tabela é a da tributação anual progressiva. As criptomoedas que não foram vendidas e estão em posse do declarante não são taxadas pela Receita Federal, mas seu saldo deve ser inserido na declaração.

[2214] O FMI recomendou aos países que classifiquem a compra e a venda de criptoativos (especificamente aqueles para os quais não há emissor) como "ativos não financeiros produzidos", o que implica sua compilação na conta de bens do balanço de pagamentos. Por serem digitais, os criptoativos não têm registro aduaneiro, mas as operações de compra e venda de residentes no Brasil acarretam a celebração de contratos de câmbio – assim, seus valores são estimados com base em contratos de câmbio. As estatísticas de exportação e importação de bens passam, portanto, a incluir compra e venda de criptoativos. Ademais, a atividade de mineração de criptomoedas, também foi incluída e passou a ser tratada como um processo produtivo, de forma que quem importa equipamentos específicos para mineração tem de pagar os impostos de importação e de declará-los para os devidos fins.

valores, combate à atuação de organizações criminosas, ao financiamento do terrorismo e ao financiamento da proliferação de armas de destruição em massa, em alinhamento com os padrões internacionais. A regulamentação não valerá para os *Non-Fungible Tokens* (NFTs), que poderão ser reguladas pelo Executivo em um ato posterior. O texto inclui no Código Penal a punição contra fraudes e define regras para as *exchanges* (casas de negociação de criptomoedas). O Marco Legal das Criptomoedas entra em vigor em 20 de junho de 2023 e complementa as leis que regem o sistema financeiro, porque, até então, as regras não eram adaptadas para operações que envolvem serviços de ativos virtuais.

Ainda em junho de 2023, foi promulgado o Decreto nº 11.563, que regulamenta a lei que institui o Marco Legal das Criptomoedas. O Executivo definiu o BACEN como autoridade responsável por disciplinar as atividades das prestadoras de serviços de ativos virtuais no País. O texto reforça que a CVM segue com suas atribuições de supervisionar ativos que representam valores mobiliários. Também são mantidas as designações ao Sistema Nacional de Defesa do Consumidor. Haverá prazo de pelo menos seis meses para a adaptação às novas regras, de acordo com a Lei nº 14.478.

d) Riscos econômicos das criptomoedas, impacto na economia e regulamentação internacional

A consolidação das criptomoedas pode conduzir ao processo de desnacionalização da moeda, colocando em xeque uma das funções essenciais do Estado nacional contemporâneo. Isso poderia impactar a razão de ser das autoridades monetárias nacionais, a capacidade arrecadatória dos Estados e sua política econômica em todas as vertentes. A proliferação de moedas digitais emitidas por bancos centrais, por outro lado, pode ser uma alternativa à consolidação das criptomoedas. As criptomoedas têm, por outro lado, impactos positivos, como o aumento da velocidade das transações e o menor custo de transação.

Na Declaração de Bali (2022), os líderes do G20 saudaram as iniciativas do Conselho de Estabilidade Financeira (FSB) e dos agentes reguladores nacionais de estabelecer uma regulação robusta sobre o ecossistema de criptoativos, que incluem as *stablecoins*, além de mantê-lo sob supervisão e vigilância, para minimizar riscos à estabilidade financeira. Para o G20, é importante promover a conscientização do público em relação aos riscos dos criptoativos e o fortalecimento da regulamentação desse mercado – baseando-se no princípio de “mesmas atividades, mesmos riscos, mesmas regras” –, mas, ao mesmo tempo, aproveitar os benefícios das inovações. Essa postura é diferente daquela adotada anteriormente, quando os membros do G20 consideravam que os criptoativos não representavam uma ameaça à estabilidade financeira global.

Não há qualquer regulamentação internacional, no sentido estrito, quanto ao uso de criptomoedas; contudo instituições nacionais e internacionais têm-se dedicado a estabelecer regulamentos e padrões regulatórios para esse mercado. O monitoramento tem sido feito por diversas instituições internacionais, como o FSB, o FMI, a Organização Internacional de Valores Mobiliários (IOSCO, na sigla em inglês) e o Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI/FTAF). Em 2018, os países do G20 comprometeram-se a regular as criptomoedas no que diz respeito à lavagem de dinheiro e ao financiamento ao terrorismo. O tratamento do tema é incipiente na Organização Mundial do Comércio (OMC). O FMI reconheceu o *bitcoin* como reserva de valor em 2019 e produziu relatório apontando quatro riscos dos criptoativos:

1) integração em produtos financeiros;
2) modelo de negócios dos bancos;

3) transmissão de crise; e
4) lavagem de dinheiro e financiamento ao terrorismo.

Em novembro de 2023, no âmbito da OCDE, 48 países, entre eles o Brasil, adotaram uma declaração conjunta, na qual se comprometem a implementar um marco global de transparência fiscal em matéria de criptoativos até 2027. Ele prevê a troca automática de informações entre jurisdições para combater a evasão fiscal em operações em criptomoeda. O acordo incorpora o *Crypto-Asset Reporting Framework* (CARF) da OCDE, finalizado em junho, ao *Common Reporting Standard* (CRS) da organização, um modelo padrão para a troca automática de informações sobre contas financeiras entre autoridades fiscais.

A regulamentação doméstica e internacional ainda em conformação e a inexistência de autoridade central são apontadas como elementos facilitadores para que as criptomoedas possam tornar-se instrumentos do crime organizado transnacional, incluindo o crime cibernético, e de financiamento ao terrorismo. Casos de destaque são os dos mercados negros digitais *Silk Road* e *Alpha Bay* e da suspeita de roubo de criptoativos pela Coreia do Norte para financiamento de atividades do programa nuclear – Relatório de especialistas da Organização das Nações Unidas (ONU) estimam que o país asiático roubou cerca de US$ 316,4 milhões entre 2019 e 2020.

II. Central Bank Digital Currency (CBDC)

a) Definição

As moedas virtuais podem, hoje, ser divididas em três tipos:

1) criptoativos, como o *bitcoin* e o *ethereum*;
2) criptoativos do tipo *stablecoins*;
3) as moedas virtuais dos bancos centrais: *Central Bank Digital Currencies* (CBDCs).

Primeiro, cabe apresentar o conceito de "moeda fiduciária" (*fiat currency*). *Fiat currencies* são as moedas emitidas por governos, pelos bancos centrais, que não estão lastreadas em *commodities*, como o ouro. Desse modo, são as moedas oficiais dos países, como o dólar norte-americano e o real brasileiro, emitidas por entidades estatais, em geral, os bancos centrais.

Segundo, as *stablecoins* são moedas virtuais cujo valor está atrelado (*pegged*) ao das *fiat currencies*. Essas moedas são de emissão privada e, em geral, não dispõem de regulação. São exemplos desse tipo de moeda o *Tether*, o *US$ Coin*, *TerraUSD*, cuja conversibilidade é, supostamente, segundo seus criadores, de um para um com o dólar norte-americano. Assim, essas moedas virtuais seriam um meio termo entre as moedas emitidas pelos bancos centrais, as *fiat currencies*, digitais ou não, e as criptomoedas, de emissão totalmente privada.

Por sua vez, as CBDCs são as formas digitais da *fiat currency* de um país. Ao invés de imprimir dinheiro, os bancos centrais emitem moedas ou contas eletrônicas baseadas na plena fé quanto à moeda oficial e no crédito do governo. Desse modo, as CBDCs são a expressão digital da moeda soberana de cada país e são emitidas pelas autoridades monetárias dos países.

Conforme afirma Fabio Araujo, servidor da Secretaria Executiva do Banco Central do Brasil (BACEN), a CBDC "é uma nova forma de representação da moeda já emitida pela autoridade monetária nacional, ou seja, faz parte da política monetária do país de emissão e conta com a garantia dada por essa política".

Embora a ideia das CBDCs advenha das criptomoedas e da tecnologia *blockchain*, essas moedas não são criptomoedas[2215] nos moldes do *bitcoin* e de outras similares. Criptomoedas são, em geral, emitidas por entidades privadas, de maneira descentralizada, não contando com uma autoridade central. Ademais, as CBDCs podem, mas não precisam, estar baseadas na tecnologia *blockchain*.

b) Tipos de CBDC

Pode-se definir dois tipos, não mutuamente excludentes, de CBDCs:

1) *Wholesale CBDC*: a CBDC de atacado é usada por instituições financeiras, com um funcionamento similar ao de ter reservas monetárias (em moeda fiduciária) depositadas junto ao banco central, o que permite à instituição ter uma conta para depositar fundos e usá-los em operações de liquidação interbancária – o banco central pode recorrer a instrumentos de política monetária, como o de reservas interbancárias e o de taxas de redesconto, para influenciar a taxa básica de juros da economia e operações econômicas como as de oferta de crédito ao consumidor;

[2215] "*The first thing to remember about CBDC is that it's not a cryptocurrency so it doesn't have to be related to anything that caters to the crypto world (...) although CBDC is well defined, this definition is not always well understood.*" *The BIS Report nº 1 on CBDCs*. Disponível em: https://www.bis.org/publ/othp33.pdf. Mais informações a respeito das diferenças entre CBDC e criptomoedas em: https://www.ndtv.com/business/cryptocurrency-vs-cbdc-know-the-difference-between-the-two-2812630; https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/real_digital_faq.

2) *Retail CBDC*: a CBDC de varejo é usada por consumidores e empresas de todos os tamanhos, eliminando o intermediário, já que os agentes negociam diretamente com o banco central – é dedicado às necessidades de pagamento e de liquidação desse tipo de usuário, podendo ser utilizada para pagamentos e para operações financeiras cotidianas em qualquer faixa de valor.

c) Vantagens das CBDCs

São inúmeras as vantagens das CBDCs, na perspectiva de especialistas e das instituições financeiras, em particular as autoridades monetárias:

1) Eficiência tecnológica: as operações financeiras poderiam ser efetivadas em tempo real, ao tornar a ação de intermediários financeiros, como os bancos comerciais, desnecessária, com consequente possibilidade de redução dos riscos de pagamento, da complexidade contábil, bem como de aumento da velocidade de conclusão operações – pois as verificações de crédito e as autorizações de pagamento poderiam ser realizadas em tempo real e de maneira automática, sem que haja necessidade de manter complexas estruturas contábeis para conferência dos pagamentos, o que elimina tempos de espera na liquidação das operações;
2) Inclusão financeira: os indivíduos poderiam ter contas junto aos bancos centrais, o que permitiria reduzir os custos de operação no sistema financeiro nacional e de detenção de uma conta bancária;
3) Aumento da competição interbancária: a redução dos custos de operação e opção de contas bancárias sem intermediação de bancos comerciais poderia aumentar a competição interbancária, beneficiando não só aqueles indivíduos às margens do sistema financeiro, mas também os que dele já fazem parte;
4) Prevenção a atividades ilícitas: seria mais fácil para o banco central monitorar as trocas monetárias, coletar informações, cobrar taxas, identificar e reprimir crimes como lavagem de dinheiro, evasão fiscal e outras atividades ilícitas com ramificações financeiras;
5) Aumento das opções e da velocidade de transmissão da política monetária: os bancos centrais poderiam ter novas formas de promover estímulos ou contrações monetárias, por exemplo o afrouxamento quantitativo (*quantitative easing*)[2216];
6) Aumento da capacidade de controle monetário e da estabilidade financeira: instrumentos de política monetária com transmissão mais acelerada de efeitos aumentaria a capacidade das autoridades monetárias de agir, oportuna e decisivamente, em situações de crise;
7) Facilitação das operações internacionais de pagamento e da cooperação internacional: a capacidade de verificação da veracidade das informações bancárias, devido à maior quantidade de informações disponíveis para os bancos centrais, bem como o aumento da velocidade da liquidação de operações reduziria o custo de transação, aumentando o volume e as opções de transferências internacionais de recursos[2217]. Ademais, seria mais fácil para os governos compartilharem informações financeiras.

[2216] Há menções ao conceito de *drone money*, em alusão ao de *helicopter money*, relacionado à distribuição massiva de liquidez por parte do banco central por afrouxamento quantitativo.
[2217] Hoje, pagamentos e remessas internacionais de pequenos valores são, muitas vezes, inviabilizados, devido aos custos de transação.

d) Riscos da CBDC

Não se pode ignorar os riscos inerentes às CBDCs:

1) Desintermediação bancária: a principal preocupação é que os bancos centrais, ao ofertarem moeda diretamente aos indivíduos e às empresas, tornem o sistema bancário e os intermediários financeiros irrelevantes, promovendo uma mudança dos agentes para operações diretamente entre si e entre eles e os bancos centrais;
2) Mudanças fundamentais no sistema bancário: as inovações monetárias das CBDCs poderiam alterar a essência do sistema bancário, o que exigiria novos tipos de regulação e de monitoramento, diante da provável emergência de novos agentes e serviços financeiros;
3) Instabilidade financeira: há incertezas quanto aos efeitos das CBDCs nas operações de investimento, nos serviços bancários, nas taxas de juros, nos serviços financeiros e na economia como um todo, além da preocupação quanto à capacidade dos bancos centrais de garantirem liquidez em casos de retiradas durante uma crise financeira;
4) Infraestrutura operacional: preocupação quanto à capacidade técnica e humana dos bancos centrais de operacionalizar um considerável aumento do volume de serviços num período mais reduzido de tempo, viabilizado pela tecnologia, conforme a demanda dos agentes econômicos, como indivíduos e empresas;
5) Garantia da privacidade: os bancos centrais necessitariam de uma capacidade de ingerência e de monitoramento das atividades financeiras bastante grande, o que suscita preocupações quanto às liberdades individuais, particularmente em relação ao volume e à natureza dos dados que se compartilharia com o Estado;
6) Segurança cibernética: como toda atividade digital, as transações de CBDCs e o sistema financeiro precisariam desenvolver medidas de segurança adequadas às ameaças, por exemplo, de *hackers* que roubam informações e ativos, mas também de criminosos que promovem fraudes e golpes de engenharia social contra indivíduos mais vulneráveis.

e) CBDC nas discussões sobre criptoativos e criptomoedas

As CBDCs são, simplesmente, moedas fiduciárias digitais. Como as transações dessas moedas já são, em sua maior parte, digitalizadas, questiona-se qual seria, de fato, a grande diferença entre as CBDCs e as moedas já existentes. Uma vez que as moedas digitais dos bancos centrais não são nada além de versões digitais das tradicionais moedas fiduciárias, argumentam-se que as CBDCs são o exato oposto do que fundamentou a ideia de criptomoedas e que a discussão CBDC *versus* criptomoedas é falaciosa.

Para alguns críticos[2218], as CBDCs representariam somente uma *illusion of choice*, porque, ao transmitirem a sensação de serem inovações tecnológicas relacionadas ao contexto das criptomoedas, essas seriam, apenas, um tipo diferente de moeda fiduciária, que não resolve os problemas fundamentais da moeda tradicional e que serve para acomodar, ou adaptar, os interesses do setor bancário e financeiro, bem como dos bancos centrais às novas realidades.

Em um viés tecno-libertário, as criptomoedas foram criadas para promover um contexto de descentralização, de liberdade e de controle público sobre movimentações monetárias e financeiras, em resposta aos abusos observados nos sistemas financeiros que redundaram na crise de 2008, deflagrada nos Estados Unidos (EUA), no centro do sistema financeiro internacional. Não obstante, as CBDCs não passam de reservas de valor que podem ser usadas, para fazer pagamentos

[2218] Entre eles destaca-se Kent Barton, especialista em criptomoedas. https://currency.com/cbdc-vs-cryptocurrency

digitais de serviços e de bens, em operações de redes privadas, que requerem permissão para o ingresso. Ao escolher os pontos que verificaram as transações financeiras, os bancos centrais estariam apenas atualizando o sistema financeiro tradicional às novas realidades tecnológicas, sem divulgar informações transacionais para o público em geral, como seria o caso em redes públicas, descentralizadas, nas quais operam criptomoedas como o *bitcoin*.

Critica-se, também, a privacidade possível nas transações de CBDCs, já que essas moedas digitais governamentais seriam totalmente monitoradas, de forma a impedir que haja um nível elevado de privacidade, como ocorre nas trocas de criptomoedas. Desse modo, pode-se dizer que as CBDCs permitem aos governos supervisão sobre o mercado de moedas digitais e sobre os pagamentos digitais.

Parece que nenhum entusiasta das criptomoedas sacrificaria a privacidade permitida pelas criptomoedas em troca da estabilidade decorrente das CBDCs, muito embora a volatilidade dessas criptomoedas seja um dos grandes problemas enfrentados por elas.

Ademais, há um sentimento predominante atualmente: as CBDCs são inevitáveis. Diversos bancos centrais discutem, nacional e internacionalmente, a necessidade, a possibilidade, as vantagens e os riscos de se criar uma CBDC.

Por fim, é pouco provável que as CBDCs substituam as criptomoedas, já que cada uma tem um modo de operação, um público e um propósito diferente.

Resumidamente, as diferenças entre as CBDCs e as criptomoedas são as seguintes:

1) Tipo de *blockchain* utilizado: as CBDCS usam redes privadas que requerem permissão para ingresso e operação, enquanto as criptomoedas usam redes abertas, sem permissão;
2) Anonimato: as CBDCs não permitiriam a anonimidade, uma vez que estariam vinculadas às contas bancárias dos portadores, enquanto as criptomoedas permitem alto grau de anonimato;
3) Autoridade central controladora e descentralização: as CBDCs seriam controladas pelas autoridades monetárias emissoras, enquanto as criptomoedas são controladas pelos usuários da rede; não haveria, portanto, descentralização na rede das CBDCs, mas tão somente nas das criptomoedas.

f) Tratamento em organizações internacionais

No bojo do Banco de Compensações Internacionais (BIS, na sigla em inglês), há uma coalizão de bancos centrais dedicada à análise da viabilidade das CBDCs. Há um centro de inovação no qual os bancos centrais de países como Japão, Suécia, Suíça, bem como o Banco Central Europeu (BCE), no âmbito da União Europeia (UE) têm compartilhado experiências.

O G20, por sua vez, publicou um roteiro sobre pagamentos transfronteiriços. As CBDCs, no contexto dos pagamentos transfronteiriços, poderiam reduzir os custos de transação, facilitar não só a troca de informações financeiras, mas também reduzir os custos e o tempo necessário para a liquidação de operações interestatais. Atualmente, para os parâmetros da era digital, transações de valores mais elevados tendem a levar muito tempo, uma vez que é necessário verificar e trocar muitas informações. Ademias, transações de pequeno valor têm sido impedidas pelos custos de transação, embora já haja plataformas e *fintechs* que buscam viabilizar essas transações, em modelos *peer-to-peer* (P2P), tanto por meio de moedas fiduciárias, mormente o dólar, quanto por intermédio de criptoativos.

A diretora-gerente do Fundo Monetário Internacional (FMI) anunciou, em junho de 2023, que a instituição está trabalhando em uma plataforma para CBDCs, que conduza a uma maior interoperabilidade e que permita transações entre os países.

Há, ainda, iniciativas plurilaterais para desenvolver meios de pagamentos regionais.

g) Experiências e exemplos[2219]

A maior parte dos países vê nas CBDCs o potencial de melhorar a eficiência do mercado de pagamentos de varejo e de promover a competição e a inclusão financeira para a população ainda inadequadamente atendida por serviços bancários. A crise da pandemia evidenciou a importância de os instrumentos digitais de pagamentos chegarem aos segmentos mais vulneráveis e afetados da população.

Segundo estudo da consultoria britânica *PricewaterhouseCoopers* (PwC), que desenvolveu um *CBDC global index*, que já conta com três edições (2021[2220], 2022[2221] e 2023[2222]), mais de 80% dos bancos centrais consideram lançar CBDCs ou já o fizeram[2223]. Segundo o FMI, em junho de 2023, 114 países já estariam realizando algum projeto exploratório na área, incluindo dez que estariam próximos de concluí-los. A seguir, alguns casos de projetos desenvolvidos por países para suas economias nacionais:

1) China: O banco central chinês iniciou os estudos para lançar uma CBDC ainda em 2014. Hoje, o país conduz testes de larga escala com públicos selecionados, para avaliar a viabilidade de um yuan digital. Durante a pandemia, a China iniciou a fase de testes do "e-renminbi" em algumas cidades, para apenas alguns serviços. O e-renminbi funciona com base em tecnologia de *blockchain*, mas tem total controle do governo, não preservando o anonimato dos usuários. É, portanto, uma moeda digital emitida por banco central, complementar à moeda fiduciária, e não uma "criptomoeda" na definição usual do termo. Especula-se que se trata de alternativa chinesa ao uso do dólar em transações internacionais, inclusive como forma de contornar sanções internacionais.
2) EUA: Em março de 2022, a Casa Branca emitiu uma ordem executiva dedicada ao tratamento das moedas virtuais. Nessa ordem, destacam-se as vantagens de uma CBDC e ordena-se que toda a administração pública avalie como se poderia implementá-la.
3) Índia: O ministro das Finanças anunciou, em fevereiro de 2022, a intenção do país de ter uma rúpia digital até o final de 2022.
4) Nigéria: O banco central da Nigéria lançou o "e-Naira" em outubro de 2021. A principal intenção é aumentar a inclusão financeira de 64% para 95%.
5) Reino Unido: As CBDCs são consideradas com mais ceticismo. O Comitê de Assuntos Econômicos da Câmara dos Lordes declarou que as CBDCs são "uma solução em busca

[2219] Para mais exemplos e atualizações, consultar: https://www.atlanticcouncil.org/cbdctracker/
[2220] Disponível em: https://www.pwc.com/gx/en/industries/financial-services/assets/pwc-cbdc-global-index-1st-edition-april-2021.pdf
[2221] Disponível em: https://www.pwc.com/gx/en/new-ventures/cryptocurrency-assets/pwc-global-cbdc-index-stablecoin-overview-2022.pdf
[2222] Disponível em: https://www.pwc.com/gx/en/financial-services/pdf/pwc-global-cbdc-index-and-stablecoin-overview-2023.pdf
[2223] De acordo com o Atlantic Council, 130 países, que representam 98% do PIB global, estão em algum estágio de estudo ou desenvolvimento de suas CBDCs.

de um problema”[2224]. O comitê destacou sua preocupação com aspectos como privacidade e estabilidade financeira, ainda que tenha reconhecido que pagamentos transfronteiriços poderiam ser mais rápidos e eficientes.

6) UE: Formuladores de política dentro da Comissão Europeia e na Europa já demonstraram estarem convencidos da necessidade de uma CBDC europeia, como é o caso dos pedidos alemão e francês para uma CBDC o mais rápido possível. Em novembro de 2023, deu-se início à fase de preparação para o lançamento do euro digital, que deverá durar dois anos.
7) Outros projetos nacionais:
   i. Projeto piloto de “e-krona” na Suécia, que, em 2023, concluiu sua terceira fase;
   ii. Projeto de “e-peso” no Uruguai entre 2017 e 2018, considerado exitoso pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), mas sem avanços nos anos recentes;
   iii. *Sand dollar*, CBDC das Bahamas em circulação desde outubro de 2020, mas ainda com baixa utilização no sistema de pagamentos do país.

Quanto aos projetos transfronteiriços, na concepção da PwC, as CBDCs “permitirão pagamentos transfronteiriços mais eficientes, com menor custo, 24 horas por dia, sete dias por semana, 365 dias por ano. Esperamos que as CBDCs beneficiem largamente as transações transfronteiriças”[2225]. Em seguida, alguns exemplos de projetos que envolvem mais de um país, inclusive com bancos e organizações internacionais:

1) *mBridge (Multiple CBDC Bridge)*, 2021: Partes envolvidas: BIS, Tailândia, Hong Kong, China, Emirados Árabes Unidos. Objetivo: criar um arranjo de CBDC múltiplo para transferências e operações de câmbio mais rápidas, baratas e eficientes.
2) Onyx – wCDBC, 2021: Partes envolvidas: Banco de França, Autoridade Monetária da Singapura, JP Morgan – uso da unidade Onxy.
3) Projeto Aber, 2019: Partes envolvidas: Arábia Saudita, Emirados Árabes Unidos. Objetivo: uma tecnologia de registro contábil descentralizado por facilitar transações transfronteiriças.
4) Projeto Dunbar, 2022: Partes envolvidas: Austrália, Singapura, Malásia, África do Sul. Objetivo: criar um arranjo de CBDC para viabilizar transações transfronteiriças.
5) Projeto Helvetia, 2020: Partes envolvidas: Swiss National Bank, BIS, Six (um operador comercial de infraestrutura). Objetivo: integrar uma CBDC a uma estrutura bancária.
6) Projeto Jasper, 2017: Partes envolvidas: Canadá, Reino Unido, Singapura. Objetivo: testar uma CBDC para pagamentos transfronteiriços.
7) Projeto Jura. Partes envolvidas: BIS, Banco central francês, Banco central suíço, Consórcio do setor privado liderada pela consultoria de tecnologia e estratégia norte-americana Accenture. Objetivo: testar o uso de uma CBDC em pagamentos transfronteiriços.

Pode-se acompanhar os estágios de desenvolvimento das CBDCs na ferramenta do *Atlantic Council*[2226], da qual se retiram as seguintes informações, resumidas:

[2224] Disponível em: https://committees.parliament.uk/committee/175/economic-affairs-committee/news/160221/central-bank-digital-currencies-a-solution-in-search-of-a-problem-report-published/
[2225] Disponível em: https://www.pwc.com/gx/en/new-ventures/cryptocurrency-assets/pwc-global-cbdc-index-stablecoin-overview-2022.pdf
[2226] Outro *site* no qual se pode acompanhar o progresso das CBDCs é: https://cbdctracker.org/

Estágio do projeto	**Países**
Lançados	Onze países: oito países do Caribe Oriental (Banco Central do Caribe Oriental), Bahamas, Jamaica, Nigéria.
Em fase piloto	21 países Destaques: incluindo África do Sul, Austrália, Cazaquistão, China, Coreia do Sul, Gana, Hong Kong, Índia, Irã, Japão, Malásia, Singapura, Rússia, Suécia, Tailândia, Tunísia, Turquia e Ucrânia.
Em fase de desenvolvimento	33 países, incluindo o projeto brasileiro. Destaques: Alemanha, Brasil, Canadá, Colômbia, EUA, Filipinas, França, Indonésia, Itália, México, Reino Unido, Suíça, Taiwan e Zona do Euro.
Em pesquisa	46 países. Destaques: Argélia, Argentina, Chile, Egito, Marrocos, Nova Zelândia, Paquistão, Paraguai, Peru, Quênia e Vietnã.
Inativos	16 países Destaques: Coreia do Norte, Costa Rica, Dinamarca, Islândia, Uruguai e Venezuela.
Cancelados	Dois países: Equador e Senegal.

h) Perspectivas para uma moeda digital emitida pelo Banco Central do Brasil

A CBDC brasileira é o “real digital” (“Digital Real X” ou “Drex”) que será uma nova expressão da moeda emitida pelo BACEN, garantida pelos mesmos fundamentos e pelas mesmas políticas econômicas que determinam o valor e a estabilidade do real convencional; portanto não haverá mineração, como ocorre no caso de criptomoedas. O real digital é parte Agenda BC#, de reforma e inovação do sistema financeiro, que tem avançado em direção à modernização do sistema de pagamentos brasileiros. Fazem parte dessa Agenda, projetos como o Pix e o *Open Banking*.

São possibilidades de uso do real digital:

1) Entrega contra Pagamento (DvP, na sigla em inglês), referente à liquidação de transações com ativos digitais;
2) Pagamento contra Pagamento (PvP), referente ao câmbio entre moedas;
3) *Internet* das coisas (IoT, na sigla em inglês), referente à liquidação algorítmica;
4) Finanças descentralizadas (DeFi, na sigla em inglês).

A ideia é a de que qualquer pessoa ou empresa que deseje ter reais em formato digital entregue reais em formato convencional, para receber reais digitais emitidos pelo BACEN. Conforme se lê no site oficial do BACEN: “essa operação não será feita diretamente com o BC, ela será intermediada por um participante do sistema financeiro – banco, cooperativa ou *fintech* –

ou do sistema de pagamentos – instituição de pagamento – ou ainda de algum novo tipo de empresa que venha a ser criada sob a autorização do BC para intermediar o acesso e a utilização de reais no formato digital."[2227]

O objetivo do BACEN com o real digital é inserir a economia brasileira nas mudanças tecnológicas, assegurando a eficiência do sistema financeiro, por exemplo, em operações de pagamentos, bem como favorecendo negócios inovadores. Também como objetivos principais do real digital, destacam-se os seguintes enumerados pelo BACEN[2228]:

1) desenvolvimento de modelos de negócios inovadores com base em inovações tecnológicas (como contratos inteligentes, IoT e dinheiro programável);
2) emissão pelo BACEN, com a distribuição ao público intermediada por custodiantes do Sistema Financeiro Nacional (SFN) e do Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB);
3) aderência a todos os princípios e regras de privacidade e segurança determinados pela Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD, Lei nº 13.709/2018);
4) observância das recomendações internacionais e normas legais sobre prevenção à lavagem de dinheiro, ao financiamento do terrorismo e ao financiamento da proliferação de armas de destruição em massa, inclusive em cumprimento a ordens judiciais para rastrear operações ilícitas;
5) garantia da interoperabilidade e da integração, visando à realização de pagamentos transfronteiriços;

Nas discussões realizadas pelo BACEN em evento chamado *LIFT Challenge Real Digital*[2229], esperam-se resultados que permitam à entidade iniciar uma fase de pilotos com a participação da população. Em agosto de 2023, a Caixa Econômica Federal e o Banco do Brasil realizaram a primeira transferência entre bancos públicos utilizando o Drex. O Drex está em processo de implementação pelo BACEN e ainda não tem um cronograma oficial de lançamento. A expectativa é que a nova moeda seja liberada para testes com a população no final de 2024.

Questões que emergem, diante do projeto do real digital são:

1) Até que ponto seria necessário criar uma moeda digital, quando o setor bancário brasileiro já é bastante inovador e moderno?
2) Tecnologias de pagamento instantâneo, como o Pix, ou de transferências de rápida efetivação, como a Transferência Eletrônica Disponível (TED), já não possibilitam soluções financeiras velozes e, em geral, sem custo?

[2227] Pergunta 19 do FAQ sobre o real digital no *site* oficial do BACEN: O Real Digital é uma *Centra Bank Digital Currency*. Ele é um criptoativo? De que tipo? Uma *stablecoin* ou uma criptomoeda que oscila? Ele será emitido exclusivamente pelo BC ou poderá ser "minerado"?
Disponível em: https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/real_digital_faq

[2228] Para mais informações, consultar: https://www.bcb.gov.br/detalhenoticia/17398/nota

[2229] Para mais informações, consultar: https://liftchallenge.bcb.gov.br/site/liftchallenge

6.10. Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE)

I. Aspectos gerais da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE)

a) Gênese

A Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) originou-se da reformulação da Organização Europeia para a Cooperação Econômica (OECE), que foi estabelecida, em 1948, para gerir os recursos provenientes do Plano Marshall para a reconstrução europeia, no período seguinte à Segunda Guerra Mundial. Em julho de 1947, países europeus, liderados pelo Reino Unido e pela França, reuniram-se, na Conferência de Paris, para discutir a criação de um programa de estabilização, com as soluções necessárias para o reerguimento de suas economias, que dependeria da cooperação entre os países e da ajuda suplementar externa. Para organizar esses esforços, formou-se o Comitê para a Cooperação Econômica Europeia (CCEE). Esse comitê começou a trabalhar em um relatório que seria apresentado ao governo dos Estados Unidos (EUA) em setembro do mesmo ano, em que se demonstravam as potencialidades dos países e as necessidades, em quantidade de recursos materiais e financeiros, para a recuperação europeia. Em abril de 1948, o Congresso norte-americano aprovou o *European Cooperation Act*, arcabouço sobre o qual foi instituído o *European Recovery Program*, conhecido como Plano Marshall. Em reunião realizada em março de 1948, os países do CCEE decidiram estabelecer uma estrutura permanente de autocoordenação, para impulsionar a cooperação e alocar os recursos advindos do Plano Marshall, criando a OECE.

Ao final da década de 1950, a existência da OECE estava ameaçada. A organização entrou em declínio quando o Plano Marshall terminou, em 1952. A divergência no desenvolvimento de um conceito de uma área de livre comércio na Europa que fosse aceitável tanto para os Estados-Membros da Associação Europeia de Livre Comércio (EFTA, na sigla em inglês) quanto para os países-membros da Comunidade Econômica Europeia (CEE) foi um dos motivos que contribuíram para o fim da OECE. De modo a superar a dissensão sobre a questão do livre comércio e continuar a bem-sucedida cooperação entre os países-membros da OECE, decidiu-se reconstituir a organização como OCDE, com a inclusão dos EUA e do Canadá – que já participavam como membros associados da organização desde o começo da década de 1950 – e com os objetivos de assistir os países em desenvolvimento e de oferecer consultoria sobre política econômica e comércio para além do continente europeu. A OCDE foi formalmente estabelecida em convenção assinada em 14 de dezembro de 1960, em Paris, a qual entrou em vigor em setembro de 1961.

b) Objetivos

Segundo o Artigo 1º da Convenção da OCDE, a organização foi constituída com a finalidade de promover políticas voltadas a alcançar o crescimento econômico sustentável e de empregos e elevados padrões de vida nos países-membros, com a manutenção da estabilidade financeira internacional, para contribuir para o desenvolvimento da economia mundial; de contribuir para a expansão do comércio global em bases multilaterais e não discriminatórias, de

acordo com obrigações internacionais; e de contribuir para a expansão econômica sólida dos países-membros e de países não membros em seu processo de desenvolvimento econômico.

A OCDE atua, pelo menos, em quatro vertentes:

1) troca de informações e experiências entre países-membros;
2) uniformização e aperfeiçoamento de políticas públicas;
3) regulamentação relativa a temas de interesse comum; e
4) acompanhamento do desempenho de países por meio das revisões por pares (*peer review*).

Os membros cooperam por meio da troca e da comparação de experiências exitosas no desenho de políticas públicas, identificando boas práticas nas mais diversas áreas e promovendo-as, para superar desafios e manter o caminho do desenvolvimento econômico. Ademais, a OCDE dedica-se a pesquisas e estudos para o aperfeiçoamento das políticas públicas, principalmente aquelas de interesse comum. O método de revisão pelos pares permite que os especialistas governamentais possam encontrar-se com seus homólogos de outros países-membros ou associados, para comparar as políticas públicas em cada área com as melhores práticas disponíveis internacionalmente. Por meio dessa cooperação, a OCDE tornou-se um repositório importante de alternativas para políticas públicas em um mundo globalizado.

c) Composição e processo de acessão

Embora tenha sido rotulada como o "clube dos ricos", a OCDE reúne não apenas as economias "mais avançadas" do mundo, mas também alguns países emergentes como o Chile, a Coreia do Sul, o México e a Turquia. Os 38 países que fazem parte da organização são: Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Chile, Colômbia, Coreia do Sul, Costa Rica, Dinamarca, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, EUA, Estônia, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Irlanda, Islândia, Israel, Itália, Japão, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, México, Noruega, Nova Zelândia, Países Baixos, Polônia, Portugal, Reino Unido, Tchéquia, Suécia, Suíça e Turquia. A Costa Rica foi o mais recente membro a ingressar na OCDE em maio de 2021.

Houve, na história da OCDE, três rodadas concluídas de acessões. A primeira rodada completou a presença, na organização, dos países então considerados desenvolvidos. A organização vai ser, nessa composição, o "clube dos ricos" e um espaço de articulação das posições dos países desenvolvidos no diálogo Norte-Sul dos anos 1970. A segunda rodada é posterior à queda do muro de Berlim e caracteriza-se por introduzir maior heterogeneidade na organização, na medida em que os países do Leste Europeu, em transição para a economia capitalista, utilizaram o processo de candidatura como parte de seu processo de reformas e para consolidação e reconhecimento de suas transformações.

Com a expansão da União Europeia (UE) para o Leste Europeu, intensificou-se a discussão sobre a eventual acessão imediata dos novos membros da UE à OCDE, o que não era de interesse dos membros não europeus. O grupo de trabalho constituído para analisar a questão produziu relatório ("Relatório Noburu"), em 2004, que expressa a importância de que a OCDE equilibre a necessidade de "fortalecer sua competência e influência global" com a de "minimizar e controlar possíveis efeitos negativos que uma membresia mais ampla pode causar". Ao mesmo tempo, estabelece que os candidatos que interessariam à organização são países:

1) que compartilhem visão de mundo e valores com os membros da OCDE (*like mindedness*);
2) que tenham capacidade efetiva de contribuir para a atuação da organização (*significant player*);
3) cuja acessão proporcione benefício mútuo (*mutual benefit*); e

4) que se insiram em equilíbrio geográfico e tragam benefícios gerais relacionados com o compartilhamento de experiências por meio da OCDE (*global considerations*).

Após a publicação do "Relatório Noburu", os membros da OCDE levaram mais três anos até iniciarem a terceira rodada de acessões, quando aceitaram abrir negociações com Chile, Estônia, Israel, Rússia e Eslovênia. Em 2013, abriram-se negociações com Colômbia e Letônia e, em 2015, com Costa Rica e Lituânia.

De acordo com a OCDE, a acessão "não é mera formalidade, mas sim o resultado de uma rigorosa etapa de revisão das práticas e políticas públicas nacionais". As etapas de acessão são:

1) convite da OCDE ou apresentação de candidatura;
2) elaboração do documento *Accession Roadmap*, para estabelecer os termos da adesão;
3) elaboração do memorando inicial do candidato, para informar a sua posição acerca dos instrumentos legais da OCDE;
4) revisões técnicas pela organização;
5) decisão unânime da OCDE favorável à adesão; e
6) assinatura do acordo de adesão à Convenção da OCDE – após essa última etapa, o acordo segue para aprovação e ratificação do governo e depósito junto à organização.

Conforme a sequência apresentada, depois que o Conselho da OCDE aceita um país como candidato, os membros, mediante proposta do secretário-geral da OCDE (SG-OCDE), definem o trajeto a ser seguido para a acessão no *Accession Roadmap*. O primeiro item do *roadmap* é a apresentação do memorando inicial por parte do candidato, contendo sua posição em relação aos instrumentos do acervo da organização (*acquis*), ou seja, o país apresenta sua situação em relação a cada instrumento da OCDE, indicando se já cumpre o previsto no instrumento; o que pretende fazer para cumpri-lo; ou, caso contrário, que tipo de reservas e exceções pretende solicitar. O *roadmap* identifica também os comitês regulares da OCDE que deverão examinar as políticas do país candidato em suas respectivas áreas de competência. Os comitês farão esse exame com base em estudos preparados pelo Secretariado com o apoio de consultores. Além do cumprimento do *acquis*, é comum que surjam solicitações específicas, algumas resultantes de pendências bilaterais. Além do processo de exame técnico da conformidade com o *acquis* por meio dos Comitês, o Conselho pode também levantar para exame e discussão temas políticos, como democracia, direitos humanos ou Estado de Direito (*rule of law*). Cada comitê designado no *accession roadmap* encaminha ao Conselho sua *formal opinion*, conforme se convença de que a legislação e as práticas do país candidato estejam conformes ao *acquis* da organização e às práticas dos membros. Completados todos os processos nos comitês, o SG-OCDE reúne os resultados e encaminha para decisão final do Conselho. Havendo consenso, o Conselho convidará o país candidato à acessão. O protocolo de acessão resultante é então objeto de processo de aprovação interna conforme a legislação do candidato e, uma vez ratificado o protocolo, o país torna-se membro da OCDE.

Até 2021, seis países eram candidatos ao início do processo de acessão: além do Brasil, Argentina, Peru, Romênia, Bulgária e Croácia. No caso da Rússia, o processo de acessão, iniciado em 2007, prolongou-se até ser suspenso, em 2014, em reação à anexação da Crimeia.

Em 26 de janeiro de 2022, o Conselho de Ministros da OCDE aprovou o convite formal para iniciar as discussões de acessão do Brasil e dos demais cinco países. A conclusão do processo pode durar, em média, de três a cinco anos. Em 10 de junho de 2022, a OCDE aprovou o *roadmap* do Brasil e de mais quatro países: Peru, Bulgária, Croácia e Romênia. Esse roteiro será avaliado por comitês da OCDE nos próximos anos, conforme processo ordinário de acessão.

d) Estrutura institucional e tomada de decisões

A estrutura da organização é formada por um Conselho, pelo Secretariado e mais de 300 comitês, grupos de trabalho ou instâncias análogas. A OCDE também tem iniciativas regionais, como a para a América Latina e Caribe (criada em 2016), e específicas para determinados países, como o programa voltado para o Brasil (criado em 1998). O Conselho é a mais alta instância decisória da OCDE e é composto por representantes (embaixadores) dos países-membros e da Comissão Europeia e, uma vez por ano, reúne-se em nível ministerial, nas chamadas *Ministerial Council Meetings* (MCMs). O Conselho é presidido pelo SG-OCDE e define o direcionamento da organização, autorizando o SG-OCDE a tratar de determinados temas e examinando seus relatórios. Cabe ao Conselho autorizar o ingresso de novos membros, aprovar o orçamento da OCDE e adotar os atos da organização.

Os comitês temáticos da OCDE são responsáveis pelas análises dos estudos e pela condução dos *peer reviews*. Participam dos comitês funcionários dos governos dos países-membros e de determinados países não membros, bem como representantes do Secretariado e de outros organismos internacionais, cada qual sob modalidade particular de atuação. Dentro dos limites estabelecidos pelo Conselho, os comitês podem criar grupos de trabalho e estabelecer as regras de relacionamento com países não membros. Eventualmente, os comitês podem reunir-se em nível ministerial para impulsionar temas de maior relevância. Os comitês são a base das "redes transgovernamentais" sobre a qual se sustenta a influência da OCDE no desenho e na difusão de boas práticas em políticas públicas.

O Secretariado da OCDE é responsável pela produção de estudos e análises definidos pelo Conselho e pelos comitês, contando com aproximadamente 3.300 funcionários (2023) espalhados em sua sede, em Paris, e em outros quatro centros (Berlim, Tóquio, México e Washington).

O processo decisório da OCDE é baseado no consenso, porém há casos especiais que admitem a decisão por maioria qualificada, por exemplo a aprovação dos programas de trabalho e do orçamento da organização, a criação e encerramento de comitês e programas, e a adoção de regulamentos sobre recursos humanos e financeiros. A decisão por maioria qualificada foi introduzida em 2006, no contexto de reforma da governança interna diante do processo de alargamento da organização.

Os atos da OCDE podem ser decisões ou recomendações e são adotados pelo Conselho. As decisões da OCDE (atualmente, 23[2230] em vigor) têm de ser acatadas por seus membros como atos vinculantes (exceto para quem negociou *opt out*) e têm *status* equivalente ao de acordos internacionais firmados no âmbito da organização. As recomendações (181 em vigor, o que representa a maior parte de sua atividade normativa) e as declarações da OCDE (37 no total), por sua vez, não têm caráter vinculante, embora sua implementação seja objeto de escrutínio por *peer reviews*. Atualmente o *acquis* da OCDE inclui dez acordos internacionais, vinculantes, portanto, versando principalmente sobre energia nuclear e aspectos tributários; e outros 16 instrumentos legais (como *arrangements* e *understandings*) não vinculantes, que tratam, sobretudo, de assistência humanitária e da indústria naval e de fretes marítimos. As declarações (*substantive outcome documents*), os acertos (*arrangements*), entendimentos (*understandings*) e acordos internacionais (*international agreements*) também integram o acervo normativo (*acquis*) da OCDE, mas não são considerados atos da OCDE formalmente e podem incluir não membros.

[2230] Disponíveis em: https://legalinstruments.oecd.org/en/.

II. Brasil e OCDE

a) Histórico

A cooperação entre o Brasil e a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) data do início da década de 1990, quando a OCDE começou a trabalhar com quatro países latino-americanos (Brasil, Argentina, Chile e México). Até então, o antecedente mais notável havia sido um convite apresentado ao Brasil, em 1978, para participar das atividades do Comitê do Aço, em função do peso expressivo do País no mercado siderúrgico mundial. Em junho de 1991, foi enviada missão exploratória à OCDE, chefiada pelo embaixador Clodoaldo Hugueney Filho. A missão teve os objetivos de obter mais informações sobre o funcionamento da OCDE, avaliar os contornos do processo de admissão de novos membros e identificar meios para participação do Brasil em instâncias da organização, como etapa inicial de processo que poderia culminar no ingresso do País como membro. Na ocasião, foi apresentada carta à OCDE, expressando o interesse do governo brasileiro em possibilidades de aproximação da organização.

Em 1992, o Brasil apresentou candidatura a membro pleno do Centro de Desenvolvimento, passando a integrar seu Conselho Diretor a partir de março de 1994. Após consultas internas abrangentes, o Brasil também passou a atuar como membro pleno do Comitê do Aço, a partir de 1996 (observando-se ratificação pelo Congresso Nacional, em 1998, do acordo por troca de notas relativo à matéria[2231]). Em 1998, a OCDE criou um programa direcionado para o País. O Brasil participa do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA, na sigla em inglês) desde o seu início, em 2000, e tem sido objeto dos *Economic Surveys* bienais da organização desde 2001.

Em 2005, desdobramento interno relevante consistiu no estabelecimento do Grupo Interministerial de Trabalho para Coordenação da Atuação Brasileira junto à OCDE (GIT), coordenado pelo Itamaraty. Em 2007, junto com África do Sul, China, Índia e Indonésia, deu-se início o período de "engajamento ampliado" com a OCDE. Em 2012, esses cinco países passaram a ser considerados "parceiros-chave" da organização.

b) Candidatura e participação atual

Em 2015, o Brasil assinou um Acordo Marco de Cooperação, que institucionaliza a participação brasileira em diversos foros da organização e entrou em vigor em 2019. Além disso, também assinou um programa de trabalho para os anos 2016 e 2017, que nos aproximou ainda mais da OCDE, por meio da crescente participação do Brasil em temas de interesse estratégico do País. Esse movimento culminou com o pedido de acessão em 2017. No mesmo ano, assinou-se também acordo para a instalação de escritório da OCDE no Brasil, e o País passou a ser associado da Agência Internacional de Energia (AIE) – a acessão do Brasil à OCDE habilitaria o País a se tornar membro pleno dessa agência. Também em 2017, o Brasil deu início à formação de uma delegação permanente em Paris para a OCDE e outros organismos econômicos sediados na capital francesa, que, por ora, funciona como parte da Embaixada.

O Brasil é o país não membro com o maior número de adesão a instrumentos da OCDE. Até dezembro de 2023, o País já aderiu a 119 dos 267 instrumentos normativos vigentes, aproximadamente 44,5% do *acquis*, tendo aderido a mais de 80 desde a apresentação do pedido de acessão à organização. A adesão a outros instrumentos está em andamento, enquanto a adesão

[2231] O embaixador Cozendey indica, no artigo "O pedido de acessão do Brasil à OCDE: onde estamos", que passamos a fazer parte do Comitê do Aço já em 1994.

à totalidade do *acquis* necessitará de reformas em sistemas econômicos do País, entre os quais o tributário. A OCDE reconhece que as políticas brasileiras são possivelmente compatíveis com mais de 80% do *acquis* da OCDE. Essa é uma importante evidência da evolução institucional do país.

O Brasil também é o país não membro que participa de mais instâncias da OCDE (35). O País participa da organização com *status* de associado ou participante em comitês e fóruns de trabalho que envolvem os mais diversos temas (comércio, investimentos, defesa da concorrência, agricultura, segurança e economia digital), incluindo por exemplo o Comitê do Aço, o Fórum Global Tributário, a AIE e o Grupo de Trabalho sobre Suborno em Transações Comerciais Internacionais. Em 2019, o Brasil registrou-se para participar de quase 400 reuniões da OCDE em variados temas, o que aumentou nossa familiaridade com a agenda e facilitou a convergência. Em 2020, o Brasil aderiu ao Fórum Internacional de Transportes (IFT, na sigla em inglês) da OCDE como membro-observador e, em maio de 2023, tornou-se membro pleno.

Em 2019, foi instituído o Conselho Brasil-OCDE, coordenado pela Casa Civil, para acompanhar o processo de acessão do País à organização. A criação do Conselho Brasil-OCDE e seu comitê gestor, composto por representantes da Casa Civil, do Itamaraty, do então Ministério da Economia, da Secretaria Geral da Presidência da República e da Secretaria de Governo da Presidência da República, favoreceu o comprometimento de todo o governo com o processo. O conselho foi extinto pelo governo Lula e substituído, em agosto de 2023, pelo Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) sobre a OCDE, coordenado pelo Itamaraty. Ao GTI-OCDE compete fornecer subsídios para a elaboração de políticas relativas ao relacionamento com OCDE, contribuir para a promoção das relações entre o Brasil e a OCDE e para a divulgação de estudos realizados no País, analisar estudos da OCDE e recomendar estudos acerca de temas específicos de interesse para as relações do Brasil com a OCDE, examinar a compatibilidade dos instrumentos da OCDE com a legislação brasileira, coordenar a participação brasileira em órgãos da OCDE e colaborar na organização de eventos da OCDE no Brasil e em outras iniciativas da OCDE que sejam de interesse do País. O Congresso Nacional, por sua vez, constituiu, em 2019, o Grupo Parlamentar de Amizade Brasil-OCDE, o que está facilitando considerar as referências e os marcos normativos da organização dentro do exercício legislativo.

Em 26 de janeiro de 2022, o Conselho de Ministros da OCDE aprovou o convite formal para iniciar as discussões de acessão do Brasil à organização. Em maio de 2022, o Conselho da OCDE aprovou convite ao Brasil para adesão ao Código de Liberalização de Movimentos de Capital e ao Código de Liberalização de Operações Correntes Intangíveis – instrumentos legais de grande importância para a entidade. Todos os membros da OCDE são aderentes e, desde 2012, está aberta a possibilidade de adesão por parte de não membros. O Brasil será o primeiro país não membro a aderir. Em 10 de junho de 2022, a OCDE aprovou o “roteiro de acessão” do Brasil. Em 30 de setembro de 2022, o Brasil entregou seu “Memorando Inicial”, com informações sobre a convergência do País aos 230 instrumentos normativos definidos pela OCDE para o processo de acessão do País.

Em junho de 2023, o chanceler Mauro Vieira participou da reunião do Conselho da OCDE em Paris. Também se encontrou bilateralmente com o secretário-geral da organização, que manifestou interesse em visitar o Brasil e convidou o País a participar do fórum lançado pela OCDE em matéria de meio ambiente e mudança do clima. O ministro Mauro Vieira participou da cerimônia de abertura do conselho e também do painel “Resiliência Econômica: políticas comerciais para crescimento resiliente e inclusivo”. Durante sua intervenção, destacou a

sustentabilidade ambiental e a inclusão social como eixos de atuação do governo brasileiro a partir da posse do presidente Lula.

c) Pontos positivos da acessão

O principal ponto positivo, em termos domésticos, da acessão brasileira à OCDE seria o impulso à agenda de reformas e modernização da economia brasileira em curso, por meio do aperfeiçoamento regulatório e da melhoria da gestão governamental, ambos contribuindo para a redução do chamado "Custo Brasil". Quanto ao aperfeiçoamento regulatório, trata-se de dar maior estabilidade e previsibilidade do quadro regulatório brasileiro, por meio do alinhamento com as boas práticas internacionais em políticas públicas e regulação, o que resultará em melhoria do ambiente de negócios e maior atratividade aos investimentos internacionais. Quanto à melhoria da gestão governamental, trata-se do fortalecimento e da modernização institucional, por meio da aceleração das reformas estruturais, com vistas ao aumento da eficiência, transparência e *accountability* (diante de problemas de corrupção) dos órgãos de governo, o que contribuirá para maior racionalidade e eficiência das políticas públicas brasileiras com base nas melhores práticas internacionais. Tudo isso não se esgota no processo de acessão, mas acompanhará toda a participação brasileira na organização, em razão dos procedimentos contínuos de *peer reviews*.

Os esforços em favor da acessão à OCDE também estão relacionados ao interesse na integração do País às cadeias globais de valor, de modo a incrementar a produtividade e competitividade da economia brasileira em benefício da nossa população. A entrada na OCDE também funciona como parte de estratégia de *lock-in*, de garantir que haja um empecilho de natureza internacional para que as reformas e seus propósitos sejam revistos futuramente em administrações subsequentes. Pode-se indicar, ainda, que as inovações institucionais e legais resultantes da adoção pelo Brasil da Convenção da OCDE sobre combate ao suborno de funcionários públicos estrangeiros em transações internacionais foram relevantes no contexto da Operação Lava Jato e outras ações de combate à corrupção no Brasil.

Entre os pontos positivos do Brasil na OCDE, em termos externos, pode-se destacar: a recuperação da imagem brasileira, depois de alguns anos de letargia nas relações exteriores e de resultados econômicos inexpressivos, e a obtenção de benefícios associados à avaliação externa positiva sobre o País e seu comprometimento com políticas transparentes e boas práticas internacionais, o que contribuirá para redução do custo de financiamento externo; a atração de investimentos estrangeiros que seria decorrente não apenas da agenda de modernização, mas do próprio fato de ser membro da OCDE, o que lhe conferiria um "selo de qualidade", aumentando o grau de investimento do País – apesar das críticas que se possa fazer às agências de *rating* – e reduzindo os custos de captação tanto das emissões soberanas quanto das empresas brasileiras no exterior; e a capacidade de tornar-se um *rulemaker* de padrões e recomendações internacionais em diferentes áreas, em uma organização que é *agenda-setter* global (influenciando os trabalhos de organizações de caráter multilateral inclusive), além de poder ter participação mais ativa para defender seus interesses e suas políticas públicas.

O Brasil será o maior mercado emergente a ter governança e legislação econômicas compatíveis com os padrões exigentes da organização. Como efeito positivo, espera-se que o ingresso do Brasil na OCDE facilite o acesso do País ao mercado de capitais a juros menores, pelo aumento da confiança do sistema financeiro internacional advindo do "selo de qualidade". A título ilustrativo, estima-se que uma queda de 0,1 ponto percentual no serviço da dívida pode significar uma economia de pelo menos US$ 4 bilhões a cada ano para a economia brasileira.

d) Pontos negativos da acessão e contra-argumentos

No que diz respeito a pontos negativos da acessão do Brasil à OCDE, de caráter interno, pode-se indicar efeitos sobre a atividade do Legislativo ("limitação do *policy space*", também aplicável ao Executivo em suas políticas e programas), no que diz respeito à necessidade de conformar marcos normativos domésticos a acordos e padrões da OCDE, em especial adiante da rapidez com que tais reformas podem estar sendo implementadas à luz de pressões em favor da acessão. Em momento de grandes restrições orçamentárias, o custo da acessão – não apenas o pagamento das contribuições anuais à OCDE, mas o custo orçamentário da agenda de reformas que a acessão demanda e os custos em recursos humanos – poderia ter impactos negativos sobre as finanças públicas. As negociações para a acessão têm custos, que serão arcados pelo Brasil. Depois, se for membro pleno, o País terá de contribuir anualmente para o orçamento da organização. O orçamento da OCDE é dividido em contribuições obrigatórias, que levam em conta, nos cálculos, o tamanho do produto interno bruto (PIB) de cada país-membro, e contribuições voluntárias.

Como parceiro-chave, o Brasil já tem acesso a todos os órgãos da OCDE; pode aderir voluntariamente a instrumentos da OCDE; está integrado nos seus sistemas de informação e estatísticas; participa de revisões sobre setores específicos; além de ter sido convidado para todas as reuniões ministeriais da organização desde 1999. Nota-se assim que o País, enquanto uma nação ainda em desenvolvimento, já desfruta de uma posição privilegiada no relacionamento com a OCDE, de modo que a acessão poderia ser considerada mais uma escolha ideológica do que uma necessidade estratégica. Em paralelo, atualmente, como parceiro-chave, ao participar de comitês e atividades, o Brasil paga pelos custos desta participação e, desta forma, tem sido uma importante fonte de recursos para os trabalhos da OCDE, ainda que não seja um contribuinte regular.

O Brasil não tem, entretanto, nenhuma participação nos processos decisórios que afetam a forma de funcionamento da organização e a alocação de seu orçamento. Da mesma maneira, embora haja alguns brasileiros com dupla nacionalidade no Secretariado, não se configura um volume mínimo de presença de nacionais brasileiros que possa contribuir para a inclusão de uma visão sob a perspectiva brasileira nos temas discutidos na OCDE.

Ademais, as decisões na OCDE são tomadas por consenso, e, na qualidade de não membro, embora possa ser ouvido, o Brasil não tem como bloquear qualquer decisão. A fim de assegurar que as decisões levem de fato em conta os interesses e prioridades do país, a condição de membro é necessária. De modo análogo, no processo de definição da agenda e de negociação de recomendações e decisões na OCDE é altamente concentrado no presidente e no *bureau* (comitê diretor) dos comitês, posições reservadas, via de regra, aos membros da organização.

Dada a realidade singular do Brasil, a eficácia das políticas debatidas e recomendadas pela OCDE pode ser questionável, mas a participação brasileira contribui para justamente dar mais abrangência às análises feitas e fornecer contribuições para o processo de reflexão naquela organização. Finalmente, em relação custo-benefício, tais pontos negativos são eclipsados pelos benefícios da acessão. Ademais, tais pontos negativos têm sido objeto de constantes consultas e discussões, para que sejam devidamente minimizados, em especial no âmbito do antigo Conselho Brasil-OCDE e do atual GTI-OCDE, articulado pelo Executivo, e no Grupo Parlamentar de Amizade Brasil-OCDE, no Congresso Nacional.

Entre os pontos negativos de caráter externo, o mais evidente seria eventual custo em relação à inserção internacional do Brasil, no que diz respeito à identidade brasileira no sistema

internacional. Como afirmou o ex-chanceler Ernesto Araújo, "a entrada na OCDE não é, portanto, simplesmente um objetivo em si, mas a decorrência de uma agenda nacional e internacional, de uma estratégia de reconstrução nacional e de inserção no mundo". Tratar-se-ia, portanto, de opção deliberada por transformar essa identidade. Conforme também afirmado pelo ex-chanceler Ernesto Araújo, "a OCDE significa uma opção (...) por um modelo de liberdade política e liberdade econômica, que não é simplesmente uma questão de eficiência técnica, mas uma escolha de modelo de sociedade. Queremos ser uma nação soberana e livre, uma economia de mercado e adesão aos valores civilizacionais, esses valores que formam a base das sociedades mais livres e, ao mesmo tempo, mais bem-sucedidas no mundo".

A acessão à OCDE permitiria reforçar as credenciais brasileiras como ator internacional responsável, com bom trânsito entre diferentes categorias de países, o que lhe permite exercer função de articulação de consensos. O Brasil teria posição privilegiada no sistema internacional, o que se reveste de caráter estratégico em um mundo crescentemente multipolar, em que convivem estruturas ainda próximas da ordem internacional do pós-Segunda Guerra Mundial com estruturas mais recentes. Isso estaria evidente no fato de que o Brasil seria o único país que, simultaneamente, participa de alguns dos principais mecanismos, organizações e coalizões plurilaterais do mundo, como, além da OCDE, o BRICS, o G20 e até mesmo o G77+China.

No que diz respeito ao relacionamento do Brasil com os países desenvolvidos, a acessão é oportunidade para adensá-lo e para fortalecer iniciativas de cooperação (e de comércio e investimento) que se estabeleçam em bases mais equitativas, muito embora o conjunto dos membros da organização venha paulatinamente perdendo poder relativo no sistema internacional em razão da (re)ascensão de China, Índia e Rússia.

Em relação ao papel de liderança no mundo em desenvolvimento, a acessão à OCDE não significa que o Brasil automaticamente renuncie ao *status* de país em desenvolvimento, nem significa que deva deixar o G77+China (o Chile não o fez, por exemplo, ainda que o México o tenha feito[2232]). Ao mesmo tempo, é um indicativo de que o Brasil deseja assumir proativamente uma postura compromisso inequívoco com o desenvolvimento e deseja superar a condição de país em desenvolvimento emergente e efetivamente emergir, promovendo as reformas necessárias para tornar-se um país desenvolvido e assumir as responsabilidades que lhe cabem nesse processo.

Em termos regionais, o Brasil viria não apenas a somar-se ao grupo de países da América Latina já membros, mas, de fato, ocupar espaço condizente com o peso de maior economia da região, sem que se possa dimensionar com clareza eventuais impactos sobre o relacionamento bilateral com os latino-americanos e caribenhos, tanto membros quanto não membros. A acessão não estaria, contudo, isenta de riscos no que diz respeito ao papel de articulação de consensos com diferentes grupos de países, uma vez que poderia ser interpretada por outros parceiros, como os do BRICS, como uma decisão brasileira de afastamento deles.

Há outros dois pontos negativos associados ao processo: a renúncia ao tratamento especial e diferenciado (TED) em negociações correntes e futuras na Organização Mundial do Comércio (OMC), que teria sido uma pré-condição do governo dos Estados Unidos (EUA) sob Trump para estender seu apoio à candidatura brasileira, e impactos sobre os parâmetros de cooperação internacional, área em que o Brasil possui reconhecida *expertise*. Quanto à renúncia ao TED em negociações na OMC, ressalta-se que o Brasil resguardou, naquele momento, seu *status* de país em desenvolvimento, também na OMC, ao mesmo tempo que buscou alinhar as negociações internacionais à nova realidade contemporânea, em que a tradicional clivagem entre países desenvolvidos e em desenvolvimento não mais deve resumir-se às diferenças entre direitos

[2232] O México retornou ao G77+China em 2023.

e obrigações internacionais. Para o governo Bolsonaro, cada membro da OMC deveria contribuir, nas múltiplas agendas, na medida de suas responsabilidades (para problemas que se busca corrigir) e capacidades, independentemente do nível de desenvolvimento. Ademais, o Brasil já não costuma valer-se de flexibilidades a que tem direito pelo TED. O governo Lula, no entanto, reafirmou a vinculação entre o *status* de país em desenvolvimento e TED, tendo afirmado que não abrirá mão de nenhuma prerrogativa. Quanto a aspectos de cooperação internacional, o Brasil participa ativamente de iniciativas da OCDE sobre cooperação para o desenvolvimento, em especial dos foros de alto nível sobre eficácia da ajuda, que resultaram na Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda (2005), na Agenda para a Ação de Acra (2008) e na Parceria de Busan para uma Cooperação para o Desenvolvimento Eficaz (2011). Tradicionalmente, o Brasil procurou defender os parâmetros da cooperação Sul-Sul nesses foros, inclusive interpondo reservas à Declaração de Paris e à Agenda de Acra ou sinalizando não estar em condições de aderir ao seu texto integral. Por outro lado, o Brasil aderiu, sem reservas, à Parceria de Busan. A acessão do Brasil à OCDE poderá dar maior respaldo à posição brasileira e contribuir para que, a partir de dentro da organização, o Brasil possa influenciar ainda mais seu curso de ação na matéria, além de abrir espaço para mais iniciativas trilaterais.

Entre outros pontos negativos, é possível indicar também inconsistências entre o modelo de Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI) elaborado pelo Brasil e o de acordos de proteção e promoção de investimentos da OCDE. Também se pode destacar o custo político de ingressar em organização que é indevidamente conhecida como um “clube dos ricos”, além da inexistência de automaticidade entre ser integrante da OCDE e ser polo receptor de investimentos (China e Índia são importantes polos receptores de investimentos, embora não integrem a OCDE).

6.11. Energia

I. World Energy Outlook

a) WEO 2021

Em outubro de 2021, a Agência Internacional de Energia (AIE) publicou o *World Energy Outlook 2021* (WEO) – para mais informações sobre a AIE, ver seção dedicada à agência mais adiante neste capítulo. O relatório indica que a rápida recuperação econômica, após a recessão resultante da pandemia de COVID-19, está pressionando a demanda por energia, que não tem sido acompanhada por maior oferta, causando racionamentos e aumentando significativamente os preços do gás natural, carvão, petróleo e eletricidade em 2021. Entre as causas estruturais para a vulnerabilidade do mercado de energia estão:

1) investimento insuficiente em energias renováveis para compensar a redução nos investimentos em energias fósseis, notadamente em gás natural, que deveria funcionar como fonte energética de transição, substituindo o carvão;
2) controle da produção por agrupamentos como a Organização de Países Exportadores de Petróleo expandida (OPEP+), cujo poder de mercado aumenta enquanto outros países substituem a produção de energias fósseis por renováveis, o que reduz a diversidade de fornecedores; e
3) pouca regulação estatal e flexibilidade do mercado de energia: estoques insuficientes; maior dependência de energias renováveis, geralmente intermitentes e vulneráveis a eventos climáticos; exígua estrutura de comércio de gás natural e energia elétrica.

Segundo o WEO 2021, a recuperação no uso de carvão e petróleo seria a principal causa para que 2021 registrasse o segundo maior aumento anual de emissões de CO_2 da história. Contudo, segundo o *Global Energy Review 2021*, publicado em março de 2022, o ano de 2021 registrou o maior aumento anual dessas emissões, superando o recorde de 2010. O WEO traça três diferentes cenários até 2050:

1) *Net Zero Emissions* (NZE): traça um roteiro para uma estabilização no aumento das temperaturas globais em 1,5°C – cenário ideal que atenderia completamente a meta mais ambiciosa do Acordo de Paris;
2) *Announced Pledges Scenario* (APS): traça o cenário em que os países cumpram os compromissos anunciados até agora (inclusive os que ainda não estão em vigor ou operação), o que resultaria num aumento estimado das temperaturas globais em 1,8°C; e
3) *Stated Policies Scenario* (STEPS): traça o cenário que os países apenas continuem fazendo as políticas que já estão em operação hoje, o que indicaria um aumento de 2,0°C das temperaturas globais – ou seja, os compromissos operacionalizados pelos países até o momento são insuficientes para limitar o aumento na temperatura global a 1,5°C.

Para fechar o *gap*, quatro fatores são essenciais: eletrificação limpa; eficiência energética; redução das emissões de metano; e inovação em energia limpa.

No que tange às fontes não renováveis, a demanda por carvão diminui em todos os cenários, mas a diferença entre a redução de 10% em 2030 no APS para o declínio de 55% na NZE depende: do fim das aprovações para construção de novas usinas de carvão convencionais; da redução das emissões de usinas em operação, mediante aceleração da aposentadoria e da reconfiguração de plantas com tecnologia de captura de carbono; de investimentos para atender a demanda que de

outra forma teria sido atendida pelo carvão; e de gerenciamento econômico e social dos efeitos da mudança, para mitigar os impactos sobre trabalhadores e comunidades afetadas.

A demanda por petróleo entra em declínio em todos os cenários. No STEPS, o auge da demanda é alcançado em meados da década de 2030, reduzindo-se gradualmente depois disso. No APS, ao pico em 2025 segue-se um declínio até 2050, como resultado do rápido crescimento das vendas de veículos elétricos e melhorias contínuas na eficiência de combustível. Para atender aos requisitos do NZE, o uso de petróleo deveria despencar para um quarto do consumo atual até 2050.

A demanda por gás natural aumenta em todos os cenários nos próximos cinco anos, mas há divergências depois disso, à medida que as transições para energia limpa acelerem. No NZE, um rápido aumento da produção de combustíveis de baixa emissão é uma das principais razões – ao lado de maior eficiência e eletrificação – pelas quais novos campos de petróleo e gás, além daqueles já aprovados para o desenvolvimento, não seriam necessários. O volume de projetos de combustíveis de baixa emissão, entretanto, não atende as necessidades apresentadas pelos cenários: o *pipeline* de projetos planejados de hidrogênio verde fica aquém da demanda em 2030 no APS, e ainda mais aquém dos valores necessários no NZE (nove vezes maiores do que no APS).

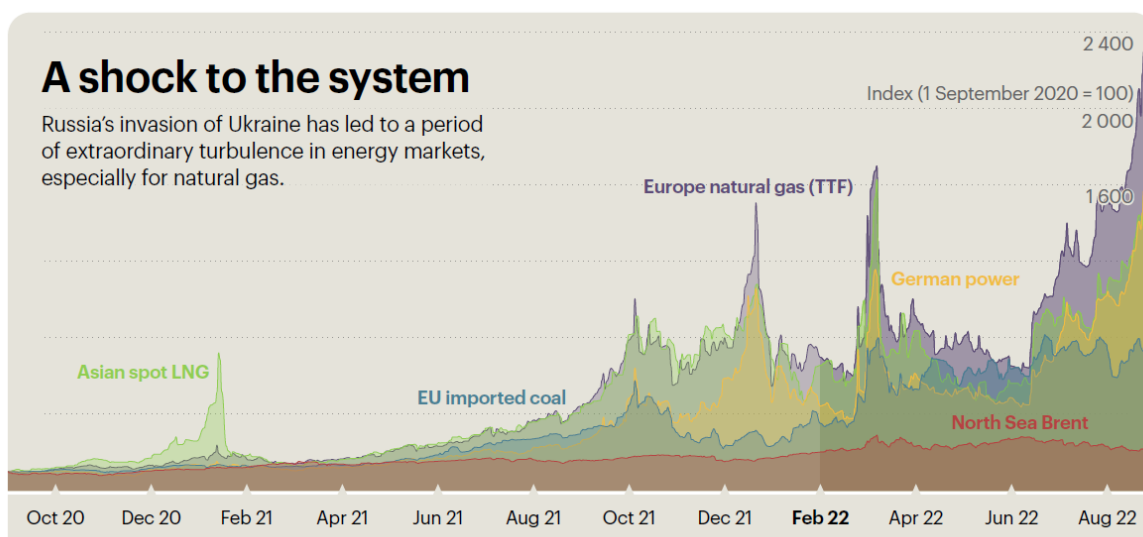
Uma comparação entre os objetivos da OPEP+ e as conclusões do WEO mostra que há tensões a serem enfrentadas. A transição de um modelo energético ainda concentrado nos combustíveis fósseis para outro em que haja a primazia da energia elétrica advinda de fontes renováveis é foco do WEO para conter aquecimento global. Nos próximos anos, entretanto, devido à insuficiência de fontes renováveis que possam substituir rapidamente o petróleo e o gás, bem como à tendência de aumento do poder de mercado da OPEP+, o agrupamento permanecerá com grande poder para afetar a oferta e os preços do petróleo, o que pode ocasionar novos choques energéticos como o atual. À medida que aumente a oferta energética de fontes de baixa emissão, contudo, os países dependentes da renda do petróleo terão de diversificar suas economias – alguns, como a Arábia Saudita e os Emirados Árabes Unidos, já têm planos para tanto.

b) WEO 2022

O *World Energy Outlook 2022* (WEO), publicado em outubro de 2022, apresenta perspectivas, ao menos no curto prazo, bastante diferentes do relatório anterior, devido à invasão russa na Ucrânia, recolocando considerações geopolíticas no mercado de energia, retomando cenário como os Choques do Petróleo da década de 1970. Segundo o documento, a Rússia "tornou a rápida recuperação econômica da pandemia (...) em uma completa desordem energética". A Rússia é, de longe, a maior exportadora mundial de combustíveis fósseis, mas sanções têm limitado seu acesso aos mercados, o que têm elevado os preços aos consumidores e causado escassez, principalmente de gás natural. O preço desse combustível atinge US$ 250 por barril equivalente de gás e o barril de petróleo superou US$ 100 por barril. A alta desses custos é responsável por 90% da alta de preços da eletricidade no mundo.

Além das pressões inflacionárias, que pressiona mais intensamente os consumidores mais pobres, a crise gera risco crescente de recessão. Contudo, para os produtores, a crise gerou receita líquida extra de US$ 2 trilhões em relação de 2021. Governos, principalmente nos países desenvolvidos, empenharam US$ 500 bilhões para proteger seus consumidores dos impactos imediatos da crise, buscando outros produtores e investindo em fontes alternativas, inclusive termelétricas à petróleo e à carvão, além de usinas nucleares e fontes renováveis. No contexto de sanções ocidentais à Rússia, o comércio global de energia reorienta-se. A Europa vem substituindo o gás natural russo por gás liquefeito de petróleo (GLP) e abrindo espaço para o crescimento de

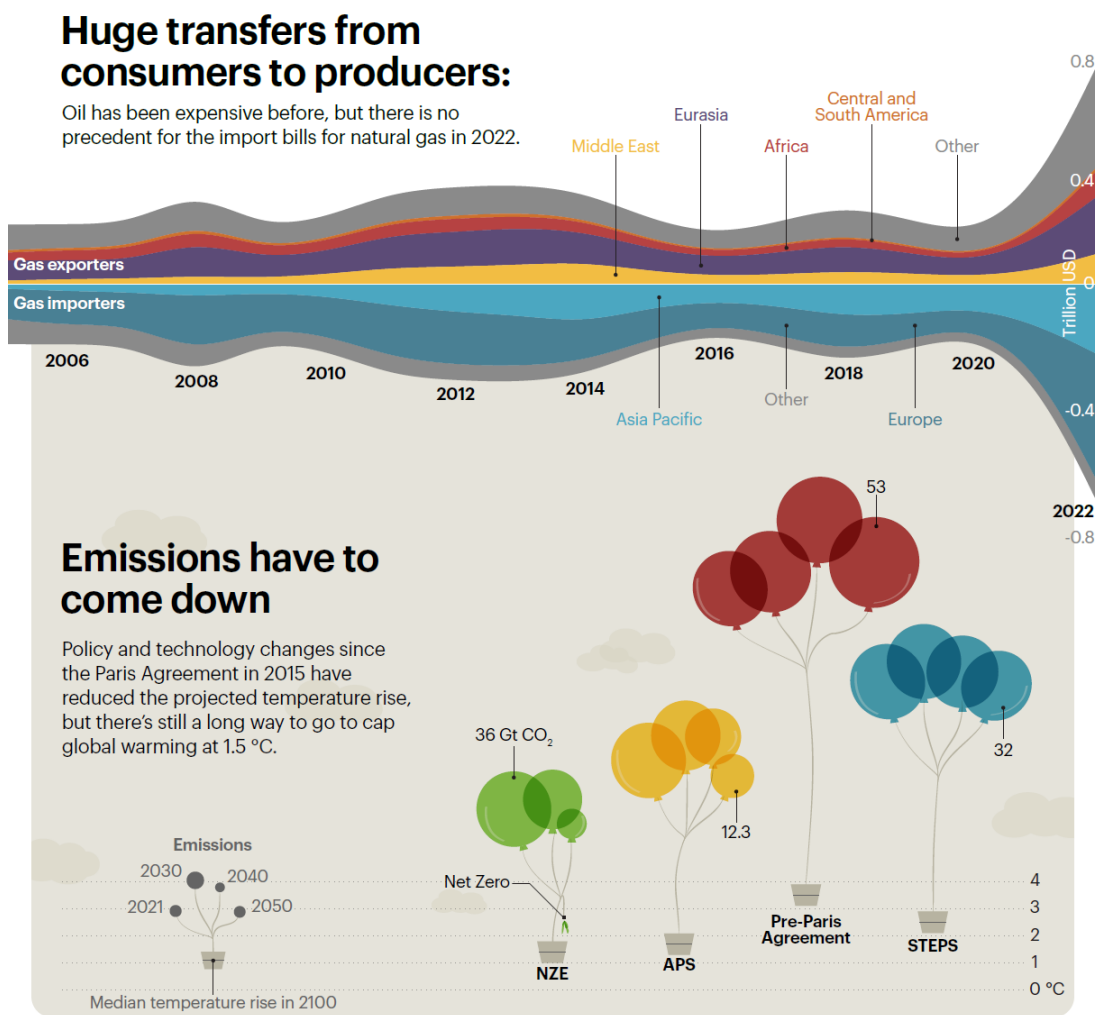
outros fornecedores como América do Norte, Catar e África. A Rússia desviou sua produção para o Oriente, mas o volume é menor do que o que era exportado para a Europa. A China poderia ser um mercado promissor para o gás russo, contudo a demanda chinesa, que se está recuperando, no entanto, tende a crescer mais lentamente nessa década: 2% na média anual, em vez dos 12% da década de 2010.

A crise pode, entretanto, acelerar ou retardar a transição energética, dependendo das medidas tomadas pelos governos e demais agentes socioeconômicos. Em resposta a essa crise, para o longo prazo, os governos estão buscando diversificar suas matrizes energéticas, e muitos estão buscando acelerar mudanças estruturais. As políticas climáticas e compromissos de neutralidade são frequentemente acusadas de contribuir para o aumento dos preços da energia, porém áreas com maior participação de energia renovável em suas matrizes energéticas registram preços mais baixos de eletricidade e casas energeticamente eficientes amorteceram a alta de preços para seus proprietários.

Fonte: WEO 2022

O WEO 2022 mantém análise dos cenários NZE, APS e STEPS. Segundo o relatório, as novas políticas, nos principais mercados de energia, elevaram o investimento em energias limpas a mais de US$ 2 trilhões até 2030 no cenário STEPS, aumento de mais de 50% em relação à hoje. Nos Estados Unidos (EUA), o *US Inflation Reduction Act* visa a aumentar domesticamente 250% a capacidade de produção de energia solar e eólica e aumentar a venda de carros elétricos em sete vezes. Na China, o auge de consumo de petróleo e carvão deve ocorrer nessa década, reduzindo-se a partir de então. A União Europeia (UE) quer reduzir a demanda, ainda nessa década, de óleo e gás em 20% e de carvão em 50%. O Japão lançou o programa de Transformação Verde (GX), para aumentar investimento de tecnologia nuclear, hidrogênio e amônia de baixas emissões. A Coreia do Sul pretende aumentar a participação da energia nuclear e de renováveis em sua matriz energética, enquanto a Índia quer chegar a 500 GW de capacidade em renováveis em 2030 e atender a dois terços de sua demanda com esse tipo de fonte energética.

O WEO 2022 avalia que o aumento do uso de carvão é temporário e o aumento da produção de energia elétrica com fontes renováveis deve levar à redução da participação de fontes fósseis na matriz energética global. A demanda por combustíveis fósseis acompanhou o crescimento do produto interno bruto (PIB) global desde o século XVIII, e sua participação manteve-se persistentemente em 80% da matriz energética nas últimas décadas. Até 2050, a participação de

combustíveis fósseis deve cair a 60%. O consumo energético da China, que impulsionou a demanda global durante anos, deve alcançar seu pico nessa década e depois diminuir, conforme o setor de serviços aumenta sua participação na economia chinesa.

Pela primeira vez, o WEO vislumbra um cenário de pico ou platô na demanda global por combustíveis fósseis. No cenário STEPS, uso do carvão recua nos próximos anos, e o de gás atinge seu máximo até o final da década. Demanda do combustível estabiliza até meados da década 2030 reduzindo-se até meados do século. No cenário APS, o WEO 2022 indica redução maior do que em 2021, devido aos compromissos adicionais dos governos, com destaque para Índia e Indonésia. O cumprimento desses compromissos coloca o mundo em uma situação mais segura do ponto de vista climático. Entretanto, para equipara-se com o cenário NZE, a redução deveria ser de 23 Gt CO_2 em vez de 12 Gt CO_2 do cenário APS, para manter o aumento da temperatura em 1,5ºC.

Fonte: WEO 2022

O WEO 2022 considera que os setores de baterias, painéis fotovoltaicos, eletrolisadores, eólica e veículos elétricos têm potencial para contribuir para uma matriz de energia limpa e gerar grande quantidade de empregos em suas cadeias de valor. Se todos os compromissos, nesses setores, forem implementados, a capacidade de produção supera as necessidades para o cenário APS e atinge 75% do necessário para atingir a meta do cenário NZE.

As preocupações com a alta de preços oferecem um impulso para o desenvolvimento de medidas que busquem aumentar a eficiência energética dos equipamentos e de combustíveis de baixa emissão como hidrogênio, além de medidas de captura de carbono e descarbonização da indústria. Contudo, essa transformação depende de investimento. Para atingir as metas, até 2030, do cenário STEP é necessário elevar os investimentos de US$ 1,3 trilhão a mais de US$ 2 trilhões, e a mais de US$ 4 trilhões, para alcançar o cenário NZE. Portanto, governos precisam atrair investimentos para o setor.

O investimento nos países em desenvolvimento é mais escasso, o que é preocupante diante da demanda crescente nesses países. Além disso, globalmente, os investimentos também são dificultados por aspectos regulatórios, com projetos de infraestrutura como linha de transmissão e a instalação de projetos de mineração de elementos críticos demorando mais de dez anos para licenciamento, mesmo nas economias mais avançadas. O relatório alerta que se os investimentos não se acelerarem, a meta de 1,5ºC está ameaçada.

Segundo o WEO 2022, no curto prazo, a produção fóssil da Rússia precisará de substitutos, mas a solução de longo prazo está na redução da demanda por combustíveis fósseis. Diferentemente do WEO 2021, que previa aumento da demanda por gás, o relatório de 2022 considera que a década de 2010 pode ter sido o auge do gás natural, uma vez que a demanda pelo combustível pode diminuir com a decisão europeia de reduzir sua dependência em relação ao gás.

O WEO 2022 destaca que o novo paradigma é a segurança energética, pois ela é importante para manter o sistema confiável e a preços acessíveis. O relatório destaca que, durante a transição e mesmo após a transição, instalações a combustíveis fósseis, como gás, serão necessárias, principalmente, para lidar com picos de consumo. Assim, a desativação sem planejamento dessas infraestruturas pode prejudicar a segurança energética futura. Além disso, a atual crise de abastecimento mostra que se deve reduzir as vulnerabilidades que surgem da volatilidade dos preços de minerais críticos e de redes de suprimento extremamente centralizadas. Investimentos em tecnologia e reciclagem seriam, assim, importantes para aliviar a pressão sobre o mercado de minerais críticos (cobre, silício, prata, lítio, terras raras, etc.).

II. Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) e OPEP+

A Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) foi criada em 1960, na Conferência de Bagdá, com o objetivo de coordenar e unificar as políticas petrolíferas de seus países-membros, de forma a garantir preços justos e estáveis aos produtores, fornecimento eficiente, econômico e regular aos consumidores e retorno justo aos investidores da indústria petroleira. A OPEP, que pode ser classificada como um cartel, conta, atualmente, com treze membros[2233] e concentra cerca de 35% da produção mundial e 60% das exportações de petróleo. Sua sede ficava em Genebra até 1965, quando foi transferida para Viena.

O Estatuto da OPEP define três categorias de membros: fundadores (cinco membros: Arábia Saudita, Irã, Iraque, Kuwait e Venezuela), plenos e associados. Os países que tenham "significativa exportação líquida de óleo cru" podem tornar-se membros plenos da organização desde que aprovados por todos os membros fundadores e por três quartos dos demais membros plenos. São atualmente membros plenos, além dos fundadores: Líbia (1962), Emirados Árabes Unidos (EAU, 1967), Argélia (1969), Nigéria (1971), Gabão (1975-1995, 2016), Angola (2007)[2234], Guiné Equatorial (2017) e Congo (2018). Já foram membros da OPEP: Catar (1961-2018); Indonésia (1962-2009, janeiro de 2016 a novembro de 2016)[2235], Equador (1973-1992, 2007-2019)[2236].

A OPEP é criada no contexto da descolonização afro-asiática, quando a soberania sobre os recursos naturais estava em questão. Sua criação foi uma resposta à decisão das chamadas "Sete Irmãs"[2237], que controlavam 85% da produção mundial de petróleo, de reduzirem o preço do petróleo. A "Declaração da Política Petrolífera nos Países-Membros" de 1968 enfatizou o direito inalienável de todos os países de exercer soberania permanente sobre seus recursos naturais. Ao longo da década de 1970, os países de OPEP tomam o controle de sua produção petrolífera, e a resposta da organização a eventos como a Guerra Árabe-Israelense de 1973 (Guerra do Yom Kippur) e a Revolução Iraniana em 1979 levou ao aumento vertiginoso[2238] dos preços do petróleo, gerando uma crise que afetou todo o mundo, porém mais gravemente os países mais pobres. Em 1975, ocorreu a primeira Cúpula da OPEP, em Algiers.

Em 1980, a invasão iraquiana ao Irã leva o preço do barril a US$ 40, mas ao longo da década, a demanda por petróleo recua, em parte devido ao crescimento de fonte alternativas de energia, estimulado pela alta dos preços da *commodity*. A queda de receita gerou instabilidade econômica em muitos países produtores, o que levou a OPEP a estabelecer uma política de ajuste coletivo de produção e uma cesta de referência para preço do petróleo. A primeira tentativa de controle de produção ocorreu em 1983, mas apenas em 1986 consegue implementar um sistema

[2233] São membros da OPEP, em 2023, os cinco membros fundadores, Arábia Saudita, Irã, Iraque, Kuwait e Venezuela, mais Argélia, Angola, Congo, EAU, Gabão, Guiné Equatorial, Líbia e Nigéria.

[2234] Angola anunciou sua saída em dezembro de 2023, em razão de divergências com relação aos acordos de limitação e redução da produção do hidrocarboneto.

[2235] Indonésia suspende membresia em 2009 e novamente em 2016.

[2236] Equador apenas suspende membresia em 1992. A retirada definitiva tem efeitos a partir de 1º de janeiro de 2020.

[2237] Anglo-Iranian Oil Company (atual BP); Gulf Oil (atual Chevron); Royal Dutch Shell; Standard Oil of Southern California (atualmente é parte da Chevron); Standard Oil Company of New Jersey (conhecida como Exxon, atualmente é parte da ExxonMobil); Standard Oil Company of New York (depois conhecida como Mobil, atualmente parte da ExxonMobil); Texaco (atualmente parte da Chevron)

[2238] Óleo cru leve árabe salta de US$ 2,83 em 1973 para US$10,41 em 1974.

de produção por quotas, quando a Arábia Saudita[2239] passa a retaliar os parceiros da OPEP que não respeitassem suas quotas. A produção de petróleo em países não membros da OPEP também contribuía para a queda do preço do petróleo.

A invasão iraquiana ao Kuwait, entre 1990 e 1991, levou o petróleo a um novo pico (US$ 41,90 por barril), porém, como na década anterior, outros fatores provocaram a queda dos preços. Na década de 1990, a intensificação do debate sobre mudança do clima, um dos pontos centrais na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD, 1992) e as crises econômicas na Ásia (1998-1999) novamente pressionaram os países exportadores de petróleo, que buscavam sustentar a demanda e os preços, além de garantir um tratamento justo e realista aos fornecedores. Apesar dos esforços da OPEP, a volatilidade dos preços continuou, em parte devido aos choques econômicos dos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, da invasão do Iraque e à especulação com o produto no mercado de *commodities*, movimento que se acentuou em 2008, pouco antes do colapso dos mercados financeiros, chegando ao pico de US$ 147,27 em julho de 2008 e próximo a US$ 30 em dezembro do mesmo ano. Na 2ª e 3ª Cúpulas da OPEP, que ocorreram em Caracas (2000) e Riade (2007), a organização estabeleceu três eixos estruturantes:

1) mercados de energia estáveis;
2) desenvolvimento sustentável; e
3) meio ambiente.

Antes disso, em 2005, a OPEP adotou sua estratégia de longo prazo.
Ao longo da década de 2010, o mercado de petróleo continuou tensionado, ainda que com certa estabilidade entre 2011 e meados de 2014. Todos os países-membros da OPEP assinaram o Acordo de Paris (2015), no âmbito do regime internacional da mudança do clima, sendo que onze o ratificaram. No final de 2016, os membros assinaram a Declaração de Cooperação entre a OPEP e países não OPEP, para reduzir a produção em 1,8 milhão de barris por dia durante um período de seis meses, estendido repetidas vezes. Os objetivos do acordo eram lidar com o excesso de oferta de petróleo, a fim de reequilibrar os preços, a partir de janeiro de 2017. O acordo foi bem-sucedido, impulsionando uma significativa recuperação de preços entre 2017 e 2020. Em 2019, a Carta de Cooperação foi estabelecida como uma plataforma de cooperação e concertação de longo prazo entre os países sobre o tema.

A aliança entre a OPEP e outros grandes produtores ficou conhecida como OPEP+, ou Grupo de Viena, e reúne além dos treze membros atuais da OPEP, outros dez grandes *players* do mercado petrolífero: Rússia, México, Cazaquistão, Azerbaijão, Bahrein, Brunei, Malásia, Omã, Sudão e Sudão do Sul. Juntos, controlam cerca de 55% da produção mundial. O surgimento da OPEP+ é um sinal de que, na atual conjuntura do mercado de petróleo, a OPEP não é capaz de sozinha controlar a oferta do produto. A volatidade dos preços diante das diversas crises ao longo de seus mais de 60 anos de existência é outro indício que o cartel tem poder aquém do necessário para estabilizar efetivamente seu mercado.

Logo após o início da pandemia de COVID-19, em março de 2020, os países da OPEP chegaram a um acordo para uma redução adicional na produção, mas a Rússia negou-se a acompanhar o acordo. Dada a redução da demanda e a falta de acordo entre os países da OPEP+, os preços do petróleo sofreram queda acentuada. Em abril, chegou-se a um acordo para a redução entre Arábia Saudita e Rússia, de cerca de 10% da produção mundial, por alguns meses. Em julho

[2239] A Arábia Saudita era a maior produtora de petróleo do cartel e regulava sua produção para ajustar os preços diante da produção dos demais membros que ignoravam as quotas estabelecidas no sistema de 1983, porém a partir de 1985, o país passou a manter sua produção de acordo com as quotas estabelecidas, fazendo os preços caírem.

de 2021, dada a recuperação da demanda mundial e dos preços, a OPEP+ decidiu aumentar a produção gradualmente, até descontinuar a redução total acumulada desde 2016. Essa decisão foi capitaneada por Arábia Saudita, Rússia e EAU, países que contam com capacidade ociosa na indústria petrolífera e que se beneficiam do aumento na produção.

Na sequência do início da invasão russa à Ucrânia, a OPEP+ sinalizou manteria os planos de ajuste da produção mundial de petróleo, entretanto, em junho de 2022, a OPEP concordou em aumentar sua produção diante da redução da produção russa, que sofria com as sanções dos países ocidentais. Em outubro de 2022, com a retomada da produção russa, que passou a destinar-se com mais intensidade a mercados como China e Índia, as quais não aderiram às sanções ocidentais, o preço do barril de petróleo caiu de aproximadamente de US$ 120 (julho de 2022) para US$ 90 (outubro de 2022). Diante disso, a OPEP+ decidiu pela redução da produção para sustentar o preço da *commodity*, argumentando que a decisão seria necessária para combater a alta de juros promovida no Ocidente.

No início de abril de 2023, anunciaram novo corte na produção, de mais de um milhão de barris por dia. Apenas a Arábia Saudita e a Rússia reduzirão, cada uma, sua produção em 500 mil barris por dia. EAU, Kuwait, Iraque e Argélia estão entre os países que também reduzirão suas produções. Os cortes, que começarão em maio, deverão durar até o fim do ano. O preço do barril de petróleo subiu logo após o anúncio, ultrapassando os US$ 80 e atingindo seu nível mais alto desde janeiro. Em junho, a OPEP+ acordou estender os cortes até o final de 2024 e dar aos EAU uma cota maior no próximo ano, às custas de países africanos, que não viam conseguindo cumprir sua cota. Unilateralmente, a Arábia Saudita, por sua vez, fará um corte voluntário adicional de 1 milhão de barris de petróleo por dia. Em setembro, os países da OPEP+ ratificaram a decisão de manter os cortes até, ao menos, o fim de 2023. Em novembro, estenderam os cortes até o fim do primeiro trimestre de 2024.

O ministro de Minas e Energia do Brasil, Alexandre Silveira, participou de encontro da OPEP+ no fim de novembro. No contexto da 28ª Conferência das Partes (COP28, na sigla em inglês) da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês), o presidente Lula confirmou que o Brasil passará a participar do OPEP+ a partir de janeiro de 2024, mas em uma função de associado, que não lhe daria direito a voto, mas, ao mesmo tempo, não lhe submeteria à necessidade de impor cotas à produção nacional. Lula teria aceitado convite feito durante sua visita à Arábia Saudita, mas a consulta já vinha em gestação desde o governo anterior. O presidente afirmou que um dos papéis do Brasil será o de convencer os grandes produtores a se prepararem para a transição energética e para o fim dos combustíveis fósseis.

III. Organização Latino-Americana de Energia (OLADE)

A Organização Latino-Americana de Energia (OLADE) é um organismo intergovernamental sediado em Quito, criado em 1973, por meio do Convênio de Lima. Seu objetivo é fomentar a integração, a conservação, o aproveitamento racional a comercialização e a defesa dos recursos energéticos da América Latina e do Caribe. Sua criação foi consequência da busca dos países da região por equacionar a relação entre a oferta e a demanda locais de energia, em um contexto de grandes déficits comerciais em função da importação de petróleo.

A estrutura da OLADE compreende a Reunião de Ministros, autoridade máxima composta pelos ministros de Energia (ou equivalentes) dos Estados-Membros, e pela junta de peritos, que assessora a Reunião. A OLADE conta, ainda, com um secretário-executivo (o chileno Andrés Rebolledo Smitmans ocupa o cargo desde 2023) e uma Secretaria Permanente.

Os Estados-Membros são: Argentina, Barbados, Belize, Bolívia, Brasil (desde 1974), Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Suriname, Trinidade e Tobago, Uruguai e Venezuela. Além deles, a Argélia é um país observador permanente.

IV. Agência Internacional de Energia (AIE)

Com sede em Paris, a Agência Internacional de Energia (AIE) é uma organização internacional que foi criada em 1974, para ajudar a coordenar uma resposta coletiva das economias desenvolvidas ao I Choque do Petróleo (1973). Atualmente, AIE é considerada a principal autoridade energética do mundo e tem um escopo de trabalho que vai além da segurança da cadeia produtiva de petróleo, fornecendo dados, análises e recomendações de políticas públicas sobre energia de forma ampla, incluindo mudança do clima, cooperação técnica, eficiência e transição energética, descarbonização e garantia de sistemas de energia confiáveis.

O Acordo sobre um Programa Internacional de Energia (Acordo IEP, na sigla em inglês) estabeleceu o mandato e a estrutura da AIE, configurando-a como uma organização internacional sob a égide da Organização para Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). Ainda que esteja sob o guarda-chuva da OCDE, a AIE opera de forma autônoma, com orçamento e governança próprios.

A organização começou com 17 países-membros fundadores e, atualmente, conta com 31 membros plenos e cinco em acessão, que também devem ser membros da OCDE[2240]. Ademais, a AIE conta com treze membros associados, categoria criada em 2015, que colaboram com a organização em uma ampla gama de questões relacionadas à energia[2241]. Os 31 países-membros, os quatro países em acessão e os onze países associados da AIE representam mais de 80% do consumo global de energia, acima dos 40% dos membros plenos, em 2015.

Além de serem membros da OCDE, países que busquem tornar-se membros plenos da AIE são obrigados a manter o equivalente a 90 dias de importações de petróleo como estoque de emergência. Esses estoques de emergência podem ser liberados para estabilizar os mercados internacionais de petróleo, o que aconteceu em cinco ocasiões: em janeiro de 1991, durante a Primeira Guerra do Golfo; em 2005, depois que os furacões Katrina e Rita danificaram a infraestrutura petrolífera no Golfo do México; em 2011, durante a crise da Líbia; e duas vezes, em 2022, após a invasão russa da Ucrânia.

A estrutura da AIE inclui um Conselho Diretor, Reuniões Ministeriais e Grupos e Comitês Permanentes. O Conselho de Administração é o principal órgão decisório da organização. Composto por representantes dos países-membros, o Conselho reúne-se de três a quatro vezes por ano e é responsável pelos processos administrativos da AIE, bem como pela aprovação de decisões vinculantes. A Reunião Ministerial da AIE é a reunião bienal de ministros de energia que determinam a composição e as prioridades do Conselho. Os Grupos e Comitês Permanentes reúnem-se várias vezes por ano e são constituídos por funcionários dos Estados-Membros que se dividem em diferentes áreas temáticas.

Em março de 2022, em reunião ministerial, os países-membros da AIE concordaram em expandir ainda mais o mandato da agência, para orientar os países na construção de sistemas de

---

[2240] Os membros fundadores da AIE são Áustria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Alemanha, Irlanda, Itália, Japão, Luxemburgo, Países Baixos, Noruega, Espanha, Suécia, Suíça, Turquia, Reino Unido e Estados Unidos (EUA). Seguiram-se os ingressos da Grécia (1976), Nova Zelândia (1977), Austrália (1979), Portugal (1981), Finlândia (1992), França (1992), Hungria (1997), Tchéquia (2001), Coreia do Sul (2002), Eslováquia (2007), Polônia (2008), Estônia (2014), México (2018) e Lituânia (2022). Atualmente, Chile, Colômbia, Costa Rica, Israel e Letônia, todos membros da OCDE, buscam a adesão plena.

[2241] Desde 2015, ano em que foi aprovada a estratégia de modernização da Agência, a AIE assumiu uma política de aproximação com novos países por meio do Programa de Associação. Argentina, Brasil, China, Egito, Índia, Indonésia, Marrocos, Quênia (desde 2023), Senegal (desde 2023), Singapura, África do Sul, Tailândia e Ucrânia (desde 2022, no contexto do conflito com a Rússia) são membros associados.

energia com emissão líquida zero, com o intuito de cumprir as metas climáticas acordadas internacionalmente e de ampliar o escopo da agência para incluir minerais críticos e metais necessários para desenvolver tecnologias de energia limpa. O papel fundamental da AIE em fornecer informações sobre política energética e climática é enfatizado por sua participação regular em fóruns globais, incluindo as cúpulas do G7 e G20 e as reuniões da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês) e do Fórum de Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC, na sigla em inglês).

A AIE teve sete diretores executivos desde sua criação: Ulf Lantzke, da Alemanha (1975-1984); Helga Steeg, também da Alemanha (1984-1994); Robert Priddle, do Reino Unido (1994-2003); Claude Mandil, da França (2003-2007); Nobuo Tanaka, do Japão (2007-2011); Maria van der Hoeven, dos Países Baixos (2011-2015); e, atualmente, Dr. Fatih Birol, da Turquia (desde 2015 e reeleito em 2022).

A relação do Brasil com a AIE remonta à participação do país em grupos de trabalho da Agência nos anos 1990, a qual foi intensificada a partir dos anos 2000 com a assinatura dos chamados *implementing agreements* (entendimentos de alcance parcial) para o tratamento de questões específicas. A partir de 2011, começaram a ser celebrados acordos mais amplos, sob a forma de programas de trabalho bianuais.

O Brasil associou-se à AIE em 2017. A associação marca o reconhecimento pela AIE do papel de destaque do País no panorama energético mundial. O *status* de país associado simplifica a comunicação com a agência, seus integrantes e demais países associados e regula a participação do Brasil em reuniões ministeriais, comitês e em grupos de trabalho. O Brasil também terá maior oferta de treinamentos e cursos na área de energia, poderá receber visitas de especialistas para fazer diagnósticos de setores específicos, contribuirá com informações técnicas e receberá resultados de estudos de ponta a que antes não tinha acesso. O processo de associação do Brasil é resultado da coordenação entre os ministérios das Relações Exteriores e o das Minas e Energia.

V. Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA)

Sediada em Viena, na Áustria, a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) é uma organização internacional que busca promover o uso pacífico da energia nuclear e inibir seu uso para qualquer finalidade militar, incluindo armas nucleares. Seu estatuto, aprovado em 1956, entrou em vigor em 1957, estabelecendo a agência como uma organização autônoma relacionada ao sistema da Organização das Nações Unidas (ONU). Segundo seu estatuto, a Agência tem como objetivo "acelerar e ampliar a contribuição da energia atômica para a paz, a saúde e a prosperidade mundiais", bem como "assegurar, na medida de suas capacidades, que a assistência prestada pela Agência, ou a seu pedido, ou ainda sob sua supervisão e controle, não seja utilizada de maneira a promover qualquer finalidade militar".

A AIEA foi criada em meio à corrida nuclear entre Estados Unidos (EUA) e União Soviética (URSS). Em 1953, na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), o presidente Dwight Eisenhower fez o discurso "Átomos para Paz", que é a base para o lançamento de programa homônimo pelo governo norte-americano e que faz referência à criação de uma organização internacional para monitorar a proliferação global de recursos e tecnologia nuclear. O discurso do então presidente norte-americano é creditado por catalisar a formação da AIEA.

Após a entrada em vigor do Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP), em 1970, as potências não nucleares partes do acordo são obrigadas a negociar um acordo de salvaguardas com a AIEA, que tem autoridade para monitorar programas nucleares e inspecionar instalações nucleares[2242]. Três pilares principais – ou áreas de trabalho – sustentam a missão da AIEA:

1) Segurança e Proteção;
2) Ciência e Tecnologia; e
3) Salvaguardas e Verificação.

Como uma organização autônoma (não é uma das quinze agências especializadas da ONU), a AIEA não está sob o controle direto da ONU, mas apresenta anualmente relatório sobre suas atividades à AGNU e, quando necessário, informa o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) sobre o descumprimento, por parte de Estados, de suas obrigações no tocante a salvaguardas nucleares, bem como sobre questões de sua competência relacionadas com a paz e a segurança internacionais. A estrutura e as funções da AIEA são definidas pelo seu documento fundador, o Estatuto da AIEA. A AIEA tem três órgãos principais: a Conferência Geral, o Conselho ou Junta de Governadores (formado por 35 membros) e o Secretariado.

Desde 2019, o argentino Rafael Grossi, cuja eleição contou com o apoio do Brasil (o primeiro dado à sua candidatura), ocupa o cargo de diretor-geral da AIEA. Em março de 2023, ele foi reeleito para o período 2024-2027, novamente com apoio do Brasil. Grossi é o primeiro latino-americano a ocupar o cargo. O Secretariado da AIEA é composto por cerca de 2,3 mil profissionais

---

[2242] O tipo mais comum de salvaguardas da AIEA são aquelas previstas pelos acordos de salvaguardas abrangentes ("*comprehensive safeguards agréments*"), aplicáveis a toda e qualquer atividade envolvendo material nuclear, cuja adoção constitui obrigação de todos os Estados não nuclearmente armados Partes do TNP. As salvaguardas implicam o monitoramento permanente, inclusive em tempo real, por meios informatizados, da circulação e do processamento de todo o material nuclear presente em tais Estado. Esse monitoramento é reforçado por sistema de inspeções *in loco*, em que os Estados-Membros provêm acesso à AIEA, a qualquer tempo, a quaisquer das suas instalações nucleares, as quais devem ser declaradas à AIEA desde o estágio de planejamento inicial. Já os cinco países nuclearmente armados reconhecidos pelo TNP (China, EUA, França, Reino Unido e Rússia) adotaram os chamados "acordos de salvaguardas de oferta voluntária" ("*voluntary offer agreements*" – VOA), que permite à AIEA aplicar salvaguardas nas instalações nucleares pacíficas de tais países, sujeitas à discricionariedade dos mesmos.

e funcionários de apoio, provenientes de mais de 90 países, e é conduzido pelo diretor-geral e por seis diretores-gerais adjuntos, responsáveis pelos Departamentos de Administração; Aplicações e Ciências Nucleares; Cooperação Técnica; Energia Nuclear; Segurança Técnica e Segurança Física Nucleares, e Salvaguardas Nucleares (verificação).

As principais áreas de atuação da AIEA são:

1) energia nuclear: apoio a programas nucleares nacionais em suas vertentes de planejamento, análise, operação e conhecimento na área nuclear;
2) salvaguardas: fornecimento de comprovação crível de que material nuclear declarado pelos países não foi desviado para a fabricação de explosivos nucleares;
3) segurança técnica e segurança física: operação segura de materiais e instalações nucleares e impedimento de acesso de agentes não autorizados a materiais ou instalações nucleares, respectivamente;
4) aplicações e ciências nucleares: atividades voltadas ao desenvolvimento econômico e social, como agricultura, alimentação e saúde; e
5) cooperação técnica: capacitação, treinamento e disseminação de conhecimentos e técnicas no campo nuclear.

A experiência da AIEA no Iraque e na Coreia do Norte, na década de 1990 demonstrou que, embora as salvaguardas da AIEA tenham funcionado bem no que diz respeito às atividades de verificação de materiais e instalações nucleares declarados, a agência não estava bem equipada para detectar materiais e atividades nucleares não declarados. Em resposta a esse déficit, o Conselho de Governadores da AIEA aprovou, em 1997, o Modelo de Protocolo Adicional aos Acordos de Salvaguardas que os membros assinam com a AIEA – errônea e comumente chamado de "Protocolo Adicional ao TNP". Por meio do Protocolo Adicional, a AIEA recebe direitos ampliados de acesso a informações sobre programas nucleares, bem como maior acesso às instalações nacionais. Enquanto os acordos abrangentes de salvaguardas, obrigatórios a todos os países não nuclearmente armados que são partes do TNP, têm seu foco na fiscalização e contabilidade de material nuclear, o Protocolo Adicional introduz medidas de verificação relacionadas a toda e qualquer atividade, inclusive de pesquisa teórica, que envolva a energia nuclear. Nos casos dos países que possuem um Protocolo Adicional em vigor, o mandato da AIEA é ampliado para permitir o acesso dos inspetores a todas as instalações onde são realizadas atividades relacionadas ao ciclo do combustível, inclusive aquelas que não operam com material físsil (por exemplo, fábricas de centrífugas ou de partes e peças para as mesmas, entre outras). O Estado é obrigado também a informar sobre toda pesquisa em andamento no campo do ciclo do combustível, inclusive as que se referem a projetos que não utilizem material nuclear.

A AIEA tem 178 Estados-Membros, sendo que quatro países já se retiraram da organização. A Coreia do Norte foi membro de 1974 a 1994, mas se retirou depois que o Conselho de Governadores considerou que o país estava descumprindo o Acordo de Salvaguardas. A Nicarágua tornou-se membro em 1957, retirou-se em 1970 e voltou em 1977. Honduras aderiu em 1957, retirou-se em 1967 e voltou em 2003. O Camboja aderiu em 1958, retirou-se em 2003 e voltou em 2009. Cabo Verde, Gâmbia e Guiné ingressaram na organização em 2023. Entre os Estados-Membros da ONU e seus observadores, há 16 países que não integram a AIEA[2243], incluindo quatro membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP).

[2243] Andorra, Butão, Coreia do Norte, Guiné Equatorial, Guiné-Bissau, Kiribati, Maldivas, Micronésia, Nauru, São Tomé e Príncipe, Ilhas Salomão, Somália, Sudão do Sul, Suriname, Timor-Leste e Tuvalu. A Palestina tem *status* de observador.

O Brasil é membro fundador da AIEA e integra o Conselho de Governadores de maneira ininterrupta desde sua criação. A participação brasileira ganhou relevo e intensidade nos anos 1990, após o domínio do ciclo do combustível nuclear e, subsequentemente, a partir da entrada em operação do Centro Experimental Aramar (Iperó, em São Paulo) e da Planta de Enriquecimento Isotópico de Urânio (Resende, no Rio de Janeiro). O Brasil apoia as atividades da AIEA, particularmente para a promoção do uso pacífico da energia nuclear como ferramenta de promoção do desenvolvimento econômico, social e tecnológico. O Brasil defende que se reforcem as atividades de cooperação técnica da AIEA, em particular com os países em desenvolvimento. O Brasil também apoia as atividades de verificação e aplicação de salvaguardas pela Agência, defendendo que elas sejam desempenhadas de maneira imparcial, independente, objetiva e profissional, em plena conformidade com os acordos de salvaguardas firmados entre a AIEA e seus Estados-Membros. O Brasil tem, desde 2005, sua Missão Permanente junto à AIEA e à Comissão Preparatória para a Organização do Tratado de Proibição Completa de Testes Nucleares (CTBTO, na sigla em inglês)[2244] em Viena.

O Brasil não assinou Protocolo Adicional ao Acordo de Salvaguarda com a AIEA, visto que aumentaria os poderes de inspeção da Agência sem criar compromissos adicionais com o desarmamento. Alguns pontos lastreiam essa decisão:

1) o grau de intrusão das inspeções da AIEA em instalações nucleares e não nucleares, inclusive em áreas de pesquisa científica e com segredos industriais, além da proteção de informações tecnológicas sensíveis e táticas, como no Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB);
2) o Brasil dispõe de amplas garantias juridicamente vinculantes referentes à não proliferação (Constituição Federal, Tratado de Tlatelolco, TNP, Acordo de Guadalajara, Acordo Quadripartite[2245], Tratado para a Proibição das Armas Nucleares – TPAN), credenciais plenamente suficientes para assegurar o caráter exclusivamente pacífico do programa nuclear brasileiro;
3) a falta de equilíbrio entre os compromissos com a não proliferação e o descumprimento das obrigações de desarmamento pelas potências nuclearmente armadas, conforme o Artigo VI do TNP; e
4) o protocolo tem caráter voluntário.

Em dezembro de 2021, o Brasil notificou a AIEA acerca de sua intenção de dar início a negociações com aquele organismo com vistas à adoção de procedimentos especiais para a inspeção de material nuclear (urânio enriquecido) a ser empregado para propulsão naval nuclear no âmbito do PROSUB – o protótipo começou a ser construído em 2021 pela Marinha em Iperó. As negociações são complexas por estabelecerem um precedente inédito: um país sem armas nucleares empregando combustível atômico para fins militares. Para que os chamados procedimentos especiais sejam aprovados, é provável a necessidade de se estabelecer um novo marco jurídico na forma de um protocolo adicional entre o Brasil e a AIEA para garantir a inspeção das instalações que lidam com o combustível e do reator do submarino, cedendo, pois, em sua posição histórica. Foram realizadas três rodadas de negociação entre Brasil e AIEA, a última em novembro de 2022. Ademais, em 2018 e em 2022, peritos da AIEA realizaram missões de inspeção

[2244] Organização que deverá ser estabelecida assim que o Tratado de Proibição Completa de Testes Nucleares (CTBT, na sigla em inglês) entrar em vigor.
[2245] Reconhecido pelo Grupo de Supridores Nucleares (NSG, na sigla em inglês), em termos políticos, como uma garantia equivalente ao protocolo adicional aos acordos de salvaguardas da AIEA.

à usina nuclear Angra 1, com o objetivo de atestar sua segurança e de fazer recomendações de melhorias.

A AIEA convidou o Brasil a participar, em março de 2024, em Bruxelas, da Cúpula de Energia Nuclear.

VI. Agência Internacional de Energia Renovável (IRENA)

A Agência Internacional de Energia Renovável (IRENA, na sigla em inglês) é uma organização internacional que busca facilitar a cooperação, incentivar a pesquisa e promover a adoção e o uso sustentável de energia renovável. Criada em 2009, a IRENA é a primeira organização internacional a se concentrar exclusivamente em energias renováveis. Sediada em Abu Dhabi, a IRENA tem 169 membros[2246]. Seus três principais órgãos são: Assembleia, Conselho e Secretariado.

A primeira proposta de uma agência internacional dedicada às energias renováveis foi feita em 1981, na Conferência das Nações Unidas sobre Fontes Novas e Renováveis de Energia, realizada em Nairóbi, no Quênia. O tema voltou a ser discutido durante a Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Sustentável de 2002, em Joanesburgo, a Conferência Internacional de Energia Renovável de Pequim, em 2005, e durante a Conferência Internacional de Energia Renovável de Bonn, em 2009, cuja resolução final incluiu o apoio à criação da IRENA.

A organização pretende tornar-se a principal força motriz na promoção de uma transição para a utilização de energias renováveis em escala global. Conforme seu *site* oficial, "atuando como a voz global para as energias renováveis, a IRENA fornecerá conselhos práticos e apoio para países industrializados e em desenvolvimento, ajudando-os a melhorar suas estruturas regulatórias e construir capacidade. A agência facilitará o acesso a todas as informações relevantes, incluindo dados confiáveis sobre o potencial das energias renováveis, melhores práticas, mecanismos financeiros eficazes e conhecimentos tecnológicos de última geração".

Entre as iniciativas da IRENA, destacam-se os *Clean Energy Corridors*, que visam apoiar a criação de mercados regionais de energia renovável. O conceito está sendo implementado por meio de planos de ação customizados para cada região. Seus objetivos são apoiar a implementação de estruturas facilitadoras que atraiam recursos financeiros oportunos e suficientes; identificar e desenvolver opções econômicas de energia renovável; e incentivar o aumento do uso de fontes renováveis em matrizes elétricas. As iniciativas dos *Clean Energy Corridors* (no total de três atualmente) abrangem as seguintes quatro sub-regiões:

1) o Corredor de Energia Limpa da África para os países-membros dos *pools* de energia da África Oriental e Austral;
2) o Corredor de Energia Limpa da África Ocidental dentro da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental; e
3) o Corredor de Energias Limpas para a América Central para promover as energias renováveis no Sistema de Integração Centro-Americana (SICA).

O governo brasileiro tomou, em 2018, a decisão de solicitar acessão à IRENA. A iniciativa é demonstração da importância que o Brasil devota às energias renováveis, ao combate à mudança do clima e ao desenvolvimento sustentável, bem como ao engajamento construtivo na governança internacional. Com a decisão de solicitar a acessão à IRENA, o Brasil reforça o seu engajamento na governança internacional da energia, dando continuidade a um processo que, apesar de recente, já levou, entre outros resultados, à assinatura de acordo de associação do País com a Agência Internacional de Energia (AIE), bem como ao lançamento da Plataforma para o Biofuturo.

O Ministro de Minas e Energia à época, Fernando Coelho Filho, destacou a importância da iniciativa. "O Brasil é um dos melhores exemplos do substancial representatividade das energias renováveis na matriz, tanto elétrica quanto energética, e tenho convicção de que poderemos

[2246] Entre os Estados que não são membros da IRENA, destacam-se: Bolívia, Venezuela e Coreia do Norte, além do Brasil.

contribuir muito com a Agência e seus países-membros. Como país-membro, poderemos participar mais ativamente do debate sobre temas relevantes da agenda energética internacional, bem como nos beneficiar das ferramentas e iniciativas desenvolvidas pela IRENA", afirmou o ministro.

O Estatuto da IRENA encontra-se em tramitação no governo brasileiro, não tendo sido enviado ainda pela Casa Civil ao Congresso.

VII. Reuniões Ministeriais de Energia Limpa (CEM)

A *Clean Energy Ministerial* (CEM) é um fórum global de alto nível para promoção de iniciativas para energia limpa e para compartilhamento de experiências e melhores práticas do setor. Como plataforma de liderança, de ação e aceleração de iniciativas de energias limpas, a CEM é um instrumento para ajudar seus membros a alcançar objetivos domésticos nesse setor.

A 1ª Reunião da CEM foi realizada nos Estados Unidos (EUA) em 2010, com a participação de 23 países e da Comissão Europeia. Em 2023, a iniciativa contava com 29 membros: África do Sul, Alemanha, Arábia Saudita, Austrália, Brasil, Canadá, Chile. China, Dinamarca, Emirados Árabes Unidos (EAU), Espanha, EUA, Finlândia, França, Índia, Indonésia, Itália, Japão, Coreia do Sul, México, Nova Zelândia, Noruega, Países Baixos, Polônia, Portugal, Reino Unido, Rússia, Suécia e Comissão Europeia; além de outros 21 países participantes e vinte organizações parceiras, como a Agência Internacional de Energia Renovável (IRENA), a Agência Internacional de Energia (AIE), a Aliança Solar Internacional, a Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (UNIDO, na sigla em inglês), o Banco Mundial, entre outras.

A CEM possui um Secretariado, com sede dentro da AIE, em Paris, e um Comitê Permanente, que é copresidido pelos países sede da reunião do ano em curso e do ano seguinte. O secretário de Transição Energética do Ministério de Minas e Energia do Brasil, Thiago Barral, é um dos atuais copresidentes.

No âmbito da CEM, existem mais de vinte iniciativas setoriais, que são lideradas por governos e coordenadas por organizações internacionais ou governamentais. Entre as iniciativas colideradas pelo Brasil, destacam-se a *21st Century Power Partnership*, a Plataforma do Biofuturo (*Biofuture Platform*) e a *Biofuture Campaign*. Entre outras iniciativas destacam-se: *Nuclear Innovation: Clean Energy* – NICE (liderada por Canadá, Japão e EUA, também com a participação do Brasil); *Research the impacts on social equity and economic empowerment* – Nuclear RISE3 (Canadá, Japão, Reino Unido e EUA), também com a participação do Brasil; *International Smart Grid Action Network* – ISGAN (Índia, Itália e EUA); *Regional & Global Energy Interconnection* – RGEI (China); *Transforming Solar Supply Chains* (Austrália e EUA); *Electric Vehicles Initiative* (Canadá e China); *Global Commercial Vehicle Drive to Zero* (Canadá e China); *Carbon Capture, Utilization & Storage Accelerating CGUS together* (Noruega, Arábia Saudita, Reino Unido e EUA); *Industrial Deep Decarbonisation* (Índia e Reino Unido); *Green Public Procurement* (Canadá, Alemanha, Índia e Reino Unido); *Super-efficient equipment & appliance deployment* – SEAD (União Europeia, Índia, Suécia e Reino Unido, também com a participação do Brasil), *Hydrogen Initiative* (Canadá, UE, Japão, Países Baixos e EUA, também com a participação do Brasil); *Empowering People* (Canadá, UE e EUA); *Clean Energy Investment and Finance* (Dinamarca e Alemanha), *Equality in Energy Transitions* (Canadá e EUA); *Gender equality in Clean Energy Sector* – Equal by 30 (Canadá); *Clean Energy Solutions Center* (Austrália e EUA); *Investment and Finance* (Dinamarca e Alemanha, também com a participação do Brasil); e *Long-Term Scenarios for the Energy Transition* (Dinamarca e Alemanha, também com a participação do Brasil).

Na CEM13, realizada em setembro de 2022 em Pittsburgh, nos EUA, com ampla participação de governos, de empresas, de organização não governamentais e da comunidade acadêmica, o Brasil foi escolhido, por unanimidade, para sediar, em 2024, a CEM15 e a

9ª ministerial da "Missão Inovação"[2247], como reconhecimento do perfil limpo da matriz energética brasileira e da liderança do País nessa área. Os encontros serão realizados em Foz de Iguaçu, no *campus* de Itaipu Binacional, usina hidrelétrica líder mundial em geração de energia limpa.

Em julho de 2023, foram realizadas a CEM14 e a 8ª Missão Inovação, em Goa, na Índia. As reuniões ocorreram à margem da Reunião Ministerial sobre Transição Energética do G20. Ao todo, 26 membros fizeram-se representar em nível ministerial. Em quatro dias, mais de 3,5 mil pessoas participaram das reuniões e dos eventos conexos. O Brasil anunciou que a CEM15 e a 9ª Missão Inovação serão realizadas em setembro de 2024, à margem da Reunião Ministerial do G20. O Brasil também anunciou a adesão a três iniciativas setoriais da CEM: *Transforming Solar Supply Chains*, *Industrial Deep Decarbonisation* e *Clean Energy Marine Hubs Initiativ*e.

[2247] A Missão Inovação (*Innovation Mission*) é uma iniciativa global, composta por 22 países e a Comissão Europeia, para acelerar a inovação pública e privada de energia limpa para lidar com a mudança do clima, tornar a energia limpa acessível aos consumidores e criar empregos ecológicos e oportunidades comerciais.

VIII. Plataforma para o Biofuturo

A Iniciativa da Plataforma para o Biofuturo, lançada oficialmente no âmbito da 11ª Reunião Ministerial da Energia Limpa (CEM, na sigla em inglês), em 2020, tem o objetivo de liderar ações globais para acelerar o desenvolvimento, a ampliação e a implantação de alternativas sustentáveis de base biológica para combustíveis, produtos químicos e materiais de base fóssil. A Iniciativa, que é presidida, desde 2021, pelo Departamento de Energia dos Estados Unidos (EUA) e coordenada pela Agência Internacional de Energia (AIE), atua como um fórum global para o diálogo político e a colaboração entre os principais países, organizações, academia e setor privado.

A Iniciativa da Plataforma para o Biofuturo é resultado de esforço de um esforço de vinte países, em 2016, sob a liderança do Brasil, para acelerar a transição para uma bioeconomia global sustentável e de baixo carbono. Em, 2018, o governo brasileiro, a AIE e a Polônia, na qualidade de presidente da 24ª Conferência das Partes (COP, na sigla em inglês) da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês), sediaram, em Katowice, Polônia, evento de alto nível da Plataforma para o Biofuturo. Naquele momento, foi anunciada a transferência das funções de facilitação (secretariado), interinamente exercidas pelo Brasil, para a AIE, a partir de 1º de fevereiro de 2019. A transferência foi um importante passo para a consolidação da Plataforma para o Biofuturo e resultou do avanço consistente e da credibilidade obtida pela iniciativa. Também foram apresentados os resultados do primeiro relatório da Plataforma, intitulado "Criando o Biofuturo: um relatório sobre o estado da bioeconomia de baixo carbono". Atualmente, a Plataforma é integrada por 23 países[2248].

A Iniciativa da Plataforma para o Biofuturo desenvolve iniciativas para superar as principais barreiras ao desenvolvimento de uma bioeconomia sustentável. Entre as principais iniciativas, destacam-se:

1) *Biomass Quantification and Sustainability Governance*: visa a promover uma compreensão baseada em evidências científicas da produção e uso sustentável de biomassa. Seus resultados esperados são: garantir que a biomassa sustentável tenha uma função apropriada na busca por metas de emissões líquidas zero; reduzir os riscos de sustentabilidade para a produção e utilização de biomassa; e promover o reconhecimento da biomassa como base para economias circulares mais sustentáveis.
2) *Biofuture Campaign*: busca incentivar o trabalho conjunto entre governos e indústrias para alcançar o potencial de biocombustíveis, produtos químicos e materiais sustentáveis, visando substituir seus equivalentes fósseis.
3) *Policy Blueprint:* visa fornecer aos países metodologias, ferramentas e orientação práticas para avaliar e melhorar os impactos e a eficácia de suas políticas de bioenergia e de bioeconomia.

[2248] África do Sul, Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, China, Egito, EUA, Dinamarca, Finlândia, Filipinas, França, Hungria, Índia, Indonésia, Itália, Marrocos, Moçambique, Países Baixos, Paraguai, Portugal e Uruguai.

IX. Aliança Solar Internacional

A Aliança Solar Internacional (ASI) é uma organização internacional que conta com 95 membros, inclusive o Brasil, sendo a maioria países ensolarados, que se encontram total ou parcialmente entre o Trópico de Câncer e o Trópico de Capricórnio. Os países que não se enquadram nos trópicos podem aderir à aliança e desfrutar de todos os benefícios como outros membros, com exceção do direito de voto. O objetivo principal da aliança é promover o consumo eficiente de energia solar para reduzir a dependência de combustíveis fósseis, buscando mobilizar investimentos para o desenvolvimento de energia solar.

A iniciativa foi lançada pelo primeiro-ministro Narendra Modi na Cúpula Índia-África. O Acordo-Quadro da Aliança Solar Internacional foi aberto para assinaturas (118 até o momento) em Marraquexe, Marrocos, em novembro de 2016. A Assembleia da ASI é seu órgão decisório máximo, composto por representantes de cada Estado-Membro. Ademais, a organização tem um Secretariado, em Gurugram, na Índia, e também conta com um diretor-geral e comitês técnicos.

Em parceria com o Banco Mundial, a ASI lançou o *Global Solar Atlas*, que é uma ferramenta *online* gratuita que exibe o potencial médio anual de energia solar em qualquer local do mundo, identificando locais potenciais para geração de energia solar. Conforme o Banco Mundial, "essa ferramenta ajudará os governos a economizar milhões de dólares em suas próprias pesquisas e fornecerá aos investidores e desenvolvedores de energia solar uma plataforma uniforme e facilmente acessível para comparar o potencial de recursos entre locais em uma região ou em vários países".

Os Estados da ASI comprometeram-se a mobilizar US$ 1 trilhão em investimentos para tornar os custos da energia solar mais acessíveis. Além disso, os países devem apoiar-se mutuamente em atividades de pesquisa e desenvolvimento.

O Brasil aderiu à ASI em 2022. Em outubro daquele ano, foi aprovado o Decreto Legislativo nº 152, que aprovou o texto do Acordo-Quadro da ASI. Segundo o relator do projeto no Senado, senador Carlos Portinho (PL-RJ), a geração fotovoltaica distribuída no Brasil foi a quarta em crescimento no mundo em 2021, atrás apenas dos Estados Unidos (EUA), da China e da Índia. Ele citou ainda que a energia solar deve ser responsável por 17% da matriz energética brasileira até 2031, de acordo com dados do Ministério de Minas e Energia. Segundo o relator, o acordo seria importante para os interesses nacionais e também para o contribuinte consumidor de energia. Segundo o presidente executivo da Associação Brasileira de Energia Solar Fotovoltaica (ABSOLAR), Rodrigo Lopes Sauaia, a adesão brasileira à ASI abrirá as portas para que o Brasil se beneficie de programas e ações multilaterais nas áreas de financiamento, políticas de incentivo, regulação, modelos de negócio, tecnologia, pesquisa e desenvolvimento, entre outras. O texto do acordo ainda carece de promulgação interna.

X. Diálogo de Alto Nível sobre Energia das Nações Unidas (2021)

A Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), por meio da Resolução 74/225, convidou o secretário-geral das Nações Unidas (SGNU), com o apoio das entidades relevantes do sistema da Organização das Nações Unidas (ONU)[2249], a convocar um diálogo de alto nível, em 2021, para promover a implementação das metas e objetivos da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável relacionados à energia, notadamente o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 7. Dessa forma, o Diálogo de Alto Nível sobre Energia de 2021 foi o primeiro encontro global sobre o tema sob os auspícios da AGNU, desde a Conferência das Nações Unidas sobre Fontes Novas e Renováveis de Energia, realizada em Nairóbi, em 1981.

A ONU anunciou, em janeiro de 2021, os países escolhidos para liderar o Diálogo de Alto Nível das Nações Unidas sobre Energia. O Brasil foi selecionado como país líder no tema da Transição Energética, um dos eixos centrais da iniciativa. Os demais *global champions* desse eixo foram Chile, Colômbia, Dinamarca, Alemanha, Índia, Nigéria, Polônia, Espanha e Reino Unido. Esse eixo focou sobretudo em estratégias de descarbonização com vista a aumentar o uso de energia renovável e a eficiência energética. Os demais eixos são:

1) acesso à energia;
2) implementação dos ODS por meio de transições energéticas justas e inclusivas;
3) inovação, tecnologia e informação; e
4) financiamento e investimento.

O Brasil é líder em energias renováveis e detém a mais alta proporção de energia limpa em sua matriz energética entre as grandes economias mundiais (45%, *versus* uma média global de 18%). Com mais de 98% de sua população conectada à rede elétrica, o País é também exemplo de sucesso em acesso à energia. A experiência brasileira foi posta a serviço dos esforços internacionais durante os debates e iniciativas a serem desenvolvidos nos marcos do Diálogo de Alto Nível sobre Energia.

O Itamaraty e o Ministério de Minas e Energia conduziram, de maneira coordenada, os trabalhos para a atuação do Brasil no processo. A seleção do País como um dos líderes para a Transição Energética é o reconhecimento dos méritos brasileiros no campo da energia limpa, sustentável e acessível. É também demonstração de respeito nos foros internacionais de energia, onde o Brasil tem defendido a utilização de ampla gama de soluções para a descarbonização, combinando as vantagens da bioenergia sustentável, hidroeletricidade, energia solar e eólica, além da energia nuclear, em conjunto com fontes fósseis de menor emissão de carbono, como o gás natural.

Em setembro de 2021, o presidente Jair Bolsonaro participou do Diálogo de Alto Nível das Nações Unidas sobre Energia, realizado de modo virtual à margem do Debate Geral da 76ª AGNU. O governo brasileiro apresentou dois pactos energéticos voluntários, participou ativamente das atividades do diálogo e engajou o setor privado nacional. Diversos grupos nacionais apresentaram compromissos e objetivos em matéria de energia limpa, entre os quais as empresas Vale, Itaipu e Eletrobrás. Por meio do pacto em biocombustíveis, o Brasil assumiu o compromisso de reduzir voluntariamente 620 milhões de toneladas de emissões de carbono em dez anos, considerando apenas o setor de combustíveis de transporte. No pacto em hidrogênio, foi assumido o compromisso de dedicar recursos públicos à pesquisa, desenvolvimento, treinamento e geração de

[2249] A UN-Energy foi estabelecida pelo Conselho de Chefes Executivos (CEB, na sigla em inglês) das Nações Unidas, em 2004, como mecanismo da ONU para a colaboração interagências no campo da energia. O mecanismo auxilia países a implementarem o ODS 7, bem como objetivos relacionados no âmbito do Acordo de Paris.

conhecimento em hidrogênio limpo, de diversas fontes. O Brasil deu destaque, ainda, ao programa Mais Luz para a Amazônia, por meio do qual está sendo levada eletricidade limpa e renovável, com fonte solar, para mais de cem mil famílias em áreas remotas e isoladas da Amazônia, em sua maioria populações indígenas e ribeirinhas.

XI. Aliança Global para Biocombustíveis

À margem da Cúpula do G20, em Nova Delhi, em setembro de 2023, foi lançada a Aliança Global para Biocombustíveis (GBA, na sigla em inglês). O evento, que ocorreu em nível de chefes de Estado e de Governo, contou com a presença dos líderes de Brasil, Índia, Argentina, Bangladesh, Brasil, Itália, Emirados Árabes Unidos (EAU), Estados Unidos (EUA), Ilhas Maurício e Singapura. A iniciativa, que conta com a participação dos três principais produtores de biocombustíveis do mundo – Brasil, EUA e Índia –, reúne 19 países[2250] e doze organizações internacionais[2251] com o objetivo de fomentar a produção sustentável e o uso de biocombustíveis no mundo e é aberta a novas adesões.

O lançamento é resultado de ambicioso programa nacional indiano de biocombustíveis, que inclui desde a próxima adoção de 20% de mistura de etanol na gasolina à fabricação de automóveis flex, além do desenvolvimento e produção de biocombustíveis de segunda geração. No processo de desenvolvimento dessa política, Brasil e Índia trabalharam juntos tanto no nível governamental como no nível acadêmico, tecnológico e empresarial.

De acordo com dados da Agência Internacional de Energia (AIE), a produção global de biocombustíveis sustentáveis precisa triplicar até 2030 para que o mundo possa alcançar emissões líquidas zero até 2050. Os biocombustíveis líquidos forneceram mais de 4% do total de energia para os transportes em 2022, mas seu uso ainda tem grande potencial de crescimento. O uso de biocombustíveis na aviação e na navegação, para reduzir as emissões dos respectivos setores, aumentará ainda mais o consumo mundial e a necessidade de ampliação do número de fornecedores.

[2250] Sete países membros do G20 são partes da iniciativa: África do Sul, Argentina, Brasil, Canadá (observador), EUA, Índia, Itália. Como convidados, também apoiariam a aliança os seguintes não membros do G20: Bangladesh, EAU, Guiana, Islândia, Paraguai, Singapura (observador), Ilhas Maurício, Ilhas Seychelles, Sri Lanka, Quênia, Uganda e Finlândia (observador).

[2251] Agência Internacional de Energia (AIE); Agência Internacional para as Energias Renováveis (IRENA, na sigla em inglês); Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (UNIDO, na sigla em inglês); Associação Mundial de Biogás (WBA, na sigla em inglês); Banco Mundial; Banco Asiático de Desenvolvimento (BAD); Fórum Econômico Mundial (WEF, na sigla em inglês); Plataforma do Biofuturo; Conselho da Organização da Aviação Civil Internacional (OACI, na sigla em inglês); Fórum Internacional de Energia (IEF, na sigla em inglês); Sustainable Energy for All (SEforALL), e; a World LPG Organization.

XII. Outras instâncias internacionais sobre energia

a) *World Energy Council* (WEC)

O *World Energy Council* foi criado em 1923 a partir das ideias de Daniel Nicol Dunlop, um empreendedor escocês. Desde então, o WEC é uma instituição não governamental e não comercial. Foi organizado, em 1923, o primeiro comitê nacional, que resultou na primeira *World Power Conference* em 1924. Em torno de 1,7 mil especialistas de 40 países se encontraram em Londres para discutir questões energéticas. O encontro foi um sucesso e os participantes decidiram criar, em 11 de julho de 1924, uma organização permanente chamada *World Power Conference* (WPC). Dunlop foi eleito o primeiro secretário-geral. Em 1968, o WPC foi renomeado *World Energy Conference* (WEC), e, em 1992, tornou-se *World Energy Council*. Hoje, o WEC tem comitês membros em mais de cem países, incluindo o Brasil. A lista de membros inclui governos, indústrias e organizações especializadas no assunto. A cada três anos, o WEC realiza congressos nos quais líderes e especialistas em energia tratam dos desafios e oportunidades de produtores e consumidores. Já foram realizados 24 congressos, o último deles em Abu Dhabi, em 2019. O próximo está previsto para acontecer em Roterdã em 2024.

b) Agência de Energia Nuclear (NEA)

A Agência de Energia Nuclear da OCDE (NEA, na sigla em inglês), criada em 1958 como Agência Europeia de Energia Nuclear (ENEA, na sigla em inglês), é uma agência intergovernamental que visa a facilitar a cooperação entre países com tecnologia nuclear avançada para buscar excelência no setor. A NEA opera dentro dos quadros da OCDE e está localizada na França. Adotou-se o nome atual em 1972 com a entrada do Japão na OCDE. As atribuições da NEA englobam segurança, proteção radiológica, tratamento de resíduos radioativos, ciência nuclear, economia nuclear, tecnologia nuclear e direito nuclear. A NEA tem 34 países-membros. A Argentina ingressou em 2017. A Bulgária tornou-se membro em 2021. A Rússia foi suspensa em 2022. A China e a Índia são parceiros estratégicos.

Os anos 1950 assistiram à criação sucessiva da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA, junho de 1957), da Comunidade Europeia da Energia Atômica (EURATOM, janeiro de 1958) e da ENEA (fevereiro de 1958), o que traz questionamentos a respeito de suas competências e da coordenação de suas atividades. Enquanto a AIEA visava, no âmbito das Nações Unidas (ONU), à promoção do acesso aos benefícios da energia nuclear sem desvios para uso não pacíficos, a EURATOM abria caminho para o desenvolvimento de uma força industrial nuclear europeia no espaço comunitário. Nesse contexto, a vocação particular da futura NEA é mais difícil de definir, visto que ela compartilha muitos objetivos tanto da AIEA quanto da EURATOM[2252]. A decisão da OECE de criar uma agência nuclear está ligada às demandas de fornecimento de energia. Segundo as estimativas da época, o consumo de energia na Europa dobraria a cada dez anos, e a energia atômica poderia ser parte da solução. Era válida, portanto, a criação de uma associação entre diversos organismos competentes em matéria de energia atômica.

A primeira fase do programa da NEA consistiu em estabelecer os pilares da cooperação nuclear. Focou-se, sobretudo, no lançamento de projetos conjuntos, como os reatores Halden e Dagon e o protótipo *Eurochemic plant* para o reprocessamento de combustível nuclear. Essa

[2252] O que levou a questionamentos tanto dos EUA, por conta de uma concorrência potencial com a AIEA, tanto da Europa dos Seis, visto que as negociações que resultaram na ENEA e na EURATOM foram concomitantes.

chegou ao seu fim nos últimos anos da década de 1960. Nos anos 1970, a agência voltou-se à coordenação de programas nucleares dos países-membros, particularmente nas áreas de saúde, segurança e regulação. Nos anos 1990, com a dissolução do bloco soviético, a NEA voltou seus olhos para a Europa Oriental.

Em 2019, o diretor da NEA visitou o Brasil, momento no qual se encontrou com representantes dos ministérios das Relações Exteriores, da Ciência, Tecnologia e Inovação, de Minas e Energia, da Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN), do Instituto de Pesquisas Energética e Nucleares (IPEN) e do Centro Tecnológico da Marinha em São Paulo (CTMSP). O encontro foi uma oportunidade de trocar ideias a respeito de energia nuclear, além de fortalecer o engajamento da agência com instituições brasileiras.

c) Carta da Energia

As raízes da Carta da Energia remontam a uma iniciativa política lançada na Europa no começo dos anos 1990, momento no qual o final da Guerra Fria ofereceu uma chance única para superar antigas divisões econômicas. As maiores oportunidades encontravam-se na cooperação no setor energético, dada a demanda crescente da Europa e os vastos recursos disponíveis nas nações da antiga União Soviética (URSS). Ainda, havia uma necessidade de estabelecer uma base comum para a cooperação energética dos Estados da Eurásia. Nasceu, então, o processo da Carta da Energia.

A Declaração da Carta Europeia da Energia foi assinada na Haia em dezembro de 1991. Era uma declaração política de que continha princípios para a cooperação energética em matéria de comércio, trânsito e investimento, além da intenção de negociar um tratado legalmente vinculante. O Tratado da Carta da Energia, junto com um protocolo sobre eficiência energética e aspectos ambientais relacionados, foi assinado em dezembro de 1994, entrando em vigor em abril de 1998. Uma emenda às disposições relacionadas ao comércio refletindo a mudança dos processos do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT, na sigla em inglês) para os processos da Organização Mundial do Comércio (OMC) também foi acordada em 1998, entrando em vigor em 2010. O Artigo 33 do tratado estabelece a Conferência da Carta de Energia, que é o órgão de governo e de tomada de decisões da organização e tem *status* de observador da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) na Resolução 62/75 adotada pela AGNU a 6 de dezembro de 2007. Os membros são os países e organizações regionais de integração econômica que assinaram ou aderiram ao tratado e estão representados na conferência e nos seus órgãos subsidiários. A conferência reúne-se regularmente para discutir questões que afetam a cooperação energética entre os membros e para rever a implementação do tratado e as disposições do protocolo, e para considerar novas atividades dentro da estrutura da Carta de Energia.

Em 2015, foi assinada a Carta Internacional da Energia, uma declaração política não vinculativa que sustenta princípios-chave para a cooperação internacional em energia. A declaração tenta refletir as mudanças no mundo da energia que surgiram desde o desenvolvimento do Tratado da Carta da Energia original no início da década de 1990. O texto foi assinado em 20 de maio de 2015, por 72 países mais a União Europeia (UE), EURATOM e a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO).

Em outubro de 2022, o presidente da França, Emmanuel Macron, anunciou a saída francesa do Tratado da Carta da Energia. Segundo o jornal francês *Le Monde*, o tratado agora abandonado pela França está sendo usado por empresas de combustíveis fósseis para contestar legalmente medidas ambientais. No mês seguinte, a Alemanha fez anúncio similar. A Itália já abandonou a

iniciativa, enquanto Países Baixos e Espanha anunciaram planos similares, embora não concretizados até o momento. Em julho de 2023, a Comissão Europeia propôs que todos os Estados-Membros e a UE saíssem simultaneamente do tratado.

d) *International Energy Forum* (IEF)

Estabelecido em 1991, o Fórum Energético Internacional (IEF, na sigla em inglês) é uma organização internacional que reúne ministros de energia de 72 países[2253] e inclui tanto nações produtoras quanto consumidoras. Os 72 membros assinaram a Carta da IEF, documento que delineia os pilares do diálogo global sobre energia. As reuniões ministeriais bianuais do Fórum são os maiores encontros de ministros de energia. O IEF tem um mandato amplo para examinar todos os assuntos relacionados à energia, o que inclui combustíveis fósseis, energia renovável, sustentabilidade, transição energética, novas tecnologias e transparência. Por meio do IEF e de seus eventos, tanto os membros quanto executivos da indústria de energia e especialistas mantêm diálogo a respeito da segurança energética global e sustentabilidade. O IEF conta com uma Secretaria-Geral eleita pelo Conselho Executivo para um mandato de quatro anos. A organização mantém um secretariado permanente e uma sede em Riade, Arábia Saudita. O IEF também coordena, desde 2005, a *Joint Organisations Data Initiative* (JODI), um mecanismo de cooperação iniciado em 2001 para melhor ad disponibilidade e confiabilidade de dados referentes a petróleo e gás.

[2253] Originalmente formado como plataforma de diálogo entre a Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) e a Agência Internacional de Energia (AIE), o IEF também tem alguns países “não alinhados”, nos termos do próprio IEF, como China, Rússia, Índia, África do Sul e Argentina. O Brasil não é membro.

XIII. Segurança energética

O tema da segurança energética é de extrema relevância geopolítica. Impactos negativos sobre o setor de energia, seja por disrupções causadas por eventos climáticos extremos, conflitos armados ou disputas por poder, podem resultar em danos sociais e econômicos para os países atingidos.

A Agência Internacional de Energia (AIE) define segurança energética como a disponibilidade ininterrupta de fontes de energia a um preço acessível. A segurança energética tem muitos aspectos: a segurança energética de longo prazo trata principalmente de investimentos oportunos para fornecer energia de acordo com a evolução econômica e as necessidades ambientais. Por outro lado, a segurança energética de curto prazo se concentra na capacidade do sistema energético de reagir prontamente a mudanças repentinas no equilíbrio entre oferta e demanda.

Alguns riscos analisados pela AIE abarcam a mudança do clima e o processo de digitalização. A mudança do clima afeta diretamente todos os aspectos do sistema energético, desde a extração, o processamento e o transporte de combustíveis e minerais, passando pelo potencial, pela eficiência e pela confiabilidade da geração de energia, até a resiliência física das infraestruturas de transmissão e de distribuição de energia, além de impactar os padrões de demanda de energia. De acordo com a maioria dos cenários analisados pela AIE, as perturbações causadas pela mudança do clima provavelmente aumentarão em magnitude nas próximas décadas.

Em relação aos riscos advindos da digitalização, a AIE voltou seu foco para o impacto desse processo no setor de energia. Os sistemas de energia em todo o mundo estão se tornando mais interconectados e inteligentes. Até o momento, as interrupções cibernéticas no setor de energia foram relativamente pequenas; no entanto, os ataques cibernéticos estão se tornando mais comuns.

A fim de garantir que cada país esteja suficientemente preparado para emergências e possa contribuir efetivamente em caso de ação coletiva, a AIE realiza revisões por pares (*Emergency Response Review*-ERR) de seus países-membros regularmente. Essas revisões avaliam como os países-membros gerenciam os desafios de segurança energética, promovem o desenvolvimento de políticas de emergência e apoiam o aprendizado mútuo por meio da troca proativa de melhores práticas. As políticas de resposta a emergências de gás natural e eletricidade também são avaliadas e examinadas nessas revisões. Os países do Programa de Associação da AIE e parceiros-chave também podem ser submetidos a essas revisões mediante solicitação.

Com o advento da Guerra na Ucrânia, as consequências diretas sobre o fornecimento de petróleo e gás, a AIE lançou, em março de 2022, um plano de dez pontos de como reduzir o consumo de petróleo.

XIV. Energia e política externa brasileira

a) Diplomacia energética do Brasil

De maneira ambivalente, o Brasil é, ao mesmo tempo, importador e exportador de recursos energéticos. O País é detentor de reservas substanciais de hidrocarbonetos, como as reservas do pré-sal na plataforma continental brasileira, além de ter elevado potencial para geração de energia de fontes renováveis. O aumento na geração elétrica e energética com fontes renováveis (biomassa, energia hídrica, eólica e solar, sobretudo), ao lado da transição do petróleo para o gás natural, hidrocarboneto menos poluente, contribui para que o Brasil mantenha uma matriz energética essencialmente limpa. Hoje, o Brasil importa energia da Bolívia, da Venezuela e, em certa medida, do Paraguai, e há necessidade de expansão da oferta interna de energia, consoante os compromissos assumidos internacionalmente em matéria de sustentabilidade ambiental. É importante destacar que o Brasil detém matrizes energética e elétrica com participação de fontes renováveis bastante superior à média dos países desenvolvidos e à média mundial.

O objetivo histórico da diplomacia energética do Brasil foi contribuir para o desenvolvimento econômico e social do País, assim como para sua segurança energética, por meio da garantia do abastecimento, da busca de fontes alternativas, do aumento da competição na oferta de energia, da ampliação da eficiência, da diversificação energética, e mesmo da elaboração de planos de contingência. Para além de participação em instâncias pluri e multilaterais, apresentadas nas seções anteriores, questões energéticas estão na pauta das relações bilaterais do Brasil, especialmente com os vizinhos. O Brasil tem com a Bolívia o Comitê Técnico Bilateral no setor energético, que poderia ser replicado nas relações com Argentina e Paraguai. A estruturação desse tipo de iniciativa favorece o diálogo e a aproximação entre autoridades dos países – no caso da Venezuela, o impacto é grande, porque, sem o fornecimento venezuelano de eletricidade, ainda não há solução técnica econômica e ambientalmente adequada para atender a demanda por energia em parte da Região Norte, como em Roraima, ainda não conectada ao Sistema Interligado Nacional (SIN) e, assim, dependente do Linhão de Guri.

Entre os exemplos que ressaltam a importância de questões energéticas para a política externa brasileira, destacam-se, de forma não exaustiva. O Acordo Nuclear firmado em 1975 com a República Federal da Alemanha (RFA); o processo entre Brasil e Paraguai que viabilizou a construção de Itaipu; a promoção de biocombustíveis (como nos casos do Proálcool e da tentativa de transformar o etanol em uma *commodity* durante o governo Lula); o gasoduto entre Brasil e Bolívia; entre outros. As negociações com o Paraguai sobre o Anexo C do Tratado de Itaipu foram iniciadas em 2023.

b) Programa nuclear brasileiro

O Brasil possui a sétima reserva de urânio do mundo – sobretudo em Caetité, na Bahia, e Santa Quitéria, no Ceará –, é rico em minerais nucleares, tem duas usinas ativas e uma terceira em construção. O País também conta com capacidade tecnológica de domínio do ciclo completo de produção do combustível para alimentar os reatores nacionais úteis para fins energéticos, médicos e para a propulsão naval.

O Programa Nuclear Brasileiro iniciou-se em 1951[2254], quando Getulio Vargas aprovou a criação do então Conselho Nacional de Pesquisas (CNPq), com Álvaro Alberto da Motta e Silva como presidente, o principal defensor do programa nuclear naquele momento. Nesse contexto, foi autorizado um plano para adquirir, contando com a cooperação internacional, todas as fases de produção da energia nuclear. Enfrentando uma forte oposição norte-americana para a transferência de tecnologias, o governo Vargas negociou a compra de equipamentos com a RFA e com a França[2255]. Esse ímpeto inicial teve fim com o suicídio de Vargas, em 1954. Café Filho buscou reaproximação com os Estados Unidos (EUA) e acabou reduzindo o esforço na área nuclear.

Após o período de crise institucional interna, que limitou o investimento nuclear, o presidente Juscelino Kubistschek (JK) retoma o projeto estabelecendo a Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN) que, subordinada diretamente à Presidência da República, supervisionava todas as atividades ligadas à área[2256]. JK deu grande importância a esse tipo de energia, dando-lhe um lugar privilegiado no próprio Plano das Metas. Graças à cooperação e a um acordo assinado em 1955 com os EUA, ainda sob Café Filho, no âmbito do programa *Atoms for Peace*, de Eisenhower, o Brasil obteve o primeiro reator de pesquisa e conseguiu construir autonomamente outro em 1962.

Durante a Política Externa Independente (PEI), foi feita a escolha de reatores franceses de água pesada devido à sua dependência de urânio natural. Essa cooperação foi realizada entre 1961 e 1964 entre a CNEN e a Comissão Francesa de Energia Atômica e ajudou a acelerar os levantamentos geológicos e contribuiu para a formação de uma geração de técnicos brasileiros especializados em pesquisas geológicas. Além disso, o presidente Goulart foi um dos mandatários que mais falou ao País sobre a necessidade da energia nuclear como fonte complementar para geração de eletricidade, e o Plano Trienal previa o uso da energia nuclear, mencionando a decisão de construir uma usina de urânio natural. Entre as ações concretas realizadas nesse período, estão: o estabelecimento do monopólio do urânio e dos materiais nucleares pela Lei nº 4.118/1962; a transformação do CNEN em uma autarquia federal, com autonomia administrativa e financeira, subordinada diretamente ao presidente da República; e a inclusão de institutos que realizavam pesquisa nuclear como o Instituto de Pesquisas Radioativas, o Instituto de Engenharia Nuclear, o Laboratório de Dosimetria, o Instituto de Energia Atômica e também o Centro Nacional de Energia Nuclear para a Agricultura no Plano Nacional de Energia Nuclear, sob a coordenação da CNEN.

A atitude do País mudou radicalmente em 1967, quando o governo Costa e Silva elaborou um plano detalhado para o pleno desenvolvimento da energia nuclear ao mesmo tempo que adotava uma política de firme oposição ao Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP) e de ratificação do Tratado de Tlatelolco sem a apresentação de declaração de dispensa, o que o impedia de entrar em vigor para o País. Estabelecendo a política nuclear como vital para o desenvolvimento do País, o programa nuclear ganhou prioridade dentro da Doutrina de Segurança Nacional.

O programa foi efetivado, já sob o governo Médici, em 1971, quando a CNEN e a Furnas assinaram um contrato com a companhia norte-americana Westinghouse e a Comissão da Energia Atômica dos EUA (USAEC, na sigla em inglês) para a compra de uma central nucleoelétrica e o

---

[2254] Em 1945, quando fornecedor de minérios nucleares para o Projeto Manhattan, já havia debates no País sobre a possibilidade de utilizar e preservar os próprios recursos naturais para produzir energia atômica.

[2255] Todas essas iniciativas, com a exceção da compra de centrífugas, entregues em 1957, fracassaram em função da repentina mudança da política nuclear brasileira ligada à demissão de Álvaro Alberto da direção do CNPq e ao intuito do governo Café Filho de cooperar com os EUA.

[2256] JK já dera importância ao tema quando fora governado em Minas Gerais, patrocinando pesquisas nucleares e contribuindo para a criação do Instituto de Pesquisas Radioativas da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

suprimento do combustível. A primeira usina nuclear brasileira seria alocada em Angra dos Reis, no estado do Rio de Janeiro, mas só começou a operar em 1985.

A crise do petróleo de 1973 e a revisão dos contratos de suprimento de combustível nuclear feita pela USAEC, em 1974, com a suspensão do fornecimento de urânio enriquecido, causaram mudanças e aceleraram os planos energéticos e nucleares brasileiros, visando à soberania no ciclo. O Plano 90, elaborado em 1974 pela companhia elétrica nacional Eletrobras, estabelecia a construção de doze centrais nucleares até 1990, a fim de satisfazer as crescentes exigências energéticas do País e compensar as possíveis carências do setor hidrelétrico no futuro.

O governo Geisel planejou a gradual aquisição do ciclo completo de produção do combustível nuclear, tido como uma fragilidade estratégica evidenciada pelo acordo anterior com os EUA. Esse plano tinha por objetivo permitir ao Brasil produzir todo o ciclo nuclear internamente, incluindo também tecnologias duais – para usos tanto pacíficos quanto militares –, como o enriquecimento de urânio e o reprocessamento de material irradiado, útil para a produção de plutônio. Para administrar o futuro setor nuclear nacional, o governo criou uma empresa estatal, a Nuclebrás, chefiada por Paulo Nogueira Batista, o diplomata que conduzira, desde o final dos anos 1960, as negociações internacionais sobre temas nucleares. Dada a indisponibilidade dos EUA para cooperar em matéria de transferência de tecnologias e suprimento de novas usinas nucleares, o Brasil assinou um acordo de cooperação com a RFA. Em 1975, o governo de Bonn se comprometeu a transferir ao Brasil pelo menos oito reatores, para a geração de eletricidade, e a implantar, no País, indústria para a fabricação de componentes e combustível para os reatores. O acordo com a RFA, apesar de não reverter a opção pela tecnologia do urânio enriquecido, permitia ao Brasil desenvolver essa tecnologia dentro do País[2257]. As críticas internacionais sofridas pelo país europeu, que era signatário do TNP, ao contrário do Brasil naquele momento, impeliram a assinatura entre o Brasil, a RFA e a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) de um acordo, em 1976, em que foram estabelecidas salvaguardas mais rígidas do que as previstas no TNP. Com tais dificuldades adicionais para a transferência de tecnologia, apenas duas (Angra II e a futura Angra III) das oito centrais previstas foram construídas.

Em 1979, no final da presidência de Geisel, a impossibilidade de transferência de componentes fundamentais para o domínio do ciclo do combustível nuclear em razão das salvaguardas aplicadas sob o acordo com a RFA justificou a criação de um projeto nuclear secreto sob a coordenação da CNEN, dirigida a partir de 1982 pelo cientista Rex Nazaré Alves, e implementado pelas três Forças Armadas, com destaque à Marinha. O programa, paralelo ao civil conduzido pela Nuclebrás, foi definido como autônomo e visava a possibilitar que o Brasil finalmente dominasse o ciclo completo de produção de combustível nuclear. O programa paralelo não era ligado à cooperação internacional e não estava sujeito ao regime de salvaguardas internacionais e tampouco às restrições impostas pelos EUA e ou pelo Grupo de Supridores Nucleares (NSG, na sigla em inglês)[2258]. O programa paralelo somente tornou-se público depois

[2257] Reatores de tipo PWR (*Pressurized water reactor*), similar ao fornecido pelos americanos para Angra I, e a tecnologia do ciclo do combustível nuclear sob salvaguardas internacionais da AIEA.

[2258] Os governos Ford e Carter, nos EUA, abordaram a questão nuclear de formas distintas: a principal iniciativa do governo Ford foi a organização do NSG, privilegiando um tratamento multilateral para o problema do enfraquecimento do regime de não proliferação. A criação do NSG, em 1975, remonta a um esforço de ampliação de controles ao fornecimento de material nuclear, na esteira do teste nuclear indiano e do acordo Brasil-RFA No plano bilateral, os EUA obtiveram a concordância do governo alemão para pressionar pelo acordo tripartite Brasil-RFA-AIEA, de 1976. O Congresso americano também introduziu controles legislativos mais rígidos nas exportações nucleares daquele país. Na administração Carter, que incluiu a não proliferação nuclear como uma das principais

do fim do regime militar. De fato, em 1987, José Sarney anunciou ao País e à comunidade internacional que o Brasil tinha alcançado a capacidade de enriquecer autonomamente urânio por meio de um programa nuclear mantido secreto para garantir a segurança nacional. O programa finalmente foi desmantelado durante a presidência de Collor, quando foi unificado ao programa civil anteriormente baseado na cooperação com a RFA.

Fernando Collor, em ocasião do discurso proferido perante a Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) em 1990, anunciou que o Brasil renunciava ao direito de desenvolver explosivos nucleares pacíficos, a despeito da previsão em Tlatelolco. Nesse sentido, dias antes, Collor foi pessoalmente à Serra do Cachimbo, no sudoeste do estado do Pará, onde foram construídas estruturas subterrâneas para realizar testes nucleares, para verificar o seu fechamento. Abandonando uma das bandeiras tradicionais da diplomacia brasileira desde 1967, Collor abriu o caminho para a adesão do Brasil aos regimes internacionais de não proliferação nuclear. Entre 1991 e 1994, o Brasil aceitou salvaguardas internacionais abrangentes e aderiu plenamente à zona latino-americana e caribenha livre de armas nucleares. Finalmente, sob o governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), o País aderiu, em 1998, ao TNP.

Outrossim, vale ressaltar a aproximação com a Argentina na temática nuclear como fator importante para o Brasil ingressar nos acordos internacionais. Em 1980, foi firmado o primeiro acordo no campo, por meio do qual o Brasil passou a vender urânio e a comprar componentes nucleares argentinos. Em 1985, é emitida a Declaração Conjunta sobre Política Nuclear, estabelecendo um Grupo de Trabalho Conjunto para promover o desenvolvimento tecnológico nuclear para fins exclusivamente pacíficos. A Declaração de Iperó, em nova visita bilateral em 1988, converte o Grupo de Trabalho Conjunto no Comitê Permanente sobre Política Nuclear (CPPN)[2259], ainda vigente. Finalmente, em 1990, os países emitem a Declaração de Política Nuclear Comum, efetivando o Sistema de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (SCCC) no ano subsequente. Em 1991, finalmente surge a Agência Brasil-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC), criada pelo Acordo de Guadalajara, e também o Acordo Quadripartite entre Brasil, Argentina, ABACC e AIEA, que instaura o sistema duplo de salvaguardas.

Ao final dos anos 1990, após um hiato causado pela crise econômica e que, dentre outros fatores, suspendeu a construção de Angra II, apareceram sinais da retomada do programa nuclear brasileiro. Em 1998, o Congresso aprovou a reativação dos projetos para a construção de uma planta industrial para a produção de combustível nuclear e estimulou a colaboração entre os centros de pesquisa da Marinha e a indústria nuclear. Além disso, decidiu-se finalizar a construção de Angra II. O programa nuclear foi então revitalizado no começo dos anos 2000. Assim, depois de mais de 25 anos do acordo com a RFA, a usina de Angra II foi finalmente inaugurada em 2001. Em 2004, a Indústrias Nucleares do Brasil (INB) – sucessora da Nuclebrás – começou a construção da planta industrial de enriquecimento de urânio utilizando as centrífugas desenvolvidas pela Marinha em Iperó, no estado de São Paulo. Essa iniciativa coincidiu com a aprovação, anos depois, do ambicioso Plano Energético Brasil 2030, que inclui a construção de várias centrais nucleares

---

plataformas de sua campanha presidencial, as pressões norte-americanas se fizeram sentir diretamente sobre os governos brasileiro e alemão. Logo após a posse de Carter, no início de 1977, em duas sucessivas rodadas de negociação, em Bonn e Washington, a administração norte-americana tentou convencer o governo alemão a suprimir, sem sucesso, os itens do acordo concernentes à transferência ou venda das tecnologias sensíveis (enriquecimento e reprocessamento).

[2259] O CPPN constitui, na atualidade, o mais alto foro de diálogo entre Brasil e Argentina em matéria nuclear, sendo demonstração da transparência, amizade e longa trajetória de construção de confiança que marcam os laços entre os dois países nesse setor.

no País e a conclusão da central Angra III. No âmbito militar, a Marinha do Brasil reativou o programa de construção de submarino nucleares.

Durante os dois primeiros mandatos do presidente Lula, houve retomada das discussões sobre a construção da usina de Angra III e a assinatura de um acordo com a França para o desenvolvimento de submarinos. No âmbito desse acordo, foi lançado o Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB) em 2008, que prevê a construção de quatro submarinos de ataque diesel-elétricos inspirados na classe *Scorpène* e um quinto submarino de propulsão nuclear. Embora o acordo de cooperação inclua a transferência de *know-how* da França para o Brasil, ele não abrange a propulsão nuclear. Essa tecnologia específica é totalmente nacional, desenvolvida pela Marinha em seu centro de pesquisa em Iperó. O Estado brasileiro e a Marinha consideram adquirir um submarino nuclear crucial para a defesa da Amazônia Azul. Um submarino movido a energia nuclear pode permanecer submerso por mais tempo e viajar mais rápido do que os submarinos convencionais.

Em 2018, o presidente Michel Temer lançou a pedra fundamental para a construção do Reator Multipropósito Brasileiro, destinado a tornar o Brasil autossuficiente na produção de radioisótopos para fármacos. Esse reator está sendo fabricado em cooperação com a Argentina.

Atualmente, o Brasil abriga um programa nuclear bem desenvolvido e é um dos poucos países do mundo a controlar o ciclo completo do urânio[2260]. Possui grandes reservatórios de urânio, grafeno e nióbio – materiais com possível aplicação na indústria nuclear – e possui duas usinas nucleares em operação. A Fábrica de Combustível Nuclear de Resende, no Rio de Janeiro, permite ao País o domínio completo do ciclo e abastece quase toda a demanda das usinas; espera-se que, neste ano, seja capaz de tornar o País autossuficiente em termos de combustível. Prevê-se a construção de oito novas usinas nucleares até 2050, dentro do Plano Nacional de Energia – PNE 2050. Além disso, até o anúncio, no âmbito do AUKUS, da cooperação envolvendo fornecimento de submarinos nucleares dos EUA para a Austrália, o Brasil era o único Estado sem armas nucleares prestes a lançar um submarino movido a energia nuclear.

As obras de Angra III foram retomadas em novembro de 2022. A obra foi iniciada em 1984 e parada várias vezes, a última em 2015. Ela será a terceira usina da Central Nuclear Almirante Álvaro Alberto, em Angra dos Reis, e, assim como em Angra II, seu reator usará tecnologia de origem alemã desenvolvida pela Siemens/KWU. Quando entrar em operação comercial, a nova unidade com potência de 1.405 megawatts, será capaz de gerar mais de 12 milhões de megawatts-hora por ano. A Eletronuclear assinou um contrato com o consórcio formado por Ferreira Guedes, Matricial e Adtranz que permitiu a retomada da construção da usina, no âmbito do Plano de Aceleração da Linha Crítica da unidade. Na etapa em curso, além de concluir as obras civis, são previstos o fechamento da esfera de aço que fica dentro do edifício do reator e a instalação de equipamentos importantes, como a piscina de combustíveis usados, a ponte polar e o guindaste do semipórtico. Posteriormente, será realizada outra licitação para contratar empresa ou consórcio que vai finalizar a montagem eletromecânica da usina. O montante investido até agora é de cerca de R$ 8 bilhões e para concluir a usina serão necessários cerca de R$ 20 bilhões. Cerca de 65% da obra já foi realizada. A expectativa é que Angra III entre em operação no final de 2028.

[2260] Segundo informações da INB, obtidas junto à World Nuclear Association (WNB), dominam o ciclo completo apenas treze países: França, Alemanha, Países Baixos, Reino Unido, EUA, China, Rússia, Japão, Argentina, Índia, Paquistão, Irã e Brasil. A WNB é uma organização que congrega companhias que atuam na mineração, na conversão e no enriquecimento de urânio e na fabricação de combustível nuclear, representando seus interesses perante organizações internacionais, como a Organização das Nações Unidas (ONU), a AIEA e a Agência de Energia Nuclear.

6.12. Ciência, tecnologia e inovação e temas digitais

I. Tecnologia 5G

A tecnologia 5G, quinta geração de redes de comunicação móvel, vai além de velocidades maiores de transmissão de dados; o 5G também permite a adoção da chamada *internet* das coisas (IoT, na sigla em inglês), viabiliza a existência de veículos autônomos e potencializa a computação em nuvem; por isso ganhou relevância política central, protagonizando o que se assemelha a uma "guerra fria" entre Estados Unidos (EUA) e China.

O impacto econômico do 5G é imenso: estima-se em mais de US$ 13 trilhões o aumento da produção global proveniente da nova tecnologia, com mais de 22 milhões de empregos gerados até 2035.

Há um debate candente em todo o planeta sobre a permissão ou não para que empresas chinesas atuem nos mercados nacionais. Contra a participação chinesa pesa o argumento da segurança nacional, fundado na suspeita, por parte dos EUA e de países europeus, de que equipamentos chineses, em especial os da Huawei, teriam estruturas que permitiriam ações de espionagem e ataques cibernéticos a infraestruturas críticas pelo governo de Pequim. Os defensores da participação chinesa, por outro lado, utilizam o argumento econômico, apregoando que essa proibição traria prejuízos, uma vez que a China é o maior parceiro comercial do Brasil e há grande dependência de setores como o agronegócio e a mineração em relação à demanda chinesa bem como em relação à oferta industrial chinesa, importante para o crescimento brasileiro.

Diante da importância do tema, o leilão passou a ser acompanhado pelo Palácio do Planalto diretamente. O governo Trump pressionou o governo brasileiro a banir a Huawei da rede 5G brasileira. Em outubro de 2020, o Brasil assinou memorando de entendimento com o Banco de Exportação e Importação (EximBank, na sigla em inglês) dos EUA, obtendo uma linha de crédito de US$ 1 bilhão para aquisição de equipamentos para implantação da tecnologia 5G no País; a condição é que não sejam equipamentos da Huawei. Trata-se de uma opção de financiamento, não uma obrigação ou doação dos EUA. Em novembro de 2020, Brasil sinalizou apoio ao programa *Clean Network*, dos EUA, que proibiria o uso de equipamentos chineses para 5G, porém não houve adesão oficial à iniciativa.

Em 25 de fevereiro de 2021, o Conselho Diretor da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) apresentou edital de licitação do leilão da tecnologia 5G, sem qualquer impedimento à participação da Huawei. O documento foi aprovado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em setembro do mesmo ano. Além dos investimentos para implantação da rede 5G, o edital prevê a que a nova rede seja independente da rede 4G existente; a construção de uma rede privativa e segura para o governo federal. Em novembro de 2021, o governo brasileiro realizou o leilão da rede 5G, por meio do qual concedeu faixas de frequências para que operadoras de telefonia explorem a nova tecnologia. A Huawei, não sendo uma operadora de telefonia, não participou diretamente do leilão, porém é a principal fornecedora[2261] de equipamentos das empresas que obtiveram os lotes de frequências.

[2261] Em novembro de 2021, estima-se que, em média, 50% dos equipamentos das operadoras de telefonia atuando no Brasil são chineses. A Vivo divulgou que 65% da sua rede 4G utiliza equipamentos da Huawei.

II. Governança da *Internet*

a) Caracterização geral da *Internet* e da governança da *Internet*

A *Internet* é uma rede distribuída globalmente que compreende muitas redes autônomas interconectadas voluntariamente. Ela opera sem um órgão central, com cada configuração de rede constituinte impondo suas próprias políticas. Nenhuma pessoa, empresa, organização ou governo administra a *Internet*. Dado esse caráter descentralizado, emerge o debate da "Governança na *Internet*"[2262], a qual envolve múltiplos aspectos, desde a distinção de prerrogativas do ponto de vista jurídico, passando pelas questões de infraestrutura da rede, o tipo de domínio[2263], o número de protocolos de comunicação, arquitetura de dados, conteúdos e tráfego de conteúdos.

A governança da *Internet* é conduzida por uma rede multissetorial descentralizada e internacional de grupos autônomos interconectados provenientes da sociedade civil, setor privado, governos, comunidades acadêmicas e organizações nacionais e internacionais. Existem iniciativas mundiais que discutem a Governança na Internet, o que revela tensões existentes entre o plano físico das soberanias político-jurídicas, eminentemente territoriais, e o espaço cibernético criado pela Internet, que não reconhece fronteiras nem jurisdições[2264].

Apesar do aspecto descentralizado e, talvez, "anárquico" da *Internet*, para ajudar a garantir sua interoperabilidade, vários aspectos técnicos e políticos importantes da infraestrutura principal subjacente e dos principais domínios precisam ser administrados de forma centralizada ou cooperativa.

b) Histórico da governança da *Internet* e o papel dos Estados Unidos

A primeira tentativa de criação de regime internacional para a gestão da *Internet* foi o *International Ad Hoc Committee* (IAHC), em outubro de 1996. Em 25 de novembro de 1998, contudo, o Memorando de Entendimento entre o Departamento de Comércio dos Estados Unidos (EUA) e a *Internet Corporation for Assigned Names and Numbers* (ICANN), dava início à transição para o setor privado da gestão do DNS. Tratou-se de reação contrária do governo Clinton ao IAHC e de estratégia norte-americana de fortalecer sua posição no emergente nicho de mercado para operações comerciais via *Internet*.

A ICCAN é uma entidade de caráter privado, mas que está subordinada às leis dos EUA, atuando na definição de regras aplicáveis globalmente sobre o sistema de nomes e números da *Internet*. Por força contratual, a ICANN executaria a rotina de implementação do DNS; no entanto

---

[2262] Segundo definição da Cúpula Mundial da Sociedade da Informação: "Governança da *Internet* é o desenvolvimento e aplicação por governos, setor privado e sociedade civil, em seus respectivos papéis, de princípios comuns, normas, regras, processos decisórios e programas que moldam a evolução e o uso da *Internet*."

[2263] O Sistema de Nomes de Domínio (DNS, na sigla em inglês) pode ser entendido como o gerenciador de um grande catálogo de informações, que permite ao usuário que digite o nome de um domínio, como https://www.gov.br/mre, no seu navegador de preferência, em vez de uma longa sequência de números difícil de decorar, para acessar a página que deseja. Um DNS comprometido pode causar estragos em todo o tráfego da *Internet*, pois torna possíveis os ataques que sequestram o tráfego com redirecionamento para endereços mal-intencionados com *sites* falsos.

[2264] Esse universo digital está redefinindo formas de relações humanas e afinidades culturais, com efeitos sensíveis sobre o modo de organização social e política do mundo contemporâneo. Esse processo é acompanhado de desafios à aplicação da lei, ao combate à criminalidade, às relações de comércio, a regras de propriedade intelectual, às doutrinas de defesa nacional e à própria governança política global pela via multilateral, processos cada vez mais dependentes do modo como a Internet é gerida no mundo.

necessitava de autorização expressa do Departamento de Comércio dos EUA para cada mudança a ser efetuada na raiz do sistema. Esta função ficou a cargo da *Internet Assigned Numbers Authority* (IANA), sediada como um departamento da ICANN através de um contrato sem custos com o governo dos EUA. Na prática, o governo norte-americano mantinha o poder de reserva sobre o regime.

O fato de a ICANN desempenhar um papel importante para manter a interoperacionalidade do sistema e ser uma organização submetida à soberania de um país gerava controvérsias em relação a governança da rede mundial de computadores, que progressivamente ganhava contornos de bem público global. Os governos tinham opiniões divergentes sobre o nível apropriado de participação governamental na gestão do sistema de números e de nomes de domínio da *Internet*. Porém, era inegável que a excessiva concentração de poder em Washington representava fonte de desequilíbrio nas relações internacionais. Em abril de 2000, a Comissão Europeia, em comunicado dirigido ao Conselho da União Europeia (UE) e ao Parlamento Europeu, delinearia agenda temática de interesse no tema, que incluiria o acompanhamento dos protocolos e padrões da *Internet*, as atividades da ICANN sobre alocação de endereços IP e gestão do DNS, o interesse em registrar o domínio ".eu", a implementação de mecanismos internacionais de solução de controvérsias sobre direitos de propriedade intelectual e marcas registradas, a proteção de dados pessoais e questões de infraestrutura e acesso. Paulatinamente, a atenção multilateral sobre o tema era renovada.

Em abril de 2022, os EUA lançaram a *Declaration for the Future of the Internet*, uma declaração que defende a manutenção da *Internet* como uma rede aberta, sem barreiras entre países, com fluxo livre de informações e respeito aos direitos humanos. A proposta é uma carta de intenções, de modo que não tem obrigação legal, e foi patrocinada pelos EUA, pela UE e seus membros e por outros 41 Estados, totalizando 70 assinaturas. O Brasil não aderiu à iniciativa, assim como não o fizeram China, Índia e Rússia. Na América Latina, Argentina, Chile, Colômbia, México, Peru e Uruguai assinaram a declaração. A declaração está aberta a novas adesões, a qualquer momento, segundo o governo americano.

c) Tratamento multilateral da governança da *Internet*

O tema da governança da *Internet* entrou na agenda política internacional, em fevereiro de 2000, quando a AGNU aprovou a Resolução A/RES/54/231, que, entre outras medidas, instruía o secretário-geral das Nações Unidas (SGNU) a convocar grupo de especialistas, com a missão de elaborar recomendações sobre o papel das Nações Unidas em promover a integração dos países em desenvolvimento na "emergente rede global de informações". Esse grupo, do qual participou o brasileiro Tadao Takahashi, reportou o crescimento vertiginoso da *World Wide Web*, os potenciais benefícios do uso da *Internet* para o desenvolvimento e as principais preocupações que pautariam o regime de governança da *Internet*: o problema dos altos custos de acesso, a segurança de transações *online*, o combate ao crime cibernético, a proteção de direitos de propriedade intelectual, o controle sobre conteúdos "socialmente danosos" e a falta de participação dos países em desenvolvimento na gestão da *Internet*, em particular na atribuição de nomes de domínio. Entre as recomendações do grupo, sugere-se aproximação entre a Organização das Nações Unidas (ONU) e a ICANN, para assegurar que as demandas dos Estados-Membros relacionadas com o regime de gestão de nomes de domínio e a representatividade nos mecanismos de administração da *Internet* fossem "rapidamente consideradas e resolvidas".

Em dezembro de 2003, por determinação do SGNU, foi criado o Grupo de Trabalho sobre Governança da *Internet* (GTGI), na Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação (CMSI ou WSIS, na sigla em inglês), realizada em Genebra. O conjunto de atividades da CMSI, incluindo os trabalhos da comissão das reuniões preparatórias, as duas fases da cúpula[2265] e as reuniões do GTGI, conferiu visibilidade política ao tema de governança da *Internet* e atraiu interesse de diversos setores da sociedade e de governos que até então permaneciam alheios ao processo de construção desse regime internacional. A cúpula produziu a Agenda de Túnis (2005) [2266], que, em linhas gerais, reafirma e aprofunda os princípios anunciados em 2003, em Genebra[2267], acata a definição de trabalho proposta pelo GTGI, consagra o caráter multissetorial da governança da *Internet* e adota um enfoque programático – sem contestar princípios e normas fundamentais do regime de governança unilateralmente criado pelos EUA. Uma das propostas apresentadas pelo GTGI foi a substituição do ICANN pelo WICANN (*World Internet Corporation for Assigned Names and Numbers*), sob controle dos governos e de outros agentes interessados na gestão da *Internet*. Por recomendação do GTGI, a Agenda de Túnis orientou a criação de Fórum de Governança da *Internet* (IGF, na sigla em inglês), para debater políticas de governança da rede, diante da recusa dos EUA de ceder o controle a atribuição de Ips.

De forma complementar ao papel da União Internacional de Telecomunicações (UIT) como facilitadora do processo, a Agenda de Túnis atribuiu ao ECOSOC, por meio da Comissão de Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento da ONU (CSTD, na sigla em inglês), a responsabilidade para supervisionar o seguimento dos resultados da cúpula. Ademais, é realizado anualmente, desde 2006, em Genebra, o WSIS Forum, que promove debates, com participação multissetorial, para a implementação dos objetivos e metas definidos em 2003 e 2005.

Em 2012, a UIT realizou uma conferência mundial em Dubai, onde se discutiu a questão da regulação da *Internet*, refletindo sobre se deveria ser feita no âmbito da ONU e por meio de um tratado. À época, o Brasil posicionou-se ao lado de Irã e China, a favor de uma regulamentação com participação apenas dos governos, o que contrasta com a posição atual do Brasil.

Em 2014, após pressão de inúmeros setores, incluindo a UE e o governo brasileiro, por decisão dos EUA, ocorreu a transição da administração das funções de IANA do governo dos EUA para a comunidade global de múltiplas partes interessadas. Embora não esteja diretamente relacionada com os escândalos de espionagem à época, pode ser entendida como uma resposta do governo aos pedidos por uma descentralização da rede, até então subordinada aos EUA.

[2265] A CMSI foi dividida em duas fases: a Cúpula de Genebra, de 10 a 12 de dezembro de 2003; e de Túnis, de 16 a 18 de novembro de 2005. Ela foi convocada, sob os auspícios da UIT, por deliberação da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), de 2001.

[2266] A Agenda de Túnis para Sociedade da Informação foi um dos dois documentos finais da WSIS de 2005. O documento trata dos mecanismos financeiros para superar a desigualdade digital, da governança da *internet* e da implementação e acompanhamento das propostas da WSIS. Ela não é juridicamente vinculante, contendo recomendações em âmbito internacional, regional e nacional, entre as quais a inclusão de estratégias digitais nos planos de desenvolvimento nacional, o estabelecimento de programas de cooperação bilateral e multilateral. A Agenda de Túnis foi endossada pela Resolução 60/252 da AGNU em abril de 2006.

[2267] Plano de Ação de Genebra, que estabeleceu dez objetivos relacionados à difusão do acesso e uso das TICs, a serem cumpridos até 2015, com atenção especial para as necessidades dos países em desenvolvimento.

d) O Fórum de Governança da *Internet*

O IGF apresenta-se como espaço de diálogo aberto à participação de todos os setores interessados, em igualdade de condições (*multistakeholder*), para considerar ampla gama de temas relacionados à governança da *Internet.*

A Agenda de Túnis estabeleceu um mandato inicial de cinco anos para o IGF. Sua primeira edição ocorreu em 2006, em Atenas, e foi seguida de edições no Brasil (Rio de Janeiro, 2007), Índia (Hyderabad, 2008), Egito (Sharm El-Sheik, 2009) e Lituânia (Vilnius, 2010). Após a realização das edições de 2006 a 2010, ocorreu um processo de avaliação dos resultados do IGF por parte da ONU, sendo decidida a extensão do mandato por mais cinco anos, até 2015. Com isso, foram realizados IGFs no Quênia (Nairóbi, 2011), Azerbaijão (Baku, 2012), Indonésia (Bali, 2013), Turquia (Istambul, 2014) e Brasil (João Pessoa, 2015).

Ao se completarem dez anos da CMSI, em 2015, foi realizado um novo processo de avaliação de seus desdobramentos que ficou conhecido como WSIS+10 e contou com diversos eventos ao longo de todo o ano. Ao final, a AGNU aprovou um relatório que, em seu capítulo sobre Governança da *Internet*, reconheceu a relevância do papel do IGF, estendeu seu mandato por dez anos adicionais e solicitou que o IGF continuasse a mostrar progressos nas modalidades de trabalho e na participação das partes interessadas dos países em desenvolvimento. Desde então, foram as seguintes as reuniões do IGF: México (Jalisco, 2016), Suíça (Genebra, 2017), França (Paris, 2018), Alemanha (Berlim, 2019), as edições de 2020 e 2021 foram *online*, Etiópia (Adis Abeba, 2022). Portanto, ocorreram 18 edições anuais do IGF desde 2006. A última edição foi realizada em Quioto, em outubro de 2023. Em 2025, acontecerá novo processo de revisão geral da implementação dos resultados da CMSI (WSIS+20).

A promoção de um ambiente digital inclusivo é uma das principais questões da governança da *Internet*, destacando a necessidade de investimentos em infraestrutura e na capacitação das pessoas para acessarem às redes.

O IGF reconhece que o mundo digital oferece oportunidades e riscos, por isso também aborda temas de segurança. Nesse contexto, discute-se desde soberania digital às preocupações com direitos fundamentais e liberdade de expressão, passando por políticas antitruste e direito dos consumidores, incluindo a proteção à jovens e crianças, o desenvolvimento de normas e o combate ao terrorismo e ao extremismo violento. O IGF considera a hiperdigitalização causada pela pandemia de COVID-19 como fator que torna os temas de cibersegurança ainda mais prementes.

Sobre *Internet* e temas ambientais, o Fórum já destacou que a pegada de carbono das atividades digitais aproxima-se do nível da indústria de aviação, principalmente devido ao consumo de energia dos equipamentos. Ainda que a digitalização contribua para ganhos de eficiência climática em outras atividades, o setor estimula a exploração de recursos minerais, por isso deve-se estimular a economia circular e a reciclagem dos equipamentos em fim de vida útil.

Em 2022, a 17ª reunião do IGF foi realizado em Adis Abeba, com o tema "*Internet* resiliente para um futuro compartilhado sustentável e comum". O evento discutiu temas como o desafio de conectar uma população de 2,7 bilhões que está fora do universo digital, com segurança e garantia de respeito aos direitos humanos. O debate foi guiado por cinco temas extraídos da proposta de Pacto Digital Global, contida no Relatório Nossa Agenda Comum do SGNU:

1) Conectando todas as pessoas e protegendo os direitos humanos;
2) Evitando a fragmentação da *Internet*;
3) Governando dados e protegendo a privacidade;
4) Habilitando segurança, proteção e responsabilidade; e

5) Abordando tecnologias avançadas, incluindo inteligência artificial (IA).

A edição destacou a situação da *Internet* na África, que é a região menos conectada do mundo, com 60% da população *offline*. O fórum registrou um aumento na representação do Sul Global, com 44% dos participantes vindos de países africanos.

e) O Brasil e a governança da *Internet*

O Brasil é um dos principais protagonistas de debates sobre governança da *Internet*. Prova da relevância brasileira está no fato de que o País sediou duas edições do IGF: Rio de Janeiro, em 2007, e João Pessoa, em 2015. No âmbito da União Internacional de Telecomunicações (UIT), em 2019, o Brasil emplacou recomendação de arquitetura para *internet* das coisas (IoT, na sigla em inglês) junto à comissão de estudos sobre o tema.

A influência e a capacidade de atuação do País estão ligadas em grande parte, à adoção de um modelo de gestão multissetorial de aspectos conexos ao uso e à governança da *Internet*, da qual o Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br) é a principal estrutura. Na esteira do processo de privatização[2268] das telecomunicações no País, o CGI.br foi criado em 1995 pelos ministérios das Comunicações e da Ciência e Tecnologia e tem como objetivo acompanhar a implantação dos serviços de *Internet* no país, por meio de atribuições referentes à coordenação e gestão da *Internet* no nível nacional, recomendação de padrões, procedimentos técnicos e operacionais; criação de código de ética para o uso; atribuição de endereços IP; registro de nomes de domínio, etc. O CGI.br presta assessoria técnica às delegações brasileiras em reuniões internacionais.

O modelo brasileiro é tido como um dos mais evoluídos exemplos de mecanismo doméstico multissetorial para tratamento de assuntos ligados à *Internet*, servindo de inspiração e referência a outros países e agrupamentos, inclusive a UE e a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). De modo complementar, o conjunto de legislação relacionada ao ambiente digital, como o Marco Civil da *Internet*[2269], adotado pela Lei nº 12.965, de 2014, e a Convenção de Budapeste[2270], integra o sistema de governança da *Internet* no Brasil.

Em abril de 2014, o Brasil sediou o evento nominado *NETMundial* na cidade de São Paulo. O objetivo principal do encontro foi elaborar princípios de governança da *Internet*. A ideia de sediar o evento partiu da presidenta Dilma, durante a abertura da AGNU, em 2013. Diversos princípios foram adotados pelos participantes ao final do evento conforme a carta: *NETmundial Multistakeholder Statement*. Desse processo, resulta a criação da *NetMundial Initiative* (NMI). Este projeto consiste numa parceria entre Fórum Econômico Mundial (WEF, sigla em inglês), ICANN e CGI.br. O objetivo da *NetMundial Initiative* é manter um diálogo permanente sobre temas relacionados à governança da *Internet* em âmbito mundial. Possui um Conselho de

---

[2268] A institucionalização da governança da Internet no país ganha momento com a flexibilização do modelo brasileiro de telecomunicações, decorrente da aprovação da Emenda Constitucional No 8, de 1995, que elimina a exclusividade da concessão para exploração dos serviços de telecomunicações a empresas sob controle acionário estatal e permite, assim, introduzir o regime de competição na prestação desses serviços.

[2269] Responsável por regularizar o uso da *internet* no Brasil, visa a estabelecer direitos, deveres e garantias no meio digital.

[2270] Após a autorização do Congresso Nacional, dada em dezembro de 2021, o Brasil aderiu, no ano seguinte, à Convenção sobre o Crime Cibernético, celebrada em Budapeste, na Hungria, em novembro de 2001. A Convenção de Budapeste visa facilitar a cooperação internacional para o combate ao crime na internet. O documento lista os principais crimes cometidos por meio da rede mundial de computadores. Elaborado pelo Comitê Europeu para os Problemas Criminais, com o apoio de uma comissão de especialistas, foi o primeiro tratado internacional sobre os chamados “cibercrimes”. A Convenção já foi assinada por 66 países e é usada por outros 158 como orientação para suas legislações nacionais. O decreto de promulgação foi publicado, no Brasil, em 13 de abril de 2023.

Coordenação integrado por 25 membros. Os fundadores do projeto, que são o WEF, ICANN e CGI.br, possuem cinco assentos. Os outros vinte lugares serão ocupados por representantes de cinco regiões geográficas e de quatro setores como: academia, comunidade técnica e fundações; sociedade civil; governos e organizações intergovernamentais; setor privado.

III. Desinformação na era digital

a) Má informação, desinformação e *fake news*

O mundo digital trouxe grandes benefícios por meio de novas dinâmicas de circulação de conteúdos na *Internet*, como a democratização do acesso ao conhecimento e o intercâmbio de informações em geral, que transitam em grande volume e velocidade. Da mesma forma que ocorre o aumento do uso de aplicações legítimas, o espaço digital também é crescentemente usado para cometer ilícitos, como crimes cibernéticos e a guerra cibernética. Uma dimensão desse processo é o uso estratégico da informação no meio digital para causa instabilidade social, econômica e política, notadamente as chamadas *fake news*.

Nesse contexto, emergem propostas de diferenciação de "má informação" (*misinformation*) e "desinformação" (*disinformation*). A má informação é a informação falsa ou imprecisa; exemplos incluem rumores, insultos e pegadinhas. Já a desinformação é a propagação deliberada de conteúdo malicioso, como teorias de conspiração, golpes eletrônicos e propaganda, que espalha medo e desconfiança na população.

O fenômeno das *fake news* pode ser entendido como a "difusão massiva e, muitas vezes, maliciosa de informações inverídicas e danosas para a sociedade como um todo, seja pela ação humana, seja pela ação de robôs". Embora o problema da desinformação sempre estivesse presente de forma difusa nos países e em diferentes temáticas, como em discussões sobre o combate ao discurso de ódio[2271] e à divulgação de teorias conspiratórias na *Internet*, com os episódios de interferência nas eleições de 2016 nos Estados Unidos (EUA), atribuídos supostamente à Rússia como estratégia de *sharp power*, o tema ganhou novo relevo.

b) Abordagem inicial: limites da liberdade de expressão e de opinião

Alguns parâmetros têm sido fixados por órgãos internacionais como a Relatoria de Liberdade de Opinião e Expressão das Nações Unidas, a Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e relatórios do secretário-geral das Nações Unidas (SGNU), para balizar o debate sobre leis e políticas públicas para enfrentar a desinformação e seus impactos políticos, sociais e culturais e para promover e proteger os direitos humanos e as liberdades fundamentais. Os documentos e relatórios salientam a proteção dos direitos previstos no Artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos do Homem (DUDH, 1948), o Artigo 4º Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (1948), o Artigo 19 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP, 1966) e o Artigo 13 da Convenção Americana de Direitos Humanos (1969). No Brasil, as liberdades de opinião e de expressão são protegidas pelo Artigo 5º, incisos IV e IX, da Constituição Federal de 1988.

Destaca-se o trabalho da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, na sigla em inglês), como órgão criado para "contribuir para a paz e para a segurança, promovendo colaboração entre as nações através da educação, da ciência e da cultura, para fortalecer o respeito universal pela justiça, pelo Estado de Direito, e pelos direitos humanos e liberdades fundamentais, que são afirmados para os povos do mundo", em cujo mandato se inclui a promoção da "livre circulação de ideias por meio de palavras e de imagens". Desse modo,

---

[2271] Em 2012, foi publicado pelo Alto Comissariado das Nações Unidas sobre Direitos Humanos (ACNUDH) o Plano de Ação de Rabat sobre a proibição da apologia de ódio nacional, racial ou religioso que constitua incitação à discriminação, à hostilidade ou à violência.

depreende-se o fomento à educação e a defesa da ciência e do jornalismo comprometido com a verdade. Em 2018, a UNESCO publicou um conjunto de diretrizes para o treinamento e a formação de jornalistas e profissionais de mídia, para combater a propagação de desinformação e *fake news* no jornalismo. A organização também se volta para o fomento de alfabetização midiática (*news literacy*) e digital (*digital literacy*), com o objetivo de ampliar a habilidade das pessoas para compreender, avaliar e analisar as mensagens da mídia, ajudando-as a discernir notícias e fontes em que podem acreditar e aumentando a confiança no jornalismo e na ciência. Segundo relatório da Organização para Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), 67% dos estudantes brasileiros de quinze anos não conseguem diferenciar fatos de opiniões quando fazem leitura de textos.

Na Europa, um dos melhores exemplos de esforços coordenados, unindo empresas como Facebook, Twitter, Google, Microsoft e Mozilla, é o chamado Código de Prática da União Europeia (UE) sobre Desinformação, de 2018. Trata-se de um código de boas práticas das plataformas e associações para impedir ou mitigar a divulgação de informações falsas, elaborado em resposta aos problemas expostos pela comunicação da Comissão Europeia no documento *Tackling online disinformation: a European Approach*.

c) Abordagem atual: direito à informação e proteção dos direitos humanos

Em 2020, a pandemia de COVID-19 projetou o tema da desinformação na era digital para nível multilateral. O caráter global da crise sanitária gerou um volume sem precedentes de propagação de desinformação e teorias conspiratórias sobre a origem da doença, o contágio, os sintomas, formas tratamento, prevenção e vacinação, e demonstrou como o fenômeno pode incitar xenofobia, discriminação, hostilidades, violência e até mesmo o aumento do número de mortes. Nesse contexto, o SGNU afirmou que “a COVID-19 não é apenas uma emergência de saúde pública, é também uma emergência de comunicações”, declarou que o mundo vive uma “infodemia” e conclamou os Estados e organizações a combaterem o desafio da desinformação na era digital como um “inimigo comum”.

Segundo a *International Center for Not-for-Profit Law*, 16 países criaram regras sobre o assunto desde o início da pandemia (lista não inclui ainda o Peru, que aprovou recentemente uma lei nesse sentido). Na Bolívia, por exemplo, quem publicar informações erradas contra as regras de isolamento pode ser processado e condenado a até dez anos de prisão.

A Organização Mundial da Saúde (OMS), organizou, em novembro de 2020, um evento com o tema “Gestão da infodemia: promovendo comportamentos saudáveis no tempo da COVID-19 e mitigando os danos da desinformação”. O relatório “Explorando debates *online* da COVID-19 e a poluição de informações na América Latina e no Caribe”, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), apontou que a desinformação e disseminação de informações falsas dificultaram a resposta à pandemia.

No âmbito das Nações Unidas, em janeiro de 2022, a AGNU aprovou a resolução *Countering disinformation for the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms* – A/RES/76/277. Ela enfatiza que todas as formas de desinformação impactam negativamente a fruição dos direitos humanos e o atingimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), pois tem o potencial para incitar a discriminação, hostilidade e violência, afirmando a responsabilidade dos Estados em combater o problema, por meio de medidas políticas, incluindo educação, capacitação para prevenção e resiliência à desinformação, defesa e conscientização. Reconhece o papel significativo das empresas e as convida a revisar seus modelos

de negócios com atenção aos direitos humanos. Ademais, manifesta preocupação com a disseminação de desinformação e propaganda, inclusive na *Internet*, sua crescente profissionalização, inclusive com fins comerciais, que podem ser concebidas para enganar e violar os direitos humanos, incluindo os direitos à privacidade e à liberdade de expressão, espalhar ódio, racismo, xenofobia, estereótipos, e destaca a importante contribuição dos jornalistas para combater essa tendência. Ela orientou ao ACNUDH, ao CDH e ao SGNU a consideração do tema para apresentação à AGNU em sua próxima sessão.

Em junho de 2023, o SGNU anunciou a elaboração de um documento, calcado na "Nossa Agenda Comum", que pretende ser um código de conduta para tornar o ambiente digital mais seguro e inclusivo. Segundo Guterres, o objetivo é "promover fatos e ao mesmo tempo expor conspirações e mentiras". Manifestou preocupação com a proliferação da desinformação, em meio à disseminação da inteligência artificial. Guterres acrescentou que planeja nomear um conselho consultivo científico dentro de alguns dias e um conselho consultivo sobre inteligência artificial até o final do ano. Guterres disse também que apoiaria a criação de um organismo internacional de vigilância da inteligência artificial, à semelhança da Agência Internacional da Energia Atômica (AIEA).

No CDH, em abril de 2022, adotou-se um plano de ação para combater a desinformação – A/HCR/RES/49/21. Patrocinado oficialmente pela Ucrânia, Japão, Letônia, Lituânia, Polônia, Reino Unido e EUA, a resolução reiterou o documento normativo da AGNU, enfatizou o papel primordial dos governos no combate às falsas narrativas e ressaltou o papel das empresas de tecnologia no tema.

d) Regulação das plataformas digitais

Nesse contexto, desde setembro de 2022, a UNESCO está conduzindo consultas com várias partes interessadas para criar diretrizes para regulamentar as plataformas digitais. Como antecedente, em 2021, a organização publicou o documento "*Letting the sun shine in: transparency and accountability in the digital age*". Em fevereiro de 2023, a organização promoveu a conferência *Internet for Trust* (i4T), em Paris, a primeira de âmbito global sobre integridade da informação e liberdade de expressão nas plataformas de redes sociais. A conferência i4T produziu o *Draft 2.0* das "Diretrizes para regular as plataformas digitais: um enfoque de múltiplas partes interessadas para garantir a liberdade de expressão e o acesso à informação" e espera-se alcançar a versão final das diretrizes até meados de 2023. O objetivo das diretrizes é apoiar o desenvolvimento e a implementação de processos regulatórios que garantam a liberdade de expressão e o acesso à informação, além de conferir tratamento aos conteúdos ilegais e aos conteúdos que possam representar risco significativo à democracia e ao desfrute de direitos humanos. Ela procura orientar os papéis e responsabilidades de governos, para promoverem e protegerem a liberdade de expressão e os direitos humanos no ambiente *online*, de sistemas regulatórios, para garantir um processo de supervisão adequado e independente, e de empresas de comunicação digital, que devem prestar contas e conduzir suas atividades de acordo com princípios gerais:

1) Respeito aos direitos humanos na moderação e conservação de conteúdo;
2) Transparência: sobre algoritmo, publicidade, impulsionamento e investigações;
3) Empoderamento do usuário: informação sobre publicações e veículos, alfabetização midiática, acessibilidade e não discriminação;
4) Responsabilidade: relatórios e prestação de contas às partes interessadas; e

5) Diligência em matérias de direitos humanos: salvaguarda de direitos humanos e avaliação de riscos.

O i4T durou três dias e reuniu cerca de 4,3 mil pessoas, entre autoridades políticas e representantes da sociedade civil, incluindo a participação da jornalista filipina Maria Ressa, vencedora do Nobel da Paz em 2021, o ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) Luís Roberto Barroso e do influenciador brasileiro Felipe Neto. O presidente Lula dirigiu-se ao evento por meio de carta, na qual defendeu a regulação das redes digitais contra a desinformação, ressaltando que o ambiente digital "de poucas empresas" causou riscos à democracia, destacando os ataques criminosos de 8 de janeiro em Brasília, e também à saúde pública, afirmando que a disseminação de desinformação durante a pandemia de COVID-19 contribuiu para milhares de mortes. Segundo Lula, é papel da comunidade internacional "trabalhar para dar respostas eficazes a esta questão desafiadora dos nossos tempos", de modo a garantir o direito "a informações confiáveis, e não a mentiras e desinformações". O presidente destacou que o Brasil pode contribuir significativamente "para a construção de um ambiente digital mais justo e equilibrado, baseado em estruturas de governança transparentes e democráticas".

Sobressai o papel significativo das empresas no exercício do direito à liberdade de opinião e expressão e na facilitação do acesso à informação (e à desinformação) na *Internet*, notadamente as grandes empresas de tecnologia, como as GAFAM[2272]. Elas detêm poder de ação e controle sobre o tráfico de informações e de desinformação na *Internet* em geral e nas suas redes em particular, orientando-se por legislação diretrizes pertinentes, além de suas próprias políticas de dados e privacidade. Vários países possuem leis ou iniciativas de combate à desinformação. A UE se notabilizou por uma abordagem corregulatória, aprovando, inicialmente, um código de conduta às plataformas e avançando para uma legislação mais abrangente, com versão preliminar, votada no início de 2022, da Lei de Serviços Digitais (*Digital Services Act*, em inglês). A proposta prevê mais responsabilidades às plataformas para remover conteúdos ilegais, abarcando novos mecanismos de transparência e procedimentos mais claros de moderação de conteúdos. A Lei de Serviços Digitais da UE entrou em vigor em agosto de 2023 e afeta principalmente empresas com mais de 45 milhões de usuários, desde redes sociais a plataformas virtuais de vendas de produtos no varejo.

e) Combate à desinformação na era digital no Brasil

No Brasil, em 2018, o Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH) aprovou a Recomendação n° 4/2018, sobre medidas de combate às *fake news* e a garantia do direito à liberdade de expressão. Além disso, está em curso intenso debate no Executivo e no Legislativo sobre combate à desinformação, incluindo a regulação da *Internet* e das plataformas digitais.

Desde 2020, tramita o PL nº 2630, para instituir a "Lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparência na *Internet*", popularmente conhecida como o "PL das *Fake News*". Visando a diminuir a disseminação de notícias faltas e aumentar as chances de punições aos responsáveis, o projeto propõe novas regras sobre publicidade digital, restringe os disparos em massa e o compartilhamento de dados de usuários coletados nas plataformas, exige a representação das empresas no Brasil, bem como a apresentação de relatórios de transparência, proíbe a monetização de contas institucionais, institui a remuneração por conteúdo jornalístico e garante a

[2272] GAFAM é um acrônimo que designa cinco grandes empresas norte-americanas de tecnologia: Google, Apple, Facebook, Amazon e Microsoft.

extensão da imunidade parlamentar no ambiente *online*. O projeto sofre críticas por potencialmente restringir a liberdade de expressão e comprometer o direito à privacidade.

No início de janeiro de 2023, o presidente Lula criou a Procuradoria Nacional da União de Defesa da Democracia, que tem entre suas funções o “enfrentamento à desinformação sobre políticas públicas”, para combater as *fake news* e o discurso de ódio. No final de março, a Secretaria de Comunicação Socia (SECOM) do governo federal anunciou o lançamento da plataforma “Brasil contra *Fake*”, para combater desinformações a respeito da gestão do presidente. A iniciativa sofre crítica quanto a transparência e o processo de decisão sobre o que é considerado conteúdo falso, além de uma suposta parcialidade no tratamento de conteúdos de interesse do governo e do partido no poder.

Em agosto de 2023, o governo brasileiro aderiu à Parceria Internacional para a Informação e a Democracia, lançada em 26 de setembro de 2019, em Nova York. A iniciativa congrega agora 51 países em torno de princípios comuns relacionados à defesa da circulação de informações confiáveis e da democracia. Ao somar-se à parceria, o Brasil busca incentivar princípios de transparência, responsabilidade e neutralidade em atividades de comunicação, inclusive em meios virtuais. Ao promover marcos legais domésticos e padrões internacionais para o exercício da liberdade de expressão e para o acesso a informações confiáveis, o Brasil busca combater a desinformação e o discurso de ódio, proteger o trabalho de jornalistas e profissionais de imprensa e promover o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais, como a liberdade de expressão, de opinião e de imprensa, essenciais à defesa da democracia.

Em dezembro, foi adotada, durante a Cúpula do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), no Rio de Janeiro, Declaração Especial dos Presidentes do MERCOSUL sobre Democracia e Integridade da Informação em Ambientes Digitais. As partes decidiram trabalhar juntas para reduzir as desigualdades digitais e para que as plataformas digitais estejam comprometidas com a integridade da informação e aperfeiçoem o combate à desinformação e aos discursos de ódio.

O tema também é objeto de cooperação. No plano bilateral, em 2021, para ajudar a mudar essa realidade, a Embaixada e os Consulados dos EUA no Brasil, por meio do seu Edital Anual de Projetos, estão apoiando financeiramente o desenvolvimento da matéria eletiva “Informação e (Des)informação” como parte do programa Escola da Cidadania Ativa, que oferece apoio a professores e Secretarias Estaduais de Educação na implementação do Novo Ensino Médio.

IV. GAFAM e BATX

a) GAFAM

GAFAM é um acrônimo que designa cinco grandes empresas norte-americanas de tecnologia:

1) Google (1998): serviço de pesquisa na *internet*;
2) Apple (1976): empresa de equipamentos e *softwares*;
3) Facebook (2004): empresa de múltiplos serviços e rede social;
4) Amazon (1994): empresa de varejo/comércio *online*; e
5) Microsoft (1975): empresa de sistema operacional e *softwares*.

O termo *Big Five* ou *Big Tech* designa a preponderância dessas cinco empresas sobre o mercado mundial de tecnologia da informação e a sua grande capitalização no mercado de capitais. Conjuntamente, as cinco empresas possuem produto interno bruto (PIB) superior ao japonês (3ª maior economia global). Ademais, o GAFAM pode ser alçado a diferentes símbolos do momento econômico e político atual: o poder dos Estados Unidos (EUA); o papel do setor privado; a dinâmica capitalista e sua capacidade de enriquecimento e das desigualdades que produz; globalização; mudanças nas relações de produção e de trabalho, além de lacunas de regulação sobre suas atividades domésticas e transnacionais. Enquanto acrônimo, é um conceito fluído, na medida em que mais ou menos letras podem ser adicionadas à análise. GAFAM é mais popular na Academia francesa, enquanto nos EUA o acrônimo equivalente é FAAMG, que soa como *fang*, remetendo às "presas" de animais selvagens – ou ao capitalismo selvagem.

b) BATX

Já o BATX é um acrônimo que designa as quatro empresas que equivalem às *Big Five* no mercado chinês:

1) Baidu (2000), motor de busca;
2) Alibaba (1999), comércio digital;
3) Tencent (1998), portal de serviços; e
4) Xiaomi (2010), equipamentos eletrônicos.

Há também discussão sobre a possibilidade de incorporação da Huawei, importante empresa de equipamentos de telecomunicação (notadamente o 5G), ao acrônimo.

c) Impactos e desafios

O GAFAM e o BATX compreendem empresas ligadas às economias nacionais, mas são também importantes atores não estatais da sociedade internacional. Seu impacto não se limita à dimensão econômica, e sua importância estende-se aos padrões de comportamento social, influenciando o debate público e concorrendo com as mídias tradicionais (televisão, rádio, jornais impressos etc.), haja vista que grande parte das dinâmicas de interação e troca (de bens, serviços, capitais e informação) do mundo moderno ocorrem nessas plataformas. Seu impacto é sensível em temas de direitos humanos, como privacidade e liberdade de expressão, e paz e segurança internacionais, como terrorismo e crimes transnacionais, ataques contra democracias, monitoramento e vigilância de Estados – sobretudo autoritários. Outro ponto relevante é a

manifestação de poder de empresas como Google e Facebook sobre o debate político; bem como a possibilidade da veiculação de mensagens terroristas e extremistas em plataformas digitais.

No tocante ao tema da proteção de dados pessoais, há discussão sobre o impacto político do controle de dados por essas empresas, superior ao de Estados, e seu poder de censura, via políticas internas de cada empresa. Casos notáveis foram os escândalos Facebook/Cambridge Analytica, a suspensão de postagens de Jair Bolsonaro no Twitter e Instagram e a suspensão completa de Donald Trump do Twitter. No Brasil, os casos de vazamentos de dados motivaram a elaboração da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD, Lei nº 13.709/2018) e a criação da autoridade sancionadora, a Agência Nacional de Proteção de Dados (ANPD). Desde julho de 2021, a ANPD pode aplicar multas e sanções a empresas privadas pelo uso incorreto de dados pessoais. O tema também incidiu recentemente na Constituição Federal, sendo objeto da Emenda Constitucional nº 155, de fevereiro de 2022, que salientou o "direito à proteção dos dados pessoais, inclusive nos meios digitais" (Artigo 5º, LXXIX) e designou a "proteção e o tratamento de dados pessoais" como competência da União (Artigos 21, XXVI e 22, XXX).

É relevante também para o estudo de Política Internacional a relação dessas empresas com a natureza do poder, onde ele se concentra e com mecanismos de *soft power, hard power, sharp power* e *collaborative power*. As GAFAM são elementos de *soft power*, concorrendo com empresas chinesas e representam a roupagem atual da hegemonia norte-americana. No que se refere a elementos de *hard power*, há influência dessas empresas na atuação dos Estados nas áreas de monitoramento e segurança, a exemplo do caso Edward Snowden, além de contratos na área de defesa. Sobre *sharp power*, há a utilização desses meios para fins de interferência política e para disseminação de informações falsas, com o objetivo de alterar os rumos políticos de outro país, sendo o termo comumente associado à Rússia e à China. Quanto ao *collaborative power*, salienta-se que essas plataformas são ágoras do mundo contemporâneo, verdadeiros canais de organização e de pressão política com efeitos reais, embora diversos e limitados, como demonstrado nos episódios da Praça Tahir (Egito, 2011), com reverberação internacional, via *boomerang effect*[2273]. Nota-se que as relações internacionais são impactadas pela existência das GAFAM, não porque elas possam vir a exercer um poder inerente, mas porque elas viabilizam a ação de outros *stakeholders* da comunidade internacional, como indivíduos (Greta Thunberg) e a sociedade civil (#MeToo, #BLM). Cada conceito designa um processo separado e possível mediante o uso de serviços das GAFAM, mas que podem se reforçar mutuamente. Para mais detalhes sobre os conceitos de poder trabalhados nesta seção, ver o capítulo 1.

Novos desafios também se impõem, como as tentativas de controle (total ou parcial) dos Estados sobre tais empresas (livre mercado, regulação, multas, separação de monopólios), em movimentos, por vezes, ambíguos. Para as empresas mencionadas, a melhor forma de regulação é a concorrência do livre mercado simplesmente, enquanto legisladores se preocupam com o seu crescente poder de mercado e a necessidade de maior regulação de suas atividades, inclusive com propostas de maiores taxações de impostos (guerra fiscal internacional) e até de divisão de companhias, para desmantelar seu poder de monopólio (programa de governo da candidata

[2273] A comunicação transnacional e instantânea possibilitada pelos serviços das GAFAM e, em alguma medida, das BATX, pode ser usada por redes de ativistas, por organizações da sociedade civil, para fortalecerem seus pleitos e exercerem pressão sob os governos de seus países de atuação. O "efeito bumerangue" trata da capacidade de organizações transnacionais reticulares transmitirem, entre si, informações e pleitos. A entidade localizada no exterior recebe a demanda, mobiliza mais defensores do pleito e busca exercer pressão sob outros estrangeiros, para que o governo do país seja pressionado. Essa pressão advém tanta da sociedade civil estrangeira, como a mídia e a Academia, quanto, eventualmente, de outros governos. Nesse sentido, o efeito bumerangue é mais possível e pode ser potencializado pelos serviços ofertados pelas grandes empresas de tecnologia.

presidencial Elizabeth Warren nos EUA). Destaca-se que importantes medidas antitruste foram adotadas, nesse sentido, no início do século XX (mercados de petróleo, montadoras e telecomunicações nos EUA).

V. Inteligência artificial

a) Definição

Inteligência artificial (IA) é definida pela Enciclopédia Britannica como a habilidade de um computador ou de um robô controlado por computador de desempenhar tarefas comumente associadas a seres inteligentes. O termo normalmente é associado a sistemas dotados de capacidades intelectuais como raciocínio, descoberta de significados, aprendizado e adaptação. Pelo menos desde as primeiras décadas do século XX, foram realizados estudos na área, com destaque para o trabalho de Alex Turing, que, em 1935, descreveu abstratamente uma máquina de computação, a "máquina de Turing", que, ao rodar um programa, acessaria sua memória para processar e desenvolver informações, dando origem à computação moderna – os computadores e seus algoritmos atuais correspondem essencialmente a essa descrição. Turing também elaborou a ideia do célebre "teste de Turing", que consistiria em uma série de perguntas feitas para um ser humano e para um computador. Caso os entrevistadores não fossem capazes de distinguir se quem as responde é uma pessoa ou uma máquina, o computador poderia ser considerado inteligente. Outro conceito filosófico sobre IA que vale ser destacado é o argumento da "caixa chinesa", formulado por John Searle, segundo o qual um computador nunca teria uma mente ou consciência. Para ele, o computador apenas executa um programa pré-definido – o seu algoritmo.

O campo da IA teve importantes avanços nos últimos anos, com o rápido progresso e evolução de ferramentas como o ChatGPT da empresa OpenAI, DALL-E, Midjouney, entre outros. Estas ferramentas podem ser classificadas como IA generativa, a qual utiliza modelos de base para criar conteúdo na forma de texto, vídeo ou imagens.

b) Tratamento internacional da inteligência artificial

As discussões sobre IA envolvem suas possibilidades de uso, possíveis benefícios e riscos, além de questões éticas desde seu desenvolvimento até suas aplicações finais. A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, na sigla em inglês) lidera hoje os esforços internacionais para garantir que o desenvolvimento da ciência e tecnologia respeitem padrões éticos. As preocupações envolvendo IA giram em torno de potenciais vieses nas tecnologias, uso de energia e contribuição para o aquecimento global, violações de direitos humanos, entre outros. Com o objetivo de lidar com essas questões, a UNESCO elaborou, em 2021, as Recomendações sobre Ética na IA, com cinco objetivos principais:

1) fornecer um marco universal de valores, princípios e ações para orientar os Estados na elaboração de legislações e políticas internas relativas à IA;
2) orientar as ações de indivíduos, grupos, instituições e empresas privadas para garantir a incorporação da ética em todas as etapas do ciclo de vida dos sistemas de IA;
3) proteger, promover e respeitar os direitos humanos, a dignidade da pessoa humana, incluindo a igualdade de gênero, salvaguardar os interesses das gerações futuras, preservar o meio ambiente, a biodiversidade e os ecossistemas, respeitar a diversidade cultural em todas as fases de vida dos sistemas de IA;
4) promover diálogo multidisciplinar e pluralista com as partes interessadas e construir consenso sobre questões éticas relacionadas a sistemas de IA; e
5) promover acesso equitativo a avanços e conhecimentos no campo da IA e o compartilhamento dos benefícios, com especial atenção às necessidades e contribuições

dos países de baixa renda, incluindo os menos desenvolvidos, os países em desenvolvimento sem litoral (LLDC, na sigla em inglês) e os pequenos países insulares (SID, na sigla em inglês).

Os valores fundamentais das recomendações são: respeito, proteção e promoção dos direitos humanos, das liberdades fundamentais e da dignidade humana; viver em sociedades pacíficas, justas e interconectadas; garantir diversidade e inclusão; e prosperidade ambiental e ecossistêmica. O documento traz, ainda, princípios como a segurança e proteção contra danos, a não discriminação, o direito à privacidade, a sustentabilidade, a supervisão humana da IA, a prestação de contas e a governança e colaboração. Foram especificadas dez áreas de ação política e, em cada uma, ações e medidas a serem tomadas, as áreas são:

1) avaliação de impacto ético;
2) governança e gestão ética;
3) política de daeus;
4) desenvolvimento e cooperação internacional;
5) meio ambiente e ecossistemas;
6) gênero;
7) cultura;
8) educação e pesquisa;
9) comunicação e informação; e
10) economia e trabalho.

O diplomata Eugenio Vargas Garcia foi o representante brasileiro nas negociações intergovernamentais sobre a recomendação da UNESCO para a ética da IA.

Em 2020, foi lançada a Parceria Global sobre IA (GPAI, na sigla em inglês), proposta por Canadá e França no âmbito do G8 em 2018 e gestada no âmbito da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), que hospeda o secretariado da iniciativa. A parceria inclui 29 países-membros, incluindo Brasil, Argentina, Estados Unidos (EUA), Japão, Israel, países europeus e União Europeia (UE), organizações internacionais, indústria, sociedade civil e academia. Ela possui quatro grupos de trabalho sobre os seguintes temas: IA Responsável, incluindo subgrupo de IA para pandemia; Governança de dados; Futuro do Trabalho; e Inovação e Comercialização. A última cúpula da parceria foi em Tóquio em 2022, na qual foi apresentado o relatório do *Multiskaholder Expert Group* (MEG), contendo orientações para os grupos de trabalho, revisão dos trabalhos já realizados, as prioridades estratégicas do grupo e recomendações para os países membros do GPAI. A última cúpula anual da parceria foi realizada em dezembro de 2023, em Nova Delhi. Previamente à criação da GPAI, foram elaboradas em 2019 no âmbito da OCDE as Recomendações do Conselho sobre IA, à qual o Brasil aderiu no mesmo ano.

O ano de 2023 parece representar o marco do adensamento institucional internacional em torno da IA. Na Organização das Nações Unidas (ONU), foi criado o Órgão Consultivo de Alto Nível sobre IA: o *High Level Advisory Body on Artificial Intelligence* (AIAB, na sigla em inglês). O órgão, subordinado ao Secretariado Geral da ONU (SGNU), tem como imperativo coordenar a governança global no assunto e é composto por 38 especialistas de diferentes países, incluindo uma brasileira, a advogada e assessora Especial para Direitos Digitais no Ministério da Justiça, Estela Aranha. Em dezembro de 2023, o órgão entregou um relatório preliminar que passará por considerações e revisões ao longo de 2024 até sua apresentação na Cúpula para o Futuro em setembro de 2024. Segundo o relatório preliminar, poderá constar, no relatório final, “as funções, a forma e os prazos” para uma agência internacional para a governança de IA.

Ainda no âmbito da ONU, foi realizada, em julho de 2023, sessão do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) intitulada sobre IA: Oportunidades e Riscos para a Paz e Segurança Internacionais. A reunião, presidida pelo Reino Unido, contou com a participação do secretário-geral da ONU (SGNU), de especialistas, do setor privado, além dos membros da CSNU. Na reunião, foram citados benefícios e riscos das tecnologias de IA. O SGNU citou as possibilidades e os riscos da IA e a necessidade de a comunidade internacional abordar os desafios existentes enquanto cria a capacidade de enfrentar futuros riscos, além de demandar que a comunidade internacional produza até 2026 um acordo vinculante para evitar o uso da IA em armamentos. Ele também voltou a apoiar a ideia de alguns países de estabelecer uma nova entidade, dentro da ONU, em matéria de governança da IA. Cabe ressaltar a fala do representante de Gana, que mencionou sobre o uso positivo de IA pela Missão de Apoio das Nações Unidas na Líbia (UNSMIL, na sigla em inglês). As discussões na reunião revolveram em grande parte em torno dos perigos do uso das IA em armamentos, além do uso para propagar desinformação ou promover extremismos. Os membros permanentes do CSNU assumiram diferentes posturas, o representante dos EUA alertou sobre os perigos do uso da tecnologia para censura e repressão; o representante chinês citou a natureza dual da IA, podendo trazer benefícios ou riscos a depender de como for usada, sendo necessária a regulamentação do setor; enquanto o representante russo se opôs ao estabelecimento de um órgão supranacional para supervisionar políticas na área.

Ainda na ONU, foi criado o Grupo de Trabalho Interagência sobre IA, coliderado pela União Internacional de Telecomunicações (UIT) e pela UNESCO. Nele, as agências e outras instâncias da ONU apresentam como utilizam ferramentas de IA em suas atividades em prol da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. A UIT, por exemplo, criou a plataforma *AI for Good*, que busca promover o uso das ferramentas de IA em aplicações práticas que permitam avançar nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Na 49ª Cúpula do G7 realizada em maio de 2023, foi acordada uma declaração sobre princípios guias para a IA e um código de conduta voluntário para desenvolvedores de IA. Na declaração está a incentivo para acelerar o desenvolvimento do Processo de Hiroshima sobre IA, o qual possui quatro pilares:

1) análise de riscos prioritários, desafios e oportunidades da IA generativa;
2) Princípios Guias do Processo de Hiroshima para todos os atores do ecossistema de IA;
3) Código de Conduta do Processo de Hiroshima para Organizações Desenvolvedoras de Sistemas Avançados de IA; e
4) cooperação com base em projetos para apoio do desenvolvimento de ferramentas responsáveis de IA e boas práticas.

O governo do Reino Unido promoveu, em novembro de 2023, a Cúpula sobre Segurança de IA, com a participação do primeiro-ministro briânico, Rishi Sunak, da vice-presidente estadunidense, Kamala Harris, da presidente da Comissão Europeia, Ursula von der Leyen, e do vice-ministro de tecnologia chinês, Wu Zhaohui, além de representantes de grandes empresas de tecnologia. Sunak sugeriu o estabelecimento de um órgão multilateral de caráter consultivo para ajudar a regular a IA, inspirado no Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC, na sigla em inglês). Ao final do encontro, que contou com a participação do Brasil, representado em nível de secretário do Ministério das Relações Exteriores, foi adotada a Declaração de Bletchley. Na declaração, consta a identificação de riscos e a construção de políticas de baseadas em riscos entre os países. A declaração foi assinada por 28 países e pela UE, entre os signatários estão Brasil, EUA e China. Duas cúpulas internacionais sobre IA ocorrerão como desdobramento, em 2024: uma, na Coreia do Sul; e outra, na França.

Em novembro, também ocorreu a Cúpula do Fórum de Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC, na sigla em inglês), em São Francisco, nos EUA. O presidente dos EUA, Joe Biden, recebeu o presidente chinês, Xi Jinping, em reunião prévia à cúpula, ocasião em que abordaram, entre outros assuntos, a IA. Após a reunião, a Casa Branca afirmou que foram discutidos os riscos gerados pelos sistemas avançados de IA. Além disso, os EUA reiteraram a permanência dos controles às exportações de *chips* essenciais para o processamento da IA.

O presidente Biden emitiu, em outubro de 2023, Ordem Executiva sobre IA Segura e Confiável. A medida inclui novos padrões de segurança para a IA, a proteção da privacidade, o progresso dos direitos civis e da igualdade, a defesa de consumidores, pacientes, estudantes e trabalhadores, a promoção da inovação, o avanço da liderança global norte-americana e a garantia do uso responsável e eficaz da IA pelo governo. Entre as medidas relativas a padrões de segurança estão: a obrigação para que os desenvolvedores dos sistemas de IA mais avançados compartilhem os resultados de seus testes de segurança, proteções contra os riscos do uso de IA na engenharia de materiais biológicos perigosos, desenvolvimento de padrões e ferramentas de teste para garantir a segurança dos sistemas de IA.

Desde 2021, a China criou regulamentações para o setor de IA, como a recomendação sobre algoritmos, regras para conteúdo criado sinteticamente e regras para IA generativa. As normas obrigam desenvolvedores no país a registrar os algoritmos, banem discriminações excessivas de preços feitas por algoritmos, obrigam que o conteúdo criado por IA seja rotulado como tal, além de exigir testes de segurança e o compartilhamento de informações com órgão do governo. Ademais, o governo chinês criou planos e incentivos ao desenvolvimento de sistemas de IA desde 2017. O país possui a Administração do Ciberespaço da China, agência criada em 2014 e principal órgão governamental no setor.

Em novembro de 2023, Alemanha, França e Itália chegaram a um acordo sobre regulação da IA, baseado em autorregulação por meio de códigos de conduta. A Comissão Europeia, o Parlamento Europeu e o Conselho da UE estão negociando sobre como o bloco deve posicionar-se quanto ao assunto. Em junho de 2023, o Parlamento Europeu adotou o *AI Act*, como base para a legislação europeia na matéria. O *AI Act* estabelece quatro níveis de risco para a IA e prevê o banimento das tecnologias de "risco inaceitável", como os sistemas que avaliam as pessoas com base no comportamento, como o *social scoring*. Em dezembro de 2023, chegou-se a acordo político sobre a regulamentação da UE, que agora precisa ser votado no Parlamento e no Conselho. O acordo estabelece um marco de referência para aproveitar os potenciais benefícios da tecnologia, ao mesmo tempo que busca proteger contra os seus possíveis riscos.

c) Tratamento da inteligência artificial no Brasil

No Brasil, em abril de 2021, foi lançada a Estratégia Brasileira de IA (EBIA). O documento deverá nortear o Estado brasileiro no desenvolvimento de ações que estimulem a pesquisa, a inovação e o desenvolvimento de soluções em IA, bem como seu uso consciente, ético e em prol de um futuro melhor. Os objetivos da EBIA são contribuir para a elaboração de princípios éticos para o desenvolvimento e uso de IA responsáveis; promover investimentos sustentados em pesquisa e desenvolvimento em IA; remover barreiras à inovação em IA; capacitar e formar profissionais para o ecossistema da IA; estimular a inovação e o desenvolvimento da IA brasileira em ambiente internacional; e promover ambiente de cooperação entre os entes públicos e privados, a indústria e os centros de pesquisas para o desenvolvimento da Inteligência Artificial. A EBIA possui nove eixos temáticos: legislação, regulação e uso ético; governança de IA; aspectos

internacionais; qualificações para um futuro digital; força de trabalho e capacitação; pesquisa, desenvolvimento, inovação e empreendedorismo; aplicação no poder público e; segurança pública. Dentro de cada eixo temático foram definidas ações estratégicas e iniciativa. Além da EBIA, estão sendo criados oito centros de IA no País, com destaque para Agro 4.0, Saúde 4.0, Indústria 4.0 ou Cidades Inteligentes 4.0, bem como está em discussão no Congresso brasileiro a regulamentação de IA no País. A EBIA é coordenada pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações.

Em agosto de 2023, o Senado Federal criou a Comissão Temporária Interna sobre IA (CTIA), que tem como objetivo examinar projetos legislativos sobre o tema no País. Em 2022, foi criada uma Comissão de Juristas no Senado Federal para elaboração de Substitutivo sobre IA no Brasil. O relatório elaborado pela comissão é o principal objeto de debate na CTIA, no âmbito da qual já foram realizadas audiências públicas.

VI. Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO)

Única agência especializada das Nações Unidas (ONU) com mandato específico para promover a ciência, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, na sigla em inglês) atua junto aos Estados-Membros pela via da cooperação, da capacitação e da assistência técnica. Especificamente para o campo das Ciências Naturais, as prioridades e linhas de ação da UNESCO são executadas por meio dos seguintes Programas Científicos Internacionais:

1) Programa Hidrológico Internacional (PHI);
2) Comissão Oceanográfica Intergovernamental (COI)[2274];
3) Programa "O Homem e a Biosfera" (MAB, na sigla em inglês);
4) Programa Internacional de Geociências (PIGC); e
5) Programa Internacional de Ciências Básicas (PICB).

Em 1952, foi adotada pela UNESCO a Convenção Universal de Direitos Autorais, vista como uma alternativa à Convenção de Berna[2275]. Esta sofria resistência de países em desenvolvimento por conta de seus dispositivos, que concediam proteção excessiva a países desenvolvidos do Ocidente.

Uma reunião intergovernamental da UNESCO realizada em Paris em dezembro de 1951 levou à criação da Organização Europeia para a Pesquisa Nuclear (CERN, na sigla em francês), em 1954. O CERN tem a missão de conduzir pesquisas em física elementar, por meio do acelerador de partículas, e promover a aproximação de pessoas para ampliar as fronteiras do conhecimento científico. O Conselho é formado por 23 países-membros; atualmente, para tornar-se membro, um país deve tornar-se primeiramente Estado-Membro associado[2276]. O Brasil assinou o tratado de ingresso na condição de Estado-Membro associado em março de 2022. O Congresso Nacional aprovou o acordo em novembro de 2023. O ingresso nessa condição será oficializado após o depósito de instrumento de ratificação. Com esse *status*, o Brasil terá maior oportunidade de intercâmbio científico, podendo aprimorar o parque industrial de alta tecnologia, com transbordamentos para a economia nacional como um todo. A consolidação da parceria pode beneficiar o Centro Nacional de Pesquisa em Energia e Materiais (CNPEM) e seu acelerador de partículas, o Sirius, por meio do acesso não apenas a cursos e estágios científicos, mas também a cargo de direção no CERN. Hoje, no seio do CERN, encontra-se o maior acelerador de partículas do mundo, o *Large Hadron Collider* (LHC). Um dos projetos mais recentes da UNESCO envolve o apoio ao *Synchrotronlight for Experimental Science and Applications in the Middle East* (SESAME), uma espécie de CERN sediado na Jordânia.

Sob a égide da UNESCO, foi realizada, em 1968, a Conferência da Biosfera. A conferência reuniu peritos para discutir os fundamentos científicos do uso e da conservação dos recursos naturais e propor soluções governamentais para os problemas ambientais. Além de estar diretamente ligado à criação do Programa "O Homem e a Biosfera", o evento foi um precursor relevante da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (CNUMAH), que aconteceria em 1972 em Estocolmo.

[2274] No âmbito da COI, foi desenvolvido um sistema de detecção de *tsunamis*.

[2275] Adotada em 1886, a Convenção de Berna estabeleceu o reconhecimento do direito de autor entre nações soberanas. A convenção é administrada pela Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI).

[2276] Hoje há dez Estados nessa condição: Chipre, Estônia, Eslovênia, Croácia, Índia, Letônia, Lituânia, Paquistão, Turquia e Ucrânia.

Em 1997, foi adotada, durante a 29ª Conferência Geral da UNESCO, a Declaração Universal sobre o Genoma Humano e Direitos Humanos. Já em 2021, foi assinada a Recomendação sobre Ética da Inteligência Artificial.

No campo de ciências, o Brasil participa junto a UNESCO de forma a promover formas sustentáveis de produção e de geração de energia, beneficiando-se da ciência para a redução de desigualdades sociais[2277]. Fazendo uso da cooperação científica, o Brasil explora oportunidades no uso de recursos hídricos (tanto em consumo de água, como produção de energias renováveis e limpas), na proteção e aproveitamento sustentável da biodiversidade (contando com sete reservas da biosfera reconhecidas pela UNESCO)[2278], e na proteção de patrimônio natural (com monitoramento e gestão de sítios de patrimônio natural nos termos da "Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural", de 1972)[2279].

Ainda no campo de ciências, o Brasil coopera no sentido de promover o diálogo intercultural (com protagonismo na Década Internacional para a Aproximação das Culturas, 2013-2022), de integrar o debate da bioética com considerações de humanidade, e de reduzir estigmas sociais na implementação de técnicas de inteligência artificial[2280].

Em 2023, o Brasil foi reconduzido aos Conselhos do Programa Hidrológico Internacional e do Programa Internacional para o Desenvolvimento das Comunicações. O País também integra a Comissão Intergovernamental Oceanográfica e Comitê Intergovernamental de Bioética.

Para informações mais específicas sobre a UNESCO, ver a próxima seção deste capítulo.

[2277] No VI Fórum Mundial de Ciências (2013), acordaram-se recomendações sobre o futuro da produção científica, e sobre a importância do conhecimento científico para a redução das desigualdades; o Fórum teve como tema "Ciência para o Desenvolvimento Sustentável Global".

[2278] Mata Atlântica; Cerrado; Pantanal; Caatinga; Amazônia Central; e Serra do Espinhaço.

[2279] Nesse sentido o Brasil apresenta diversos sítios destinados a esse regime de monitoramento e de proteção.

[2280] O Brasil ingressou em 2020 na parceria global para a inteligência artificial, voltada para a promoção do desenvolvimento responsável da IA, e atuou na recente aprovação de recomendações sobre ética da inteligência artificial ("*the Recommendation on the Ethics of Artificial Intelligence*", adotado na 41ª Sessão da Conferência Geral).

VII. União Internacional de Telecomunicações (UIT)

A União Internacional de Telecomunicações (UIT) é a agência especializada da Organização das Nações Unidas (ONU) para tecnologias da informação e comunicações. Fazem parte dela os 193 países membros da ONU, além de agências reguladoras, instituições de pesquisa e companhias privadas.

Foi fundada em 1865 como União Internacional de Telégrafos, na primeira Conferência Mundial Telegráfica em Paris. O objetivo era buscar superar dificuldades e tornar mais eficiente os serviços telegráficos, os quais, até então, não possuíam padronização, tendo cada país seu próprio sistema. Em 1868, foi definido que a UIT passaria a ter sede própria em Berna, na Suíça, transferida para Genebra em 1948.

Com o desenvolvimento de novas tecnologias de comunicação, a UIT e as Conferências Internacionais Telegráficas foram os principais fóruns para discussão e elaboração de legislações internacionais. Em 1885, a UIT passou a regular a telefonia. Em 1906, foi celebrada a primeira Conferência Radiotelegráfica Internacional, para tratar das comunicações por rádio, na qual foi assinado o Convênio Radiotelegráfico Internacional, que estabeleceu a UIT como administradora da conferência. Um exemplo de ação da UIT é a criação do código SOS como mensagem de socorro marítimo internacional.

Após a Primeira Guerra Mundial, entre 1925 e 1927, foram criados na UIT os Comitês Consultivos Internacionais Telegráficos (CCIT) e de Radiocomunicações (CCIR), e incorporado o Comitê Consultivo Internacional de Telefonia (CCIF). Em 1932, a UIT recebe seu nome atual, passando de União Internacional de Telégrafos para União Internacional de Telecomunicações. Em 1934, os convênios sobre telégrafos e radiocomunicações foram unificados. Após a Segunda Guerra Mundial, em 1947, a UIT foi reconhecida como agência especializada das Nações Unidas.

Desde então, a UIT regula diferentes atividades no setor das telecomunicações, como televisão, comunicação por satélite, *internet* e telefonia móvel. Em 1988, os Regulamentos de Telecomunicações e de Radiocomunicações foram unificados no Regulamento de Telecomunicação Internacional (RTI). Desde 1989, a UIT se organizou em três setores, o de Padronização de Telecomunicações, o de Padronização de Radiocomunicações e o de Desenvolvimento das Telecomunicações – este último com o objetivo de atuar na assistência técnica a países em desenvolvimento. A cada mandato de quatro anos, a UIT organiza anualmente uma conferência de cada um dos três setores, e no quarto ano, a Conferência Plenipotenciária (PP, na sigla em inglês).

O órgão político superior UIT é a PP, realizada a cada quatro anos. Durante as conferências, os Estados-Membros determinam as políticas gerais da UIT, adotam os planos financeiros e estratégicos quadrienais e elegem os dirigentes da organização. A mais recente edição, a PP22, foi realizada em Bucareste, entre setembro e outubro de 2022.

Entre 2003 e 2005, foi celebrada a Cúpula Mundial Sobre a Sociedade da Informação (CMSI ou WSIS, na sigla em inglês), na qual a UIT atuou nas preparações. A partir da cúpula e como continuação dela, foram criados o Fórum da CMSI, celebrado anualmente, e as conferências regionais *Connect the World*.

Em 2012, na Conferência Mundial sobre Telecomunicações Internacionais, em Dubai, o RTI foi revisado e atualizado. Em 2018, a UIT lançou a Agenda Conectar 2030, focada em avanços tecnológicos que ajudem a acelerar o cumprimento da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, com cinco metas: crescimento, inclusão, sustentabilidade, inovação e parcerias.

O espaço disponível para orbitas de satélites e o espectro de frequências de rádio são recursos finitos, e a UIT atua para regular seu uso e distribuição para os diferentes serviços e usuários. A UIT também atua na regulamentação e na padronização de tecnologias de telecomunicações, como na criação de normas técnicas que possibilitam o uso da *internet* e da telefonia internacional, além de protocolos para compressão de vídeos e imagens, entre outras normas técnicas. Em relação à tecnologia de telefonia e *internet* móvel 5G, a UIT gerencia o espectro das radiofrequências disponíveis e publicou, em 2015, uma padronização para redes de aparelhos e serviços de 5G, a IMT-2020.

O Brasil é membro da UIT desde 1887. O Brasil tem sido reeleito como membro do Conselho de Administração desde sua constituição em 1947. O escritório regional para as Américas da UIT tem sede em Brasília. Em setembro de 2022, o Brasil participou da PP22 da UIT. Os delegados brasileiros tiveram participação relevante na conferência, ocupando a presidência de grupos de trabalho (GTs), as vice-presidências do GT da Plenária e do Comitê 6 (Administração e Gestão), e apresentando propostas que levaram à revisão de 17 resoluções da UIT, sobre temas como políticas de conectividade e consumeristas; *internet* das coisas (IoT, na sigla em inglês); padronização das telecomunicações; endereçamento de redes desintegradas, abertas e interoperáveis; segurança cibernética e sustentabilidade do uso de recursos de radiofrequência e de órbitas satelitais, incluindo órbitas não geoestacionárias. O Brasil contribuiu, ainda, para resolução inédita da UIT sobre inteligência artificial (IA) e para o Plano Estratégico Financeiro da UIT para o quadriênio 2024-2027. Durante a PP22, o Brasil foi reeleito para o Conselho de Administração da UIT, e o brasileiro Agostinho Linhares de Souza foi eleito para compor a Junta de Regulação de Rádio (RRB, na sigla em inglês) da organização. As decisões das PP são internalizadas no ordenamento jurídico brasileiro por meio da submissão ao Congresso Nacional do texto final de cada conferência que, após aprovado, passa a possuir *status* de lei ordinária.

Entre os temas que interessam ao Brasil fazer avançar na UIT encontram-se:

1) regulação de redes abertas (*Open-Ran*);
2) segurança cibernética;
3) negociação do uso sustentável do espaço exterior, em particular os temas do lixo espacial e da regulação da ocupação de órbitas baixas;
4) gerenciamento e uso de espectro de radiofrequências;
5) papel das tecnologias da informação e comunicação (TICs) para cumprimento dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 das Nações Unidas;
6) mecanismos de superação da exclusão digital, seja em termos de infraestrutura, seja em letramento digital;
7) IA e
8) implementação dos objetivos da CMSI e da Agenda de Túnis.

Até 2022, o Brasil pagava anualmente três cotas contributivas, o equivalente a US$ 1,2 milhão. Se comparado aos outros países de economia emergente do BRICS o Brasil era o que menos contribuía. Recentemente, a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), em entendimento com o Ministério da Economia e o Itamaraty, informou a decisão de aumentar as cotas contributivas do Brasil, de três para onze. Nessas condições, o País passaria a ser um dos principais financiadores da agência.

VIII. Ciência, tecnologia e inovação, temas digitais e política externa brasileira

a) Brasil e ciência, tecnologia e inovação

O Brasil atribui importância histórica ao recurso às relações exteriores para a promoção de ciência, tecnologia e inovação (CTI). A formação das principais instituições do País está associada à colaboração internacional. Na década de 1950, quando foram criados o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), o Instituto de Matemática Pura e Aplicada (IMPA), a Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN) e o Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA), houve parcerias com Estados Unidos (EUA), França e Alemanha. Atualmente, o Brasil possui mais de 40 acordos bilaterais de cooperação em CTI, além de tratar do tema em vários mecanismos e foros regionais e multilaterais.

Para a política externa brasileira, a colaboração entre os países permite avanços em CTI, em um mundo cada vez mais globalizado e interconectado. A atração de centros e projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação é fator de aumento da competitividade do Brasil: amplia competências tecnológicas, permite formar talentos locais, gera empregos de alta qualificação, aumenta o valor agregado das exportações e a aplicabilidade da pesquisa acadêmica na produção industrial, estreitando laços de cooperação entre academia e empresas. Ademais, tem interconexão natural com a agenda de defesa e segurança.

O principal marco que norteia atividades de CTI no Brasil é a Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (ENCTI 2016-2022). É com base em suas diretrizes que se busca complementar capacidades nacionais via atividades e projetos de cooperação internacional. Cumpre também destacar que há coordenação entre o Itamaraty e outros órgãos do governo federal, visando a articular estratégia coerente de engajamento que atenda aos objetivos e interesses brasileiros.

Em 2023, foi recriado o Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia, e foi lançada a 5ª Conferência Nacional de Ciência e Tecnologia.

b) Mecanismos e marcos

i. Bilaterais

Entre os marcos jurídicos institucionais e programáticos sobre CTI dentro das relações bilaterais do Brasil, há um rol imenso de possibilidades.

Com a Argentina, há o Comitê Brasileiro-Argentino de Biotecnologia (CBAB) e o Centro Binacional de Nanotecnologia (CBAN).

Com o México, há o Centro Brasil-México de Nanotecnologia, criado em 2009.

Com os EUA, há a Comissão Mista Brasil-EUA de Cooperação Científica e Tecnológica (criada pelo Acordo de Cooperação em Ciência e Tecnologia de 1984 e cuja última reunião foi em 2020);

Com o Canadá, há Comitê Conjunto para Cooperação em Ciência, Tecnologia e Inovação, cuja última edição aconteceu em 2021, com foco em inteligência artificial.

Com a China, há Memorando de Entendimento entre ministérios da Ciência, Tecnologia e Inovação sobre cooperação entre Parques Científicos e Tecnológicos.

Com o Japão, há o Comitê Conjunto sobre Cooperação em Ciência e Tecnologia.

Com a Índia, existe a Comissão Mista Brasil-Índia sobre Cooperação Científica e Tecnológica (reuniões em 2012 e 2018).

Com a França, há o Centro Franco-Brasileiro da Biodiversidade Amazônica (UNIFAP/*Campus* Binacional de Oiapoque).

Com o Reino Unido, há Diálogo Digital e de Segurança Cibernética, e os dois países recentemente se comprometeram a criar Comitê Conjunto de Ciência e Inovação. Há, ainda, o Fundo Newton, uma iniciativa do governo britânico que visa promover o desenvolvimento social e econômico dos países parceiros, por meio de pesquisa, ciência e tecnologia, lançada no Brasil pelo Ministro das Finanças britânico George Osborne em abril de 2014.

Com a Rússia, há a Aliança Tecnológica estabelecida em 2004.

Em termos paradiplomáticos, destacam-se iniciativas de colaboração entre instituições brasileiras e suas homólogas (fundações e sociedades, públicas e privadas) de outros países: exemplos são as parcerias entre CAPES e Fundação Fulbright (EUA); CNPq e a *Agence nationale de recherche* (ANR, França); Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação e Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) com Sociedade Fraunhofer (Alemanha), que inspirou o estabelecimento da Empresa Brasileira de Pesquisa Industrial e Inovação (EMBRAPII, 2013); e CNPq e Centro de Pesquisa e Inovação Sueco-Brasileiro (CISB), em rol não exaustivo.

ii. Regionais e inter-regionais

A cooperação em CTI também ocorre no âmbito de blocos e organizações regionais e inter-regionais.

O Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) conta com uma Reunião Especializada de Ciência e Tecnologia (RECyT) e comissões temáticas a ela vinculadas, tendo contado no passado com Reunião de Ministros e Altas Autoridades de Ciência, Tecnologia e Inovação (RMACTIM); o bloco conta, ainda, com o Grupo Agenda Digital. Iniciativa recente plurilateral, é o Centro Latino-Americano de Biotecnologia (CABBIO), estabelecido com Argentina e Uruguai após assinatura de memorando em dezembro de 2020. A Colômbia juntou-se à iniciativa em 2024.

Junto à Organização dos Estados Americanos (OEA), há a Comissão Interamericana de Ciência e Tecnologia (COMCyT), que formula e implementa políticas e iniciativas para promover a ciência, a tecnologia e a inovação no marco da cooperação solidária, além da Seção de Competitividade, Inovação e Tecnologia, vinculada ao Departamento de Desenvolvimento Econômico (DDE) da Secretaria-Geral.

Com apoio da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), existe a eLAC (Agenda Digital da América Latina e o Caribe).

O Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS) conta com o Programa de Apoio à Cooperação Científica e Tecnológica Trilateral, que definiu algumas áreas temáticas para promoção: HIV/AIDS, Tuberculose e Malária; Biotecnologia na Saúde e Agricultura; Nanociências e Nanotecnologia e; Ciências Oceanográficas.

Quanto ao BRICS, cumpre lembrar a Reunião Ministerial sobre CTI dos BRICS e, sobretudo, destacar avanços ocorridos sob a presidência do Brasil, em 2019, como o estabelecimento da Rede de Inovação do BRICS (iBRICS) e a adoção da Nova Arquitetura em CTI, que será implementada por meio do Comitê Diretor de CTI do agrupamento.

Com a União Europeia (UE), o Brasil tem acordo de cooperação científica e tecnológica, além de desenvolver ações de pesquisa em fusão nuclear.

Em março de 2022, o Brasil assinou acordo de acessão ao Organização Europeia para a Pesquisa Nuclear (CERN, na sigla em francês), com quem coopera desde sua criação em 1954. O acordo foi aprovado no Congresso Nacional em novembro de 2023 e seguiu para promulgação. Para mais informações, ver a subseção sobre a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) adiante neste capítulo.

Os temas de CTI também são debatidos de maneira transversal em foros pluri e multilaterais como a Força Tarefa Economia Digital, no âmbito do G20; e o Comitê de Políticas para a Economia Digital, na Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Quanto ao Brasil e a tecnologia 5G e governança na Internet, ver seções específicas anterior. Sobre o Programa Diplomacia da Inovação, ver a subseção a seguir.

c) Programa Diplomacia da Inovação (PDI)

Diplomacia da inovação consiste no conjunto de ações dos governos em prol da internacionalização de seus sistemas de inovação, com vistas a contribuir para a geração de emprego qualificado e para a ampliação da competitividade da economia nacional, de maneira a aperfeiçoar a inserção do país nas cadeias produtivas globais. No caso do Brasil, integram o rol de funções da diplomacia da inovação, por exemplo:

1) aproximação de entidades públicas e privados componentes do Sistema Nacional de Inovação, de modo a facilitar a sua internacionalização. A rede de postos de que dispõe o Ministério das Relações Exteriores permite o contato presencial e qualificado com os atores dos principais ecossistemas de inovação do mundo;
2) proposta de agendas de interesse nacional a serem executadas no exterior, para elevar o perfil do Brasil como polo gerador de conhecimento, fortalecendo a marca Brasil em inovação; e
3) participação da elaboração de estratégias e políticas públicas, a fim de aprimorar o Sistema Nacional de Inovação, com base em experiências internacionais bem-sucedidas.

Atualmente, o Brasil é apenas o 49º (Índice Global de Inovação 2023) país mais inovador do mundo e investe só 1,14% (2020) do produto interno bruto (PIB) em pesquisa e desenvolvimento, enquanto os países da OCDE, 2,67% (2020). É neste cenário que surge o programa “Diplomacia da Inovação” (PDI), criado em 2017, com foco pragmático em gerar melhorias concretas na vida dos brasileiros. Alinhado à Política Nacional de Inovação (2020), que tem como diretriz o “reconhecimento do Brasil no cenário internacional como uma nação inovadora”, o PDI requer também inovação no Itamaraty, já que o corpo diplomático deve capacitado para identificar oportunidades em ciência, tecnologia e inovação (CTI), o que exige especialização do novo vocabulário e uma cultura de inovação.

Em síntese, o PDI tem ao menos cinco grandes objetivos:

1) projetar internacionalmente o Sistema Brasileiro de Ciência, Tecnologia e Inovação (SBCTI), projetando as ciências, cientistas e empreendedores brasileiros;
2) promover parcerias internacionais para atrair investimentos em CTI;
3) mapear ambientes promotores de inovação no exterior;
4) fomentar debates sobre ações da política exterior brasileira ligadas à inovação (*e.g.* *webinário* de associação do Brasil ao CERN); e;

5) atrair *startups* para ambientes promotores de inovação no Brasil, fazendo do País um polo de inovação mundial (*e.g.* Porto Digital do Recife, Centro Tecnológico de Itaipu, ecossistema da Grande SP, polo de BH, Tecnopuc em Porto Alegre, etc.).

O PDI é implementado não apenas por todos os postos da rede do Itamaraty no Brasil e no exterior, mas também por 58 Setores de Ciência, Tecnologia e Inovação (SECTECs), que apoiam cientistas e empreendedores brasileiros no exterior. Os SECTECs são como "antenas do Itamaraty" que têm conhecimento dos mercados locais e promovem parcerias entre centros de pesquisas. Desde 2017, as atividades do PDI quase dobraram a cada ano, com 142 atividades em 2021, sendo 36% na Ásia; 32% na Europa; 21% nas Américas, 5% na Oceania e 4% na África. Entre as atividades, destacam-se reuniões, seminários, *webinários*, feiras e produção de relatórios. As iniciativas multisetoriais somam 44% das iniciativas, porém os setores de *agritech* (16%), *healthtech* (8%), *games* (8%) e *fintechs* (6%) podem ser indicados como áreas dinâmicas da diplomacia da inovação. Para 2023, o PDI planejou 166 atividades, já aprovadas, a serem executadas por 45 postos em 33 países.

Há três grandes frentes de ação do PDI: no plano bilateral; no plano regional e multilateral; e no plano paradiplomático.

i. Bilateral

O campo bilateral representa as ações entre o governo brasileiro e governos de outros países para aprofundar nossa cooperação em CTI. Exemplos dessas ações são os acordos de cooperação recentemente firmados com Israel, Áustria e Japão (grafeno, nióbio) ou as reuniões dos mecanismos bilaterais em 2020-2021 com EUA, Suécia, UE, Argentina e China (sendo um dos temas prioritários tratados na Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação – COSBAN). Essas são oportunidades profícuas para debater os desafios das novas tecnologias (como inteligência artificial, proteção de dados e tecnologia 5G), bem como para internacionalizar nossos centros de pesquisa e apresentar a rede MCTI-Embrapii, por exemplo.

É possível destacar a cooperação em pesquisa e logística na Antártida, em âmbito bilateral, com a Argentina e com o Chile.

Com os EUA, há o programa GLOBE, de cooperação acerca de educação ambiental

ii. Regional e multilateral

No plano regional e multilateral, o PDI expressa-se na atuação brasileira nas organizações internacionais. Na OCDE, o Brasil aderiu a cerca de dez instrumentos para transformação digital-CTI, incluindo a parceria global para a inteligência artificial (IA). No G20, o Itamaraty engaja-se em parcerias com as maiores economias e nos debates sobre uso ético de IA, da segurança cibernética e do fluxo transfronteiriços de dados, por exemplo. No MERCOSUL, a integração digital regional é uma meta a ser perseguida, por meio da eLAC e dos certificados de assinatura digital MERCOSUL, por exemplo. Já nos BRICS, a cooperação em CTI é um dos pilares mais robustos, a exemplo da Rede iBRICS, lançada em 2019, e dos esforços conjuntos no desenvolvimento de novas tecnologias no combate à COVID-19.

iii. Paradiplomático

No plano paradiplomático, o diplomacia brasileira tem-se aproximado da Academia, do setor privado e da sociedade civil para projetar o potencial dos ecossistemas de inovação brasileiros, desenvolvendo programas como o "Incubação Cruzada", o "*Start Out* Brasil" (programa do governo federal de apoio à inserção de *startups* brasileiras em ecossistemas de inovação do mundo, em ação conjunta de diversas instituições, entre elas o Itamaraty), a Sala de Inovação (iniciativa do governo federal para coordenar as ações de atração de centros e projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação de grandes empresas para o Brasil. O mecanismo busca reunir, num só local, a Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (ApexBrasil), as informações sobre modelos, instrumentos e incentivos necessários para criar um centro de pesquisa e desenvolvimento no País. O Itamaraty é um dos órgãos da Administração Pública Federal que integra o comitê gestor da Sala de Inovação) e o *Brazilian Game Week*. Cumpre recordar que, em 2017, ano do lançamento do PDI, o Brasil tinha apenas um unicórnio e em 2023 conta com 19[2281], sendo que, em 2019, o Brasil gerou mais unicórnios do que Índia e Israel. Ademais, em 2015, o Brasil tinha apenas três mil *startups* e, em 2023, mais de 12 mil. Sancionado em 2021, o "Marco Legal das *Startups*" flexibiliza investimentos e agiliza o registro de patentes. Assim, é papel fundamental do Ministério das Relações Exteriores apresentar a competitividade brasileira, notadamente na agropecuária (*agritechs*), finanças (*fintechs*) e saúde (*healthtechs*).

d) Supercomputadores

O Brasil tem um dos 33 supercomputadores mais rápidos do mundo (o Pégaso, da Petrobras) e tem seis supercomputadores entre os 500 mais rápidos do mundo. Entre eles, está o Santos Dumont, que foi comprado da empresa francesa Atos/Bull e fica instalado no Laboratório Nacional de Computação Científica (LNCC), unidade de pesquisa vinculada ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações, em Petrópolis.

Com a Índia, há cooperação entre Parque Tecnológico de Itaipu e Centro de Desenvolvimento de Computação Avançada da Índia.

Com a França, o Brasil negociou, durante o governo Dilma, a aquisição de supercomputadores. Em 2019, a empresa francesa Atos anunciou que passaria a fabricar supercomputadores no Brasil. Em 2023, a Petrobras anunciou a entrada em operação de seu novo supercomputador: o Tatu, seu primeiro com recursos de inteligência artificial. A Petrobras não divulgou oficialmente quem é o fornecedor, mas um porta-voz da empresa afirmou que o projeto está sendo executado pela Atos, que já forneceu outros sete supercomputadores à Petrobras, incluindo o Pégaso.

e) Telecomunicações

O exemplo mais notório de cooperação internacional brasileira em telecomunicações é o desenvolvimento conjunto do padrão nipo-brasileiro de TV digital. O Sistema Integrado de

[2281] Até 2022, houve curto período de redução no número de unicórnios brasileiros, que se justifica pela abertura de capital de alguns deles. Há também notícias de queda no investimento em *startups*, em razão do cenário econômico mais severo interno e externo, notadamente de retração do volume de aportes de *venture capital*. Em 2023, entretanto, o número de unicórnios aumentou (de 17 para 19) segundo o *Unicorn Hunting 2023*.

Transmissão Digital Terrestre (ISDB-T), criado no Japão, foi adaptado para introduzir soluções técnicas concebidas por peritos brasileiros. Inovação brasileira, a tecnologia permite transmissão gratuita de conteúdos interativos e possibilita a criação de plataformas de governo eletrônico – o que atende a necessidades específicas dos países em desenvolvimento. O Itamaraty está engajado nos esforços para disseminar o padrão. Após consolidar o ISDB-T na América do Sul, o Brasil – em parceria com o Japão e com os demais países que o adotaram – tem avançado em outras regiões, em particular na América Central, na África Austral e na Ásia. Em novembro de 2022, 22 países, além de Brasil e Japão, já aderiram ao ISDB-T: Argentina, Angola, Bahamas, Belize, Bolívia, Botsuana, Brunei, Chile, Costa Rica, El Salvador, Equador, Filipinas, Guatemala, Honduras, Maldivas, Nicarágua, Panamá, Peru, Paraguai, Sri Lanka, Uruguai e Venezuela.

Entre outras iniciativas de cooperação nesse setor, pode-se citar Acordo de *Roaming* do MERCOSUL, além de discussões acerca do tema em âmbito interamericano. Há projeto de cabos submarinos de fibra ótica em discussão com a UE, e há cabos interligando Brasil e África, além de tentativas efetuadas sob a égide do BRICS. Em maio de 2021, o Brasil anunciou sua adesão ao projeto do cabo de fibras ópticas "Humboldt", iniciativa chilena que prevê a instalação do primeiro cabo submarino para interligar a América do Sul à Oceania e à Ásia. Além do Brasil, Argentina, Austrália e Nova Zelândia já manifestaram interesse na participação no projeto. Com a França, cabe destacar o Satélite Geoestacionário de Defesa e Comunicações Estratégicas (SGDC), em parceria com a francesa Thales Alenia Space.

f) Inteligência artificial

Ver subseção a respeito na seção anterior sobre inteligência artificial.

g) Transformação digital

O Brasil vê como oportunidade o atual processo de digitalização da economia global, com potencial para integração econômica regional, dinamização dos fluxos comercial, financeiro e de comunicações, além da ampliação da presença de empresas brasileiras no exterior, pelo uso de meios eletrônicos para intensificar a exportação de bens e serviços. A transformação digital traz uma série de desafios: ampliação da infraestrutura de conectividade digital, inclusão digital, privacidade e proteção de dados, regulação do fluxo internacional de dados, digitalização das pequenas e médias empresas, segurança cibernética, capacitação digital, proteção e defesa do consumidor, tributação de novos modelos de negócio digitais, regulamentação das grandes plataformas digitais, direitos de autor, entre outros. Por isso, é importante mencionar a Estratégia Brasileira para a Transformação Digital (2018), que visa a coordenar políticas atinentes a temas digitais sob uma única lógica estratégica, de forma a criar um ambiente habilitador para os impactos positivos da digitalização em setores como a agricultura, o comércio, a educação, as finanças, a indústria, as comunicações e os serviços públicos, para citar alguns.

6.13. Propriedade intelectual

I. Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI)

a) Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI)

A Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI) é, desde 1974, uma agência autofinanciada da Organização das Nações Unidas (ONU) que trata de serviços, políticas, informação e cooperação em temas de propriedade intelectual (PI). A agência foi criada em 1967, em Estocolmo, com assinatura de seu acordo constitutivo, porém sua origem remonta aos Escritórios Internacionais Unidos para a Proteção da Propriedade Intelectual (BIRPI, na sigla em francês), estabelecidos em 1893, mediante fusão das uniões internacionais criadas pela Convenção de Paris sobre Propriedade Industrial (1883) e pela Convenção de Berna sobre Obras Artísticas e Literárias (1886). A agência tem sede em Genebra e, atualmente, conta com 193 Estados-Membros e com cerca de 250 organizações não governamentais e intergovernamentais com *status* oficial de observadores. Desde outubro de 2020, o diretor-geral (DG) da OMPI é o singapurense Daren Tang.

A OMPI fornece um espaço político, para impulsionar regras internacionais de PI equilibradas, em um mundo em rápida transformação, serviços globais de proteção transnacional da PI e de resolução de controvérsias, infraestrutura técnica para integrar sistemas de PI e compartilhar conhecimento, programas de cooperação e de capacitação para que países possam utilizar a PI para seu desenvolvimento econômico, social e cultural, e, por último, uma fonte de referência global de informações sobre PI.

A estrutura da OMPI é composta pela Assembleia Geral, pela Conferência, pela Comissão de Coordenação e pelo *Bureau* Internacional. A Assembleia Geral reúne, anualmente[2282], os Estados que são membros da OMPI e, também, de ao menos uma das uniões[2283] de PI (Paris e Berna) e é responsável por eleger o DG, após indicação da Comissão de Coordenação, fiscalizar a atividade do DG, adotar o orçamento bienal comum das uniões e as regras financeiras da organização, convidar Estados a tornarem-se partes da Convenção da OMPI, entre outras. O quórum de votação é de metade dos membros da Assembleia Geral ou de um terço deles sob determinadas condições, e o quórum de aprovação varia de dois terços a nove décimos, dependendo do tema em votação.

A Conferência reúne todos os Estados Partes da convenção, independentemente de serem membros ou não de uniões e é responsável por discutir assuntos de interesse geral em temas de PI, desde que não invada a competência e autonomia das uniões, adotar o orçamento bienal da Conferência, estabelecer programas bienais de assistência técnico-legal, adotar emendas à Convenção e admitir Estados ou organizações como observadores. O quórum de votação é de um terço dos membros da Conferência, e o quórum de aprovação é de dois terços dos membros.

A Comissão de Coordenação é composta pelos membros dos Comitês Executivos das uniões, em número limitado a um quarto dos membros de cada união. Estados não membros de uniões podem ter *status* de observador na Comissão. A Comissão é responsável por aconselhar os órgãos das uniões, a Assembleia Geral, a Conferência e o DG em assuntos administrativos e financeiros comuns às organizações, por indicar um candidato a DG à Assembleia Geral. O

[2282] A Convenção da OMPI prevê assembleias ordinárias a cada dois anos (Artigo 6.4.a), porém assembleias extraordinárias têm sido convocadas de forma reiterada, tornando as reuniões, de fato, anuais.

[2283] Em maio de 2023, a OMPI contava com 193 Estados-Membros, enquanto a União de Paris tinha 179 membros e a União de Berna tinha 181 membros.

quórum de votação é de metade dos membros da Comissão, e o quórum de aprovação é de maioria simples dos votantes presentes.

O *Bureau* Internacional é o secretariado da organização e é chefiado pelo DG da OMPI. O GD, que pode ser assistido por vice-diretores, tem mandato não maior do que seis anos, sendo possível a recondução ao cargo. O DG é responsável por preparar projetos de programas e de orçamentos, relatórios periódicos, que são submetidos aos governos e aos órgãos da organização.

A OMPI conta com comissões permanentes, como a Comissão de Programas e Orçamento e a Comissão Intergovernamental sobre Propriedade Intelectual e Recursos Genéticos, Conhecimentos Tradicionais e Folclore, e comissões permanentes *ad hoc*, como a Comissão sobre Lei de Patentes ou a Comissão sobre padrões da OMPI, além de grupos de trabalho específicos.

A estrutura do secretariado da OMPI é baseada em oito setores, cada um liderado por um vice-DG ou por um DG assistente. Cada setor compreende diversas divisões ou departamentos. Os setores da OMPI são:

1) marcas e *designs*;
2) indústrias criativas e *copyright*;
3) desenvolvimento nacional e regional;
4) patentes e tecnologia;
5) administração, finanças e gestão;
6) parcerias e desafios globais;
7) ecossistemas de inovação e propriedade intelectual; e
8) plataformas e infraestrutura.

A OMPI tem dois orçamentos: um para as despesas comuns às uniões e outro para a Conferência. O orçamento das despesas comuns às uniões é financiado pelas contribuições de cada união, fixadas por suas respectivas assembleias, pelas taxas por serviços prestados pelo *Bureau* Internacional, exceto os relacionados às uniões e à assistência técnico-jurídica, pelas rendas de venda ou de *royalties* de publicações do *Bureau*, de aluguéis, entre outras. O orçamento da Conferência, por sua vez, é composto pelas contribuições dos Estados Partes da Convenção da OMPI que não são membros de nenhuma união, pelas contribuições das uniões, definidas por suas respectivas assembleias, que podem, inclusive, decidir não contribuir para esse orçamento, e pelas taxas por serviços prestados pelo *Bureau* por serviços de assistência técnico-jurídica. Ambos os orçamentos podem, ainda, receber doações e subvenções. Para o orçamento total aprovado para o biênio 2022-2023, estimado em 35 milhões de francos suíços (cerca de US$ 38,6 milhões), 96,4% das receitas decorrem de serviços prestados pela OMPI e apenas 3,6% decorrem de contribuições dos Estados-Membros.

Há inúmeros escritórios da OMPI distribuídos no mundo, como em Algiers, Rio de Janeiro, Pequim, Tóquio, Singapura, Abuja, Moscou, entre outras cidades. No Brasil, o escritório da OMPI foi aberto em 2009 e está subordinado ao Setor de Desenvolvimento Nacional e Regional.

b) Principais temas relacionados à propriedade intelectual

A OMPI é uma das organizações que trata da proteção da PI em âmbito internacional. O termo “propriedade intelectual” (PI) refere-se aos direitos sobre criações intelectuais, como invenções, obras literárias e artísticas, desenhos industriais, símbolos, nomes e imagens usados comercialmente. A PI inclui ainda as indicações geográficas (IG) e os segredos industriais.

A PI é protegida legalmente por instrumentos como patentes, *copyrights* (direitos de autor) e marcas registradas, que permitem que seus proprietários sejam reconhecidos e aufiram benefícios

financeiros daquilo que criaram. Os sistemas de PI devem equilibrar os interesses dos inovadores, que devem ser recompensados por seus esforços criativos, e os do público geral, que tem o direito de participar dos benefícios gerados pelas inovações.

As chamadas "indicações geográficas" (IG) designam os sinais distintivos utilizados em produtos que têm origem geográfica específica e possuem qualidades ou reputação devido à sua origem. O direito de IG permite que seus titulares impeçam seu uso por terceiros que não cumpram os requisitos aplicáveis. Esses direitos, contudo, não impedem a fabricação de produtos com os mesmos materiais ou processos em outra localidade. Normalmente, IG são aplicáveis a produtos alimentícios, bebidas, produtos artesanais ou industriais. IG são uma expressão genérica que abarca conceitos utilizados em contextos específicos como denominação de origem (*appellation of origin*, AO), denominação de origem protegida (*protected designation of origin*, PDO), e indicação geográfica protegida (*protected geographical indication*, PGI).

A OMPI dedica-se ao desenvolvimento de normas internacionais de defesa à propriedade intelectual (DPI) e ajuda países a implementarem as próprias normas de DPI, ao apoio à inovação local e à facilitação da transferência de tecnologia em âmbito global de maneira diversificada e inclusiva, ao fornecimento de apoio jurídico aos países-membros em temas de PI, ao estabelecimento e à manutenção de padrões e classificações mundiais atualizados, para permitir a comunicação em bases comuns. A organização cuida de analisar questões emergentes e desafios globais, relacionado à PI e a tecnologias de ponta, a relação entre PI e políticas antitruste e competição desigual, e a intersecção entre PI e recursos genéticos, conhecimentos e expressões culturais tradicionais.

c) Tratados do sistema internacional de propriedade intelectual

O sistema internacional de PI no âmbito da OMPI é composto por 26 tratados e convenções internacionais. O principal diploma do sistema é a Convenção da OMPI de 1967. Os tratados do sistema versam sobre harmonização de normas de proteção de PI, da gestão de sistemas globais de registro de DPI e da criação de sistemas de classificação que organizam as informações sobre invenções, marcas registradas e desenhos industriais. Dos 26 acordos, doze estão em vigor no Brasil:

1) Convenção de Paris sobre Propriedade Industrial (1883): em vigor, no Brasil, desde 1884;
2) Convenção de Berna sobre Obras Artísticas e Literárias (1886): em vigor, desde 1922;
3) Convenção da OMPI (1967): em vigor, desde 1975;
4) Acordo de Madri para a Repressão de Falsas ou Enganosas Indicações de Origem de Produtos (1891): em vigor, desde 1896;
5) Convenção de Roma para a Proteção dos Artistas-Intérpretes, Produtores de Fonogramas e Organismos de Radiodifusão (1961): em vigor, desde 1965;
6) Convenção para a Proteção de Produtores de Fonogramas contra Duplicação não autorizada de seus Fonogramas (1971) em vigor, desde 1975;
7) Tratado de Nairóbi sobre a Proteção do Símbolo Olímpico (1981): em vigor, desde 1984;
8) Tratado de Cooperação em Matéria de Patentes (1970, PCT, na sigla em inglês): em vigor, desde 1978;
9) Acordo de Estrasburgo sobre Patentes (1971): em vigor, desde 1975;

10) Tratado de Marraqueche[2284] para Facilitar o Acesso a Obras Publicadas às Pessoas Cegas, com Deficiência Visual ou com Outras Dificuldades para Ter Acesso ao Texto Impresso (2013): em vigor, desde 2016;
11) Protocolo de Madri sobre Registro Internacional de Marcas (1989): em vigor, desde 2019;
12) Acordo de Haia referente ao Registro Internacional dos Desenhos Industriais (1925), bem como o Ato de Genebra (1999) que lhe é relacionado: em vigor desde agosto de 2023;

Além desses tratados, há 14 dos quais o Brasil não participa:

1) Acordo de Madri sobre Registro Internacional de Marcas (1891);
2) Acordo de Lisboa sobre a Proteção a Denominações de Origem e seu Registro Internacional (1958);
3) Tratado da OMPI sobre Direito de Autor (1996), que estende a Convenção de Berna aos programas de computador e aos bancos de dados;
4) Tratado da OMPI sobre Performances e Fonogramas (1996), que trata da proteção dos direitos de artistas e produtores de fonogramas em ambiente digital;
5) Convenção de Bruxelas sobre a Distribuição de Sinais de Programas Transmitidos via Satélite (1974, assinada pelo Brasil no mesmo ano);
6) Tratado sobre Lei de Patentes (2000, assinado pelo Brasil no mesmo ano);
7) Tratado sobre Lei de Marcas Registradas (1994);
8) Tratado de Singapura sobre Leis de Marcas Leis de Marcas Registradas (2006), que complementa e amplia o tratado de 1994;
9) Tratado de Budapeste sobre o Reconhecimento de Depósito de Micro-organismos para Fins de Procedimento de Patente (1977);
10) Tratado de Washington sobre Propriedade Intelectual referente a Circuitos Integrados (1989), que não está em vigor internacional devido à baixíssima adesão;
11) Tratado de Pequim sobre Performances Audiovisuais (2012);
12) Acordo de Nice (1957), sobre a classificação de marcas registradas;
13) Acordo de Locarno (1968), sobre a classificação de desenhos industriais; e
14) Acordo de Viena (1973), sobre elementos gráficos das marcas.

Além dos tratados sob administração da OMPI, há outros tratados que tratam de PI sob responsabilidade de outras organizações internacionais como a Convenção Multilateral para Evitar Dupla Tributação sobre *Royalties* de Direitos Autorais, de responsabilidade da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, na sigla em inglês); a Convenção da União para a Proteção das Obtenções Vegetais de 1961 (UPOV) (em vigor para o Brasil desde 1999), sob responsabilidade dessa União; ou o Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIPS, na sigla em inglês), no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC).

d) Outros temas de interesse do Brasil no regime de propriedade intelectual

Entre outros temas de PI que são de interesse para o Brasil estão as IG e os desdobramentos da PI sobre os recursos da biodiversidade. O Brasil conta, em 2023, com 102 IG, das quais 78 são registros de Indicação de Procedência[2285], como o queijo Canastra, o artesanato de Tocantins ou

[2284] O Tratado de Marraqueche foi internalizado com *status* constitucional, de acordo com o Artigo 5º, §3º da CF/88.
[2285] A indicação de procedência é fundamentada na reputação de uma localidade, associada a fatores culturais, históricos e humanos, como a técnica de produção e o conhecimento tradicional dos produtores.

os serviços do Porto Digital de Recife, e 24 são registros de Denominação de Origem[2286], como a cachaça de Salinas (MG), o café do Cerrado Mineiro ou os vinhos do Vale dos Vinhedos (RS). No Acordo de Associação União Europeia (UE)-Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), as IG foram um dos temas mais complicados das negociações. Os europeus desejavam proteger a denominação de seus produtos, como vinho Bordeaux e vários tipos de queijo (*feta*, *gruyère*, etc.), porém o Brasil conseguiu flexibilizar algumas denominações consideradas tradicionais (parmesão, gorgonzola, etc.). Pelo acordo, aqueles que já produziam produtos registrados na UE como IG antes de uma determinada data, diferente de acordo com cada categoria, poderão continuar a fazê-lo, enquanto novos produtores deverão adotar outras nomenclaturas para seus produtos. Em contrapartida, a UE também reconhecerá mais de 50 IG brasileiras, além de ter concordado com um cronograma de adaptação.

Em relação aos recursos da biodiversidade, o Brasil defende o equilíbrio entre os direitos de PI e o compartilhamento equitativo dos benefícios oriundos da exploração da biodiversidade preconizado pela Convenção das Nações Unidas sobre Diversidade Biológica (CDB). Há um debate em curso sobre a patenteabilidade da vida, sem consenso sólido. A prática tem apontado no sentido de que os recursos vivos, como animais e plantas, não poderiam ser objeto de patentes ou de outros direitos de PI, mas princípios ativos ou outros produtos isolados da fauna e da flora poderiam sê-lo. Sendo um dos países mais biodiversos do mundo, é interesse do Brasil resguardar seus direitos de PI sobre essa riqueza, tanto nos ambientes terrestres quanto nos marítimos.

[2286] A denominação de origem revela uma ligação profunda com o território e está relacionada à ideia de *terroir*: solo, relevo, clima, fauna, flora etc.

II. A Organização Mundial do Comércio (OMC) e o Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIPS)

Além do âmbito da Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI), a proteção à propriedade intelectual (PI) também é tratada na Organização Mundial de Comércio (OMC). Na OMC, a PI é regulada pelo Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIPS, na sigla em inglês), que foi negociado na Rodada Uruguai entre 1986 e 1994. O TRIPS cobre cinco áreas principais:

1) a aplicação das regras gerais de comércio à PI;
2) o estabelecimento de padrões mínimos de proteção à PI;
3) procedimentos de implementação (*enforcement*) doméstica de proteção à PI;
4) resolução de controvérsias sobre PI; e
5) acordos provisórios para implementação do TRIPS.

O tema de defesa à propriedade intelectual (DPI) é bastante sensível, opondo os países desenvolvidos (PD), que têm maior interesse em defender os direitos de PI sobre suas inovações, aos países em desenvolvimento (PED), que desejam ter acesso a novas tecnologias da maneira mais rápida e barata possível. Nas negociações da Rodada Uruguai, o TRIPS pode ser considerado uma concessão dos PED para que se avançasse nas negociações sobre agricultura. Para alguns economistas, a DPI não deveria ser tratada no âmbito da OMC, uma vez que esta tem o objetivo de eliminar as barreiras ao comércio, enquanto as medidas de DPI representam a concessão de poder de monopólio a certos agentes, o que corresponderia a barreiras à liberalização comercial. Pondera-se, contudo, que a OMC também regula barreiras ao comércio, buscando evitar seu uso abusivo no comércio internacional. Outro interesse dos PD era incluir a PI no âmbito da OMC para aumentar a efetividade do sistema de controvérsia aplicável ao tema, uma vez que, no âmbito da OMPI, as controvérsias eram resolvidas por arbitragem, porém esta organização não dispõe de meios executórios, enquanto o Sistema de Solução de Controvérsias (SSC) da OMC prevê contramedidas contra os violadores dos direitos de PI.

A divisão entre PD e PED restou evidente na questão do licenciamento compulsório de medicamentos, na qual Brasil e Índia tiveram grande importância. O TRIPS já previa em seu Artigo 31(f) a possibilidade de licenciamento compulsório, contudo um medicamento produzido sob licenciamento compulsório não poderia ser exportado. No contexto de grave epidemia de HIV/AIDS, um grupo de países africanos pleiteou junto ao Conselho do TRIPS o licenciamento compulsório de remédios para combate à doença. O Brasil passou a defender o licenciamento compulsório para esses medicamentos, no que foi apoiado por outros países e pela opinião pública global. Dessa mobilização resultou a Declaração de Doha sobre o Acordo TRIPS e Saúde Pública, de 2001, que reafirma o Artigo 31 do acordo e reitera que as flexibilidades do TRIPS poderiam ser aplicadas, deixando claro que o licenciamento compulsório não se limita a situações emergenciais. No parágrafo 6º da declaração, reconhece-se que países que não possuíam capacidade de produção local de medicamentos não teriam condições de recorrer ao licenciamento compulsório, e pede-se que o Conselho do TRIPS propusesse uma alternativa. Uma decisão da OMC de 2003 possibilitou a implementação do "Sistema do parágrafo 6º", ao permitir que os países mais pobres importassem medicamentos produzidos sob licenciamento compulsório. Em 2005, decidiu-se incorporar essa flexibilização de maneira permanente no Acordo TRIPS, com a inclusão do novo Artigo 31 bis. Essa emenda ao Acordo TRIPS entrou em vigor em 23 de janeiro de 2017.

Ainda no contexto da pandemia de COVID-19, na 12ª Conferência Ministerial (MC12) da OMC, foi adotada uma decisão que flexibilizou alguns requisitos do Artigo 31 do TRIPS para utilização do licenciamento compulsório de vacinas contra a doença. Com o *waiver*, os Membros elegíveis não precisariam tentar obter autorização do titular da patente antes de promover o licenciamento compulsório (Artigo 31.b). A decisão reafirmou possibilidade de exportação de vacinas produzidas sob licenciamento compulsório (Artigo 31.f), porém pede que os países evitem a reexportação desses produtos. Além disso, reafirmou a necessidade de remuneração adequada ao titular da patente. Essas medidas devem ser reavaliadas periodicamente, e os Membros deveriam avaliar, até dezembro de 2022, a possibilidade de estender esse regime a meios de diagnóstico e tratamento da COVID-19. Sem chegar a um consenso, a OMC decidiu adiar o prazo e continuar os debates.

6.14. Cultura

I. Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO)

a) Características gerais

A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, na sigla em inglês) é uma agência especializada das Nações Unidas (ONU) com sede em Paris, fundada em 16 de novembro de 1945 com o objetivo específico de promover a paz por meio da cooperação nos campos da educação, da ciência e da cultura. A UNESCO foi formalmente instituída por seu acordo constitutivo, que estabelece seus propósitos, funções e estrutura institucional.

Dentre os propósitos da organização, salienta-se o objetivo de contribuir para a paz e segurança por meio da cooperação entre as nações em educação, ciência e cultura, de forma a ampliar o respeito universal por justiça, primado do Direito, direitos humanos e liberdades fundamentais reafirmadas aos povos do mundo sem distinção de raça, sexo, língua ou religião pela Carta das Nações Unidas.

As funções da UNESCO delineiam as formas pelas quais a organização concretizará seus propósitos. Mencionam-se:

1) a recomendação de acordos internacionais visando a liberdade do fluxo de ideias, na busca de conhecimento e de entendimento mútuo entre os povos;
2) o impulso para a popularização da educação e para a difusão da cultura, com o desenvolvimento de atividades educacionais e com a instituição de igualdade de oportunidades educacionais (sem discriminação de raça, sexo, situação econômica ou origem social);
3) manter, ampliar e difundir o conhecimento por meio da preservação da herança intelectual, cultural e científica, da promoção de intercâmbios internacionais nos campos de educação, ciência e cultura, e da difusão de acesso a materiais publicados sobre esses temas à população.

No que concerne à estrutura institucional, a UNESCO organiza-se em uma Conferência Geral, um Conselho Executivo e um Secretariado. A Conferência Geral é composta por representantes de todos os Estados e atua na determinação de políticas nas principais linhas de trabalho da organização. Um Estado-Membro assume a presidência a cada dois anos; no biênio 2021-2023, esse posto foi ocupado pelo Brasil. O Conselho Executivo é composto de 58 Estados-membros, eleitos pela Conferência Geral. Dentre suas funções, menciona-se a preparação da agenda da Conferência Geral, o exame do orçamento da organização e a execução dos programas adotados pela Conferência Geral. Por fim, o Secretariado é composto pelo Diretor-Geral e os funcionários a ele subordinados. O diretor-geral é nomeado pelo Conselho Executivo, após indicação pela Conferência Geral, para um período de quatro anos (somente uma recondução é possível); dentre as funções do diretor-geral, mencionam-se a possibilidade de formular propostas para a Conferência e para o Conselho e de propor rascunhos de programas de trabalho para a organização, além disso, ele tem direito de participar, sem direito de voto, em todas as sessões da Conferência Geral, do Conselho Executivo ou dos comitês da organização. Atualmente, o posto de diretora-geral é ocupado pela francesa Audrey Azoulay, que foi recentemente reconduzida para mais um mandato de quatro anos.

O Brasil foi eleito, em 15 de novembro de 2023, no contexto da 42ª Conferência Geral da UNESCO, para novo mandato no Conselho Executivo da organização no período de 2023 a 2027. A candidatura brasileira contou com o apoio de 159 países. Também foi eleito para integrar o Comitê de Sede da Organização.

O tratado constitutivo prevê textualmente a reserva de soberania dos Estados, vedando a intervenção da organização em matérias essencialmente reservadas às jurisdições domésticas.

b) Antecedentes

As raízes da UNESCO remontam aos anos 1920, quando foi criado o Comitê Internacional de Cooperação Intelectual (ICIC, na sigla em inglês), um órgão consultivo composto por pessoas eleitas com base em suas qualificações pessoais, no contexto da Liga das Nações. Para atuar como uma agência executora para o ICIC, foi criado o Instituto Internacional de Cooperação Intelectual (IIIC, na sigla em inglês), em Paris, em 9 de agosto de 1925. No que concerne às iniciativas privadas nos campos da educação, ciência e cultura, fundou-se, também em 1925, o *Bureau* Internacional de Educação (IBE, na sigla em inglês), uma organização não governamental a serviço do desenvolvimento educacional internacional. A Segunda Guerra Mundial acabou interrompendo prematuramente o trabalho dessas organizações.

Em 1942, alguns países europeus reuniram-se no Reino Unido para a Conferência de Ministros Aliados da Educação (CAME, na sigla em inglês), com o objetivo de discutir como os sistemas educacionais da região seriam reconstruídos após o fim do conflito. O projeto ganhou força, e, já em 1945, com base nessa iniciativa, criou-se uma conferência no seio da recém-instituída ONU para o estabelecimento de uma organização educacional e cultural (ECO/CONF).

A conferência reuniu representantes de 44 países (com participação do Brasil), ocasião na qual foi assinada a Constituição da UNESCO e estabelecida uma Comissão Preparatória. No dia 4 de novembro de 1946, a Constituição da UNESCO entrou em vigor. Atualmente, a organização conta com 194 Estados-Membros e doze associados[2287]; o que compreende todos os membros da ONU, excluindo Israel, e incluindo Ilhas Cook e Palestina. A Santa Sé é observadora.

c) Principais realizações desde 1945

i. Educação

Desde sua criação, a UNESCO tem mobilizado e liderado os governos na edição de documentos normativos, na realização de projetos inovadores e na criação de competências em educação. Os primeiros trabalhos da UNESCO nesse campo incluem o projeto-piloto de ensino fundamental no Vale Marbial, no Haiti, iniciado em 1947. Em 1948, a UNESCO recomendou que os Estados-Membros deveriam tornar o ensino primário obrigatório e universal. Em 1990 a Conferência Mundial sobre Educação realizada em Jomtien, na Tailândia, lançou um movimento global para oferecer educação básica para todas as crianças, jovens e adultos. Dez anos depois, no

[2287] Nota-se que, em 2018, EUA e Israel saem da organização, alegando politização na sua atuação – não se trata de gesto inédito na política dos EUA, pois encontra precedente no embate contra o comunismo durante a Guerra Fria. Desde 2010, os EUA não vinham contribuindo financeiramente com a organização em função da entrada da Palestina (há lei norte-americana que veda contribuições governamentais a órgãos em que há participação da Palestina); a administração Biden afirmou sua intenção de retornar à organização, o que ainda não foi formalizado. Em junho de 2023, os EUA solicitaram, oficialmente, sua reintegração à organização, que se concretizou no mês seguinte.

Fórum Mundial de Educação de 2000 realizado em Dakar, no Senegal, os governos membros se comprometeram em alcançar a educação básica para todos até 2015. Em 2015, foi assinada a *Education 2030 Sustainable Development Agenda*, cujo objetivo é tornar a educação acessível para todos.

A UNESCO articula-se com a comunidade internacional com vistas a atingir o Objetivo de Desenvolvimento (ODS) 4[2288], tendo como base o *Education 2030 Framework for Action*. Em 2022, o *Global Education Monitoring Report* recebeu a incumbência de monitorar o progresso dos países no ODS 4. Em 2020, no contexto da pandemia de COVID-19, a UNESCO lançou a *Global Education Coalition*, uma plataforma que reúne órgãos da ONU, a sociedade civil, a academia e o setor privado para encontrar respostas para a continuidade e qualidade da educação.

Ainda no contexto de pandemia, a UNESCO promoveu, em junho de 2022, a Pré-Cúpula sobre Educação Transformadora. Como o nome adianta, a iniciativa precede a Cúpula sobre Educação Transformadora (TES, *Transforming Education Summit*), prevista para setembro, durante a Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), em Nova York. Convocada pelo secretário-geral das Nações Unidas (SGNU), António Guterres, como parte do relatório "Nossa Agenda Comum"[2289] a cúpula de alto nível foi uma oportunidade para discutir a abordagem aos sistemas educacionais após a COVID-19 – especialmente para os estudantes mais marginalizados, que enfrentam graves perdas de aprendizagem. A reunião concentrou-se em cinco principais áreas de transformação: escolas, aprendizagem de qualidade ao longo da vida, professores, conectividade e financiamento da educação; e seu documento de base (*Reimagining our futures together: a new social contract for education*) foi feito pela UNESCO. Como resultados da cúpula, observaram-se, entre outras, as seguintes medidas:

1) a priorização de medidas para atacar a perda de aprendizado;
2) o compromisso com o bem estar psicossocial de alunos e de professores;
3) a necessidade de medidas compensatórias para os custos diretos e indiretos da educação para comunidades economicamente vulneráveis; e
4) a importância de considerar diferenciações de gênero na formulação de políticas.

Concretamente, foi anunciado o mecanismo *International Financing Facility for Education* (IFFEd), mecanismo de financiamento desenvolvido em parceria com os governos da Suécia, do Reino Unido, os Países Baixos, e os bancos de desenvolvimento asiático e africano[2290]. Também houve o lançamento do *Gateways to Public Digital Learning*, uma iniciativa de múltiplos atores para criar e fortalecer plataformas e conteúdos voltados para o aprendizado digital inclusivo. Em setembro de 2022, o projeto brasileiro "Literatura Acessível" do Instituto Include recebeu o prêmio Confúcio para Alfabetização da UNESCO, que inclui uma medalha, um diploma e uma doação de US$ 30 mil. A iniciativa brasileira publica livros em formatos acessíveis, como braile, libras, audiodescrição e pictogramas e atende mais de dois mil alunos, dos quais 55% são meninas e mulheres.

No curso da Cúpula, houve atuação ativa da sociedade civil, observado na *Youth Declaration*, em que se demandou a inclusão de políticas educacionais inclusivas para jovens, pensando-os como contribuidores da agenda, e não só agentes passivos desse processo. Na

---

[2288] ODS4: Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos.

[2289] Documento no qual se reflete sobre as soluções necessárias para afastar o mundo da divisão e da fragmentação e explora lições aprendidas com as crises recentes, incluindo a COVID-19.

[2290] O IFFEd proporcionará um financiamento adicional de US$ 2 bilhões para programas de educação a serem desembolsados a partir de 2023, podendo chegar a um montante de US$ 10 bilhões até 2030.

mensagem de conclusão da Cúpula, António Guterres falou sobre: a proteção do direito à educação de qualidade para todos, inclusive meninas (mencionando o caso do Afeganistão), a defesa dos professores como a força vital dos sistemas educacionais, a necessidade de preservar as escolas como lugares seguros e saudáveis, a necessidade da melhoria da conectividade para estudantes (garantindo uma revolução digital acessível a todos), e a importância de que governos e professores trabalhem com o setor privado na formação de conteúdos de educação digital de alta qualidade.

Por fim, sob os auspícios da UNESCO, foram assinados: *Agreement for Facilitating the International Circulation of Visual and Auditory Materials of an Educational, Scientific and Cultural character* (1948); *Agreement on the Importation of Educational, Scientific and Cultural Materials* (1950); *Convention against Discrimination in Education* (1960); *Convention on Technical and Vocational Education* (1980); *Global Convention on the Recognition of Qualifications concerning Higher Education* (2019)[2291].

ii. Ciência

Ver subseção sobre a UNESCO na seção sobre ciência, tecnologia e inovação e temas digitais, anteriormente neste capítulo.

iii. Comunicação e informação

No plano de comunicação e informação, a organização promove a liberdade de expressão, independência da mídia e pluralismo, com o objetivo de construir conhecimento inclusivo, preservar o patrimônio documental e promover acesso universal à informação e uso inovador de tecnologias digitais.

Uma das formas de buscar esses objetivos é por meio do programa "*Memory of the World*", lançado em 1992. O programa busca garantir acesso plural ao patrimônio documental, defendendo esses patrimônios da ameaça de conflitos armados, desgaste do tempo e falta de preservação especializada.

iv. Cultura

As atividades iniciais da UNESCO no campo da cultura incluem a Campanha da Núbia, lançada em 1960. O objetivo da campanha era para mover o Grande Templo de Abul-Simbel para ele não fosse inundado pelo rio Nilo depois da construção da Barragem de Aswan. Durante a campanha de vinte anos, 22 monumentos e conjuntos arquitetônicos foram realocados. Esta foi a primeira e maior de uma série de campanhas, incluindo o Moenjodaro (Paquistão), Fez (Marrocos), Catmandu (Nepal), Borobudur (Indonésia) e a Acrópole (Grécia).

O trabalho da UNESCO sobre o patrimônio levou à adoção, em 1972, da Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural. De acordo com os termos da Convenção de 1972, a comunidade internacional se torna parte na proteção do patrimônio cultural e natural de "valor universal excepcional", mediante a prestação de assistência coletiva que, sem substituir-se à ação do Estado interessado, permita complementá-la eficazmente. A Lista do Patrimônio Mundial, instituída pela Convenção de 1972, conta, em dezembro de 2023, com 1199 bens inscritos (933 culturais, 227 naturais e 39 mistos)[2292].

[2291] Primeiro tratado vinculante das Nações Unidas sobre educação superior.
[2292] Disponível em: https://whc.unesco.org/en/list/

v. Guerra na Ucrânia e UNESCO

Como resultado da guerra na Ucrânia, a UNESCO tem-se mobilizado para denunciar a violência contra jornalistas, promover a proteção de instituições culturais e assegurar uma educação inclusiva e equitativa no país. Em julho de 2022, uma missão da UNESCO foi à Ucrânia e fez uma avaliação inicial da guerra no setor cultural. Especialistas da organização visitaram lugares e monumentos que foram danificados, como a Casa da Cultura e o busto do escritor Taras Shevchenko em Borodyanka. Até dezembro de 2023, a UNESCO já confirmou danos a 334 sítios culturais.

d) Participação do Brasil na organização

O Brasil tem atuação perene na UNESCO. O País presidiu a Conferência Geral no biênio 2021-2023, e, tradicionalmente, exerce mandatos consecutivos no Conselho Executivo, com períodos de dois anos de intervalo (de 1946 a 1952; de 1954 a 1962; de 1964 a 1972; de 1974 a 1978; de 1980 a 1989; de 1991 a 1999; de 2001 a 2009; de 2011 a 2015; a partir de 2016, em exercício até 2024).

Na área cultural, o País é parte de quase todas as principais convenções no âmbito da UNESCO, nomeadamente: Convenção de Haia[2293], de 1954, e seu Protocolo Adicional (ratificado em 1958); Convenção sobre tráfico ilícito de propriedades culturais, de 1970 (ratificado em 1973); Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial, de 1972 (ratificado em 1977); Convenção sobre Patrimônio Cultural Intangível, de 2003 (ratificado em 2006); Convenção sobre Proteção e Promoção da Diversidade de Expressões Culturais, de 2005 (ratificado em 2007). Na área cultural, só não somos parte apenas da Convenção sobre a Proteção do Patrimônio Cultural Subaquático, de 2001. Bilateralmente com a UNESCO, tem Acordo de Cooperação Técnica em Matéria Educacional, Científica e Técnica (1981, v. 1982)[2294].

Em 2023, o Rio de Janeiro foi escolhido pela DG-UNESCO como a Capital Mundial do Livro da UNESCO 2025. O Rio de Janeiro é a primeira cidade de um país lusófono a receber a distinção, o que contribuirá para a promoção da língua portuguesa e das economias criativas no idioma. Em Brasília, está sediado escritório da UNESCO, que intermedeia projetos de cooperação e um relacionamento mais adensado entre o Brasil e a organização; o escritório iniciou suas atividades em 1972.

i. Educação

No campo da educação, o Brasil atuou junto ao Comitê Diretivo da Agenda 2030 de Educação (de 2016 a 2018), no marco da Declaração de Incheon e seu Marco de Ação (de 2015). Nesse sentido, o Brasil participou ativamente do Fórum Mundial de Educação, com a aprovação de Declaração[2295] que determinou referência, princípios e desafios traduzidos em um objetivo maior e metas para a educação mundial de 2015 a 2030. Nessa linha, o país busca assegurar uma

---

[2293] A convenção de 1954 é voltada para a proteção de bens culturais em caso de conflito armados; mais recentemente, a convenção voltou ao centro das atenções no contexto da guerra na Ucrânia.
[2294] Este acordo cria o Grupo intersetorial de coordenação entre o Ministério da Educação e a UNESCO; embora geral, é o acordo que serve de base para outros projetos e cooperações em educação entre o Brasil e a organização.
[2295] Declaração de Incheon.

educação inclusiva, equitativa e de qualidade nos termos do ODS 4. Além disso, o Brasil atua junto à rede de cátedras-UNESCO, com o estabelecimento de 24 cátedras em importantes áreas do conhecimento e da pesquisa, como bioética, desenvolvimento sustentável, políticas culturais entre outras.

ii. Ciência

Ver subseção sobre a UNESCO na seção sobre ciência, tecnologia e inovação e temas digitais, anteriormente neste capítulo.

iii. Comunicação e informação

O Brasil contém algumas coleções registradas no programa *Memories of the World*, como apresentações iconográficas e cartográficas da Tríplice Aliança, informações sobre ofensiva e contraofensiva no contexto do regime militar (1964-1985), a coleção fotográfica do imperador Dom Pedro II e arquivos arquitetônicos de Oscar Niemeyer.

Em 2023, o Brasil foi eleito para integrar o Conselho do Programa Informação para Todos.

iv. Cultura

No campo da cultura, o Brasil atua na cooperação esportiva na coibição do uso de *doping*, na revisão da Carta Internacional da Educação Física, Atividade Física e Esporte, e no uso dos esportes como ferramenta de inclusão social. O País também se empenha na proteção do patrimônio cultural nas áreas de museologia, de combate ao tráfico de bens culturais[2296], e de resgate de bens culturais danificados por eventos imprevistos[2297]. Há papel atuante do Brasil junto ao "Programa Memória do Mundo", que busca preservar e divulgar acervos documentais de valor universal. O Brasil conta com onze acervos inscritos[2298].

O reconhecimento de patrimônio mundial tem como fundamento a já citada Convenção do Patrimônio Mundial, de 1972. A lista do patrimônio mundial tem seção dedicada a bens naturais, a bens culturais e a bens mistos. O Brasil tem 23 "patrimônios mundiais" inscritos, entre naturais e culturais (e somente um misto), e atua no reforço de medidas de preservação dos bens inscritos. A inscrição de bem na referida lista contribui para o turismo e para a implementação de medidas visando a defesa e o reconhecimento do patrimônio humano a ele referente nas escalas local, regional e nacional.

Além de bens culturais, a UNESCO permite o reconhecimento de patrimônio cultural imaterial da humanidade, medida que reconhece o valor universal de determinada expressão social

[2296] O Brasil repatriou, em dezembro de 2023, quase mil fósseis da bacia do Araripe, retirados ilegalmente do País e apreendidos no porto francês de Le Havre, após coordenação junto ao governo francês no ano anterior. A região do Geoparque Araripe integra a lista de geoparques mundiais da UNESCO desde 2006. O patrimônio fossilífero é protegido pela legislação nacional e pela Convenção da UNESCO sobre as Medidas para Proibir e Impedir a Importação, a Exportação e a Transferência de Propriedade Ilícita de Bens Culturais.

[2297] Como no caso de peças do Museu Nacional do Rio de Janeiro atingidas pelo incêndio.

[2298] Acervo documental "Feminismo, Ciência e Política – o Legado de Bertha Lutz" (2023); Coleção Educador Paulo Freire (2018); Arquivo Pessoal de Nise da Silveira (2017); Antônio Carlos Gomes: compositor de dois mundos (2016); Registo Iconográfico e Cartográfico da Guerra da Tripla Aliança (2015, em conjunto com o Uruguai); Fundo Comitê de Defesa dos Direitos Humanos para os Países do Cone Sul – CLAMOR (2015); Arquivo arquitetônico de Oscar Niemeyer (2013); Documentos relativos às viagens do Imperador Dom Pedro II no Brasil e no exterior (2013); Arquivos da Companhia Holandesa das Índias Ocidentais (2011); Rede de informação e contrainformação do regime militar no Brasil (2011); Coleção do Imperador: fotografia estrangeira e brasileira do século XIX (2003).

ou cultural. Nessa categoria, o Brasil possui seis elementos reconhecidos, mais um com necessidade urgente de proteção e dois no registro de boas práticas de proteção.

Na UNESCO, o Brasil é membro do comitê diretor da Convenção para Salvaguarda e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais. O Brasil atualmente integra, no âmbito da UNESCO, o Comitê Intergovernamental para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial e o Comitê Subsidiário da Convenção de 1970 sobre as Medidas a Serem Adotadas para Proibir e Impedir a Importação, a Exportação e a Transferência de Propriedade Ilícitas de Bens Culturais. Em 2023, o Brasil foi eleito para integrar o Programa de Gestão das Transformações Sociais. O País é também o quarto maior contribuinte histórico do Fundo Internacional da UNESCO para a Diversidade Cultural. Em 21 de maio, comemora-se o Dia Mundial da Diversidade Cultural para o Diálogo e o Desenvolvimento.

Em outubro de 2023, a UNESCO anunciou que as cidades do Rio de Janeiro (RJ) e de Penedo (AL) foram escolhidas para integrarem a Rede de Cidades Criativas, composta por 350 cidades em mais de cem países. A rede objetiva reconhecer municípios que promovem a cultura e a criatividade como parte de suas estratégias de desenvolvimento e empregam práticas inovadoras no planejamento urbano centrado em pessoas. O Rio de Janeiro passará a integrar a rede no campo criativo da literatura, e Penedo no campo criativo do cinema. Elas se unem a doze outros municípios brasileiros, que representam o País nas áreas de gastronomia, artes midiáticas, *design*, música e artesanato. A escolha do Rio de Janeiro e de Penedo pela UNESCO reforça o compromisso do Brasil com o fortalecimento da cultura e seu reconhecimento como bem público global e fonte de desenvolvimento.

Em dezembro de 2023, o Brasil foi eleito, pela primeira vez, para ocupar, por quatro anos, um dos doze assentos do Comitê para a Proteção de Bens Culturais em Casos de Conflito Armado. O comitê é o órgão mais relevante para a implementação dos dispositivos de proteção de bens culturais previstos na Convenção da Haia de 1954 e seus dois protocolos e tem o mandato de examinar pedidos de proteção reforçada a bens culturais, monitorar as medidas de salvaguarda dos bens inscritos na Lista de Bens Culturais sob Proteção Reforçada, aprovar pedidos de assistência internacional, dispor dos recursos do Fundo para a Proteção de Bens Culturais em Casos de Conflito Armado, entre outros.

v. Lista de bens brasileiros inscritos junto a UNESCO[2299] (patrimônio natural e cultural mundial; reserva da biosfera; patrimônio cultural imaterial)

Ano de inscrição	Bem inscrito	Categoria de Patrimônio
1980	Cidade histórica de Ouro Preto, MG	Cultural Mundial
1982	Centro histórico de Olinda, PE	Cultural Mundial
1983	Missões jesuíticas dos Guarani, Ruínas de São Miguel das Missões, RS	Cultural Mundial
1985	Centro histórico de Salvador, BA	Cultural Mundial
1985	Santuário do Bom Jesus de Matosinhos, Congonhas do Campo, MG	Cultural Mundial
1987	Plano Piloto de Brasília, DF	Cultural Mundial
1991	Parque Nacional da Serra da Capivara, São Raimundo Nonato, PI	Cultural Mundial
1997	Centro histórico de São Luiz do Maranhão, MA	Cultural Mundial
1999	Centro histórico da cidade de Diamantina, MG	Cultural Mundial
2001	Centro histórico da Cidade de Goiás, GO	Cultural Mundial
2010	Praça de São Francisco na cidade de São Cristóvão, SE	Cultural Mundial
2012	Rio de Janeiro, Paisagens Cariocas entre a Montanha e o Mar, RJ	Cultural Mundial
2016	Conjunto Moderno da Pampulha, MG	Cultural Mundial
2017	Sítio Arqueológico do Cais do Valongo, RJ	Cultural Mundial
2021	Sítio Roberto Burle Marx, RJ	Cultural Mundial
2019	Paraty e Ilha Grande: cultura e biodiversidade, RJ	Natural e Cultural Mundial
1986	Parque Nacional de Iguaçu, Foz do Iguaçu, PR	Natural Mundial
1999	Costa do Descobrimento: Reservas da Mata Atlântica, BA/ES	Natural Mundial
1999	Mata Atlântica: Reservas do Sudeste, SP/PR	Natural Mundial
2000	Complexo de Áreas Protegidas do Pantanal, MS/MT	Natural Mundial
2000	Complexo de Áreas Protegidas da Amazônia Central, AM	Natural Mundial
2001	Áreas protegidas do Cerrado: Chapada dos Veadeiros e Parque Nacional das Emas, GO	Natural Mundial
2001	Ilhas Atlânticas Brasileiras: Reservas de Fernando de Noronha, PE, e do Atol das Rocas, RN	Natural Mundial
2008	Expressões orais e gráficas dos Wajapis, AP	Cultural Imaterial
2008	Samba de Roda do Recôncavo Baiano, BA	Cultural Imaterial

[2299] Fonte: https://pt.unesco.org/fieldoffice/brasilia/expertise/world-heritage-brazil

Ano de inscrição	Bem inscrito	Categoria de Patrimônio
2012	Yaokwa, ritual do povo enawene nawe para a manutenção da ordem social e cósmica, MT	Cultural Imaterial com Necessidade Urgente de Proteção
2012	Frevo: arte do espetáculo do carnaval de Recife, PE	Cultural Imaterial
2013	Círio de Nazaré: procissão da imagem de Nossa Senhora de Nazaré na cidade de Belém, PA	Cultural Imaterial
2014	Roda de Capoeira	Cultural Imaterial
2019	Complexo Cultural do Bumba Meu Boi do Maranhão, MA	Cultural Imaterial
1993	Mata Atlântica	Reserva da biosfera
1993	Cerrado	Reserva da biosfera
2000	Pantanal	Reserva da biosfera
2001	Caatinga	Reserva da biosfera
2001	Amazônia Central	Reserva da biosfera
2005	Serra do Espinhaço	Reserva da biosfera
2017	Cinturão verde da cidade de São Paulo	Reserva da biosfera

II. Aliança das Civilizações (UNAOC)

a) Características gerais

A Aliança das Civilizações das Nações Unidas (UNAOC, na sigla em inglês) é uma iniciativa gerida no âmbito das Nações Unidas (ONU), voltada para a formação de um instrumento de *soft power* do secretário-geral da ONU na prevenção e na resolução de conflitos. Assume a forma de uma coalizão contra forças extremistas, que visa à promoção do respeito pela diversidade cultural e religiosa. É parte desse objetivo a promoção de ações coletivas para combater a desinformação, o preconceito e a polarização que fomentem violência e tensões sociais entre comunidades pertencentes a contextos culturais e religiosos diferentes.

O contexto político internacional da formação da Aliança das Civilizações é o de reação, sob a forma de Guerra ao Terror, aos atentados de 11 de setembro de 2001, em Nova York, e àqueles que o seguiram nos anos imediatamente posteriores – por exemplo, o de Madri em 2004. Também se reconhece a influência das ideias de Samuel Huntington, mais especificamente de sua tese do *Choque das Civilizações*, no sentido de buscar a superação de divisões culturais intransponíveis dentro da comunidade internacional.

Em termos práticos, a formação da UNAOC tem origem no discurso do então primeiro-ministro da Espanha, José Luis Rodrígues Zapatero, na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) em 2004. O objetivo da Aliança, apontado por Zapatero em seu pronunciamento, era o de preencher o espaço vazio na governança da diversidade cultural global, responsável pela divisão entre sociedades e pelo aumento da violência extremista, além de manifestações de intolerância, xenofobia e racismo. Destaca-se que o então primeiro-ministro ressaltou a diversidade cultural que dava forma a seu país como fator de motivação para tal iniciativa.

Após essa proposição inicial, as discussões avançaram no âmbito do Secretariado das Nações Unidas (SGNU, na época, chefiado por Kofi Annan), chegando a ser copatrocinada pela Turquia – na figura de seu primeiro-ministro Recep Erdogan. A criação oficial da UNAOC ocorreu em julho de 2005, sob a forma de uma "iniciativa do SGNU, com o copatrocínio dos governos da Espanha e da Turquia". Em 2007, o ex-presidente de Portugal, Jorge Sampaio, foi apontado como primeiro alto representante das Nações Unidas para a Aliança das Civilizações.

A institucionalização oficial da UNAOC como uma entidade dentro do sistema da ONU, sob comando do SGNU, ocorreu apenas em 2015, a partir da Resolução 69/312 da AGNU. Até então, a Aliança possuía um *status* ambíguo dentro do sistema onusiano, funcionando com base apenas na Resolução 64/14, de 2009, da AGNU, que reconhecia a importância do diálogo intercultural e inter-religioso para a promoção da tolerância, "expressando seu contínuo apoio ao trabalho da Aliança das Civilizações".

Ainda em 2005, Kofi Annan prosseguiu com a formação de um Grupo de Alto Nível, composto de vinte personalidades das áreas da ciência, política, sociedade civil, mídia e finanças – dentre eles o brasileiro Candido Mendes –, para guiar os trabalhos da UNAOC, por meio de estudos sobre as causas da polarização entre sociedades e culturas, provendo também recomendações concretas para planos capazes de contorná-las. Destaca-se que o grupo era formado por membros de todas os grupos regionais da ONU[2300]. Em 2006, o Grupo de Alto Nível publicou

[2300] Os grupos regionais da ONU são: Europa Ocidental e Outros, o que inclui EUA, Canadá, Israel, Austrália e Nova Zelândia; América Latina e Caribe; África; Leste Europeu; e Ásia e Pacífico. Kiribati não é membro de nenhum grupo regional desde 2010. A Turquia participa tanto do grupo da Europa Ocidental e Outros como do grupo da Ásia-

seu relatório, adotando uma perspectiva multidisciplinar, com recomendações para quatro áreas de ação principais, a saber: juventude, educação, mídia e migração. Essas quatro áreas dão, ainda hoje, base aos temas de trabalho da Aliança. No entanto, é um projeto atual do alto representante, o espanhol Miguel Ángel Morantinos, a estruturação de um eixo adicional "mulheres como mediadoras da paz" para os trabalhos da UNAOC, com iniciativas já em andamento.

Morantinos é o terceiro alto representante a ocupar o cargo, sucedendo a Nassir Al-Nasseer, do Catar, em janeiro de 2019. Morantinos também acumula o cargo de Ponto Focal para monitoramento do antissemitismo e promoção de um sistema amplo de resposta. O Escritório do Alto Representante localiza-se em Nova York, contando com cerca de vinte funcionários de diferentes credos e nacionalidades, além de Conselho Consultivo (*Advisory Council*), com conselheiros sêniores para os temas de juventude, educação, mídia e migração.

A UNAOC conta com um Fundo (*Trust Fund*), de contribuição voluntária vinda de governos, organizações internacionais, setor privado e fundações, voltado para o financiamento de suas atividades. Entre 2015 e 2019, o principal doador foi o governo da Turquia, seguido pelo governo da Espanha, Grupo BMW, governo do Catar e o governo do Reino Unido.

Em termos de atividades práticas e projetos da Aliança, incluem-se programas de intercâmbio para a juventude, prêmios de inovação intercultural, programas de educação para jovens lideranças, financiamento de organizações voltadas para jovens, entre outras. Em 2019, foi publicado pela UNAOC o Plano de Ação das Nações Unidas para a Segurança de Locais Religiosos[2301]. Também foram firmadas parcerias como organizações locais, tal como a Aliança de Mulheres para a Paz (*Women's Alliance for Peace*) no Mali e e República Centro Africana (RCA) – iniciativa já dentro do pilar de "mulheres como mediadoras da paz".

A UNAOC trabalha em linha com as discussões do Grupo de Amigos da Aliança das Civilizações, uma coalizão de países engajados na promoção ativa dos objetivos e trabalhos da Aliança. O alto representante trabalha em diálogo estreito com os países do Grupo de Amigos, visando à formação de consensos, apoio e conselhos sobre todos os aspectos das atividades e do mandato da iniciativa. Atualmente, o Grupo de Amigos é composto de 160 membros, incluindo 130 Estados-Membros da ONU – entre eles o Brasil –, um Estado não membro (Palestina) e 29 organizações internacionais, e reúne-se de duas a quatro vezes por ano. Em geral, as contribuições dessa coalizão são formalizadas durante a Conferência Anual de Alto Nível do Grupo de Amigos. A última conferência anual ocorreu em setembro de 2023, à margem da AGNU.

Os Estados-Membros do Grupo de Amigos são convidados a elaborar e implementar Estratégias Nacionais e Regionais de Diálogo Transcultural (*National and Regional Strategies Cross-Cultural Dialogue*), nas áreas de juventude, mídia, educação e migração. As estratégias devem sublinhar as oportunidades concretas de exercício dos valores da UNAOC, visando à troca de experiências relacionadas à diversidade cultural, problemas identitários e conflitos. O Brasil está entre os países que já adotaram uma estratégia nacional. O Sudeste Europeu, o Mediterrâneo, a América Latina e a Região Árabe são as regiões que adotaram Estratégias Regionais.

Pacífico, mas para fins eleitorais, é considerada apenas membro do primeiro. Os EUA participam do grupo Europa Ocidental e Outros apenas como observador, embora, para fins eleitorais, seja computado como integrante efetivo.

[2301] No documento são listadas iniciativas visando à proteção de locais sagrados para diferentes religiões a serem tomadas, sobretudo, pelos Estados-Membros das Nações Unidas, na medida em que estes são os principais responsáveis legais pela preservação do patrimônio histórico, cultural e religioso. Tais recomendações dividem-se em três áreas temáticas: prevenção; preparação e resposta; caminho futuro; e pontos de ação.

Os Fóruns Globais são o evento de mais alto nível da UNAOC. Na ocasião, reúnem-se lideranças políticas e personalidades notáveis dos países que compõem a Aliança, as instituições parceiras e as organizações em vias de tornarem-se parceiras.

i. Quadro esquemático dos Fóruns Globais da UNAOC

Fórum Global	Principais resultados
Madri, Espanha (2008)	No primeiro Fórum Global, alguns dos grandes focos do evento foram a coordenação em alto-nível de políticas públicas para a promoção dos objetivos da UNAOC, parcerias com stakeholders relevantes e a assinatura de um compromisso conjunto de solidariedade entre diversas lideranças religiosas. Ademais, foram anunciados, entre outras iniciativas e projetos, um programa de empregabilidade de jovens, no valor US$ 100 milhões; o desenvolvimento de uma agência de produção midiática voltada para a normalização de imagens estereotipadas de comunidades e minorias nos meios de comunicação de massas; um fundo de resposta rápida, para financiar jornalistas que cobrissem histórias relacionadas à diversidade cultural e religiosa; as primeiras estratégias nacionais e regionais para avanço dos objetivos da UNAOC; e um Fundo de Solidariedade da Juventude, para atuação junto a programas de juventude em áreas de diálogo interculturais ou inter-religiosos
Istambul, Turquia (2009)	Nesta conferência, uma série de países divulgaram a publicação de seus Planos Nacionais para a promoção dos objetivos da UNAOC, entre eles, o Brasil. Destaca-se também o anúncio da conclusão do plano regional latino-americano. Além de uma análise dos principais resultados das iniciativas desenvolvidas no âmbito do Fórum de Madri, destacam-se as seguintes novas iniciativas adotadas em Istambul: o projeto Educação sobre Religiões e Crenças, voltado para a difusão do conhecimento sobre os diferentes credos e religiões, incluindo materiais para professores e alunos, e contatos de organizações, jornais e eventos relevantes; o Programa de Associação da Aliança, o qual se dedica à exposição dos trabalhos de lideranças na Europa, América do Norte e países de maioria islâmica, permitindo intercâmbio de experiências e troca de contatos; o Café do Diálogo, programa de diálogo entre pessoas ordinárias de regiões geopolíticas diferentes; o Plural+, festival de vídeos realizados por jovens, para celebração da migração, diversidade e diferentes identidades – em parceria com a Organização Internacional para a Migração (OIM); e ainda projetos na área de pesquisa acadêmica, educação policial e conscientização sobre a situação de Gaza.
Rio de Janeiro, Brasil (2010)	Nesta edição, destaca-se que a cerimônia de abertura contou com a participação do presidente Lula da Silva, além do primeiro-ministro da Turquia (Recep Erdogan), do ministro de Relações Exteriores da Espanha (Ángel Moratinos, futuro Alto Representante da UNAOC) e o então secretário-geral da ONU (Ban Ki-moon). Um dos principais resultados do Fórum realizado no Brasil foi a "Declaração do Rio", a primeira declaração, elaborada pelo país sede e adotada pelos demais participantes, a resumir as expectativas e conquistas da UNAOC. Na declaração, os participantes reforçam os compromissos com os valores da Aliança, reconhecem a importância de iniciativas regionais para a promoção dos objetivos da Aliança e clamam por maior coordenação entre seus membros. Na ocasião, foram apresentados os seguintes acordos e planos de ação: Memorando com UNESCO, Memorando com o Centro de Pesquisa para a Arte, História e Cultura Islâmica (IRCICA), Memorando de Entendimento com o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (UNHCR), Plano de Ação e Memorando de Entendimento com a Organização da Conferência Islâmica, e, por fim, Carta de Intenções com a Organização Internacional do Trabalho (OIT). Entre as novas iniciativas anunciadas ou avaliadas no Fórum, pode-se citar: Comunidade Online sobre Migração e Integração, uma plataforma online que reúne membros da sociedade civil e ativistas de comunidades migrantes e de países hospedeiros, visando à aproximação, troca de experiências e intercâmbio de boas práticas; Escola de Verão da UNAOC; Modelo das Nações Unidas, realizado em Genebra (Suíça); criação do Instituto Internacional da Universidade das Nações Unidas para a Aliança das Civilizações, uma iniciativa da ONU e do governo da Espanha; e o Prêmio de Reportagem Multicultural. Em paralelo ao Fórum do Rio, ocorreu o Evento de Jovens e Caminhada Cultural Juvenil, da qual participaram lideranças de aproximadamente 140 organizações de

Fórum Global	Principais resultados
	representação juvenil e da qual resultaram 8 recomendações voltadas para a promoção dos valores da UNAOC. Em todos os próximos fóruns, iniciativas semelhantes seriam realizadas.
Doha, Catar (2011)	Neste Fórum, as novas iniciativas anunciadas dividiram-se em quatro grandes áreas: alargamento e consolidação das parcerias da UNAOC, consolidação do trabalho em andamento, ações conjuntas e reuniões ("getting together"). Entre as novas parcerias firmadas, destacam-se: Plano de Ação com a Associação para Cidades Amigas Internacionais; Memorando de Entendimento com a União Africana; e Acordo com a Fundação Calouste Gulbenkian de Portugal. Além da conclusão de Planos de Ação nacionais e regionais, registraram-se projetos nas áreas de educação e mídia, em linha com as iniciativas anteriores (fundos para instituições ligadas à juventude, prêmios de inovação, financiamento de atividades na mídia, entre outros).
Viena, Áustria (2013)	Um dos principais resultados do Fórum de Viena foi a adoção da Declaração de Viena, por consenso, procedimento adotado a partir de então pelos fóruns seguintes. Em termos gerais, a declaração reafirma os valores da UNAOC e da Carta da ONU de tolerância e aproximação de culturas, reforçando a importância do diálogo e da cooperação entre pessoas de diferentes culturas e religiões. Desta vez as novas iniciativas dividiram-se em três grupos: juventude, mídia e educação e iniciativas inter-religiosas. Na área de juventude, destaca-se a 3ª edição do Fundo da Solidariedade Juvenil; colaborações entre a UNAOC, o governo italiano e a Fundação CRT na área de empreendedorismo; e apoio da Education First na realização da Escola de Verão sobre habilidades para cidadania global. Na área de mídia e educação, destacam-se competições entre desenvolvedores de aplicativos e jogos virtuais, festivais de filmes realizados por diretores juvenis (no âmbito da Plural+) e outros projetos na área de jornalismo e produção de vídeos. Finalmente, na área de iniciativas inter-religiosas o destaque recai sobre a declaração de líderes religiosos sírios a respeito das hostilidades levadas a cabo no país, além de outra declaração de líderes religiosos globais sobre liderança responsável.
Bali, Indonésia (2014)	Nesta edição foi publicada a Declaração de Bali, a qual reconhece os esforços no sentido de elaboração de novos Planos de Ação, tais como o 2º Plano de Ação do Mediterrâneo e a Estratégia Regional Árabe promovida pela Liga dos Estados Árabes. Ademais, a declaração reconhece a relação de reforço mútuo entre paz, estabilidade, harmonia institucional e desenvolvimento sustentável.
Baku, Azerbaijão (2016)	Entre os principais resultados da edição está o lançamento oficial do Conselho Consultivo. Além disso, foi publicada a Declaração de Baku, a qual, entre outras coisas, reconhece a importância de se combater o uso de novas tecnologias da informação para propósitos contrários aos dos direitos humanos e tolerância, enfatiza a compatibilidade entre os princípios de liberdade de expressão e liberdade religiosa e, ainda, apoia a iniciativa do alto representante de criar o Conselho Consultivo. O Fórum também coloca o esporte como uma das prioridades da UNAOC, além da segurança alimentar como um interesse destacado da Aliança. Sobre este último tema, destaca-se a colaboração entre a FAO e o Diálogo Intercultural e Inter-religioso da UNAOC (IID). Outra novidade posta em prática na edição foi a ampliação do uso de redes sociais pelas iniciativas da Aliança, como a campanha "#Change theStory", por meio da qual se incentiva que os participantes representantes da juventude utilizem as redes sociais para a promoção dos valores e programas da UNAOC.
Nova York, EUA (2018)	Sendo realizado na própria sede da ONU em Nova York, a condução dos trabalhos coube à Espanha e Turquia. Nesta edição, novas parcerias foram anunciadas, como o Memorando de Entendimento entre a UNAOC e o Instituto da Nova Rota da Seda e o Memorando de Entendimento entre a UNAOC e a Organização para a Democracia e o Desenvolvimento Econômico (GUAM). Também foi anunciado o projeto Empoderando Voluntários Jovens por meio do Esporte, visando à formação de uma doutrina sobre voluntarismo no esporte como força de diálogo inter-religioso.
Fez, Marrocos (2022)	A mais recente edição do Fórum Global foi realizada em Fez, no Marrocos, em novembro de 2022. O objetivo do governo marroquino em receber o evento foi assegurar maior foco para a África durantes as discussões. Estiveram presentes no evento mais de mil representantes de quase 100 países, além do secretário-geral da ONU, António Guterres. O principal resultado do Fórum foi a Declaração de Fez, a qual reconheceu a importância central da educação e das

Fórum Global	Principais resultados
	mulheres como agentes promotores da paz, ressaltou a centralidade do combate à discriminação e intolerância religiosa e conclamou às lideranças religiosas a trabalharem para a promoção da paz e a coexistência, inclusive por meio do combate ao discurso de ódio online. O alto representante da UNAOC, Miguel Ángel Morantinos, considerou o documento como “um caminho para a comunidade global”, enfatizando a experiência marroquina de tolerância à diversidade como um exemplo a ser seguido.

b) Estratégia Nacional do Brasil para a Aliança das Civilizações.

A Estratégia Nacional do Brasil para a UNAOC foi publicada em 2009, em conformidade com a recomendação estabelecida no 1º Fórum Mundial da Aliança das Civilizações de Madri, em 2008. A apresentação oficial da Estratégia Nacional brasileira ocorreu no 2º Fórum Mundial da Aliança das Civilizações, que ocorreu em Istambul, em 2009. Em sua estratégia nacional, o governo brasileiro argumenta ser de interesse natural a participação brasileira na UNAOC, devido ao caráter pluricultural e multirracial do País, assumindo a diversidade brasileira como elemento fundamental de sua identidade nacional. Com efeito, o Brasil aceitou o convite do governo espanhol de participar da UNAOC com prontidão e realizou, já em 2007, o Seminário Internacional sobre a Aliança das Civilizações, Interculturalismo e Direitos Humanos, no Rio de Janeiro. Destaca-se que a realização deste seminário contou com a colaboração de Candido Mendes, presidente da Academia de Latinidade, membro do Grupo de Alto Nível criado pelo SGNU Kofi Annan para elaboração de um relatório inicial dos trabalhos da UNAOC e futuro embaixador da UNAOC apontado pelo SGNU Ban Ki-moon.

A Estratégia Nacional brasileira, chamada “Plano Nacional Brasileiro”, é composta de projetos de médio e longo prazo, que visam ao conhecimento da diversidade e seu respeito; ao fomento de valores cívicos e da cultura da paz; à melhoria da integração e das capacidades dos migrantes, com especial atenção para a juventude; à disseminação dos propósitos da UNAOC; e à promoção da inclusão social de grupos marginalizados da população brasileira. O documento reconhece a necessidade de se combater o preconceito e dificuldades estruturais internas do Brasil para que se alcance a igualdade no País, porém destaca a “aliança de civilizações” interna do País, resultante da presença histórica de imigrantes de diversas culturas e regiões do planeta em seu território. Além disso, afirma serem poucos os problemas internos relacionados à coexistência interreligiosa. Também afirma serem necessárias, no âmbito interno, ações afirmativas que garantam a igualdade de condições entre os diferentes grupos étnicos e raciais do País, sem prejudicar sua diversidade. Alega ainda a necessidade de iniciativas, no âmbito externo, de aproximação do Brasil e da América do Sul, em relação aos mais diversos países e continentes ao redor do mundo – a exemplo da Cúpula América do Sul-África (ASA), da Cúpula América do Sul-Estados Árabes (ASPA), do Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS) e da prioridade dada pelo País aos países-membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP).

Entre as diretrizes do Plano Nacional Brasileiro, destacam-se o reconhecimento de que o respeito e a igualdade são essenciais para a garantia de um futuro pacífico; a relação entre desigualdade e pobreza absoluta com as dificuldades de consecução de um desenvolvimento decente e um futuro pacífico; o dever brasileiro, como Estado laico, de tratar as pessoas de diferentes credos e religiões de forma equitativa, sem interferir na educação religiosa das pessoas e suas convicções individuais; e a importância da cooperação pacífica entre os países para o sucesso da UNAOC.

Na área de Juventud, o Plano Nacional dá ênfase à vulnerabilidade que jovens e adolescentes enfrentam diante da influência que o fanatismo e a intolerância exercem sobre eles,

além do fato de os jovens serem as principais vítimas da violência. Por outro lado, também reconhece que está na juventude a maior promessa de construção de um mundo mais tolerante e igualitário. Nesse quadro, são o diálogo intercultural e a educação ferramentas importantes à disposição da UNAOC. Já na área de Educação, o documento salienta que a coleta de dados históricos e antropológicos e a pesquisa nessas áreas são essenciais para a construção de ideias e ações da UNAOC, devendo haver a promoção de intercâmbios culturais e adaptação de programas universitários para simular o debate sobre diferentes visões de mundo. Por sua vez, na área de Migração, as diretrizes do documento giram em torno da presença constante da migração na história da humanidade e da necessidade de respeito tanto da soberania dos países como da não criminalização de migrantes "ilegais" (aspas do documento). Reconhece-se o impacto econômico e cultural positivo da migração e também a necessidade de políticas de integração e combate ao racismo e à xenofobia. Por fim, na área de Comunicação Midiática, chama-se atenção ao papel que a mídia exerce na promoção de valores de tolerância, não só na elaboração de reportagens, mas também na forma em que notícias são divulgadas.

Entre as ações propostas pelo governo brasileiro para promover os valores da UNAOC no País, constam iniciativas nas áreas de relação entre direitos humanos e Aliança, respeito pela diversidade, educação, proteção de patrimônio cultural, juventude, mídia e migração. O novo eixo da UNAOC, "mulheres como mediadoras da paz" não havia sido proposto ainda, no entanto, é parte das ações brasileiras o apoio total aos programas e atividades desenvolvidos pela Secretaria para Políticas para a Mulher da Presidência da República. Outras medidas de destaque são a inclusão dos valores da UNAOC nos diversos documentos formuladores de diretrizes para educação, trabalhos de mídia e direitos humanos no Brasil; o aprofundamento das campanhas e projetos de valorização da cultura indígena e africana no país; o reconhecimento como locais históricos a serem protegidos os centros religiosos de todas as religiões; a regularização da situação de imigrantes irregulares no Brasil e; a continuidade das políticas de trabalho decente para imigrantes e refugiados.

Por fim, são listadas ainda medidas a serem levadas a cabo no contexto das cúpulas ASA e ASPA. No âmbito das relações América do Sul-África, incluem-se a criação de cátedras nas universidades dos dois lados do Atlântico, para expansão da pesquisa e do ensino de História, Sociologia e Cultura de ambas as regiões; criação da Biblioteca Sul-Americana e Africana; promoção de competições de ensaios acadêmicos sobre as relações entre as duas regiões; e criação do Observatório Afro-Latino dentro da Fundação Palmares, para divulgar informações sobre as comunidades negras da América Latina. Já no âmbito das relações América do Sul-Países Árabes, tem-se a ampliação da Biblioteca Sul-Americana e dos Países Árabes; a realização de festivais cinematográficos; a realização de seminários de produção audiovisual; fornecimento de bolsas de estudo para estudantes palestinos e outros tipos de bolsas para estudos de línguas, entre outras iniciativas.

III. Diplomacia cultural

a) Definição

Para definir o que é diplomacia cultural, é importante estabelecer alguns conceitos básicos. Fora de parâmetros antropológicos, é possível considerar que cultura de um país é o conjunto de sua produção artística (literatura, música, artes plásticas, cinema etc.) que conformam uma unidade identitária própria. "Diplomacia cultural" ou "diplomacia da cultura" é a utilização da cultura como estratégia de inserção internacional de um país por meio de ações simbólicas, dentre as quais a difusão do aprendizado da língua nacional.

Nesse contexto, o universo da diplomacia cultural poderia abranger os seguintes temas ou ideias, entre outros: intercâmbio de pessoas; promoção da arte e dos artistas; ensino e difusão da língua, como veículo de valores; distribuição integrada de material de divulgação; apoio a projetos de cooperação intelectual; apoio a projetos de cooperação técnica; integração e mutualidade na programação. Esses parâmetros, mais amplos, receberão variações que dirão respeito às realidades de cada país (e que refletirão suas prioridades nesse campo, bem como questões de disponibilidade de recursos).

Dentro da busca de identificação de possíveis vinculações entre cultura e política externa, também é possível estabelecer distinção entre os conceitos de relação cultural internacional e diplomacia cultural. Considera-se que as relações culturais internacionais têm por objetivo desenvolver, ao longo do tempo, maior compreensão e aproximação entre os povos e instituições em proveito mútuo, ao passo que a diplomacia cultural, por sua vez, seria a utilização específica da relação cultural para a consecução de objetivos nacionais de natureza não somente cultural, mas também política, comercial ou econômica.

b) Gênese da diplomacia cultural brasileira

No caso do Brasil, a cultura é historicamente fundamental para a política externa. A cultura brasileira já se encontra difundida mundialmente, e referências musicais, como a Bossa Nova ou, ainda, futebolísticas, como o pentacampeonato da Copa do Mundo de futebol, servem ao propósito de situar o Brasil no imaginário do público externo, o que tem efeitos majoritariamente positivos, ainda que, por vezes, redunde na reprodução de estereótipos.

É possível tratar as ações culturais na história diplomática do Brasil, com maior grau de institucionalização, desde pelo menos a década de 1930. Desde os tempos de Império se questionava a imagem do Brasil no exterior. Bruno Miranda Zétola[2302] chama esse período "pré-história" da diplomacia cultural brasileira, indicando como exemplo de iniciativas as missões francesa e austríaca, bem como a revista *Niterói*, elaborada por dois diplomatas e um futuro servidor do Itamaraty (respectivamente, Gonçalves de Magalhães, Torres Homem e Araújo Porto Alegre), e os convites de D. Pedro II a grandes figuras europeias para ajudar a projetar a identidade nacional no contexto da criação do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro (IHGB, 1838). Até 1920, iniciativas de diplomacia cultural seriam quase exclusivamente fruto de ações individuais, como a promoção de turnê dos Oito Batutas, em Paris, por parte do ex-ministro Lauro Müller. Naquele ano, a reforma administrativa de José Manuel de Azevedo Marques incluiu, entre as atribuições de chefes de missão, a promoção de missões intelectuais em benefício do País. Outra

[2302] ZÉTOLA, B. M. *Quando o Itamaraty tinha Bossa: formação e auge da diplomacia cultural brasileira*. Cadernos do CHDD, Ano XXI, Número especial – Brasília, DF: FUNAG, 2022.

iniciativa que merece destaque é a participação do Brasil nas ações do Instituto Internacional de Cooperação Intelectual (IICI), fundado em 1924 por iniciativa da França e sob o patrocínio da Liga das Nações. A colaboração do país com o instituto começou em 1925, com a criação de uma Comissão Brasileira de Cooperação Intelectual, que foi pouco a pouco sendo colocada sob a tutela do Itamaraty. Entretanto, seria apenas após o fim da Primeira República que haveria políticas sistemáticas de difusão da cultura brasileira.

É possível tratar das ações culturais na história diplomática do Brasil desde pelo menos a década de 1930. Desde os tempos de Império se questionava a imagem do Brasil no exterior, mas seria apenas após o fim da Primeira República que haveria políticas sistemáticas de difusão da cultura brasileira. Nas iniciativas esparsas antes de 1930, é possível citar a participação do Brasil nas ações do Instituto Internacional de Cooperação Intelectual (IICI), fundado em 1924 por iniciativa da França e sob o patrocínio da Liga das Nações. A colaboração do país com o Instituto começou em 1925, com a criação de uma Comissão Brasileira de Cooperação Intelectual, que foi pouco a pouco sendo colocada sob a tutela do Itamaraty.

A institucionalização da cultura na estrutura do Ministério das Relações Exteriores iniciou-se em 1934, com a criação do Serviço de Expansão Intelectual, que estabeleceu, efetivamente, metas e objetivos para uma "diplomacia da cultura". O Serviço de Expansão Intelectual buscava "fazer discretamente a propaganda dos valores literários do Brasil no estrangeiro, tirando-se, o mais que possível, o caráter ostentatório de 'propaganda oficial' aos trabalhos". Em 1937, a iniciativa foi substituída pelo Serviço de Cooperação Intelectual (SCI), mudança promovida pelo então ministro da Educação e da Saúde, Gustavo Capanema, que visava a uma ampla e intensa campanha de propaganda e de cooperação intelectual, calcada nos modelos de Itália, Rússia, Alemanha e Portugal. Na mesma época, Capanema propôs subvencionar o Instituto Franco-brasileiro de Alta Cultura Científica e Literária, o Instituto Luso-brasileiro de Alta Cultura, o Instituto Germano-brasileiro e o Instituto Ítalo-brasileiro de Alta Cultura. O Serviço, convertido em Divisão de Cooperação Intelectual (DCI) do Itamaraty em 1938, buscava "atender ao expediente do Ministério das Relações Exteriores na parte referente às relações culturais com os outros países, à difusão da cultura brasileira e à divulgação de conhecimentos úteis sobre o nosso país nos principais centros estrangeiros", mas o esforço ainda era tímido diante da falta de orçamento autônomo e da falta de coordenação com o Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP), criado em 1939 e que respondia diretamente ao gabinete de Getúlio Vargas[2303].

Apesar de a Europa ter sido o primeiro alvo da diplomacia cultural brasileira, a América Latina ocupou um lugar cada vez maior no dispositivo posto em prática pelo Itamaraty nos anos 1930, com a assinatura de numerosos acordos de cooperação intelectual. Dessa forma, o Brasil pretendia evitar a formação de um bloco hispano-americano que lhe fosse hostil, bem como assegurar a sua liderança sobre o subcontinente. Apresentando-se como um intermediário entre a Europa e a América, o País procurava se colocar na posição de líder entre seus pares. Também é possível mencionar a reação brasileira à Política da Boa Vizinhança, dentro da ideia do reforço da "equidistância pragmática"; nessa época, Ásia e África não foram definidas como alvos da diplomacia cultural brasileira.

[2303] As informações a respeito desse período são divergentes na bibliografia. O trecho baseia-se eminentemente no artigo "'Pelo que é nosso!': a diplomacia cultural brasileira no século XX", de Juliette Dumont e Anaïs Fléchet. Segundo Zétola, entretanto, o que é organizado em 13 de agosto de 1934 é o Serviço de Cooperação Intelectual (SCI), uma "rotina" vinculada ao Setor de Biblioteca e Arquivos do Ministério. A ideia original do capitão Montarroyos, então representante do Brasil no IICI, era criar o Serviço de Expansão Intelectual. O escritor e diplomata Rui Ribeiro Couto avança a ideia, mas, por influência de Cyro de Freitas Vale, ela muda de nome para SCI. O que acontece em 1937, ainda segundo Zétola, é a transformação da "rotina" em uma unidade administrativa.

Atenção especial em relação a Portugal foi um dos esforços feitos pelo SCI, desde sua criação, para difundir o português falado no Brasil. Nesse sentido, esteve presente o "modelo" francês de diplomacia cultural segundo o qual a língua é um instrumento incontornável para conhecer uma cultura. Esse tropismo em face de Portugal, esse interesse demonstrado pela língua portuguesa, deve ser lido nos termos do debate sobre identidade nacional que agitava os intelectuais brasileiros desde os anos 1920. Destaca-se a existência de uma dicotomia entre os conteúdos valorizados pela política externa – que correspondiam globalmente à cultura erudita – e os elementos da cultura popular privilegiados pelo Estado Novo no cenário nacional – como o samba, o carnaval, o futebol ou a feijoada.

No contexto da Segunda Guerra Mundial, a diplomacia cultural era parte da estratégia de convencimento e de consecução de interesses e objetivos econômico-comerciais. Exemplo disso foi a exposição de artistas modernistas brasileiros realizada em Londres, em 1944, na qual foram exibidas mais de 300 obras (pinturas e fotografias) para um público de cem mil pessoas. A exposição foi vista por diplomatas ingleses como ferramenta diplomática, ou de *soft power*[2304], do Brasil, no contexto de seu engajamento direto no conflito mundial, considerando-se que todos os fundos obtidos com os ingressos foram revertidos em doações à Força Aérea Real Britânica.

c) Diplomacia cultural após 1945

Após 1945, a política cultural do Brasil para o exterior desenvolveu-se de forma rápida, ganhando o nome de "divulgação cultural". O Itamaraty também passou a estimular a participação de intelectuais brasileiros em postos diplomáticos no exterior, chegando a apontar o escritor Érico Veríssimo como adido cultural na Organização dos Estados Americanos (OEA). Durante o período entre 1945 e 1980, a diplomacia cultural brasileira desdobrou-se em três direções:

1) fortalecimento institucional da diplomacia cultural, como consequência do reconhecimento de sua importância junto às instâncias políticas nacionais;
2) crescimento da presença da cultura popular na diplomacia cultural brasileira; e
3) diversificação dos destinatários, sejam espaços ou públicos em questão.

Em consequência do aumento da relevância da diplomacia cultural dentro do Ministério das Relações Exteriores, houve sucessivas reformas nesse período. Em 1946, foi criada a Divisão Cultural do Itamaraty (DCI), subordinada ao Departamento Político, Econômico e Cultural, cujas competências passavam a compreender os acordos de cooperação técnica e científica, além da difusão da língua portuguesa, das artes, das letras e da música brasileiras no mundo. Na década de 1950, foram criados os primeiros Centros Culturais do Brasil (CCBs), muitos deles chefiados por artistas brasileiros. A partir de 1961, a diplomacia cultural brasileira foi estruturada de maneira ainda mais sistemática, com a criação do Departamento Cultural e de Informações (DCInf), antecessor do Departamento Cultural e Educacional (DCED). O DCInf era composto de três divisões: Divisão de Cooperação Intelectual (DCInt), Divisão de Difusão Cultural (DDC) e Divisão de Informações (DI). Em 1968, a DI foi anexada à Secretaria Geral do Itamaraty, e o Dcinf transformou-se no Departamento de Cooperação Cultural, Científica e Tecnológica (DCT); em 1978, foi criada a Divisão de Divulgação (DDI), que buscava "promover a realidade brasileira no exterior com ênfase nos assuntos do cinema e da televisão".

Não apenas ao Itamaraty estava restrita a promoção da cultura brasileira. A competência foi submetida a outras instâncias, como o Ministério da Educação e da Cultura e o Conselho

---

[2304] O conceito de *soft power*, proposto por Joseph Nye, designa o poder de um país de influenciar outro via estratégias não pautadas pela violência ou pelo constrangimento, contrapondo-se ao *hard power*.

Federal da Cultura, fundado em 1967 com a finalidade de definir a política cultural do Brasil por meio de campanhas nacionais e intercâmbios internacionais. A multiplicidade de atores implicados na definição da diplomacia cultural mostra uma vontade crescente entre as elites intelectuais e políticas brasileiras de promover a cultura nacional no exterior, algo independente da ruptura política ocorrida em 1964.

Quanto à presença da cultura popular nas ações desenvolvidas pelo Itamaraty, circular programática emitida em dezembro de 1945 aponta o interesse do ministério, sobretudo na música: "Considerando o interesse crescente despertado pela música brasileira no exterior e a excelente oportunidade de defendê-la de maneira efetiva, a Secretaria de Estado das Relações Exteriores está procedendo à escolha de uma discoteca mínima da referida música, em seu aspecto erudito e popular, para ser remetida a todas as Missões diplomáticas e Consulados de carreira do Brasil, bem como, por seu intermédio, às emissoras mais importantes do país onde se acham acreditados, e, eventualmente, às entidades culturais representativas a que possa verdadeiramente interessar, o recebimento de uma dessas coleções".

Por outro lado, houve certa resistência à integração da cultura popular, em especial por parte das elites, que desejavam a projeção da imagem de um "país civilizado". Em 1959, o Itamaraty recusou a inscrição do filme franco-brasileiro *Orfeu Negro* na seleção brasileira para o Festival de Cannes de 1959, deixando à França o prestígio da Palma de Ouro. A produção era interpretada por atores negros das favelas do Rio de Janeiro e, consequentemente, na visão dessa instituição, suscetível à projeção de uma "má" imagem do País. Da mesma forma, a diplomacia musical do Itamaraty se limitou à promoção de composições eruditas até o final dos anos 1950, apesar de manifestar intenções de favorecer a música popular.

Na década de 1960, o conteúdo da política do Itamaraty evoluiu rapidamente em benefício das artes e práticas populares, marcando nova orientação do Ministério. Assim, a diplomacia cultural brasileira obteve alguns de seus maiores sucessos nos domínios da música popular e do audiovisual, especialmente com o lançamento da Bossa Nova no Carnegie Hall (1962), a criação do Festival Internacional da Canção do Rio de Janeiro (1966) e com a Semana do Cinema Brasileiro em Buenos Aires (1978). No início dos anos 1980, o cinema, a televisão e o disco continuaram como instrumentos privilegiados da diplomacia cultural brasileira, ao lado de ações mais tradicionais de cooperação intelectual e promoção linguística.

Entre os exemplos, a DCI financiou o programa de rádio *Aquarelles du Brésil* que apresentava "através da música popular e folclórica, os diversos aspectos da paisagem e do homem brasileiro" aos ouvintes da Radiodifusão Francesa entre 1957 e 1975, após a embaixada parisiense ter divulgado junto ao Ministério as demandas de produtores franceses interessados na importação de discos brasileiros. A diplomacia cultural não serviu, nesse caso, para introduzir um produto cultural (a música popular brasileira e o samba), mas sim para consolidar um interesse preexistente do público-alvo (os europeus amantes de danças latinas).

De maneira geral, o objetivo de divulgação cultural reivindicado pelo Itamaraty precisa ser relativizado. Na maioria dos casos observados, a ação cultural do Itamaraty não nasceu do desejo de divulgar produções artísticas brasileiras ainda desconhecidas no mundo. Pelo contrário, foi a popularidade já adquirida por produções culturais brasileiras no exterior – principalmente no domínio do cinema e da música – que deu origem à introdução de políticas específicas, cujo objetivo era defender os interesses econômicos e estratégicos do país.

Nessa perspectiva, a cultura popular apareceu a partir dos anos 1960 como um meio eficaz de promover os interesses do Brasil no exterior e de compensar a falta crônica de recursos do Departamento Cultural do Itamaraty, aproveitando os sucessos obtidos anteriormente no setor

privado. Seguindo essa orientação, o Itamaraty buscou aproveitar a atração exercida pelo samba, pela Bossa Nova e pelo Cinema Novo sobre o público europeu e norte-americano para desenvolver o turismo internacional com destinação ao Brasil, como comprovam as ações conduzidas pela companhia aérea Varig e pela empresa de turismo Embratur.

O Itamaraty apoiava os artistas em função de seu sucesso na cena internacional, e não de aspectos relacionados à sua política interna. Assim, a diplomacia cultural afastou-se das repetidas políticas governamentais, defendendo no exterior uma imagem do País que era distante das representações predominantes na esfera nacional. Essa divergência foi particularmente nítida durante a ditadura militar, após a adoção do Ato Institucional (AI) nº 5, em dezembro de 1968, quando se endureceu o regime repressivo, especialmente nos meios culturais, forçando o exílio de vários artistas. No interior do País, a mensagem era clara: os músicos e cineastas – como Cacá Diegues, Nara Leão, Caetano Veloso, Chico Buarque, Elis Regina e Gilberto Gil – apareciam como "os principais agentes de um grupo de cantores e compositores de orientação filocomunista, atualmente em franca atividade nos meios culturais", exercendo ação nefasta sobre o público. Porém, no exterior, a situação estava longe de ser assim tão direta: o Itamaraty patrocinou artistas conhecidos por sua oposição ao regime, em razão de seu sucesso de público. O Ministério financiou, por exemplo, as noites brasileiras do Mercado Internacional de Edição Musical em Cannes entre 1966 e 1975, das quais participaram, entre outros, Edu Lobo, Chico Buarque e Gilberto Gil. Após esse período, o interesse pragmático e a vontade de melhor servir às aspirações econômicas do país asseguraram certa continuidade da diplomacia cultural brasileira, mantendo-a mais aberta às formas populares.

Ao longo das décadas de 1960 e 1970, os destinatários da política cultural do Itamaraty transformaram-se ao mesmo tempo que seus conteúdos. Anteriormente destinada aos países europeus e americanos, no início dos anos 1960 a diplomacia cultural brasileira abriu-se para o continente africano. A Política Externa Independente, lançada por Jânio Quadros em 1961, visava, dessa forma, desenvolver relações bilaterais com os novos Estados da África Ocidental e da África Meridional, destacando as afinidades étnicas e históricas que ligavam o Brasil à África. Suspensa momentaneamente após o golpe de 1964, essa política foi retomada pelo governo militar no início dos anos 1970 com a finalidade de assegurar os interesses econômicos do país no continente africano e de resistir à forte influência norte-americana.

A fim de ressaltar as "solidariedades naturais" entre as populações do Brasil e da África negra, o Itamaraty financiou diversas manifestações culturais. Após ter enviado uma notável delegação ao Festival Mundial de Artes Negras, o Ministério lançou, em março de 1974, um ambicioso "programa de cooperação cultural entre o Brasil e os países africanos" – em colaboração com o Ministério da Educação, o governo e a Universidade Federal da Bahia –, prevendo a criação de um Museu Afro-brasileiro em Salvador, o desenvolvimento de atividades de ensino e pesquisa sobre a cultura afro-brasileira, bem como a acolhida de estudantes bolsistas e professores africanos convidados. Se a África não se tornou a destinação privilegiada da diplomacia cultural brasileira nesse período – em função da prioridade orientada sobretudo para América Hispânica, Estados Unidos (EUA) e Europa –, essas iniciativas permitem observar uma diversificação crescente de espaços de interesses.

A diplomacia cultural é, pois, peça-chave para a consolidação do processo de inserção internacional do Brasil, uma vez que a própria construção da cultura, por meio do intercâmbio, é processo dialético e de apropriação recíproca de elementos simbólico-culturais realizados por povos em diversos territórios e espaços geográficos do mundo. De acordo com o *ranking The Soft Power 30*, divulgado pela consultoria britânica *Portland*, o Brasil estava, em 2019, na 26ª posição,

tendo subido três posições em relação a 2018. Já no *Global Soft Power Index*, o Brasil ocupava, em 2021, a 35ª posição; em 2022, o País subiu sete posições, ocupando o 28º lugar e liderando os países latino-americanos. O pilar mais forte do Brasil continua a ser o de Cultura e Herança.

Cultura e diplomacia sempre andaram lado a lado, na história brasileira: José Bonifácio e Alexandre de Gusmão, por exemplo, destacaram-se não só como grandes estadistas e diplomatas, mas também como representantes do cânone literário e científico do País. Já na República, o próprio Barão do Rio Branco, patrono da diplomacia brasileira, foi membro da Academia Brasileira de Letras (ABL). Ademais, foram diplomatas os escritores Antônio Houaiss, Vinícius de Moraes, Raul Bopp, João Cabral de Melo Neto e João Guimarães Rosa, que dá nome ao instituto. Contemporânea, Maria Martins também se destacou no âmbito do Itamaraty: conquanto não fosse diplomata, e sim casada com um, a escultora, pintora e escritora participou ativamente da articulação de mostras culturais com artistas estrangeiros, tendo sido amiga pessoal de figuras como Picasso, Mondrian, Chagall e Duchamp. Duas de suas esculturas adornam o Palácio do Itamaraty: "A Mulher e sua Sombra" e "Canto da Noite" – esta última fixada no jardim externo. Como nomes mais recentes, cumpre destacar a embaixadora e poeta Vera Pedrosa, o embaixador e pintor Sérgio Telles, o embaixador e escritor Alberto da Costa e Silva, o embaixador aposentado e escritor Edgard Telles Ribeiro e o ex-chanceler e músico, Antônio Patriota, além dos escritores e diplomatas João Almino (membro da ABL) Felipe Fortuna, Gustavo Pacheco e Alexandre Vidal Porto. Em suma: a relação entre diplomacia e cultura é verdadeiramente simbiótica.

Nas palavras – mais atuais do que nunca – de Antônio Houaiss, no prefácio do livro *Diplomacia Cultural: seu papel na Política Externa Brasileira*[2305], "na realidade, o campo potencial das relações diplomáticas culturais são as infinitas diferenças culturais", razão pela qual seres humanos "sendo (...) tão diferentes quanto o são entre si, são, porém, mais humanos do que o supõem, e mais irmãos do que o admitia certo tenebroso tempo histórico de que humanidade busca livrar-se".

[2305] De autoria do diplomata Edgard Telles e publicado pela Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG).

IV. Instituto Guimarães Rosa (IGR)

Desde 31 de março de 2022, quando foi efetivamente criado[2306], o Instituto Guimarães Rosa (IGR) passou a ser responsável pela coordenação, supervisão e gestão da diplomacia cultural e educacional brasileira. Naquele momento, inseriu-se na estrutura organizacional do Ministério das Relações Exteriores (MRE) como órgão de assessoria ao secretário-geral, subordinado, naquele momento, à Secretaria de Assuntos Consulares, Cooperação e Cultura. Com as mudanças introduzidas pelo chanceler Mauro Vieira, em janeiro de 2023, passou a fazer parte da Secretaria de Promoção Comercial, Ciência, Tecnologia, Inovação e Cultura.

O estabelecimento do IGR ocorreu por meio do Decreto nº 11.024, cujo Artigo 40 prevê que compete ao Instituto:

1) propor, em coordenação com os departamentos geográficos, diretrizes de política externa no âmbito das relações culturais e educacionais;
2) promover a língua portuguesa;
3) negociar acordos no âmbito das relações culturais e educacionais;
4) difundir externamente informações sobre a arte e a cultura brasileiras; e
5) divulgar o País no exterior.

O Decreto 11.357, que altera a estrutura do MRE, agregou-lhe a competência de coordenar a participação do Governo brasileiro em organismos e reuniões internacionais relativos a matéria de sua responsabilidade.

Ademais, desde abril de 2022, o IGR substituiu formalmente o antigo Departamento de Cultura e Educação (DCED). Essa renomeação objetivou conferir maior unidade às iniciativas culturais e educacionais do Itamaraty no exterior, reunindo a existente rede de centros culturais, leitorados e programas de intercâmbio cultural sob uma identidade comum. A transição do modelo de departamento para instituto tem ocorrido de forma gradual, sem implicar a criação de novas atribuições ou alterações normativas, geração de encargos ou providências relativas a novas instalações físicas para o IGR. Tampouco a natureza jurídica do IGR – análoga à do Instituto Rio Branco (IRBr) e da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) – difere daquela do antigo DCED.

O IGR foi criado como instrumento para o exercício de tradicional vertente da diplomacia brasileira: a promoção da cultura e da língua nacional no exterior, e a cooperação educacional com terceiros países. O nome do IGR foi dado em homenagem ao escritor e diplomata João Guimarães Rosa, não só por sua centralidade na literatura brasileira, mas também por ter desempenhado importante papel na difusão da cultura brasileira no mundo e no uso da cultura como instrumento diplomático. Em 1967, por exemplo, como chefe da Força Tarefa Cultural, Guimarães Rosa buscou impulsionar a modernização dos serviços culturais do Ministério, difundindo a língua portuguesa por meio de traduções e da divulgação de obras literárias de autores brasileiros no exterior.

O IGR alicerçou-se, inicialmente, em três pilares fundamentais, de modo que sua estrutura era organizada em três divisões:

1) Divisão de Temas Internacionais Culturais e de Língua Portuguesa (DCLP): pilar promoção da língua portuguesa: tem como uma de suas competências a administração de rede de ensino da língua portuguesa – não só como língua estrangeira, mas também como Língua de Herança – composta por 24 unidades no exterior, os antigos Centros Culturais

[2306] A criação do IGR foi anunciada em 2019, ainda na chancelaria de Ernesto Araújo.

do Brasil (CCBs) e distribuída por quase 40 países. Além disso, ela também é responsável pelo programa de leitorados, agora rebatizado como Leitores Guimarães Rosa.

2) Divisão de Ações de Promoção da Cultura Brasileira (DCULT): pilar promoção da cultura brasileira: é responsável pela cooperação cultural intergovernamental, pela assinatura de instrumentos e atos culturais bilaterais, por publicações e pela gestão de subsídios para atos e visitas bilaterais.
3) Divisão de Cooperação Educacional (DCE): cooperação educacional: tem como competências não só a promoção da cooperação educacional bilateral e a atualização das Diretrizes para Cooperação Educacional, mas também o apoio a programas de mobilidade e à internacionalização do ensino superior, além de redes alumni e o Revalida. Inserem-se em seu âmbito diversos programas coordenados com o CAPES e o CNPq, como os Programas de Estudante-Convênio de Graduação (PEC-G)[2307] e de Pós-Graduação (PEC-PG) – ferramentas que viabilizam a oferta de vagas gratuitas para graduação em IES brasileiras para estudantes de países com os quais o Brasil mantém acordo educacional, cultural ou científico-tecnológico. Também estão em seu escopo o Certificado de Proficiência em Língua Portuguesa para Estrangeiros (CELPE-Bras) e os programas de bolsas de estudo da OEA, da Agência Chilena de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AGCID) e da Marinha.

A partir de janeiro de 2023, recriou-se, subordinada ao IGR, a Divisão de Assuntos Multilaterais Culturais (DAMC), que efetivamente atuará na coordenação da participação do Governo brasileiro em organismos e reuniões internacionais relativos a matéria de sua responsabilidade, como, por exemplo, aquelas no seio da UNESCO.

Com a criação do IGR, o Brasil tem avançado seu processo de institucionalização da difusão da cultura brasileira no exterior, seguindo o exemplo pioneiro da França, cujo instituto de promoção cultural – a Aliança Francesa, fundada em 1883 – está presente, hoje, em 131 países, reunindo 490 mil alunos. Outro instituto análogo e anterior ao IGR é o Instituto Goethe, da Alemanha, fundado em 1951 e presente em mais de 90 países.

Com a mudança, a Rede Brasil Cultural (RBC) – presente em 44 países, em cinco continentes, e formada por vinte e quatro Centros Culturais (CCBs), quase 40 Leitorados e cinco Núcleos de Estudo – passou a inserir-se no escopo do IGR. Os CCBs são extensões de embaixadas em que se oferecem cursos de língua portuguesa, bem como de dança, música, culinária e artes plásticas. Existem hoje treze centros nas Américas, seis na África, três na Europa e dois no Oriente Médio. O Programa de Leitorado, recentemente renomeado "Leitorado Guimarães Rosa", completou 70 anos em 2023. Os Leitorados, ou Leitores, são professores universitários que atuam em instituições estrangeiras de ensino superior, nas quais promovem a língua e a cultura brasileiras. As vagas são oferecidas por meio de edital, publicado pelo Itamaraty e pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Uma pré-seleção dos candidatos, feita pela CAPES, é submetida às universidades estrangeiras, que escolhem o leitor. Ao longo dos 70 anos do programa, quase 400 leitores brasileiros desempenharam essas atividades, incluindo nomes como Sérgio Buarque de Holanda (Universidade de Roma), Álvaro Lins (Universidade de Lisboa) e Cyro dos Anjos (Universidade do México). Também integram a RBC cinco Núcleos de Estudos Brasileiros (NEBs), que funcionam em embaixadas e consulados na

[2307] O PEC-G, administrado conjuntamente pelos ministérios das Relações Exteriores e da Educação, oferece a estudantes estrangeiros a oportunidade de realizarem seus estudos de graduação em instituições de ensino superior brasileiras. Desde sua criação, em 1965, já contemplou mais de dez mil estudantes. No marco do programa, mais de cem instituições deverão receber esses estudantes a partir do primeiro semestre letivo de 2024.

Guiné Equatorial, na Guatemala, no Paquistão e no Uruguai. Os NEBs oferecem cursos de português e promovem atividades ligadas à cultura brasileira. Desde 2011, a Rede vem, ainda, auspiciando, em vinte e cinco países, atividades voltadas à comunidade brasileira no exterior, com o objetivo de impulsionar o estudo língua portuguesa como língua de herança.

Apesar de inicialmente previsto para setembro de 2022, no contexto da comemoração do Bicentenário da Independência[2308], o lançamento da marca do IGR foi realizado em dezembro de 2022. O atual diretor do IGR é o ministro Marco Antonio Nakata.

Em dezembro de 2023, o IGR assinou memorando de entendimento com a Organização de Estados Ibero-americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEI), para o desenvolvimento de atividades de cooperação.

[2308] O Itamaraty, sob coordenação de grupo de trabalho sobre o tema, foi responsável por atividades de relevância nas comemorações do Bicentenário da Independência. No Brasil, houve, por exemplo, o traslado temporário do coração de D. Pedro I e a realização da exposição "Brasil 200 anos: percursos da diplomacia brasileira". No exterior, foram realizados mais de 200 eventos comemorativos entre 2021 e 2022 pela rede de postos.

6.15. Cooperação técnica, humanitária e esportiva

I. Cooperação técnica internacional

a) Cooperação internacional

O conceito de cooperação internacional remonta à Guerra Fria, quando projetos de assistência ao desenvolvimento foram utilizados por Estados Unidos (EUA) e União Soviética (URSS) para ampliar suas respectivas influências em países do "Terceiro Mundo" – predominando a cooperação Norte-Sul, portanto. Nos anos 1950 e 1960, surgiram instituições que centralizaram a provisão de ajuda oficial e assistência; já nos anos 1970, ganharam maior destaque as iniciativas de cooperação de tipo Sul-Sul, com a problematização do conceito de dependência. As crises econômicas dos anos 1980 e o neoliberalismo econômico característico do período reduziram os fluxos de ajuda internacional, mas, a partir de 1990, a cooperação voltou a ganhar fôlego, assumindo dimensão não só política e econômica, mas também ambiental, associando-se à noção de "desenvolvimento sustentável". Hoje, portanto, há relação direta entre a cooperação internacional para o desenvolvimento e a Agenda 2030 no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), composta por 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 metas.

Segundo o Observatório da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (OCID)[2309], o conceito pode ser definido com base em seus próprios termos. Cooperação "é uma relação de interação e troca entre dois ou mais entes parceiros. A interação acontece seja pelas diferenças e semelhanças entre os atores. As trocas podem ser materiais ou imateriais, que ocorrem a partir da percepção de sua potencial importância para os atores envolvidos". A cooperação internacional "é uma vertente das relações internacionais. Os agentes envolvidos podem ser públicos ou privados: Estados, entes subnacionais, organizações internacionais, intergovernamentais, empresas, instituições filantrópicas e outros atores da sociedade civil". A cooperação internacional "tem o propósito de promover o desenvolvimento socioeconômico ambientalmente sustentável. Os mecanismos e práticas da cooperação internacional devem proporcionar os meios, capacidades e conhecimento necessários para a superação das causas estruturais da pobreza. A promoção melhoria permanente dos níveis de desenvolvimento econômico, social e cultural, de forma justa, pacífica, equilibrada e sustentável dos países em desenvolvimento que envolve o esforço comum de atores públicos e privados".

b) Cooperação técnica entre países em desenvolvimento (CTPD)

É possível apontar como antecedente à cooperação técnica entre países em desenvolvimento (CTPD) a Conferência de Bandung, em 1955, ou a criação da Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (UNIDO, na sigla em inglês), em 1966. Em 1972, a Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) criou um Grupo de Trabalho sobre Cooperação Técnica entre os Países em Desenvolvimento (CTPD) para integrar plenamente a modalidade no Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), criado em 1965.

[2309] O OCID é uma iniciativa do Brasil com o objetivo de disponibilizar uma plataforma de informações sobre à Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) do público em geral. O observatório foi construído como uma parceria entre a ABC, e o Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT), do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. Os dados podem ser acessados em: https://ocid.ibict.br/.

Como elucidado em documento de 1995 sobre as novas diretrizes para a cooperação técnica entre países em desenvolvimento, entre 1973 e 1977, a AGNU adotou uma série de resoluções (no espírito e no contexto dos debates por uma Nova Ordem Econômica Internacional – NOEI) convidando a comunidade internacional em geral e o sistema das Nações Unidas a assistir os países em desenvolvimento em seus esforços para aumentar os intercâmbios técnicos entre si. Em 1974, a AGNU endossou "a criação de uma unidade especial dentro do PNUD para promover a cooperação técnica entre os países em desenvolvimento" (transformado em 2012 em Escritório das Nações Unidas para a Cooperação Sul-Sul).

Esse estímulo de apoio aos países em desenvolvimento culminou na Conferência das Nações Unidas sobre a Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento, realizada em Buenos Aires, em 1978. A Conferência adotou o Plano de Ação de Buenos Aires (PABA), que estabeleceu "um quadro conceitual e operacional abrangente para a promoção da CTPD" e foi endossado pela AGNU na Resolução 33/134. Buenos Aires foi a primeira tentativa de organizar e institucionalizar a Cooperação Sul-Sul (CSS) no âmbito das Nações Unidas e estabeleceu o marco para discussões sobre o conceito de modalidade. A esse respeito, vale a pena destacar alguns pontos levantados no PABA. Em primeiro lugar, o documento descreve a CTPD como um processo multidimensional que "pode ser unilateral ou bilateral em seu escopo, e de caráter sub-regional, regional ou inter-regional". Em segundo lugar, "a CTPD não é nem um fim em si mesmo nem um substituto da cooperação técnica com os países desenvolvidos". Terceiro, a partilha e a replicação das melhores práticas foram vistas como um meio para promover o desenvolvimento. Por fim, o documento também menciona que a CTPD deve basear-se nos princípios de respeito a "soberania nacional, independência econômica, direitos iguais e a não interferência nos assuntos internos das nações". Como em Bandung, esses princípios fundamentais do PABA estabeleceram a atual estrutura da CSS. Sob esse aspecto, deve-se destacar uma distinção entre elas: embora a CTPD seja uma precursora da CSS, a cooperação técnica é somente uma das modalidades que se enquadra no escopo da CSS.

Originalmente, conforme indicado no PABA, a revisão intergovernamental geral de sua implementação foi confiada a uma reunião de alto nível de representantes de todos os países participantes do PNUD. Essa reunião foi chamada de Comitê de Alto Nível (HLC, *High Level Committee*) para a Revisão da Cooperação Técnica para Países em Desenvolvimento, em 1980. Por meio da Resolução 58/220, de 23 de dezembro de 2003, a AGNU decidiu renomeá-la Comitê de Alto Nível sobre Cooperação Sul-Sul. O HLC reúne-se a cada dois anos, para realizar uma revisão intergovernamental geral da CSS no sistema de desenvolvimento das Nações Unidas.

c) Cooperação Sul-Sul (CSS)

Em 2009, foi realizada a Conferência de Alto Nível das Nações Unidas sobre a Cooperação Sul-Sul, em Nairóbi, com foco no fortalecimento do sistema das Nações Unidas no apoio à CSS e à cooperação triangular, além da identificação de complementariedades, especificidades, desafios e oportunidades da CSS e da cooperação triangular. O documento final da Conferência incentiva o sistema ONU e invoca os Estados-Membros a apoiar a implementação da CSS e da cooperação triangular.

Ademais, ele contém a seguinte definição operacional da CSS: "A Cooperação Sul-Sul é um esforço mútuo dos povos e países do Hemisfério Sul, que nasceu de experiências e afinidades compartilhadas, fundamentada em seus objetivos e solidariedade comuns, guiada pelos princípios, *inter alia*, de respeito à soberania e propriedade nacionais, e livre de quaisquer condicionalidades.

A Cooperação Sul-Sul não deve ser vista como uma ajuda oficial ao desenvolvimento. É uma parceria entre iguais baseada na solidariedade (A/RES/64/222, anexo, par. 18).”

O documento de Nairóbi estabeleceu seis princípios orientadores comuns da CSS:

1) respeito à soberania nacional;
2) apropriação e independência nacionais;
3) igualdade;
4) não condicionalidade (em especial financeira, o que não significa ausência de contrapartidas técnicas);
5) não interferência nos assuntos domésticos; e
6) benefício mútuo.

Ademais, segundo o documento, é possível sintetizar oito elementos que deveriam informar as práticas da CSS:

1) objetivos comuns e solidariedade;
2) participação de múltiplos agentes;
3) bem-estar nacional;
4) promoção da autonomia nacional e coletiva;
5) objetivos de desenvolvimento acordados internacionalmente;
6) alinhamento às prioridades de desenvolvimento nacionais;
7) desenvolvimento de capacidades; e
8) compartilhamento de conhecimentos.

O Brasil ainda adota princípios orientadores adicionais para a CSS, como horizontalidade, participação/governança conjunta, atenção às necessidades locais, adaptação à realidade local, impacto multinível, desvinculação de interesses comerciais, não indiferença, universalidade, neutralidade e cooperação orientada pela demanda.

d) Segunda Conferência de Alto Nível das Nações Unidas sobre Cooperação Sul-Sul e Triangular (PABA+40), 2019

Em março de 2019, foi realizada a Segunda Conferência de Alto Nível das Nações Unidas sobre Cooperação Sul-Sul e Triangular (PABA+40). A conferência inseriu-se no contexto global de colaboração entre países em desenvolvimento nos âmbitos mais variados, como políticos, econômicos, sociais, culturais, ambientais e tecnológicos. Tendo como tema “O papel da cooperação Sul-Sul e a implementação da Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável: desafios e oportunidades”, a Conferência deixou evidente que o objetivo do encontro era colaborar, por meio da Cooperação Sul-Sul, para a implementação da Agenda 2030.

Em seu documento final, o PABA+40, reafirmam-se os termos da Conferência de 1978 e de suas sucessoras, como Nairóbi. Enfatiza-se a sustentabilidade da dívida dos países em desenvolvimento, para não ameaçar o cumprimento dos ODS; apela-se à cooperação triangular, incluindo apoio dos países desenvolvidos; instou-se à mobilização de novos recursos de fontes alternativas, incluindo o setor privado. No PABA-40, o sistema de desenvolvimento das Nações Unidas foi instado a melhorar a assistência aos países em desenvolvimento na busca de possíveis parceiros de cooperação em áreas estratégicas alinhadas às políticas nacionais de desenvolvimento e a continuar apoiando organizações regionais e sub-regionais na promoção de práticas de desenvolvimento sustentável.

Entre as conclusões e recomendações constantes no documento final está o reconhecimento de que a CSS se intensificou de forma significativa. A CSS alcançou destacado nível de

institucionalização, com a promoção de maior participação de agentes nacionais e internacionais, fomento à integração regional e fortalecimento de sua contribuição ao desenvolvimento sustentável em suas três dimensões e diversas temáticas, como agricultura, saúde e meio ambiente. Essa forma de cooperação é fundamental para reforçar capacidades produtivas dos países em desenvolvimento, com repercussões positivas nos fluxos comerciais e financeiros, nas capacidades tecnológicas e no crescimento econômico. O documento recomenda, ainda, aos países e ao sistema de desenvolvimento das Nações Unidas investir no aperfeiçoamento da CSS no contexto da implementação da Agenda 2030.

II. Brasil e a cooperação internacional

a) Agência Brasileira de Cooperação

A Agência Brasileira de Cooperação (ABC) foi criada em 1987. Em março daquele ano, por meio do Decreto nº 94.159, a competência da Secretaria de Cooperação Econômica e Técnica Internacional (SUBIN) do Ministério do Planejamento relacionada com a promoção de negociações bilaterais e multilaterais, para efeito de colaboração externa com o País, no tocante a comércio e a cooperação técnico-científica, foi transferida para o Ministério das Relações Exteriores. Em 25 de setembro de 1987, o Decreto nº 94.973 estabeleceu o Estatuto da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), conforme previa o Artigo 6º do Decreto nº 69.553, que institui a FUNAG. O Artigo 2º desse estatuto dispunha que: "para consecução de seus objetivos, integrará a estrutura da FUNAG a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), dotada de autonomia financeira". O Estatuto de 1987 estabelecia, no Artigo 30, que caberia à ABC operar programas de cooperação técnica em todas as áreas do conhecimento, entre o Brasil e outros países e organismos internacionais, nos termos da política externa brasileira. Do ponto de vista institucional, o Artigo 33 afirmava que o diretor executivo da ABC "será o Chefe do Departamento de Cooperação Científica, Técnica e Tecnológica do Ministério das Relações Exteriores".

O anúncio da criação da ABC foi feito pelo presidente José Sarney meses antes de sua fundação efetiva: "A primazia que o Brasil concede às relações Sul-Sul levou-me a decidir estabelecer, a curtíssimo prazo, a Agência Brasileira de Cooperação – ABC. Esta instituição, que deverá funcionar no âmbito do Ministério das Relações Exteriores, buscará dar melhor operacionalidade e rapidez às nossas ações de cooperação técnica, coordenando adequadamente esforços e definindo atividades e projetos de cooperação internacional prestada por instituições brasileiras. Não devemos visar a estabelecer ambiciosos programas de ajuda externa, à semelhança dos que praticam os países industrializados. Nosso País não possui os meios para tanto. Realista e desejável é, sim, compartilhar com nossos irmãos da América Latina, do Caribe, da África, do Oriente próximo e da Ásia, as experiências bem-sucedidas e os avanços que os brasileiros obtiveram em setores como a pesquisa agrícola, a formação técnico-profissional, o desenvolvimento de fontes renováveis de energia, o combate às moléstias tropicais – sem excluir as tecnologias de ponta, onde existir capacidade de absorção. Assim poderemos dar uma contribuição que seja eficaz para a promoção do desenvolvimento socioeconômico dos países amigos, além de compatível com os recursos de que dispomos".

Tratava-se de contexto de renovação de credenciais brasileiras, ao mesmo tempo que havia tensões com relação a um dos parceiros de cooperação tradicional, os Estados Unidos (EUA). A criação da ABC coincide, ainda, com "o período histórico da redemocratização e da consolidação dos princípios consagrados na Constituição Federal de 1988. O Artigo 4º, inciso IX, da Constituição Federal manifesta que 'a República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais', entre outros, pelo princípio da 'cooperação entre os povos para o progresso da humanidade'. Esse é o marco maior da cooperação internacional brasileira".

A ABC, primeira agência de país em desenvolvimento voltada exclusivamente à promoção da cooperação internacional, substituiu a antiga estrutura interministerial e significou uma retomada por parte do Itamaraty de seu papel central na agenda de cooperação técnica internacional, não apenas prestada, mas também a cooperação bilateral e multilateral recebida. A ABC atua tanto para gerir a cooperação técnica recebida pelo País como aquela em que o Brasil é

parceiro prestador. Desde sua criação, foram implementadas cerca de oito mil iniciativas ou projetos de cooperação.

Foi criado, na década de 1990, o Fundo Brasileiro de Cooperação (FBC), com a finalidade de financiar ações de cooperação solidária para o desenvolvimento entre o Brasil e os Estados-membros da Organização dos Estados Americanos (OEA). Entre 1995 e 1998, pensou-se em reformar a ABC, transformando-a em uma agência executiva, mas essa reforma não foi levada adiante. Por meio do Decreto nº 2.070, de 13 de novembro de 1996, a ABC deixou de estar vinculada à FUNAG e passou a fazer parte da Secretaria-Geral de Relações Exteriores do Ministério das Relações Exteriores. Em 1997, com a edição do Decreto nº 2.246, a ABC foi mantida vinculada à estrutura do Itamaraty.

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) teve participação decisiva na criação e consolidação da ABC. A entidade assumiu funções operacionais referentes à contratação temporária de colaboradores, formação e capacitação dos funcionários da Agência, além de auxiliar na metodologia e implementação das ações brasileiras de cooperação técnica entre países em desenvolvimento (CTPD). Foi período de reestruturação administrativa da Agência. A nova estrutura regimental do Ministério definida pelo Decreto nº 5.032 de 2004 não alteraria a posição institucional da ABC, mas removeria sua competência para administrar recursos financeiros nacionais e internacionais alocados a projetos e atividades de cooperação para o desenvolvimento por ela coordenados. A ABC também passou a estar vinculada a nova Subsecretaria-Geral de Cooperação e Comunidades Brasileiras no Exterior. Tratava-se de nítido esforço do Itamaraty no sentido de inserir a ABC em sua estrutura funcional com relevância para a agenda da cooperação técnica internacional. Em dezembro de 2006, tentou-se reestruturar o organograma da ABC em torno de onze coordenadorias temáticas (e não mais geográficas), a partir do mapeamento das atividades implementadas: agropecuária, energia e biocombustíveis, meio ambiente, tecnologia da informação e governança eletrônica, defesa civil, urbanismo, transporte, saúde, desenvolvimento social e educação profissional. Essa reforma, no entanto, não chegou a se tornar realidade no quotidiano das coordenações da ABC.

Ressaltam-se três principais mudanças institucionais implementadas no âmbito da ABC nos primeiros anos do século XXI:

1) a realização de concursos públicos para quadros da agência, em 2003 e 2004, substituindo o pessoal contratado por meio do PNUD[2310];
2) a criação de Núcleos de Cooperação Técnica (NCTs) em certas embaixadas brasileiras;
3) a disponibilização por parte de agências implementadoras da CTPD brasileira de servidores públicos, a exemplo do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) no Timor-Leste, da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) em Gana e da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) em Moçambique, a fim de atuarem diretamente em campo por meio de missões de longa duração.

Conforme recorda Milani, entre 2008 e 2012, houve tentativa de transformar a ABC, então sob a direção de Marco Farani, em uma autarquia ligada ao Itamaraty, para dotar a agência de maior autonomia administrativa e financeira, inclusive com a criação de uma carreira de agente de

[2310] Em 1990, com apoio do PNUD, foi criada a Unidade de Administração de Projetos (UAP), que é incorporada ao Ministério das Relações Exteriores em 2001. De 1990 a 2003, o quadro de funcionários da ABC era oriundo da UAP, que eram contratados e treinados por meio de programa de capacitação do PNUD. Em 2001, o Ministério Público do Trabalho ajuizou ação contra a União exigindo a contratação de funcionários da UAP-ABC por meio de concurso público, uma vez que se tratava de órgãos públicos. Em 2002, a União celebra um termo de ajustamento de conduta (TAC) com o compromisso de realizar concurso público, enquanto o Ministério Público do Trabalho concedeu um período de transição para evitar a interrupção dos programas de cooperação.

cooperação não vinculada às demais carreiras ao serviço exterior, sem, entretanto, desvincular a agenda de cooperação da política externa. Apesar do apoio do governo Lula à iniciativa, a reforma não avançou. Isso não significou refluxo da cooperação internacional brasileira, que passou a atender 94 países em 2012, comparados aos 43 países atendidos em 2008. Exemplos disso são o Acordo-Quadro de Cooperação Sul-Sul, entre o Brasil e PNUD, assinado em 2010; o Centro de Excelência do Programa Mundial de Alimentos criado em Brasília, em 2011; e o projeto para desenvolvimento da cotonicultura com o "*Cotton-4*[2311]*+Togo*", negociado com os países da África ocidental, em 2012. A cooperação com países desenvolvidos também avançou, com destaque para iniciativas com a Alemanha e o Japão.

No contexto da crise financeira mundial de 2011 e de constantes déficits orçamentários, a gestão do embaixador Fernando Abreu, de 2012 a 2015, buscou o equilíbrio orçamentário e financeiro da Cooperação Sul-Sul (CSS) sem descuidar da demanda crescente por cooperação de países parceiros. Apesar das restrições orçamentárias da ABC, a carteira de cooperação trilateral cresceu devido às contribuições de outros ministérios, que passaram a se envolver nas iniciativas da agência. Administrativamente, Abreu reduziu a quantidade consultores temporários de 93 para 46 e implementou ações de planejamento estratégico com os funcionários da ABC. No desenho dos programas de cooperação, o Brasil passou a adotar uma "contabilidade mais realista" na relação com países latino-americanos, passando a compartilhar os custos da cooperação técnica, uma vez que esses parceiros e o País apresentavam perfis socioeconômicos semelhantes. Com essas medidas, a ABC conseguiu reduzir seu déficit orçamentário, porém a agência sofreu com reversão de expectativas em relação à agenda de cooperação externa do governo Dilma Rousseff. Nesse período, chegou a ser aventada a possibilidade de desvincular a ABC do Itamaraty, porém essa iniciativa não prosperou. Em 2016, a ABC absorveu as atribuições de cooperação humanitária da extinta CGFOME. Em 2022, absorveu a cooperação esportiva da extinta CGCE.

De acordo com o mais recente decreto de estrutura do Ministério das Relações Exteriores (Decreto nº 11.357/2023), "à Agência Brasileira de Cooperação planejar, coordenar, negociar, aprovar, executar, acompanhar e avaliar, no âmbito nacional, programas, projetos e atividades de cooperação humanitária e técnica para o desenvolvimento em todas as áreas do conhecimento, do País para o exterior e do exterior para o País, sob os formatos bilateral, trilateral ou multilateral". Atualmente, a ABC está vinculada diretamente à Secretaria-Geral, não mais à Secretaria de Assuntos Consulares, Cooperação e Cultura, como era em 2022, ou à Secretaria de Comércio Exterior e Assuntos Econômicos, como era entre 2019 e início de 2022. Essas progressivas alterações recentes não apenas reforçam a centralidade da ABC para a política externa brasileira, colocando-a sob a supervisão direta da Secretaria-Geral, como reforça a ideia de que a cooperação tem como foco as relações interpessoais entre os povos e os cidadãos (*people to people*), diferente de entendimento do início do governo Bolsonaro de que os ganhos estratégicos e de projeção propiciados pela cooperação podem ser mais bem apreendidos se conjugados com os benefícios econômico-comerciais indiretos subjacentes.

Em outubro de 2023, foi realizada reunião interministerial para discussão de projeto de lei sobre cooperação internacional para o desenvolvimento, que será levado ao Congresso Nacional. A proposta, elaborada pelo Itamaraty, por meio da ABC, receberá contribuições dos ministérios pertinentes.

[2311] Benim, Burkina Faso, Chade e Mali.

b) Vertentes de cooperação técnica

De acordo com a ABC, "a cooperação técnica no Brasil é desenvolvida segundo duas vertentes: a cooperação do exterior para o Brasil e a cooperação do Brasil para o exterior. (...) A cooperação técnica do Brasil para o exterior, comumente chamada de Cooperação Sul-Sul (CSS), desenvolve-se em resposta a demandas recebidas de governos estrangeiros, por canais bilaterais ou via organismos internacionais com os quais a ABC mantenha programas de cooperação trilateral. Nessa vertente, as iniciativas podem ser bilaterais, trilaterais ou com blocos de países. A ABC acumula a realização de mais de 3.000 projetos de CSS, em pelo menos 108 países da África, América Latina, Ásia, Caribe, Europa e Oceania, com a participação de mais de 120 instituições brasileiras reconhecidas por sua excelência técnica ou experiência comprovada em soluções para o desenvolvimento econômico e social. A Agência também opera por meio de alianças estratégicas com países desenvolvidos, além de parcerias com 45 organismos internacionais e blocos de países. A cooperação técnica do Brasil para o exterior se vale da capacidade instalada de instituições nacionais especializadas, sem necessidade de recorrer à mobilização de vultosos recursos financeiros para que seja implementada".

De acordo com a própria ABC, "atualmente, o Brasil presta cooperação técnica mediante as modalidades de cooperação Sul-Sul; pelo inovador formato de cooperação trilateral com países desenvolvidos ou organismos internacionais em benefício de terceiros países; e também mediante ações de cooperação no sentido Sul-Norte, especialmente em áreas de reconhecida excelência brasileira. Nossos vizinhos da América Latina e Caribe e os países de língua portuguesa – do continente africano, além do distante Timor-Leste – são os principais destinatários da cooperação técnica brasileira, embora não sejam os únicos, o que reflete a identidade entre o mapa da cooperação técnica e a bússola da política externa brasileira". A Cooperação Sul-Sul (CSS) *strictu sensu* pode, ainda, ser prestada em parceria com um ou mais países em desenvolvimento, por meio (inter-regional) ou não (plurilateral) de blocos de países, como o Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS), a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) ou o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL).

Também de acordo com o Itamaraty, "a cooperação técnica do exterior para o Brasil constitui importante instrumento para o desenvolvimento nacional, auxiliando o País a promover mudanças estruturais, com a capacitação de instituições dos três níveis da federação, via compartilhamento de tecnologia e conhecimento ainda não dominados pelas entidades nacionais. A cooperação do exterior para o Brasil, que já acumula mais de cinco mil iniciativas, atua em duas modalidades: multilateral e bilateral. A primeira ocorre com um organismo internacional, enquanto a segunda, com um país desenvolvido". Já seria possível pensar em uma terceira forma de cooperação técnica do exterior para o Brasil: projetos de cooperação Sul-Sul em que o País é o principal beneficiário.

A ABC recorda, ainda, a existência da "cooperação descentralizada", que é aquela realizada com estados e municípios brasileiros. "Por meio da ABC, o governo federal mantém contatos regulares com as entidades federadas, com o objetivo de criar instrumentos que apoiem essa modalidade de cooperação, facilitando a interlocução e a troca de informações. Essa modalidade de cooperação técnica visa, igualmente, ao compartilhamento de conhecimentos e práticas exitosas entre instituições públicas de unidades federativas brasileiras e instituições públicas de unidades federativas de países parceiros."

"No cumprimento de suas atribuições institucionais, a ABC publica manuais técnicos e mantém sistemas de informação para fins de registro e monitoramento de programas de cooperação

com governos estrangeiros e organismos internacionais. Esse trabalho envolve parcerias institucionais com órgãos como o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e o Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT). Os manuais técnicos e sistemas de informação constituem diretrizes e subsídios muito relevantes para que as entidades nacionais cooperantes estruturem adequadamente as propostas de projetos de cooperação e se habilitem a acompanhar sua implementação."

c) Iniciativas de cooperação técnica na área de segurança alimentar e erradicação da fome

É interessante destacar a existência de diversos projetos em curso da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO, na sigla em inglês) no Brasil (como o Apoio ao aprimoramento e à consolidação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional) e, desde 2008, em parceria com o Brasil para benefício de terceiros países (como o Apoio às Estratégias Nacionais e Sub-regionais de Segurança Alimentar e Nutricional e de superação da pobreza nos países da América Latina e Caribe; o Fortalecimento dos Programas de Alimentação Escolar no âmbito da Iniciativa América Latina e Caribe Sem Fome 2025; a Rede de Aquicultura para as Américas; e o Fortalecimento do Setor Algodoeiro por meio da Cooperação Sul-Sul). Em 2005, foi assinado um memorando de entendimento para ações pontuais entre o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e a FAO, com o objetivo de apoiar a criação de programas de alimentação escolar no Haiti, Cabo Verde, Angola, Moçambique, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste. A assistência técnica brasileira envolveu o envio de diferentes profissionais da área a esses países.

Ainda na área de erradicação da fome, destacam-se também projetos da Embrapa, no âmbito de cooperação bilateral ou trilateral, em países da América Latina, do Caribe e da África e da CPLP, nas mais diferentes modalidades, que, embora com foco em agricultura, também contribuem para a promoção da segurança alimentar. Entre esses projetos estão, a revitalização da cadeia produtiva do algodão de países africanos, a reestruturação do sistema de pesquisa agrícola e de infraestruturas, o desenvolvimento de estratégia de inovação agrícola e as Plataformas África-Brasil e América Latina-Brasil de Inovação Agropecuária. A Embrapa, que chegou a ter escritórios em Caracas, no Panamá e em Acra, conta atualmente com uma rede de laboratórios virtuais. O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) atuam também na cooperação técnica internacional, capacitando instituições de países em menor estágio de desenvolvimento e participando na Organização Interamericana de Mercados de Alimentos (Oima) e no Instituto Interamericano de Cooperação para Agricultura (IICA).

Em 2008, o Brasil, por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), passou a trabalhar com o Programa Mundial de Alimentos (PMA ou WFP, na sigla em inglês) por meio de um fundo fiduciário para apoiar o esforço do Programa para expandir e melhorar as ações de alimentação escolar existentes nos países demandantes ou para implementar novas ações nacionais sustentáveis por meio do desenvolvimento de capacidades nacionais em estados selecionados instrumentalizadas pela cooperação Sul-Sul e trilateral. Com o PMA, o Brasil também atua na vertente de cooperação humanitária (a Conab, por intermédio da ABC, executa operações de doação internacional de alimentos, como iniciativas com Espanha e Andorra em benefício de países africanos ou recentemente em apoio ao Líbano).

Em 2011, nasceu o WFP Centro de Excelência contra a Fome Brasil, um *hub* global de diálogo para formação de políticas públicas, aprendizagem, desenvolvimento de capacidades e

assistência técnica Sul-Sul para promoção de ações. O escritório sediado em Brasília apoia governos na África, na Ásia e na América Latina no desenvolvimento de soluções sustentáveis, programas e políticas públicas contra a fome que sejam geridas por governos nacionais. O maior objetivo do Centro de Excelência é aproximar países que enfrentam desafios similares nas áreas de segurança alimentar e nutricional, com foco especial em programas de compra local para alimentação escolar ligados à agricultura familiar e à nutrição. Remota e presencialmente, fortalece de forma contínua as capacidades governamentais de diversos países para mudar a vida das pessoas e erradicar a fome. Atua nas áreas de alimentação escolar (o Brasil tem reconhecida *expertise* internacional na área: o Programa Nacional de Alimentação Escolar é de 1955), nutrição, desenvolvimento social, agricultura familiar, agricultura comercial com impacto social, fortalecimento de capacidades e pesquisa. Entre os resultados de sua atuação estão: desde o seu lançamento oficial, até novembro de 2016, o centro havia recebido um total de 48 missões de 38 diferentes países; há trinta países se beneficiando de assistência técnica contínua do WFP Centro de Excelência contra a Fome Brasil; 18 países desenvolvendo políticas nacionais de alimentação escolar; 100% dos parceiros consideram que as atividades de fortalecimento de capacidades e troca de experiências do WFP– Centro de Excelência contra a Fome Brasil foram relevantes e responderam às suas necessidades; 52% dos países apoiados pelo consideram que o Centro de Excelência é o principal parceiro para cooperação Sul-Sul e alimentação escolar; o WFP Centro de Excelência está presente em 37% dos Planos Estratégicos de Países do PMA para fortalecimento de capacidades, assistência técnica e cooperação Sul-Sul.

Em setembro de 2023, em cerimônia realizada no Palácio Itamaraty, o DG-FAO e o chanceler Mauro Vieira assinaram carta de intenções para a criação de um Centro Brasil-FAO para a cooperação Sul-Sul trilateral. Inspirado na trajetória e legado de Josué de Castro, notório intelectual e ativista pioneiro contra a fome, o Centro Josué de Castro terá por objetivo promover, em nível global, a segurança alimentar e nutricional e os sistemas agrícolas sustentáveis.

Em dezembro de 2023, foi realizado na Embaixada do Brasil em Roma o *workshop* “Estratégia Conjunta de Cooperação Sul-Sul Trilateral (CSST)”, para elaboração conjunta de uma estratégia de atuação coordenada em iniciativas de CSS entre o governo do Brasil e três agências da ONU baseadas em Roma: o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA), a FAO e o PMA. O *workshop* foi uma oportunidade para as agências onusianas compreenderem o modelo brasileiro da CSST, bem como compartilhar informações sobre suas operações, alinhar o entendimento sobre a forma de atuação de cada uma na CSS e discutir suas vantagens comparativas. As instituições também começaram a esboçar uma iniciativa para atuação conjunta e coordenada em futuros projetos na área de alimentação escolar vinculada à agricultura familiar. Esse esforço conjunto tem potencial para uma colaboração adicional em 2024, culminando em um programa conjunto de CSST entre as agências e o Brasil.

d) Relatório Cooperação Brasileira Para o Desenvolvimento Internacional (COBRADI) 2019-2020

A Pesquisa COBRADI é a única pesquisa do governo brasileiro que levanta dados sobre a cooperação brasileira com outros países, com foco no avanço dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030. Desde 2010, o IPEA, em parceria com o MRE e a ABC, desenvolveu metodologia própria de pesquisa, envolvendo diversas instituições públicas federais engajadas em iniciativas de cooperação internacional. O principal objetivo é coletar e analisar os dados relativos às principais atividades, aos projetos e aos programas de diversos órgãos do

governo federal com outros países e agências multilaterais, num esforço de quantificação e sistematização da cooperação internacional prestada e recebida pelo Brasil. Assim, identificam-se quantas são as iniciativas de cooperação internacional e quanto o País gasta com esse tipo de projeto e de programas de cooperação. Já foram elaborados cinco relatórios, sempre de escopo federal.

A edição lançada em 2021, intitulada "COBRADI 2019-2020: Cooperação Internacional em Tempos de Pandemia", deu especial atenção aos impactos do contexto pandêmico no andamento, na oferta e no recebimento de projetos de cooperação do Brasil. A edição 2019-2020 introduz três novidades:

1) Adota ajuste metodológico à metodologia da Quantificação Total do Apoio Oficial ao Desenvolvimento Sustentável (TOSSD, na sigla em inglês) da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE);
2) Quantifica a cooperação internacional durante a pandemia; e
3) Apresenta análise dos efeitos da pandemia sobre a atividade de cooperação internacional do Brasil.

Das 123 unidades de cooperação existentes no âmbito federal, cerca de 50% responderam à consulta realizada pelo IPEA.

i. Metodologia TOSSD da OCDE

No âmbito da OCDE, o conceito de Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD), definido pelo Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (DAC), designa a ajuda governamental que promove e tem como objetivos o desenvolvimento econômico e o bem-estar social dos países em desenvolvimento. Para a organização, o envio de recursos públicos, financiamentos pelo setor privado, remessas e parcerias público-privadas são mecanismos importantes de cooperação. O DAC estabelece, ainda, critérios básicos de avaliação da cooperação para o desenvolvimento: relevância, coerência, efetividade, impacto e sustentabilidade. Com base nestes, foi elaborado um padrão internacional de quantificação dos volumes empregados no avanço da Agenda 2030: a TOSSD[2312].

ii. Cooperação recebida pelo Brasil

Em sua busca por melhorar a atuação de instituições públicas brasileiras e aumentar o senso de aproximação da sociedade em relação às políticas públicas nacionais, o Brasil beneficia-se da prestação de cooperação bilateral ou multilateral por meio de assessoria técnica ou consultoria especializada, capacitações individuais, aquisição de bens, materiais, equipamentos.

iii. Cooperação prestada pelo Brasil

O foco do relatório é a cooperação prestada pelo Brasil, que corresponde à adaptação de soluções desenvolvidas no Brasil a contextos similares de países em desenvolvimento. Segundo o relatório, esta pode ocorrer por meio de três modalidades:

1) Bilateral: Brasil com outro país;

[2312] O *Total Official Support for Sustainable Development* (TOSSD) é um padrão internacional para mensuração dos recursos despendidos para o desenvolvimento sustentável em países em desenvolvimento. Foi elaborado pela OCDE e vem sendo adotado pela COBRADI.

2) Trilateral: entre o Brasil e dois países em desenvolvimento; entre o Brasil, um país desenvolvido e um país em desenvolvimento; entre o Brasil, um organismo internacional e um país em desenvolvimento;
3) Descentralizada: entre entes subnacionais do Brasil e entes subnacionais de um país em desenvolvimento ou desenvolvido, ou outras conformações.

No biênio 2019-2020, o governo federal despendeu R$ 4,3 bilhões com a Cooperação Internacional Brasileira para o Desenvolvimento (incluindo gastos com missões técnicas, pagamento de professores para ministrar cursos, diárias, passagens etc.). Entre 2019 e 2020, houve redução significativa de gastos (queda de cerca de 46%): os gastos de 2019 representaram quase dois terços do biênio.

Gastos do governo federal com a cooperação internacional por modalidade (EM R$ mil)

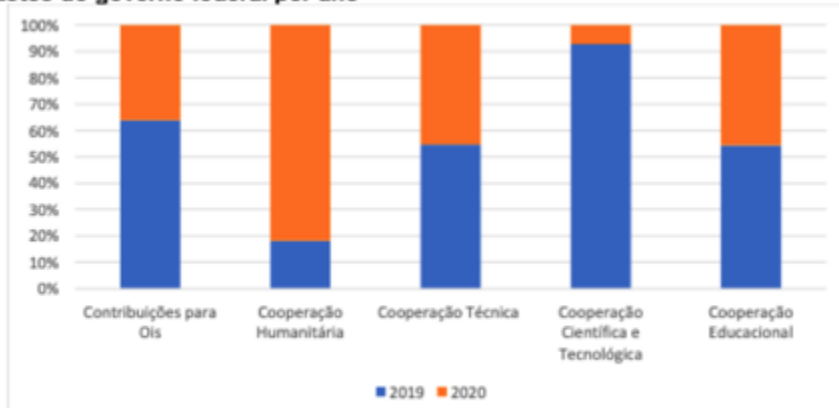
Modalidade de Cooperação	2019	2020	Total
Contribuições para OIs	2.604.298	1.467.011	**4.071.309**
Cooperação Humanitária	20.770	93.611	**114.381**
Cooperação Técnica	62.973	52.977	**115.951**
Cooperação Científica e Tecnológica	31.411	2.412	**33.823**
Cooperação Educacional	9.762	8.082	**17.846**
Total	**2.729.214**	**1.624.093**	**4.353.310**

Fonte: ABC, ANA, CONAB, CAPES, CNPQ, EMBRAPA, ENAP, IBGE, INCA, MAPA, MC, MCTI, MEC, MRE, MS e SAIN/ME
Elaboração: Ipea

Fonte: COBRADI 2019-2020

Além disso, 93% desses gastos foram efetuados em contribuições para organizações internacionais, fundos e bancos de desenvolvimento (destaque para o Novo Bando de Desenvolvimento – NDB – do BRICS), tribunais internacionais e operações de paz. Trata-se da única modalidade de cooperação em que há transferência de recursos para o exterior. Desconsideradas as contribuições para organizações internacionais, destacam-se as modalidades de cooperação técnica e humanitária, em volume de gastos.

Outro dado relevante é que, em função da pandemia, houve, em 2020, redução em todas as modalidades de cooperação (educacional, científica e tecnológica, técnica, contribuições a organizações internacionais), exceto a modalidade humanitária. A modalidade que mais sofreu foi a cooperação científica e tecnológica.

Gastos do governo federal por ano

Fonte: ABC, ANA, CONAB, CAPES, CNPQ, EMBRAPA, ENAP, IBGE, INCA, MAPA, MC, MCTI, MEC, MRE, MS e SAIN/ME
Elaboração: Ipea

Fonte: COBRADI 2019-2020

iv. Cooperação técnica

É o mais amplo e diversificado eixo da COBRADI. Diz respeito ao desenvolvimento de capacidades técnicas, institucionais e de indivíduos, na geração conjunta e no intercâmbio de experiências entre países ou entre um país e um organismo internacional. É gerida pela ABC, agência vinculada ao Itamaraty, que tem como missão a promoção de iniciativas de cooperação técnica e humanitária internacionais, tanto do Brasil para o exterior (cooperação prestada) quanto de outros países para o Brasil (cooperação recebida).

No biênio 2019-2020, a cooperação técnica no âmbito regional representou quase o triplo da modalidade bilateral, em termos de gastos. Destacaram-se como regiões receptoras África (71%), América Latina e Caribe (25%) e Ásia (4%) – vertente Sul-Sul. Os países africanos que mais receberam cooperação técnica (também em termos de volume de gastos) por meio da ABC foram Guiné-Bissau, São Tomé e Príncipe, Moçambique e Senegal; já na América Latina, destacaram-se Paraguai, Suriname, Bolívia e Equador. Os projetos de maior destaque foram:

1) África: projetos em agricultura, saúde, educação e segurança, com capacitações de diplomatas e demais agentes públicos, além da promoção e práticas agrícolas sustentáveis. Participam dessa cooperação instituições como Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Ministério da Saúde e Instituto do Câncer (INCA).
    i. Guiné-Bissau: em segurança pública, formação técnica e manutenção do Centro de Formação das Forças de Segurança (CFFS) do país, em parceria com a Academia Nacional de Polícia da Polícia Federal Brasileira.
    ii. São Tomé e Príncipe: projeto de fortalecimento do Banco Central de São Tomé e Príncipe (BCSTP), de qualificação e desenvolvimento de recursos humanos + modernização dos processos e das tecnologias de informação. Também houve projeto da ENAP de capacitação de gestores públicos santomenses (fortalecimento de capacidades estatais).
    iii. Moçambique: país com maior número de projetos de cooperação técnica, sobretudo nas áreas de agricultura e desenvolvimento social, que absorveram 57% dos recursos; destacam-se o fortalecimento do Sistema Nacional de Extensão Rural, programa de assistência à agricultura familiar e projeto de produção sustentável de café e algodão. Importante lembrar que Moçambique inaugurou seu primeiro banco de leite humano – que foi estabelecido por meio de cooperação coordenada pela ABC e pela Fiocruz, por meio da Rede Global de Bancos de Leite Humano (rBLH) – em 2018.
    iv. Senegal: apenas projetos na área da agricultura, incluindo o Projeto Cotton Senegal, executado pela Universidade Federal de Lavras, visando ao aumento de produtividade, e projetos de fortalecimento de práticas agroecológicas sustentáveis.
2) América Latina e Caribe: destacam-se projetos como a Iniciativa América Latina e Caribe Sem Fome 2025 (ALCSH 2025) – Fase II, que buscou contribuir para a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e a superação da pobreza.
    i. Paraguai: estruturação da cadeia de produção do melado de cana; capacitação de produtores em boas práticas de cultivo e de processamento da cana-de-açúcar; também projetos na área de segurança e de saúde.
    ii. Suriname: projetos de cooperação técnica na área de saúde e educação – combate ao HIV/AIDS, prevenção e ao controle da malária em populações fronteiriças;

também troca de experiências sobre programas de alimentação escolar com o governo surinamês.

Na correlação com a Agenda 2030, os gastos corresponderam sobretudo aos ODS 2 (fome zero) e ODS 8 (emprego decente).

Além disso, em Angola, Cabo Verde, Moçambique e Equador, foram implementados programas de fortalecimento e consolidação das capacidades técnicas para a gestão da rede de bancos de leite humano, com ênfase na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Isso incluiu a inauguração do primeiro banco de leite humano em Luanda, o que se insere no âmbito da cooperação com países lusófonos desenvolvida pelo Brasil. Nesse mesmo contexto, houve capacitação de profissionais de saúde de Cabo Verde, no tratamento do tabagismo, pelo Instituto do Câncer (INCA). Importante mencionar, por fim, a construção de hospitais no Haiti, com a utilização de recursos do Fundo de Reconstrução do Haiti, tido como "o mais importante projeto de cooperação técnica internacional do Brasil oferecido ao exterior" pelo diretor da ABC.

v. Cooperação educacional[2313]

É materializada com a formação de pessoal estrangeiro, por meio da concessão de bolsas de estudo e ofertas de vagas em instituições de ensino brasileiras, em vários níveis de formação. Os convênios de pós-graduação corresponderam à maior parte, seguidos de graduação e bolsas do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Moçambique foi o país mais beneficiado com o Programa de Estudantes – Convênio de Pós-Graduação (PEC-PG). As áreas de estudo de maior cooperação nesse campo foram ciências humanas, ciências sociais aplicadas e ciências agrárias.

A cooperação educacional recebida também é significativa: em geral, os países com quem as instituições brasileiras de ensino superior mais cooperam concentram-se em: 1) EUA; 2) França; 3) Alemanha; 4) Reino Unido; 5) Canadá; 6) Portugal, segundo dados da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). EUA, Reino Unido e Espanha são, ainda, os maiores parceiros brasileiros em coautorias.

vi. Cooperação humanitária

Busca proteger, promover e garantir os direitos humanos fundamentais e universais em situações em que – seja por desastres naturais, emergências ou fragilidade institucional – Estados e sociedade civil veem debilitada sua capacidade de proteger e prover tais direitos. Também é gerida pela ABC, por meio da Coordenação Geral de Cooperação Humanitária, que tem a responsabilidade de coordenar ações de resposta emergencial a crises humanitárias (doações de alimentos, medicamentos, etc.) e acompanhar iniciativas de cooperação em temas humanitárias em organismos internacionais. Foi a única modalidade a se expandir na pandemia: os gastos mais do que quadruplicaram, entre 2019 e 2020. A ampla maioria dos gastos foi executada em 2020, uma vez que as ações de cooperação humanitária se tornaram ainda mais necessárias durante a crise da COVID-19, com destaque para doações de medicamentos, vacinas e insumos da área de saúde, como *kits* para testes, equipamentos de proteção ambiental, máscaras descartáveis. Nesse

[2313] Para mais informações sobre a cooperação educacional, ver a seção sobre o Instituto Guimarães Rosa (IGR), anteriormente neste capítulo.

contexto, o Brasil também promoveu doações de alimentos, repasses a organismos internacionais; participação em missões internacionais e ações de resposta humanitária.

As ações privilegiaram América Latina e Caribe, seguida por África e Oriente Médio. No biênio 2019-2020, o Paraguai foi o país que mais recebeu ações de cooperação humanitária do Brasil. Moçambique, Líbano e El Salvador também se destacam, com seis operações em cada.

1) Paraguai: doações de medicamentos e vacinas pelo Ministério da Saúde; foram doadas dez mil doses de vacina contra a febre amarela em 2019 e 500 doses de vacina antirrábica; em 2020, com a pandemia de COVID-19, foram doados kits de teste RT PCR; também foram enviados medicamentos de apoio ao tratamento do HIV/AIDS.
2) Moçambique: após ser atingido por dois ciclones tropicais (Ida e Kenneth) em 2019, o país declarou estado de emergência. O Brasil reagiu com o envio de bombeiros militares da Força Nacional de Segurança Pública e do Corpo de Bombeiros de Minas Gerais para cidades afetadas, além do envio de medicamentos e insumos estratégicos para a população.
3) Líbano: após a explosão no Porto de Beirute, em agosto de 2020, o Brasil estabeleceu a Missão humanitária do Brasil ao Líbano, chefiada pelo ex-presidente Michel Temer, que contou com o envio de duas especialistas em assistência humanitária. Também foram doados alimentos, insumos estratégicos, ventiladores pulmonares, EPI e máscaras.
4) El Salvador: doação de medicamentos e insumos médico-hospitalares para equipar centro exclusivo de tratamento da COVID-19; também foram enviados materiais de assepsia para os Centros Penais de El Salvador e medicamentos contra HIV/AIDS.

Outros desastres naturais ocorridos no biênio 2019-2020 também ensejaram a atuação brasileira. Bahamas, Belize, Guatemala, Honduras, Panamá e Colômbia foram todos atingidos for furacões, e o Brasil apoiou o atendimento às vítimas por meio do envio de itens de primeira necessidade. Ainda no contexto da pandemia, a cooperação humanitária brasileira promoveu doações de insumos médico-hospitalares para diversos outros países: Equador, Peru, Haiti, Quênia, república Democrática do Congo (RDC), Serra Leoa, Somália, Gana e Bangladesh.

vii. Cooperação científica e tecnológica[2314]

Baseia-se no interesse em promover o avanço do conhecimento e na busca da promoção de sinergias para a inovação no enfrentamento dos desafios para o desenvolvimento. A execução de projetos e programas de cooperação em CTI é realizada pelo Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação, por meio de seus departamentos. Foi a modalidade que sofreu maior redução, sobretudo em decorrência do aumento das dificuldades de mobilidade global de técnicos. As parcerias multilaterais do biênio 2019-2020 foram especialmente com os BRICS e a União Europeia (UE). Já as bilaterais centraram-se em China, Espanha, Suíça e EUA.

1) Cooperação Científica e Tecnológica bilateral:
    i. China: destacam-se os recursos para desenvolvimento, lançamento e operação de satélites (no âmbito do CBERS, em parceria com o INPE); também o Centro Brasil-China de Pesquisa e Inovação em Nanotecnologia; Espanha e Alemanha: cooperação em pesquisa via Centro de Tecnologia Mineral.
    ii. Suíça: pesquisa e desenvolvimento em detectores de partículas, eletrônica rápida e pesquisa em novas partículas; desenvolvimento de ferramentas de computação em GRID.

[2314] Para mais informações sobre a cooperação científica e tecnológica, ver a seção sobre ciência, tecnologia e inovação (CTI), temas digitais e política externa brasileira, anteriormente neste capítulo.

iii. EUA: o Centro Brasileiro de Pesquisas Físicas desenvolve pesquisas na área de lentes gravitacionais, com o intercâmbio de estudantes e pesquisadores.
iv. Argentina: construção do Reator Multipropósito Brasileiro, no âmbito da Comissão Nacional de Energia Nuclear, em 2019; Programa de intercâmbio Brasil-Argentina, focado na física da matéria escura.
v. Canadá: avaliação de ferramentas do ciclo de vida de biocombustíveis.
vi. França: estudos de aperfeiçoamento de metodologias de mapeamento da cana-de-açúcar, e estimativa da produtividade com base em dados de sensoriamento remoto.

2) Cooperação Científica e Tecnológica multilateral:
i. BRICS: destaque para a criação do Centro Virtual da Rede BRICS para Ciência de Materiais e Nanotecnologia (BRICS-NCMSN), plataforma internacional de colaboração e interação para profissionais dos BRICS.
ii. UE: destaca-se a parceria brasileira no programa europeu ERA-MIN 2, cujo projeto LiCoBAT visa a desenvolver processo industrial para recuperar lítio e cobalto de baterias descartadas no Brasil.
iii. Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA): participação brasileira no projeto INPRO, que apoia Estados no planejamento de longo prazo e na colaboração em inovações em reatores, promovendo o desenvolvimento sustentável da energia nuclear.

viii. Contribuições regulares a organismos multilaterais

Os R$ 4 bilhões de gastos relativos a tais contribuições corresponderam às despesas com contribuições regulares a organizações internacionais, fundos de desenvolvimentos, operações de paz, tratados, acordos, convenções e tribunais e cortes internacionais. Parte significativa destinou-se a cobrir parcela do custeio de organizações internacionais das quais o Brasil é membro. O Brasil também transferiu recursos voluntariamente para diversas agências da ONU, registrados sob cooperação humanitária; tais gastos ficaram a critério das unidades federais de cooperação que os enviaram, segundo seu próprio juízo de conveniência e oportunidade, à luz dos compromissos assumidos pelo país perante essas organizações internacionais.

Contribuições regulares para organismos internacionais: O Brasil destinou R$ 1,7 bilhão (43%) para 77 organismos internacionais nessa modalidade de contribuição, durante o período considerado. Houve redução de 46% nos valores de 2020, em comparação a 2019.

Bancos internacionais e fundos de investimento: As contribuições enviadas a bancos e fundos de investimento internacionais destinam-se à provisão de assistência técnica por parte destes, fomentando o desenvolvimento econômico e social dos países em desenvolvimento que os demandam. O NDB do BRICS, criado na Cúpula de Fortaleza, em 2014, é um exemplo, tendo concentrado 73% das contribuições totais. Também receberam significativos aportes brasileiros o Fundo de Operações Especiais do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Fundo Global para o Meio Ambiente (GEF, na sigla em inglês), programa piloto do Banco Mundial, e o Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM), que recebeu R$ 11 milhões do Brasil, no biênio 2019-2020.

ix. Impactos da pandemia na cooperação internacional do Brasil

O relatório COBRADI busca identificar e quantificar os impactos da pandemia na cooperação internacional do Brasil, estudando a queda de 45% nos gastos do biênio 2019-2020. Dentre as principais conclusões da pesquisa, destacam-se:

1) metade das instituições indicou mudanças em suas prioridades organizacionais, durante a pandemia, a exemplo de migração para plataformas digitais; adiamento ou cancelamento de novos projetos, visitas técnicas canceladas e migração para o modelo remoto de trabalho;
2) cerca de 80% dos respondentes não identificaram diferenças na gestão da cooperação recebida e da cooperação prestada, o que, na conclusão do IPEA, é indicativo de que tais categorias (não só “prestada” e “recebida”, mas também “bilateral”, “trilateral”, “multilateral”) ficam menos claras e perdem o sentido dentro de uma estrutura de governança baseada em redes, nas instituições federais;
3) o componente de cooperação Sul-Norte é relevante em diversos cenários, particularmente em CTI, mas o relatório não apresenta muitos exemplos, neste ponto; e
4) reavaliação dos acordos internacionais de cooperação vigentes, de modo que se evite a proliferação de tais acordos sem a efetivação da parceria por meio de planos de trabalho, ações ou projetos.

e) Relatório Cooperação Brasileira Para o Desenvolvimento Internacional (COBRADI) 2021

A edição lançada em 2023 faz parte do ciclo COBRADI 2021-2024 e foi intitulada “A Cooperação Educacional e Científica Brasileira em Foco”, dando especial atenção a questões metodológicas e a aos projetos de cooperação levados a cabo pelas instituições públicas brasileiras e por órgãos governamentais ao longo de 2021 – com detalhamento inédito no campo da cooperação internacional em matéria de pesquisa e educação. O objetivo foi realizar uma compilação de tais iniciativas de cooperação, seu estudo e análise do impacto na atuação do poder público brasileiro.

Uma importante mudança na edição atual é a separação entre “Pesquisa COBRADI” e “Relatório COBRADI” – produtos que, a partir da edição de 2021, não se confundem. O Relatório, que é elaborado pelo IPEA, passa a ser apenas um dos usos dos dados coletados pela Pesquisa. A base de dados da Pesquisa COBRADI, por exemplo, servirá para os trabalhos do Secretariado do TOSSD e da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, na sigla em inglês).

Nesse contexto, a Pesquisa COBRADI 2021 assume a posição de maior pesquisa sobre Cooperação Internacional de Desenvolvimento (CID) já realizada no Brasil, envolvendo o maior número de instituições, o maior valor anual (em termos de gastos do setor público) da série histórica da Pesquisa COBRADI desde 2005 e o maior número de iniciativas de CID mapeadas para um ano. Esse feito, entretanto, enfrentou limitações relacionadas ao período de pandemia de COVID-19 e às eleições (no ano de 2022).

A edição publicada em 2023 introduz uma série de novidades metodológicas:

1. fixação de seis variáveis centrais para a coleta de dados do COBRADI: Instituição Responsável; ODS; Setor Econômico-Industrial; Modalidade de Cooperação Internacional; Arranjo de Cooperação Internacional; e Canal de Implementação;

2. definição de quatro formas de qualificar as variáveis: número de iniciativas; gasto direto; número de horas técnicas; e valor das horas técnicas (gasto indireto);
3. ampliação da população de interesse da pesquisa: aumentou-se o número de instituições federais participantes da pesquisa, passando a incluir, completamente, todas as instituições federais dos três poderes e, progressivamente, instituições de estados e municípios brasileiros;
4. intensificação do uso de ferramentas digitais: o uso de ferramentas digitais foi ampliado na coleta e análise de dados, além de permitir sua publicidade, com base em um sítio eletrônico exclusivo e definitivo para a pesquisa;
5. utilização simultânea de diferentes técnicas de pesquisa para coleta de dados: além de *surveys*e entrevistas junto às instituições federais, o COBRADI passou a utilizar formulários estruturados, entrevistas complementares e outras técnicas de ciência de dados para padronização do valor da hora técnica, a coleta de dados sobre contribuições obrigatórias e voluntárias do Brasil às organizações multilaterais e o cálculo de gastos com internação no Sistema Único de Saúde do Brasil (SUS);
6. estratégia de transparência ativa: essa estratégia visa a divulgar os achados da Pesquisa COBRADI, além de manuais, guias, formulários, apresentações e todo material relacionado a ela. Um efeito importante é tornar o COBRADI um parâmetro de comparação (*benchmark*) para outros países em desenvolvimento que queiram implementar pesquisas similares;
7. estratégia de governo aberto: essa concepção baseia-se na ideia de que a Pesquisa COBRADI não é o único produto possível, nem a única forma de explorar os dados coletados. Assim, permite-se que outros países em desenvolvimento ou entes federados, realizem suas próprias pesquisas da CID com base nos dados disponibilizados;
8. desenvolvimento e implementação de uma estratégia de comunicação: o objetivo da estratégia de comunicação é mapear o público de interesse da pesquisa e encontrar formas de acessá-lo. Para tanto, utilizam-se infográficos, vídeos promocionais temáticos e publicação de estudos de caso sobre cooperação internacional; e
9. criação de uma rede de instituições que trabalham com CID no Brasil: Houve esforço de identificação, levantamento de contatos e mobilização direta das instituições participantes, resultando em uma lista única de instituições.

ii. Pandemia e cooperação

De acordo com dados apresentados pelo relatório, o Brasil foi um dos países mais afetados pela pandemia de COVID-19, sobretudo devido à contaminação da variante Ômicron, que atingiu o País com maior intensidade em 2021. Os efeitos são sentidos não só na saúde e na expectativa média de vida da população, mas também em setores como cultura, pobreza, desigualdade, infância e educação. De forma semelhante, o enfrentamento da pandemia impôs desafios à Cooperação para o Desenvolvimento Internacional levada a cabo pelo Brasil. Estes desafios decorrem do fato de a União, entidade federada responsável pela condução da política externa brasileira, concentrou seus esforços, em termos de recursos e pessoal, no combate à pandemia, principalmente no plano doméstico, ao longo de 2021.

Um dos grandes efeitos sobre a administração pública federal gerados pela pandemia foi o número de afastamentos de funcionários. Registraram-se, por exemplo, 557.783 afastamentos de agentes públicos, ao longo de 2021, por motivos diversos. Destes, 17,6% dos afastamentos tiveram

na COVID-19 sua motivação[2315]. Os dois ministérios mais impactados em termos de afastamento foram o Ministério da Educação (englobando universidades federais e institutos federais) e o da Economia (formado pela união das pastas de Fazenda, Planejamento e Desenvolvimento e Comércio Exterior). O impacto sobre o Ministério da Educação, por exemplo, revela-se significativo à luz do peso relativo importante em termos de número de iniciativas e gastos que o setor possui para a CID brasileira.

No entanto, a mais importante consequência da pandemia para a CID brasileira foi o "estado de equilibrismo institucional" que foi vivido pelos agentes públicos responsáveis pela condução de atividades de cooperação. Esse estado caracterizou-se pela coexistência de uma manutenção das atividades de cooperação internacional do Brasil e da observação de medidas sanitárias obrigatórias a toda a população nacional. Segundo o relatório, esse equilíbrio deu origem a novos arranjos e ideias para a cooperação do Brasil, além de resultar em uma nova interpretação sobre o que significa a CID brasileira.

iii. Saúde pública

Devido aos direitos consagrados na Constituição Federal de 1988 e à criação do SUS, o Brasil administra uma das mais abrangentes e mais complexas estruturas de saúde pública do mundo. A criação do SUS foi um marco importante para a saúde pública brasileira pela universalização e democratização do acesso à saúde, promovendo também uma visão holística de saúde, na qual não basta o indivíduo não estar doente para que o Estado aja, devendo o poder público também promover ativamente a saúde das pessoas e conduzir atividades de prevenção de doenças.

A abrangência geográfica do SUS e os princípios que o regem permitem considerar os estrangeiros residentes e não-residentes do Brasil (incluindo-se aí, portanto, turistas ou indivíduos em viagem de negócio) como sujeitos que podem ser atendidos gratuitamente pelo sistema de saúde nacional. No entanto, na medida em que o atendimento gratuito a esse grupo também incorre em gastos ao erário, o relatório entende essa prática como uma modalidade de CID.

Embora a pesquisa não tenha obtido acesso completo aos dados das diferentes instituições do governo federal para estimar a quantidade de atendimentos a não nacionais pelo SUS, logrou-se chegar a um quadro geral. As três maiores nacionalidades, em termos de internações no SUS, são de venezuelanos, bolivianos e haitianos, somando juntas 45% das internações de estrangeiros. Porém, se o critério adotado for o custo, empatam em terceiro lugar portugueses e paraguaios, mantendo-se as outras posições. A maior parte das internações de estrangeiros em 2021 ocorreu devido à COVID-19 e partos espontâneos cefálicos.

Ademais, os dados indicam que a maior parte dos internados no âmbito do SUS, em 2021, eram estrangeiros não residentes, isto é, estrangeiros que apenas utilizavam-se do SUS em território nacional. Assim, em termos de assistência a estrangeiros, o fator geográfico foi um dos principais determinantes nesse tipo de assistência. Com efeito, a internação de estrangeiros concentra-se em capitais (pontos de chegada e saída de estrangeiros, além de sede de hospitais de referência), em estados de fronteira, e em cidades portuárias.

[2315] Dos afastamentos motivados pela pandemia, 80% do pessoal possuía nível médio e 20% nível superior. Os autores atribuem essa diferenciação às desigualdades intrínsecas da sociedade brasileira que se refletem no quadro de pessoal da administração pública do País.

iv. Educação superior, técnica e tecnológica

O volume de iniciativas e recursos para a cooperação educação e científica que o Brasil desempenha e a grande quantidade de modalidades de cooperação internacional (nas modalidades estabelecidas pela Pesquisa COBRADI) que envolvem direta ou indiretamente o setor de educação e pesquisa científica tornaram o setor de educação um dos principais vetores de cooperação internacional do Brasil em 2021.

Um aspecto importante da cooperação internacional em educação é o da mobilidade estudantil, sobretudo na educação superior. A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, na sigla em inglês) denomina esse campo de atuação como "internacionalização da educação terciária". Ademais, esta organização entende ser a mobilidade no ensino superior uma das mais importantes formas de migração de mão de obra qualificada. Contudo, países do Sul Global enfrentam dois grandes desafios no que tange à mobilidade acadêmica:

1) as instituições de educação superior estrangeiras necessitam dos estudantes internacionais como fonte de renda, o que promove uma certa reticência de governos enviarem estudantes para o exterior; e
2) a concentração da mobilidade em países desenvolvidos – EUA, Reino Unido e França concentraram, entre 2000 e 2013, 65% dos estudantes de doutorado nas áreas de ciência e engenharias, por exemplo.

Os gastos do Brasil com bolsas e políticas de permanência, tanto de brasileiros no exterior quanto de estrangeiros no Brasil, são exemplos de como a cooperação educacional e científica brasileira deve ser entendida a partir de uma perspectiva mais ampla e para além das reduções originárias do binômio "recebido-prestado". A discussão sobre a cooperação educação perpassa não apenas o que se aprende, mas também como se aprende e se transmite tal conhecimento, havendo, dessa forma, efeitos importantes a largo prazo no ensino superior, como impactos na colaboração entre pesquisadores, produção de conhecimento inovador, entre outros.

Em termos principiológicos, o relatório destaca que o Brasil considera a educação como um bem público, e não apenas uma relação comercial entre a instituição educacional ofertante e o aluno demandante. Porém, a gratuidade na matrícula em instituições de ensino públicas brasileiras, mesmo para estrangeiros, não exime tais instituições de custos por receber estes alunos. Ademais há custos com bolsas para manutenção dos estudantes estrangeiros no Brasil e dos estudantes brasileiros fora do País. Dessa forma, a educação é parte importante da CID brasileira. A título de ilustração, destaca-se que a Pesquisa COBRADI aponta que o valor médio do custo anual por aluno estrangeiro para as universidades federais foi de R$ 21.936,29 em 2021. Entre as instituições que atuam na cooperação internacional brasileira para a educação e ensino técnico estão o Ministério da Educação, a CAPES, o CNPq, a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) e a Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial (EMBRAPII).

A Pesquisa COBRADI, no campo da cooperação educacional, mediu não apenas os gastos das bolsas pagas pelo Brasil com estrangeiros que estudam no Brasil, mas também os demais gastos com estes estrangeiros, as bolsas pagas pelo Brasil para brasileiros ou estrangeiros que estudam no exterior, e os outros gastos pagos pelo Brasil para brasileiros ou estrangeiros que estudam no exterior. Também foram consideradas iniciativas de pesquisas internacionais que o Brasil integra, para casos de cooperação com países desenvolvidos e em desenvolvimento. Ademais, é importante registrar que os estrangeiros que estudam no Brasil estão em diferentes estágios de sua formação: eles estão matriculados em programas de graduação e pós-graduação,

no sistema federal de ensino técnico e tecnológico e no sistema de treinamento professional oferecido por escolas de governo, além dos ensinos fundamental e médio públicos.

No âmbito do Programa de Estudantes-Convênio de Graduação (PEC-G), criado em 1965 e o mais antigo programa de cooperação educacional do governo brasileiro com parceiros do Sul Global, destaca-se a participação de 171 novos estudantes, em 2021, sendo 25% deles de Cabo Verde e Benin juntos, os dois países que mais enviaram participantes. Já no caso da pós-graduação, destacam-se dois programas: o Programa de Estudantes-Convênio de Pós-Graduação (PEC-PG), criado em 1981 e gerido pela CAPES, e o Programa Institucional de Internacionalização (PRINT), voltado para mobilidade de discentes, docentes e pesquisadores de pós-graduação para dentro e para fora do Brasil, de 2017. Entre os auxílios oferecidos aos nacionais de países em desenvolvimento, os estudantes moçambicanos despontam como principal grupo apoiado pelo Brasil, seguidos pelos colombianos e os angolanos.

Em 2021, 80% dos gastos brasileiros com mobilidade foram atribuídos ao financiamento de brasileiros em estudo no exterior, ao passo que os 20% restantes, foram destinados ao financiamento de estudantes estrangeiros no Brasil. Nesse ano, o Brasil apoiou a pesquisa em 93 países, seja financiando estudantes brasileiro no estrangeiro ou apoiando estrangeiros em instituições brasileiras, embora haja uma clara concentração, ao se considerar os dois sentidos, nos EUA e na França.

Exclusivamente referente à chegada de estrangeiros estudantes ao Brasil, o ano de 2021 foi marcado por estudantes de 78 países vindo ao País, apoiados pelo governo brasileiro. Tendo a frequência de estudantes medida de forma proporcional ao tamanho da população do País, pode-se concluir que Cabo Verde, Benim e Moçambique são os três países que mais enviaram estudantes ao Brasil em 2021. Os três países representaram mais de 30% do total de estudantes estrangeiros no Brasil em 2021.

Já no sentido oposto, EUA e França juntos concentram 52% dos estudantes brasileiros fora do País, apoiados pelo governo do Brasil. A forte concentração na França (um terço do total de brasileiros) é explicada pelo Programa BRAFITEC, um programa de intercâmbio na área de engenharia e tecnologia, com apoio financeiro para o estudo de brasileiros na França, responsável por mais de 60% da mobilidade brasileira para a França. Ao contrário do BRAFITEC, que tende a beneficiar mais alunos de graduação, a concentração dos EUA explica-se por programas de apoio a doutorados, doutorados-sanduíches e pós-doutorados. Outros países de destaca foram Alemanha, Itália, Espanha e Portugal.

v. Cooperação pela ótica das instituições responsáveis pela CID

Em 2021, o Brasil integralizou a cota de capital brasileira junto ao NDB dos BRICS. Esse valor, desembolsado pelo Ministério da Economia, foi de R$ 3,452 bilhões, o que representa um montante maior que qualquer total anual na série histórica na pesquisa COBRADI desde 2005. Por causa disso, o Ministério da Economia representou sozinho 87% do gasto total do Brasil em CID. Dessa forma, todas as análises do relatório de 2023 excluem a contribuição brasileira ao NDB.

Mesmo com essa exclusão, o Ministério da Economia continua responsável por 70,55% do gasto total brasileiro com CID, ainda que parte significativa desses gastos também sejam destinados a integralização de cotas de capital junto a organizações internacionais. Em seguida, tem-se o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (7%), em virtude de projetos na região de fronteira com a Argentina, e pela CAPES (6,2%), cujos gastos em CID decorrem de bolsas para estudantes estrangeiros no Brasil e para brasileiros no exterior.

Sob o critério de número de iniciativas, o *ranking* das instituições brasileiras mais participativas dá-se de outra forma. Em primeiro lugar, aparece a CAPES (45% das iniciativas), pelo número total de bolsas. Em seguida tem-se o Ministério da Educação (23%), em grande parte pelos dados do PEC-G. Já em terceiro, desponta a FAPESP, uma agência de fomento à pesquisa de nível estadual.

A partir do critério de gasto total com horas técnicas em CID por instituição, o *ranking* também muda. Por considerar tanto as horas dedicadas a cooperação técnica, quanto a pesquisa e desenvolvimento, as principais instituições, sob este critério, são aquelas altamente especializadas em políticas públicas: Fiocruz, Banco Central, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), Arquivo Nacional, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e Ministério do Turismo – além da ABC, devido ao seu papel de coordenação da cooperação técnica. Também consta entre as dez principais instituições a Defensoria Pública da União (DPU), cujo empenho dos profissionais esteve essencialmente ligado à defesa de direitos da população refugiada, migrantes e demais pessoas protegidas pelo governo brasileiro.

vi. Cooperação pela ótica dos Objetivos e Metas de Desenvolvimento Sustentável

A Pesquisa COBRADI identificou três grupos de ODS, nos quais as iniciativas de cooperação brasileira se concentram. O primeiro grupo faz referência aos ODS 2, 3 e 4[2316], isto é, aqueles vinculados às temáticas de pobreza, educação e saúde. Já o segundo grupo, faz referência às ODS 8, 9 e 10[2317], a saber, as temáticas de crescimento econômico, infraestrutura e desigualdade. Finalmente, o terceiro grupo reúne as ODS 16 e 17[2318], no setor de fortalecimento institucional, justiça e parceria global.

A maior parte das iniciativas de CID do Brasil relacionam-se à educação superior, técnica e tecnológica. Em termos de ODS, essas iniciativas giram em torno do ODS 4, “educação de qualidade”. Já quando se considera uma análise balanceada não só entre o número de iniciativas, mas também o gasto envolvido com elas, destaca-se o ODS 9, sobre indústria, inovação e infraestrutura.

vii. Cooperação pela ótica do Setor Econômico-Industrial

No que tange ao setor econômico-industrial do esforço brasileiro em cooperação internacional, destacam-se as contribuições nacionais às “atividades de organizações e órgãos extraterritoriais”. Com efeito, essa categoria representa 55,2% dos gastos totais em 2021. O segundo setor com maior volume de gastos são as “atividades financeiras e de seguros” (14,54%), cuja quase a integralidade do valor despendido (99,63%) dirigiu a cinco integralizações de cota de capital do Brasil (no Banco de Desenvolvimento da América Latina e Caribe – CAF[2319], no Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata, na Corporação Interamericana de Investimentos, no Banco de Desenvolvimento do Caribe e no Banco Asiático de Investimentos em Infraestrutura – BAII). Outros setores de destaque – embora com valores de gasto muito menores – foram “construção”, “outras atividades de serviços financeiros” e “educação”.

[2316] Fome zero e agricultura sustentável; saúde e bem-estar; educação de qualidade.
[2317] Trabalho decente e crescimento econômico; indústria, inovação e infraestrutura; redução das desigualdades.
[2318] Paz, justiça e instituições eficazes; parcerias e meios de implementação.
[2319] Citada no relatório pelo seu antigo nome “Cooperação Andina de Fomento”.

viii. Cooperação pela ótica das Modalidades de Cooperação Internacional

As oito modalidades de cooperação internacional trazidos pelo COBRADI são:

1) pesquisa e desenvolvimento;
2) doações em espécie;
3) apoio a refugiados, solicitantes e pessoas protegidas;
4) custos administrativos;
5) bolsas de estudos e gastos com estudantes;
6) cooperação técnica;
7) projetos; e
8) contribuições financeiras à programas e fundos.

De modo geral, a distribuição do gasto total pelas oito modalidades de cooperação que receberam dados na Pesquisa COBRADI 2021 não destoa das tendências já encontradas nos relatórios COBRADI anteriores: alta concentração de gastos em contribuições financeiras a organizações, programas e fundos. No entanto, as contribuições obrigatórias a organismos multilaterais, que chegaram a ocupar 93% do valor total de gastos entre 2019 e 2020, representaram 64,99% do valor total de 2021. Após as contribuições a programas e fundos, as categorias com maior valor de gastos despendidos figuram, em ordem, "bolsas de estudo e gastos com estudantes" e "cooperação técnica".

Nesse universo em que se excluem as contribuições a organizações internacionais, as iniciativas dentro das modalidades relacionadas à educação se destacam. Juntando-se o número de iniciativas de "pesquisa e desenvolvimento" e de "bolsas de estudos e gastos com estudantes", tem-se 90,1% do total de iniciativas, em 2021 – superando o número de iniciativas de cooperação técnica. Tendo como parâmetro o número de iniciativas, após as duas categorias de educação e a categoria de cooperação técnica, têm-se "doações em espécie" e "contribuições financeiras a programas e fundos".

ix. Cooperação pela ótica dos arranjos e canais de cooperação internacional

A Pesquisa COBRADI leva em consideração não apenas toda e qualquer iniciativa de cooperação que contribua para o progresso dos ODS, mas também as iniciativas com "países parceiros do Brasil", sejam eles países em desenvolvimento ou desenvolvidos. Dessa forma, a Pesquisa inclui dados a respeito:

1) da CSS, foco tradicional da pesquisa COBRADI, entendidas como aquelas iniciativas entre o Brasil e um ou mais países em desenvolvimento;
2) da CSS Trilateral ou Triangular, o arranjo no qual a relação entre o Brasil e o país em desenvolvimento usualmente inclui um país desenvolvido ou um organismo multilateral; e
3) da Cooperação Sul-Norte, isto é, um arranjo com a nomenclatura propositalmente ordenada desta forma para ressaltar que a iniciativa tem origem no Sul global em direção ao Norte.

O relatório de 2023 não se debruça sobre "cooperação recebida". Contribuições a organismos internacionais não podem ser avaliadas diretamente no que tange a seus efeitos sobre os ODS e foram classificadas, dessa forma, como "outros arranjos".

Devido ao peso financeiro de tais contribuições a organizações internacionais, os "outros arranjos" representam 57% dos gastos brasileiros com CID em 2021. Em seguida vêm a CSS (32%), a Cooperação Sul-Norte (9%) e, por fim, a CSS Triangular (2%). Destaca-se que no

conjunto de iniciativas Sul-Norte, a principal atividade é o financiamento de bolsas a estudantes brasileiros em instituições estrangeiras, a despeito de um número significativo também de projeto horizontais de cooperação técnica entre o Brasil e países desenvolvidos.

x. Iniciativas de cooperação de instituições brasileiras

A seguir, são elencados breves exemplos de contribuições a fundos e outras organizações e descritas algumas das iniciativas mais importantes de CID levadas a cabos por instituições brasileiras:

1) Centro Nacional de Monitoramento e Alerta de Desastres Naturais (CEMADEN): criado para monitorar ameaças naturais em áreas de risco suscetíveis à ocorrência de desastres naturais, além da promoção da pesquisa e inovação para melhores sistemas de alerta, o CEMADEN realiza acordos de parcerias técnicas com instituições estrangeiras que atuam no setor de monitoramento ambiental. Por exemplo, há atuação do CEMADEN na cooperação multilateral do BRICS para prevenção, monitoramento e alertas de desastres. Conta ainda com projetos com instituições dos EUA e dos Países Baixos e também com projeto com o PNUD;
2) DPU: tendo como missão a democratização do acesso à justiça, no plano internacional, a DPU participa de foros internacionais relacionados ao aceso à justiça, como no MERCOSUL, na OEA e na CPLP – além de coordenar o apoio ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos. A DPU presta cooperação em termas como missões humanitárias, assistência a populações em necessidade e promoção dos direitos humanos – com forte ênfase na proteção dos direitos dos refugiados;
3) Ministério de Minas e Energia: a sua principal atuação internacional deu-se sob a forma de contribuição voluntária, como país não membro, em atividades da OCDE;
4) Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN): é uma autarquia voltada para a preservação do patrimônio nacional e mundial no Brasil. Atua, no plano internacional, por meio de iniciativas de CSS com países com os quais há patrimônio compartilhado. Há forte atuação multilateral do IPHAN também, junto à UNESCO, nos esforços de preservação do patrimônio mundial, por exemplo, via contribuições ao Centro Internacional de Estudos para a Conservação e Restauro de Bens Culturais (ICCROM) ou ao Fundo do Patrimônio Cultural Imaterial;
5) Ministério da Economia: a atuação desse ministério na CID foi majoritariamente mediada pela Secretaria de Assuntos Econômicos Internacionais (SAIN). A SAIN atuou em questões que envolvem a economia brasileira no seu relacionamento com os demais países, blocos econômicos e organismos internacionais. Ademais, ela presta assessoria técnica especializada em assuntos relativos à economia internacional, visando defender os interesses econômicos e financeiros do Brasil. Entre as iniciativas da SAIN, destacam-se a Comissão de Financiamentos Externos (COFIEX), as contribuições ao Fundo Verde do Clima (GCF, na sigla em inglês), além do apoio às contribuições obrigatórias do Brasil junto a organismos, fundos e instituições financeiras internacionais.

xi. Iniciativas de cooperação de instituições brasileiras: alguns exemplos de cooperação técnica

A seguir, são apresentados alguns exemplos de cooperação técnica e descritas algumas das iniciativas mais importantes de CID levadas a cabos por instituições brasileiras:

1) ABC: em 2021, a ABC implementou 74 iniciativas de cooperação técnica. As iniciativas de cooperação técnica da ABC giram em torno, sobretudo, do ODS 2 (acabar com a fome e alcançar a segurança alimentar), categoria que, sozinha, representa 30% das iniciativas da ABC. Em termos de setor econômico, predominam atividades de "agricultura, silvicultura e pesca" (35,4% do total), "administração pública e defesa; segurança social obrigatória" (18,9%) e "educação" (18,9%);
2) Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC): a atuação internacional da ANAC ocorre, em grande medida, pela representação do Brasil em organizações internacionais relacionada à aviação, inclusive com negociação de acordos e tratados sobre transporte aéreo internacional. Em termos de cooperação técnica, a ANAC realiza missões de representação institucional para intercâmbio de informações, práticas regulatórias, melhores experiências e práticas de aviação civil. Houve, em 2021, dois projetos de cooperação triangular: capacitação para países lusófonos, com apoio da Comissão Latino-Americana de Aviação Civil, e a disponibilização e vagas para curso sobre aviação para não nativos da língua inglesa;
3) Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL): além da representação do Brasil em organizações como a União Internacional de Telecomunicações (UIT) ou a Organização Internacional de Satélites Móveis (IMSO, na sigla em inglês), a ANATEL realiza iniciativas de cooperação internacional com países da CPLP, para intercâmbio de informações sobre regulação; programa de informações sobre regulação de roaming e portabilidade numérica com Angola; e projeto de intercâmbio de informações com a empresa equivalente do Moçambique;
4) Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ): esta autarquia realiza o acompanhamento em negociações e implementação de acordos sobre transporte marítimo e navegação interior. Ademais, em 2021, em parceria com a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), organizou programa de compartilhamento de dados estatísticos sobre as cargas que passam pela hidrovia Paraguai-Paraná;
5) Arquivo Nacional: o Arquivo Nacional exporta expertises técnicas, em colaboração com organizações internacionais ou países terceiros, em projetos de cooperação. Em 2021, envolveu-se nos trabalhos do *Iberoachivos*, um programa de preservação, restauração e ampliação dos arquivos dos países ibero-americanos;
6) Banco Central do Brasil (BACEN): o BACEN trabalha, no plano internacional, com projetos de intercâmbio de informações e experiências com outros bancos centrais. Em 2021, o BACEN atuou em 39 iniciativas de cooperação internacional, sendo 35 delas projetos de cooperação técnica;
7) Fiocruz: além de ser uma das principais instituições de ciência e tecnologia em saúde da América Latina, a Fiocruz também é responsável por compartilhar conhecimentos e tecnologias voltados para o fortalecimento e a consolidação do SUS. Em 2021, a Fiocruz participou de 53 iniciativas de cooperação internacional, sendo a maioria delas na modalidade Sul-Sul (94% das iniciativas e 96% dos gastos) – embora estes dados englobem não só cooperação técnica, mas também bolsas de estudo e gastos com estudantes. A

maioria dos estudantes apoiados pela Fiocruz provêm de Moçambique, da Colômbia, do Paraguai, da Argentina, do Chile e do Peru;

8) Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento: contando com empresas públicas vinculadas ao ministério, como a Embrapa ou a Conab, em 2021, o ministério implementou duas iniciativas de cooperação internacional. A primeira envolveu o Fundo Global para o Meio Ambiente (GEF, na sigla em inglês), na qual atuou na gestão sustentável da captura acidental na pesca de arrasto, junto a países da América Latina e Caribe. Já o segundo projeto, refere-se a contribuições voluntárias a organismos internacionais, por exemplo a OCDE.

O relatório ainda apresenta casos de cooperação técnica do Departamento Nacional de Infraestrutura e Transportes, da ENAP, governo do Distrito Federal, IBAMA, INEP, Advocacia Geral da União, Ministério da Defesa, Superintendência de Seguros Privados, Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) e Instituto Butantan.

xii. Cooperação humanitária, missões de paz e refugiados

Para o estudo desse tipo de cooperação, o COBRADI uniu os dados referentes a “apoio a refugiados, solicitantes e pessoas protegidas” com “doações em espécie”, na medida em que ambas as categorias estão inclusas dentro de um gênero maior, o da ação humanitária. Por questões de conveniência, juntaram-se a essas duas categorias os dados relativos a “custos administrativos”, visto sua pequena representação total de gastos.

Nesse conjunto de modalidades de cooperação, apenas cinco iniciativas concentram mais de 63% do gasto total: apoio a refugiados (sobretudo o programa do Ministério de Defesa de apoio a refugiados e pessoas protegidas para além do período de doze meses), doações em espécie (sobretudo doações de alimentos da Companhia Nacional de Abastecimento e projetos de ajuda humanitária ao Equador e ao Haiti), custos administrativos e outras formas de apoio a refugiados e de doações em espécie.

A cooperação humanitária também se destaca pela quantidade elevada de horas técnicas despendidas para a categoria “doações em espécie”. Isso ocorre devido ao apoio brasileiro ao Haiti, coordenado pela ABC, visando ao custeio direto para atuação e 33 professionais em atividades de assistência humanitária, no contexto do terremoto de agosto de 2021.

Nesse aspecto, destaca-se que a ABC possui uma Coordenação-Geral de Cooperação Humanitária (CGCH), a qual coordena ações de resposta emergencial de caráter humanitário. A CGCH atua em dois eixos:

1) coordenação de ações de resposta emergencial de caráter humanitário, inclusive doações de alimentos, medicamentos e outros itens de primeira necessidade; e
2) acompanhamento de iniciativas de cooperação em temas humanitários junto aos organismos internacionais, assim, como junto a outros parceiros governamentais e não governamentais.

Em 2021, o Brasil atuou em 65 projetos de cooperação humanitária, em 36 países. Desse total, em 24 projetos a ABC participou diretamente com contribuições voltadas a ação humanitária, recursos para o combate à COVID-19 e transferência de recursos para aquisição de alimentos. Em termos de gastos, o Equador é o maior destinatário de projetos de cooperação humanitária nesse ano – seguido da Guiana e de Portugal.

Outros atores importantes em termos de assistência humanitária são a Conab – devido a iniciativas no Líbano e em Moçambique, por “doações em espécie” –, o Ministério da Defesa –

que implementou projetos junto a nacionais da Venezuela, sobretudo no que tange ao acolhimento humanitário e a interiorização de migrantes no âmbito da Operação Acolhida –, e o Ministério da Saúde – com destacada atuação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) e da Fiocruz.

7. Situação nacional e política externa de parceiros do Brasil

O presente capítulo apresenta elementos relacionados à situação nacional contemporânea e a política externa de diferentes países, inclusive os principais parceiros do Brasil, assim como contempla questões pertinentes a organizações e mecanismos de integração e concertação regionais de fora do continente americano. Privilegia aspectos mais contemporâneos, com informações provenientes de fontes oficiais, assim como de análises e notícias atualizadas publicadas em livros recentes ou na imprensa geral ou especializada, brasileira ou estrangeira, o que também se aplica ao tratamento das organizações e mecanismos de integração e concertação regionais. A escolha das seções que compõem o capítulo se inspirou nos itens do edital do CACD, a despeito de ajustes e complementos pontuais, como tratamento mais amplo a países europeus, sem restringir-se à União Europeia (UE); a inclusão da região do Pacífico no tratamento da Ásia; e a expansão do tratamento do Oriente Médio a uma definição geopolítica de Grande Oriente Médio.

Dica do Bruno

No que concerne às situações e políticas de outros países, para o CACD, o estudo se desenvolve em duas ramificações: relações bilaterais do Brasil com outros países (temas que constam do terceiro capítulo desta edição); e situações nacionais específicas, desde, quando conveniente, a trajetória histórica até os desenvolvimentos mais recentes e o estado da arte de cada cenário nacional. Assim como no caso das relações bilaterais, há sobreposição relativa de parte substancial dos temas às chamadas pautas temáticas de estudo (cobertas em tomos anteriores), mas cumpre a sistematização dos fatos históricos e das questões contemporâneas com atuação de outros parceiros do Brasil, seja na América do Sul, no continente americano ou nos demais continentes.

Para o concurso, há algumas situações nacionais que são mais frequentes do que outras, seja na fase objetiva seja na discursiva. Três casos específicos DEVEM ser estudados (em caixa alta, assim como destaquei no capítulo sobre relações bilaterais). O primeiro caso é o da Argentina, cuja política externa, durante o governo Macri, foi objeto de uma questão inteira da fase discursiva de 2019. É importante que seja estudado o desenvolvimento da política externa da Argentina desde 1945, além das principais inflexões e marcos históricos, e da situação atual, com a inserção de nosso país vizinho em âmbito regional, hemisférico e global, sendo possível estabelecer paralelos com o caso brasileiro, para identificar convergências e divergências. Ainda não há necessidade de estudar o processo eleitoral argentino de 2023, que ocorrerá em momento posterior ao concurso deste ano: apenas saiba o que está acontecendo.

Os outros dois casos, pela relevância dos países, parecem ser evidentes para o candidato mais experiente, mas cumpre a lembrança a quem inicia seus estudos agora: Estados Unidos (EUA) e China são as duas grandes potências do atual sistema internacional, sendo temas constantemente cobertos pelas provas – a relação sino-americana figura em quase toda edição do CACD recente (sendo objeto de uma questão na prova mais recente), e, sobretudo no caso dos EUA, mesmo a política externa do país em casos específicos é tema de questões discursivas (a exemplo da Guerra ao Terror).

Quanto a outras situações específicas na América Latina, assim como no caso das dinâmicas bilaterais, a tendência de cobrança até hoje esteve na prova objetiva, com rarefeitas aparições na prova discursiva (exemplo é o caso venezuelano, tema de relevância central para a região nos últimos dez anos, e que jamais figurou em provas discursivas). Usualmente, a cobrança nesse âmbito geográfico está nas iniciativas regionais; faço o mesmo conselho dado no caso das relações bilaterais: caso haja escassez de tempo, a Argentina deve ter maior prioridade; contudo, os demais países latino-americanos precisam ser abordados, pela sua grande relevância ao Brasil, o que dá maior possibilidade de aparição em provas objetivas e discursivas.

Quanto ao continente europeu, o conteúdo cobrado, assim como no caso das relações bilaterais com o Brasil, usualmente diz respeito a três países específicos (Alemanha, França e Reino Unido), além da UE – em que pese não haver menção nominal aos países no edital. Nesses casos, vale revisar a trajetória histórica das políticas externas e as iniciativas contemporâneas, seja nos casos da política doméstica de cada um desses países ou da política comunitária engendrada pela UE. Desenvolvimentos específicos, a exemplo dos Bálcãs e de movimentos separatistas, podem aparecer pontualmente, sobretudo na prova objetiva. No que concerne à Rússia, o tema central em evidência é o da guerra com a Ucrânia, e suas implicações em todas as demais dinâmicas no continente europeu, no espaço pós-soviético e na economia global. São temas que estavam candentes no concurso de 2022 e que seguem em evidência para a prova de 2023. Mantenham o foco.

A assunção do novo governo brasileiro está trazendo de volta à tona um tema central durante boa parte da política externa pátria dos últimos 60 anos: o continente africano. Na última prova, houve uma questão que teve na África pano de fundo, mas cujo tema-raiz era, a rigor, segurança e cooperação. Agora há a possibilidade da retomada de temas econômicos e políticos, e também culturais, a exemplo da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), que tem nos países lusófonos africanos grande componente. Também é importante ter registradas as dinâmicas políticas continentais, com instabilidade em governos nacionais e diversos golpes de estado (e algumas outras tentativas) nos últimos anos.

Por fim, não se deve desprezar o Oriente Médio e o restante do continente asiático – além de parceiros tradicionais como Índia e Japão, há atenção cada vez maior, que foi conferida pelo governo que deixou o poder e que deve seguir com o novo, ao Sudeste Asiático, tanto pela Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês) quanto pelos desenvolvimentos nacionais específicos de países como Vietnã e Indonésia. Por fim, assim como feito no terceiro capítulo, deixo o mesmo conselho: nunca deixem nenhum tema de lado. Esse é um material valiosíssimo, e o que vocês farão dele poderá ser central para definir seu progresso nessa caminhada penosa que é o CACD. Boa leitura!

7.1. Argentina

I. Situação nacional

a) Governos Macri e Fernández

A Argentina passou, em 2019, por eleições presidenciais que culminaram com a derrota do então presidente Mauricio Macri e o retorno do Partido Justicialista ao poder (que já governara com Perón, Menem, Duhalde e os Kirchners, por exemplo). Alberto Fernández, ex-chefe do gabinete de ministros nos governos Kirchner, entre 2003 e 2008, foi eleito presidente com pouco mais de 48% dos votos, contra 40% de Macri. Sua vice é a ex-presidente Cristina Kirchner. Em outubro de 2019 também foram realizadas eleições legislativas, cujo resultado foi um Congresso polarizado entre alianças formadas por "peronistas" (*Frente de Todos*) e "macristas" (*Juntos por el Cambio*), embora os primeiros tenham conquistado a maioria das cadeiras tanto na Câmara quanto no Senado. Nas eleições legislativas de 2021, no entanto, a coalizão governista teve desempenho inferior à oposição, perdendo, a maioria no Senado pela primeira vez desde a redemocratização, em 1983. Na Câmara, apesar de perderem assentos, os peronistas mantiveram a maior bancada.

A Argentina vinha passando por crise econômica e social que levou o presidente Macri a reverter diversas medidas ortodoxas adotadas no início de seu governo e à busca de empréstimo junto ao Fundo Monetário Internacional (FMI). Em termos domésticos, Macri lançou pacote de medidas econômicas que inclui congelamento de impostos, estabelecimentos de novos impostos, aumento da tarifa de exportação e reajuste em aposentadorias.

A crise nos campos econômico, político e social na Argentina tem caráter quase crônico há mais de meio século, com período mais agudo nos últimos vinte anos. A atual crise econômica evoca nas memórias dos argentinos eventos como o de 2001, que culminou em período de grave instabilidade política, e a hiperinflação com saques aos supermercados em 1989. É o chamado "meio século entre tempestades econômicas", em termo dos pesquisadores Pablo Gerchunoff, Daniel Heyman e Aníbal Jáuregui.

Quando Alberto Fernández venceu as eleições argentinas em 2019, sucedendo a Mauricio Macri, a situação econômica no país era ruim, com contrações de 2,6% em 2018 e, em 2019, 2%. Ao assumir o governo, o peronista recebeu um país que registrara 53,8% de inflação anual e cerca de 40% da população na linha de pobreza, com o peso fortemente desvalorizado. O presidente teve de refinanciar pacote de ajuda do FMI, obtido por Macri, o qual dificilmente será cumprido. A atual dinâmica de crise econômica remonta a 2011, quando cessou o período de crescimento que vinha desde 2003, na sequência do fim da conversibilidade entre peso e dólar, que vigorou por lei desde 1991 até o governo Duhalde.

Por conta de políticas fiscais e monetárias excessivamente expansionistas ao longo da década de 2000, que não foram corrigidas pelos governos seguintes, a Argentina sofre com alto déficit nas contas públicas e gastos com forte componente de assistência social. Além disso, há uma economia informal crescente, escassez de reservas e liquidez para fazer frente aos pagamentos de sua dívida (mais de 50% do estoque do endividamento é em moeda estrangeira), tarifas de energia subsidiadas no marco da guerra russo-ucraniana, que elevou os preços do petróleo e do gás, além de grande desconfiança no peso. O problema econômico, com falta de crescimento, é acompanhado de problema político, com grave crise de legitimidade vivida por todos os governantes.

Em 2021, a economia argentina registrou crescimento de 10,3% do PIB, resultado que interrompeu três anos consecutivos de queda do PIB (-2,6% em 2018; -2,1% em 2019 e -9,9% em 2020). No ano seguinte, houve novo crescimento, estimado em +5,2%.

Em 2022, a inflação argentina disparou, fechando em alta de 94,8%, de acordo com o Instituto Nacional de Estatística e Censos (Indec), e o país completou dez anos consecutivos com a inflação anual na casa dos dois dígitos, pelo menos. Após a divulgação do valor da inflação de 2022, o banco central do país comunicou que considerava manter inalterada a taxa de juros – em 75% – para "contribuir para a desaceleração gradual da inflação em médio prazo, consolidando a estabilidade financeira e cambiária". A autoridade monetária afirma ainda que ratifica seus objetivos de reduzir a taxa anual de inflação e de "construir um processo que reestabeleça a confiança na moeda local como reserva de valor, preservando a estabilidade monetária e cambial". O ministro da Economia, Sergio Massa, disse que a economia da Argentina crescerá "significativamente" mais de 3% em 2023. Em junho de 2023, ultrapassou 115% para os doze meses anteriores, a maior em trinta anos, sendo seguida de pequena queda em julho (113,4%). Em agosto, a despeito da posição inicial do Banco Central, a taxa de juros chegou a 118% ao ano, após sucessivos incrementos. Em outubro, a inflação anualizada chegou a 142,7%. Em dezembro, a inflação mensal foi de 25,5%, um recorde, e a anual fechou foi de 211%, superior aos 193% da Venezuela, o que a fez a maior da região.

A crise se ilustra também pelo incremento no número das diferentes variedades de câmbios de dólar, cerca de quinze em dezembro de 2022, com os argentinos apelando cada vez mais à compra da moeda no câmbio paralelo, com a progressiva dolarização da economia e com o desafio do governo de evitar fuga de dólares do país, que conta com baixas reservas de divisas. São exemplos dessa estratégia cambial de desvalorizações setoriais, apontam-se o "dólar soja" e o "dólar *tech*", que favorecem os respectivos setores econômicos, e os chamados "dólar *Coldplay*" e "dólar Catar", que, respectivamente, facilita a contratação de artistas estrangeiros e encarece os gastos em viagens internacionais.

Em novembro de 2022, na tentativa de evitar que a inflação chegasse aos 100% ao ano, o governo argentino anunciou um acordo com supermercados e fornecedores de bens de consumo de massa para congelar ou regular os preços de cerca de 1.500 produtos. Segundo dados da Universidade Católica Argentina, em dezembro, mais de 40% da população se encontram abaixo da linha de pobreza e cerca de 50% da população em idade ativa não tem seus direitos trabalhistas plenamente respeitados. A insatisfação popular tem aumentado, junto com os protestos contra o governo e o FMI.

Em setembro de 2023, a cotação oficial da moeda argentina chegou a cerca de 365 pesos por dólar. Em outubro, após debate presidencial e diante das reais perspectivas de eleição de Javier Milei, o dólar no mercado paralelo ("dólar *blue*") chegou a 945 pesos por dólar. No mesmo mês, o governo anunciou a criação do "dólar *Vaca Muerta*", nova taxa de câmbio especial para exportadores de hidrocarbonetos da bacia de Vaca Muerta. Em novembro, nas vésperas do segundo turno da eleição, o "dólar *blue*" chegou a 950 pesos por dólar, e a inflação chegou a 12,8% no mês e a 161% em termos anualizados.

Além da crise econômica, há crise política, iniciada pela demissão do ex-ministro da Economia, com visão moderada, mas que perdeu o apoio da vice-presidente Cristina Kirchner, sendo pressionado a deixar o cargo. Após breve troca de nomes, o presidente da Câmara dos Deputados, Sergio Massa, foi apontado no fim de julho para assumir um "superministério", que unifica as pastas da Economia, do Desenvolvimento Produtivo e da Agricultura, Pecuária e Pesca. Trata-se de ato que ilustra a fragilização de Fernández, em conjunto com a saída de vários outros

ministros ligados ao presidente argentino. Massa, por sua vez, é nome próximo de Cristina Kirchner, com relação retomada em 2019, após seis anos de ruptura. A ascensão de Massa é vista como uma concessão de Fernández a pressões internas da ala kirchnerista da coalizão governista. É cada vez menor a participação de nomes ligados ao presidente no alto escalão do governo, ao passo que os aliados de Cristina se mantêm intactos nos ministérios. Outro episódio da crise política ocorreu no início de setembro de 2022, com a tentativa de assassinato contra Cristina, ainda em investigação. Em dezembro do mesmo ano, Kirchner foi condenada a seis anos de prisão e se tornou inelegível. Ela foi declarada culpada em um processo que investigava sua participação em um esquema durante o seu período como presidente entre 2007 e 2015. De acordo com a denúncia do Ministério Público argentino, Kirchner e vários ex-funcionários de seu governo formaram contratos milionários para obras rodoviárias que estariam incompletas, superfaturadas e que seriam também desnecessárias.

Alberto Fernández, oficializou, em janeiro de 2023, o início do trâmite parlamentar para abrir um pedido de *impeachment* dos juízes da Corte Suprema de Justiça do país. Fernández anunciou a intenção de remover os quatro[2320] juízes da Corte "por reiteradas condutas que constituem causa de mau desempenho de suas funções". A medida recebeu o apoio de onze dos 23 governadores das províncias argentinas.

Em julho, foi inaugurado o primeiro trecho do Gasoduto Néstor Kirchner, que permitirá o escoamento de gás da formação de Vaca Muerta, a segunda maior reserva de gás não convencional do mundo. A expectativa argentina é que, quando em pleno funcionamento, o gasoduto contribua para reverter a situação atual de extrema dependência argentina da importação de gás, que é a fonte energética majoritária no país. No mesmo mês, à margem da Cúpula CELAC-UE, o país firmou memorando de entendimento com a UE sobre cooperação energética, que engloba temas como energias renováveis e eficiência energética.

Em agosto, as eleições "*Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias*" (PASO) foram vencidas pelo candidato ultraliberal Javier Milei, que obteve mais de 30% dos votos. A chapa *Juntos por el Cambio* somou pouco mais de 28%, com liderança de Patrícia Bullrich. O bloco governista *Unión por la Patria* teve pouco menos de 27% dos votos, com liderança do ministro Sergio Massa.

Em outubro, no primeiro turno das eleições presidenciais, o ministro Sergio Massa chegou em primeiro lugar, com 37% dos votos, contra os 30% de Javier Milei. Nas eleições legislativas, houve vitória do peronismo, crescimento exponencial dos ultraliberais e grande derrota dos macristas. Nas eleições para o PARLASUL, os peronistas perderam dez cadeiras, mas seguiram os mais votados, seguidos pelos ultraliberais e pelos macristas. No segundo turno das eleições presidenciais, com o apoio de Bullrich, Milei, com a maior votação presidencial da história do país (quase 14,5 milhões de votos) sagrou-se vencedor com mais de 55% dos votos.

b) Governo Milei

Entre as principais propostas de Milei para a economia estão extinguir o banco central e promover a dolarização da economia, eliminar gastos improdutivos do Estado e diminuir o tamanho do Estado, cortar o gasto com aposentadorias e pensões, privatizar empresas públicas deficitárias, retirar as restrições cambiais, promover uma reforma tributária, realizar concessões para a exploração de recursos naturais, promover uma reforma trabalhista e eliminar as retenções a exportações e direitos de importação. Em outras áreas, disse que quer promover uma

[2320] A Suprema Corte Argentina é formada por cinco juízes, mas a quinta cadeira está vaga no momento.

desregulamentação para compra de armas pelos cidadãos e se colocou contra o aborto e à educação sobre questões de gênero nas escolas públicas.

Milei anunciou a redução de 18 para nove no número de ministérios. Ele surpreendeu ao indicar Luis Caputo, um ex-presidente do Banco Central da Argentina e um ex-ministro do governo Macri, para a pasta da Economia. Para a Chancelaria, indicou a economista e deputada eleita Diana Mondino. Para a Segurança, a candidata presidencial derrotada Patríca Bullrich foi escolhida. A composição demonstra a influência que o grupo político do ex-presidente Mauricio Macri terá no governo.

Nos primeiros dias de governo, Caputo anunciou uma lista de dez medidas, que contempla a maxidesvalorização da moeda, de 366 para 800 pesos por dólar, a suspensão de todas as obras públicas, a redução dos subsídios de energia e transporte, o enxugamento dos repasses às províncias, a suspensão das verbas públicas para comunicação, a redução das barreiras de licenciamento às importações e o aumento temporário de impostos. Para amortecer os efeitos dessas mudanças, os programas sociais à população mais pobre serão ampliados.

Ainda em dezembro de 2023, Milei anunciou um “megadecreto”, com mais de 300 medidas de desregulamentação. A reação popular foi imediata e gerou a primeira grande onda de protestos de seu governo. Em janeiro, a Justiça do Trabalho argentina suspendeu, por meio de cautelar, a reforma trabalhista incluída no “megadecreto”. Ainda em janeiro, a cotação do dólar *blue* chegou a 1240 pesos.

II. Política externa da Argentina

a) Política externa de Mauricio Macri

No início de seu governo, Macri teve como chanceler Susana Malcorra, ex-chefe de Gabinete do secretário-geral das Nações Unidas (SGNU), que também dirigiu o Departamento de Suporte de Campo, responsável pelo apoio logístico às missões de paz. Malcorra deu lugar a Jorge Faurie, em 2017, após o insucesso de sua candidatura a SGNU, durante o primeiro ano de mandato de Macri.

A política exterior de Macri buscou dissociar a Argentina do populismo e do bolivarianismo, com recurso a críticas incisivas contra violações aos direitos humanos e à democracia na região. Isso ficou patente, por exemplo, no apoio à suspensão da Venezuela do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), na formação do Grupo de Lima, na denúncia de crimes cometidos pelo regime Maduro ao Tribunal Penal Internacional (TPI) e no apoio a Guaidó. Macri também procurou revitalizar a relação com parceiros historicamente importantes para a política externa argentina, como os Estados Unidos (EUA, recebeu visita de Obama e, quando da Cúpula do G20, de Trump, apesar de, durante as eleições de 2016, ter declarado apoio a Clinton), União Europeia (UE, superação de rusgas relativas, por exemplo, à nacionalização da YPF, que afetou a Espanha) e Brasil. No caso britânico, visou a um "descongelamento das relações" e procurou dar abordagem menos conflitiva à questão das Malvinas (com o *downgrade* da Secretaria de Assuntos Relativos às Malvinas, a qual foi transformada em subsecretaria, a adoção do Comunicado Conjunto Foradori-Duncan ou o baixo perfil diante da inauguração de rota comercial para o Brasil operando a partir das ilhas). Macri procurou, ainda, manter boas relações com a China (participou da primeira cúpula da Iniciativa do Cinturão e Rota – BRI, na sigla em inglês –, em 2017, manifestou interesse em recursos para projetos de infraestrutura e manteve cooperação nuclear) e com a Rússia (também na área de cooperação nuclear).

Nos eixos temáticos, valorizou, assim como o Brasil a partir de 2016, questões como migração, drogas e segurança nas fronteiras. A Argentina passou a considerar o Hezbollah um grupo terrorista, e Macri, durante o aniversário de 25 anos dos atentados contra a Associação Mutual Israelita Argentina (AMIA), assinou decreto criando um sistema de registro de pessoas e entidades com possíveis ligações ao terrorismo. Deu menor ênfase a projetos de integração política regional, como a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), apesar de esforço para a revitalização da Organização dos Estados Americanos (OEA) e do MERCOSUL e para a maior abertura comercial internacional do bloco. Obteve também *status* de observador na Aliança do Pacífico (AP) e manifestou interesse no Acordo Abrangente e Progressivo para a Parceria Transpacífica (CPTPP, na sigla em inglês). Na área comercial, adotou medidas liberalizantes, como a remoção de controles cambiais, de impostos às exportações e de outras medidas protecionistas. Destacou-se pela conclusão da renegociação da dívida argentina com os chamados "fundos abutres" (os quais, entretanto, seguem como credores) e pela apresentação de candidatura à Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). Durante o seu governo, a Argentina foi sede da 11ª Conferência Ministerial (MC11) da Organização Mundial do Comércio (OMC), em 2017, e presidiu o G20 em 2018.

A partir de 2017, com o agravamento da crise socioeconômica, medidas liberalizantes são revertidas, com a reintrodução de impostos às exportações e de medidas não tarifárias que prejudicam o comércio e, em 2018, o país recorreu ao Fundo Monetário Internacional (FMI).

b) Política externa de Alberto Fernández

Fernández tem procurado transmitir a mensagem de que sua política externa é pragmática, não ideológica, em especial no que diz respeito à diplomacia econômica. Seu programa de governo, apresentado durante a campanha, traz elementos importantes sobre suas concepções para a política exterior: críticas à perda de centralidade do projeto de integração regional, à "abertura comercial indiscriminada" e ao "acelerado ciclo" de endividamento externo, que teriam ocorrido durante o governo Macri. Defende a emergência paulatina de um sistema multipolar, criticando a gestão anterior por ainda seguir uma perspectiva de mundo unipolar. Nesse sistema multipolar, a Argentina deveria relacionar-se com todos os países, tendo como diretrizes a defesa da soberania, o interesse nacional, a integração regional e o multilateralismo (em instâncias onde a Argentina deveria voltar a ser um membro ativo), além do respeito ao Direito Internacional. Na agenda multilateral, Fernández defende que a Argentina volte a ser membro ativo das discussões, e seu programa de governo destacou temas de interesse como migração, tráfico de pessoas, igualdade de gênero, defesa do uso pacífico de energia nuclear, combate ao narcotráfico e ao crime organizado, combate ao aquecimento global e impulso a uma agenda verde que mitigue a mudança do clima, promova o uso sustentável dos oceanos e dos ecossistemas terrestres e contenha a perda de biodiversidade. Fernández alerta para os riscos da escalada do discurso de violência e ódio, que descreve como "novo fascismo", e defende a adoção de tratamento ético para as questões globais.

Fernández e Luis Arce são os únicos mandatários de países latino-americanos que integram o Grupo de Puebla, um fórum político e acadêmico composto por representantes políticos de esquerda, que seria o sucessor do Foro de São Paulo (que ainda segue existindo e reunindo-se), o que afeta diretamente os esforços de sinalização de política externa pragmática e não ideológica.

Embora tenha elementos semelhantes, a atual política externa também busca dissociar-se daquela adotada pela atual vice-presidente, Cristina Kirchner, marcada, por exemplo, pelo apoio irrestrito a governos bolivarianos ou ao governo iraniano. Sua primeira visita internacional já como presidente empossado foi a Israel. Na ocasião, participou do Fórum Internacional sobre Antissemitismo, realizado em celebração ao Dia Internacional em Memória das Vítimas do Holocausto, em janeiro. Encontrou-se com o primeiro-ministro Netanyahu, um dos mais ferrenhos críticos do regime iraniano, que foi aliado argentino durante os governos Kirchner. Recorde-se que, em 2015, o procurador argentino Alberto Nisman foi encontrado morto com um tiro na cabeça em seu apartamento, na véspera de apresentar ao Congresso denúncia contra a então presidente Cristina Kirchner por um suspeito acordo com o Irã, pelo qual ex-funcionários iranianos envolvidos no atentado seriam beneficiados em troca de um acordo comercial favorável à Argentina.

No que diz respeito aos EUA, Fernández propôs relações bilaterais "maduras e racionais", baseada em pragmatismo e diálogo, para superar o distanciamento por questões principiológicas no governo Trump, como demonstram questões relativas à Venezuela, à Bolívia e à OEA. O diretor do Conselho de Segurança Nacional para o Hemisfério Ocidental do governo americano, o colombiano Juan González, acompanhado pela subsecretária interina do Departamento de Estado para o Hemisfério Ocidental, Julie Chung, viajou à Argentina em abril de 2021. Em Buenos Aires, González conversou pessoalmente com o ministro das Relações Exteriores, Felipe Solá, e virtualmente com o presidente Alberto Fernández. O governo argentino aproveitou para pedir respaldo em sua negociação com o FMI e na cruzada por conseguir vacinas contra a COVID-19. Também se falou, por iniciativa do chefe de Estado argentino, sobre a situação da Venezuela.

Fernández, que tem um canal de diálogo aberto com o governo de Nicolás Maduro, ofereceu-se a tentar, eventualmente, algum tipo de mediação entre os EUA e a Venezuela. Segundo fontes argentinas, o funcionário americano disse que essa possibilidade poderia ser interessante e seria avaliada. González ouviu do governo argentino que sua posição é condenar a violação dos direitos humanos na Venezuela, mas não considerar o governo Maduro uma ditadura. “O presidente [Fernández] se ofereceu para ser mediador, mas também pediu gestos aos EUA”, comentou uma fonte argentina. O enviado de Biden, ampliou, reconheceu que, até agora, a estratégia americana de pressão e sanções econômicas e comerciais não funcionou.

Os posicionamentos adotados pelos EUA na OEA sinalizam a mudança de atitude para a promoção da democracia e do desenvolvimento sustentável nas Américas pela via da cooperação econômica. Na 9ª Cúpula das Américas em 2022, em Los Angeles, Biden lançou a Aliança para a Prosperidade Econômica nas Américas, que inclui a revitalização de instituições econômicas do hemisfério, a exemplo do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Fernández, por sua vez, reiterou os protestos contra a exclusão de Nicarágua, Cuba e Venezuela, ausentes da Cúpula. No mesmo ano, na 52ª Assembleia Geral da OEA (AG-OEA), em Lima, todos os representantes aprovaram o projeto de declaração para defender a soberania argentina sobre o território insular e pediram a resolução da controvérsia por meio de negociações de paz. Em encontro à margem da Reunião Ministerial do G20 em Bali, Indonésia (2022), o secretário de Estado Antony J. Blinken e o ministro de Relações Exteriores da Argentina Santiago Cafiero trataram da cooperação bilateral em diversas áreas como tecnologia, minerais críticos e segurança alimentar. Blinken expressou satisfação pelos compromissos nas áreas de migração e segurança alimentar assumidos pela Argentina na Cúpula das Américas, reiterou seu agradecimento pela condenação da Argentina à invasão da Ucrânia pela Rússia e reafirmou o apoio dos EUA à indústria argentina de energia nuclear civil. Em março de 2023, Fernández realizou visita a Biden, em Washington, quando trataram da dívida argentina e de pedido de apoio aos EUA nas negociações com o FMI, de mudança do clima, de compromisso democrático, do conflito na Ucrânia e seus impactos sobre a segurança alimentar, e de cooperação bilateral em energia e minerais críticos. Em julho, a Argentina aderiu aos Acordos Artemis.

Quanto à cooperação em saúde, a Argentina recebeu dos EUA, no fim de maio de 2021, o primeiro lote de imunizantes AstraZeneca/Oxford feito com princípio ativo produzido na Argentina, de um total de 22,4 milhões comprados. A Argentina e o México concordaram em produzir em conjunto cerca de 150 milhões de vacinas do laboratório da AstraZeneca, com ingredientes ativos fabricados em Buenos Aires.

Em relação à China, Macri chegou a participar de cúpula sobre a BRI em 2017, mas não assinou memorando de entendimento integrando a Argentina ao projeto. O novo governo defende não haver necessidade de optar entre o país asiático e as relações com os EUA e adquiriu vacinas da Sinopharm. Ademais, ratificou acordo de cooperação espacial, que é o marco para a operação de base espacial chinesa no território argentino. A respeito dessa operação, em abril de 2022, a General Laura J. Richardson, comandante do Comando Sul dos EUA (SOUTHCOM), em visita à Argentina para discutir a cooperação em matéria de segurança e defesa, expressou preocupações a respeito da participação militar chinesa, na estação aérea espacial instalada em Neuquén; o porta-voz da embaixada chinesa na argentina refutou as preocupações como “ridículas”.

Em 2021, a Argentina lançou Plano de Cooperação Produtiva com a China, para expandir a presença de empresas argentinas no país asiático, que é o segundo maior destino das exportações de pequenas e médias empresas argentinas. Em fevereiro de 2022, foram celebrados 50 anos de relações diplomáticas entre Argentina e China, com visita oficial de Fernández à China, após visita

à Rússia. Na ocasião, o presidente argentino participou da abertura dos Jogos Olímpicos de Inverno de Pequim, evento que sofreu boicote diplomático de diversos países como EUA, Austrália, Canadá e Reino Unido. No encontro entre Fernández e Xi Jinping, foi acordada a integração da Argentina à BRI, desta vez com assinatura de memorando de entendimento, que constitui passo adicional no aprofundamento da Parceria Estratégica Integral, estabelecida em 2014 entre os dois países. Foi aprovado, pelo mecanismo bilateral de Diálogo Estratégico para a Cooperação e Coordenação Econômica (DECCE), financiamento de US$ 14 bilhões para dez projetos de infraestrutura da BRI na Argentina. A China declarou apoio à necessidade de restabelecimento do diálogo na disputa pela soberania das Malvinas e das ilhas do Atlântico Sul. Além disso, um novo consulado argentino será aberto na China e a quarta central nuclear argentina, Atucha III, será construída no âmbito de projeto de cooperação entre a estatal Nucleoelétrica Argentina (NASA) e a Corporação Nuclear Nacional da China, com um investimento de mais de US$ 8,3 bilhões. Será a primeira central nuclear construída no país desde 1981. Em setembro de 2022, o ministro das Relações Exteriores da China, Wang Yi, se reuniu com seu homólogo Santiago Cafiero à margem da 77ª sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU). Wang Yi manifestou seu firme apoio à entrada da Argentina no BRICS, que deveria concretizar-se em janeiro de 2024, após convite realizado pelo agrupamento em cúpula realizada em agosto de 2023, mas foi recusado pelo novo presidente, Javier Milei. Atualmente, a China é o segundo parceiro comercial mais importante da Argentina e o segundo destino das exportações argentinas.

Em maio de 2023, o ministro da Economia Sergio Massa foi à China em busca de financiamento, prorrogação de acordo de *swap* e ampliação de mercados para produtos argentinos. Ademais, segundo a imprensa, Massa realizou gestões no Novo Banco de Desenvolvimento (NDB, na sigla em inglês) para liberação de empréstimo ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para financiamento às exportações brasileiras à Argentina, num momento de escassez de dólares.

As relações com a Rússia foram aprofundadas, a começar pela área de saúde, com as compras de Sputnik V em 2020, seguidas por acordo para a fabricação da vacina na Argentina. Em 2021, os ministérios da Defesa firmaram acordo para capacitação de militares argentinos em instituições russas. Em fevereiro de 2022, Fernández efetuou visita oficial à Rússia, em que pediu a Vladimir Putin que a Argentina fosse "a porta de entrada da Rússia na América Latina". Putin destacou a importância dos investimentos russos para a renovação das ferrovias argentinas, especialmente em trens elétricos, e declarou sua intenção de estimular investimentos em energia elétrica, petróleo, gás, indústria química e no setor bancário. No mesmo mês, a Argentina foi o primeiro país do hemisfério ocidental a registrar a vacina Sputnik. Diante da Guerra da Ucrânia, o governo argentino evitou, em um primeiro momento, condenar a atitude da Rússia, na busca de suposta neutralidade, apesar de protestos da sociedade civil argentina; em 2014, a então presidente Cristina Kirchner também não havia condenado a anexação russa da Crimeia". Em março de 2022, a Argentina abandona a neutralidade e vota, na primeira sessão especial de emergência da AGNU sobre a situação na Ucrânia, a favor da resolução A/RES/ES-11/1, em condenação à agressão russa contra a Ucrânia, e mantém o posicionamento nas sessões subsequentes em relação ao conflito.

Com relação ao Vaticano, destino também de viagem de Fernández, em 2020, houve ponto sensível na agenda: o apoio do presidente à elaboração de lei que regularize o aborto. Há, no entanto, aspecto que o aproxima do Papa Francisco: os apelos por uma abordagem mais flexível e sustentável dos credores com relação à dívida argentina.

Em relação às Malvinas, Fernández recriou secretaria específica, agora sob a denominação de "*Secretaría de Malvinas, Antártida y Atlántico Sur*".

Em 22 de fevereiro de 2023, Fernández visitou a Antártica e anunciou a instalação de laboratórios no continente. Em ano eleitoral, o presidente argentino falou em “novos começos” e não mencionou a grave crise econômica por que passa o país, que enfrenta forte inflação e aumento de pobreza de mais de 40%. Seu discurso concentrou-se em política externa e pediu “paz mundial”. Foi a primeira vez em 25 anos que um presidente argentino visitou o continente.

c) Política externa de Javier Milei

Durante a campanha, Javier Milei fez fortes críticas ao Brasil, aos projetos de integração regional na América do Sul e na América Latina, à China e ao BRICS. Demonstrou interesse em fortalecer as relações com EUA e Israel, para onde anunciou suas primeiras viagens.

Em sua primeira viagem como presidente eleito, Javier Milei foi aos EUA, em novembro, mas não foi recebido pelo presidente Biden. Milei encontrou-se com o conselheiro de Segurança Nacional, Jake Sullivan, e com seu principal assessor para o hemisfério ocidental, Juan Gonzalez. A equipe econômica de Milei também manteve reuniões com funcionários do FMI.

Sua chanceler designada, Diana Mondino, visitou o Brasil, quando levou ao chanceler Mauro Vieira um convite para que o presidente Lula compareça a cerimônia de posse. Milei surpreendeu ao indicar que manterá, como embaixador no Brasil, o atual ocupante do cargo, Daniel Scioli, político do Partido Justicialista, ex-presidente da Argentina entre 2003 e 2007, ex-governador da província de Buenos Aires e candidato derrotado nas eleições presidenciais de 2015.

Mondino confirmou, como já havia sido antecipado por Milei, que a Argentina não entrará nos BRICS em janeiro de 2024, a despeito do convite recebido na cúpula de Joanesburgo.

Com relação à China, Xi enviou uma carta de congratulação a Milei por sua eleição, que agradeceu o gesto em postagem em rede social. Em dezembro, dias após a posse de Milei, entretanto, a China decidiu congelar um empréstimo de US$ 6,5 bilhões à Argentina.

Em janeiro de 2024, Milei participou do Fórum Econômico Mundial (WEF, na sigla em inglês) em Davos. Em seu discurso, afirmou que o Ocidente está em perigo em razão das ameaças à liberdade, tendo criticado os principais líderes do mundo ocidental e as grandes corporações, os quais teriam sido cooptados pelo socialismo. Defendeu o capitalismo da livre iniciativa como a única ferramenta capaz de erradicar a fome e a pobreza.

d) Diplomacia econômica argentina

A renegociação da dívida argentina com o FMI, com o Clube de Paris e com credores privados foi identificada como uma das prioridades da gestão Fernández. O cenário internacional do início do governo Fernández foi diferente daquele do início de governos anteriores: Cristina Kirchner, por exemplo, beneficiou-se do *boom* das *commodities*, enquanto, especialmente durante o governo Trump, houve uma guerra comercial entre EUA e China, ainda não completamente superada. Fernández fez uma turnê europeia que teve como um dos objetivos buscar apoio para a renegociação da dívida. Portugal comprometeu-se a apoiar a Argentina nos seus esforços para renegociar o pagamento da dívida com o FMI, informou o governo português após encontro com o presidente Alberto Fernández, na primeira fase da sua visita à Europa. Ele recebeu respaldo também dos governos de França, Espanha, Itália e do Papa Francisco para as negociações com o FMI e o Clube de Paris. O tema também foi central na visita do chanceler Solá ao Brasil em 2020.

A Argentina contraiu mais de US$ 57 bilhões em empréstimos do FMI em 2018 (valor bem inferior ao tamanho de sua dívida): boa parte do valor foi utilizado para pagar débitos que não

puderam ser reestruturados. Fernández não apenas não aceitou inicialmente receber valores já acordados que estavam pendentes de desembolso pelo FMI, como, em maio de 2020, entrou em moratória técnica, ao prorrogar o prazo de renegociação da dívida com credores internacionais e, em seguida, descumprir prazo de pagamento de cerca de US$ 500 milhões relativos a juros. A Argentina pleiteava que o início dos desembolsos só ocorresse em 2023.

Em agosto de 2020, a Argentina finalmente chegou a um acordo com seus credores privados. Foi anunciada a reestruturação de uma dívida de cerca de US$ 65 bilhões (R$ 347,75 bilhões) com os principais credores privados (não todos, mas os menores poderão optar pelo mesmo esquema de pagamento). A Argentina pagará R$ 54,8 para cada R$ 100 em dívidas, com carência de um ano. Para os cofres argentinos, o acordo representa uma economia de cerca de R$ 30 bilhões, permite que o país saia de sua nona moratória e constitui o primeiro grande êxito político do presidente Alberto Fernández.

Em março de 2021, a vice-presidente Kirchner afirmou que o país não tinha recursos para arcar com os pagamentos ao Fundo. O ministro da economia argentino foi a Washington buscar renegociar a dívida pública argentina total, que chega a US$ 323 bilhões. Ademais, com base em lei de emergência econômica aprovada no fim de 2019, o governo adotou uma série de medidas econômicas com repercussões internacionais, como aumento do imposto de exportações ou taxação de transações internacionais. Fernández e seus ministros mantiveram densa agenda internacional em busca de apoio para as negociações com FMI e Clube de Paris, incluindo uma "turnê europeia" do presidente, em 2021. Em março de 2022, o FMI aprovou um acordo *Extended Fund Facility* (EFF), por período de trinta meses, para reestruturar os US$ 44 bilhões desembolsados pelo fundo como parte do empréstimo obtido em 2018. Imediatamente, foram liberados US$ 9,6 bilhões para a Argentina em Direitos Especiais de Saque (SDR, na sigla em inglês). Esse tipo de acordo, no entanto, não envolve nenhuma redução, apenas um alargamento dos prazos, a fim de que o país tenha tempo de implementar reformas estruturais para corrigir problemas crônicos. Em setembro de 2022, o FMI completou a segunda revisão do acordo, liberando mais US$ 3,8 bilhões para a Argentina. O acordo prevê um total de US$ 17,5 bilhões para auxiliar a Argentina a reequilibrar seu balanço de pagamentos e arcar com os compromissos assumidos junto ao Fundo. Ao completar a terceira revisão do acordo, em dezembro de 2022, o FMI liberou mais US$ 6 bilhões, elevando para US$ 23,5 bilhões o montante já desembolsado. Em junho de 2023, Fernández enviou uma carta a Biden, assinada pelos chefes de Estado de Brasil, México, Chile, Colômbia, Bolívia e Paraguai, pedindo apoio à Argentina em suas negociações com o FMI para revisão de seu acordo. Em agosto, a Argentina chegou a um acordo com o FMI para evitar uma moratória que desestabilizaria o país antes das eleições previstas para outubro. Pelo acordo, que concluiu as quinta e sexta revisões trimestrais do programa de empréstimo de US$ 44 bilhões, o FMI aceitou a liberação de US$ 7,5 bilhões, e a Argentina promoveu desvalorização de sua moeda. A vitória de Javier Milei nas eleições "Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias" (PASO), no mesmo mês, acelerou a desvalorização da moeda, o que foi respondido por aumento da taxa de juros para controlar a saída de dólares do país.

No primeiro mês de governo Milei, a China decidiu congelar um empréstimo de US$ 6,5 bilhões à Argentina, no marco do acordo de *swap* cambial entre os dois bancos centrais, renovado pela administração Fernández. O montante seria utilizado para pagar parcela do empréstimo assumido pela Argentina junto ao FMI. A CAF, por sua vez, aprovou um crédito de curto prazo para a Argentina, na ordem de US$ 960 milhões, para poder arcar com parte do valor que deve ser pago ao FMI. O FMI, por sua vez, emitiu um comunicado à imprensa, também em dezembro de 2023, respaldando as medidas anunciadas pela equipe econômica de Milei. Em

janeiro de 2024, Argentina e FMI deram continuidade às negociações para a conclusão da sétima revisão trimestral, que deveria ter ocorrido em novembro, mas foi suspensa em razão do cenário eleitoral. Ambos acordaram a liberação de US$ 4,7 bilhões, que se somam aos US$ 44 bilhões já liberados e que permitirão que a Argentina pague parcelas do empréstimos que vencem em janeiro e fevereiro. Em contrapartida, o governo de Javier Milei se comprometeu a uma série de ajustes econômicos com a adoção de corte de gastos públicos, aumento das reservas internacionais e fortalecimento da capacidade financeira do Banco Central. Em nota, o FMI indicou que parte dos problemas econômicos atuais da Argentina são resultado de erros do governo anterior, de Alberto Fernández.

Ainda no tema da diplomacia econômica, pode-se mencionar o pleito argentino de acessão à OCDE. Embora não o tenha retirado, o governo Fernández não lhe dá mais prioridade. Quando da decisão dos EUA de privilegiar a acessão brasileira, a Argentina declarou que entrar na OCDE, no momento, traria mais complicações do que benefícios. A Argentina teve o convite congelado depois que o governo de Alberto Fernández não se comprometeu com os valores da entidade nas condições demandadas pela organização em janeiro de 2022. Em junho de 2022, a OCDE aprovou o roteiro para a adesão do Brasil e do Peru, mas não da Argentina, apesar das “conversas positivas” com o país. O governo Milei afirmou que voltará a priorizar o ingresso argentino na organização.

e) MERCOSUL

Embora tenha preservado interesse no bloco, o novo governo argentino deseja redirecionar as prioridades do processo de integração regional. É crítico, por exemplo, de iniciativas como a revisão integral da Tarifa Externa Comum (TEC), em curso desde 2019, que chegou a um resultado preliminar em 2022.

O principal impacto da chegada de Fernández ao poder sobre o MERCOSUL está nas negociações extrarregionais do bloco. Em abril de 2020, a Argentina anunciou que, em razão da prioridade conferida ao combate à pandemia, deixaria de participar das negociações em curso e não seria obstáculo para que os demais países prossigam com elas. Seria importante indicar que a posição argentina, em tese, não teria efeitos sobre as negociações comerciais já concluídas com UE e Associação Europeia de Livre Comércio (EFTA), as quais também poderiam vir a beneficiar de cláusulas de vigência bilateral (e não simultânea em todos os Estados Partes). Em maio de 2020, a Argentina pareceu retroceder e apresentou proposta para que todos sigam negociando conjuntamente, mas com grau menor de liberalização.

Em razão da postura argentina, o Uruguai tem buscado uma maneira de alterar as regras do bloco – o que não se resumiria à revogação da Decisão do Conselho Mercado Comum (CMC) nº 32/00, uma vez que a política comercial conjunta é um dos objetivos do MERCOSUL –, para permitir negociações sem a participação de um dos Estados Partes, o que seria aplicável às negociações em curso e às futuras. Poder-se-ia adotar, inclusive, mecanismo de duas velocidades, que permitiria à Argentina entrar na negociação em momento futuro, mas impedindo que usufrua como “carona” de benefícios obtidos pelos demais parceiros. Isso já está sendo “testado” nas negociações com a Coreia do Sul.

Na cúpula virtual que celebrou os trinta anos do MERCOSUL, em 2021, Fernández voltou a criticar a revisão integral da TEC e a flexibilização para as negociações externas. Esse posicionamento foi recebido com insatisfação pelo presidente do Uruguai, Luis Lacalle Pou, defensor da flexibilização, causando tensões entre os dois presidentes. O direito de negociar acordos de forma independente para membros do MERCOSUL foi também defendido desde 2019

pelo Brasil. Proposta concreta de flexibilização proposta pelo Uruguai e apoiada pelo Brasil naquele momento não prosperou. O Uruguai aproveitou a Cúpula do MERCOSUL de julho de 2022 para comunicar o início das negociações formais para um tratado de livre comércio entre Uruguai e China, consolidando seus interesses em relação à China no mandato atual. Para mais detalhes a respeito, ver o capítulo 6. A presidência do MERCOSUL esteve a cargo da Argentina durante o primeiro semestre de 2023.

f) Política externa da Argentina para a América Latina

No programa de governo de Fernández, há diagnóstico de que a região estaria atravessando processo de desintegração regional que favoreceria grupos econômicos mais privilegiados e enfraqueceria a democracia e o Estado de Direito. Comprovariam essa desintegração a alegação de perda de centralidade e de enfraquecimento político-institucional do MERCOSUL, a virtual paralisia da CELAC e a alegada tentativa de destruição da UNASUL.

Ainda durante a campanha e após eleito, houve menção ao interesse na reconstrução da UNASUL, sem nenhum plano concreto nesse sentido. Em abril de 2023, a Argentina anunciou retorno à organização. O chanceler argentino Felipe Solá participou da Cúpula da CELAC, no México, em janeiro de 2020, como seu primeiro grande compromisso internacional.

A atual postura da Argentina parece indicar menos ímpeto em seus contatos com a AP. Ademais, a Argentina foi uma das fundadoras do Foro para o Progresso e Integração da América do Sul (PROSUL) e, embora reticente, seu presidente participou de cúpula extraordinária virtual de coordenação à resposta ao coronavírus em 2020, mas não vem subscrevendo declarações recentes.

Com relação à OEA, a Argentina não apoiou a reeleição de Almagro, mas, sim, a candidatura de Maria Fernanda Espinosa, ex-chanceler equatoriana, que não contou com apoio de seu próprio governo. Em outubro de 2021, absteve-se na votação da Resolução "A situação da Nicarágua", do Conselho Permanente, que condenou a deterioração do Estado de Direito, da democracia e dos direitos humanos e as prisões de opositores políticos na Nicarágua. No BID, chegou a apresentar candidato (que se retirou da disputa) e articulou-se com México, Chile, Costa Rica e outros países, na tentativa de adiar as eleições que acabaram por eleger o estadunidense Mauricio Claver-Carone, em 2020. Em 2022, em nova disputa pela presidência do BID, o governo de Fernández optou por retirar a candidatura da argentina Cecilia Todesca Bocco e apoiar o brasileiro Ilan Goldfajn. É a primeira vez que o Brasil vai presidir a instituição, que financia grandes projetos de infraestrutura na América Latina. No âmbito da negociação em favor da candidatura de Goldfajn, compromisso entre EUA, Canadá, Brasil e Argentina garantiu que a vice-presidência de Setores e Conhecimento, a gerência do setor de Infraestrutura e Energia e a gestão do recém-criado Instituto de Gênero e Igualdade da organização sejam ocupadas por argentinos.

A arena regional também é importante para os objetivos de recuperação econômica da Argentina: Fernández obteve US$ 55 milhões do Fundo Financeiro para Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA) e US$ 35 milhões do Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF, na sigla em espanhol) com o objetivo de financiar a extensão da linha ferroviária de Belgrano Sur, em Buenos Aires, que demandará US$ 119 milhões. CAF e FONPLATA também financiam projetos de infraestrutura em andamento no interior do país, nos setores de extensão da rede de energia elétrica e moradia em localidades vulneráveis. O orçamento para 2023, aprovado pelo Congresso, prevê investimentos diretos de US$ 2,8 bilhões em projetos de transporte e água

na Argentina. Devido aos problemas fiscais do país e à falta de acesso aos mercados financeiros internacionais, o financiamento para esses projetos virá do BID, da CAF e do FONPLATA.

Buscando uma via intermédia entre as posições de Kirchner e de Macri, o atual governo tem equilibrado condenações às violações de direitos humanos e ao autoritarismo do regime Maduro com a tentativa de participar dos esforços de mediação entre os diferentes grupos políticos venezuelanos. Alega-se retorno à posição tradicional de não interferência em assuntos internos de outros países e, mesmo mantendo tom críticos a violações de direitos humanos e atitudes autoritárias, não defende política de isolamento de Maduro, o que poderia trazer mais efeitos negativos sobre a população venezuelana.

Inicialmente, ainda sem deixar o Grupo de Lima (como forma de demonstrar insatisfação a Maduro), a Argentina parou de subscrever suas declarações e buscou maior proximidade com o Grupo de Contato Internacional. Retirou credenciais diplomáticas de representantes de Guaidó, mas também não reconheceu inicialmente o enviado de Maduro, que sequer foi convidado para a cerimônia de posse. Entretanto, Stella Lugo chefiou a embaixada venezuelana em Buenos Aires como encarregada de negócios indicada por Maduro a partir de 2020. Além disso, representante argentino participou da posse da nova Assembleia Nacional, apoiada por Maduro, em 2021.Após declaração de Fernández, em abril de 2022, expressando a intenção de restaurar os vínculos diplomáticos com a Venezuela, Lugo foi nomeada embaixadora em maio de 2022.

Em março de 2021, por meio de comunicado oficial, a Argentina deixou o Grupo de Lima. A Chancelaria argentina disse que as ações promovidas pelo Grupo de Lima para “isolar o Governo da Venezuela e seus representantes não levaram a nada” e que a “participação de um setor da oposição Venezuela como mais um integrante do Grupo de Lima levou a que se adotassem posições que nosso Governo não pôde e não pode acompanhar”. A Argentina reiterou sua aposta em um “diálogo inclusivo que não favoreça nenhum setor em particular, mas sim obter eleições aceitas pela maioria, com supervisão internacional” e frisou a responsabilidade de Maduro para que esse diálogo seja produtivo e inclua a oposição e setores sociais como a Igreja, empresários e organizações não governamentais. No final de maio de 2011, a Argentina retirou seu copatrocínio à denúncia de países americanos ao TPI contra o regime Maduro.

No caso da Bolívia, Fernández reconheceu a reeleição de Evo Morales, não se juntou às críticas de diversos países hemisféricos a fraudes no processo eleitoral e acolheu Morales como asilado político (com pleito posterior para conversão em refúgio) em seu país. Quando ainda era presidente eleito, Fernández visitou a Bolívia, assim como o Peru. O acolhimento a Evo (e clamores por uma união contra as forças conservadoras na região) suscitou críticas do governo provisório boliviano quanto à alegada ingerência nos assuntos internos do país.

No caso do México, destino da primeira viagem de Fernández, ainda como presidente eleito, além das coincidências principiológicas com o presidente Obrador, que se refletem na questão venezuelana, há interesses econômicos mútuos. Em fevereiro de 2021, os presidentes do México e da Argentina lançaram na capital mexicana as bases de um propósito comum que busca reforçar um “novo eixo progressista e antineoliberal na América Latina”, nas palavras do diário espanhol *El País*. Em documento comum, referiram-se a parceria econômica e combate à COVID-19. Os dois países também encabeçam a iniciativa de lançamento de uma Agência Latino-Americana e Caribenha do Espaço (ALCE), com Bolívia, Colômbia, Equador, El Salvador, Paraguai e Peru.

g) Discurso na AGNU em 2023

O presidente Alberto Fernández destacou as profundas mudanças em curso no mundo, referindo-se à era pós-pandemia, às crises climáticas, à guerra na Ucrânia e aos avanços tecnológicos na inteligência artificial. Defendeu acelerar a implementação dos objetivos da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e criticou o sistema financeiro internacional como “abusivo e inalterado”, mencionando especificamente o FMI. Abordou a questão da fome no mundo, mencionando a perda de mais de 20% das exportações agrícolas da Argentina devido à pior seca dos últimos cem anos. Defendeu um sistema de comércio internacional mais justo, transparente e equitativo para produtos agrícolas, criticando subsídios e especulações financeiras. Fernández apontou o bloqueio do corredor de Lachin pelo Azerbaijão e instou a comunidade internacional a agir para prevenir novas perseguições étnicas, raciais ou religiosas. Argentina fez apelos pela proteção de vítimas de desaparecimento forçado e pela intervenção nos direitos humanos na Guatemala. O presidente condenou medidas coercitivas unilaterais por qualquer país ou bloco de poder, pedindo a remoção de Cuba da lista de apoiadores do terrorismo. Reafirmou os direitos soberanos da Argentina sobre as Ilhas Malvinas e criticou a postura do Reino Unido por ignorar a retomada de negociações sobre a disputa territorial e explorar recursos naturais na área de forma ilegal e unilateral.

h) Discurso na AGNU em 2022

Primeiramente, o presidente Alberto Fernández agradeceu o apoio internacional recebido após o atentado contra Cristina Kirchner, exaltando os valores democráticos da maioria da sociedade argentina, mas alertando para as ameaças ao Estado de Direito decorrentes dos extremismos gerados pela guerra e pela pandemia. Condenou as desigualdades sociais, explicitadas por esta última. Destacou a posição argentina pela paz e pelo diálogo no contexto do avanço militar da Rússia sobre o território ucraniano, evocando o Direito Internacional Humanitário, a autodeterminação dos povos e o respeito irrestrito à soberania dos Estados. Agradeceu o apoio de todos os Estados que ajudaram a Argentina no processo de renegociação de sua dívida externa, minimizando os custos econômicos e sociais para a população. Destacou a posição argentina de exportadora de alimentos e de tecnologias relacionadas, essencial no combate à fome mundial, e tratou de segurança energética, vinculando-a à promoção de meios sustentáveis. Ressaltou a urgência dos problemas ambientais globais, buscando uma relação construtiva entre os Estados nos temas de biodiversidade, mudança do clima e poluição. Chamou atenção às medidas unilaterais de coerção, às quais a Argentina se opõe, mencionando os casos de Cuba e Venezuela, mas não da Rússia, e destacou a importância dos direitos humanos para a sociedade argentina, exemplificando-a com políticas domésticas nesse sentido. Por fim, posicionou-se a favor de um combate assertivo ao terrorismo, instando o Irã a cooperar com as autoridades argentinas quanto ao atentado contra a AMIA, em 1994.

i) Discurso na AGNU em 2021

O presidente Alberto Fernández afirmou haver uma tripla pandemia provocada por: desigualdade global; mudança do clima; e COVID-19. Nesse sentido, defendeu que vacinas devem ser bens públicos globais; defendeu maior compromisso com o Acordo de Paris, pois há um desapontamento com o não cumprimento da promessa de US$ 100 bilhões para países em

desenvolvimento para combater a mudança do clima; e defendeu a reforma da arquitetura financeira internacional, que traria “justiça financeira” para países altamente endividados. Quanto ao último tópico, Fernández advogou por um acordo multilateral para a reestruturação das dívidas soberanas e a ampliação do novo Marco Comum para Tratamento da Dívida do G20 para países de renda média. Também defendeu uma nova maneira de qualificar crédito soberano e um aprofundamento da discussão acerca de novo imposto mínimo global. Por fim, fez menção ao terrorismo, defendendo a aplicação da Estratégia Global da ONU contra o Terrorismo (2006), e reafirma a soberania argentina sobre as Ilhas Malvinas, clamando que o Reino Unido retome as negociações para acabar com situação colonial.

7.2. Estados Unidos da América

I. Situação nacional

a) Economia

i. Caracterização geral e econômica

Os Estados Unidos (EUA) são considerados uma potência mundial desde pelo menos meados do século XX. Esta caracterização se dá, em grande medida, pelo seu poderio militar e econômico, assim como pelas suas dimensões populacional e geográfica e pela sua influência política e cultural no sistema internacional. Os EUA são o 4º maior país do mundo em extensão teritorial, o 5º maior país do mundo em área contígua, e possuem a 3ª maior população do mundo, com cerca de 334 milhões de habitantes. Em termos religiosos, sua população se constitui de 52% de protestantes, 24% de católicos, 2% de mórmons, 2% de judeus, 1% de mulçumanos, 19% adepta a outras ou a nenhuma filiação religiosa. Sua única língua oficial é o inglês. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é de 0,921, ocupando a 21ª posição do ranking de 191 países, elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

Quanto à economia, os EUA possuem um produto interno bruto (PIB) nominal de US$ 25,46 trilhões, em 2022, sendo o maior PIB nominal do mundo. Além disso, possuem o 2º maior PIB medido pela paridade de poder de compra (PPP)[2321], perdendo apenas para a China, cujo PIB em PPP é de US$ 30,327 trilhões. Por décadas, os EUA ocuparam a primeira posição nessas duas formas de mensuração do poder econômico nacional, sendo superados pela China no segundo índice desde 2014. Ademais, em termos militares, a economia estadunidense corresponde a 39% dos gastos militares do planeta.

ii. Inflação, juros e desemprego

Desde a pandemia de COVID-19, a economia global vem sofrendo com aumento das taxas de inflação e crescimento da incerteza econômica. A desorganização das cadeias globais de valor e o descompasso no ritmo de fechamento e de abertura comercial, com as políticas de incentivo à demanda ao redor do globo, vêm pressionando economias tão estáveis quanto a dos EUA até hoje. Soma-se a isso o aumento dos preços dos combustíveis, fretes e alimentos decorrente do conflito entre Rússia e Ucrânia, inclusive no mar Negro, na Europa. Nesse quadro, o banco central norte-americano – o *Federal Reserve* (FED) –, independente do Poder Executivo e com a missão explícita de controle dos preços na economia nacional, vem adotando uma postura de aumento da taxa de juros para controlar a inflação desde março de 2022.

Diante da incerteza econômica global, entretanto, a economia estadunidense apresenta alguns sinais de resiliência. O índice de desemprego apresentou forte tendência de queda desde a reabertura econômica após o fechamento causado pela pandemia, atingindo índices semelhantes ou até menores do que os registrados em fevereiro de 2020, antes da crise sanitária. Os 22 milhões de empregos perdidos nos períodos iniciais da pandemia de COVID-19 foram recuperados ao longo dos últimos três anos – e outros novos três milhões de vagas foram criadas e preenchidas. Ainda no que tange ao desemprego, é importante destacar que nos últimos meses o número de

[2321] Os EUA são a referência do índice, de modo que seu PIB em PPP corresponde ao PIB nominal.

vagas de trabalho criadas no país ainda segue em crescimento, mas tem perdido fôlego. Tal tendência pode favorecer uma postura menos rígida do FED em relação à taxa de juros.

Quanto à inflação, registrou-se, de agosto de 2022 a agosto de 2023, aumento de 2,5% no índice de preços (PCE, na sigla em inglês) do país. Destaca-se, porém, que grande parte desse aumento decorre de preços tradicionalmente voláteis, como alimentos e energia – sem esses dois itens, por exemplo, o índice cresceu apenas 0,1 ponto percentual no período em questão. Todavia, a inflação continua a pressionar os gastos das famílias e as contas públicas, inclusive, em parte, devido aos baixos índices de desemprego. Apesar de uma relativa redução na pressão inflacionária ao longo de 2023, o FED manteve altas taxas de juros para controlá-la, ante a perspectiva de que os preços voltassem a subir mediante cortes bruscos de produção de petróleo pelos países da Organização dos Países Exportadores de Petróleos (OPEP) e da OPEP+ ou de outras instabilidades causadas pelo conflito em curso na Ucrânia. No fim de setembro de 2023, o FED anunciou a manutenção da taxa de juros, que, em julho, foi reajustada em 0,25 ponto percentual, chegando à faixa de 5,25% a 5,5% – a maior em 22 anos[2322]. A taxa de juros foi mantida inalterada nos últimos meses de 2023. A expectativa é que cortes sejam realizados ao longo de 2024, para que os altos juros não contribuam para eventual cenário econômico recessivo.

As altas taxas de juros prejudicam a economia do país por desincentivar contratações e investimentos das empresas. Com efeito, muitos analistas entendem que as altas taxas de juros podem levar o país à recessão. No entanto, as autoridades do FED anunciaram, em setembro de 2023, que o objetivo da instituição é levar a cabo um “pouso suave”, isto é, buscar a redução da inflação sem prejudicar a economia. Com efeito, no anúncio do último aumento da taxa, o FED reconheceu que o risco de recessão está cada vez mais distante. No comunicado, as autoridades do FED apresentaram a expectativa de que a taxa de juros deva parar de subir nos próximos meses, mas que a inflação apenas deverá atingir sua meta, de 2%, em meados de 2025.

Outra importante questão para a gestão do presidente Joe Biden foi a paralisação do governo devido a questões orçamentárias, embora o problema tenha sido equacionado provisoriamente no final de setembro. O desacordo entre republicanos e democratas sobre o orçamento para o próximo ano fiscal, que tem início em 1º de outubro, ameaçou levar a máquina pública a interromper serviços do governo por falta de financiamento. Pela regra fiscal do país, caso uma lei de financiamento temporária não seja aprovada antes do fim do ano fiscal, visando a permitir a continuidade das operações do governo enquanto o orçamento termina de ser fechado, as agências federais têm de interromper suas atividades não essenciais – processo conhecido como *shutdown*. Já ocorreram três shutdowns nos últimos anos: 2013, 2018 e 2018-2019. Se não se houvesse chegado a um acordo entre governo e oposição, no último dia de setembro, esta teria sido a quarta paralisação parcial do governo na última década. Porém, apesar do alívio para a gestão de Joe Biden, o problema ainda persiste, porquanto o projeto de lei sobre as despesas do governo aprovado para dar cabo à situação tinha prazo de apenas 45 dias e não incluía questões sensíveis na política estadunidense, como financiamentos adicionais para a resistência ucraniana ou para segurança nas fronteiras. Em novembro de 2023, a Câmara e o Senado aprovaram nova lei de financiamento temporário, que impede provisoriamente o *shutdown* até 19 de janeiro. A lei não inclui previsão de ajuda militar para Israel ou Ucrânia. Em 18 de janeiro de 2024, o Congresso aprovou uma nova extensão de dois meses para impedir o *shutdown*.

[2322] Como parâmetro, em março de 2022, os juros norte-americanos estavam na casa do 0,5%. Em dezembro de 2022, o índice já chegava a 4%.

b) Política interna

Em meio a esse cenário econômico, o processo político norte-americano apresenta alguns sinais de conturbação. Dentre os elementos de incerteza, destacam-se as eleições presidenciais de 2024, os processos judiciais contra o ex-presidente Donald Trump, a tentativa de se levar a cabo um *impeachment* contra o presidente Joe Biden, decisões controversas da Suprema Corte do país e a inédita derrubada do presidente da Câmara dos Deputados.

i. Eleições e processos contra Donald Trump

Em relação à disputa eleitoral de 2024, o presidente Joe Biden já declarou que será candidato pelo Partido Democrata. Sendo o incumbente e livre para uma reeleição, as prévias do partido tendem a apenas chancelar sua candidatura. No entanto, há contestações, mesmo dentro de seu próprio partido, as quais se relacionam com questões relativas à sua idade e a seu estado de saúde – o que pode pôr em xeque o consenso democrata em torno de sua indicação. No Partido Republicano, a situação é menos definida, mas a figura do ex-presidente Donald Trump ainda é muito popular, de tal forma que o ex-mandatário vem sendo apontado como o nome mais provável a vencer as prévias do partido.

Contudo, atualmente, o ex-presidente Trump enfrenta 91 acusações na justiça, além de processos civis (difamação de jornalistas, abuso sexual e fraude empresarial). Há quatro conjuntos de acusações: a compra do silêncio de uma atriz pornô, o caso dos documentos sigilosos, a questão da invasão do Capitólio em 6 de janeiro de 2021 e a interferência eleitoral na Geórgia. Embora nenhuma dessas ações seja capaz de tirá-lo da corrida eleitoral, haja vista que não há impedimentos legais para a candidaturas de pessoas que se tenham tornado réus ou mesmo que tenham sido presas, as acusações e eventuais condenações podem prejudicar sua imagem pública. Nesse quadro, não só a imensa lista de julgamentos pode conflitar com eventos de campanha, como a exposição negativa da mídia pode prejudicar sua campanha para converter o voto dos "indecisos".

A compra de silêncio da atriz pornô Stormy Daniels relaciona-se com a tentativa de que ela não revelasse, durante a campanha de 2016, um suposto caso entre os dois. A gravidade da acusação recai especialmente sobre o registro de tais gastos, de forma fraudulenta, como despesas de campanha. Já o caso dos documentos sigilosos caracteriza-se pela acusação de que o ex-mandatário teria levado documentos secretos sobre segurança nacional para algumas de suas casas particulares, caracterizando conspiração para obstrução da justiça e retenção de informação de interesse nacional. Por sua vez, a invasão do Capitólio motiva acusações contra Trump, na medida em que o ex-presidente teria incentivado a obstrução de procedimentos oficiais. Em agosto de 2023, novas acusações foram protocoladas, relacionadas à tentativa de reversão de sua derrota eleitoral de 2020 no estado da Geórgia. Esse processo o acusa de tentativa de interferência ilegal no processo eleitoral desse estado, para obter mais votos. Donald Trump, entretanto, nega todas as acusações em todos os processos, alegando serem motivadas politicamente. Em dezembro, as cortes supremas dos estados do Colorado e do Maine decidiram que Trump é constitucionalmente inelegível para comparecer às urnas em 2024, em razão de crime de insurreição. Trump recorrerá à Suprema Corte dos EUA.

Em janeiro de 2024, foram iniciadas as prévias republicanas, um processo que deverá estender-se por todo o semestre. Na primeira votação, em Iowa, Trump foi vencedor com ampla margem contra os seus contendores. Na sequência, seu principal rival, o governador da Flórida Ron DeSantis abriu mão da candidatura em seu favor. Permanece na disputa contra o ex-presidente

pela indicação republicana apenas uma candidata: Nikki Haley, que é ex-governadora da Carolina do Sul e foi embaixadora junto à Organização das Nações Unidas (ONU) em 2017 e 2018.

ii. Processo de *impeachment* de Joe Biden

Em setembro de 2023, deputados do partido republicano abriram inquérito de *impeachment* contra o presidente Biden, devido a polêmicas relativas aos negócios de sua família. Os republicanos vinham pressionando há anos a sua administração, devido a supostas atividades comerciais irregulares fora do país, levadas a cabo pelo filho do presidente, Hunter Biden. No entanto, apenas em janeiro de 2023 conseguiram a maioria necessária na Câmara dos Deputados, para viabilizar o *impeachment*. O processo tem como base acusações de abuso de poder, corrupção e obstrução de investigações.

De acordo com os republicanos, Biden teria praticado o crime de tráfico de influência. Segundo as acusações, ele haveria beneficiado os negócios de seu filho na Ucrânia. Hunter participou, de 2014 a 2019, do conselho da companhia de petróleo e gás ucraniana Bursima. A polêmica da atuação do presidente Biden gira em torno de seu papel no esforço norte-americano de combate à corrupção no país europeu em questão, agindo, na época, como vice-presidente. Alega-se que sua atuação culminou no afastamento do procurador-geral ucraniano, impedindo-o de investigar casos de corrupção na empresa Bursima. De acordo com republicanos, a intervenção de Biden na Ucrânia era motivada para ajudar nos negócios e na reputação de seu filho.

O Departamento de Justiça dos EUA também investiga Hunter Biden por crimes desconexos com a atuação política de seu pai. Entre estas acusações contra o filho do presidente estão sonegação de impostos e posse ilegal de armas. Setores do Partido Republicano alegam que a atuação do Departamento de Justiça, em relação a esses crimes, vem sendo demasiadamente lenta e leniente, a fim de não prejudicar a imagem de Biden durante o período eleitoral, lançando suspeitas de intervenção irregular do presidente nas operações desta instituição.

A Casa Branca e apoiadores de Biden no Congresso negam qualquer irregularidade, argumentando não haver provas de que o presidente teria recebido qualquer pagamento ou de que tenha participado de comportamento impróprio. Com efeito, a defesa democrata alega que o Departamento de Justiça investigou o caso do tráfico de influência em prol da empresa Bursima durante a gestão de Trump, por oito meses, e encerrou as investigações devido à falta de evidência. Ademais, a defesa de Biden sustenta ainda o argumento de que outros países, independentemente da ação do então vice-presidente, apoiavam o afastamento do então procurador-geral ucraniano, visto que ele mesmo se encontrava envolvido em escândalos de corrupção.

Em dezembro de 2023, a Câmara aprovou a abertura do processo de *impeachment*. Biden afirmou tratar-se de um “golpe político infundado”. Em razão da maioria democrata no Senado, dificilmente o processo prosperará.

iii. Suprema Corte

Analistas apontam uma “virada conservadora” no tom das suas decisões da Suprema Corte dos EUA. Alguns dos temas de destaque que geraram controvérsia no debate político nacional foram o direito ao aborto, as regras sobre porte de arma de fogo em público, a utilização de fundos públicos para financiamento de escolas religiosas, o enfraquecimento da proteção de direitos de pessoas da comunidade LGBTQIA+ e a proibição de políticas afirmativas nas universidades do país. Destaca-se haver um padrão nas votações: as decisões de caráter mais conservador foram

apoiadas por seis dos nove juízes da corte. Desses seis, três foram nomeados por Trump, e os restantes foram nomeados por outros presidentes republicanos. As três juízas restantes, todas nomeadas por presidentes democratas, votaram sempre contra as decisões conservadoras. Devido ao conteúdo dos temas, nota-se uma extrema politização da instituição, ao menos no que tange à percepção da sociedade estadunidense acerca de suas decisões e atuação.

Em junho de 2022, a Suprema Corte anulou o direito ao aborto nos EUA. Esse direito era considerado constitucional nos EUA por quase 50 anos, partindo do precedente do caso Roe contra Wade. Agora, os estados da federação norte-americana têm maior autonomia para regular a questão. O caso Dobbs contra a Jackson Women's Health Organization girava em torno da contestação de uma lei do Mississippi que proíbe o aborto após quinze semanas, inclusive em casos de estupro. Com a decisão, a lei do Mississipi foi considerada válida, sob argumento de que era necessário retornar o direito sobre decisões sobre o tema "ao povo e seus representantes eleitos", isto é, estadualizar a questão.

Também em junho de 2022, a Suprema Corte anulou a lei que restringia o porte de armas em vias públicas em Nova York. A lei, de mais de um século, determinava que o porte de arma de fogo em público exigia uma licença especial. Essa licença, contudo, demandava a apresentação de uma causa justificada. A revogação da lei nova-iorquina tem como base, segundo o juiz Clarence Thomas, o direito dos cidadãos de se protegerem fora de casa com uma arma de fogo. Dessa forma, a exigência de apresentar uma justificativa para seu porte em público violaria a Constituição. A importância da decisão reside no precedente aberto para revogar leis similares existentes por todo o país, por exemplo, em estados como Califórnia, Massachusetts e Rhode Island, entre outros.

O terceiro caso destacado também foi julgado em junho de 2022. A Suprema Corte entendeu ser inconstitucional que o estado do Maine impedisse fundos públicos de serem usados por escolas para promoção do ensino religioso. Esse impedimento, segundo a opinião dos juízes que votaram favoravelmente à decisão, representaria uma forma de discriminação contra escolas religiosas, afrontando a Primeira Emenda da Constituição, que reconhece a liberdade religiosa. O voto dissidente, no entanto, argumenta que ao decidir dessa forma, a Suprema Corte minimiza a importância da separação entre Estado e Igreja no país.

Ainda em junho de 2022, a Suprema Corte decidiu favoravelmente a um *webdesigner* do Colorado que se recusou a criar sítios eletrônicos para casamentos entre pessoas do mesmo sexo. O profissional, que é cristão, alegou motivos religiosos para se opor a essa demanda de trabalho. Representantes da comunidade LGBTQUIA+ argumentam que a decisão reconhece, na prática, o direito de empresas privadas discriminarem membros de sua comunidade. Ademais, apontam que a decisão abre margem para futuras interpretações que permitiriam discriminações com base em raça ou deficiência física.

No mesmo mês, a corte também decidiu serem ilegais políticas afirmativas em universidades estadunidenses que visassem dar alguma prioridade a minorias raciais no processo de admissão. A decisão foi baseada no julgamento de dois casos: *Students for Fair Admissions, Inc. v. University of North Carolina* e *Students for Fair Admissions, Inc. v. President and Fellows of Harvard College*. O direito a políticas afirmativas vinha sendo consistentemente reafirmado pela corte há mais de 45 anos. Para embasar a decisão, a corte apresentou o princípio da proteção da igualdade perante a lei, que, segundo o voto majoritário, deve ser aplicada sem consideração a qualquer diferença de raça, cor ou nacionalidade.

iv. Derrubada do presidente da Câmara dos Deputados Kevin McCarthy

No início de outubro de 2023, a Câmara dos Deputados derrubou seu presidente, Kevin McCarthy. É a primeira vez na história do país que isso acontece. McCarthy é considerado um moderado do Partido Republicano e foi derrubado com votos de deputados de extrema direita do partido, além dos deputados democratas. A extrema direita ficou contrariada com o presidente da Câmara, quando, no último dia de setembro, ele e os deputados do Partido Democrata fizeram um acordo para aprovar provisoriamente o orçamento e evitar um *shutdown*. Em janeiro de 2023, foram necessárias quinze rodadas de votação para que McCarthy recebesse o apoio de seus colegas mais conservadores e fosse finalmente eleito para o cargo, o que só foi possível depois de uma série de concessões.

Em novembro, após três rodadas, o republicano conservador Mike Johnson conseguiu aglutinar seu partido e foi eleito presidente da Câmara.

II. Estratégia de Segurança Nacional

a) Estratégia de Segurança Nacional 2022

A Estratégia de Segurança Nacional (NSS, na sigla em inglês) publicada em outubro de 2022 dispõe acerca das prioridades estratégicas para a segurança dos Estados Unidos (EUA). Exigência legal para cada gestão do executivo, a NSS complementa a Estratégia de Defesa Nacional (NDS, na sigla em inglês)[2323] em um enfoque sistêmico de posicionamento global em termos de segurança.

A NSS é composta de quatro partes operativas:

1) Competição para o futuro;
2) Investimento em nossas forças;
3) Prioridades globais;
4) Estratégia por região.

Na parte de "Competição para o futuro", a NSS estabelece a visão geral dos EUA na inserção internacional estratégica. Aqui, o documento fala da tensão crescente geopolítica entre potências, o que leva à necessidade de enfrentar dois desafios estratégicos. Primeiro, o mundo pós-Guerra Fria acabou definitivamente, e uma competição aberta entre potências toma forma; segundo, enquanto a competição emerge, há desafios globais, difusos e compartilhados que não respeitam fronteiras estatais (mudança do clima, insegurança alimentar, doenças transmissíveis, terrorismo, déficit energético e inflação são os explicitamente mencionados).

A visão estratégica dos EUA afirma que a proteção da segurança e a expansão da prosperidade econômica da população norte-americana dependem da cooperação internacional e da defesa dos valores democráticos. A NSS elenca desafios sistêmicos para a ordem internacional[2324], salientando a posição privilegiada dos EUA para desempenhar um papel protagonista na defesa dos valores democráticos e da ordem internacional liberal. Nesse sentido, os EUA permanecem como principal potência militar e econômica, com potencial para forjar alianças para esse fim. Há a visão de uma competição emergente entre democracias e autocracias, sendo a posição democrática aquela de buscar defender um sistema internacional baseado em regras, além dos direitos humanos, da defesa da liberdade e da dignidade humana. Destarte, a pressão que governos autoritários exercem deslegitima o sistema internacional baseado nos princípios da Carta e abre margem para um contexto em que a agressão, a coerção e a repressão se tornem a norma. Nesse sentido, China e Rússia se mostram como rivais em potencial, mas em graus diferentes. A Rússia se apresenta como uma ameaça imediata, especialmente mostrada na agressão contra a Ucrânia[2325]; a China, por sua vez, é a única competidora capaz de reformar a ordem internacional e com crescente poder econômico, diplomático, militar e tecnológico para alcançar esse objetivo.

[2323] Neste ano, pela primeira vez, a NDS foi publicada com atualizações da *Nuclear Posture Review* (NPR) e a *Missile Defense Review* (MDR), de forma integrada, com correlações entre estratégia e recursos disponíveis.

[2324] Questionamento a princípios da Carta das Nações Unidas, invasão da Ucrânia pela Rússia, inflação, COVID-19 (e doenças transmissíveis, em geral), menor cooperação internacional e competição em tecnologias que têm o potencial transformador em termos securitários e econômicos.

[2325] A NSS menciona as limitações operacionais do *hard power* russo no caso da guerra da Ucrânia.

A NSS reconhece que, em um contexto de embate geopolítico e de desafios compartilhados[2326], a única forma de fazer valer os interesses estratégicos norte-americanos e de confrontar governos autoritários é por meio de alianças e de cooperação internacional. Ao trabalhar em conjunto com outras nações, os EUA podem melhorar o bem-estar da população americana e alcançar uma ordem internacional mais justa. Em termos de visão geral de abordagem estratégica, a NSS elenca três linhas de ação:

1) investir em fontes subjacentes (*underlying sources*) e em ferramentas de expansão de poder e de influência americanas;
2) construir uma coalizão forte de nações para ampliar a influência coletiva para formar o ambiente estratégico e resolver desafios compartilhados; e
3) modernizar e fortalecer as forças armadas de forma que elas estejam preparadas para uma era de competição.

A NSS se assenta em algumas premissas, que fundamentam a visão estratégica e a formação dos meios de ação, algumas delas são:

1) a interdependência e a porosidade entre política externa e interna;
2) as alianças e as parcerias são os ativos mais importantes da inserção internacional dos EUA[2327];
3) o reconhecimento de que a China representa o maior desafio geopolítico para o país;
4) o reconhecimento de que não se deve ver o mundo somente pelo prisma da competição estratégica, cooperando com rivais quando necessário;
5) o reconhecimento de que a globalização trouxe benefícios, mas que um ajuste é necessário para enfrentar os crescentes desafios globais[2328];
6) o compartilhamento da visão dos EUA por vários países, reflexo do esforço inscrito na Carta das Nações Unidas (ONU).

Nesse sentido, a NSS reconhece que a melhor forma de se inserir no mundo é por meio de uma abordagem dupla, por um lado cooperando com qualquer país, mesmo os rivais, com vistas ao enfrentamento dos desafios compartilhados, e, por outro lado, aprofundando laços com democracias e países afins para reforçar a agenda de valores democráticos e princípios da ordem internacional em vigor[2329].

Na parte "Investimento em nossas forças", a NSS estabelece as formas e necessidade de investimento das capacidades norte-americanas. Aqui, o documento especifica as áreas de investimento salutar e as ferramentas de inserção internacional para a satisfação dos interesses sistêmicos do país e da população norte-americana.

Primeiro, a NSS fala do investimento em três ativos para manter-se em uma posição de vantagem estratégica – na capacidade industrial e de inovação, na população norte-americana, e

---

[2326] A NSS estabelece que, desses desafios, o maior e potencialmente existencial para todas as nações é a mudança do clima; tanto na perspectiva dos riscos impostos pela mudança de ecossistemas, como pela necessidade de redução de dependência energética de Estados como a Rússia.

[2327] Aqui, a NSS enfatiza a parceria com países europeus (essencialmente na OTAN) e com países do Indo-Pacífico.

[2328] Na prática, essa visão toma a globalização de forma mais realista, reconhecendo as limitações do processo e recordando que desafios como a desigualdade entre e dentro de países não foram equacionados pelo processo. Para tanto, o documento elenca iniciativas que visam a melhorar a qualidade de vida de norte-americanos de forma a aprofundar o engajamento econômico mantendo o bem-estar da população, como o *Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity* (IPEF); uma forma de imposto mínimo global que assegura que corporações paguem sua parte justa de impostos independentemente de onde quer que elas estejam operando; e o *Partnership for Global Investment and Infrastructure* (PGII).

[2329] Nesse sentido, a NSS menciona o Diálogo de Segurança Quadrilateral (QUAD), formado por Austrália, Índia, Japão, EUA, o *US-EU Trade and Technology Council*, o AUKUS e o I2-U2, composto por Índia, Israel, UAE, EUA.

na democracia e nas instituições democráticas. Elencam-se iniciativas que fazem eco à visão de *reshoring* e de *decoupling*[2330], além de mencionar a importância de acolhimento de migrantes e de coesão social no fortalecimento democrático.

Em termos de ferramentas, a NSS menciona o uso da diplomacia e a modernização das forças armadas para alcançar os objetivos estratégicos dos EUA. Quanto à diplomacia, a consolidação de alianças e de parcerias se mostra valiosa para a consolidação da democracia, e dos direitos humanos. O documento menciona plataformas de cooperação para buscar esse fim: a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN)[2331], o *US-EU Trade and Technology Council*[2332], o AUKUS, o *Five Eyes*, e o Diálogo de Segurança Quadrilateral (QUAD). No campo da cooperação internacional, o NSS estabelece como objetivo estratégico a integração entre as alianças no Indo-Pacífico e na Europa. Por meio da diplomacia também se busca apoiar a democracia e promover direitos humanos, paz e segurança internacionais e prosperidade. Para tanto, a NSS menciona a *Presidential Initiative for Democratic Renewal*, a defesa de direitos de minorias religiosas ameaçadas pela ação do Partido Comunista Chinês (PCC), notadamente em Xinjiang, Tibete e Hong Kong), e a ampliação da admissão de refugiados. Na visão da NSS, inclusão e prosperidade são categorias intrinsecamente ligadas, cujo meio de implementação é a ação diplomática e a defesa dos valores empunhados pela Carta da ONU. Em segundo lugar, a modernização das forças armadas é delineada como meio efetivo de alcance dos objetivos dos EUA. A visão permanece a de usar uma abordagem integrada, em que *hard power* é usado ao lado de outras formas diplomáticas de ação externa. Além disso, reforça-se a revitalização das capacidades nucleares para fazer frente às ameaças dissuasórias mais recentes da Rússia, e da ameaça crescente de rivalizar com a China também nesse domínio[2333]. De acordo com a NSS, a agressão à Ucrânia e a presença de uma rivalidade aberta aos EUA confirmam a necessidade de fortalecimento militar e atualização das capacidades nucleares dissuasórias.

Na parte "Prioridades globais", a NSS as delineia de forma mais específica. No caso da competição com China e Rússia, o documento reforça a ameaça que a China representa para a ordem internacional de forma sistêmica e para a estabilidade do Indo-Pacífico, em particular ameaçando a autonomia de Taiwan[2334]. Nesse caso, a estratégia em relação à China é tripla:

1) investir nos fundamentos da força do país domesticamente;
2) alinhar esforços com aliados; e

[2330] Podem ser citados o *CHIPS and Science Act*, as iniciativas de fortalecimento da indústria de semicondutores nos EUA e o *National Biotechnology and Biomanufacturing Initiative*.

[2331] O documento louva a nova agenda adotada na Cúpula de Madri, 2022, para fazer frente a desafios sistêmicos advindos da China e de outros riscos securitários desde cibersegurança até mudança do clima, bem como concordou com os pedidos de acessão de Finlândia e de Suécia à aliança.

[2332] O conselho tem como função a coordenação no estabelecimento de regras sobre tecnologia, economia e comércio, tendo como base o compartilhamento de valores democráticos.

[2333] "*By the 2030s, the United States for the first time will need to deter two major nuclear powers, each of whom will field modern and diverse global and regional nuclear forces*". Ainda sobre as capacidades nucleares, recentemente, foi publicada a *Nuclear Posture Review*, que reafirma os compromissos com o recurso à dissuasão nuclear e com o investimento e a modernização das forças nucleares, do comando e controle nuclear e dos sistemas de comunicação, produção e infraestrutura de suporte.

[2334] Sobre Taiwan, o documento repete a posição oficial do governo: "*We oppose any unilateral changes to the status quo from either side, and do not support Taiwan independence. We remain committed to our one China policy, which is guided by the Taiwan Relations Act, the Three Joint Communiques, and the Six Assurances. And we will uphold our commitments under the Taiwan Relations Act to support Taiwan's self-defense and to maintain our capacity to resist any resort to force or coercion against Taiwan*".

3) competir responsavelmente com a China para defender interesses e construir uma visão de futuro.

No caso da Rússia, a NSS critica a agressão à Ucrânia, mas reafirma que a ameaça da Rússia é mais imediata do que sistêmica e que a luta em questão é pela defesa da Carta da ONU e não um embate Rússia *versus* Ocidente.

No caso da cooperação para a solução de problemas compartilhados, a NSS elenca as principais ações nas áreas de mudança do clima, de pandemias e biodefesa, de insegurança alimentar, de controle de armas e de não proliferação[2335], e de terrorismo. Na NSS, há explícita correlação dos eventos internacionais mais recentes na acentuação desses problemas compartilhados (essencialmente a pandemia do COVID-19, a agressão à Ucrânia e as ameaças à segurança diante de dissuasão nuclear). A natureza difusa e transnacional desses desafios reforça a interdependência entre internacional e doméstico, além de tornar a cooperação diplomática ainda mais relevante para enfrentamento eficaz. Por fim, a administração Biden menciona as principais áreas de formação de regras para a garantia dos interesses estratégicos dos EUA, elencando medidas concretas em tecnologia, segurança cibernética e comércio e economia.

Na parte "Estratégia por região", a NSS traça as principais linhas de ação em um recorte geográfico. Na frente do Indo-Pacífico, há menção às principais iniciativas de cooperação regional: QUAD, parceria com a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês), AUKUS, parceria e liderança no Fórum de Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC, na sigla em inglês). Na aliança com a Europa, mencionam-se o fortalecimento da OTAN e o compartilhamento de valores com países do continente. No hemisfério ocidental como um todo, a NSS menciona a aproximação e coincidência de interesses no âmbito das Américas, as resoluções sobre a Venezuela e o compromisso regional com a migração e proteção de migrantes e refugiados[2336], e o plano de ação sobre saúde e resiliência nas Américas (com vistas ao combate a futuras pandemias e a emergências transnacionais de saúde pública). No Oriente Médio, os EUA apoiam uma abordagem de menor engajamento direto e maior colaboração com parceiros regionais. Nesse sentido, a defesa de integração regional, a liberdade de navegação e o fortalecimento de uma ordem internacional baseada em regras são alguns dos elementos-chave para a construção de uma região mais estável. No continente africano, a estratégia de inserção internacional dos EUA apoia as iniciativas de integração comercial e de institucionalização do continente. Ademais, há menção à relevância do fortalecimento democrático no continente à necessidade de agir em íntima cooperação no combate a desafios sanitários e de mudança do clima. Por fim, a NSS menciona a necessidade de manutenção de um Ártico pacífico, estável, próspero e cooperativo, e dispõe acerca da relevância de domínios marítimos, aéreos e espaciais para a segurança e prosperidade do mundo. Para tanto, os EUA reafirmam os princípios costumeiros da Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar (CNUDM)[2337], e a liberdade de navegação, sobrevoo e proteção ambiental de domínios marítimos.

[2335] Aqui, em particular, reafirma-se a importância de mecanismos de não proliferação e de segurança, com o objetivo de construção de um mundo em que não haja a ameaça constante de uso de armas nucleares. Contudo, não há menção ao desarmamento total dessas armas, muito menos ao Tratado sobre Proibição Completa de Armas Nucleares (TPAN).

[2336] A "*Los Angeles Declaration on Migration and Protection*" complementa os esforços domésticos dos EUA para modernizar sua infraestrutura fronteiriça e construir um sistema migratório justo, ordenado, humano, com parcerias hemisféricas robustas centradas no princípio do compartilhamento de responsabilidade, na estabilidade e assistência para comunidades afetadas, na expansão de caminhos legais, na gestão de migrações humanas, e na resposta emergencial coordenada.

[2337] Os EUA não são partes da CNUDM, por isso a NSS menciona somente as normas da convenção que refletem o costume internacional na matéria.

b) Comparação com a NSS 2017

Em termos de paralelos, continua a visão de China e Rússia como ameaças potenciais ou reais para os interesses estratégicos dos EUA. Contudo, na NSS de Trump havia uma visão vaga de “poderes revisionistas” ao criticar potenciais rivais aos interesses e valores dos EUA. Na atual NSS, há explicitação das ameaças de China e de Rússia, de forma individualizada e mais precisa: a primeira como potencial ameaça sistêmica e de longo prazo; a segunda como ameaça imediata, mas sem o potencial de ameaça sistêmica. Além disso, desde a NSS de Trump, já havia uma crítica visível ao autoritarismo de países rivais, e a menção explícita ao terrorismo e a desafios transnacionais em segurança. Outra continuidade é a menção à tecnologia como vetor de ameaças, tendo como consequência a necessidade de adaptação estratégica, investindo em tecnologias informacionais e encarando o domínio de ciberdefesa como prioritário para alcançar interesses sistêmicos dos EUA.

No que concerne às diferenças, a NSS atual avança a ideia de cooperação internacional e de parceria para enfrentamento de desafios transnacionais de uma forma que não era vista na NSS anterior. Na NSS anterior, houve ausência de menção à ameaça apresentada pela mudança do clima, tema bem presente na NSS de Biden. Outro matiz importante é a abordagem em relação à Coreia do Norte e Irã; na NSS de Trump, ambos eram tratados como *rogue States*, com visão bastante crítica de movimentos de aproximação em relação a ambas (com menção ao Irã como patrocinador do terrorismo[2338]). Na NSS de Biden, não há mais essa designação de *rogue States*, e adota-se uma postura bem distinta, de possibilidade do uso da diplomacia para a desnuclearização da península coreana e para despojar o Irã de capacidades nucleares (embora se reconheça que o Irã incorra em atividades desestabilizadoras, salientando a necessidade de agir com aliados dos EUA para fazer frente a isso). Por fim, a NSS atual não deixa de salientar que os interesses da população dos EUA estão em primeiro lugar e que as estratégias delineadas são as mais adequadas para a ampliação do bem estar dessa população, e não um fim em si mesmas.

[2338] Em 2023, os EUA mantiveram os seguintes países em sua lista de patrocinadores do terrorismo: Coreia do Norte (desde 2017), Cuba (desde 2021), Irã (desde 1984) e Síria (desde 1979).

III. Estados Unidos e regimes e questões multilaterais

a) Multilateralismo

Biden tem buscado reafirmar a liderança multilateral dos EUA, após uma série de desengajamentos durante o mandato de Trump, como a retirada do Acordo de Paris, do Conselho de Direitos Humanos (CDH) e da Organização Mundial da Saúde (OMS). Ainda em campanha, Biden prometeu ter a política externa como uma das prioridades de sua administração e retornar os EUA ao mundo e ao multilateralismo. Além disso, prometeu "liderança pelo exemplo" no sistema internacional. O secretário de Estado Blinken é um conhecido defensor do multilateralismo e da liderança global que seu país deve exercer para alcançar soluções conjuntas para problemas globais. O lema *America is back* acena para esse compromisso com o multilateralismo e também busca contrapor-se ao *America First* de Trump. O presidente do Conselho Europeu, Charles Michel, ressaltou que *America is back* é mais do que um *slogan*, é um reconhecimento de que uma abordagem multilateral é necessária para resolver problemas como cadeias de suprimento para vacinas contra COVID-19 ou impostos corporativos mais justos na era digital.

Após a invasão russa da Ucrânia, Biden reagiu de modo a restabelecer a liderança americana no sistema da Organização das Nações Unidas (ONU) e em outras organizações internacionais, por meio de uma série de ações multilaterais, buscando mobilizar a oposição a Putin por meio do multilateralismo. No Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) em 25 de fevereiro de 2022, os EUA e a Albânia apresentaram uma resolução copatrocinada por outros 80 Estados-Membros da ONU exigindo o fim da invasão e deixando claro que a Rússia é a única responsável pela violência em curso. Essa ação foi seguida rapidamente por uma votação do CSNU em 27 de fevereiro para convocar a primeira Sessão Especial de Emergência da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) sobre a Ucrânia, realizada em 28 de fevereiro. A resolução "agressão contra a Ucrânia" (A/RES/ES-11/1) foi adotada pela AGNU em 2 de março, condenando a agressão russa contra a soberania, independência unidade e integridade territorial da Ucrânia, com 141 votos a favor, cinco contra e 35 abstenções. A título de comparação, na retirada das tropas dos EUA do Afeganistão, não obstante a coordenação da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), não se pode afirmar que Biden encaminhou a questão ao âmbito multilateral, ou mesmo a aliados estratégicos como o Reino Unido, em que pesem as consequências para a região e para o sistema.

b) Mudança do clima

Entre as principais diferenças entre as políticas externas de Biden e de Trump, destaca- se a importância conferida à questão da mudança do clima. Essa mudança de orientação foi confirmada desde o início do mandato, com a indicação do ex-secretário de Estado John Kerry como enviado especial para o clima, cargo criado na administração Biden; a assinatura, no dia da posse, de instrumento de adesão ao Acordo de Paris, reintegrando-se ao instrumento trinta dias depois, em 19 de fevereiro de 2021; a realização virtual, a convite dos EUA, de Cúpula do Clima, no "Dia da Terra", em 22 de abril, com a presença de mais de quatro dezenas de chefes de Estado e de Governo, o que demonstra o interesse norte-americano de liderar o enfrentamento da urgência climática, considerada pelo presidente Biden como "uma ameaça existencial", e o anúncio pelos EUA, por ocasião da Cúpula do Clima, de nova e ambiciosa meta: reduzir as emissões de gases do

efeito estufa (GEE) do país em 50-52% até 2030 (com relação aos níveis de 2005), aprofundando o compromisso anterior de reduzir em 26-28% até 2025, e atingir a neutralidade climática até 2050 (anteriormente era de 2060). Atualmente, os EUA são responsáveis por cerca de 15% das emissões em todo o mundo. A questão da mudança do clima foi pautada pelos EUA em outros foros, a exemplo da reunião de cúpula do Diálogo de Segurança Quadrilateral (QUAD) em 2021 e do G7, em que, também em 2021, Biden apresentou a proposta *Build Back Better World* (B3W), que tem o clima entre suas áreas prioritárias. Em 2021, na 26ª Conferência das Partes (COP26, na sigla em inglês) no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês), vários compromissos relacionados ao clima foram assumidos, como o Compromisso Global do Metano liderado pelos EUA e pela União Europeia (UE), e o Pacto Climático de Glasgow, primeiro compromisso multilateral em prol da eliminação do uso de combustíveis fósseis, a começar pela energia proveniente de usinas de carvão.

Em 2022, o governo Biden anunciou regulamentos administrativos destinados a diminuir as emissões de metano e hidrofluorcarbonetos (HFCs) dos EUA e, em outubro, ratificou a Emenda de Kigali ao Protocolo de Montreal de 1987 sobre Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio. Em março de 2022, o Executivo também obteve a aprovação no Congresso de financiamento de US$ 1,1 bilhão, para a agenda climática de Biden, menos da metade dos US$ 2,5 bilhões originalmente requisitados. Em agosto, uma importante vitória para a agenda ambiental de Biden foi a entrada em vigor da Lei de Redução da Inflação (IRA: *Inflation Reduction Act)*, pacote climático de R$ 2,2 trilhões, o maior da história dos EUA. Além dos objetivos de enfrentamento da crise climática e de promoção da justiça ambiental, a IRA garante a liderança mundial dos EUA na fabricação doméstica de energia limpa, com vistas ao objetivo de uma economia de zero carbono até 2050. A IRA também promove grandes mudanças na política de saúde, dando ao sistema de saúde pública dos EUA (*Medicare*) o poder, pela primeira vez, de negociar os preços de medicamentos vendidos com receita médica. Para financiar os gastos do pacote, a legislação prevê novos impostos, como um imposto mínimo de 15% sobre grandes corporações e um imposto de 1% sobre recompras de ações, e aumenta a capacidade de arrecadação da Receita Federal em US$ 700 bilhões de receita do governo em dez anos. São previstos gastos de mais de US$ 430 bilhões para reduzir as emissões de carbono, além da extensão de subsídios para seguro de saúde sob o *Affordable Care Act*. No plano internacional, em declarações a líderes globais e foros como a AGNU, Biden prometeu direcionar US$ 11 bilhões por ano para ajuda climática internacional até 2024. Ressalte-se que nem todo o Congresso compartilha as ambições climáticas do presidente, especialmente após o resultado das eleições de *mid-term* de novembro de 2022.

Na COP27, Biden dobrou a promessa de contribuição dos EUA ao Fundo de Adaptação, chegando à soma de US$ 100 milhões, e anunciou novas contribuições de mais de US$ 150 milhões para acelerar os esforços do Plano de Emergência do Presidente para Adaptação e Resiliência (PREPARE) em toda a África, além de mais de US$ 20 milhões prometidos anteriormente para acelerar o trabalho do PREPARE nos Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento. Também destacou iniciativas como o *Global Shield*, no âmbito do G7, e a proposta apresentada por seu enviado especial para o clima, John Kerry, para acelerar a transição energética nos países em desenvolvimento por meio de créditos de carbono associados ao setor de energia. Na mesma conferência, foi aprovado um fundo para compensação de perdas e danos sofridos pelos países particularmente vulneráveis às alterações do clima, sobre o qual Biden não se manifestou. Em 2023, Kerry afirmou ao Congresso dos EUA que o governo apoia o fundo de perdas e danos, desde que baseado em contribuições voluntárias, e rechaçou a hipótese de que venha a ser constituído com base em compensações, indenizações ou reparações históricas.

c) Direitos humanos

Durante o governo Trump, os EUA retiraram-se do CDH da ONU. Em fevereiro de 2021, os EUA anunciaram sua intenção de “se envolver” novamente no CDH, assumindo inicialmente papel de observador. O então encarregado de negócios dos EUA junto à ONU declarou que “para poder abordar as deficiências do Conselho e garantir que cumpra seu mandato, os EUA devem estar presentes à mesa e fazer uso de todo o peso de liderança diplomática”. Em 14 de outubro, os EUA foram eleitos para uma cadeira no conselho para um mandato de três anos, de janeiro de 2022 a dezembro de 2024.

O tema do racismo é outra prioridade na política externa do atual governo. O presidente Joe Biden prometeu pôr termo ao racismo sistêmico no país, comprometendo-se perante o CDH, que tinha criticado as violências, designadamente perpetradas por membros da polícia, contra a comunidade afro-americana. Em janeiro de 2021, Biden anunciou pacote de medidas para enfrentar a divisão racial no país – uma de suas promessas de campanha. As decisões atacam quatro frentes: diminuir o uso de prisões de administração privada, reforçar a aplicação de medidas antidiscriminação no mercado imobiliário, enfatizar um compromisso com a soberania tribal dos indígenas e condenar a discriminação contra asiático-americanos e americanos descendentes de povos das ilhas do Pacífico. Na perspectiva da política externa de 2021, em março, os EUA apoiaram “*Joint Statement on Countering Racism and Racial Discrimination*” no CDH. Tratou também do tema na apresentação do relatório da terceira Revisão Periódica Universal (RPU) dos EUA. Em 25 de maio, o Departamento de Estado emitiu diretrizes para sua rede de postos para marcar o primeiro ano do assassinato de George Floyd e aludir a pautas do *Black Lives Matter*. O novo governo dos EUA passou a considerar a igualdade racial e o apoio a comunidades “desamparadas” como “prioridade de segurança nacional”.

Outras questões de direitos humanos em que há claras mudanças são direitos das pessoas LGBTQIA+, direitos dos solicitantes de refúgio e imigrantes, direito ao voto, direitos dos trabalhadores e questões relativas a desigualdades econômicas, direitos de comunidades indígenas, direitos de mulheres e meninas e direitos relacionados aos efeitos da mudança do clima. Os EUA anunciaram voltar a contribuir para o financiamento do Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA, na sigla em inglês). Em junho de 2023, pediram seu reingresso à Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, na sigla em inglês). Em 17 de outubro a diretora-geral da UNESCO, Audrey Azoulay, participou de uma recepção oferecida pelo presidente dos EUA na Casa Branca para marcar o retorno dos EUA à UNESCO. A aprovação, em dezembro de 2022, do aumento do orçamento de 2023 do subcomitê do Senado para programas de política externa “*State, Foreign Operations, and Related Programs*” (SFOPS) preparou o caminho para esse retorno. Além disso, a posição diante dos episódios em Myanmar foi calcada em questões de direitos humanos. Regionalmente, violações em Cuba, na Nicarágua, na Venezuela e em outros países latino-americanos têm sido motivo de preocupação.

d) Saúde

Nos primeiros dias do governo Biden, o destaque para a agenda de saúde foi a rescisão da retirada dos EUA da OMS, que ainda não havia tido efeito. Em maio, por questão de transparência, Biden pediu aos serviços de informações do país que investiguem de forma ampla as origens do coronavírus Sars-CoV-2, incluindo a possibilidade de que ele tenha escapado de um laboratório

chinês, e exigiu um relatório em 90 dias. A OMS fez a sua própria investigação na China, com uma equipe internacional de especialistas. A equipe concluiu que a hipótese da origem em laboratório é extremamente improvável, mas não conseguiu determinar a origem do vírus. O estudo foi mais tarde questionado por vários países.

No que diz respeito à pandemia de COVID-19, houve preocupação inicial de garantir a vacinação da população norte-americana. Em fevereiro de 2020, os EUA anunciaram que contribuiriam com a COVAX Facility, após a negativa do governo Trump. Em abril, os EUA e a Aliança Global para Vacinas e Imunização (Gavi, na sigla em inglês) somaram forças com parceiros do G7 na luta contra a pandemia para acelerar a entrega de vacinas contra COVID-19 para 92 economias de baixa e média renda através do COVAX Facility. Biden assumiu compromisso de contribuição dos EUA com 1,2 bilhão de doses de vacinas e US$ 4 bilhões para o COVAX Facility em 2020 e 2021. Ao final de 2021, 200 milhões de vacinas haviam sido doadas pelos EUA a mais de cem países. Em abril de 2022, as doações ultrapassaram os 500 milhões de doses. Além da doação de vacinas, no âmbito do G7, os compromissos assumidos pelos EUA e seus aliados próximos, em 2021 e 2022, incluem o cumprimento do *G7 Pact for Pandemic Readiness*, para ajudar pelo menos cem países em casos de novas pandemias, e a expansão dos investimentos em saúde, desenvolvimento e financiamento de respostas a problemas globais de saúde e aumento da preparação para pandemias.

Na Organização Mundial do Comércio (OMC), em maio de 2021, os EUA anunciaram disposição em negociar solução multilateral que contribua para o combate à COVID-19, bem como para intensificar seus esforços – em conjunto com o setor privado e demais partes interessadas – para aumentar a produção e distribuição de insumos e vacinas em âmbito global. Katherine Tai, representante de Comércio Exterior dos EUA, declarou que o país apoiaria o *waiver* à proteção intelectual para as vacinas contra a COVID-19, devido às circunstâncias extraordinárias da pandemia, e que participariam ativamente das negociações necessárias na OMC. Em junho de 2022, Tai declarou que as negociações sobre propriedade intelectual das vacinas haviam chegado a um resultado satisfatório durante a 12ª Conferência Ministerial (MC12) da OMC, em prol da recuperação da saúde global, a despeito de discussões árduas.

A manutenção dos EUA na OMS também esteve acompanhada de reforço no combate multilateral a outras doenças, como HIV/AIDS (cujos 40 anos de epidemia foram marcados por declaração de Biden), tuberculose e malária. Nesse sentido, Biden e Harris anunciaram, em novembro de 2022, compromisso de apoiar diretamente pelo menos 50 países, até 2025, para fortalecer e alcançar a capacidade regional, nacional e local em cinco áreas críticas para prevenir, detectar e responder a ameaças de doenças infecciosas. A construção dessas capacidades fará com que os países possam aplicar o Regulamento Sanitário Internacional (RSI) e ajudará a alcançar a meta de 2024 da Agenda Global de Segurança Sanitária (GHSA, na sigla em inglês). Esse apoio contará com parcerias regionais, como a aliança multissetorial *African Outbreak Response Alliance* (APORA) e esforços conjuntos entre o Comando Indo-Pacífico dos EUA e a Força de Defesa Australiana.

Quanto aos direitos das mulheres, destaca-se a retirada dos EUA da coalizão que adotou o Consenso de Genebra em 2020. Esse documento, que trata do direito das mulheres aos mais altos padrões de saúde, da contribuição essencial das mulheres para a saúde, do papel da família para uma sociedade próspera e bem-sucedida e da necessidade de se proteger o direito à vida, tem como objetivo principal opor-se ao direito ao aborto. Em 28 de janeiro de 2020, Biden revogou a Política da Cidade do México, em vigor durante todo o mandato de Trump, como parte de seu compromisso de proteger a saúde das mulheres e promover a igualdade de gênero no país e no mundo. Lançada

por Reagan, em 1984, essa política exigia que organização não governamentais estrangeiras excluíssem o aborto como método de planejamento familiar como condição para obtenção de financiamento do governo dos EUA.

e) Comércio multilateral

No que diz respeito ao regime multilateral de comércio, observa-se continuidade na política externa de Biden em relação a Trump. Na OMC, o Órgão de Apelação (OA) do Sistema de Solução de Controvérsias (SSC) da organização continua paralisado devido à necessidade de nomeação de seus integrantes. Na MC12, em junho de 2022, o único avanço nesse sentido foi o compromisso assumido pelos membros de "ter um órgão de solução de controvérsias em pleno funcionamento e acessível a todos os Membros até 2024". Na mesma reunião, os EUA apontaram os acordos plurilaterais de comércio como uma via essencial para lidar com novas questões relacionadas ao comércio, enquanto outros membros manifestaram preocupações com a possibilidade de que acordos plurilaterais marginalizem países não participantes ou favoreçam "caronas" que se beneficiem dos compromissos assumidos por outros.

Além disso, as tarifas discriminatórias do ex-presidente sobre as importações chinesas, conforme a Seção 301 da Lei de Comércio de 1974, continuam em vigor em novembro de 2022, ainda que Biden tenha definido essas tarifas como "prejudiciais", "desastrosas" e "imprudentes" durante sua campanha presidencial. Tais tarifas estão "em revisão" desde que Biden assumiu o cargo. Em relação às relações comerciais com aliados, também é difícil discernir uma estratégia abrangente. Determinando que "agora não é o momento para acordos tradicionais de livre comércio", Katherine Tai, representante de Comércio Exterior dos EUA, vetou as negociações para quaisquer novos acordos comerciais.

f) Desarmamento e não proliferação

Biden assumiu o governo com a clara intenção de promover mudança significativa na política nuclear dos EUA, declarando que o arsenal do país tinha um único propósito, a deterrência – e, se fosse o caso, a retaliação – contra ataque nuclear. Vem implementando essa política de propósito único como parte de esforço mais abrangente para reduzir a importância dos arsenais nucleares à "defesa dos interesses vitais dos EUA e de seus aliados", em linha com a postura assumida na vice-presidência dos dois mandatos de Barack Obama.

Em contexto de guerra na Ucrânia e ameaças feitas por Putin quanto ao uso de armas nucleares, a *Nuclear Posture Review* (NPR) de 2022, divulgada em outubro, não reflete, porém, essa intenção. O documento afirma que as armas nucleares fornecem deterrência única, segura e eficaz que nenhum outro elemento do poder militar pode substituir e que sustenta todas as prioridades de defesa nacional dos EUA. A NPR de 2022 apoia a continuação de investimentos em todos os principais programas de modernização nuclear existentes, incluindo terrestres, marítimos, aéreos, de comando e controle e algumas capacidades suplementares; no entanto, também afirma que "a dissuasão por si só não reduzirá os perigos nucleares". Consequentemente, a NPR coloca uma "ênfase renovada" no controle de armas, na não proliferação nuclear e na redução de risco, políticas que complementam e reforçam mutuamente os objetivos de dissuasão nuclear dos EUA. A NPR identifica o controle mútuo e verificável de armas nucleares como o "caminho mais eficaz, durável e responsável" para reduzir o papel das armas nucleares na estratégia dos EUA e impedir seu uso.

g) Discurso na AGNU em 2023

O presidente Joe Biden reiterou a importância de superar os desafios globais por meio da união da comunidade internacional. Destacando o compromisso dos EUA em colaborar globalmente, ele enfatizou a necessidade de acesso universal à saúde, proteção ambiental e resolução pacífica de conflitos. Ele também defendeu a expansão do CSNU e as iniciativas de reforma do Banco Mundial e da OMC. Reforçou, igualmente, a importância de se regulamentar tecnologias, como a inteligência artificial, para garantir a segurança. Biden abordou a crise climática e seus efeitos, instando a uma transição global para a energia limpa e o apoio a países em desenvolvimento. Expressou compromisso com a desnuclearização na península Coreana, advertiu contra as armas nucleares no Irã e condenou a agressão russa na Ucrânia, reforçando o apoio dos EUA à soberania ucraniana. Biden delineou os esforços dos EUA para fortalecer a democracia, apoiar instituições africanas e promover a integração da Índia com a Europa, passando pelos parceiros no Oriente Médio (Corredor Econômico Índia-Oriente Médio-Europa, ou IMEC). Em relação à China, defendeu uma competição responsável. Na conclusão, enfatizou a responsabilidade coletiva de preservar o planeta, protegendo a dignidade humana e proporcionando oportunidades universais.

h) Discurso na AGNU em 2022

A invasão da Ucrânia pela Rússia teve destaque no discurso do presidente Joe Biden, condenando-se as violações à Carta da ONU, os referendos propostos, a mobilização, as atrocidades cometidas e as ameaças de uso de armas nucleares. Biden ressaltou a exclusividade da Rússia no papel de causadora do conflito e o auxílio norte-americano à Ucrânia. Destacou o papel da democracia como instrumento para enfrentar os desafios globais e os valores da Carta como denominadores comuns para a comunidade internacional. Defendeu o uso parcimonioso do veto no CSNU, além do aumento do número de membros permanentes e não permanentes no órgão. Dada a nova legislação ambiental doméstica e as políticas internacionais de financiamento, ressaltou a prioridade das questões climáticas para os EUA, além de elencar iniciativas globais do país em saúde e em combate à insegurança alimentar. Menciona outras iniciativas como a regulação da *internet*, o imposto mínimo global para empresas, o perdão de dívida a países menos desenvolvidos, o combate ao terrorismo e a Parceria do G7 para Infraestrutura Global e Investimento (PGII, na sigla em inglês). Critica veladamente a política chinesa de investimentos no exterior. Quanto à competição com a China, explicita que os EUA assumirão o papel de uma "liderança razoável", sem buscar conflitos. Menciona brevemente as questões da Venezuela, da Etiópia, do Haiti, do Iêmen, de Israel e do estreito de Taiwan, com o comprometimento norte-americano com a *One China Policy*. Por fim, toca na questão da não proliferação nuclear, condenando as posições de Rússia, China, Coreia do Norte e Irã. Em direitos humanos, destaca o relatório da ONU sobre Xinjiang, além das situações no Irã, em Myanmar e no Afeganistão.

i) Discurso na AGNU em 2021

O presidente Joe Biden afirmou que os países são interdependentes diante de pandemias, ciberataques, terrorismo, mudança do clima e ameaças nucleares. Acrescentou que a cooperação os ajudará, e novas tecnologias poderão ser benéficas. Disse que os EUA condenam a guerra e

defendem uma diplomacia “incansável” com objetivos mensuráveis, em instâncias multilaterais (Acordo de Paris, CDH, OMS, OTAN, QUAD, o Plano de Ação Conjunto Global – JCPOA) e regionais (União Africana – UA, ASEAN, UE, Organização dos Estados Americanos – OEA), auxiliando financeira e humanitariamente países em desenvolvimento. Afirmou que a competição é admissível; o conflito (“Guerra Fria 2.0”), não. Defendeu que a democracia deve ser promovida, as minorias, protegidas, e as normas internacionais, respeitadas. Assinalou que uma infraestrutura verde (*Build Back Better World*) será central para gerar empregos e sustentabilidade ambiental.

IV. Relações Estados Unidos-China

a) Política externa de Joe Biden para a China

Trata-se de provavelmente o elemento central da política externa dos Estados Unidos (EUA) em ambas as administrações, sem que grandes rupturas tenham sido verificadas por tratar-se de, grosso modo, consenso bipartidário em Washington. Pode-se afirmar que houve a manutenção da avaliação de que a China, segunda maior economia do mundo em termos nominais e primeira em paridade do poder de compra (PPC), é "competidora estratégica" (Biden afirmou que a China seria o principal competidor dos EUA) e uma "potência revisionista".

Biden criticou o autoritarismo chinês e, como já havia feito Trump, acusou a China de "roubo de empregos". Anunciou que iria confrontar os abusos da China em áreas como a economia, os direitos humanos, propriedade intelectual e a governança global, mas também trabalhar com Pequim quando do interesse dos EUA, para renovar o papel deste país nas instituições internacionais e recuperar sua credibilidade e autoridade moral.

Em 2021 e em 2022, os principais elementos da "guerra comercial e tecnológica" foram mantidos, marginalmente revistos ou aprofundados. Antes de tomar posse, Biden afirmou que não tomaria medidas imediatas para reverter tarifas existentes ou para rediscutir seja o "Acordo de Fase 1" seja futuras negociações comerciais com a China. Reiterou-se, entretanto, preocupação com o que são consideradas "práticas abusivas" da China, incluindo "roubo de propriedade intelectual", dumping, subsídios ilegais e transferência forçada de tecnologia. Parcerias com UE e Japão nesse sentido foram mantidas. A China foi mantida fora da lista de manipuladores cambiais, como já havia sido decidido no contexto da negociação da Fase 1. Apesar de pedidos no sentido contrário de autoridades chinesas, sanções impostas à China, inclusive relacionadas aos *uigures*, mas também a empresas de tecnologia chinesas, foram igualmente mantidas.

Em fevereiro de 2021, Biden e Xi mantiveram conversa telefônica. Na ocasião, Biden referiu-se a "práticas econômicas coercitivas e injustas de Pequim", bem como a "repressão do governo em Hong Kong, abusos dos direitos humanos em Xinjiang e ações cada vez mais assertivas na região, inclusive em relação a Taiwan". Em 12 de março de 2021, foi realizada a primeira reunião de cúpula do Diálogo de Segurança Quadrilateral (QUAD), entre EUA, Índia, Japão e Austrália, formada como parte dos esforços para equilibrar o crescente poderio econômico e militar da China. Biden também recebeu como suas primeiras visitas os mandatários de Japão e Coreia do Sul, assim como enviou altos oficiais para aqueles dois países, ocasiões em que o compromisso dos EUA com suas seguranças e questões relacionadas à China foram tratadas.

Ainda em março de 2021, em encontro de alto nível no Alasca, não houve melhora no diálogo bilateral em relação ao governo de Donald Trump. O secretário de Estado Antony Blinken, acusou a China de ameaçar a ordem global, reprovou as ações de Pequim na província chinesa de Xinjiang, em Hong Kong e em Taiwan. Também atribuiu a Pequim ciberataques contra os EUA. O diretor da Comissão Central de Relações Exteriores do Partido Comunista Chinês (PCCh), Yang Jiechi, respondeu que os EUA abusam do seu poderio militar e financeiro, reiterou a soberania chinesa sobre Xinjiang, Hong Kong e Taiwan e criticou violações de direitos humanos nos EUA. Em abril de 2021, o enviado para o clima John Kerry visitou a China. Nesta primeira visita de alto nível de um representante do governo Biden, os dois países reafirmaram os compromissos relativos à cooperação bilateral para o combate à mudança do clima. Em junho de 2021, o secretário Austin anunciou diretiva contendo iniciativas "para melhor enfrentar os desafios de segurança colocados pela China". Em julho de 2021, os EUA anunciaram a extensão de suas sanções para mais 34

empresas e entidades relacionadas à política da China com a minoria muçulmana *uigur* e também por facilitarem exportações para a Rússia e o Irã. A China está aplicando sanções a determinados indivíduos dos EUA, especialmente da gestão anterior, em resposta a sanções relativas a Hong Kong, Xinjiang e Taiwan. A vice-secretária de Estado dos EUA, Wendy Sherman, realizou visita à China na semana de 25 de julho, na tentativa de melhorar a qualidade do diálogo bilateral.

Em 2022, tensões relativas a sanções econômicas dos EUA, a guerra na Ucrânia e a questão de Taiwan foram os principais focos de tensão bilateral, não obstante várias tentativas de retomada do diálogo e da cooperação bilateral. Em março e julho de 2022, Biden e Xi conversaram ao telefone. Em agosto de 2022, a visita a Taiwan de Nancy Pelosi, presidente da Câmara dos representantes dos EUA, suscitou sanções chinesas contra Pelosi e sua família, além de cancelamento e suspensão de compromissos de cooperação em diversas áreas, em protesto contra o que a China considerou ingerência dos EUA em assuntos de soberania chinesa. Em 23 de setembro de 2022, Blinken e seu homólogo Wang Yi se encontraram à margem da 77ª Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) e se declararam dispostos a manter os canais de diálogo abertos e reorientar as relações bilaterais de maneira construtiva, apesar de tensões relativas às sanções econômicas impostas pelos EUA à China e a divergências quanto à política de "uma só China". A partir de outubro de 2022, os EUA proibiram a exportação de *chips* avançados e semicondutores para a China e, desde então, têm pressionado outros países a aderirem a essa medida. Em janeiro de 2023, os Países Baixos aderiram à iniciativa dos EUA, mas as condições de implementação do acordo ainda não estavam definidas. O Japão também avaliava a possibilidade de juntar-se aos esforços dos EUA. Em dezembro de 2022, a China acionou os EUA na Organização Mundial do Comércio (OMC), contra essa restrição.

Em 14 de novembro de 2022, à margem da Cúpula do G20, os presidentes mantiveram reunião de três horas. Foi o primeiro encontro pessoal entre os dois presidentes desde que Biden assumiu o governo e que Xi foi reeleito para um terceiro mandato sem precedentes na China, consolidando-se como o líder chinês mais influente desde Mao Tsé-Tung. Diante da tensão crescente entre os países, os temas discutidos foram acordados previamente, com base em *red lines* de cada país, como a questão da militarização de Taiwan para a China. Malgrado divergências quanto a Taiwan, a guerra na Ucrânia e as ambições nucleares da Coreia do Norte, os dois líderes declararam que não têm a intenção de deixar que a competição entre as duas potências, conquanto reconhecidamente acirrada, se torne um conflito. Os líderes deram ênfase aos temas da Cúpula do G20 (mudança do clima, elevação dos preços de alimentos e conflito russo-ucraniano) e estabeleceram como consensos 1) a necessidade de manutenção de comunicação estratégica; 2) a coordenação de políticas macroeconômicas entre suas equipes técnicas e 3) a utilização do Grupo de Trabalho China-EUA para avançar em outras questões. Após o encontro, houve linguagem dissonante nos comunicados nacionais: enquanto EUA afirmou ter discutido a questão de Taiwan, a China adotou texto vago, referindo-se ao "Indo-Pacífico".

Em fevereiro de 2023, os EUA adiaram a visita que o secretário Blinken faria à China, após a descoberta de um balão chinês sobrevoando o território estadunidense. A China lamentou o incidente e alegou que o balão é um aparelho de pesquisa civil que saiu da rota, enquanto os EUA suspeitam que o objeto seria instrumento de espionagem, apesar de estar avaliando a justificativa chinesa. O balão foi avistado sobre áreas sensíveis, como Billings, Montana, onde há silos de mísseis balísticos intercontinentais; contudo a Força Aérea dos EUA não abateu o objeto, uma vez que ele teria o tamanho de três ônibus e que a queda de seus destroços poderia causar danos. Dias depois, a Força Aérea abateu três objetos não identificados que sobrevoavam a área de Michigan e o lago Huron. Em seu discurso sobre o Estado da União, que ocorreu dias após o primeiro

incidente com o balão, Biden enfatizou a competição com a China e afirmou que está comprometido em cooperar com a China em temas que possam avançar os interesses norte-americanos e beneficiar o mundo, mas, "se a China ameaçar nossa soberania, nós [EUA] agiremos para proteger nosso país". Em resposta ao incidente com o balão, o Departamento de Comércio dos EUA restringiu o acesso de seis empresas chinesas, ligadas a programas aeroespaciais das forças armadas chinesas, à tecnologia estadunidense sem autorização do governo dos EUA. Dias depois, a China impôs sanções a empresas aeroespaciais e de defesa estadunidenses, como Lockheed e Raytheon. O país asiático justifica as sanções apontando que essas empresas vendem armamentos a Taiwan e afirma que essas medidas não estão relacionadas ao episódio do balão.

No final de fevereiro, depois que o Congresso votou pela proibição do uso do aplicativo TikTok por funcionários federais, a Casa Branca estipulou que o aplicativo deverá ser removido de todos os equipamentos distribuídos pelo governo norte-americano, dentro de trinta dias. A medida, segundo oficiais do governo, visa a garantir a segurança da infraestrutura digital do país e a privacidade e a segurança da população. Medidas semelhantes foram implementadas no Canadá, Taiwan e na Comissão Europeia. A União Americana pelas Liberdade Civis (*American Civil Liberties Union*, ACLU) considerou a medida atentatória à liberdade de expressão.

Em maio de 2023, o assessor de segurança nacional do presidente Biden, Jake Sullivan, e o então diretor do PCCh para política externa, Wang Yi, encontraram-se em Viena. A reunião foi parte dos esforços de manutenção dos canais bilaterais de comunicação abertos e de superação do incidente do "balão espião". Entre os tópicos tratados, estiveram o conflito na Ucrânia e questões relacionadas a Taiwan. No mês seguinte, no entanto, os chefes das pastas de Defesa dos dois países não se encontraram durante o Diálogo Shangri-La, principal fórum sobre segurança no continente asiático. Na ocasião, o secretário de Defesa dos EUA, Lloyd Austin, afirmou estar bastante preocupado com a falta de disposição da China para engajar-se em mecanismos de gerenciamento de crises entre as forças armadas dos dois países e criticou ações coercitivas e de *bullying* praticadas pela China contra aliados estadunidenses. Na mesma semana, durante exercício naval conjunto de EUA e Canadá no estreito de Taiwan, foi reportado que por pouco não houve uma colisão entre embarcações de guerras chinesa e estadunidense.

Em junho de 2023, o *Wall Street Journal* noticiou que China e Cuba teriam acordado secretamente o estabelecimento de instalação de inteligência e coleta de dados dos EUA na ilha. Ainda segundo o mesmo jornal, também estaria em discussão a instalação de uma base militar chinesa em Cuba.

No mesmo mês, o secretário de Estado, Antony Blinken, realizou visita a Pequim, a primeira desse nível em cinco anos, tendo-se encontrado com o então chanceler Qin Gang, o então ex-chanceler e diretor de Relações Exteriores do PCCh, Wang Yi, e o presidente chinês, Xi Jinping. Como resultado da visita, as partes concordaram em prosseguir com a retomada de grupo de trabalho conjunto para abordar questões de interesse comum, assim como a promover intercâmbios mútuos entre estudantes e entre empresários. O diálogo foi avaliado como "construtivo" e um passo na direção da estabilização da relação entre as duas potências, embora tenha havido declarações duras do lado chinês quanto à questão de Taiwan. Poucos dias depois da visita, entretanto, a afirmação do presidente Joe Biden de que Xi Jinping seria um "ditador" provocou reação energética do lado chinês. Em julho, dando continuidade às visitas de alto nível ao país asiático, a secretária do Tesouro, Janet Yellen, e o enviado para o clima, John Kerry, estiveram na China. Em agosto, foi a vez da secretária do Comércio, Gina Raimondo, que defendeu trabalho conjunto em temas como mudança do clima e inteligência artificial e afirmou que os EUA não estão buscando desacoplar-se ("*decouple*") da economia chinesa, mas reduziu o risco do

relacionamento ("*derisk*"). No mesmo mês, os dois países renovaram, por seis meses, um acordo de ciência e tecnologia assinado originalmente em 1979, enquanto estão renegociando o texto. Em setembro, o assessor de segurança nacional, Jake Sullivan, e o chanceler chinês, Wang Yi, encontraram-se em Malta. No mesmo mês, Biden encontrou-se com o premiê Li Qiang, à margem do G20. Em outubro, delegação bipartidária, chefiada pelo líder da maioria democrata no Senado, visitou a China.

Apesar dos movimentos de distensão, em agosto, o presidente Biden assinou ordem executiva que autoriza o Tesouro a proibir ou restringir, a partir de 2024, investimentos realizados em dólar em entidades chinesas dos setores de semicondutores e microeletrônicos, tecnologias de informação quântica e certos sistemas de inteligência artificial. A preocupação norte-americana é que esses investimentos reforcem as capacidades militares da China.

Em outubro, os EUA anunciaram sanções a 25 empresas e indivíduos chineses que estariam envolvidos com a produção de matérias-primas para o fentanil. No mesmo mês, encerrou-se, sem renovação, o empréstimo da China para os últimos ursos pandas presentes nos EUA, o que marca o fim da "diplomacia dos pandas" inaugurada na visita de Nixon, em 1972. Ainda em outubro, os EUA impuseram limites adicionais aos tipos de semicondutores que as empresas norte-americanas podem vender às empresas chinesas, ao que a China anunciou que poderia restringir as exportações de grafite, componente de bateria de carros elétricos, por motivos de segurança nacional. No fim do mês, o chanceler Wang Yi visitou Washington, para preparar a futura visita de Xi Jinping. Durante os encontros de Wang Yi com seu homólogo Antony Blinken e com o assessor de segurança nacional Jake Sullivan, discutiram-se a restauração dos canais bilaterais de comunicação militares, as ações chinesas nos mares do Sul da China e da China Oriental, Taiwan, direitos humanos e fluxo de precursores do fentanil.

Antes de visitar os EUA, em novembro, Xi advogou por relações estáveis entre os dois países, baseadas em "respeito mútuo, coexistência pacífica e cooperação ganha-ganha". Os presidentes Biden e Xi encontraram-se por quatro horas, em São Francisco, à margem da Cúpula da APEC. Foi a primeira visita de Xi aos EUA desde 2017 e o primeiro encontro de ambos desde a reunião mantida à margem da cúpula do G20, em Bali, em 2022. Biden anunciou a retomada das comunicações militares entre os dois países, conforme acordos existentes, com o objetivo de evitar desentendimentos. Desde agosto de 2022, a China tinha interrompido o diálogo militar com os norte-americanos por ocasião da visita da então presidente da Câmara dos EUA, Nancy Pelosi, à ilha de Taiwan. Biden avaliou que teria sido uma das reuniões mais construtivas e produtivas que ele teve desde que chegou à presidência. Xi afirmou que "o planeta Terra é grande demais" para acomodar as duas potências. Antes do encontro, os dois países aprovaram declaração conjunta sobre o aprofundamento da cooperação em matéria de mudança do clima. Os dois presidentes também concordaram em ampliar o uso de energias renováveis em lugar de combustíveis fósseis, em trabalhar conjuntamente contra o comércio de precursores de fentanil e em estabelecer um grupo de trabalho para evitar que questões relacionadas à inteligência artificial possam desestabilizar a segurança internacional, por exemplo em razão de seu uso em armas autônomas e em arsenais nucleares. Xi sugeriu que a China poderia voltar a enviar pandas para os EUA. Entre os pontos de dissenso, estiveram as questões de Taiwan, da Coreia do Norte, do Irã e da guerra da Ucrânia. A China também não concordou em discutir eventuais limitações de seu arsenal nuclear, que são desejo de Washington, enquanto os EUA não aceitaram retirar as restrições às exportações de *microchips* e semicondutores à China. Após o encontro, Biden disse à imprensa que seguiu considerando Xi um ditador e que o relacionamento entre os dois países era de "competição".

Em janeiro de 2024, Pequim criticou Washington pelas congratulações enviadas pelo secretário Blinken a Taiwan, no contexto da realização de eleições presidenciais na ilha, e pelo envio de "delegação não oficial" estadunidense para congratular o vencedor, William Lai.

b) Nova Guerra Fria ou Guerra Fria 2.0?

i. Crescente rivalidade Estados Unidos *versus* China

Na conjuntura atual de ascensão chinesa, a crescente rivalidade entre EUA e China poderá desdobrar-se em uma nova guerra fria. Ponto de convergência entre democratas e republicanos, a oposição à potência asiática representa elemento de continuidade entre os governos Trump e Biden – o primeiro substituiu formalmente, em 2018, a política de "engajamento estratégico" pela atual "competição estratégica" – e pode ser explicada pela recusa da perda da posição de liderança estadunidense no sistema internacional. É sob esse prisma que a competição entre os dois Estados se vincula à ideia da Armadilha de Tucídides, e a rivalidade, percebida por diversos autores como incontornável, pode desdobrar-se em conflito.

O campo tecnológico destaca-se como setor no qual a competição assume singular importância. Tanto os EUA quanto China consideram o domínio nessa área, compreendendo a inteligência artificial (IA) e o 5G, como fator crucial para a garantia de poder no sistema internacional, em razão de sua repercussão nas esferas econômica e militar. O profundo desenvolvimento chinês nesse campo, resultado de um processo que se inicia – no período recente – sob a liderança de Deng Xiaoping e se consolida posteriormente, eleva as tensões entre as duas potências.

ii. Mearsheimer: competição e conflito inevitáveis

John Mearsheimer não só percebe a competição entre as duas nações como inevitável, mas também admite que as circunstâncias presentes já caracterizam uma nova guerra fria, com traços mais preocupantes que a anterior. Segundo essa perspectiva realista, o ganho de poder chinês levaria necessariamente à competição e ao conflito. O autor argumenta, entretanto, que as equivocadas escolhas dos EUA, baseadas na confiança no triunfo do liberalismo, teriam acelerado esse processo. No lugar de medidas de cooperação com a China, como a concessão de benefícios comerciais, caso os EUA tivessem adotado uma estratégia realista, dificultando o acesso da nação asiática à tecnologia americana e ao sistema internacional de comércio, a ascensão chinesa teria sido retardada.

A ameaça de uma nova guerra fria é percebida pelo autor como maior por motivos ligados a diferentes esferas. Em primeiro lugar, a China possui maior poder populacional e econômico, quando comparada à União Soviética (URSS), e menor compromisso com a manutenção de uma esfera de influência sobre aliados com potencial conflituoso (como foi o caso da própria China perante a URSS). Em segundo lugar, no campo ideológico, o nacionalismo (percebido como incompatível com o comunismo soviético, mas presente no cenário da nova guerra fria) pode ser instrumentalizado pela China, contribuindo tanto para o aumento da rivalidade em relação ao Japão quanto em relação aos EUA. Em terceiro lugar, a China apresenta intenções expansionistas no continente asiático. Finalmente, o componente geográfico do novo conflito predispõe a escalada de tensões, uma vez que, no lugar da clara divisão europeia da Guerra Fria – garantindo certa estabilidade –, há diversos potenciais conflitos na Ásia, envolvendo questões como o controle

sobre Taiwan, além das disputas marítimas e territoriais com diversos atores. O novo contexto tornaria mais provável, inclusive, o recurso às armas nucleares.

iii. Brands e Gaddis: guerras frias similares, mas diferentes

Embora existam significativos pontos similares com a Guerra Fria tradicional – em particular a crescente bipolaridade –, a nova lógica de rivalidade desdobra-se em contexto manifestamente diverso, como expressam Hal Brands e John Gaddis. A consideração de fatores conhecidos, com fundamento especialmente no conflito prévio, contribui para a análise da divergência atual. Nesse contexto, sob a perspectiva geográfica, apesar de os EUA deterem poder terrestre e marítimo, a iniciativa chinesa da Nova Rota da Seda, a Iniciativa do Cinturão e Rota (BRI, na sigla em inglês), ocasiona ganho de poder nesses dois âmbitos. Ademais, a prosperidade econômica chinesa contribui para a estabilidade do regime político.

É necessário considerar, contudo, que a democracia americana permite uma recuperação mais rápida perante momentos de crise, já que, segundo os autores, essa estrutura resulta em um centro de gravidade para o qual o país tende a retornar após um evento desestabilizador. Adicionalmente, a nova conjuntura pode evoluir mais facilmente para o conflito armado direto tanto pela dúvida quanto aos limites da dissuasão nuclear quanto pela distância temporal em relação à Segunda Guerra Mundial. De fato, a lembrança das consequências do conflito contribuía para que os Estados evitassem desfecho similar durante a Guerra Fria. Finalmente, apesar de fatores desconhecidos e imprevisíveis, como a mudança do posicionamento chinês no decorrer da Guerra Fria, gerarem incerteza, a adoção de uma estratégia pode mitigar essa insegurança. As experiências ligadas ao conflito entre EUA e URSS são úteis nesse sentido, pois podem indicar possíveis cenários ligados à nova guerra fria. Outro fator que ressalta a diferença desta possível nova guerra fria em relação à tradicional consiste na interconexão econômica entre os dois polos, atualmente. A China é um dos principais parceiros comerciais dos EUA e, apesar do resultado deficitário para os EUA, o intercâmbio comercial com a nação asiática é muito vantajoso para determinados setores, como o de transportes e o eletrônico. A China é, ademais, detentora de grande quantidade de títulos do Tesouro americano. Em razão de suas significativas relações econômicas, um novo conflito entre China e EUA tenderia a prejudicar ambos os lados.

iv. Estagnação da China

Alguns autores, contudo, acreditam que um potencial conflito aberto adviria não da perspectiva de perda da hegemonia por parte dos EUA, mas da perspectiva de estagnação por parte da China. A causalidade de um conflito, consoante a Armadilha de Tucídides, é posta em dúvida.

Essa perspectiva postula que a China usufruiu de vantagens como o bônus demográfico, acesso a mercados e tecnologias ocidentais e autossuficiência alimentar e em recursos naturais durante as décadas de 1970 a 2000. Todas essas vantagens, entretanto, estão rapidamente se esgotando: produtividade decrescente e alto endividamento, dependência de matérias-primas importadas, além de maior oposição por parte de vizinhos ameaçados e países ocidentais, que têm minado o acesso a mercados e tecnologia (como o demonstram os exemplos da guerra comercial, da Huawei, do TikTok). Isso exacerba o temor chinês de um "cerco estratégico" por uma coalizão que potencialmente incluiria, além dos EUA, Taiwan, Japão, Índia, Austrália, Filipinas, Vietnã, Reino Unido e União Europeia (UE) – e que já se estaria materializando em agrupamentos como o Diálogo de Segurança Quadrilateral (QUAD) e o AUKUS. Percebendo a iminência de uma

estagnação de seu poder, Xi Jinping teria incentivos para buscar atingir seu objetivo de um "rejuvenescimento chinês" pela força o quanto antes, o que poderia materializar-se em uma guerra aberta entre as potências no Indo-Pacífico.

v. Armadilha de Kindleberger

Autores como Joseph Nye, por sua vez, alertam para a possibilidade de um cenário compatível com a Armadilha de Kindleberger. Segundo Charles Kindleberg, um dos arquitetos do Plano Marshall, a crise da década de 1930 teria origem na ascensão dos EUA à posição de maior potência global, aliada ao fracasso do novo líder na função de provedor de bens públicos globais. Nesse sentido, a Armadilha de Kindleberger representa uma conjuntura de instabilidade caracterizada por uma substituição de papéis quanto à hegemonia mundial não acompanhada da oferta de bens públicos globais – como paz e segurança internacionais, estabilidade financeira ou climática – pelo novo líder, por incapacidade ou por falta de vontade. Dessa forma, caso a China superasse a potência norte-americana em termos de poder, mas não fosse capaz de prover tais bens, haveria possibilidade de crise mundial mesmo na ausência de conflito.

vi. "Competição Estratégica"

Em meio às discussões relativas à nova estratégia de defesa nacional estadunidense, a ideia da "competição estratégica" como princípio orientador vem sofrendo críticas ligadas à indefinição do termo, que o torna pouco esclarecedor quanto aos objetivos, em política externa, do governo Biden. De fato, sob essa dimensão, a orientação de competição voltada para grandes potências do período Trump, embora também duramente criticada, apresentava a vantagem de, ao menos, indicar a prioridade de China e Rússia nesse contexto. Ademais, argumenta-se que a indefinição teórica da "competição estratégica" poderia traduzir-se em uma ação prática difusa e pouco efetiva no lugar da concentração de esforços em medidas como o aumento da capacidade militar americana para a eventualidade de um conflito entre potências.

vii. Regras e limites de ação

Assumindo-se a inevitabilidade do aprofundamento da rivalidade, no entanto, alguns autores defendem que a solução para se evitar o conflito seria o respeito a determinadas regras e limites por ambas as partes. A competição seria, portanto, permitida e ampliada em diferentes domínios, como o econômico, o diplomático e o ideológico, mas excluiria o domínio securitário, limitado por tratados e acordos entre as potências. Nesse sentido, atos como o excessivo estreitamento de laços entre EUA e Taiwan ou ações desestabilizadoras sobre o mar do Sul da China deveriam ser evitados

viii. A guerra na Ucrânia e a nova Guerra Fria

A guerra iniciada pela invasão russa à Ucrânia em fevereiro de 2022 reforçou a rivalidade entre os EUA e a Rússia. A nova guerra fria, assim, poderia envolver duas frentes, em vez de uma: a chinesa, em razão de sua busca pelo reconhecimento como potência; e a russa, decorrente da oposição ao expansionismo do Ocidente sobre seu entorno estratégico. Alguns analistas apoiam a perspectiva de Biden de que a disputa tem contornos mais amplos, representando uma cruzada das

democracias contra os regimes autocráticos. Perante o cenário da nova guerra fria com dois oponentes, surgem argumentos favoráveis à maior abertura do diálogo com a Rússia e ao redirecionamento de esforços americanos ao Indo-Pacífico, em detrimento da resposta ao conflito na Europa, a fim de evitar um duplo confronto e priorizar a ameaça estruturalmente mais séria. Outros, diferentemente, propugnam que os EUA e seus aliados devem preparar-se para uma guerra em duas frentes, na Europa e no Indo-Pacífico, contra a aliança sino-russa. Para isso, devem fortalecer a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) na Europa, ao mesmo tempo que formam alianças minilaterais no Indo-Pacífico, como a AUKUS e o QUAD, de modo a conter o expansionismo chinês. Defendem, para tanto, um grande aumento do dispêndio militar dos países do Ocidente, que poderia retornar a níveis, como proporção do produto interno bruto (PIB), próximos aos vistos durante a Guerra Fria.

O grau de tensão entre Rússia e países ocidentais seria o mais alto desde a crise dos mísseis, e a nova guerra fria seria, paradoxalmente, tanto mais quanto menos perigosa que a anterior. Seria menos perigosa em razão da menor capacidade militar russa relativamente aos EUA e do menor poder econômico e apelo ideológico do país, quando comparado à URSS. Seria mais perigosa pela intensa polarização interna nos EUA – o que poderia ensejar ruptura da atual estratégia do país nas próximas eleições presidenciais; pelos limites à cooperação multilateral – em temas como meio ambiente, terrorismo ou estabilidade financeira mundial – que a lógica de confronto ideológico entre autocracia e democracia impõe; pelo risco de a Rússia recorrer mais decididamente à guerra cibernética, promovendo desinformação, ataques à infraestrutura crítica e ao sistema financeiro do Ocidente; pela menor confiança entre a Rússia e o Ocidente, que aumenta o risco de uma escalada nuclear; e pelo fato de a Rússia estar aliada à China. A junção da riqueza em recursos naturais da primeira com a capacidade tecnológica e econômica da segunda, para além da posse de armamento nuclear, ocasionariam maior risco.

Para alguns autores, a Guerra Fria, na verdade, não teria acabado com a dissolução da URSS (1991), mas continuado mesmo sem ela. O "momento unipolar" que se seguiu ensejou ilusões de uma ordem liberal ilimitada e obscureceu a persistência da geopolítica. As três civilizações antigas da Eurásia – China, Irã e Rússia – não desapareceram repentinamente, e, na década de 1990, suas elites já haviam demonstrado claramente que não tinham intenção de participar de um mundo em termos ocidentais. Pelo contrário, a China aproveitou-se de sua integração na economia global sem cumprir suas obrigações econômicas ou liberalizar seu sistema político. O Irã iniciou uma busca contínua para desestabilizar sua região em nome de sua própria segurança – involuntariamente assistido pelo caos que se seguiu à invasão dos EUA ao Iraque. As elites russas se irritavam com a absorção pelo Ocidente de ex-satélites e ex-repúblicas soviéticas, e, eventualmente, reobtiveram os meios para revidar. Há quase duas décadas, a China e a Rússia começaram a desenvolver uma parceria antiocidental. A grande novidade do momento atual é que, pela primeira vez na história, a China e os EUA são grandes potências simultaneamente. A invasão da Ucrânia e a evidente cumplicidade chinesa afastaram a Europa de sua dependência da energia russa e de sua complacência comercial com a China. Para alguns, a visão é de que a Rússia não pode triunfar na Ucrânia, não apenas para enfraquecer permanentemente uma Rússia revisionista que se considera em uma luta existencial contra o Ocidente, mas também por conta da estratégia de contenção à China no Indo-Pacífico que os EUA estão perseguindo com seus aliados. Na China, uma vitória russa seria desejada, pois isso facilitaria eventual retomada de Taiwan ao enfraquecer o poderio dos EUA, país que alegadamente violaria qualquer norma internacional na busca pela manutenção de sua hegemonia. Outros, contudo, creem que o posicionamento chinês não tende a agravar sua rivalidade com os EUA. Afinal, apesar de não ter condenado o governo russo, a China

adotou posição classificada como utilitária em relação ao conflito, aumentando, por exemplo, a importação de recursos energéticos – a um custo mais baixo – ou provendo financiamento e meios para contornar as sanções ocidentais ao parceiro internacional. Além disso, as consequências ligadas à ação russa na Ucrânia tenderiam a afastar a opção pela intervenção em Taiwan, ao menos no curto prazo.

São reconhecidas, no entanto, diferenças entre os dois atores revisionistas. A Rússia pode ser disruptiva no curto prazo, mas é relativamente mais fraca para construir uma ordem institucional alternativa. Embora tenha buscado acesso a instituições internacionais liberais, a Rússia sempre foi um participante relutante dentro delas. Com menos recursos econômicos e influência política fora de seu entorno estratégico para desafiar efetivamente a ordem existente ou construir a sua própria, a Rússia recorre a estratégias mais disruptivas, como ações militares contra seus vizinhos (Geórgia, Ucrânia), interferência política (financiamento a partidos eurocéticos), desinformação (alegada interferência nas eleições dos EUA e no referendo do *Brexit*) e coerção econômica (ameaça de cortes no fornecimento de gás) para semear a divisão entre os aliados da OTAN. A China, ao contrário, tem pouca necessidade de usar a força, porque sua participação na ordem internacional – na OMC, no Fundo Monetário Internacional (FMI), no Banco Mundial e no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), por exemplo – fortaleceu sua capacidade de desafiar o *statu quo* por outros meios, principalmente nos campos econômico e tecnológico. Pequim, portanto, demonstra postura mais prudente que a Rússia e preza pela manutenção da estabilidade econômica global e de suas relações econômicas com os EUA e a Europa, dado o grande intercâmbio comercial, de investimentos e de tecnologia. Em resumo, a China seria a encarnação no século XXI da hegemonia econômica e comercial holandesa do século XVII.

Argumenta-se, ainda, que o confronto sino-russo à ordem internacional existente, em realidade, ocorre contra uma ordem já esvaziada. Jonathan Holslag delineia como a transição evoluiu até aqui: nos anos 1990, consagraram-se a globalização e a democratização; nos anos 2000 a 2009, a globalização ainda avançou, mas a democratização estagnou; desde 2010, a globalização estagnou, e a democratização teve retrocessos. A ordem internacional atual seria baseada somente na retórica e seria incapaz de responder aos desafios da agenda internacional, particularmente aqueles ligados ao meio ambiente (mudança do clima), à saúde (pandemia de COVID-19) e à estabilidade econômica global (pouca representatividade do mundo em desenvolvimento nas instituições de Bretton Woods). Os EUA, particularmente, teriam desperdiçado o período de unipolaridade do pós-Guerra Fria e fracassado no fortalecimento de um sistema baseado em regras, atuando, até mesmo, contra tais normas quando conveniente – o caso mais emblemático é a invasão do Iraque sem um mandato do CSNU (2003). Seria necessária, portanto, uma reformulação da ordem internacional. Para alguns defensores do estabelecimento de uma nova ordem, seriam fatores cruciais a descentralização, a divisão de responsabilidades e a ação coletiva; outros, por sua vez, advogam que os EUA deveriam liderar os esforços contra o revisionismo, sendo um *primus inter pares* do “mundo democrático” e criando um G12 composto pelos atuais membros do G7 (Canadá, França, Alemanha, Itália, Japão, Reino Unido e EUA) além da Austrália, Nova Zelândia, Coreia do Sul e UE – a OTAN teria um lugar à mesa para todas as discussões relacionadas à segurança.

A polarização de forças, nos próximos anos, poderia levar o unilateralismo a prevalecer sobre o multilateralismo. A diplomacia bilateral teria a preferência das grandes potências, e os demais países seguiriam essa mesma linha. Ao mesmo tempo, o mundo poderia vivenciar competições caleidoscópicas entre ideologias. O Oriente Médio veria exacerbar a rivalidade entre xiitas e sunitas; os países ocidentais vivenciariam a batalha entre o liberalismo e o populismo; os

latino-americanos exacerbariam a controvérsia entre socialismo e capitalismo; muitos países em desenvolvimento estariam imersos na disputa entre o estatismo e o liberalismo; os países comunistas enfrentariam o dilema entre comunismo e pragmatismo econômico; e Estados teocráticos poderão experimentar tensões entre religião e secularismo. A inviabilidade de conciliar a orientação político-ideológica, além disso, será sempre um obstáculo para que a China e os EUA constituam um G2, ao menos medianamente cooperativo, a cargo da ordem e do poder mundial. A China contemplou o G2 quando projetou o Novo Tipo de Relação entre as Grandes Potências (2012). Os EUA, por sua vez, avaliaram desde os anos 1990 que os chineses se tornariam uma democracia liberal, o que naturalmente poderia tornar o G2 uma possibilidade. Hoje, definitivamente, não se trabalha mais com essa hipótese. Nos EUA, as forças políticas internas agora unem-se em torno de um novo objetivo: conter a ascensão chinesa. O *establishment* político parece ter concluído que, depois de décadas de êxito, o projeto liberal e multilateralista resultou em ganhos para uma gama de países que não os próprios EUA, o principal deles a China. A meta é reverter essa realidade, ou pelo menos parar o avanço da China. O país, que até o período Xi Jinping operava na linha da máxima de Deng Xiaoping "esconda sua força, aguarde o seu tempo", julga-se agora em condições de competir. As lideranças chinesas têm indicado sua percepção de que os EUA não admitem reconhecer o novo papel do seu país no mundo.

Em relação à perspectiva do Sul Global na nova guerra fria, há uma tendência de retorno ao não alinhamento (ou à "autonomia estratégica"). Diversos países se mantêm relativamente neutros quanto ao conflito: Índia, África do Sul e Brasil, membros dos BRICS, são os exemplos mais conspícuos, mas grande parte dos países latino-americanos, africanos e asiáticos do Sul Global seguiu o mesmo caminho. Essa tendência pode ser explicada pela falha da ordem internacional em atender às necessidades ligadas à economia e à segurança desses países ou a responder a desafios transnacionais, e pela permanência de grande assimetria no sistema internacional, que não serviria aos interesses dessas nações. Esse contexto, além da aproximação da Rússia de países do Oriente Médio, da América Latina e da África nos últimos anos, explicaria a relutância em condenar expressamente o país – e mais ainda em aderir às sanções do Ocidente – pela invasão à Ucrânia. Ademais, a multipolaridade do sistema internacional, manifestada principalmente pela redistribuição do poder econômico mundial em direção à Ásia – o caso chinês é o mais emblemático –, aliada à negligência estadunidense na cooperação efetiva para o desenvolvimento do Sul Global, tornam essas nações menos propensas ao alinhamento na hipótese de uma nova guerra fria. A divergência entre o "Ocidente" e o "Resto", com particular importância para o posicionamento da China e da Índia, influenciaria a nova ordem e inviabilizaria o isolamento russo. Para mais detalhes, ver a seção sobre não alinhamento no sistema internacional contemporâneo no capítulo 1.

c) Guerra comercial entre Estados Unidos e China

i. A "guerra comercial" entre Estados Unidos e China a partir de 2018

A "guerra comercial" foi gestada em governos anteriores ao de Donald Trump nos EUA, que adotaram diferentes estratégias para lidar com a China. Seu prenúncio, entretanto, remonta às posições do então candidato Trump na corrida eleitoral presidencial de 2016.

A "guerra comercial" teve início em 2018, com o anúncio, em janeiro, da aplicação, não exclusiva à China, de sobretarifas em aço e alumínio. Em março de 2018, os EUA anunciaram tarifas de US$ 50 bilhões sobre 1.300 produtos chineses, alegando violação de propriedade

intelectual. No mês seguinte, a China impôs tarifas de 25% sobre 128 produtos dos EUA, como soja, carros, aviões, carne e produtos químicos, e recorreu à OMC. Também em abril, os EUA anunciam a intenção de aplicar sobretarifa sobre outros produtos chineses, o que foi efetivado em junho e em julho, e impuseram banimento à comercialização de suas empresas com a companhia chinesa ZTE, da área de telecomunicações. A partir de maio de 2018, começam as negociações bilaterais. Em agosto, entram em vigor sobretaxas dos EUA de 25% sobre US$ 16 bilhões em produtos chineses, e a China revida com sobretaxas também no valor de US$ 16 bilhões. Em dezembro de 2018, foi anunciada trégua, à margem da reunião do G20, em Buenos Aires.

As negociações prosseguiram até maio de 2019, quando foram interrompidas a partir da imposição de tarifas sobre US$ 200 bilhões de importações chinesas, seguidas de tarifas sobre US$ 60 bilhões de importações norte-americanas. No mesmo mês, a empresa chinesa Huawei passa a sofrer sanções comerciais dos EUA, em razão de alegada ameaça à segurança nacional resultante dos laços entre aquela empresa e o governo chinês. Novamente à margem da reunião do G20, agora em Osaka, em junho de 2019, nova trégua é anunciada, mas ela é interrompida com o anúncio de nova rodada de aplicação de sobretarifas sobre importações chinesas em agosto, as quais são implementadas em setembro e em outubro. Em outubro de 2019, foi anunciado que as partes tinham chegado a um rascunho de acordo sobre a Fase 1, o qual finalmente foi concluído em janeiro de 2020. Ainda em outubro, outras empresas de tecnologia, além de entidades de segurança da China, passaram a sofrer sanções comerciais relacionadas à segurança nacional e às violações de direitos humanos, ampliando a lista de companhias e entidades chinesas com restrições que se avoluma desde 2018. A aplicação de novas rodadas de sobretarifas em dezembro de 2019 foi suspensa, em razão das negociações.

US-China Tariff Schedules

US Additional Tariffs on Chinese Products			
List	Value of imports affected	Date of commencement	Tariff rate
List 1	US$34 billion	July 6, 2018	25%
List 2	US$16 billion	August 23, 2018	25%
List 3	US$200 billion	September 24, 2018 May 10, 2019	10% 25%
List 4A (US$120 billion)	US$300 billion	September 1, 2019 February 14, 2020	15% 7.5%
List 4B		December 15, 2019	Canceled
China's Retaliatory Tariffs on US Products			
List	Value of imports affected	Date of commencement	Tariff rate
List 1	US$34 billion	July 6, 2018	25%
List 2	US$16 billion	August 23, 2018	25%
List 3	US$60 billion	September 24, 2018 June 1, 2019	10% and 5% 25%, 20%, 10%, and 5%
List 4A	US$75 billion	September 1, 2019 February 14, 2020	10% and 5% 5% and 2.5%
List 4B		December 15, 2019	Suspended

Fonte: China Briefing News

Fonte: *The US-China Business Council*

Fonte: BBC

US-China trade war tariffs: An up-to-date chart

a. US-China tariff rates toward each other and rest of world (ROW)

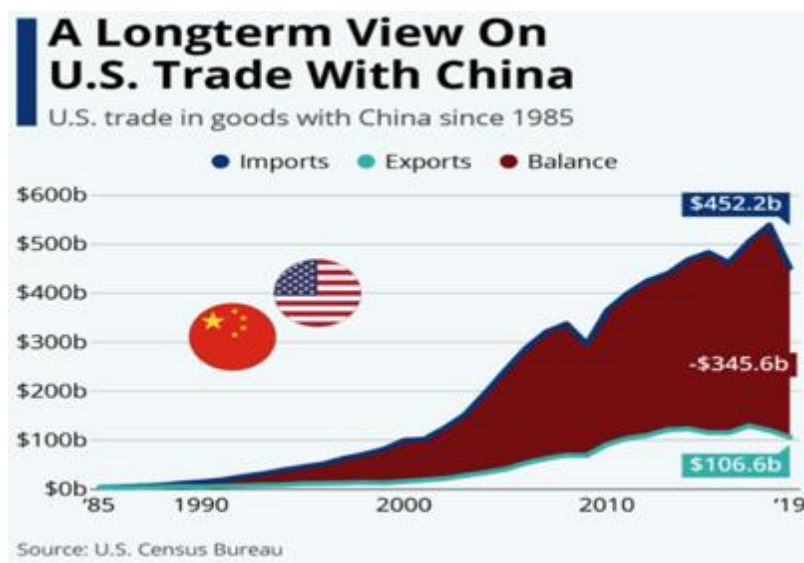
b. Percent of US-China trade subject to tariffs

Fonte: Chad P. Bown, PIIE

ii. Efeitos da “guerra comercial” sobre a economia dos Estados Unidos

Desde seu início, a “guerra comercial” teve pouco sucesso em reverter os grandes déficits gerais bilaterais registrados pelos EUA. Segundo dados oficiais do censo dos EUA, em 2018, os EUA registraram um déficit na balança comercial global de bens de cerca de US$ 870,3 bilhões, contra US$ 792,3 bilhões em 2017 e US$ 735,3 bilhões, em 2016. A balança comercial bilateral segue altamente desfavorável para os EUA e piorou de 2017 para 2018. O total de bens e serviços importados pelos EUA dos chineses em 2018 foi de US$ 538,5 bilhões; já o total de bens e serviços exportados pelos americanos à China em 2018 foi de US$ 120,2 bilhões, o que culminou em déficit de US$ 418,2 bilhões (contra US$ 375 bilhões em 2017). Em 2019, exportações e importações caíram, levando a uma pequena redução do déficit no comércio de bens (US$ 342,6 bilhões). Ademais, o próprio crescimento de EUA e China foi afetado pela “guerra” e pela redução nas taxas de juros com as quais os EUA buscaram conter os efeitos negativos sobre a sua economia. A redução do déficit na balança comercial global de bens dos EUA para US$ 845,7 bilhões em 2019 reflete pequenas reduções tanto nas exportações quanto nas importações do país. O desemprego sofreu leve queda em 2019: 3,6%, em comparação com 3,9% ao final de 2018 e 4,1% ao final de 2017.

Em 2020, o déficit comercial bilateral caiu para US$ 308 bilhões, com aumento do total de bens e serviços exportados pelos americanos à China (US$ 124,5 bilhões, contra US$ 106,4 bilhões em 2019) e queda do total de bens e serviços importados pelos EUA dos chineses (US$ 432,6 bilhões, contra US$ 449 bilhões em 2019). Não é possível, porém, atribuir essa redução do déficit apenas aos resultados da “guerra comercial”; é preciso levar em consideração os impactos da pandemia nos fluxos globais de comércio, como disrupções nas cadeias logísticas e de suprimento

de insumos e efeitos do *lockdown* nos dois países. No mesmo ano, o déficit comercial global dos EUA aumentou para US$ 902,3 bilhões, contra US$ 845,7 bilhões em 2019, dados que refletem queda tanto nas importações como nas exportações, devido ao impacto da pandemia sobre os fluxos do comércio global. O índice de desemprego disparou de 3,5%, em janeiro de 2020, para o pico de 14,7% em abril de 2020, ponto máximo desde a crise de 2009, caindo ao longo do ano graças às políticas anticíclicas adotadas pelo governo e chegando a 6,7% em dezembro de 2020.

Fonte:statista.com

O déficit comercial bilateral de bens EUA-China foi de US$ 375 bilhões – em 2017, antes do início da "guerra" – para US$ 353,5 bilhões em 2021 e para 382,9 bilhões em 2022. Em 2021, o déficit comercial global dos EUA ultrapassou US$ 1 trilhão. A inflação saltou de 1,6% ao ano em 2020 para 4,5% ao ano em 2021 e 6,5% em 2022, índice mais alto na série histórica a partir de 1990. O índice de desemprego caiu para 3,9% em dezembro de 2021 e 3,5% em dezembro de 2022, igualando-se ao índice pré-pandemia (3,5% em janeiro de 2020). Em novembro de 2023, a taxa de desemprego foi de 3,7%. Em comparação, o desempenho comercial da China foi menos prejudicado: o superávit comercial da China com o resto do mundo subiu de US$ 91,5 bilhões em 2018 para US$ 458 bilhões em 2021 e US$ 877 bilhões em 2022, sendo que a corrente de comércio da China aumentou 25% em 2021 e 7,7% em 2022. Até novembro de 2023, os EUA registraram um déficit de cerca de US$ 257 milhões com a China no comércio de bens.

iii. Principais setores afetados em ambos os lados

Como setores econômicos chineses mais afetados pela "guerra comercial", o de aço e alumínio, eletrônicos e eletrodomésticos, tecnologia e comunicação, painéis solares, tubos plásticos, tratores, produtos químicos, bens de consumo e outros bens manufaturados em geral.

Já os setores mais afetados da economia norte-americana foram o de produtos agrícolas em geral (como carnes, frutas e cereais), produtos químicos, carros, aviões, carvão e combustíveis, materiais de construção e equipamento médico.

iv. Aspectos geopolíticos e geoeconômicos da "guerra comercial"

Em termos de condicionantes geopolíticas, a "guerra comercial" é apenas um capítulo de um fenômeno maior de transição de poder e de transformações na polaridade do sistema internacional. Trata-se de estratégia norte-americana de contenção geopolítica da China, que se soma a outras iniciativas como a aproximação com o Japão, a Índia e a Austrália para fazer frente à presença constante chinesa no mar do Sul da China e o relançamento do QUAD. Argumento fundamental utilizado pelo governo norte-americano no contexto da "guerra comercial", com implicações geopolíticas, é a ameaça à segurança nacional de seu país – que seria exceção permitida ao descumprimento de princípios multilaterais de comércio conforme o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT, na sigla em inglês) – em razão de práticas econômicas aplicadas pela China, desde a área de subsídios até a área de patentes e de tecnologia. Para discussões sobre transição de poder no sistema e Armadilha de Tucídides, ver o capítulo 1.

Em termos de condicionantes geoeconômicas, está em jogo a adequação da China às regras do sistema multilateral de comércio (os EUA acreditavam que a entrada na OMC teria "efeito pedagógico" sobre a China no transcurso de quinze anos) e ao *status* de economia de mercado, ao mesmo tempo que os EUA temem perder a dianteira no processo de inovação global. Isso ficaria patente nas discussões sobre subsídios industriais, sobre alegadas violações de propriedade intelectual, sobre transferência forçada de tecnologia e sobre o 5G. Todas essas questões refletiriam, de alguma maneira, a implementação da agenda econômica da presidência de Xi Jinping, como o programa "*Made in China* 2025". Como exemplo de ascensão geoeconômica da China, destaca-se a BRI. Ao mesmo tempo, a "guerra comercial" está inserida em contexto mais amplo de implementação de política comercial mais nacionalista e menos liberalizante pelos EUA em favor do aumento do emprego e da produção industrial. A questão chinesa é parte incontornável da estratégia comercial dos EUA não apenas por se tratar da segunda maior economia do mundo, mas também em razão do enorme déficit comercial com a China e do fato de que aquele país é a maior fonte estrangeira de reservas em dólar. Visa-se assim ao *decoupling* da economia norte-americana da economia chinesa. Os EUA ainda acusam a China de promover estratégia deliberada de desvalorização cambial para ganhar competitividade, tendo chegado a declarar o país asiático como "manipulador cambial".

v. A Fase 1 do acordo bilateral como solução da disputa comercial

Os EUA e a China assinaram, em 15 de janeiro de 2020, a intitulada Fase 1 do acordo comercial para solucionar a disputa. O ponto central do acordo é uma promessa da China de comprar mais US$ 200 bilhões em produtos dos EUA ao longo de dois anos para reduzir o déficit comercial bilateral com os norte-americanos que chegou a US$ 420 bilhões em 2018. A China deve comprar adicionalmente US$ 12,5 bilhões em produtos agrícolas dos EUA no primeiro ano e US$ 19,5 bilhões no segundo ano. O governo chinês se comprometeu a comprar adicionalmente US$ 18,5 bilhões em produtos de energia no primeiro ano e US$ 33,9 bilhões no segundo ano. A China terá de comprar adicionalmente US$ 32,9 bilhões em manufaturados dos EUA no primeiro ano e US$ 44,8 bilhões no segundo ano. O governo chinês se comprometeu a adquirir adicionalmente US$ 12,8 bilhões em serviços dos EUA no primeiro ano e US$ 25,1 bilhões no segundo ano.

Em dezembro de 2019, como parte do pacote da Fase 1, os EUA anunciaram que não aplicariam sobretarifas programadas sobre celulares, brinquedos e laptops de fabricação chinesa e

reduziram para 7,5% a tarifa sobre cerca de US$ 120 bilhões de outros produtos chineses, incluindo televisões de tela plana, fones de ouvido sem fio e calçados.

Em relação a questões sensíveis, houve compromissos no acordo em propriedade intelectual e transferência de tecnologia (os dois países podem ser punidos pelo roubo de informações comerciais consideradas sigilosas; China também terá de proibir roubos cibernéticos; foram criados mecanismos para resolver disputas sobre patentes de medicamento; Não será permitido que empresas sejam obrigadas a transferir tecnologias para “aquisições, associações ou outras formas de investimento”); medidas sanitárias e fitossanitárias (SPS, na sigla em inglês) e agricultura (as barreiras de comércio para complemento alimentar para lactantes, carne bovina, carne de porco, frutos do mar e biotecnologia agrícola devem ser aliviadas); e serviços financeiros (o governo chinês terá de reduzir os entraves para a entrada de serviços financeiros no país; a China terá de permitir que empresas dos EUA possam participar da oferta de produtos destinados para seguro de vida, saúde e aposentadoria). Também como parte da Fase 1, o Departamento do Tesouro dos EUA deixou de rotular a China como “manipulador cambial”.

China's Increased Purchases under Phase One Trade Deal (2020-2021)

Product category		2020	2021	2-year total
Manufactured goods	Industrial machinery, electronic equipment and machinery, pharmaceutical products, aircraft (orders and deliveries), vehicles, optical and medical instruments, iron and steel	US$32.9 billion	US$44.8 billion	US$77.7 billion
Agricultural goods	Soybeans, oilseeds, meat, cotton, seafood, wheat, fruit, jams, jellies, corn, flour, horses, honey	US$12.5 billion	US$19.5 billion	US$32.0 billion
Energy goods	Liquified natural gas (LNG), crude oil, refined products, coal	US$18.5 billion	US$33.9 billion	US$52.4 billion
Services	Business travel and tourism, financial services, reinsurance, insurance, management consulting, telecom services, data hosting, cloud computing services, charges for use of IP	US$12.8 billion	US$25.1 billion	US$37.9 billion
Total		US$76.7 billion	US$123.3 billion	US$200 billion

Source: US-China Economic and Trade Agreement (Phase One Deal)

Fonte: *China Briefing News*

vi. Pontos em aberto e implementação da Fase 1

A Fase 1 não soluciona definitivamente a questão, e não há prazo previsto para eventuais novas fases. Subsistiram diversas pendências em diversas agendas, como a questão da segurança cibernética ou os subsídios industriais e o próprio *status* de economia de mercado, que têm caráter mais estrutural não apenas para o modelo econômico chinês, mas para as relações bilaterais com os EUA e seus reflexos sobre o sistema internacional. Os EUA anunciaram que manteriam tarifas de 25% sobre uma vasta gama de US$ 250 bilhões em bens e componentes industriais chineses usados pela manufatura norte-americana. Os EUA afirmaram que essas tarifas seriam revistas com a conclusão da Fase 2.

Nesse sentido, o cenário eleitoral norte-americano em 2020 foi fator importante para a definição da estratégia daquele país em seu relacionamento bilateral com a China, muito embora a postura ofensiva diante da China pareça ser consenso bipartidário nos EUA. Logo após sua posse, apesar de pedidos chineses, Biden disse que não tinha planos imediatos para remover as tarifas e

planejava revisar a primeira fase do acordo comercial. A implementação da Fase 1, que foi impactada por causa da pandemia de COVID-19, também é determinante da continuidade das negociações. No primeiro relatório do governo dos EUA sob Biden, a China não foi reincluída como manipulador cambial.

Em 2020, conquanto o déficit comercial dos EUA com a China tenha chegado ao nível mais baixo desde 2012 (US$ 308,1 bilhões), não foram cumpridas integralmente as metas da Fase 1. As importações totais da China de produtos dos EUA cobertos pela Fase 1 foram de apenas US$ 99,9 bilhões, atingindo apenas 58% do compromisso total para o primeiro ano. Em 2022, as importações de produtos chineses foram superiores aos valores registrados em 2019, 2020 e 2021, chegando a US$ 536,7 bilhões[2339]. O valor caiu sensivelmente em 2023: até novembro, as exportações chinesas de bens para os EUA foram de US$ 393 bilhões.

Focando-se em tema de interesse do Brasil, o agronegócio, até março de 2021, as importações chinesas de produtos agrícolas dos EUA cobertos pela Fase 1 foram de US$ 13,9 bilhões, em comparação com a meta acumulada no ano de US$ 16,4 bilhões. Em 2020, o compromisso total para produtos agrícolas era de US$ 36,6 bilhões, e as importações chinesas foram de US$ 23,6 bilhões. O secretário da Agricultura, Tom Vilsack, declarou em janeiro de 2022, entretanto, que não estava satisfeito com as compras da China, cujo montante encontrava-se US$ 13 bilhões aquém do combinado, situação que levou Biden a manter as tarifas impostas por seu predecessor.

vii. Impactos da “guerra comercial” sobre o sistema internacional e o sistema multilateral de comércio

Com relação a aspectos gerais do sistema internacional, a “guerra comercial” provocou retração nos fluxos globais de comércio e no crescimento mundial. Com relação ao sistema multilateral de comércio, a “guerra” desdobrou-se à sua revelia, em momento em que o sistema de solução de controvérsias passa por dificuldades ímpares. Capítulo específico dessa “guerra”, com efeito sistêmico, foi a imposição de sobretaxas norte-americanas ao aço e ao alumínio, que ensejou a aplicação de tarifas equivalentes a uma série de produtos norte-americanos por alguns membros e abertura de uma série de contenciosos na OMC. A posição dos EUA diante do Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) também pode ser parcialmente atribuída à evolução de casos que os opunham à China. Diversos temas de interesse dos EUA na OMC, em especial críticas à China, receberam algum tratamento na Fase 1, como subsídios industriais, propriedade intelectual e transferência forçada de tecnologia. Os reflexos sobre o sistema multilateral de comércio poderão ser ambíguos: ao mesmo tempo que o acordo pode contribuir para destravar pontos importantes da reforma da OMC, demonstra que a via bilateral pode transformar-se em caminho prioritário (e mais efetivo) para alguns dos grandes *players* desse sistema (inclusive em termos de solução de controvérsias).

Ainda é necessário analisar atentamente a implementação dos compromissos da Fase 1, para verificar sua compatibilidade com as regras multilaterais de comércio. O acordo prevê que a ampliação dos fluxos comerciais deverá ocorrer sob regras de mercado (e a preços de mercado), mas não estão claras as garantias para o cumprimento das metas. Uma vez que o acordo não se trata de tratado de livre comércio ou de concessões mais favoráveis a um país em desenvolvimento por meio da cláusula de habilitação ou do Sistema Geral de Preferências (SGP), deve-se

[2339] Fonte: *United States Census Bureau, International Trade Data*. Disponível em: https://www.census.gov/foreign-trade/data/index.html.

resguardar, no que for pertinente, a aplicação da cláusula da nação mais favorecida. Torna-se difícil, sem que se conheça de antemão como serão perseguidas as metas, confirmar que o princípio de nação mais favorecida e as regras de mercado serão seguidas, ou se se inaugurará uma nova etapa de comércio administrado para que a China seja capaz de cumprir as metas. Essa última hipótese revelaria aparente contradição com a postura norte-americana na OMC, em que afirma que prevalecem na China políticas não orientadas pelo mercado, de modo que o país asiático não teria cumprido as condições para efetivamente tornar-se uma economia de mercado.

Com relação ao crescimento global e à retomada de patamar mais elevado dos fluxos comerciais globais, em razão da pandemia de COVID-19 e do conflito na Ucrânia, dificilmente se poderá precisar quais seriam os efeitos na economia global da conclusão da Fase 1.

viii. Impactos da “guerra comercial” sobre o Brasil

O Brasil se beneficiou com o conflito no curto prazo, em especial devido ao maior afluxo de exportações agrícolas para a China, em razão das perdas de acesso ao mercado dos EUA. Por exemplo, até o segundo semestre de 2017, o país dividia em partes quase iguais com os EUA os embarques de soja para o gigante asiático. Contudo, logo no começo dos atritos entre Washington e Pequim, a soja brasileira inundou o mercado chinês, alcançando uma participação de 80% das exportações brasileiras para a China em 2018 e 2019, segundo dados do Comex Stat. O Brasil também ganhou mercado na China em carne bovina e suína, pedaços e miudezas de galos e galinhas, algodão, sucos de laranja, caixas de marchas e suas partes para veículos e automotores, castanha do Pará e peixes ornamentais. Complementarmente, esse incremento das exportações para a China foi acompanhado de aumento da concentração de produtos primários na pauta exportadora, o que poderia trazer efeitos deletérios para a economia brasileira em mais longo prazo; a China absorveu mais de 60% das exportações desses produtos em 2018 e 2019.

A penetração de produtos brasileiros para os EUA também aumentou de um ano para o outro, mas não se pode afirmar a existência de relação direta com a disputa. Ao mesmo tempo, uma das estratégias norte-americanas em meio à guerra comercial foi atuar sobre o mercado de aço e alumínio, o que afetou o Brasil por meio de sobretaxas e quotas.

Analistas previam que o Brasil teria a perder no médio e no longo prazo com a disputa, seja pela retração global dos fluxos comerciais, seja na eventualidade de um acordo entre EUA e China. O Brasil também foi afetado em razão dos efeitos cambiais da disputa comercial e da saída de dólares em relação a economias centrais. Com relação ao agronegócio em geral, nas contas do economista-chefe para América Latina da consultoria inglesa *Oxford Economics*, Marcos Casarin, haveria um risco para US$ 10 bilhões em exportações brasileiras, volume que os chineses passaram a comprar do Brasil em retaliação às tarifas adotadas pelos EUA ao longo de 2019, correspondente a cerca de 5% do valor exportado pelo Brasil em 2019 – US$ 223 bilhões. Os dados de 2020 desmentem esse cenário pessimista: em 2020, a despeito da pandemia, as exportações brasileiras de soja cresceram US$ 451 milhões (2,2%). Em 2021, a corrente de comércio bilateral excedeu as expectativas da Secretaria de Comércio Exterior (Secex), cuja previsão mais otimista era de US$ 120 bilhões, atingindo US$ 135,5 bilhões com superávit para o Brasil, o melhor resultado da história, com aumento de 30% em relação às exportações brasileiras para a China no ano anterior. A concentração de produtos primários na pauta de exportações brasileiras também aumentou, chegando a 80%; a participação da soja foi de 31%. O bom resultado deve-se repetir em 2022: em outubro, a corrente de comércio se aproxima dos US$ 130 bilhões, com 75% de primários na pauta de exportações brasileiras e aumento da participação da soja para 39% desse total. Portanto, no

caso específico da soja, até 2022, as expectativas de perda do mercado adicional de um retorno do mercado às condições anteriores da eclosão da disputa entre EUA e China não se concretizaram. Em novembro de 2022, a reaproximação de Biden e Xi Jinping, com o primeiro encontro dos dois líderes, à margem das reuniões do G20 em Bali, não sinalizou superação das tensões específicas no plano comercial.

Apesar de pressões internas, o Brasil se posicionou pragmaticamente nessa "guerra comercial", sem favorecer diretamente qualquer um dos lados. Ponto delicado, entretanto, seria a questão da tecnologia 5G, objeto também das tensões bilaterais. Para mais detalhes sobre o 5G, ver o capítulo 6.

Preocupação adicional brasileira está no *status* sanitário e fitossanitário concedido aos EUA pela China. Muito embora o Acordo SPS preveja que o princípio de nação mais favorecida seja mitigado por condições SPS – isto é, será válido sempre que elas forem equivalentes –, o Brasil entende que suas condições são equivalentes às dos EUA, de modo que espera poder receber o mesmo tratamento.

V. Relações Estados Unidos-Rússia

a) Panorama geral das relações bilaterais pós-1991

Estados Unidos (EUA) e Rússia mantêm uma das relações bilaterais mais importantes e estratégicas no mundo, com interesses compartilhados em temas como segurança nuclear, não proliferação e desarmamento, contraterrorismo e exploração especial. No período pós-Guerra Fria, a relação se manteve amistosa ao longo de grande parte da década de 1990, tendo como ponto inicial de deterioração os bombardeios conduzidos pela Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) sobre a Iugoslávia, aliada russa, em 1999, em processo que se aprofundou desde então, com episódios como a crise ucraniana (na Crimeia e no Donbass), divergências acerca de condutas recíprocas no marco da guerra civil síria e trocas de sanções entre as duas partes, por exemplo.

Segundo a posição oficial do governo norte-americano a respeito das relações com a Rússia, os EUA buscam uma relação completa e construtiva com a Rússia, tendo adotado, desde a dissolução da União Soviética (URSS) em 1991, estratégia dual para facilitar a cooperação em temas globais e promover investimentos externos e comércio. De acordo com a perspectiva dos EUA, houve apoio à integração russa às instituições europeias e globais e a uma parceria bilateral aprofundada em segurança para reforçar as bases de estabilidade e previsibilidade; contudo, a Rússia não estaria aberta a aproximações. O governo Trump considerou a Rússia uma "potência revisionista", ao lado da China. Mais recentemente, de acordo com a Estratégia de Segurança Nacional adotada em 2022, a Rússia é uma ameaça imediata a uma ordem internacional livre e aberta.

Quanto à posição oficial do governo russo a respeito das relações com os EUA, até pouco tempo atrás, havia interesse na construção de relações mutuamente benéficas com os EUA, levando em conta o papel central que os dois países desempenham na manutenção da estabilidade global e na segurança internacional como um todo, além de vislumbrar alto potencial em comércio e investimentos. Contudo, a Rússia não reconhece a política dos EUA de jurisdição extraterritorial além dos limites impostos pelo Direito Internacional e considera inaceitáveis as tentativas de Washington de exercer pressões militares, econômicas e políticas em seu âmbito de influência. Mais recentemente, conforme seu Conceito da Política Externa de 2023, os EUA são considerados uma grande ameaça existencial à Rússia, que está convencida da hostilidade estadunidense em relação a ela; contudo, manifesta interesse em manter uma paridade estratégica com os EUA, desde que estes abandonem sua política hegemônica e reavaliem sua postura anti-Rússia.

b) Obama: "*Reset*" bilateral e progressiva deterioração

De início, cabe a menção ao chamado "*Reset*" entre Barack Obama e Dmitry Medvedev (2009-2011). Apesar de as relações bilaterais entre EUA e Rússia terem sofrido deterioração durante o governo George W. Bush, o presidente russo Medvedev, empossado em maio de 2008 (com Putin como primeiro-ministro), buscou relacionamento mais amistoso com Obama, no chamado "*Reset* Russo". Exemplo disso foi a declaração conjunta à margem da Cúpula de Londres do G20, em abril de 2009, na qual os países prometeram um "recomeço do zero" nas relações e instaram o Irã a abandonar seu programa nuclear. Em julho de 2009, Obama reuniu-se com Medvedev e Putin em Moscou, destacando que a história dos dois países vai além da competição, havendo respeito mútuo entre os povos. Em março de 2010, os países firmaram o *New Strategic*

Arms Reduction Treaty (New START), tratado para redução dos arsenais nucleares com metas mais ambiciosas. Em março de 2011, o então vice-presidente Joe Biden esteve em Moscou, onde reiterou o apoio à acessão russa à Organização Mundial do Comércio (OMC); contudo, Biden teve uma série de polêmicas com a Rússia, incluindo reuniões com grupos de direitos humanos e opositores do Kremlin e críticas a Putin.

Em dezembro de 2011, em meio a protestos na Rússia após as eleições legislativas, Putin acusou os EUA de interferência e de incitação a opositores. Era cada vez mais evidente que o "*Reset*" jamais aconteceu de forma genuína: do lado norte-americano, havia falta de confiança nos russos e temores ligados à percepção de erosão democrática em Moscou, em paralelo a reivindicações de países do Leste Europeu de integração política, econômica e militar com o Ocidente; do lado russo, além de medidas tidas como antidemocráticas tomadas por Putin, havia a expectativa de retomar a condição de superpotência e de, por meio de políticas comerciais e militares, obter o máximo de vantagens dos países ocidentais. Ao longo de 2012, houve vários episódios de provocação militar com caças e submarinos entre os dois lados e, em dezembro, seria assinado por Obama a Lei Magnitsky, impondo sanções e embargos a violadores de direitos humanos na Rússia, ato que seria prontamente retaliado por Putin, que proibiu a adoção de crianças russas por cidadãos dos EUA. As provocações militares tiveram prosseguimento em 2013, 2014 e 2015, em processo que levaria à denúncia do Tratado de Forças Nucleares de Alcance Intermediário (INF, na sigla em inglês). Dois episódios de maior repercussão podem ser mencionados: o asilo oferecido pela Rússia a Edward Snowden, após vazamento de documentos secretos da inteligência norte-americana pelo espião; e o processo iniciado pelas Revoluções Coloridas e pelo *Euromaidan* na Ucrânia, que redundariam na incorporação da Crimeia pela Rússia e pelo início das tensões no leste ucraniano, no chamado Donbass, que perduram até hoje. As relações bilaterais chegariam a um nível crítico, a ponto de, em novembro de 2016, o Kremlin acusar a administração Obama de causarem danos tão grandes à relação bilateral que a normalização seria impossível pelo próximo governo.

c) Trump: perspectiva de reaproximação torna-se relação errática e irregular

É possível indicar elementos que impactam a relação bilateral já nas eleições presidenciais de 2016. Autoridades de defesa norte-americanas acusaram o governo russo de envolvimento com invasões cibernéticas e ações que buscaram influenciar as eleições e desacreditar o sistema político dos EUA. À época, Donald Trump era percebido como um candidato pró-Rússia, e Putin acusou o comitê de campanha de Hillary Clinton de criar a história para prejudicar a imagem do Kremlin. Com Trump já eleito, em dezembro de 2016, Putin declarou estar disposto a cooperar com Trump na resolução de problemas globais e regionais.

Após a posse de Trump, em janeiro de 2017, as relações se iniciaram com um telefonema com Putin, visto pelos governos como primeiro passo para a reaproximação bilateral. Contudo, em março viriam as primeiras indicações do que viria a ser uma relação errática e irregular: o exército dos EUA acusou a Rússia de violar novamente o INF e de ameaçar a OTAN; no mesmo mês, Washington impôs sanções a empresas russas ligadas ao Irã, à Coreia do Norte e à Síria. Em abril, os EUA atacaram a base aérea de Shayrat, na Síria, ato que a Rússia considerou "agressão", com base em um "pretexto inventado". Os dois governos reconheceram que as relações bilaterais estavam congeladas e sem sinais de progresso; em junho, Putin afirmou que a relação com os EUA estava em seu pior momento desde a Guerra Fria; pela primeira vez na história, a Rússia não receberia uma comunicação oficial dos EUA por ocasião de seu dia nacional. Em julho de 2017,

embora Trump tivesse instado a Rússia a cessar seu apoio a “regimes hostis” na Síria e no Irã, houve um encontro entre os presidentes à margem da Cúpula de Hamburgo do G20, o que aparentava ser um sinal de boa vontade. Contudo, o Kremlin sinalizou, poucos dias depois, que aventava a expulsão de cerca de trinta diplomatas dos EUA em retaliação à expulsão de diplomatas russos pelo governo Obama no fim de 2016; no fim, a Rússia exigiu que os EUA limitassem seu pessoal diplomático ao mesmo número de russos em território norte-americano, decisão tomada por Putin em caráter pessoal. Assim, mais de 750 membros do pessoal diplomático dos EUA teriam de deixar o país; Trump retaliaria exigindo o fechamento do consulado-geral russo em São Francisco. Em novembro, Trump e Putin tiveram conversas informais à margem da cúpula do Fórum de Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC, na sigla em inglês), em Danang; contudo, as relações chegariam ao fim de 2017 de maneira ainda mais desgastada do que estavam com Obama.

Em 2018, as relações não viriam a melhorar, com polêmica causada após reuniões entre diretores de agências de inteligência dos dois países em Washington (os russos estavam na lista de sanções dos EUA). A situação se agravaria em fevereiro, após ataque aéreo dos EUA contra um grupo pró-Assad na Síria, que tirou a vida de dezenas de cidadãos russos, ato visto como ameaça à paz entre os países. Em março, por ocasião do envenenamento do ex-agente russo Sergey Skripal, no Reino Unido, ato atribuído a agentes de Moscou, Trump decretaria a expulsão de 60 diplomatas russos e o fechamento do consulado em Seattle, ato visto pela Rússia como agressão injustificada. Em abril, novos ataques aéreos dos EUA a alvos do governo sírio deram origem a novo confronto diplomático. Em junho, haveria nova sinalização de trégua, com Trump pedindo a readmissão da Rússia ao G7, do qual havia sido expulsa em decorrência da incorporação da Crimeia em 2014; em julho, Trump e Putin se reuniram em Helsinque, em ato criticado por políticos tanto do Partido Democrata quanto do Republicano. A dinâmica errática seguiria ao longo do ano.

As relações em 2019 tiveram como ponto central a imposição de sanções pelo governo Trump a empresas envolvidas na construção do Nord Stream 2, gasoduto entre Rússia e Alemanha. O ato teve relação com a busca da ampliação da exportação de gás natural norte-americano para países da União Europeia (UE), e foi interpretado pelos europeus como “intervenção severa em assuntos domésticos alemães e europeus”. Em agosto, os EUA deixam o INF, encerrando o acordo.

No fim do ano, o chanceler russo Sergey Lavrov afirmou que os EUA estavam dispostos a fazer tudo para destruir as relações bilaterais com Moscou.

No último ano do governo Trump, 2020, as hostilidades persistiram. Em junho, relatórios da inteligência dos EUA indicaram a possibilidade de agentes russos supervisionarem programa de recompensa a militantes do Talibã que assassinassem tropas de outros países, incluindo norte-americanos, no Afeganistão. Em novembro, os EUA anunciaram a retirada do Tratado de Céus Abertos.

d) Biden: certa continuidade de políticas e padrão de relações da gestão Trump

A dinâmica errática da relação bilateral durante Trump seria mitigada com Biden, mas não cessaria; ademais, não houve melhoras substanciais no diálogo. Assim como no caso da China, não se alterou a percepção de que a Rússia tem governo autoritário, é potência revisionista e preocupa da perspectiva de segurança, especialmente no que diz respeito a questões cibernéticas e a possível envolvimento nas eleições estadunidenses. Altera-se, entretanto, a cordialidade entre presidentes, já que Trump e Putin mantinham boas relações pessoais. Biden tem preocupações particulares com a Rússia, tendo a comunidade de inteligência dos EUA alertado para narrativas

de corrupção disseminadas por agentes russos sobre alegado envolvimento entre seu filho e o governo ucraniano. A guerra da Ucrânia agravou as tensões: de acordo com a *National Security Strategy* de outubro de 2022, a agressão à Ucrânia e a presença de uma rivalidade aberta contra os EUA confirmam a necessidade de fortalecimento militar e atualização das capacidades nucleares dissuasórias.

Em janeiro de 2021, pouco antes da posse de Biden, autoridades dos EUA exigiram a libertação do líder opositor russo Alexei Navalny, cuja prisão foi considerada uma violação de direitos humanos e uma afronta aos cidadãos russos. No dia da posse, o governo russo instou a nova administração da Casa Branca a adotar abordagem mais construtiva nas relações e acusando o governo Trump de sabotar de forma deliberada acordos de controle de armas e de desarmamento. Em seu primeiro contato telefônico, Biden e Putin chegaram a um acordo para extensão do New START até 2026. Porém, em março, após declarações de Biden de que Putin era um assassino e acusações de interferência no pleito presidencial de 2020, a Rússia convocou seu embaixador em Washington para consultas, algo inédito. Em abril, os EUA expulsaram dez diplomatas russos e impuseram novas sanções a empresas e indivíduos russos, em ato retaliado de imediato pela Rússia, que expulsou dez diplomatas norte-americanos. Em maio de 2021, os EUA cessaram as sanções relativas ao gasoduto Nord Stream 2, a despeito de, segundo o Departamento de Estado, a ação ter sido tomada por "interesse nacional norte-americano", e não como gesto de boa vontade. A medida diminuiu as tensões crescentes entre Washington e Berlim sobre o projeto, que a Alemanha e outros países europeus consideravam crucial para garantir o fornecimento de energia a longo prazo na região. Ainda em maio, os EUA anunciaram que não retornariam ao Acordo de Céus Abertos, assinado por países da OTAN e do antigo Pacto de Varsóvia em 1992, o que culminou também com a saída da Rússia do instrumento em dezembro.

Repetindo declarações feitas ao longo dos governos Obama e Trump, Biden e Putin afirmaram que a relação bilateral estava em seu pior momento desde a década de 1980; em junho, os presidentes se encontraram em Genebra, ocasião em que houve pouco progresso em pontos de divergência mais sensíveis. Em agosto, os EUA impuseram novas sanções à Rússia, após episódio de envenenamento de Navalny; as sanções incluíram embargo de importações de munições russas para os EUA, assim como restrição de vendas de armas de mão. No início de fevereiro de 2023, os EUA disseram que a Rússia viola o New START, ao dificultar as inspeções recíprocas previstas no acordo. Em 21 de fevereiro de 2023, Putin anunciou que a Rússia estava suspendendo sua participação no tratado New START. Em novembro, um porta-voz do Kremlin afirmou que as relações bilaterais estariam "abaixo de zero".

Para detalhes sobre a posição dos EUA diante da invasão russa da Ucrânia, ver subseção seguinte.

e) Principais pontos de divergência entre Estados Unidos e Rússia

Segundo os EUA, a Rússia não se mostra favorável a uma abordagem cooperativa. Em 2014, os EUA suspenderam a Comissão Bilateral Presidencial, criada em 2009 para promover cooperação; de acordo com Washington, a Rússia tem buscado se posicionar como uma grande potência concorrente aos EUA por meio da erosão normativa dentro do sistema internacional, a exemplo do enfraquecimento da OTAN e da UE, além de tentar colocar em descrédito o sistema democrático e de livre mercado. Os EUA buscam conter a agressão russa por meio da projeção de força em seus aliados e parceiros, reduzindo eventual vulnerabilidade destes às pressões e coerções do Kremlin.

Do lado da Rússia, os EUA são percebidos como elemento ofensivo, cujas condutas erodem a estabilidade regional e global. Para Moscou, a expansão geopolítica buscada pela OTAN e pela UE desde a década de 1990, acompanhada pela negativa ocidental de consolidar a criação de um arcabouço de segurança e de cooperação comum, está relacionada à política de contenção engendrada pelos EUA e seus aliados. O resultado desse conjunto de ações é a deterioração de relações entre a Rússia e o mundo ocidental, o que é prejudicial aos interesses de todos no longo prazo e vai contra a necessidade cada vez maior de cooperação diante de desafios e ameaças transnacionais.

Os principais exemplos de divergência entre EUA e Rússia são: espionagem, Síria, OTAN+UE, Ucrânia, *sharp power*, o caso Skripal e, mais recentemente, desarmamento nuclear.

i. Espionagem

Pode-se mencionar o escândalo do vazamento de documentos secretos da Agência de Segurança Nacional dos EUA (NSA, na sigla em inglês), em 2013. A ação foi executada por um ex-agente norte-americano, Edward Snowden, que copiou e divulgou centenas de milhares de páginas de documentos governamentais sigilosos dos EUA. Objeto de mandado de prisão pelos EUA por roubo de propriedade governamental e espionagem, Snowden fugiu para Hong Kong e chegou à Rússia, onde obteve asilo político em julho. A concessão de asilo pela Rússia viria a agravar as relações bilaterais, que já passavam por desgaste desde o ano anterior, a ponto de um encontro entre Obama e Putin, agendado para setembro de 2013, ter sido cancelado. Em outubro de 2020, Snowden passou a ter direito a residência permanente na Rússia e, em novembro, solicitou cidadania russa, em virtude do nascimento de seu filho, que tem direito à cidadania por laços territoriais.

ii. Guerra Civil na Síria

Outro exemplo de divergência bilateral diz respeito à intervenção militar russa na guerra civil síria, em 2015. Logo após a eclosão do conflito, em 2011, os EUA impuseram sanções ao regime de Bashar al-Assad e exigiram sua renúncia; a Rússia, por sua vez, manteve-se relativamente distanciada do embate até 2015, embora seja aliada de longa data da Síria. Isso mudaria em 2015, quando a Rússia deu início a uma série de bombardeios contra alvos da oposição síria, apoiados pelos EUA, e do Estado Islâmico. A ação, qualificada como desastrosa por Barack Obama, levou a cúpula militar norte-americana a descartar cooperação com Moscou na Síria; a consequência da intervenção russa foi o fortalecimento do regime de al-Assad, que passava pelo seu momento mais delicado. Houve tentativas de consenso em diálogos entre Obama e Putin na Cúpula de Antália do G20, mas até hoje resta sem solução a questão sobre o futuro de al-Assad.

iii. Expansão da OTAN e da União Europeia no Leste Europeu

Outro exemplo de divergência suscitado diz respeito às relações entre a Rússia e o bloco ocidental, sobretudo a OTAN e a UE. As relações bilaterais entre Rússia e EUA são substancialmente influenciadas pelo papel de liderança desempenhado pelos EUA na OTAN e em suas políticas. Mostra disso é que, antes da década de 2010, vigorava acordo de cooperação em segurança entre a Rússia e a OTAN, o que acabaria sendo afetado pela expansão da aliança militar, fenômeno conexo às intervenções russas na Geórgia e na Ucrânia, o que levou a relação a

significativa deterioração. Entre as implicações desse desgaste pode-se mencionar a decisão russa em fechar um corredor militar de transportes que permitia à OTAN entregar suprimentos a suas forças no Afeganistão, em maio de 2015. Há crescente percepção entre os russos de que a presença de tropas da OTAN nos Estados bálticos e em países do Leste Europeu, assim como a expansão da UE na mesma direção, são ameaças à segurança e, em última medida, à existência nacional.

iv. Crise ucraniana

Outro ponto de divergência é a questão da crise ucraniana, que remonta a 2013 e cujas dinâmicas subsistem até hoje. Na esteira da queda do governo de Viktor Yanukovych em fevereiro de 2014, organizou-se referendo na península da Crimeia, de maioria russa, com resultado amplamente favorável à secessão da Ucrânia, seguido de incorporação pela Rússia. Os EUA propuseram resolução no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) declarando ilegal o referendo, mas houve veto russo. Diante de um tribunal russo, autoridades do governo Yanukovych afirmaram que a queda teria sido organizada por Washington; por sua vez, os EUA consideraram a atitude russa como ato de agressão injustificado e obtiveram êxito em suspender a Rússia do G8. As relações entre os países apenas pioraram, com várias rodadas de sanções impostas pelos EUA a autoridades e empresas da Rússia e auxílio financeiro e técnico norte-americano às forças armadas ucranianas.

Em abril de 2021, Joe Biden prometeu ao seu colega ucraniano Volodymyr Zelensky apoio à soberania da Ucrânia contra a Rússia, acusada de enviar tropas para a fronteira ucraniana. Biden "afirmou o apoio inabalável dos EUA à soberania e integridade territorial da Ucrânia em face da contínua agressão da Rússia em Donbass e na Crimeia"; o líder ucraniano elogiou a "aliança crucial" com Washington. A Rússia advertiu os ocidentais contra qualquer interferência militar e alertou Kiev para se abster de "provocações", assegurando, porém, que não deseja um conflito. Autoridades ucranianas e americanas expressaram preocupação com o movimento de milhares de soldados russos na fronteira russo-ucraniana, em meio a novas tensões no conflito entre as forças de Kiev e separatistas pró-russos no leste. As tensões foram objeto de telefonema entre Biden e Putin em meados de abril. Em dezembro de 2021, o Ministério de Relações Exteriores da Rússia lançou um ultimato para que os EUA e a OTAN cessassem todas as atividades militares na Ásia central e no Leste Europeu e impedissem a adesão da Ucrânia à OTAN. Biden, bem como outros aliados europeus, rejeitou essas demandas e ameaçou impor sanções severas à Rússia em caso de agressão contra a Ucrânia.

No final de 2021, nas semanas anteriores à invasão da Ucrânia, a administração Biden tomou uma decisão não convencional: compartilhar com aliados e tornar públicas informações sigilosas obtidas pelos serviços de inteligência dos EUA, no intuito de reforçar as defesas dos aliados e dissuadir a Rússia de partir para o ataque. Foram reveladas imagens de mísseis, tanques e armamentos pesados deslocados rumo à Ucrânia, sem explicações oficiais do Kremlin, e a inteligência dos EUA alertou para a alta probabilidade de invasão russa no início de 2022.

Em 24 de fevereiro de 2022, durante uma última tentativa do CNSU de dissuadir a Rússia de atacar a Ucrânia, Putin anunciou a invasão da Ucrânia por mar, terra e ar. Biden reagiu de modo a restabelecer a liderança americana nas Nações Unidas e em outras organizações internacionais, por meio de uma série de ações multilaterais na semana posterior à invasão. Biden também impôs severas sanções a membros de alto escalão do Kremlin, inclusive Putin e Lavrov, quatro dos maiores bancos russos e à indústria russa de petróleo e gás, em coordenação com aliados europeus.

Bancos russos, por exemplo, foram banidos do sistema de transações financeiras SWIFT[2340]. Em março, os EUA proibiram a importação de petróleo cru da Rússia. Ao mesmo tempo, no Congresso americano, seria aprovado pacote de US$ 13,6 bilhões para ajuda militar e humanitária à Ucrânia.

Desde a invasão, Biden enviou cerca de US$ 75 bilhões (R$ 368 bilhões) em apoio militar e outras formas de assistência à Ucrânia[2341], além de aumentar a presença de tropas dos EUA na Europa, chegando a mais de cem mil soldados. Em setembro de 2022, Blinken visitou Kiev e reiterou o compromisso de apoio à Ucrânia. Em 21 setembro de 2022, no mesmo discurso em que declarou a anexação de quatro regiões ucranianas à Rússia, Donetsk, Luhansk, Kherson e Zaporíjia, Putin denunciou a política agressiva de certas elites ocidentais, que ele acusou de impor, por meio da força, suas vontades e "pseudovalores" a outros países. Em outubro de 2022, Biden reiterou as preocupações quanto às ameaças de uso de armas nucleares por parte de Putin, afirmando que elas não podem ser simplesmente descartadas enquanto blefe e que Putin "não pode ser considerado um ator racional". Em novembro, em contexto de menções cada vez mais frequentes à possibilidade de uso de armas nucleares por parte de Putin, a Casa Branca confirmou que os EUA haviam mantido conversas de alto nível com oficiais russos, de modo a garantir que as linhas de comunicação permaneçam abertas. Foi descartada pelo Kremlin, contudo, a hipótese de novo encontro entre Biden e Putin, que não se reúnem desde 2021. No dia 21 de dezembro de 2022, o presidente ucraniano Volodymyr Zelensky realizou visita de Estado a Washington, para reavivar o apoio à causa ucraniana e reafirmar a posição dos EUA em relação ao conflito. Em resposta, representante do Ministério de Relações Exteriores russo, Maria Zakharova, afirmou que a confrontação com a Rússia "será longa".

Para mais detalhes sobre o conflito russo-ucraniano e a posição dos Estados Unidos, ver a seção sobre Ucrânia no tópico de Rússia e espaço pós-soviético mais adiante neste capítulo.

v. *Sharp power*

Os episódios de suposta ingerência russa nos processos eleitorais norte-americanos em 2016 e 2020 (nos dois casos, o beneficiado seria Donald Trump) seriam exemplos de utilização de *sharp power*. Para mais detalhes sobre o conceito de sharp power e outros exemplos, ver seção sobre "conceito(s) de poder" no Capítulo 1.

vi. Caso Skripal

Também é cabível a escalada no conflito diplomático após o envenenamento do ex-espião russo Sergey Skripal, que levou os EUA a expulsarem diplomatas russos de seu território e a instar países aliados a fazerem o mesmo.

vii. Desarmamento nuclear

No início do governo Biden, a agenda de desarmamento nuclear parecia ser tema de convergência entre os EUA e a Rússia. O New START foi firmado em abril de 2010 e renovado

---

[2340] SWIFT (*Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication* ou Sociedade para Telecomunicações Financeiras Interbancárias Mundiais) é um sistema sediado em Bruxelas, Bélgica, que tem como principal função permitir a troca de informações bancárias e transferências financeiras entre as instituições financeiras.

[2341] A alocação total de gastos aprovada pelo Congresso dos EUA para a ajuda no contexto do conflito russo-ucraniano supera os US$ 111 bilhões.

em janeiro de 2021, por mais cinco anos. Apesar do hiato conflitivo durante o governo Donald Trump, EUA e Rússia sempre mostraram disposição em reduzir seus arsenais nucleares e em evitar a proliferação dessas armas.

A guerra na Ucrânia afetou, porém, as intenções nesse sentido de ambas as partes. Em setembro e outubro de 2022, Putin declarou estar disposto a recorrer a “todos os meios à nossa disposição” para defender a ocupação russa de território ucraniano e afirmou que não estava blefando. Biden, por sua vez, assumiu a presidência determinado a reduzir a importância do arsenal nuclear nas políticas de defesa dos interesses vitais dos EUA, mas a *Nuclear Posture Review* (NPR), divulgada em outubro de 2022, reafirma a importância da dissuasão nuclear, acima de qualquer outro elemento do poderio militar e confirma a manutenção dos programas de gastos nucleares dos EUA.

No início de fevereiro de 2023, os EUA disseram que a Rússia viola o New START, ao dificultar as inspeções recíprocas previstas no acordo. Em 21 de fevereiro de 2023, Putin anunciou que a Rússia estava suspendendo sua participação no tratado New START, alegando que as autoridades norte-americanas tencionavam retomar testes nucleares. Anthony Blinken considerou o anúncio russo “infeliz e irresponsável”. Para mais detalhes, ver as seções específicas sobre desarmamento no capítulo 5.

f) Pontos de convergência entre Estados Unidos e Rússia

A adoção de posições convergentes entre Rússia e EUA diz respeito, em grande medida, a temas os quais os países reconhecem que a importância estratégica da cooperação bilateral suplanta quaisquer pontos de discórdia e conflito, a exemplo de assuntos de não proliferação nuclear e operações militares contra alvos em comum.

O governo russo defende cooperação construtiva com os EUA no controle de armas, com a devida consideração à ligação intrínseca entre guerra defensiva e estratégia ofensiva. Os países convergem na opinião de que o desarmamento nuclear deve ser um processo multilateral, e de que a redução de arsenais só é possível quando se levam em conta todos os fatores que afetam a estabilidade estratégica global.

Os principais exemplos de relativa convergência entre EUA e Rússia são: questões de segurança internacional e exploração espacial.

i. Questões de segurança

Ponto central de convergência entre EUA e Rússia diz respeito a operações militares conjuntas e apoio recíproco. A Rússia declarara apoio à Guerra ao Terror engendrada pelos EUA na esteira do atentado de 11 de setembro de 2001, em boa medida por considerar que o combate à ameaça terrorista no Afeganistão e no Oriente Médio contribuiria para eliminar células militantes no entorno russo. Os dois países mantiveram cooperação relativa a operações no Afeganistão, sobretudo no sentido de a Rússia ter permitido o uso de seu território por tropas norte-americanas para acesso a solo afegão. Houve atuação conjunta na coalizão contra o Estado Islâmico na guerra civil síria – ainda que EUA e Rússia tenham posições distintas quanto ao regime de Bashar al-Assad, há convergência na percepção de que o Estado Islâmico é uma ameaça à segurança regional e global, e de que o combate ao grupo terrorista é necessário.

ii. Exploração espacial

Outro tema em que há cooperação entre EUA e Rússia é o da exploração espacial, sobretudo em sua faceta científica e de pesquisa. Há atividades conjuntas entre as agências espaciais dos dois países, a Administração Nacional da Aeronáutica e Espaço (NASA, na sigla em inglês) e a Agência Espacial Federal Russa (Roscosmos), em processo de parceria de quase meio século. Entre as iniciativas desenvolvidas, podem-se mencionar a Estação Espacial Internacional (EEI) e a colaboração da Sociedade Planetária em projetos como o Cosmos-1 e o LIFE. De acordo com autoridades espaciais dos EUA, a cooperação bilateral no espaço deve persistir, mesmo que na Terra os políticos dos dois países não consigam entrar em acordo; porém, as tensões têm afetado também essa dimensão da cooperação bilateral. Em novembro de 2021, os russos lançaram armas antissatélites (ASAT, na sigla em inglês) em um de seus próprios satélites, gerando uma nuvem de detritos que ameaçam os astronautas da ISS, o que levou a novas tensões sobre segurança espacial. Em julho de 2022, o novo diretor da Roscosmos, Yuri Borisov, anunciou que a Rússia se retiraria da EEI depois de 2024, para focar em uma estação própria. Essa retirada, que seria resposta russa às sanções impostas após a invasão à Ucrânia, pode ser, no entanto, adiada até que a estação russa esteja em órbita. Em dezembro de 2023, as duas agências espaciais prorrogaram até 2025 um acordo sobre voos conjuntos para a EEI. Os chamados voos cruzados envolvem o envio de um astronauta norte-americano como parte da tripulação de uma espaçonave da Roscosmos, o mesmo acontece em viagens da NASA, que sempre parte acompanhada de um russo. Para mais detalhes, ver seção sobre espaço exterior no capítulo 5.

VI. Relações Estados Unidos-Europa

a) Relações Estados Unidos-Europa pré-Biden

As relações transatlânticas, no que diz respeito a comércio, investimentos e tecnologia, são sólidas. Os EUA e a UE estão entre os maiores parceiros comerciais um do outro, e ambos são a maior fonte e destino dos investimentos estrangeiros de suas empresas. Décadas de cooperação política resultaram em notável interdependência econômica, crescimento do emprego e expansão do investimento. As histórias de sucesso da interdependência, no entanto, não recebem a mesma atenção que os atritos, e imperativos da política doméstica encorajam os líderes a atacar alvos estrangeiros e a insistir nas assimetrias. Autoridades europeias irritam-se com ações das gigantes tecnológicas estadunidenses Amazon, Facebook e Google, e seus homólogos estadunidenses temem que norte-americanos estejam comprando muitos carros alemães e que a Europa se recuse a aceitar produtos agrícolas geneticamente modificados do Centro-Oeste. O foco nesses reveses bilaterais acarretou consequências danosas: em 1990, EUA e UE representavam mais de 50% das exportações globais; em 2020, esse número caiu para cerca de 40%. Esses números também refletem o crescente poder econômico da China, que não se baseia em regras transparentes. O estilo cada vez mais opaco, não mercadológico e economicamente coercitivo de Pequim mostra-se um desafio ao sistema comercial e à ordem multilateral que os EUA e a Europa desenvolveram juntos nos últimos 75 anos.

Quatro anos de governo Trump impactaram a relação, que precisa ser renovada. Nesse sentido, tanto Biden quanto Ursula von der Leyen esperam reconstruir a cooperação transatlântica em áreas como mudança do clima, transformação digital, trabalhadores, tecnologia, resiliência da cadeia de suprimentos e direitos humanos, tudo sob a rubrica de comércio. A reunião inaugural do Conselho de Comércio e Tecnologia EUA-União Europeia (TTC, na sigla em inglês), realizada em Pittsburgh, em 29 de setembro de 2021, sugere que fortalecer os laços transatlânticos na era de uma China assertiva pode ser a tarefa comercial mais difícil que esses dois parceiros de longa data já assumiram.

Os recentes desentendimentos no comércio EUA-UE remontam, pelo menos, ao segundo mandato do governo de Obama, quando EUA e UE tentavam contornar um impasse nas negociações globais sob os auspícios da Organização Mundial do Comércio (OMC). No início de 2013, eles lançaram a ambiciosa iniciativa bilateral conhecida como Acordo de Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (TTIP, na sigla em inglês), que visava a fortalecer os laços comerciais, incentivar maior investimento estrangeiro e impulsionar a cooperação regulatória. Essa iniciativa naufragou, devido às revelações de que os EUA teriam espionado a então chanceler alemã, Angela Merkel. As relações dos EUA com a Alemanha ficaram abaladas, e a sociedade civil europeia mobilizou-se contra a TTIP, alimentando temores de que gigantescas corporações estadunidenses usariam o acordo para destruir as duras proteções ao consumidor e ao meio ambiente da Europa.

As relações comerciais transatlânticas deterioraram-se ainda mais sob a administração de Donald Trump. Sua política do "*America First*" priorizava o ataque a parceiros com os quais os EUA apresentavam déficits comerciais. Trump iniciou uma investigação sobre as importações de aço, sob uma lei da época da Guerra da Coreia que permitia ao governo impor tarifas de importação em nome da defesa da segurança nacional. Os aliados da OTAN alertaram Washington sobre as consequências de tal medida, mas Trump impôs taxas sobre o aço e o alumínio europeus em junho de 2018. Bruxelas retaliou imediatamente, como prometido. As tarifas, em si, não eram novas, já

que as empresas europeias lidavam com as proteções do aço estadunidense havia décadas, mas sua imposição sob uma lei de segurança nacional irritou os europeus. Trump usou a mesma lei para ameaçar com ainda mais impostos sobre bilhões de dólares sobre carros importados europeus. As tensões escalaram a tal ponto que Jean-Claude Juncker, então presidente da Comissão Europeia, teve de viajar às pressas para Washington, e as duas partes concordaram em iniciar negociações sobre o que poderia ter se transformado em outro dos acordos comerciais de pequeno alcance negociados por Trump. A UE também prometeu comprar mais soja estadunidense e gás natural liquefeito, o que permitiu que Trump reivindicasse uma vitória política. Quando seu governo solicitou permissão formal para negociar com Bruxelas, no entanto, ficou claro que essas conversas não iriam a lugar algum: o Congresso queria que as negociações incluíssem restrições europeias às exportações agrícolas dos EUA, mas a Comissão Europeia não tinha mandato dos Estados-Membros para negociar temas relacionados a agricultura. Houve negociações durante quase um ano, mas nada foi acertado além de um acordo muito modesto para abolir as tarifas sobre lagostas e cerâmicas. Alegando interesse nacional dos EUA, a administração Trump recusou-se a nomear árbitros para o Órgão de Apelação (OA) da OMC, o que contrariou interesses da UE. Desde meados da década de 1990, Bruxelas e Washington apoiaram-se fortemente na OMC para administrar suas tensões comerciais bilaterais. A gota d'água para Bruxelas ocorreu quando o governo Trump contornou o processo da OMC, pela primeira vez em décadas, para ameaçar com tarifas em resposta à imposição da França de um imposto sobre serviços digitais às empresas de tecnologia dos EUA.

b) Relações Estados Unidos-Europa com Biden

Desde antes de sua eleição, Biden adotou um discurso de reparações das alianças dos EUA, com claro foco nas relações transatlânticas. Após a posse, em chamadas telefônicas com os principais líderes europeus, como Macron e Merkel, Biden manifestou interesse no aprofundamento das relações bilaterais e com a UE e no fortalecimento da OTAN.

Alguns sinais positivos se destacaram no início do mandato Biden:

1) EUA e UE implementaram sanções coordenadas sobre os supostos abusos de direitos humanos cometidos pela China em Xinjiang;
2) a secretária do Tesouro estadunidense conduziu as discussões sobre a reforma tributária corporativa global com aplausos em muitas capitais europeias (o progresso nessa frente permitiu que os EUA recuassem da imposição de tarifas retaliatórias aos impostos europeus sobre serviços digitais);
3) os dois lados também decidiram resolver a disputa de décadas sobre seus respectivos subsídios às empresas aeronáuticas Boeing e Airbus;
4) Bruxelas adiou a imposição de uma rodada programada de tarifas de retaliação contra as tarifas de aço de Trump, com a elaboração de relatórios com a sugestão de uma resolução negociada mais durável para esse problema; e
5) o anúncio, feito durante a primeira cúpula EUA-UE, realizada quando da visita de Biden à Europa, em junho de 2021, do estabelecemiento do TTC, que serviria como meio para lançar uma nova era de cooperação política transatlântica.

Em junho de 2021, foi realizada a primeira Cúpula EUA-UE, em Bruxelas, com a participação dos líderes europeus Charles Michel e Ursula von der Leyen e do presidente estadunidense Joe Biden. Na ocasião, foi adotada a declaração *Towards a renewed Transatlantic partnership*, e ambos os lados concordaram em estabelecer o TTC, em criar um marco cooperativo

na área de aviação civil e engajar-se em discussões para solucionar seus diferendos em matéria de aço e alumínio.

O TTC permanece incipiente mesmo após a sua primeira reunião em Pittsburgh, mas ambos os lados concordam que não será uma repetição do fracassado TTIP da era Obama. As autoridades evitaram tópicos controversos, como a solução de disputas entre investidor-Estado – o controverso tribunal especial proposto no TTIP que provocou protestos em toda a Europa; os alimentos geneticamente modificados dos EUA ou até reduções de tarifas. Em vez disso, tiveram a intenção de priorizar novas e imediatas áreas de colaboração. Dez grupos de trabalho abordam uma série de temas importantes, como inteligência artificial (IA), 5G e cadeias de suprimentos farmacêuticos. Uma área de particular preocupação de ambos os lados é a atual escassez global de semicondutores, que afetou gravemente as indústrias automobilísticas. Os EUA e a UE estão tentando direcionar dezenas de bilhões de dólares para aumentar a produção doméstica desses *chips*, a fim de competir melhor com países como Coreia do Sul e Taiwan, bem como com a China, que também tem aumentado o financiamento desse setor. Os EUA e a UE também concordaram em coordenar seus subsídios a semicondutores.

Ao participar da Conferência de Segurança de Munique, Biden afirmou compromisso com a OTAN e apelou ao multilateralismo para fortalecer a posição defensiva e o poder econômico da aliança transatlântica e resolver problemas globais como a pandemia de COVID-19 e a mudança do clima. O governo Biden também "congelou" a decisão de Trump de retirar quase dez mil tropas da Alemanha.

No que diz respeito a divergências, antes da posse presidencial, em dezembro, o então indicado a assessor de segurança nacional Jake Sullivan afirmou que coordenação prévia da UE com os EUA sobre o acordo de investimentos que estava assinando com a China teria sido "bem-vinda". Em maio, EUA e UE acordaram suspender a escalada de aumento de tarifas no contexto da "guerra comercial" iniciada por Trump, e, em junho, as partes chegaram a acordo para pôr fim a disputa no setor de aeronaves civis. Especificamente sobre a Alemanha, a então chanceler Angela Merkel foi recebida por Biden em Washington em julho de 2021, quando o presidente dos EUA voltou a expressar seu descontentamento com a construção do gasoduto russo Nord Stream 2, mas indicou que ambos concordam que à Rússia não será permitido usar o fornecimento de energia como arma, além de ter-se comprometido com seguir trabalhando em favor de democracia e direitos humanos.

Na cúpula do G7 de 2022, destacou-se o compromisso de apoio conjunto à Ucrânia. Além disso, reiterou-se o compromisso das potências ocidentais na cooperação para limitar o aumento das emissões globais, combater a fome, evitar a repetição de uma crise pandêmica como a que foi provocada pelo novo coronavírus, promover a igualdade de gênero e investir no desenvolvimento, em prol da estabilidade global. Para melhorar o financiamento do combate às mudanças do clima, foi lançado o *Climate Club*, que destinará US$ 100 bilhões anuais para esse fim, destinados, especialmente, aos países mais vulneráveis. Os líderes do G7 assumiram meta inédita de eletricidade de zero carbono até 2023. Aprofundou-se o projeto *Build Back Better World*, visando "responder às tremendas necessidades de infraestrutura em países de renda média e baixa", lançado em 2021 como uma alternativa à Iniciativa do Cinturão e Rota (BRI, na sigla em inglês) chinesa. Também em 2021, endossou-se proposta de Biden de alíquota mínima global de pelo menos 15% para as empresas transnacionais, a fim de evitar a evasão tributária.

Na Cúpula da OTAN, embora os EUA sigam defendendo aumento dos gastos de defesa dos parceiros atlânticos, tratou-se da Agenda OTAN 2030, da nova política de defesa cibernética

da aliança, da questão espacial, da China como desafio sistêmico e da Rússia, além de ter havido indicação de que novo conceito estratégico deverá ser adotado em 2022.

No que diz respeito a IA, os EUA e a UE comprometeram-se a trabalhar juntos para desenvolver proteções que promovam a inovação, mas que também garantam que a tecnologia seja usada com responsabilidade, com respeito aos valores compartilhados e aos direitos humanos. As duas partes preocupam-se com o fato de que regimes autoritários possam abusar da IA para vigilância ilegal e *social scoring* de indivíduos, mas elas ainda não concordaram com qualquer tipo de estrutura conjunta ou padrões comuns para regular a tecnologia. O risco é que essas discussões sobre IA se transformem em trocas de ideias desprovidas de qualquer compromisso concreto, em um momento em que tanto os EUA quanto a UE estão atrás de uma China que tem feito investimentos significativos nesse campo.

Os laços comerciais também precisarão acomodar a política climática agora que o governo Biden voltou ao Acordo de Paris. Bruxelas lançou um mecanismo de ajuste de fronteira de carbono que taxaria as exportações estrangeiras de produtos intensivos em carbono de países que não tenham implementado um imposto doméstico de carbono. Esta proposta pode prejudicar as exportações dos EUA para a UE simplesmente porque os EUA podem optar por alcançar seus objetivos climáticos por meio de uma combinação de regulamentações e subsídios e não por meio de taxação de carbono. Autoridades dos EUA e da UE podem usar o novo TTC para compreender melhor e apoiar as abordagens uns dos outros para atingir suas metas gerais de redução de carbono e não permitir que pequenas diferenças na estratégia se transformem em conflitos comerciais.

A reunião de Pittsburgh não produziu muitos resultados imediatos, mas isso já era esperado. Os dois lados comprometeram-se a estabelecer reuniões de rotina para os ministros e uma estrutura para que os funcionários abordem as questões antes que elas se transformem em problemas políticos maiores. A declaração conjunta divulgada após a reunião inaugural do TTC foi, em grande parte, sobre a China, mas não mencionou o país uma única vez. Bruxelas temia que o encontro se transformasse em um exercício improdutivo de ataque à China, simplesmente mais um elemento da guerra comercial dos EUA. De sua parte, Washington estava preocupado com o fato de a UE ainda estar se recusando a tratar seriamente a ameaça representada pela China.

A quarta reunião ministerial do TCC, em maio de 2023, tratou da parceria em inteligência artificial, avançando na implementação de plano de trabalho bilateral na matéria e lançando grupos de especialistas em questões específicas dessa agenda. Também avançaram nas agendas de tecnologias emergentes (inclusive eletrificação veicular e tecnologia 6G), combate à manipulação de informações e interferência estrangeira, facilitação do comércio, comércio sustentável (com a adoção de programa de trabalho para implementar uma iniciativa transatlântica em comércio sustentável) e cooperação ampliada em favor de comércio mais seguro (inclusive coordenação na restrição às exportações de produtos e tecnologias sensíveis para Rússia e Belarus).

Apesar do fortalecimento das relações na área de comércio e tecnologia, as tensões em outras áreas aumentaram após o anúncio do TTC, em 2021, com divergências transatlânticas sobre o tratamento da retirada dos EUA do Afeganistão, as restrições de viagens devido à pandemia e o gasoduto Nord Stream 2, que leva gás russo para a Alemanha. Além disso, uma briga entre Washington e Paris sobre o acordo submarino dos EUA com a Austrália quase afundou completamente a reunião de Pittsburgh.

A guerra da Rússia contra a Ucrânia, no entanto, fortaleceu os laços EUA-UE. Ambos têm coordenado estreitamente as sanções, e muitas sanções da UE e dos EUA são idênticas ou substancialmente semelhantes. Com outros parceiros, a UE e os EUA estabeleceram uma força-tarefa para garantir a implementação efetiva de sanções contra indivíduos e empresas designadas

e anunciaram planos para suspender o tratamento comercial preferencial da Rússia sob as regras da OMC. Em março de 2022, o presidente Biden se comprometeu a ajudar a UE a reduzir sua dependência do gás russo, trabalhando com "parceiros internacionais" para aumentar as remessas de gás natural liquefeito (GNL) para a UE, e delineou planos para permitir remessas anuais adicionais de GNL dos EUA até 2030. Uma nova força-tarefa EUA-UE sobre segurança energética deve implementar esses e outros objetivos.

Alguns especialistas alertam que a unidade pode se desgastar a longo prazo. Alguns líderes europeus pediram um cessar-fogo e eventuais negociações com a Rússia, enquanto os EUA e outras autoridades europeias desencorajam qualquer esforço para promover concessões ucranianas à Rússia. As divisões EUA-UE também podem surgir sobre a extensão da assistência militar e financeira que cada parceiro está fornecendo à Ucrânia. A invasão da Ucrânia pela Rússia galvanizou o debate sobre várias iniciativas da UE que podem ser centrais paras sua evolução como instituição e das relações EUA-UE:

1) segurança e defesa: as ações da Rússia podem levar a maiores esforços da UE para melhorar as capacidades militares e se tornar um ator global mais independente; a agressão da Rússia também reforçou a importância da OTAN e pode fortalecer a parceria OTAN-UE;
2) políticas de energia e clima: a guerra na Ucrânia pode acelerar os esforços de diversificação energética da UE, reforçar o Acordo Verde Europeu (*European Green Deal*) para lidar com a mudança do clima e incentivar a cooperação EUA-UE em tecnologias de energia limpa e renovável;
3) alargamento da UE: tradicionalmente, há um forte apoio bipartidário no Congresso dos EUA para o alargamento da UE. Em junho deste ano, a UE declarou a Ucrânia e a Moldávia candidatos oficiais à adesão.

A cooperação energética entre a UE e os EUA foi reforçada com a criação do Conselho de Energia UE-EUA em 2009. As principais áreas de cooperação incluem política energética, segurança energética e mercados de cooperação em tecnologias de energia limpa e renovável. Trata-se do principal fórum de coordenação transatlântica sobre questões estratégicas de energia. Atento ao cenário energético em rápida mudança e aos riscos contínuos para a segurança energética, incluindo a segurança cibernética da infraestrutura energética, o Conselho de Energia trabalha para aumentar a segurança energética e promover a diversificação energética. O mais recente (o nono) encontro do Conselho de Energia ocorreu em 7 de fevereiro de 2022, em Washington. O Conselho debateu a urgência de tomar medidas para resolver a situação de fornecimento de gás na Europa. Além disso, as partes sublinharam o compromisso de zerar suas emissões líquidas até 2050, de trabalhar juntas para garantir rápida descarbonização e transição para energia limpa e de promover investimentos crescentes em tecnologias relacionadas. O Conselho, assim, reiterou a necessidade de eliminar, sem demora, o carvão para a geração de energia e os subsídios aos combustíveis fósseis. Por fim, na declaração conjunta, consta que o Conselho também trabalha para acelerar uma transição energética justa para a neutralidade climática, em benefício aos cidadãos da UE, dos EUA e de todo o mundo.

Em outubro de 2023, o presidente Biden recebeu os líderes europeus Charles Michel e Ursula von der Leyen para sua segunda cúpula transatlântica em Washington. A declaração final afirma que os dois lados estão "mais unidos do que nunca" e cobre uma série de temas como a situação no Oriente Médio, em particular entre Israel e o Hamas, com reiteração de apoio à solução de dois Estados, e o apoio "por quanto tempo for necessário" à Ucrânia em sua guerra contra a Rússia. Entre outros temas cobertos na declaração, estão a África, parcerias no Indo-Pacífico, a

China, a cooperação bilateral em segurança e defesa, seu relacionamento mútuo com economias emergentes e países em desenvolvimento, sua cooperação econômica e tecnológica bilateral, o fortalecimento de sua segurança econômica e a expansão dos contatos interpessoais.

c) Dados sobre as relações econômicas entre Estados Unidos-União Europeia

i. Comércio total

O comércio total de bens e serviços EUA-UE cresceu em média cerca de 5% ao ano de 2010 a 2019. Durante esse período, o Reino Unido, então membro da UE, respondeu por cerca de um quinto do total do comércio de bens e serviços. Em 2020, o comércio total de bens e serviços EUA-UE diminuiu cerca de 30%. Essa queda refletiu o comércio global e as tendências econômicas associadas à pandemia de COVID-19, bem como a saída do Reino Unido do Mercado Único e União Aduaneira da UE, após o final do período de transição pós-*Brexit*, entre outros fatores. Em 2021, o comércio total EUA-UE aumentou 17%, refletindo certa recuperação econômica global. O bloco europeu continuou sendo o maior parceiro comercial geral dos EUA em 2022, embora o comércio dos EUA com o Canadá e o México combinados tenha sido maior.

ii. Bens

Em 2022, a UE respondeu por quase um quinto do comércio total de mercadorias dos EUA. Foi o segundo maior destino das exportações de mercadorias dos EUA, depois do Canadá e à frente do México; e foi o maior fornecedor de mercadorias, superando a China. O comércio total de bens cresceu 18% em 2022 e outros 18% em 2021, após contrair 24% em 2020. O déficit comercial dos EUA com a UE aumentou ao longo do tempo até cerca de US$ 218 bilhões em 2021, antes de cair para US$ 202 bi em 2022. Além de realizar o comércio de produtos que pertencem a diferentes indústrias, os EUA e a UE, como economias altamente avançadas, comercializam bens similares dentro da mesma indústria. Este último consiste, na maioria das vezes, no comércio de componentes ou bens intermediários usados para produzir produtos complexos, como carros e máquinas, permitindo que as empresas se especializem e se beneficiem de economias de escala, concentrando-se em diferentes partes da cadeia de suprimentos. Bens intermediários geralmente são comercializados pelo Atlântico entre empresas multinacionais e suas afiliadas (por exemplo, a BMW na Alemanha negociando com a BMW na Carolina do Sul). O Reino Unido anteriormente compreendia cerca de 15% do comércio total de mercadorias EUA-UE. Atualmente, os principais parceiros comerciais dos EUA na UE são Alemanha, Países Baixos e França.

iii. Serviços

Os EUA e a UE têm as duas maiores economias de serviços do mundo, que são altamente integradas, refletindo a presença de cadeias de suprimentos, atividades afiliadas e fluxos de dados transfronteiriços. Em 2021, a UE respondeu por um quarto do comércio total de serviços dos EUA. Embora significativos, os fluxos de comércio de serviços EUA-UE em 2021 foram 33% menores em comparação com 2019. Por muitos anos, os EUA tiveram um superávit comercial de serviços com a UE, mas não foi suficiente para compensar o déficit comercial de bens. O Reino Unido anteriormente compreendia cerca de um terço do comércio de serviços EUA-UE e era o principal

parceiro comercial de serviços dos EUA na UE. Atualmente, a Irlanda e a Alemanha são os principais parceiros comerciais de serviços dos EUA na UE.

iv. Agricultura

O comércio agrícola e de alimentos EUA-UE representa menos de 1% do valor do comércio geral de bens e serviços dos EUA. No entanto, a UE continua a ser um mercado líder para as exportações agrícolas dos EUA, respondendo por cerca de 7% do valor de todas as exportações dos EUA e classificando-se como o quinto maior mercado para as exportações de alimentos e produtos agrícolas dos EUA em 2021 – depois de China, Canadá, México e Japão. Em 2021, as exportações dos EUA de produtos agrícolas e relacionados para a UE totalizaram US$ 12,7 bilhões, e as importações dos EUA de produtos agrícolas e relacionados da UE totalizaram US$ 36,7 bilhões, resultando em um déficit comercial dos EUA de US$ 24,0 bilhões. Principais exportações agrícolas dos EUA para a UE: milho e soja, nozes, bebidas destiladas, produtos de peixe, vinho, cerveja, sementes de plantio e alimentos processados. Principais importações dos EUA da UE: vinho, cerveja, água potável, azeite, queijo e alimentos processados.

v. Investimentos

Os laços de investimento estrangeiro direto EUA-UE são significativos devido ao seu tamanho e à natureza interdependente, e esses laços são um dos principais impulsionadores do comércio. Embora o Reino Unido detivesse anteriormente uma parcela significativa desses laços (respondendo por entre 20% e 25% do IED de entrada e saída dos EUA com a UE nos últimos anos), mesmo após o Brexit os EUA e a UE permaneceram os maiores parceiros de IED um do outro em 2020 e 2021. A magnitude do IED reflete o clima geral de negócios favorável ao investimento dos parceiros e a preferência de algumas empresas em alcançar os clientes por meio da presença local. Em 2020, o estoque de IED dos EUA na UE diminuiu cerca de 23%, e o estoque de investimento direto da UE nos EUA diminuiu cerca de 15%, consistente com a contração global dos fluxos de IED.

d) Relações dos Estados Unidos com o Reino Unido

O relacionamento entre EUA e Reino Unido compreende a convergência e cooperação em ampla variedade temática e fundamenta-se em valores como democracia, liberdade de expressão e mercado aberto[2342]. A proximidade é facilitada pela ligação histórica e cultural entre as duas partes, e o elevado grau de confiança mútua e coordenação política proporcionam uma relação especial, termo frequentemente utilizado para caracterizar o relacionamento bilateral.

No que concerne à esfera econômica, os investimentos detêm grande importância, o que é corroborado pelo fato de o Reino Unido ser o principal destino de investimentos de origem estadunidense[2343]. Os investimentos dos EUA no Reino Unido privilegiam o setor financeiro e de

---

[2342] As relações diplomáticas foram estabelecidas em 1785 e rompidas, por breve período, uma única vez, no contexto da Guerra de 1812.

[2343] Fonte: *Congressional Research Service Reports) – Foreign Direct Investment (FDI) Stock*: Estoque FDI no Reino Unido (origem EUA): US$ 890 bilhões (ano: 2020); Estoque FDI nos EUA (origem UK): US$ 487 bilhões (ano:2020) Fonte: *U.S. Bureau of Economic Analysis data – Direct Investment Position*: Posição de Investimento Direto dos EUA no Reino Unido: US$ 1,1 trilhão (ano: 2022). Posição de IED do Reino Unido nos EUA: US$ 663,4 bilhões (ano: 2022).

seguros, além das *holding companies*; no sentido inverso, o setor manufatureiro é a área privilegiada. A relação econômica bilateral é também marcada por grande emprego de trabalhadores estadunidenses e britânicos, nas empresas de cada parte[2344]. Os EUA ocupam, ademais, a posição de maior parceiro comercial individual do Reino Unido, tendo o fluxo bilateral de bens atingido US$ 140 bilhões em 2022. Conforme dados de 2020, o comércio de bens e serviços com os EUA representava 17% do comércio total do Reino Unido. Ainda, o turismo é componente bastante relevante da relação econômica entre ambos.

Um ponto de grande importância no relacionamento consiste na cooperação em segurança, defesa e inteligência. Para além da cooperação no setor militar[2345] e em defesa[2346], da cooperação contra o terrorismo e contra a proliferação das armas de destruição em massa, EUA e Reino Unido articulam-se tanto no CSNU quanto na OTAN, da qual são membros fundadores. O Reino Unido foi importante aliado americano na Guerra do Golfo e na invasão ao Iraque, e, atualmente, converge com os EUA na necessidade de apoio à Ucrânia perante a invasão russa, contribuindo com auxílio militar e assistência humanitária. Ambos são, ademais, membros da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) e firmaram o AUKUS[2347]. No campo da inteligência, nos últimos 75 anos[2348], foi construída uma sólida aliança, com base no argumento do enfrentamento dos desafios impostos pela Segunda Guerra Mundial e, posteriormente, pelo comunismo soviético e pela Guerra ao Terror. Atualmente, esse alto grau de cooperação seria justificado pelo confronto à ameaça do autoritarismo, representada particularmente pelos governos russo, iraniano e chinês[2349]. Aspectos importantes da cooperação em inteligência, na atualidade, compreendem a dificuldade de análise do crescente volume de dados, o impacto da tecnologia nas atividades de inteligência tradicionais e a necessidade de atender, no que for possível, à exigência da transparência em ambientes democráticos.

Quanto à dimensão social, o laço entre as populações é corroborado, entre outros fatores, pelo forte intercâmbio acadêmico[2350] e cultural[2351], para além da expressiva presença de cidadãos

---

[2344] Mais de um milhão de estadunidenses trabalham para empresas britânicas; nas empresas americanas, são cerca de 1,5 milhões de britânicos contratados, principalmente no Texas, na Califórnia e em Nova York.

[2345] O Reino Unido abriga pessoal militar estadunidense (cerca de 9.300 componentes, conforme dados de 2021), além de bases militares americanas. Ainda, o Acordo de Defesa Mútua, firmado em 1958, permitiu o intercâmbio de informação, tecnologia e material nuclear entre as duas partes.

[2346] Há grande cooperação das indústrias de defesa, cujas companhias operam em solo do parceiro (exemplo disso é a presença BAE Systems nos EUA). Além disso, os países participam de mais de vinte programas conjuntos, como o projeto de construção dos caças F-35 *(F-35 Joint Strike Fighter).* Além disso, um acordo de 2007 (*Treaty Concerning Defense Trade Cooperation*) permitiu a simplificação do comércio em defesa.

[2347] Pacto trilateral de Segurança (Austrália, Reino Unido e EUA), voltado para a promoção da segurança no Indo-Pacífico, divulgado pelos governos em 2021.

[2348] A proximidade entre o GCHQ (*Government Communication Headquarters*) e a NSA (*National Security Agency*) resultaria em uma aliança especial dentro da aliança especial entre EUA-Reino Unido. Marco fundamental, nesse contexto, consiste no *Communication Intelligence Agreement* (UKUSA), firmado em 1946. Trata-se de acordo abrangente, compreendendo o compartilhamento de informações de inteligência de sinais, às técnicas de criptoanálise e à decodificação. A iniciativa resultou no *Five Eyes*, com posterior ingresso de Austrália, Canadá e Nova Zelândia.

[2349] Conforme essa perspectiva, no caso russo, para além da invasão à Ucrânia, são questões importantes os assassinatos em território britânico, as campanhas de desinformação e a interferência em eleições, os crimes cibernéticos, além da ameaça a instituições e a alianças ocidentais. No caso iraniano, os pontos centrais são a ameaça nuclear e a desestabilização do Oriente Médio; no caso chinês, o aumento da capacidade militar e o desenvolvimento de tecnologias de vigilância. O descompasso da rivalidade entre EUA e China, comparado ao relacionamento entre Reino Unido e o gigante asiático, traz, no entanto, algum grau de divergência no alinhamento.

[2350] A cooperação no setor é histórica, como demonstra o *Marshall Scholarship programme*, criada em 1953.

[2351] Compreende cooperação na música, na literatura, na indústria cinematográfica, entre outros.

americanos no Reino Unido e vice-versa[2352]. Ambos são, ainda, os maiores parceiros, um do outro, na cooperação em ciência.

Além disso, Reino Unido e EUA são atualmente os maiores provedores de assistência humanitária na Síria e no Iraque. Ambos também convergem na necessidade de enfrentamento efetivo da mudança do clima.

No que concerne aos desafios presentes no relacionamento bilateral, questões ligadas ao comércio referem-se a entraves pontuais relativos a barreiras tarifárias e não tarifárias[2353], posicionamentos divergentes em determinados temas[2354], além das potenciais consequências do *Brexit* sobre o comércio.

Durante o governo Trump (2017-2021), houve expressivo alinhamento em termos de política externa e questões de segurança, tendo havido cooperação nos esforços contra o terrorismo, particularmente contra o Estado Islâmico, e na atuação no conflito na Síria. Embora o apoio ao plano de paz para o Oriente Médio exemplifique a proximidade entre os governos de Donald Trump e Boris Johnson (chefe do governo britânico entre 2019-2022)[2355], divergências também se fizeram presentes – como os diferentes posicionamentos no tema das mudanças do clima, o apoio britânico ao Plano de Ação Conjunto Global (JCPOA), o não alinhamento inicial à política americana em relação à Huawei[2356] e ações unilaterais estadunidenses em questões de segurança[2357]. Embora o contexto de mudança de governo nos EUA, em 2021, pudesse afetar o relacionamento, considerando a afinidade pessoal de Johnson com presidente americano anterior, o posicionamento de Biden favorável ao multilateralismo, ao Direito Internacional e ao enfrentamento da mudança do clima aproxima-se mais da perspectiva do Reino Unido na esfera internacional. De fato, no primeiro encontro bilateral entre os líderes, em junho de 2021, foi firmado documento – a "Nova Carta do Atlântico" – que reafirma a relação especial existente[2358].

[2352] Cerca de 678 mil cidadãos britânicos residem nos EUA, e 139 mil estadunidenses habitam no Reino Unido.

[2353] Por exemplo, as tarifas sobre aço e alumínio, estabelecidas durante o governo Trump; a longa controvérsia, no âmbito da OMC, relativa aos subsídios a Airbus e Boeing; e as taxas impostas pelos EUA sobre produtos britânicos, com base em uma investigação da Seção 301, que alegava injusto prejuízo a empresas estadunidenses em decorrência da política de taxação de serviços digitais do Reino Unido. Quanto à taxação sobre aço e alumínio, os governos chegaram a um consenso em março de 2022, tendo os EUA anunciado uma extensiva remoção das tarifas fundamentadas na Seção 232; quanto à segunda disputa, os governos comprometeram-se, em 2021, com a suspensão por cinco anos das tarifas impostas por ambas as partes, ligadas à disputa, até o alcance de uma solução de longo prazo para a querela; quanto à terceira divergência, o Reino Unido afirmou que passará a adotar uma nova estrutura de taxação global.

[2354] O governo Biden apoiou, por exemplo, a ideia de um *waiver* limitado às regras de propriedade intelectual, para vacinas no contexto de enfrentamento da COVID-19. O governo britânico, diferentemente, apoiava outras propostas.

[2355] Já durante o governo de Theresa May (2016-2019), houve crítica aos EUA relativa ao reconhecimento de Jerusalém como capital de Israel.

[2356] Em novembro de 2020, o Reino Unido determinou a proibição da instalação de equipamento da Huawei a partir de setembro do ano seguinte. Embora inicialmente tenha havido opção pela flexibilidade, pois havia permissão para que a Huawei participasse da construção de parte da rede 5G britânica, houve progressiva restrição em relação à empresa.

[2357] Entre elas, o ataque que resultou na morte do General iraniano Qasem Soleimani e a ordem de retirada de tropas americanas do norte da Síria.

[2358] Concebido segundo o modelo acordado pelos seus antecessores Roosevelt e Churchill m 1941, mas levando em consideração novas ameaças como os ciberataques e a crise climática, o documento é estruturado em oito tópicos: 1) defesa dos princípios, valores e das instituições da democracia e das sociedades abertas; 2) fortalecimento das instituições e do direito; 3) apoio aos princípios da soberania, integridade territorial, solução pacífica de controvérsias; 4) proteção da ciência e tecnologia de inovação; 5) afirmação da responsabilidade compartilhada na manutenção da segurança coletiva e da estabilidade internacional; 6) compromisso com uma economia inclusiva, justa, compatível

O Reino Unido seguiu, ademais, a iniciativa americana e decidiu retirar as forças remanescentes do Afeganistão a partir de maio de 2021, após o anúncio do governo Biden em abril.

O *Brexit* tem forte impacto na relação bilateral. Analistas acreditam que, com a saída da UE, o Reino Unido buscará fortalecer a aliança com os EUA. Além disso, o reforço do papel de líder, na OTAN, seria desejado pelo governo britânico, contudo ainda não se sabe ao certo como o *Brexit* afetará a relevância do Reino Unido no mundo, no médio e longo prazo. Com Trump, foi iniciado o processo de negociação de um acordo de livre comércio bilateral, que contou com cinco rodadas de negociações em 2020. Diferentemente de Trump, que era ardente defensor de acordo de comércio entre os dois países, Biden afirmou a Boris Johnson em 2021 que os EUA farão "grandes investimentos em trabalhadores americanos e em nossa infraestrutura" antes de entrar em novos acordos de livre comércio.

Enquanto o ex-presidente Donald Trump era entusiasta do *Brexit*, há particular apreensão, no governo Biden, quanto às potenciais consequências dessa decisão, especialmente em relação aos desdobramentos para a Irlanda do Norte[2359]. Em 2021, Biden, descendente de irlandeses, alertou Johnson para os riscos de violações do Acordo de Retirada da UE e do Protocolo das Irlandas para a manutenção da paz naquela ilha. Em encontro à margem da 77ª Sessão da AGNU, Joe Biden e Liz Truss afirmaram que visavam a assegurar a proteção do Acordo de Belfast[2360]. Durante o encontro, no qual Joe Biden se referiu ao Reino Unido como o maior aliado estadunidense no mundo, os líderes também concordaram quanto à necessidade de manter o apoio econômico e militar à Ucrânia, para o enfrentamento da intervenção russa.

Em abril de 2023, quando da viagem de Biden às Irlandas, o presidente estadunidense e o primeiro-ministro britânico Rishi Sunak encontraram-se pela primeira vez desde que o segundo assumiu seu mandato. Em Belfast, ambos discutiram a situação da Irlanda do Norte, incluindo o Acordo da Sexta-Feira Santa e o Acordo-Quadro de Windsor, o conflito na Ucrânia e questões econômicas, mas, segundo fontes, não trataram de eventual acordo bilateral de comércio.

Em junho de 2023, Sunak foi a Washington e encontrou-se com Biden. Os principais temas na agenda foram o conflito na Ucrânia e inteligência artificial. Sunak anunciou a realização de uma cúpula mundial para a regulamentação da inteligência artificial, no Reino Unido, no segundo semestre de 2023.

e) Relações dos Estados Unidos com a França

Os EUA e a França estabeleceram relações diplomáticas em 1778[2361]. As duas nações compartilham valores comuns, como democracia, direitos humanos, respeito às leis, e convergem em grande parte das questões políticas, econômicas e de segurança internacionais. Ambos os países são membros permanentes do CSNU, articulam-se também no âmbito da OTAN e são componentes da OSCE, do G20, do G7 e da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento

---

com o clima, sustentável e com base nas normas; 7) compromisso com o enfrentamento da questão climática e com a proteção da biodiversidade; 8) reconhecimento da importância de fortalecimento da defesa coletiva contra ameaças no campo da saúde.

[2359] Em posição similar, o ex-presidente Barack Obama (2009-2017) havia expressado, antes do referendo de 2016, que o desligamento do Reino Unido da UE não era do interesse estadunidense.

[2360] Os EUA contribuíram com mais de US$ 549 milhões para o Fundo Internacional para a Irlanda (IFI) desde a sua criação, em 1986, e apoiam o Acordo de Belfast. O presidente Biden afirmou que qualquer acordo de livre comércio entre EUA e Reino Unido era condicionado ao não estabelecimento de uma *hard border* na Irlanda.

[2361] As relações foram rompidas em 1942 e restabelecidas em 1944, no contexto da Segunda Guerra Mundial.

Econômico (OCDE). A França é, além disso, membro observador da Organização dos Estados Americanos (OEA).

O aliado mais antigo dos EUA desempenha importante papel na cooperação militar, econômica, política e cultural. A dimensão da segurança é fundamental no relacionamento, e a cooperação bilateral abrange áreas como o combate ao terrorismo, a não proliferação de armas nucleares e o enfrentamento de problemas regionais. A França atua para a prevenção do desenvolvimento de armas nucleares pelo Irã, apoia os esforços americanos no processo de paz do conflito israelo-palestino e é um dos maiores colaboradores com tropas no âmbito da OTAN. O país é também um importante parceiro dos EUA no enfrentamento de ameaças no campo da saúde internacional, como o ebola. Há relevante cooperação em educação, de modo que a França é um dos países de maior atração de estudantes estadunidenses em programas de intercâmbio. O Programa Fulbright EUA-França é um dos mais antigos no mundo, tendo sido estabelecido em 1948.

Quanto à esfera econômica, a França é o terceiro maior parceiro comercial europeu dos EUA, tendo o fluxo bilateral de bens atingido US$ 73,3 bilhões em 2022, com um déficit de US$ 11,3 bilhões do lado estadunidense. Os EUA são tanto o maior destino de investimento francês quanto o maior investidor estrangeiro na França. Conforme dados do mesmo ano, a Posição de Investimento Direto da França nos EUA é de cerca de US$ 276 bilhões, com privilégio dos setores manufatureiro e financeiro. A Posição de Investimento Direto dos EUA na França, por sua vez, é de aproximadamente US$ 106 bilhões, sendo o setor manufatureiro o mais beneficiado, especialmente o setor químico. Ademais, os países têm tratados bilaterais sobre investimento e taxação.

Assim como no caso alemão, a eleição de Biden foi bem recebida pela França, após as ameaças ao multilateralismo ligadas às ações do governo Trump, além das divergências na dimensão bilateral, como a oposição estadunidense à implementação da "taxa GAFA[2362]" pela França, imposto sobre grandes empresas do setor digital, e a imposição de tarifas sobre produtos franceses. De fato, embora o relacionamento pessoal entre Trump e Macron tenha começado de amigavelmente, as divergências sobrepuseram-se no final do período. Também como no caso alemão, cresceu, na França, a percepção da necessidade de maior autonomia europeia.

A relação com o governo Biden não se mostrou, contudo, livre de tensões. A crise motivada pela divulgação do AUKUS, em 2021, estremeceu o relacionamento bilateral, ocasionando a inédita convocação do embaixador francês nos EUA. As tensões foram contornadas, após a ocorrência de diversos contatos de alto nível[2363]. Os governos lançaram várias iniciativas conjuntas, abrangendo os temas de energia limpa, novas tecnologias, espaço, cibersegurança e acesso a mercado de defesa. Houve compromisso de aumento da cooperação militar no Sahel, no Indo-pacífico e no enfrentamento definitivo do Estado Islâmico. A declaração conjunta de 29 outubro de 2021, resultante das diversas consultas entre as partes, ressaltou a necessidade de profunda e sistemática consulta e coordenação entre Paris e Washington e, embora se trate de documento bilateral, a declaração tem efeitos sobre a Europa. Nesse contexto, Washington saudou a estratégia da UE para o Indo-Pacífico, por exemplo, e reconheceu a necessidade de fortalecimento da defesa europeia, visando a uma atuação de forma complementar à OTAN, em uma mudança de posicionamento. Apesar de permanecerem certos pontos de divergência no relacionamento, os esforços de reaproximação bilateral fazem-se claramente presentes.

[2362] *Google, Amazon, Facebook, Apple.*

[2363] Os contatos incluíram a ligação de Biden a Macron, além das visitas do secretário de Estado Antony Blinken e da vice-presidente Kamala Harris a Paris.

Em dezembro de 2022, Macron realizou visita de Estado aos EUA. A visita marcou a reaproximação bilateral após tensões no relacionamento devido ao contrato para desenvolvimento de submarinos de propulsão nuclear firmado entre EUA, Austrália e Reino Unido (2021) no âmbito do AUKUS, que levou ao cancelamento inesperado de contrato firmado em 2016 entre a França e a Austrália. Outro fator de tensão era a política nacional de subsídios e incentivos fiscais de Biden em prol da transição energética aprovada em agosto de 2022 (*Inflation Reduction Act* – IRA*)*, que suscitou preocupações na UE quanto à possibilidade de competição desleal com empresas europeias. Biden assumiu compromisso verbal, em coletiva de imprensa, de "repensar" a política de subsídios. Em comunicado conjunto, os dois presidentes reafirmaram o caráter estratégico das relações bilaterais e o compromisso com o apoio à Ucrânia "pelo tempo que for necessário". Outra preocupação de segurança que aproxima a França e os EUA é a expulsão dos franceses das operações antijihadistas no Mali, substituídos por mercenários do Grupo Wagner, apoiada pela Rússia. Macron também expressou maior sintonia com as posições dos EUA quanto à China, nos assuntos relativos a violações de direitos humanos, ao *status* de Taiwan e à ameaça à ordem internacional baseada em regras. Os dois presidentes também manifestaram a intenção de reforçar a cooperação bilateral na área de energia.

f) Relações dos Estados Unidos com a Alemanha

O longo relacionamento entre EUA e Alemanha é caracterizado, atualmente, como uma das mais fortes relações dos EUA com um país europeu, baseado na confiança mútua, na parceria comercial e no compartilhamento de valores comuns[2364]. Em relação à coordenação política internacional, destaca-se a atuação de ambos nos âmbitos do G7, do G20, da OTAN e da OSCE. A potência europeia é, ainda, membro observador da OEA.

A Alemanha é aliada de grande relevância, considerando seu papel central na UE e na OTAN. Com relação ao campo da segurança internacional e manutenção da paz, Alemanha e EUA articulam-se não só na esfera da OTAN, mas também no âmbito das operações de paz. Quanto à luta contra o terrorismo, a Alemanha tem tido papel importante nos esforços contra o Estado Islâmico. Ademais, o Estado é um dos maiores contribuintes para a estabilização na Síria e atua, por meio de sua força marítima, na *Sea Guardian Operation*, iniciativa da OTAN no Mediterrâneo.

A dimensão social é aspecto fundamental da relação bilateral. Os EUA abrigam uma comunidade de mais de 40 milhões de pessoas de origem alemã. Entre as diversas iniciativas para a consolidação dos laços entre os povos, destaca-se a cooperação em educação**,** que compreende, por exemplo, o Progama Fulbright EUA-Alemanha, estabelecido em 1952, e o *Congress-Bundestag Youth Exchange* (CBYX).

Quanto à cooperação econômica, a Alemanha é parceiro central, uma vez que é a maior economia da UE e a quarta maior economia do mundo. É, além disso, o terceiro maior exportador mundial. O fluxo bilateral de bens, no ano de 2022, foi de US$ 219,2 bilhões, com déficit de US$ 74,1 bilhões do lado estadunidense. Em 2021, a Posição de Investimento Direto da Alemanha nos EUA foi da ordem de US$ 170,2 bilhões, enquanto, no sentido inverso, o valor foi US$ 403 bilhões, representando um aumento de mais de 10% de ambos os lados. O investimento alemão

[2364] Os EUA estabeleceram relações diplomáticas com o Império Alemão em 1871, e já tinham relações diplomáticas com o Reino da Prússia desde 1797. As relações com a Alemanha foram rompidas duas vezes, em 1917 e em 1941, no contexto das duas guerras mundiais. Em relação à primeira ocasião de ruptura, as relações foram restabelecidas em 1921; em relação à segunda, houve restabelecimento das relações com a Alemanha Ocidental (RFA) em 1955 e com a Alemanha Oriental (RDA) em 1974.

privilegia o setor manufatureiro (principalmente o setor químico, o de equipamento de transporte e o de computadores e produtos eletrônicos), além do comércio atacadista e do setor financeiro. Os EUA, por sua vez, direcionam seus investimentos principalmente para as *holding companies*, o setor manufatureiro e as instituições depositárias.

Quanto a posicionamentos da população acerca de questões internacionais contemporâneas, destaca-se, primeiramente, o incremento na percepção positiva do relacionamento bilateral do lado americano e alemão em relação à Alemanha e aos EUA, respectivamente. No país europeu, a mudança foi drástica, já que, enquanto em 2020 apenas 18% dos alemães haviam classificado o relacionamento como bom, em 2021, esse valor saltou para 71%, o que é explicado particularmente pela eleição de Joe Biden[2365]. Em relação à China, no entanto, a maior parte dos alemães não enxerga a nação asiática como uma ameaça, diferentemente dos estadunidenses[2366]. A maior parte da população alemã também não percebe os EUA como um aliado no enfrentamento da pandemia e na proteção ao meio ambiente. Quanto à condução da questão do Afeganistão, apenas metade dos alemães consideram o governo americano como um parceiro. Ademais, embora ambas as populações já preferissem a parceria entre seus Estados no lugar da Rússia, menos alemães percebiam o país como ameaça, segundo pesquisa realizada em setembro de 2021.

A mudança de governo nos EUA é um ponto particularmente importante para a Alemanha, já que Donald Trump tinha importantes divergências com Angela Merkel, à frente do governo alemão entre 2005 e 2021[2367], o que levou inclusive ao anúncio de retirada de cerca de 10 mil militares americanos do país. Com o governo Biden, eventos como a reversão dessa decisão, o retorno americano ao Acordo de Paris e à Organização Mundial da Saúde (OMS), além da reafirmação do compromisso com a OTAN e da concordância na extensão da vigência do New START, com a Rússia, foram bem recebidos do lado alemão. A vitória de Biden não anula, no entanto, os danos ocasionados no relacionamento bilateral, decorrentes de fatores como as críticas ao superávit alemão e às insuficientes contribuições à OTAN. A preocupação quanto à possibilidade do retorno de Trump ao poder e com a força do "trumpismo" favorecem a propensão à busca de maior autonomia europeia. Ademais, anteriormente à invasão russa à Ucrânia, questões sensíveis ainda se faziam bastante presentes, como a diferente perspectiva em relação à China[2368] e as divergências ligadas ao gasoduto Nord Stream 2 e aos gastos em defesa do governo alemão, considerados insuficientes pelos EUA. Ademais, decisões do governo Biden, como a retirada das tropas americanas do Afeganistão, decepcionaram o governo alemão.

A guerra na Ucrânia determinou, contudo, grande mudança na política internacional alemã e maior aproximação entre os dois países. Nesse contexto, foram particularmente importantes atos do governo alemão, agora sob a liderança de Olaf Scholz, em temas que opunham as duas partes. As ações compreendem a suspensão do processo de certificação para o funcionamento do gasoduto

---

[2365] Atualmente, os alemães também consideram os EUA seu aliado mais importante na esfera internacional, superando o tradicional lugar da França. Aumentou também o percentual da população que percebe os EUA como um aliado em questões de grande importância, como a liberalização comercial, a proteção do meio ambiente, da democracia dos direitos humanos e a garantia da segurança europeia. A maior parte de ambas as populações concordam com o uso da força militar para a garantia de sua própria segurança e da de seus aliados.

[2366] Nos EUA, a pesquisa mostra que mais de 50% da população percebe tanto China quanto Rússia como ameaça aos valores americanos, principalmente entre os maiores de 65 anos.

[2367] Alemanha e França inclusive lançaram a iniciativa "Aliança para o Multilateralismo", perante a deterioração do sistema multilateral durante o governo Trump.

[2368] O governo alemão não considerava que a participação chinesa na rede 5G alemã represente uma ameaça à segurança. Ademais, a maior parte dos alemães defende a neutralidade, em caso de disputa entre EUA e China.

Nord Stream 2, o auxílio militar à Ucrânia e o projeto de investimento de € 100 bilhões nas forças armadas alemães. Um dos fatores que favorecem o apoio dos EUA ao fortalecimento militar alemão consiste na possibilidade, nesse caso, de aumento da presença estadunidense na Ásia.

VII. Política Externa dos Estados Unidos para o Grande Oriente Médio

a) Conceito de “Grande Oriente Médio”

Grosso modo, o conceito de “Grande Oriente Médio” compreende o norte da África, o Oriente Médio (incluindo Turquia e Irã), o Paquistão e o Afeganistão.

Fonte: *El Orden Mundial*

a) Linhas gerais da política externa norte-americana para o “Grande Oriente Médio”

O Oriente Médio é a região com mais bases militares norte-americanas, mas, desde o Governo Obama, amplia-se a postura de buscar transferir responsabilidades para aliados regionais. Do ponto de vista geoeconômico, a ampliação da produção energética fóssil nos Estados Unidos (EUA) provocou a redução da dependência de fontes provenientes do Oriente Médio, o que ajuda a explicar a decisão de desengajar-se progressivamente da região. Entre os interesses dos EUA na região, estão a promoção do respeito aos direitos humanos (embora, assim como a democracia, não sejam bandeiras prioritárias que orientam relacionamentos na região), o combate ao extremismo violento, o fomento a normas de não proliferação internacional e o tratamento de desafios humanitários.

Do ponto de vista geopolítico, sob Trump, o país buscou fortalecer as posições de seus dois principais aliados regionais, a Arábia Saudita e Israel (os quais se vêm aproximando em razão do Irã), e isolar o Irã. No início da administração Trump, almejou-se promover certo desengajamento da região, muito embora o movimento tenha desacelerado em razão do crescimento da influência russa na região, em especial devido à sua posição junto ao Irã e no conflito sírio. Os EUA anunciaram a criação da Aliança Estratégica do Oriente Médio (MESA, na sigla em inglês), inspirada na Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), mas que ainda pouco evoluiu. Em fevereiro de 2019, EUA e Polônia coorganizaram a Conferência sobre o Futuro da Paz no Oriente Médio, que tinha oficialmente como seus temas: “*terrorism and extremism, missile development and proliferation, maritime trade and security, and threats posed by proxy groups across the region*”. Houve também o veto migratório a nacionais de determinados países da região (Irã, Síria, Líbia e Iêmen).

Geopoliticamente, os EUA, sob Biden, afastaram-se, num primeiro momento, em termos relativos da Arábia Saudita, buscando relação direta com o rei Salman, ao passo que, no governo Trump, havia a intenção de fortalecimento regional saudita e canal direto com o príncipe herdeiro

Mohammed bin Salman (MBS). Ademais, a despeito de manter apoio a Israel, houve a restauração das relações com a Palestina e o retorno da defesa de uma solução de dois Estados, ao passo que, no contexto geral da região, houve sinalizações de Washington para tentativa de uma solução negociada para a questão nuclear iraniana, ainda que não haja, até o momento, indicação de avanços de quaisquer dos lados envolvidos nos debates.

b) Combate ao terrorismo

É importante singularizar o combate ao terrorismo como uma preocupação específica dos EUA na região. Os EUA lideram, desde 2014, ainda no governo Obama, a Coalizão Global contra o autointitulado Estado Islâmico (para mais detalhes, ver a subseção específica na seção sobre terrorismo no Capítulo 5).

As iniciativas norte-americanas contra o terrorismo compreenderam, durante o governo Trump, seu envolvimento direto ou indireto no Afeganistão, no Iraque e na Síria, ataques no Iêmen, o acirramento das tensões com o Irã e a deterioração de seu relacionamento com o Paquistão. Para os EUA, são considerados grupos terroristas os afiliados de Al-Qaeda e Estado Islâmico (do Iraque e do Levante, ISIS ou ISIL, também conhecido como Daesh), o Hamas, o Hezbollah, a Jihad Palestina, o Talibã paquistanês, a Frente Al-Nusra (que se dissolveu em diferentes grupos, como o Hurras al-Din e o Tahrir al-Sham), o Partido dos Trabalhadores do Curdistão (PKK, em curdo) e a Guarda Revolucionária Iraniana, o que não se alterou no atual governo Biden.

A estratégia do governo Biden no tocante ao combate ao terrorismo é chamada pelo próprio presidente de "contraterrorismo *plus*". Aplicada ao Oriente Médio, a intenção da estratégia é não repetir políticas de contraterrorismo discriminatórias na região, por meio da criação de diálogo com líderes da comunidade árabe-americana sobre questões de supervisão, criação e políticas e contraterrorismo, em conjunto com outras comunidades historicamente afetadas por relações securitizadas com o governo dos EUA. A intenção da política de Biden é, quanto ao tema, a destruição do autointitulado Estado Islâmico e da Al-Qaeda, com a garantia de que não haja possibilidade de reconstrução por quaisquer elementos que sobrevivam.

No dia em que Biden tomou posse, a nova administração adotou controles mais rígidos sobre ataques com *drones* e operações com forças especiais em locais com tropas norte-americanas, a exemplo de Líbia e Iêmen. A política de Biden inicialmente interrompeu a conduta adotada da era Trump, que dava a oficiais militares do país mais liberdade para dar início a ataques e operações de contraterrorismo sem a autorização da Casa Branca. Foi medida de caráter temporário, adotada até que a gestão completasse um processo de revisão a respeito da política de *drones*, revisão essa que buscou avaliar se a restauração de um decreto de 2016, exarado pelo então presidente Barack Obama e revogado em 2019 por Trump, que exigia do governo a publicação de um relatório anual com estimativas de números de suspeitos de atividades terroristas e baixas civis, seria a medida mais adequada; no caso, a política de Obama era mais centralizada em Washington, ao passo que a abordagem de Trump delegava poderes às Forças Armadas e à Agência Central de Inteligência (CIA, na sigla em inglês) para dar ordem a ataques com *drones*, a exemplo do que causou a morte do líder da Guarda Revolucionária, Qasem Soleimani, no Iraque, em janeiro de 2020.

Em sua campanha, Biden prometeu acabar com o envolvimento dos EUA nas "guerras eternas". Em agosto de 2021, no contexto da retirada das tropas dos EUA do Afeganistão, Biden declarou a intenção de recorrer a operações "além do horizonte" – eufemismo para ataques de *drones* e incursões de forças de operações especiais –, ao invés de presença de tropas, para impedir

que o Afeganistão volte a servir de porto seguro para o terrorismo transnacional. Em outubro de 2021, a assistente do presidente para Segurança Doméstica, Liz Sherwood-Randall, apresentou os três princípios básicos das estratégias de contraterrorismo do governo Biden: mudar as abordagens para enfrentar as ameaças em constante mudança, integrar os esforços de contraterrorismo a outras prioridades para enfrentar desafios de segurança nacional e investir em um conjunto mais amplo de ferramentas para lidar com ameaças emergentes.

Ao longo de 2022, foram mortos por operações militares antiterrorismo dos EUA Abu Ibrahim al-Hashimi al-Qurashi, o principal líder do Estado Islâmico, em fevereiro, e Maher al-Agal, também um dos líderes do Estado Islâmico, em julho, ambos na Síria. Em agosto, Ayman al-Zawahiri, que liderava a Al-Qaeda desde a morte de Bin Laden em 2011, foi morto em um ataque de *drones* dos EUA, no Afeganistão.

Em outubro de 2022, Biden adotou o *Presidential Policy Memorandum* (PPM), novo memorando confidencial de política antiterrorismo para substituir as diretrizes do governo Trump. Segundo as informações divulgadas à imprensa, o documento retoma, em larga medida, a *Presidential Policy Guidance* (PPG) de 2013, a política antiterrorismo do segundo governo Obama. Um dos destaques do PPM é a formalização da política de ataques de *drones* fora das zonas de guerra convencionais, com o objetivo declarado de reduzir os riscos para os civis.

c) Relações dos Estados Unidos com o Afeganistão

Os EUA mantiveram tropas no Afeganistão entre 2001 e 2021, apesar das promessas de Barack Obama de retirá-las. Em 2014, foi encerrada a Operação *Enduring Freedom,* iniciada em 2001, dando lugar à Operação *Freedom's Sentinel.*

Trump também havia prometido retirar as tropas durante sua campanha, mas, logo no início do mandato, anunciou a intensificação da presença norte-americana. A partir de 2018, o governo dos EUA começou a encontrar-se secretamente com o Talibã no Catar. O Talibã, que esteve no poder naquele país até 2001, não aceitou negociar com representantes do governo afegão, por considerá-lo um "fantoche" da presença dos EUA. Em fevereiro de 2020, EUA e o Talibã chegaram a um acordo que permitiria a eventual retirada de tropas dos EUA e de aliados da OTAN, de forma gradual por 14 meses, e a retirada de sanções unilaterais caso o grupo cumpra algumas condições, como o compromisso em evitar que o Afeganistão seja plataforma para grupos terroristas. O plano foi aprovado por unanimidade no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) em março. Tratou-se também de passo importante para o início de negociações internas no Afeganistão entre o governo e o Talibã. O Talibã condicionou o início dessas negociações à libertação de prisioneiros, pré-condição que, segundo o então presidente Ashraf Ghani, não foi parte de nenhum acordo, tendo em conta que não participou do acordo entre EUA e Talibã. Contraproposta do governo afegão, que propunha número menor de combatentes libertados e compromisso com a sua não reintegração aos combates, não foi aceita pelo Talibã e as negociações foram encerradas. Em agosto de 2020, o governo do Afeganistão concordou em libertar 400 prisioneiros de mais alto risco do Talibã, abrindo caminho para o início das negociações de paz com o objetivo de encerrar mais de 19 anos de guerra. Em setembro de 2020, começaram, em Doha, as negociações entre governo e Talibã, sem que tenha havido grande evolução ou ao menos definição de cessar-fogo. Em janeiro de 2021, ainda sob o governo Trump, o número de tropas norte-americanas se havia reduzido a 2,5 mil, o menor desde 2001.

A principal decisão do governo Biden foi a retirada das tropas norte-americanas do país, ao longo do primeiro semestre de 2021. No início do mandato, a administração decidiu reavaliar

as políticas do país para o Afeganistão, com cerca de 2.500 tropas em operação. Segundo o acordo firmado ainda no governo Trump, o prazo para saída das tropas norte-americanas se encerraria no 1º dia de maio de 2021, mas um painel organizado pelo Congresso recomendou que se estendesse; alguns integrantes do painel alertaram que a retirada completa das tropas seria arriscada, pois o Talibã não havia cumprido suas obrigações do acordo, e pelo fato de uma retirada rápida ser um fator de risco para ressurgência da guerra civil afegã, de ameaças terroristas e de insurgências; a conclusão final do painel apontava para a retirada acontecer de forma gradual, conforme as condições de segurança no país evoluíssem. Após tentativas infrutíferas de formação de um governo de transição, por conta do temor do presidente Ashraf Ghani de perder o cargo, Washington anunciou em abril de 2021 que as tropas deixariam o Afeganistão até 11 de setembro, mas que dariam apoio ao governo afegão no caso de vitória militar do Talibã no conflito que se delineava. A retirada da maioria das tropas já havia sido feita até o início de julho, o que acabou permitindo uma ofensiva do Talibã, em agosto, que levou ao colapso do governo de Ghani, que fugiu do país, dando ao grupo radical o controle completo do Afeganistão, que veio a transformar-se em um emirado islâmico. Duramente criticado pela forma como seu governo lidou com o episódio, Biden manteve a defesa da decisão de retirar as tropas, culpando o exército afegão por não se defender adequadamente; os índices de aprovação do governo caíram drasticamente por conta do evento, que foi comparado com outros fiascos norte-americanos, como a queda de Saigon, nos estertores da Guerra do Vietnã.

Para mais detalhes sobre a situação do Afeganistão, ver a subseção sobre aquele país, mais adiante neste capítulo.

d) Relações dos Estados Unidos com a Arábia Saudita

No governo Trump, o relacionamento com a Arábia Saudita foi considerado prioritário para os EUA e primeiro destino de viagem internacional do então presidente, que tem bom relacionamento com o príncipe MBS. Ambos os países têm forte parceria na área militar, e o país médio-oriental tem abrigado número crescente de tropas norte-americanas. Os EUA consideram a Arábia Saudita aliado fundamental na contenção da influência iraniana na região, é entusiasta de aproximação entre sauditas e israelenses e, ainda que não oficialmente, parecem incentivar que a Arábia Saudita atue como seu *proxy* em disputas com o Irã (como no Iêmen, contra os rebeldes *houthis*, apoiados pelo Irã). O governo norte-americano destaca o papel singular da Arábia Saudita nos mundos árabe e islâmico, sua posse da segunda maior reserva de petróleo do mundo e sua localização estratégica, cruciais no relacionamento bilateral de longa data entre o Reino e os EUA, que compartilham o interesse de preservar a estabilidade, a segurança e a prosperidade da região do Golfo e realizam consultas estreitas sobre uma ampla gama de questões regionais e globais. Ainda de acordo com o governo norte-americano, a Arábia Saudita desempenha papel importante em iniciativas em prol de um futuro pacífico e próspero para a região e é um grande parceiro nos esforços de segurança e contraterrorismo e na cooperação militar, diplomática e financeira, além de ser o segundo maior exportador de petróleo para os EUA. A Arábia Saudita também é importante investidor nos EUA, com destaque para o Vale do Silício. Durante o governo Trump, os EUA empregaram esforços de tentar contribuir para mediar a crise entre o Catar e os seus vizinhos, em especial a Arábia Saudita.

O relacionamento bilateral passou por período turbulento em decorrência do assassinato do dissidente e jornalista Jamal Khashoggi, embora o presidente Trump tenha vetado o bloqueio de venda de armas para a Arábia Saudita decidido pelo Congresso. Os EUA também toleraram o

envolvimento saudita no conflito do Iêmen, e Trump também vetou decisão do Congresso de retirar apoio militar à Arábia Saudita naquele conflito. Houve pressão congressual norte-americana em razão dos impactos sobre o preço do petróleo das tensões recentes entre a Arábia Saudita e outros países da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) e a Rússia.

Antes mesmo da posse de Biden, os líderes dos países árabes do Golfo Pérsico selaram em uma cúpula na Arábia Saudita o fim do boicote de mais de três anos ao Catar. Arábia Saudita, Bahrein, Emirados Árabes Unidos (EAU) e também o Egito anunciaram que encerraram os bloqueios ao país por terra, mar e ar, que começaram em junho de 2017, ao Catar. Na cúpula, os seis países árabes do Golfo assinaram um acordo de solidariedade e de estabilidade. O Kuwait atuou como mediador na crise, mas também houve interferência do governo dos EUA. O governo do Catar elogiou os esforços do então conselheiro da Casa Branca Jared Kushner para encerrar o bloqueio.

A administração Biden teve início com medidas que apontavam recuo na relação estreita com a Arábia Saudita e aumentou a pressão sobre o aliado em dossiês como a guerra civil no Iêmen. A nova política de exportação de armas dos EUA passou a adotar estratégia que priorizaria o equilíbrio entre interesses de produtores locais e o compromisso com direitos humanos. Ainda em janeiro de 2021, a nova administração anunciou congelamento temporário de vendas militares para Arábia Saudita mais especificamente, armas teleguiadas de alta precisão) e para os EAU (no caso destes, venda de aviões de caça), mas aquelas para os EAU, incluindo de jatos F-35, foram liberadas em abril. Além disso, Biden conversou com o rei Salman antes de a Casa Branca tornar público o relatório da CIA que vincula o príncipe MBS ao assassinato do jornalista Jamal Khashoggi. Não foram aplicadas sanções, entretanto, contra o príncipe MBS.

No contexto da guerra civil em curso no Iêmen, em fevereiro de 2021, Biden veio a alterar algumas diretrizes ligadas ao apoio dado pelos EUA à ofensiva saudita, que, ao longo de cinco anos, causara gravíssima crise humanitária no Iêmen, o país mais pobre da Península Arábica, sem lograr êxito em derrotar os rebeldes *houthis*, apoiados pelo Irã. Entre as ações, que incluíram o fim do apoio formal à intervenção saudita, podem ser citados: o pedido para que as partes negociassem um cessar-fogo e abrissem corredores humanitários; o anúncio de enviado especial para o Iêmen; e a remoção dos *houthis* da lista de organizações terroristas estrangeiras, inclusão feita por Trump nos dias finais de seu mandato. Contudo, Biden deixou claro que os EUA seguiriam defendendo os sauditas dos ataques *houthis*, e que continuariam a cooperar com Riad em temas militares e de combate ao terrorismo, além de continuarem ações contra a Al-Qaeda na região. Em abril de 2021, a Arábia Saudita propôs um cessar-fogo "abrangente" para retornar à mesa de negociação. Porém, o governo *houthi* sediado em Saná, capital do Iêmen, rejeitou imediatamente a ideia, ao reivindicar primeiro a suspensão do bloqueio militar sobre o país. Em razão do envolvimento direto dos *houthis* no conflito entre Israel e Hamas, com o sequestro de navios no mar Vermelho e a realização de ataques a embarcações na região, mas também com ataques diretamente ao território israelense, os EUA passaram a atacar diretamente os *houthis*, e o governo Biden decidiu, em meados de janeiro de 2024, reincluir o grupo iemenita na lista de entidades "terroristas globais especialmente designadas" (SDGT, na sigla em inglês)[2369], o que poderá ensejar a aplicação de sanções. Para mais detalhes sobre o Iêmen, ver seção específica neste capítulo.

Mudança substancial na relação com a Arábia Saudita se deu no nível do interlocutor presidencial. Biden passou a lidar de forma direta com o rei Salman, em detrimento do príncipe MBS, líder *de facto* do país. A alteração se deu pelo envolvimento de MBS no assassinato de Jamal

---

[2369] Embora ainda esteja não na lista de "organizações estrangeiras terroristas" (FTO, na sigla em inglês), o que poderia impactar sensivelmente a ajuda humanitária concedida ao Iêmen.

Khashoggi, no consulado saudita em Istambul (conforme conclusão de relatório da inteligência norte-americana, feito durante o governo Trump, mas somente divulgado em fevereiro de 2021), além da detenção de outros dissidentes sauditas e de seu papel na guerra do Iêmen. Durante o governo Biden, negociações com MBS só ocorreriam em assuntos de defesa, pelo fato de o príncipe ocupar o cargo de ministro; ademais, o governo norte-americano passou a denegar vistos para indivíduos ligados ao assassinato do jornalista dissidente, ainda que, apesar de pressões de setores democratas, não ter imposto nenhuma sanção direta a MBS. A mudança de postura de Washington fez com que Riade decidisse, na busca de melhorar a imagem do país perante o governo Biden, avançar reformas em campos como direitos humanos e liberdade religiosa, além da libertação de prisioneiros políticos.

Em julho de 2022, Biden realizou a primeira viagem presidencial ao Oriente Médio, visitando Israel e Arábia Saudita, onde participou da Cúpula Conselho de Cooperação do Golfo (CCG) + 3 (Iraque, Jordânia e Egito). Na Arábia Saudita, Biden apareceu em público com o príncipe herdeiro saudita, MBS, com quem, até então, havia evitado se encontrar. O presidente dos EUA conseguiu assegurar que o reino saudita elevasse, temporariamente, sua produção de petróleo, em apoio à estratégia dos EUA de tornar a invasão da Ucrânia financeiramente insustentável para Putin por meio da redução dos preços do petróleo. No mês seguinte, os EUA liberaram vendas de armamentos para a Arábia Saudita e os EAU, com valor total superior a US$ 5 bilhões, alegando que se trata de armamentos defensivos contra ataques dos rebeldes *houthis* do Iêmen, apoiados pelo Irã. Em outubro de 2022, porém, a OPEP+, que inclui a Rússia e a Arábia Saudita, anunciou redução da produção em dois milhões de barris por dia, o que ajudará a sustentar os preços do petróleo, indiretamente apoiando Putin na invasão da Ucrânia. Essa medida levou o Congresso dos EUA a demandar a suspensão das vendas de armas à Arábia Saudita. Como nota positiva, foram acordadas parcerias bilaterais dos EUA para acelerar a transição para energias renováveis com a Arábia Saudita e os EAU, em julho e novembro de 2022, respectivamente.

e) Relações dos Estados Unidos com o Egito

No que diz respeito ao Egito, com quem o país mantém cooperação militar intensa desde 1979 (acordos de Camp David), as relações passam por momentos de aproximação e de afastamento desde a chegada ao poder do presidente Abdel Fattah al-Sisi. Tanto durante o governo Obama quanto durante o governo Trump, a cooperação militar chegou a ser interrompida, em razão de violações de direitos humanos e de facilitação egípcia de compras de armas pela Coreia do Norte. Trump, no entanto, recebeu visita oficial de al-Sisi. A dinâmica se manteve com Biden, em um primeiro momento: embora os EUA tenham pressionado o governo egípcio a melhorar sua situação no campo dos direitos humanos, houve a aprovação de uma venda de mísseis para a marinha do Egito, justificada pelo fato de o país africano ser um grande aliado extra-OTAN na região do Mediterrâneo.

Em novembro de 2022, Biden e al-Sisi se encontraram em Sharm El-Sheik, à margem da COP27. No encontro, os presidentes falaram de direitos humanos e mudança do clima. Al-Sisi salientou que o encontro marca o centenário das relações bilaterais EUA-Egito. Biden agradeceu a al-Sisi pelo posicionamento firme contra a guerra na Ucrânia e reconheceu a importância da mediação do Cairo, na Faixa de Gaza, entre o Hamas e Israel. O presidente al-Sisi também participou da cúpula de líderes africanos convocada por Biden (*US-Africa Leaders Summit)* em Washington, em dezembro de 2022. À margem dessa cúpula, o conselheiro de segurança nacional,

Jake Sullivan, e al-Sisi se encontraram para discutir a parceria estratégica EUA-Egito. Sullivan expressou o apoio dos EUA à agenda de reforma econômica doméstica do Egito, inclusive ao programa do FMI que sustentará essa reforma, e também à segurança hídrica do Egito.

f) Relações dos Estados Unidos com o Irã

A política externa dos EUA para o Irã, com quem não tem relações diplomáticas desde 1980, passou por forte inflexão com a eleição de Donald Trump. Apesar do clamor das outras partes, em especial dos países europeus, os EUA retiraram-se, em maio de 2018, do acordo nuclear Plano de Ação Conjunto Global (JCPOA, na sigla em inglês), de 2015, o que agradou o governo israelense, e reimpuseram sanções primárias e secundárias ao Irã. Entre os argumentos para a retirada estão a alegação de que o país médio-oriental vinha descumprindo seus termos, o que não foi confirmado pela Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), e o fato de que o acordo não trata de outros aspectos considerados problemáticos relacionados ao Irã, como o apoio a grupos extremistas e terroristas ou seu programa missilístico.

O país persa é uma preocupação prioritária dos EUA, como indica a recorrência de menções ao seu nome na Estratégia de Segurança Nacional de 2017, a criação do *Iran Action Group* e o fato de que é prioridade-chave para os EUA prevenir a predominância de qualquer potência hostil na região, em alusão ao Irã. A preocupação com o Irã também teria motivado o estabelecimento da MESA. Em 2018, o Irã acionou os EUA na Corte Internacional de Justiça (CIJ). Teerã afirma que Washington, ao reimpor sanções, violou um tratado bilateral assinado em 1955 sobre relações econômicas e direitos consulares. As relações entre os dois países pioraram em 2019, com a designação da Guarda Revolucionária Iraniana como organização terrorista pelos EUA e a intensificação de sanções americanas contra exportações de petróleo do Irã e de acusações contra o Irã em razão de explosões de navios petroleiros no golfo de Omã. O país persa derrubou um *drone* norte-americano que sobrevoava o estreito de Hormuz, alegadamente sobre o território iraniano. Progressivamente o Irã começou a deixar de cumprir obrigações provenientes do Acordo de 2015.

A situação chega ao seu pico no início de janeiro de 2020, quando o líder da Guarda Revolucionária, Qasem Soleimani, é morte em um ataque de um *drone* norte-americano no Iraque. Soleimani foi acusado de fomentar e planejar atividades terroristas e alimentar a violência sectária fora do Irã. Como resposta, o Irã anunciou abandonar o Acordo de 2015, atacou bases dos EUA no Iraque e anunciou que o Pentágono passou a ser considerado um grupo terrorista (em 2019, já havia dado o mesmo tratamento ao Comando Central dos EUA). Em fevereiro de 2020, com apoio iraniano, rebeldes *houthis* atacaram instalações da Aramco, estatal petrolífera saudita. Em março de 2020, o Congresso dos EUA adotou uma resolução que limita a capacidade de Donald Trump de ordenar um ataque contra o Irã, que será vetada pelo presidente. Apesar de o tema estar sob consideração, os EUA ainda não retiraram sanções sobre o Irã em razão da pandemia de COVID-19. Os EUA apresentaram em agosto de 2020 projeto de resolução no CSNU para prorrogar o embargo de armas ao Irã. O projeto foi rechaçado, tendo recebido apenas dois votos favoráveis (EUA e República Dominicana), diversas abstenções (como de Reino Unido, França e Alemanha) e votos contrários de China e de Rússia. Entre setembro e dezembro, os EUA ampliaram suas sanções à indústria e a indivíduos iranianos, bem como anunciaram aplicação de embargo unilateral de armas.

Joe Biden criticou a postura de Trump com relação ao Irã, qualificando-a como um “desastre autoinfligido”, ao mencionar a retirada dos EUA do JCPOA firmado em 2015, e à

escalada de tensões em 2020. Em fevereiro de 2021, O secretário de Estado Antony Blinken afirmou, em fevereiro de 2021, que os EUA estavam preparados para conversar com o Irã sobre o retorno de ambos os países ao cumprimento do acordo de 2015 que tem o objetivo de impedir que Teerã desenvolva armas nucleares. No mesmo mês, porém, Biden indicou que os EUA não levantariam as sanções impostas sobre o Irã até que o país cessasse suas atividades de enriquecimento de urânio. Pouco depois, Washington apresentaria formalmente oferta para reiniciar as negociações diplomáticas de um novo acordo. O retorno ao acordo nuclear foi promessa de campanha de Biden, mas seu cumprimento acabou sendo ofuscado pela emergência de várias crises de política externa, a exemplo do Afeganistão e da Ucrânia. Ademais, o JCPOA perde cada vez mais relevância para o Ocidente, na medida em que o Irã adquiriu *expertise* e tecnologia nuclear em resposta à política de "pressão máxima", levando quase à perda de objeto do acordo. O Irã continuou violando o acordo nuclear, tendo aprimorado as suas centrífugas e sua capacidade de enriquecimento de urânio (que saltou de 20% para 60%), mesmo após a posse de Biden.

Não houve avanços significativos no diálogo bilateral em 2021: Irã e EUA mantiveram a exigência de condições que extrapolam a arquitetura original do JCPOA. O Irã quer garantias de que os EUA não se retirarão do acordo outra vez (o governo Biden já afirmou ser impossível garantir isso) e quer a retirada de sanções. Os EUA querem que Irã se comprometa com a negociação de um arranjo mais amplo de contenção de seu programa nuclear.

No início de 2022, uma oitava rodada de negociações foi realizada, quase chegando a consenso. Contudo, o início da guerra na Ucrânia levou à paralisação das negociações por meses. Novas negociações aconteceram em meados de 2022, e em agosto, após diálogo indireto entre EUA e Irã, em Viena, o chefe da diplomacia europeia, Joseph Borrel, divulgou esboço de um novo acordo, voltado pera o restabelecimento do JCPOA. Contudo, EUA e Irã voltaram a divergir em setembro e logo depois eclodiram as grandes manifestações em solo iraniano, que passaram a fortalecer vozes em âmbito doméstico dos EUA e internacional que se opõem ao restabelecimento do JCPOA. Até dezembro de 2023, as negociações seguem paralisadas, embora contatos indiretos tenham recomeçado no final de 2022, e a AIEA confirmou que encontrou, em fevereiro, urânio enriquecido a 84% no país persa. Para mais detalhes sobre essa questão, ver a subseção sobre a política externa do Irã, mais adiante neste capítulo.

Em março de 2023, a CIJ concluiu o julgamento de caso apresentado pelo Irã, em 2016, sobre o congelamento de ativos do banco central iraniano pelos EUA, para alegada compensação às vítimas de atentado suicida realizado em Beirute, em 1983, contra instalação militar norte-americana. Embora tenha julgado que Washington violou direitos de cidadãos e empresas iranianas, a CIJ declarou não ter jurisdição para decidir sobre o descongelamento dos fundos. No mesmo mês, os EUA estenderam um pacote de sanções que já dura 28 anos.

Em agosto, os EUA e o Irã começaram a implementar acordo que prevê a liberação de prisioneiros com dupla nacionalidade estadunidense e iraniana detidos no Irã, em troca da liberação de US$ 6 bilhões em ativos iranianos congelados na Coreia do Sul. Tais ativos somente poderão ser utilizados para a importação de alimentos, medicamentos e outros produtos essenciais. Em paralelo à liberação de prisioneiros, os EUA aplicaram novas sanções contra o Irã, as quais afetam, entre outros, o ex-presidente Mahmoud Ahmadinejad. Em outubro, após os ataques do Hamas a Israel, os EUA interromperam a liberação dos ativos, em razão das suspeitas de apoio iraniano ao grupo palestino.

g) Relações dos Estados Unidos com o Iraque

Com relação ao Iraque, o combate ao autointitulado Estado Islâmico é a razão oficial para a presença norte-americana, que retorna ao país em 2014. Em 2017, o governo iraquiano declarou ter vencido o autointitulado Estado Islâmico, de modo que, desde então, se intensificou o desejo de que os EUA deixem o país. Apesar disso, o presidente Donald Trump procurou garantir a presença norte-americana utilizando-se do Iraque como plataforma para o combate do Estado Islâmico. No final de 2019, a embaixada dos EUA em Bagdá foi atacada.

No começo de janeiro de 2020, após a morte de Soleimani, o Parlamento do país – sem a presença de sunitas e curdos – aprovou moção pedindo o fim da cooperação militar com os EUA nos termos estabelecidos em 2014 e a expulsão das mais de 5 mil tropas dos EUA e de outros países estrangeiros. Os EUA ainda têm os curdos iraquianos como aliados, embora não os tenham apoiado em sua consulta popular pela independência. A moção não é vinculante, mas o governo decidiu acatá-la. Algumas tropas norte-americanas e de outros integrantes da coalizão começaram a deixar o país no governo Trump, sendo principalmente remanejadas para outros países da região.

Durante o governo Biden, cabe destaque para a decisão, anunciada em meados de 2021, de conclusão da missão de combate dos EUA no Iraque, que se concretizou em dezembro. Foi o fim de um dos dois palcos de engajamento militar prolongado norte-americano, iniciado no contexto dos atentados de 2001. Com o fim da missão de combate, houve a transição para um papel consultivo na assistência às forças iraquianas, tendo como tarefa central impedir o retorno do Estado Islâmico, além do apoio no fortalecimento das instituições democráticas do país médio-oriental, com cooperação em segurança. A decisão guardou algumas diferenças em relação à tomada no Afeganistão: o fim da missão ocorreu a pedido do próprio Iraque, que atravessava um momento delicado em meio a tensões entre facções antiamericanas, milícias apoiadas pelo Irã e o próprio exército dos EUA; ao contrário do caso afegão, não haverá retirada das tropas que estavam no país naquele momento, mas, sim, uma alteração no papel cumprido pela missão, de combate para uma empreitada consultiva. De toda forma, essa decisão indica a intenção do governo Biden de alterar o foco da política externa dos EUA da região para as ameaças representadas pela China e, mais recentemente, pela Rússia. Os EUA mantiveram 2.500 soldados no território iraquiano para oferecer assistência e consultoria às tropas locais no combate aos remanescentes do Estado Islâmico. Em setembro de 2022, o governo Biden renovou o acordo com o Governo Regional do Curdistão (KRG, na sigla em inglês) para continuar a oferecer apoio às forças de segurança locais.

Em outubro de 2022, a eleição do presidente Abdul Latif Rashid e a nomeação de Mohammed Shia al-Sudani como primeiro-ministro marcam o fim de um ano de instabilidade política no país, após as eleições legislativas de 2021. Rashid manifestou intenção de adotar política externa equilibrada em relação aos EUA e ao Irã. Sudani apoia a missão militar de assistência e consultoria dos EUA, consciente de que o Iraque ainda precisa da ajuda estadunidense em sua luta contra os bolsões remanescentes do Estado Islâmico. Também endossa posição semelhante em relação à missão de capacitação de longo prazo da OTAN para Bagdá.

Em janeiro de 2024, o primeiro-ministro iraquiano, al-Sudani, anunciou que seu país prepara a retirada completa de tropas dos EUA remanescentes. O anúncio aconteceu no dia seguinte a um ataque estadunidense, em Bagdá, contra uma milícia aliada ao Irã.

h) Relações dos Estados Unidos com Israel e Palestina

Salienta-se o reforço da importância de Israel para a política externa norte-americana de Trump, seja em razão de imperativos de ordem doméstica, seja em razão da posição estratégica que ocupa Israel diante do Irã e do conflito sírio. Três fatores deveriam ser singularizados para caracterizar a política externa para Israel com Trump: a mudança da embaixada norte-americana para Jerusalém, o Plano de Paz e a mediação dos Acordos de Abraão.

Em dezembro de 2017, Trump reconheceu Jerusalém como capital de Israel. Em 1995, o Congresso norte-americano havia adotado o *Jerusalem Embassy Act*, que reconhecia Jerusalém como capital una e indivisível de Israel, mas autorizava os presidentes da República a invocar um *waiver* a cada seis meses para não a aplicar. Apesar do reconhecimento de Trump, o *waiver* seguiu sendo invocado até não ter sido renovado em 2019. Em maio de 2018, no 70º aniversário da independência de Israel, foi aberta a embaixada em Jerusalém. No início de março de 2019, o consulado-geral e a embaixada naquela cidade fundiram-se. A sede do consulado passou a hospedar a residência do embaixador norte-americano, o que completou o processo de mudança da embaixada.

Apresentando em janeiro de 2020, o Plano de Paz (*Peace to Prosperity: A Vision to Improve the Lives of the Palestinian and Israeli People*), alcunhado de "acordo do século" pela administração Trump, foi elaborado por equipe liderada por Jared Kushner. Em junho de 2019, já havia sido apresentada, em conferência no Bahrein, a parte econômica do plano. O plano está calcado na ideia de dois Estados, mas sem retornar às fronteiras pré-1967. Possibilita a criação de um Estado palestino com mais do dobro do tamanho do território atual, mas sem Exército e Força Aérea e sob controle de Israel a oeste do rio Jordão. Os EUA propõem um Estado palestino "de uma única peça", o que pode resultar em um quebra-cabeças para este território fragmentado por assentamentos israelenses e formado pelos dois blocos separados por Israel, deixando de um lado a Faixa de Gaza junto ao mar Mediterrâneo e a Cisjordânia no lado leste. O plano de Trump propõe "redes de transporte modernas e eficientes" para que tanto pessoas quanto mercadorias circulem facilmente. Jerusalém seria a capital israelense, una e indivisível, embora venha a perder parte de seus territórios na região leste, para a capital palestina (os subúrbios no leste da Cidade Santa, ou seja, localidades tecnicamente situadas em Jerusalém, mas na parte leste da barreira de segurança que separa Israel dos territórios palestinos). Sobre os locais sagrados, o presidente americano pediu que se mantivesse o *statu quo* da Esplanada das Mesquitas, também chamada de Monte do Templo pelos judeus, e que a Jordânia mantenha o controle desse lugar. A proposta congela por quatro anos a construção de novos assentamentos, mas pede às autoridades palestinas que reconheçam Jerusalém como a única capital de Israel, descartando o desmantelamento dos assentamentos existentes (a Palestina deveria reconhecer os assentamentos israelenses na Cisjordânia e o vale do rio Jordão como parte de Israel; nem palestinos nem israelenses serão forçados a deixar suas casas) e estabelece a consideração de Israel como um Estado judeu. Ademais, abole o direito de retorno de palestinos refugiados a regiões perdidas para Israel em conflitos anteriores (eles poderão viver no futuro Estado da Palestina, integrar-se nos países em que vivem atualmente ou migrar para um novo país). A proposta inclui US$ 50 bilhões (cerca de R$ 250 bilhões) em investimentos por dez anos para promover a prosperidade. Metade seria, em princípio, para Gaza, Cisjordânia e países vizinhos como Jordânia e Egito. A Autoridade Nacional Palestina não participou da elaboração do Plano e que, após o seu lançamento, suspendeu/rompeu relações diplomáticas tanto com os EUA quanto com Israel.

A respeito da mediação do reconhecimento de Israel por diferentes países árabes ou de maioria islâmica, em setembro de 2020, os EAU e o Bahrein assinaram, na Casa Branca, com Israel, a declaração intitulada Acordos de Abraão. Em outubro, o Sudão, que obteve promessa de ajuda financeira dos EUA, juntou-se à declaração. Em dezembro, foi a vez do Marrocos, que obteve apoio financeiro e o reconhecimento norte-americano de sua soberania sobre o Saara Ocidental[2370].

Outros pontos vinculados ao relacionamento bilateral com Israel que poderiam ser destacados seriam a postura favorável norte-americana em votações internacionais no sistema das Nações Unidas (ONU) e as saídas da Organização das Nações Unidos para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, na sigla em inglês) e do Conselho de Direitos Humanos (CDH).

Sob Trump, os EUA também reduziram o nível de representação diplomática na Palestina (o consulado-geral em Jerusalém atuava nesse sentido, e, com seu fechamento, a representação passa a estar subordinada à embaixada de Israel), ordenaram o fechamento da representação palestina em Washington e congelaram suas contribuições para a Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina no Oriente Próximo (UNRWA, na sigla em inglês) e em ajuda bilateral para a Faixa de Gaza. Trump foi o primeiro presidente dos EUA a visitar o Muro das Lamentações durante o mandato. Ele também reconheceu a soberania israelense sobre as Colinas de Golã.

Biden é partidário do aprofundamento das relações entre EUA e Israel, chegando a descrever-se como sionista e afirmando que a ajuda aos israelenses é um investimento. A primeira chamada telefônica com um líder do Oriente Médio ter sido para o israelense Benjamin Netanyahu, em fevereiro de 2021, na qual foram reafirmados o apoio à segurança de Israel, além do apoio à normalização de relações entre Israel e várias nações árabes e muçulmanas, os Acordos de Abraão. Em março de 2022, Blinken esteve na Cúpula de Negev, sediada por Israel e que contou também com chanceleres de Marrocos, EAU, Bahrein e Egito.

Embora tenha criticado a decisão de Trump de mudar a embaixada norte-americana para Jerusalém, Biden manteve o ato e continuou a reconhecer a cidade como capital israelense. Em outros pontos, todavia, sua administração retomou uma postura mais tradicional e equidistante com relação à Questão Israelo-Palestina: o embaixador dos EUA junto às Nações Unidas reafirmou que o país apoiava uma solução negociada, com dois Estados, que permita a Israel viver em paz e segurança ao lado de um Estado palestino viável, e conclamou as partes para que não repitam atitudes no sentido contrário, a exemplo da expansão israelense na Cisjordânia.

O governo dos EUA retomou a normalidade nas relações diplomáticas com a Autoridade Palestina; não retirou, porém, apoio aos “Acordos de Abraão”, em prol da normalização de relações entre Israel e diversos países de maioria árabe ou islâmica. Também foi evasivo no que diz respeito à anexação israelense das Colinas de Golã, reconhecida por Trump.

Em relação ao conflito Israelo-Palestino, embora não tenha confirmado, tampouco rechaçado, o “Acordo do Século” da gestão Trump, Biden reafirmou compromisso com a solução de dois Estados. Conclamou Israel a interromper políticas anexionistas e de expansão de assentamentos, assim como pediu que os palestinos parassem de incitar e realizar atos de violência.

Em abril de 2021, os EUA anunciariam que voltariam a realizar aportes para a UNRWA, dois anos após Trump ter cortado esse apoio. Quando do acirramento das tensões principalmente na Faixa de Gaza, em maio de 2021, os EUA bloquearam a adoção de declaração conjunta do CSNU. Após o anúncio de cessar-fogo entre Israel e Hamas, Antony Blinken visitou a região.

[2370] Em julho de 2023, Israel anunciou que também reconhece a soberania marroquina sobre o Saara Ocidental e que está estudando abrir um consulado na cidade de Dakhla.

Reafirmou o compromisso com a defesa de Israel. Como aceno aos palestinos, anunciou a intenção da reabertura de consulado em Jerusalém e a missão palestina em Washington, além de ajuda humanitária e recursos econômicos (os quais frisou não podem beneficiar o Hamas). Em seguida, viajou ao Egito, tradicional mediador entre Israel e Palestina, com o objetivo de consolidar a trégua.

Em julho de 2022, Biden realizou a primeira viagem presidencial ao Oriente Médio, visitando Israel e Arábia Saudita. Manteve seu posicionamento pró-Israel em suas declarações oficiais, parabenizando a Arábia Saudita pela abertura de seu espaço aéreo a aeronaves civis israelenses e afirmando que não vê possibilidade de retomada das negociações para a solução de dois Estados no horizonte próximo. Outra repercussão da visita de Biden ao Oriente Médio foi a declaração conjunta I2U2, que reuniu Israel, Índia, EUA e EAU e criou uma estrutura para promover investimentos conjuntos e novas iniciativas em água, energia, transporte, espaço e saúde e segurança alimentar. Em outubro do mesmo ano, Biden comemorou o fim da disputa e o estabelecimento de fronteira marítima permanente entre Líbano e Israel, após meses de mediação dos EUA, com o apoio do presidente francês Macron.

Quanto à Palestina, em novembro de 2022, pela primeira vez, Biden nomeou um representante em Washington para assuntos palestinos, Hady Amr. Apesar de ser visto como uma melhora do relacionamento EUA-Palestina por Israel, o ato foi recebido com críticas, devido à percepção de que a prioridade seria a segurança de Israel, em detrimento das negociações em prol da solução de dois Estados. Além disso, até o final de 2022, Biden ainda não cumpriu a promessa de campanha relativa à reabertura do consulado dos EUA em Jerusalém para uso de palestinos.

No final de janeiro de 2023, o secretário Anthony Blinken visitou Israel e a Palestina, onde reafirmou o apoio dos EUA à solução de dois Estados e pediu que ambos os lados trabalhem para reduzir a violência de parte a parte. Apesar de reafirmar Israel como um "aliado de ferro" dos EUA, Blinken pediu ao governo israelense a adoção de medidas urgentes para frear tensões com palestinos, lamentou as mortes, pediu respeito aos locais sagrados e criticou os assentamentos ilegais israelenses. Na visita à Palestina, pediu a Mahmoud Abbas que a Palestina deixe de patrocinar grupos extremistas nas cidades de Genin e Nablus.

Em março, a aceleração no estabelecimento de colonos judeus na Palestina provocou a convocação do embaixador israelense ao Departamento de Estado em Washington, para explicações. Em reação a comentário de Biden de que o governo israelense deveria reconsiderar seus planos relativos ao projeto de reforma do poder judiciário, Netanyahu afirmou que Israel é um país soberano em suas próprias decisões, a despeito das pressões dos "melhores amigos", em referência aos EUA. Em setembro, os EUA anunciaram isenção de vistos para cidadãos israelenses, sob a condição de que Israel removeria restrições de viagem a cidadãos estadunidenses que também tenham cidadania palestina ou tenham origem árabe ou muçulmana.

Em outubro, após os ataques perpetrados por grupos palestinos a partir da Faixa de Gaza, os EUA anunciaram o envio de um porta-aviões e de apoio militar a Israel. Para mais detalhes sobre o envolvimento dos EUA no conflito, ver a subseção específica na seção sobre a questão israelo-palestina, no tópico sobre o Grande Oriente Médio, mais adiante neste capítulo.

i) Relações dos Estados Unidos com o Líbano

No caso do Líbano, que recebe ajuda militar norte-americana, os EUA preocupam-se com a influência do Hezbollah (alguns integrantes do grupo estão sob sanções norte-americanas) sobre o governo daquele país e ameaçam cortar a cooperação. Houve poucas mudanças na atuação dos

governos Trump e Biden, mas, neste último, destaca-se como medida mais importante a iniciativa de mediação diplomática, junto com o presidente Macron, para o acordo marítimo Israel-Líbano em outubro de 2022, que estabelece fronteira marítima permanente entre esses dois países. O acordo foi assinado por Líbano e Israel em separado, por meio de respostas à proposta de texto submetida pelos EUA no mês anterior.

j) Relações dos Estados Unidos com a Líbia

Com Trump, os EUA mantiveram a política de realização de ataques pontuais contra alvos do Estado Islâmico no país, têm manifestado preocupação crescente diante da escalada de tensões e, apesar de oficialmente ter reconhecido o Governo do Acordo Nacional, liderado por Fayez al-Serraj, houve conversa telefônica entre Trump e Khalifa Haftar. Houve mudança no discurso dos EUA com a ascensão de Biden. Washington, nos primeiros dias do mandato do novo presidente, demandou que forças da Rússia, da Turquia e dos EAU se retirassem imediatamente da Líbia, após os países terem ignorado o prazo dado para que contingentes militares e mercenários estrangeiros deixassem o país, conforme os termos do cessar-fogo firmado com apoio das Nações Unidas em outubro de 2019.

k) Relações dos Estados Unidos com a Turquia

Embora sejam aliados na OTAN, os dois países têm nutrido desavenças em questões geopolíticas. A Turquia tem intensificado sua cooperação militar com a Rússia (o que levou à exclusão de Ancara, em 2019, da cooperação no programa dos caças F-35) e tem promovido ataque contra os aliados curdos dos EUA na Síria. Ademais, o governo Trump não atendeu aos pedidos turcos de extradição de Fethullah Gülen, acusado pelo governo de Erdogan de ser o mandante da tentativa de golpe de Estado naquele país em 2016. Os EUA também têm demandas em relação a prisioneiros norte-americanos na Turquia (em especial o pastor Andrew Brunson), o que inclusive gerou a aplicação de sanções contra autoridades turcas e a imposição de sobretaxas contra o aço e o alumínio turcos, prejudicando fortemente a economia do país médio-oriental. Em outubro de 2019, os EUA aplicaram sanções contra altas autoridades turcas em razão das operações na Síria. Em dezembro de 2020, os EUA aplicaram sanções contra instituições e autoridades turcas em razão da aquisição do sistema de mísseis terra-ar S-400 da Rússia. Os EUA também se preocupam com eventual aproximação entre Turquia e Irã, em razão da questão síria.

Do ponto de vista das relações positivas, a Secretaria de Estado dos EUA ressaltou o empenho da Turquia para derrotar organizações terroristas dentro e fora de suas fronteiras, incluindo o PKK, o Partido da Frente Revolucionária de Libertação do Povo (DHKP-C, na sigla em turco) e o Estado Islâmico. Enquanto membro da *Defeat ISIS Coalition*, a Turquia abriu suas bases militares para os EUA e parceiros em 2015, e a Base Aérea de Incirlik tem sido fundamental no esforço para destruir o Estado Islâmico na Síria e no Iraque.

Desde o início do governo Biden, Antony Blinken destacou que os EUA estavam cientes dos problemas representados por uma Turquia com ambições expansionistas. Para Washington, o governo de Recep Erdogan não estaria atuando como um aliado, e sanções impostas à época do governo Trump, por ocasião da aquisição turca do sistema S-400 da Rússia, teriam sua continuidade avaliada. As relações bilaterais já vinham desgastadas pelas ações turcas na guerra civil síria, pela exploração de petróleo no Mediterrâneo oriental e pelo papel desempenhado por

Ancara na guerra entre Azerbaijão e Armênia, no marco da questão de Nagorno-Karabakh, em 2020.

Em 2021, Biden manteve pouco contato com Erdogan, com quem se encontrou em junho, à margem da cúpula da OTAN em Bruxelas, e em outubro, à margem da cúpula do G20. No primeiro encontro, a Turquia aceitou assumir a segurança do aeroporto de Cabul durante a retirada das tropas dos EUA do Afeganistão, mas o impasse quanto à aquisição turca do sistema S-400 e à exclusão da Turquia do programa dos jatos de caça F-35 permaneceu. No segundo, Erdogan solicitou a compra de 40 caças F-16 e 80 *kits* de modernização para aviões de guerra fabricados nos EUA, porém, a percepção de que a Turquia não estaria se comportando enquanto aliada persistia no Congresso dos EUA, que se opôs à liberação da venda de armas. A questão dos direitos humanos continuou a ser um ponto de atrito.

Em 2022, a guerra na Ucrânia reavivou a importância estratégica das relações bilaterais. A Turquia é membro da OTAN e forneceu à Ucrânia *drones* letais usados contra as tropas russas, mas Erdogan também se reuniu várias vezes com o presidente russo Vladimir Putin, e a intermediação turca foi fundamental para garantir a passagem segura das exportações de grãos ucranianos pelo mar Negro. Em março, durante conversa telefônica com Erdogan, os dois presidentes condenaram a agressão russa, e Biden agradeceu os esforços da Turquia para apoiar uma resolução diplomática para o conflito, bem como as tratativas com líderes regionais para promover a paz e a estabilidade. Apesar dessa reaproximação, Erdogan não conseguiu encontrar-se com Biden à margem da cúpula extraordinária da OTAN, também em março. Em julho, Erdogan manifestou a intenção de vetar entrada da Suécia e da Finlândia na OTAN. Assim como outros membros da OTAN, incluindo os EUA, a Finlândia e a Suécia apoiam o grupo Unidades de Proteção do Povo Sírio (YPG, na sigla em curdo) na guerra contra Estado Islâmico. Segundo a Turquia, o YPG está ligado ao PKK, que combate as forças turcas há décadas e que o governo turco considera uma organização terrorista. Após um acordo entre a Turquia, a Finlândia e a Suécia, Ancara anunciou que suspenderia o veto. Biden telefonou para agradecer a Erdogan a suspensão do veto e o estabelecimento de corredores humanitários para permitir a exportação de grãos ucranianos. Em seguida, o governo dos EUA anunciou o apoio à venda dos caças F-16 à Turquia, conquanto ainda pendente de aprovação do Congresso. Em outubro, Erdogan declarou que não aprovaria a entrada da Suécia e da Finlândia na OTAN enquanto as promessas feitas à Turquia por esses dois países e pelos EUA não sejam cumpridas. Em encontro não planejado à margem do G20 em novembro, Biden apresentou a Erdogan suas condolências pelo atentado em Istambul no mesmo mês; porém, o ministro do Interior da Turquia, Süleyman Soylu, rejeitou as condolências de Biden e acusou os EUA de estarem envolvidos na explosão. No passado, a Turquia acusou os EUA de financiar organizações terroristas no norte da Síria com armas e treinamento. A Turquia acabou aprovando a entrada da Finlândia na OTAN no início de 2023. Em setembro de 2023, os EUA impuseram sanções a empresas turcas que teriam contribuído para que a Rússia se evadisse das sanções que sofre em razão da guerra com a Ucrânia.

l) Relações dos Estados Unidos com o Paquistão

No caso do Paquistão, com quem há forte relacionamento na área de combate ao terrorismo, a cooperação foi suspensa em janeiro de 2018, em razão da inação paquistanesa diante de grupos terroristas que operam a partir de seu território, mas o país médio-oriental segue como peça central para as políticas dos EUA para o Afeganistão. O conflito afegão foi fator prevalente na dinâmica bilateral por ao menos quatro décadas. O fim do envolvimento dos EUA no Afeganistão

apresentou, ao lado da mudança de governo em Islamabad, oportunidade para aproximação entre os países; contudo, em seus primeiros meses, o governo Biden não conferiu grande prioridade ao Paquistão nas suas relações, em boa medida pela ênfase de Washington em tentar neutralizar a China no Indo-Pacífico e, desde fevereiro de 2022, observar as ações da Rússia na guerra contra a Ucrânia.

m) Relações dos Estados Unidos com a Síria

Com relação à Síria, os EUA deram apoio – político e treinamento – a grupos de oposição logo no início da guerra civil, em 2011, mas paulatinamente passaram a concentrar seus esforços no combate ao Estado Islâmico e seu apoio, inclusive logístico e militar, aos grupos curdos na região do Rojava.

Logo em seu primeiro ano de governo, Trump ordenou ataques de mísseis contra alvos do governo al-Assad em razão de alegações de uso de armas químicas e também encerrou as atividades de apoio à oposição. Em 2018, em parceria com França e Reino Unido, foram realizados novos ataques. Naquele mesmo ano, a política norte-americana alternou entre o anúncio de retirada e de manutenção de tropas. Em 2019, os EUA começaram a retirar progressivamente suas tropas do país, o que causou desconforto na alta cúpula de Defesa dos EUA. Naquele momento, a proteção aos curdos foi pré-condição da retirada, o que trazia foco de tensão adicional especialmente para a relação entre os EUA e a Turquia. Em outubro de 2019, entretanto, os EUA intensificam sua retirada do norte e do nordeste da Síria, o que permitiu a intensificação dos ataques turcos contra as Forças Democráticas da Síria, em especial as forças curdas, sob o alegado objetivo de estabelecer zona-tampão que impeça contatos entre grupos curdos entre os dois lados da fronteira. Nota-se, por outro lado, papel proeminente exercido por Rússia, Irã e Turquia na crise síria em oposição ao papel dos EUA.

O governo dos EUA anunciou em meados de junho de 2020 uma campanha de pressão econômica e política contra o governo sírio, com sanções para 39 indivíduos e entidades oficiais, incluindo o presidente Bashar al-Assad (que já sofre sanções nos EUA desde 2011) e sua esposa, sob a “Lei Cesar”. Em novembro do mesmo ano, ampliou as sanções para mais indivíduos, incluindo parlamentares que apoiam al-Assad.

A política externa do governo Biden para a Síria tem sido, até o momento, marcadamente tímida, com o tema da guerra civil perdendo espaço diante de outros eventos, como o Afeganistão e a Ucrânia, e de uma falta de interesse estratégico e de uma abordagem oficial de desengajamento. Desde janeiro de 2021, a gestão de Biden teve três objetivos específicos para sua política externa relativa à Síria: vincular a presença militar no país explicitamente ao combate e prevenção do ressurgimento do Estado Islâmico; garantir a paz após os acordos de cessar-fogo na região, contribuindo para redução da violência; melhorar condições humanitárias. Ainda que possam soar objetivos pragmáticos e realistas, não são por si um conjunto de medidas que buscam impactar a trajetória do conflito, mas uma política tímida de gestão de ameaça, em abordagem reativa. Isso se dá, em boa medida, pelo fato de atores como Rússia e Irã terem interesses muito mais evidentes na Síria do que os EUA; assim, Biden sustentou uma política de relativo afastamento que não diferiu da adotada por Trump. A equipe de Biden anunciou, em 2021, que os EUA manteriam presença militar limitada, de cerca de 900 soldados, na Síria e ofereceriam assistência de estabilização direcionada à restauração de serviços essenciais, como água e eletricidade, em áreas controladas por forças apoiadas pelos EUA.

Em julho de 2021, os EUA realizaram ataques aéreos contra instalações próximas à fronteira com o Iraque, usadas por facções de milícias apoiadas pelo Irã, incluindo Kata'ib Hezbollah e Kata'ib Sayyid al-Shuhada. Novos ataques na região, desta vez em Deir ez-Zor, província rica em petróleo, ocorreram em agosto de 2022. Também em 2022, foram mortos por operações militares antiterrorismo dos EUA Abu Ibrahim al-Hashimi al-Qurashi, o principal líder do Estado Islâmico, em fevereiro, e Maher al-Agal, também um dos líderes do Estado Islâmico, ambos no noroeste da Síria. Em junho de 2023, 22 soldados dos EUA ficaram feridos após um ataque não reivindicado por nenhum grupo contra seu helicóptero na Síria. Em outubro de 2023, os EUA realizaram ataques a alvos na Síria, vinculados a milícias apoiadas pelo Irã, como resposta a ataques de foguetes e *drones* contra forças estadunidenses na região. Em novembro, os EUA realizaram novos ataques a instalações de treinamento e refúgio utilizadas pela Guarda Revolucionária Iraniana e seus aliados na Síria.

Para mais detalhes sobre a guerra na Síria, ver a subseção sobre aquele país, mais adiante neste capítulo.

n) I2U2

Criado em 14 de julho de 2022 pelos chefes de governo de Índia, Israel, EAU e EUA, em cúpula virtual, o I2U2 consiste em uma parceria entre esses quatro países para enfrentar desafios globais e avançar oportunidades econômicas. O surgimento da iniciativa, unindo Israel e EAU, é, de certa forma, tributária dos Acordos de Abraão, de 2020, uma vez que a primeira concertação quadrilateral entre eles ocorreu em uma reunião ministerial, em 2021, em celebração ao primeiro ano dos Acordos de Abraão. Alguns acadêmicos falam, ainda, em eventual expansão do I2U2, para incluir Egito e Arábia Saudita, chamada de I2U2+.

O I2U2 visa a mobilizar recursos e experiência do setor privado, sem prejuízo de eventuais recursos governamentais, para atingir seus objetivos, que compreendem a modernização de infraestrutura, o desenvolvimento de tecnologias de baixo carbono e avanços em saúde pública. Tais objetivos não são limitados geograficamente, ou seja, o I2U2 explorará oportunidades onde elas existirem, embora as iniciativas tenham foco preferencial no Oriente Médio, na Índia, nos EUA ou na África.

O grupo é liderado por representantes do governo de cada país, incluindo as seguintes autoridades de alto nível: o secretário de relações econômicas da chancelaria indiana, Dammu Ravi; o diretor-geral do Ministério de Relações Exteriores de Israel, Ronen Levi; o ministro de Estado das Relações Exteriores dos EAU, Ahmed bin Ali Al Sayegh; e o subsecretário de Estado para Crescimento Econômico, Energia e Meio Ambiente do Departamento de Estado dos EUA, Jose Fernandez. Não há estrutura institucional formalmente estabelecida, tampouco previsão da frequência de reuniões ou do exercício de presidências de turno.

Um comitê composto por delegados dos quatro membros analisa projetos passíveis de receberem auxílio do I2U2. Os projetos devem estar relacionados a água, clima, energia, transporte, espaço, saúde, segurança alimentar e tecnologia; ser localizado, preferencialmente, no Oriente Médio, na Índia, nos EUA ou na África; e permitir que cada um dos quatro países contribua ou se beneficie do projeto.

Atualmente, no âmbito da I2U2, há projetos na área de segurança alimentar no sul da Ásia e no Oriente Médio, capitaneados pelos EAU; de energia limpa, na Índia; na área espacial e na área ambiental. Na área espacial, o grupo anunciou, às margens da 78ª AGNU, em Nova York, iniciativa conjunta para reunir suas capacidades e constituir ferramenta que ajude formuladores de

políticas, instituições e empreendedores em atividades de enfrentamento à mudança do clima e na aplicação de dados espaciais em prol do bem da humanidade[1]. Na área ambiental, destaca-se a *Agriculture Inovation Mission for Climate Initiative* (*AIM for Climate Initiative*), iniciativa lançada por EUA e EAU para lidar com a mudança do clima e a fome global, mediante investimentos em agricultura e sistemas alimentares no período 2021-2025. A Índia passou a integrá-la no último fórum empresarial do I2U2, em fevereiro de 2023.

No seio do I2U2, há, ainda, uma coalizão empresarial, criada em abril de 2023, e uma parceria de empresas privadas, firmada em setembro de 2023.

VIII. Política Externa dos Estados Unidos para o Indo-Pacífico

a) Estratégia dos Estados Unidos para Indo-Pacífico

A estratégia dos Estados Unidos (EUA), lançada em 2022, baseia-se em cinco objetivos para o Indo-Pacífico: livre e aberto; conectado; próspero; seguro; e resiliente.

i. Livre e aberto

Um Indo-Pacífico aberto exige que os governos possam fazer suas próprias escolhas e que os domínios compartilhados sejam governados legalmente. Começa com o fortalecimento da resiliência, tanto em países individuais quanto entre eles. Em termos de medidas concretas, pode-se elencar: investir em instituições democráticas, imprensa livre e uma sociedade civil vibrante; melhorar a transparência fiscal no Indo-Pacífico para expor a corrupção e impulsionar reformas; garantir que os mares e céus da região sejam regidos e usados de acordo com o Direito Internacional; avançar abordagens comuns para tecnologias críticas e emergentes, para a *internet* e o para o espaço cibernético.

ii. Conectado

Um Indo-Pacífico livre e aberto só pode ser alcançado com a construção de capacidade coletiva para uma nova era. As alianças, organizações e regras que os EUA e seus parceiros ajudaram a construir devem ser adaptadas. Isso, na visão dos EUA, inclui: aprofundamento das cinco alianças de tratados regionais com Austrália, Japão, Coreia do Sul, Filipinas e Tailândia; fortalecimento das relações com os principais parceiros regionais, incluindo Índia, Indonésia, Malásia, Mongólia, Nova Zelândia, Singapura, Taiwan, Vietnã e Ilhas do Pacífico; contribuição para uma Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês) empoderada e unificada; fortalecimento do Diálogo de Segurança Quadrilateral (QUAD) e cumprimento de seus compromissos; apoio à ascensão contínua e à liderança regional da Índia; parceria para construir resiliência nas ilhas do Pacífico; elaboração de conexões entre o Indo-Pacífico e o Euro-Atlântico; expansão da presença diplomática dos EUA no Indo-Pacífico, particularmente no Sudeste Asiático e nas ilhas do Pacífico.

iii. Próspero

A prosperidade americana está ligada ao Indo-Pacífico. Esse fato exige investimentos para incentivar a inovação, fortalecer a competitividade econômica, produzir empregos bem remunerados, reconstruir cadeias de suprimentos e expandir as oportunidades econômicas para famílias de classe média: 1,5 bilhão de pessoas no Indo-Pacífico se juntarão à classe média global nesta década. A prosperidade do Indo-Pacífico será impulsionada por um quadro econômico indo-pacífico que seja capaz de: desenvolver novas abordagens para o comércio que atendam aos altos padrões trabalhistas e ambientais; governar economias digitais e fluxos de dados transfronteiriços de acordo com princípios abertos, inclusive por meio de uma nova estrutura de economia digital; avançar em cadeias de suprimentos resilientes e seguras que sejam diversas, abertas e previsíveis; fazer investimentos compartilhados em descarbonização e energia limpa; promover o comércio e o investimento livres, justos e abertos por meio do Fórum de Cooperação Econômica Ásia-Pacífico

(APEC, na sigla em inglês); fechar a lacuna de infraestrutura da região por meio do *Build Back Better World*, com parceiros do G7.

iv. Seguro

Por 75 anos, os EUA mantiveram uma forte e consistente presença de defesa necessária para apoiar a paz, a segurança, a estabilidade e a prosperidade regionais. Agora irá modernizar esse papel e aprimorar capacidades para defender interesses comuns e impedir a agressão contra o território dos EUA e contra os aliados e parceiros. O reforço da segurança do Indo-Pacífico deve dar-se por: avanços na dissuasão integrada; aprofundamento da cooperação e aprimoramento da interoperabilidade com aliados e parceiros; manutenção da paz e da estabilidade no estreito de Taiwan; inovação para operar em ambientes de ameaças em rápida evolução, incluindo espaço, ciberespaço e áreas de tecnologia crítica e emergente; fortalecimento da dissuasão e a coordenação estendidas com aliados buscando a desnuclearização completa da península Coreana; continuidade da parceria via; expansão da presença e cooperação da Guarda Costeira dos EUA contra outras ameaças transnacionais; atuação junto ao Congresso para financiar a Iniciativa de Dissuasão do Pacífico e a Iniciativa de Segurança Marítima.

v. Resiliente

O Indo-Pacífico enfrenta grandes desafios transnacionais. A mudança do clima está tornando-se cada vez mais severa à medida que as geleiras do sul da Ásia derretem e as ilhas do Pacífico lutam contra os aumentos existenciais do nível do mar. A pandemia de COVID-19 continua a infligir um doloroso custo humano e econômico em toda a região. E os governos do Indo-Pacífico lidam com desastres naturais, escassez de recursos, conflitos internos e desafios de governança. Se não forem controladas, essas forças ameaçam desestabilizar a região. A resiliência regional às ameaças transnacionais do século XXI deve incluir: trabalho com aliados e parceiros para desenvolver metas, estratégias, planos e políticas para 2030 e 2050 consistentes com a limitação do aumento da temperatura global a 1,5ºC; redução da vulnerabilidade regional aos impactos da mudança do clima e degradação ambiental; fim da pandemia de COVID-19 e reforço à segurança global da saúde.

Para mais detalhes sobre o Indo-Pacífico, ver seção específica sobre o tema no capítulo 5.

IX. Política Externa dos Estados Unidos para a América Latina e o Caribe

a) Aspectos gerais no governo Trump

A política externa da administração Trump para a América Latina e o Caribe revela que a região não foi considerada, de forma agregada, como prioridade, embora alguns tópicos tenham merecido atenção presidencial, dados seus vínculos com os princípios que balizam o lema *America First*. As linhas gerais da política externa dos EUA para a região estiveram centradas no tripé segurança, que compreende questões migratórias; governança democrática; e prosperidade e crescimento econômico.

Em seus quatro anos de governo, Trump foi apenas uma vez à América Latina, para participar de cúpula do G20 na Argentina, tendo cancelado sua participação na Cúpula das Américas e visitas bilaterais. Visitas vice-presidenciais e de secretário de Estado foram mais frequentes, mas em volume inferior a outras regiões do globo. O Departamento de Estado ficou dois anos, entre 2016 e 2018, sem um secretário assistente para relações com o hemisfério ocidental (Américas). Desde agosto de 2019, após a saída de Kimberly Breier, supostamente por discordâncias em relação à política migratória, houve secretário interino no cargo até o fim do mandato. O antigo assessor de segurança nacional de Trump, John Bolton, chegou a aludir à Doutrina Monroe para caracterizar a política externa que o país implementaria para a região. Segundo o ex-secretário de Estado Mike Pompeo, os três Rs que seriam a base de toda a política externa dos EUA também se aplicariam para a América Latina e o Caribe: realismo diplomático, restrição e respeito.

Alguns países latino-americanos receberam maior atenção positiva do governo Trump, como a Colômbia – por exemplo, por meio do apoio à acessão à Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) – e o Chile, em especial pela proximidade das bases principiológicas de seus governos com o norte-americano. No caso da Argentina, havia maior aproximação durante o governo do presidente Mauricio Macri, que se refletiu no apoio ostensivo dos EUA à candidatura argentina à OCDE. Após a eleição de Alberto Fernández, o relacionamento passou por momento de esfriamento.

b) Aspectos gerais no governo Biden

A política externa de Biden para a América Latina e o Caribe defende três grandes prioridades: expansão das oportunidades econômicas, fortalecimento da democracia e construção conjunta da segurança regional. A pandemia de COVID-19 e a recessão socioeconômica que a acompanhou exacerbaram desafios estruturais na região, alimentando a agitação social e política e elevando intensamente os níveis de imigração irregular. Ademais, o retraimento da atenção positiva dispensada à região durante o governo Trump fortaleceu a presença chinesa nos países latino-americanos, especialmente durante a pandemia de COVID-19, quando a China ofereceu à região equipamentos médicos, apoio a programas de desenvolvimento local de vacinas, empréstimos e centenas de milhões de doses de vacinas. As empresas estatais da China se destacam entre os principais investidores nas indústrias de energia, infraestrutura e espaço da região, e o país ultrapassou os EUA como o maior parceiro comercial da América do Sul, onde Pequim também expandiu sua presença diplomática, cultural e militar. Biden vê a China como um "competidor estratégico" dos EUA na região.

Para enfrentar esses desafios e defender suas prioridades políticas na região, o governo Biden elaborou estratégia de engajamento intensificado, com maior assistência externa e maior colaboração bilateral, multilateral e institucional, inclusive por meio de vários compromissos assumidos na Cúpula das Américas de junho de 2022, sediada pelos EUA. Entre seus principais esforços, o governo visa melhorar a saúde segurança na região; colaborar na gestão eficaz da migração; aprofundar o envolvimento em segurança energética e combate à mudança do clima; promover a democracia inclusiva e combater a corrupção e defender a democracia e o respeito aos direitos humanos em Cuba, Nicarágua e Venezuela. Biden também se comprometeu a trabalhar com o Congresso para fornecer assistência externa à América Central e tomar outras medidas para abordar as causas profundas da insegurança humana e da migração irregular, incluindo pobreza, violência criminal e corrupção. Destacam-se dois aspectos relevantes na retomada das ações voltadas para o Triângulo Norte: em primeiro lugar, a tendência de redução da assistência especificamente militar iniciada ainda no governo Obama (2009-2017 – entre 2010 e 2021, os valores totais para esse setor passaram de US$ 107,8 milhões para US$ 1,7 milhão; em segundo lugar, a tendência crescente de destinar recursos para projetos socioeconômicos em conjunto com os Estados centro-americanos, o México e instituições financeiras internacionais, principalmente o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), e a realização destes com significativa presença de capitais privados transnacionais – em sua maioria sediados nos EUA.

c) Questão migratória e segurança doméstica

Aspectos relacionados à segurança doméstica foram o principal tópico de interesse dos EUA na região durante o governo Trump. Nesse sentido, indica-se a política migratória dos EUA, desde as discussões sobre eventual construção de muro na fronteira com o México (recorda-se que já há barreiras físicas em diversos trechos da fronteira), às retenções e deportações de brasileiros, com reflexos em questões de direitos humanos, e à suspensão de concessão de *green card* no contexto da pandemia de COVID-19. Nesse aspecto, o Brasil deu especial atenção os reflexos da política migratória do então governo norte-americano para as comunidades brasileiras, em particular a situação dos menores que se encontram separados de seus pais ou responsáveis em dezesseis abrigos nos EUA.

Trump chegou a assinar ordem executiva para destinar fundos federais para a construção de muro na fronteira com o México, o que foi pivô de discussões com o Congresso a respeito do orçamento. Em fevereiro de 2020, o Congresso foi notificado que US$ 3,8 bilhões do orçamento destinado a atividades antidrogas e antiterrorismo seriam revertidos para a construção do muro. A iniciativa privada também tem atuado na construção. Biden havia anunciado durante a campanha e no dia da posse (quando interrompeu o estado de emergência que vigorava) que interromperia a construção por prazo determinado, a fim de analisar a iniciativa, mas, em abril de 2021, foram reportadas novas reapropriações na área de fronteira para o projeto.

As questões migratórias perpassam não apenas o veto a migrantes de alguns países muçulmanos, mas políticas de deportação em massa de imigrantes irregulares, em especial de países centro-americanos. Em 2021, o número de apreensões de migrantes na fronteira com o México triplicou em relação a 2020, e quadruplicou em 2022; sem pronunciamento oficial do governo, o projeto de construção do muro foi retomado em 2022

Trump revogou o *Deferred Action for Childhood Arrivals* (DACA), que concede autorização temporária para morar, trabalhar e dirigir nos EUA aos que entraram no país de forma ilegal quando eram crianças, o que afeta principalmente mexicanos. Em junho de 2020, a Suprema

Corte emitiu sentença que impediu Trump de eliminar o programa. Na ocasião, decidiu que o governo falhou em dar uma justificativa adequada para o término do programa, conforme exigido pela lei federal, mas deixou claro que o presidente tem autoridade para rescindir o programa criado pelo ex-presidente Barack Obama em 2012. Em julho de 2020, o presidente afirmou que, por meio de uma ordem executiva para estabelecer um novo sistema de imigração, abrirá caminho para a legalização dos cerca de 700 mil imigrantes beneficiários do programa.

A partir de 2021, o presidente Biden promoveu verdadeira guinada na política migratória dos EUA[2371]. Algumas das principais alterações foram o cancelamento dos acordos de asilo *Safe Third Country Agreements with Northern Triangle Countries* (STCA)[2372] com El Salvador, Guatemala e Honduras; o aumento do limite global de refugiados para 125 mil; o estabelecimento de reserva de vistos temporários para trabalhadores do Triângulo Norte; o restabelecimento de um programa da era Obama, que Trump descontinuou em 2017, que permite que crianças elegíveis da região se juntem a seus pais que já vivem nos EUA; a retomada e a expansão do *Status* de Proteção Temporária (TPS, na sigla em inglês)[2373] e proposta de legislação para fornecer aos titulares do TPS um caminho para a cidadania. Honduras recebeu a designação TPS em 1998 e El Salvador em 1991, e, atualmente, os dois países representam 80% dos atuais detentores de TPS. Além de processar os pedidos de asilo de menores desacompanhados, seu governo reiniciou o programa Menores da América Central, que permite que jovens em situação de risco solicitem asilo nos EUA de seus países de origem, em vez de fazer o pedido somente depois de fazer a perigosa viagem para a fronteira EUA-México. Sob a administração democrata, houve também o fortalecimento de dois programas centrais para a Estratégia dos EUA para Engajamento na América Central: a Iniciativa de Segurança Regional da América Central (CARSI, na sigla em inglês) e o Programa Regional da América Central da Agência dos EUA para Desenvolvimento Internacional (USAID, na sigla em inglês) – cujos orçamentos haviam sido severamente reduzidos no governo Trump.

Em maio de 2021, a Casa Branca anunciou determinação presidencial emergencial que aumentou para 62,5 mil o limite anual de postulantes a refúgio, que poderiam entrar no país; o limite de 2020 havia sido 15 mil. O plano de Biden distribuiu as vagas da seguinte forma: 22 mil para a África, 6 mil para o Leste Asiático, 4 mil para a Europa e a Ásia Central, 5 mil para a América Latina e o Caribe, 13 mil para o Oriente e o sul da Ásia, e 12,5 mil para demais grupos. O total de refugiados admitidos nos EUA em 2021 foi, porém, de apenas 11, 4 mil. Em outubro de 2021, Biden anunciou que a determinação presidencial para 2022 será de 125 mil, para se aproximar da média histórica do país (95 mil entradas de postulantes a refúgio por ano), restaurar o *US Refugee Admissions Program* e reafirmar os valores humanitários e de liderança do país.

[2371] Durante o governo Obama, Biden, então vice-presidente, tornou-se o enviado de fato para a região e supervisionou sua Estratégia dos EUA para a América Central.

[2372] *Safe Third Country Agreements with Northern Triangle Countries* (STCA): conjunto de acordos firmados entre os EUA e os países do Triângulo Norte sob a administração do ex-presidente Donald Trump em setembro de 2019. Os acordos envolviam a recepção nesses países de migrantes deportados dos EUA, com o objetivo de lhes proporcionar refúgio e asilo, conferindo a estes Estados o estatuto de "país terceiro seguro". Os solicitantes de asilo deveriam passar um período indeterminado nos países para os quais era redirecionado. O objetivo desse acordo era aliviar a pressão migratória na fronteira sul dos EUA, o que fazia parte da estratégia presidencial de Trump. Dos governos do Triângulo Norte, apenas o da Guatemala começou a implementar o acordo, mas suspendeu o acordo em 2020.

[2373] Desde 1990, o *Status* de Proteção Temporária (TPS) permite que migrantes de países com condições inseguras residam e trabalhem legalmente nos EUA. O TPS é um programa do Departamento de Segurança Interna (DHS, na sigla em inglês) que permite que migrantes de países designados residam legalmente nos EUA por um período de até 18 meses, que o governo dos EUA pode renovar indefinidamente. Hoje, cerca de 320 mil portadores de TPS vivem no país. Em 2018, Trump encerrou as designações TPS para El Salvador e Honduras.

A administração Biden enfrentou verdadeira batalha judicial para eliminar algumas das ações restritivas referentes à recepção de migrantes, como a manutenção das expulsões sob o Título 42, uma ordem de saúde pública que passou a ser aplicada à pandemia[2374]. Após várias contestações legais, a Suprema Corte decidiu em junho de 2022 que o governo Biden poderia encerrar as medidas sob o Título 42. Em 8 de agosto de 2022, o Distrito Norte do Texas suspendeu a liminar que exigia que o *Department of Homeland Security* (DHS) reimplementasse as medidas sob o Título 42. Em 15 de novembro de 2022, um tribunal federal bloqueou o uso do Título 42; o Departamento de Justiça está entrando com uma moção para manter o Título 42 em vigor por algum período, para uma transição ordenada para novas políticas na fronteira. Em dezembro, a Suprema Corte decidiu manter a vigência do Título 42, que expirou em maio de 2023.

As pressões dos EUA, inclusive em termos comerciais, contribuíram para que diversos países da região adotem políticas mais restritivas para saída de seus migrantes em direção a território norte-americano, que, em muitos casos, procuram pedir asilo ou refúgio quando de sua chegada. Biden, em sua campanha presidencial, anunciou o *Plan to Build Security and Prosperity in Partnership with the People of Central America*, programa de quatro anos e de US$ 4 bilhões para lidar com os fatores que provocam migrações para os EUA.

Nos primeiros meses de 2021, Biden assinou uma Ordem Executiva para a criação da Iniciativa Regional para América Central (CARI, na sigla em inglês), uma estrutura regional abrangente para abordar as causas da migração, gerenciar a migração na América do Norte e Central e fornecer processamento seguro e ordenado de solicitantes de asilo na fronteira dos EUA. Com investimentos de US$ 300 milhões, busca capacitar organizações locais para lidar com os impulsionadores da migração irregular. Diferentemente da CARSI, a CARI não apresenta elementos de segurança regional, tendo foco em questões econômicas e sociais. Em maio do mesmo ano, a administração nomeou Ricardo Zuniga como enviado especial para o Triângulo Norte, e a vice-presidente Kamala Harris lançou o *Call to Action*, com o objetivo de engajar o setor privado em compromissos para promover oportunidades econômicas na região. As iniciativas já totalizam mais de mais de US$ 3,2 bilhões e destinam-se a apoiar o desenvolvimento de longo prazo da região.

Em 2022, foi publicada a *Root Causes Strategy*, documento que reforça a necessidade de lidar com as causas sistêmicas das forças migratórias, como a falta de oportunidade de emprego e os altos índices de violência[2375]. O documento ressalta a responsabilidade dos governos nacionais,

---

[2374] Título 42: Em 20 de março de 2020, o Departamento de Saúde e Serviços Humanos (HHS) emitiu um regulamento de emergência para implementar um aspecto específico do código de saúde público dos EUA. A Seção 265 do Título 42 do Código dos EUA permite a expulsão de migrantes na fronteira sem permitir que pedissem asilo, em razão de riscos à saúde pública, como existência de doenças transmissíveis no local de origem.

[2375] Em seu segundo mandato, Obama impulsionou a reformulação da estratégia para a América Central, com o objetivo de complementar o Plano da Aliança para a Prosperidade do Triângulo Norte (A4P, na sigla em inglês). O A4P foi um acordo realizado entre os governos de Honduras, El Salvador e Guatemala, com o objetivo de estimular o crescimento econômico nos países pobres da América Central e conter o fluxo migratório para os EUA. Lançado em 2014, o plano foi elaborado pelos três países da América Central, com o apoio técnico e financeiro do governo dos EUA e do BID. As ações implementadas no âmbito do Plano buscam fomentar o setor produtivo para criar oportunidades econômicas, promover medidas para desenvolver o capital humano, melhorar a segurança cidadã e o acesso à justiça e fortalecer as instituições para aumentar a confiança dos cidadãos no governo. O A4P foi estruturado em torno de quatro pilares estratégicos: 1) fomento ao setor produtivo, 2) desenvolvimento do capital humano, 3) melhoria da segurança cidadã e acesso à justiça e 4) fortalecimento institucional e melhoria da transparência. Foram definidas linhas de ação para orientar os esforços nas áreas prioritárias de cada pilar. Apesar desses esforços, o número de deportações ordenadas pelo tribunal durante a administração de Obama ultrapassaram as do presidente George W. Bush, totalizando cerca de três milhões.

de entidades da sociedade civil e de atores privados para lidar com o problema migratório nos curto, médio e longo prazos. Até novembro de 2022, o Congresso optou, porém, por não financiar totalmente essa estratégia do governo, alegando preocupações com possíveis desvios de fundos devido à corrupção e à impunidade nos países da região, embora tenha aprovado assistência para determinados fins, incluindo US$ 100 milhões para programas de desenvolvimento liderados localmente e US$ 70 milhões para reduzir a violência contra mulheres e meninas. O Departamento de Estado alocou cerca de US$ 667,2 milhões para a região em 2022, cerca de US$ 193,4 milhões a menos do que o governo solicitou.

O México, que se recusou a assinar acordo de *safe third country*, também tem atuado para ajudar a conter o afluxo vindo de outros países da região. Ademais, os Protocolos de Proteção a Migrantes (MPP, na sigla em inglês), também conhecidos como o programa *Remain in Mexico*, foram criados para os solicitantes de asilo que não são mexicanos e que entrem por essa fronteira com os EUA[2376]. O propósito é deter os grandes fluxos de imigrantes nas fronteiras. De acordo com as novas regras, imigrantes que entraram nos EUA atravessando a fronteira sul são "devolvidos" e precisam aguardar em território mexicano a decisão sobre o pedido de asilo. Em 29 de janeiro de 2020, Trump incluiu os brasileiros no programa *Remain in Mexico*. Antes disso, em outubro de 2019, o Palácio do Planalto autorizou o despacho, em voos fretados, de brasileiros presos na fronteira — algo não permitido anteriormente, pois o sistema era considerado degradante para as pessoas. Para mais detalhes sobre o Remain in Mexico, ver a seção sobre o México no tópico 3.3.1.Outro aspecto de relevância em termos de segurança é o combate ao narcotráfico e ao crime organizado, por meio de iniciativas de cooperação em segurança com diversos países e sub-regiões (Iniciativa Mérida[2377], *Central America Regional Security Initiative*[2378] e *Caribbean Basin Security Initiative*[2379]), e a eventuais focos terroristas na América Latina e do Caribe (inclusive na Venezuela), com a convocação da Conferência Ministerial Hemisférica de Luta contra o Terrorismo. A América Latina e o Caribe ocupam lugar de destaque na política antinarcóticos dos EUA devido ao papel da região como origem e/ou zona de trânsito para várias drogas ilícitas destinadas aos mercados dos EUA; outra causa de preocupação é a escalada da violência das gangues, que tem piorado as condições políticas, econômicas e sociais no Haiti. Quanto à política antinarcóticos, a Estratégia Nacional de Controle de Drogas do governo Biden, lançada em abril de 2022, concentra-se no uso de dados para melhorar o tratamento doméstico e os esforços de

[2376] Os MPPs são um programa do governo dos EUA, iniciados em janeiro de 2019 de acordo com a Seção 235(b)(2)(C) da Lei de Imigração e Nacionalidade (INA, na sigla em inglês). Sob o MPP, os EUA devolvem ao México certos cidadãos e nacionais de outros países que não o México enquanto seus processos de remoção dos EUA estão pendentes. O MPP se aplica a quem chega do México por via terrestre.

[2377] Lançada em 2007, a Iniciativa Mérida é um acordo de cooperação em segurança entre os EUA, o México e os países da América Central, com o objetivo declarado de combater as ameaças do narcotráfico, do crime organizado transnacional e da lavagem de dinheiro. A assistência inclui treinamento, equipamentos e inteligência.

[2378] Em 2008, a parte relativa à América Central da Iniciativa Mérida foi separada e renomeada como CARSI, que é o principal mecanismo de assistência aos governos da América Central para melhorar a segurança do cidadão. Por meio da CARSI, os EUA apoiam as nações da América Central a reduzir os níveis de crime e violência, aumentar a capacidade e a responsabilidade das instituições do Estado de Direito e expandir a prevenção municipal do crime e os serviços para jovens em situação de risco. Responde a ameaças como o crime organizado e o tráfico de drogas e complementa as estratégias e programas que as nações da América Central estão implementando por conta própria e em cooperação com outros países. A CARSI é coordenada com outras nações, instituições financeiras internacionais, setor privado, sociedade civil e o Sistema de Integração Centro-Americana (SICA).

[2379] Há mais de uma década, os EUA têm procurado estabelecer parcerias estreitas com outros países da região para combater o narcotráfico e a violência relacionada a ele e promover a segurança dos cidadãos. Esses esforços incluem a *Caribbean Basin Security Initiative* (CBSI), iniciada em 2009.

redução de danos e interromper as atividades financeiras domésticas e internacionais de organizações criminosas transnacionais, bem como fortalecer as parcerias antidrogas estrangeiras. Destaca-se, nesse contexto, a Estrutura do Bicentenário para a cooperação de segurança EUA-México, que se concentra em abordar drogas e violência de uma perspectiva de saúde pública, combatendo o crime transfronteiriço e desmantelando redes financeiras ilícitas. Os EUA também indicam interesse no processo de paz colombiano (ver seção posterior sobre a Colômbia ainda neste capítulo) e na questão interna do Haiti (ver seção posterior sobre o Haiti ainda neste capítulo).

No início de 2023, o governo Biden anunciou novas medidas para contenção da migração ilegal. De um lado, as medidas endurecem o controle fronteiriço, permitindo a expulsão de quem estiver em situação migratória irregular, e proíbe que migrantes que não fizerem o pedido de refúgio no primeiro país que cruzarem ou que cruzarem a fronteira sul dos EUA de maneira irregular possam requerer refúgio nos EUA. Trata-se da expansão de um programa da era pandêmica que permite à Casa Branca expulsar rapidamente pessoas da Nicarágua, de Cuba e do Haiti que cruzam ilegalmente o México para o país. De outro lado, os migrantes da Venezuela, de Cuba, da Nicarágua e do Haiti apenas serão elegíveis para o período de "graça" (*parole*), visto temporário de trabalho com duração de dois anos, se solicitarem asilo de fora dos EUA. A Casa Branca afirmou que o governo está intensificando os recursos para lidar com os pedidos mais rapidamente. O plano inclui permitir que até trinta mil migrantes da Venezuela, da Nicarágua, de Cuba e do Haiti que tenham família ou outros laços pré-existentes com os EUA entrem legalmente no país. Por um lado, o endurecimento das políticas migratórias é uma resposta do governo Biden ao aumento do número de imigrantes na fronteira sul, que tem gerado uma forte reação política negativa. Por outro, o endurecimento dessa política gera críticas dos setores de esquerda do Partido Democrata, em meio à aproximação da corrida presidencial de 2024.

Em abril de 2023, Colômbia, EUA e Panamá anunciaram acordo trilateral para tentar frear o aumento de migração ao território norte-americano por meio da selva de Darién (Panamá). Cerca de um milhão de pessoas cruzaram ou tentaram cruzar a região ao longo de 2023.

Após a expiração do Título 42 em maio, voltaram a ser aplicadas as medidas do Título 8, que são mais restritivas, aplicando sanções mais duras àqueles que tentam entrar de maneira irregular nos EUA. Em contrapartida, Washington anunciou que buscará facilitar os mecanismos de migração legal aos EUA, por meio de novas regras para reunião familiar (aceitação de familiares de residentes legais, num total de até cem mil cidadãos de Honduras, Guatemala e El Salvador) e do estabelecimento de centros de processamento migratório na Colômbia e na Guatemala.

Também em maio de 2023, às vésperas da expiração do Título 42, os EUA anunciaram que aumentariam o seu pessoal militar na fronteira com o México, de 2,5 mil para 4 mil, com o alegado motivo de contribuir com a *U.S. Customs and Border Protection* no processamento de pedidos de entrada. Como parte do Plano Humanitário Conjunto de Migração, os dois países acordaram que os EUA aceitaram trinta mil pessoas procedentes de Cuba, Haiti, Nicarágua e Venezuela e que o México aceitaria migrantes desses países nos casos em que sejam rechaçados por autoridades estadunidenses de fronteira.

Em junho de 2023, foi realizada a Reunião de Líderes dos EUA e do Caribe, em Bahamas, que contou com a participação da vice-presidente estadunidense, Kamala Harris. Os EUA anunciaram iniciativas de cooperação em quatro áreas (segurança e tráfico de armas, ampliação da presença diplomática no Caribe Oriental, crise no Haiti e Parceria EUA-Caribe para enfrentar a mudança do clima 2030), que totalizam mais de US$ 100 milhões.

Em setembro, os EUA anunciaram a expansão de seu programa TPS para os venezuelanos que residissem no país em 31 de julho de 2023, o que permitirá que 472 mil pessoas dessa nacionalidade possam trabalhar e residir legalmente no país. Até então, apenas os venezuelanos que estavam morando no país desde março de 2021, num total estimado de 242,7 mil, eram beneficiados pelo programa.

Em outubro, o governo Biden anunciou que retomaria as deportações de venezuelanos que tentem cruzar irregularmente a fronteira entre México e EUA. Desde o início do governo Biden até a adoção da medida, mais de 380 mil venezuelanos tentaram entrar irregularmente no país. Ademais, contrariando promessas de campanha de Biden, o governo anunciou a construção de cerca de trinta quilômetros do muro na fronteira com o México, tendo revogado 26 leis federais para construir o novo trecho, diante da escalada do fluxo de migrantes pela região.

Em dezembro de 2023, uma delegação de alto nível dos EUA, chefiada pelo secretário de Estado Antony Blinken, reuniu-se com o presidente mexicano Andrés Manuel López Obrador (AMLO) no México, para tratar da crise migratória entre os dois países. Apenas em 2023, mais de 2,5 milhões foram detidas tentando cruzar a fronteira. AMLO pediu que a administração Biden alivie as sanções aos governos de Cuba e da Venezuela, países de origem de parte dos migrantes. Internamente, Biden estava sendo pressionado pelos republicanos a adotar medidas mais restritivas na fronteira sul do país, em meio às negociações sobre o orçamento estadunidense e sobre a ajuda militar à Ucrânia e a Israel. No mês seguinte, os EUA reabriram quatro passagens fronteiriças, com o objetivo de tentar coibir movimentos transfronteiriços irregulares.

d) Democracia e as relações com Venezuela, Cuba e Nicarágua

A política externa dos EUA para Venezuela, Cuba e Nicarágua tem tido foco na promoção da liberdade (e dos direitos humanos) e da democracia. Os três países foram classificados por John Bolton, assessor de segurança nacional de Trump, como a "*troika* da tirania" na região. Especialmente Venezuela e Cuba representam acentuada importância geopolítica, principalmente para as disputas de influência de EUA e da Rússia no subcontinente.

Com relação à Venezuela, ampliou as sanções contra aquele país (focadas em altos agentes governamentais, mas também a PDVSA, estatal petrolífera venezuelana) e manifestou apoio à suspensão na Organização dos Estados Americanos (OEA) – que não se concretizou – e aos esforços do Grupo de Lima. Em janeiro de 2019, apoiou a assunção de Juan Guaidó, presidente da Assembleia Nacional venezuelana, como presidente encarregado da Venezuela, de acordo com a Constituição daquele país. Os EUA buscaram oferecer ajuda humanitária para a Venezuela, e, apesar de considerados, bloqueio naval e ação militar para depor Maduro foram descartados até o momento. Em agosto de 2019, foram congelados todos os ativos do regime Maduro nos EUA e foram proibidas transações de cidadãos e companhias dos EUA com a Venezuela. Em setembro de 2019, invocou o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) contra o regime Maduro. Em 2020, os EUA propuseram a "Moldura Institucional para a Transição Democrática da Venezuela", pelo qual tanto Nicolás Maduro como Juan Guaidó se afastariam para que a Assembleia Nacional nomeie um Conselho de Governo de Transição, que se encarregaria de organizar eleições presidenciais dentro de seis a oito meses. Washington, por sua vez, levantaria todas as sanções contra o regime se as forças de segurança estrangeiras se retirassem da Venezuela. Em maio de 2020, Maduro denunciou uma operação "narcoterrorista" organizada com o alegado apoio dos EUA e da Colômbia para desestabilizar o seu governo. A suposta tentativa de ataque, que resultou em, ao menos, oito mortes e pela qual foram presas, ao menos, 16 pessoas, incluindo

dois americanos, foi batizada por seus organizadores como "Operação Gedeón". Em julho, os EUA ampliaram suas sanções contra aliados de Maduro (em março, ofereceram recompensa pela captura de Maduro), e a Justiça dos EUA autorizou confisco de gasolina iraniana de navios com destino à Venezuela. Em janeiro de 2021, Trump aprovou medida que evita, por dezoito meses, a deportação de milhares de venezuelanos (geralmente contrários ao governo chavista).

Quanto ao não reconhecimento da legitimidade do regime de Maduro e às pressões diplomáticas, econômicas e jurídicas para forçar sua deposição, o governo Biden manteve política semelhante à de Trump em relação à Venezuela, embora as negociações dos EUA com Maduro em março e junho de 2022 e as libertações de prisioneiros em outubro do mesmo ano possam sinalizar uma ligeira mudança de política. Um dos motivos da mudança é a redução progressiva do apoio internacional ao líder da oposição Juan Guaidó, ex-presidente da Assembleia Nacional. O aumento de detenções de venezuelanos tentando entrar ilegalmente nos EUA também causa preocupações. Biden tem ponderado se o alívio das sanções dos EUA, particularmente no setor de energia, que é do interesse norte-americano em meio à crise energética decorrente do conflito na Ucrânia, poderia incentivar Maduro a negociar uma transição para eleições livres e justas em 2024. Uma primeira iniciativa concreta foi tomada em dezembro de 2022, com a assinatura do contrato entre a PDVSA e a Chevron para a retomada das atividades da multinacional dos EUA na Venezuela. A Chevron retomou parte das operações no território venezuelano no mesmo mês. Em outubro de 2023, em decorrência a assinatura dos Acordos para Promoção dos Direitos Políticos e Garantias Eleitorais e para Garantia dos Interesses Vitais da Nação entre o governo e a oposição da Venezuela, os EUA retiraram por seis meses, mas com possibilidade de reinstaurá-las a qualquer momento, as sanções sobre os setores de óleo, gás e ouro da Venezuela. Em dezembro, os dois países realizaram uma troca de presos, que levou à libertação de um aliado próximo de Maduro.

Para mais detalhes, ver a seção sobre Venezuela no tópico seguinte.

Com relação a Cuba, Trump anunciou, em 2017, a reversão de algumas medidas tomadas por Obama e a reimposição de restrições de viagens e de operações econômicas, embora não tenha rompido relações diplomáticas. O pessoal diplomático em Havana foi reduzido, em razão também de alegados ataques sônicos sofridos naquela cidade; contudo, em relatório da inteligência estadunidense de fevereiro de 2023, a hipótese de a chamada "síndrome de Havana"[2380] ser consequência de ataques de países adversários foi descartada. O embargo econômico foi mantido. Trump também elevou as críticas aos programas de envio de médicos cubanos para diversos países da região. Em 2019, Trump renunciou à suspensão do *Title III* da chamada Lei Helms-Burton, que permite ações jurídicas contra estrangeiros que usem propriedades confiscadas de cidadãos americanos durante a Revolução Cubana. Novas sanções contra Cuba foram introduzidas em 2020.

Em seus primeiros meses, o governo Biden anunciou uma revisão da política em relação a Cuba, com os direitos humanos com pilar central. Após a dura repressão do governo cubano aos protestos populares de 11 de julho de 2021, a administração Biden impôs rodadas de sanções financeiras e restrições de vistos contra a entidades de segurança cubanas e indivíduos envolvidos na repressão dos manifestantes. Em maio de 2022, o governo anunciou várias mudanças políticas destinadas a apoiar o povo cubano, como o aumento do processamento de vistos de imigração na

---

[2380] A Síndrome de Havana foi descrita como uma série de sintomas que variavam de danos cerebrais, perda de audição, vertigem, sensações auditivas estranhas, entre outras. A Inteligência dos EUA investigou mais de mil casos ao redor do mundo e não encontrou evidência de que os sintomas descritos pudessem ter qualquer relação com o uso de armas sônicas, energéticas ou de outro tipo. O interesse norte-americano em averiguar o assunto era de que os EUA não fossem acusados por seus rivais de estarem fabricando uma narrativa conspiratória.

Embaixada dos EUA em Havana e a promessa de restabelecimento do programa de reunião familiar *Cuban Family Reunification Parole* (CFRP), cumprida em setembro de 2022. Biden também aliviou as restrições de viagem, reautorizando voos regulares e fretados para outras cidades além de Havana e suspendeu restrições ao envio de remessas monetárias familiares e doações a cidadãos cubanos. Para mais detalhes, ver a seção sobre Cuba no tópico 3.3.1.

Com relação à Nicarágua, no governo Trump houve aplicação de sanções a autoridades; preocupação em relação ao projeto de construção de canal com capital chinês que rivalize com o do Panamá; e a adoção do *Nicaragua Investment Conditionality Act* (NICA), que bloqueia empréstimos à Nicarágua até a adoção de eleições livres. O governo Biden, com apoio do Congresso, ampliou as sanções dos EUA contra a Nicarágua para responsabilizar o governo Ortega por suas práticas antidemocráticas e ataques à sociedade civil. Ortega tem resistido à pressão dos EUA e seus aliados; entre 2021 e 2022, por exemplo, a Nicarágua anunciou sua saída da OEA, rejeitou um enviado dos EUA, cortou relações diplomáticas com os Países Baixos, e declarou o chefe da delegação da UE *persona non grata*. A Nicarágua também tomou medidas para estreitar os laços com a Rússia e estabelecer relações diplomáticas com a China. Em fevereiro de 2023, Anthony Blinken conversou com seu homólogo nicaraguense, Denis Moncada, sobre a libertação de 222 presos políticos e sobre a importância de se manter um diálogo construtivo entre os dois países em benefício do povo da Nicarágua.

Biden solicitou um total de US$ 15 milhões em assistência para apoiar a democracia, direitos humanos alianças democráticas, mídia independente e programas de governança na Nicarágua em 2022, montante aprovado pelo Congresso; essa ajuda deverá ser renovada em 2023. Além da ajuda à democracia, a USAID forneceu quase US$ 18 milhões em ajuda humanitária à Nicarágua para enfrentar os efeitos da pandemia de COVID-19 e dos furacões Eta e Iota. Desde outubro de 2021, os EUA forneceram mais de 1,6 milhão de doses de vacina para a Nicarágua através do COVID-19 Mecanismo de Acesso Global a Vacinas (COVAX Facility). Além disso, para fazer frente à pandemia, a Nicarágua recebeu mais de US$ 400 milhões em recursos do BID, Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial. Para mais detalhes sobre a Nicarágua de Ortega, ver a seção sobre o país centro-americano no tópico seguinte.

e) Interesses econômicos na América Latina e no Caribe

Em termos econômicos, a prioridade dos EUA de Trump para a região foi a renegociação do Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA, na sigla em inglês), que começou como uma discussão bilateral com o México, em razão dos enormes déficits comerciais registrados pelos EUA. Em 2018 (depois revisto em 2019 em razão de discordâncias sobre as normas trabalhistas), foi assinado o Acordo EUA-México-Canadá (USMCA, na sigla em inglês), que já foi ratificado pelas três partes. Para mais detalhes sobre o NAFTA e o USMCA, ver o capítulo 4.

Medidas restritivas embasadas na diretriz de *America First*, como aqueles sobre aço e alumínio, afetaram não apenas o Brasil, mas também outros países da região.

Houve interesse norte-americano de recuperar presença comercial e de investimentos no continente, em razão da forte concorrência chinesa. Nesse sentido, para além da continuidade dos acordos de livre comércio existente com países (Chile, Colômbia, Panamá e Peru) e blocos da região (Tratado de Livre Comércio entre Estados Unidos, América Central e República Dominicana – CAFTA-DR, na sigla em inglês), foi lançado o projeto América Cresce, que também funciona como contraponto à consolidação de investimentos da China na região. De acordo com o governo dos EUA, a iniciativa é uma abordagem inovadora, da totalidade do governo para apoiar

o desenvolvimento econômico ao catalisar investimentos no setor privado em projetos de energia e de outras infraestruturas em toda a América Latina e Caribe. O objetivo hemisférico é fomentar a criação de empregos e iniciar o crescimento econômico, facilitando projetos de infraestrutura com demanda urgente. Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, El Salvador, Equador, Jamaica e Panamá acordaram participar do América Cresce.

O governo Biden não deu continuidade à iniciativa; em vez disso, lançou na Cúpula das Américas de junho de 2022, seu próprio plano com objetivos semelhantes, a Parceria das Américas para a Prosperidade Econômica (APEP), um acordo histórico visando impulsionar a recuperação e o crescimento da economia do continente, com os objetivos de revitalizar as instituições econômicas regionais e mobilizar investimentos, tornar as cadeias de suprimentos mais resilientes, ampliar a participação na economia formal, incluindo medidas fiscais e anticorrupção, bem como cooperação e investimentos em infraestrutura, criar empregos de energia limpa e promover a descarbonização e a biodiversidade e garantir o comércio sustentável e inclusivo. Em janeiro de 2023, o secretário de Estado, Antony Blinken, e a representante de Comércio, Katherine Tai, copresidiram reunião ministerial com altos funcionários dos países interessados.

Em novembro de 2023, foi realizada, em Washington, a primeira Cúpula da APEP, com a participação de doze países[2381], alguns deles representados em nível de chefe de Estado, como o Chile. Entre os resultados da cúpula, estão a instrução para a criação de três trilhas distintas (relações exteriores, finanças e comércio), o compromisso de estabelecimento de um mecanismo de consultas, o acordo para a celebração de reuniões ministeriais anuais e de cúpulas bienais e a decisão de estender convites a outros países da região. A Costa Rica sediará a próxima cúpula da APEP, em 2025. Os EUA, em particular, anunciaram o lançamento de uma nova plataforma de investimentos em infraestrutura sustentável na região, de um programa de aceleração para empreendedores e de uma iniciativa para fortalecer a mão de obra regional em temas digitais, a expansão de recursos para serviços sociais e de infraestrutura para migrantes e as comunidades que os acolhem e acriação de um fundo de investimentos em soluções financeiras inovadoras para o clima.

f) Organismos regionais

No âmbito interamericano, a OEA foi revalorizada sob a gestão Trump, como forma de buscar tratamento, em especial, para a questão venezuelana. Em setembro de 2020, foi eleito o candidato dos EUA para a presidência do BID, Mauricio Claver-Carone, com apoio do Brasil. Antes dele, o BID foi presidido apenas por latino-americanos. Para a realização da 9ª Cúpula das Américas, já pelo governo Biden, ver o capítulo 4.

[2381] Os doze países que participaram da primeira Cúpula da APEP são: Barbados, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, República Dominicana, Equador, México, Panamá, Peru e Uruguai, além dos EUA.

7.3. Demais países americanos

I. Situação política da América do Sul a partir de 2019

a) Situação geral

O ano de 2019 foi marcado por diversas convulsões por todo o continente. Como traços mais ou menos comuns, apontam-se insatisfação popular com denúncias de corrupção e de projetos de amplas reformas socioeconômicas e a estagnação do crescimento econômico sul-americano. Internacionalmente, os episódios estão associados a uma série de mudanças econômicas sistêmicas, como o fim do *boom* das *commodities* e a recuperação das economias centrais. Internamente, esse cenário é caracterizado pelo aumento do custo de vida, do desemprego e da desigualdade social e do aumento da violência e dos problemas de segurança pública.

Em 2020 e 2021, os problemas socioeconômicos e a insatisfação popular se agravaram devido ao impacto das medidas de distanciamento social adotadas no contexto da pandemia de COVID-19. As políticas de vacinação e produção local de vacinas não foram suficientes para proteger a maioria da população, segundo dados da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, na sigla em inglês); pessoas que vivem na pobreza e comunidades étnicas da América Latina são as mais vulneráveis ao coronavírus. A Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) afirmou que a pandemia evidenciou e exacerbou as grandes brechas estruturais da região e alertou que a retomada do crescimento econômico a partir de 2021 não conseguiria superar os impactos sociais da crise, já que os problemas estruturais da região se agravaram.

No plano político, esses problemas estão diretamente relacionados ao ressurgimento de uma "onda rosa" nos governos da região, marcando a insatisfação com os resultados dos governos neoliberais, embora a polarização política permaneça. Inaugurada em 2019 com a eleição de Alberto Fernández à presidência argentina, a virada à esquerda continuou em 2020 com Luis Arce, na Bolívia; em 2021, com Pedro Castillo, no Peru, Xiomara Castro, em Honduras e Gabriel Borić, no Chile; e em 2022 com Gustavo Petro, na Colômbia e Luís Inácio Lula da Silva, no Brasil.

Na sequência, serão apresentados os panoramas gerais dos seguintes países sul-americanos: Bolívia, Paraguai, Suriname e Uruguai. Para a Argentina, ver tópico na parte inicial deste capítulo; para os demais países sul-americanos, ver seções mais adiante neste tópico.

b) Bolívia

O processo eleitoral presidencial de 2019 na Bolívia esteve envolto, desde o momento em que foi confirmada a candidatura de Evo Morales, em crise político-institucional, que, com diferentes graus de intensidade ao longo do período, perdurou até a nova eleição, em 2020. A Constituição boliviana de 2009, aprovada em consulta popular, previu, em seu Artigo 168, que o presidente e o vice-presidente pudessem concorrer à reeleição apenas uma vez. Considerando que seu primeiro mandato se iniciou sob o signo da Carta Magna anterior (que não permitia reeleição consecutiva), Morales teve outros dois mandatos consecutivos sob o signo do texto de 2009. Não poderia, portanto, concorrer a um novo. Em fevereiro de 2016, foram rejeitadas, em consulta popular, alterações constitucionais que removeriam as restrições sobre o número de mandatos presidenciais. Morales recorreu ao Supremo Tribunal de Justiça e ao Tribunal Constitucional Plurinacional. Em novembro de 2017, o presidente conseguiu a liberação do Tribunal

Constitucional para disputar a reeleição indefinidamente. A Corte determinou em novembro de 2017 que a prevalência do limite constitucional de dois mandatos presidenciais sobre os direitos políticos de candidatar-se indefinidamente seria uma violação da Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH). O pleito eleitoral de 2019 opôs, principalmente, Morales e o ex-presidente Carlos Mesa, apoiado pela coalizão centrista Comunidad Ciudadana. Ainda que o presidente tenha declarado sua reeleição no final de outubro (tendo, segundo o Órgão Eleitoral Plurinacional, vencido por 47,1% a 36,5%), irregularidades no processo de transmissão e contagem de votos pelo órgão, em momento em que a apuração (em um sistema que conta com dois tipos de apuração em paralelo) indicava que haveria segundo turno (nenhum candidato tinha mais de 40% dos votos e mais de 10% de diferença para o segundo colocado), foram apontadas por observadores internacionais, em especial missão eleitoral da Organização dos Estados Americanos (OEA). Em razão dos protestos populares e sob forte pressão de setores oposicionistas e das forças armadas e policiais, apesar de ter anunciado previamente a repetição da eleição e a renovação dos membros do Supremo Tribunal Eleitoral, Morales apresentou sua renúncia e deixou o país, primeiro para o México, depois para a Argentina. Ainda na primeira semana após o pleito, a OEA e a União Europeia (UE) pediram que fosse realizado um segundo turno. Brasil, Argentina, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, EUA, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguai, Peru e Venezuela lançaram nota conjunta sobre a situação do país. Nicolás Maduro condenou a ação que removeu Morales. A Rússia também condenou a agitação na Bolívia que culminou na mudança de governo, considerando que os atos se assemelham a um "golpe de Estado".

Após a renúncia de Morales, a segunda vice-presidente do Senado, Jeanine Áñez Chávez, assumiu a presidência. O país afastou-se do regime Maduro e passou a integrar o Grupo de Lima. Entre o fim de 2019 e o início de 2020, houve incidentes diplomáticos entre a Bolívia, o México e a Espanha, em razão de supostas ações espanholas para buscar facilitar a fuga de funcionários de Morales asilados na embaixada mexicana em La Paz.

Em 2020 o país organizou eleições gerais, para presidente, vice-presidente, senadores e deputados. Em dezembro de 2019, Áñez avisou que não seria candidata; o pleito ocorreria em março de 2020, mas foi adiado pela disparada do número de casos de COVID-19, o que levou o país a decretar quarentena total; as eleições ocorreriam, finalmente, em 18 de outubro. Para o pleito presidencial, os três principais candidatos foram Luis Arce, do partido Movimento ao Socialismo (MAS, na sigla em espanhol), partido de Evo, além de Carlos Mesa, representante da principal coalizão oposicionista, e do independente Luis Fernando Camacho. Arce venceu com 55,1% dos votos válidos, contra 28,8% de Mesa e 14% de Camacho. Arce superou a soma dos demais candidatos em mais de 10%, e a lisura do processo eleitoral e a validade do resultado do pleito foram reconhecidas pelos principais candidatos e pelas missões de observadores internacionais, a exemplo da presidente Jeanine Áñez, de Mesa e do secretário-geral da OEA. Nas eleições parlamentares, o MAS também obteve maioria, com 75 dos 130 assentos da Câmara e 21 dos 35 no Senado. Arce foi empossado em novembro, apesar de protestos da oposição. Evo Morales retornou à Bolívia no mesmo mês.

No atual quadro político boliviano, há, no marco do retorno da esquerda ao poder em 2020, a tentativa de superação de clivagens dentro do próprio partido governista, o MAS. As divergências vividas no partido já chegaram a causar expulsões, com relatos de atritos entre as diversas alas do MAS, incluindo a do líder do partido, o ex-presidente Evo Morales. Desde sua ascensão ao poder, Arce tem buscado distensão e governabilidade por meio de mediação de conflitos intrapartidários e entre o MAS e outros movimentos sociais de relevo no país, a exemplo

dos produtores de coca. Em outubro de 2023, o racha no MAS ficou mais explícito, com a expulsão de Arce do partido e a confirmação de que Evo será o candidato nas próximas eleições presidenciais. Arce prometeu levar o tema à justiça, por não concordar com a convocação do congresso partidário que tomou aquelas decisões.

Para buscar unificar as bases partidárias, Arce usou retórica hostil e ações persecutórias contra ex-autoridades do governo provisório, sobretudo a ex-presidente Jeanine Áñez. Ela foi presa preventivamente em março de 2021 e, desde então, está detida, tendo sido condenada, em junho de 2022, em primeira instância, a dez anos de reclusão, sob acusação relativa à prática de um alegado "golpe de Estado" quando da transição política em outubro e novembro de 2019. Em dezembro de 2022, governador da província de Santa Cruz, Luis Fernando Camacho, foi preso preventivamente, acusado de envolvimento no alegado "golpe de Estado". A despeito de acusações de violações a direitos de opositores, a imagem de Arce junto à população se mantém positiva, em quadro de gestão econômica estável.

Quanto a inflexões e mudanças com relação ao governo anterior, o novo governo de esquerda implementou algumas medidas. De início, foi promulgada lei que instituiu o imposto a grandes fortunas, além de instituído limite a saída física de divisas da Bolívia e da devolução de US$ 327 milhões de dólares em créditos recebidos do Fundo Monetário Internacional (FMI) no ano anterior pelo governo Áñez, mas que não chegaram a ser usados. Quanto à política externa, a Bolívia anunciou que retomaria suas participações na Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (ALBA), na Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) e na União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), e, em novembro de 2020, o país reestabeleceu relações com o regime de Nicolás Maduro, em detrimento de Juan Guaidó, que contara com o apoio do governo Áñez.

Em 1º de dezembro de 2022, a Corte Internacional de Justiça (CIJ) decidiu a favor do Chile a respeito do *status* internacional do rio Silala. Em 2016, o então presidente boliviano Evo Morales acusou o Chile de desviar irregularmente o curso das águas do Silala; em resposta, o Chile solicitou à CIJ uma sentença declaratória de que o rio Silala é um curso de água internacional, cujo uso é regido, portanto, pelo Direito Internacional consuetudinário. Além disso, solicitou uma declaração reconhecendo que o uso atual da água é equitativo e razoável. A Bolívia, por outro lado, rejeitou a caracterização legal chilena do Silala, argumentando que se tratava de uma nascente totalmente localizada em território boliviano e artificialmente direcionada para o Chile. Ao longo dos anos, a Bolívia mudou de posição, passando a aceitar o *status* internacional do rio Silala e o uso compartilhado e equitativo de suas águas entre os dois países. Essa mudança de posição da Bolívia durante os seis anos de litígio fez com que a CIJ declarasse os principais aspectos da demanda "sem objeto" e decidisse em favor do uso compartilhado e equitativo, sem indenizações do Chile à Bolívia.

O governador da província de Santa Cruz, Luis Fernando Camacho, foi preso, em dezembro de 2022, por alegado envolvimento no "golpe de Estado" de 2019 na Bolívia. Em consequência, manifestantes fecharam as rodovias para pedir a libertação de Camacho.

Em março de 2023, houve corrida bancária e cambial no país, em razão da escassez de dólares no sistema financeiro. O país iniciou exportação histórica de energia elétrica para a Argentina.

c) Paraguai

O Paraguai passou por crise político-institucional entre o final de julho e o início de agosto de 2019. Foi protocolado pedido de *impeachment* contra o presidente Mario Abdo Benítez, em razão de alegada pressão do presidente sobre a Ande, empresa estatal energética paraguaia, para endossar a ata diplomática que supostamente contrariava os interesses de Assunção na compra de energia da hidrelétrica binacional de Itaipu. O processo não foi à frente, em razão da falta de apoio majoritário no legislativo paraguaio, tendo em conta que a ala vinculada ao ex-presidente Horacio Cartes, no partido governista Colorado, acabou por não apoiar a ação. A ata diplomática foi renegociada posteriormente. Itaipu é ponto bastante sensível para a política interna – e, consequentemente, externa – paraguaia. Segundo a ata bilateral, busca-se estabelecer um contrato de venda de energia de Itaipu no período de 2019 a 2022, e reequilibrar a defasagem histórica entre a energia contratada pela Ande e o valor pago.

Em março de 2021, a Câmara dos Deputados do Paraguai rejeitou por maioria (42 a 36) nova tentativa de abrir um novo processo de *impeachment* contra o presidente Mario Abdo Benítez, acusado pela oposição de ser "corrupto e inoperante" na gestão da pandemia de COVID-19. Eram necessários 53 votos a favor para o processo seguir para o Senado. Com o resultado, os deputados não puderam apresentar novo pedido de *impeachment* por um período de um ano. O vice-presidente também foi alvo do processo. Os deputados citaram como fundamento do *impeachment* do vice-presidente a participação ativa em atos de traição à pátria materializada com a assinatura do ato secreto de Itaipu; violação grave dos deveres constitucionais e atribuições estabelecidas para o vice-presidente; mentiras deliberadas e reiteradas aos cidadãos, ao Congresso Nacional e às forças da sociedade, além do uso indevido de recursos públicos para o proselitismo político.

Também em março de 2021, Benítez foi alvo de manifestações populares, que tiveram como motivo o agravamento da crise sanitária no país. As mobilizações deixaram centenas de feridos após saques por todo o país, causando a queda do ministro da saúde paraguaio; apesar da ameaça de a oposição pedir a renúncia de Abdo, o presidente conseguiu a maioria no Legislativo para arquivamento da proposta. Contudo, o governo segue vulnerável. Cumpre lembrar que o impacto da pandemia na economia paraguaia foi relativamente baixo, com o PIB retraindo-se apenas 0,8% em 2020, e crescendo 4,2% no ano seguinte.

As crises paraguaias mais recentes dizem respeito às disputas tradicionais entre grupos políticos, tendo como horizonte as eleições presidenciais que serão organizadas em abril de 2023. Uma das questões centrais para o pleito diz respeito à criminalidade e ao contrabando de cigarros, tendo o ex-presidente Horacio Cartes como personagem central; há uma clivagem entre partidários de Cartes e de Abdo pelo controle do dominante Partido Colorado. Recentemente, os EUA denunciaram o vice-presidente Hugo Velázquez como indivíduo corrupto, o que causou sua renúncia à pré-candidatura presidencial; Cartes também foi incluído na mesma lista. Na mesma semana, porém, Velázquez retirou sua renúncia, alegando aguardar maiores esclarecimentos sobre as acusações dos EUA.

Em 30 de abril de 2023, o colorado Santiago Peña foi eleito presidente da República, derrotando o candidato Efraín Alegre, que congregava forças de centro e de esquerda.

d) Suriname

No Suriname, em 2019, o presidente do país, Dési Bouterse, foi condenado por crime cometido nos anos 1980[2382], mas apresentou-se para um quinto mandato nas eleições gerais realizadas em maio de 2020, que culminou com vitória da oposição. Em julho, foi eleito pela Assembleia Nacional um novo presidente para o país: Chan Santokhi. O período entre 2020 e 2022 foi marcado por manifestações populares contrárias ao governo de Santokhi. As manifestações tiveram como objeto, em parte, acusações de nepotismo e favorecimentos ilegais no marco da administração do governo surinamês, o que levou Santokhi a anunciar mudanças nas políticas de nomeação para conselhos de estatais e outros cargos públicos, incluindo o afastamento do irmão do vice-presidente do conselho de várias estatais e, também, da esposa do presidente.

O país passa por crise econômica, com a taxa de câmbio ganhando grande volatilidade em 2022 no contexto do aumento dos preços de petróleo. Junto à volatilidade, veio a alta do índice inflacionário, atualmente atrás apenas de Argentina e Venezuela, em um país que depende totalmente de importações para víveres e bens essenciais. Os protestos, nesse contexto, e diante de um governo com base de sustentação frágil, fortalecem as forças de oposição, que seguem obstaculizando a agenda governamental. Em fevereiro de 2023, milhares de pessoas manifestaram-se contra a inflação de alimentos e de energia (gasolina e eletricidade) e pediram a saída de Santokhi. O protesto, em Paramaribo, escalou para violência, com saques a lojas e tentativas de incendiar prédios. Os manifestantes tentaram invadir o parlamento, mas foram reprimidos pela polícia. O governo brasileiro emitiu nota, condenando a violência e a tentativa de invasão ao parlamento e conclamando o diálogo democrático no Suriname.

e) Uruguai

O Uruguai passou por eleições presidenciais no final de 2019 que culminaram com a alteração no grupo no poder. Após três mandatos consecutivos da Frente Ampla (Vázquez, Mujica e novamente Vázquez), o então senador (e filho de ex-presidente, que governou o país no início dos anos 1990) de centro-direita Luis Lacalle Pou venceu, em segundo turno, com 50,8% dos votos, o candidato governista Daniel Martínez. As eleições foram marcadas pela busca de autonomia dos dois candidatos diante de eventuais apoios de lideranças políticas brasileiras e argentinas. A derrota da esquerda no Uruguai pode ser atribuída a desgastes em termos políticos, como a posição dúbia em relação ao regime Maduro, sociais, como o aumento da violência no país, e econômicos, como a alta do desemprego e a estagnação da economia.

Em termos de política doméstica, o novo governo não tem revisto as reformas sociais progressistas aprovadas nas últimas duas décadas (como a autorização do casamento homossexual, a liberalização da maconha e a legalização do aborto). Lacalle Pou elegeu como prioridades a defesa da democracia, a integração física, a cooperação fronteiriça, a implementação de reformas econômicas liberalizantes e o combate à criminalidade. Em termos econômicos e de política externa, tem adotado linha mais liberal que seu antecessor, defende o fortalecimento do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e propôs redução imediata da tarifa externa comum (TEC) e critérios de flexibilização para as negociações externas. Lacalle Pou também prometeu alterar a posição do país em relação ao regime Maduro, mas não ingressou oficialmente no Grupo de Lima.

Em março de 2022, o apoio à revogação da Lei de Urgente Consideração (LUC) em referendo popular não alcançou a maioria absoluta necessária por margem de 1%. Essa derrota

[2382] O judiciário do país emitiu uma ordem de prisão contra Bouterse em janeiro de 2024.

reforçou o programa de reformas liberais do governo, como a reforma da previdência e mudanças no sistema educacional. Carro-chefe da agenda de extrema direita da campanha de Lacalle Pou para a presidência, a LUC foi aprovada em 2020 com 476 artigos que alteram a Constituição uruguaia em aspectos relacionados à segurança, financiamento do Estado, políticas públicas e até o direito à greve. Em julho de 2022, as reformas se aprofundam com revogação da lei de serviços de comunicação audiovisual, que retira da empresa pública de telecomunicações o monopólio da rede de dados de fibra ótica e o restabelecimento de dois decretos do regime militar uruguaio que permitiam o fechamento arbitrário de veículos de imprensa.

II. Chile

a) Características gerais

Distribuído ao longo de uma faixa litorânea de mais de seis mil quilômetros na costa do Pacífico, o Chile se insere em uma posição geográfica singular, delimitado pela cordilheira dos Andes e pelo deserto do Atacama, tornando-o quase um país insular na América do Sul. Em 2018, festejou seus 200 anos de independência e investe em uma das forças armadas mais potentes da região. Hoje, possui população de quase vinte milhões de habitantes, de maioria católica, e um produto interno bruto (PIB) de US$ 317 bilhões, sendo o maior exportador de cobre e o segundo maior de lítio do planeta. É considerado o país mais desenvolvido da América Latina[2383], apesar da persistente desigualdade social.

b) Breve histórico

Em 2023, completam-se 50 anos do golpe militar de Augusto Pinochet contra Salvador Allende, que levou ao suicídio do presidente socialista e gerou uma das mais sanguinárias ditaduras do Cone Sul, que durou de 11 de setembro de 1973 até 11 de março de 1990. O período foi marcado pela repressão e pelas violações de direitos humanos, com assassinatos, torturas, desaparecimentos e prisões políticas[2384]. Economicamente, o projeto nacional-desenvolvimentista foi substituído por um modelo neoliberal inédito no mundo, com ênfase nas privatizações e na abertura comercial que ocasionou uma elevada concentração de renda e déficit de serviços sociais na nação.

O expressivo crescimento econômico promovido pelos *Chicago boys* em território chileno, contudo, durou até 1982, com uma severa recessão, desemprego e endividamento externo. Politicamente, a Constituição de 1980 institucionalizou o regime autoritário com um Congresso de poderes limitados e influência dos militares em todos os níveis da estrutura estatal. Em meio à crise econômica e à organização da oposição com protestos e luta armada, Pinochet organizou um plebiscito em 1988 em defesa de sua permanência no poder e é vencido por uma coalizão de lideranças democráticas pelo "*NO*"[2385], que obteve 54% dos votos. Consequentemente, novas eleições presidenciais e legislativas foram convocadas, com vitória do democrata Patrício Aylwin, em 1989, dando início à transição democrática.

No processo de redemocratização, um ponto de inflexão foi a prisão de Pinochet em 1998, na Espanha. Acusado de crimes contra a humanidade, genocídio e terrorismo de Estado, o ex-ditador foi preso em Londres com base no princípio de jurisdição universal, usado pela justiça da Espanha ao solicitar sua extradição. Em 2000, contudo, a defesa de Pinochet alegou piora em seu estado de saúde, e o Reino Unido decidiu que ele não estaria apto a ser julgado nem extraditado. Ele morreria em 2006 em Santiago e, apesar de não ter prestado contas com a Justiça, seu caso pavimentou caminho para ao menos cem julgamentos de violações de direitos humanos no Chile, além de representar um marco na jurisprudência internacional sobre crimes de *jus cogens.*

[2383] O Chile tem um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,855, considerado muito alto, e lidera o *ranking* na região.

[2384] Estima-se que mais de 3,2 mil pessoas foram mortas; 38 mil, presas ou torturadas; e 200 mil fugiram durante a ditadura.

[2385] Recomenda-se o filme "*No*" (2012), dirigido por Pablo Larraín, sobre o plebiscito em questão.

c) Política interna

Da redemocratização até o presente momento, o Chile consolidou sua democracia, sendo as principais lideranças políticas do período a mandatária de centro-esquerda Michelle Bachelet (2006-2010 e 2014-2018) e o presidente de centro-direita Sebastián Piñera (2010-2014 e 2018-2022). A alternância de poder entre essas duas figuras nas últimas décadas, aliada a um processo de justiça de transição e julgamentos de militares implicados em crimes na ditadura, atestaram a saúde democrática chilena. Nesse período, conhecido como "*la Concertación*", os governos alternaram um crescimento econômico que ora buscava solucionar a "dívida social", herança maldita na ditadura, com programas sociais para igualdade de renda (Bachelet), ora representava uma continuação do modelo de economia de mercado (Piñera).

Nos últimos anos, um dos maiores marcos da política interna foram as manifestações de 2019, conhecidas como "*estallido social*", durante o segundo governo Piñera. À época, a elevação de tarifa de ônibus desencadeou uma onda de violência e, consequentemente, a decretação de estado de emergência e de toque de recolher. A origem dos protestos, contudo, remonta a um cenário mais amplo de frustração dos chilenos com a persistente desigualdade social, com a falta de segurança econômica e de acesso a serviços públicos de qualidade, como saúde e educação, bem como com o pacto político-democrático das décadas pós-Pinochet[2386], além de reivindicar a renúncia de Piñera e a redação de uma nova Constituição. Não à toa, um dos principais lemas dos manifestantes era: "não são 30 pesos, são 30 anos".

Em termos de política externa, esses protestos culminaram com a transferência ou o cancelamento de grandes eventos que aconteceriam no Chile, como a 25ª Conferência das Partes (COP25, na sigla em inglês), no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês), a cúpula do Fórum de Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC, na sigla em inglês) e, inclusive, a final da Copa Libertadores da América. O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH) condenou a violência empregada pelo Exército e pelas forças policiais na repressão aos protestos.

Em 2020, a segunda onda de protestos, no marco da gestão governamental da pandemia, levaria a mudanças no gabinete de Piñera e à convocação de plebiscito nacional para nova Constituição a ser elaborado pelos membros de uma Assembleia Constituinte, com o desígnio de enterrar a carta magna de Pinochet. Em 2020, esse plebiscito sedimentou a vontade popular por uma nova Carta, com 78% dos votos, apesar da abstenção de 49% dos cidadãos. A base deste novo pacto social tem como princípio angular o primado da educação, da saúde, da previdência social e de outros bens comuns, em detrimento do modelo neoliberal social e democraticamente deficitário dos tempos da ditadura.

Em 2021, foram organizadas eleições para presidente, deputados e senadores. Em contexto de baixa popularidade da direita, em geral, e de Piñera, em particular, organizaram-se sete candidaturas para sua sucessão, das quais duas chegaram ao segundo turno: José Antonio Kast, do Partido Republicano, de direita mais radical, recebeu 27,9% dos votos, contra 25,8% de Gabriel Borić, o ex-líder estudantil dos protestos de 2019, da aliança "Aprovo Dignidade", de esquerda. Kast deixou para trás outros nomes considerados de maior projeção na direita e centro-direita chilenos, como Franco Parisi e Sebastián Sichel, ao passo que, pela centro-esquerda, Yasna Provoste também obteve mais de 10%. No segundo turno, Borić acabou vencedor, com 55,7% dos

[2386] Desde os anos 1990, o Chile destina, em média, só 10% do PIB a gastos sociais, quase metade da média dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

votos, contra 44,2% de Kast. O pleito contou com 55% de comparecimento, maior participação na história democrática chilena, onde o voto é facultativo.

Borić, o presidente mais jovem da história chilena, com hoje 37 anos, teve 4,6 milhões de votos, com melhor desempenho em centros populosos, como Santiago e Valparaíso, e conseguiu boa parte dos eleitores de Parisi, apesar das diferenças ideológicas. Kast, que havia adotado retórica bastante agressiva durante a campanha, reconheceu a vitória de Borić prontamente e, ainda na noite da divulgação do resultado, encontrou-se com o vencedor em seu comitê de campanha. Borić integra coalizão de grupos progressistas, focados em temas como meio ambiente, feminismo e justiça social, com relativamente pouca experiência.

Quanto às consequências da mudança de governo para política interna e externa, cumpre lembrar que Borić assumiu tendo como desafio enfrentar as causas dos protestos de 2019 e as consequências da pandemia. A plataforma de campanha de Borić refletiu muitas das demandas articuladas pelos manifestantes em 2019, como a defesa pelas melhorias nos sistemas públicos de educação e saúde, o fim do sistema previdenciário privatizado, a promoção de grupos historicamente marginalizados, como os indígenas *mapuche*[2387], e o combate às mudanças climáticas[2388].

Em setembro de 2022, contudo, o projeto em prol de uma nova Carta mais progressista apoiado por Borić foi rechaçado por quase 62% dos chilenos, no que foi considerada a maior derrota política do seu governo até agora. Essa decisão pode ser interpretada estritamente como uma reação conservadora a um processo de mudanças sociais e políticas de relevo no país.

Outros fatores, porém, devem ser equacionados na leitura do resultado: o modelo de escrutínio obrigatório em um país que tradicionalmente possui baixo comparecimento em pleitos; um texto maximalista que não conseguiu acordar aspirações de todos os polos ideológicos nacionais; e um contexto desfavorável das respostas imediatas às dificuldades econômicas e políticas enfrentadas por Borić. Basta recordar que as pastas como a do Interior e Segurança Pública enfrentavam o estado de emergência no sul do país, a questão *mapuche*, a crise migratória no norte do Chile e dificuldades decorrentes de fortes nevascas nos Andes chilenos.

Assim, um dos maiores desafios do atual mandatário reside na articulação legislativa. No Congresso chileno altamente fragmentado, a coalizão do jovem presidente ocupa apenas 37 das 155 cadeiras na Câmara dos Deputados e somente cinco das 50 cadeiras no Senado Federal. Sem maioria no Congresso, Borić precisa administrar um país que passa por processo constitucional com potencial de grandes mudanças e forças políticas fragmentadas. Desde a posse de Borić, vários integrantes do alto escalão do governo têm sofrido com desgastes e com a queda de popularidade do presidente.

Em março de 2023, no marco do seu primeiro ano na presidência, Borić sofreu dura derrota com a rejeição, pela Câmara, da proposta de reforma tributária que financiaria o seu programa social e criaria uma tributação específica para os chilenos super-ricos. Entre outros projetos do mandatário atualmente travados pela oposição, estão a reforma previdenciária para modificar o sistema privado chileno e uma reforma no sistema de saúde.

Em maio de 2023, outro duro golpe sofrido pelo governo foi a vitória da extrema-direita na eleição do novo Conselho Constituinte, responsável por redigir a nova Constituição. A legenda de Kast, o Partido Republicano, obteve 35,4% dos votos, conquistando 22 cadeiras. Em seguida,

---

[2387] Em junho de 2023, o governo Borić instalou uma comissão para a “a paz e o entendimento”, que buscará resolver o conflito com comunidades *mapuche* do sul do país. A comissão é formada por oito membros e atuará até o fim de 2024.

[2388] Quando foi eleito, Borić prometeu “que o Chile seria o “berço e o túmulo do neoliberalismo”.

a coalizão governista de centro-esquerda, a Unidade para o Chile, obteve 17 cadeiras (28,5%), à frente da direita tradicional, unida na frente Chile Seguro, contará com apenas onze vagas (21%). Além da consolidação de poder dos ultraconservadores, partidos tradicionais da esquerda chilena foram alijados do processo. O Conselho Constituinte teve a responsabilidade de revisar e ajustar um projeto elaborado por um grupo de 24 especialistas nomeado pelo Congresso e dotado de doze princípios essenciais imutáveis. Os artigos que consagram o Chile como uma economia de mercado com participação estatal e privada, por exemplo, não poderiam ser modificados. No final de maio, os especialistas aprovaram por unanimidade o anteprojeto de constituição. O novo Conselho Constituinte iniciou seus trabalhos em 7 de junho e teve o prazo de seis meses para redigir e entregar um novo projeto de Carta Política. Em outubro, o documento, com diversos pontos defendidos pela extrema direita, retornou à Comissão de Especialistas, que refletia a composição mais equilibrada do Legislativo. Os especialistas avaliaram o texto em cinco dias, que foi devolvido ao Conselho, que o aprovou no último dia do mês. Em plebiscito convocado pelo presidente Boric para 17 de dezembro, os chilenos rejeitaram, com 56% de votos contrários, pela segunda vez, a proposta de uma nova Constituição. Depois de quatro anos de discussão, a população finalmente enterrou a possibilidade de revisar a Carta Magna herdada do regime Pinochet e adotada em 1980.

No contexto dos 50 anos do golpe de 1973, no Dia Internacional das Vítimas de Desaparecimentos Forçados, o presidente Boric lançou o Plano Nacional de Busca de Desaparecidos, que tenciona buscar as pessoas que foram dadas como desaparecidas no regime Pinochet.

d) Questões socioeconômicas

Como muitos países, o Chile vive uma crise de identidade em meio à polarização política, à insegurança econômica, aos índices de criminalidade crescentes, à xenofobia contra as centenas de milhares de imigrantes latinos no país[2389], e às situações ambientais dramáticas, como secas e incêndios ambientais. Esse cenário gera preocupações de analistas neste ano que simboliza o cinquentenário do golpe de 1973.

Segundo pesquisa recente[2390], cerca de 36% dos chilenos acreditariam que militares "tinham razão" em derrubar o presidente Salvador Allende. Também 36% acreditariam que o golpe "livrou o Chile do marxismo", ao passo que 39% estariam de acordo com a afirmação de que o ditador "modernizou a economia chilena". Desde 2003 a aprovação ao golpe cívico-militar não alcançava nível similar, tendo atingido mínimo de 16% em 2013. Dos entrevistados nesta pesquisa, apenas 41% opinaram que "nunca há razão para um golpe de estado", o menor nível em vinte anos.

Esses dados acendem alerta para uma certa nostalgia em parcela significativa da população dos dias em que uma "liderança forte" governava o Chile e é um sinal de cautela para Borić. Não à toa, o mandatário pediu que a comemoração dos 50 anos do golpe "não seja uma questão de trincheiras" que contribua para a polarização crescente no país, mas que "valorize a democracia e o diálogo" político com as forças da direita e do centro, de modo a educar os jovens chilenos, cada vez mais céticos e frustrados com o país.

[2389] Segundo dados da Organização das Nações Unidas (ONU), cerca de 450 mil venezuelanos e 240 mil haitianos migraram para o Chile na última década.

[2390] Pesquisa de opinião do instituto *Market & Opinion Research International* (MORI), publicada em 30 de maio de 2023.

Atualmente, os chilenos veem a criminalidade como uma das questões mais urgentes que a nação enfrenta. Em 2022, a taxa de homicídios do Chile aumentou 32%, e, além da violência urbana e da persistência de crimes organizados transnacionais, o país enfrenta violência contínua na região de Araucanía e nas províncias de Arauco e de Biobío por grupos *mapuches* historicamente marginalizados.

Em março de 2023, 71% afirmaram que o combate ao crime deveria ser o foco da política do governo, ante 60% no início do mês. Com a oposição capitalizando, o mandatário tem operado uma inclinação para o centro político, introduzindo políticas de segurança que reforçam os poderes e recursos da polícia do Chile. Antes de se tornar presidente, ele se opôs a muitas das reformas que dariam poder às forças de segurança, mas, agora no cargo, foi forçado a fazer concessões, a despeito das críticas de sua base de esquerda.

Outro desafio historicamente persistente é a desigualdade social. O Chile segue como uma das nações mais desiguais do mundo, com 1% da população concentrando 25% da riqueza. A lógica de privatização de setores públicos teve impactos nefastos nas camadas menos privilegiadas e bloqueou por décadas a possibilidade de ascensão social. Exemplo notório deste fenômeno com graves impactos socioeconômicos é o modelo de previdência privada chilena. Mais de 40 anos desde a sua implantação, o sistema não funcionou como previsto: seus criadores haviam prometido que o trabalhador médio pouparia, em média, 70% dos seus salários na aposentadoria; a realidade é mais próxima de 30%. Hoje, 40% dos chilenos não têm nenhum fundo a recorrer. Em vez de aperfeiçoar a vida dos pensionistas, tal sistema gerou um quadro em que a maioria dos idosos vivem com menos de um salário-mínimo por mês. Nesse sentido, uma reforma previdenciária segue como estratégia prioritária para Borić.

À semelhança do resto do mundo, o Chile navega em um cenário econômico incerto após a pandemia de COVID-19 e em meio aos efeitos da guerra na Ucrânia. Na economia, cumpre recordar que o país é uma potência mineral[2391] e importante exportador de peixes[2392], vinhos e madeiras. Na área de investimentos, a presença de instituições robustas e o forte Estado de Direito tornaram o país um destino atraente para injeção de capitais estrangeiros. Em 2021, o país cresceu quase 12%, o melhor resultado já registrado em sua história, graças a amplos estímulos fiscais e monetários. Em 2022, porém, o crescimento real do PIB desacelerou para 2,4% em 2022, em virtude de políticas contracionistas para combater a alta na inflação (11,6%), impactando no índice de pobreza, que assola 11,5% da população.

e) Política externa

Com o fim da ditadura de Pinochet, diversos acordos econômicos internacionais foram assinados, colocando fim ao isolamento diplomático que afetou o Chile naquele período. Entre eles, estão acordos de livre comércio com Canadá, México, América Central, União Europeia (UE), Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), Estados Unidos (EUA), Coréia, China, Austrália e Colômbia, além de nova ênfase na participação em fóruns econômicos regionais e associações, como a APEC e a Aliança do Pacífico (AP). Cumpre recordar que, atualmente, os maiores parceiros comerciais do Chile são a China, os EUA, a UE, o MERCOSUL (sobretudo Brasil e Argentina), seguido de Japão e Coreia do Sul. Em 2010, o Chile se tornou o primeiro país do subcontinente a integrar a Organização para Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE).

[2391] O Chile é uma potência mineral: além de cobre e lítio, possui significativas jazidas de ouro, prata, bório, selênio etc.
[2392] O Chile é o segundo maior exportador de salmão do mundo.

Segundo a chancelaria chilena[2393], os interesses da política exterior atual se baseiam na promoção dos interesses econômicos nacionais e na associação comercial com outros países; no fortalecimento da integração regional, da imagem da nação no exterior e do multilateralismo; na promoção da paz e da segurança internacionais; na defesa dos interesses marítimos e antárticos do país; na inserção chilena nas redes de ciência e tecnologia mundiais; na difusão da cultura chilena no exterior; e na assistência e proteção consular dos chilenos no exterior.

Até o presente o momento, o governo Borić já teve dois chanceleres: Antonia Urrejoa (de março de 2022 a março de 2023) e, atualmente, Alberto van Klaveren. Na gestão de Urrejoa, as prioridades da diplomacia chilena foram o compromisso com uma política exterior feminista, o fortalecimento da política regional latino-americana, o aprofundamento do multilateralismo e dos direitos humanos, e o desenvolvimento de uma "política exterior turquesa", isto é, com ênfase em temas ambientais, como as mudanças do clima, a biodiversidade e a elaboração de mecanismos limpos e verdes para a transição energética nacional.

Embora a nova gestão de Alberto van Klaveren não tenha representado uma ruptura com as diretrizes fixadas por Borić, a atual chancelaria chilena aponta[2394], como prioridades da política exterior, recortes regionalizados (América Latina, América do Norte, Europa, Ásia-Pacífico, África, Oriente Médio), destaque a três países (Argentina, Peru e Bolívia) e ênfase em temas como a cooperação para a segurança global, as mudanças do clima, o comércio internacional e os investimentos e, ainda, as migrações.

Em setembro de 2023, o presidente Boric recebeu autoridades internacionais, como os presidentes mexicano López Obrador e colombiano Gustavo Petro, nas cerimônias alusivas aos 50 anos do golpe de Estado no Chile. Participaram do evento, em nome do presidente Lula, os ministros da Justiça e Segurança Pública e dos Direitos Humanos e da Cidadania.

i. Relações com entorno regional

Até as grandes manifestações de 2019, o Chile era percebido como o "vizinho exitoso" da América Latina, um "oásis de estabilidade macroeconômica e política". Nas últimas décadas, a emergência de novas tensões regionais, como o afundamento completo da Venezuela e do Haiti, a crise econômica da Argentina, a ascensão da extrema-direita política do Brasil, a persistente violência do narcotráfico na Colômbia e no México, entre outros desafios, elevaram a moral do Chile por anos como o modelo de desenvolvimento político e econômico a ser seguido na região.

Em virtude da sua posição geográfica singular, o Chile investiu historicamente em suas forças armadas. Nesse sentido, as questões de segurança e defesa possuem destacada importância na inserção regional chilena, sendo aprofundadas notadamente nos tempos de Pinochet. Essa relevância, porém, também se justifica por outras razões estratégicas, como a proteção de seus recursos minerais estratégicos, a defesa de suas rotas marítimas, seus acordos de defesa com outros países, como EUA e França, e sua participação operações de manutenção da paz da Organização das Nações Unidas (ONU), a exemplo de seu papel no Chipre (Força das Nações Unidas para Manutenção da Paz em Chipre – UNFICYP, na sigla em inglês) e no Haiti (Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti – MINUSTAH).

[2393] Para mais informações, consultar: https://www.minrel.gob.cl/minrel/politica-exterior/intereses-de-la-politica-exterior-de-chile.

[2394] Para mais informações, consulte: https://www.minrel.gob.cl/minrel/politica-exterior/prioridades-de-la-politica-exterior.

Mais recentemente, Borić tem operado uma inserção regional mais ponderada e pragmática, sem alianças automáticas ou fidelidades espontâneas a lideranças da esquerda latino-americana. Esse posicionamento parte de uma tentativa de minimizar críticas contra seus projetos reformistas que o eleitorado conservador chileno e as bancadas à direita do Congresso tentam classificar como radicais, notadamente após o fracasso do referendo constitucional de 2022.

Por outro lado, essa postura também parte de uma tentativa de sinalizar à comunidade internacional que seu progressismo não se confunde com uma leitura limitada da realidade fática do contexto regional. Exemplo notório foi a crítica que Borić fez ao presidente brasileiro Lula na Cúpula Sul-Americana, em Brasília, em maio de 2023, por sua defesa a Nicolás Maduro e a nações autocratas de esquerda, como Cuba e Nicarágua. No mesmo sentido, Borić afasta-se das visões de Lula e de Fernández no que tange à guerra russa na Ucrânia, condenando de forma mais veemente o "uso ilegítimo da força" por Putin. Em março de 2023, o Chile foi palco da primeira intervenção de Zelensky perante um parlamento latino-americano.

Por fim, ganha destaque a decisão do Chile, em abril de 2022, de retirar-se do Foro para o Progresso e Integração da América do Sul (PROSUL), do qual foi idealizador e fundador, ao passo que o país não tem participado das iniciativas do Grupo de Lima.

ii. Relações Chile-Argentina, Peru e Bolívia

Com a Argentina, com quem, historicamente, o Chile teve diferendos lindeiros, a chancelaria atual defende um crescente aprofundamento e fortalecimento das relações bilaterais em matérias de interesse comum, como facilitação de fronteiras, integração física, segurança, energia, meio ambiente e cooperação econômica e comercial.

Com o Peru, as relações têm-se aprofundado progressivamente desde a decisão da Corte Internacional de Justiça (CIJ) de 2014, que colocou fim a uma questão fronteiriça. Desde então, Santiago e Lima têm desenvolvido uma agenda conjunta ativa e variada, por meio de visitas presidenciais e por meio de diversas comissões de coordenação política, de integração e de desenvolvimento fronteiriço. Cumpre ainda salientar que o Peru é o terceiro maior parceiro comercial do Chile na região e o quarto maior destino dos investimentos chilenos no exterior.

Com a Bolívia, o Chile possui uma histórica disputa por terras ricas em minérios que remontam à guerra do Pacífico (1879-1884), que deixou o país andino sem saída para o mar. Em 2022, a CIJ decidiu em favor do direito equitativo e razoável de acesso ao rio Silala, abrindo caminho para o processo de normalização de relações diplomáticas, rompidas desde 1978.

iii. Relações Chile-Estados Unidos

Embora os EUA tenham apoiado a ditadura de Pinochet, desde a transição política os países mantiveram estreitos laços comerciais e de defesa. Com Biden, Borić tem cooperado em desafios compartilhados, como a pandemia, as mudanças do clima e os fluxos migratórios regionais. Uma das áreas de maior parceria é a militar, uma vez que o Chile possui forças armadas robustas, com treinamento e compra de material bélico estadunidense.

iv. Relações Chile-China

A China é o principal parceiro comercial do Chile e responde por 34% do comércio total do Chile, o que representa o dobro da participação comercial dos EUA. Além das relações

comerciais pujantes, o Chile participa da Iniciativa do Cinturão e Rota (BRI, na sigla em inglês) desde 2018. Em 2019, atualizou seu acordo de livre comércio com a China e, em 2021, ingressou no Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (BAII), capitaneado por Pequim. Ademais, os chineses são responsáveis por elevados investimentos no território chileno, a exemplo do 5G. Com os chineses, há ainda cooperação astronômica para criação de um observatório no Atacama.

v. Relações Chile-Ásia Pacífico

A exemplo de outros países do continente, a atenção chilena tem sido dirigida para a Ásia Pacífico, principal eixo dinâmico da geopolítica e do comércio internacional. Nesse sentido, Santiago empreendeu um reposicionamento com a região, em uma estratégia considerada uma política de Estado. É neste cenário que a nação conduz um processo de aproximação com organizações regionais, como a APEC e a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês), em sua estratégia de desenvolvimento econômico com inclusão social e sustentabilidade.

Nos últimos anos, um dos pontos mais polêmicos neste relacionamento foi a ratificação do Acordo Abrangente e Progressivo para Parceria Transpacífica (CPTPP), também chamado de TPP11, que envolve onze países: Austrália, Brunei, Canadá, Chile, Japão, Malásia, México, Nova Zelândia, Peru, Singapura e Vietnã, isto é, 500 milhões de pessoas e cerca de 13,5% da economia global. Negociado em 2017 por Bachelet e assinado em 2018 por Piñera, o acordo foi alvo de intenso debate interno no Chile. Embora, no passado, o então deputado Borić tenha criticado o tratado, a realidade se impôs e, em fevereiro de 2023, o mandatário ratificou o texto após aprovação parlamentar.

vi. Relações Chile-União Europeia

Como membro pleno da OCDE, o Chile valoriza muito o seu relacionamento com a UE e com o Reino Unido. Na área comercial, os europeus têm interesse singular nas jazidas de cobre e de lítio chilenos. Em dezembro de 2022, o chanceler alemão Olaf Scholz visitou o Chile para fortalecer os laços e iniciativas envolvendo o lítio, para que Berlim se torne menos dependente de Pequim. Cumpre recordar que o lítio foi nacionalizado por Borić em 2023 para impulsionar a economia e proteger a biodiversidade. Este lucrativo mineral, também conhecido como ouro branco, é essencial para a produção de baterias usadas em veículos elétricos e outras tecnologias de energia limpa e deve ser cada vez mais cobiçado pelos europeus. Na área de ciência e tecnologia, os europeus têm investido em cooperação astronômica, por meio de telescópios no deserto do Atacama. Em dezembro de 2023, Chile e UE assinaram dois instrumentos de modernização de seu acordo de associação (em vigor desde 2005): o Acordo de Comércio Provisório e o Acordo-Quadro Avançado.

f) Conclusão

O Chile navega em uma condição *sui generis*, ora como um modelo a ser seguido, ora como um "contramodelo" de desenvolvimento a ser perseguido. É insofismável que o seu histórico crescimento econômico não significou uma melhora sistemática nas condições de vida da população. A nação permanece uma das mais desiguais do planeta, com uma taxa de pobreza

nacional não desprezível e com taxas de desemprego e de trabalho informal superiores à média latino-americana.

Em meio à polarização política e após as derrotas no referendo constitucional de setembro de 2022 e na formação do Conselho Constitucional em maio de 2023, Gabriel Borić tem promovido alterações nos ministérios e amenizado o tom progressista para não comprometer as negociações com as forças políticas de centro, o que, indubitavelmente, apresenta implicações em sua inserção internacional. Nos próximos meses, a projeção da política externa chilena deve ser marcada pelo pragmatismo, seja em sua vizinhança no Pacífico, com novos acordos comerciais, seja em sua vizinhança latino-americana, com mais autonomia e ponderação perante as lideranças da esquerda regional.

III. Colômbia

a) Governo Santos (2010-2018)

Juan Manuel Santos (Partido Social da Unidade Nacional) venceu as eleições de 2010 com 69% dos votos. A campanha de Santos foi baseada na continuidade do governo anterior (Uribe, do Centro Democrático) em questões securitárias e de abertura de mercado, mas o novo presidente rompeu com o seu antecessor ainda no primeiro mandato.

O maior marco de seu governo foi a elaboração de um pacto de paz com as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC), principal grupo guerrilheiro no país no contexto de um longo conflito armado interno (dura mais de 60 anos), responsável pelo maior número de deslocamentos internos no mundo até hoje. As negociações se estenderam de 2012 a 2016 e foram apoiadas pelos garantidores Noruega, Cuba, Venezuela e Chile[2395]. O processo de paz foi negociado em 50 rodadas e tratou de cinco temas: desenvolvimento rural e reforma agrícola; participação política das FARC; fim do conflito, com desmobilização, desarmamento e reintegração; política de drogas; e justiça às vítimas. Em fevereiro de 2015, apesar dos posicionamentos dúbios do governo estadunidense, Obama apoiou abertamente as negociações de paz. Em outubro de 2016, o acordo de paz foi levado à votação em um plebiscito nacional, sendo rejeitado pela sociedade colombiana. Em novembro de 2016, a administração Santos e as FARC modificaram o acordo, que foi então levado diretamente ao Congresso – sem plebiscito –, sendo ratificado em pouco tempo. Em dezembro de 2016, Santos recebeu o prêmio Nobel de Paz, o que evidenciou o apoio internacional ao pacto.

O acordo de paz previa o fim das fumigações sobre os plantios de coca, bastante criticadas por seus aspectos sociais e ambientais. Destacou também a necessidade de cooperação com as comunidades, visando à substituição dos plantios, ao mesmo tempo que buscava evitar uma abordagem fundamentada pelo uso da força, concebida como pouco eficiente. Contudo, de acordo com dados do governo dos Estados Unidos (EUA) e das Nações Unidas (ONU), a quantidade e a área plantada de folha de coca aumentaram logo após a implementação do processo de paz, o que veio a suscitar pressões, em Washington, pela retomada de estratégias mais agressivas de combate aos cultivos da folha de coca. Além do interesse geopolítico dos EUA no país, o país norte-americano é o maior consumidor de cocaína, o que enceta discussões acerca da chamada guerra mundial às drogas, bem como das responsabilidades de países produtores e consumidores.

O acordo de paz de 2016 com as FARC reconheceu esse grupo como partido político, sendo o desarmamento um dos compromissos desse pacto. Porém, dissidentes das FARC mantiveram-se na luta armada, assim como o Exército de Libertação Nacional (ELN).

Em 2014, durante as negociações de paz, ocorreram eleições presidenciais, nas quais Santos e Óscar Iván Zuluaga (uribista do Centro Democrático) disputaram a presidência. Santos foi reeleito com 50,94% dos votos (contra 45% de Zuluaga), e Uribe elegeu-se como senador. Isso alterou a composição dos apoiadores de Santos no Congresso, dificultando a formação de uma maioria. A oposição (Centro Democrático) ganhou assentos no Senado e na Câmara de Representantes.

Outros resultados obtidos na administração Santos foram: o acordo de livre comércio com os EUA (2012), que é o maior parceiro comercial da Colômbia; o plano de ação de direitos trabalhistas (2011), decorrente das exigências estadunidenses para o acordo comercial; a edição da

---

[2395] As negociações iniciaram-se na Noruega e terminaram em Cuba.

Lei de Vítimas e Restituição de Terras (2011), que visa reparar e devolver terras às vítimas dos conflitos; reforma eleitoral (2015)[2396]; e o programa Paz Colômbia, de iniciativa conjunta com o governo Obama (2016), que substituiu o Plano Colômbia (1999)[2397] de Bill Clinton e Andrés Pastrana (1999-2015). A ineficiência da guerra às drogas foi debatida na VI Cúpula das Américas, realizada em Cartagena das Índias, no ano de 2012.

b) Governo Duque (2018-2022)

Em 2018, a disputa presidencial deu-se entre Iván Duque (54%), candidato de direita (Centro Democrático) apoiado por Uribe, e Gustavo Petro (42%), candidato de esquerda (Colômbia Humana). Já no primeiro ano de governo, Duque perdeu o apoio da maioria no Congresso. Os objetivos da política externa deste governo eram aumentar a legalidade, o empreendedorismo e a justiça por meio da paz, do combate às drogas e do combate à corrupção. Na prática, defendia uma linha mais radical que a de Santos para a consecução da paz, mais próxima daquela defendida pelo ex-presidente Uribe.

Questões humanitárias tomaram espaço neste governo, em grande parte por causa do alto fluxo migratório em 2018, quando o país recebeu cerca de um milhão de venezuelanos, pressionando as finanças do país. Duque acusou Maduro de estabelecer uma ditadura na Venezuela, com rompimento das relações diplomáticas em 2019. O fluxo de migrantes e de refugiados continuou em 2020, apesar de ter havido casos de migração reversa por causa da pandemia. De acordo com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), a Colômbia é o segundo país que mais recebe pessoas deslocadas (1,8 milhão em 2021), sendo a maior parte deslocados venezuelanos. Em 2021, criou-se um programa inovador de acolhimento a essas pessoas que entraram no país até janeiro de 2021, fornecendo *status* de proteção temporária por dez anos. Além dessa crise humanitária, a Colômbia sofre com alto número de pessoas deslocadas internamente: segundo o Registro Nacional de Vítimas da Colômbia, o número total de pessoas reconhecidas como vítimas de deslocamento é de mais de 8,2 milhões[2398], resultado de mais de 50 anos de conflito interno. Dessas pessoas, aproximadamente 6,8 milhões têm direito às reparações previstas no Acordo de Paz de 2016.

[2396] A reforma eleitoral proibiu a eleição à presidência de pessoa que tiver exercido o cargo de “vice-presidente, ministro, magistrado, procurador-geral, defensor do povo, controlador-geral, promotor-geral, registrador nacional, comandantes de força pública, governador ou prefeito” um ano antes das eleições presidenciais, o que obriga todos esses funcionários a renunciar para poder candidatar-se ao cargo. A reforma também estabeleceu que o candidato à presidência e vice-presidência que obtiver a segunda maior votação ganha automaticamente um assento no Senado. A reforma entrou em vigor nas eleições presidenciais de 2018. A emenda constitucional mantém o mandato dos governantes em quatro anos sem a possibilidade de voltar a concorrer, e retoma a velha tradição colombiana de alternância no poder.

[2397] O Plano Colômbia foi uma iniciativa estadunidense de ajuda militar e diplomática à Colômbia para combater os cartéis de drogas e os grupos insurgentes de esquerda. Há críticas ao plano de que ele teria tomando dimensões fortemente repressivas, com violações de direitos humanos. Já o novo programa, Paz Colômbia, de 2016, visa fornecer ajuda ao país após a implementação do Acordo de Paz.

[2398] Isso inclui o número de deslocados internos que estão sujeitos a atenção ou reparação (Lei 1.448), no montante de 6,8 milhões de pessoas. As vítimas de deslocamento que já faleceram, ou deslocados internos que foram vítimas de homicídio ou desaparecimento forçado, e outras vítimas que, por diversas razões, não podem acessar efetivamente essas medidas, são identificados como não passíveis de atenção ou reparação. O número é constantemente atualizado, considerando que, por definição legal, as vítimas têm até dois anos para declaração e ser incluído no sistema de registro. (*UNHCR Global Trends 2021*)

O acordo de paz estabeleceu a criação de uma justiça de transição (*Jurisdicción Especial para la Paz*, JEP) para punir crimes cometidos durante os conflitos; porém, há críticas sobre ter havido sucateamento da JEP no governo Duque.

O período Trump na Casa Branca, que, em grande parte, coincide com o de Duque, notabiliza-se pela prioridade à repressão aos narcóticos (com ampla utilização do termo “narcoterrorismo”), em detrimento da cooperação para a construção da paz. A retórica de Trump foi ofensiva em relação a Bogotá. O ex-presidente chegou a propor a retirada da Colômbia da lista de parceiros comprometidos com os esforços de combate à produção de narcóticos, uma medida que normalmente é tomada contra inimigos geopolíticos de Washington, o que está longe de ser o caso da Colômbia.

Duque aderiu à estratégia de Trump de máxima pressão sobre o governo de Caracas. Entretanto, a ruptura de relações diplomáticas e o aumento das desconfianças em termos securitários na fronteira culminaram no esvaziamento da cooperação contra o narcotráfico entre os dois países, bem como contra outros aspectos da violência dentro do conflito colombiano. Além da ação guerrilheira tradicional, focos de grupos paramilitares avançam na região entre os dois países, como é o caso do grupo “*los Rastrojos*”, também envolvido em polêmicas com figuras políticas, como no caso em que forneceu apoio logístico, em 2019, ao autoproclamado presidente venezuelano Juan Guaidó, quando este precisou sair do país para coordenar uma tentativa malograda de criar um corredor de ajuda humanitária através do estado Táchira. O maior grupo paramilitar do país é o chamado Clã do Golfo, largamente envolvido com o tráfico de drogas.

A partir de 2019, manifestações de massa, com presença predominante de jovens de bairros pobres das grandes cidades colombianas, aumentaram o clima de oposição ao governo de Ivan Duque. Em que pese a estabilidade apresentada pelos dados econômicos apontados pelo governo, a precarização das condições de vida das classes populares viria a encerrar o período de seu grupo político à frente da Casa de Nariño. Com a pandemia, o país adotou medidas de isolamento por cinco meses, com as ações do governo e a agenda parlamentar voltadas ao enfrentamento da crise sanitária. Ao longo do ano, os impactos econômicos e sociais, a despeito das tentativas do governo em implementar programas emergenciais, foram grandes, com o aumento da taxa da pobreza, que chegou a 42,5% da população no fim de 2020. Entre agosto e outubro de 2020, o ex-presidente Álvaro Uribe cumpriu pena de prisão domiciliar, acusado de fraude processual e suborno. A crise social, agravada pela pandemia, levaria a novo ciclo de protestos em abril de 2021, após proposta de reforma tributária que aumentava a incidência de impostos sobre a classe média colombiana, o que desencadeou insurgências contra a desigualdade econômica e social, a corrupção e o crime, a morosa implementação do Acordo de Paz, a brutalidade policial (tendo a Comissão Interamericana de Direitos Humanos – CIDH – denunciado o uso excessivo da força do aparato estatal contra os protestantes), entre outras. Em janeiro de 2023, o presidente Gustavo Petro anunciou que o governo colombiano se comprometeu, perante a CIDH, a reparar as vítimas da violenta repressão aos protestos de 2020 e 2021.

As questões de direitos humanos continuam tendo dramática relevância na Colômbia. São milhares de execuções extrajudiciais, entre outros crimes, atribuídas a paramilitares e mesmo por forças de segurança. Dezenas de ex-membros das FARC foram assassinados, desde a entrada em vigor do Acordo de Paz de 2016. Contam-se às centenas os números de líderes sociais assassinados, e há o receio de que a radicalização da imposição da força ou a intransigência do Estado produzam o recrudescimento do conflito. Em pouco mais de cinquenta anos de conflito, morreram cerca de 260 mil pessoas. Entretanto, a taxa de homicídios no país, durante o governo Duque, foi a mais baixa desde 1975.

Com a crise, a popularidade de Duque caiu de forma substancial, com sua reprovação chegando a quase 70% em maio de 2022. A opinião pública colombiana passou a defender mudanças, o que teria reflexos nos resultados eleitorais desse ano, muito favoráveis aos setores políticos da esquerda nacional.

O segundo turno colombiano no pleito presidencial de 2022 colocou frente a frente dois candidatos que reforçaram o sinal de desejo de mudança por parte da população. Hernández iniciou o período como favorito, mas Petro recuperou-se e, em votação relativamente próxima, saiu como vencedor, com 50,4% dos votos, contra 47,3% de Hernández, que reconheceu a derrota de forma imediata.

c) Governo Petro (2022-presente)

Em 19 de junho de 2022, a Colômbia elegeu seu primeiro presidente de esquerda da história, Gustavo Petro (Colômbia Humana), e sua primeira vice-presidente negra, Francia Márquez[2399] (Pacto Histórico pela Colômbia). Político de carreira e associado ao braço político do grupo guerrilheiro do M-19, Petro venceu as eleições presidenciais (50,4%) em uma disputa acirrada contra Rodolfo Hernández (47,3%), empresário "*anti-establishment*", em contexto de polarização da sociedade colombiana. Márquez, por sua vez, é uma ativista ambiental e defensora de minorias étnicas e rurais. Análises políticas já antecipavam que a coalizão do Pacto Histórico enfrentaria dificuldades em estabelecer uma maioria no Congresso[2400]. O Legislativo e o Judiciário parecem frear políticas "*anti-establishment*" da administração Petro.

Os principais objetivos deste governo são: apoio a instituições relacionadas aos processos de paz e de reconciliação; inclusão social; reforma agrária; combate à pobreza; segurança alimentar; educação superior gratuita; atualização de acordos de livre comércio; taxação de grandes fortunas; direitos reprodutivos; legalização de drogas; tratativas de paz com as guerrilhas; normalização das relações com a Venezuela; criação de fundo internacional para proteger a Amazônia colombiana[2401]; transição energética; estabelecimento de um "Grande Acordo Nacional" para evitar respostas negativas do mercado[2402]; e "Política do Amor" para a humanização das cidades.

Em 7 de agosto de 2022, ocorreu a posse dos eleitos. Petro assumiu com uma base parlamentar fortalecida em relação à legislatura anterior, após a evolução da coalizão de esquerda nas eleições legislativas; ainda assim, a esquerda continuou minoritária, apesar de ter a maior bancada no Senado e a segunda maior na Câmara.

Quatro dias antes da posse, em 3 de agosto, o Estado-Maior Central (EMC) – frente mais poderosa dos dissidentes das FARC, que conta com dois mil membros – propôs a Petro um cessar-fogo bilateral para encontrar uma solução política ao conflito. O ELN e o Clã do Golfo também manifestaram interesse. Petro disse querer acordar uma "paz total" com todos os grupos armados da Colômbia.

[2399] Eles ganharam amplamente na capital, Bogotá, onde Petro já foi prefeito (2012-2015), e nas cidades litorâneas.

[2400] O Partido Verde e o Partido Liberal são fundamentais para o estabelecimento da maioria congressual.

[2401] Afirmações de Petro à comunidade internacional: "trocar a dívida externa por gastos internos para salvar e recuperar nossas florestas"; "reduzam a dívida externa e gastaremos o excedente salvando vidas humanas".

[2402] Devido a seu histórico de guerrilheiro e suas posições políticas, há desconfiança do mercado em relação a Petro, especialmente quanto à separação de Poderes, a eventuais desapropriações e a medidas protecionistas. Para contornar esse problema, em 2021 Petro afirmou que a Colômbia precisava de "democracia e paz", e não de socialismo.

Em relação aos direitos humanos, já no início do governo, em 24 de agosto de 2022, Petro anunciou a saída da Colômbia da Declaração do Consenso de Genebra[2403], sob a justificativa de que os direitos de meninas e mulheres devem ser respeitados. Em fevereiro de 2022, a Corte Constitucional colombiana já tinha declarado a constitucionalidade da interrupção voluntária da gravidez até a 24ª semana de gestação; porém, em maio de 2022, no final de seu governo, Duque aderiu ao Consenso de Genebra, indo contra o entendimento da Corte.

Nos primeiros cem dias de mandato, completos em novembro de 2022, Petro contabilizou êxitos significativos no seu tripé de reformas prioritárias: mudança social, normalização de relações com a Venezuela e "paz total". Conseguiu convencer a oposição no Congresso da necessidade de sua reforma tributária, com a qual pretende arrecadar cerca de US$ 4 bilhões, em tempo expresso. A aprovação legislativa deste projeto foi realizada ainda em novembro e é considerada fundamental para financiar os programas sociais prometidos.

A "normalização gradual" das relações com a Venezuela, após anos de diferenças irreconciliáveis, tem sido um dos principais focos da ativa diplomacia colombiana. Em agosto de 2022, as relações com a Venezuela, rompidas em 2019, foram reestabelecidas, ainda que, no mesmo mês, Petro tenha manifestado apoio às pessoas que buscam asilo político e refúgio em seu país, tendo negado a extradição de 23 pessoas à Venezuela. No final de 2022, os respectivos embaixadores assumiram seus cargos e foi reaberta a extensa e porosa fronteira de mais de 2.200 km. O trânsito de cargas pelas pontes binacionais foi lentamente restabelecido, e há uma incipiente reconexão aérea entre Bogotá e Caracas. Petro e Maduro já realizaram seu esperado primeiro encontro na capital venezuelana, no dia 1º de novembro de 2022. Na agenda de trabalho, foram discutidos temas como o comércio na fronteira e o retorno da Venezuela ao sistema de direito humanos interamericano e à Comunidade Andina de Nações (CAN). Em 16 de fevereiro de 2023, Petro e Maduro encontram-se na fronteira dos dois países e anunciaram a retomada do acordo comercial de 2011, em vigor desde 2012, mas congelado desde 2019. O acordo de alcance parcial de 2011, assinado no contexto da retirada da Venezuela da CAN, estabelecia preferências tarifárias e critérios para o comercio bilateral, que chegara a US$ 7,2 bilhões anuais, em 2008. Em 2022, com o reestabelecimento do trânsito de cargas entre os dois países, o comércio atingiu US$ 1,2 bilhão após ter chegado a US$ 400 milhões por ano, devido a ruptura entre os vizinhos. O novo acordo assinado no encontro bilateral, na forma de protocolo adicional ao anterior, lança as bases, segundo Nicolás Maduro, de uma "Zona Econômica Especial" entre Venezuela e Colômbia. O Acordo de 2023 prevê o estabelecimento de procedimentos para fixar tarifas, normas sanitárias; o estabelecimento de um mecanismo de solução de controvérsias; e propostas para aumentar o fluxo de comércio de bens e de serviços. Em abril de 2023, a Colômbia organizou conferência internacional sobre a Venezuela, que contou com representantes do governo e da oposição venezuelanos e de representantes de cerca de vinte parceiros, como o Brasil (Celso Amorim), os EUA e a União Europeia (UE), e resultou em declaração sobre necessidade de estabelecer um cronograma para eleições livres e um levantamento progressivo das sanções contra a Venezuela.

Na vertente negociadora de seu projeto de "paz total", Petro também busca entendimento tanto com o ELN quanto com os dissidentes das FARC e outros grupos do crime organizado. Petro conseguiu reavivar o diálogo com os guerrilheiros do ELN preparando o terreno para negociar acordos concretos. No marco de sua estratégia de segurança, Petro pediu a Maduro que atuasse como "garante" nas negociações de paz com os guerrilheiros do ELN; nas negociações anteriores

---

[2403] Iniciativa conservadora, com forte atuação antiaborto, lançada em outubro de 2020 e copatrocinada, entre outros, por Brasil, Egito, EUA (que, com a posse de Biden, se retirou da declaração em janeiro de 2021), Hungria, Indonésia e Uganda.

com as FARC, a voz do governo venezuelano teve peso decisivo. Segundo uma pesquisa de 2022, o projeto de "paz total", com o qual o presidente pretende desmantelar os grupos armados, é a proposta governamental mais popular (51,2%). Em novembro, a Colômbia decidiu enviar 400 soldados para combater o narcotráfico na fronteira com Peru, Brasil e Equador, face ao aumento de homicídios e deslocações internas de população nos últimos meses. Também em novembro, o governo colombiano e o ELN concordaram em convidar Brasil, Chile e México como países garantes de seu processo de diálogo de paz, juntando- se aos também garantes Cuba, Noruega e Venezuela. As partes também disseram que convidariam Alemanha, Suécia, Suíça e Espanha para acompanhar o processo e que fariam esforços diplomáticos com o governo dos EUA para nomear um enviado especial para a Mesa de Diálogos de Paz.

Em dezembro de 2022, foi acordado que o México sediaria a segunda rodada de negociações entre o governo colombiano e o ELN. O primeiro ciclo de negociações entre o governo colombiano e o ELN foi realizado durante 21 dias, entre novembro e dezembro de 2022, em Caracas. Também em dezembro, foi anunciado cessar-fogo entre o governo e cinco dos principais grupos armados do país, incluindo ELN e dissidentes das FARC. Dias depois, entretanto, não tendo o ELN renunciado à continuidade da luta armada, o cessar-fogo com esse grupo foi suspenso. O segundo ciclo de reuniões ocorreu entre 13 de fevereiro e 10 de março de 2023, na Cidade do México, e o Brasil indicou a embaixadora Glivânia Maria de Oliveira para chefiar a delegação brasileira na Mesa de Diálogos de Paz. Resultado desse ciclo, o Acordo do México definiu uma nova agenda das negociações de paz.

O terceiro ciclo de negociações com o ELN ocorreu, em Havana, entre o fim de abril e o início de junho de 2023. Como resultado, houve acordo de cessar-fogo bilateral, nacional e temporário (CFBNT) e acordo de participação da sociedade na construção da paz. No mês seguinte, novamente em Havana, houve a adoção e assinatura de nove protocolos que estabelecem as condições para o cumprimento, implementação, monitoramento e verificação do Acordo de Cessar-Fogo Bilateral, Nacional e Temporário entre o governo da República da Colômbia e o ELN, que entrou em vigor pleno no dia 3 de agosto, com duração inicial de 180 dias, e está sendo acompanhado por Mecanismo de Monitoramento e Verificação (VMM, na sigla em inglês). Houve, ainda, a adoção do Regulamento Operativo e do Plano de Trabalho do Comitê Nacional da Participação, cujo ato inaugural também foi realizado em 3 de agosto, em Bogotá. No início de agosto, o CSNU expandiu o mandato da Missão de Verificação da ONU, no país, estabelecida em 2017 no contexto dos acordos de paz com as FARC, para também monitorar a implementação do acordo entre governo e ELN. Entre meados de agosto e o início de setembro, realizou-se o quarto ciclo de negociações, em Caracas. O quinto ciclo, por sua vez, ocorreu entre o fim de novembro e meados de dezembro, no México e culminou com a assinatura de seis acordos. Entre os novos avanços, destacam-se a disposição das partes em criar condições para a prorrogação do CFBNT, o seguimento das atividades de participação da sociedade na construção da paz e a conformação de zonas para coordenação de ações humanitárias. O próximo ciclo, a ser realizado a partir do fim de janeiro de 2024, ocorrerá em Cuba.

Em 15 de fevereiro de 2023, o governo Petro propôs ao legislativo a *lei de sometimiento*, pela qual os criminosos, em troca da redução de suas penas, colaborariam com o governo no combate ao crime organizados e ao narcotráfico. Os acusados teriam dez anos para que se entreguem. Eles deverão reconhecer sua responsabilidade, revelar a verdade às vítimas e oferecer-lhes reparação. Terão ainda de cooperar com as autoridades, revelando informações sobre o funcionamento das organizações e sobre seus membros, além de liberar reféns sequestrados. Os

acusados teriam a garantia de serem julgados pela justiça comum e de que os tratados de extradição não seriam modificados. A oposição critica o projeto, acusando-o de patrocinar a impunidade.

Em março de 2023, o governo Petro anunciou o início de negociações de paz com o EMC, a maior dissidência das FARC. No mesmo mês, suspendeu o cessar-fogo bilateral com o Clã do Golfo, após alegações de ataque do grupo contra forças policiais. Em maio, após atentados contra populações indígenas perpetrados pelo EMC, o governo Petro suspendeu o cessar-fogo com esse grupo em algumas províncias, que foi retomado, em 8 de outubro, por um período de três meses, em paralelo com o anúncio de retomada da mesa de diálogo. Ainda em meados de setembro, o EMC havia decretado unilateralmente a cessação das ações ofensivas no país. O cessar-fogo com o EMC foi prorrogado por seis meses em meados de janeiro de 2024.

Em abril de 2023, em razão das dificuldades legislativas em aprovar as reformas propostas, em especial na área de saúde, Petro desfez a coalizão com partidos liberais e modificou profundamente seu gabinete. Em agosto de 2023, o filho mais velho de Petro, Nicolás, foi preso, acusado de lavagem de dinheiro e enriquecimento ilícito. Nicolás teria revelado, ainda, que um homem condenado por narcotráfico deu dinheiro para a campanha presidencial de seu pai.

Em termos de política externa, os governos anteriores da Colômbia haviam buscado aprofundar suas relações com a Ásia, o que resultou no fortalecimento das relações bilaterais com a Coreia do Sul, o Japão e a China. Com relação a esta última, trata-se atualmente da segunda maior parceira comercial da Colômbia, atrás apenas dos EUA. No ano 2000, a China ocupava a modesta 37ª posição. O país é a quarta maior economia da América Latina, além de ser o maior recebedor de financiamento estadunidense na região. Além disso, os governos da Colômbia também vêm indicando como fatores que expandem a produção de coca no país o poder de compra do dólar, e a ação de traficantes brasileiros e mexicanos, que buscam expandir suas ações na Colômbia.

A política externa colombiana sob Petro, tendo como referência seu programa de governo, atrela a atuação do país a objetivos como a redução da pobreza e o combate à mudança do clima, com ênfase na cooperação com vizinhos para a preservação amazônica e potencial para aproximação com o Brasil e os vizinhos sul-americanos em temas ambientais. À margem da cúpula sul-americana em Brasília, em maio de 2023, Petro anunciou que a Colômbia retornará para a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL).

Em outubro de 2022, o secretário de Estado dos EUA Antony Blinken realizou visita oficial à Colômbia, onde se reuniu com Petro para discutir temas como política antidrogas e migrações. Petro defendeu uma perspectiva mais flexível quanto ao problema das drogas, com maior ênfase na reforma agrária, para oferecer alternativas econômicas aos agricultores, do que na criminalização da produção. Blinken parabenizou Petro pelo seu compromisso com a plena implementação do Acordo de Paz de 2016 e pela acolhida humanitária de mais de 2,4 milhões de venezuelanos, afirmando que a concessão de *status* de proteção temporária por dez anos a esses migrantes é um modelo de política migratória para o mundo. Em abril de 2023, Colômbia, EUA e Panamá anunciaram acordo trilateral para tentar frear o aumento de migração ao território norte-americano por meio da selva de Darién (Panamá). Mais de cem mil pessoas já haviam cruzado a região nos primeiros meses do ano.

No mesmo mês, Petro viajou a Washington, onde, além de participar do Fórum Permanente da ONU sobre Assuntos Indígenas e do Conselho Permanente da Organização dos Estados Americanos (OEA), se reuniu com o presidente Biden, quando trataram de migrações, políticas sobre drogas, mudança do clima, transição energética e Venezuela. O presidente colombiano elogiou o anúncio estadunidense de recursos para o Fundo Amazônia e propôs a possibilidade de

trocar dívida pública por ações climáticas em todo o mundo, a partir dos direitos especiais de giro do Fundo Monetário Internacional (FMI). Biden disse a Petro que Colômbia é a "chave do Hemisfério", uma "pedra angular" na América Latina.

No início de 2023, a vice-presidenta da Colômbia, Francia Márquez, assumiu o Ministério de Igualdade e Equidade, criado pelo governo de Gustavo Petro e aprovado, em dezembro de 2022, pelo Legislativo do país. A mesma Francia Márquez denunciou, em janeiro de 2023, um plano de atentado contra sua vida. O artefato explosivo foi encontrado no local onde reside e desativado por sua equipe de segurança. Em maio, Francia Márquez realizou visita ao continente africano, tendo passado por África do Sul, Etiópia e Quênia, como parte da Estratégia África 2022-2026 do governo colombiano, que estabeleceu como objetivo priorizar o relacionamento com a África, inclusive atividades de cooperação Sul-Sul. Em julho, recebeu sua homóloga brasileira, a ministra Anielle Franco, na comemoração do Dia da Mulher Negra Latino-Americana e Caribenha, quando os dois governos assinaram memorando de entendimento sobre iniciativas de cooperação para a promoção da igualdade racial.

Em julho, a Colômbia venceu, na Corte Internacional de Justiça (CIJ), caso contra a Nicarágua, que deseja ampliar sua plataforma continental para além da fronteira marítima entre os dois países, definida pela própria corte em caso anterior. Após o resultado, o governo Petro indicou que buscaria concertar-se com Manágua, após anos de disputas lindeiras levadas à máxima instância judicial do sistema das Nações Unidas.

Em setembro, mesmo mês em que a Colômbia sediou conferência latino-americana e caribenha sobre drogas, que contou com a participação do presidente mexicano López Obrador, o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime divulgou que o cultivo de cocaína na Colômbia atingiu nível recorde de 2022, de 230 mil hectares, um incremento de 13% com relação a 2021.

Em outubro, após o início do conflito entre Israel e o Hamas, o presidente Petro comparou o cerco israelense de Gaza a ações nazistas. Israel, em represália, anunciou a suspensão de suas exportações militares para a Colômbia, e Petro ameaçou cortar as relações entre os países, além de anunciar que abriria uma embaixada em Ramalá e chamar seu embaixador em Israel para consultas. No mesmo mês, Petro visitou a China, e as relações entre os dois países foram elevadas ao patamar de parceria estratégica.

Em dezembro, a Colômbia teve atuação de destaque na 28ª Conferência das Partes (COP28, na sigla em inglês), no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês), tendo passado a integrar a iniciativa intitulada "Tratado de Não Proliferação de Combustíveis Fósseis" (TNPCF), que é composta majoritariamente por ilhas do Pacífico. O país também foi anunciado como sede da próxima COP da Convenção das Nações Unidas sobre Diversidade Biológica (CDB).

IV. Equador

a) O Equador desde a redemocratização

Em 1976, durante os governos da ditadura militar equatoriana, instaurada para evitar uma transição do país ao comunismo, é iniciado o processo de retorno à democracia, após pressões internas e externas. Tal fenômeno ocorre a despeito do crescimento econômico vertiginoso da década, decorrente das receitas do petróleo e da integração do país ao Pacto Andino, em 1969. Em 1978, o país, após referendo, aprova uma nova constituição democrática. Em 1979, após 17 anos de ditadura militar, o primeiro presidente democraticamente eleito assume o poder, inaugurando duas décadas de dificuldades econômicas, com baixo crescimento crônico, em virtude do aumento dos juros internacionais, do efeito dos problemas climáticos sobre a produção agrícola, da eventual redução do preço do petróleo, da corrupção generalizada e, finalmente, da crise bancária dos países emergentes, em 1998 e 1999, que leva à completa dolarização da economia, política mantida até a atualidade. Houve, ainda, frequente alternância de poder entre grupos políticos distintos, sem mudanças estruturais significativas.

Em 1995, devido aos desentendimentos quanto às fronteiras previstas no Protocolo de Paz, Amizade e Limites do Rio de Janeiro, celebrado em 1942, para definir as lindes entre o Peru e o Equador, e aos posteriores incidentes fronteiriços, é deflagrada a Guerra do Cenepa. Trata-se de um conflito localizado, que dura pouco mais de um mês, culminando, em 1998, na Ata de Brasília, documento que, após intensos esforços de mediação internacional, especialmente por parte do governo brasileiro, encerra um dos mais antigos conflitos territoriais do continente. Em 1999, a fronteira foi formalmente demarcada, e a missão militar de observação que havia sido deslocada para a região foi encerrada.

Em 2000, após protestos de grupos indígenas, há uma tentativa de golpe de Estado, a qual culmina na renúncia do presidente Jamil Mahuad e na ascensão do vice-presidente Gustavo Noboa ao poder, que implementa uma política de apaziguamento, além de políticas econômicas restritivas, com apoio do Fundo Monetário Internacional (FMI). Em 2002, o coronel reformado Lucio Gutiérrez, parte da tentativa de golpe anterior, ganha as eleições, embora sem governabilidade legislativa. Ele adotou política doméstica clientelista e política externa próxima aos Estados Unidos (EUA), com apoio ao "Plano Colômbia". Em 2005, com o recrudescimento da oposição, Gutiérrez foi destituído pelo Congresso, sendo substituído pelo vice-presidente Alfredo Palacio, que executou um governo frágil, com algumas reformas nacionalizantes em hidrocarbonetos.

Economicamente, o país possui um produto interno bruto (PIB) de aproximadamente US$ 116 bilhões, segundo o Banco Mundial, resultando em um índice *per capita* de aproximadamente US$ 6 mil, menor que o brasileiro. A economia está principalmente ancorada em serviços (60%), com participação significativa da indústria (33%). Embora com participação pequena, as atividades agrícolas equatorianas tornam o país um dos maiores produtores de banana, coco e óleo de palma. O país tem como principais produtos de exportação o petróleo bruto e camarões, além de bananas. A atividade mineradora também é relevante, mas gera diversos conflitos com povos indígenas, geralmente contrários à exploração.

b) O Equador de Rafael Correa e Lenin Moreno

Em 2006, Rafael Correa, do Movimiento Alianza Patria Altiva y Soberana (PAIS), vence as eleições com promessas de combater o neoliberalismo e realizar reformas radicais, inclusive por meio da convocação de uma Assembleia Constituinte, uma de suas primeiras medidas. As eleições para tal assembleia deram ampla maioria para o grupo de Correa. Em 2008, a nova constituição foi aprovada, por meio de referendo, possibilitando a implementação das reformas de esquerda. Dado o cenário mundial de altos preços de *commodities*, o governo conseguiu sustentar o alto crescimento econômico, o aumento do Estado e a realização de reformas sociais. Correa manteve-se como presidente equatoriano por dez anos, vencendo três eleições consecutivas. Isso foi possível, incialmente, porque, segundo as disposições da nova Constituição, não seriam computados os mandatos anteriores para contagem de reeleições, sendo apenas uma permitida para cargos executivos[2404]. Seu legado é controverso, com redução da pobreza e da desigualdade, mas acusações de corrupção, de populismo e de aparelhamento estatal.

Em termos de política externa, Rafael Correa descrevia-se como "anti-imperialista", gerando atritos com os EUA. O governo equatoriano encerrou, em 2009, as operações de combate ao tráfico de drogas conduzidas em parceria com os EUA, que não tiveram o acordo de utilização de base militar em território equatoriano renovado. Em 2011, expulsou a embaixadora norte-americana. Em 2012, Correa garantiu asilo diplomático, na embaixada equatoriana em Londres, a Julian Assange, fundador do WikiLeaks. Em 2013, o Equador retirou-se de um acordo preferencial de comércio com os EUA, alegando que o país o utilizou como chantagem em relação ao pedido de asilo de Edward Snowden. Ao mesmo tempo, as relações com a China passaram a ter um papel mais relevante na política externa equatoriana, uma vez que o país asiático se tornou um mercado crescentemente importante para as exportações, além de uma grande fonte de investimentos, por meio de empréstimos com menor grau de condicionalidades que aqueles obtidos em outras fontes. Destaca-se, ainda, a implementação de uma política migratória progressista, decorrente do reconhecimento, pela nova Constituição, do direito a migrar, e a vedação a identificar qualquer ser humano como ilegal por sua condição migratória.

Sob Correa, o Equador esteve engajado nas principais iniciativas de integração regional. Em 2008, o país foi um dos fundadores da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), oferecendo a sua capital, Quito, como a sede da organização, construída em Mitad del Mundo, e, no ano seguinte, passou a integrar a Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (ALBA). No geral, as relações com o entorno regional foram muito positivas, especialmente com governos de esquerda. Em 2008, com a realização de uma operação contra guerrilhas por parte da Colômbia em território equatoriano, as relações com esse país abalaram-se: enquanto Equador e Venezuela denunciavam as violações à soberania equatoriana, a Colômbia acusava os dois países de apoio às Forças Armadas Revolucionários Colombianas (FARC). No mesmo ano, Correa expulsou o embaixador colombiano em Quito e rompeu as relações diplomáticas com a Colômbia, restabelecidas apenas no ano seguinte. Uma semana após o incidente, a questão foi abordada em reunião do Grupo do Rio, na República Dominicana. A UNASUL, à época, encontrava-se em

[2404] Durante o terceiro mandato de Rafael Correa, em 2015, foi aprovada emenda que permitia a "reeleição indefinida", sem limites de mandatos. No entanto, tal prerrogativa, por entrar em vigor apenas depois das eleições de 2017, não poderia ser utilizada pelo então presidente, que apoiou Lenín Moreno. Em 2016, houve um movimento para um referendo que permitisse a Correa disputar sua terceira reeleição, que perdeu força após declarações do próprio presidente de que não o faria. A "reeleição indefinida" jamais foi utilizada e foi banida em 2018, no governo Moreno.

processo de consolidação, mas, por convocação do presidente boliviano, Evo Morales, os chanceleres dos países-membros reuniram-se às margens do encontro em Santo Domingo.

A partir de 2014, com baixa significativa e duradoura dos preços das *commodities*, a economia equatoriana passa a crescer menos e a acumular dívidas. Em 2017, Correa, por não ter o direito de disputar a terceira reeleição, apoia a candidatura de seu antigo vice[2405], Lenín Moreno, também do PAIS, que, contudo, se distancia das políticas do antecessor logo após a eleição. Em 2018, foi realizado referendo que restringe a reeleição para o mesmo cargo executivo a apenas um mandato, mesmo que não sucessivo, o que barrou a possibilidade de eventual retorno de Correa ao poder no futuro.

Dada a trajetória econômica insustentável dos anos precedentes, Moreno viu-se forçado a adotar políticas de austeridade. Em 2019, o governo do Equador precisou recorrer à ajuda financeira do FMI e a implementar reformas impopulares, para poder tentar impulsionar a recuperação econômica do país. Protestos violentos, com forte participação de movimentos indígenas e com apoio do ex-presidente Correa, irromperam após o presidente Moreno anunciar o fim de um subsídio aos combustíveis para cumprir as metas impostas pelo acordo de liquidez. O fim do benefício, que existia há 40 anos, provocou aumento de até 123% nos preços. Em resposta à agitação social, o governo decretou "estado de exceção" e mudou temporariamente sua sede da capital Quito para Guayaquil. A crise deixou mortos, além de centenas de feridos e presos, e provocou desabastecimento em algumas regiões por conta dos bloqueios de estradas. Eventualmente, Moreno revogou a medida que cortava o subsídio e anunciou que faria ajustes no plano negociado com o FMI. Uma equipe do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH) foi ao Equador investigar alegações de violações de direitos humanos durante a repressão aos protestos. Além dos problemas econômicos e sociais, a pandemia de COVID-19 também apresentou um cenário desafiador para Moreno. O Equador foi palco de uma das maiores crises sanitárias à época, com quantidade altíssima de óbitos concentrada em curto período de tempo, gerando sobrecarga nos serviços públicos afetados pela situação.

Em política externa, Moreno também se afastou das políticas de seu predecessor. Em 2018, deixou a ALBA e, no ano seguinte, abandonou a UNASUL, requisitando a devolução do prédio onde funcionava esta organização. O Equador, ainda, rompeu relações diplomáticas com a Venezuela de Nicolás Maduro e passou a integrar o Fórum para o Progresso e Integração da América do Sul (PROSUL), embora não tenha participado formalmente do Grupo de Lima. Economicamente, buscou estreitar laços com a Aliança do Pacífico (AP), à qual deseja aceder. Em 2019, permitiu que a Scotland Yard prendesse Julian Assange, ainda asilado na embaixada do país em Londres, após coordenação com a diplomacia britânica. Ademais, a melhora das relações com os EUA, maior parceiro comercial e destino da imigração de equatorianos, era uma das prioridades de Moreno. Ainda em 2019, autorizou os EUA a operarem aviões militares nas ilhas Galápagos. Em 2020, com a visita do mandatário equatoriano a Washington, foi realizado o primeiro encontro entre os presidentes dos dois países em dezessete anos.

c) As eleições de 2021 e o governo Lasso

Em julho de 2020, o Conselho Eleitoral do Equador suspendeu o Partido Força de Compromisso Social (FCS), que apoia Rafael Correa. O ex-presidente alega ser alvo de perseguição política pelo governo Moreno. Em 2021, são realizadas eleições gerais, em que se enfrentaram Andrés Arauz, afiliado ao ex-presidente Rafael Correa, Yaku Pérez, da esquerda

[2405] Lenín Moreno foi vice de Rafael Correa somente em seus dois primeiros mandatos, de 2007 a 2013.

indígena oposta a Correa, e Guillermo Lasso, ex-banqueiro, alinhado à direita liberal e pleiteando o cargo pela terceira vez. Após um primeiro turno apertado, os equatorianos elegeram, com 52% dos votos, no segundo turno, Guillermo Lasso como o presidente do país. As eleições legislativas ocorreram em simultâneo, sendo eleitos os integrantes do Parlamento Andino e da Assembleia Nacional. A coalizão de Arauz, chamada União pela Esperança (UNES), obteve 48 cadeiras no Parlamento, seguida pela aliança Pachakutik-Minka por la Vida, que apoiou Pérez, com 27 cadeiras, pelo Partido Social Cristão (19), pela Esquerda Democrática (18) e, finalmente, pelo movimento Criando Oportunidades (CREO), de Lasso, com doze.

O quadro de instabilidade constante pelo qual passa o Equador se amplificou no mandato de Lasso. Há desafios de governabilidade em um cenário parlamentar de grande fragmentação – a base de Lasso não chega a 20% dos 137 parlamentares da Assembleia Nacional, a despeito de a popularidade do presidente ter chegado a índices bastante altos no marco do plano de vacinação exitoso contra a COVID-19. Entre as crises enfrentadas, é possível destacar algumas situações específicas, com impactos na governabilidade equatoriana. O primeiro caso veio em setembro de 2021, com o massacre na Penitenciária de Guayaquil, com 119 mortos, em grave crise carcerária e de segurança pública[2406]. Houve várias outras rebeliões penitenciárias que seguiram tal episódio[2407]. Ainda, a violência urbana registrou recordes de crescimento, atingindo o maior patamar desde a década de 1980, quando as estatísticas passaram a ser divulgadas. Quase ao mesmo tempo, vieram à tona denúncias de que Lasso se valera de paraísos fiscais, conforme dados revelados pela investigação *Pandora Papers*. Os dois episódios causaram grande declínio no apoio ao presidente equatoriano.

Em junho de 2022, eclodiu movimentação nacional contra o governo Lasso, reivindicando redução no preço dos combustíveis e o controle de preços de alimentos, entre outras medidas de urgência. Nos 18 dias da mobilização, com grande adesão de povos indígenas, rodovias e cidades foram bloqueadas, órgãos públicos e poços de petróleo foram ocupados, e enfrentamentos levaram a mortes, desaparecimentos e centenas de feridos. À época das manifestações, capitaneado pelo grupo parlamentar ligado a Rafael Correa, o primeiro processo de *impeachment* é iniciado, mas resulta inexitoso, embora por uma margem de meros oito votos. Durante seu governo, Lasso recorreu diversas vezes ao estado de exceção, decretado nas províncias mais afetadas por homicídios e atentados, além de ter autorizado flexibilização no porte de armas para civis.

Em outubro de 2022, Lasso propôs um referendo para aprovação de diversas emendas à Constituição, sendo uma delas rechaçada pela Suprema Corte. As propostas versavam sobre segurança, fortalecimento da democracia e meio ambiente. A proposta rechaçada pela Suprema Corte permitiria que o Exército trabalhasse em conjunto com a polícia no enfrentamento ao crime organizado e ao narcotráfico. A Suprema Corte equatoriana considerou que essa emenda teria de ser aprovada pelo Parlamento. Em dezembro de 2022, Lasso solicitou ao Congresso que fizesse essa mudança na Constituição nacional. Mais especificamente, o referendo tratou da possibilidade de extradição de nacionais por delitos relacionados ao narcotráfico e ao crime organizado transnacional, da redução do número de congressistas, da exigência de número mínimo de filiados para movimentos políticos, da autonomia do Ministério Público (*Fiscalía General del Estado*), da

[2406] Em março de 2022, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) afirmou que, no Equador, devido à ausência de controle efetivo por parte do Estado das prisões, estas são controladas pelos próprios delinquentes.

[2407] Em julho de 2023, o presidente Guilherme Lasso declarou estado de emergência nas penitenciárias por 60 dias, após a irrupção de confrontos generalizados que levaram à morte de dezenas de pessoas e à tomada de cerca de cem agentes penitenciários como reféns. Em agosto, dezenas de agentes penitenciários foram tomados reféns em seis prisões no país.

transferência da competência para indicar certas autoridades do Conselho de Participação Cidadã e Controle Social (CPCCS) para o Parlamento, da eleição dos membros do CPCCS pelo Parlamento em vez do voto popular direto, da criação de um subsistema de proteção hídrica no Sistema Nacional de Águas Protegidas e da garantia de compensação financeira a quem prestar serviços ambientais. As propostas do referendo buscavam centralizar os poderes do Estado, principalmente com o esvaziamento do CPCCS, que é uma esfera de controle das ações dos demais poderes. Uma vez que o referendo ganhou contornos plebiscitários, a inclusão das propostas ambientais, que contam com amplo consenso social e político, foi criticada como sendo uma maneira de o governo Lasso garantir votos favoráveis à proposta e criar uma imagem de que tem apoio popular.

O referendo constitucional foi realizado em 5 de fevereiro de 2023, juntamente com as eleições de prefeitos e governadores. Cerca de 45% dos eleitores participaram do processo, e o resultado foi uma dura derrota para Lasso. Todas as propostas, inclusive as que tratavam de meio ambiente, foram rechaçadas e o partido do ex-presidente Rafael Correa foi o grande vencedor das eleições, com a vitória de nove governadores. O partido de Lasso perdeu também nas principais municipalidades do país.

Em paralelo, em março de 2023, o Ministério Público equatoriano pediu a prisão domiciliar do ex-presidente Lenín Moreno, por suspeita de corrupção. Moreno e outros 36 réus são acusados de terem recebido suborno de quase US$ 76 milhões oriundos da construção da maior hidrelétrica do país, Coca-Codo Sinclair, que custou US$ 2,3 bilhões.

Ainda em março de 2023, uma comissão anticorrupção da Assembleia Nacional, órgão unicameral correspondente ao Congresso equatoriano, recomendou o julgamento político de Guillermo Lasso por suposta corrupção, dando início à segunda tentativa do Legislativo de remover Lasso da presidência. No final daquele mês, a Corte Constitucional aprovou a admissibilidade de pedido de *impeachment*, que foi iniciado pela Assembleia Nacional em maio. Debilitado parlamentarmente, Lasso recorreu, em 17 de maio, ao dispositivo constitucional conhecido como "morte cruzada", que lhe permite dissolver o Congresso, passar a governar por decretos e convocar eleições antecipadas para o Executivo e para o Legislativo, extinguindo o processo de *impeachment* em curso. Esse dispositivo, até então não utilizado por nenhum mandatário, havia sido instituído pela Constituição de 2008.

Em política externa, pode-se afirmar que Lasso não representou uma verdadeira ruptura política, mantendo uma linha pragmática, que também caracterizou o governo de seu antecessor.

Com os EUA, Lasso procurou estreitar as relações em temas econômicos e securitários. Em questões econômicas, destaca-se o início das negociações de um acordo comercial, em 2020. Quanto às questões de cooperação em segurança, o presidente equatoriano propôs, em 2022, durante a IX Cúpula das Américas, o "Plano Equador", iniciativa similar ao Plano Colômbia, de cooperação no combate a narcóticos. A ajuda externa[2408] é uma faceta muito relevante das relações do país com os EUA, estando, em parte vinculada ao combate a narcóticos. Em 2022, nos EUA, Lasso reuniu-se com Biden, após a aprovação, em Washington, do "Ato de Parceria com o Equador"[2409], com medidas para fortalecer a governança democrática, a cooperação em segurança e os laços econômicos e comerciais entre os dois países. A Agência dos EUA para o Desenvolvimento Internacional (USAID, na sigla em inglês) tem realizado generosas doações

[2408] Em 2024, no orçamento norte-americano, há a previsão de US$ 45,7 milhões em assistência externa bilateral para o Equador, sendo a maior parte, US$ 27 milhões, destinada à ajuda ao desenvolvimento, seguida por US$ 13,3 milhões ligados ao combate a narcóticos e ao fortalecimento do Estado de Direito.

[2409] Trata-se de legislação doméstica norte-americana, não de acordo internacional.

anuais para a contenção da pandemia e para a acolhida das centenas de milhares de refugiados venezuelanos que chegam ao país.

Lasso tem dado bastante atenção a temas econômicos multilaterais, realizando grande ofensiva de abertura de mercados para os produtos do país. Além das negociações com os EUA, o governo empreendeu esforços para tornar-se membro de pleno direito da AP, instituição da qual já é membro observador, buscando, portanto, acordo de livre comércio com México, uma vez que já possui tratados similares com os demais membros. Em 2021, voltou a integrar, após onze anos, o Centro Internacional para a Arbitragem de Disputas sobre Investimentos (ICSID, na sigla em inglês), do Banco Mundial. No mesmo ano, o país solicitou entrada no Acordo Abrangente e Progressivo para a Parceria Transpacífica (CPTPP, na sigla em inglês).

As relações com a China também têm sido incrementadas, especialmente em temas econômicos. Para reduzir a pressão sobre as finanças públicas, em 2022, o Equador fechou acordo com o *Export-Import Bank of China* e o *China Development Bank* para reestruturar dívida de US$ 4,4 bilhões, conseguindo extensão de três anos no prazo para ressarcimento e redução das taxas de juros. Em 2023, o país concluiu a negociação de um acordo de livre comércio com a China, que já foi assinado. Quando o pacto entrar em vigor, as exportações do país sul-americano para o mercado chinês deverão crescer cerca de US$ 1 bilhão. Entre os principais produtos equatorianos que a China consome estão camarão, banana, rosas, cacau, café, abacaxi, manga, quinoa, alimentos processados, frutas frescas e enlatadas. Para que o acordo entre em pleno vigor, é preciso a aprovação legislativa em ambos os países. A China permanece como segundo parceiro comercial do Equador, mas prevalece quando o petróleo é excluído da pauta.

Nas relações com os países da região, o Equador tem buscado relações positivas. Nesse sentido, sediará a XXIX Cúpula Ibero-Americana, em 2024. Em 2023, Lasso esteve presente na Cúpula de Presidentes Sul-Americanos, sediada em Brasília. No entanto, deve-se citar a crise diplomática, no mesmo ano, entre Equador e Argentina, após fuga para a Venezuela da ex-ministra equatoriana, que é foragida da justiça de seu país e estava abrigada na embaixada argentina desde 2020. Como consequência, Guillermo Lasso decidiu retirar o embaixador equatoriano em Buenos Aires, o que causou protestos de Alberto Fernández. No que tange à crise migratória, Lasso iniciou, em 2022, um esforço de regularização da situação dos venezuelanos refugiados no país, chamado de “anistia migratória”, com facilitação dos processos, em etapas virtuais e presenciais.

d) As eleições de 2023 e o governo Noboa

O primeiro turno da eleição foi realizado em agosto de 2023, e o segundo turno foi realizado em 16 de outubro. Guillermo Lasso não concorreu, Rafael Correa esteve constitucionalmente impedido de concorrer, e Lenín Moreno atualmente reside no Paraguai e responde a processos judiciais no Equador. O partido de Lasso tampouco lançou candidato. A poucos dias do pleito, o candidato à presidência e ex-congressista Fernando Villavicencio, que, em algumas pesquisas, aparecia disputando o segundo lugar, foi morto. Apesar da decretação de estado de emergência em todo o país por 60 dias, as eleições foram mantidas.

O segundo turno presidencial foi disputado entre Luisa González, que obteve 33% dos votos no primeiro turno e foi apoiada por Correa, tendo como vice Andrés Arauz, derrotado por Lasso em 2021, e o ex-deputado e empresário Daniel Noboa, que recebeu 24% dos votos no primeiro turno. Em paralelo ao primeiro turno, os equatorianos também votaram pela rejeição de projeto de exploração de petróleo no Parque Nacional Yasuni, na região amazônica. No segundo turno, Noboa sagrou-se vencedor, com pouco menos de 52% dos votos válidos. Ele governará o

país por cerca de um ano e meio, de modo a apenas completar o mandato original de Lasso, que acabaria em maio de 2025.

Pouco depois da posse, eclodiu uma crise entre Noboa e sua vice, Verónica Abad, que já vinham não aparecendo juntos em público desde a época da campanha. Em uma entrevista, Abad criticou os movimentos de Noboa em favor de uma aliança com os correístas, derrotados na eleição, e afirmou que estaria sendo mandada para servir em um posto em Israel, porque o presidente não a quereria por perto.

Em janeiro de 2024, Noboa decretou estado de emergência de 60 dias no país, incluindo toque de recolher e presença militar nas ruas e nas prisões, em meio a uma nova crise no sistema penitenciário, provocada pelo desaparecimento, em uma prisão, de José Adolfo Macías, conhecido como "Fito", um dos presos mais perigosos do país e líder do grupo criminoso *Los Choneros*. O decreto afirma que o Equador está em situação de "conflito armado interno". Em comunicado, a assessoria de imprensa presidencial afirmou que os novos incidentes nas prisões também se devem à decisão do governo de iniciar imediatamente a construção da nova prisão de segurança máxima com financiamento internacional. Noboa prometeu um plano de segurança que inclui uma nova unidade de inteligência, armas táticas para a aplicação da lei e segurança reforçada em portos e aeroportos e confinamento temporário de presos perigosos em navios-prisão. Foi publicada lista de 22 gangues que passaram a ser consideradas organizações terroristas pelo governo equatoriano. Noboa também anunciou que começará a deportar detentos estrangeiros, principalmente colombianos, para reduzir a população carcerária e os gastos públicos.

Em nota, o Itamaraty afirmou que "o governo brasileiro acompanha com preocupação e condena as ações de violência conduzidas por grupos criminosos organizados em diversas cidades no Equador. Manifesta também solidariedade ao governo e ao povo equatorianos diante dos ataques". Os Estados Partes do MERCOSUL condenaram veementemente os atos de violência perpetrados por grupos relacionados ao crime organizado transnacional que afetam a segurança interna do Equador e expressaram sua solidariedade ao povo e ao governo do Equador, assim como seu respaldo irrestrito à institucionalidade democrática desse país, no marco do respeito aos direitos humanos. Os países sul-americanos, como parte do Consenso de Brasília, manifestaram seu mais enérgico repúdio à violência cometida por grupos ligados ao crime organizado e transmitiram seu explícito e inequívoco respaldo e solidariedade ao povo e às autoridades do Equador em sua luta contra as ações do crime organizado. Afirmaram que o Consenso de Brasília unirá esforços para combater de forma coordenada esse flagelo que afeta toda a região, conforme os princípios do Direito Internacional e das leis internas de cada país sul-americano.

V. Guiana

a) Situação nacional

A República Cooperativa da Guiana está localizada na costa norte da América do Sul, entre o Suriname e a Venezuela. Trata-se de país de língua inglesa e com características semelhantes a outras nações caribenhas devido à herança colonial britânica comum, de que se tornou independente em 1966.

O país adota o sistema semipresidencialista unicameral, e seu cenário político gira em torno de dois partidos principais que se caracterizam por representar diferentes grupos étnicos que compõem a população do país, e não diferentes ideologias: o *People's National Congress Reform* (PNCR), ligado à população afro-guianense, e o *People's Progressive Party/Civic* (PPP/C), associado à comunidade de origem indiana.

O país passou por uma crise em 2019, que derivou da não convocação de eleições gerais no prazo estabelecido constitucionalmente, após a base governista de David Granger, do PNCR, ter perdido em votação de moção de desconfiança, a qual esteve vinculada à questão de exploração de recursos minerais. As eleições nacionais extemporâneas foram finalmente realizadas em março de 2020 e ganharam importância por serem as primeiras após a descoberta de grandes reservas de petróleo na costa guianesa. Nove partidos disputaram o pleito pela presidência e pelas 65 cadeiras da Assembleia Nacional, em eleições que se revelariam polêmicas e conflituosas. De início, o pleito transcorreu normalmente, mas a situação se deteriorou quando da apuração dos votos, com a liderança PPP/C, partido de oposição, de Mohammed Irfaan Ali. Houve confrontos entre observadores da Comunidade do Caribe (CARICOM) e a chanceler guianesa, em contexto de suspeitas de manipulação na tabulação de votos em uma região eleitoral na qual a Aliança para a União Nacional (APNU), coalizão de Granger, é mais presente. A contagem foi paralisada e, após ameaças de sanções dos Estados Unidos (EUA) e da União Europeia (UE) ao governo guianês, foi decidida por recontagem, que teve início em maio e durou cerca de um mês. Na recontagem, os resultados seriam divulgados apenas em agosto, com vitória da oposição, que obteve 33 assentos contra 31 dos governistas. Em agosto de 2020, Ali foi empossado presidente, sendo reconhecido pela comunidade internacional. Apesar de o PPP/C ser um partido nominalmente socialista, não houve inflexões nas políticas aplicadas pelo país, com ênfase à integração regional, sobretudo no que tange à CARICOM e, mais recentemente, por iniciativas bilaterais, sobretudo, com o Brasil.

A Guiana tem aproximadamente 808 mil habitantes, e cerca de 90% dessa população vive na estreita planície costeira, que representa 10% da área do país. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do país é de 0,714, e seu produto interno bruto (PIB) é de cerca de US$ 16,3 bilhões[2410], o que corresponde a um PIB *per capita* superior a US$ 20 mil.

Tradicionalmente, a economia guianense baseava-se na agricultura e na mineração, e o país era um dos mais pobres do hemisfério. As perspectivas de desenvolvimento da Guiana mudaram significativamente desde a descoberta de grandes depósitos de petróleo *offshore* em 2015[2411].

[2410] Evolução do crescimento do PIB: 0,7% (2015); 3,8% (2016); 3,7% (2017); 4,4% (2018); 5,4% (2019); 43,5% (2020); 20,1% (2021), 62,3% (2022) e 37,2% (2023).

[2411] Após a descoberta das jazidas de petróleo *offshore*, a Guiana tornou-se uma das economias mais dinâmicas do continente, com altas taxas de crescimento, passando a ser conhecida como a "Dubai da América do Sul". As jazidas de petróleo e gás *offshore* já descobertas colocam o país em 17º lugar em reservas comprovadas e em 31º lugar na lista de países produtores em 2022.

b) Política externa

A Guiana participa de organizações regionais caribenhas, e sua capital, Georgetown, é sede da CARICOM. Nos últimos anos, a Guiana tem fortalecido seu engajamento nos assuntos sul-americanos, o que é sempre enfatizado nos contatos em alto nível com o Brasil. Além disso, nos debates globais, o país tem explorado sua identidade amazônica. Essas duas vertentes de atuação se somam à inserção da Guiana no Caribe, seu principal espaço de articulação externa.

Brasil e Guiana dividem 1.605 quilômetros de fronteira e apresentam um histórico de cooperação e amizade. A agenda bilateral abrange integração física, cooperação energética, relações econômico-comerciais, cooperação em matéria de segurança e defesa e desenvolvimento fronteiriço. O presidente Irfaan Ali, acompanhado do chanceler Hugh Todd, participou das cerimônias de posse presidencial, em janeiro de 2023, e da Cúpula dos Países da América do Sul, ocasião em que os dois presidentes mantiveram reunião bilateral à margem do encontro. O primeiro-ministro guianense representou o país na Cúpula da Amazônia, em Belém, e Mauro Vieira realizou visita oficial a Georgetown em maio de 2023. Autoridades guianenses e parlamentares roraimenses mantêm diálogo aprofundado, com destaque para questões fronteiriças, projetos de infraestrutura, relações comerciais e oportunidades de investimentos. As exportações de Roraima para a Guiana têm crescido significativamente. Desde 2012, a Guiana é Estado Associado do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). O país é membro da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e da Organização dos Estados Americanos (OEA), e compartilha o mesmo assento do Brasil no Fundo Monetário Internacional (FMI).

As relações da Guiana com os EUA passam por momento de robustecimento, com destaque para o apoio estadunidense ao laudo de 1899, favorável à Guiana, na contenda sobre Essequibo, e para a concessão à empresa ExxonMobil da exploração de parcela importante das novas reservas de petróleo no país, inclusive em áreas marítimas contestadas pela Venezuela. Já a China tem buscado consolidar sua presença econômica na Guiana, onde vivem muitos imigrantes chineses, com destaque para os investimentos no setor de infraestrutura e urbanização. Em 2018, os dois países assinaram Memorando de Entendimento no âmbito da Iniciativa do Cinturão e Rota (BRI, na sigla em inglês), inclusive na sua dimensão marítima, que prevê recursos para a construção de um novo porto de águas profundas e a possibilidade de construção da nova ponte sobre o rio Demerara. Além disso, a China National Offshore Oil Corporation (CNOOC) detém 25% do consórcio liderado pela ExxonMobil, que controla o poço petrolífero de Stabroek.

No que diz respeito à Índia, quatro em cada dez guianenses (inclusive o atual presidente, Ali) têm origem indiana, o que se deve à chegada de imigrantes indianos após a abolição da escravidão na Guiana (1837). Esses laços humanos levaram à criação do Centro Cultural Indiano em Georgetown, em 1972, com o objetivo de fortalecer as relações culturais e o entendimento mútuo entre seus povos. Uma importante conexão cultural entre Índia e Guiana é o críquete. No início de janeiro de 2024, a Índia assinou um memorando de entendimento de cinco anos com a Guiana, para cooperação no setor de hidrocarbonetos. O acordo abrange áreas como o fornecimento de petróleo bruto do país sul-americano, a participação de empresas indianas no seu setor de exploração e produção e a cooperação na refinação de petróleo bruto.

c) A questão de Essequibo

i. Histórico da disputa

Em 1810, a Venezuela declarou sua independência da Espanha no território que, em 1777, correspondia à Capitania Geral da Venezuela. Nessa declaração, estava incluída a área que chegava à margem esquerda do rio Essequibo. Em 1814, no contexto de guerra de independência, os britânicos assumiram as colônias de Demerara, Berbice e Essequibo, que, em 1831, passaram a fazer parte do que foi então denominado Guiana Inglesa, um território a leste do rio Essequibo.

Em 1840, como o limite ocidental da Guiana Inglesa não estava definido, o Reino Unido encarregou Robert Schomburgk, explorador alemão, de traçar um mapa com os limites entre a Guiana Inglesa e seus vizinhos, incluindo a Venezuela. O resultado é, ainda hoje, conhecido como a "Linha Schomburgk", que localiza a fronteira da Venezuela na foz do rio Orinoco. No ano seguinte, a Venezuela reagiu, afirmando que lhe foram tirados seus territórios localizados a oeste de Essequibo. Isso levou a que, em 1850, Reino Unido e Venezuela concordassem que a área disputada não seria ocupada e que a definissem como território disputado. Em 1897, com mediação dos EUA, Venezuela e Reino Unido concordaram em respeitar o resultado de uma arbitragem internacional com a participação de Reino Unido, Rússia e EUA, estes representando a Venezuela. A sentença arbitral de Paris de 1899 concedeu ao Reino Unido a soberania sobre toda a área em disputa e deixou à Venezuela uma porção de terra ao sul e a foz do rio Orinoco.

Em 1962, a Venezuela denunciou, na Organização das Nações Unidas (ONU), que havia vícios no procedimento de arbitragem e afirmou que considerava a decisão da sentença nula e sem efeito. Para isso, o país argumentou que uma carta póstuma de um dos árbitros estadunidenses evidenciou um suposto compromisso, entre o representante russo no tribunal e os representantes britânicos, para alcançar uma decisão unânime contrária a Caracas. Como consequência, em 1966, é assinado o Acordo de Genebra, que reconhece a existência de uma disputa por aquele território. Nesse mesmo ano, a Guiana alcança sua independência, e iniciam-se negociações diretas entre os dois países sobre a disputa territorial.

Em 1986, as partes recorrem novamente à ONU para tratar da disputa e chegar a um acordo sobre a nomeação de um mediador. Foram nomeados três oficiantes, sendo Norman Girvan o último deles, que faleceu em 2014 sem ter chegado a uma solução para a disputa territorial. Não houve novos pedidos das partes para a nomeação de um novo mediador.

Em 2018, a Guiana levou o caso à Corte Internacional de Justiça (CIJ) para confirmar a validade da sentença arbitral de Paris de 1899. A CIJ decidiu que tinha jurisdição para julgar o caso, algo que a Venezuela não reconheceu. Em 2021, o governo venezuelano emitiu declaração em que reafirmou seu domínio sobre o Essequibo. A Guiana reagiu à declaração classificando-a como ameaça à sua soberania e integridade territorial.

Em setembro de 2023, a Assembleia Nacional da Venezuela convocou seus cidadãos para um referendo sobre o Essequibo. No mês seguinte, a Guiana solicitou à CIJ a suspensão do referendo promovido por Caracas. Em 15 de novembro, a Venezuela apresentou seus argumentos perante a CIJ, defendendo o direito do país de "consultar sua população e ouvi-la". Denunciou, ainda, as concessões guianenses de petróleo e gás na área disputada. Em decisão publicada em 30 de novembro, a CIJ determinou que a Venezuela se abstenha de realizar qualquer ação com o intuito de anexar parte do território da Guiana. Ordenou, ainda, que os dois países evitem qualquer iniciativa que "agrave, amplie ou dificulte a resolução da disputa".

Em 3 de dezembro de 2023, a Venezuela realizou o referendo, que foi composto de cinco perguntas[2412]. Segundo o governo, 95% dos votantes mostraram-se favoráveis à anexação. Ainda em dezembro, o governo Maduro apresentou o novo mapa oficial do país, que incorpora Essequibo, criou o Alto Comissariado para a Defesa da Guiana Essequiba, estabeleceu uma Zona de Defesa Integral da Guiana Essequiba e mobilizou as estatais nas áreas de petróleo e siderurgia a começarem a emitir concessões para a exploração na região. Também em dezembro, iniciou-se, na Assembleia Nacional venezuelana, debate sobre o dispositivo legal que criará o estado da Guiana Essequiba.

Fonte: BBC

[2412] 1) Você concorda em rejeitar, por todos os meios, de acordo com a lei, a linha fraudulentamente imposta pela Sentença Arbitral de Paris de 1899, que visa nos privar de nossa Guiana Essequiba? (97,83% de aprovação); 2) Você apoia o Acordo de Genebra de 1966 como o único instrumento jurídico válido para alcançar uma solução prática e satisfatória para a Venezuela e a Guiana em relação à controvérsia sobre o território da Guiana Essequiba? (98,11% de aprovação); 3) Você concorda com a posição histórica da Venezuela de não reconhecer a jurisdição da CIJ para resolver a controvérsia territorial sobre a Guiana Essequiba? (95,4% de aprovação); 4) Você concorda em se opor, por todos os meios, de acordo com a lei, à reivindicação da Guiana de dispor unilateralmente de um mar pendente de delimitação, ilegalmente e em violação do Direito Internacional? (95,94% de aprovação); e 5) Você concorda com a criação do estado Guiana Essequiba e o desenvolvimento de um plano acelerado de atenção integral à população atual e futura desse território, que inclui, entre outros, a concessão de cidadania e carteira de identidade venezuelana, de acordo com o Acordo de Genebra e o Direito Internacional, incorporando consequentemente esse estado no mapa do território venezuelano? (95,93% de aprovação).

ii. A importância da região disputada

Localizada a oeste do rio Essequibo, a região representa mais de 70% do território da Guiana, e abriga 125 mil habitantes – pouco mais de 15% da população do país –, que falam inglês. O Essequibo está localizado no coração do escudo das Guianas, que, além de ser uma das formações mais antigas do planeta, destaca-se por causa de seus recursos naturais e minerais. Além dos recursos minerais, Essequibo possui importantes recursos hídricos, a exemplo da extensa rede de rios como Cuyuní, Mazaruní, Kuyuwini, Potaro e Rupununi.

A região compartilha características com o vizinho *Arco Minero del Orinoco*, uma área de exploração que possui grandes reservas de ouro, cobre, diamante, ferro, bauxita e alumínio. Em Essequibo, fica a mina de ouro Omai, uma das maiores do escudo das Guianas e uma das maiores fontes de renda do país. Além disso, nas águas territoriais da área disputada, há imensa riqueza em petróleo.

De 2015 até agora, a ExxonMobil e seus parceiros fizeram 46 descobertas que elevaram as reservas de petróleo da Guiana para cerca de onze bilhões de barris, o que representa cerca de 0,6% do total da produção mundial. A maior parte das reservas está localizada em um bloco de petróleo e gás de 26 mil km^2 conhecido como Stabroek, ao longo da costa atlântica do país, que se encontra parcialmente nas águas territoriais da região disputada pela Venezuela. Essas descobertas tornaram a Guiana uma das economias que mais cresce no mundo.

iii. Consequências do referendo venezuelano

Na semana em que ocorreu o referendo, o governo estadunidense afirmou que o Comando Sul dos EUA, responsável pela cooperação de segurança e defesa na América Latina, realizaria operações aéreas rotineiras na Guiana. O secretário de Estado dos EUA, Antony Blinken, conversou com o presidente da Guiana, Irfaan Ali, e reafirmou o apoio de seu país à soberania guianense. Disse, ainda, que o referido exercício aprimoraria a parceria de segurança entre os EUA e a Guiana e fortaleceria a cooperação regional.

No cenário de tensão entre dois países sul-americanos, o governo brasileiro mobilizou tropas e diplomatas para evitar uma escalada na crise. O Ministério da Defesa do Brasil afirmou que “tem acompanhado a situação, e as ações de defesa têm sido intensificadas na região da fronteira ao Norte do país, promovendo maior presença militar”.

Os Estados Partes do MERCOSUL, Chile, Colômbia, Equador e Peru manifestaram em nota sua profunda preocupação com a elevação das tensões entre Guiana e Venezuela, ressaltando que a América Latina deve ser um território de paz e, no presente caso, trabalhar com todas as ferramentas de sua longa tradição de diálogo. Afirmaram, ainda, que ações unilaterais devem ser evitadas e, por fim, instaram ambas as partes ao diálogo e à busca de uma solução pacífica da controvérsia.

Em 14 de dezembro, os mandatários de Guiana e Venezuela reuniram-se em São Vicente e Granadinas, que exerce a presidência *pro tempore* (PPT) da Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC). No encontro, o presidente da Guiana afirmou que não permitirá mudanças no mapa de seu país. Maduro, por sua vez, afirmou que a posição da Venezuela é inalterável e ressaltou que o rio é a fronteira natural, como em 1777, quando era a Capitania Geral do império espanhol. Celso Amorim, assessor especial da Presidência para Assuntos Internacionais, participou da reunião, na qual defendeu o diálogo e se manifestou contra ações unilaterais que agravem a situação. Segundo a Declaração de Argyle, comunicado conjunto

publicado após a reunião, os mandatários concordaram em não utilizar a força sob qualquer circunstância. Concordaram, ainda, que qualquer controvérsia entre os dois países será resolvida de acordo com o Direito Internacional, incluído o Acordo de Genebra de 1966. Comprometeram-se também a estabelecer uma comissão conjunta dos ministros de Relações Exteriores e técnicos dos dois países para tratar dos assuntos acordados. Por fim, decidiram reunir-se novamente, desta vez no Brasil, em um intervalo de três meses ou em outro momento acordado, para tratar de qualquer assunto com implicação para o território em disputa.

No final de dezembro de 2023, em gesto de apoio diplomático e militar, o Reino Unido enviou um navio de guerra para a Guiana. O Ministério da Defesa britânico afirmou que o navio HMS Trent participaria de exercícios conjuntos depois do Natal. Trata-se de um navio patrulha que foi enviado ao Caribe para interceptar traficantes de drogas, mas cuja missão foi alterada depois do imbróglio em torno de Essequibo. Em nota de 29 de dezembro de 2023, o governo brasileiro defendeu que demonstrações militares de apoio a qualquer das partes devem ser evitadas, a fim de que o processo de diálogo em curso possa produzir resultados. Afirmou, ainda, estar convencido de que instituições regionais, como a CELAC e a CARICOM, são os fóruns apropriados para o tratamento do tema. Por fim, conclamou as partes à contenção, ao retorno ao diálogo e ao respeito ao espírito e à letra da Declaração de Argyle.

VI. Peru

a) Política interna

O Peru, ao longo dos últimos anos, embora tenha apresentado relativa estabilidade econômica, tem passado por um período de intensa instabilidade política e institucional, marcado por escândalos de corrupção (em parte devido ao impacto da Operação Lava Jato) e trocas presidenciais. Desde 2016, nenhum dos dois presidentes eleitos finalizou o mandato[2413]. Todos foram destituídos ou renunciaram após confrontos com o Legislativo[2414] e denúncias de corrupção. A Operação Lava Jato[2415] acusou quatro presidentes de receber propinas da Odebrecht: Alejandro Toledo (2001-2006)[2416], Alan García (2006-2011)[2417], Ollanta Humala (2011-2016)[2418] e Pedro Pablo Kuczynski (PPK, 2016-2018).

Nas eleições gerais de 2016, PPK, fundador e filiado ao partido *Peruanos Por el Kambio*, foi eleito presidente, derrotando, por uma estreita margem percentual, Keiko Fujimori, filiada ao partido *Fuerza Popular*. No entanto, o novo governo não obteve maioria do Parlamento, dominado, por esmagadora maioria, pelo fujimorismo, força rival na eleição presidencial. Dessa maneira, tinha-se, por um lado, o Executivo, denominado "oficialismo", liderado pelo presidente eleito constitucionalmente PPK e, por outro, o Congresso do Peru, controlado principalmente pelo partido fujimorista, que se autodenomina *la oposición*, liderado por Keiko Fujimori.

O primeiro processo oficial de *impeachment* contra o presidente decorreu da descoberta de que PPK, enquanto ministro de Economia e Finanças do governo de Alejandro Toledo (2001-2006), teria prestado serviços à Odebrecht. O pedido de *impeachment*, com fundamento constitucional de "incapacidade moral" por ter mentido repetidamente acerca de sua relação com a empresa Odebrecht, não prosperou.

[2413] Pedro Pablo Kuczynski (PPK) foi eleito em 2016 e renunciou em março de 2018, um dia antes de o Congresso discutir seu impeachment.

[2414] O Peru tem um sistema semipresidencialista que confere ao Executivo faculdades sobre o Legislativo e vice-versa. O Congresso é unicameral desde 1992, quando Alberto Fujimori deu um "autogolpe", fechando o Congresso e promulgando uma nova Constituição no ano seguinte. No texto, que foi aprovado por um referendo, ficou determinado que o país não teria mais um Senado.

[2415] Em 21 de dezembro de 2016, o Peru entrou na rota da Operação Lava Jato, quando foi publicado um documento do Departamento de Justiça dos EUA informando que a Odebrecht havia subornado autoridades de doze países, incluindo o Brasil, para ganhar licitações de obras de infraestrutura. Segundo as autoridades americanas, a construtora brasileira teria pagado US$ 788 milhões em propinas para representantes de governos em troca de contratos que lhe renderam lucro estimado de US$ 2,6 bilhões.

[2416] Presidente do Peru de 2001 a 2006, Toledo terminou seu mandato, mas acabou preso em 2019 nos EUA, país onde morava desde que deixara a presidência. Ele é investigado, na Lava Jato, pelos crimes de lavagem de dinheiro, conspiração e tráfico de influência. Segundo as acusações, ele teria recebido uma propina milionária da Odebrecht. Após ser detido em 2019 na Califórnia, Toledo passou oito meses na prisão. Ele foi liberado do regime fechado para prisão domiciliar em março de 2020. Em março de 2023, os EUA autorizaram sua extradição para o Peru, que foi concretizada no mês seguinte.

[2417] Alan García foi presidente do Peru duas vezes, de 1985 a 1990 e, depois, de 2006 a 2011. Ele terminou os dois mandatos. Após o último, foi acusado de receber propina da Odebrecht e foi investigado por acusações de corrupção. Em 2019, no entanto, ao saber que seria preso preventivamente por seu envolvimento na Lava Jato, cometeu suicídio. Ele era investigado por financiamento irregular de campanha, lavagem de dinheiro e tráfico de influência.

[2418] Presidente do Peru de 2011 a 2016, Humala conseguiu terminar seu mandato. No entanto, ele também foi acusado de favorecer a Odebrecht e foi preso em julho de 2017, após um juiz decretar 18 meses de prisão preventiva para ele e sua mulher por lavagem de dinheiro relacionada a doações irregulares da Odebrecht para sua campanha. Em abril de 2018, no entanto, o Tribunal Constitucional do Peru revogou a prisão preventiva do casal, ordenando que esperassem o julgamento, que teve início em fevereiro de 2022 e segue inconclusivo.

Outra polêmica foi a decisão de PPK de conceder indulto ao ex-presidente Alberto Fujimori, que cumpria sentença por crimes contra os direitos humanos, desencadeando protestos em massa no país. O governo concedeu um indulto "por razões humanitárias" ao ex-presidente após uma junta médica oficial avaliar e determinar que Fujimori sofre de uma doença progressiva, degenerativa e incurável, e que as condições carcerárias poderiam colocar em grave risco sua vida, saúde e integridade. A decisão foi alvo de protestos e causou intenso debate no país. PPK foi acusado de ter concedido o indulto[2419] como parte de um acordo político para evitar seu *impeachment*, uma vez que o perdão foi concedido três dias depois de uma ala do fujimorismo, liderada por Kenji Fujimori, filho de Alberto e irmão de Keiko, se abster de votar o pedido de cassação do mandato de PPK no Congresso pelos seus vínculos com a construtora Odebrecht.

Em 2018, houve um segundo processo de *impeachment* presidencial, promovido pela esquerda e apoiado por fujimoristas. Em março de 2018, PPK renunciou.

No mesmo dia, Martín Vizcarra assume a presidência. Nas eleições gerais de 2016, Vizcarra havia sido eleito primeiro vice-presidente da República e, no mesmo ano, assumiu o cargo de Ministro de Transportes e Comunicações; era, assim, o primeiro na linha de sucessão de PPK. Em 2019, Vizcarra propôs o adiantamento das eleições gerais, tanto para presidente quanto para o Congresso[2420]. Após mais de um mês de debates, a Comissão Constitucional do Congresso arquivou o projeto, considerando-o inconstitucional. O presidente contou com apoio popular às suas medidas excepcionais para garantir a realização das eleições legislativas. Como resultado, foi eleito um Congresso fragmentado, com dez partidos, mas nenhum com maioria.

Ademais, a gestão presidencial de Vizcarra foi marcada por sucessivas reformas ministeriais, forte impacto econômico e social da pandemia e dois processos de *impeachment* por "incapacidade moral". O Congresso rejeitou o primeiro *impeachment* de Vizcarra. No segundo processo, as bancadas dos partidos *Unión por el Perú*, *Podemos Perú*, *Frente Amplio* e outros alcançaram a quantidade de assinaturas necessárias para apresentar a chamada "moção de vacância" por supostos casos de corrupção de Vizcarra durante seu mandato como governador regional de Moquegua. Na votação, o Legislativo peruano, de maioria oposicionista, ultrapassou os 87 votos necessários, em um total de 130. Dessa maneira, Vizcarra foi destituído do poder.

No lugar de Vizcarra, assumiu Manuel Merrino como presidente interino, mas sua presidência durou menos de uma semana. Ele enfrentou uma onda de protestos que pediam a sua saída por causa de duas mortes que ocorreram em atos públicos contra seu governo. Assim como seus antecessores, Merino também estava envolvido em escândalos e foi investigado por tráfico de influência, por supostamente ter facilitado contratos entre sua família e o governo. No lugar de Merino, assumiu a presidência, em novembro de 2020, Francisco Sagasti, até que fosse feita uma nova eleição, que terminou com a vitória de Pedro Castillo. Ele foi um dos poucos ex-presidentes que não foram denunciados por envolvimento em esquemas de corrupção e investigação. Deixou o cargo em julho de 2021, com a posse de Castillo.

[2419] O indulto foi anulado pelo Judiciário naquele momento, mas eventualmente restituído, em 2022, pelo Tribunal Constitucional do Peru, a despeito dos protestos da CtIDH e do ACNUDH. Ele foi libertado em 2023, já no governo da presidente Dina Boluarte.

[2420] Em meio a um conflito entre o Executivo e o Legislativo após a dissolução do Congresso, em 30 de setembro de 2019, e a suspensão temporária do chefe de Estado subsequente, Martín Vizcarra, pelo Congresso, a segunda vice-presidente, Mercedes Aráoz, foi empossada como "presidente interina"; entretanto, no dia seguinte ela renunciou ao cargo de vice-presidente e se recusou a assumir as funções presidenciais. Sua demissão foi finalmente aceita pelo novo Congresso em 7 de maio de 2020.

Pedro Castillo[2421], do *Perú Libre*, de esquerda, obteve uma vitória apertada sobre Keiko Fujimori, do *Fuerza Popular*, de direita, no segundo turno das eleições presidenciais de junho de 2021 com 50,12% contra 49,88%, uma diferença de pouco mais de 44 mil votos. Pelo histórico de instabilidade e conflito entre poderes, uma das principais propostas de campanha de Castillo era a realização de uma Assembleia Constituinte para abandonar a carta magna vigente, aprovada em 1993 durante o regime Fujimori[2422]. Keiko chegou a questionar o pleito com pedidos de anulação do resultado, mas reconheceu a derrota após cerca de um mês – observadores internacionais, como a Organização dos Estados Americanos (OEA), Estados Unidos (EUA), União Europeia (UE), Canadá e Reino Unido consideraram o pleito legítimo.

A gestão de Pedro Castillo foi marcada por instabilidade crescente. Em 16 meses de governo, Castillo enfrentou três tentativas de *impeachment*, teve de reformar seu gabinete de ministros em cinco ocasiões, foi expulso do seu próprio partido e possui cinco investigações abertas contra ele pelo Ministério Público do Peru. Em 7 de dezembro de 2022, o Congresso aprovou o *impeachment* de Castillo, declarando sua "permanente incapacidade moral" para exercer a Presidência[2423]. O ex-presidente teve prisão preventiva decretada[2424]. No mesmo dia, a vice-presidente Dina Boluarte tornou-se a primeira mulher a assumir a presidência do Peru[2425].

Desde então, protestos, acompanhados de greves e bloqueios de rodovias, levaram a decretos de toque de recolher em quinze províncias, estado de emergência nacional[2426] e enfrentamentos entre a população e a polícia, resultando em diversos mortos e feridos. Sindicatos de trabalhadores rurais convocaram greve geral por tempo indeterminado e mantêm uma vigília em frente à prisão de segurança máxima, onde Castillo permanece detido[2427]. Na tentativa de conter os manifestantes, que exigem a liberdade imediata do ex-presidente, a dissolução do Congresso e a convocatória de um referendo constitucional, Dina Boluarte decretou estado de emergência nas zonas de maior conflito.

Os números variam, mas, entre dezembro de 2022 e fevereiro de 2023, foram cerca de 60 pessoas já haviam morrido nos protestos. O Conselho de Direitos Humanos (CDH) manifestou

---

[2421] Filho de agricultores analfabetos e vindo de uma região pobre (apesar de rica em jazidas minerais), situada ao norte do país, Castillo combinou educação e trabalho agrícola desde a infância. Formou-se como professor. Sua origem e formação deram o tom de seu principal *slogan*: "Acabar-se-ão os pobres em um país rico." Nesta linha, prometeu fazer frente às grandes empresas transnacionais de mineração que exploram o solo peruano. Após eleito, prometeu superar a profunda fratura e polarização que havia ficado evidente na disputa entre ele e a ala direita fujimorista.

[2422] O projeto de lei que convoca um referendo constitucional está parado no Congresso.

[2423] Foram 101 votos favoráveis, superando os 87 votos necessários, que não tinham sido alcançados nas sessões anteriores.

[2424] Em janeiro de 2024, o Ministério Público do Peru pediu uma pena de 34 anos de prisão ao ex-presidente Pedro Castillo.

[2425] Eleita congressista pela legenda *Perú Livre*, em 2021, foi eleita primeira vice-presidente na chapa de Castillo. Na quinta formação de gabinete do então presidente, ocorrida em 16 meses de governo, Dina Boluarte, que até então ocupava também o cargo de ministra do Desenvolvimento Social desde o início do governo, anunciou que deixaria o cargo ministerial. Assim como o ex-presidente, Boluarte se afastou dos seus partidários e acabou sendo expulsa do *Perú Livre* por renunciar ao programa político defendido durante a campanha.

[2426] O estado de emergência nacional não era decretado desde a década de 1990, quando o grupo de guerrilha Sendero Luminoso cometeu ações violentas no país.

[2427] O ex-presidente publicou uma carta agradecendo o apoio popular e convocando os movimentos a permanecerem nas ruas em defesa de uma Assembleia Constituinte. Castillo acusa Dina Boluarte de ser uma usurpadora que repete o discurso "golpista de direita" e pede que as pessoas se mantenham nas ruas em defesa da Constituinte e por sua liberdade imediata.

preocupação com a situação no país[2428], bem como alguns países, a exemplo de Argentina, Bolívia[2429], Colômbia[2430] e México[2431]. A presidente Boluarte nega o uso de violência excessiva por parte da polícia peruana durante os protestos, mas reconhece as mortes que se produziram nesses atos, incluindo a de um policial. Segundo sua versão, que também é a versão da polícia peruana, as vítimas foram mortas por indivíduos ligados a grupos mais radicalizados, os quais considera "terroristas". A Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) publicou relatório, no início de maio de 2023, sobre violações de direitos humanos no contexto dos episódios ocorridos entre dezembro de 2022 e janeiro de 2023. A presidente Dina Boluarte rechaçou a "suposta existência de execuções extrajudiciais e a qualificação de massacre", conforme o teor do relatório.

Com relação aos acontecimentos no Peru que se seguiram à destituição e prisão de Castillo, é importante ressaltar a existência de divergências de posições entre países da América Latina. Países como México, Argentina, Colômbia e Bolívia apoiaram Castillo, assegurando que ele foi vítima de um assédio antidemocrático, em violação do Artigo 23 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH). O Brasil, entre outros governos na região, reconheceu o processo conduzido pelo Congresso peruano. De acordo com o Itamaraty, as medidas adotadas em dezembro de 2022, pelo presidente Castillo, incompatíveis com o arcabouço normativo constitucional peruano, representavam violação à vigência da democracia e do Estado de Direito.

Diante da agitação popular, e tendo em vista que novas eleições antecipadas têm sido uma demanda chave dos manifestantes, Boluarte anunciou que enviaria ao Congresso uma proposta de adiantamento das eleições gerais para julho de 2024, encurtando o mandato presidencial em dois anos[2432]. Com o agravamento da situação, a presidente propôs, em um primeiro momento, que as eleições fossem antecipadas para abril de 2024. No entanto, com a continuidade dos bloqueios das estradas e da violência em várias partes do país, que geram escassez de combustível, alimentos e suprimentos médicos, Dina Boluarte fez um novo pedido ao Congresso, em janeiro de 2023, para antecipação das eleições para dezembro do mesmo ano. No entanto, essa tentativa de Boluarte de apaziguar os protestos não prosperou, visto que, em fevereiro de 2023, o Congresso arquivou o projeto de lei para antecipar as eleições. Esse tema não pode ser avaliado novamente até julho de 2023, quando inicia um novo ano legislativo. O Congresso concordou apenas com o adiantamento das eleições para abril de 2024, mas isso não interrompeu os protestos. Em abril de 2023, o

---

[2428] O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH) enviou uma carta ao Ministério de Relações Exteriores do Peru em 1º de março solicitando um informe sobre os registros de violações aos direitos humanos cometidos durante os protestos que vêm se realizando com frequência no país desde dezembro passado. O documento pede que o governo peruano informe o organismo a respeito de violações como o uso excessivo da força e ações deliberadas para colocar em risco a vida dos manifestantes. O pedido está respaldado em uma série de denúncias apresentadas ao comissariado, enviadas por entidades defensoras dos direitos humanos no Peru. Segundo o ACNUDH, há um grande número de denúncias sobre a existência de indígenas e camponeses que sofreram detenções arbitrárias, alguns deles acusados de "terrorismo" por autoridades locais.

[2429] O Congresso peruano declarou o ex-presidente Evo Morales *persona non grata*, por seu ativismo político negativo no Peru e sua "evidente interferência e intromissão" na agenda do governo do então presidente Pedro Castillo.

[2430] O Congresso peruano declarou o presidente colombiano Gustavo Petro *persona non grata*, devido às manifestações do presidente sobre as semelhanças entre a polícia peruana e as tropas nazistas. No final de março de 2023, o Peru anunciou a retirada, em definitivo, de seu embaixador em Bogotá, em razão das alegadas ingerência externa e ofensas do presidente Petro.

[2431] Segundo comunicado conjunto de dezembro de 2022 emitido por Argentina, Bolívia, Colômbia e México, Castillo teria sido vítima de uma perseguição antidemocrática desde o dia de sua eleição, o que violaria a CADH, em especial os Artigos 23 (Direitos Políticos) e 25 (Proteção Judicial).

[2432] A única vez que havia sido antecipada uma eleição foi em 2001, com a destituição de Alberto Fujimori.

Congresso rejeitou uma moção da esquerda, incluindo o Perú Libre, que pedia o *impeachment* de Boluarte.

Também em abril de 2023, o governo do Peru decretou estado de emergência, com a militarização das fronteiras por 60 dias. No contexto do vencimento do prazo, no fim de junho, o governo peruano propôs ao Congresso reforma constitucional para chancelar a participação das Forças Armadas no controle das fronteiras, ao lado da Polícia Nacional. Centenas de migrantes permaneceram retidos entre a cidade peruana de Tacna e a chilena Arica em meados de 2023. O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) informou que a maioria dos estrangeiros em condição irregular na região é composta por haitianos e venezuelanos, que desejam voltar aos seus países de origem ou seguir aos EUA. No início de maio, o Chile iniciou operação de repatriamento de migrantes venezuelanos retidos na fronteira. Em julho, o estado de emergência decretado apenas para a região sul do país foi renovado, diante da retomada de protestos que ameaçavam fechar rodovias.

A chefe do Ministério Público nacional, Patricia Benevides, apresentou acusações formais contra Dina Boluarte pelas dezenenas de mortes nos protestos que começaram no final de dezembro de 2022. Tanto Boluarte quanto outros altos oficiais do governo, incluindo o chefe do Gabinete de Ministros, estão sendo acusados de assassinatos. O Congresso deverá analisar as acusações. Benavides fez sua denúncia pouco depois da prisão de seu principal assessor, em uma investigação que a aponta como líder de uma suposta rede de corrupção que pressionou para destituir operadores de Justiça.

b) Política externa

O Peru segue uma diplomacia aberta e pragmática, tanto no plano regional como no plano internacional, com prioridade dada ao desenvolvimento de acordos comerciais e trocas econômicas, em especial com a Ásia. A China é não apenas o maior parceiro comercial (desde 2014), mas também o maior mercado para exportações e uma das principais fontes de investimento no Peru[2433]. Ambos os países possuem acordo de livre comércio, firmado em 2009[2434]. Ainda na Ásia, nos últimos anos, foram alcançados resultados significativos, como a consolidação da relação de parcerias estratégicas, a assinatura de tratado de livre comércio com a Coreia do Sul[2435] e a celebração de um Acordo de Parceria Econômica com o Japão[2436]. O Peru também é parte do

[2433] Em 2024, deverá ser inaugurado no Peru o porto de Chancay, que está sendo construído com investimento majoritário da empresa chinesa COSCO Shipping. O porto, que reduzirá significativamente o tempo de traslado do comércio até a Ásia, deverá ser utilizado para escoar exportações peruanas e de outros países da região de produtos minerais, como cobre e lítio, agrícolas, como soja, e alimentos e produtos industrializados.

[2434] Apesar de não terem sido obtidos os resultados esperados, como a compra de produtos com maior valor agregado e uma mudança qualitativa na estrutura das exportações, os resultados comerciais recentes mostram um aumento das exportações peruanas não tradicionais (agroindustriais e agrícolas). Peru e China negociam, atualmente, a revisão e ampliação deste acordo.

[2435] Quanto às exportações do Peru para a Coreia do Sul, predominam minerais e produtos da pesca, enquanto as importações se baseiam em bens manufaturados (automóveis, eletrodomésticos, máquinas e produtos químicos). Dada a composição da pauta de exportação peruana para a Coreia, os montantes exportados nos últimos anos foram voláteis devido às flutuações dos preços. Espera-se tendência de diversificação da pauta exportadora à medida que a desgravação tarifária prevista no acordo for aprofundando-se.

[2436] As relações comerciais com o Japão foram reforçadas nos últimos anos. Em 2018, o Japão foi o quinto destino das exportações peruanas (4,5% do total). No entanto, o intercâmbio diminuiu nos últimos quatro anos para uma taxa média de 3%. Mesmo neste cenário, o Peru mantém um excedente comercial com esse país. As exportações são principalmente de produtos básicos (cerca de 86%) que reflete o interesse do Japão por recursos naturais.

Acordo Abrangente e Progressivo para a Parceira Transpacífica (CPTPP, na sigla em inglês) desde 2021. O comércio entre o Peru e a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês) é deficitário para o Peru (apenas com as Filipinas existe um saldo favorável) e também caracterizado por exportações peruanas de produtos primários (agricultura, silvicultura e pesca, minas e pedreiras).

Com relação a países ocidentais, os EUA são o segundo parceiro comercial do Peru. No âmbito do Acordo de Promoção Comercial entre EUA e Peru, o comércio bilateral aumentou mais de 140%, passando de US$ 9 bilhões em 2009 para mais de US$ 22 bilhões em 2021. Ademais, além de doar dois milhões de doses da vacina contra a COVID-19, os EUA forneceram assistência técnica e doações em produtos de valor superior a US$ 86,8 milhões ao governo e ao povo do Peru, alcançando, assim, populações mais remotas e vulneráveis do país. Em setembro de 2021, a Agência dos EUA para o Desenvolvimento Internacional (USAID, na sigla em inglês) assinou um acordo com o Peru de US$ 321 milhões para fornecer assistência ao desenvolvimento sustentável até 2026.

Desde março de 2013, as relações econômicas e comerciais entre a UE e o Peru são regidas por Acordo de Livre Comércio assinado em 2012, que contribuiu para a abertura dos mercados em ambas as regiões e para a promoção de investimentos bilaterais. Acerca do relacionamento político, o Peru e a UE desenvolvem suas ações sob a égide do Acordo de Diálogo Político e Cooperação assinado em 2003, que fundamenta as relações entre a UE e a Comunidade Andina (CAN, composta por Bolívia, Peru, Equador e Colômbia). O acordo contribuiu para reforçar os laços políticos, ampliando o âmbito da cooperação em questões múltiplas como direitos humanos, migração e, em particular, integração inter-regional. Além disso, a UE e o Peru realizam, anualmente, um Diálogo Político de Alto Nível (DPAN) que aborda questões políticas, cooperação em fóruns multilaterais, migração, drogas, cooperação acadêmica e científica bem como outros temas de interesse mútuo. O último DPAN ocorreu em Lima, em março de 2022. A UE enviou ao Peru várias missões de observação eleitoral (MOE) para monitorar as eleições, a convite do governo peruano e das autoridades eleitorais. As duas últimas MOE ocorreram em 2020 e em 2021. Segundo um porta-voz do Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE), a UE apoia os esforços políticos em curso liderados pela presidenta Dina Boluarte.

Atualmente, em contexto de crise política e de quebra da ordem constitucional, a Chancelaria peruana busca empreender esforços e firmes medidas orientadas para reafirmar, no exterior, a imagem de um país confiável, sério e com um firme compromisso com o Estado de Direito e com as suas obrigações democráticas e constitucionais em matéria de Direito Internacional e direitos humanos. Entre outras ações, este compromisso refletiu-se no convite feito pelo governo do Peru à CIDH e ao Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH), para realizar visitas que lhes permitam constatar a plena vigência e respeito dos direitos humanos no Peru.

De acordo com a atual chanceler, Ana Cecilia Gervasi, “os principais aliados internacionais na América e na Europa transmitiram seu apoio ao Peru em torno da defesa do Estado de Direito, da democracia e da proteção e defesa dos direitos humanos. Brasil, Equador, Chile, EUA, Canadá, Costa Rica, Paraguai, Uruguai, UE e Reino Unido são exemplos de parceiros que manifestam apoio à atual presidente Boluarte e ao processo democrático institucional no Peru”.

Em janeiro de 2023, Gervasi, juntamente com o premiê Alberto Otárola, esteve presente na cerimônia de posse do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. No mesmo mês, a chanceler também viajou a Buenos Aires para participar da Cúpula da Comunidade dos Estados Latino-Amerinos e Caribenhos (CELAC). Após consultas entre a presidente Boluarte e o presidente

Fernández, as relações foram normalizadas, e o embaixador peruano retornou a Buenos Aires. No entanto, a presidente Boluarte solicitou a retirada definitiva do embaixador México, em virtude das reiteradas declarações do presidente Andrés Manuel López Obrador, de modo que as relações diplomáticas entre esses países ficaram a nível de encarregado de negócios. Embora se tenha reduzido a categoria da representação política no México, as relações econômicas, comerciais e consulares continuam a desenvolver-se com normalidade. Com respeito às declarações do presidente da Colômbia, Gustavo Petro, o embaixador foi chamado a consultas e ainda permanece em Lima. No entanto, as relações fora da esfera política não foram afetadas.

No que diz respeito aos processos de integração regional, o Peru suspendeu sua participação na União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) em 2018, e apoiou o estabelecimento do Foro para o Progresso e Integração da América do Sul (PROSUL). O país mantém-se firme no seu compromisso com a Aliança do Pacífico (AP), da qual é membro fundador. Nesse contexto, em fevereiro de 2023, o Peru foi o primeiro país do bloco a ratificar o Acordo de Livre Comércio entre a AP e Singapura, assinado em janeiro de 2022. A realização deste acordo comercial enquadra-se nos objetivos fundadores da AP, que é converter-se em uma plataforma de integração e de cooperação econômico-comercial, com projeção global, especialmente na região Ásia-Pacífico. Além disso, foi transferida para o Peru a presidência do Conselho Empresarial da AP. Segundo o chanceler mexicano, Marcelo Ebrard, em dezembro de 2022, a Cúpula da AP (ocasião em que a presidência *pro tempore* do México seria transferida para o Peru) foi suspensa devido à crise peruana e à ausência de condições políticas para a realização de Cúpula, especialmente diante das divergências entre dois de seus parceiros – México e Colômbia – com o governo de Boluarte.

Na CAN, o Peru vem liderando as reuniões do "Grupo de trabalho para a avaliação da reforma, modernização, fortalecimento e reintegração da CAN", onde se observam avanços. Nessa linha, conseguiu-se reativar o Grupo de Alto Nível de Integração e Desenvolvimento Fronteiriço, que busca promover melhorias na qualidade de vida dos cidadãos andinos nas zonas de fronteira. Ademais, em fevereiro de 2023 foi lançada a Plataforma de Informação de Gestão de Risco de Desastres da CAN, ferramenta que fortalecerá as estratégias de prevenção, mitigação e resposta, desenvolvida em cooperação com a Fundação Bill & Melinda Gates. O Peru também conta com notável presença nos fóruns da região do Pacífico, tais como o Conselho de Cooperação Econômica do Pacífico, o Fórum de Cooperação América Latina-Ásia do Leste (FOCALAL) e o Fórum de Cooperação Econômica da Ásia-Pacífico (APEC, na sigla em inglês).

Ainda no âmbito regional, o Peru mostrou inicialmente uma grande firmeza contra o regime do presidente Maduro na Venezuela. Foi, assim, por iniciativa do Peru, criado o Grupo de Lima em 2017. A posição peruana, no entanto, tornou-se mais flexível, especialmente quando da chegada de Pedro Castillo ao poder.

O Peru é um defensor do multilateralismo e é ativo no plano multilateral. Em matéria de proteção ambiental, organizou a 20ª Conferência das Partes (COP20, na sigla em inglês), no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês), em Lima em 2014. Em relação à evolução da situação na Ucrânia, o Ministério das Relações Exteriores do Peru afirmou que o governo lamenta a massiva ofensiva militar conduzida pela Rússia. De acordo com a diplomacia peruana, essa ação militar russa, ao violar a integridade territorial e soberania da Ucrânia, constitui ato de agressão de acordo com a Resolução 3314 da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) de 1974. O país foi membro não permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) durante o biênio 2018-2019. Em questões de manutenção da paz e da segurança internacionais, o Peru participa ativamente em

várias missões da Organização das Nações Unidas (ONU), como Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para a Estabilização da República Centro-Africana (MINUSCA, na sigla em inglês).

O Peru é candidato à Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). O processo de acessão foi iniciado pelo conselho da organização em janeiro de 2022. Em junho do mesmo ano, foi aceito o roteiro de ingresso do país.

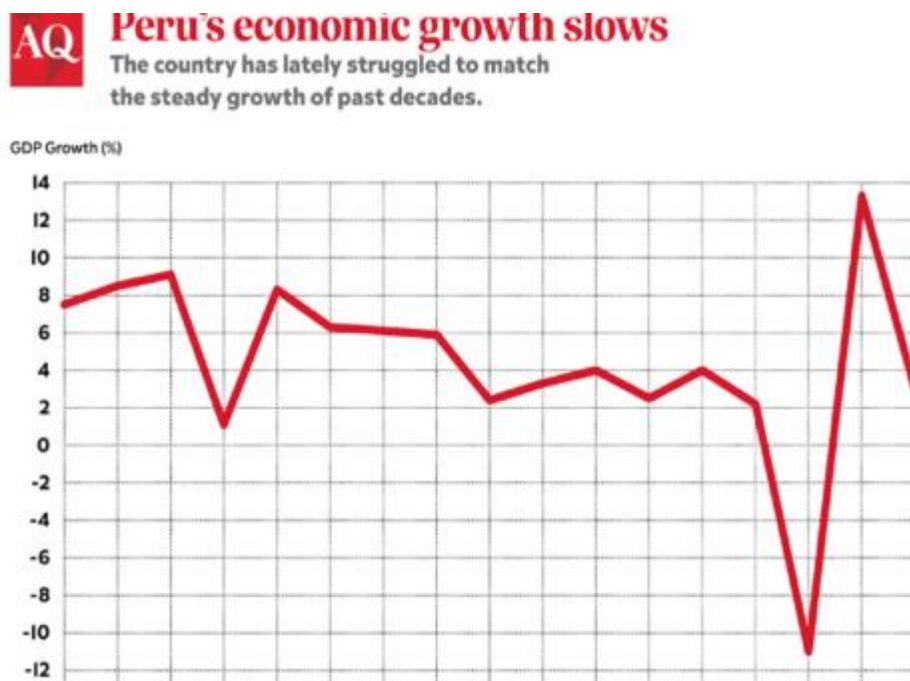
c) Economia

O *boom* das *commodities*, impulsionado pelo crescimento da China, principal parceiro comercial do Peru, permitiu ao país acumular altos níveis de reservas internacionais, crescer quase 6% ao ano durante anos e reduzir a pobreza para 20% em relação aos 50% registrados no início dos anos 2000. No entanto, também permitiu que os governos ignorassem repetidas advertências de que reformas secundárias seriam necessárias para manter o desempenho econômico no médio e longo prazo. Já em 2014, por exemplo, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial enfatizavam a necessidade de o Peru ter uma base tributária mais ampla, modernizar seu mercado de trabalho para incorporar mais trabalhadores ao setor formal, investir em tecnologia e diversificar sua economia de modo a reduzir sua dependência das exportações de minerais, que representam mais de 10% do produto interno bruto (PIB) do país. Nenhuma destas coisas ocorreu.

Em um cenário bem diferente daquele visto no Brasil, as acusações de corrupção surgidas da Operação Lava Jato no Peru desde 2017 não parecem ter afetado de forma contundente a sua economia, que é uma das que mais crescem na América Latina. Em 2018, a economia peruana cresceu 4%; em 2019, 2,2%; em 2020, -11%, de modo que a pandemia interrompeu 21 anos consecutivos de crescimento e estabilidade. Em 2021, a economia do Peru cresceu 13%, enquanto a América Latina e Caribe cresceu, em média, 6,6%, e o Brasil, 4,6%. Esse ritmo de crescimento arrefeceu em 2022, quando o PIB peruano registrou aumento de 2,7%. Segundo analistas, uma das razões para a trajetória de crescimento é o fato de que Toledo, García, Humala e PPK terem mantido os principais pilares econômicos do país: abertura do mercado, ambiente de previsibilidade para investimentos estrangeiros, livre comércio, inflação e gastos públicos baixos[2437]. Contudo, houve impacto da Lava Jato na economia, sobretudo no setor de infraestrutura, no qual obras públicas possuem peso relativamente baixo no PIB (~3%, o que explica o limitado impacto), de modo que o crescimento do país poderia ter sido ainda maior.

Outra chave para a estabilidade da economia peruana estaria no comércio exterior. O Peru diversificou sua lista de exportações nos últimos anos. Além da importância tradicional do setor da mineração, passou a exportar ouro, incrementado por empresas chinesas instaladas em seu território, e produtos do ramo agroindustrial – o Peru é hoje um dos maiores exportadores mundiais de abacate, aspargos e uvas. Quase metade das exportações destinam-se para mercados asiáticos, com a China absorvendo cerca de 30% das exportações peruanas. Essa possível dependência é relativizada por analistas que constatam que o Peru também passou a exportar, nos últimos vinte anos, para outros mercados, como o europeu, e, ao contrário da Venezuela, que depende do petróleo, e do México, que se apoia nos EUA, a economia peruana diversificou sua produção e seus mercados de exportação. Outro setor que cresceu bastante foi o do turismo.

2437 O Peru tem sólida posição fiscal, com uma dívida pública de apenas 35,5% do PIB. Para efeito de comparação, a média na América Latina é de 81,6% do PIB. Outro fator que dá segurança à economia peruana são suas reservas internacionais, no valor de US$ 75 bilhões.

Apesar do crescimento estável, o Peru enfrenta problemas profundos, que vão além da falta de infraestrutura, como altos índices de pobreza (58,7% em 2004; 20,7% em 2016; 21,7% em 2018) e de informalidade (80% em 2004; 65% em 2018), mesmo num ambiente propício para investimentos e taxas baixas de inflação e de juros. No contexto anterior à pandemia e à atual crise mundial de preços e suprimentos, a economia local contava com inflação baixa (cerca de 2% ao ano) e câmbio histórico recente de pouca variação.

Fonte: *America's Quarterly*

Ademais, a trajetória de instabilidade política recente afetou negativamente a economia do país. Em meio a esse cenário turbulento, o Banco Central do Peru[2438] registrou, em 2022, o menor nível de confiança do investidor desde a crise financeira de 2008. O crescimento do PIB peruano dos últimos anos esconde o fato de que aproximadamente um quarto dos 33 milhões de peruanos vivem em situação de pobreza. A pandemia e a guerra na Ucrânia levaram ao aumento no preço de produtos básicos e essenciais, o que também contribuiu para a eclosão dos protestos generalizados. Em 2020, o Peru registrou uma das maiores taxas de mortalidade *per capita* de COVID-19 e teve a maior contração do PIB da região. A incapacidade do governo de atender às necessidades dos cidadãos em meio à pandemia contribuiu para um descontentamento geral com as instituições e as autoridades do país.

[2438] Vale ressaltar que o Banco Central de Reserva do Peru é autônomo e tem uma política monetária independente da política fiscal, e desde 2016 é chefiado pela mesma pessoa, Julio Velarde. Segundo analistas, esse é um dos fatores da relativa estabilidade econômica alcançada pelo país nos últimos anos, apesar da instabilidade política. De acordo com o Instituto Nacional de Estatística e Informática do Peru, de 1993 a 2019, a economia peruana alcançou um crescimento médio anual de 4,8%.

VII. Venezuela

a) Origem da crise na Venezuela

A origem da crise remete à declaração de uma "guerra econômica" por Hugo Chávez em 2010, diante do desgaste de uma política baseada em subsídios e expansões fiscais com base no petróleo, desgaste que viria a crescer a ponto de tornar a situação insustentável já em 2013, ano em que Nicolás Maduro foi eleito sucessor de Chávez, falecido em março. Chávez vencera as eleições de 2012, após polêmica causada por emenda constitucional que aboliu o limite de mandatos, permitindo ao presidente concorrer novamente à reeleição. Contudo, com o falecimento de Chávez, foi convocado novo pleito em abril de 2013, entre Maduro e Henrique Capriles, que havia sido derrotado em 2012. Maduro, que já estava atuando como presidente interino por ser o vice de Chávez, venceu por pequena margem, em eleições questionadas por seu adversário e marcadas por protestos de opositores nas ruas, duramente reprimidos pelas forças bolivarianas. Medidas econômicas, como a que forçou lojas a vender produtos por preços inferiores, logo antes das eleições municipais de novembro, levaram à eclosão de uma série de protestos nas ruas entre fevereiro e maio de 2014, novamente reprimidos pelas forças de Maduro, incluindo a prisão de Leopoldo López, um dos líderes da oposição, que só viria a ser libertado à força da prisão domiciliar em 2019 por forças leais a Guaidó.

O crescente descontentamento viria a impactar o resultado das eleições legislativas de 2015, nas quais a oposição obteve maioria na Assembleia Nacional. Para conter o crescimento oposicionista, os parlamentares da legislatura que se encerraria, composta em sua grande maioria de chavistas, indicou treze juízes e 21 suplentes para o Supremo Tribunal de Justiça, corte máxima venezuelana, o que foi feito sem respeitar normas constitucionais vigentes – as indicações seriam anuladas pela Assembleia Nacional em junho de 2016.

Em maio de 2016, teve início o processo para convocatória de um referendo revocatório para decidir sobre a permanência de Maduro no poder, após petição de líderes da oposição. Porém, o Conselho Nacional Eleitoral (CNE) buscou protelar o referendo, esquivando-se de anunciar se o número mínimo de assinaturas (1% do eleitorado) havia sido atingido. Em agosto, o CNE anunciou que o número de assinaturas era suficiente, mas não estabeleceu uma data para a segunda fase, que demandava 20% do eleitorado subscrevendo a proposta, até que, em setembro, fixou regras, exigindo que as assinaturas teriam de ser coletadas em três dias, além de adicionar a exigência de 20% do eleitorado em cada estado, e forneceu menos urnas eletrônicas à oposição do que o demandado. Em outubro, o CNE decidiu cancelar o referendo, sob alegação de fraude eleitoral, o que ensejou críticas acerca de um "golpe à democracia".

Em março de 2017, a crise política recrudesceria com a decisão do Supremo Tribunal de atribuir ao Executivo as prerrogativas da Assembleia Nacional de legislar e "tomar as medidas civis, militares, econômicas, penais, administrativas, políticas, jurídicas e sociais tidas como necessárias para evitar um estado de comoção", sob alegação de "omissão legislativa" da Assembleia. A decisão foi interpretada por vários países e organizações como a União Europeia (UE), o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e a Organização dos Estados Americanos (OEA) como um autogolpe; em maio, Maduro convocaria uma Assembleia Nacional Constituinte (ANC), em violação à Constituição, que atribuía aos cidadãos essa prerrogativa. Com a oposição tendo boicotado as eleições, o bloco chavista obteve praticamente todos os assentos da Assembleia. Em junho, a Assembleia Nacional reagiu criando um Comitê de Indicações Judiciais, para eleger novos juízes para o Supremo, mas o governo bolivariano afirmou que não reconheceria

estes magistrados, mas sim aqueles indicados em dezembro de 2015. A Assembleia Nacional seguiu adiante e, em julho, elegeu 33 magistrados, que formaram o Supremo Tribunal no exílio. Em agosto, com a posse de seus membros, a ANC se declarou o braço do governo com poder supremo na Venezuela, proibindo a Assembleia Nacional de atos que interferissem na ANC; além disso, a nova assembleia aprovava medidas em apoio e solidariedade a Maduro. Logo a ANC retiraria todas as atribuições legislativas da Assembleia Nacional, que afirma que não reconheceria a ANC.

b) Contexto político da crise na Venezuela a partir de 2018

Em janeiro de 2018, a ANC ordenou que as eleições presidenciais fossem antecipadas de dezembro para abril, o que recebeu críticas de organizações não governamentais locais, preocupadas com irregularidades do calendário eleitoral, como o fato de a ANC não ser competente para convocar as eleições, o impedimento à participação de partidos de oposição e a falta de tempo para procedimentos eleitorais ordinários. Ignorando apelos de grupos locais e de organizações internacionais, o governo levou a cabo as eleições em maio, com Maduro vencendo com cerca de 68% dos votos. Porém, a legitimidade do processo eleitoral não foi reconhecida por, entre outros, Grupo de Lima, UE, OEA e países como Austrália e Estados Unidos (EUA).

Maduro toma posse em janeiro de 2019, dando início a uma nova crise, dessa vez relativa à presidência venezuelana: a Assembleia Nacional declarou Maduro "usurpador da presidência" e, semanas depois, anunciou que o recém-indicado presidente da Assembleia Nacional, Juan Guaidó, assumiu o papel de presidente encarregado da Venezuela, com base na Constituição venezuelana e com apoio da Suprema Corte no exílio. Guaidó chegara a ser detido por agentes da inteligência de Maduro dias antes do anúncio. A partir daquele momento, "duas Venezuelas" passaram a existir em paralelo, com instâncias legislativas e judiciárias próprias: a de Maduro, apoiada por Rússia, China e Turquia, com o Legislativo concentrado na ANC e na "nova" Assembleia Nacional, e o Judiciário, na Suprema Corte no país; e a da oposição, então liderada por Guaidó, que obteve apoio, naquele momento, de mais de cinquenta países, incluído o Brasil, com o Legislativo centrado na Assembleia Nacional "Opositora", e o Judiciário, na Suprema Corte no exílio.

A participação das Forças Armadas também merece destaque, sobretudo após o início da crise presidencial: até então, o governo de Maduro havia concedido aos militares o controle de indústrias como a de alimentação, o que contribuiu para o agravamento da crise nacional. Com o anúncio de Guaidó, teve início movimento de defecção de militares que estavam sob ordens de Maduro, a exemplo de um adido militar em Washington, que instou as Forças Armadas Nacionais Bolivarianas a reconhecer Guaidó. O presidente encarregado teria dado início a conversações com integrantes da cúpula militar, com a intenção de forçar a saída de Maduro. Ao longo do ano, milhares de combatentes militares venezuelanos desertaram e deixaram o país, tendo como destino sobretudo a Colômbia. Além disso, um processo que já se desenvolvia desde o início da crise ganhou corpo: as prisões sucessivas de políticos opositores, chegando a nomes como o vice-presidente da Assembleia Nacional, além de ataques contra grupos de oposição.

Sobre a oposição, a *Mesa de la Unidad Democrática* (MUD), formada antes mesmo da crise por partidos contrários a Chávez, viria a fragmentar-se a partir de 2015, com a saída de pequenos partidos, mas sofreria duro golpe em 2018, com o anúncio de saída da *Acción*

Democrática (AD), segundo maior partido da oposição[2439]. Fragmentada e novamente em desacordo com o processo eleitoral relativo à Assembleia Nacional em dezembro de 2020, a MUD decidiu boicotar o pleito, o que facilitou o caminho para que o grupo favorável a Maduro obtivesse maioria absoluta das cadeiras. Porém, novamente não houve reconhecimento de grande parte da comunidade internacional. No fim de 2020, a ANC acabou dissolvida (sem que tivesse cumprido a atribuição de redigir nova Constituição) e, em janeiro de 2021, a nova Assembleia Nacional (V Legislatura, com 277 parlamentares) foi empossada, mesmo tendo sua legitimidade questionada tanto pela oposição venezuelana como pelos EUA e pela UE.

Entre os questionadores, destacam-se os deputados eleitos em 2015, que aprovaram a extensão dos próprios mandatos, por doze meses, até ao final de 2022, prorrogados depois para 2023, designando-se como Assembleia Nacional Opositora (IV Legislatura, com 167 parlamentares); vários desses deputados se encontram no exílio. Esse grupo também mantém a linha de ignorar as eleições presidenciais de 2018 e as legislativas de 2020, por considerar os dois processos eleitorais fraudulentos e para evitar que Maduro sequestre definitivamente o Legislativo. Em 2021, Guaidó foi reeleito presidente da Assembleia Nacional Opositora e, em seu discurso de recondução, anunciou que não estaria mais vinculado a nenhum partido, para permitir maior autonomia para suas ações enquanto presidente. A Assembleia Nacional Opositora também aprovou a reforma do estatuto de transição, com ampliação das funções da Assembleia Nacional. Essa reforma não teve, contudo, o apoio da AD, decisão considerada um novo sinal de divisão na oposição venezuelana; a AD se absteve na votação, alegando que os apoiadores da reforma do estatuto se encontram, majoritariamente, no exílio, logo, sem condições de promover mudanças efetivas na situação da Venezuela.

Em maio de 2022, Juan Guaidó pediu a Nicolás Maduro eleições em troca de fim progressivo de sanções internacionais. A OEA e os EUA se pronunciaram a favor da iniciativa de Guaidó; de fato, em outubro de 2022, o governo Biden demonstrou estar disposto à redução gradual de sanções, mediante condições como a realização de eleições justas e transparentes em 2024. Em outubro de 2022, delegações do governo e da oposição venezuelanos retomaram o diálogo. Em novembro de 2022, um dos pontos altos da quinta edição do Fórum da Paz de Paris foi o encontro dos negociadores do regime de Maduro e da oposição venezuelanos no contexto da retomada das negociações, que foram reiniciadas, no mesmo mês, no México.

Paralelamente, ao longo de 2022, o apoio da oposição venezuelana a Guaidó continuou a se fraturar. Os três maiores partidos que compõem a MUD – AD, *Un Nuevo Tiempo* (UNT) e *Primero Justicia* (PJ) – declararam, em outubro de 2022, que não continuariam a apoiar Guaidó após a expiração da sua extensão de mandato em janeiro de 2023. Em dezembro de 2022, esses três partidos, que, junto ao Vontade Popular, de Guaidó, que não apoiou a medida, são os principais partidos de oposição na Venezuela, no âmbito da Assembleia Nacional eleita em 2015, decidiram por extinguir o governo interino, o que, na prática, elimina a figura de presidente encarregado (Guaidó).

Diante do fato de que Guaidó passou a perder apoio interno e internacional e não conseguiu concretizar mudanças significativas no país, mesmo após o reconhecimento internacional como líder legítimo da Venezuela e o acesso a alguns dos fundos congelados do país, o governo venezuelano e a oposição assinaram no México, em novembro de 2022, o Segundo Acordo Parcial de Proteção ao Povo Venezuelano, cujo principal objetivo é a recuperação dos recursos estatais do

---

[2439] Sem a AD e no contexto da inabilitação da MUD pela justiça venezuelana, os demais partidos formaram a Frente Ampla Venezuela Livre (FAVL). Em 2021, foi formada a Plataforma Unitária Democrática (Puede), que novamente passou a reagrupar os principais partidos da oposição, incluindo a AD.

país caribenho bloqueados no sistema financeiro internacional, incluindo cerca de US$ 3 bilhões congelados pelas sanções dos EUA. O acordo, assinado após a retomada do diálogo bilateral suspenso pelo Executivo venezuelano em outubro de 2021, também permitiu o alívio imediato dessas sanções, cuja principal consequência foi a autorização do governo de Washington à gigante Chevron para retomar parcialmente suas atividades de extração de petróleo na Venezuela. A empresa voltou a funcionar na Venezuela em dezembro de 2022.

Em março de 2023, em meio a investigações anticorrupção, o ministro do Petróleo e cerca de vinte executivos da estatal PDVSA renunciaram aos seus cargos. Em junho, todos os integrantes do Conselho Nacional Eleitoral, incluindo seu presidente, renunciaram aos seus cargos, o que foi interpretado por alguns analistas como uma manobra em favor do adiamento das eleições presidenciais de 2024 e da extensão da permanência de Maduro no poder. A Assembleia Nacional indicou os novos integrantes do colegiado em agosto.

Também em junho, Maria Corina Machado, um dos principais nomes da oposição, que vinha aparecendo como candidata mais viável para as eleições presidenciais de 2023, foi tornada inelegível por quinze anos. Segundo decisão da Controladoria-Geral, a inabilitação de María Corina dá-se por irregularidades administrativas da época em que foi deputada, de 2011 a 2014. Maria Corina e diversos outros integrantes da oposição, como Caprilles, protestaram.

Em outubro, autoridades venezuelanas emitiram um mandado de prisão contra Guaidó. O procurador-geral do Ministério Público venezuelano acusa Guaidó de usar uma subsidiária da estatal petrolífera PDVSA nos EUA, para se financiar e pagar despesas, o que teria causado prejuízo bilionário à Venezuela.

No mesmo mês, houve a assinatura dos Acordos para Promoção dos Direitos Políticos e Garantias Eleitorais e para Garantia dos Interesses Vitais da Nação entre o governo e a oposição da Venezuela, em Barbados. O anúncio, realizado no contexto de processo de mediação conduzido pela Noruega, ocorreu em cerimônia que contou com a participação do Brasil e de representantes de outros países, como EUA, México, Países Baixos, Rússia e Colômbia. Os acordos definem parâmetros para a realização das eleições presidenciais previstas para o segundo semestre de 2024, incluindo o convite a missões internacionais de observação eleitoral, atualização dos registros eleitorais, liberdade de imprensa, compromisso com o reconhecimento público dos resultados. Abre caminho, ademais, para o levantamento progressivo de sanções impostas à Venezuela, que têm penalizado a população do país. Como resultado, os EUA retiraram por seis meses, mas com possibilidade de reinstaurá-las a qualquer momento, as sanções sobre os setores de óleo, gás e ouro da Venezuela. A Venezuela, por sua vez, libertou alguns presos políticos. A Corte Suprema da Venezuela suspendeu, entretanto, no fim do mês, os resultados das primárias da oposição, vencidas por Maria Corina Machado com 92% dos votos, em razão de alegações de fraudes, o que coloca em risco o cumprimento dos acordos assinados em Barbados. Os EUA anunciaram que, se a candidatura de Machado não for confirmada, as sanções serão restabelecidas.

c) Contexto econômico da crise na Venezuela

A condução política do regime de Hugo Chávez tinha como base o petróleo, com uma política de gastos excessivos e controle de preços por meio de subsídios. Já em 2012 a Venezuela passava a apresentar indicadores macroeconômicos deteriorados, levando a economia do país a um quadro assemelhado a uma economia de guerra, em colapso desde 2014, com quedas sucessivas do produto interno bruto (PIB) e aumento progressivo da pobreza, da inflação e da falta de produtos e serviços. O fato por trás desse colapso é a queda no preço do petróleo em 2014,

causada pela desaceleração do crescimento da China e pelo aumento da produção – o impacto sobre a economia venezuelana, já fragilizada, foi brutal, o que foi agravado pelo desmantelamento da PDVSA, gigante estatal petrolífera, que já havia levado ao declínio da produção e à queda nos investimentos em estrutura de extração. Soma-se a isso o declínio no desenvolvimento econômico de outros setores, pela dependência excessiva no petróleo, na chamada "doença holandesa", a desindustrialização da economia venezuelana. Isso não levou ao aumento da extração, porém, o que se refletiu nos indicadores macroeconômicos.

O derretimento da economia venezuelana se verifica pelas quedas sucessivas do PIB desde 2014, quando houve contração de 3,9%, seguida de novas retrações em 2015, 2016 e 2017 de 6,2%, 17% e 15,7%, segundo dados do Fundo Monetário Internacional (FMI). A queda se acentuou ainda mais nos anos seguintes: 19,6% em 2018, 35% em 2019 e 30% em 2020. Para mensurar a dimensão dessa série de quedas: em 2015, a Venezuela estava entre as 35 maiores economias do mundo; em cinco anos, já estava próxima do 90º lugar. A inflação, que já estava alta durante a presidência de Chávez, disparou a partir de 2014, quando já era a mais alta do mundo, com 69% anuais; em 2015, subiu para 181%, em 2016 atingiu 800%, em 2017 superou 4.000% e, em 2018, 1.700.000%. Em 2019, após o regime de Maduro abrir mão de medidas de controle econômico, os números recuaram, ainda que a recuperação tenha sido interrompida pela pandemia do COVID-19. Consequência direta da hiperinflação foi a sequência de maxidesvalorizações do bolívar: a cotação oficial em relação ao dólar foi desvalorizada cinco vezes entre 2010 e 2015; porém, as taxas não oficiais se dissociaram das oficiais: na prática, o bolívar ficou tão desvalorizado que, em 2018, o Banco Central anunciou uma desvalorização de 99,6%, o que não resolveu: em 2013, a cotação oficial estava em 6,3 bolívares por dólar; em agosto de 2018, um dólar chegou a equivaler a mais de 4 milhões de bolívares *fuertes*. No final de 2017, Maduro anunciou uma criptomoeda estatal, o "Petro"; porém, além de a Assembleia Nacional ter declarado a criptomoeda uma emissão ilegal de dívida pública, o governo dos EUA proibiu qualquer tipo de transação envolvendo a criptomoeda em março de 2018; as trocas do "Petro" chegaram ao fim em agosto.

O desemprego cresceu com a hiperinflação, saltando de 18,1% em 2016, o que já era um dos maiores índices do mundo, a cerca de 40% no fim de 2019; além disso, 60% da população economicamente ativa venezuelana estava no setor informal, baixando ainda mais os salários e induzindo a emigração dos segmentos mais jovens. Além disso, produtos e serviços passaram a faltar com mais frequência após a implantação de controle de preços; porém, a falta não se limitou a bens regulados, como leite e carne de frango, chegando também a produtos de necessidade básica, como medicamentos e papel higiênico. Tornou-se comum ver venezuelanos procurando por comida no lixo e comprando alimentos estragados por falta de opção.

Nos últimos anos, a inflação venezuelana começou a cair, embora tenha permanecido em níveis altíssimos. Em 2021, teria sido de 686%, enquanto, em 2022, teria estado pouco acima dos 300%. Em 2023, a inflação caiu para 189,9%.

Em dezembro de 2022, após a retomada de algumas operações da petrolífera Chevron na Venezuela em razão da autorização de Biden para o alívio parcial das sanções impostas pelos EUA, a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) estimou que a Venezuela terá um crescimento do PIB de 12% em 2022 e 5% em 2023. O governo Maduro anunciou que o crescimento do PIB nos dois anos teria sido de, respectivamente, 18% e 5%.

d) Contexto social da crise na Venezuela

A crise econômica impactou fortemente questões sociais na Venezuela, a exemplo do aumento progressivo da pobreza: em 2019, o número de pessoas em situação de pobreza no país mais que dobrou, chegando a 94% da população, segundo relatório da Organização das Nações Unidas (ONU); um quarto dos venezuelanos à época passava por necessidade de alguma forma de assistência humanitária. Se, com a receita do petróleo, o governo de Chávez reduziu a desnutrição ao longo da década de 2000, a tendência se reverteu de forma incisiva na década seguinte: em 2016, a maioria dos venezuelanos se alimentava menos e gastava a maior parte de seus salários com alimentação. Cerca de 30% das crianças no país sofriam com nutrição deficiente, e a questão da fome causa outros problemas, como o enfraquecimento imunológico e, pela falta de água, também problemas com higiene. No fim de 2016, mais de três quartos dos venezuelanos haviam perdido peso por conta da alimentação insuficiente; em 2017, cerca de dois terços, com mais de três quintos afirmando que iam dormir sentindo fome. A situação se agravaria, com crianças morrendo de fome e outras mortes após tentativas de alimentar-se com comida estragada ou envenenada.

Violações de direitos humanos são notórias e reiteradas ao longo da quase uma década do regime Maduro. Durante os protestos de 2014, o governo foi criticado por organizações de direitos humanos pela violenta repressão, valendo-se desde balas de borracha e gás lacrimogêneo até armas de fogo e tortura de manifestantes detidos. Além disso, a presença de grupos militantes pró-governo, os *colectivos*, cujas agressões constantes a opositores eram toleradas por Maduro, e a censura aos meios de comunicação também são exemplos de violações. Outra questão envolve as prisões com motivação política, a exemplo da de Leopoldo López em 2014. Nos protestos de 2017, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH) apontou o uso indiscriminado e sistemático de força em excesso contra manifestantes, além de mais prisões arbitrárias. Os casos de tortura levaram à possibilidade de que o regime de Maduro fosse processado por crimes contra a humanidade; em 2020, investigadores da ONU reportaram ordens de Maduro para que opositores fossem mortos e torturados.

A criminalidade na Venezuela já era alta quando da morte de Chávez – o país era considerado um dos mais inseguros do mundo, o que se agravou com Maduro, que deu sequência a políticas chavistas que desestruturaram o país social e economicamente. A título de exemplo, desde 2015, aumentaram exponencialmente os crimes relacionados à falta de produtos no país e à fome. Para agravar o cenário, quase nenhum dos crimes reportados no país chega a uma decisão na Justiça. A taxa de homicídios por habitante do país chegou ao auge em 2018, com 81,4 por 100 mil habitantes, uma das maiores do mundo. Crimes como sequestros, tráfico de seres humanos e furtos também se tornaram endêmicos na Venezuela, em relação direta com os problemas econômicos.

Quanto à corrupção, segundo dados de 2021, o regime venezuelano figura na 177ª posição entre os 180 países analisados pelo índice *Corruption Perception Index*, da organização Transparência Internacional, ficando atrás do Iêmen e à frente apenas de Somália, Síria e Sudão do Sul. Essa colocação representa uma queda de uma posição em relação a 2020 e uma queda de seis pontos na maior nota obtida pelo país desde o ano base de 2012 (20/100 em 2013, o que significa que se trata de um país com níveis muito altos de corrupção).

Outro tema relacionado à criminalidade é a própria atuação de elementos do regime de Maduro no tráfico ilícito de drogas, dentro do conceito de “Narcoestado”. A Venezuela tornou-se rota para que drogas produzidas na Colômbia chegassem aos EUA e, sobretudo no governo

Maduro, passou a abrigar cartéis de drogas. Dois casos ilustram a atuação de elementos ligados ao governo em atividades de narcotráfico: em 2015, dois sobrinhos da primeira-dama venezuelana foram presos no Haiti, transportando 800 kg de cocaína para Nova York, valendo-se de passaportes diplomáticos, mas sem ter imunidade por ocasião da viagem; também em 2015, o Departamento de Justiça dos EUA ligou o presidente da Assembleia Nacional à época, Diosdado Cabello, ao Cartel de los Soles, organização venezuelana envolvida em tráfico de drogas e que também conta com outros integrantes da cúpula das Forças Armadas.

Como resultado dessas dinâmicas, a Venezuela tornou-se ponto de partida de uma emigração massiva, a "diáspora bolivariana", que se deu por início com acadêmicos e integrantes de classes mais abastadas, que deixaram o país durante a presidência de Chávez, com destino a países como EUA e Espanha. Com o agravamento da situação na década de 2010, o êxodo também passou a contar com venezuelanos de classe média e baixa. O fato de um grande número de emigrantes ter educação formal e enquadrar-se como trabalhadores qualificados, isso levou a uma "fuga de cérebros" do país. À medida que venezuelanos que se opunham ao regime de Maduro deixavam o país, criou-se um paradoxo: o apoio local ao governo aumentou, pois seus partidários permaneceram. Em meados de 2019, mais de quatro milhões de venezuelanos haviam deixado o país, número que hoje é de cerca de seis milhões. Para mais informações a respeito, ver a seção sobre refúgio, no capítulo 5.

e) Correlação entre forças regionais no contexto da crise na Venezuela

Entre as forças regionais que se posicionaram contra o regime bolivariano, ganha destaque a iniciativa do Grupo de Lima, estabelecido em agosto de 2017 pela Declaração de Lima, assinada por doze países do continente (Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguai e Peru). Com o passar do tempo, o Grupo de Lima chegou a contar com quinze países: Guiana, Santa Lúcia, Bolívia (de Áñez) e Haiti juntaram-se ao agrupamento de chanceleres, enquanto a Argentina anunciou sua saída em março de 2021. Além dos membros do Grupo de Lima, é possível mencionar Barbados, Granada, Jamaica e Uruguai como países que já deram suporte ao grupo. Equador e El Salvador subscreveram declarações do Grupo de Lima em 2021, embora não tenha havido anúncio oficial de sua adesão. Além disso, a própria Venezuela (representada pela presidência de Guaidó) integrou as deliberações do Grupo. Na prática, o grupo desconstituiu-se em 2021.

Os aliados regionais de Maduro, por sua vez, foram, naquele momento, em número menor, em alguma medida coincidindo com os países que hoje integram a Aliança Bolivariana para os Povos da América (ALBA), salvo Antígua e Barbuda e Granada. Na América do Sul, o Suriname, que se beneficiou do Petrocaribe, recebendo petróleo venezuelano a preços favoráveis e sendo destino de cooperação econômica, não chegou a afastar-se decisivamente em nenhum momento. Na América Central e Caribe, apoiam o regime de Maduro a Nicarágua, um dos aliados de longa data da Venezuela, que reconheceu também a ANC formada em 2017, além de Cuba, embora no caso cubano, as relações tenham perdido força com a deterioração econômica venezuelana e a busca de novos parceiros por Havana; ainda assim, Cuba reconhece Maduro como presidente e rechaça Guaidó, além de manter um contingente de milhares de tropas na Venezuela, o que foi alvo de ameaças do governo de Trump. Restam algumas pequenas ilhas do Caribe, que eram destinatárias de cooperação e que recebiam petróleo a preços mais baixos, que mantiveram ao lado do regime de Maduro: Dominica, São Cristóvão e Névis e São Vicente e Granadinas. Entretanto,

dois dos países que receberam recursos do Petrocaribe – Bahamas e República Dominicana – reconheceram Guaidó como presidente encarregado.

A Argentina, até 2015, dava apoio a Maduro, mudando sua posição com a eleição de Mauricio Macri: a Argentina, durante sua presidência *pro tempore* (PPT) do MERCOSUL no primeiro semestre de 2017, anunciou a intenção de invocar a cláusula democrática do bloco. O país foi um dos signatários originais do Grupo de Lima, e também reconheceu a presidência de Guaidó; porém, com a ascensão de Alberto Fernández, os argentinos não mais reconheceram o embaixador designado de Guaidó, por conta do enfraquecimento político do presidente encarregado; porém, Fernández adotou postura mais cautelosa, não retomando o reconhecimento expresso de Maduro em um primeiro momento. A chancelaria argentina se posicionou a favor do restabelecimento de relações normais e condenou a proibição da entrada da Guaidó na Assembleia Nacional, no fim de 2020. Em março de 2021, a Argentina justificou sua saída do Grupo de Lima por não concordar com o isolamento de Maduro. Em abril de 2022, durante visita oficial do presidente equatoriano Guillermo Lasso à Argentina, Fernández declarou que queria "recuperar o vínculo diplomático pleno" com a Venezuela, argumentando que o isolamento do país agrava a situação do povo venezuelano. A Argentina nomeou embaixadora em Caracas em maio. Em novembro de 2022, graças a esforços conjuntos de representantes de Biden e Macron e à iniciativa pessoal de Fernández e Gustavo Petro, as negociações entre os representantes de Maduro e a oposição venezuelana em prol de eleições justas e transparentes em 2024 foram retomadas na quinta edição Fórum da Paz de Paris. No evento, Fernández e Petro dialogaram diretamente com Maduro; Macron declarou "seguir a mesma linha", no sentido de apoiar as negociações entre o regime de Maduro e a oposição, porém retirando o apoio a Guaidó enquanto figura central da agenda política da Venezuela.

A Bolívia também teve mudanças em sua trajetória no que diz respeito à crise venezuelana e às relações com o regime de Maduro. Até 2019, sob a presidência de Evo Morales, as relações bolivianas com Chávez e Maduro foram estreitas por razões ideológicas, sendo os dois países lideranças da ALBA. Em novembro de 2019, com a renúncia de Evo, assumiu interinamente a presidência Jeanine Áñez, que retirou a Bolívia da ALBA, rompeu relações com Maduro e passou a reconhecer Guaidó em seu lugar, aderindo ao Grupo de Lima. Um ano depois, assumiu a presidência Luis Arce, partidário de Evo Morales, após vencer as eleições de 2020, o que levou a nova alteração, com a Bolívia retirando o reconhecimento de Guaidó e retomando relações com Maduro; contudo, embora não esteja assinando as declarações, a Bolívia não anunciou oficialmente sua saída do Grupo de Lima.

O Equador, por sua vez, era um dos aliados mais próximos de Maduro até 2017, durante o governo de Rafael Correa. Contudo, a posição equatoriana mudou com a eleição de Lenín Moreno, candidato apoiado por Correa, que se aproximou dos EUA e, em agosto de 2018, retirou-se da ALBA. Em 2019, o Equador reconheceu a presidência de Guaidó e afastou-se ainda mais de Maduro. Cumpre lembrar, todavia, que o Equador não é oficialmente parte do Grupo de Lima, embora tenha acompanhado as deliberações do agrupamento como observador. Em 2022, em visita oficial à Argentina, o presidente Guillermo Lasso, eleito em 2021, declarou posição favorável ao desejo de Fernández de reestabelecer vínculo diplomático pleno com a Venezuela e reconheceu que a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) seria o foro ideal para esse fim; contudo, declarou que o Equador ainda não está pronto para tomar essa decisão.

Quanto ao México, as relações tiveram tentativa de aproximação por parte do governo Felipe Calderón, apesar de diferenças quanto a ideologias, quando Maduro assumiu em 2013; mas em 2015, o venezuelano acusou o mexicano de conspirar para matá-lo. O México subscreveu a

Declaração de Lima, sendo membro fundador do Grupo de Lima, em 2017, e, em abril de 2018, o Senado mexicano aprovou ponto de acordo que estabelece a rejeição às eleições presidenciais venezuelanas que seriam convocadas e impôs sanções econômicas e de viagens a funcionários do regime de Maduro. A última declaração do Grupo de Lima subscrita pelo México data de 15 de setembro de 2018. Em dezembro, Andrés López Obrador foi empossado presidente e, apesar de convergências à esquerda – Maduro esteve presente em sua posse –, declarou neutralidade diante da crise de janeiro de 2019, evitando o reconhecimento de Guaidó, reiterando a postura de não intervenção do México em outros países. Ao lado do Uruguai, o México organizou uma conferência internacional em Montevidéu, em janeiro de 2019, na qual foi estabelecido o Grupo de Contato Internacional, que incluiu também outros países sul-americanos e europeus (ver mais detalhes em subseção seguinte).

O Uruguai manteve apoio ao regime Maduro, com ligeiras oscilações conforme o governo no poder, evitando conflitos bilaterais até 2020, quando ascendeu ao poder Luis Lacalle Pou, que não convidou Maduro para sua posse e, uma vez empossado, expressou apoio a Juan Guaidó. Em janeiro de 2020, o Uruguai reconheceu Guaidó como presidente da Assembleia Nacional, mas não como presidente encarregado.

O Paraguai suspendeu suas relações diplomáticas com a Venezuela quando, em janeiro de 2019, o governo do então presidente Mario Abdo Benítez questionou a reeleição de Nicolás Maduro. Em novembro de 2023, Venezuela e Paraguai concordaram em restabelecer as relações diplomáticas e consulares.

A Colômbia de Gustavo Petro reaproximou-se do governo Maduro. Em agosto de 2022, as relações com a Venezuela, rompidas em 2019, foram reestabelecidas. No final de 2022, Petro e Maduro realizaram seu primeiro encontro, os respectivos embaixadores assumiram seus cargos, e foi reaberta a extensa e porosa fronteira de mais de 2.200 km. Durante visita a Washington, em abril de 2023, Petro pediu a Biden o fim das sanções unilaterais contra o regime Maduro, no âmbito de processo que conduzisse a um novo calendário eleitoral aceito por todas as forças políticas venezuelanas. No mesmo mês, a Colômbia organizou conferência internacional sobre a Venezuela, que contou com representantes do governo e da oposição venezuelanos e de representantes de cerca de vinte parceiros, como o Brasil (Celso Amorim), os EUA e a UE, e resultou em declaração sobre necessidade de estabelecer um cronograma para eleições livres e um levantamento progressivo das sanções contra a Venezuela. No contexto do evento, a Colômbia impediu a entrada de Juan Guaidó, que não foi convidado e tentou ingressar no país por via terrestre, sem alegadamente ter cumprido com as regras migratórias.

O Brasil também teve inflexões em sua relação com a Venezuela, que impactaram em suas posições e iniciativas. Até 2016, havia relação cordial, até o processo que levou ao afastamento de Dilma Rousseff, quando o regime de Maduro decretou "congelamento" de relações e chamou seu embaixador para consultas. Desde então, o Brasil adotou postura de oposição ao regime bolivariano, tendo atuado em foros como a OEA e o MERCOSUL para que se restabelecesse a democracia na Venezuela. Em 2017, o Brasil assinou a Declaração de Lima, tendo sido membro fundador do Grupo de Lima; também em 2017, os dois países trocaram declarações de "persona non grata" aos embaixadores do outro país. O Brasil não reconheceu a eleição presidencial de 2018 e, em janeiro de 2019, reconheceu Guaidó como presidente encarregado. Em junho, a embaixadora de Guaidó apresentou suas credenciais ao presidente Bolsonaro; em abril de 2020, o Brasil fechou a embaixada em Caracas, removeu seus servidores e ordenou que os funcionários do regime de Maduro deixassem a embaixada venezuelana em Brasília; a medida foi suspensa pelo Supremo

Tribunal Federal (STF) poucos dias depois. Segundo o Supremo, os diplomatas venezuelanos poderão permanecer no Brasil até o fim da calamidade pública originada da pandemia.

Essa política foi revertida no início do mandato do presidente Lula. Como primeira ação, houve o envio, em janeiro de 2023, a Caracas, de uma missão diplomática brasileira com o objetivo de dar início às providências para a reabertura da Embaixada do Brasil na Venezuela. Liderada pelo embaixador Flávio Macieira, a missão avaliou as condições dos imóveis e tomou as primeiras medidas com vistas ao pleno funcionamento da representação brasileira, inicialmente em nível de encarregado de negócios. A normalização das relações bilaterais foi aprofundada com a visita do presidente Maduro a Brasília no final de maio. Na ocasião e em momentos posteriores, Lula afirmou que o conceito de democracia seria relativo, que haveria uma narrativa internacional contrária ao governo Maduro e que o reconhecimento e a tentativa de imposição de Guaidó como presidente da Venezuela, não tendo vencido eleições, não seria condizente com o processo democrático. Para mais detalhes sobre as relações bilaterais, ver a seção específica no capítulo 3.

Finalmente, cabe lembrar do Haiti, um dos países caribenhos que, por meio do Petrocaribe, adquiria petróleo venezuelano em condições favoráveis e, assim, passou a alinhar-se com a Venezuela em foros multilaterais, sendo observadora da ALBA desde 2012 e aprofundando a cooperação com Caracas. Com a crise sob o governo de Maduro, o fluxo de petróleo cessou, levando a problemas de abastecimento e na economia haitiana. Em 2019, o governo de Jovenel Moïse rompeu com Maduro e reconheceu Guaidó como presidente, além de solicitar adesão ao Grupo de Lima em janeiro de 2020.

f) Forças extrarregionais sobre a crise na Venezuela

Os EUA mantinham preocupação com o regime venezuelano desde o governo Chávez, pela ação do narcotráfico e pela falta de cooperação para enfrentamento do terrorismo. As primeiras sanções dos EUA remontam a 2008, o que se aprofundou na década seguinte: em 2014, o governo Obama aprovou uma lei que impôs sanções específicas a indivíduos responsabilizados por violações de direitos humanos nas manifestações oposicionistas daquele ano; essa lei foi prorrogada em 2016 e expirou no último dia de 2019. Em 2015, os EUA impuseram restrições de visto a integrantes e ex-integrantes do governo venezuelano ligados a abuso de direitos humanos e corrupção, além de congelar ativos e impedir a entrada de membros do regime de Maduro. Durante o governo Trump, os EUA endureceram as sanções, e o presidente norte-americano chegou a aventar a possibilidade de ações militares, como um bloqueio naval, diante da dificuldade de remover Maduro mediante sanções. Ainda assim, Trump aumentou as medidas contra o regime bolivariano, congelando todos os ativos em nome do governo venezuelano nos EUA e proibindo transações entre o país e cidadãos e companhias norte-americanas; também houve medidas contra a PDVSA, petrolífera estatal venezuelana, e contra moedas digitais venezuelanas – nomeadamente a criptomoeda “Petro”. Em 2019, os EUA proibiram o envio de gasolina refinada para a Venezuela, o que gerou bastante impacto, pela deterioração da indústria de refino venezuelana, agora incapaz de produzir gasolina em quantidade suficiente, o que gerou falta de combustível crônica no país. Em março de 2020, com apoio do Brasil, os EUA propuseram a Moldura Institucional para a Transição Democrática na Venezuela, composta de uma série de medidas, que incluíam a renúncia simultânea de Maduro e Guaidó, a libertação de presos políticos, restauração das imunidades parlamentares, a reestruturação do CNE e o restabelecimento de uma Corte Suprema de Justiça. Em março de 2021, já no governo Biden, os EUA concederam *status* de proteção temporária a

migrantes venezuelanos vivendo no país, cumprindo promessa de campanha: dar abrigo àqueles que fugiram do colapso econômico e do caos econômico sob Maduro.

Em 2022, o governo Biden começou a dar sinais de distensão no apoio a Guaidó enquanto presidente encarregado e figura política central da mudança de regime na Venezuela. Em junho de 2022, Biden não convidou Guaidó para a Cúpula das Américas; tampouco foram convidados Maduro ou os presidentes de Cuba e da Nicarágua, considerados mandatários de regimes não democráticos. Em outubro de 2022, o governo dos EUA fechou um acordo com o México para aceitar a entrada de até 24 mil imigrantes venezuelanos que cheguem por via aérea, em uma rota legal semelhante à aplicada aos ucranianos. Na COP27, no Egito, John Kerry foi visto em breve conversa com Maduro. Após a assinatura, em novembro de 2022, por representantes de Maduro e da oposição, inclusive o próprio Guaidó, de acordo na Cidade do México, que, entre outras coisas, previu a criação de um fundo administrado pela ONU para financiar programas de saúde, alimentação e educação para a população venezuelana, Biden aliviou algumas sanções ao setor do petróleo no país, em um esforço para impulsionar a continuidade das negociações. No mesmo mês, Biden autorizou a petrolífera Chevron a voltar a atuar na Venezuela, com algumas restrições: os recursos auferidos deverão ser destinados a pagar os bilhões de dólares de dívida acumulada que a Venezuela deve à Chevron. Além disso, é proibido o pagamento de royalties ou impostos ao regime, ou quaisquer dividendos à PDVSA. O contrato entre a PDVSA e a Chevron para retomada das atividades foi assinado em dezembro de 2022 e a retomada das atividades teve efeitos imediatos sobre as estimativas de crescimento do PIB da Venezuela, segundo a CEPAL. Esta medida reflete o reconhecimento de que Guaidó não teve êxito em promover a transição da Venezuela para a democracia e o aumento de importância estratégica das reservas petrolíferas venezuelanas no contexto da Guerra da Ucrânia, além das preocupações com a crise humanitária que assola a Venezuela.

Em outubro de 2023, em decorrência a assinatura dos Acordos para Promoção dos Direitos Políticos e Garantias Eleitorais e para Garantia dos Interesses Vitais da Nação entre o governo e a oposição da Venezuela, os EUA retiraram por seis meses, mas com possibilidade de reinstaurá-las a qualquer momento, as sanções sobre os setores de óleo, gás e ouro da Venezuela. Em dezembro, os dois países realizaram uma troca de presos, que levou à libertação de um aliado próximo de Maduro.

Para mais detalhes sobre as relações entre os EUA e a Venezuela, ver seção sobre a política externa dos Estados Unidos para a América Latina no tópico sobre Estados Unidos anteriormente neste capítulo.

Outro país contrário ao regime de Maduro e que impôs sanções e embargos foi o Canadá. O primeiro-ministro Justin Trudeau chamou Maduro “ditador ilegítimo” e afirmou que seu governo tem sido responsável por opressão e por uma crise humanitária pela qual a América do Sul não passava há décadas.

A UE manifestou-se após a repressão aos protestos de 2014, pedindo solução via diálogo; no ano seguinte, após a prisão de manifestantes, o bloco passou a debater a possibilidade de sanções. Em 2017, a UE proibiu companhias do bloco de comercializar materiais que pudessem ser utilizados para repressão, incluindo armas de fogo, em resposta às violações de direitos humanos e do enfraquecimento da democracia e do Estado de Direito sob o regime de Maduro. Quando das eleições presidenciais de 2018, mais de metade dos países-membros do bloco, incluindo Reino Unido, Espanha, Alemanha e França, afirmaram seu suporte a Guaidó – a posição só não foi oficializada como do bloco devido ao veto da Itália, que optou por limitar seu apoio à Assembleia Nacional. Em fevereiro de 2021, a UE retirou seu reconhecimento ao governo de

Guaidó, adotando a mesma posição italiana; o Reino Unido, que deixou o bloco, manteve seu apoio a Guaidó enquanto presidente encarregado.

Por sua vez, o bloco de países que mantiveram seu apoio ao regime de Maduro é encabeçado por Rússia, China, Irã e Turquia. A Rússia é o aliado mais vocal do regime de Maduro, tendo cooperado não apenas no campo econômico, mas também no militar, em parceria que remonta à época de Hugo Chávez. O governo de Vladimir Putin enviou dois bombardeiros capazes de carregar armas nucleares para a Venezuela, e tem sido o maior aliado de Maduro no âmbito das Nações Unidas. Há investimentos da Rosneft, estatal petrolífera russa, em iniciativas conjuntas com a PDVSA para modernizar campos de extração, além de empréstimos para a companhia estatal venezuelana. Além disso, no início de 2019, cerca de cem militares russos foram enviados ao país, segundo o Kremlin, com a justificativa de reparação de equipamentos e promoção de cooperação técnica.

A China, embora reconheça o governo de Maduro, passou por ajustes em sua posição desde as eleições contestadas de 2018. No início, Pequim defendeu a soberania e a independência venezuelana, opondo-se a intervenções externas em assuntos domésticos. Porém, cálculos políticos, como o temor de prejudicar relações comerciais com outros países sul-americanos que reconheceram Guaidó e a insatisfação com a incapacidade da Venezuela de cumprir as parcelas de um empréstimo de US$ 67 bilhões feito pela China, levaram o país a uma condução mais pragmática. Mesmo sem reconhecer Guaidó como presidente, representantes do governo chinês se reuniram com diplomatas do presidente encarregado, ao mesmo tempo que Pequim reafirmou sua oposição às sanções impostas sobre o regime de Maduro e defendeu a retomada do diálogo entre as duas partes. O apoio a Maduro, entretanto, foi mantido, inclusive por meio do fornecimento de equipamentos antiprotestos. Em setembro de 2023, Maduro realizou visita de Estado a Pequim, quando foi anunciado que a parceria entre China e Venezuela foi elevada ao nível de parceria estratégia em "quaisquer circunstâncias" (*all weather*).

O Irã afirmou que dá apoio a Maduro e se opõe a qualquer tipo de interferência externa em assuntos domésticos. Em junho de 2023, o presidente Raisi visitou Caracas, onde foram assinados diversos acordos para fortalecer a cooperação bilateral diante de "inimigos comuns", nas palavras do mandatário iraniano. A Turquia, por sua vez, deu apoio inicial a Maduro, com o presidente Erdogan tendo sinalizado que o país investiria na economia venezuelana e aprofundaria a cooperação em todos os campos. Porém, em agosto de 2019, o maior banco turco parou de oferecer serviços ao Banco Central da Venezuela.

g) Agrupamentos e outras tentativas de mediação da crise na Venezuela

O Grupo de Lima buscou abordar a crise venezuelana e explorar formas de contribuir para a restauração da democracia no país por meio de uma solução pacífica e negociada, que não incluísse a permanência de Maduro no poder. Desde sua criação, o Grupo, que usava declarações e comunicados conjuntos para expor suas posições, condenou a ruptura da ordem democrática em 2017, no contexto da criação da ANC, apoiou a Assembleia Nacional eleita, além de repudiar a violência e as violações de direitos humanos. O Grupo de Lima se posicionou contrário à Venezuela integrar o Conselho de Direitos Humanos (CDH), e apoiou a aplicação das cláusulas democráticas da OEA e do MERCOSUL para suspensão venezuelana. Também condenou irregularidades em eleições, pediu revisão do sistema eleitoral e exigiu libertação de presos políticos, além de instar ONU e o secretário-geral (SGNU) a acompanharem a crise. Em 2018, não reconheceu as eleições presidenciais venezuelanas, endossou o não convite à Venezuela para a

Cúpula das Américas e rebaixou relações diplomáticas com Caracas. Em 2019, o Grupo de Lima reconheceu Guaidó como presidente e pede apoio às Forças Armadas venezuelanas, e pediu investigação de crimes contra a humanidade para o CDH e o Tribunal Penal Internacional (TPI). Em 2020, expressou apoio à Moldura Institucional para a Transição Democrática na Venezuela, rejeitou eleições para a Assembleia Nacional e reiterou apoio a Guaidó. Finalmente, em 2021 não reconheceu a Assembleia Nacional eleita em dezembro e instou a comunidade internacional a fazer o mesmo, reiterando o pedido por uma solução pacífica e constitucional.

A partir da chegada ao poder de presidentes com tendências de esquerda na América Latina, o Grupo de Lima começou a dar sinais de enfraquecimento diante dos questionamentos quanto à eficácia da política de isolamento do regime de Maduro e do apoio a Guaidó enquanto presidente encarregado. Críticas quanto ao sequestro da agenda regional pelos governos de direita, que articularam alianças em função da oposição à Venezuela, se intensificaram. Após a eleição de López Obrador para a presidência, em 2018, o México parou de subscrever as declarações do grupo, embora não tenha se retirado do grupo, postura também assumida pela Bolívia de Arce. Em março de 2021, Fernández anunciou a retirada formal da Argentina e, em agosto do mesmo ano, Santa Lucía se retirou do grupo; no mesmo mês, Pedro Castillo, presidente eleito do Peru, fez o mesmo, ironicamente privando o grupo de seu toponímico. Em 2022, as eleições dos presidentes Gabriel Borić, no Chile, Gustavo Petro, na Colômbia e Lula, no Brasil, terminaram de esvaziar o apoio ao grupo na região. Em paralelo, no plano extrarregional, a retirada pela UE ao reconhecimento de Guaidó como presidente encarregado, em janeiro de 2021, e o crescente desengajamento de Biden quanto ao apoio a Guaidó, ao longo de 2022, privaram o grupo de Lima de importantes apoios. A última declaração emitida pelo grupo data de janeiro de 2021, após a posse da Assembleia Nacional eleita em 2020. A XIX Reunião Ministerial do Grupo de Lima (2020) foi a última do grupo.

Outra iniciativa com origem no continente americano é o Grupo de Contato Internacional sobre a Venezuela, criado em fevereiro de 2019 em conferência patrocinada pelos governos de México e Uruguai, buscando uma forma de mediar negociações entre Maduro e Guaidó, com a participação de países latino-americanos tendentes a neutralidade e de alguns europeus. Mexicanos e uruguaios negaram-se a respaldar a posição de outros membros do MERCOSUL e do Grupo de Lima, que reconheciam a presidência de Guaidó, e pediam um novo processo de negociações que respeitassem o Estado de Direito e os direitos humanos. Entre os europeus que aceitaram participar, estão França, Alemanha, Reino Unido, Itália, Países Baixos, Portugal, Espanha e Suécia. O Grupo de Contato emitiu uma declaração na qual pediu novas eleições na Venezuela e ajuda humanitária – como curiosidade, o México não assinou a declaração, citando uma proibição constitucional de interferir na política interna de outros Estados. Apesar de não haver tido o reconhecimento de Guaidó como presidente encarregado, o Grupo de Contato reconheceu Guaidó como presidente do Parlamento, após a eleição da Comissão Delegada da Assembleia Nacional, em 2020.

Em outubro de 2016, o Vaticano tentou mediar diálogo entre governo e oposição, com apoio de Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Guatemala, México, Paraguai e Uruguai. Porém, a medida naufragou antes de iniciar: apesar da boa recepção de Maduro à iniciativa do papa Francisco, líderes da oposição, alegando terem tomado conhecimento do diálogo pela imprensa, descartaram a possibilidade.

Em setembro de 2017, a República Dominicana tentou mediar negociações entre o governo de Maduro e a oposição; contudo, após tensões relativas a esclarecimentos de uma possível

execução extrajudicial de um político dissidente por forças de segurança de Maduro, a oposição não compareceu à rodada marcada para janeiro de 2018, e a iniciativa redundou malsucedida.

Em 2019, após a fracassada tentativa de motim entre militares, representantes de Maduro e de Guaidó iniciaram novo processo de negociação, dessa vez mediado pela Noruega. Após dois encontros em Oslo, não houve acordo: Guaidó não abriu mão do retorno das prerrogativas usurpadas da Assembleia Nacional pela ANC, enquanto Maduro se limitou a antecipar eleições legislativas.

Em agosto de 2020, foi publicada a Declaração Conjunta de Apoio à Transição Democrática na Venezuela, iniciativa que uniu o Grupo de Lima, o Grupo de Contato, a UE, os EUA, além de outros países, que pediu que houvesse engajamento urgente no apoio a um processo que estabelecesse um governo de transição inclusivo, levando o país a eleições presidenciais livres e justas no curto prazo. A Declaração também apontou que as eleições legislativas de 2020 poderiam agravar a polarização política na Venezuela.

Em março de 2020, foi proposta uma Moldura Institucional para a Transição Democrática na Venezuela, de autoria dos EUA, com apoio do Brasil, que propunha um governo de transição sem Maduro nem Guaidó. Caso houvesse concordância e Maduro aceitasse convocar eleições, das quais não faria parte, os EUA poriam fim a todas as sanções contra o regime. Essas eleições deveriam ocorrer ainda em 2020, e todas as forças militares estrangeiras teriam de deixar o país. A proposta também incluía a libertação de presos políticos e o estabelecimento de um Conselho de Estado, com membros escolhidos pelas duas partes. A UE também se mostrou disposta a levantar as sanções caso a ideia fosse aceita. A proposta foi aceita por Guaidó, mas o chanceler de Maduro rechaçou a iniciativa, afirmando que somente eleições parlamentares ocorreriam em 2020.

Em 2021, as negociações entre o governo Maduro e a oposição, com mediação norueguesa, foram relançadas, com mais três rodadas, sendo novamente interrompidas em outubro de 2021 devido à extradição do Cabo Verde aos EUA de Albert Saab, aliado de Maduro acusado de lavagem de dinheiro.

Em 2022, as negociações foram retomadas em outubro, após a participação de delegações do governo e da oposição venezuelanos no Foro de Oslo em junho de 2022. Em novembro de 2022, um dos pontos altos da quinta edição do Fórum da Paz de Paris, foi o encontro dos negociadores do governo e da oposição venezuelanos, realizado graças ao empenho pessoal dos presidentes Macron e Fernández. No mesmo mês, representantes de Maduro e sua oposição, inclusive o próprio Guaidó, assinaram, na Cidade do México, o Segundo Acordo Parcial de Proteção ao Povo Venezuelano, que previu a criação de um fundo administrado pela ONU para financiar programas de saúde, alimentação e educação para a população venezuelana.

No ano seguinte, Macron buscou dar continuidade aos esforços de mediação, por meio de reunião, à margem da Cúpula CELAC-UE, em julho, em Bruxelas, com a presença também dos presidentes Lula, Fernández e Petro, do alto representante da UE para Relações Exteriores e Política de Segurança, Josep Borrell, de Delcy Rodriguez, vice-presidenta da Venezuela, e de Gerardo Blyde, negociador-chefe da Plataforma Unitária da oposição venezuelana. Os chefes de Estado e o alto representante instaram o governo venezuelano e a plataforma unitária da oposição venezuelana a retomar o diálogo e a negociação no âmbito do processo do México, com o objetivo de chegarem a um acordo, entre outros pontos da agenda, sobre as condições para as próximas eleições. Eles fizeram um apelo em prol de uma negociação política que leve à organização de eleições justas para todos, transparentes e inclusivas, que permitam a participação de todos que desejem, de acordo com a lei e os tratados internacionais em vigor, com acompanhamento

internacional. Afirmaram que esse processo deve ser acompanhado de uma suspensão das sanções, de todos os tipos, com vistas à sua suspensão completa.

h) Tratamento da crise da Venezuela em organizações de âmbito sub-regional e hemisférico

No MERCOSUL, a questão da crise passou a ser abordada em 2014, com o bloco expressando preocupação com o uso de ações violentas como instrumento político e pedindo por diálogo. Em 2016, com a mudança nas presidências de Argentina e Brasil, ao mesmo tempo que a Venezuela passava por crise institucional envolvendo a relação entre o Executivo e o Legislativo, a suspensão venezuelana entrou na pauta das reuniões entre os membros. Em agosto, Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai decidiram que a PPT do bloco, que seria da Venezuela no segundo semestre de 2016, foi assumida pelos quatro. Em dezembro, a Venezuela foi suspensa do bloco por não ter internalizado o acervo normativo do MERCOSUL, condição firmada na assinatura do protocolo de adesão, em 2012. Em 2017, após o episódio no qual as prerrogativas da Assembleia Nacional acabaram usurpadas pela ANC, os chanceleres dos quatro países-membros assinaram declaração na qual afirmava que houve uma ruptura da ordem democrática na Venezuela, e que após tentar fazer consultas com o regime de Maduro, buscando separação dos poderes, cronograma eleitoral e respeito aos direitos humanos, em agosto foi acionado o Protocolo de Ushuaia, que levou a nova suspensão da Venezuela. Para mais detalhes a respeito, ver a seção sobre MERCOSUL, no capítulo 4.

Quanto à União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), houve reunião de emergência em 2013, para tratar das eleições presidenciais, que mencionou atos de violência após o pleito, mas que não questionou o resultado. Em 2014, os chanceleres de Brasil, Colômbia e Equador organizaram reunião da Comissão Reduzida de Chanceleres da UNASUL para tentar mediar um diálogo entre governo e oposição; em 2015, a comissão visitou Caracas, pouco antes de relatarem a situação para o Conselho de Chanceleres da UNASUL, reafirmando apoio à realização de eleições parlamentares e a disposição de enviar missão para acompanhar o processo eleitoral. Porém, a crise venezuelana, aliada à falta de consenso entre os países em quase todos os temas, a exemplo da escolha do secretário-geral da organização (SG-UNASUL), cargo vago desde a saída do colombiano Ernesto Samper, no início de 2017, levaria à paralisia da organização. Para mais detalhes a respeito da UNASUL, ver o capítulo 4.

Fruto direto do ocaso da UNASUL, o Foro para o Progresso e Integração da América do Sul (PROSUL) foi criado em janeiro de 2019, após proposta de Colômbia e Chile, para substituir a entidade que se esfarelou. O objetivo da nova iniciativa é um claro recado a Maduro e seus aliados: a adesão ao PROSUL dependerá da vigência plena do Estado de Direito e do respeito às liberdades e aos direitos humanos. A Venezuela não foi convidada para a primeira cúpula, por não ser considerada uma democracia. Para mais detalhes a respeito do PROSUL, ver o capítulo 4.

Outro bloco que se enfraqueceu em paralelo à crise venezuelana foi a CELAC, organismo composto de todos os países latino-americanos e caribenhos, excluídos EUA e Canadá. Contudo, especialmente durante a PPT do México (2020-2022), López Obrador empenhou-se em revitalizar a CELAC, esforço continuado por Fernández durante a PPT da Argentina, iniciada em 2022. O fato de a Venezuela estar representada no bloco por membros do governo de Maduro fez com que o Brasil considerasse que a CELAC não tem condições para atuação no contexto da crise vivida por Caracas. Em janeiro de 2020, o Brasil oficializou a decisão de suspender sua participação nas atuações do fórum, que atuaria no sentido de dar protagonismo a regimes totalitários. Na cúpula

da CELAC de 2020 (PPT do México), o ministro da Comunicação e Informação da Venezuela, Jorge Rodríguez, defendeu a unidade e a cooperação internacional entre os países do continente, a fim de fortalecer a região, confirmando a vontade de apoiar a gestão do México à frente da CELAC como um mecanismo indispensável e legítimo, unitário e diverso, de concertação política e integração regional. Na cúpula de 2021, também no México, Maduro esteve presente como representante da Venezuela. O evento foi marcado por atritos: os presidentes do Paraguai, Mario Benítez, e do Uruguai, Lacalle Pou, questionaram a legitimidade democrática de seus pares Maduro e Miguel Díaz-Canel, presidente de Cuba. Na III Reunião de Ministros das Relações Exteriores da CELAC-UE, o ministro do Poder Popular para as Relações Exteriores, Carlos Faría, representou o regime de Maduro. Para mais detalhes a respeito da CELAC, ver o capítulo 4.

Na OEA, houve, já em 2016, pedido feito pelo G15 (Argentina, Belize, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, EUA, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguai, Peru e Uruguai) para que houvesse diálogo político e um referendo revocatório, que acabou não sendo feito na Venezuela. Em abril de 2017, após críticas do secretário-geral da organização (SG-OEA) sobre a situação política na Venezuela e a aplicação da Carta Democrática Interamericana (CDI), o governo de Maduro anunciou sua saída da organização, que dependeria de um prazo de dois anos, além da liquidação da dívida do país com o órgão, cerca de US$ 12 milhões. Em 2018, foi aprovada resolução para dar início ao processo de suspensão da Venezuela da OEA. Em janeiro de 2019, a OEA aprovou resolução pela qual considera ilegítimo o novo mandato de Maduro; semanas depois, no dia em que Guaidó foi anunciado presidente encarregado, o SG-OEA reconheceu Guaidó, mas não houve, no dia seguinte, a maioria necessária para que uma resolução da OEA no mesmo sentido fosse aprovada. Em abril de 2019, a poucos dias de expirar o prazo da saída requerida pelo governo de Maduro, o governo Guaidó, por meio de representante nomeado pela Assembleia Nacional, solicitou a revogação do pedido de saída; assim, a Venezuela voltou a ter delegado na OEA, mas também no Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e na Corte Interamericana de Direitos Humanos (CtIDH), apesar do regime de Maduro afirmar que o país não pertence mais à organização.

Na 52ª Assembleia Geral da OEA (AG-OEA), em novembro de 2022, como sinal do enfraquecimento político de Juan Guaidó, só quatro países votaram a favor de manter as credenciais dos representantes do opositor venezuelano nas reuniões do bloco. O Brasil se absteve. O resultado final, porém, não mudou a situação: para que essa proposta de remoção seja votada, é preciso que 23 dos 34 membros ativos da OEA apoiem o pedido de votação. Na ocasião, o SG-OEA Almagro salientou que, embora o prazo para que a Venezuela formalizasse sua saída da OEA, notificada pelo governo de Nicolás Maduro dois anos antes, tenha expirado em 27 de abril de 2019, o processo não foi concluído. Almagro argumenta que a Venezuela não pode deixar formalmente a entidade porque o país deve contribuições atrasadas à OEA. Para mais detalhes a respeito da OEA, ver o capítulo 4.

Violações de direitos humanos foram abordadas pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), que afirmou, em carta de maio de 2017, deplorar as medidas repressivas das forças de Maduro contra os protestos no país, com preocupação especial com o aumento de mortes, pessoas feridas e detenções em massa. Em janeiro de 2020, o regime de Maduro não permitiu a entrada de delegação da CIDH, que visitaria o país no mês seguinte para fiscalizar a situação; a alternativa foi viajar até Cúcuta, na Colômbia, cidade próxima à fronteira de maior fluxo com a Venezuela.

Também houve menção à crise na Cúpula das Américas de 2018, em Lima: declaração presidencial apoiou a Assembleia Nacional, além de pedir assistência humanitária,

restabelecimento da democracia e recuperação econômica no pós-crise. A Venezuela não foi convidada para o encontro entre presidentes. Essa situação se repetiu na IX Cúpula das Américas, em junho de 2022. Em sinal de protesto contra a exclusão não apenas de Maduro, mas também dos presidentes de Cuba e da Nicarágua, seis chefes de Estado não compareceram à Cúpula em Los Angeles. Alberto Fernández, presente ao evento, criticou enfaticamente essa exclusão.

A crise venezuelana levou à convocação de reunião do Órgão de Consulta do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), em setembro de 2019, na qual foi aprovada resolução que reconhece o regime de Maduro como ameaça para a segurança e a estabilidade do hemisfério. A resolução estabelece um mecanismo operacional coletivo para que pessoas e entidades do regime de Maduro ligadas ao narcotráfico e ao terrorismo, além daqueles responsáveis por graves violações de direitos humanos, corrupção e lavagem de dinheiro, sejam investigados e levados à justiça. A resolução, assim, vê as atividades do regime de Maduro como uma grave ameaça à segurança regional, além do sofrimento infligido ao seu próprio povo. Em dezembro, o Órgão de Consulta se reuniu pela segunda vez, e decidiu impor sanções a Maduro e outros 28 altos funcionários de seu regime: os Estados Partes do TIAR farão investigações e aplicarão medidas administrativas e judiciais às 29 pessoas citadas, que também passam a ser impedidas de entrar ou transitar pelo território de qualquer um dos Estados Partes do TIAR.

i) Tratamento da crise na Venezuela em organizações de âmbito extrarregional e universal

Em janeiro de 2019, após a recondução de Maduro, delegados de seu regime seguiram representando a Venezuela junto à ONU; no mês seguinte, um grupo de delegados, incluindo venezuelanos e membros de nações aliadas a Maduro, acusou os EUA de usar sanções econômicas como armas políticas.

A crise venezuelana foi abordada pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU): em janeiro de 2019, foi convocada reunião extraordinária do CSNU para discussão do impasse presidencial, mas não foi possível chegar a um consenso. Em fevereiro, dois projetos de resolução foram colocados para votação pelo CSNU: um proposto pelos EUA, que pedia novas eleições na Venezuela, a entrada de ajuda humanitária e o reconhecimento de Guaidó como presidente interino; o outro de autoria da Rússia, que pedia diálogo entre o regime de Maduro e a oposição, indo ao encontro da ideia do Grupo de Contato idealizado por México e Uruguai. Porém, Rússia e China vetaram o projeto dos EUA, enquanto o projeto da Rússia obteve apenas quatro votos favoráveis, sequer chegando à maioria exigida.

O assunto da crise venezuelana foi suscitado em diversas instâncias relativas a direitos humanos dentro da ONU, como o Comitê das Nações Unidas contra a Tortura: em novembro de 2014, a Venezuela foi objeto de avaliação do comitê, por conta de violações ocorridas entre 2002 e 2014, incluindo um estupro de uma juíza, o baixo número de condenações de autoridades públicas acusadas de violações (foram mais de cinco mil casos, com apenas doze acusados considerados culpados), e o fato de a Comissão Nacional Venezuelana para a Prevenção da Tortura não ser independente do governo, assim como o próprio sistema judicial do país. No mesmo mês, o Comitê considerou alarmantes os relatos de abusos cometidos por autoridades do regime durante os protestos daquele ano: torturas teriam incluído espancamentos, queimaduras e choques elétricos como formas de obter confissões; o órgão da ONU pediu investigações efetivas pelo governo venezuelano, pois apenas cinco em 185 inquéritos levaram a processos; além disso, instou o regime a libertar presos políticos.

Temas conexos à crise venezuelana foram objeto de várias deliberações e relatórios do CDH: em março de 2015, o relator da ONU para tortura e outros tratamentos degradantes afirmou que o regime de Maduro não respondeu a múltiplos pedidos de informação, o que o levou a concluir que direitos de detentos foram violados pelo governo, e que o regime não cumpriu sua obrigação de investigar, processar e punir todos os atos de tortura e tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes. Em 2018, o CDH aprovou a primeira resolução sobre situação humanitária e de direitos humanos na Venezuela, patrocinada por onze países das Américas; embora o Brasil não tenha subscrito o projeto de resolução, foi um dos votos favoráveis no Conselho. Em 2019, o CDH aprovou nova resolução sobre a situação dos direitos humanos na Venezuela, desta vez apresentada pelo Brasil, ao lado de parceiros do Grupo de Lima; a resolução expressa preocupação com violações contra direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, no contexto da crise causada pelo regime de Maduro. A resolução cria a Missão Internacional de Verificação de Fatos sobre a Venezuela, independente e com mandato amplo e robusto, para investigar execuções extrajudiciais, desaparecimentos forçados, detenções arbitrárias, tortura e outros tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes ocorridos na Venezuela desde 2014, com o objetivo de garantir a responsabilização dos violadores e justiça para as vítimas. Em setembro de 2020, a Missão Internacional publicou relatório de suas atividades: foram investigados 223 casos e revisados outros 2.891; a missão afirma haver reunido evidências suficientes para acreditar que o regime de Maduro violou tratados e convenções de direitos humanos, além de ter cometido crimes tipificados no ordenamento penal doméstico e no direito internacional, alguns dos quais constituem crimes contra a humanidade. O relatório responsabiliza o Estado venezuelano e seus agentes, e conclui que Maduro e seus ministros da Defesa e do Interior e Justiça “ordenaram ou contribuíram para a prática dos crimes documentados”, apontando seu envolvimento e o de outros representantes do regime em crimes que devem ser investigados por tribunal competente e, na falta de disposição ou capacidade da justiça nacional, pelo TPI.

Outra instância da ONU que tratou do caso venezuelano é o ACNUDH: em 2017, expressou preocupações diante dos relatos de violência e pediu ao governo que garantisse os direitos à liberdade de reunião pacífica e de opinião, e criticou a cassação dos direitos políticos, por quinze anos, do líder oposicionista Henrique Capriles. Em agosto, o ACNUDH publicou uma declaração afirmando haver uso generalizado e sistemático de força excessiva e prisões arbitrárias contra manifestantes na Venezuela, além de sinais de outras violações de direitos humanos, como tortura e tratamento cruel contra indivíduos detidos por relação com os protestos, vários mortos por grupos ligados a autoridades públicas e milícias governistas. Em 2019, a alta comissária Michelle Bachelet anunciou que enviaria uma delegação para a Venezuela antes de uma possível visita dela mesma; logo surgiram denúncias de que autoridades de Maduro estavam conduzindo uma operação em larga escala para maquiar a situação. Contudo, os membros da delegação não se convenceram das aparências de instalações, por indícios como o odor de tinta fresca; em uma visita sem acompanhamento de membros do governo, a delegação constatou a condição precária de instalações hospitalares. Bachelet, em pronunciamento preliminar pouco antes do fim da visita da delegação, expressou preocupação com a gravidade da situação dos direitos humanos, possível fator de desestabilização regional, e afirmando que a crise tinha origem anterior à imposição de sanções econômicas, embora afirmasse preocupação de que as sanções agravassem o quadro. Outros temas abordados pela alta comissária foram o recrudescimento das restrições à liberdade de expressão e imprensa, o impacto da crise sobre o sistema de saúde venezuelano e o uso excessivo da força por integrantes do regime contra protestos. Bachelet visita a Venezuela em junho de 2019, encontrando-se separadamente com Maduro e Guaidó, além de outros atores

ligados ao tema: após anunciar que uma delegação encabeçada por agentes da ONU permaneceria na Venezuela, reiterou a preocupação com o efeito de sanções sobre a crise, e pediu pela libertação de presos políticos no país. O relatório final de Bachelet mencionou execuções extrajudiciais, tortura, desaparecimentos forçados e outras violações de direitos atribuídas a forças de segurança de Maduro; outro ponto destacado foi uma lei proposta por governistas que criminalizaria organizações de direitos humanos que recebessem financiamento externo.

Por outro lado, a ACNUDH também apontou que sanções impostas ao regime venezuelano que possam levar ao esgotamento de produtos médicos e à fome também violam direitos humanos de inocentes: em janeiro de 2019, o relator especial apontado pela ONU para tratar das sanções impostas pelos EUA à PDVSA, afirmou que o uso de coerção, seja militar ou econômica, jamais deve ser usada com o intuito de mudar o governo de um Estado soberano, reiterando que a solução deve vir mediante diálogo. Em maio de 2019, um especialista independente indicado pelo CDH expressou preocupação com novas medidas coercitivas impostas pelos EUA contra a Venezuela, novamente com o argumento de que o uso de sanções econômicas para finalidades políticas representa violação de direitos humanos e normas internacionais, podendo precipitar catástrofes humanitárias de proporções sem precedentes. Em fevereiro de 2021, a relatora especial para medidas coercitivas unilaterais e direitos humanos da ACNUDH instou os EUA e a UE a suspenderem as sanções impostas ao regime de Maduro, após constatar que as sanções agravaram situações econômicas pré-existentes e afetaram dramaticamente toda a população da Venezuela, em especial aqueles vivendo em extrema pobreza.

Entre junho de 2020 e maio de 2021, o ACNUDH registrou 97 incidentes ligados a defensores de direitos humanos na Venezuela. Segundo Bachelet, são “sinais do aumento da polarização e da diminuição do espaço cívico no país”; ela salienta que a crise enfrentada pela Venezuela tem sido agravada pela pandemia de COVID-19 e por sanções enfrentadas pelo país. Em 2021, o CDH voltou a denunciar o uso da força por parte das autoridades de segurança na Venezuela em 23 manifestações dispersadas por policiais durante o ano. Em setembro de 2022, o TPI conclamou o CDH a renovar a Missão Internacional de Verificação de Fatos sobre a Venezuela, para garantir a documentação das violações persistentes de direitos humanos no país. O relatório de 2022 da missão documenta ampla gama de graves violações e abusos dos direitos humanos no Arco Mineiro do Orinoco, incluindo desaparecimentos forçados, tráfico de pessoas, ameaças a defensores dos direitos humanos, bem como violações e abusos dos direitos à saúde, à terra e a um meio ambiente saudável de mulheres, crianças e povos indígenas, na maioria dos casos com a aquiescência ou cumplicidade das autoridades locais e seus superiores. Em outubro do mesmo ano, a Venezuela perdeu seu assento no CDH, não conseguindo reeleger-se. O país fazia parte do órgão há três anos; em seu lugar e no do Brasil, que não poderia mais reeleger-se, foram eleitos Chile e Costa Rica.

No final de janeiro de 2023, o alto comissário de Direito Humanos das Nações Unidas, Volker Türk, realizou visita de três dias à Venezuela e reiterou os apelos pelo fim da tortura e reafirmou os efeitos negativos das sanções econômicas sobre a população venezuelana. No encontro com Türk, Maduro comprometeu-se a avançar na reforma do sistema judicial. O ACNUDH reiterou a disposição de cooperação da ONU com as autoridades venezuelanas para o retorno voluntário, digno e seguro dos migrantes que deixaram o país. Além de Maduro, Volker Türk também se reuniu com a vice-presidente Delcy Rodriguez, altos funcionários do governo, juristas, membros da oposição, representantes da sociedade civil e de povos indígenas além de vítimas de violações de direitos humanos.

Quanto ao TPI, passou-se a suscitar investigações acerca da crise em 2017, quando uma advogada venezuelana, em audiência da OEA que analisava possíveis crimes contra a humanidade no país, testemunhou sobre 289 casos de tortura, incluindo incidentes dos protestos naquele ano e 192 casos de tortura sexual. Em fevereiro de 2018, o TPI anunciou que abriria investigações preliminares acerca dos alegados crimes contra a humanidade perpetrados por autoridades do regime de Maduro. Em maio, painel independente de especialistas internacionais formado pela SG-OEA concluiu haver fundamentos razoáveis para acreditar que crimes contra a humanidade (assassinatos, execuções extrajudiciais, prisões arbitrárias, tortura, ataques contra o Judiciário e uma "crise humanitária chancelada pelo Estado") foram cometidos na Venezuela desde pelo menos fevereiro de 2014, recomendando que o SG-OEA encaminhasse o relatório e as provas obtidas pela OEA para a Promotoria do TPI, convidasse Estados Partes do Estatuto de Roma para encaminhar a situação da Venezuela à Promotoria do TPI e pedisse a abertura de uma investigação acerca dos fatos expostos no relatório.

Em setembro de 2018, Argentina, Canadá, Chile, Colômbia, Paraguai e Peru encaminharam a situação ao TPI e demandaram que a Promotoria desse início a uma investigação; o caso foi para uma das Câmaras de Julgamento em Primeira Instância do Tribunal. Em 2020, o governo Guaidó fez um encaminhamento adicional com relação às situações ocorridas em território venezuelano. No final de maio de 2021, a Argentina retirou seu copatrocínio à denúncia de países americanos ao TPI contra o regime Maduro. Em 3 de novembro de 2021, o procurador-chefe do TPI, Karim Khan, anunciou a abertura da investigação formal de crimes contra a humanidade na Venezuela, após conclusão de exame preliminar em uma visita de três dias ao país. Como a Venezuela é signatária do Estatuto de Roma, este anúncio foi acompanhado por um memorando de entendimento assinado por Khan e pelo presidente Maduro, no qual, sob o princípio da complementaridade, o governo se compromete a facilitar a investigação mesmo que expresse seu desacordo com esta decisão. Esta decisão histórica levou ao primeiro caso do TPI na América Latina. A abertura formal da investigação confirma os relatórios emitidos pela OEA, pela ACNUDH e pela Missão Internacional Independente de Averiguação sobre a violação sistemática dos direitos humanos por parte do Estado venezuelano. Em março de 2022, a promotoria do TPI abriu escritório em Caracas para acompanhar a investigação; os funcionários receberam vistos de entrada múltipla do governo. No fim de junho de 2023, a Promotoria do TPI obteve autorização de uma das Câmaras de Julgamento em Primeira Instância para dar continuidade às investigações do caso, após a realização de visita do procurador-chefe, Karim Khan, à Venezuela, no início do mês. O governo Maduro criticou a decisão e afirmou que recorrerá à Câmara de Recursos. A segunda denúncia, realizada pelo governo Guaidó em 2020, ainda está em etapa de exames preliminares.

O tema também foi tratado pela Organização Mundial do Comércio (OMC): em dezembro de 2018, a Venezuela registrou reclamação junto à OMC para questionar sanções impostas pelos EUA, como proibição da entrada de indivíduos em sua lista negra e restrições ao comércio, que violariam regras da OMC. Foi apenas a segunda vez em que a Venezuela acionou a OMC, e o país também citou as sanções norte-americanas sobre negociações envolvendo ouro e o tratamento discriminatório da dívida venezuelana e das transações em moedas digitais como brechas das regras internacionais. Porém, os EUA não manifestaram preocupação, pois as regras da OMC permitem exceções em casos de "interesses essenciais de segurança nacional", o que já havia sido invocado pelos próprios EUA como justificativa no caso dos aumentos de tarifas sobre importações de aço e alumínio; ademais, a situação de paralisia em que se encontra o Órgão de Apelação (OA) da OMC faz com que quaisquer disputas no foro acabem em um limbo legal;

assim, contenciosos podem ter maior chance de resolução via diplomática do que por meio dos árbitros da OMC. Em março de 2021, os EUA responderam à demanda venezuelana, afirmando que o pedido não tinha legitimidade, o que foi refutado por Caracas, levando a OMC a suspender uma reunião sobre o contencioso. Para os EUA, o requerimento de painel não era legítimo, pois o regime de Maduro não teria direito de falar em nome do povo venezuelano, e que os norte-americanos não aceitariam ações de Maduro para valer-se da OMC para atacar sanções voltadas à restauração dos direitos humanos e da democracia na Venezuela. A ação dos EUA teve a intenção de mostrar que o governo de Joe Biden não mudaria a abordagem linha-dura contra Maduro: a posição foi apoiada por Brasil, Colômbia e Peru, enquanto a Rússia se posicionou favorável ao direito de a Venezuela solicitar o painel.

j) Questão do Essequibo

Ver a subseção pertinente na seção sobre Guiana anteriormente neste tópico.

VIII. México

a) Governo AMLO

Em julho de 2018, Andrés Manuel López Obrador (AMLO), do Movimento Regeneração Nacional (MORENA), foi eleito presidente do México com 54,7% dos votos, com ampla margem sobre o segundo colocado, Ricardo Anaya (22,9%). O candidato situacionista, Antonio Meade, do Partido Revolucionário Institucional (PRI), logrou meros 16,8% dos votos. Os resultados refletiram desejo dos mexicanos por mudança e uma grande insatisfação com o governo anterior de Enrique Peña Nieto. A coalizão de AMLO ("*Juntos haremos historia*") conquistou ainda 69 dos 128 assentos no Senado e 306 das 500 cadeiras na Câmara de Deputados, conferindo ao presidente amplo respaldo no Legislativo.

Em sua campanha, AMLO prometeu realizar a "*cuarta transformación*" mexicana – as três outras teriam sido a Guerra de Independência (1810-1821), a Guerra da Reforma (1858-1861) e a Revolução Mexicana (1910-1917). A "4T", como ficou conhecida, consistiria em uma ampla agenda de austeridade republicana, com combate a privilégios e à corrupção, aliada a megaprojetos de infraestrutura, como o "trem maia", o novo aeroporto da Cidade do México e a construção da refinaria de Dos Bocas. Críticas à 4T incluem a participação recorde do Exército no governo (a despeito da criação da Guarda Nacional, em 2019[2440]); perseguição a políticos de oposição e jornalistas; deterioração da situação securitária do país, com recordes de violência em áreas como Zacatecas e Guanajuato, resultantes das disputas territoriais entre os cartéis, e maior ocorrência de delitos graves, como chacinas, tráfico de pessoas e desaparecimentos de mulheres; e fraca observância das leis ambientais.

Quanto à situação política interna, AMLO havia prometido devolver os militares aos seus quartéis enquanto concorria ao cargo em 2018, mas mudou de ideia devido à necessidade de combater o crime organizado. Em setembro de 2022, a Câmara dos Deputados do México aprovou a manutenção do Exército nas ruas do por mais cinco anos, aumentando os temores sobre os esforços do presidente para militarizar a segurança pública do país. Foi a segunda medida que aumenta o poder dos militares no mesmo mês, após a aprovação pelo Senado mexicano da passagem do controle da Guarda Nacional ao Exército. A nova moção sobre o destacamento de militares, aprovada com 335 votos a favor e 152 contra, deveria expirar em 2024, mas agora se estenderá até 2029. A medida segue surtos de violência provocada por cartéis em todo o país.

Desde o início da "guerra contra as drogas" militarizada empreendida pelo governo em 2006, as taxas de homicídios e, especialmente, de feminicídios aumentaram drasticamente, devido à intensificação dos confrontos entre as forças armadas e as gangues. Os cartéis do México se fragmentaram sob a pressão dos governos anteriores, em fenômeno de atomização das gangues, uma modalidade de mobilidade espacial que não apenas fortalece o grupo original como também favorece o surgimento de novas gangues. Essa deslocalização e atomização do crime organizado no México é chamada de "efeito barata": em reação à repressão das forças do governo, um ramo

[2440] Após defender uma desmilitarização do país em sua campanha eleitoral, AMLO criou, em março de 2019, a Guarda Nacional, com funções similares a de uma polícia nacional. Embora fosse um órgão civil, a Guarda Nacional era treinada e composta por militares. Paulatinamente, foi crescendo a militarização do governo AMLO, com o Exército ocupando postos chave e realizando diretamente grandes projetos de infraestrutura da 4T, como o novo aeroporto da CDMX. Em setembro de 2022, o Congresso mexicano aprovou lei que transfere o comando da Guarda Nacional ao ministério da Defesa do país. Em abril de 2023, a Suprema Corte barrou a transferência, por alegada violação constitucional, o que causou reação contrária de AMLO.

de cartel se dispersa rumo a outros territórios, no país ou no exterior, expandindo sua atuação em redes de facções, afiliadas ou concorrentes. No interior do país, estas chegam a ser tão pequenas que não chamam a atenção da mídia ou das autoridades. A atividade de todos esses grupos, inclusive os menores, é documentada em *narcoblogs* independentes, que expõem a ultraviolência, outra característica dos carteis mais recentes, a partir do *Cartel Jalisco New Generation*, criado em 2011. Os *narcoblogs* tornaram-se fundamentais para acompanhar a evolução das organizações criminosas porque o México é o país mais perigoso para os jornalistas no Ocidente. Apesar dos esforços federais de proteção, coletar dados e relatar crimes é extremamente difícil e arriscado. A autocensura gerada pela ameaça de represália torna suspeita a qualidade das reportagens sobre a guerra às drogas, principalmente nas regiões mais afetadas por conflitos. Em fevereiro de 2023, o ex-secretário de Segurança do México, Genaro García Luna, foi condenado, nos Estados Unidos (EUA), por envolvimento com o cartel de drogas de Sinaloa. Luna foi secretário entre 2006 e 2012 e era responsável por combater o tráfico de drogas. Segundo a promotoria de Nova York, onde o ex-secretário foi julgado, a operação dos cartéis seria impossível sem a colaboração do alto escalão do governo mexicano. Em julho, relatório do Grupo Interdisciplinar de Especialistas Independentes (GIEI), cujos integrantes são nomeados pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), indicou que forças de segurança locais, estaduais e federais do México foram cúmplices do desaparecimento de 43 estudantes em 2014. Cifras do governo indicam que, ao final de 2022, quase 110 mil pessoas estavam desaparecidas ou não localizadas no país.

Em 2 de março de 2023, AMLO promulgou uma reforma eleitoral que tem provocado protestos em várias localidades do México. A reforma, chamada “Plano B” pelo governo, enfraquece o Instituto Nacional Eleitoral (INE), ao reduzir seu orçamento e sua estrutura. O INE estima que a reforma implicará uma redução de 84,6% do Serviço Profissional Eleitoral Nacional. López Obrador, por sua vez, defende que a reforma gerará uma economia de US$ 270 milhões e dará maior confiança ao processo eleitoral. Obrador é um crítico contumaz do INE, acusando-o de patrocinar ou encobrir fraudes eleitorais. AMLO responsabiliza o órgão por suas derrotas eleitorais em 2006 e 2012. Os críticos da reforma argumentam que o enfraquecimento do INE ameaça a democracia multipartidária mexicana, uma vez que a instituição foi importante para evitar o monopólio do poder pelo PRI[2441].

Em setembro de 2023, após processo interno de designação do candidato à sucessão de AMLO na Presidência da República, foi escolha a ex-chefe de Governo da Cidada do México, Claudia Sheinbaum Pardo, que superou o ex-chanceler Marcelo Ebrard. Ela enfrentará a senadora de origem indígena Xóchitl Gálvez, que será a candidata de uma frente de partidos de oposição (PAN, PRI e PRD).

Com relação à política exterior, desde o começo de seu governo, AMLO demonstra pouco interesse pelo tema – uma de suas máximas é a de que “*la mejor política exterior es una buena política interior*”. Até dezembro de 2022, AMLO realizou apenas nove viagens ao exterior, sendo uma em 2020 (encontro com o presidente norte-americano Donald Trump em Washington), duas em 2021 (ambas aos EUA) e as outras seis em 2022 (todas a países próximos, como EUA,

[2441] Na reforma eleitoral promovida por Enrique Peña Nieto (PRI), em 2014, o INE sucedeu ao IFE (Instituto Federal Eleitoral), criado em 1990, na função de agência independente responsável pelo processo eleitoral. Por sua vez, o IFE surgiu em reposta às denúncias de fraude eleitoral durante a as eleições presidenciais de 1988. A consolidação do sistema eleitoral mexicano, no qual o IFE e o INE tiveram importância central, permitiu a quebra a hegemonia de sete décadas do PRI, com a eleição de Vicente Fox (PAN), em 2000.

Guatemala e Cuba). O desapreço de AMLO pela política externa tem como contrapartida a concessão de ampla autonomia ao chanceler Marcelo Ebrard[2442].

Uma das principais diretrizes históricas da política externa mexicana, mas ainda mais sob AMLO, é a Doutrina Estrada[2443]. A doutrina segue vigente como lei no México e, com o tempo, passou a expressar um ideal mais amplo de não intervencionismo, fundamentando, por exemplo, a decisão mexicana de não apoiar a expulsão de Cuba da Organização dos Estados Americanos (OEA), em 1962, e de não condenar violações de direitos humanos no continente americano, como a que ocorre atualmente na Nicarágua. Em fevereiro de 2023, Obrador recebeu o mandatário cubano Miguel Díaz-Canel e criticou o embargo dos EUA à ilha, propondo-se a liderar um movimento "mais ativo" para a eliminação do embargo dos EUA a Cuba. Nessa quarta visita de Díaz-Canel ao México, AMLO condecorou o cubano com a Águia Azteca, máxima honraria do governo mexicano, o que gerou críticas da oposição. Em termos gerais, a política externa do governo AMLO caracteriza-se por pragmatismo com os EUA e a Europa, a despeito de tensões em temas como energia, e por relações com a América Latina pautadas, em boa parte, pelos temas de cooperação econômica e migração.

No final de fevereiro de 2023, AMLO anunciou que a Tesla construirá uma fábrica em Monterrrey, Nuevo León, no norte do México. O presidente mexicano recuou da negativa à instalação da fábrica após Elon Musk garantir que a instalação utilizará água de reuso em seu processo produtivo. No estado de Nuevo León, a água teve de ser racionada devido a uma seca. O investimento da Tesla é estimado em US$ 10 bilhões e soma-se a outros projetos, como a fábrica da BMW a ser instalada em San Luis de Potosí (US$ 870 milhões). Em julho de 2022, AMLO declarou que empresas norte-americanas planejam investir US$ 40 bilhões no México. Alguns investidores são céticos em relação a esses números, enquanto outros consideram que esses anúncios, feitos próximos ao período eleitoral, beneficiam o MORENA.

O México – suas Forças Armadas em particular – foi apontado como principal usuário do programa de espionagem israelense Pegasus, tendo como alvo, entre outros, defensores de direitos humanos e grupos religiosos. O Parlamento mexicano anunciou, em março de 2023, a abertura de Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para apurar o caso.

Em julho de 2023, no lugar de Marcelo Ebrard, a embaixadora Alicia Bárcena, que já foi secretária-geral da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), assumiu o cargo de secretária de Relações Exteriores (equivalente a chanceler). Ela afirmou que sua gestão seria marcada por diplomacia "responsável, mais humana e feminista". Reiterou que a prioridade da política externa mexicana está em EUA e Canadá, seguidos de América Latina. Uma de suas primeiras medidas à frente da chancelaria foi reintegrar o México ao G77+China. O México havia saído do grupo em 1994, quando de sua adesão à Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE).

b) Relações do México com os Estados Unidos

A despeito de tensões históricas, México e EUA têm profundos laços culturais e comerciais, o que faz com que tenha prevalecido, nas últimas décadas, certo pragmatismo na

[2442] Não há possibilidade de reeleição no México.
[2443] A Doutrina Estrada foi elaborada em 1930 pelo chanceler Genaro Estrada Félix, que defendia que Estados não devem se pronunciar acerca do reconhecimento de um governo estrangeiro.

relação bilateral, mesmo diante de posições frequentemente distintas na esfera multilateral[2444]. Essa configuração manteve-se no governo AMLO, que apresentou uma postura colaborativa com Donald Trump e, hoje, com Joe Biden.

Das apenas doze viagens que López Obrador fez ao exterior até o fim de 2023, cinco foram aos EUA, o que demonstra a relevância dada pela política externa mexicana ao relacionamento com Washington. A mais recente em caráter bilateral foi em julho de 2022, quando AMLO e Biden se encontraram para discutir temas como migração, investimentos, energia e meio ambiente. A visita dissipou o mal-estar gerado pelo não comparecimento de López Obrador à Cúpula das Américas, realizada um mês antes em Los Angeles, devido à ausência de Cuba, Nicarágua e Venezuela do evento. Donald Trump não foi ao México[2445], assim como também ainda não o fez Joe Biden, embora o democrata tenha visita agendada para a Cidade do México em dezembro de 2022, para a Cúpula de Líderes da América do Norte (conhecida como "*the Three Amigos*")[2446]. Em setembro de 2022, o secretário de Estado Antony Blinken foi ao México[2447] para participar do Diálogo Econômico de Alto Nível México-EUA (DEAN).

Há entre México e EUA uma fronteira compartilhada de 3.141 km, por onde passam tanto fluxos comerciais intensos quanto migrantes em condição irregular e tráficos de drogas, armas e pessoas. Em maio de 2023, os EUA anunciaram que aumentariam o seu pessoal militar na fronteira de 2,5 mil para 4 mil, com o alegado motivo de contribuir com a U.S. Customs and Border Protection no processamento de pedidos de entrada. No primeiro quadrimestre de 2023, o México tornou-se o maior parceiro comercial dos EUA, à frente de Canadá e China. O fluxo comercial bilateral no período foi de US$ 263 bilhões. Em 2021, o fluxo comercial bilateral foi de cerca de US$ 661 bilhões, com déficit para os EUA de mais de US$ 108 bilhões. Os EUA são o maior parceiro comercial do México, respondendo em média por 80% de todo o comércio exterior mexicano.

Com a chegada de Trump à Casa Branca, em 2017, o Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA, na sigla em inglês) passou a ser renegociado com o Canadá e o México de Ernesto Peña Nieto. Embora AMLO não tenha participado das negociações, concluídas em 2018, o MORENA apoiou uma pronta ratificação do *United States Mexico Canada Agreement* (USMCA), o que ocorreu em junho de 2019, tornando o México o primeiro país a ratificar o novo acordo[2448]. O USMCA entrou em vigor em 1º de julho de 2020 e estabeleceu, entre outras medidas, novas regras de origem no setor automobilístico. Não é possível ainda auferir o impacto do USMCA sobre a economia mexicana, sobretudo em tempos anormais como o da pandemia, mas a indústria automobilística do país, por exemplo, não parece ter sido afetada.

Outro episódio marcante na relação econômica entre o México de AMLO e os EUA de Trump foi a ameaça do presidente norte-americano, em maio de 2019, de impor, a cada mês, tarifas de 5% sobre os bens mexicanos, até se atingir 25%, o que teria tido um efeito desastroso sobre a

---

[2444] Em 2003, por exemplo, o México, à época governado pelo presidente Vicente Fox, mostrou-se fortemente contrário à invasão norte-americana do Iraque. Bilateralmente, no entanto, a relação era marcada por intensa colaboração em temas como combate ao tráfico de drogas e migração.
[2445] Ao todo, entretanto, os secretários de Estado de Trump foram ao México cinco vezes.
[2446] O canal de diálogo trilateral entre EUA, Canadá e México foi criado em 2005, com encontros praticamente anuais até 2016; com o governo Trump, no entanto, não foi realizado nenhum encontro. O mecanismo foi reativado no governo Joe Biden, que sediou a cúpula em novembro de 2021, em Washington.
[2447] Ao todo, Antony Blinken foi ao México em duas ocasiões: em outubro de 2021, para o Diálogo em Energia de Alto Nível; e em setembro de 2022, para o Diálogo Econômico de Alto Nível.
[2448] Na visão do governo mexicano, definir e implantar com celeridade o novo acordo era essencial para dirimir incertezas no mercado e estimular o retorno dos investimentos externos no país.

economia mexicana. A crise foi evitada pelo chanceler Ebrard, com o México se comprometendo em assinar novo acordo para tentar conter os fluxos migratórios em direção ao norte.

Com Biden, destaca-se o relançamento, em 2021, do supracitado DEAN, que visa a avançar em prioridades estratégicas econômicas e comerciais. O DEAN estrutura-se em 4 pilares:

1) "*building back together"*, com foco em melhorar o ambiente de negócios regional, implantar tecnologias avançadas, fortalecer as cadeias de fornecimento e promover comércio e viagens;
2) "promover desenvolvimento econômico e social sustentável no sul do México e na América Central";
3) "assegurar as ferramentas para a prosperidade futura", a fim de fomentar compatibilidade regulatória e minimizar riscos em setores como tecnologia da informação; e
4) "investir nos nossos povos", com medidas voltadas a mulheres, jovens, comunidades indígenas e pessoas LGBTQIA+.

Novo encontro do DEAN foi realizado em setembro de 2022, na Cidade do México. Foram reforçados os quatro pilares, revisados os resultados conquistados e anunciadas novas áreas de colaboração, como cooperação no combate à mudança do clima e na Agenda 2030, cooperação em agenda digital, reforço de questões laborais e elevação da resiliência das cadeias de fornecimento em setores como o farmacêutico.

Em energia, o relacionamento não só com os EUA, mas também com outros países como Canadá, Espanha e Japão, se viu abalado pelas constantes investidas de AMLO contra empresas estrangeiras privadas. Desde sua campanha eleitoral, AMLO[2449] tinha como grande bandeira aprovar uma nova reforma energética[2450] que visasse a aumentar a proeminência das estatais PEMEX (petróleo e gás) e CFE (eletricidade). Em abril de 2022, no entanto, AMLO não logrou obter a maioria necessária de dois terços da Câmara dos Deputados para sua reforma que previa, entre outros pontos, limitar a participação privada no setor energético mexicano a 46% e revisar contratos já assinados. A lei havia sido duramente criticada pelos EUA, pela oposição interna mexicana e por ativistas ambientais, já que traria queda de investimentos em energia limpa. Na ocasião, em sua tradicional *mañanera*[2451], AMLO acusou o Congresso de "traição à pátria". A reforma energética era um dos pontos principais da 4T. Ainda tramitam, mesmo assim, consultas decorrentes de reclamações formais interpostas pelos EUA e pelo Canadá no âmbito do USMCA alegando tratamento injusto concedido às suas empresas em comparação com a CFE e a PEMEX, citando mudanças na legislação e práticas desleais como atrasos propositais na renovação ou concessão de licenças, por exemplo. Em julho de 2022, as tensões a respeito de negociações de política energética do México com os EUA e o Canadá levaram a pedido de consultas destes dois países a respeito da legalidade das políticas mexicanas quanto ao tratamento discriminatória dispensado a empresas estrangeiras, no âmbito do USMCA. A ministra da Economia do México, Tatiana Coulthier, renunciou ao cargo em outubro. Em dezembro de 2022, as consultas continuam, além do prazo previsto pelo USMCA, a encargo da nova ministra mexicana, Raquel Buenrostro, que prioriza apaziguar as negociações com os EUA e o Canadá.

[2449] AMLO é natural do estado mexicano de Tabasco, onde a PEMEX tem atuação intensa.

[2450] Em agosto de 2013, o então presidente mexicano Ernesto Peña Nieto aprovou uma profunda reforma energética no país, visando a elevar a produtividade do setor, atrair investimentos e reduzir tarifas; a principal mudança trazida pela reforma foi o fim do monopólio da PEMEX.

[2451] *Mañaneras* são as tradicionais conferências de imprensa que o presidente AMLO realiza todas as manhãs, com transmissão ao vivo.

Para além de comércio e investimentos, outra importante seara da relação México-EUA é migração e segurança. Estima-se que, hoje, vivam cerca de 11 milhões de mexicanos nos EUA, enquanto 1,5 milhão de americanos viveriam no México. Em sua campanha presidencial, em 2016, Trump prometeu que construiria um muro na fronteira "e faria o México pagar por ele". Em janeiro de 2017, Trump emitiu ordem executiva ordenando a construção do muro, mas indefinições quanto ao financiamento do projeto, que acabou sendo arcado totalmente pelos EUA, adiaram o início da construção para 2018. Ao todo, 732 km da fronteira tiveram seu muro já existente reforçado; em somente 79 km, foi construído um muro onde ainda não havia nenhum. Após sua posse, Joe Biden anunciou que a construção do muro seria imediatamente encerrada, mas alguns trechos continuaram recebendo financiamento do Departamento de Defesa até abril de 2021.

O muro de Trump foi emblemático de uma política mais abrangente, que visava a reduzir o máximo possível o fluxo de migrantes do México para os EUA. Em junho de 2018, Washington passou a negar pedidos de refúgio baseados em violência de gênero e de gangues. Em dezembro, o governo adotou protocolos que ficaram conhecidos como a política *Remain in Mexico*, pela qual pleiteantes de refúgio deveriam aguardar a análise de seus processos em território mexicano, ensejando até mesmo o retorno forçado daqueles que já estivessem em território norte-americano. O programa ocasionou uma explosão demográfica nas cidades mexicanas situadas na fronteira.

O *Remain in Mexico* foi encerrado pela administração Biden em fevereiro de 2021, mas reimplementado em dezembro de 2021, em uma vitória legal para os estados de Texas e Missouri. Após decisão da Suprema Corte, em junho de 2022, que afirmou que o governo federal tinha, sim, poderes para encerrar o *Remain in Mexico*, o programa foi extinto, mas juiz federal do Texas suspendeu a extinção do programa, em dezembro de 2022, embora sem ter ordenado sua reinstauração. No contexto da última visita de AMLO a Washington, em julho de 2022, México e EUA anunciaram que, sob os compromissos adotados na última Cúpula das Américas e na Declaração de Los Angeles sobre Migração e Proteção, estavam tomando medidas imediatas e coordenadas para administrar os fluxos migratórios entre os dois países, como um plano conjunto de modernização da infraestrutura fronteiriça, incluindo investimentos de US$ 3,4 bilhões provenientes do Acordo Bipartidário de Infraestrutura de Biden. No comunicado conjunto, México e EUA afirmaram ainda que o desenvolvimento deve estar no centro das políticas de migração e que os vetores econômicos e securitários das migrações devem ser reconhecidos e combatidos.

No tema de direitos trabalhistas, o comunicado conjunto divulgado em julho de 2022 destacou a criação de um grupo de trabalho bilateral para promover maiores proteções legais como parte de uma estratégia de maior mobilidade laboral. Foi também anunciada a criação de um grupo de trabalho para aprimorar o tratamento a crianças migrantes.

O comunicado de julho de 2022 abordou ainda a questão da segurança fronteiriça. Foi reafirmado o compromisso de combater questões como "o desafio do fentanil, o tráfico de armas e o contrabando de pessoas" e reduzir o nível de consumo de drogas, por meio do aumento da cooperação entre as forças de segurança e do estabelecimento de uma força-tarefa para interromper o fluxo de fentanil entre os países. Lamentaram-se, ainda, as "trágicas mortes de migrantes pelas mãos de traficantes em San Antonio"[2452]. México e EUA cooperam em segurança por meio do *Entendimiento Bicentenário sobre Seguridad, Salud Pública y Comunidades Seguras*, criado em

[2452] A visita de AMLO ocorreu em meio à notícia de que 53 migrantes morreram sufocados em um caminhão em San Antonio, no Texas, ao tentar migrar para os EUA.

2021 depois da rejeição de AMLO à "Iniciativa de Mérida"[2453]. Desde 2019, o México é o maior fornecedor de opioides sintéticos aos EUA. O *Bicentennial Framework* fundamenta-se em três pilares: proteger as pessoas, prevenir crime transfronteiriço e perseguir redes criminosas.

Sob Biden, cresceu em relevância na relação bilateral a pauta de meio ambiente. AMLO tem sido criticado por ativistas ambientais e por parte da comunidade internacional por apoiar projetos danosos ao meio ambiente, como o trem maia e a refinaria de Dos Bocas, em seu estado natal de Tabasco. No comunicado publicado em julho de 2022, México e EUA reafirmaram o compromisso de avançar rumo a uma América do Norte verde e mais limpa, reduzindo as emissões de metano causadas pelo setor de petróleo e gás. Em apoio ao Compromisso Global do Metano[2454], o México e a PEMEX, em colaboração com os EUA, anunciaram que irão desenvolver um plano para eliminar queimas e fugas em operações de gás e petróleo em mar e terra.

Em janeiro de 2023, o presidente AMLO recebeu seus homólogos Biden e Trudeau (Canadá) para a edição anual Cúpula dos Líderes da América do Norte, apelidada de Cúpula dos Três Amigos. Os três discutiram economia, segurança e imigração. Em termos de economia e comércio, os EUA e o Canadá entraram com pedidos de consultas ao México, um passo que precede as reclamações comerciais, porque López Obrador está favorecendo empresa nacional na geração de energia no México, o que gerou reclamações dos outros dois parceiros, que alegam estar sendo violado o USMCA. Houve tensões quando Biden e López Obrador se encontraram, com reclamação do mexicano sobre o "abandono" e "desdém" para com a América Latina. Ao encerrarem a cúpula, no entanto, os líderes apresentaram uma perspectiva otimista, afirmando compartilhar uma visão comum para o futuro, baseada em valores afins. López Obrador agradeceu a Biden por não ter construído "nem um metro de muro", em crítica a Trump.

A visita também foi precedida pela prisão, por autoridades mexicanas, do filho do líder do cartel de drogas Joaquín *El Chapo* Guzmán, que é suspeito de estar envolvido na crise do fentanil – uma droga que tem respondido pelo incremento substantivo de overdoses nos EUA. Autoridades mexicanas negam que a operação e a prisão tenham sido planejadas para fins políticos ou para sinalizar a Washington que ambos são parceiros na luta contra o fentanil. Ao todo, 29 pessoas foram mortas durante a operação de prisão, e um juiz federal da Cidade do México suspendeu a extradição de El Chapo para os EUA. O ministro das Relações Exteriores do México, Marcelo Ebrard, disse que as formalidades da lei impedem a extradição imediata. Na sequência da prisão, eclodiram protestos no México, deixando pelo menos sete membros das forças de segurança mortos e 21 feridos, além de oito civis.

À margem da Cúpula da APEC, em novembro de 2023, em São Francisco, Biden e AMLO discutiram o combate tráfico de fentanil. No mês seguinte, uma delegação de alto nível dos EUA, chefiada pelo secretário de Estado Antony Blinken, reuniu-se com AMLO no México, para tratar da crise migratória entre os dois países. Apenas em 2023, mais de 2,5 milhões foram detidas tentando cruzar a fronteira. AMLO pediu que a administração Biden alivie as sanções aos governos de Cuba e da Venezuela, países de origem de parte dos migrantes. Também em dezembro, o governo mexicano suspendeu um programa de repatriamento e transferência de migrantes dentro do México, devido à falta de fundos. Internamente, Biden está sendo pressionado pelos

[2453] A Iniciativa de Mérida foi criada em 2007 entre o México de Felipe Calderón e os EUA de George Bush, visando a estabelecer um *framework* de cooperação entre os dois países no combate a organizações criminosas e ao tráfico fronteiriço. Desde sua campanha, AMLO criticava a Iniciativa de Mérida e a "guerra às drogas" no México.

[2454] Assinado em novembro de 2021, no contexto da 26ª Conferência das Partes (COP26, na sigla em inglês) no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês), o Compromisso Global do Metano visa a reduzir em 30% as emissões de metano globais até 2030 (em relação aos níveis de 2020).

republicanos a adotar medidas mais restritivas na fronteira sul do país, em meio às negociações sobre o orçamento estadunidense e sobre a ajuda militar à Ucrânia e a Israel.

c) Relações do México com a América Latina

A política externa mexicana para a América Latina é pautada por 4 eixos principais:

1) comércio;
2) migração;
3) interação econômica; e
4) prestação de cooperação para o desenvolvimento.

O desinteresse de AMLO pela política externa fundamentou críticas quanto a sua estratégia externa para o eixo latino-americano, porquanto até meados de 2020, após quase dois anos de mandato, o presidente mexicano não havia realizado nenhuma visita oficial à América Latina, sendo que sua única viagem ao exterior fora uma para reunir-se com o então presidente dos EUA, Donald Trump. As críticas decorrem, entre outros, do fato de que o México é uma das maiores economias latino-americanas e precisa, ainda, aprofundar as relações comerciais com a região, particularmente porque as exportações mexicanas destinadas à América Latina não se comparam com as destinadas aos EUA; portanto haveria o subaproveitamento das possibilidades econômico-comerciais existentes na América Latina, bem como a perda de oportunidade de reduzir a dependência em relação aos EUA.

No que se refere à Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), o foro não é um dos grandes temas tratados pelo presidente em seus discursos, embora o México tenha conduzido a presidência *pro tempore* (PPT) e, em 2021, foi o anfitrião da Cúpula da CELAC. Segundo o chanceler mexicano[2455], um dos grandes feitos da PPT mexicana do foro foi o acordo argentino-mexicano para o envase de vacinas da AstraZeneca/Oxford contra a COVID-19, favorecendo a vacinação na região latino-americana e caribenha. Para além das temáticas sanitárias, voltadas mormente ao combate da COVID-19, como resultados e temas de destaque no período a frente da CELAC mencionam-se:

1) a criação da Agência Latino-Americana e Caribenha do Espaço (ALCE);
2) a criação de fundo para combater os impactos da mudança do clima na região;
3) críticas à OEA, devido ao predomínio dos interesses norte-americanos nesta instituição regional, em detrimento dos interesses latino-americanos e caribenhos;
4) a condenação do embargo dos EUA à Cuba;
5) chamado ao Fundo Monetário Internacional (FMI) para flexibilizar as condições de dívida e de financiamento, devido à crise econômica causada pela pandemia de COVID-19;
6) a defesa do Acordo de Paris e de seus compromissos de redução de emissões para combater a mudanças do clima;
7) o combate ao crime organizado; e
8) a proposta venezuelana de dotar a CELAC de maior institucionalidade, por exemplo, criando uma Secretaria-Geral.

No subcontinente, o "triângulo norte" da América Central (El Salvador, Guatemala e Honduras) é uma região prioritária na política exterior mexicana, devido aos históricos vínculos políticos, econômicos e de cooperação que abarcam as três fronteiras que o México compartilha com os vizinhos (Belize, Guatemala e EUA). Ainda, as relações e os desafios relacionados às

[2455] Disponível em: https://www.gob.mx/sre/articulos/mexico-presentara-resultados-de-la-presidencia-pro-tempore-en-la-vi-cumbre-de-celac-282779?idiom=es.

fronteiras do sul mexicano repercutem nas relações com os EUA, em sua fronteira ao norte. Com os países ao sul, têm predominado os interesses de cunho econômicos, o que é um aspecto permanente na política externa do país há décadas. Cabe destacar o programa social *Sembrando Vida* (SV), cujo objetivo é controlar o fluxo migratório dos países do triângulo centro-americano, por meio de medidas de viés socioeconômico.

Muitas vezes, o México é considerado como um *proxy* das estratégias norte-americanas de livre comércio e de guerra às drogas, mormente porque suas políticas para a América Central não tratam das causas profundas dos problemas da região, como as desigualdades sociais, a falta de infraestrutura, a debilidade das instituições estatais e a violência endêmica. Esta tem estimulado os fluxos migratórios dos países do triângulo norte centro-americano, por exemplo, as caravanas que, ao longo de 2020, resultaram em atritos com os EUA e levaram o governo mexicano a enviar a recém-criada Guarda Nacional para a fronteira sul do país.

Em relação à América do Sul, o foco mexicano está na Aliança do Pacífico (AP). Há modesto envolvimento atual com o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL).

Seguem, abaixo, tópicos prioritários da agenda mexicana, na América Latina, país a país[2456]:

Região	País	Temas	Comentários adicionais
América Central	Cuba	- Visita de AMLO (2020); - Defesa do fim do embargo dos EUA; - Cooperação solidária, com ações para o desenvolvimento social; - Promoção do comércio; - visitas de Días-Canel (última em 2023).	- A visita retribuiu àquela feita por Miguel Díaz-Canel ao México, por ocasião do Dia da Independência. - Não se mencionam as violações cubanas de direitos humanos.
	Belize	- Cooperação política; - Cooperação comercial; - Cooperação cultural; - Turismo.	- Visita no bojo da primeira viagem de AMLO à América Latina.
	El Salvador	- Comércio e investimentos; - Relações consulares.	- Visita no bojo da primeira viagem de AMLO à América Latina.
	Guatemala	- Modernização da infraestrutura fronteiriça; - Projetos de cooperação no marco do Plano de Desenvolvimento Integral, incluindo o programa SV.	- Visita no bojo da primeira viagem de AMLO à América Latina.
	Haiti	- Cooperação solidária.	
	Honduras	- Comércio; - Infraestrutura; - Relações consulares e culturais.	- Visita no bojo da primeira viagem de AMLO à América Latina.

[2456] Apresentam-se, somente, os países nos quais há maior destaque no relacionamento bilateral.

Região	País	Temas	Comentários adicionais
América do Sul	Argentina	- Viagem do então presidente eleito Alberto Fernández ao México (2019).	- Declaração de intenções de aliança para impulsionar um eixo progressista na América Latina (2019).
	Bolívia	- AMLO concedeu asilo político a Evo Morales, no bojo do "golpe de Estado" que o depôs.	- Decisão de concessão de asilo ocasionou desinteligências diplomáticas.
	Colômbia	- Aprovação do programa de Cooperação Técnica e Científica (2021-2023); - Cooperação cultural e educacional.	- Apoio ao governo de Gustavo Petro.
	Chile	- Comércio e investimentos.	- Apoio ao governo de Gabriel Borić.
	Peru	- Comércio e investimentos.	- Apoio ao governo de Pedro Castillo.
	Venezuela	- Reconhecimento de Nicolás Maduro como presidente da Venezuela, mudando a posição que o México assumira, contra Maduro, durante o governo de Enrique Peña Nieto.	- Defesa da autodeterminação dos povos, no bojo da Doutrina Estrada, recuperada pela política externa mexicana sob AMLO.

d) Relações do México com outros países e regiões

Quando se trata de relações diplomáticas mexicanas com outras regiões, destacam-se os vínculos com a União Europeia (UE), Rússia e China. Para a UE, não parece haver uma grande estratégia mexicana sob AMLO, mas, sim, continuidade do que existia, com a manutenção do pragmatismo. Houve ênfase em temas comerciais e a entrada em vigor do Tratado de Livre Comércio entre México e UE (2020), o que implicou aumento significativo do fluxo comercial. Nota-se que o principal parceiro mexicano na UE é a Alemanha, com vínculos em comércio, investimentos e energia.

No diz respeito à Rússia, o México hesitou em condená-la e em apoiar a Ucrânia, o que analistas e críticos da política externa do país latino-americano atribuem à predominância do voluntarismo do presidente AMLO, devido ao fato de a tradição multilateral e técnica da política externa do México ter sido relativizada e sujeita às predileções e às ojerizas do presidente. A posição errática mexicana quanto ao dossiê russo-ucraniano evidenciou-se: na abstenção na votação de uma resolução apresentada pelos EUA para suspender a Rússia do Conselho de Direitos Humanos; na posterior, e tardia, condenação à Rússia; na votação em favor de uma resolução no CDH em que se fez apelo urgente à Rússia para retirar suas forças militares da Ucrânia; no trabalho da missão mexicana na Organização das Nações Unidas (ONU) e do grupo de diplomatas que representa o México nas discussões no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU, o país

ocupa, atualmente, assento não permanente), articulando discurso e discussões com parceiros, para promover posições comuns e resoluções que contribuam para solucionar a crise.

Por fim, em relação à China, cuja influência cresce na América Latina, o México sob AMLO não apresentou uma estratégia clara. Há um interesse comercial e econômico em aproveitar o potencial da relação; contudo o Artigo 32.19 do USMCA proíbe que haja assinatura de acordos comerciais com países que não sejam economias de mercado, o que constrange eventual ímpeto chinês ou mexicano de aprofundamento de vínculos comerciais. À margem da Cúpula da APEC, em novembro de 2023, em São Francisco, Xi e AMLO discutiram cooperação antidrogas, em especial o combate ao contrabando de precursores químicos de drogas sintéticas da China para o México.

IX. Cuba

a) Panorama interno a partir de Díaz-Canel

Do ponto de vista interno, há em Cuba uma busca de equilíbrio entre a atualização do modelo e a preservação das principais características do regime socialista cubano. Pode-se apontar como início dessa atualização o governo de Raúl Castro (2008-2018), quando foram promovidas mudanças na economia, a fim de fortalecer o setor privado cubano e transformar o país em uma economia mista. Em 2008, o governo eliminou, por exemplo, restrições sobre a compra de eletrodomésticos e eletroeletrônicos, como computadores e microondas. Em 2011, foi anunciado um extenso pacote de reformas, com medidas para estimular a iniciativa privada, reduzir gastos públicos, atrair investimento externo e modernizar o setor agrário do país[2457]. Na esfera política, foi estipulado um teto de dez anos para mandatos em cargos de liderança.

Foi nesse contexto de transformações que se deu o restabelecimento de relações entre Cuba e os Estados Unidos (EUA), a reabertura de embaixadas e a visita do presidente Obama, em 2016. Também em 2016 faleceu Fidel Castro, líder histórico da Revolução Cubana. Em abril de 2018, após dois dias de eleições no Partido Comunista Cubano (PCC), Miguel Díaz-Canel assumiu a presidência de Cuba, sucedendo Raúl Castro. Três anos depois, Díaz-Canel passou também a liderar o PCC. A ascensão de Díaz-Canel foi interpretada como uma possível mudança de rumos. De fato, seu governo tem feito transformações significativas, embora o PCC siga impondo seu regime autoritário na ilha[2458].

Díaz-Canel é o primeiro presidente cubano nascido após 1959. Menos carismático que os irmãos Castro, ele era tido como uma figura discreta dentro do Politburo cubano, tendo antes sido governador de Villa Clara (1994-2003), onde ficou conhecido por ter uma política mais pró-LGBTQIA+, e ministro da Educação Superior (2009-2012). De 2013 a 2018, foi vice-presidente de Cuba. Em seu primeiro discurso[2459], prometeu dar continuidade à Revolução[2460] e afirmou que “a política exterior cubana se manterá inalterada”.

Em agosto de 2018, foi iniciado o processo de elaboração de uma nova constituição, com a realização de consultas populares, que se estenderam por quatro meses. Em dezembro de 2018, o Parlamento cubano aprovou a versão final da nova constituição, que foi referendada em fevereiro de 2019, passando a viger a partir de abril de 2019. Entre as principais mudanças trazidas pela nova constituição estão o reconhecimento da propriedade privada, a despeito da manutenção expressa do socialismo como sistema “irrevogável”, a criação do cargo de primeiro-ministro, e o reconhecimento da dupla nacionalidade. O PCC seguiu reconhecido pela carta máxima cubana como o único partido e “força política dirigente superior da sociedade e do Estado”. Esperava-se um reconhecimento do casamento homoafetivo, mas a questão ficou para um futuro “Código das Famílias”.

[2457] Com a introdução de tais medidas surgiram novos atores sociais na ilha, como os *cuentapropistas* (trabalhadores urbanos autônomos) e os *usufrutcurarios* (trabalhadores rurais com alguma independência do governo). O número de trabalhadores autônomos triplicou entre 2009 e 2013.

[2458] Segundo o relatório mais recente da *Freedom House*, de 2022, Cuba é considerada um país “não livre”, com pontuações baixíssimas em direitos políticos (1 de 40 pontos) e liberdades civis (11 de 60): de um total de 100 pontos, Cuba conquistou, portanto, somente 12.

[2459] Discurso completo disponível em: https://www.presidencia.gob.cu/es/presidencia/intervenciones/discurso-pronunciado-en-la-sesion-constitutiva-de-la-ix-legislatura-de-la-asamblea-nacional-del-poder-popular/.

[2460] Iniciada em 1953, a Revolução Cubana foi uma revolta armada conduzida pelo Movimento 26 de Julho, que logrou derrubar a ditadura militar de Fulgencio Batista em 31 de dezembro de 1958.

A pandemia de COVID-19 não foi tão mortífera em Cuba, tanto em função das medidas severas adotadas pelas autoridades de saúde do país quanto pelo desenvolvimento de vacinas próprias[2461]. Até o começo de outubro de 2022, morreram oficialmente pouco mais de 8.500 cubanos por conta da COVID-19, o que representa uma das menores taxas de mortalidades do hemisfério americano; 88% da população encontra-se hoje totalmente vacinada.

Em setembro de 2022, o "Código das Famílias" foi referendado por cerca de 67% dos cubanos. Com isso, o país passou a reconhecer questões como o casamento homoafetivo e a adoção de crianças por casais homoafetivos. O avanço foi celebrado pelo presidente em redes sociais e na imprensa local. Também em 2022, foram aprovadas três novas leis penais: a Lei de Amparo aos Direitos Constitucionais; a nova Lei de Execução Penal; e o novo Código Penal. Este substitui o Código Penal de 1997 e complementa a Constituição de 2019. O presidente do Supremo Tribunal Popular de Cuba, Rubén Remigio Ferro, ao apresentar o projeto do novo código ao plenário parlamentar, disse que este reforça o rigor das sanções relacionadas com a corrupção, acrescentando que estabelece a prisão perpétua como a sanção máxima, e mantém a possibilidade de aplicar a pena de morte excepcionalmente no caso de 24 crimes. Ativistas e organizações de direitos humanos já se referem ao novo Código Penal como "lei antiprotestos", destacando o endurecimento da repressão à liberdade de expressão, devido a medidas como penas de até dez anos de prisão para quem receber ou conceder qualquer tipo de financiamento de organizações não governamentais ou instituições internacionais que possam ser usados para "pagamento de atividades contra o Estado e a sua ordem constitucional" em Cuba. Também suscita preocupações o aumento do número de crimes punidos com pena de morte, em relação à legislação de 1997. Atividades em redes sociais e uso de mídias digitais também foram criminalizadas. Foram incluídos 37 novos crimes, como "desordem pública" em grupo ou individualmente, e sanções de até três anos para quem insultar altos funcionários públicos. Embora a inclusão de crimes contra mulheres seja um avanço, o tipo penal "feminicídio" não consta na nova lei[2462]. Ao contrário do novo Código da Família, o novo Código Penal não será submetido a referendo popular.

A despeito de avanços, o governo de Díaz-Canel também se tem destacado negativamente no que tange à repressão política. Em novembro de 2020, o governo prendeu diversos membros do movimento San Isidro, composto por artistas e intelectuais cubanos oposicionistas, e interrompeu o acesso a redes sociais em momentos diversos. Em julho de 2021, em meio à crise econômica e sanitária, ocorreram na ilha enormes protestos contra o governo, os maiores desde o *Maleconazo*[2463], em 1994. A escassez de alimentos e medicamentos assim como a onda de contágios que marcou o verão de 2021 na ilha foram apontadas como as principais insatisfações dos manifestantes, somando-se às insatisfações de longa data com o autoritarismo do governo e com a falta de liberdades civis. Ao menos uma pessoa morreu nos confrontos com a polícia, e,

---

[2461] Ao todo, Cuba desenvolveu cinco vacinas contra a COVID-19: Soberanas 01, 02 e *Plus*, Abdala e Mambisa.

[2462] O termo usado no Artigo 344 foi "*asesinato por discriminación de género*", mais vago, enquanto as feministas cubanas reivindicam expressamente a tipificação do crime de feminicídio desde 2019. A tipificação facilita a formulação de políticas públicas para a proteção de mulheres em situação de risco, embora observatórios de direitos das mulheres contem cerca de trinta feminicídios em 2021 que não foram reconhecidos como crimes de gênero.

[2463] *Maleconazo* foram enormes protestos ocorridos em Havana em 5 e 6 de agosto de 1994, no contexto da dura crise pela qual Cuba passou no início dos anos 1990, após a queda da União Soviética (URSS). Houve cerca de trinta feridos e 370 pessoas foram presas. Os protestos perderam força após Fidel Castro recuar e ordenar à guarda costeira que permitisse a saída dos cubanos por mar rumo à Flórida. Estima-se que trinta mil pessoas fugiram de Cuba para os EUA nos meses seguintes em barcos e balsas. Em resposta, o governo de Bill Clinton formulou, por sua vez, política que ficou conhecida como "*wet feet, dry feet*", que consistia em acolher somente aqueles que efetivamente pisassem em solo norte-americano, encerrada apenas no governo Obama.

segundo organizações não governamentais, cerca de 700 foram presas. No mês seguinte, o governo aprovou lei que tipifica como crime divulgar *fake news* e mensagens ofensivas ou difamatórias contra o prestígio do país.

Ao longo de 2022, os apagões de energia elétrica aumentaram por conta de falhas nas termelétricas; desde maio, a ilha vive situação de crise energética, com cortes programados no horário de pico em todo o país devido a falhas nas unidades de geração, que sofrem avarias e manutenções constantes. Os protestos se intensificaram depois que o furacão Ian, que passou pela ilha em 27 de setembro, deixou em seu rastro dois dias de apagões generalizados: foram mais de trinta protestos pelo país, desde 29 de setembro. Foram destituídos o ministro da Energia e o diretor da estatal União Elétrica de Cuba (UNE, na sigla em espanhol).

Em abril de 2023, o Parlamento cubano reconduziu Díaz-Canel a um novo mandato à frente do país.

b) Economia

A maior parte da economia cubana é controlada pelo Estado, ainda que a "atualização do modelo" venha abrindo algum espaço para a iniciativa privada e facilitando a entrada de capital externo. Merecem destaque a legislação sobre pequenas e médias empresas e a Lei do Investimento Estrangeiro (2014)[2464]. Não existem dados oficiais sobre o estoque de investimento estrangeiro em Cuba, mas estimativas indicam que 50% teriam origem na União Europeia (UE), sobretudo na Espanha. Também são importantes investidores o Canadá e, em anos recentes, a China.

O produto interno bruto (PIB) cubano é estimado em US$ 22 bilhões, fazendo da ilha a 18ª economia da América Latina e a 3ª do Caribe. O setor de serviços corresponde a mais de 75% do PIB, com estaque para turismo, principal motor da economia cubana, e serviços médicos. Já a indústria compreende aproximadamente 20% do PIB, e a agricultura menos de 5%. Mesmo antes da pandemia, o PIB de Cuba apresentava retração, situação que se agravou em 2020, quando o PIB se retraiu em 10,9%. A partir de 2021, o crescimento torna-se positivo, mas ainda muito tímido, com 1,3%, sobretudo porque a retomada do turismo ficou aquém do esperado[2465]. Para 2022, Havana estima uma alta da atividade econômica de 4% em relação ao ano anterior.

Em 1º de janeiro de 2021, passou a valer nova mudança significativa promovida por Díaz-Canel na economia cubana: a unificação das moedas. O processo havia sido anunciado em 2013, mas constantemente adiado à espera do momento ideal para sua implementação[2466]. Desde 1994, Cuba convivia com duas moedas: o CUP (*peso nacional*) e o CUC (*peso convertible*). A unificação foi feita de modo gradual, ao longo de seis meses. Hoje, circula apenas o CUP, fixado oficialmente pelo governo à taxa de 24 pesos para cada dólar. No mercado informal, no entanto, a moeda cubana sofreu intensa desvalorização desde o anúncio da medida, chegando a atingir 124 pesos por dólar. Em abril de 2021, o governo suspendeu a venda de dólares à população, devido à falta de liquidez. Em agosto de 2022, o Banco Central Cubano anunciou que bancos e casas de câmbio poderiam comprar dólar à taxa de 120 pesos por dólar, semelhante, portanto, à cotação do mercado informal, o que significa que, na prática, Cuba tem hoje duas taxas cambiais.

[2464] A Lei do Investimento Estrangeiro, aprovada em 2014 e ampliada em 2018, promove medidas para facilitar a entrada de investimento estrangeiro. Já a lei de 2021, pela primeira vez desde a Revolução Cubana, autoriza a criação e o funcionamento de de micro, pequenas e médias empresas privadas.

[2465] Variações do PIB cubano em anos recentes -0,2% (2019); -10,9% (2020); 1,3% (2021); 2% (2022).

[2466] Não passou incólume a diversos analistas a ironia de que, após diversos adiamentos, a medida foi implementada justamente em um dos períodos econômicos mais turbulentos para Cuba e o mundo.

No que concerne o comércio exterior, Cuba sofre com um déficit estrutural na balança comercial, apenas em parte compensado com o melhor resultado da balança de serviços. Esse cenário é bastante grave, dada a dependência da ilha de importações de combustível e alimentos, o que impacta sobremaneira a segurança alimentar e energética do país. Estimativas indicam que Cuba importa de 70% a 90% do seu consumo de alimentos e insumos agrícolas. A pauta de exportações cubanas é pouco diversificada, composta por produtos como níquel, charutos, rum, açúcar e medicamentos. Entre os principais parceiros comerciais do país figuram o Canadá, a China, a Venezuela e a Espanha[2467].

Ainda que a economia cubana esteja relativamente estagnada há décadas, a situação tem-se deteriorado nos últimos anos. Entre os motivos para essa piora estão a crise na Venezuela, que prejudicou o abastecimento de petróleo a preços módicos, e a pandemia, que afetou as receitas do turismo e aumentou os custos com importação de alimento e energia, um problema que a guerra russo-ucraniana agravou. A ilha sofre, ainda, expressiva pressão inflacionária, que atingiu quase 300% desde a adoção do novo ordenamento monetário em 2021.

c) Política externa

A política externa cubana caracteriza-se como estratégica e global. A Revolução de 1959 suscitou a projeção internacional da ilha, que teve papel destacado na dinâmica da Guerra Fria. O país conta com uma chancelaria profissionalizada, cuja eficiência pode ser ilustrada com a consolidação de Havana como um ator relevante na Cooperação Sul-Sul, assim como com vitória anual na condenação da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) ao embargo imposto pelos EUA. Existem, hoje, 114 embaixadas em Havana.

De 1959 até o fim da Guerra Fria, Havana contou com Moscou como parceiro privilegiado. Após a dissolução da União Soviética (URSS), Cuba passou por um período de crise econômica e emigração em massa. Nesse contexto, buscou diversificar suas parcerias, tendo a Venezuela despontado como um sócio importante, sobretudo como provedor de energia. O século XXI inaugurou um novo período na política externa cubana, no qual o país atualiza seu modelo econômico, mostrando-se mais aberto a investimentos estrangeiros. Esse período também testemunhou uma inserção mais ativa da ilha no contexto regional, seja pelo estreitamento de relações bilaterais, seja por meio de foros regionais como a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC). Entre os principais parceiros do país, atualmente, encontram-se a China, a Rússia, a Venezuela, a Argentina, a Espanha e o Canadá. Em novembro de 2022, o presidente Díaz-Canel fez seu primeiro périplo internacional, que incluiu visitas à Argélia, à Turquia, à Rússia e à China.

i. Relações de Cuba com os Estados Unidos

As relações entre os EUA e Cuba datam da independência do país, em 1898. Os EUA contribuíram na luta contra a metrópole, mas, após a derrota dos espanhóis, mantiveram

[2467] Em 2020, os principais destinos de exportações cubanas foram, em ordem decrescente: Canadá, China, Países Baixos, Espanha Venezuela. No mesmo ano, as principais origens das importações foram: Venezuela, China, Espanha, Argentina e México.

ascendência sobre a ilha, consubstanciada na Emenda Platt[2468]. A Revolução Cubana e a adesão do país caribenho ao socialismo marcaram um ponto de inflexão nas relações, que estão entre as mais tensas no sistema internacional. De uma crise nuclear de graves proporções[2469] a um severo bloqueio comercial e financeiro, o relacionamento é marcado, desde a revolução, por intensas hostilidades mútuas, a despeito dos laços históricos e humanos.

O embargo econômico, imposto nos anos 1960, foi ampliado, ao amparo da Emenda Torricelli, por sucessivas administrações estadunidenses na década de 1990. Merece destaque a Lei Helms-Burton, aprovada em 1996, cujo Título III prevê sanções àqueles que fizerem negócios envolvendo propriedades confiscadas pelo governo cubano após a revolução. Somente com a eleição de Barack Obama para a Presidência dos EUA que houve uma mudança no perfil do relacionamento bilateral. Já em 2008, notaram-se os primeiros indícios de uma relação mais amena entre EUA e Cuba: de um lado, Fidel Castro passou a presidência *de facto* a seu irmão, Raúl Castro; de outro, ainda em sua campanha presidencial, Barack Obama afirmou que "se a liderança cubana começar a permitir mudanças democráticas significativas, os EUA precisam estar preparados para começar a tomar medidas visando a normalizar as relações e a amenizar o embargo das últimas cinco décadas". Em 2009, o presidente Obama permitiu o relaxamento de algumas restrições sobre viagens e remessas financeiras[2470], impostas por seu antecessor, George W. Bush. Em 2011, novas medidas por parte da Casa Branca incluíram relaxamento na concessão de licenças para viagens educacionais, religiosas e jornalísticas a Cuba.

Em dezembro de 2014, Washington e Havana concordaram em restabelecer suas relações diplomáticas, após 18 meses de negociações secretas mediadas pelo Papa Francisco. A distensão prosseguiu: em maio de 2015, os EUA retiraram Cuba da lista de Estados patrocinadores do terrorismo[2471], em junho, as embaixadas foram reabertas, e ao longo dos meses seguintes, diversas restrições impostas pelo governo norte-americano sobre remessas financeiras, comércio, telecomunicações e viagens foram eliminadas ou reduzidas[2472]. Em março de 2016, Barack Obama foi a Havana, na primeira viagem de um presidente norte-americano à ilha em 88 anos[2473].

A ascensão de Donald Trump à presidência dos EUA representou um retrocesso na distensão das relações cubano-americanas. Em junho de 2017, Trump editou decreto proibindo comércio com negócios controlados ou operados pelas forças armadas cubanas. Em setembro, em

---

[2468] Desde 1903, por exemplo, os EUA receberam a cessão, por prazo indefinido, da atual base militar de Guantánamo. Em 2002, na esteira da Guerra contra o Terror, a administração Bush instalou uma prisão na base militar. Diversas denúncias revelaram maltratos, torturas e outras violações dos direitos humanos dos quase 800 detentos que foram presos em Guántanamo desde então. Nove detentos acabaram morrendo enquanto presos no local. O presidente Joe Biden anunciou, em 2021, sua intenção de fechar a prisão, mas, ao final de 2023, ela permanecia aberta, com cerca de trinta detentos.

[2469] Em outubro de 1962, o mundo esteve à beira de uma guerra nuclear quando EUA e URSS discordaram quanto à implantação de mísseis balísticos soviéticos em Cuba, que havia sofrido, no ano anterior, tentativa de invasão de seu território exilados cubanos treinados por agentes da Agência Central de Inteligência (CIA, na sigla em inglês) dos EUA na Baía dos Porcos.

[2470] Viagens familiares, por exemplo, voltaram a ser permitidas, sob uma licença especial concedida pelas autoridades norte-americanas. Restrições quanto a gastos feitos em Cuba pelos viajantes também foram eliminadas.

[2471] Cuba foi incluída na lista de *state sponsors of terrorism* em 1982, durante o governo Reagan. A medida reduziu ainda mais o acesso cubano a financiamentos externos.

[2472] Licenças para viagens, antes concedidas por autoridades oficiais do Estado, por exemplo, agora podiam ser concedidas por agências de viagens e companhias aéreas; viajantes passaram a poder trazer para os EUA até US$ 400 em bens cubanos; restrições sobre viagens artísticas e jornalísticas foram significativamente reduzidas; o valor máximo permitido para remessas feitas dos EUA a indivíduos cubanos foi progressivamente elevado de maneira bastante significativa; etc.

[2473] A última visita havia sido feita pelo presidente Calvin Coolidge, em 1928, para a Conferência Pan-Americana.

meio a uma doença misteriosa que atingiu boa parte do *staff* da embaixada em Havana, a lotação no posto foi reduzida em mais da metade. Entre 2019 e janeiro de 2021, o governo Trump intensificou sua política austera em relação a Cuba. Ativando cláusula do Título III, até então suspensa, da Lei Helms-Burton[2474], o governo passou a permitir que empresas e indivíduos não apenas cubanos, mas também de outras nacionalidades, sejam instadas a pagar indenizações, nos EUA, por expropriações de propriedades de cidadãos americanos feitas após 1959. Viagens individuais com fins educacionais foram proibidas, assim como viagens de cruzeiros. Trump impôs ainda extensas restrições sobre remessas financeiras, resultando inclusive no encerramento das operações da Western Union em Cuba. Em 11 de janeiro de 2021, dias antes do fim de seu mandato, Trump reclassificou Cuba como um Estado patrocinador de terrorismo.

Como candidato à presidência dos EUA, Joe Biden já havia sinalizado em sua campanha que reverteria ao menos algumas das medidas tomadas por Trump em relação à Cuba, sob o argumento de que elas não ajudaram a melhorar a situação humanitária na ilha. De fato, assim que assume, Biden anuncia que sua política para Cuba teria como pilar central a questão dos direitos humanos. Expectativas quanto a um retorno da reaproximação entre Cuba e EUA, como havia ocorrido com o também democrata Barack Obama, foram, assim, frustradas diante da repressão do governo de Havana aos protestos de julho de 2021, a qual ensejou por parte de Washington a imposição de sanções direcionadas a autoridades cubanas. Diante de um cenário mais tranquilo, em maio de 2022, o governo Biden anunciou um pacote de medidas que visam a "aumentar o apoio ao povo cubano", que sofre uma "crise humanitária sem precedentes". Entre as medidas, estão a reautorização de voos programados e *charter* para outras cidades além de Havana, a reautorização de viagens em grupo com fins educativos (seguem proibidas viagens individuais com tal objetivo) e a recriação da licença que autoriza a realização de reuniões profissionais ou conferências na ilha. Limites antes impostos por Trump a remessas financeiras também foram suspensos. Por fim, em setembro de 2022, Biden também resgatou programa que promove a reunificação de famílias cubano-americanas ("*Cuban Family Reunification Parole*", CFRP). Em outubro de 2022, realizou-se reunião de foro comercial bilateral Cuba-EUA, o primeiro desde 2016. No mesmo mês ocorreu a Feira Internacional de Havana, que contou com um inédito pavilhão dedicado a investidores cubano-americanos.

Em novembro de 2022, autoridades dos EUA e de Cuba se reuniram em Havana para discutir a implementação dos Acordos de Migração EUA-Cuba. As discussões ocorrem em contexto de recrudescimento da migração cubana para os EUA: em outubro, os cubanos ultrapassaram os venezuelanos, tornando-se a segunda nacionalidade mais numerosa, depois dos mexicanos, entre os migrantes que chegam à fronteira. Representantes dos dois países expressaram satisfação com a preservação do diálogo bilateral, não obstante as divergências. O governo dos EUA retomou os serviços de vistos e consulares na ilha em janeiro de 2023, paralisados desde 2017 após uma série de incidentes de saúde envolvendo diplomatas norte-americanos. Será dada prioridade para as autorizações para reunir cubanos com familiares nos EUA. A retomada ocorre em meio à maior fuga migratória da ilha em décadas, que pressionou o governo Biden a abrir mais caminhos legais para os cubanos e iniciar um diálogo com o governo de Cuba, apesar de uma relação historicamente tensa.

A administração Biden manteve, até o momento, Cuba na lista de Estados patrocinadores do terrorismo.

[2474] A Lei Helms-Burton foi aprovada nos EUA em 1996, no governo do presidente Bill Clinton. Entre outras medidas, a lei trouxe uma expansão do bloqueio comercial e financeiro, que passou a restringir negócios com empresas estrangeiras que transacionassem com Cuba, e não apenas as norte-americanas (espécie de sanção secundária).

ii. Relações de Cuba com outros países e regiões

Contrastando com as tensões cubano-estadunidenses, as relações do país caribenho com o Canadá têm sido crescentemente próximas desde meados dos anos 1990. Ottawa é crítica a Washington quanto ao embargo econômico e à aplicação da Lei Helms-Burton. O Canadá é um importante parceiro econômico-comercial de Cuba, sendo o segundo maior destino para exportações cubanas, além de ter altos investimentos no país e de ser a principal origem de turistas para a ilha.

Quanto à América Latina e ao Caribe, Havana tem avançado sua participação em foros regionais nas últimas décadas. Ingressou na Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) em 1999; aproximou-se da Comunidade do Caribe (CARICOM) nos anos 2000; participou da I CALC (Cúpula da América Latina e do Caribe), em 2008; e sediou a II Cúpula da CELAC, em 2014. No âmbito bilateral, Venezuela, México, Argentina e Brasil figuram como importantes parceiros de Cuba na região.

Cuba e Venezuela mantêm relações bastante próximas desde que Hugo Chávez assumiu a presidência venezuelana, em 1999. Entre Díaz-Canel e Nicolás Maduro, não tem sido diferente: prova disso é o fato de que a primeira visita ao exterior feita por Díaz-Canel foi a Caracas, em maio de 2018, quando se encontrou com o mandatário venezuelano. Boa parte do petróleo consumido pelos cubanos provém da Venezuela, que, em contrapartida, recebe de Havana auxílios extensos na área de saúde, inclusive no que diz respeito à vacinação dos venezuelanos contra a COVID-19[2475].

Outro país latino-americano com quem Cuba tem boas relações é o México de Andrés Manuel López Obrador (AMLO). Desde que assumiu a presidência, Díaz-Canel já realizou quatro visitas oficiais à Cidade do México, a mais recente em fevereiro de 2023. Em maio de 2022, AMLO, que pouco viaja ao exterior, foi a Cuba receber condecoração oficial do governo de Havana; no mês seguinte, recusou-se a comparecer à Cúpula das Américas, nos EUA, em função de Cuba, Venezuela e Nicarágua não terem sido convidadas ao evento.

Vale destacar que Cuba tem cumprido papel histórico relevante como mediador nas negociações de paz na Colômbia. Dois meses depois da eleição de Gustavo Petro, ocorrida em junho de 2022, foram retomadas as negociações, em agosto, entre o governo colombiano e o Exército de Libertação Nacional (ELN) em Havana. Analistas apontam para sinalizações de Petro para relações mais próximas com Havana.

As relações entre Cuba e Brasil, por sua vez, têm passado por flutuações de grande monta nos últimos anos. Os países reataram relações diplomáticas em 1986, no governo do presidente José Sarney. Durante as presidências de Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, houve maior proximidade bilateral, com destaque à formulação, no governo da ex-presidenta brasileira, do programa Mais Médicos, no âmbito do qual vieram ao Brasil cerca de 8.500 médicos cubanos. O programa foi encerrado em novembro de 2018, pouco após a eleição presidencial daquele ano. Naquele mesmo contexto, Jair Bolsonaro, recentemente eleito, anunciou que romperia relações diplomáticas com Cuba, o que não ocorreu. A distância ideológica entre os governos de Brasília e Havana tem ditado relações frias nos últimos quatro anos. Prova desse distanciamento é que, em

---

[2475] Para alguns analistas, Cuba tentou fazer uma "diplomacia das vacinas". Apesar de as vacinas cubanas não terem passado pelo processo de *peer review* consagrado no meio científico internacional, elas foram exportadas para países como Irã, Vietnã, Venezuela e Nicarágua. Cuba tem um longo histórico de exportar serviços de saúde a países em desenvolvimento visando a promover a imagem do país no cenário externo e elevar seu *soft power*.

2019, o Brasil mudou a sua posição histórica e votou, no seio da AGNU, contra resolução que condena o embargo norte-americano a Cuba[2476]. A resolução é tradicionalmente votada pela AGNU desde 1992 e tinha, desde então, a anuência brasileira. Os outros dois únicos países a também votarem contra foram Israel e EUA[2477].

Ainda no âmbito continental, cabe ainda pontuar que Cuba permanece fora da Organização dos Estados Americanos (OEA). A suspensão de Cuba foi decidida em 1962, durante a Conferência de Punta del Este, a despeito de um voto contra (Cuba) e seis abstenções (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Equador e México – os chamados *outer-six*), com base no argumento de que a adesão da ilha ao marxismo-leninismo era incompatível com os princípios e objetivos do sistema interamericano. Em 2009, no âmbito da 39ª Assembleia Geral da OEA (AG-OEA), em San Pedro Sula, Honduras, a suspensão de Cuba foi tornada sem efeitos, mas Havana decidiu permanecer fora da organização. Em 2016, Raúl Castro afirmou que Cuba jamais retornará à OEA, "um instrumento de dominação imperialista".

Fora do continente americano, China e Rússia têm sido grandes aliadas de Cuba no cenário internacional. Com a China, as relações remontam a 1879, quando a Dinastia Qing abriu consulado em Havana, em época que Cuba ainda era uma colônia espanhola. Isso porque houve no século XIX enorme imigração chinesa para Cuba, embora hoje a comunidade seja bastante diminuta[2478]. A China tem enorme importância econômica para Cuba, sendo hoje o segundo principal parceiro comercial da ilha, atrás da Venezuela, e importante destino das exportações cubanas, bastante concentradas em açúcar e níquel. São frequentes as visitas de alto nível entre as autoridades dos dois países, como a que realizou Díaz-Canel a Pequim, em novembro de 2022, quando foi adotada a "Declaração Conjunta sobre o Aprofundamento das Relações China-Cuba na Nova Era". O real valor da dívida cubana com a China é desconhecido, mas estimativas apontam que seria de bilhões de dólares. Apesar de a ilha ter descumprido prazos de pagamento, Pequim aceitou reestruturar a dívida, além de doar US$ 100 milhões. Cuba faz parte da Iniciativa do Cinturão e Rota (BRI, na sigla em inglês) e declarou apoio à Iniciativa de Desenvolvimento Global (GDI, na sigla em inglês) e à Iniciativa de Segurança Global (GSI, na sigla em inglês). Há frequente convergência de posições em foros multilaterais, como a AGNU e o G77. Em junho de 2023, o Wall Street Journal noticiou que China e Cuba teriam acordado secretamente o estabelecimento de instalação de inteligência e coleta de dados dos EUA na ilha.

Com a Rússia, as relações próximas remontam à intensa cooperação que se dava entre Cuba e a URSS, com a ilha caribenha chegando a fazer parte do Conselho para Assistência Econômica Mútua (COMECON)[2479]. O fim da URSS, em 1991, representou para Cuba um duro golpe, já que a ilha era altamente dependente do petróleo e dos bens de alto valor agregado soviéticos[2480]. Desde a ascensão de Vladimir Putin ao poder, em 2000, as relações bilaterais voltaram a se estreitar e foram elevadas ao nível de parceria estratégica. Os países mantêm periódicas consultas políticas,

---

[2476] De 1992 a 2018, o Brasil votou a favor do projeto de resolução. Em 2020, não houve votação sobre esse tema. Em 2021 e 2022, o Brasil absteve-se. Em 2023, com Lula, o Brasil voltou a votar a favor.

[2477] A Ucrânia vem abstendo-se nas votações sobre o embargo nos últimos anos.

[2478] Estima-se que, em meados do século XIX, houvesse mais de cem mil chineses trabalhando em Cuba, em sua grande maioria homens, que se destinavam ao cultivo da cana-de-açúcar. Após a Revolução Cubana, a maior parte dos descendentes fugiu para os EUA.

[2479] O COMECON foi fundado em 1949 e visava, originalmente, à integração econômica das nações comunistas do Leste Europeu. Posteriormente, países de outras regiões se somaram ao bloco, como a Mongólia em 1962, Cuba em 1972 e o Vietnã em 1978. Extinguiu-se em 1991.

[2480] Para se ter uma ideia da gravidade do chamado "período especial", o PIB cubano caiu de US$ 31,1 milhões em 1990 para US$ 19,8 milhões em 1993.

além de reuniões da Comissão Intergovernamental para Cooperação Econômica e Técnico-Científica. É intensa a cooperação nos âmbitos militar, econômico (destaque à exploração do níquel cubano por companhias russas), de auxílio a desastres naturais, da saúde e agrícola. Moscou é um dos principais parceiros econômico-comerciais de Havana, e uma das principais origens de turistas para a ilha. Outrossim, a Rússia perdoou expressiva parte da dívida cubana. Desde dezembro de 2020, Cuba é membro observador da União Econômica Eurasiática (UEE). No que concerne os atritos russos com a Ucrânia, Cuba tradicionalmente apoia a perspectiva de Moscou. O país caribenho reconhece a Crimeia como parte do território russo e sua posição diante da invasão de 2022 é a de ressaltar a responsabilidade dos EUA e da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) pelo desencadeamento do conflito. Em setembro de 2022, Díaz-Canel afirmou, em seu discurso proferido na 76ª AGNU, que rejeita "as tentativas de expansão da presença da OTAN até as fronteiras russas", assim como "a imposição de sanções unilaterais e injustas" contra a Rússia. Ainda assim, Cuba optou por abster-se em algumas votações multilaterais sobre o tema. São tradicionais as trocas de visitas de alto nível, sendo a mais recente a viagem de Díaz-Canel a Moscou, em novembro de 2022. Em setembro de 2023, entretanto, houve um momento de fricção entre os dois países, quando o chanceler cubano afirmou que cubanos, tanto vivendo em Cuba como na Rússia, estariam sendo obrigados a lutar no conflito da Ucrânia, sendo coagidos por uma grande rede russa de tráfico humano.

Em junho de 2023, Díaz-Canel realizou visita à Sérvia. Na ocasião, agradeceu o apoio sérvio com relação ao embargo econômico dos EUA que sofre Cuba, reconheceu a integridade territorial da Sérvia (o que indica o não reconhecimento da independência de Kosovo) e foram firmados acordos econômicos, comerciais e de investimento em áreas de interesse comum, como agricultura, biotecnologia, cultura, esportes, educação, saúde e turismo.

No âmbito da UE, entre 1996 e 2016 prevaleceu a "posição comum" do bloco, que condicionava as relações com Cuba ao respeito dos direitos humanos na ilha. Esse enfoque mudou a partir de 2016, quando foi assinado o Acordo de Diálogo Político e de Cooperação (ADPC). Tratou-se da troca do enfoque crítico por uma abordagem pragmática, que privilegia o "engajamento construtivo". Conforme o ADPC, fazem parte da agenda bilateral temas como não proliferação de armas de destruição em massa, Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, meio ambiente, direitos humanos e medidas coercitivas bilaterais. A aproximação iniciada em 2016 continuou com a ascensão de Díaz-Canel. Em novembro de 2018, Díaz-Canel passou pela França e pelo Reino Unido em seu giro eurasiático, encontrando-se com o primeiro-ministro francês, Édouard Philippe, e com o líder da oposição britânica, o trabalhista Jeremy Corbyn. Em março de 2019, recebeu em Havana o então príncipe Charles e a duquesa da Cornualha, na primeira visita feita à Cuba pela família real inglesa. Em janeiro de 2021, realizou-se a III Reunião do Conselho Conjunto Cuba-UE. Destaca-se a condenação europeia à manutenção de Cuba na lista de patrocinadores do terrorismo, bem como à aplicação da Lei Helms-Burton, pelos EUA. Em maio de 2023, o chefe da diplomacia da UE visitou a ilha e anunciou que o bloco cooperará com o setor privado cubano.

A melhora nas relações de Cuba com a UE tem a Espanha como facilitadora. A ilha mantém relações amistosas com a sua ex-metrópole, com quem tem importantes laços culturais e econômicos. Estes se desenvolveram a partir da década de 1990, com as primeiras flexibilizações do regime cubano ao capital estrangeiro e o subsequente ingresso de grupos espanhois, como o Meliá e o Iberostar, no país. A Espanha é o principal parceiro comercial de Cuba na Europa e um dos principais no mundo. A visita de Pedro Sánchez a Havana, em 2018, foi a primeira de um presidente espanhol em três décadas. Em novembro de 2019, o rei espanhol Felipe VI realizou

visita oficial a Havana, por ocasião do 500º aniversário da fundação da cidade. Residem hoje na Espanha mais de 170 mil cubanos. A Espanha é o maior parceiro comercial de Cuba na Europa.

X. Nicarágua

a) Histórico da ascensão de Daniel Ortega

Daniel Ortega chegou ao poder pela primeira vez, em 1979, após a Frente Sandinista de Libertação Nacional (FSLN) derrubar a ditadura Somoza, que controlava o país desde 1936. Nesse primeiro período[2481], Ortega fez um governo relativamente democrático, respeitando a liberdade de expressão, os direitos humanos e a propriedade privada, entretanto o desempenho econômico do país foi péssimo. Quando deixou o governo, em 1990, o desemprego chegava a 50% dos trabalhadores e a renda *per capita* estava 70% abaixo do nível de 1978. O presidente nicaraguense atribuía o mau desempenho econômico à guerra dos Contra, apoiados pelos Estados Unidos (EUA). Fora do poder, Ortega liderou a oposição e fortaleceu sua posição dentro do movimento sandinista, afastando seus concorrentes[2482]. Em 2006, Ortega consegue ser eleito com 38% dos votos, graças à reforma da lei eleitoral[2483], aprovada em 2000, a qual determinava que estaria eleito o candidato que atingisse no mínimo 35% dos votos e obtivesse pelo menos 5% a mais de votos do que o segundo colocado. Em 2011, Ortega é reeleito.

Entre 2007 e 2016, Daniel Ortega promove um governo crescentemente centralizador, tolerado doméstica e internacionalmente devido ao sucesso econômico e à relativa estabilidade política e social. O regime de Ortega é apoiado pelo regime chavista, que envia ajuda financeira e investimentos que permitem à Nicarágua implementar generosos programas sociais e sustentar o crescimento econômico do país. O empresariado é cooptado por meio de um acordo de não agressão entre o governo e o Conselho da Empresa Privada (COSEP), que se afasta da ação política em troca de mínima intervenção na economia e isenções tributárias. A política econômica, considerada pragmática, era aprovada pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pelo Banco Mundial, apesar do crescente controle de pessoas próximas ao regime sobre as principais empresas e setores econômicos do país. Ortega e sua família acumulam enorme riqueza no período. Ao mesmo tempo, Ortega começa a politizar as forças armadas e a polícia fica subordinada diretamente ao presidente. O cardeal Miguel Obando y Bravo representa bem a relação dos sandinistas com a Igreja Católica. Obando fez ferrenha oposição à FSLN, porém aproximou-se de Ortega, quando esse passou a apoiar a Igreja e algumas de suas causas. Em 2005, o cardeal casou Daniel Ortega e Rosario Murillo, e, no ano seguinte, ainda na oposição, a FSLN apoiou a proibição do aborto, que era um direito na Nicarágua desde o século XIX.

Em 2014, já em seu terceiro mandato, Ortega reforça seu controle sobre as instituições do Estado. A reforma do Código Militar e o novo Código de Polícia aumentam a influência do presidente sobre as forças armadas, permitindo a nomeação de militares para cargos civis. A nova regulamentação também estabelece a participação dos militares na gestão da infraestrutura relacionada à segurança nacional, como portos, aeroportos e telecomunicações. No mesmo ano,

---

[2481] Entre 1979 e 1985, Ortega governa como parte do Diretório Nacional. Entre 1985-1990, ele governa o país como presidente da Nicarágua.

[2482] Em 1995, surge o Movimento Renovador Sandinista (MRS) em oposição ao sandinismo ortodoxo de Ortega. Desde janeiro de 2021, o MRS é denominado União Democrática Renovadora (UNAMOS).

[2483] A reforma da lei eleitoral de 2000 foi resultado de um acordo (*El Pacto*) entre Daniel Ortega, então líder da oposição (FSLN), e o presidente Arnoldo Alemán (Partido Liberal Constitucionalista – PLC) para o controle bipartidário das principais instituições de Estado (Suprema Corte, Controladoria Geral, Supremo Conselho Eleitoral). Pessoalmente, Ortega queria, sobretudo, aumentar suas chances de voltar ao poder, já que a lei eleitoral anterior estabelecia o patamar mínimo de 45% para eleger o presidente da República, enquanto Alemán desejava obter uma vaga garantida de deputado após sua saída da presidência e permanecer no controle do governo.

Ortega consegue aprovar uma emenda constitucional permitindo reeleições ilimitadas e restringe as manifestações na imprensa a "críticas construtivas" ao governo. A Nicarágua tornava-se um Estado centralizado e policial.

b) Crise atual

Atualmente, a Nicarágua passa por uma profunda crise política que decorre do crescente autoritarismo do governo sandinista de Daniel Ortega, que governa o país continuamente desde 2007. O estopim da crise foi o corte dos benefícios sociais em abril de 2018, que desencadeou grandes protestos populares em Manágua e em outras cidades. O governo Ortega e as forças sandinistas reprimiram as manifestações com grande violência, deixando mais de 300 mortos e mais de dois mil feridos. A violência e os ataques aos direitos humanos somaram-se às iniciativas de Ortega para sua perpetuação no poder por meio do controle de todas as instituições do Estado e têm gerado críticas da comunidade internacional, em especial do hemisfério americano, e uma crise migratória que, de acordo com algumas fontes, já expulsou mais de 250 mil nicaraguenses desde 2018[2484]. A falta de perspectivas quanto a estudo e trabalho é um forte fator de expulsão para a população da Nicarágua, majoritariamente jovem: segundo dados de 2020, cerca de metade da população de 6,62 milhões de habitantes tem menos de 35 anos, e um terço encontra-se abaixo da linha de pobreza. O principal destino, segundo relatório do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), é a Costa Rica, com cerca de cem mil pessoas; entre os que buscam refúgio no país vizinho estão vários líderes universitários, que fugiram do país após receberem ameaças por parte de integrantes do regime de Ortega. Também estão entre os que deixaram o país ativistas de direitos humanos e artistas, ameaçados por grupos armados apoiados por Ortega. De acordo com o ACNUR, em estimativa bem mais conservadora, no total, 103,6 mil nicaraguenses estão refugiados ou em busca de asilo desde o início da crise.

A partir de 2016, o regime de Ortega consolida o controle sobre as instituições nicaraguenses, mas busca manter uma aparência democrática e conciliadora dos interesses dos diversos grupos sociais. Rosario Murillo, esposa de Ortega, é a principal responsável pela suavização da imagem do ex-guerrilheiro sandinista, que substitui o preto e vermelho pelo azul e rosa como símbolos sandinistas. Em 2016, Ortega impediu a entrada de observadores internacionais para as eleições gerais daquele ano, que teve abstenção estimada de 70%. O Supremo Conselho Eleitoral (SCE) era presidido por Roberto Rivas, que havia sido indicado ao órgão pelo cardeal Obando. O SCE privilegiava Ortega e os candidatos sandinistas, que foram eleitos com ampla maioria. Em 2017, Rivas passou a ser sancionado pelo governo dos EUA, ao lado de outras lideranças sandinistas.

Em abril de 2018, diante da diminuição da ajuda econômica vinda da Venezuela, o governo da Nicarágua anuncia a redução de benefícios sociais, o que agrava os protestos que já ocorriam devido ao incêndio na reserva "Indio Maiz". As manifestações de abril de 2018 envolveram, em grande parte, idosos, estudantes universitários e ativistas de vários campos, que foram duramente reprimidos por autoridades do regime de Ortega. Cerca de trinta manifestantes acabaram mortos, com relatos de censura a veículos de mídia independentes. Os protestos se intensificaram após a vice-presidente (e primeira-dama) fazer um discurso debochando dos manifestantes e os chamando "agressores", afirmando que os ataques de grupos pró-Ortega foram em legítima defesa. Canais de

[2484] Segundo dados do *US Customs and Borders Protection*, entre janeiro e novembro de 2022 foram detidos mais de 216 mil migrantes nicaraguenses apenas na fronteira sudoeste dos EUA, mais do que o triplo em relação a 2021 (cerca de 50 mil).

televisão independentes tiveram suas transmissões suspensas por algumas horas. Ortega anunciou que abriria negociações para revisão das reformas sociais, mas apenas com empresários, o que levou a um aumento ainda maior dos protestos. O governo e as milícias sandinistas[2485] reprimiram, com violência, as "revoltas azul e branco", que se espalharam por todo o país, pedindo a renúncia de Daniel Ortega. A violência da repressão unifica os grupos sociais, e o COSEP soma-se à pressão popular e organiza a primeira marcha nacional contra o regime. Os militares, contudo, não reprimiram os protestos, considerando que o controle das manifestações era responsabilidade da polícia. Sob pressão, Ortega faz um recuo tático e concorda em negociar com a oposição, para logo depois retirar-se do diálogo nacional e retomar a repressão, inclusive com uso de tortura e execuções sumárias, acusando os EUA de instigar os protestos. Com o falecimento do cardeal Obando y Bravo, em junho de 2018, Ortega perde seu principal interlocutor com a Igreja Católica, que se torna mais vocal contra a violência do regime e no apoio aos opositores de Ortega. Quanto ao impacto da crise no orçamento nacional, em meados de 2018, a Nicarágua cortou cerca de 1,3% de seu produto interno bruto (PIB) em investimentos para o ano. Uma emenda orçamentária editada com urgência por Ortega afetou sobretudo programas de investimento público, iniciativas em saúde e educação.

Com a erosão do seu apoio político, o regime de Ortega endurece ainda mais a repressão a opositores, intensifica as manobras para se perpetuar no poder e recusa as iniciativas de conciliação nacional. Por conta disso, a oposição ao regime de Ortega cresceu e, apesar de o presidente ter cancelado as reformas de 2018, isso não impediu a continuidade das manifestações, a despeito da crescente repressão do governo. Os protestos seguiram, pedindo o fim da violência policial, a libertação dos estudantes presos e esclarecimentos acerca das mortes pela repressão – cerca de cem mil pessoas foram às ruas em Manágua, e os protestos foram encorpados por camponeses, contrários à proposta chinesa de um canal transoceânico. No início de maio de 2018, após operação de forças militares e policiais de Ortega contra estudantes em uma universidade, movimentos estudantis fecharam canais de diálogo com o regime. Após semanas de conflito, em meados de maio teve início uma rodada de negociações nacionais, sob a supervisão de delegação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH). Como resultado, acordou-se uma trégua, suspensa após uma semana. Relatório da comissão apontou que pelo menos 76 pessoas haviam sido mortas pela repressão do regime de Ortega, com denúncias de violações de direitos humanos pelo governo da Nicarágua. Durante o mês de junho, além dos protestos, o país passou a sofrer com saques e assaltos contra comércios, sem que o regime de Ortega arrefecesse a repressão; na primeira semana de julho, o número de mortos já ultrapassara 300, com ataques agora direcionados a representantes católicos, incluído o núncio apostólico. Desde então, além de os protestos continuarem por mais alguns meses, a comunidade internacional passaria a intensificar a pressão sobre o regime de Ortega, a exemplo de pedidos por EUA, por treze países latino-americanos e pelo secretário-geral das Nações Unidas (SGNU), António Guterres, para que o governo nicaraguense pusesse fim às repressões. O parlamento nacional, pró-Ortega, aprovou uma nova Lei sobre Terrorismo, que poderia criminalizar protestos pacíficos, segundo relatório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH). Em setembro, uma greve geral contou com a participação de 90% das empresas do país, exigindo a libertação de presos políticos.

A crise entraria em 2019 sem perspectivas de resolução, com 325 mortes tendo sido registradas até a primeira semana de fevereiro. Em abril, nova onda de protestos deixou pelo menos quarenta mortos, em sua grande maioria baleados por autoridades do regime de Ortega, além de

---

[2485] Além da polícia, Daniel Ortega sustenta-se com apoio de uma polícia paralela, composta por gangues, policiais à paisana e pela juventude sandinista, configurando-se como uma milícia.

milícias pró-governamentais que teriam recebido armamentos para usar contra os manifestantes. Até o fim de maio, estimativas apontavam cerca de 550 mortos decorrentes dos protestos, com o Conselho de Direitos Humanos (CDH) condenando indícios de execuções ilegais por parte do governo de Ortega. Outras acusações envolvem manifestantes sendo detidos e torturados por autoridades nicaraguenses e pessoas ameaçadas para não registrar queixas junto à CIDH acerca das mortes de seus familiares, maus tratos contra detentos e ameaças contra defensores de direitos humanos no país. Em reação, o presidente nicaraguense expulsou uma missão do escritório do ACNUDH e duas missões da CIDH, que, segundo Ortega, estariam atuando de maneira intervencionista e enviesada em suas avaliações a respeito da situação no país, deixando a Nicarágua sem praticamente nenhuma estrutura independente de direitos humanos em seu território, segundo a ACNUDH. No mesmo ano, a Assembleia Nacional aprovou uma lei que exige o registro de qualquer entidade que receba financiamento internacional como "agente estrangeiro", aumentando a repressão à oposição.

A pandemia de COVID-19 e dois furacões agravaram ainda mais a crise nicaraguense. Ortega não apenas se recusou a implementar medidas sanitárias restritivas, como estimulou eventos públicos. A demissão de médicos que atenderam manifestantes feridos nos protestos seria outro fator de agravamento da crise sanitária. Apesar do toque de recolher de fato, desde setembro de 2018, Ortega esforçava-se para manter aparência de normalidade.

Com a aproximação das eleições de novembro de 2021, o regime de Ortega reforçou as manobras para eliminar a oposição política. Com o discurso de combate ao imperialismo ianque e em defesa de um novo modelo de democracia revolucionária, Ortega prendeu todos os candidatos que pudessem ameaçar sua quarta reeleição consecutiva. O regime prendeu sete candidatos ao longo de 2021, incluindo Cristiana e Juán Sebastián Chamorro, filhos da ex-presidente Violeta Chamorro. Em junho de 2021, uma resolução do CDH pediu que a Nicarágua libertasse esses candidatos e outros presos políticos. O objetivo de perpetuação no poder fica ainda mais claro com o registro da candidatura de Daniel Ortega, que escolhe sua esposa Rosario Murillo para vice-presidente, a qual tem sido considerada a verdadeira autoridade por trás de Ortega, atualmente com 76 anos e saúde frágil.

Apesar das diversas sanções impostas às principais figuras do regime Ortega-Murillo, as eleições na Nicarágua ocorreram sob controle do governo. Segundo o SCE da Nicarágua, Ortega foi reeleito com 75% dos votos, com participação de 65% do eleitorado. Segundo observadores independentes, a participação eleitoral foi de 18%. O pleito foi considerado ilegítimo pela Organização dos Estados Americanos (OEA) e por diversos atores regionais, como Chile, Colômbia, Equador, Panamá, Peru e Uruguai. Por outro lado, Bolívia, Cuba e Venezuela reconheceram o processo eleitoral. Argentina expressou preocupação com a prisão de candidatos, mas adotou postura de não ingerência no processo eleitoral. Brasil e México não emitiram notas específicas sobre a eleição de 2021. Em fevereiro de 2023, a Nicarágua deportou 222 presos políticos e, logo em seguida, aprovou uma lei que prevê a perda da nacionalidade nicaraguenses a quem for considerado "traidor da pátria". A maior parte dos deportados foram enviados ao EUA, o que, na realidade, atende aos pedidos da oposição para libertação dos presos políticos, que foi negociada por EUA e Espanha. O bispo Rolando Álvarez recusou-se a deixar a Nicarágua e foi condenado a 26 anos de prisão por um tribunal de Manágua. A justiça nicaraguense também cassou, em um julgamento reservado, os direitos políticos de 14 pessoas, entre as quais três religiosos católicos. Outros 94 ilustres opositores do presidente Daniel Ortega foram considerados "traidores da pátria" e tiveram a cidadania nicaraguense revogada. Muitos dos afetados encontram-se exilados fora do país, e entre eles estão o escritor Sergio Ramírez, vencedor do prêmio Cervantes

de literatura em 2017; a poeta Gioconda Belli e o bispo católico Silvio Báez. Chile, Espanha e Brasil ofereceram cidadania aos expatriados pela ditadura Ortega e mostraram-se prontos a acolhê-los. Em março de 2023, a Nicarágua suspendeu suas relações diplomáticas com a Santa Sé e pediu o encerramento das missões e a saída da Santa Sé do país. Ademais, removeu a embaixadora no Brasil em série de trocas diplomáticas. Embora a rotação seja de praxe, chama a atenção o *timing*, por ocorrer dias após manifestação de preocupação brasileira em Genebra com a repressão crescente do regime Ortega.

A situação na Nicarágua permanece sem perspectiva de solução. O controle das instituições pelos partidários de Ortega e Murillo, a fragmentação da oposição e a falta de uma opção de liderança à Daniel Ortega indicam a falta de solução doméstica. Internacionalmente, as intervenções malsucedidas na Bolívia e na Venezuela tornaram os países da região mais cautelosos, além do que, para os EUA, a situação na Venezuela e no Triângulo Norte (Guatemala, Honduras e El Salvador) são questões mais prementes. A aproximação de Ortega com a Rússia e a China tende a tornar a situação mais complexa, apesar de a influência dos EUA e da OEA sobre a região ainda ser bastante relevante.

c) Tratamento da crise em organizações internacionais

As primeiras tentativas de diálogo nacional remontam a maio de 2018, mas o tratamento da crise em instâncias internacionais começou após novas repressões no fim desse mês. Ao longo de 2018, a Nicarágua foi objeto de atenção na Organização das Nações Unidas (ONU) e na OEA, cujos órgãos de direitos humanos denunciam as violações de direitos humanos na repressão aos protestos. O secretário-geral (SG-OEA) Luis Almagro condenou os atos de violência e pediu por paz. A repressão a adversários políticos foi objeto de diversas resoluções[2486] no âmbito da OEA, que exortaram a Nicarágua a retornar aos padrões democráticos, a libertar os presos políticos e encerrar a violência. O ACNUDH, a CIDH e a República Dominicana condenaram a perseguição a jornalistas e a violação à liberdade de expressão.

A CIDH instituiu um Mecanismo Especial de Acompanhamento para a Nicarágua (MESENI, na sigla em espanhol), em junho de 2018, atendendo ao convite do Estado e em cumprimento às recomendações oriundas das observações preliminares e do relatório final da visita. Em 19 de dezembro de 2018, o governo de Ortega informou a decisão de suspender a presença do MESENI no país e as visitas da CIDH ao país. A partir desta data, o mecanismo continuou monitorando a situação da Nicarágua a partir da sede da CIDH em Washington, e mediante a realização de visitas de trabalho a outros países.

Em julho de 2018, a OEA votou resolução condenando o regime de Ortega e instando o governo a organizar eleições no prazo de dois anos. Em agosto de 2018, foi criado um Grupo de Trabalho para a Nicarágua, para apoiar o diálogo nacional e contribuir para a "busca de soluções pacíficas e sustentáveis" para a crise, com o aval de vinte dos 34 países que são membros ativos da OEA. Na votação, realizada em uma sessão extraordinária do Conselho Permanente, apenas quatro integrantes votaram contra: Venezuela, Bolívia, São Vicente e Granadinas e a própria

[2486] Como a Resolução 1175 (2324/21), que condena prisão de candidatos presidenciais e pede que Nicarágua promova eleições livres, e foi adotada por 26 votos a favor, três votos contra (Bolívia, Nicarágua, São Vicente e Granadinas) e cinco abstenções (Argentina, Belize, República Dominicana, Honduras e México); e a Resolução 1182 (2346/21), que pede soltura dos candidatos presidenciais e presos políticos e pede que Nicarágua implemente os princípios da CDI, adotada por 26 votos a favor, sete abstenções (Argentina, Brasil, Bolívia, Guatemala, Honduras, México, São Vicente e Granadinas) e uma ausência (Nicarágua).

Nicarágua. Oito membros se abstiveram, e dois se ausentaram. O texto estabelece que o objetivo do grupo será "contribuir para a busca de soluções pacíficas e sustentáveis à situação que acontece na Nicarágua", e acrescenta que isso será feito "inclusive por meio de consultas com o governo da Nicarágua", uma frase que não tinha sido incluída na proposta original. O grupo conta com doze membros: Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, EUA, Guiana, México, Panamá e Peru.

Em dezembro de 2018, o governo de Ortega revogou as licenças de cinco organizações de direitos humanos, fechou os escritórios de um canal de notícias da televisão fechada e agrediu jornalistas que protestaram. O CDH criticou os ataques contra meios de comunicação e a censura imposta pelo governo de Ortega, a qual também foi criticada por associações de jornalistas de todo o continente americano. O governo de Ortega também retaliou segmentos específicos de profissionais após sua participação nos protestos. Exemplos foram a dispensa arbitrária de médicos que atendiam nas unidades públicas de saúde e professores das escolas públicas; em resposta, estudantes se recusaram a entrar nas salas de aula após a demissão de seus docentes. O conjunto de medidas tomadas pelo regime fez com que o SG-OEA, Luis Almagro, anunciasse que haveria o início da aplicação da Carta Democrática Interamericana (CDI) à Nicarágua.

Em outubro de 2021, a CIDH publicou o relatório "Concentração de Poder e Enfraquecimento do Estado de Direito na Nicarágua". O documento[2487] aborda a grave crise política, social e de direitos humanos na Nicarágua em um contexto de completo enfraquecimento do Estado de Direito e de uma profunda deterioração em matéria de direitos humanos no período que antecedeu as eleições gerais do país. A comissão identificou, entre outros, assédio e repressão contra qualquer pessoa considerada como opositora ao governo, o uso arbitrário da força letal e não letal, o que resultou em violações ao direito à vida e à integridade pessoal, detenções arbitrárias, buscas, ameaças, maus-tratos, criminalização mediante processos judiciais com acusações infundadas, irregularidades nas garantias judiciais e no acesso à justiça, o fechamento de espaços democráticos, suspensão de liberdades e violações da liberdade de expressão. Tudo isso perpetrado por grupos policiais e milícias afins ao Executivo.

Na 51ª Assembleia Geral da OEA (AG-OEA), em novembro de 2021, foi aprovada a Resolução 2978, a "Resolução sobre a situação na Nicarágua". O documento relembra os dispositivos da CDI e as conclusões da CIDH no relatório supracitado. Na resolução, a AG-OEA declarou que as eleições ocorridas em de novembro de 2021 na Nicarágua não foram livres, justas nem transparentes, carecendo de legitimidade democrática. A AG-OEA reiterou seus chamamentos anteriores para a liberação de todos os presos políticos e o fim imediato da perseguição aos meios de comunicação. Em resposta, o representante da Nicarágua afirmou que os nicaraguenses puderam votar em "paz, transparência e tranquilidade" e que a OEA "não é nosso conselho eleitoral supremo"; rechaçou "a mentira e a agressão repetida"; e alertou para que "não se siga deteriorando a credibilidade desta organização". Ao todo, 25 países votaram a favor, sete se abstiveram e a Nicarágua votou contra. Ainda em novembro de 2021, a Nicarágua denuncia a Carta da OEA e inicia sua retirada da organização. A decisão foi oficializada em abril de 2022, com o desligamento sendo expresso por meio do país fechando o escritório regional da organização em Manágua.

Em dezembro de 2021, na Resolução 1188 (2355/21)[2488], o Conselho Permanente da OEA (CP-OEA) declara que a Nicarágua viola a CDI e pede que o país aceite bons ofícios da

---

[2487] https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2021_Nicaragua-ES.pdf.

[2488] Adotada por 25 votos a favor, um contrário (Nicarágua) e oito abstenções (Argentina, Belize, Bolívia, Honduras, México, São Cristóvão e Neves, Santa Lúcia, São Vicente e Granadinas).

organização, que propõe um processo que levará a reformas eleitorais, ao fim das violações de direitos humanos e ao diálogo com os partidos políticos com o objetivo de ter eleições antecipadas livres e atestadas por observadores internacionais. Em março de 2022, o embaixador da Nicarágua na OEA, Arturo McFields, denuncia a ditadura de Ortega em seu país e é demitido logo depois. Em abril, a Nicarágua toma os escritórios – presentes em seu território – da OEA, que suscitou protestos e a aprovação, pelo CP-OEA, da Resolução 1196 (2377/22)[2489] denunciando a violação dos acordos sobre imunidades da OEA no país. Em agosto de 2022, a Resolução 1203 (2389/22) do CP-OEA condena o fechamento de organizações não governamentais e as arbitrariedades contra organizações religiosas e de oposição, reitera o pedido de libertação de presos políticos e de respeito aos direitos humanos, e oferece apoio para restauração das instituições democráticas. Na 52ª AG-OEA (de 5 a 7 de outubro de 2022), a Nicarágua foi novamente objeto de resolução que reitera o conteúdo das anteriores e destaca o recrudescimento da repressão do regime Ortega-Murillo, que já fechou dois mil organismos da sociedade civil e 54 meios de comunicação independentes.

Quanto ao MESENI, ao longo dos quatro anos de seu funcionamento, realizou visitas de trabalho a diferentes países da região, com a finalidade de monitorar o desenvolvimento da crise, através da realização de reuniões periódicas com organizações da sociedade civil, vítimas de violações de direitos humanos e familiares. Isso permitiu: documentar as graves violações; denunciá-las perante a comunidade internacional; acompanhar as pessoas nicaraguenses que sofreram violações aos seus direitos e se viram forçadas a fugir do seu país; e, finalmente, contribuir para o fortalecimento de capacidades da sociedade civil e para a construção da memória visando eventuais processos de justiça de transição.

O CDH anunciou, em 31 de março de 2022, a criação de um mecanismo para investigar as violações de direitos humanos do regime de Ortega desde abril de 2018. Na votação da decisão de estabelecimento do mecanismo, vinte países se abstiveram e outros sete se posicionaram contra: Cuba, Venezuela, Bolívia, Honduras, Rússia, China e Eritreia. Como contexto, a ONU publicou um relatório no qual expressava sua preocupação com a situação do país da América Central. No relatório, a organização listou, entre outros abusos, que “não houve responsabilização pelas violações de direitos humanos cometidas desde abril de 2018”, a existência de pelo menos 43 presos políticos para as eleições de 2021, julgamentos expressos “sem respeito ao devido processo” e as “prisões arbitrárias ou o “assédio por agentes do Estado contra defensores de direitos humanos, jornalistas e advogados”. Em março, o mecanismo apresentou relatório que aponta alegados crimes contra a humanidade perpetrados pelo regime Ortega. Em abril, foi aprovada com 21 votos, com copatrocínio do Brasil e de outros países americanos (Equador, Costa Rica, Canadá, Chile, Colômbia, Paraguai e Peru), resolução que estende o mandato do mecanismo por mais um ano. China e Cuba estiveram entre os cinco países que votaram contra a renovação, enquanto Bolívia, Índia, África do Sul e outros 18 se abstiveram.

d) Posições de alguns países diante da crise

De início, a principal força regional que se posicionou contrária às ações do regime de Ortega foram os EUA, que têm na América Central região de influência e interesse especial, mas o país tem sido criticado por sua ação limitada contra o regime de Ortega-Murillo. O Escritório

[2489] Denuncia violação do Acordo sobre Privilégios e Imunidades da OEA (1949), assinado por Manágua em 1960 e do Acordo de 1989 e recorda que a Nicarágua deve cumprir suas obrigações com relação à OEA por dois anos após sua retirada.

para Democracia, Direitos Humanos e Trabalho do Departamento de Estado, por meio de um diretor, declarou que a Nicarágua e o governo de Ortega são contumazes violadores de direitos humanos, com relatos de torturas e execuções extrajudiciais, além de censura. Diante da repressão na Nicarágua, os EUA aprovam o *Nicaragua Human Rights and Anticorruption Act* (NICA) de 2018[2490], que, entre outras medidas, busca restringir o acesso do país centro-americano a novos empréstimos de instituições financeiras multilaterais, como o FMI, o Banco Mundial, e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), até a adoção de eleições livres, exceto no caso de crédito para assistência humanitária e para apoio à democracia. De fato, desde outubro de 2021, os EUA enviaram mais de 1,6 milhão de doses de vacina para a Nicarágua via COVAX Facility, e o país recebeu US$ 400 milhões em ajuda do BID, FMI e Banco Mundial para lidar com a pandemia. Em 2022, o Congresso dos EUA aprovou verba de US$ 15 milhões para apoiar a democracia, direitos humanos, alianças democráticas, mídia independente e programas de governança na Nicarágua. O governo estadunidense argumenta que as sanções aplicadas à Venezuela e à Rússia têm afetado sua capacidade de ajudar a Nicarágua e potencializa as sanções contra lideranças sandinistas. Prova disso seria a alegada aproximação do regime Ortega em busca de uma solução negociada com os EUA. Em outubro de 2022, os EUA aplicaram sanções a mais de 500 indivíduos, sob a forma de restrições de viagem aos EUA, além de sanções específicas sobre o setor minerador, especialmente aurífero. O principal objetivo das sanções é responsabilizar o governo de Ortega e Murillo por seus atos contra a democracia no país e exercer pressões em prol do respeito aos direitos humanos na Nicarágua, sob pena de prejuízo nas relações diplomáticas, comerciais e econômicas, segundo comunicado oficial do Secretário de Estado Antony Blinken.

Na América do Sul, em comunicado conjunto (2018), Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Paraguai e Peru expressaram preocupação e lamento com relação aos atos de violência, instando urgentemente o fim das hostilidades por parte de ambos os lados, em especial que as forças de segurança exerçam suas atribuições com calma, sem uso excessivo da força. O Brasil, em especial, por meio do Itamaraty, condenou o aprofundamento da repressão e o uso de força letal e excessiva, convocando, em 2018, o embaixador da Nicarágua para esclarecimentos e instando o país a respeitar liberdades e direitos individuais.

O Canadá demonstrou preocupação com relatos de mortes e ferimentos em protestos no país, pedindo por diálogo. A Costa Rica condenou censura contra meios de comunicação por parte do regime de Ortega. O Panamá, além de lamentar os atos de violência e de fazer apelo para que a paz se restabeleça, ordenou que cargas de bens não fossem transportadas para a Nicarágua enquanto o conflito político se mantivesse. Entre os países com posição mais neutra, podem-se incluir Uruguai e México, que defenderam a ideia de diálogo e reflexão, lamentando a violência e exigindo respeito pela lei e pelos direitos individuais.

Finalmente, os países vizinhos com posição favorável são, de forma relevante, dois: Cuba e Venezuela. No caso de Cuba, o governo defendeu Ortega, criticando o que considerou "tentativas que visam a desestabilizar a Nicarágua"; por sua vez, o presidente Nicolás Maduro indicou que o governo de Ortega estaria enfrentando um plano "terrorista e golpista".

Quanto às forças extrarregionais contrárias ao regime de Ortega ou em posição de neutralidade, vários países europeus que se manifestaram expressamente. A Alemanha pediu que todos os lados envolvidos renunciassem ao uso da força, criticando a repressão e a censura impostas pelo regime de Ortega e pediu que o governo esclarecesse as mortes ocorridas. A Espanha

[2490] O *Nicaragua Human Rights and Anticorruption Act* foi aprovado em 2018 e reformado em 2021, passando a ser denominado *Nicaragua Investment Conditionality Act* (NICA).

criticou a repressão pelas forças de segurança de Ortega. Os Países Baixos cancelaram pacotes de cooperação financeira com a Nicarágua devido a "violações severas de direitos humanos cometidas por autoridades do governo e grupos paramilitares". Luxemburgo suspendeu pacotes de auxílio à Nicarágua. A Santa Sé, por meio do Papa Francisco, expressou preocupação com a violência no país e pedindo negociações pacíficas para as questões em aberto.

A União Europeia (UE) se posicionou contrária às ações do regime de Ortega. De início, a delegação da UE na Nicarágua, em conjunto com os chefes de missão das embaixadas de seus Estados-Membros, emitiu comunicado lamentando os atos de violência recentes, com condolências às vítimas e instando as partes ao diálogo. Em maio de 2018, o Parlamento Europeu condenou a repressão usada pelo governo da Nicarágua e pediu novas eleições presidenciais no país. Em 2022, a UE condenou a "farsa eleitoral" na Nicarágua e nos últimos dois anos impôs sanções a pelo menos 14 indivíduos ligados a Daniel Ortega.

Quanto às forças extrarregionais favoráveis ao regime de Ortega, o governo de Vladimir Putin mantém relações cordiais com a Nicarágua, a exemplo do apoio do país centro-americano às repúblicas separatistas da Geórgia (Abecásia e a Ossétia do Sul) e ao reconhecimento nicaraguense da Crimeia enquanto parte do território russo. Em junho de 2022, o regime de Ortega autorizou a entrada de tropas, aviões e navios russos no território da Nicarágua, sob a justificativa de ajuda humanitária e missões de busca e resgate. A Nicarágua já adquiriu tanques, tem interesse em jatos russos e tem estreitado os vínculos com Moscou, reconhecendo a anexação da Crimeia e apoiando a invasão da Ucrânia.

A Turquia, em 2021, após encontro entre seu chanceler e sua contraparte nicaraguense, à margem da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), firmou acordo em agricultura. Pouco depois, o governo turco sinalizou oposição às sanções sobre a Nicarágua, defendendo resoluções da ONU e o princípio de não interferência em assuntos domésticos de um país.

Com relação à China, não há posição explícita de Pequim acerca da crise na Nicarágua. Em dezembro de 2021, a Nicarágua rompeu suas relações com Taiwan e estabeleceu relações com a China, aderindo à Iniciativa do Cinturão e Rota (BRI, na sigla em inglês) em janeiro de 2022 – no primeiro dia de 2022, a China reabriu sua embaixada em Manágua. A relação com a China está associada ao projeto de construção do controverso canal da Nicarágua[2491] através do lago homônimo. A construção do canal é um dos motivos de oposição do movimento campesino em relação ao governo Ortega, que, em 2013, criou lei permitindo o confisco de terras indígenas e comunais. Em julho de 2023, os dois países anunciaram a conclusão de negociações de acordo de livre comércio.

Há outros países que apoiam o regime de Ortega, e também alguns casos *sui generis* de entidades estatais com reconhecimento limitado. A Nicarágua mantém relações desde 2008 com a Abecásia e a Ossétia do Sul, territórios *de jure* da Geórgia, mas que reivindicam soberania e mantêm proximidade com a Rússia.

[2491] Lançado em 2012, o projeto de canal bioceânico da Nicarágua foi concedido por cem anos ao grupo *Hong Kong Nicaragua Canal Development* (HKND), do investidor chinês Wang Jing. Em 2018, a HKND encerrou suas atividades devido a dificuldades financeiras. A resistência ao canal decorre das desapropriações necessárias à sua construção, que afetas principalmente as população mais pobre e indígena; dos riscos ambientais, uma vez que o lago Nicarágua é a principal fonte de água do país; além de críticas de que Ortega estaria entregando o país a uma potência estrangeira.

XI. Triângulo Norte da América Central

a) Definição

A expressão Triângulo Norte da América Central refere-se a três países da América Central: Guatemala, Honduras e El Salvador.

Fonte: Wikipedia

O termo é usado em referência à integração econômica[2492] desses países e seus desafios em comum, incluindo pobreza generalizada, violência e corrupção. A vulnerabilidade econômica e social dos países do Triângulo Norte, envoltos em crises políticas, presença do tráfico de drogas, instabilidade econômica e violência, gera um contexto de pressão migratória para os Estados Unidos (EUA). Ainda que alguns migrantes busquem refúgio ou melhores oportunidades de trabalho em outras nações latino-americanas, a maior parte deles vai aos EUA via México. Nos últimos vinte anos, as administrações estadunidenses vêm auxiliando os países do Triângulo do Norte a administrar os fluxos migratórios irregulares, combatendo a insegurança econômica e a violência. Desde 2014, mais de dois milhões de pessoas deixaram El Salvador, Guatemala e Honduras, adentrando o território mexicano com o objetivo de alcançar os EUA. Os hondurenhos representam a maior parcela dos migrantes do Triângulo Norte interceptados pelas autoridades de fronteira dos EUA, seguidos de perto pelos guatemaltecos e depois pelos salvadorenhos.

O Triângulo Norte é uma das regiões mais pobres do hemisfério ocidental. Em 2021, os três países figuravam nas últimas posições no *ranking* de produto interno bruto (PIB) de países da América Latina e do Caribe. Em junho de 2021, dados do governo hondurenho mostraram que mais de 70% da população do país vivia abaixo da linha da pobreza.

Crises fitossanitárias, incluindo um surto de ferrugem do café, e crises ambientais, como os furacões em 2020, aumentaram a insegurança alimentar. Além disso, as mudanças do clima devem tornar o cenário ainda mais complexo. Dois exemplos ilustram bem os problemas vindouros. Até 2050, espera-se que a temperatura no triângulo norte da América Central aumente entre 1ºC e 2ºC, o que afetará a qualidade dos solos, a produtividade da lavoura e o padrão de chuvas. Ademais, até 2100, projeta-se que El Salvador perderá até 28% de sua costa por conta do aumento do nível do mar.

Muitas famílias dependem de remessas internacionais. Tomando como base dados do Banco Mundial de 2019, Honduras recebeu US$ 5,576 bilhões (23,5% do PIB), El Salvador,

[2492] Os três países fazem parte do Mercado Comum Centro-Americano.

US$ 5,661 (24,1% do PIB), e Guatemala, US$ 10,656 (14,8% do PIB). Historicamente, a corrupção e dificuldades fiscais minaram a capacidade dos governos de fornecer serviços públicos, o que mostra a centralidade desses fluxos monetários.

Muitos dos problemas econômicos da região derivam da violência generalizada. Décadas de guerra civil e instabilidade política deram vazão a um complexo ecossistema criminal que assola os três países, o que inclui a presença de gangues transnacionais como a Mara Salvatruca (MS-13) e a 18th Street[2493] (M-18). Alguns críticos afirmam que as intervenções norte-americanas durante a Guerra Fria contribuíram para a desestabilização da região. As mulheres também migram por conta da violência de gênero.

b) Guatemala

A Guatemala, país mais populoso da América Central, tem consolidado a sua transição democrática desde os anos 1980. O país tem uma longa história de conflitos internos, incluindo uma guerra civil de 36 anos (1960-1996) durante a qual o exército guatemalteco tomou o poder e mais de 200 mil pessoas foram mortas ou desapareceram. Uma constituição foi adotada em 1985, e um governo eleito democraticamente tomou posse em 1986.

Em 2015, Jimmy Morales concorreu à presidência com uma plataforma em favor da transparência do governo e do combate à corrupção. Durante a sua campanha, houve uma série de protestos contra o então presidente Pérez Molina. Contra os esquemas de corrupção de Molina, Morales ressaltava o fato de ser um *outsider*[2494]. Ele venceu as eleições com 67% dos votos válidos.

De início, Morales apoiou a Comissão Internacional contra a Impunidade na Guatemala (CICIG), criada por meio de um acordo entre a Guatemala e a Organização das Nações Unidas (ONU) em 2006. A CICIG era um órgão independente para apoiar a Procuradoria-Geral da Nação, a Polícia Nacional Civil e outras instituições do Estado na investigação de casos sensíveis e difíceis. O objetivo final do trabalho da CICIG era fortalecer as instituições judiciais nacionais. Em 7 de janeiro de 2019, o acordo entre a ONU e a Guatemala foi rescindido unilateralmente pelo presidente Jimmy Morales, que alegou a participação da CICIG em atos ilegais, abuso de poder e atos contrários à constituição do país. A decisão está ligada a uma série de acusações que Morales e seus familiares sofreram. Em 2017, o irmão e o filho de Morales foram presos acusados de corrupção. No mesmo ano, a CICIG anunciou que pretendia retirar as imunidades do então presidente na medida em que se investigam possíveis violações no financiamento da campanha eleitoral.

Nas eleições presidenciais de 2019, Alejandro Giammattei, médico que foi diretor do Sistema Penitenciário da Guatemala entre 2005 e 2007, venceu a disputa contra a candidata Sandra Torres, ex-primeira-dama da Guatemala, alcançando 1.907.801 votos no segundo turno (57,95%). Giammattei foi eleito com a promessa de impulsionar a economia nacional e gerar empregos, pois, segundo o político, barreiras de prosperidade econômica, e não muros físicos, vão pôr fim à crise migratória. Seu mandato está repleto de escândalos, incluindo suspeitas de subornos em obras públicas e irregularidades eleitorais. Como reação, Giammattei vem empreendendo ofensiva contra o Judiciário e a imprensa. Logo no início de seu mandato, ele também completou o desmantelamento da CICIG, iniciado por seu antecessor. Às vésperas das eleições presidenciais de 2023, na qual Giammattei não pode concorrer em razão da vedação constitucional à reeleição, o principal jornal de oposição do país interrompeu sua circulação. Em julho de 2022, o fundador

[2493] Conhecida também como Barrio 18, Mara 18, ou La 18.
[2494] Antes de se tornar político, Morales havia sido ator e comediante.

do veículo de imprensa havia sido preso e alega ser perseguido político. Em maio, o líder das pesquisas eleitorais, Carlos Pineda, foi desqualificado do pleito pela Corte Constitucional. Outros dois candidatos já haviam sido desqualificados. Giammattei deverá concluir seu mandato com uma desaprovação de cerca de 75%.

No pleito presidencial de 2023, surpreendendo os analistas, foram para o segundo turno dois candidatos de oposição: novamente a ex-primeira-dama Sandra Torres, que conquistou 15,8% dos votos no primeiro turno, e, a despeito de figurar em oitavo lugar nas pesquisas eleitorais, o deputado e diplomata Bernardo Arévalo, que conquistou 11,8% dos votos. Torres tem oscilado entre a social-democracia e o conservadorismo, enquanto Arévalo é declaradamente um candidato da centro-esquerda. Após o primeiro turno, a Corte Constitucional suspendeu a certificação dos resultados, em razão de investigações relacionadas a denúncias de possíveis irregularidades que teriam beneficiado Arévalo. Observadores eleitorais da OEA e da União Europeia (UE) não confirmaram a existência de irregularidades que poderiam haver modificado o cenário de segundo turno entre Torres e Arévalo, e diversos países e organizações, incluindo os EUA e a ONU, pediram que fosse respeitada o resultado do primeiro turno. O governo brasileiro emitiu nota afirmando acompanhar com atenção o processo eleitoral em curso na Guatemala, em especial os desdobramentos da decisão da Corte Constitucional e da resolução do Tribunal Supremo Eleitoral, que determinaram a revisão da totalização dos votos do primeiro turno das eleições presidenciais pelas juntas eleitorais do país. Em meados de julho, o Tribunal Supremo Eleitoral da Guatemala, máxima autoridade em matéria eleitoral do país, reafirmou a validade dos resultados do primeiro turno das eleições, e a Corte Constitucional decidiu habilitar a realização do segundo turno, com a participação dos dois candidatos mais votados. Ainda em julho, a Procuradoria da Guatemala realizou uma busca e apreensão na sede do partido *Semilla*, liderado por Arévalo. No segundo turno, Arévalo sagrou-se vencedor, com 59% dos votos. Ele é o primeiro presidente progressista do país.

No início de setembro, o governo brasileiro emitiu nota manifestando grave preocupação com a situação política na Guatemala, após o anúncio da suspensão provisória da personalidade jurídica do *Movimiento Semilla*. O governo brasileiro também saudou a declaração "*Acontecimentos recentes na Guatemala*", aprovada por consenso no Conselho Permanente da OEA, e conclamou as autoridades guatemaltecas a assegurarem uma transição pacífica e respeitosa dos mandatos conferidos nas urnas, em conformidade com os compromissos democráticos assumidos pelo país.

Em outubro, no contexto de buscas, pedidas pelo Ministério Público local, nas instalações no tribunal eleitoral guatemalteco onde são guardadas as cédulas de votação das eleições de 2023, o Brasil reiterou sua preocupação com as sucessivas perturbações que têm comprometido o normal andamento do processo de transição de poder na Guatemala e, em especial, com tentativas de questionar o processo eleitoral já concluído, com a eleição internacionalmente reconhecida de Arévalo. A operação foi criticada pelos juízes do tribunal eleitoral que a classificaram como um ato intimidatório para "colocar em dúvida os resultados" do pleito. Em dezembro, o Itamaraty publicou nova nota à imprensa, repudindo as declarações recentes de membros do Ministério Público da Guatemala que indicaram que as atas eleitorais utilizadas nas últimas eleições no país centro-americano "são nulas de pleno direito" por supostas irregularidades administrativas, bem como a indicação de que será solicitada a suspensão das imunidades do presidente eleito, Bernardo Arévalo. O ministro Mauro Vieira conversou, ainda em dezembro, por telefone, com o presidente eleito e renovou o apoio brasileiro diante das medidas jurídico-administrativas de contestação do resultado do pleito. Recordou, ademais, o posicionamento comum do Mercado Comum do

Sul (MERCOSUL) em favor de um processo de transição harmônico, que foi objeto de comunicado dos Estados Partes durante a Cúpula do Rio.

A posse de Arévalo estava marcada para 14 de janeiro de 2024, mas a cerimônia só aconteceu na madrugada do dia 15, em razão de atrasos nos procedimentos no Congresso da República da Guatemala, o que alimentou o temor de golpe de Estado no país. Diversas autoridades foram à Guatemala para o evento, como os presidentes colombiano, Gustavo Petro, e chileno, Gabriel Boric, além do rei espanhol, Felipe VI. O Brasil fez-se representar pelo vice-presidente, Geraldo Alckmin. Na ocasião, em decorrência dos atrasos para a realização da da posse, Alckmin participou de ato organizado pelo secretário-geral da OEA, Luis Almagro, que contou com a participação de outros representantes de países americanos e europeus, dos alto-representantes da UE e da Secretaria Geral Ibero-Americana (SEGIB).

A Guatemala é a maior economia da América Central[2495] e, nas últimas décadas, tem tido um crescimento estável. A despeito dessa performance, a desigualdade econômica e a pobreza cresceram, especialmente entre a população rural indígena[2496]. Fatores como a corrupção, dificuldades de arrecadação fiscal[2497], fragilidade das instituições públicas e gargalos nos setores de logística e de energia dificultam o desenvolvimento econômico do país. A dificuldade da Guatemala de fornecer serviços básicos à população e de melhorar a qualidade do ensino e da saúde resulta numa mão de obra pouco produtiva, o que também é um obstáculo ao crescimento econômico.

Conflitos fundiários, especialmente aqueles envolvendo áreas de mineração, são endêmicos. O governo vê as minas como uma fonte de renda, mas as populações indígenas normalmente se opõem a essa atividade, alegando que viola os seus direitos ancestrais à terra, retira o seu meio de vida e não os dá voz para decidir como os recursos provenientes da extração mineral deveriam ser usados[2498]. O café é um dos principais produtos de exportação da Guatemala. Apesar da importância dessa cultura, a ferrugem do café, preços baixos no mercado internacional e secas têm feito com que muitos agricultores familiares (responsáveis por 80% da produção de café da América Central) abandonem o cultivo e vendam as suas terras. As rendas secundárias[2499] constituem cerca de 10% do PIB nacional, e se estima que esse percentual atingirá 13,8% em 2023. O consumo privado representa 85% do PIB da Guatemala.

c) El Salvador

El Salvador tem laços econômicos e históricos com os EUA. Durante os anos 1980, o governo norte-americano gastou bilhões de dólares para apoiar a contrainsurgência em oposição ao movimento de esquerda Frente Farabundo Martí de Libertação Nacional (FMLN). Anos mais tarde, os EUA deram apoio a um acordo de paz que pôs fim ao conflito e incorporou a FMLN no sistema político. A Aliança Republicana Nacional (ARENA), de cunho conservador, esteve à

[2495] US$ 86 bilhões. Dados disponíveis em: https://pt.tradingeconomics.com/guatemala/gdp.

[2496] A parcela da população que vive na pobreza caiu de 56% para 51% entre 2001 e 2006, mas cresceu novamente em 2014 para 59% (tomada apenas a população indígena, esse valor sobe para 79%).

[2497] A carga tributária da Guatemala é de 12,6%, enquanto a média latino-americana é de 22,7%, segundo dados de 2016 da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

[2498] A Guatemala assinou a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Povos Indígenas e Tribais, que prevê a consulta dos povos indígenas antes da exploração de recursos naturais em suas terras. De acordo com a OIT, o governo da Guatemala concedeu 367 licenças de mineração entre 1996, ano da ratificação da convenção, e 2014, mas fez apenas 60 consultas públicas, todas elas tendo expressado oposição aos projetos.

[2499] Antes denominadas "transferências unilaterais".

frente da presidência de 1989 a 2009, quando foi substituída pela FMLN por dois mandatos consecutivos. Em 2019, contudo, devido ao descontentamento da população por conta da corrupção e da falta de segurança durante as gestões tanto da ARENA quanto da FMLN, os salvadorenhos elegeram o *outsider* Nayib Bukele. Bukele começou sua carreira na FMLN, mas foi expulso do partido em 2017 por violar as regras da agremiação. Empresário e prefeito de San Salvador entre 2015 e 2019, Bukele havia criado um novo partido político, o Novas Ideias, em 2017. O partido acabou por não ser registrado até a segunda metade de 2018, fazendo com que Nayib tivesse de aderir ao partido Grande Aliança pela Unidade Nacional (GANA) para concorrer[2500]. Ainda assim, Bukele é o primeiro presidente, desde o fim da guerra civil, que não representa nenhum dos dois principais partidos (ARENA ou FMLN) que governaram por trinta anos.

Em setembro de 2019, Bukele criou a Comissão Internacional contra a Impunidade em El Salvador (CICIES), um mecanismo que contou com o apoio da Organização dos Estados Americanos (OEA). Em 2021, contudo, o governo salvadorenho pôs fim ao acordo com a OEA e, consequentemente, à CICIES. Bukele alega que o rompimento se deu pelo fato de o secretário-geral (SG-OEA) Luís Almagro ter como assessor o ex-prefeito de San Salvador, Ernesto Muyshondt, processado penalmente no país.

A despeito da popularidade de Bukele, foram feitas críticas às suas tendências autoritárias. Bukele prometeu combater o crime e atrair investimentos, mas a falta de apoio no Congresso levou a choques entre Executivo e Legislativo. Ele lançou mão das mídias sociais para comunicar-se com a população, anunciar políticas, perseguir rivais e exonerar funcionários. Ao longo de 2020, Bukele brigou com o Congresso e a Suprema Corte Salvadorenha a respeito dos fundos destinados ao seu plano securitário e à quarentena no contexto da pandemia de COVID-19. Em fevereiro de 2020, Bukele mandou tropas para cercar a Assembleia Nacional e forçar os parlamentares a aprovarem uma lei anticrime.

Em fevereiro de 2021, o partido Novas Ideias obteve uma supermaioria (56 de 84 assentos) nas eleições parlamentares, o que abriu caminho para que Bukele aumentasse o controle sobre o Legislativo e também sobre o Judiciário. Em maio de 2021, o Novas Ideias apresentou queixas e afastou cinco juízes da Suprema Corte acusados de dificultar a resposta do governo no combate à pandemia. Os parlamentares também afastaram o procurador-geral por supostos laços com a ARENA. Esse mesmo procurador-geral investigava o gabinete de Bukele por corrupção e um suposto acordo com gangues para reduzir a violência. Uma reforma judicial estipulou a aposentadoria compulsória de todos os juízes com mais de 60 anos. Por fim, a nova Câmara Constitucional autorizou Bukele a concorrer a um novo mandato, ainda que a reeleição seja proibida constitucionalmente. Em março de 2022, foi adotado regime de exceção, que permite a tomada de algumas medidas excepcionais pelo presidente. Em fevereiro de 2023, Bukele inaugurou um estabelecimento prisional com capacidade para 40 mil presos, o que dobra o número de vagas do sistema penitenciário. A inauguração foi explorada politicamente como uma grande realização da gestão Bukele, em sua missão contra a criminalidade, em um país que atingiu o topo do *ranking* de encarceramento no mundo, com 2,2% da população maior de 18 anos. O regime de exceção tem sido renovado continuamente. Até o final de dezembro, ao menos 190 pessoas já haviam sido mortas sob custódia de forças policiais durante o estado de exceção. Em junho, o Ministério Público salvadorenho arquivou investigações relacionadas à maioria das mortes, sob a alegação de que teriam ocorrido por causas naturais. No mesmo mês, o Congresso, controlado pela administração Bukele, reduziu o número de parlamentares e de municípios no país.

[2500] Em 2019, Bukele filiou-se em definitivo ao Novas Ideias.

Em termos gerais, Bukele parece ter tido sucesso no combate à violência. Mais de 70 mil pessoas foram presas no país até meados de 2023. A taxa de homicídios no país caiu de 36/100.000 em 2019 para 17,6/100.000 em 2021. Há, contudo, alguns questionamentos a respeito dos números. Primeiro, analistas apontam que o crescente número de desaparecimentos acaba mascarando alguns homicídios. Segundo, ainda que o governo aponte o Plano Controle Territorial[2501] como a causa do êxito, alguns críticos afirmam que Bukele negociou com as principais gangues do país, oferecendo melhores condições nas prisões em troca de redução nos homicídios e apoio eleitoral. Muitos líderes de gangues ainda estariam soltos.

Em junho, o partido Novas Ideias registrou Bukele como pré-candidato à reeleição no pleito que ocorrerá em fevereiro de 2024. A reeleição, proibida pela Constituição, passou a ser permitida pela Justiça em meados de 2021, depois que os novos magistrados da Câmara Constitucional do Supremo Tribunal, nomeados pelo presidente, aprovaram a medida. Em novembro o Superior Tribunal Eleitoral formalizou a candidatura de Bukele.

O PIB de El Salvador sofreu uma retração de 7,9% e o país perdeu cerca de 20% dos postos de trabalho formal em 2020 por conta da pandemia. O governo de Bukele lançou um pacote de US$ 3 bilhões de investimentos, financiados com empréstimos multilaterais, com o intuito de socorrer governos locais, apoiar famílias e pequenas empresas, distribuir vacinas e combater a insegurança alimentar. A economia do país cresceu 10,3% em 2021, especialmente por conta do fluxo de rendas secundárias[2502] e da recuperação do setor secundário. Ainda que o Fundo Monetário Internacional (FMI) preveja um novo crescimento em 2022 (de 3%), o endividamento público e os baixos níveis de investimento são um obstáculo ao crescimento sustentado de El Salvador. A escassez de investimentos privados contribui para a baixa produtividade e os altos índices de informalidade, problemas esses que limitam o desenvolvimento.

Em setembro de 2021, El Salvador adotou o *bitcoin* como moeda nacional em paralelo ao dólar. A decisão, segundo o governo, reduziria os custos de remessas internacionais, promoveria a inclusão financeira, atrairia recursos de investidores de criptomoedas e reduziria a dependência da política monetária norte-americana. Há, contudo, uma outra motivação. A grande popularidade de Bukele está ligada a um aumento dos gastos públicos sem a contrapartida do aumento de impostos. Sendo uma economia dolarizada, El Salvador não pode financiar seu déficit via emissão monetária, o que o faz olhar para outras fontes de renda. Por conta do crescente autoritarismo de Bukele, os EUA têm redirecionado os seus fundos de ajuda externa para grupos da sociedade civil. Assim, a lei de *bitcoin* parece ter sido feita para injetar *bitcoins* na economia, marcá-los como dólares e pegar os dólares de fato para pagar a dívida. Para os salvadorenhos, o plano parece uma tentativa de desdolarização mascarada. Além disso, os intentos de Bukele parecem ter malogrado. O governo criou um aplicativo de pagamentos em criptomoeda, Chivo Wallet, e ofereceu US$ 30,00 para quem o baixasse. Apesar do sucesso inicial, poucos são aqueles que continuaram usando o Chivo depois que os US$ 30,00 acabaram. Ainda, com a forte queda do preço do *bitcoin* até meados de 2022, as participações do governo na criptomoeda perderam cerca de 60% do seu valor.

[2501] Plano criado em 2019 com foco em três áreas: controle dos centros prisionais, interrupção do financiamento do crime organizado e fortalecimento das forças de segurança.

[2502] As rendas secundárias representaram cerca de 25% do PIB salvadorenho em 2021.

d) Honduras

Quinto país mais populoso da América Central, superado por Guatemala, Cuba, República Dominicana e Haiti, Honduras tem sofrido com instabilidade política e autoritarismo durante boa parte de sua história. Os militares têm tido um papel importante na política hondurenha e estiveram à frente do governo entre 1963 e 1982. A atual Constituição do país instituiu uma democracia representativa e a divisão dos poderes entre o Executivo, liderado pelo presidente, o Legislativo, composto por um Congresso unicameral com 128 assentos, e um Judiciário encabeçado pela Suprema Corte. Na prática, contudo, o processo legislativo tende a ser capitaneado pelo Executivo e o Judiciário é alvo constante de intimidação e politização.

O sistema partidário hondurenho, tradicionalmente controlado pelo Partido Liberal (PL) e pelo Partido Nacional (PN)[2503], fraturou-se na década passada. A liderança de ambos os partidos apoiou o golpe de 2009 que forçou o então presidente Manuel Zelaya ao exílio. Zelaya havia sido eleito como uma voz moderada dentro do PL, mas acabou adotando um modelo de governo mais populista, além de advogar a convocação de uma Assembleia Constituinte para elaborar uma nova Lei Maior. Muitos membros do PL abandonaram o partido após o golpe e se juntaram a Zelayla depois de seu retorno do exílio para fundar o partido de centro-esquerda Liberdade e Refundação (LIBRE). Esse racha no PL acabou beneficiando o PN, que detinha maioria parlamentar e controlava a presidência até 2022, quando Xiomara Castro, do LIBRE, esposa de Zelaya, assumiu a chefia do Executivo. Em seus primeiros meses de governo, Xiomara prometeu gratuidade da conta de luz daqueles que consumissem menos de 150 kWh por mês. Além disso, ela bloqueou novas concessões a mineradoras. Alguns críticos pontuam, contudo, que Xiomara tem organizado um governo no qual a sua família tem uma participação central. Por exemplo, Zelaya é um dos principais conselheiros da presidência, o que é visto como nepotismo.

Juan Orlando Hernández Alvarado, do PN, governou Honduras de janeiro de 2014 a janeiro de 2022. A sua presidência foi marcada por um aumento da influência das organizações evangélicas conservadoras nas decisões governamentais. No início de 2021, a proibição total do aborto e do casamento entre pessoas do mesmo sexo foi consagrada na Constituição. A sua reeleição foi marcada por polêmicas. Além de a Constituição hondurenha proibir explicitamente a reeleição[2504], uma série de irregularidades fizeram com que observadores da OEA questionassem os resultados oficiais[2505]. Os protestos que se seguiram após o resultado do pleito deixaram um saldo de 23 mortos.

As Nações Unidas procuraram facilitar a reconciliação após as eleições. Membros dos três principais partidos (PL, PN e LIBRE) chegaram a 169 pontos de consenso que abrangiam direitos humanos, reformas eleitorais e constitucionais. Em janeiro de 2019, o Congresso hondurenho aprovou um pacote de mudanças que reformou parcialmente o processo eleitoral. O Escritório de Registro Nacional foi reestruturado, a Autoridade Eleitoral foi dissolvida e foram criadas duas instituições – um conselho nacional eleitoral, para organizar e supervisionar as eleições, e uma corte eleitoral para mediar litígios. Ainda que muitos analistas recomendassem a despolitização dessa nova estrutura, o conselho e a corte terão representantes do PN, do PL e do LIBRE.

Durante a administração de Hernández, houve uma série de protestos por conta de desvios de fundos da saúde pública e da aposentadoria. Os hondurenhos pediam o estabelecimento de uma organização internacional de combate à corrupção no país. Hernández relutou em criar um órgão

[2503] Ambos considerados partidos de centro-direita.
[2504] Hernández só conseguiu concorrer à reeleição por conta de uma decisão da Suprema Corte.
[2505] Hernández venceu Salvador Nasralla, do LIBRE, por uma margem bastante estreita (42,9% contra 41,4).

independente e com mandato amplo como a CICIG, mas negociou um arranjo mais restrito com a OEA.

Em janeiro de 2016, foi lançada a *Misión de Apoyo Contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras* (MACCIH), cujo mandato era dar suporte e fortalecer as instituições hondurenhas a prevenir, investigar e punir atos de corrupção. A missão defendeu várias reformas no arcabouço legal hondurenho, incluindo a criação de cortes anticorrupção com jurisdição nacional. Representantes da MACCIH também trabalharam com autoridades hondurenhas na investigação e julgamento de casos envolvendo funcionários de alto escalão. No total, 112 pessoas foram julgadas, incluindo ministros, parlamentares e outros funcionários do governo. No primeiro desses casos, a ex-primeira-dama Rosa Elela Bonilla de Lobo (2010-2014) foi condenada a 58 de prisão por desvio de fundos.

Ainda que contasse com o apoio da população, a MACCIH sofreu com a oposição da elite política e econômica. O Congresso, por exemplo, tentou atrasar as reformas propostas pela MACCIH e minar as investigações do órgão. Em janeiro de 2020, o mandato da MACCIH não foi renovado pelo então presidente Hernández, o que levou ao fim da missão. A partir de então, ele reafirmou o seu compromisso com a luta contra a corrupção ao requerer ao Congresso fundos para contratar mais funcionários para atuar nessa área. No entanto, a Suprema Corte anulou a condenação de Elena de Lobo em março de 2020, um claro retrocesso.

No tocante à economia, a agricultura ainda é importante, representando cerca de 13% do PIB hondurenho e empregando cerca de 26% da mão de obra nacional, mas a economia do país se diversificou desde os anos 1980, visto que sucessivas administrações privatizaram estatais, baixaram impostos e tarifas e ofereceram incentivos para atrair investimentos externos. Essas políticas acabaram impulsionando a exportação de produtos não tradicionais, como frutos do mar e óleo de palma.

Durante o seu mandato, a prioridade de Hernández foi reduzir o déficit público. Em 2014, ele negociou um acordo de três anos com o FMI, prometendo reduzir o déficit do setor público não financeiro de 7,5% do PIB para 2% em troca de US$ 189 milhões em financiamento. Em 2017, o déficit caiu para menos de 1% do PIB. Em 2019, mais um acordo com o FMI foi assinado, que previa US$ 311 milhões para auxiliar nos esforços de estabilidade macroeconômica e nos investimentos públicos tanto no setor elétrico quanto em políticas sociais. Ainda, Hernández também começou a colocar em prática um plano para estabelecer Zonas para Emprego e Desenvolvimento Econômico (ZEDEs)[2506]. A despeito dos esforços, os números mostram que o investimento externo caiu de US$ 1,4 bilhão em 2014 para cerca de US$ 500 milhões em 2019, por conta da instabilidade política. Além disso, ainda que a economia hondurenha tenha crescido por volta de 3,7% a.a. nos últimos anos, 48% dos hondurenhos vivem abaixo da linha da pobreza.

A violência é outro problema que assola o país. A pobreza e a falta de oportunidades levam muitos jovens a serem recrutados por gangues como Mara Salvatrucha (MS-13) e Barrio 18. Essas organizações estão envolvidas com tráfico de drogas[2507] e extorsão e são responsáveis por grande parte dos homicídios que acontecem em Honduras. Para combater as gangues, foram criadas a Polícia Militar de Ordem Pública (PMOP), em 2013, ligada ao Ministério da Defesa, e um grupo de policiais com treinamento militar, a Tropa de Inteligência e Grupos de Resposta Especial de Segurança (TIGRES). Em junho de 2023, diversas detentas morreram em um conflito entre integrantes de ambas as gangues. Como resultado da escalada de violência nas prisões do país,

[2506] As ZEDEs se assemelham a outras zonas de livre comércio, como as Zonas Econômicas Especiais (ZEE) chinesas.
[2507] Honduras é um país de trânsito por conta de sua localização estratégica: fica entre países produtores na América do Sul e os EUA.

Castro iniciou uma operação para tentar pacificar as penitenciárias e passou o seu controle para as mãos da PMOP.

A grande alteração da política externa hondurenha promovida pela presidenta Xiomara Castro foi a mudança no reconhecimento da República da China (RoC, na sigla em inglês), nacionalista, para a República Popular da China (RPC), comunista, que culminou, durante visita da mandatária, em junho de 2023, com a abertura de embaixada em Pequim. Durante a visita, a presidenta Xiomara Castro pediu apoio da China para a entrada de Honduras no Novo Banco de Desenvolvimento (NDB, na sigla em inglês).

XII. Haiti

a) Breve história política do Haiti no século XX

i. Antecedentes

A vida política no Haiti já era turbulenta, marcada por vários golpes de Estado, bem antes da chegada ao poder de François Duvalier em 1957. Desde a sua independência, obtida em 1804, após mais de dez anos de guerra contra o exército francês, o Haiti raramente conheceu serenidade. Em 1806, o primeiro imperador da ilha, Jean-Jacques Dessalines, foi assassinado, abrindo caminho para uma guerra civil de treze anos. No Acordo Franco-Haitiano de 1824, a França concordou em reconhecer a independência do Haiti mediante vultosa indenização, dívida odiosa que conferiu à França posição de poder sobre sua ex-colônia e contribuiu para tornar o Haiti um dos países mais pobres do mundo, devido ao endividamento insanável.

Em 1868, o presidente estadunidense Andrew Johnson sugeriu a anexação da ilha de Hispaniola, composta pelo Haiti e pela República Dominicana, para frear a influência francesa sobre a ex-colônia. Em 1910, o presidente William Howard Taft concedeu ao país um grande empréstimo, na esperança de reduzir a influência francesa e alemã sobre o Haiti por meio da *dollar diplomacy*. A tentativa agravou, contudo, o endividamento exorbitante e a instabilidade interna do país. Além disso, após mais de um século de independência as elites políticas haitianas, incapazes de lidar com problemas sociais e econômicos que geraram crises e conflitos sociopolíticos, não conseguiam transformar o país em um Estado moderno.

Entre 1911 e 1915, sete presidentes foram assassinados ou depostos no Haiti, aumentando as preocupações dos Estados Unidos (EUA) quanto à intervenção estrangeira de potências extracontinentais, notadamente França e Alemanha. Em 1914, Woodrow Wilson enviou fuzileiros navais dos EUA para transferir US$ 500 mil do Banco Nacional do Haiti para Nova York, dando aos EUA o controle do banco. No ano seguinte, o Haiti foi ocupado militarmente pelos EUA[2508]. Essa ocupação assegurou a exploração econômica do país, em benefício de investidores dos EUA, à custa de violações sistemáticas de direitos humanos e de violência generalizada contra a população haitiana, até 1934. Para angariar o apoio das elites locais, a administração estadunidense estimulava a rivalidade preexistente entre negros e *créoles*, os miscigenados, permitindo que apenas a minoria *créole* tivesse acesso a cargos de cúpula do Estado, o que favoreceu o surgimento de uma ideologia racista radical.

[2508] A ocupação do Haiti pelos EUA começou em 28 de julho de 1915, quando 330 fuzileiros navais desembarcaram em Porto Príncipe. O linchamento do presidente do Haiti, Vilbrun Guillaume Sam, serviu de justificativa à intervenção estadunidense, que terminou em 1934. Essa intervenção foi promovida pelos interesses empresariais americanos no Haiti, especialmente do *Citibank*, que atuou decisivamente para convencer o presidente Woodrow Wilson a assumir o controle do Haiti. A ocupação foi marcada pela exploração brutal e sistemática da população, com recurso ao trabalho forçado (*corvée)* para construção de infraestrutura, sob pretexto de pagamento da dívida do país; pela imposição da ordem pelas forças armadas dos EUA em regime de lei marcial; pela substituição do sistema acadêmico de matriz francesa por educação técnica para funções de baixa qualificação; pela reorientação da agricultura para a agroexportação em detrimento da produção de alimentos; e pela pobreza e subnutrição endêmicas e pelo racismo institucional, com a conivência de parte das elites *créoles*. Os lucros gerados eram remetidos aos EUA. Esse regime era assegurado pela violência impune contra a população; assassinatos, inclusive de mulheres e crianças, estupros, tortura, campos de concentração, queima de aldeias e várias outras modalidades de crimes contra a humanidade e violação de direitos humanos eram praticados rotineiramente. A resistência haitiana foi brutalmente debelada; milhares de haitianos foram massacrados, inclusive seu líder, Charlemagne Péralte, entre 1915 e 1920.

Finda a ocupação, o Haiti juntou-se à Organização dos Estados Americanos (OEA) quando esta foi fundada, em 1948, e continuou a manter relações estreitas com os EUA. Após a retirada das tropas, a clivagem política entre a elite negra e a elite *créole* tornou impossível a restauração das instituições soberanas do Haiti. Entre 1934 e 1957, nenhum dos presidentes haitianos chegou a concluir o mandato; entre 1956 e 1957, o cargo mudou de titular cinco vezes.

ii. A ditadura Duvalier

Foi nesse contexto que François Duvalier foi eleito presidente do Haiti em 1957, com 69% dos votos, pelo Partido da Unidade Nacional, criado no ano anterior. O país encontrava-se em crise, passando por queda considerável da produção agrícola, aumento do desemprego, baixos salários, enorme dívida pública, tesouro público vazio e administração pública desorganizada. Conhecido como Papa Doc, por sua formação como médico militar, Duvalier explorou decisivamente a polarização política entre as elites negras e *créoles*. Adotando discurso nacionalista negro, conquistou base de apoio entre membros da classe média negra, proprietários de terras da província, executivos da administração pública e profissionais liberais e intelectuais negros. Diante da oposição feroz dos seus adversários políticos, o apoio de oficiais negros do exército e dos sacerdotes *vudu* foi o fator decisivo para sua vitória nas urnas. Duvalier também recorreu à repressão armada contra seus opositores mesmo antes da eleição, além de fraude eleitoral e intimidação de eleitores.

Para se afirmar no poder, Duvalier dispunha de esquadrão da morte pessoal, os *Tontons Macoutes*[2509], que mantinham a população aterrorizada. Ativa a partir de janeiro de 1958, oficializada sob o nome de *Volontaires de la Sécurité nationale*, essa milícia foi fundamental para que Duvalier permanecesse durante 14 anos na presidência do Haiti, até sua morte em 1971. Para se precaver contra eventual golpe, expurgou várias vezes os altos quadros do exército. Estabeleceu verdadeiro culto à sua personalidade, chegando a associar sua imagem à de Baron Samedi, poderoso *loá* (espíritos que encarnam nos fiéis durante rituais religiosos) dos mortos do *vudu*, religião que revitalizou e instrumentalizou para reforçar seu domínio sobre a população haitiana. Em suma, Duvalier se fundiu com o Estado, destruindo completamente a autonomia de instituições como o exército, a justiça e o legislativo, e solapando todas as formas de representação da sociedade, com a proibição de associações não controladas pelo Estado, sindicatos e partidos políticos. Além de seus adversários políticos, cientistas, artistas, intelectuais, empresários e a grande maioria dos profissionais qualificados emigraram em massa, prejudicando gravemente a economia e a educação do Haiti.

Em 1961, dois anos antes do final do seu mandato, reescreveu a Constituição e organizou uma eleição presidencial, apresentando-se como candidato único. Foi reeleito com 1,32 milhão de votos a favor e nenhum voto contra, para mais um mandato de seis anos; imediatamente, dissolveu o Parlamento. Em 1964, Duvalier fez com que o Senado o proclamasse presidente vitalício, outorgando-se também o direito de designar seu sucessor. Após essas medidas, duas rebeliões estouraram: a primeira, em junho de 1964, liderada pelo grupo de Fred Baptiste à frente das Forças

[2509] Os *Tontons Macoutes* eram cerca de cinco mil e tinham salvo-conduto para cometer assassinatos, estupros, mutilações, tortura, exposição de corpos em praça pública e desaparecimentos forçados. Não recebiam salário, e sua renda provinha da extorsão e desapropriação dos bens de suas vítimas. Na prisão de Fort Dimanche, encarceravam extrajudicialmente adversários políticos para serem interrogados, torturados e mortos. Não há dados precisos quanto ao número total de assassinatos cometido pelos *Tontons Macoutes*, estimado entre 30 mil e 50 mil por várias organizações de direitos humanos.

Armadas Revolucionárias do Haiti (FARH); a segunda, em agosto, inspirada na primeira, do movimento Jovem Haiti. Ambas foram reprimidas por massacres perpetrados pelas Forças Armadas e *Tontons Macoutes*.

Livre de toda oposição, com seus adversários assassinados ou exilados, mudou as cores da bandeira haitiana, que passou a ser preta e vermelha em vez de azul e vermelha e ordenou a exposição do seu retrato nas ruas, nos edifícios públicos e nos estabelecimentos de ensino. Desviava recursos públicos por meio de "contas não fiscais" para empresas governamentais e monopólios estatais, como o do tabaco, prática que se perpetuou durante a presidência de seu filho. O desvio de recursos, externos e internos, da economia haitiana, agravado pelo autoexílio de pessoal administrativo e técnico, levou o país à falência, com queda do produto interno bruto (PIB) de 40% entre 1960 e 1970.

Em política externa, explorou as tensões da Guerra Fria, adotando retórica anticomunista e arvorando-se em resistência à influência soviética no Caribe, em contraponto a Cuba. Além disso, tirou partido dos interesses econômicos de empresas estadunidenses no Haiti, apesar da verdadeira aversão que despertava nos sucessivos presidentes que ocuparam o cargo nos EUA e das pressões da OEA contra as contínuas violações de direitos humanos. Duvalier desviou milhões de dólares em ajuda internacional proveniente de vários países e organizações, num montante que chegou a US$ 15 milhões por ano apenas dos EUA, transferindo os recursos para contas pessoais. Esse comportamento levou à suspensão do programa USAID, além de outros programas de assistência humanitária. Duvalier adotava também outros métodos para desviar fundos, como solicitar empréstimos estrangeiros, a exemplo de US$ 4 milhões obtidos do ditador cubano Fulgêncio Batista.

Após a queda de Batista em Cuba, tentou aproximar-se do novo governo. Fidel Castro, porém, ofereceu imediatamente apoio total aos adversários de Duvalier, que passou a combater veementemente o comunismo, e, em fevereiro de 1962, recebeu US$ 5 milhões dos EUA em troca do voto favorável do Haiti na votação que decidiu a exclusão de Cuba da OEA. Com a vizinha República Dominicana, as relações foram tensas, quase chegando ao conflito armado em 1963; o presidente dominicano Juan Bosch também apoiava os oponentes de Duvalier e oferecia asilo aos que conseguiam atravessar a fronteira. O único chefe de Estado que visitou o Haiti durante a presidência de Duvalier foi Hailé Selassié, imperador da Etiópia.

Em 1970, acometido por problemas de saúde, Papa Doc nomeia como sucessor seu filho Jean-Claude Duvalier, conhecido como Baby Doc, com 19 anos de idade à época. Em janeiro de 1971, a sucessão é validada por referendo, tornando o Haiti um país governado por um regime hereditário (abolido desde 1859) e concedendo a Baby Doc o título de presidente vitalício. Detentor de poderes quase absolutos segundo a Constituição haitiana, Jean-Claude Duvalier também herdou o controle dos *Tontons Macoutes*. No início de seu mandato, promoveu algumas reformas no regime político de seu pai, dando sinais de boa vontade democrática, libertando presos políticos e relaxando a censura à imprensa. Restaurou as relações do país com os EUA e a República Dominicana e inspirou confiança para a retomada da ajuda internacional ao Haiti, convencendo autoridades estrangeiras e outros observadores de que respeitaria os direitos humanos. A administração Nixon reabriu o programa USAID em 1971, no que foi acompanhado por outros países, e o Haiti voltou a receber turistas.

A partir do final da década de 1970, um surto de febre porcina afetou gravemente a população rural do país, causando grave crise econômica e insatisfação da população. Jean-Claude Duvalier regressou, então, à repressão violenta, à censura e ao autoritarismo. No início da década de 1980, enquanto uma epidemia de AIDS assolava o país, Baby Doc gastou US$ 2 milhões com

a festa de seu casamento. A noiva, Michèle Bennet, vinha de uma família envolvida com tráfico de órgãos e drogas e venda de cadáveres a escolas de medicina estrangeiras. Em contexto de catástrofe humanitária, desnutrição endêmica, fome e pobreza extrema, a visita do papa João Paulo II ao Haiti, em 1983, reanimou o clero e mobilizou a oposição. Entre 1985 e 1986, várias sublevações eclodiram nas províncias do país. Baby Doc tentou apaziguar as pressões da população com uma nova Constituição, reformas políticas e redução dos preços dos alimentos, mas também pela repressão armada e fechamento dos meios de comunicação, porém as manifestações recrudesceram.

Em janeiro de 1986, o governo de Ronald Reagan começou a pressionar Jean-Claude Duvalier para que renunciasse ao poder e deixasse o Haiti; os EUA negaram-lhe asilo. Em fevereiro de 1986, Baby Doc entregou o poder aos militares, e, a bordo de um avião da Força Aérea dos EUA, a família Duvalier partiu para o exílio na França, levando também uma fortuna estimada em US$ 900 milhões, extraída dos cofres do Estado haitiano, valor então superior à dívida externa do país. Apesar de reiterados pedidos, Baby Doc jamais foi entregue à justiça haitiana, e o dinheiro jamais foi restituído aos cofres do Haiti.

iii. A retomada do poder pelos militares (1986-1990)

Após o colapso da ditadura de quase três décadas anos dos Duvalier (1957-1986), o Haiti entrou em longa crise política, chamada por vários analistas de “a interminável transição democrática”. O conceito de *déchoukaj* (“desenraizamento”, em *créole*) tornou-se muito popular em 1986 entre todas as camadas sociais, traduzindo a aspiração à erradicação da ditadura. De 1986 ao início de 1988, o Haiti foi governado por uma junta militar, a título provisório. Em 1987, a nova Constituição foi ratificada, prevendo um Parlamento bicameral eleito, um presidente eleito e um primeiro-ministro, gabinete, ministros e tribunal supremo nomeados pelo presidente com o consentimento do Parlamento. A Constituição também previa a descentralização política através da eleição de presidentes de câmara e de órgãos administrativos responsáveis pelo governo local e criava órgãos independentes, para garantir a separação de poderes, mas os militares logo recuperaram o controle do país. No dia das eleições de novembro de 1987, as tropas massacraram centenas de eleitores, e a junta militar cancelou a votação. Apenas 4% dos eleitores votaram nas eleições presidenciais de 1988; o presidente eleito, Leslie Manigat, foi deposto por golpe militar após três meses, levando ao poder o general Prosper Avril, homem de confiança de Papa Doc. A violência política continuou, perpetrada pelo Exército e pelo Serviço de Inteligência Nacional haitiano, notoriamente envolvido com o narcotráfico. Vários massacres ocorreram no período, inclusive um ataque à igreja do futuro presidente Jean-Bertrand Aristide, que foi queimada. Em março de 1990, começam intensas pressões dos EUA para a realização de eleições presidenciais sob observação e controle internacional, e Prosper Avril parte para o exílio em Miami.

iv. Eleição, deposição e reinstituição do presidente Jean-Bertrand Aristide

Em dezembro de 1990, o padre Jean-Bertrand Aristide, partidário da Teologia da Libertação, foi eleito com 67% dos votos em eleições consideradas livres e idôneas por observadores da OEA, contra Marc Bazin, ex-funcionário do Banco Mundial apoiado pelos EUA. Foi deposto em setembro de1991 por golpe militar e forçado ao exílio. O Exército usou esquadrões da morte para executar extrajudicialmente partidários de Aristide, perseguindo camponeses, sindicatos e organizações de base. O golpe, a violência política e a situação de catástrofe

humanitária levaram dezenas de milhares de haitianos a fugir para o exterior. A crise migratória dos *boat people* levou o Haiti às pautas de debates na Organização das Nações Unidas (ONU). Mais de 41 mil haitianos tiveram entrada negada nos EUA; o número de haitianos rechaçados e instalados na base americana de Guantánamo, em Cuba, chegou a 14 mil em 1994. De 1991 a 1994, segundo estimativa do *International Crisis Group*, entre três e cinco mil pessoas foram assassinadas pelo Exército e pelo Serviço de Inteligência Nacional.

Os EUA reagiram ao golpe de 1991 com sanções financeiras e comerciais contra o Haiti, exigindo o retorno da democracia, sendo seguidos em 1991 pela OEA e, em 1993, pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), que adota a S/RES/841, impondo sanções econômicas e um embargo de armas ao Haiti e exigindo o retorno de Aristide ao poder. Em julho de 1994, com o aumento da repressão no país e a expulsão de uma missão civil de monitoramento de direitos humanos, o CSNU adotou a S/RES/940, que autorizava os Estados-Membros a utilizarem todos os meios necessários para devolver ao poder o governo constitucionalmente eleito do Haiti. Em intervenção militar liderada pelos EUA (*Operation Uphold Democracy),* uma força multinacional, composta por tropas de vinte países, chegou ao Haiti em setembro de 1994 e reinstituiu o presidente Aristide no cargo.

v. O governo de René Préval (1996-2000)

Em 1996, René Préval, aliado de Aristide, foi eleito, na primeira transição de mandato no Haiti entre dois presidentes eleitos democraticamente. No ano seguinte, porém, a ruptura entre Aristide e Préval produziu um impasse político, e o governo recusou-se a organizar as eleições locais e parlamentares, previstas para 1998. Após a expiração dos mandatos da quase totalidade dos parlamentares em 1999, Préval governou por decreto até o fim de seu mandato. Em 2000, 60% dos votantes participaram das eleições para a Câmara e o Senado, que tiveram, contudo, sua idoneidade contestada por observadores da OEA e pela Convergência Democrática, coalizão de partidos de oposição a Aristide.

vi. O segundo mandato de Jean-Bertrand Aristide (2000-2004)

Aristide foi eleito para seu segundo mandato nas conturbadas eleições presidenciais de 2000, boicotadas pela oposição, que se recusou a reconhecê-lo como presidente. O governo de Aristide foi afetado por acusações de corrupção e tráfico de drogas e pela péssima situação econômica. Nos EUA, a partir de 2001, o governo de George Bush passou a oferecer apoio político e financeiro à oposição. Conflitos armados e ataques de grupos paramilitares afetaram as províncias, especialmente as áreas rurais onde Aristide era muito popular. Os governos dos EUA e do Canadá conclamaram o presidente a deixar o país antes do fim de seu mandato. Embora Aristide tenha feito várias tentativas de negociação para novas eleições, a fraca base eleitoral da oposição tornava as eleições pouco atraentes, e a Convergência Democrática rejeitou todos os acordos oferecidos, preferindo apelar a uma invasão dos EUA para derrubar Aristide.

Em fevereiro de 2004, em meio a violentos protestos e rebeliões em várias cidades, Aristide e sua esposa deixaram o Haiti em um avião da Força Aérea dos EUA, escoltados por diplomatas e militares estadunidenses, após o que o Departamento de Estado do EUA definiu como uma "decisão de Aristide de deixar o cargo". Por sua vez, o ex-presidente haitiano acusou o governo dos EUA de forçar sua deposição, em conluio com a oposição haitiana. A Comunidade do Caribe (CARICOM) declarou que os EUA, a França e a comunidade internacional falharam em

sua resposta à crise política no Haiti. O processo movido contra Aristide por lavagem de dinheiro, tráfico de drogas, desvio de fundos e corrupção foi arquivado por falta de provas e suspenso, em 2006, pelo governo haitiano.

Depois que Aristide deixou o país, o governo foi assumido pelo presidente do Supremo Tribunal, Boniface Alexandre, que, imediatamente, solicitou ao CSNU a intervenção de uma força internacional de manutenção da paz. No mesmo dia, foi autorizado o envio de uma missão interina multinacional para a estabilização do país, sucedida em junho de 2004 pela Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH, na sigla em inglês), estabelecida pela S/RES/1542, com sete mil soldados, liderada pelo Brasil e com integrantes de Argentina, Chile, Jordânia, Marrocos, Nepal, Peru, Filipinas, Espanha, Sri Lanka e Uruguai. A MINUSTAH permaneceria no país até 2017.

b) Contexto político atual

O contexto político do Haiti atualmente é de grande instabilidade. Protestos vinham tomando o país desde 2019, pedindo a saída do presidente e o atendimento de demandas sociais. Em 2021, o presidente Jovenel Moïse foi assassinado sem resistência aparente de sua guarda, em uma situação de crescente controle do território por grupos criminosos financiados por opositores ligados a elites, traficantes de drogas e de armas, que o presidente prometia denunciar[2510]. Semanas mais tarde, o Haiti foi atingido por outro terremoto, o que agravou as crises econômica, migratória, securitária e humanitária já em curso. O governo interino do primeiro-ministro Ariel Henry enfrenta dificuldades, com um legislativo esvaziado, problemas em investigar crimes graves, suspeitas de envolvimento na morte do presidente e serviços básicos dependendo de organizações não governamentais e outras instituições. O vácuo de poder após o assassinato do presidente do país suspendeu o funcionamento das instituições vitais para a condução de uma democracia. As eleições que deveriam ter renovado a Câmara e o Senado não foram organizadas em tempo hábil, de modo que não existe nenhuma autoridade legal para convocar novas eleições, muito menos para assegurar a transparência do processo. Não se encontram em funcionamento nem mesmo as assembleias de representação local das localidades rurais, unidades mais elementares do sistema político haitiano. Essa situação ameaça a própria condição de Estado soberano do Haiti.

A falta de apoio internacional e a crise deixam a população jovem do país sem oportunidade e aumentam as tensões políticas, enquanto o Haiti mantém uma economia rentista e dependente de importações. O referendo constitucional para reformar a Constituição de 1987 e as eleições foram adiadas, para evitar ainda mais embates, em um contexto em que a segurança do processo não pode ser garantida. Um acordo entre os cerca de vinte partidos haitianos foi firmado por um período interino de calma e governança, com o fim de estabelecer um governo de consenso de Ariel Henry, indicado a primeiro-ministro por Moïse, mas o lançamento do acordo foi cancelado no fim de setembro de 2021.

[2510] O presidente haitiano foi assassinado por um comando de 22 ex-militares colombianos e dois estadunidenses de origem haitiana. Sabe-se que os militares foram recrutados por uma empresa de segurança privada. Algumas prisões foram feitas, até mesmo do chefe da segurança presidencial, mas não se sabe o mandante. Acusa-se o atual primeiro-ministro de ter relações pessoais com um dos suspeitos-chave, e Ariel Henry depôs pela primeira vez sobre a morte de Moïse em dezembro de 2023. Há uma investigação nacional e uma internacional em curso. No início de fevereiro de 2023, quatro dos principais suspeitos presos no Haiti foram transferidos para julgamento nos EUA, depois que o processo no país caribenho deixou de avançar em meio a ameaças aos juízes do caso. Dias depois, outros quatro suspeitos de envolvimento na preparação do assassinato de Moïse foram presos pelo FBI na Flórida.

No entanto, em agosto de 2021 surgiu o Acordo de Montana, outra plataforma para o consenso nacional, criado pela *Commission for a Haitian Solution to the Crisis*, da parte do Fórum de Organizações da Sociedade Civil, com o intuito de normalizar a situação social e política. Este acordo prevê o estabelecimento de um período de dois anos para um conselho de transição inclusivo antes das eleições nacionais, em 2023. Em 2022, a Comissão escolheu seu presidente interino, Fritz Jean, mas Henry segue no poder, em campanha pelo seu modelo de transição, que propõe um referendo constitucional e eleições já em 2022[2511]. Potências estrangeiras pressionam por um consenso nacional entre os partidos e as organizações em disputa.

O Haiti tem um histórico autoritário marcado por crises políticas e humanitárias que impeliram a comunidade internacional a agir diversas vezes para evitar o completo desmantelamento do Estado, que enfrenta desafios para superar o legado após o fim da ditadura de Duvalier, em 1986. No entanto, esse apoio não garantiu a criação e a manutenção de uma estrutura de governança ao país, que depende em grande medida de auxílio internacional para a manutenção de serviços básicos para a população, especialmente desde o terremoto de 2010.

Dentro deste contexto de instabilidade política e social, foi estabelecida a MINUSTAH. A MINUSTAH foi criada por resolução do CSNU, em fevereiro 2004, para restabelecer a segurança e normalidade institucional do país após sucessivos episódios de turbulência política e violência, que culminaram com a partida do então presidente, Jean Bertrand Aristide, para o exílio. O Brasil comandou as forças de paz no Haiti, que teve a participação de tropas de outros quinze países. A presença da MINUSTAH assegurou a realização de eleições presidenciais em 2006 e 2010, com a passagem pacífica do poder.

Em 2017, o CSNU decidiu pela desativação completa da MINUSTAH, após avaliar terem sido cumpridos os propósitos iniciais de criação da missão. Foi sucedida pela Missão das Nações Unidas para o Apoio à Justiça no Haiti (MINUJUSTH, na sigla em inglês), sem componente militar. A transição para um novo modelo de atuação no Haiti gerou críticas, devido à percepção de que a saída da MINUSTAH em sua configuração como uma operação de paz das Nações Unidas de pleno direito seria um desengajamento da comunidade internacional e da ONU no país.

Originalmente prevista para encerrar em 2018, a MINUJUSTH tinha como mandato auxiliar o governo do Haiti a desenvolver ainda mais a Polícia Nacional Haitiana (PNH); fortalecer as instituições do Estado de Direito do Haiti, incluindo a justiça e as prisões; e promover e proteger os direitos humanos. Foi sucedida pelo estabelecimento do Escritório Integrado das Nações Unidas no Haiti (BINUH, na sigla em inglês), uma missão política especial criada ao abrigo do Capítulo VI da Carta da ONU, em 15 de outubro de 2019, momento que marcou o fim de quinze anos de manutenção da paz no Haiti. Seu mandato inclui assessorar o governo do Haiti em questões como a promoção e o fortalecimento da estabilidade política e boa governança, do Estado de Direito, de um diálogo inter-haitiano inclusivo e da proteção e promoção dos direitos humanos.

Em relação ao mandato do BINUH, a sociedade civil reclama da falta de engajamento da missão com setores locais. Além disso, o país é extremamente vulnerável a eventos climáticos extremos, e sua população enfrenta insegurança alimentar, falta de acesso à água potável, à educação e ao saneamento.

Sob a presidência brasileira, o CSNU votou, no dia 15 de julho de 2022, pela prorrogação do mandato do BINUH por mais um ano. A Resolução 2645 (2022) foi adotada unanimemente pelos membros do CSNU. Nela, o conselho reiterou a necessidade de todas as partes interessadas

---

[2511] Desde julho de 2022, os representantes do Acordo de Montana e os apoiadores da transição pelo modelo do primeiro-ministro estão em negociações para tirar o país da crise institucional. Até o momento, há um acordo para discussões diárias com a presença de observadores.

haitianas chegarem a um acordo urgente sobre uma estrutura sustentável, com prazo e comumente aceita, para um processo político liderado pelo Haiti, permitindo a realização de eleições legislativas e presidenciais inclusivas, pacíficas, livres, justas e transparentes. Os membros do conselho também exigiram a cessação imediata da violência das gangues e das atividades criminosas. Eles expressaram sua disposição de tomar as medidas apropriadas, conforme necessário, que podem incluir o congelamento de bens ou medidas de proibição de viagem contra aqueles que praticam ou apoiam a violência de gangues, atividades criminosas ou abusos dos direitos humanos – ou que de outra forma minam a segurança do Haiti e da região – dentro de 90 dias a partir da aprovação da Resolução 2645.

Em 19 de setembro, o Itamaraty emitiu nota de apoio brasileiro ao Haiti, corroborando os termos da "Declaração Especial sobre a necessidade de prestar apoio à República do Haiti", emitida pela Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), no mesmo dia. O Brasil expressa preocupação com a acelerada deterioração do quadro de segurança e da situação humanitária no Haiti, sublinhando a relação entre segurança, desenvolvimento, reforço de instituições e reconciliação política. Também defende que os próprios haitianos, por meio de negociação e construção de consenso entre as forças políticas locais, liderem o processo de resolução da crise em seu país. Reconhece o importante papel que pode desempenhar a comunidade internacional no enfrentamento desse grande desafio e reitera o compromisso de continuar a prestar cooperação técnica e humanitária ao país e a participar de esforços em diferentes mecanismos de concertação regionais e internacionais em favor do Haiti. No mesmo mês, vários países, como República Dominicana, Canadá, México e Espanha, anunciaram o fechamento temporário de suas embaixadas em Porto Príncipe por razões de segurança, em meio a protestos em várias cidades haitianas pela decisão do governo de suspender os subsídios aos combustíveis.

Em 7 de outubro, o primeiro-ministro Henry e o Conselho de Transição requisitaram assistência internacional para enfrentar a violência das gangues e a situação de crise humanitária. A população, com destaque para lideranças da sociedade civil, reagiu com protestos em todo o país contra a perspectiva de alegada ocupação militar, vista como ingerência nos assuntos internos do país, e reivindicou a renúncia de Henry, considerado desprovido de legitimidade para fazer esse apelo em nome do povo haitiano.

Em 21 de outubro, o CSNU adotou, por unanimidade e sob o Capítulo VII da Carta da ONU, a Resolução 2653 (2022), um regime de sanções contra os líderes das gangues e seus financiadores; o principal alvo é Jimmy Cherizier, o "Barbecue", chefe da coalizão criminosa *G9 en famille et alliés*[2512]. O representante haitiano afirmou que a medida contribuiria para diminuir a violência no país. As sanções têm por objetivo exigir o fim imediato da violência das gangues e atividades criminosas e promover um acordo que torne possível um processo político liderado por haitianos para permitir a organização de eleições legislativas e presidenciais inclusivas, livres e justas, realizadas de forma transparente. O CSNU expressou grave preocupação com os níveis extremamente altos de violência de gangues e outras atividades criminosas, incluindo sequestros, tráfico de pessoas e tráfico de migrantes, homicídios e violência sexual e de gênero incluindo estupro e escravidão sexual, bem como impunidade contínua para os perpetradores, corrupção e recrutamento de crianças por gangues, além de tráfico ilícito e desvio de armamentos, veículos blindados e munições por atores não estatais, salientando as graves consequências dessa situação para a segurança regional. As sanções abrangem proibição de viagem, congelamento de bens e

[2512] A G9 é aliada de outra importante gangue haitiana, a Chen Mechan. Seus principais rivais são a coalizão G-Pèp e a gangue 400 Mawozo.

embargo de vendas de armas aos indivíduos e entidades designados pelo Comitê de Sanções criado pela resolução.

No mesmo mês, em parceria, as Forças Armadas dos EUA e o Canadá enviaram veículos blindados ao Haiti por via aérea. Os EUA e o México cogitam a proposta de uma missão por tempo limitado, fora do escopo da ONU, ao encargo de um "país parceiro". Os EUA estariam pressionando o Canadá a ampliar seu envolvimento na questão haitiana, com o objetivo de contribuir para estabilizar o país caribenho. Em novembro, Celso Amorim, na qualidade de membro da equipe de transição para o governo Lula, declarou à imprensa que a participação do Brasil em eventual missão militar ao Haiti é "improvável". Em junho de 2023, Amorim descartou papel de protagonista em planos contra crises no Haiti e disse que o Brasil "ficou escaldado em função da falta do empenho da comunidade internacional" e que, no contexto da MINUSTAH, "o Brasil se empenhou muito, inclusive com desgastes internos, e o saldo geral foi positivo. Mas, na hora em que a ajuda da comunidade internacional era necessária, não houve, e isso gerou grande decepção. Não há nenhuma razão para o Brasil ser protagonista".

A situação de crise humanitária agravou-se nos últimos meses de 2022, pelo bloqueio de portos, inclusive o principal terminal de combustível do país, por gangues fortemente armadas, dificultando severamente o acesso a água potável, alimentos e remédios. A insegurança alimentar está aumentando, com um recorde de 4,7 milhões, ou quase metade da população, enfrentando fome aguda. O saneamento precário e a falta de abastecimento de água potável levaram a um surto de cólera. Em junho de 2023, foram registradas dezenas de mortes em razão de um terremoto de 4,9 graus na escala Richter e de inundações provocadas por fortes chuvas.

A violência das gangues continua a se expandir pela capital e em outras regiões do país. Cerca de 90% da região metropolitana de Porto Príncipe estão sob controle de facções criminosas, que perpetram sequestros, assassinatos e estupros diariamente. A violência política também foi documentada, com o assassinato de líderes políticos e jornalistas proeminentes. Entre janeiro e outubro de 2023, mais de três mil pessoas foram mortas, mais de 1,5 foram sequestradas e cerca de 200 mil deixaram suas casas no país.

Em 2022 e em 2023, as atividades do legislativo continuaram suspensas, agravando a situação de vazio político que remonta ao contexto do assassinato do presidente Moïse. Com a expiração do mandato de senadores em 2023, já não há mais políticos eleitos com mandato vigente no país.

O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) fez um apelo aos Estados da região e de fora da região para que suspendam o retorno forçado de haitianos ao seu território. O Comitê dos Direitos da Criança também expressou sua preocupação com graves violações dos direitos da criança no Haiti. Segundo os dados, a crescente insegurança tirou as crianças da escola desde 3 de outubro. Mais recentemente, e após três anos sem nenhum caso relatado, a cólera está de volta, ameaçando 1,2 milhão de crianças. De acordo com projeções do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF, na sigla em inglês), cerca de cem mil crianças menores de cinco anos enfrentam desnutrição aguda grave. A situação é alarmante, pois as crianças desnutridas correm ainda mais riscos com o desdobramento do surto de cólera. O comitê pede o Haiti que cumpra suas obrigações internacionais de direitos humanos sob a Convenção sobre os Direitos da Criança e seus Protocolos Facultativos sobre o envolvimento de crianças em conflitos armados e sobre a venda de crianças, prostituição infantil e pornografia infantil.

Em janeiro de 2023, houve um levante de policiais, que invadiram a residência do primeiro-ministro e o principal aeroporto do país para protestar contra o assassinato de mais de uma dúzia

de seus camaradas nas semanas anteriores. O levante ocorreu em paralelo ao confronto das forças policiais com as gangues.

Em fevereiro de 2023, a Jamaica expressou sua disposição de participar, inclusive com contingente militar, em uma missão de estabilização do Haiti. No final do mês, uma missão da CARICOM, acordada durante a 44ª Cúpula do grupo e liderada pelo primeiro-ministro jamaicano, Andrew Holmes, fez uma visita de trabalho ao Haiti. Na mesma cúpula, o convidado especial e premiê canadense, Justin Trudeau, anunciou que enviaria navio militar ao Haiti, para ajudar a combater a crescente violência das gangues que atuam no país caribenho. Em maio, o SGNU criticou a relutância dos países ocidentais em enviar uma força internacional para tentar pôr fim à crise política, social e económica no Haiti. Em julho, o Quênia anunciou a disposição de liderar força multinacional e enviar mil policiais ao país, para treinar as forças locais e proteger instalações estratégicas, o que foi apoiado pelos EUA, quem, no mesmo mês, recomendou que seus nacionais deixassem o Haiti. Bahamas indicou interesse em participar da iniciativa queniana.

Também em 2023, o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC, na sigla em inglês) publicou o relatório "Mercados criminosos do Haiti: mapeando tendências em armas de fogo e tráfico de drogas", onde demonstra a relação entre o aumento do fluxo de armas e de drogas para o Haiti e o agravamento da violência e das múltiplas crises alimentar, sanitária e de criminalidade, especialmente em um país com fronteiras porosas e com poucos recursos para controlá-las. O relatório identificou aumento de todos os indicadores de criminalidade e a crescente presença de armamentos sofisticados e de grosso calibre no país.

Em junho de 2023, enviados da CARICOM e três ex-primeiros-ministros de países caribenhos facilitaram conversas entre representantes do governo e da sociedade civil haitianos na Jamaica. Os EUA e o Canadá deram apoio financeiro para a realização das conversas. Não houve nenhum grande anúncio, mas os ex-primeiros-ministros anunciaram planos de visitar o Haiti, para realizar consultas *in loco* sobre a realização de novas eleições. No mesmo mês, a República Dominicana negou a notícia de que teria autorizado o Canadá a abrir um escritório no país para dali coordenar assistência ao Haiti, inclusive em termos de cooperação policial. Mais de treze mil haitianos foram repatriados, expulsos ou retornaram voluntariamente da República Dominicana em maio. Em setembro, o governo dominicano suspendeu a emissão de novos vistos para haitianos e fechou a fronteira, em razão da alegada violação de acordo internacional decorrente do início da construção, por milícias haitianas, de um desvio no rio Dajabon, que abastece os dois países. A G9, a gangue mais poderosa do país, anunciou que apoia a construção do canal e declarou guerra contra Ariel Henry, ameaçando derrubá-lo do cargo.

Também em setembro, a secretaria de América Latina e Caribe do Ministério das Relações Exteriores, embaixadora Gisela Padovan, participou, em Nova York, de Reunião de Alto Nível do Grupo Consultivo *Ad Hoc* do ECOSOC sobre o Haiti. Criado em 1999, o grupo apoia a recuperação socioeconômica, a reconstrução e a estabilidade do país caribenho.

O CSNU adotou, em 2 de outubro, no primeiro dia de reuniões sob a presidência brasileira do órgão, uma resolução autorizada ao amparo do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, para envio ao Haiti de missão, que dará apoio à Polícia Nacional Haitiana no combate às ameaças à paz, à estabilidade e à segurança daquele país. Criada em resposta a solicitação do governo haitiano, a chamada Missão Multinacional de Apoio à Segurança (MSS, na sigla em inglês) terá vigência inicial de doze meses e será integrada por países que estabeleçam acordos com o Haiti para contribuir com policiais e pessoal especializado. Suas funções incluem capacitação, planejamento e condução de operações conjuntas, além da proteção de infraestruturas críticas. A Missão será custeada por meio de contribuições voluntárias e deverá ser liderada pelo Quênia.

Antígua e Barbuda, Bahamas e Jamaica indicaram disposição de integrá-la. Os EUA haviam prometido, em setembro, ajuda logística e US$ 100 milhões para viabilizar a atuação da Quênia, mas indicaram, em outubro, que o valor chegará a US$ 200 milhões. O governo queniano, entretanto, tem encontrado resistência doméstica para assumir a liderança da missão. Em meados de novembro, o parlamento queniano aprovou o envio de mil policiais ao Haiti, mas a suprema corte do país estendeu, horas depois, decisão contrária à saída de tropas do país, com base na alegação de inconstitucionalidade. Decisão judicial definitiva é esperada para janeiro de 2024.

Além de autorizar a criação da MSS, o CSNU ampliou o embargo vigente à transferência de armas e munições ao Haiti, exceto quando adquiridas pelo governo haitiano ou autorizadas pela ONU. A resolução sublinhou a importância de soluções políticas para as causas profundas da instabilidade no Haiti e enfatizou a necessidade urgente de alcançar amplo consenso político para realização de eleições gerais, assim que possível. Por iniciativa do Brasil, foi dada ênfase também à necessidade de redobrar esforços internacionais para promover o desenvolvimento social e econômico do Haiti, como forma de combater a pobreza e com vistas a manter a estabilidade no longo prazo.

Em 19 de outubro, o Brasil presidiu reunião do CSNU que aprovou a renovação do regime de sanções aplicado a indivíduos designados pelo Comitê de Sanções sobre o Haiti, adotado originalmente pela Resolução 2653 (2022) e já expandido no início daquele mês. As sanções multilaterais referentes ao Haiti têm o objetivo de impedir o acesso do crime organizado a armas e recursos, auxiliando o governo haitiano em sua política de segurança, sem impor dificuldades econômicas e humanitárias à população do país.

XIII. Canadá

a) Características gerais

O Canadá é o segundo maior país do mundo em termos territoriais (9,98 milhões de km²), atrás apenas da Rússia. Apesar da grande extensão, o país é esparsamente povoado. Cerca de 90% de seus 37,8 milhões de habitantes concentram-se em apenas 10% da área total do país, sobretudo, em uma faixa próxima à fronteira com os Estados Unidos (EUA). O Canadá tornou-se independente do Reino Unido em 1867 e organiza-se formalmente como uma monarquia constitucional, cujo chefe de Estado é o rei Charles III, representado no país, desde 2021, pela governadora-geral Mary May Simon. Os governadores-gerais, que são indicados pelo governo canadense, têm papel essencialmente cerimonial, de forma que o governo funciona, na prática, como um regime parlamentarista republicano. O *Canada Act* de 1982, aprovado pelo Parlamento Britânico, eliminou os últimos vínculos políticos com o Reino Unido, transferindo ao Canadá toda a competência para reformar sua própria constituição. O país, entretanto, continua membro da *Commonwealth*.

O território canadense é dividido em dez províncias e três territórios. As províncias contam com governo parlamentarista unicameral próprio, liderado por um premiê que representa o partido ou a coalizão vencedora das eleições para a assembleia provincial. Os territórios, que são esparsamente povoados, são administrados diretamente pelo governo federal. O Canadá adota o inglês e o francês como línguas oficiais, idiomas maternos, respectivamente, de 55% e 20% da população, sendo que a população francófona se concentra na província do Quebec.

b) Política interna

Desde 2015, o Canadá é governado pelo Partido Liberal, liderado pelo primeiro-ministro Justin Trudeau, que foi reeleito em 2019 e em 2021. Em 2015, Justin Trudeau foi eleito com larga maioria e desfrutava de grande popularidade, o que lhe permitiu avançar em pautas progressistas, como a legalização da maconha e do suicídio assistido. Em seu primeiro mandato, Trudeau priorizou as políticas para a classe média, a reconciliação com os povos originários (*first nations*), a diversidade, a proteção ambiental e o reengajamento multilateral. Afirmando o compromisso com a diversidade, ao assumir o governo, Trudeau montou um gabinete igualitário em termos de gênero, com quinze homens e quinze mulheres, a maioria com menos de 50 anos. Entre os ministros, dois tinham origem indígena e três de origem *sikh*. O governo adotou políticas feministas, como igualdade salarial, orçamento feminista e política externa feminista (PEF). Ao longo desse período, a economia canadense manteve-se saudável, crescendo 8% entre 2015 e 2019, e com a menor proporção da dívida em relação ao produto interno bruto (PIB) do G7 (47%). Algumas questões, contudo, abalaram a popularidade do governo Trudeau. Além do desgaste natural dos governos, a revelação de episódios de *blackface* do passado de premiê e um escândalo de corrupção, envolvendo o favorecimento a empresa de engenharia SNC-Lavalin, afetaram a popularidade do Partido Liberal.

Nas eleições de 2019, o partido obteve a maior bancada (157 assentos), mas não conseguiu maioria, sendo obrigado a formar um governo de minoria. O Partido Conservador, apesar de ter obtido o maior número de votos, obteve uma bancada de 121 assentos e manteve-se na oposição. Em meio à onda de variante delta de COVID-19, sob críticas, Trudeau decidiu antecipar as eleições para 2021, porém a correlação de forças de 2019 manteve-se praticamente inalterada. Em 2022,

um acordo não vinculante entre os Liberais e o *New Democracy Party* assegurou a Trudeau uma maioria frágil no Parlamento.

Os principais partidos canadenses são o Partido Liberal, de centro-esquerda, e o Partido Conservador, de direita, que é o principal partido de oposição. Há ainda o *New Democratic Party*, de centro-esquerda e viés socialista; o *Bloc Québécois*, de centro-esquerda e viés social-democrata, ligados aos interesses quebequenses; o Partido Verde do Canadá, de caráter centro-esquerdista e ambientalista; e o *People's Party*, de extrema direita.

Manter a unidade nacional em um país extenso, com duas línguas oficiais e mais de 600 povos originários é um desafio comum a todos os governos canadenses, e a estratégia da administração Trudeau é a valorização da diversidade como ponto forte do Canadá. O separatismo quebequense refluiu desde 1995, quando um referendo no Quebec decidiu, com uma estreita margem (50,58%), pela manutenção da união com o restante do país; contudo tem sido suplantado por um crescente nacionalismo conservador. O premiê do Quebec, François Légault, fundou um novo partido, o *Coalition Avenir Québéc*, que rejeita a secessão e associa uma abordagem econômica favorável ao empresariado a uma visão nacionalista. Légault baniu o uso de símbolos religiosos, inclusive o véu muçulmano, em locais públicos e implementou restrições ao uso do inglês, privilegiando o francês. Apesar de ter-se retratado, o premiê quebequense chegou a associar os imigrantes à violência e ao extremismo. A rejeição ao multiculturalismo é mais forte nas pequenas cidades do Quebec, enquanto grandes cidades, como Montreal são mais tolerantes.

A imigração não é, de maneira geral, um tema que gera grandes tensões na população canadense. Isso porque boa parte dela, pouco mais de 20%, é imigrante, sendo que essa proporção se aproxima de 50% em Toronto, a maior cidade do país. Além disso, há relativamente poucos imigrantes em situação irregular, e o governo promove pesadamente o multiculturalismo como uma marca identitária canadense, o que tende a limitar sentimentos xenófobos. A mão de obra imigrante é parte essencial da economia do país, cuja população está em processo de envelhecimento. O governo Trudeau emitiu 645 mil permissões temporárias de trabalho nos primeiros dez meses de 2022, número quatro vezes maior do que todo o ano de 2021, e busca atrair 500 mil imigrantes por ano até 2025. O maior grupo de imigrantes são os indianos, seguidos de longe por chineses, filipinos, nigerianos, franceses e estadunidenses.

A maior parte dos imigrantes busca o Canadá por razões econômicas, porém há expressivo número de refugiados, que podem receber ajuda oficial do governo canadense ou serem patrocinados por entes privados. Os requerentes de refúgio (*asylum seekers*) podem entrar no país sem autorização e solicitar refúgio junto às autoridades fronteiriças. As autoridades são, em geral, lenientes com imigrantes não documentados, e pessoas nessa situação conseguem acessar a maior parte dos serviços públicos. Apesar do tratamento relativamente generoso, a questão migratória não é isenta de tensões. O Canadá, por meio de um sistema de pontos, estabelecido em 1967, privilegia a entrada de trabalhadores jovens e qualificados, e quando, em 2017, o presidente Donald Trump implementou política migratória mais dura, fazendo dobrar os pedidos de refúgio no Canadá, as autoridades canadenses também tornaram-se mais rígidas e alguns setores da opinião pública chegaram a criticar a entrada massiva de imigrantes. Durante a pandemia, a entrada de imigrantes ficou restrita e, agora, o governo busca facilitar o ingresso de trabalhadores.

O Canadá teve um desempenho relativamente bom na condução da pandemia de COVID-19. O governo Trudeau implementou uma quarentena rígida, ofereceu ajuda financeira de até US$ 2 mil a quem perdesse o emprego, e implementou uma eficiente campanha de vacinação, que chegou a 90% de cobertura. A adesão popular às medidas sanitárias foi maciça, e, conforme a pandemia recuava, essas medidas foram flexibilizadas. Mesmo assim, no início de 2022, um

grande protesto de caminhoneiros bloqueou cidades e estradas, pedindo que todas as restrições relativas à pandemia fossem retiradas e que Trudeau fosse retirado do poder. O bloqueio da ponte Ambassador, entre Michigan e Ontario, por onde passa quase um quarto do comércio entre EUA e Canadá, chegou a ser tratado em ligação entre Biden e Trudeau. Após semanas, o governo invocou a lei de Emergência Nacional (Artigo 33 da Carta de Direitos e Liberdades) e reprimiu os protestos, que terminaram com 200 manifestantes presos e 115 caminhões guinchados. Essas manifestações, que ficaram conhecidos como *Freedom Convoys* e não contavam com apoio popular, ocorreram em diversas cidades canadenses e tiveram apoio em outros países. Protestos similares ocorreram na Austrália e na Nova Zelândia.

Em junho de 2023, o Canadá foi atingido por centenas de incêndios florestais que já consumiram 3,3 milhões de hectares, espalhados em todos o país. O Quebec é a província mais afetada, com cerca de 160 focos e mais de dez mil pessoas deslocadas. No início de junho havia mais 200 focos de incêndio não controlados, da Columbia Britânica à Nova Escócia. Apesar de ser um fenômeno natural e que ocorre anualmente, os incêndios estão mais intensos e a fumaça já chegou a Nova York, afetando a qualidade do ar nessas regiões, e também foi detectada na Noruega. Além de ameaçarem áreas residenciais e piorarem a qualidade do ar, os incêndios podem atingir áreas de produção de petróleo e gás de Alberta e New Brunswick, o que geraria uma catástrofe ambiental ainda maior.

c) Questões socioeconômicas

O Canadá possui uma economia forte e diversificada, sendo uma potência agrícola, energética e tecnológica. Segundo o Fundo Monetário Internacional (FMI), o PIB canadense atingiu US$ 2,221 trilhões, fazendo do país a 8ª maior economia do mundo em 2022. O setor de serviços é o principal empregador no país, e o setor primário, importante fonte de riqueza (setores de energia, mineração e florestas correspondem a 20% do PIB). O PIB *per capita* supera os US$ 57 mil, colocando o Canadá entre os vinte países de maior renda *per capita*. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é de 0,936 (2021), posicionando o país entre as quinze nações de maior desenvolvimento social, e o Índice de Gini é 33,3 (2017), indicando que a distribuição de renda é relativamente igualitária. A taxa de desemprego estimada para 2022 ficou em 5,3%, o que justifica a busca do país por mão de obra imigrante.

A dimensão territorial do Canadá indica grande potencial econômico, mas 40% do território encontra-se em zona ártica, o que dificulta seu pleno aproveitamento. Ainda assim, o extenso território do país oferece importantes recursos naturais. Quase metade do território é coberto por florestas boreais, que permitiram o desenvolvimento de importantes indústrias madeireira e de celulose. Apesar de menos de 10% das terras serem próprias para a agricultura, o país é um dos maiores exportadores de alimentos, sendo grande exportador de trigo, oscilando entre a 2ª e a 5ª posição dependendo do ano. O Canadá conta com grandes recursos hídricos, possuindo quase 15% das reservas de água doce para menos de 0,5% da população mundial.

O Canadá é rico em recursos energéticos, possuindo a terceira maior reserva de petróleo do mundo, atrás apenas de Venezuela e Arábia Saudita; a segunda maior reserva de urânio; um dos maiores potenciais hidroelétricos e grande potencial eólico. É o 6º maior produtor de energia do mundo. O país só não pode rivalizar com a Rússia a posição de megapotência energética, porque sua geografia limita as possibilidades de exportação desses recursos, que acabam sendo destinados quase totalmente aos EUA. Diferentemente, a Rússia tem acesso direto aos mercados da Europa e

da Ásia. O Canadá tem, ainda, dinâmicos setores de telecomunicações, mineração, construção, turismo, aeroespacial, entre outros.

A exploração dos recursos energéticos canadenses enseja diversas consequências socioambientais. Desde as crises do petróleo da década de 1970, o Canadá tem-se dedicado a assegurar sua autossuficiência energética, por meio do desenvolvimento de sua indústria de petróleo e gás. Naquele momento, o país era liderado por Pierre Trudeau, pai do atual primeiro-ministro, e as principais preocupações eram a criação de emprego, a repartição das riquezas oriundas da exploração desses recursos e a autossuficiência. Atualmente, os impactos ambientais e sociais são condicionantes para esses projetos energéticos.

A proteção ambiental é uma bandeira central na gestão de Justin Trudeau, assim como a reconciliação com as *first nations*. Em dezembro de 2020, o governo canadense apresentou plano sobre mudança do clima, com objetivo de cumprir a meta definida no Acordo de Paris, que prevê redução das emissões dos gases de efeito estufa em pelo menos 30% até 2030, tendo como base as emissões de 2005. Intitulado *A Healthy Environment and a Healthy Economy*, o plano foi considerado ambicioso por analistas e prevê gastos de USD 11,77 bilhões pelo governo, bem como aumento da taxa sobre as emissões de carbono e novas regulamentações.

A exploração de óleo e gás são responsáveis por mais de 25% das emissões de CO_2 canadenses, e a abertura de minas a céu aberto para exploração de areias betuminosas ou o uso de *fracking* para extração de gás de xisto causam grandes riscos ambientais. O uso de água sob altas pressões para extração do gás de xisto gera riscos severos de contaminação do lençol freático. As principais reservas de óleo e gás encontram-se na província mediterrânea de Alberta, o que gera a necessidade de instalação de dutos para transporte do óleo e do gás extraídos. A instalação dessa infraestrutura também gera impactos socioambientais, pois frequentemente atravessam territórios indígenas.

Em 1997, a Suprema Corte reconheceu a autoridade dos indígenas sobre seus territórios ancestrais, de forma que eles devem ser ouvidos antes da instalação de oleodutos ou gasodutos em suas terras. A construção do gasoduto Coastal GasLink, que atravessa território indígena, tem sofrido forte resistência. A oposição do tipo "*Not in my backyard*" (NIMBY) tem sido a causa do cancelamento de projetos desse tipo, como Northern Gateway Pipeline, em Alberta, e o East Energy Pipeline, em Ontário e no Quebec. Por outro lado, a aprovação do Trans Mountain Pipeline tem enfraquecido a imagem ambientalista que Trudeau deseja imprimir ao seu governo, que, por exemplo, anunciou, em 2016, uma moratória sobre a exploração de petróleo em águas árticas. O governo federal tem de mediar os interesses de províncias e das *first nations*, ao mesmo tempo que precisa cumprir os compromissos ambientais externos. Em New Brunswick, na costa leste do país, o premiê da província tenta convencer os representantes indígenas a permitirem a retomada do *fracking*, que havia sido objeto de uma moratória em 2014.

As questões indígenas não se limitam à exploração dos recursos em seus territórios. As *first nations* compõem cerca de 5% da população do Canadá e são historicamente marginalizadas, o que se reflete em uma epidemia de suicídios nessas comunidades, sendo essa a principal causa de mortes de indígenas menores de 45 anos. Trudeau anunciou US$ 69 milhões para programas de saúde mental para esse grupo populacional. A descoberta, nos anos 2000, de centenas de túmulos clandestinos em antigos internatos renovou a iniciativa para reconciliação com a população indígena no Canadá. Durante mais de um século, o governo canadense implementou uma abordagem assimilacionista em relação aos indígenas, de maneira que crianças indígenas eram levadas a internato, onde eram proibidas de falar as línguas nativas e ficavam sujeitas a todo tipo

de abusos. Estima-se que 150 mil crianças passaram por esses internatos, que foram extintos em 1996 e eram geridos por igrejas, principalmente pela Igreja Católica.

Em 2015, a Comissão Nacional para Verdade e Reconciliação, estabelecida pelo governo canadense, concluiu que esse sistema era uma forma de genocídio cultural. O relatório da Comissão estima que pelo menos quatro mil crianças morreram ou foram consideradas desaparecidas enquanto estavam nos internatos, mas o senador e ex-juiz Murray Sinclair, que presidiu a comissão, estima que esse número pode ultrapassar dez mil. O papa Francisco concordou em encontrar-se com líderes indígenas e apresentou desculpas formais pela participação da Igreja Católica. Durante o governo Harper, o Canadá já havia pedido desculpas formais pelos abusos cometidos nesses internatos. Trudeau criou uma lista de 94 ações para recordar desses estudantes e para melhor as condições de vidas dos indígenas.

Ainda sobre a situação das *first nations*, o Comitê de Direitos Humanos (que supervisiona a aplicação do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos – PIDCP), o Comitê da Convenção das Nações Unidas para a Eliminação da Discriminação contra Mulheres (CEDAW, na sigla em inglês), a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e Anistia Internacional recomendaram ao governo canadense que investigue as causas do nível desproporcional de violência contra indígenas, em especial contra meninas e mulheres. Um relatório do Comitê de Direitos Humanos recomendou ao governo que revise a legislação discriminatória contra os indígenas e que adote políticas de preservação de suas línguas e de oferta adequada de serviços básicos a famílias indígenas em reservas.

d) Política externa

O Canadá é um importante ator internacional, engajando-se amplamente na arena multilateral e regional, reconhecendo-se como uma potência média. O Canadá é membro fundador da Organização das Nações Unidas (ONU), da Organização Mundial do Comércio (OMC), do G20 e da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), além de participar de diversas organizações e arranjos internacionais, como a *Commonwealth of Nations*, o Conselho do Ártico, a Organização Mundial da Saúde (OMS), o G7, o Grupo de Cairns, o Grupo de Ottawa (que fundou, para impulsionar a reforma da OMC), e o *Five Eyes*. O país teve papel importante na formulação do conceito de "Responsabilidade de Proteger" (R2P). No âmbito hemisférico, o país acedeu à Organização dos Estados Americanos (OEA) em 1990, recebeu a 3ª Cúpula da Américas em 2001 e participa do *United States Mexico Canada Agreement* (USMCA), que sucedeu o Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA, na sigla em inglês), em 2018. Nas relações atlânticas, destacam-se sua participação na Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e na Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE). Na frente da Ásia-Pacífico, o Canadá é membro do Fórum de Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC, na sigla em inglês) e do Acordo Abrangente e Progressivo para uma Parceria Transpacífica (CPTPP, na sigla em inglês).

Em 2015, ao ser eleito, Justin Trudeau afirmou que o Canadá estava de volta ao cenário internacional, fazendo um contraponto à postura de seu antecessor, o conservador Stephen Harper. Entre 2006 e 2015, o primeiro-ministro Harper orientou a política externa canadense para aquilo que julgava serem os interesses estritamente nacionais. Harper desengajou o país de iniciativas da ONU e do multilateralismo em geral e privilegiou a aliança com os EUA, tendo participado das guerras no Iraque e no Afeganistão. O desengajamento canadense da arena multilateral fez com que o país perdesse a eleição para o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) para

Portugal em 2010. Em 2011, foi o primeiro país a retirar-se do Protocolo de Quioto, apesar de ter-se engajado intensamente nas negociações do documento em 1997. Harper era especialmente contra a imposição de metas de redução vinculantes apenas aos países desenvolvidos e privilegiava um plano de redução de emissões desenhado domesticamente, já que em 2007, seu governo havia introduzido o *Clean Act Air*. Além disso, a administração Harper tinha interesse em fazer do Canadá uma grande potência energética por meio da exploração de hidrocarbonetos. Desse modo, o Canadá não participou do segundo período de compromissos entre 2013 e 2020. Em 2012, rompeu relações com o Irã, devido ao apoio iraniano à Síria de al-Assad. Justin Trudeau, um internacionalista convicto, teria de reverter muitas dessas políticas.

Trudeau nomeou, como ministro das Relações Exteriores, Stéphane Dion, ex-ministro do Meio Ambiente, demonstrando a relevância do tema para o novo governo, que apoiou e assinou o Acordo de Paris, tendo-o ratificado em 2016. O Canadá retomou o engajamento com as missões de paz e reduziu suas tropas no Iraque e no Afeganistão, afirmando que empregaria forças apenas em iniciativas aprovadas em âmbito multilateral. O reengajamento canadense, contudo, depende da reorganização institucional e do reaparelhamento militar das Forças Armadas canadenses, tanto para missões de paz quanto para sua atuação junto à OTAN no Mediterrâneo ou na proteção do Ártico, por meio no *North American Aerospace Defence Command* (NORAD).

O governo Trudeau tem buscado promover um modelo canadense de "relação com a globalização", baseado no que se tem chamado *progressive trade* – um modelo ancorado na abertura a bens, capitais e pessoas, mas, também, na defesa do multiculturalismo, da inclusão de minorias, da proteção ao meio ambiente e do empoderamento feminino, como antídotos contra os impactos negativos da globalização.

As relações com os EUA são essenciais para a política externa canadense. Os EUA são o maior parceiro comercial do Canadá e o destino de 75% das exportações do país e a origem de cerca de 50% das importações. Em 2022, o fluxo comercial bilateral atingiu C$ 962,9 bilhões. Em torno de 95% do petróleo e do gás produzidos no Canadá são exportados para os EUA. Os dois países compartilham múltiplos interesses e são parceiros em diversas iniciativas, contudo o Canadá tem buscado expandir suas parcerias, para reduzir sua dependência em relação ao vizinho.

O governo Trudeau inicia-se com a convergência com Obama, porém a eleição de Donald Trump dificulta o relacionamento entre os países. Em 2017, na cúpula do G7 em Charlevoix, Trump ofende Trudeau pessoalmente e retira os EUA do comunicado conjunto do grupo. Apesar desses atritos, Trudeau busca manter canais de diálogos abertos com a Casa Branca, no que tem relativo sucesso. A política anti-imigração implementada por Trump gerou tensão com o Canadá, uma vez que milhares de imigrantes entraram neste país devido a uma brecha no *Safe Third Country Agreement* entre ambos. EUA, Canadá e México renegociaram o NAFTA a partir de 2017, e, em meio a essas negociações, que se deram sobretudo bilateralmente, o governo Trump anuncia tarifas protecionistas ao aço e ao alumínio, atingindo exportações do Canadá e de outros países. O USMCA, assinado em 2020, atualiza o NAFTA, incluindo temas como comércio eletrônico, acesso de produtos lácteos e resolução de controvérsias, além de estabelecer novos padrões trabalhistas e ambientais. Com a eleição de Joe Biden, as relações com os EUA melhoraram, mas o comércio de madeiras leves e de veículos elétricos ainda é um ponto irritante na relação bilateral.

As relações com a China têm sido tensas desde o episódio envolvendo a prisão de Meng Wanzhou e a prisão de dois canadenses na China. Em dezembro de 2018, atendendo a um pedido de extradição dos EUA, o Canadá prendeu Meng Wanzhou, uma alta executiva da Huawei, empresa acusada pelos EUA de ter violado sanções estadunidenses ao Irã e de ter roubado tecnologia da T-Mobile. Em retaliação, a China prendeu Michael Spavor e Micheal Krovig,

acusando-os de espionagem. Wanzhou e os dois Michaels ficaram detidos por três anos e foram libertados em 2021. Esse episódio insere-se na disputa pelo domínio tecnológico entre a China e os aliados dos EUA, em especial os *Five Eyes*, do qual o Canadá é parte.

O Canadá reconhece o crescimento da China como potência global, porém também a identifica como uma potência antidemocrática e iliberal, que busca exportar seu modelo social e político e ameaçar democracias, classificando-a como um "ator disruptivo". Nesse sentido, o Canadá tem identificado tentativas de interferência chinesa em sua política doméstica. O serviço de inteligência canadense apontou que a China financiou a campanha de onze deputados nas eleições de 2019 e 2021, e a China tem aumentado o controle sobre as mídias em língua chinesa e em outros idiomas, de forma a promover uma cobertura positiva em relação à política chinesa e sua atuação no mundo. No Canadá, contudo, a imagem chinesa degrada-se. Em agosto de 2022, apenas 23% dos ouvidos em uma pesquisa de opinião tinham uma visão positiva da China. As desinteligências entre Canadá e China tornaram-se públicas na Cúpula do G20 em Bali (2022), quando Xi Jinping se queixou pessoalmente com Justin Trudeau, perante jornalistas, que o premiê canadense havia tornado pública a conversa que tiveram sobre interferência chinesa na política doméstica canadense. Apesar dessas tensões, o comércio canadense com a China é crescente, e as exportações de carvão canadense para China foram beneficiadas pelas restrições chinesas ao carvão australiano entre 2021 e 2023. Em junho de 2023, o Canadá anunciou que estaria suspendendo sua participação no Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (BAII), em razão de alegadas interferêrncias do Partido Comunista Chinês (PCCh) na administração e no funcionamento do banco.

Em novembro de 2022, o Canadá publicou sua Estratégia para o Indo-Pacífico, na qual busca não apenas fazer frente ao desafio chinês, mas valorizar as parcerias com os demais atores da região, em especial o Japão, a Coreia do Sul, os países da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês) e a Índia. A participação canadense no CPTPP atende, então, a dois objetivos: o de estreitar laços com a região da Ásia-Pacífico e o de diversificar parceiros comerciais. Além do aspecto econômico da estratégia, o Canadá reforça a dimensão militar, que se manifesta principalmente no apoio às iniciativas dos EUA e à manutenção do *statu quo* no estreito de Taiwan.

Em setembro de 2023, houve grande deterioração do relacionamento com a Índia, após Trudaeu ter afirmado que o governo do país asiático teria vínculos com o assassinato, em solo canadense, em junho, de um líder *sikh*. Os dois países expulsaram diplomatas, removeram seus embaixadores, e a Índia chamou o Canadá "refúgio seguro para terroristas", por abrigar separatistas *sikhs* em seu território.

As relações do Canadá com a América Latina são secundárias, apesar de a diplomacia canadenses afirmar a importância da região para o país. O Canadá tem relações comerciais importantes com o México e com o Brasil. O México é o 3º parceiro comercial do Canadá, e ambos fazem parte do USMCA, porém esse fluxo bilateral atingiu C$ 49,7 bilhões em 2022, o que representa menos de 5% do fluxo comercial com os EUA, que foi responsável por 63% do comércio exterior canadense. Já o comércio com o Brasil atingiu fluxo de C$ 12,6 bilhões em 2022. O Canadá possui interesses importantes no México, em especial no setor de mineração, no qual aproximadamente 180 das 240 mineradoras operando neste país são canadenses. O turismo recíproco tem crescido nos últimos anos. O Canadá coloca-se como um mediador de crises na Venezuela e na Nicarágua. Em 2017, estabeleceu, ao lado de outros onze países, o Grupo de Lima para tentar resolver a crise venezuelana de modo pacífico. Em 2019, sob a então ministra das Relações Exteriores canadense, Chrystia Freeland, que adotou postura assertiva contra países

considerados antidemocráticos, o Canadá reconheceu Juán Guaidó, como presidente encarregado da Venezuela, mas, atualmente, a diplomacia canadense também reconhece Nicolás Maduro como presidente *de facto*. Em relação à Nicaragua, o Canadá busca manter diálogo para uma resolução pacífica da crise política. Em ambos os casos, o Canadá impôs sanções a pessoas relacionadas aos regimes de Maduro e de Ortega, responsáveis por violações de direitos humanos.

Os países europeus são parceiros importantes do Canadá, em especial o Reino Unido e a França. O Canadá tem laços históricos e culturais profundos com esses países europeus, compartilhando interesses e valores, bem como participando conjuntamente em diversas instâncias internacionais, como o G7, o G20 e a OTAN. Em 2021, entrou em vigor o Acordo de Continuidade Comercial Canadá-Reino Unido, com o intuito de manter as relações comerciais após o *Brexit*. Canadá e Reino Unido compartilham o mesmo monarca e são parceiros na aliança de inteligência anglófona *Five Eyes*. O comércio com a União Europeia (UE), em geral, é disciplinado pelo Acordo Integral de Economia e Comércio entre a UE e o Canadá (CETA, na sigla em inglês), assinado em 2016, que está sendo aplicado provisoriamente desde 2017. O Canadá e a França fazem parte da Organização Internacional da Francofonia e tem cooperação em diversas áreas, como ciência, tecnologia e inovação, defesa, igualdade de gênero, entre outras. O relacionamento com a Alemanha é importante, principalmente em termos comerciais, sendo ela o 5º maior parceiro comercial do Canadá no mundo; contudo, o relacionamento político não é tão expressivo, e sua dinâmica está bastante em função das relações bilaterais do Canadá com a UE.

O Canadá possui uma importante comunidade ucraniana, e a ex-ministra de relações exteriores e atual vice-primeira-ministra, Chrystia Freeland, é de origem ucraniana. Além dos aspectos principiológicos, esses dois fatos podem explicar a posição firme do Canadá em relação às agressões russas contra a Ucrânia. Canadá e Rússia têm desafios comuns no Ártico, porém o engajamento russo na Síria, na Ucrânia e em outras regiões tem dificultado um diálogo mais positivo entre os dois países. O Canadá considera as ações russas contra a Ucrânia inaceitáveis e impôs severas sanções econômicas àquele país. Essas medidas têm sido criticadas por não contribuírem para desescalar o conflito, enquanto o apoio material e financeiro à Ucrânia contribui para o prolongamento da guerra.

O Canadá coloca-se como defensor os direitos humanos, da democracia, da diversidade e do meio ambiente, porém o governo Trudeau tem sido criticado por sua atuação hesitante ou errática nessas searas. A postura dura contra a Rússia em relação à Ucrânia, com a imposição de amplas sanções econômicas, contrasta com o aumento da venda de armamentos para a Arábia Saudita, o que mantém a situação crítica no Iêmen. Essa postura também mina a efetividade do incentivo à maior participação de mulheres em missões de paz, na mediação da paz no Iêmen, como parte da PEF defendida pelo Canadá. As denúncias de violações de direitos humanos não impedem que o Canadá mantenha ou mesmo aumente seu comércio com China, Índia, Indonésia, ou mantenha investimentos em mineração na Etiópia. A recente aprovação da exploração de petróleo em águas profundas no país contradiz o compromisso canadense de descarbonização, mesmo que sua matriz elétrica seja mais limpa do que a de seus parceiros da OCDE. Em 2021, para reforçar seu compromisso com o combate à mudança do clima, o governo canadense atualizou seu compromisso nacionalmente determinado (NDC, na sigla em inglês), aumentando a meta de redução de gás de efeito estufa de 30% abaixo do nível de 2005 até 2030, afirmada em 2016, para uma redução de 40% a 45% em relação à mesma base.

O governo Trudeau declara que promove uma PEF, direcionando financiamento a organizações lideradas por mulheres que promovam a diversidade e a democracia. Esse financiamento ocorre de maneira desvinculada de projetos e em bases plurianuais, de forma a

garantir flexibilidade e autonomia dessas organizações no uso desses recursos. Apesar de a postura inclusiva ser louvável, a PEF de Trudeau é criticada por ter uma abordagem utilitarista, considerando a presença e o engajamento feminino como meio de tornar a ação externa mais efetiva, ao invés de serem considerados valores em si. De acordo com críticos, a PEF canadense parece ter caráter performático e simbólico e é imposta de cima para baixo, sem considerar as especificidades das estruturas sociais e institucionais em que será aplicada. Sem essa análise, as políticas podem reforçar estereótipos e dobrar a carga de responsabilidade das mulheres, podendo, por exemplo, restringir sua ação ao tratamento de vítimas de abusos sexuais ou torná-las responsáveis por controlar o comportamento de seus colegas homens. Além disso, a PEF canadense não articularia objetivos de curto, médio e longo prazo, o que pode minar a efetividade de suas ações.

7.4. União Europeia

I. Marcos legais

a) A Declaração Schuman e o Tratado de Paris

A Declaração Schuman foi lida pelo então ministro dos Negócios Estrangeiros da França, Robert Schuman[2513], em 9 de maio de 1950, na Sala do Relógio do Quai d'Orsay (sede da chancelaria francesa), e lança as bases que levaram à instituição, no curto prazo, de uma comunidade para a gestão conjunta dos recursos do carvão e do aço: a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA). O dia 9 de maio é hoje celebrado como o Dia da Europa.

Na Declaração, Schuman já faz referência ao papel estratégico da "organização conjunta da produção de carvão e de aço", que "garantirá de imediato a criação de bases comuns de desenvolvimento econômico, primeira etapa da Federação Europeia, e modificará o destino de regiões há muito dedicadas ao fabrico de armas de guerra, de que foram sempre as principais vítimas". "Com a organização conjunta da produção de base e a instituição de uma nova Alta Autoridade, cujas decisões unam a França, a Alemanha e os países que venham a aderir, esta proposta lançará os alicerces de uma Federação Europeia, indispensável à preservação da paz." O processo de integração, portanto, nasce focado no objetivo de evitar uma nova guerra europeia e mundial, ao mesmo tempo que visa a consolidar o processo de reconstrução continental (e também fazer face à ameaça soviética).

A Declaração ou Plano Schuman redundará, no ano seguinte, no tratado que institui a CECA, assinado em Paris, em 18 de abril de 1951, por Bélgica, Alemanha Ocidental (RFA), França, Itália, Luxemburgo e Países Baixos. Concluído para vigorar por um período de 50 anos e em virtude de ter entrado em vigor em 23 de julho de 1952, chega ao seu termo em 23 de julho de 2002. Cria quatro instituições: a Alta Autoridade, a Assembleia, o Conselho e o Tribunal de Justiça.

b) Os dois tratados de Roma de 1957

Em 25 de março de 1957, em Roma, foram assinados, por RFA, França, Itália, Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo, dois tratados que adensam a integração europeia: o Tratado Constitutivo da Comunidade Econômica Europeia (CEE) e o Tratado Constitutivo da Comunidade Europeia da Energia Atômica (EURATOM). Entraram em vigor em janeiro de 1958. Sua origem está relacionada com o fracasso da integração em defesa, demonstrado por uma série de iniciativas que, embora funcionem como antecedentes, malograram em seu objetivo efetivo: Tratado de Dunquerque (1947); Tratado de Bruxelas (1948); Plano Pleven (1950); Comunidade Europeia de

---

[2513] Schuman é considerado um dos pais fundadores da União Europeia (UE). Uma série de outros nomes podem ser lembrados como pais fundadores pela sua importância para a integração europeia, como Aristide Briand (ministro dos Negócios Estrangeiros da França, que, em 1929, sugeriu o estabelecimento de uma união federal entre os países europeus), Jean Monnet (consultor e político francês que inspirou o "Plano Schuman"), Konrad Adenauer (chanceler da RFA de 1949 a 1963) e Winston Churchill (primeiro-ministro britânico que preconizou, durante a Segunda Guerra Mundial, a criação de um Conselho da Europa e, em 1946, dos "Estados Unidos da Europa").

Defesa (1952); União da Europa Ocidental (1954), conforme seção no tópico posterior deste capítulo.

Como recorda Oliver Costa, "em 1955, durante a Conferência de Messina, os representantes dos seis países decidiram abandonar a integração 'setorial' e ampliar a integração a toda a economia". Naquele momento, foi apresentado pelo ministro dos Negócios Estrangeiros dos Países Baixos o "Plano Beyen", que consistia numa proposta de criação de uma união aduaneira e de estabelecimento de uma ampla cooperação econômica, no âmbito de um mercado comum europeu. Será formado um comitê para poder estruturar esse plano, o que dará origem ao "Relatório Spaak" (ministro de Assuntos Estrangeiros da Bélgica), a base dos Tratados de Roma.

O Tratado de Roma sobre a CEE criou um mercado comum baseado na livre circulação de: mercadorias; pessoas; serviços; e capitais. Segundo o documento, os objetivos da CEE e do mercado comum eram:

1) transformar as condições econômicas das trocas comerciais e da produção no território dos seus seis membros; e
2) constituir um passo para uma unificação política mais alargada da Europa.

Esse mercado comum não foi estabelecido de maneira imediata. Acordou-se, no Artigo 8º, um período transitório de doze anos, em três etapas, para um mercado comum. Ao fim do período, estavam eliminadas as tarifas e as quotas entre os Estados-Membros, assim como vigeria a tarifa externa comum (TEC) sobre as importações provenientes do exterior da CEE, que substitui as tarifas anteriormente existentes nos vários Estados. A união aduaneira começou a viger em 1968, mas o mercado comum não se constituiu dentro do prazo. O livre movimento de pessoas, capitais e serviços precisou de um novo impulso do Ato Único Europeu, para concretizar-se com o Tratado de Maastricht.

O Tratado de Roma também estabeleceu certas políticas logo desde o início como políticas comuns entre os países-membros, nomeadamente:

1) a política agrícola comum (Artigos 38º a 47º);
2) a política comercial comum (Artigos 110º a 116º);
3) a política dos transportes (Artigos 74º a 84º);
4) o fundo social europeu (Artigos 123º a 128º); e
5) permitiu a criação de outras políticas comuns em função das necessidades.

Após 1972, a CEE desenvolveu ações comuns nos domínios das políticas ambiental, regional, social e industrial. O Tratado criou instituições e mecanismos de decisão que permitiram a manifestação dos interesses nacionais e de uma visão comum. As principais instituições eram:

1) o Conselho de Ministros;
2) a Comissão;
3) a Assembleia Parlamentar[2514]; e
4) o Tribunal de Justiça (criado no Tratado de Paris, com Roma passa a também ser instituição da CEE e da EURATOM).

Ainda segundo Costa, "a ideia da integração setorial ainda servia de inspiração para a EURATOM, criada a pedido da França, mas foi parcialmente abandonada em favor da criação de um mercado comum". A importância do Tratado da EURATOM pode ser claramente constatada no contexto do alargamento das comunidades europeias: a energia nuclear é uma importante fonte de energia para muitos países da Europa do Leste, mas as normas de segurança das suas centrais

[2514] A Assembleia Parlamentar foi criada no Tratado de Paris e funcionou de maneira *ad hoc* a partir de 1952; com os Tratados de Roma, ela passa a também ser instituição da CEE e da EURATOM; a partir de 1958, ela passa a funcionar permanentemente como Assembleia Parlamentar Europeia; finalmente, em 1962, foi renomeada Parlamento Europeu.

de energia nuclear e o nível de proteção da população e dos trabalhadores nem sempre são suficientes; é no contexto do Tratado da EURATOM que se desenvolve a cooperação europeia nesse domínio.

c) Do primeiro ensaio de alargamento ao Tratado de Bruxelas

Em 1961, Irlanda, Reino Unido e Dinamarca apresentam seu pedido oficial de adesão às Comunidades, seguidas pela Noruega e pela Espanha[2515], em 1962. No mesmo ano, o presidente francês Charles de Gaulle apoiará o Plano Fouchet, elaborado por seu embaixador na Dinamarca, que prevê uma alternativa intergovernamental ao adensamento das Comunidades Europeias, que não chega a prosperar. Em 1963, é dado o primeiro veto francês às adesões. O presidente de Gaulle declara que a França duvida da vontade política do Reino Unido, e, alguns dias depois, são suspensas as negociações com todos os países candidatos. Ainda em 1963, é assinada a Convenção de Iaundé, um acordo de associação celebrado por um período de cinco anos entre a Comunidade e 17 países africanos (Estados africanos associados) e Madagáscar. Ademais, é ainda no início da década de 1960 que ocorrem os primeiros encontros informais de líderes europeus, que estão na gênese do que virá a ser o Conselho Europeu a partir de 1975.

Negociado desde o começo da década, pelo Tratado de Fusão de 1965 (Tratado de Bruxelas), fundiram-se os conselhos e as comissões (na CECA se chamava Alta Autoridade) de CECA, CEE e EURATOM, instituindo as Comunidades Europeias (CE). O tratado foi assinado em 8 de abril de 1965 e entrou em vigor em 1 julho de 1967. Em 1965, também ocorre a primeira crise da integração europeia. O então presidente francês, Charles de Gaulle, decidiu pela política da "cadeira vazia" e solicitou que seus ministros não participassem do Conselho. Ele queria expressar sua oposição à natureza federal da CEE, que se tornou mais evidente com o final da transição para a votação por maioria qualificada no Conselho. A crise da cadeira vazia paralisou o Conselho por sete meses, até o "Compromisso de Luxemburgo" ser adotado. Pelo compromisso, de caráter político, qualquer membro poderia opor-se à adoção de decisões que contrariem seus interesses vitais (poder de veto).

d) As primeiras expansões

Em 1970, foi assinado o Tratado de Luxemburgo, que confere poderes orçamentários ao Parlamento. Também após a saída de Charles de Gaulle da presidência francesa, foram retomadas as negociações com Irlanda, Dinamarca, Noruega e Reino Unido, que fez sua terceira tentativa de acessão em 1970. Em 1972, Irlanda e Dinamarca fizeram referendos populares que aprovaram a adesão dos países; no caso da Noruega, a população rejeitou a iniciativa, com o país deixando de aderir. No caso britânico, a adesão ocorreu antes de referendo (em 1975) que confirmaria a entrada. Assim, a primeira expansão se consolidaria no primeiro dia de 1973, com a entrada de Dinamarca, Irlanda e Reino Unido.

A segunda expansão das CE ocorreria na década de 1980, estando ligada à retomada da democracia em países mediterrâneos, outrora governados por regimes autoritários, mas que desejavam consolidar seus novos regimes por meio do vínculo com a integração europeia. Em 1975, a Grécia faria sua solicitação de acessão após o fim da ditadura encabeçada por Ioannides, com o chamado *Metapolitefsi*; as negociações se iniciaram em 1976, sendo concluídas em 1979

[2515] A Espanha de Franco terá seu pedido rejeitado, sendo respondido com oferta de negociação de acordo preferencial de comércio.

com a assinatura de tratado de acessão, que levaria à admissão grega no primeiro dia de 1981. Também dariam início a processos de acessão bem-sucedidos os dois países ibéricos: Portugal e Espanha. Portugal oficializou sua intenção de ingressar às CE em março de 1977, com a Espanha fazendo o mesmo em julho. A acessão dos dois países seria oficializada no primeiro dia de 1986, com o número de países-membros chegando a doze.

e) Ato Único Europeu

Em 1986, o processo de integração europeu passaria por sua primeira grande revisão desde o Tratado de Roma de 1957. Com a assinatura do Ato Único Europeu, a CEE seria renomeada Comunidade Europeia (CE), com objetivo de estabelecer um mercado comum até o fim de 1992. O acordo foi assinado em Luxemburgo e na Haia, entrando em vigor em julho de 1987. O Ato Único Europeu buscou, em sua essência, criar um mercado comum dentro da CE quando, em 1992, se esperava que as reformas legislativas necessárias já estivessem completas nos então doze Estados-Membros.

f) O Tratado de Maastricht

O Tratado de Maastricht ou Tratado da União Europeia foi assinado em 7 de fevereiro de 1992 e entrou em vigor desde 1º de novembro de 1993 e marca a criação da União Europeia (UE), em 1992. O Tratado de Maastricht foi resultado do aprofundamento do processo de integração econômica e política entre os países-membros das comunidades europeias: CECA[2516], CEE/CE[2517] e EUROATOM[2518]. A integração europeia diferencia-se dos demais blocos regionais por ter entre seus objetivos fundamentais o de evitar novos conflitos militares entre os países do continente, como os que levaram a duas guerras mundiais. O Tratado de Maastricht é assinado no contexto do desmonte do bloco soviético, e os países da Europa ocidental temiam que instabilidades nesse processo pudessem levar a conflitos, como os que se viam na ex-Iugoslávia. A perspectiva de integração dos países do Leste Europeu, argumentavam os defensores de Maastricht, dava-lhes um objetivo norteador que lhes permitiu uma transição pacífica do modelo soviético para o liberal democrático.

O processo de integração europeu aprofundou-se e expandiu-se desde os anos 1950, tratando de mais temas e incluindo maior número de membros, chegando à década de 1990 com doze países-membros. O Tratado de Maastricht deu uma base política para a integração econômica europeia ao fortalecer o papel do Parlamento Europeu, com a introdução do procedimento de codecisão entre o Parlamento e o Conselho, e ao estabelecer o conceito de cidadania europeia. Também versou sobre questões diversas que iam de política industrial a cultura, com destaque para o Protocolo Social da UE, que visava à promoção do emprego, de melhores condições de trabalho, de proteção social adequada, entre outros temas.

O desdobramento mais evidente de Maastricht foi a criação da União Econômica e Monetária (UEM), que levaria ao surgimento da moeda única europeia, o euro. O ano de 1993

[2516] Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), criada pelo Tratado Constitutivo da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço de 1951 (Tratado de Paris), que expirou em 2002.
[2517] Comunidade Econômica Europeia (CEE), criada pelo Tratado Constitutivo da Comunidade Econômica Europeia de 1957, um dos “Tratados de Roma de 1957”. Renomeada para Comunidade Europeia (CE), em 1986.
[2518] Comunidade Europeia de Energia Atômica (EURATOM), criada pelo Tratado Constitutivo da Comunidade Europeia de Energia Atômica de 1957, um dos “Tratados de Roma de 1957”.

marca o início do funcionamento do mercado único europeu, previsto desde o início da integração, mas que ganhou grande impulso com o Ato Único Europeu de 1986.

A UE foi organizada em três pilares:

1) Pilar Comunitário (PC): absorveu os temas tratados nas CE e era onde a integração se encontrava mais aprofundada, pois cuidava das políticas relacionadas à integração, como a Política Agrícola Comum (PAC), a união alfandegária, o mercado comum, entre outras estruturas com componente supranacional;
2) Pilar de Política Externa e Segurança Comuns (PESC): era onde eram tratadas questões relativas à segurança e à defesa da UE e dos países-membros, à paz e à segurança internacionais, em cooperação com o Organização das Nações Unidas (ONU), e à defesa dos valores da democracia, do Estado de Direito, dos direitos humanos e das liberdades fundamentais – em 1992, uma integração mais profunda em temas de segurança era obstada pela falta de consenso dos membros: Reino Unido e França, membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), queriam manter a autonomia de suas políticas externas, enquanto outros países preferiam manter sua neutralidade tradicional; e
3) Pilar de Justiça e Assuntos Internos (JAI): era onde era tratada a segurança interna do bloco e de seus membros em temas como controle de fronteiras, terrorismo, crime organizado, cooperação jurídica em matéria civil e penal; Maastricht também criou a Agência da UE para a Cooperação Policial (EUROPOL), que seria a agência europeia para coordenar a cooperação em relação a esses temas.

A unificação monetária prevista no tratado de 1992 seria implementada em três etapas, sendo que a primeira lhe era anterior, com a liberalização do movimento de capitais a partir de 1º de janeiro de 1990. A segunda etapa seria a convergência das políticas econômicas dos países-membros, e a terceira seria o estabelecimento do Banco Central Europeu (BCE) em 1º de junho de 1998 e a criação da moeda única em 1º de janeiro de 1999. O Tratado de Maastricht estabeleceu o "critério de Maastricht" que definiu as balizas para inflação, dívida pública, taxas de juros e de câmbio que os países que adotariam o euro deveriam cumprir. Pelo tratado, era possível manter as moedas nacionais por meio de um *opt out*, que foi acionado pelo Reino Unido e pela Dinamarca.

O Tratado de Maastricht também versava sobre questões diversas que iam de política industrial a cultura, com destaque para o Protocolo Social da UE, que visava à promoção do emprego, de melhores condições de trabalho, de proteção social adequada, entre outros temas. O Reino Unido, sob John Major, acionou o *opt out* em relação ao Protocolo Social em 1992, porém Tony Blair retirou-o em 1997, no contexto da assinatura do Tratado de Amsterdã. No tema da cidadania europeia, Maastricht reforçou o valor simbólico da identidade europeia com a promoção da livre circulação e residência no território da UE, do direito de voto e de elegibilidade nos países de residência e não apenas no de nacionalidade, da assistência e proteção diplomática nos países de UE, e o direito de petição ao Parlamento Europeu, por meio do Provedor de Justiça Europeu.

g) De Maastricht a Lisboa

A partir de Maastricht, a UE prepara-se para a entrada de novos membros e para aumentar a participação dos cidadãos europeus na integração. Em 1993, o Conselho reconhece a vocação dos países do Leste Europeu para fazerem parte da UE e são acordados os "critérios de Copenhague", que estabelecem os parâmetros mínimos de governança democrática e econômica para acessão ao bloco. A terceira expansão aconteceria em 1995, ainda não no Leste Europeu, mas em processo relacionado ao término da era bipolar e ao desmantelamento do bloco socialista.

Nesse contexto, países que mantinham posição de neutralidade decidiram integrar-se à iniciativa comunitária já no final da década de 1980: Áustria, Finlândia e Suécia oficializaram sua intenção de unir-se ao bloco europeu; ademais, a Noruega faria uma segunda tentativa de juntar-se, e a Suíça buscou fazer o mesmo, mas retirou sua candidatura após derrota em referendo local. As negociações foram concluídas em 1994, com a acessão de Áustria, Finlândia e Suécia sendo confirmada para o primeiro dia de 1995, após referendos bem-sucedidos; a Noruega, no entanto, teria novamente sua entrada no bloco comunitário negada após derrota em referendo doméstico.

Como primeiro passo substancial de reorganização jurídica e institucional da UE em preparação para seu alargamento para o Leste Europeu, o Tratado de Amsterdã, assinado em 1997 e em vigor a partir de 1999, sendo o primeiro passo substancial de reorganização jurídica e institucional da UE em preparação para seu alargamento para o Leste Europeu ao organizar os tratados constitutivos da UE, inclusive com a supressão de dispositivos redundantes e renumeração de artigos, e ampliar a aplicação do procedimento de codecisão por maioria qualificada. Essa flexibilização das decisões por consenso era uma maneira de aumentar funcionalidade do bloco, reduzindo a possibilidade de que um país pudesse vetar matérias de interesse geral. Era a forma de a UE conseguir compatibilizar uma união de diversidades. Amsterdã aprofunda a comunitarização do pilar da PESC, privilegiando uma cooperação mais sistemática entre os países da UE e criando o cargo de Alto-Representante para a Política Externa e Segurança, exercido pelo secretário-geral do Conselho. O tratado também incorpora o *acquis* Schengen[2519] ao ordenamento jurídico da UE, aprofundando a cooperação no bloco e fortalecendo a cidadania europeia, ainda que se tenha mantido a possibilidade de *opt outs*.

O Tratado de Nice, assinado em 2001 e em vigor desde 2003, aprofunda a reforma das instituições da UE, alterando a composição da Comissão Europeia[2520], que passaria a contar com apenas um comissário por país-membro, ao invés da regra informal que permitia que os países grandes[2521] indicassem até dois comissários. O presidente e os membros da Comissão passam a ser eleitos pelo Conselho, por maioria qualificada; e é redefinido o sistema de votação do Conselho da UE, cuja ponderação de votos e parâmetros da maioria qualificada[2522] são revistos. O Parlamento Europeu é expandido para 732 membros, e o processo de codecisão é estendido a quase todos os temas decididos por maioria qualificada no Conselho. O Tribunal de Justiça da UE também é ampliado, e sua jurisdição de primeiro grau (atual Tribunal Geral) é alargada. As reformas de Nice ocorrem no contexto de garantir a funcionalidade de uma UE em processo de expansão da membresia.

Em 1998, são lançadas formalmente as negociações para acessão dos países do Leste Europeu e, em 2004, dez países são admitidos na UE (Chipre, Eslováquia, Eslovênia, Estônia,

---

[2519] O *acquis* Schengen compreende o Acordo de Schengen de 1985, a Convenção de Schengen de 1990 e demais acordos e regulamentos que disciplinam o livre trânsito de pessoas dentro do Espaço Schengen e a isenção do controle fronteiriço entre os países participantes. Atualmente 27 países fazem parte do Espaço Schengen, entre os quais 23 dos 27 países da UE.

[2520] O Protocolo ao Tratado de Amsterdã sobre o alargamento da UE previa que a Comissão seria composta por apenas um membro de cada país-membro, porém a renúncia dos países à indicação de um segundo comissário era condicionada à revisão da composição do Conselho. No Protocolo ao Tratado de Nice sobre o alargamento da UE, a composição da Comissão fica limitada a um comissário por Estado-Membro, sem condicionalidades. Nesse protocolo também se prevê que a Comissão teria quantidade de comissários inferior ao número de países-membros, quando a UE atingisse 27 membros, estabelecendo-se um rodízio entre os países.

[2521] França, Alemanha, Itália, Espanha e Reino Unido.

[2522] Por Nice, a maioria qualificada é atingida com 73,9% (em vez de 71,3%) dos votos ou tendo a maioria dos países da UE (caso essa verificação seja exigida por um dos Estados-Membros) de representar pelo menos 62% da população total da UE. Esses valores ficaram em vigor até 2014.

Hungria, Letônia, Lituânia, Malta, Polônia e Tchéquia), e, em 2007, outros dois (Romênia e Bulgária, antigas economias socialistas com indicadores sociais e econômicos piores, em comparação aos países que haviam aderido três anos antes), chegando a 27 membros. Em 1º de julho de 2013, a Croácia se tornaria o 28º membro da UE, em processo iniciado em 2003, mas que foi postergado por exigências da Eslovênia de resolução de questões fronteiriças; com uma economia mais desenvolvida que a de Romênia e Bulgária, a integração croata ocorreu de forma mais rápida, com o país já integrando tanto ao Espaço Schengen quanto à zona do euro, em ambos os casos desde o início de 2023. Uma das consequências dessas expansões foi a redução da influência de França e Alemanha no bloco; ademais, a governança das instituições comunitárias tornou-se muito mais complexas.

Em paralelo à ampliação do bloco para o leste, ocorria o aprofundamento do processo de constitucionalização da UE, que sofreria forte resistência.

Em 2003, na Cúpula de Bruxelas, fracassa a primeira tentativa de adoção de uma "Constituição Europeia" devido à oposição da Espanha e da Polônia. O Tratado que Estabelece uma Constituição para a Europa foi adotado em 18 de junho de 2004 e assinado em 29 de outubro do mesmo ano. A ratificação por cada Estado-Membro era obrigatória, mas não necessariamente por referendo popular, embora na Irlanda haja a obrigação legal de que assim o seja. O tratado almejava simplificar o acervo legislativo comunitário e melhor o funcionamento da UE após a entrada dos países da Europa Oriental e muitas de suas inovações serão mantidas pelo Tratado de Lisboa. Ele nunca nunca entrou em vigor, porque, em 2005, França e Países Baixos recusam-no em referendo popular.

h) O Tratado de Lisboa e a União Europeia contemporânea

Para contornar as resistências ao aprofundamento da integração europeia, ao invés de pretender substituir todos os tratados constitutivos em vigor por um único documento, adotou-se a abordagem de reforma dos acordos vigentes, cujo instrumento seria o Tratado de Lisboa, assinado em 13 de dezembro de 2007. O Tratado de Lisboa de 2007 manteve em grande parte a substância do Tratado Constitucional de 2004, mas reduziu as menções a uma eventual soberania da UE e amplificou os traços intergovernamentais da integração.

As referências a símbolos europeus, como hino, bandeira e brasão, foram suprimidos, e denominações como lei e lei-marco foram substituídos por diretivas e regulamentos. A referência ao primado do direito comunitário foi excluída, mas permanece, na prática, com o reconhecimento do poder vinculante da jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) no ordenamento jurídico interno dos Estados-Membros. Além disso, os Estados-Membros não submeteram o Tratado de Lisboa a referendo popular, exceto a Irlanda, cujo eleitorado o rejeitou num primeiro momento. Após negociação com o bloco, que se compromete a não reduzir o número de membros da Comissão entre outros compromissos, a Irlanda aprovou o acordo em novo referendo em 2008.

O Tratado de Lisboa reforma de maneira profunda o Tratado de Maastricht, modificando o funcionamento e o processo decisório da UE. O objetivo do tratado foi tornar a UE mais democrática, eficaz e capaz de responder aos problemas globais, como a mudança do clima, de maneira coesa. Para tanto, o tratado mantém o espírito do Tratado Constitucional e aumenta o poder do Parlamento Europeu, que passa a representar os cidadãos da UE, e não mais os povos dos países do bloco, e a eleger o Presidente da Comissão Europeia, antes eleito pelo Conselho. O Conselho Europeu, composto pelos chefes de Estado ou de Governo, passa a ser formalmente uma

instituição da UE. Foi criado o cargo de Presidente do Conselho Europeu, eleito pelo colegiado por maioria qualificada para um mandato de trinta meses, renovável uma vez, dando maior continuidade ao órgão. O cargo é atualmente ocupado, desde 2019, pelo belga Charles Michel. Lisboa estabelece que o Conselho (não confundir com o Conselho Europeu) passa, a partir de 2014[2523], a aprovar leis por maioria qualificada de 55% dos países da UE, representando, no mínimo, 65 % da população da UE, após debates e votação públicos. Entre outras mudanças institucionais, o Presidente da Comissão passa a ser escolhido com base nos resultados das eleições europeias, e o BCE passa a ser formalmente uma instituição da UE.

Em relação à política externa e segurança, o Tratado de Lisboa estabelece o cargo de vice-presidente da Comissão e alto representante da UE para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, que preside o Conselho dos Negócios Estrangeiros (uma configuração do Conselho da UE), em substituição ao antigo alto representante criado pelo Tratado de Amsterdã; cria um serviço diplomático da UE, o Serviço Europeu para a Ação Externa; e introduz uma cláusula de defesa mútua, estabelecendo a solidariedade do bloco em caso de ataques externos.

O Tratado de Lisboa substitui o sistema de pilares de Maastricht pelo sistema de repartição de competências, que podem ser exclusivas, partilhadas ou de apoio. A delimitação das competências da UE rege-se pelo princípio da atribuição, e o exercício das competências da UE rege-se pelos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade. Nas competências exclusivas, apenas a UE legisla, e os Estados-Membros implementam. Nas competências partilhadas, os países da UE podem legislar e adotar medidas vinculantes, desde que a UE ainda não o tenha feito. Nas competências de apoio, a UE adota medidas destinadas a apoiar, coordenar ou completar as políticas nacionais. Continuando o processo de alargamento de temas regulados pela UE, as políticas relativas aos controles nas fronteiras, ao asilo, à imigração e à cooperação judiciária e policial, que eram de responsabilidade intergovernamental, passam a ser de competência partilhada com o bloco.

Em certos domínios, como a PESC, a UE usufrui de competências especiais que lhe permitem desempenhar um papel específico ou ir além daquilo normalmente autorizado ao abrigo dos tratados. As decisões de PESC requerem unanimidade no Conselho da UE, mas aspectos de sua operacionalização podem ser adotados por maioria qualificada.

O tratado também reforça os valores democráticos da integração europeia, consagrando princípios democráticos e tornando vinculante a Carta de Direitos Fundamentais da UE, que fora proclamada pelo Parlamento Europeu em 2000. O Reino Unido[2524] e a Polônia[2525] acionaram o *opt out* em relação à Carta, limitando sua aplicação pelo TJUE e pelos tribunais nacionais. O fortalecimento prático da democracia, no âmbito comunitário, ocorre pela introdução, já prevista no Tratado Constitucional de 2004, da iniciativa de cidadania[2526], pela qual os cidadãos europeus podem apresentar propostas legislativas à Comissão. Além disso, os legislativos nacionais têm maior participação no processo decisório da UE, prestigiando o elemento de soberania de cada Estado-Membro. Nesse mesmo sentido, o Tratado de Lisboa estabelece, pela primeira vez, um

[2523] Até 31 de março de 2017, qualquer membro poderia propor que uma decisão fosse tomada com base na maioria qualificada estabelecida em Nice.

[2524] O Reino Unido temia que ações no TJUE obrigassem a aplicação da Carta de Direitos Fundamentais da UE em seu território e levasse a aumento de custos para as empresas britânicas.

[2525] A Polônia queria limitar a aplicação da Carta de Direitos Fundamentais da UE, por considerar que essa tomava uma abordagem excessivamente liberal em alguns assuntos sociais.

[2526]A iniciativa de cidadania é uma das maiores inovações do Tratado de Lisboa. Por meio dela, no mínimo um milhão de cidadãos, em certas condições, podem convidar a Comissão a apresentar proposta legislativa (Artigo 11 do Tratado de Maastricht);

procedimento formal de saída de um país da UE (Artigo 50), que foi acionado pelo Reino Unido, em 2017.

O Tratado de Lisboa entra em vigor em 1º de dezembro de 2009, em meio à crise financeira de 2008, que seria o embrião da crise da dívida europeia de 2011. A desconfiança sobre a solvência de Irlanda e Grécia leva a UE a aprovar um pacote de resgate financeiro e a criar o Fundo Europeu de Estabilização Financeira em 2010. Convencido de que a UE necessitaria de mecanismos de estabilização financeira perenes, ao longo de 2011, o Conselho Europeu acordou o estabelecimento do Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEE), em março, e adotou os Pactos para o Euro e para a Estabilidade e o Crescimento, que estabeleciam regras mais severas de disciplina fiscal. Em 2012, os países da UE, com exceção da Tchéquia e do Reino Unido, assinaram o Pacto Fiscal[2527], que entrou em vigor em 2013 e estabelecia maior centralização das regras orçamentárias, inclusive com sanção automática aos que o violassem. Em 2014, o Mecanismo Único de Supervisão entra em vigor, permitindo supervisão do BCE sobre a ação dos bancos e a melhor proteção do euro.

Na esteira das crises econômicas que atingiram o bloco, que se refletiam em baixo crescimento, alto desemprego, altas dos déficits e da dívida pública, as instituições europeias perdiam legitimidade e o sentimento eurocético aumentava. As desigualdades internas do bloco são ilustradas pelos recortes sociais do euroceticismo. De forma geral, nos países mais ricos, o discurso eurocético é capturado pela direita, enquanto nos países mais pobres, esse discurso é defendido pela esquerda. Em 2014, os deputados eurocéticos conquistaram cerca de um terço das cadeiras do Parlamento Europeu. Em 2016, em referendo[2528], o Reino Unido decidiu sair da UE, dando início ao *Brexit*, que se efetivou em maio de 2021. A crise migratória que eclodiu em 2015, devido às instabilidades na Síria, no Iraque e em outros países do entorno europeu, somada a uma série de atentados na Europa (Paris, Bruxelas, Nice, Berlim, Londres, Barcelona) exacerbou movimentos xenófobos e aumentou a pressão por um maior controle das fronteiras da Europa. A Política Europeia de Vizinhança, adotada em 2015, visava a responder a essas pressões e atuar para a estabilização do entorno imediato da Europa, que inclui o norte da África e o Oriente Médio. A anexação da Crimeia em 2014 era um elemento adicional para tensionamento do contexto europeu. As agressões ao Estado de Direito e aos valores democráticos por membros da UE também são um desafio a ser enfrentado pelas instituições europeias.

A pandemia de COVID-19 e a invasão da Ucrânia pela Rússia em 2022 revalorizaram a coordenação política coletiva e a solidariedade europeia. Em 2016, ainda no contexto do *Brexit*, a UE publica a "Estratégia Global sobre a Política Externa e de Segurança" (EUGS, na sigla m inglês), que busca responder aos desafios que se colocavam à UE. A EUGS adotou uma abordagem realista baseada em princípios e estabeleceu cinco prioridades:

1) fortalecer as estruturas de gestão de crise da UE, tanto do ponto de vista civil quanto militar, enfatizando na necessidade de "autonomia estratégica" em relação à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN);
1) fomentar resiliência dos Estados e da sociedade civil da vizinhança europeia;
2) abordagem global dos conflitos e crises;
3) promoção de ordens regionais estáveis (regionalismo); e
4) promoção da governança global efetiva (multilateralismo).

[2527] Tratado para Estabilidade, Coordenação e Governança na UEM", ou "Tratado para Estabilidade Fiscal".

[2528] Em 2013, David Cameron propõe um referendo sobre a permanência do Reino Unido na UE. A realização do referendo três anos depois resultou na vitória do *Leave*, enquanto Cameron defendia o *Remain*. Sua derrota no referendo leva a sua renúncia.

A resposta coordenada à pandemia, com o desenvolvimento conjunto de vacinas, os acordos e a política comum, demonstraram a necessidade de coordenação para tratar de problemas globais, o que se estende às questões climáticas. De fato, em 2019, firmou-se o Pacto Ecológico Europeu, que estabelece neutralidade climática até 2050. No setor de segurança e defesa, a agressão russa à Ucrânia despertou a UE para a necessidade de melhorar suas capacidades de defesa, o que inclui assumir maiores responsabilidades na parceria transatlântica.

II. Instituições da União Europeia

De acordo com o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (1957), o Tratado da União Europeia (1992) e o Tratado de Lisboa (2007), a União Europeia (UE) conta com quatro instituições principais de decisão, que proveem orientações políticas à organização e têm participação no processo legislativo do bloco:

1) a Comissão Europeia;
2) o Conselho da União Europeia;
3) o Conselho Europeu; e
4) o Parlamento Europeu.

Existem outras instituições e organismos que complementam o trabalho dessas instituições, como o Tribunal de Justiça da UE (TJUE), o Banco Central Europeu (BCE) e o Tribunal de Contas Europeu (TCE).

a) Comissão Europeia

Com sede em Bruxelas, a Comissão Europeia defende os interesses gerais e comuns da UE. Trata-se do principal órgão executivo do bloco, sendo politicamente independente. Ela sucedeu a Alta Autoridade da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), estabelecida em 1951, a qual se fundiu às comissões da Comunidade Econômica Europeia (CEE) e da Comunidade Europeia da Energia Atómica (EURATOM) a partir de 1967. A estrutura desse órgão é composta por uma equipe de 27 comissários, um de cada Estado-Membro da UE, mas que não representam seus respectivos governos – são funcionários da UE. Ela é dirigida por uma Presidência, ocupada desde 2019 pela alemã Ursula von der Leyen, cujo mandato vai até 2024.

A Comissão Europeia conta com direito de iniciativa exclusiva para apresentar propostas legislativas para o Parlamento e o Conselho da UE e é responsável por executar as decisões do Parlamento e do Conselho da UE. A Comissão Europeia também é responsável por administrar o orçamento e as políticas da UE – com exceção da Política Externa e de Segurança Comum (PESC), gerida pelo alto representante para a PESC, que também é um dos vice-presidentes da Comissão. Além de guardiã dos tratados da UE, a Comissão Europeia é encarregada das funções de negociação de acordos internacionais em nome da organização e de representação da UE no plano internacional em áreas como política comercial e ajuda humanitária.

b) Conselho da União Europeia

Sediado em Bruxelas, o Conselho da UE representa os governos dos Estados-Membros da organização. Foi criado em 1967, como sucessor do Conselho Especial de Ministros, da CECA, do Conselho da CEE e do Conselho da EURATOM. Seus trabalhos são conduzidos por uma presidência rotativa por país, com duração de seis meses. Ele é composto por ministros nacionais de cada governo em função do tema em debate, de modo que não tem composição fixa, podendo os representantes reunirem-se em dez configurações diferentes:

1) Agricultura e Pesca;
2) Competitividade, Assuntos Econômicos e Financeiros;
3) Ambiente;
4) Emprego, Política Social, Saúde e Consumidores;
5) Educação;

6) Juventude, Cultura e Desporto;
7) Negócios Estrangeiros;
8) Assuntos Gerais;
9) Justiça e Assuntos Internos; e
10) Transportes, Telecomunicações e Energia.

No caso da reunião dos ministros dos Negócios Estrangeiros, quem preside o Conselho da UE é o alto representante para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança[2529], cargo ocupado desde 2019 pelo espanhol Josep Borrell.

O Conselho da UE adota legislação e coordena políticas comunitárias. O órgão participa, com o Parlamento Europeu, do processo de codecisão em relação à legislação europeia e à aprovação do orçamento da UE. Ele também participa da condução da PESC, a partir das orientações do Conselho Europeu. Ademais, celebra acordos entre a UE e outros países ou organizações internacionais.

c) Conselho Europeu

Também sediado em Bruxelas, o Conselho Europeu é o órgão de cúpula da UE. Ele é integrado, portanto, pelos chefes de Estado ou de Governo dos países-membros da UE, pelo presidente do Conselho Europeu e pelo presidente da Comissão Europeia. Reúne-se ao menos quatro vezes ao ano, e suas manifestações são acordadas, geralmente, por consenso. Há previsão legal de decisões por votação, como é o caso da adoção de instrumentos legais ou de alteração da configuração do Conselho da EU. É chefiado pelo presidente do Conselho Europeu[2530], eleito por um mandato de dois anos e meio, renovável uma única vez, que também representa a UE no exterior. Desde 2019, esse cargo é ocupado pelo belga Charles Michel.

O Conselho Europeu se reuniu pela primeira vez, como instância informal, na Cúpula de Paris, em 1974[2531], e adquiriu estatuto formal com o Tratado de Maastricht, em 1992, embora tenha se tornado uma das sete instituições da UE apenas com o Tratado de Lisboa, em 2009. Em 2009, o órgão tornou-se uma das sete instituições oficiais da UE. Ele define a orientação política geral, as prioridades da organização e a PESC. Não negocia nem adota legislação da UE[2532]. Representa o nível mais elevado de cooperação política entre os países-membros do bloco, para lidar com questões complexas e sensíveis.

d) Parlamento Europeu

Com sedes em Estrasburgo e Bruxelas, o Parlamento Europeu é, por excelência, o órgão legislativo da UE. Tem como antecedente a Assembleia Comum da CECA, de 1952, que funcionava de maneira *ad hoc*. A Assembleia passou a chamar-se Comunidade Parlamentar Europeia entre 1958, após a entrada em vigor dos Tratados de Roma e sua extensão para a CEE e a EURATOM, e 1962, quando, enfim, se tornou Parlamento Europeu. Representa os cidadãos dos países da UE, por meio de 705 eurodeputados, distribuídos de forma proporcional à população de

---

[2529] O cargo de alto representante para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança foi criado pelo Tratado de Lisboa, em 2007.
[2530] O cargo de presidente do Conselho Europeu foi criado pelo Tratado de Lisboa, em 2007.
[2531] Antes disso, a partir de 1961, houve cúpulas sem periodicidade regular entre os líderes dos países do bloco.
[2532] Segundo o Tratado de Lisboa, o Conselho Europeu não exerce função legislativa. No entanto, o Conselho Europeu recebe propostas para emendas a tratados constitutivos.

cada país e agrupados por filiação política[2533]. Desde 1979, são eleitos diretamente a cada cinco anos – as últimas eleições ocorreram maio de 2019. É atualmente presidido pela maltesa Roberta Metsola.

O número máximo de cadeiras, segundo o Tratado de Lisboa, é de 751, as quais eram ocupadas até a saída do Reino Unido da UE. Nas eleições de 2024, haverá um incremento para 720 do número de cadeiras ocupadas.

O Parlamento Europeu, em conjunto com o Conselho da UE, participa do processo legislativo da UE por meio do instituto da codecisão, decidindo sobre leis europeias, a partir de propostas da Comissão Europeia, e aprovando o orçamento da UE. Toma decisões, via de regra, por maioria absoluta.

e) Banco Central Europeu

Com sede em Frankfurt, o BCE promove, junto com os Bancos Centrais nacionais dos países-membros, a manutenção dos preços estáveis na UE e na zona do euro, além de formular a política monetária e cambial na zona do euro e apoiar políticas econômicas da UE. Administra reservas internacionais de países da zona do euro e apoia políticas econômicas da UE. Criado em 1998, ele é composto pelo presidente e vice-presidente do BCE e por governadores dos bancos centrais de todos os países da UE. Desde 2019, a francesa Christine Lagarde ocupa a presidência do BCE.

f) Tribunal de Justiça da União Europeia

Criado em 1952 e com sede em Luxemburgo, o TJUE assegura a observância do direito da UE e a uniformidade de interpretação e aplicação dos tratados a pedido dos tribunais nacionais dos membros do bloco. O tribunal delibera sobre disputas jurídicas entre governos nacionais e instituições europeias. Está dividido em duas cortes: o Tribunal de Justiça Europeu e o Tribunal Geral Europeu. O Tribunal de Justiça é composto por um juiz de cada país da UE e onze advogados-gerais. O Tribunal Geral, por sua vez, é composto por dois juízes de cada país da UE.

g) Tribunal de Contas Europeu

Criado em 1977, também com sede em Luxemburgo, o TCE auxilia na melhoria da gestão financeira da organização e promove a responsabilização e a transparência. Atua como um guardião independente dos interesses financeiros dos cidadãos da UE e como um auditor externo independente dos fundos da UE. Os membros do tribunal, um de cada país da UE, são nomeados pelo Conselho da UE por seis anos renováveis.

[2533] Atualmente há sete grupos políticos no Parlamento Europeu: Grupo do Partido Popular Europeu (democratas-cristãos); Grupo da Aliança Progressista dos Socialistas e Democratas no Parlamento Europeu; Grupo Renovar a Europa; Grupo dos Verdes/Aliança Livre Europeia; Grupo Identidade e Democracia; Grupo dos Conservadores e Reformistas Europeus e Grupo da Esquerda no Parlamento Europeu - GUE/NGL. Os deputados não pertencentes a grupos políticos fazem parte dos “Não Inscritos”.

h) Demais organismos

A UE conta com organismos que atuam de forma especializada para auxiliá-la no exercício de suas funções. São eles:

1) o Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE);
1) o Comitê Econômico e Social Europeu (CESE);
2) o Comitê das Regiões Europeu (CR);
3) o Banco Europeu de Investimento (BEI);
4) o Provedor de Justiça Europeu (*European Ombusdman*);
5) a Autoridade Europeia para a Proteção de Dados (AEPD); e
6) o Comitê Europeu para a Proteção de Dados (CEPD).

Quanto às instituições descentralizadas, a UE possui mais de trinta atualmente, com personalidades jurídicas próprias, criadas para um período indeterminado, com o objetivo de auxiliar a UE na implementação de suas políticas, como, por exemplo, a Agência Europeia de Medicamentos (EMA), a Agência da UE para a Cooperação Policial (EUROPOL) e a Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (Frontex).

No que se refere à PESC, a UE dispõe de três agências responsáveis por tarefas técnicas, científicas e de gestão:

1) a Agência Europeia de Defesa (AED);
2) o Instituto de Estudos de Segurança da UE (IESUE); e
3) o Centro de Satélites da UE (SatCen).

Além disso, a UE tem em seu quadro seis agências de execução criadas para períodos limitados e tarefas específicas de programas da organização:

1) Agência Executiva do Conselho Europeu da Inovação e das Pequenas e Médias Empresas (EISMEA, na sigla em inglês);
2) Agência Executiva Europeia do Clima, da Infraestrutura e do Meio Ambiente (CINEA, na sigla em inglês);
3) Agência Executiva Europeia da Educação e da Cultura (EACEA, na sigla em inglês);
4) Agência Executiva do Conselho de Pesquisa Europeu (ERCEA, na sigla em inglês);
5) Agência Executiva Europeia da Saúde e do Digital (HaDEA, na sigla em inglês); e
6) Agência Executiva Europeia de Pesquisa (REA, na sigla em inglês).

III. União Econômica e Monetária

a) União Econômica e Monetária (UEM) Europeia

A União Econômica e Monetária (UEM) Europeia é parte do processo de integração europeia, sendo, por um lado, uma expansão do mercado único da União Europeia (UE), com regulamentações comuns dos produtos e a livre circulação de bens, capitais, trabalhadores e serviços, e, por outro, a implementação de uma moeda comum, o euro, que deve ser adotada por todos os países-membros futuramente, à exceção da Dinamarca[2534]. Segundo Bela Balassa, o estabelecimento de uma união econômica e monetária é a quinta e última fase do processo de integração econômica[2535]. Entretanto, é interessante notar que, no caso concreto, a UE ainda não consolidou plenamente etapas anteriores do processo descrito por Balassa, notadamente a harmonização das políticas econômicas de seus membros, condição para a configuração de uma união econômica.

A UEM tem por objetivo apoiar um crescimento econômico sustentável e um elevado nível de emprego dentro da UE, utilizando-se, para tanto, de decisões de política econômica e monetária adequadas, o que redunda, conforme o site do Parlamento Europeu, em ações relacionadas a três domínios principais:

1) a aplicação de uma política monetária com o objetivo principal a estabilidade dos preços;
2) evitar possíveis efeitos indiretos negativos resultantes do caráter insustentável das finanças públicas, prevenir o aparecimento de desequilíbrios macroeconômicos nos Estados-Membros e coordenar, em certa medida, as políticas econômicas dos Estados-Membros; e
3) a garantia do bom funcionamento do mercado único.

b) Antecedentes

A moderna integração econômica europeia teve início com a constituição da Comunidade Econômica do Carvão e do Aço (CECA, 1951)[2536], da Comunidade Econômica Europeia (CEE, 1957) e da Comunidade Europeia da Energia Atômica (EURATOM, 1957), que conformaram as Comunidades Europeias (CE, o Tratado de Bruxelas, que promoveu a fusão de seus executivos, entrou em vigor em julho de 1967)[2537]. Em 1968, tem início a união aduaneira dos países, e, no

---

[2534] Dinamarca e Reino Unido assinaram o Tratado de Maastricht tendo garantidos alguns *opt-out*. No caso da Dinamarca, não se obrigaram no que diz respeito a quatro áreas: união monetária e econômica, defesa, cooperação policial e jurídica e cidadania. Em junho de 2022, por meio de um referendo, os dinamarqueses decidiram pelo *opt-in* na política de segurança e defesa da UE, mas os outros *opt-out* não foram discutidos.

[2535] Em sua obra seminal de 1961, Balassa fala em "integração econômica total" para caracterizar a quinta fase, marcada pela plena supranacionalidade em política econômica (e monetária).

[2536] A CECA tirou dois recursos que haviam sido vitais às guerras mundiais – carvão e aço – do âmbito da soberania nacional, o que foi simultaneamente um esforço em direção à paz e à integração econômica entre antigos inimigos. Foi o primeiro passo para a criação de um mercado comum, cujo êxito pavimentou o caminho para a integração de outros setores e para a criação da CEE e da EURATOM.

[2537] A Organização Europeia de Cooperação Econômica (OECE), futuramente Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), e seus mecanismos e acordos não são elencados como antecedentes da UEM, uma vez que não são parte do processo de integração que resulta na UE. Contudo, há relação entre alguns daqueles mecanismos e acordos e a UEM, como é o caso da unidade de conta europeia criada junto à União Europeia de Pagamentos (UEP), em 1950, no âmbito da OECE, e do Acordo Monetário Europeu de 1955, sistema de compensações multilateral que substitui plenamente a UEP a partir de 1958. O acordo é terminado em 1972, ano em que se estabelece a chamada "serpente no túnel" no âmbito da CEE, analisada no texto.

ano seguinte, na Cúpula da Haia, os chefes de Estado e de Governo definiram a UEM como novo objetivo da integração europeia, a ser implementado até 1980. Ato contínuo, foi estabelecido um grupo de alto nível para estudar a questão, o qual elaborou o Relatório Werner[2538] (1970), que previa a realização de uma união econômica e monetária plena no prazo de dez anos, de acordo com um plano a ser executado em várias fases. Contudo, o projeto da UEM parou abruptamente poucos meses depois devido a dois fatores estruturais: a instabilidade cambial causada tanto pelo colapso do sistema de Bretton Woods quanto pela decisão do governo dos Estados Unidos (EUA) de deixar o dólar flutuar; e a crise econômica derivada do I Choque do Petróleo.

Em 1972, houve uma tentativa de dar sequência ao projeto da UEM com a criação da "serpente no túnel", um "mecanismo de flutuação controlada das moedas (a 'serpente') dentro de margens de flutuação estreitas em relação ao dólar (o 'túnel')". O mecanismo, que se baseava no Relatório Werner, fracassou devido à insuficiência de concertação entre as economias europeias (países saíam e voltavam do sistema, fragilizando-o – com isso, a proposta original fracassaria já em 1973), mas ajudou a fortalecer o marco alemão dentro da CEE. Nova proposta para a estabilização monetária na Europa, encabeçada por Alemanha Ocidental (RFA) e França e parcialmente derivada da "serpente do túnel", foi aprovada em 1978, na Cúpula de Bruxelas, na forma de um acordo multilateral baseado no conceito de taxas de câmbio fixas, mas ajustáveis, conhecido como Sistema Monetário Europeu (SME), que vigorou de 1979[2539] a 1999, quando foi substituído em definitivo pela UEM.

O sucesso do SME está calcado em duas inovações em relação à proposta original da "serpente": o primeiro mecanismo de taxas de câmbio (MTC I), antecessor do atual MTC II, e a unidade monetária europeia[2540] (ECU, na sigla em inglês), predecessora do euro. Por meio do SME, os países da CEE vincularam suas moedas a fim de evitar grandes flutuações em seu valor relativo. O sistema funcionava por meio de ajustes das taxas de câmbio nominal e real dos países da CEE, valendo-se para tanto do MTC I, cuja função era calcular as taxas de câmbio para cada moeda do sistema[2541], o que redundava, no fim, em maior cooperação monetária. As taxas de câmbio eram baseadas em taxas centrais em relação à ECU, que consistia numa média ponderada das moedas participantes – em outras palavras, a ECU era uma cesta composta pelas moedas dos Estados-Membros do SME. Uma grade de taxas bilaterais era calculada com base nessas taxas centrais expressas em ECU, e as flutuações cambiais deviam ser mantidas dentro de uma margem de 2,25% para ambos os lados das taxas bilaterais (exceto no caso da lira italiana, à qual era permitida uma margem de 6%).

De 1979 a 1986, o SME foi mais flexível em relação às políticas monetárias de seus membros. Em 1985, foi adotado o programa do Mercado Único nas Comunidades Europeias, ao mesmo tempo que se amplificava a denúncia do "triângulo impossível": a livre circulação de capitais, a estabilidade das taxas de câmbio e políticas monetárias independentes seriam incompatíveis a longo prazo. No ano seguinte, foi assinado o Ato Único Europeu (em vigor em 1987), que estabeleceu um mercado comum[2542]; simultaneamente, aumentou-se a rigidez para a

---

[2538] O grupo era presidido por Pierre Werner, primeiro-ministro de Luxemburgo à época.

[2539] São membros originais do SME: RFA, Bélgica, Dinamarca, França, Irlanda, Itália, Luxemburgo e Países Baixos.

[2540] A ECU substituiu a unidade de conta europeia (EUA, na sigla em inglês) em 1979. A EUA era, de início, uma unidade de conta interna da União Europeia de Pagamentos, sistema de compensações multilateral no âmbito da OECE. Entre 1975 e 1979, foi utilizada internamente pelas CEE, sendo substituída, de forma paritária, pela ECU com o advento do SME.

[2541] SME e MTC I por vezes se confundem em parte da literatura. O MTC introduziu taxas de câmbio fixas, mas ajustáveis, entre as moedas dos nove países originários do sistema.

[2542] O mercado comum deveria estar completo até 1993, o que não ocorreu como previsto.

coesão interna no SME. Em 1988, o Conselho Europeu instituiu o Comitê Delors (nomeado a partir de seu presidente), instruindo-o a analisar as possibilidades de ser criada a UEM (à semelhança do que fizera o grupo de Werner nos anos 1970). O Relatório Delors de 1989 propôs a realização da transição do SME para UEM em três fases, que levaria, ao cabo, à criação de uma moeda única sob o controle de uma instituição independente, responsável pela política monetária da UE – o futuro Banco Central Europeu (BCE). Ainda em 1989, o Conselho Europeu decidiu dar início à primeira fase da UEM em 1990; além disso, o Relatório Delors conduziu às negociações para o Tratado de Maastricht (assinado em 1992; vigor em 1993), que cria a UE e prevê a introdução da UEM em três fases (com algumas datas deixadas em aberto).

c) Crise do antigo SME e introdução da UEM

A primeira fase de introdução da UEM decorreu de 1º de julho de 1990 a 31 de dezembro de 1993, sendo seu principal objetivo estabelecer a livre circulação de capitais entre os Estados-Membros. Até 1992, cerca de 90% das liberalizações necessárias à constituição de um mercado único[2543] estavam resolvidas – a livre circulação de serviços (1996[2544]/2006[2545]) e de pessoas (1997[2546]) seriam os últimos passos. Nessa fase, procedeu-se, ademais, a maior cooperação entre bancos centrais, livre utilização do ECU e aumento de convergência econômica entre os membros. A liberalização dos movimentos de capital na CEE, em um momento no qual a liberalização ocorria em escala global, conjuntamente à expansão do antigo SME (sobretudo o ingresso do Reino Unido em 1990 e a reunificação alemã) contribuíram à crise do antigo sistema monetário[2547]: uma sequência de ataques especulativos, que só foram controladas após as margens de flutuação do câmbio dentro do SME serem alargadas de 2,25% para 15%, em 1993. Entretanto, antes de Bruxelas decidir pelo alargamento, a "Quarta-Feira Negra" de 1992, ataque especulativo que custou £ 3,3 bilhões ao tesouro britânico, fez com que o Reino Unido se retirasse do SME.

A segunda fase, levada a cabo de 1º janeiro de 1994 a 31 dezembro de 1998, tinha por objetivo a convergência das políticas econômicas dos Estados-Membros e o reforço da cooperação entre os bancos centrais nacionais (BCN). Para tanto, foi estabelecido o Instituto Monetário Europeu (IME), fase embrionária do BCE. O IME foi dotado de personalidade jurídica e estava sediado em Frankfurt, sendo também o mecanismo responsável por fazer os preparativos necessários à introdução da moeda única. Nessa fase, os BCN deveriam se tornar independentes – o mais tardar até à instituição do Sistema Europeu de Bancos Centrais (SEBC). Em 1º de junho de 1998, foi estabelecido o BCE, que substituiu o IME de imediato. O BCE dedicou os meses restantes de 1998 ao ensaio final de sistemas e procedimentos.

A terceira e última fase de introdução da UEM, iniciada em 1º de janeiro de 1999, consiste na introdução da moeda comum europeia, com a fixação irrevogável das taxas de câmbio, e na

---

[2543] O mercado único exige "quatro liberdades": livre circulação de pessoas, de bens, de serviços e de capitais.

[2544] "DIRECTIVA 96/71/CE DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 16 de Dezembro de 1996 relativa ao destacamento de trabalhadores no âmbito de uma prestação de serviços".

[2545] "DIRECTIVA 2006/123/CE DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 12 de Dezembro de 2006 relativa aos serviços no mercado interno".

[2546] Tratado de Amsterdã, que incorpora a UE ao Espaço Schengen.

[2547] Segundo Barry Eichengreen, há três razões principais para a crise do SME: 1) harmonização inadequada de políticas anteriores – Espanha, Itália e Reino Unido não alcançaram a taxa de inflação praticada pelos outros membros do SME; 2) harmonização inadequada de políticas futuras – aumento do desemprego na Alemanha após a reunificação minou sua credibilidade e levou a ataques contra as moedas do SME; e 3) pressões especulativas após o início das liberalizações previstas no Tratado de Maastricht.

aplicação de uma política monetária comum sob a égide do Eurosistema. No mesmo momento, entra em funcionamento o segundo mecanismo de taxas de câmbio (MTC II) e o Pacto de Estabilidade e Crescimento, concebido para garantir a manutenção da sanidade das finanças públicas por parte dos países da UE após a introdução da moeda única. A transição para a terceira fase dependia da consecução de um grau elevado de convergência duradoura, avaliada com base em um conjunto de critérios definidos nos tratados da UE. As regras orçamentais tornar-se-iam vinculativas e qualquer Estado-Membro descumpridor poderia incorrer em sanções

d) Introdução do euro

O euro, moeda comum europeia que substituiu a ECU em paridade 1:1 em 1º de janeiro de 1999, deve ser adotado por todos os membros da UE (Artigo 3º do Tratado de Maastricht e Artigo 119º do Tratado sobre o Funcionamento da UE – TFUE), à exceção da Dinamarca (e do Reino Unido, enquanto fez parte da UE), devido ao *opt-out* firmado em protocolo anexo ao Tratado da UE. Com vistas a adotar o euro, os países têm de alcançar um elevado grau de “convergência sustentável”, o que é avaliado com base em cinco critérios definidos no Tratado de Maastricht. Em suma, exige-se que o Estado-Membro apresente elevado grau de estabilidade de preços, finanças públicas sólidas (dois critérios inclusos aqui: controle do déficit orçamentário do governo e da razão entre dívida pública e produto interno bruto – PIB), taxa de câmbio estável e taxas de juros de longo prazo baixas e estáveis.

Em maio de 1998, durante a Cúpula de Bruxelas, constatou-se que onze dos então quinze Estados-Membros das CE – notadamente Alemanha, Áustria, Bélgica, Espanha, Finlândia, França, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Países Baixos e Portugal – preenchiam os critérios para a adoção da moeda única, o que foi realizado por esses países em 1º de janeiro de 1999, originando a área[2548] (ou “zona”) do euro. A Grécia se tornou o 12º país a adotar o euro em 2001. Durante três anos, o euro funcionou como a ECU, ou seja, como unidade de conta. Em 1º de janeiro de 2002, as moedas e notas físicas do euro entraram em circulação para os doze países que já haviam cumprido os critérios de Maastricht. Desde então, entraram na área do euro os seguintes membros da UE: Eslovênia (2007), Chipre (2008), Malta (2008), Eslováquia (2009), Estônia (2011), Letônia (2014), Lituânia (2015) e Croácia (2023), totalizando vinte Estados por ora. Há não membros da UE, logo fora da zona do euro, que utilizam a moeda: Andorra, Mônaco, São Marino e Vaticano, por meio de acordo monetário; e Montenegro e Kosovo, que apenas a utilizam unilateralmente.

Juntamente ao euro, foi estabelecido o MTC II em 1999, a fim de harmonizar as taxas de câmbio praticadas pelos países em processo de acessão à zona do euro com aquela praticada dentro da zona do euro. Para um país comprovar que mantém estável sua taxa de câmbio (um dos critérios para a adoção do euro), exige-se que ingresse no MTC e passe no mínimo dois anos sem apresentar “tensões severas” na taxa de câmbio. Atualmente, duas moedas participam do MTC, a coroa dinamarquesa (*opt-out*) e o lev búlgaro (desde julho de 2020). Cinco Estados-Membros da UE ainda não ingressaram no MTC – os tratados da UE não definem prazo para a adoção do euro –, quais sejam, por antiguidade na UE: Suécia[2549], Hungria, Polônia, Tchéquia e Romênia.

[2548] Tradução oficial em português de Portugal.

[2549] Apesar de vinculada aos tratados da UE, a Suécia realizou um referendo sobre a adoção do euro, em que se decidiu que o país ficaria fora da união monetária. Não há cláusula de *opt-out* sobre a Suécia nos tratados da UE, mas o país não adota um dos critérios para acessão à união monetária (a participação no MTC II) para não adotar o euro.

e) BCE, SEBC e Eurosistema

Por meio do Protocolo (nº 4) Relativo aos Estatutos do Sistema Europeu de Bancos Centrais e do Banco Central Europeu, de julho de 1998, anexo do Tratado da UE, foram simultaneamente instituídos o Sistema Europeu de Bancos Centrais (SEBC) e o Banco Central Europeu (BCE)[2550].

O SEBC é composto pelo BCE e pelos BCN de todos os Estados-Membros da UE. O objetivo primordial do SEBC é a manutenção da estabilidade dos preços (Artigo 127, 1, TFUE), e ele é dirigido pelos mesmos órgãos de decisão que o BCE, que são o Conselho do BCE e a Comissão Executiva (Artigo 129, TFUE). O SEBC tem por atribuições (Artigo 127, 2, TFUE) definir e executar a política monetária da UE, realizar determinadas operações cambiais, deter e gerir as reservas cambiais oficiais dos Estados-Membros e promover o bom funcionamento dos sistemas de pagamentos – é a autoridade monetária da UE.

O Eurosistema, por sua vez, é constituído pelo BCE e pelos BCN dos Estados-Membros da UE que adotaram o euro, coexistindo com o SEBC enquanto houver Estados-Membros da UE que não façam parte da área do euro. Está previsto no Regulamento Interno no BCE, de 2004. Assim como o SEBC, o Eurosistema é dirigido pelos mesmos órgãos de decisão que o BCE. Além disso, o seu objetivo primordial do e suas atribuições se confundem com as do SEBC, mas adstritas à área do euro, sendo a autoridade monetária da área do euro. A política monetária única da UEM (o euro é um dos componentes da UEM) é definida, de fato, pelo Eurosistema e é complementada por regras orçamentárias e vários graus de coordenação das políticas econômicas.

O BCE é responsável pela condução da política monetária na área do euro desde 1º de janeiro de 1999, sendo o único autorizado a emitir moedas e notas de euro (Artigo 16 de seu estatuto). O BCE e os BCN executam, em conjunto, as funções que lhes foram atribuídas em nível de SEBC ou Eurosistema. O BCE é uma instituição supranacional com personalidade jurídica própria e está sediado em Frankfurt. Tem como princípios orientadores a independência, a transparência e as regras de votação no Conselho do BCE. Desde a crise da zona do euro, o BCE também é responsável pela supervisão prudencial das instituições de crédito, localizadas na área do euro e nos Estados-Membros participantes não pertencentes à área do euro, no âmbito do Mecanismo Único de Supervisão. Os principais instrumentos da política monetária convencional do BCE são as operações de mercado aberto, as facilidades permanentes e a constituição de reservas mínimas. Em resposta à crise financeira mundial, o BCE alterou também a sua estratégia de comunicação, dando indicações sobre a orientação futura da política de taxas de juro do BCE em função das perspectivas sobre a estabilidade dos preços, e adotou uma série de medidas de política monetária não convencionais.

O Conselho do BCE, seu órgão de decisão supremo, é composto pelos seis membros da Comissão Executiva do BCE e pelos presidentes dos BCN dos Estados-Membros da UE que adotaram o euro. A fim de atingir o objetivo primordial do SEBC e do Eurosistema de manutenção da estabilidade dos preços, o Conselho do BCE: adota as orientações e toma as decisões necessárias ao desempenho das atribuições cometidas ao BCE e ao Eurosistema; define a política monetária para a área do euro, incluindo decisões sobre os objetivos monetários, as taxas de juro diretoras e a constituição de reservas no Eurosistema, além de formular orientações para a execução das decisões tomadas; e adota decisões sobre as responsabilidades do BCE vinculadas à supervisão bancária.

A primeira estratégia de política monetária do BCE foi adotada pelo Conselho do BCE em outubro de 1998, baseada em dois pilares: análise econômica e análise monetária. O último

[2550] Já estava previsto em Maastricht.

processo de revisão da estratégia (o anterior havia sido em 2003) se deu entre o início de 2020 e meados de 2021. A estratégia atual, que terá reavaliações periódicas (primeira em 2025), redefiniu o entendimento sobre estabilidade dos preços[2551] e os pilares definidos em 1998, que foram substituídos por um "quadro analítico integrado", constituído por uma análise econômica e uma análise monetária e financeira. Além disso, a estratégia de política monetária atual reconhece que a mudança do clima e a estabilidade financeira têm implicações para a estabilidade dos preços.

A Comissão Executiva, outro órgão de decisão do BCE a que estão submetidos SEBC e Eurosistema, é composta pelo presidente e pelo vice-presidente do BCE e por mais quatro membros, nomeados pelo Conselho Europeu. A Comissão Executiva gere a atividade diária do BCE e implementa a política monetária da área do euro em conformidade com as orientações e decisões do Conselho do BCE, dando as instruções necessárias aos BCN da área do euro.

O BCE responde diretamente perante o Parlamento Europeu. A fim de prestar contas, deve apresentar um relatório anual ao Parlamento, bem como comparecer quatro vezes ao ano perante a Comissão dos Assuntos Econômicos e Monetários (ECON) do Parlamento para fazer explicações e responder a questionamentos. Ainda, o Parlamento tem voz no processo de nomeação dos membros da Comissão Executiva do BCE.

f) Crise da zona euro e reformas

A crise da zona do euro, também chamada de crise da dívida soberana na Europa, foi causada por uma crise no balanço de pagamentos, resultado da redução abrupta de influxo de capital estrangeiro a países da UEM altamente endividados e dependentes de empréstimos externos. A crise eclodiu entre 2009 e 2010, apenas uma década após a introdução da moeda comum, na esteira da crise financeira mundial de 2007-2008 e de suas correlatas (*e.g.* crise imobiliária dos EUA) – na Europa, ainda em 2008, o sistema bancário da Islândia colapsou –, e em meio à grande recessão de 2008-2012, o que ajuda a explicar a crise no balanço de pagamentos. A crise na Europa pode ser encarada como parte da crise financeira global, mas tem suas particularidades, relacionadas ao processo de formação da unidade econômica. Além de colocar em risco a continuidade da UEM e a existência do euro, a crise fortaleceu tendências eurocéticas dentro da zona do euro, como as que levariam ao *Brexit* poucos anos depois.

A crise da zona do euro teve início no final de 2009, quando a Grécia revelou que os seus últimos governos haviam subestimado grosseiramente o déficit orçamentário do país, o que representava uma violação da política econômica da UE, levantando temores sobre um possível colapso do euro por meio de contágio político e financeiro. Junto à Grécia, outros países periféricos da zona do euro – Itália, Portugal, Irlanda, Espanha[2552] e Chipre – deixaram de ser capazes de pagar ou refinanciar de forma autônoma as dívidas de seus governos ou resgatar seus bancos em dificuldades (a crise financeira acometia a Europa e os governos nacionais estavam se endividando ainda mais para socorrer seus sistemas bancários), tendo de recorrer a instituições financeiras externas, inicialmente o BCE e, após esforço alemão, o Fundo Monetário Internacional (FMI).

[2551] "Desde julho de 2021, entende-se por estabilidade dos preços uma taxa de inflação (um aumento do Índice Harmonizado de Preços no Consumidor (IHPC) para a área do euro relativamente ao período homólogo do ano anterior) que, no médio prazo, se eleva a 2%. O objetivo é simétrico, ou seja, qualquer desvio em relação a este objetivo, seja ele positivo ou negativo, é considerado igualmente indesejável. Tal pode implicar um período transitório em que a inflação exceda ligeiramente o objetivo de 2%."

[2552] Junto à Grécia, eram referidos pelo acrônimo um tanto pejorativo PIIGS à época.

Houve três grandes causas para a crise, conforme a análise proposta por Kimberly Amadeo. A primeira foi a ausência de mecanismos regulatórios da UEM ou de penalidades contra as constantes violações dos critérios de estabilidade econômica acordados nos tratados da UE e no Pacto de Estabilidade e Crescimento – uma vez que mesmo Alemanha e França estavam gastando além dos limites estipulados, não havia espaço para sancionar economias mais endividadas. Antes da crise, cada Estado-Membro era responsável por sua própria saúde fiscal e a regulamentação financeira era altamente fragmentária dentro do bloco, o que fez com que países contraíssem empréstimos de forma irresponsável durante a primeira década de existência do euro. As diferenças macroeconômicas originárias entre os Estados-Membros, que deveriam ter sido fortemente reduzidas por meio dos critérios de estabilização acordados desde Maastricht, acentuaram-se com a tempo, o que fez com que analistas dividissem os países da zona do euro entre um Norte economicamente forte e estável[2553] e um Sul endividado e crescentemente dependente de poupança externa para sanar suas dívidas.

Essa diferença das economias do Norte e do Sul está no cerne da segunda causa para a crise. Os países da zona do euro se beneficiaram do poder de sua moeda em um contexto de globalização econômica e grande facilitação de acesso a crédito. Nessa conjuntura, desfrutaram da política do BCE de baixas taxas de juros e de um aumento de investimentos de capital. Dentro da zona do euro, a maior parte desse fluxo de capital foi de Alemanha e França para os Estados do Sul. Com o tempo, isso levou à acumulação de déficits no Sul, principalmente por parte de atores econômicos privados. A falta de coordenação de políticas fiscais e de harmonização regulatória financeira incentivou transações arriscadas pelos bancos, que causariam crises bancárias em países da UEM. Além disso, o aumento rápido de liquidez elevou salários e preços nos países do Sul, tornando suas exportações menos competitivas. A política monetária unificada da UEM impossibilitou que esses países aumentassem as taxas de juros para combater a inflação ou desvalorizassem a moeda para incentivar as exportações, o que agravou o cenário de crise no balanço de pagamentos. Durante a recessão, as receitas fiscais caíram, mas os gastos públicos aumentaram para o pagamento de benefícios, em especial os direcionados a desempregados – o aumento do desemprego, sobretudo em relação a camadas mais jovens em países como a Espanha, foi uma marca da crise europeia.

A terceira causa relaciona-se aos primeiros remédios adotados para resolver as crises de dívida nos países do Sul. Em maio de 2010, a *troika* formada por Comissão Europeia, BCE e FMI liberou o primeiro programa de ajuste econômico para a Grécia, um conjunto de empréstimos bilionários que teriam como contraparte a implementação de medidas de austeridade pelo governo grego para recobrar a disciplina fiscal. Esse *modus operandi* da *troika* se repetiu em relação aos outros países endividados. As medidas de austeridade levaram à desaceleração econômica na zona do euro. Houve aumento na taxa de desemprego e redução no consumo e no crédito levando à piora na qualidade de vida das populações e, consequentemente, a grandes manifestações. A austeridade como resposta à crise foi bastante criticada à época (mesmo por economistas ortodoxos) e amplificou vozes que se colocavam contra a integração europeia, à direita e à esquerda. Dez países da zona do euro tiveram mudanças de governo prematura no biênio 2011-2012, o que se relacionou ou à carestia ou ao debate sobre resgate dos países endividados.

[2553] Dentro dessa ideia de divisão Norte-Sul encontram-se os conceitos de *Frugal Four* (Áustria, Dinamarca, Países Baixos e Suécia) e *Frugal Five* (*Frugal Four* mais Alemanha), países mais conservadores em termos fiscais, que costumam cooperar e coordenar-se informalmente dentro da UE. O Reino Unido fazia parte desse agrupamento; com o *Brexit*, houve perda de poder relativo do agrupamento.

Além de austeridade, a resposta à crise incluiu um processo de maior institucionalização e integração dentro da UEM, além de ampliação de ferramental do BCE, como já citado anteriormente. O adensamento da UEM não estava claro no início da crise e muitos foram os analistas que decretaram a morte do euro ou a desintegração parcial da UE. Em 2010, criaram-se mecanismos *ah hoc* de assistência financeira, predecessores do atual Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEE). Naquele ano, foram criados o Mecanismo de Concessão de Crédito à Grécia (a partir do programa de ajustamento já mencionado), o Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira (MEEF, acionado por Irlanda, Portugal e Grécia) e o Fundo Europeu de Estabilidade Financeira (FEEF, acionado também por Irlanda, Portugal e Grécia).

Uma alteração no Artigo 136.º do TFUE[2554] permitiu a criação de um mecanismo de apoio permanente para os Estados-Membros em dificuldades, na condição de o mecanismo ser baseado num tratado intergovernamental, a estabilidade da área do euro no seu todo estar ameaçada e o apoio financeiro estar ligado a uma rigorosa condicionalidade. Em dezembro de 2011, os líderes da UE aprovaram um tratado intergovernamental para o estabelecimento de uma unidade fiscal paralela à união monetária, por meio do qual também algumas decisões orçamentárias foram passadas ao poder central da UE e novas sanções financeiras foram acordadas para membros que excedam a relação dívida-PIB em 3%. Em maio de 2012, a austeridade defendida pela Alemanha foi mantida, prevalecendo sobre a proposta francesa dos *eurobonds* (emissão de títulos comunitários), e a chanceler alemã Angela Merkel lançou um plano de sete pontos[2555] para a recuperação econômica, baseado no processo de integração da Alemanha Oriental (RDA). Em julho de 2012, com vistas a restaurar a confiança do mercado no euro, o presidente do BCE à época, Mario Draghi, anunciou que “no âmbito do seu mandato, o BCE estava disposto a fazer o que fosse necessário para preservar o euro”. Em outubro de 2012, começa a funcionar o MEE (acionado por Grécia e Espanha no contexto da crise da zona do euro), uma organização de caráter intergovernamental, que substituiu o FEEF e instituiu condições rigorosas para a assistência financeira. O MEE, formada pelos vinte Estados da zona do euro, está sediado em Luxemburgo e capta fundos por meio da venda de títulos, não utilizando, portanto, dinheiro dos contribuintes.

O BCE criou, na sequência, o instrumento de Transações Monetárias Definitivas, que lhe permite comprar as obrigações soberanas de um Estado-Membro em dificuldades, desde que o país assine um memorando de entendimento com o MEE, sujeitando assim, indiretamente, o apoio do BCE a uma rigorosa condicionalidade. Houve também uma atualização dos instrumentos jurídicos da UEM. Foi criado o Semestre Europeu, que reforçou o Pacto de Estabilidade e Crescimento, introduziu-se o Procedimento Relativo aos Desequilíbrios Macroeconômicos e procurou-se reforçar ainda mais a coordenação das políticas econômicas. O quadro de aprimoramento da governança econômica e do pilar macroeconômico da UEM foi complementado com tratados intergovernamentais, como o Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação (conhecido por “Pacto Orçamental” ou “Pacto Fiscal Europeu”[2556]) e o Pacto para o Euro Mais. Por fim, em

---

[2554] Foi adicionado um terceiro parágrafo a esse artigo, em que se lê: “3. Os Estados-Membros cuja moeda seja o euro podem criar um mecanismo de estabilidade a acionar caso seja indispensável para salvaguardar a estabilidade da área do euro no seu todo. A concessão de qualquer assistência financeira necessária ao abrigo do mecanismo ficará sujeita a rigorosa condicionalidade”.

[2555] 1) lançar programas de início rápido para ajudar *startups*; 2) relaxar as proteções contra demissão injusta; 3) introduzir *mini-jobs* com impostos mais baixos; 4) combinar aprendizagem com educação profissional, a fim de diminuir o desemprego entre jovens; 5) criar fundos especiais e benefícios fiscais para privatizar empresas estatais; 6) estabelecer zonas econômicas especiais, como as da China; e 7) investir em energia renovável.

[2556] Tchéquia e Croácia (que ainda não era membro), além do Reino Unido enquanto fez parte do bloco, não fizeram parte originalmente, mas hoje todos os Estados-Membros são parte no Pacto Fiscal.

2014 foi estabelecida a união bancária da UEM, com três objetivos principais: garantir que os bancos sejam robustos e capazes de resistir a eventuais futuras crises financeiras; garantir que os bancos não viáveis sejam objeto de resolução sem recurso ao dinheiro dos contribuintes e com um impacto mínimo na economia real; e garantir que a fragmentação do mercado seja reduzida graças à harmonização das regras do setor financeiro.

De 2012 a 2015, a Comissão Europeia propôs planos para a maior integração da UEM, sendo o último o "Relatório dos Cinco Presidentes" (2015). Para serem implementados plenamente, todos os planos exigiam alterações nos tratados da UE, que não puderam ser realizadas, em partes pelo aumento do euroceticismo e do início da crise política desencadeada pelo *Brexit* em 2016. Ainda assim, partindo do relatório de 2015, um pacote de mediadas direcionado à compleição da UEM passou a ser implementado em 2017. No mesmo ano, a Comissão Europeia propôs transformar o MEE em um Fundo Monetário Europeu (FME), com caráter supranacional, proposta que teve (e mantém) forte oposição dentro do Conselho da UE, que prefere manter o caráter intergovernamental do MEE.

g) 20+ anos do euro: conquistas e desafios

Em 24 anos, a área do euro se expandiu de onze membros para vinte, respondendo por mais de 85% da economia da UE. Até o final de 2021, a moeda única europeia mantinha-se popular, com uma taxa de aprovação de cerca de 80% da população da UEM. O euro se consolidou como segunda moeda mais importante e confiável do mundo. Dentro da UEM, contribuiu para a redução constante de taxas de juros nas duas primeiras décadas de sua implementação. De 1999 a 2020, houve um aumento de renda média do trabalhador de € 20.900 para € 33.230, e a taxa de emprego aumentou de 63,6% para 71,8%.

Em 2017, a partir das lições da crise e em face do *Brexit*, os países da UE adotaram um roteiro para uma integração maior e mais justa da UEM, a fim de aprimorar a forma como seus mercados financeiros e economias trabalham juntos, de garantir que todos os países implementem políticas fiscais sólidas e que os desequilíbrios econômicos sejam reduzidos, e para fortalecer a responsabilidade e a governança democrática sobre a formulação de suas políticas. Quando da eclosão da crise da COVID-19, a UEM soube responder com mais agilidade do que na década anterior. A resposta coletiva incluiu o regime de assistência financeira *Temporary Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency* (SURE)[2557], que contribuiu para proteger cerca de 31 milhões de postos de trabalho – pela primeira vez na história, a UE emitiu dívida no mercado, para financiar esse programa –, bem como o plano de recuperação da Europa[2558] "Próxima Geração UE", com um investimento estimado de cerca de € 800 bilhões.

Contudo, ainda há desafios a serem superados pela UEM. O nível de integração financeira ainda não atingiu o patamar pré-crise. A terceira fase de introdução da UEM ainda não foi

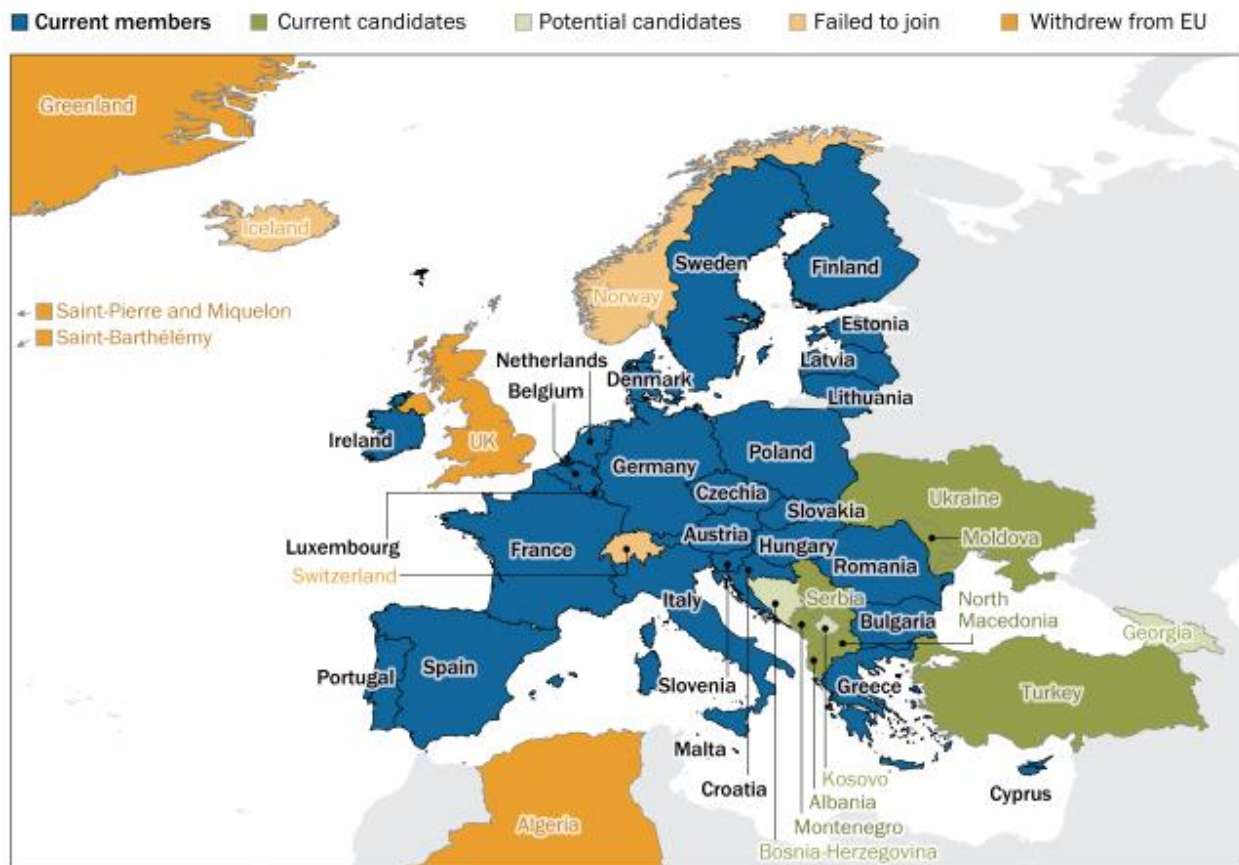
[2557] Apoio temporário para atenuar os riscos de desemprego numa situação de emergência.

[2558] Em maio de 2020, a Comissão Europeia apresentou uma proposta de Plano de Recuperação Econômica sustentável, que foi aprovado pelo Conselho Europeu em julho. O Plano de Recuperação Econômica da UE está assentado em dois instrumentos de apoio financeiro principais: o Próxima Geração UE (750 bilhões de euros para o período 2021-2024) e o Quadro Financeiro Plurianual (pouco mais de 1 bilhão de euros para o período 2021-2027). A este esforço financeiro, acrescenta-se o regime de assistência financeira SURE (até 100 bilhões de euros para o período 2020-2022), o Programa de Compras de Emergência Pandémica do Banco Central Europeu (cerca de 1,8 bilhão de euros para o período 2020-2022), o Fundo de Garantia Pan-Europeu do Banco Europeu de Investimento (25 bilhões de euros para o período 2020-2021) e a Reserva de Ajustamento ao Brexit (5 bilhões de euros para o período 2021-2024).

concluída e as reformas iniciadas a partir da crise da zona do euro ainda precisam ser aprofundadas. As consequências econômicas e políticas das medidas de austeridade perduram, bem como os estresses causados no bloco por conta da maior rigidez de aplicação das regras de estabilização econômica. Em 2022, a situação econômica pós-pandêmica e as consequências da guerra na Ucrânia, especialmente a crise energética, conduziram a um aumento histórico da inflação na área do euro. O Eurosistema inverteu a sua política monetária expansiva, reduzindo as compras de ativos e aumentando as taxas de juro. Respondendo ao receio de diferenciais excessivos para as obrigações soberanas de países com dívidas elevadas, o BCE anunciou, em julho de 2022, um "instrumento antifragmentação", o Instrumento de Proteção da Transmissão (TPI, na sigla em inglês). No mesmo período, teve início um debate no Eurosistema sobre nova alteração no Pacto de Estabilidade e Crescimento, a fim de aumentar o tempo para ajuste da relação dívida-PIB em países endividados. Em dezembro de 2023, os ministros das Finanças, no âmbito de sua configuração específica no Conselho da UE, chegaram a um acordo político sobre a alteração do pacto, com novas regras sobre déficit e controle da dívida, que ainda deverão ser negociadas com o Parlamento Europeu.

IV. Alargamento da União Europeia

a) Histórico

O início da integração da Europa remete aos anos de 1950, com a criação das Comunidades Europeias (CE). Em 1951, seis países fundaram a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) e, mais tarde, em 1957, a Comunidade Econômica Europeia (CEE) e a Comunidade Europeia da Energia Atómica (EURATOM): Alemanha, Bélgica, França, Itália, Luxemburgo e Países Baixos. Desde então, mais 22 países aderiram ao que viria ser, em 1992, a União Europeia (UE), incluindo uma expansão histórica em 2004, marcando a reunificação do continente após décadas de divisão.

Observação: No mapa, o *status* da Bósnia e Herzegovina está desatualizado.
Fonte: Pew Research Center

Ao longo dos anos 1960, a ampliação dessas comunidades sofreu a resistência da França, governada por Charles de Gaulle, que vetava a adesão de outros países, especialmente do Reino Unido. Com o fim do governo de Gaulle e do veto francês, ocorreu o primeiro alargamento em 1973, com a entrada, além de britânicos, da Dinamarca e da Irlanda. A década de 1980, por sua vez, foi marcada pela adesão de países mediterrâneos – Grécia (1981), Portugal e Espanha (1986)

–, possível graças ao término dos regimes autoritários que governavam essas nações. Na década de 1990, ocorreu um quarto alargamento, com a inclusão de Áustria, Finlândia e Suécia (1995), rompendo a postura histórica de neutralidade desses países.

Parte da divisão entre a Europa Oriental e Ocidental foi sanada quando antigos países socialistas aderiram à UE no século seguinte. O Tratado de Nice, em 2001, preparou as instituições da organização para uma expansão histórica em 2004, com a entrada de dez nações: Chipre, Eslováquia, Eslovênia, Estônia, Hungria, Letônia, Lituânia, Malta, Polônia e Tchéquia. Em 2007, foi a vez de Romênia e Bulgária fazerem parte do bloco. O último país a entrar como membro pleno foi a Croácia em 2013. Atualmente, com a saída do Reino Unido em 2020, a UE tem 27 países-membros.

b) Processo de candidatura e Critérios de Copenhague

A adesão ao bloco não é automática, pois depende da preparação adequada do país candidato e da capacidade da UE para integrar o novo membro. Existe um período de pré-adesão de duração variável, em que o país candidato adapta as suas instituições, normas e infraestruturas para lhe permitir cumprir as suas obrigações enquanto Estado-Membro.

O Tratado de Maastricht, em seu Artigo 49º, estabelece que qualquer país europeu pode candidatar-se à adesão se respeitar os valores da UE (dignidade humana, liberdade, democracia, igualdade, o Estado de Direito e os direitos humanos), estabelecidos no Artigo 2º, e estiver empenhado em promovê-los. O Estado requerente dirige o seu requerimento ao Conselho Europeu, que se pronuncia por unanimidade, após consulta à Comissão e após aprovação do Parlamento Europeu, que se pronunciará por maioria dos membros que o compõem. São tomados em conta os critérios de elegibilidade aprovados pelo Conselho Europeu, que, em 1993, em Copenhague, definiu os chamados "critérios de Copenhague"; isto é, os países que desejam aderir ao bloco precisam:

1) ter instituições estáveis que garantam a democracia, o Estado de Direito, os direitos humanos e o respeito e proteção das minorias;
2) ter uma economia de mercado funcional e a capacidade para enfrentar a concorrência e as forças do mercado na UE;
3) ter a capacidade de assumir e implementar eficazmente as obrigações de internalização, incluindo regras, normas e políticas que compõem o corpo legislativo da UE (o *acquis*); e
4) aderir aos objetivos da união política, econômica e monetária.

O Conselho Europeu realizado, em Madrid, em 1995, acrescentou que o país candidato deve ser capaz de aplicar a legislação da UE e garantir que a legislação da UE transposta para a legislação nacional seja aplicada de forma eficaz mediante estruturas administrativas e judiciárias adequadas. A UE, nesse contexto, reserva-se o direito de decidir quanto ao cumprimento dos critérios de adesão pelo país candidato. Ademais, o próprio bloco deve ser capaz de integrar novos membros.

No caso dos países dos Bálcãs Ocidentais, foram estabelecidas condições adicionais de adesão no chamado "Processo de Estabilização e Associação" (PEA), principalmente relacionadas com a cooperação regional e as relações de boa vizinhança, que objetivam a estabilização política, o estímulo à transição para uma economia de mercado e a cooperação regional. Ao dar a perspectiva de tornar-se membro, os europeus entendem que esse processo ajuda aquelas nações a desenvolverem a capacidade para internalizar as normas e os padrões da UE mediante concessões

comerciais (isenção de impostos), assistência financeira e ajuda para reconstrução e desenvolvimento.

A duração das negociações varia em decorrência do ritmo de implementação das reformas e do alinhamento com a legislação da UE. A Comissão faz um exame detalhado, juntamente com o país candidato, de cada domínio político (capítulo), como direitos humanos e democracia, discutido separadamente, para determinar sua preparação. Nenhuma negociação sobre qualquer capítulo individual é encerrada até que todos os governos da UE estejam satisfeitos com os progressos do candidato nesse campo político, conforme analisado pela Comissão. Todo o processo de negociação só é concluído definitivamente quando todos os capítulos forem encerrados.

Ademais, para além da análise da conformidade aos critérios de Copenhague, o veto de um Estado-Membro tem o poder de bloquear, unilateralmente, o processo de adesão de um candidato. Como os Estados-Membros devem decidir por unanimidade sobre cada proposta dos 33 capítulos, para sua abertura e encerramento, isso significa, na prática, que há, pelo menos, 66 oportunidades de bloqueio por meio de veto de um dos 27 membros. Para tentar evitar obstruções devido a desavenças entre Estados, consta no PEA o critério "relações de boa vizinhança e cooperação regional", incorporado após a problemática adesão, em 2004, do Chipre dividido. A relação de boa vizinhança pressupõe a resolução de qualquer diferendo bilateral antes da adesão, ou mesmo antes da abertura de negociações de adesão, se um Estado-Membro da UE for parte no diferendo, para evitar que disputas bilaterais sejam "importadas" pela UE. Ainda assim, a possibilidade de bloqueio das negociações pelo veto de um membro permanece, como no caso da Macedônia do Norte: por mais de dez anos, esse país teve a abertura de negociações barradas, devido à oposição da Grécia ao seu nome, até o acordo de Prespa em 2018, quando se tornou a República da Macedônia do Norte; e, no entanto, continua a sofrer oposição da Bulgária por assuntos de identidade e idioma.

Uma vez encerrada essa análise, as condições e a data de adesão, os eventuais períodos de transição necessários e as adaptações dos tratados em que se funda a UE devem ser acordados sob a forma de um tratado de adesão, aprovado tanto pela Comissão quanto pelo Parlamento Europeu, entre o país candidato e os Estados-Membros. Quando assinado o tratado, o país ganha o *status* de "aderente", o que garante algumas prerrogativas, como a possibilidade de comentar os projetos de propostas, comunicações, recomendações ou iniciativas da UE e o "*status* de observador ativo" em órgãos e agências do bloco. Com a ratificação de todos os Estados-Membros e do país candidato de acordo com as suas próprias regras constitucionais, ele se torna membro de pleno direito na data estabelecida no tratado.

c) Países candidatos

A atual agenda de alargamento abrange antigos países socialistas, bem como a Turquia. As negociações de adesão foram abertas com a Turquia (2005), Montenegro (2012) e a Sérvia (2014). Em 2020, os Estados-Membros decidiram abrir negociações de adesão com a Macedônia do Norte e a Albânia. No contexto da invasão russa, Ucrânia, Moldávia e Geórgia apresentaram suas candidaturas, porém, em junho de 2022, o Conselho Europeu somente conferiu *status* de candidato às duas primeiras, haja vista que a Comissão Europeia afirmou que os georgianos ainda precisavam preencher alguns requisitos, como o fim da polarização política interna e o aumento das instituições governamentais. Destaca-se, nesse contexto, que os candidatos devem preencher de forma plena todas as exigências dos chamados "critérios de Copenhague" para se tornarem

membros plenos, o que pode levar anos. O Conselho Europeu aprovou, em 15 de dezembro de 2022, a concessão do *status* de candidato a ingressar no bloco para a Bósnia e Herzegovina (pedido de adesão à UE apresentado em fevereiro de 2016). Cabe ressaltar ainda que, no mesmo dia 15 de dezembro, o Kosovo (Acordo de Estabilização e Associação que entrou em vigor em abril de 2016), apresentou seu pedido formal de adesão. Em dezembro de 2023, o Conselho Europeu conferiu à Geórgia o *status* de candidato. Além disso, Noruega, Suíça e Islândia chegaram a negociar suas candidaturas, contudo seus processos não foram adiante por motivos sobretudo de política interna.

Para além das dificuldades de internalizar os chamados critérios de Copenhague e das discrepâncias de indicadores econômicos e sociais em relação aos membros, cada país candidato e cada potencial candidato enfrenta desafios específicos, conforme a tabela a seguir:

i. Países candidatos à adesão na UE

País	Desafios	Observações
Turquia Pedido: 1987 Negociações: 2005	- Movimentos autocráticos do presidente Erdogan; - Tamanho da população; - População de maioria muçulmana; - Questão do Chipre do Norte; - Crises econômicas sucessivas; - Questão do gás no Mediterrâneo.	- As negociações paralisaram após a tentativa de golpe na Turquia em 2016, quando Erdogan iniciou um movimento de repressão no país. - A Turquia obteve o *status* de candidato em 1999, porém as negociações para adesão somente iniciaram-se em 2005.
Montenegro Pedido: 2008 Negociações: 2012	- Disputa de fronteira com a Croácia; - Corrupção.	- Em 2016, nas avaliações das adesões, a Comissão Europeia identificou o país como o de mais elevado nível de preparação para a adesão entre os negociadores; - Utiliza o euro desde 2002.
Sérvia Pedido: 2009 Negociações: 2014	- Relação com a Rússia; - Relações com Kosovo.	
Macedônia do Norte Pedido: 2004 Negociações: 2020	- Bloqueio grego superado com a mudança de nome do país; - Resistência da Bulgária quanto ao reconhecimento de minorias búlgaras no país.	
Albânia Pedido: 2009 Negociações: 2020	- Dúvidas sobre a disposição do país no combate ao crime organizado transfronteiriço; - População de maioria muçulmana.	
Bósnia e Herzegovina Pedido: 2016 Negociações: não iniciadas	- Tensão política interna.	
Ucrânia Pedido: 2022 Negociações: 2023	- Tamanho da população; - Corrupção; - Questão da Transcarpátia: Hungria reclama de perseguições contra a população de minoria húngara nessa região da Ucrânia.	
Moldávia Pedido: 2022 Negociações: 2023	- Conflito na Transnístria.	
Geórgia Pedido: 2022 Negociações: não iniciadas	- Questão da Ossétia do Sul e da Abecásia com a Rússia - Corrupção	

ii. Países potenciais candidatos à adesão na UE

País	Desafios	Observações
Kosovo Pedido: 2022	- Conflito com a Sérvia - Nem todos os países da UE reconhecem a independência do país.	- Utiliza o euro desde 2002.

d) Repercussões da Guerra da Ucrânia no alargamento da União Europeia

No contexto do retorno da guerra à Europa, o alargamento da UE ganhou *status* de imperativo estratégico e de segurança. O mais recente trio de presidências do Conselho (janeiro de 2022 a junho de 2023), composto por França, Tchéquia e Suécia, trouxe a política de alargamento de volta ao centro da opinião pública europeia. Historicamente, os pedidos de adesão costumam consagrar a passagem do autoritarismo à democracia, enquanto o caso da Ucrânia constitui esforço para evitar a passagem no sentido contrário. Para a UE, reconhecer as candidaturas da Ucrânia e da Moldávia, em meio à guerra, equivale a abandonar certa cautela em relação ao espaço que a Rússia considera sua zona de influência, no âmbito do que o presidente francês Emmanuel Macron define como "busca de soberania europeia" frente às profundas transformações em curso na ordem mundial. Em novembro de 2023, a presidente da Comissão Europeia recomendou aos Estados-Membros do bloco europeu a abertura de negociações formais de acessão com a Ucrânia e com a Moldávia. Ademais, recomendou que, assim que algumas condições forem atendidas, vinculadas à redução da influência russa sobre o país, a Geórgia obtenha o *status* de candidata à acessão.

Além disso, o reconhecimento imediato das candidaturas oficiais de Ucrânia e Moldávia, em 2022, suscitou a indignação dos países balcânicos, cuja perspectiva de tornarem-se membros da UE não se concretizou após quase vinte anos desde a Cúpula de Tessalônica de 2003, quando foi confirmado o PEA, lançado em 2000 na Cúpula de Zagreb. A perda de credibilidade da UE junto aos países dos Bálcãs Ocidentais quanto a uma perspectiva real de integração abre espaço para que outras potências, principalmente a China e a Rússia, aumentem sua influência sobre esses países, em detrimento da UE. À exceção da Albânia, todos os países da região recebem subvenções e créditos chineses para grandes projetos de infraestrutura; a Sérvia e a Bósnia receberam várias doações de equipamentos militares; e a Sérvia foi o único país da região a assinar acordo com a Agência Chinesa de Cooperação para o Desenvolvimento.

Para reafirmar a perspectiva europeia dos países dos Bálcãs Ocidentais, uma cúpula UE-Bálcãs foi realizada em 6 de dezembro de 2022 em Tirana, Albânia. O orçamento do Plano Econômico e de Investimento da UE para a pré-adesão dos Bálcãs Ocidentais, no montante de € 9 bilhões para o período 2021-2027, foi reforçado com mais € 400 milhões, além de um pacote para mitigar o impacto da crise energética na região e acelerar a transição energética por meio do plano *REPowerEU*. Em 15 de dezembro, a Bósnia teve sua candidatura oficialmente aprovada, e o Kosovo apresentou o seu pedido de adesão, com a expectativa de obter rapidamente o *status* de candidato, como a Ucrânia obteve. Este ato político provocou a ira de Belgrado, que deslocou tropas para as fronteiras do Kosovo em 25 de dezembro.

O processo de negociação para a adesão da Sérvia está pendente da condição de boa vizinhança e depende da celebração, a pedido da UE, de um acordo juridicamente vinculante com o Kosovo que reconheça a independência deste. Uma vez celebrado este acordo, estaria aberto o caminho para o reconhecimento universal e a aceitação do Kosovo como membro da ONU. Apesar do diálogo entre Belgrado e Pristina supervisionado pela UE desde 2011, a Sérvia permanece determinada a se opor ao reconhecimento da independência do Kosovo. O ministro das Relações

Exteriores russo Sergey Lavrov já havia declarado que Moscou seguiria a posição de Belgrado quanto a Kosovo, mas a Guerra da Ucrânia traz novas implicações para a questão. Se a Sérvia continuar a se opor, as duas candidaturas à UE permanecerão bloqueadas; se a Sérvia reconhecer o Kosovo, reforçará o argumento de Putin, que já estabeleceu paralelo entre a independência do Kosovo e a das autoproclamadas repúblicas de Donetsk e Luhansk.

Outro desafio com relação às novas adesões é o custo total para a UE em políticas para estimular o desenvolvimento dos candidatos e reduzir a desigualdade em relação aso Estados-Membros. A título de comparação, a população total da Ucrânia e da Moldávia é muito próxima à da Polônia e da Bulgária, e o custo total das políticas estruturais financiadas pela UE no período 2021-2027 para estes dois países é de € 85 bilhões. A essa estimativa, devem ser acrescentados os custos da reconstrução da Ucrânia após a guerra, avaliados em € 500 bilhões.

Tableau : Coûts des adhésions : comparaisons avec la Pologne et la Bulgarie

Ukraine 41 mio d'habitants GDP per capita 4082 € 2021	**Pologne** 37,8 mio habitants GDP per capita 2300 $ 1990	**Bulgarie** 6,9 mio habitants GDP per capita 2360 $ 1990
Moldavie 3,5 mio habitants GDP per capita 4469 € 2021	GDP per capita 13580 € 2020	GDP per capita 6690 € 2021
Géorgie 3,7 mio d'habitants GDP per capita 4240 € 2021	Fonds UE 2021-27 : 76 mia €	Fonds UE 2021-27 : 9 mia €

Sources : Eurostat et DG Trade. Réalisation du tableau : Pierre Mirel pour *Diploweb.com*, mai 2022.

Fonte: Diploweb.com; Legenda: mio= milhões/ mia= bilhões

e) A Comunidade Política Europeia

Apesar da recente aceitação da candidatura da Ucrânia, após ser invadida pela Rússia, o chanceler federal alemão, Olaf Scholz, e o presidente francês, Emmanuel Macron, enfatizaram que, para ser justo com candidatos de longa data dos Bálcãs Ocidentais, não haverá "atalhos" para entrar na UE. Nesse sentido, observadas a existência de candidaturas de mais de uma década, muitos países-membros, como os Países Baixos, são reticentes quanto a novos alargamentos, haja vista que, segundo eles, o bloco com 27 membros já é disfuncional, e novas expansões só iriam desacelerar ainda mais as instituições, reduzindo o valor agregado da UE aos olhos dos cidadãos.

Como uma forma alternativa de integração, o líder francês, na Conferência para o Futuro da Europa, em 2022, propôs uma Comunidade Política Europeia (CPE). Essa iniciativa, segundo Macron, seria uma resposta aos múltiplos desafios enfrentados pela Europa, como nas áreas de energia, meio ambiente e segurança, estando aberta a todos Estados europeus que compartilham os valores da UE, o que incluiria, além dos membros e candidatos a membros, os não membros (como Suíça e Noruega) e o Reino Unido, não sendo citada explicitamente a Turquia. O presidente enfatizou que a proposta, baseada em uma estrutura enxuta de cooperação, não substituiria a UE nem as políticas atuais de alargamento, mas, sim, as complementaria. Nota-se que os candidatos em processo de adesão à UE aceitaram participar da CPE sob essa condição. A ideia francesa não é nova. Com o fim da Guerra Fria e da União Soviética (URSS), o presidente francês François Mitterrand defendeu o estabelecimento de uma Confederação Europeia, porém a proposta não prosperou, pois a Alemanha focou na sua reunificação, e os países do Leste Europeu reuniram esforços para aderir à UE.

Ainda que a "invasão" russa seja um momento favorável para o projeto, as primeiras reações sugerem que essa é uma avaliação bastante otimista. Enquanto os países-membros e o Reino Unido saudaram a iniciativa de forma tímida, os Estados candidatos, como a Ucrânia, temem que ela retarde ainda mais, ou mesmo cesse, o processo de adesão à UE. Apesar da reação pouco otimista, todos concordam que uma ação conjunta precisa ser tomada, a fim de estabilizar a Europa.

A primeira reunião da CPE ocorreu em outubro de 2022, em Praga, com 44 países: os 27 membros da UE, os países com *status* oficial de candidatos (Albânia, Bósnia e Herzegovina, Moldávia, Montenegro, Macedônia do Norte, Sérvia, Turquia e Ucrânia), os países que pediram a adesão (Geórgia e Kosovo), os membros da Associação Europeia de Livre Comércio (EFTA, na sigla em inglês, Suíça, Liechtenstein, Noruega e Islândia), a Armênia, o Azerbaijão e o Reino Unido. A CPE conta entre os seus participantes, portanto, Estados ex-membros do Pacto de Varsóvia e agora membros da UE, mas também ex-membros da URSS que não fazem parte da UE, mas que participam da sua Parceria Oriental[2559] (Ucrânia, Moldávia, Geórgia, Armênia, Azerbaijão). Além de incluir Estados que fazem parte da antiga área de influência de Moscou, a CPE também reúne Estados-Membros da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) que não fazem, ou deixaram de fazer, parte da UE, como Islândia, Noruega e Reino Unido.

A CPE foi concebida como um fórum de diálogo por meio de uma estrutura flexível que exige menos regras processuais e menor estrutura do que a UE ou outras organizações multilaterais. Com isso, a primeira reunião alcançou importantes resultados diplomáticos, além de exibir um enorme valor simbólico. Tudo isso sem orçamento formal, secretariado ou estrutura burocrática.

Fonte: touteleurope.eu

Primeiro, facilitou um avanço entre a Armênia e o Azerbaijão. Após a CPE, os países concordaram com uma missão de paz da UE para diminuir as tensões, com o objetivo de "construir

[2559] A Parceria Oriental é uma dimensão oriental específica da Política Europeia de Vizinhança (PEV), que visa reforçar a associação política e a integração econômica com seis países parceiros da Europa Oriental e do Sul do Cáucaso: Armênia, Azerbaijão, Bielorrússia, Geórgia e Ucrânia. Em 28 de junho de 2021, a Bielorrússia suspendeu a sua participação na Parceria Oriental.

confiança” e “contribuir para as comissões de fronteira”. Em segundo lugar, houve uma reaproximação entre França e Reino Unido (ainda de Liz Truss). Os dois países também concordaram em reviver a Cúpula Reino Unido-França em 2023, cinco anos após a última, para forjar uma “agenda bilateral renovada”.

Segundo, a primeira cúpula abordou questões que dizem respeito a todos os Estados participantes, porém suscitavam divergências, como as formas de apoiar a Ucrânia no seu esforço de guerra, mas também, e mais diretamente, a crise energética e a situação econômica, consequências diretas da ofensiva russa de sete meses em solo europeu. A constituição de um foro para diálogo construtivo e transparente entre os Estados da UE e outros países europeus assumiu caráter de urgência, devido à questão da segurança energética da Europa no contexto da aproximação do inverno, com o aumento de quinze vezes do preço do gás na UE e com os atos de sabotagem dos gasodutos Nord Stream 1 e 2, conectando a Rússia à Alemanha, em setembro de 2022.

A CPE demonstrou que o diálogo pode ser facilitado e alcançado apesar das diferenças entre os países, além de ser um instrumento para fortalecer a unidade continental. As reuniões devem ocorrer a cada seis meses.

A segunda reunião da CPE ocorreu em junho de 2023, em Chisinau, na Moldávia, com 45 países, além da UE. Convidados, Turquia e San Marino não compareceram. Dos que não estiveram na primeira reunião, Andorra e Mônaco estiveram em Chisinau. Entre os temas da agenda, destacam-se esforços conjuntos em favor de paz e segurança e resiliência energética, conectividade e mobilidade no continente europeu. O presidente ucraniano afirmou que seu país está pronto para juntar-se à OTAN e à UE. O presidente da Lituânia, que presidirá a cúpula da OTAN em julho de 2023, defendeu que a aliança adote um roteiro claro para a acessão ucraniana. Durante a reunião da CPE, houve o lançamento de missão civil da UE, sob a Política de Segurança e de Defesa Comuns, para a Moldávia, com o objetivo de colaborar com o país no que diz respeito aos efeitos negativos da invasão da Ucrânia pela Rússia.

À margem da reunião, houve encontro entre o presidente do Conselho Europeu, o presidente da França e o primeiro-ministro da Alemanha com o presidente do Azerbaijão e com o primeiro-ministro da Armênia, em que trataram de eventual normalização das relações entre os dois vizinhos do Cáucauso. Entre os temas discutidos, estiveram conectividade, segurança, delimitação fronteiriça e acordo de paz. Também houve encontros entre, de um lado, o presidente da Sérvia e os líderes de França, Países Baixos, Espanha e Comissão Europeia e, de outro, o presidente do Kosovo e os líderes de Alemanha e França e o chefe da diplomacia da UE, para tratar das tensões recentes entre Belgrado e Pristina.

A Espanha, ao mesmo tempo que ocupa a presidência do Conselho da EU, foi a anfitriã da terceira reunião da CPE em 5 de outubro de 2023, em Granada. Participaram 44 países, entre os quais San Marino, que não esteve no encontro anterior. No contexto do conflito em Nagorno-Karabakh, Azerbaijão e Turquia não compareceram. À margem da CPE, Charles Michel, Olaf Scholz e Emmanuel Macron, reuniram-se com o primeiro-ministro da Armênia, Nikol Pashinyan. Eles frisaram o seu apoio inabalável à independência, à soberania, à integridade territorial e à inviolabilidade das fronteiras da Armênia. No dia seguinte, houve reunião informal do Conselho Europeu, cujo tema principal foi o alargamento do bloco.

O Reino Unido ofereceu-se para sediar em 2024, de modo a estabelecer a alternância entre países-membros e não membros da UE como anfitriões.

V. Brexit

a) Adesão do Reino Unido às comunidades europeias

O Reino Unido (RU) adentrou as comunidades europeias (CE) em 1973, no mesmo alargamento que admitiu a Irlanda e a Dinamarca, somando-se à Alemanha Ocidental (RFA), à Bélgica, à França, à Itália, a Luxemburgo e aos Países Baixos, países fundadores do bloco regional. Essa primeira expansão do processo de integração regional caracterizou-se pelo reforço da lógica intergovernamental.

As tratativas para adesão britânica estenderam-se por muitos anos[2560]. No início da década de 1950, o governo de Clement Attlee recusou-se a participar da negociação da Comunidade Econômica do Carvão e do Aço (CECA). Em 1954, houve recusa britânica em participar das negociações do Tratado de Paris, que criaria a Comunidade Europeia de Defesa. O RU também se recusou a participar da Comunidade Econômica Europeia (CEE), instituída pelo Tratado de Roma, em 1957, tanto pela oposição à criação de uma união aduaneira conforme proposto no tratado quanto pela relevância das relações comerciais da Commonwealth. Em contraposição à CEE, o governo britânico envolveu-se na criação da Associação Europeia de Livre Comércio (EFTA, na sigla em inglês), em 1960, a qual constituía uma zona de livre comércio formada por Áustria, Dinamarca, Noruega, Portugal, Suécia e Suíça; todavia, os resultados econômicos desse bloco não foram tão satisfatórios.

Em 1961, o RU iniciou as negociações para adesão à CEE; não obstante, em 1963, o presidente francês Charles de Gaulle vetou a entrada britânica, temendo principalmente a forte aproximação desse país com os Estados Unidos (EUA), naquele momento da Guerra Fria. Em 1967, o RU foi novamente vetado por de Gaulle. Somente após o fim do mandato do general francês, em 1969, as negociações foram retomadas; e, finalmente, em 1o de janeiro de 1973, os britânicos entraram na CEE.

É importante ressaltar que, desde o início, o UK não buscava estreitar a integração política e sempre foi relutante no que se refere à transferência de soberania, tendendo a optar por uma estrutura de cooperação intergovernamental. Anos após a entrada na CEE, os ganhos econômicos não corresponderam ao esperado, e o Partido Trabalhista inglês, liderado por Harold Wilson, realizou um referendo em 1975, a respeito da participação nas comunidades europeias, em que a maioria da população (67,2%) votou pela permanência.

b) Histórico do Reino Unido no processo de integração europeu

O histórico do relacionamento do RU com o processo de integração europeu é caracterizado pela progressiva construção de um "*status* especial", que é materializado na forma de *opt-outs*. De modo geral, o governo britânico constantemente adotou uma postura de exclusivismo almejando um "*status* diferenciado" dentro da integração regional. Por esta razão, "o relacionamento do RU com a UE, geralmente, foi descrito de forma variada como 'estranho', 'relutante' ou 'semi-independente'". Essa caracterização reitera o ceticismo britânico com o processo de integração.

[2560] Antes mesmo do início do processo de integração europeu, em discurso em 1946, o ex-primeiro-ministro Winston Churchill fez alusão à necessidade de construir "uma espécie de Estados Unidos da Europa", sem o Reino Unido, como condição para a paz na Europa. Já em 1930, Winston Churchill afirmara que os britânicos estavam com a Europa, mas não eram da Europa; ou seja, um país com relações, mas sem compromissos com o restante do continente. Mais de nove décadas depois, esse pensamento não mudou muito, refletindo parte da identidade britânica.

O posicionamento do país, ao longo dos anos, tem sido em favor de uma abordagem mais intergovernamental do que supranacional, na qual os Estados atuariam de maneira mais autônoma. Para o RU, a unidade europeia deveria consistir em um projeto meramente econômico, capaz de criar um mercado comum europeu, e não uma comunidade política. Por essas razões, o país decidiu, ao assinar o Tratado de Maastricht, em 1992, não participar da União Econômica e Monetária, o que significaria um aprofundamento para uma união política, bem como optou por não aderir ao Espaço Schengen (que foi integrado ao acervo normativo comunitário com o Tratado de Amsterdã, de 1997). Também foram *opt-outs* o protocolo de esclarecimento à Carta de Direitos Fundamentais – que, grosso modo, esclarece que o Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) não pode julgar inconsistências entre as leis britânicas e a Carta – e a não adesão à área de liberdade, segurança e justiça – o RU poderia escolher quais medidas adotar ou não, em questões como asilo e imigração, combate ao terrorismo e ao crime organizado, cooperação judicial, cooperação aduaneira. Em 1997, por meio do Tratado de Amsterdã, o RU renunciou ao seu *opt-out* sobre a legislação trabalhista europeia ("capítulo social" do Tratado de Maastricht). Os *opt-outs* do UK na UE são compreendidos como instrumentos de vocalização do desinteresse no aprofundamento da integração e da preferência por mecanismos intergovernamentais, ao invés de supranacionais.

O RU também se beneficiava de um mecanismo conhecimento como *rebate*, de ressarcimento de parte do valor de suas contribuições para o orçamento europeu (66% da diferença entre o que contribui e o que recebe, cuja compensação era feita por meio do rateio entre os demais Membros). Em 2012, juntamente com a Tchéquia, ficou de fora do Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governança (que, por ter sido negociado fora do *framework* institucional e legal da UE, não é considerado um *opt-out* propriamente dito).

Após o anúncio pelo governo britânico de que seria realizado referendo sobre a retirada, foi negociado um acordo em fevereiro de 2016 com a UE que aprofundava o "*status* especial" se votasse por permanecer, inclusive com isenção dos compromissos que visassem ao estabelecimento de uma *ever closer union*. O Conselho Europeu procurou atender as principais exigências do governo britânico nos temas considerados sensíveis:

1) governança econômica;
2) competitividade;
3) soberania; e
4) benefícios sociais e livre circulação de pessoas.

As conclusões do Conselho Europeu reiteraram a condição diferenciada do RU dentro da UE ao recordar que o país tem o direito, conforme acordado em tratados e protocolos ao Tratado de Lisboa, de:

1) não adotar o euro e, dessa forma, manter sua moeda nacional, a libra esterlina (Protocolo nº 15);
2) exercer o controle das fronteiras e, portanto, não participar do Espaço Schengen (Protocolos nos 19 e 20);
3) escolher se participa ou não das medidas comunitárias nas Áreas de Liberdade, de Segurança e de Justiça (Protocolo nº 21); e
4) não estar juridicamente vinculado à Carta de Direitos Fundamentais da UE (Protocolo nº 30).

c) Causas do *Brexit*

O processo de crescimento do euroceticismo não só no RU como em outras partes do continente, aliada à histórica postura dos diferentes governos britânicos em relação ao processo de integração e aos princípios de excepcionalismo e isolacionismo britânico, que, em maior ou menor grau, fundamentaram a atuação externa britânica ao longo de sua participação na UE, é uma causa estrutural da saída do país do bloco: o *Brexit*. Entre o final da década de 2000 e o início da década de 2010, tanto a Crise do Euro[2561] como o aumento no fluxo de imigrantes[2562] contribuíram para a exacerbação de um sentimento de incredulidade quanto à capacidade da UE em lidar com demandas regionais e coletivas. Em alguma medida, essa percepção facilitou a proliferação de partidos nacionalistas (taxados de "populistas") de direita dentro dos Estados-Membros do bloco. No âmbito das próprias instituições europeias, observou-se, naquele momento, o crescimento de partidos nacionalistas de direita com agendas contrárias à integração regional. Nas eleições de 2014 para o Parlamento Europeu, o *UK Independence Party* (UKIP), fundado no início da década de 1990 (na mesma época do *Referendum Party*) e liderado por Nigel Farage, foi o partido britânico mais votado. O fortalecimento desse partido trouxe impactos também dentro do RU, com o aumento das pressões sobre o governo conservador de David Cameron para a convocação de um referendo a respeito da saída do país da UE.

Outros fatores ajudam a explicar o *Brexit*. Com relação ao excepcionalismo, trata-se da ideia de que o RU apresenta características históricas, políticas e sociais peculiares que o distinguem dos países da Europa continental, como a utilização da *common law* e a ênfase em uma política comercial liberal, ou seja, a promoção do livre comércio. O isolacionismo, irmão do excepcionalismo, está relacionado com o interesse no exercício de política externa autônoma, ao mesmo tempo que dissociada da Europa continental. Ao mesmo tempo, ao excepcionalismo e ao isolacionismo em relação à Europa continental vem a somar-se o atlantismo: em muitos momentos, o RU opôs-se a avanços no processo de integração que pudessem prejudicar seu relacionamento com os EUA. Esses elementos contribuem, ao lado do compromisso das elites político-administrativas do RU com o nacionalismo e com o internacionalismo global, para a construção de uma percepção própria do patriotismo britânico como "uma nação historicamente capaz de se sustentar sozinha" e para a reafirmação de uma identidade própria britânica dissociada da europeia.

Entre outras causas, conjunturais, do contexto das campanhas de *Leave* e *Remain*, pode-se indicar, conforme um dos *slogans* da campanha *Leave* apregoava ("*Take back control*") o desejo de retomar:

1) a autonomia legislativa ou a "soberania parlamentar": retomar competências legislativas que eram exclusivas da UE, incluindo a negociação de acordos comerciais com terceiros países e autonomia regulatória;
2) a autonomia jurisdicional: não se submeter ao TJUE;
3) a autonomia sobre a política migratória: muito embora já tivesse o *opt-out* de Schengen, a questão migratória também se relaciona à fiscalização de fronteiras; e

[2561] Ainda que o Reino Unido não tenha sido diretamente impactado pela crise na Zona Euro por não utilizar a moeda comum, a retração do comércio internacional e a redução do ritmo de crescimento em diversos países europeus, após o colapso financeiro de 2008, afetou toda a região; o governo britânico, por exemplo, também precisou aplicar medidas de austeridade, como a redução de gastos com benefícios sociais.

[2562] O Reino Unido não figurava entre os principais destinos; no entanto, o temor de que o incremento desse fluxo pudesse impactar o sistema de benefícios sociais, bem como a vinculação dos imigrantes de origem muçulmana ao aumento da violência e a atos terroristas, colaborou para a disseminação de um sentimento xenófobo.

4) o controle sobre o orçamento e suas prioridades: em resposta às críticas às disparidades entre custos e benefícios orçamentários da participação, apesar do *rebate*, há o clamor para que se redirecionem recursos para as próprias prioridades do RU.

Somam-se a isso o fato de que a própria mídia britânica adotava, predominantemente, uma perspectiva crítica em relação à participação do país no processo de integração regional e o alto grau de desconhecimento dos britânicos sobre a UE, suas funções e suas instituições. Pode-se, ainda, fazer referência a alegadas interferências externas no processo eleitoral por meio de campanhas de propagação de informações falsas (para mais informações, ver a subseção sobre *sharp power*, na seção sobre "conceito(s) de poder" no capítulo 1).

d) Referendo e Acordo de Saída do Reino Unido da União Europeia

O Partido Conservador, em 2013, liderado pelo então primeiro-ministro David Cameron, prometeu que realizaria um referendo sobre a permanência na UE caso alcançasse a vitória nas eleições parlamentares de 2015. As campanhas *Leave* e *Remain*eram compostas por diversos grupos partidários, de modo que superavam as tradicionais divisões políticas entre conservadores e trabalhistas.

Em 23 de junho de 2016, os cidadãos britânicos foram às urnas, e 51,9% da população do RU optou pela saída do país do bloco comunitário (comparecimento de 72,2% do eleitorado). A consulta popular evidenciou diversas disparidades no interior do RU, considerando que a maioria da população da Escócia e da Irlanda do Norte votou pela permanência no processo de integração regional, enquanto a Inglaterra e o País de Gales optaram, predominantemente, pela retirada. Ademais, a partir da estratificação por faixa etária e grau de escolaridade, é possível notar que os segmentos populacionais mais jovens e mais escolarizados votaram para continuar no bloco regional, em oposição às parcelas mais idosas e menos escolarizadas.

Após o resultado do referendo, David Cameron renunciou. A maior parte das negociações, inclusive o acionamento do Artigo 50º[2563], ocorreu sob a liderança de Theresa May, que, por sua vez, não foi partidária da campanha do *Leave*. O governo de May passou por momentos de debilidade interna (em determinado momento, precisou governar em minoria, e dois dos seus ministros *Brexiteers* pediram demissão durante o processo), em especial após a estratégia de convocar eleições antecipadas, e, ao mesmo tempo que se comprometia com um *hard Brexit*[2564]. May fez uso da estratégia de *brinkmanship* (forçar uma situação inerentemente perigosa até à iminência de um desastre, de forma a angariar concessões e, assim, alcançar o resultado mais vantajoso) para buscar aprovar seu acordo internamente, o que demandou três postergações do prazo de saída sem que tenha conseguido que o documento obtivesse apoio parlamentar (foi rejeitado três vezes no Parlamento britânico). A concretização da saída, com a renegociação de alguns termos do acordo, em especial no que diz respeito à Irlanda, só foi possível após a chegada de Boris Johnson (também do Partido Conservador), partidário do *Leave*, ao poder. Focado em concluir o *Brexit* e sob o slogan de campanha *Get Brexit Done*, tornou-se primeiro-ministro após as eleições de 2019. Johnson conseguiu concluir as negociações travadas desde o resultado do

---

[2563] Antes do Tratado de Lisboa (Artigo 50º), não havia dispositivo que regulasse a saída de um membro. O RU é o primeiro Estado-Membro a deixar o bloco. Antes dele, apenas três territórios de Estados-Membros saíram: a Argélia, com sua independência da França em 1962; e Groenlândia e São Bartolomeu, que se tornaram territórios ultramarinos da UE, respectivamente em 1985 e 2012).

[2564] O que não se confunde com *no deal*, uma vez que *hard Brexit* significa a saída do mercado comum, da união aduaneira e da jurisdição do TJUE.

referendo de 2016. De início, obteve do Conselho Europeu nova prorrogação de prazo, até 31 de janeiro de 2020, para concluir o Acordo de Saída, o qual foi aprovado juntamente com uma Declaração Política, em 17 de outubro de 2019, portanto antes do novo prazo final.

e) Temas centrais na pauta das negociações do Acordo de Saída

Entre os principais temas que dominaram a pauta das negociações entre o RU e a UE, estão a questão dos direitos de cidadãos britânicos na UE e de europeus no RU e o "preço" da saída no orçamento europeu. Também esteve entre as questões em discussão a participação do RU nas eleições para o Parlamento Europeu em 2019, o que acabou acontecendo, embora os mandatos tenham sido encerrados quando do *Brexit*, em 31 de janeiro de 2020.

O acordo aprovado por Johnson regulando a saída do RU da UE e da EURATOM entrou em vigor em 1º de fevereiro de 2020. O documento foi dividido em seis partes e três protocolos. As partes trataram de:

1) Disposições comuns;
2) Direitos dos cidadãos;
3) Separação;
4) Transição;
5) Ajuste financeiro; e
6) Governança.

Já os protocolos dizem respeito a Chipre, Gibraltar e Irlandas[2565]. O texto do Acordo de Saída previu, ainda, um período de transição até 1º de janeiro de 2021, durante o qual o RU permaneceria no mercado comum europeu, submetido às leis europeias. A Declaração Política, de natureza não vinculante, estabeleceu o quadro das futuras relações entre a UE e o RU, prevendo parâmetros para uma "parceria ambiciosa, ampla, profunda e flexível em matéria de cooperação comercial e econômica".

Sobre as disposições comuns, cumpre mencionar que o acordo se aplica ao RU, inclusive em seus territórios ultramarinos, e aos demais membros da UE. Durante a transição, as cortes britânicas deveriam decidir de forma compatível com a jurisprudência do TJUE. Após a transição, elas deverão dar a "devida consideração" a essa jurisprudência. As cortes britânicas, portanto, após a transição, terão uma faculdade, mas não um dever, por exemplo, de não aplicar uma legislação nacional considerada incompatível com o entendimento do TJUE a respeito dos termos do Acordo de Saída.

Os direitos dos cidadãos que haviam passado a residir legalmente no RU ou na Europa continental, antes do final do período de transição também foram disciplinados, com a manutenção dos direitos de permanência (estudo, trabalho), sociais (saúde) e profissionais (reconhecimento de qualificações) de europeus no RU e de britânicos na UE; de seus familiares; de crianças; e de trabalhadores da fronteira. Sobre aqueles que não tinham ainda adquirido o direito de residência permanente, eles poderiam continuar a residir no Estado de acolhimento e adquirir o direito após cinco anos de residência. A permanência, após a transição, deveria ser reconhecida pelo sistema de cada país, fosse ele "constitutivo" ou "declaratório" (automático). A Comissão Europeia e uma Autoridade Independente do RU monitorariam esses direitos na transição. As cortes britânicas, ademais, poderão solicitar ao TJUE, até oito anos após a transição, o reenvio prejudicial de casos sobre o alcance de direitos de cidadãos da UE à luz da Parte 2 do Acordo de Saída. Trata-se de um caso inédito de supranacionalidade das normas da UE a um não membro. A Irlanda foi o único

[2565] A respeito do Protocolo da Irlandas, ver detalhes na próxima subseção.

país da UE de fora do acordo, pois dispunha de tratado com o RU para suas jurisdições (trabalho, estudo, acesso a serviços públicos). Com o fim da livre circulação de pessoas, passaram a ser necessários vistos para estadas de mais de 90 dias, em um período de 180 dias, e qualificações profissionais deixaram de ser automaticamente reconhecidas.

A separação previu que a denúncia do tratado não pode afetar direitos, deveres e situações jurídicas constituídos antes de seu fim. De maneira geral, continuaram aplicáveis ao RU as normas da UE sobre comércio, propriedade intelectual, cooperação judicial, proteção de dados, energia atômica, pesca e funcionamento das instituições da UE e da EURATOM. Ações judiciais poderão ser apresentadas contra o RU no TJUE até quatro anos após o fim da transição; o mesmo vale para processos administrativos perante órgãos como o Escritório Europeu de Investigações Antifraude.

Sobre a transição, o RU deixou o processo decisório e a governança da UE ainda nessa fase. O país poderia aderir ou não a emendas de normas aprovadas antes da transição, mas não a normas totalmente novas; também poderia seguir em operações militares da UE, mas sem liderá-las (a base da Operação Atalanta, na Somália, foi transferida do RU para a Espanha). A transição seria de onze meses (01/02/2020 a 31/12/2020), prorrogável por dois anos, mas isso não ocorreu, de modo que a transição foi concluída definitivamente ao final de 2020.

Em termos de ajuste financeiro, o acordo não fixou o montante que deveria ser pago pelo RU para sair da UE e da EURATOM e, sim, sua metodologia, pela qual nenhum membro da UE deveria pagar mais ou receber menos por conta do *Brexit*, o RU deveria pagar seu quinhão enquanto membro, mas não deveria ter condições piores (pagamento maior, vencimento antecipado). Tendo em conta esses parâmetros, estima-se em £ 30 bilhões o montante a ser pago pelo "divórcio". O país deveria honrar as obrigações do orçamento de longo prazo (2014-2020) e, após 2020, pagar uma fração equivalente à média de suas contribuições. Garantias prestadas a órgãos da UE (Mecanismo para Refugiados da Turquia, BCE) serão devolvidas.

A governança ficou a cargo de um Comitê Misto com representantes das partes que tentaria obter soluções políticas. Se não conseguisse, uma das partes poderia pedir instalação de painel arbitral. O afastamento da jurisdição do TJUE era um dos pontos mais caros aos britânicos, mas não se deu em definitivo, pois, se a controvérsia tratasse de direito comunitário, o painel remeteria o caso ao TJUE. Nos dois casos, seriam proferidas decisões vinculantes. Na arbitragem, poderia haver pedido de revisão. O painel fixaria um período para cumprimento da sentença, e, se isso não ocorresse, o autor poderia pedir a suspensão de disposições do acordo (exceto os direitos dos cidadãos). O Comitê Misto deveria supervisionar o cumprimento do acordo, formular recomendações e delegar algumas atribuições a comitês especializados (cidadãos; separação; Protocolo da Irlanda; Protocolo das zonas de soberania no Chipre; Protocolo de Gibraltar; e finanças).

Sobre o Protocolo das Bases Soberanas no Chipre, deve-se destacar que estabeleceu que Acrotíri e Deceleia, territórios britânicos ultramarinos no Chipre, continuarão a integrar a UE. A soberania britânica sobre elas será preservada, como previsto no tratado de independência do Chipre. O Chipre, como membro da UE, deve fazer cumprir o protocolo, exceto nas áreas relacionadas à Linha Verde.

Em relação a Gibraltar, o Protocolo de Gibraltar regulou a cooperação bilateral entre RU e Espanha naquele território ultramarino britânico, durante a transição, em áreas como direitos dos cidadãos, tributação, proteção de interesses financeiros, alfândega, meio ambiente e cooperação policial. O protocolo também criou um comitê especializado para monitorar seu cumprimento. RU e Espanha concluíram, em 31 de dezembro de 2020, um Acordo de Princípio com diretrizes para um tratado futuro sobre as relações entre RU e UE a respeito de Gibraltar, em temas como

mobilidade de pessoas e bens e *level playing field*. Caso esse acordo não tivesse sido aprovado, Gibraltar seria o único território britânico submetido a um *hard Brexit*. Pelo acordo, Gibraltar deverá respeitar algumas normas da UE. Ao mesmo tempo, as partes deverão, por exemplo, simplificar ao máximo o trânsito de pessoas e bens para a Espanha (espaço Schengen), evitando controles físicos.

O Acordo de Saída não contemplou os termos do futuro relacionamento entre ambos, apenas as condições "imediatas" do "divórcio". No entanto, o acordo foi acompanhado de Declaração Política, que delineia princípios para o futuro da relação. Os termos da Declaração, junto com o Protocolo relativos às Irlandas, foram as grandes mudanças introduzidas por Johnson, uma vez que os termos almejados por May anteriormente, consubstanciados no Plano Chequers ("*White paper*"), foram rechaçados não apenas pela UE, como também não tinham apoio interno, já que não era tão *hard*como os *Brexiteers* desejavam, tampouco tão *soft* para agradar outros setores.

Durante o período de transição, o bloco europeu e o RU iniciaram negociações sobre sua cooperação futura. Consequentemente, o Acordo de Comércio e Cooperação entre a UE- RU foi assinado em 30 de dezembro de 2020 e entrou em vigor em maio de 2021 (ver subseção mais adiante).

f) A questão das Irlandas nas negociações do *Brexit*

A questão da fronteira das Irlandas foi ponto-chave das negociações, tendo sido, inclusive, o principal motivo de o acordo negociado por May ter fracassado. Durante o mandato de May, a solução que vinha sendo negociada era chamada *backtstop*: compromisso de que nenhuma barreira ou infraestrutura de controle seria estabelecida entre as Irlandas, se RU e UE não chegassem a um acordo para reger o relacionamento, após a transição. Se o *backstop* fosse aplicado, todo o RU continuaria no território aduaneiro da UE. A Irlanda do Norte, em especial, deveria continuar seguindo diversas normas da UE para evitar checagens em sua fronteira terrestre com a Irlanda. A medida, porém, foi criticada. Primeiro, embora o *backstop* tenha sido apresentado como eventual solução temporária, não se definiu por quanto tempo seria aplicado, o que poderia torná-lo permanente. Segundo, como o RU seguiria no território aduaneiro da UE, conservadores defensores da saída argumentaram que o *Brexit* seria subvertido, pois o país continuaria sem liberdade para negociar acordos comerciais. Terceiro, se nacionalistas irlandeses eram simpáticos ao *backstop*, que poderia aproximar as Irlandas, os unionistas da Irlanda do Norte entendiam que a obrigação do país de se manter aderente às normas da UE os diferenciaria do restante do RU, colocando em risco o Acordo da Sexta-feira Santa e a identidade britânica.

Em linhas gerais, o Protocolo sobre as Irlandas entrou em vigência em 1º de abril de 2021, após três meses de adaptação. Ele substituiu a proposta original de *backstop*, buscando conciliar o Acordo da Sexta-feira Santa (Acordo de Belfast), a integridade do mercado da UE, a identidade britânica e os interesses dos cidadãos.

RU e UE comprometeram-se com a necessidade de manutenção do Acordo da Sexta-Feira Santa de 1998, que teve por objetivo colocar fim ao conflito entre nacionalistas e unionistas na Irlanda do Norte, e com o compromisso de evitar uma fronteira dura entre as Irlandas. Embora a Irlanda do Norte permaneça no território aduaneiro do RU, o documento cria, na prática, uma fronteira regulatória entre ambos, porque os norte-irlandeses permanecerão alinhados ao mercado comum europeu e seguem as codificações alfandegárias do bloco. Não haverá controles alfandegários dentro da ilha da Irlanda – estes serão realizados nos pontos de entrada para a Irlanda

do Norte a partir do restante do território do RU, isto é, da Grã-Bretanha: ou seja, a fronteira aduaneira entre o RU e a UE foi deslocada para o mar. Em conformidade com o referido protocolo, o acervo da UE aplicar-se-á a todas as mercadorias que entram na Irlanda do Norte a partir de qualquer outra parte do RU ou de qualquer outro país terceiro, incluindo o Código Aduaneiro da UE, a legislação relativa às mercadorias, as regras sanitárias para os controlos veterinários, as regras em matéria de produção e comercialização agrícola, ou o imposto sobre valor agregado (IVA) e os impostos especiais de consumo aplicáveis às mercadorias. Os direitos aduaneiros da UE são aplicáveis às mercadorias que entrem na Irlanda do Norte a menos que essas mercadorias não apresentem risco de transitar para UE. Consequentemente, a partir de 1º de janeiro de 2021, as mercadorias que entram na Irlanda do Norte a partir da Grã-Bretanha constituem "importações". A exceção está no caso de mercadorias que não apresentem risco de transitar para UE, sobre as quais não serão aplicados direitos aduaneiros da UE. O protocolo reiterou, ainda, o acordo entre RU e Irlanda sobre circulação de pessoas e manteve a ilha da Irlanda como mercado único de energia. A Assembleia de Belfast decidirá, a cada quatro anos, se continua aderindo à regulação da UE; em caso negativo, o Protocolo deixará de vigorar após dois anos.

As disposições do Acordo de Comércio e Cooperação (ver subseção posterior) não regem o comércio de mercadorias entre a UE e a Irlanda do Norte, aplicando-se neste caso o Protocolo relativo à Irlanda/Irlanda do Norte incluído no Acordo de Saída.

O RU anunciou em junho de 2020 que introduziria controles de fronteira em etapas sobre produtos da UE após o final do período de transição do *Brexit*, em tentativa de amenizar o golpe para as empresas britânicas que já sentiam os efeitos da pandemia de COVID-19. Revertendo um plano original de impor controles de fronteira completos sobre as importações provenientes da UE para o RU, foi acordado bilateralmente *grace period* até abril de 2021, mas posteriormente o RU anunciou extensão unilateral por prazo indefinido, o que suscitou ação da UE no TJEU. As medidas britânicas foram consideradas pela Comissão Europeia uma violação do acordo comercial, mas ações legais foram suspensas para evitar que as relações piorassem ainda mais.

Do ponto de vista prático, há desafios na implementação do Protocolo da Irlanda. Primeiro, unionistas se opuseram por considerarem que ele discrimina a Irlanda do Norte dentro do RU. Segundo, ainda que se possa defender o *status* especial da Irlanda do Norte à luz das exceções do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT, na sigla em inglês), como em defesa da moral pública ou da segurança nacional, não é certo que ele pode ser considerado compatível com as normas da Organização Mundial do Comércio (OMC). Terceiro, ele vem dificultando o comércio da Irlanda do Norte, como na "guerra das salsichas", envolvendo diferenças de regulação sanitária da UE e do RU. Quarto, em reação às ameaças da UE de evocar cláusulas de salvaguarda para controlar as exportações de vacinas, durante a pandemia, Johnson prorrogou, unilateralmente, o período de graça dos controles aduaneiros, levando a UE a acionar o TJUE, como indicado anteriormente.

De um lado, o RU vinha defendendo a revisão consensual do Protocolo das Irlandas, reduzindo suas formalidades (controles aduaneiros, sanitários, tributários). Também questiona a supervisão do TJUE, e ameaçou suspender o acordo. De outro, a UE entende que o RU está violando o Direito Internacional e deveria cumprir integralmente seus deveres previstos no protocolo. A UE fez propostas para mitigar a burocracia fronteiriça entre a ilha da Grã-Bretanha e a Irlanda do Norte, mas descartou a renegociação do acordo. Ao longo de 2021, exigências sobre certas mercadorias oriundas da ilha britânica levaram à falta de produtos básicos na Irlanda do Norte, o que causou protestos de comunidades unionistas.

Em fevereiro de 2023, o RU e a UE anunciaram um acordo com regras comerciais mais fluidas para a Irlanda do Norte, de modo a evitar o retorno de uma “fronteira dura” entre as duas Irlandas. Conforme anunciado, o novo acordo negociado (Acordo-Quadro de Windsor) prevê que:

1) bens da Grã-Bretanha destinados à Irlanda do Norte passarão por um “canal verde”, sem necessidade de checagens e de declaração de exportação ou importação;
2) haverá um “canal vermelho” para bens da Grã-Bretanha destinados à UE;
3) quando existir suspeita de contrabando, checagens poderão ser realizadas no “canal verde”;
4) produtos alimentícios comercializados em supermercados do restante do RU estarão disponíveis nas prateleiras da Irlanda do Norte;
5) haverá facilitação para o transporte de animais de estimação entre Irlanda de Norte e o restante do RU; e
6) remédios destinados à Irlanda de Norte serão aprovados pela agência reguladora britânica e não pelo correspondente europeu.

Pelo acordo, também foi instituído um mecanismo chamado “freio Stormont”, por meio do qual a assembleia parlamentar norte-irlandesa, que fica em Stormont, tem poder de colocar objeções sobre a aplicação de uma determinada lei europeia caso seja “significativamente distinta” da aplicável no Reino Unido. O Protocolo da Irlandas requeria que à Irlanda do Norte seguisse sendo aplicada legislação da UE relacionada a temas como agricultura e meio ambiente. O mecanismo será acionado quando ao menos trinta parlamentares de dois ou mais partidos da assembleia assinarem a objeção. O “freio Stormont” não pode ser acionado para “razões triviais”, segundo o acordo, e está reservado para regras “significativamente diferentes”.

Em 22 de março, Sunak obteve vitória agridoce na Câmara dos Comuns: embora tenha obtido a aprovação da proposta de “freio Stormont”, houve votos contrários da facção conservadora liderada por Boris Johnson e, mais importante, dos parlamentares do DUP, que seguirão negando compartilhar o poder na Assembleia da Irlanda do Norte.

g) Período de transição e acordo pós-*Brexit*

Apesar da aprovação do Acordo de Saída, permaneceu aberto o futuro da relação, tendo em vista que a Declaração Política trouxe somente elementos gerais e não vinculantes; além disso, o Protocolo sobre as Irlandas precisa ser implementado continuamente. Até o final de dezembro de 2020, esteve em vigor período de transição, em que as regras comerciais e aduaneiras europeias permaneceram aplicáveis ao RU.

As negociações sobre o futuro acordo deveriam ter começado no início de março em 2020, mas ficaram paralisadas até meados de abril em razão da pandemia de COVID-19, e estavam baseadas em posições (no caso da UE, foi aprovado mandato para a Comissão Europeia) que, apesar de contar com algumas divergências, coincidiam com o interesse de chegar a acordo de livre comércio, ainda que diversos elementos – proximidade geográfica; alta convergência econômica; e interdependência mútua – indicassem a necessidade de negociar mais do que um acordo de livre comércio. Foi a primeira vez em que a UE negocia um acordo com um ex-Estado-Membro, o que pressupôs balancear não apenas o tratamento de divergências com o RU e a busca de convergências, mas também equilibrar os interesses internos da UE. O objetivo da UE, portanto, era não comprometer a integridade do mercado comum; o objetivo do RU, por sua vez, era acessar ao mercado europeu.

Durante o período de transição, diversos temas foram negociados, como as regras para circulação de cidadãos europeus e britânicos entre RU e UE, incluindo solução política para livre

circulação com Gibraltar; permissões de residência e trabalho para europeus no RU e britânicos na UE; tarifas de importação, barreiras não tarifárias, livre circulação de mercadorias e serviços; pesca; questões de segurança e compartilhamento de dados; questões regulatórias e relacionadas a licenciamento e propriedade intelectual; e a implementação do Protocolo sobre as Irlandas. Caso não se chegasse a acordo ao final do período de transição, concluída a separação, o relacionamento comercial entre RU e UE seria pautado pelas regras da OMC, isto é, ambos receberão tratamento conforme a cláusula de nação mais favorecida. Três áreas dificultaram as negociações: pesca; concorrência justa e equitativa e arranjos horizontais e governança.

O Acordo de Comércio e Cooperação (ACC) foi adotado em 24 de dezembro 2020, assinado seis dias depois, entrou em aplicação provisória em 1º de janeiro 2021 (imediatamente em seguida ao fim do período de transição, válido até o dia anterior) e, após postergação do prazo para aplicação provisória em razão de análises nas instâncias deliberativas comunitárias, finalmente entrou em vigor de maneira definitiva em 1º de maio de 2021. Ele é composto por um acordo de livre comércio, com uma cooperação ambiciosa em questões econômicas, sociais, ambientais e de pesca; uma parceria estreita em matéria de segurança dos cidadãos (cooperação policial); e um quadro de governança global (Conselho de Parceria). Trouxe disposições adicionais aos protocolos sobre as Irlandas e sobre o Chipre, que seguiram em vigor, e ao Acordo de Princípio entre RU e Espanha a respeito de Gibraltar, concluído poucos dias depois.

O ACC estabelece regimes preferenciais em domínios como o comércio de bens e serviços, comércio digital, propriedade intelectual, contratação pública, aviação e transportes rodoviários, energia, pesca, coordenação da segurança social, cooperação policial e judiciária em matéria penal, cooperação temática e participação em programas da UE. O acordo é sustentado por disposições que garantem condições de concorrência equitativas e o respeito dos direitos fundamentais. Ele deverá ser revisto a cada cinco anos e não se aplica aos territórios ultramarinos britânicos, como Gibraltar. A política externa, a segurança externa e a cooperação no domínio da defesa não são abrangidas pelo acordo, uma vez que o RU não quis negociar esta matéria. Por conseguinte, a partir de 1º de janeiro de 2021, não há nenhum quadro para o desenvolvimento e a coordenação de respostas conjuntas a desafios de política externa, tal como, por exemplo, a imposição de sanções a nacionais ou economias de países terceiros. Além disso, o ACC não abrange quaisquer decisões relativas à equivalência de serviços financeiros, à adequação do regime de proteção de dados do RU ou à avaliação das normas sanitárias e fitossanitárias do RU para efeitos de inclusão na lista de países terceiros autorizados a exportar produtos alimentares para a UE. A partir de 1º de janeiro, o RU deixou de beneficiar dos princípios da livre circulação de pessoas, da livre prestação de serviços e da liberdade de estabelecimento. Consequentemente, os prestadores de serviços do RU perderão automaticamente o seu direito de oferecer serviços em toda a UE. Poderão ter de se estabelecer na UE para continuar a exercer a atividade.

O acordo de livre comércio não equivale a um mercado comum, mas é mais ambicioso que outros acordos do tipo da UE, introduzindo elementos de integração. Primeiro, zera tarifas e quotas, embora estabeleça controles aduaneiros, além de prever a livre mobilidade de capitais e a regra do tratamento nacional para investimentos. Segundo, disciplina temas como desenvolvimento sustentável, energia e propriedade intelectual. Terceiro, dispõe que o RU aceita regras de competição (*level playing field*), como a não regressão em direitos laborais, meio ambiente e mudança do clima, evitando que pratique *dumping* regulatório. Assim, o RU terá liberdade para conduzir sua política comercial, mas a UE poderá adotar barreiras se as medidas divergirem da regulação comunitária.

A conclusão do ACC é um caso inédito em que a chegada tem mais barreiras do que a partida. Antes do *Brexit*, o RU se beneficiava do *passporting* entre UE e países do Espaço Econômico Europeu. O *passporting* permitia que empresas do setor financeiro que obtivessem uma autorização de seu regulador doméstico para operar pudessem instalar escritórios e atuar além de suas fronteiras. Ao deixar a UE, o RU deixa de ter essa facilidade em relação aos demais países, da mesma forma que estes deixam de ter esse benefício no RU. Assim, embora o ACC tenha previsto a livre mobilidade de capitais como regra geral, muitas empresas prestadoras de serviços financeiros ligadas ao continente deverão deixar Londres por centros como Frankfurt, Paris e Dublin, abalando um segmento que representa 7% do produto interno bruto (PIB) britânico. Por ora, o RU vem utilizando grande parte das regras de equivalência utilizadas pela UE em serviços financeiros[2566, 2567].

O restante do setor de serviços em geral teve regulação parcial. Diversos setores de serviços não foram contemplados pelo ACC ou o foram de forma reduzida (serviços aéreos, audiovisuais, cabotagem), diminuindo o acesso do RU ao mercado da UE e vice-versa. Como a restrição de imigrantes no território britânico estava no cerne do *Brexit*, mas, ao mesmo tempo, os serviços representam 80% da economia do RU e envolvem o deslocamento de estrangeiros, estabeleceu-se que um visto, não superior a seis meses, poderá ser concedido estritamente para prestadores de serviços listados.

No que tange a vistos, circulação de pessoas e controle de fronteiras no pós-*Brexit*, entre as quatro liberdades da UE, nenhuma foi mais afetada do que a circulação de pessoas. O ACC previu um visto de viagem válido por 90 dias e não mais a livre circulação. Haverá checagens na fronteira e cobrança de *roaming*. Trabalhadores da UE poderão entrar no RU, mas o país passou a adotar um sistema de pontos que prioriza pessoas mais graduadas. Não haverá reconhecimento automático de qualificações profissionais na UE (médicos, engenheiros) nem vistos especiais para trabalhadores do setor financeiro. Estudantes poderão ingressar, mas de forma restrita, ficando o RU de fora do Erasmus. Em setembro, foi anunciado que o RU se associou ao *Horizon*, o que permitirá que seus pesquisadores participem de iniciativas do programa eurpopeu a partir de 1º de janeiro de 2024.

No setor de transportes, não há mais um espaço aéreo comum com autorizações para voar mutuamente reconhecidas, nem mesmo como escala. Não há livre circulação de caminhões nem possibilidade de as partes participarem do mercado de serviço de transportes um do outro. De igual modo, não há mais um mercado comum de energia, embora se prevejam plataformas de comercialização. Ao deixar a EURATOM, o RU não pode mais trocar material nem tecnologia nuclear com a UE e deve estabelecer suas salvaguardas à luz do Direito Internacional.

Em termos de segurança, o segundo eixo do ACC, conquanto os britânicos tenham rejeitado negociar no ACC política externa e segurança e defesa, eles aceitaram discutir cooperação policial e judiciária, em matérias penais e civis, como já se havia feito no Acordo de Saída. O ACC, assim,

---

[2566] Após a saída do RU da UE, na ausência de marco comum, os serviços financeiros poderiam ser disciplinados em pelo menos três vertentes. Primeiro, caso as partes não adotassem nenhum novo instrumento, incidiriam as regras do Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (GATS, na sigla em inglês). Segundo, um acordo de livre comércio poderia disciplinar o tema, como feito no Acordo Comercial UE-Canadá (CETA, na sigla em inglês), mas isso não se replicou no ACC. Terceiro, seria possível que o RU demonstrasse a equivalência de suas normas com aquelas da UE sobre o tema, o que tem sido a escolha do RU. A equivalência, contudo, é feita em bases muito mais específicas do que o *passporting*, excluindo diversos serviços financeiros das autorizações para operar (*e.g.* bancos de varejo).

[2567] Em junho de 2023, a UE e o Reino Unido assinaram memorando de entendimento em serviços financeiros, que estabelece reuniões semestrais na matéria e abarca temas como regulação de serviços financeiros, finanças digitais e crimes financeiros.

prevê, por exemplo, o compartilhamento de dados com a Agência da UE para a Cooperação Policial (Europol), na luta contra o terrorismo e o crime organizado, embora haja elementos pendentes de negociação e aprofundamento. Além disso, ficou determinada a manutenção da cooperação policial e judiciária em matéria penal e civil, em especial no combate a crimes transfronteiriços. Todavia, tal previsão corre risco em virtude de cláusula que determina que, caso o RU viole seu compromisso de continuar a aplicar a Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH) em nível nacional, a cooperação poderá ser suspensa.

O Conselho de Parceria, terceiro eixo do ACC, é composto por um representante da Comissão Europeia e outro do RU, a nível ministerial, foi estabelecido como órgão de governança encarregado de assegurar a correta aplicação e interpretação do Acordo e no âmbito do qual será debatida qualquer questão que venha a surgir. Ele é assistido por comitês especializados (energia, cooperação judicial, pesca). O comitê de parceria comercial recebeu especial atenção, sendo dividido em tópicos específicos (bens, propriedade intelectual, serviços e investimentos, regras de origem, *level playing field*). Cabe ao Conselho formular recomendações às partes, resolver politicamente disputas entre UE e RU e manter listas de árbitros para compor painéis arbitrais. As decisões do Conselho e dos comitês são por consenso, e ambos devem reunir-se ao menos uma vez por ano, salvo se acordado em contrário.

O RU abandonou a política comum das pescas em 1º de janeiro de 2021 – o quadro jurídico conjunto da UE que prevê a igualdade de acesso às águas da UE para os Estados-Membros, bem como acordos estáveis para a repartição de quotas e a gestão sustentável dos recursos. O ACC estabelece novas disposições para a gestão conjunta e sustentável de aproximadamente cem unidades populacionais de peixes comuns nas águas da UE e do RU, respeitando plenamente os direitos e as obrigações de cada Parte enquanto Estados costeiros independentes e com base nos melhores pareceres científicos disponíveis. Estabelece novas disposições em matéria de acesso recíproco às águas na zona econômica exclusiva e na zona entre as seis e doze milhas náuticas, assim como em matéria de novos acordos estáveis para a repartição de quotas. Ao abrigo do ACC, haverá uma introdução gradual de alterações da repartição das quotas e das disposições em matéria de acesso às águas. Assim, entre 2021 e 2026, a UE transferirá gradualmente 25% dos seus direitos de pesca nas águas do RU aos pescadores britânicos. A partir de 2026, o RU poderá banir barcos pesqueiros europeus na sua costa, podendo a UE impor tarifas à importação de pecados britânicos em troca. O acordo inclui ainda um sistema de licenças aos barcos pesqueiros, através do qual se concede acesso mútuo às águas de ambas as partes. Após um período estável de cinco anos e meio, durante o qual as normas vigentes continuarão em vigor no que respeita ao acesso recíproco, o ACC prevê a realização de consultas anuais a partir de 2026 para estabelecer o nível e as condições de acesso recíproco às respetivas zonas económicas exclusivas e águas territoriais de cada parte. Em 2021, França e RU deslocaram embarcações de guerra para a ilha de Jersey em disputa por direitos de pesca. Países intervieram após pescadores franceses acusarem autoridades do RU de restringir novas permissões de pesca na região e ameaçarem bloquear o principal porto da ilha. Mais recentemente, houve crise de fornecimento de combustíveis e, diante da mudança unilateral pelo RU de algumas cláusulas do protocolo da Irlanda, a UE ameaçou retomar ações judiciais. O RU está com turbulências políticas internas, o que tem alterado o foco atual da atenção.

Outro ponto problemático na relação entre as duas partes diz respeito ao fim das permissões para prestadores de serviços britânicos operarem no continente europeu. Alguns setores, como a indústria da música, mostram preocupação com isso. Outra questão levantada pelo *Brexit* foi o retorno das cobranças por *roaming* aos viajantes britânicos no continente europeu, e também aos visitantes comunitários ao RU; não há consenso entre as operadoras britânicas quanto à

reintrodução ou não de tarifas adicionais. Quanto à questão da proteção de dados, uma decisão provisória da UE, que reconhece a compatibilidade entre o regime britânico com as leis comunitárias, permitiu a continuidade do fluxo de dados pessoais entre os dois lados mesmo após o *Brexit*.

Em adição ao ACC, foram concluídos mais dois acordos complementares: o Acordo de Segurança da Informação e o Acordo sobre a Cooperação em Energia Nuclear. O Acordo de Segurança da Informação prevê a troca de informações confidenciais como um importante instrumento para enfrentar ameaças à segurança dos países. No Acordo sobre a Cooperação em Energia Nuclear, com a EURATOM, ambas as partes se comprometeram com obrigações internacionais de não proliferação, a manutenção de padrões de segurança nuclear de alto nível e a troca continuada de informações radiológicas, incluindo no caso de acidentes nucleares. Por fim, há negociações em andamento em relação a Gibraltar, território ultramarino britânico localizado no sul da península Ibérica que está fora do escopo do ACC. A soberania sobre a região é um ponto de rusgas nas relações RU-Espanha, pois esta reivindica sua soberania sobre o território.

h) Consequências do *Brexit* para o Reino Unido

Para o RU, entre os impactos avaliados como positivos pelo governo britânico estão a recuperação da autonomia legislativa do país em temas que antes eram de competência exclusiva da UE e da autonomia jurisdicional (não subordinação ao TJUE) e o maior controle orçamentário. Como consequências econômicas a queda no crescimento econômico do UK no curto prazo (os efeitos já foram sentidos nos últimos anos dadas as incertezas que pairavam em torno do *Brexit* e foram ainda mais intensos em razão da contração provocada pela pandemia de COVID-19 em 2020), a saída de companhias e de ativos em direção à Europa continental, efeitos sobre a cotação da libra, redução dos fluxos comerciais, aumento da inflação (o RU é bastante dependente da importação de produtos europeus), problemas na oferta de energia, impactos sobre transportes e telecomunicações. Não se pode descartar o aumento da xenofobia e outras consequências sociais, como tanto o aumento do desemprego como o déficit de mão de obra decorrente de políticas migratórias, além de que o país poderá vir a limitar a atual livre movimentação de pessoas com a UE. Em contrapartida, o governo britânico já anunciou nova política migratória, a partir de 2021, baseada em sistema de pontuação que deve privilegiar qualificação profissional e conhecimentos de inglês. Efeitos econômicos de mais longo prazo dependerão da recuperação pós-pandemia e pós-conflito entre Rússia e Ucrânia, da implementação do ACC e de negociações que prosseguirão em outras áreas, como serviços financeiros.

Sem as limitações impostas pelas regras de comércio e livre movimento da UE, procedeu-se a introduzir políticas próprias sobre imigração e comércio. Segundo o governo britânico, o objetivo do país na esteira da saída da UE tem sido restaurar a condição de país soberano e independente, que possa determinar seu próprio futuro, por meio da mudança de regras e regulamentos, com prioridade a suas populações e instituições. Em alguns setores, como a indústria de transportes rodoviários, o RU tem sofrido com severa falta de mão de obra, por conta de vários fatores, incluindo o *Brexit*, que impede a entrada de nacionais da UE que antes atuavam no setor, e a pandemia. Os problemas afligem outros países da UE, mas têm sido mais graves no RU. Em 2022, o saldo migratório no RU, a diferença entre as entradas e saídas, atingiu o recorde de mais de 600 mil pessoas, a maioria delas não mais proveniente da UE. Os dados reforçam a pressão sobre o governo conservador para bloquear os fluxos, ao mesmo tempo que a recuperação da economia demandará soluções para o problema de escassez de mão de obra.

Quanto à inserção internacional, a saída do RU do mercado comum europeu e da união aduaneira causou grande ruptura comercial, sobretudo nas exportações britânicas ao bloco continental, por conta das novas regras de fronteira. Por outro lado, o governo do RU tem buscado uma política comercial independente desde 2021, quando passou a poder negociar acordos com outros países. Entre as medidas que foram adotadas pelo RU, estão acordos comerciais com cerca de 71 países, além da UE, com destaque a acordos com Austrália e Japão, além do lançamento de negociações para um acordo comercial com a Índia e do início de negociações para acessão ao novo Acordo Abrangente e Progressivo para a Parceria Transpacífica (CPTPP, na sigla em inglês), em fevereiro de 2022. Em um campo mais amplo, o RU tornou-se parceiro de diálogo com a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês), na busca de cooperação mais estreita com o bloco do Sudeste Asiático em temas como comércio, investimentos, enfrentamento a mudança do clima, meio ambiente, ciência, tecnologia e educação. Há no RU comprometimento para atuar em conjunto com os EUA por meio de instrumentos como a nova Carta do Atlântico e por acordos como o AUKUS, parceria estratégica trilateral que também inclui a Austrália, com foco múltiplo, mas voltada à defesa; por outro lado, houve alerta do então presidente-eleito Joe Biden de que aproximação seria inviabilizada caso houvesse impactos no acordo de paz irlandês.

O impacto do *Brexit* nos indicadores comerciais britânicos, a despeito da influência inegável das medidas de restrição de movimentos no marco da pandemia, é perceptível. Malgrado o RU ter sido exitoso em evitar o chamado pior cenário, no qual fluxos comerciais seriam totalmente interrompidos, houve grande redução na corrente com a UE, que não se recuperou na mesma medida do restante do mundo em 2021, permanecendo em níveis baixos como os de 2020.

Após cerca de um ano de oficialização do *Brexit*, a economia britânica aparenta estar menos aberta e global do que antes; dados atuais do Escritório de Responsabilidade Orçamentária, instituição oficial do governo, indicam que previsões feitas em 2016, de que a intensidade comercial da economia britânica poderia cair em até 15% nos quinze anos seguintes, ainda permanecem consistentes. Em termos mais sucintos: os principais mercados destinos das exportações do RU dependem menos dos produtos britânicos, assim como o RU hoje depende menos dos bens estrangeiros, cenário paradoxal em meio à recuperação explosiva do comércio em todo o planeta após a disrupção causada pela pandemia. Comparando dados de 2021 com 2019, antes da pandemia, é possível perceber que as exportações britânicas para a UE caíram 12%, ao passo que o fluxo com origem no continente se reduziu em 20%. Quanto ao comércio britânico com o resto do mundo, houve redução em cerca de 7% nas exportações, enquanto as importações caíram 3%, no mesmo período de tempo. Em 2022, o comércio britânico com o resto do mundo aumentou, havendo elevação de 20,5% das exportações e de 32,5% das importações, em relação a 2021. Também houve recuperação do comércio com a UE, superando os níveis pré-pandêmicos. As exportações para o bloco aumentaram mais de 24% e as importações provenientes do bloco, 36%. Em 2022, a UE foi destino de 42% das exportações britânicas e a origem de 48% das importações britânicas, percentuais inferiores ao período pré-*Brexit*.

Sobre a política externa do RU pós-Brexit, ver seção posterior no tópico seguinte.

Em termos políticos, deve-se indicar como consequência a possível maior fragmentação do sistema partidário britânico, o que foi mitigado já durante a mais recente eleição parlamentar. Uma vez que escoceses e norte-irlandeses votaram majoritariamente contra a saída do bloco europeu, espera-se o fortalecimento de movimentos independentistas. No caso da Escócia, isso está evidente com a apresentação de novo pedido de poderes da primeira-ministra Nicola Sturgeon para a realização de consulta popular sobre a independência da Escócia e com a vitória do Partido

Nacionalista Escocês nas votações para o parlamento escocês em maio de 2021. No caso da Irlanda do Norte, houve a retomada das pressões para a reunificação irlandesa. A solução para as Irlandas no *Brexit* pode gerar enfraquecimento de laços com a Grã-Bretanha, o que gerou pressões que culminaram no pedido de demissão em abril de 2021 da primeira-ministra norte-irlandesa do Partido Unionista Democrático (DUP, na sigla em inglês), Arlene Foster. No lado sul-irlandês, também se avivam discussões a respeito da unificação, dado o recente resultado eleitoral do Sinn Féin.

i) Consequências do *Brexit* para a União Europeia

Entre as consequências que podem ser consideradas negativas estão a perda de relevância política ("*global ambition*") da UE, dada a saída de uma das maiores economias e populações do continente, membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), detentor de armas nucleares, que possui influência em relação às suas ex-colônias; os efeitos sobre o orçamento e a economias europeias, dado que o RU era um dos principais contribuintes e eventuais barreiras comerciais e financeiras entre os dois parceiros poderão afetar negativamente o crescimento europeu; e a criação de precedente para novas saídas do bloco, o que, por outro lado, foi fortemente desincentivado pela pouca flexibilidade do conjunto de membros em negociar condições de saída mais favoráveis ao RU. A decisão de conceder um *status* especial ao RU poderia abrir espaço para pleitos por uma UE "*à la carte*", com outros países solicitando exceções às regras comuns, de maneira a acomodar os interesses nacionais, enfraquecendo o objetivo de uma Europa comunitária. Em razão da saída do RU do mercado comum e dos termos do ACC, poderá haver reflexos negativos sobre a liberdade de circulação na Europa e sobre a cooperação e o desenvolvimento científicos.

Outras consequências para a UE seriam o enfraquecimento do grupo de países de vertente econômica mais liberal no interior do bloco, o enfraquecimento geral do projeto e do apelo da integração regional europeia internacionalmente, o fortalecimento da aliança franco-germânica na liderança do processo de integração, a mudança de agências europeias sediadas no RU e a redução do número de europarlamentares. O Parlamento Europeu passou de 751 para 705 cadeiras (27 cadeiras britânicas foram redistribuídas entre os membros e 46 foram suprimidas). Nas últimas eleições, em 2019, os ganhos dos eurocéticos foram moderados, e os liberais e os verdes foram os que mais ampliaram o número de assentos. Em áreas em que o RU foi sempre um membro resistente, como defesa, poderá haver avanços mais acentuados – o RU, por exemplo, não aderiu à Cooperação Permanente Estruturada (PESCO, na sigla em inglês). Internacionalmente, a UE está renegociando seus compromissos multilaterais de comércio na OMC.

Desde 2016, a UE vem preparando-se para o seu reposicionamento global, inclusive em razão do *Brexit*. Nesse sentido, pode-se fazer referência à "Estratégia Global sobre a Política Externa e de Segurança" (EUGS, na sigla em inglês), que reúne os princípios que devem guiar a política externa do bloco, e à publicação do Livro Branco sobre o Futuro da Europa, em que a Comissão Europeia delineou cinco possíveis cenários para o bloco comunitário. Também pode-se indicar que, como resposta ao possível enfraquecimento do projeto de integração, houve progressos na agenda de alargamento (ver seção anterior neste tópico) e, no marco da questão da Crimeia, de tratativas para processos de adesão de, além dos ucranianos, também de Geórgia e Moldávia.

Quanto às perspectivas futuras, mais de cinco anos após o governo britânico acionar o dispositivo do Tratado de Lisboa para secessão da UE, é importante ter em conta os impactos

imediatos do divórcio. O impacto econômico do *Brexit*, embora tenha sido severo, foi menor do que previam analistas defensores da permanência no bloco. O RU aparenta estar preparado para cooperar com seus vizinhos comunitários – até porque não há muita margem para escolha –, mesmo enquanto atravessa dificuldades, pois tem o objetivo declarado de reiterar seu papel de potência regional independente; exemplo dessa posição é o alinhamento de ações com a UE no marco da crise ucraniana. Se os impactos econômicos pareceram menores do que o esperado, os benefícios ainda não foram percebidos nesse campo, e há poucos sinais de que serão percebidos em curto ou médio prazo.

Para a Europa, por outro lado, o futuro aparenta ser mais auspicioso hoje do que em 2016. O impacto sofrido pelo RU após o *Brexit* tirou força do discurso de segmentos populistas xenofóbicos no continente, a despeito do crescimento eleitoral desses grupos em países como a França e a Itália. A saída britânica faz com que a UE tenha melhores condições de expandir suas capacidades de *soft power*, a exemplo do Acordo Verde firmado em dezembro de 2019 e que tem como objetivo tornar as emissões comunitárias neutras em 2050, com impacto sobre o tema ambiental e de mudança do clima; segundo comunicados da Comissão Europeia, "muitos parceiros internacionais" não têm o mesmo nível de ambição da UE. Há também a adoção de novas iniciativas para reforma do processo de governança global e busca exportar o modelo de governança do bloco para outras regiões do mundo, com o objetivo de firmar um sistema de redes intergovernamentais, algo tido como fundamental para contrabalançar a crescente presença de China e Rússia no sistema global.

Contudo, para que a UE consiga tornar-se o que, na concepção de Anne-Marie Slaughter, seria "um modelo para a nova ordem mundial", ainda há muito a ser feito. Há a necessidade de desenvolvimento de uma política comum de bem-estar social para seus cidadãos e um sistema unificado de previdência e segurança social. Há a necessidade de criar-se uma rede de políticas de saúde e de instituições médicas comuns – a falta disso tornou-se grande obstáculo no enfrentamento da atual pandemia. Há a necessidade da criação de um sistema tributário comum e de um conjunto de controles fiscais que possa concretizar o disposto no Tratado de Roma de 1957, que versa sobre "equalização no progresso das condições de vida e de trabalho".

Ademais, se a Europa deseja preencher as promessas implícitas no termo "união ainda maior", precisará desenvolver um senso de identidade política muito mais forte. A cidadania europeia, da qual os britânicos foram despidos em janeiro de 2021, carece do poder emotivo e coesivo que qualquer cidadania de qualquer Estado-nação busca oferecer. A cidadania europeia precisa valer; para isso, precisará prevalecer sobre as demandas impostas por seus Estados-Membros; em suma, seria uma cidadania transnacional genuína, para que, segundo o que versava a malograda Constituição Europeia de 2004, a UE seja um espaço que "coloca o individual no coração de suas atividades, ao estabelecer a cidadania da UE e ao criar uma área de liberdade, segurança e justiça".

Assim, a UE pode, a partir do *Brexit*, fortalecer suas bases e avançar o processo de integração, desde que vença dinâmicas nacionalistas que influenciaram o próprio processo de saída britânica do bloco.

VI. Política externa

Atualmente, a União Europeia (UE) tem dez parcerias estratégicas com países terceiros: Brasil, Canadá, China, Índia, Japão, México, Rússia, África do Sul, Coreia do Sul e Estados Unidos (EUA).

a) Relações União Europeia-Estados Unidos

Ver seção "Relações Estados Unidos-União Europeia", no tópico sobre os EUA anteriormente neste capítulo.

b) Relações União Europeia-Rússia

A UE e a Rússia partilham laços históricos, culturais, científicos e econômicos de longa data. Ambos estabeleceram uma parceria estratégica baseada no Acordo de Parceria e Cooperação (APC), que entrou em vigor em 1997. Na Cúpula UE-Rússia realizada em São Petersburgo, em maio de 2003, foram estabelecidos quatro espaços comuns para uma maior integração que abrangiam: questões econômicas, incluindo meio ambiente; liberdade, segurança e justiça; segurança externa; pesquisa, educação e cultura. Na Cúpula de Moscou, em maio de 2005, os líderes concordaram em desenvolver os instrumentos para pôr em prática estes espaços comuns. A Cúpula de Khanty Mansiysk, em junho de 2008, estabeleceu as bases para uma parceria reforçada com o lançamento de negociações sobre um novo acordo UE-Rússia. As relações econômicas e comerciais entre a Rússia e a UE eram regidas pelo APC. Ademais, a UE e a Rússia tinham um longo histórico de cooperação em questões de interesse bilateral e internacional: comércio, economia, energia, meio ambiente, pesquisa e educação, cultura, migração, combate à mudança do clima, ao tráfico de drogas e de seres humanos, ao crime organizado transnacional, ao terrorismo, além de esforços em favor da não proliferação nuclear, do Processo de Paz no Médio Oriente, e as interações no âmbito do G8 e do G20.

No entanto, as relações têm sido tensas desde a incorporação da Crimeia pela Rússia, em 2014, e as ações russas desestabilizadoras no leste da Ucrânia. Como resultado da crise de 2014, muitos dos diálogos políticos e mecanismos de cooperação foram congelados e medidas restritivas foram adotadas.

A guerra desencadeada pela Rússia contra a Ucrânia em fevereiro de 2022 foi amplamente descrita como um ponto de virada para a política, a segurança e a economia europeias. Nas semanas que antecederam o ataque russo, o Kremlin demandou uma nova arquitetura de segurança europeia e alegou que o Ocidente manobrou a Ucrânia meramente em uma função anti-Rússia. Nesse sentido, as consequências mais profundas da guerra dizem respeito às relações da Ucrânia com a Rússia e a UE, ao seu lugar na política europeia e às relações entre a Rússia e a UE. Após a invasão russa contra a Ucrânia, a UE suspendeu praticamente todos os programas de cooperação política, cultural e científica restantes com a Rússia.

Desde então, a UE também expandiu seu pacote de sanções em resposta ao ataque militar sem precedentes da Rússia à Ucrânia e à anexação ilegal das regiões ucranianas de Donetsk, Luhansk, Zaporíjia e Kherson. Até dezembro de 2023, a UE impôs doze pacotes de sanções destinadas a reduzir a capacidade da Rússia de financiar a guerra contra a Ucrânia. Como parte das sanções econômicas, a UE impôs uma série de restrições de importação e exportação à Rússia. A lista de produtos proibidos destina-se a maximizar o impacto negativo das sanções para a

economia russa. As restrições à exportação e importação excluem produtos destinados ao consumo, bem como produtos relacionados a saúde e farmácia, alimentos e agricultura, a fim de não prejudicar a população russa. Além disso, a UE, em colaboração com outros parceiros, adotou uma declaração que reserva o direito de deixar de tratar a Rússia como uma nação mais favorecida no quadro da Organização Mundial do Comércio (OMC). Assim, a UE decidiu agir por meio de um conjunto de medidas restritivas que incluem a proibição da importação ou exportação de certas mercadorias. Ademais, a UE e seus parceiros também suspenderam qualquer trabalho relacionado à adesão de Belarus à OMC.

A invasão russa contra a Ucrânia está tendo um efeito disruptivo nos mercados globais. Os preços mundiais de insumos essenciais, como combustíveis e fertilizantes, aumentaram para níveis recordes. A fim de pressionar a Rússia a parar a guerra, a UE adotou várias sanções. Importante ressaltar que as sanções não bloqueiam a exportação e as transações relacionadas a alimentos e produtos agrícolas, uma vez que a segurança alimentar e a acessibilidade dos preços são uma prioridade fundamental para a UE. Assim, os líderes da UE enfatizam que a Rússia é a única responsável pela crise alimentar global. Dessa forma, as sanções da UE não têm impacto na segurança alimentar e abrangem apenas o comércio bilateral entre UE e Rússia.

A guerra também tem causado incerteza sobre a segurança do fornecimento de energia. A Rússia, tradicionalmente um dos principais fornecedores de combustíveis fósseis para a UE, suspendeu o fornecimento de gás natural a vários Estados-Membros da UE. A guerra da Rússia na Ucrânia aumentou as preocupações de longa data sobre a dependência da UE em relação às importações de energia russas, particularmente de gás. A Rússia reduziu substancialmente as entregas via gasodutos para a UE em 2022. Até o final de 2022, o gás encanado da Rússia representava cerca de 9% das importações de gás da UE (contra 40% no início de 2022), embora as importações da UE de gás natural liquefeito (GNL) tenham aumentado um pouco durante o mesmo período. A UE comprometeu-se a eliminar progressivamente as importações russas de combustíveis fósseis antes de 2030. Devido às sanções, a Alemanha, o parceiro comercial mais importante da Rússia na UE, registrou uma queda de 34% nas exportações para a Rússia no primeiro semestre de 2022 em comparação com o mesmo período do ano anterior.

c) Relações União Europeia-Cáucaso do Sul

A política da Parceria Oriental da UE, iniciada em 2009, abrange seis Estados pós-soviéticos: Armênia, Azerbaijão, Belarus, Geórgia, Moldávia e Ucrânia. Foi criada para apoiar os esforços de reforma política, social e econômica nesses países com o objetivo de aumentar a democratização e a boa governança, a segurança energética, a proteção ambiental e o desenvolvimento econômico e social. Todos os países participantes (exceto Belarus, que está suspensa) enviam delegações à Assembleia Parlamentar *Euronest*. Para além do trabalho das comissões competentes em matéria de assuntos externos e comércio internacional, o Parlamento Europeu tem uma delegação permanente para as relações com o Cáucaso do Sul (DSCA, na sigla em inglês) que supervisiona as relações da UE com os três Estados do Cáucaso do Sul no âmbito do Comitê Parlamentar de Associação (PAC, na sigla em inglês) com a Geórgia, do Comitê Parlamentar de Parceria (PPC, na sigla em inglês) com a Armênia e do Comitê Parlamentar de Cooperação (PCC, na sigla em inglês) com o Azerbaijão e acompanha o trabalho do representante especial da UE para o Cáucaso do Sul e para a crise na Geórgia.

A relação mais estreita da UE no Cáucaso Meridional é com a Geórgia. A UE é o maior parceiro comercial da Geórgia, representando cerca de 27% do seu comércio total (2020) e, desde

2016, as bases para a associação política e a integração econômica fundamentam-se no Acordo de Associação UE-Geórgia. Os principais benefícios desta relação incluem uma Zona de Comércio Livre Abrangente e Profunda (ZCLAA), que abre o mercado da UE às empresas e aos produtos georgianos, e um regime de isenção de vistos para os cidadãos georgianos para o Espaço Schengen desde março de 2017. A Geórgia tem empreendido esforços significativos em termos de alinhamento da sua legislação com as normas da UE, o que levou, nomeadamente, a isenções de vistos para estadias curtas no Espaço Schengen a partir de março de 2017. A UE concede anualmente à Geórgia mais de € 100 milhões de apoio técnico e financeiro, centrados no desenvolvimento econômico, na boa governação, na circulação de pessoas e na educação. A Geórgia apresentou o seu pedido de adesão à UE em março de 2022. Em junho de 2022, o Conselho Europeu debateu o pedido e declarou-se pronto a conceder à Geórgia o *status* de país candidato assim que tivessem sido tratadas as prioridades especificadas no parecer da Comissão relativo ao pedido de adesão. O Conselho reconhece as importantes medidas tomadas pela Geórgia no seu processo de reformas e encoraja-a a dar pleno seguimento às prioridades especificadas no parecer da Comissão sobre a adesão, a fim de lhe ser concedido o *status* de candidato. O Conselho salientou, igualmente, a necessidade de aprofundar a cooperação setorial com a Geórgia, com base no reforço da implementação da ZCLAA Geórgia-UE.

As relações da UE com a Armênia baseiam-se no Acordo de Parceria Abrangente e Reforçado (CEPA, na sigla em inglês), que foi assinado em novembro de 2017 e entrou plenamente em vigor em 1º de março de 2021. O acordo, que substituiu o Acordo de Parceria e Cooperação (APC) de 1999, aprofundou as relações bilaterais em uma série de áreas, assegurando simultaneamente a compatibilidade com a adesão da Armênia à União Econômica da Eurásia (UEE), liderada pela Rússia. A Armênia foi forçada a rejeitar um acordo de associação com a UE em 2013, após pressão da Rússia.

Apesar do APC de 1999, as negociações sobre um acordo reforçado começaram apenas em fevereiro de 2017. O Azerbaijão não quer um acordo de associação com a UE, mas também resistiu à adesão a organizações lideradas pela Rússia, como a UEE ou a Organização do Tratado de Segurança Coletiva (OTSC), preferindo manter uma forte presença no Movimento dos Países Não Alinhados (MNA) e uma forte relação bilateral com a Turquia. Em 18 de julho de 2022, a UE assinou um acordo com o Azerbaijão expandindo o volume de exportações de gás natural do Azerbaijão para a UE de oito bilhões de metros cúbicos em 2021 para cerca de vinte até 2027.

Depois de quase três décadas à margem do processo de negociação de conflitos de Nagorno-Karabakh, a UE, com o envolvimento de Moscou na Ucrânia, vem posicionando-se ativamente como mediadora no processo de conciliação armênio-azerbaijano. Em setembro de 2022, combates eclodiram ao longo da fronteira entre a Armênia e o Azerbaijão. Essa escalada foi a mais mortal entre os dois países desde a guerra de seis semanas em 2020. Em 17 de outubro de 2022, o Conselho da UE decidiu enviar 40 especialistas ao longo do lado armênio da fronteira internacional com o Azerbaijão com o objetivo de monitorar, analisar e relatar a situação na região. Essa missão de vigilância da UE, iniciada em 20 de outubro de 2022, representa a primeira presença internacional iniciada por Bruxelas desde o início do conflito em 1988.

d) Relações União Europeia-Ásia Central

A UE tem participações significativas na Ásia Central, dada a localização geográfica estratégica e o papel crucial da região na conectividade Europa-Ásia, os seus vastos recursos energéticos, o significativo potencial de mercado, bem como o seu papel na segurança regional,

nomeadamente à luz da evolução da situação no Afeganistão. A UE e os cinco Estados da Ásia Central celebraram em 2021 os trinta anos do estabelecimento das suas relações diplomáticas. O envolvimento da UE com a região expandiu-se significativamente desde o início dos anos 1990. Em 2007, a UE adotou a sua primeira estratégia para a Ásia Central.

Em 2019, a UE adotou uma nova estratégia para a Ásia Central, que se baseia na evolução positiva da cooperação inter-regional e destaca a crescente relevância estratégica da região para os interesses da UE. A estratégia da UE visa a ajudar a Ásia Central a desenvolver-se como espaço mais resiliente, próspero e interligado. A estratégia define três vertentes prioritárias para o envolvimento da UE:

1) parceria com os Estados e as sociedades da Ásia Central para a resiliência: direitos humanos e democracia, segurança, desafios ambientais;
2) parceria para a prosperidade: apoio à diversificação econômica e ao desenvolvimento do setor privado, promoção do comércio intrarregional e conectividade sustentável; e
3) apoio à cooperação regional na Ásia Central.

A nova estratégia da UE também fornece orientações para a preparação da programação da ajuda da UE para o período 2021-2027. A negociação de Acordos de Parceria e Cooperação Reforçados de Nova Geração (EPCAs, na sigla em inglês) com os Estados da Ásia Central pode ser um veículo para forjar uma parceria mais moderna e diversificada, para além de uma agenda limitada a "comércio e ajuda", e promover a cooperação e a convergência regulatórias em domínios relevantes para os processos de reforma em curso na região.

Em outubro de 2022, foi realizada, em Astana, a primeira Cúpula UE-Ásia Central. Embora a região seja tradicionalmente considerada como dentro da esfera de influência da Rússia, a reunião e o aumento dos esforços de cooperação multilateral, à medida que a Rússia continua ocupada com a invasão da Ucrânia, podem indicar um maior grau de cooperação e relações ocidentais na região. Na conclusão da cúpula, os líderes divulgaram uma declaração conjunta, em conformidade com o quadro da Estratégia da UE para a Ásia Central de 2019. Um tópico significativo de discussão foi o reconhecimento de que os esforços para fornecer ajuda humanitária ao povo afegão precisam ser expandidos devido ao impacto dos desenvolvimentos no Afeganistão sobre a região. Os projetos-piloto da UE em conjunto com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) oferecem um número significativo de treinamento e educação de mulheres afegãs em universidades no Cazaquistão e no Uzbequistão, bem como em programas especiais no Quirguistão, no Tajiquistão e no Turcomenistão.

e) Relações União Europeia-China

A UE e a China representam duas das três maiores economias do mundo. A China é atualmente o segundo maior parceiro comercial da UE, atrás dos EUA, e a UE é o maior parceiro comercial da China. Ambas as partes estão comprometidas com uma parceria estratégica abrangente.

A política da UE para a China é definida pelos "Elementos para uma nova estratégia da UE para a China" e "Conclusões do Conselho Estratégia da UE para a China", que foram revistos, em 2019, na *UE-China Strategic Outlook*. A UE e a China realizam regularmente debates bilaterais e um diálogo estratégico anual para discutir as relações bilaterais com foco na política externa e de segurança, em nível de alto representante e de vice-presidente da Comissão Europeia do lado da UE, e do conselheiro de Estado dos Negócios Estrangeiros do lado chinês.

Nos últimos anos, as relações bilaterais UE-China deterioraram-se, principalmente em razão de um número crescente de fatores desestabilizantes (as contramedidas da China às sanções da UE sobre direitos humanos, coerção econômica e medidas comerciais contra o mercado único e o posicionamento da China sobre a guerra na Ucrânia). No entanto, a UE continua empenhada no engajamento e na cooperação, dado o papel crucial da China na resposta aos desafios globais e regionais. A este respeito, a abordagem da UE em relação à China estabelecida na Comunicação Conjunta "Perspectivas Estratégicas", de 2019, continua a ser válida.

Segundo a presidente da Comissão Europeia, Ursula von der Leyen, a China representa para o bloco europeu um parceiro comercial, um competidor econômico e um rival sistêmico. A caracterização foi dada em meio aos objetivos geopolíticos do bloco durante o discurso *State of the Union*, em setembro de 2020, no qual o presidente em exercício da Comissão apresenta as prioridades políticas do bloco para o ano, a cada final de verão. Em consonância com essa visão dupla, em menos de um ano a UE celebrou o encontro *EU-China Summit* (junho e setembro de 2020), lançou um diálogo com os EUA para uma abordagem comum em relação à China na economia internacional (novembro de 2020), e assinou um acordo de facilitação de investimentos com o parceiro asiático (dezembro de 2020).

O Acordo Global de Investimento UE-China (CAI, na sigla em inglês)[2568], proposto em 2013 e concluído em dezembro de 2020, estabelecia altos requisitos de transparência e regras claras de competitividade para os investimentos europeus na China. Em contrapartida, os investimentos chineses tinham "tratamento nacional" no bloco europeu, no que se refere a dar condições idênticas àquelas válidas para os investimentos locais. Ademais, o CAI buscava criar um melhor equilíbrio nas relações comerciais UE-China. No entanto, o ímpeto em torno do CAI revelou-se de curta duração. Após cinco meses da conclusão do seu acordo político, o Parlamento Europeu votou pelo congelamento de sua ratificação em maio de 2021, em meio às denúncias de violação de direitos humanos sobre a população *uigur* no Xinjiang e à troca de sanções contra autoridades de ambos os lados.

Em abril de 2023, Ursula von der Leyen defendeu o conceito de "mitigação de risco" (*de-risking*) na relação da UE com a China, marcando uma diferença retórica mais moderada em relação à política dos EUA de "dissociação" (*decoupling*) no comércio com a China, em áreas principalmente de alta tecnologia. A mitigação do risco da UE significa o estabelecimento de restrições ao comércio de tecnologias altamente sensíveis em que a utilização militar não pode ser excluída ou em que existam implicações para os direitos humanos.

Von der Leyen, e o presidente francês, Emmanuel Macron, realizaram, no início de abril de 2023, uma viagem formal à China. Apesar de estarem ao mesmo tempo em Pequim, parte da agenda foi realizada de maneira bilateral. Dois tópicos dominaram a agenda da visita: a guerra na Ucrânia e as relações UE-China. A visita, no entanto, não produziu resultados concretos em nenhuma das questões. Em entrevista concedida em seu avião a repórteres do *Les Echos* e do *Politico*, durante seu retorno à França, Macron afirmou que a Europa deveria ser a terceira grande potência na ordem mundial, juntamente com os EUA e a China. Acrescentou que a Europa não deveria ser arrastada para um confronto entre EUA e China sobre Taiwan e que que o grande risco que a Europa enfrenta é que seja apanhada em crises que não são suas, o que a impediria de construir sua autonomia estratégica, justamente agora que tinha desenvolvido mais autonomia

[2568] O anúncio do acordo entre a China e a UE provocou, à época, uma série de críticas por parte dos EUA, pelo fato de não terem sido consultados antes da conclusão política do acordo. O Parlamento Europeu publicou um relatório em que o acordo comercial dos EUA com a China, durante o governo Trump, é mencionado como uma razão para a UE procurar concessões comerciais semelhantes da China.

desde a pandemia de COVID-19. Ademais, o presidente francês também enfatizou os riscos para a Europa da Lei de Redução da Inflação dos EUA, um plano de subsídio verde de US$ 369 bilhões, e da dependência excessiva do dólar. Os comentários desencadearam uma grande quantidade de reações negativas, entre elas, uma declaração da aliança parlamentar multipartidária internacional *Inter-Parliamentary Alliance on China* (IPAC), assinada por três europarlamentares, por quinze deputados de legislaturas nacionais de países da UE, inclusive um deputado do partido do presidente francês, e por treze parlamentares do Reino Unido, que observou que as respostas de Macron teriam sido particularmente inoportunas, em meio a exercícios militares em andamento pelos militares chineses no estreito de Taiwan. Houve reações negativas igualmente nos EUA, especialmente entre políticos do Partido Republicano.

Visita à China do alto representante da UE para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, Josep Borrell, que aconteceria em julho, foi cancelada por Pequim, sem motivo oficialmente anunciado. Especula-se que, entre os motivos do cancelamento, estaria anúncio, pelo Conselho Europeu, do início de julho, de que o bloco deveria buscar minerais estratégicos em outras fontes que não a China, dentro da lógica de que o país asiático seria “simultaneamente um parceiro, um competidor e um rival sistêmico”.

Em setembro de 2023, houve a retomada do diálogo comercial, com a realização do 10º Diálogo Econômico e Comercial de Alto Nível China-EU, em Pequim, que contou com a presença do vice-presidente da Comissão Europeia e comissário europeu do comércio. Em dezembro, foi a vez da 24ª Cúpula UE-China, também em Pequim, a primeira cúpula presencial desde 2019. O presidente Xi Jinping e o premiê Li Qiang mantiveram reuniões em separado com Charles Michel e Ursula van der Leyen. A UE demandou maior equilíbrio nas relações comerciais, em razão de seu déficit bilateral de quase € 400 bilhões. Ademais, defendeu que a China se engajasse nas discussões de paz conforme proposta da Ucrânia para o conflito russo-ucraniano, trabalhasse para evitar que a Rússia possa contornar as sanções que está sofrendo e parasse de fornecer à Rússia armas letais. As duas partes também trataram do conflito no Oriente Médio, as tensões no estreito de Taiwan e nos mares da China Meridional e Oriental e de questões relacionadas à mudança do clima, aos direitos humanos (especialmente em Xinjiang e no Tibete) e à saúde.

f) Relações União Europeia-Índia

Em 2022, a UE e a Índia completaram 60 anos de relações diplomáticas. As duas maiores democracias do mundo compartilham valores e princípios fundamentais, como liberdade, Estado de direito, direitos humanos e promoção da paz e estabilidade. Uma declaração política conjunta assinada em 1993, seguida pelo Acordo de Cooperação Índia-UE em 1994, expandiu os laços do pilar da cooperação comercial e econômica e possibilitou o diálogo político e reuniões ministeriais. As relações UE-Índia evoluíram significativamente desde o início das cúpulas anuais no ano 2000. Em 2004, o estabelecimento oficial da parceria estratégica UE-Índia, durante a quinta cúpula, realizada na Haia, aprofundou as relações, incluindo a cooperação em questões regionais, globais e de segurança, relações comerciais e econômicas estreitas e mais de trinta mecanismos de diálogo cobrindo uma ampla gama de questões, como comércio, segurança energia, ciência e pesquisa, não proliferação e desarmamento, combate ao terrorismo, segurança cibernética, combate à pirataria, migração e mobilidade. As relações políticas também são fortalecidas pelas visitas regulares de intercâmbio entre os parlamentares da UE e da Índia. Visitas e contatos pessoais, incluindo

reuniões de especialistas e contatos de *think tanks*, intercâmbios acadêmicos e estudantis, atividades culturais, entre outras complementam as múltiplas interações oficiais.

No âmbito de segurança e defesa, a UE e a Índia realizam consultas regulares e buscam cooperação em questões de segurança, como contraterrorismo, cibersegurança, contrapirataria e segurança marítima, não proliferação e desarmamento. Os intercâmbios bilaterais e a cooperação incluem visitas mútuas a navios, colaboração na escolta de navios de ajuda humanitária e intercâmbios entre oficiais militares, incluindo o Comitê Militar da UE. O novo Centro de Fusão de Informações – Região do Oceano Índico em Nova Deli (IFC-IOR) foi recentemente vinculado ao Centro de Segurança Marítima – Chifre de África (MSC-HOA) estabelecido pela Força Naval da UE (NAVFOR).

Em termos comerciais, a UE é o terceiro maior parceiro da Índia, respondendo, em 2021, por 10,8% do comércio total da Índia. A Índia é o décimo maior parceiro comercial da UE, representando 2,1% do comércio total de bens da UE. O comércio de serviços entre a UE e a Índia atingiu € 30,4 bilhões em 2020. Em junho de 2022, a UE relançou as negociações com a Índia para um acordo de livre comércio e iniciou negociações para um acordo de proteção ao investimento e um acordo sobre indicações geográficas. Tanto a Índia quanto a UE têm interesse comum em fortalecer o sistema comercial multilateral baseado em regras, cooperando para enfrentar os desafios enfrentados pela OMC. Para tanto, realizam reuniões bilaterais regulares, abrangendo barreiras comerciais, questões econômicas e regulatórias, entre outros temas. Os diálogos macroeconômicos e financeiros entre UE e Índia confirmaram a crescente importância estratégica e o potencial para uma cooperação e coordenação bilateral mais estreita entre as partes no âmbito dos quadros multilaterais existentes, incluindo o G20. A cooperação também foi intensificada em finanças sustentáveis com a Índia se juntando como membro fundador da Plataforma Internacional de Finanças Sustentáveis, uma iniciativa da UE lançada em outubro de 2019.

Em relação a ciência, tecnologia e inovação, o Comitê Diretor de Ciência e Tecnologia Índia-UE se reúne anualmente para revisar a cooperação científica em diversas áreas, como redes inteligentes, bioeconomia, pesquisa em saúde, ciência polar e sistemas cibernéticos. Diálogos regulares ocorrem também dentro do Grupo de Trabalho Conjunto de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), com foco em questões de acesso ao mercado para empresas, questões regulatórias, padronização de TIC e pesquisa e inovação. Além disso, o Diálogo de Segurança Cibernética se concentra na troca de melhores práticas para enfrentar o crime cibernético e fortalecer a resiliência cibernética. Em matéria nuclear, a Índia e a Comunidade Europeia da Energia Atômica (EURATOM) assinaram um acordo de cooperação no campo da pesquisa de energia de fusão termonuclear em 2009. A Índia é participante do experimento *International Thermonuclear Experimental Reactor* (ITER), uma instalação de reator de fusão nuclear experimental em Cadarache (França), para provar a viabilidade da fusão como futura fonte de energia limpa, segura e sustentável.

Mais recentemente, durante a reunião de líderes da UE e da Índia, realizada em maio de 2021, na cidade do Porto, foram assumidos compromissos na área ambiental com vistas a acelerar a implantação de energia renovável, promover a eficiência energética, colaborar com redes inteligentes e tecnologia de armazenamento e modernizar o mercado de eletricidade, além de compromissos com a promoção do crescimento inclusivo através do comércio, conectividade e tecnologia. Na área de segurança, busca-se, entre outros pontos, melhorar a cooperação entre a Força Naval da UE Operação Atalanta (UENAVFOR ATALANTA) e a Marinha Indiana na região do Indo-Pacífico e fortalecer a cooperação em segurança internacional, inclusive entre a Agência da UE para a Cooperação Policial (EUROPOL) e o *Central Bureau of Investigations* da Índia.

Sobre a guerra na Ucrânia, a posição da Índia quanto à invasão russa, a qual se absteve de condenar nas seis votações realizadas no âmbito da 11ª Sessão Especial de Emergência da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), desagradou a UE. Contudo, até o momento, as críticas europeias ao posicionamento indiano não impediram a continuação da relação e promessas de aprofundamento da cooperação bilateral.

g) Relações União Europeia-Japão

A UE e o Japão são parceiros estratégicos desde 2001, mantendo reuniões de cúpula anuais desde 1991. Compartilham valores e princípios fundamentais como liberdade, democracia, Estado de Direito, direitos humanos, multilateralismo, comércio livre e justo e ordem internacional baseada em regras. Sendo democracias avançadas e industrializadas, a UE e o Japão têm muitos interesses comuns e cooperam estreitamente entre si em fóruns internacionais e multilaterais, como a Organização das Nações Unidas (ONU), a OMC, o G7 e o G20.

O escopo do relacionamento geral ampliou-se nos últimos anos e agora vai muito além do foco anterior relacionado ao comércio das décadas de 1970 e 1980. A parceria estratégica UE-Japão engloba o Acordo de Parceria Econômica Japão-UE (EPA, na sigla em inglês), assinado em 2019, representando um acordo ambicioso e abrangente para estimular o crescimento das partes, e o Acordo de Parceria Estratégica (SPA, na sigla em inglês), primeiro acordo-quadro bilateral entre a UE e o Japão que abrange, além do diálogo e cooperação política, a cooperação em desafios regionais e globais, incluindo meio ambiente e mudança do clima, política de desenvolvimento e alívio de desastres e política de segurança. Além disso, o Japão é o parceiro estratégico mais próximo da UE na região do Indo-Pacífico e um aliado fundamental para a implementação da Estratégia de Cooperação da UE no Indo-Pacífico[2569].

No âmbito de segurança e defesa, a UE e o Japão mantêm diálogo contínuo, incluindo questões sobre cibersegurança, desinformação, espaço exterior, não proliferação e desarmamento e gestão de crises. A Força Naval da UE na Somália, a Operação Atalanta e a Força de Autodefesa Marítima do Japão realizam frequentes exercícios navais conjuntos no golfo de Áden e no mar Arábico. A UE e o Japão fornecem treinamento e capacitação em segurança marítima e manutenção da paz para parceiros no Sudeste Asiático e na África, inclusive por meio do projeto *Critical Maritime Routes Indian Ocean* (CRIMARIO)[2570] da UE.

Em termos comerciais, a UE e o Japão representam quase um quarto do produto interno bruto (PIB) mundial. A UE é o terceiro maior parceiro comercial do Japão e o Japão é o sétimo maior parceiro comercial da UE. Os bens manufaturados dominam o comércio bilateral. A implementação do EPA promoveu aumento significativo do comércio entre as partes, além de abrir os mercados de contratos públicos e de serviços, em particular serviços financeiros, comércio eletrônico, telecomunicações e transporte, e de garantir proteção a investimentos. A rede de negócios entre as partes é mantida por meio de iniciativas, como o Centro de Cooperação Industrial UE-Japão, a Mesa Redonda de Negócios UE-Japão e o Conselho Empresarial Europeu (EBC, na sigla em inglês).

[2569] A UE anunciou a Comunicação Conjunta sobre a estratégia da UE para a cooperação no Indo-Pacífico em setembro de 2021. O Indo-Pacífico é uma região de potência econômica e de importância primordiais que abriga quase 60% da população mundial, cujos crescentes pesos econômico, demográfico e político o tornaram um ator influente nas relações internacionais e necessário para enfrentar os desafios globais.

[2570] Projeto da UE em rotas marítimas críticas no Indo-Pacífico. O CRIMARIO I teve duração de 2015 a 2019, e o CRIMARIO II foi iniciado em abril de 2020.

Sobre questões ambientais, ambos lançaram, em 2021, a Aliança Verde Japão-UE com vistas a acelerar a transição de ambas as economias para se tornarem neutras em termos de emissões de carbono, circulares e eficientes em termos de recursos nas próximas décadas. As duas partes concordaram em fortalecer a cooperação na proteção do meio ambiente, a conservação da biodiversidade e o combate à mudança do clima. A UE e o Japão trabalham em estreita colaboração para acelerar a transição para a neutralidade climática até 2050, além de cooperarem em fóruns internacionais e no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês), para promover a cooperação global para mitigar as alterações climáticas. O EPA também inclui um parágrafo sobre a cooperação entre UE e Japão na implementação do Acordo de Paris. Além disso, A UE e o Japão cooperam numa série de questões energéticas, incluindo a descarbonização dos seus sistemas energéticos, a promoção das energias renováveis, do hidrogênio, da reforma do mercado de eletricidade e dos mercados de gás natural liquefeito.

Mais recentemente, o Japão e a UE assinaram, em 2019, a Parceria sobre Conectividade Sustentável e Infraestrutura de Qualidade, para ações em energia, digital, transporte e conexões entre pessoas. Trata-se da primeira parceria de conectividade da UE com um terceiro país. Em 2022, foi assinada a Parceria Digital Japão-UE, para cooperar em conectividade internacional segura, infraestruturas de dados verdes e regulamentação digital, sendo o Japão o primeiro país parceiro com o qual a UE concluiu uma parceria digital.

Em relação à guerra na Ucrânia, além da imposição de sanções à Rússia, ambas as partes oferecem auxílio econômico à Ucrânia. A UE fornecerá € 1,32 bilhões em assistência financeira, € 550 milhões em ajuda humanitária e de emergência e € 1,5 bilhões para apoiar os Estados-Membros da UE na entrega de equipamento militar às forças armadas ucranianas. O Japão, por sua vez, fornecerá um total de US$ 300 milhões, incluindo US$ 200 milhões em assistência humanitária de emergência e US$ 100 milhões em empréstimos para apoiar a economia da Ucrânia.

h) Relações União Europeia-ASEAN

A Comunidade Econômica Europeia (CEE) foi a primeira entidade a estabelecer laços informais com a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês)[2571], em 1972. As relações CEE-ASEAN foram formalizadas em 1977 e institucionalizadas com a assinatura do Acordo de Cooperação ASEAN-CEE em março de 1980. Em dezembro de 2020, a 23ª Reunião Ministerial UE-ASEAN elevou a Parceria de Diálogo UE-ASEAN a uma Parceria Estratégica, e, na Conferência Pós-Ministerial da ASEAN-UE, de agosto de 2022, no Camboja, foi adotado o Plano de Ação para Implementar a Parceria Estratégica UE-ASEAN (2023-2027). A ASEAN e a UE são parceiros estratégicos com um interesse comum em uma região pacífica, estável e próspera, onde o Direito Internacional e a ordem internacional baseada em regras são respeitados e mantidos, e onde a paz, a segurança e a estabilidade são mantidas, inclusive por meio, entre outros, da promoção e proteção dos direitos humanos, como igualdade de gênero e liberdades fundamentais.

No âmbito de segurança e defesa, a UE e a ASEAN cooperam em muitas áreas não tradicionais, como segurança marítima, prevenção de conflitos, mediação e reconciliação, gestão de crises, crime organizado transnacional, contraterrorismo, ciberssegurança e não proliferação. A

[2571] A ASEAN é composta por dez países: Brunei, Camboja, Indonésia, Laos, Malásia, Myanmar, Filipinas, Singapura, Tailândia e Vietnã.

UE é membro fundador e ativo do Fórum Regional da ASEAN (ARF, na sigla em inglês), que visa a promover o diálogo construtivo e a consulta através do reforço da confiança e da diplomacia preventiva na região da Ásia-Pacífico, com vistas a garantir a paz, a prosperidade e a estabilidade na região. Além disso, em 2012, a UE tornou-se a primeira organização regional a aderir ao Tratado de Amizade e Cooperação no Sudeste Asiático (TAC), um marco importante que impulsionou o envolvimento político e de segurança da UE com a região.

Em termos comerciais, a UE é o terceiro maior parceiro comercial da ASEAN, representando cerca de 10,6% do comércio da ASEAN, e o segundo maior investidor da ASEAN. Enquanto isso, a ASEAN, como um todo, é o terceiro maior parceiro comercial da UE fora da Europa, com o comércio bilateral de bens e serviços atingindo € 189,47 bilhões em 2020. Em março de 2017, a UE e a ASEAN concordaram em dar novos passos em direção da retomada das negociações de um acordo entre as regiões. A UE já concluiu as negociações de acordos de livre comércio com Singapura e Vietnã e está negociando acordos com outros países da ASEAN, notadamente a Indonésia e as Filipinas.

A UE é um importante parceiro de desenvolvimento da ASEAN e o maior doador para o Secretariado desta organização, com mais de € 250 milhões em doações para apoiar a integração regional no Sudeste Asiático. Os programas de cooperação para o desenvolvimento regional concentram-se principalmente na conectividade por meio da integração econômica e comercial sustentáveis; mudança do clima, meio ambiente e gestão de desastres; diálogo político abrangente UE-ASEAN em áreas de interesse comuns; ensino superior e mobilidade estudantil na ASEAN; e a eliminação da violência contra mulheres e meninas e apoio aos direitos e oportunidades das trabalhadoras migrantes. A ASEAN está contemplada na estratégia *Global Gateway*[2572] da UE com um pacote de investimento de € 10 bilhões para desenvolver infraestrutura de qualidade de acordo com padrões internacionais, centrando-se na transição ecológica e na conectividade sustentável nos países da ASEAN.

O Diálogo de Alto Nível ASEAN-UE sobre Desenvolvimento Sustentável, iniciado em 2017, serve como uma plataforma política para intercâmbios em uma ampla gama de áreas de cooperação. A segunda edição do diálogo, realizada em Bruxelas em 2020, destacou a necessidade de uma cooperação reforçada para enfrentar os desafios globais da mudança do clima e da degradação ambiental. Em 2021, a ASEAN e a UE concluíram as negociações sobre o Acordo Abrangente de Transporte Aéreo ASEAN-UE (AE CATA, na sigla em inglês). O AE CATA é o primeiro acordo de transporte aéreo bloco a bloco do mundo e visa a fortalecer a conectividade e o desenvolvimento econômico entre os 37 Estados-Membros da ASEAN e da UE.

Em relação a questões regionais e internacionais, na Declaração Conjunta da Cúpula UE-ASEAN 2022, as partes reafirmam a importância de manter e promover a paz, a segurança, a estabilidade, a proteção e a liberdade de navegação e sobrevoo no mar da China Meridional, de acordo com o Direito Internacional, esboçam preocupação com a situação de crise em Myanmar e, em relação à guerra na Ucrânia, lamentam veementemente a agressão da Rússia contra a Ucrânia, destacando que a maioria dos membros condena a guerra.

[2572] Global Gateway é um plano internacional de investimentos em infraestrutura lançado pela UE em dezembro de 2021, que visa a mobilizar até 300 bilhões de euros em investimentos entre 2021 e 2027 para apoiar uma recuperação global sustentável, considerando as necessidades dos parceiros e os próprios interesses da UE.

i) Relações União Europeia-África

A Parceria África-UE é o canal político formal para as relações do bloco europeu com a União Africana (UA), parceira política da UE a nível continental. A UE mantém delegação junto à UA desde 2008. O mecanismo de diálogo formal é a Cúpula UE-África, sem periodicidade estabelecida: a primeira foi realizada em 2000, e as seguintes, em 2007, 2010, 2014, 2017 e 2022. Como arcabouços de cooperação, mencionam-se a estratégia conjunta África-UE, adotada em 2007; e o Acordo de Samoa, que engloba os países do ACP (África, Caribe e Pacífico), foi assinado em novembro de 2023 e deverá viger por vinte anos, a partir de sua entrada em vigência provisória em 1º de janeiro de 2024. O Acordo de Samoa substitui o Acordo de Cotonou, de 2000, que esteve em vigor por mais de vinte anos (sua vigência, que iria até 2020, foi estendida em mais de uma ocasião e se concluiu em 31 de dezembro de 2023).

Em 2020, a Comissão Europeia e o Serviço Diplomático Europeu publicaram o documento "Rumo a uma Estratégia Abrangente com a África", com cinco áreas-chave: transição verde e acesso à energia; transformação digital; crescimento sustentável e empregos; paz, segurança; e governança e migração e mobilidade. Além disso, o Conselho da UE adotou três estratégias regionais para o Chifre da África (2011), para o Sahel (2011) e para o golfo da Guiné (2014), a fim de tratar de questões humanitárias, prover assistência ao desenvolvimento, conter o extremismo e combater o terrorismo, a pirataria e várias modalidades de tráfico ilícito.

Na sexta Cúpula UE-África, em fevereiro de 2022, em Bruxelas, os líderes africanos e europeus adotaram uma "visão conjunta" para 2030, que inclui um pacote de investimento África-Europa de € 150 bilhões; o fornecimento de 450 milhões de doses de vacina para a África; cooperação reforçada para a paz e a segurança; e parceria aprimorada de migração e mobilidade; além de compromisso com o multilateralismo centrado na ONU, no contexto de uma ordem internacional baseada em regras.

Em janeiro de 2023, o Conselho Europeu prorrogou o mandato da Missão de Reforço das Capacidades da UE no Mali (EUCAP Sahel Mali) até 31 de janeiro de 2025, com orçamento de € 73 milhões até 2024. À luz da situação volátil no Mali, o Conselho Europeu também decidiu adaptar o mandato da missão de modo a ter em consideração a situação política e de segurança no país, com redistribuição das forças de segurança interna para o norte e o centro do Mali. A UE também mantém missões militares e civis em outros países do Sahel, na República Central Africana (RCA), em Moçambique, na Somália e na Líbia.

Em dezembro de 2023, a UE e o Quênia assinaram um Acordo de Parceria Econômica, que dará livre acesso ao mercado europeu para produtos quenianos, reduzirá gradualmente durante 25 anos as tarifas aplicadas pelo Quênia a produtos europeus e promoverá oportunidades para fluxos de investimentos.

j) Relações União Europeia-América Latina e Caribe

A parceria birregional é antiga, remontando ao diálogo de San José de 1984, com países da América Central, que se tornou um marco no apoio da UE ao processo de paz na região. O diálogo com o Grupo do Rio começou já em 1986 e foi institucionalizado em 1990. A UE e a América Latina e Caribe (ALC) realizaram nove cúpulas, começando com o Grupo do Rio e o Grupo de San José, em 1999 e, desde 2013, com a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC).

Edição	Principais pontos
1ª Cúpula UE-ALC Rio de Janeiro (Brasil) 29 de junho de 1999	Teve como objetivo fortalecer os vínculos de entendimento político, econômico e cultural entre as duas regiões para o desenvolvimento de uma parceria estratégica. A Declaração do Rio trouxe três dimensões estratégicas para esta relação: - um diálogo político; - relações econômicas e financeiras sólidas baseadas numa liberalização abrangente e equilibrada dos fluxos comerciais e de capitais; e - uma cooperação mais dinâmica e criativa nos campos educacional, científico, tecnológico, cultural, humano e social.
2ª Cúpula UE-ALC Madri (Espanha) 4 de maio de 2002	Buscou aprofundar os laços birregionais nos setores políticos, econômicos, culturais, educacionais, sociais, tecnológicos e ambientais.
3ª Cúpula UE-ALC Guadalajara (México) 2 de maio de 2004	Teve como tema central a questão social, havendo um o diálogo sobre a redução das desigualdades e o incremento nos níveis de coesão social, com a criação do programa EUROsociAL. Outro ponto de destaque foi a participação de dez países[2573] do Leste Europeu que haviam acabado de aceder à UE.
4ª Cúpula UE-ALC Viena (Áustria) 12 de maio de 2006	Centrou-se no aprofundamento dos laços existentes e na inclusão de temas como cooperação para o desenvolvimento e financiamento. Os objetivos eram alcançar uma Área de Livre Comércio Euro-Latino-Americana e criar uma Assembleia Parlamentar Euro-Latino-America (EuroLat).
5ª Cúpula UE-ALC Lima (Peru) 16 de maio de 2008	Procurou renovar o processo de parceria estratégica, levantando questões como o desenvolvimento sustentável, a energia e a mudança do clima. Nesse contexto, o conceito de "Fundação UE-ALC" foi concebido para fortalecer a parceria birregional e aumentar a sua visibilidade.
6ª Cúpula UE-ALC Madri (Espanha) 18 de maio de 2010	Os Chefes de Estado e de Governo de ambas as regiões decidiram formalmente criar a Fundação UE-ALC como um instrumento útil para fortalecer a parceria birregional, coordenar ações e dar maior visibilidade às suas relações, baseando-se na discussão realizada da cúpula anterior.
1ª Cúpula UE-CELAC Santiago (Chile) 26 e 27 de janeiro de 2013	Houve a participação, pela primeira vez, dos Chefes de Estado e de Governo da América Latina e do Caribe como parte da CELAC. Teve como principal resultado a adoção do Plano de Ação CELAC-UE 2013-2015.
2ª Cúpula UE-CELAC Bruxelas (Bélgica) 10 e 11 de junho de 2015	Sob o tema orientador "Moldando nosso futuro comum: trabalhando juntos para sociedades prósperas, coesas e sustentáveis para nossos cidadãos", foi adotado o Plano de Ação UE-CELAC 2015-2017.

Os ministros das duas regiões reúnem-se regularmente[2574], como no encontro de ministros de Relações Exteriores da UE-ALC em 2020, onde ambos os lados se comprometeram a fortalecer a cooperação birregional no enfrentamento da pandemia de COVID-19. Em 2021, o presidente do Conselho Europeu esteve na Cúpula da CELAC, no México, e, em 2022, foi realizada reunião de ministros das Relações Exteriores da UE-CELAC em Buenos Aires, que abriu caminho para uma cúpula birregional a ser realizada em Bruxelas em 17 e 18 de julho de 2023.

Para além das cúpulas e reuniões ministeriais, vale ressaltar uma relevante relação entre os parlamentos. Desde 1974, estabeleceu-se um contato regular entre membros do Parlamento Europeu e pares de parlamentos latino-americanos no âmbito das conferências interparlamentares bienais. Desde 2006, as conferências interparlamentares foram substituídas pela Assembleia

[2573] Malta, Chipre, Polônia, Hungria, Tchéquia, Eslováquia, Eslovênia, Lituânia, Letônia e Lituânia.

[2574] 1ª Reunião Ministerial UE-CELAC, Santo Domingo (República Dominicana), em 25 e 26 de outubro de 2016; 2ª Reunião Ministerial UE-CELAC, Bruxelas (Bélgica), em 16 e 17 de julho de 2018; Reunião informal UE-CELAC, Berlim (Alemanha), em 14 de dezembro de 2020; 3ª Reunião Ministerial UE-CELAC, Buenos Aires (Argentina), em 27 de outubro de 2022.

Parlamentar Euro-Latino-América (EuroLat), que serve como fórum para debater, monitorar e revisar todas as questões relacionadas à parceria. A EuroLat conta com 150 membros: 75 do Parlamento Europeu e 75 dos parlamentos sub-regionais latino-americanos, incluindo o Parlamento Latino-Americano (Parlatino), o Parlamento Andino (Parlandino), o Parlamento Centro-Americano (Parlacen), o Parlamento do MERCOSUL (Parlasul) e os Congressos do Chile e do México. Desde 2006, a EuroLat realizou quinze sessões plenárias ordinárias, a última em julho de 2023.

A UE também tem um forte envolvimento a nível sub-regional. O Acordo de Associação com a América Central, assinado em 2012, é o primeiro acordo "região a região" feito pela UE. O compromisso abrangente da UE com a região do Caribe baseia-se no novo acordo com a Organização dos Estados de África, do Caribe e do Pacífico (OACPS, na sigla em inglês), que substitui o Acordo de Parceria de Cotonou. A UE também mantém relações com outras organizações regionais, como o Sistema de Integração da América Central (SICA), o Fórum do Caribe (CARIFORUM), a Comunidade do Caribe (CARICOM), o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), a Aliança do Pacífico (AP) e a Comunidade Andina (CAN).

A UE mantém relações diplomáticas com todos os 33 países da ALC, com delegações da UE estabelecidas em 26 deles. A UE negociou acordos de associação, comércio ou políticos e de cooperação com 27 dos 33 países, além de ter parcerias estratégicas com Brasil e México, tornando a ALC a região com uma das mais densas redes de laços formais com a UE.

A política externa europeia singulariza quatro sub-regiões na ALC: América Central (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua e Panamá), CAN (Bolívia, Colômbia, Equador e Peru), MERCOSUL (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai) e o Caribe. O Acordo de Associação com a América Central, assinado em 2012, é o primeiro acordo "região a região" feito pela UE.

As relações com os países da América Central, iniciadas em 1984, ampliaram-se desde então, com a assinatura de um Acordo de Diálogo Político e Cooperação em 2003 e um Acordo de Associação em 2012. O Acordo de Associação tem como objetivo desenvolver uma parceria política abrangendo temas como combate à desigualdade, segurança, desenvolvimento sustentável e liberalização comercial. Produtos industriais, o setor pesqueiro e o comércio agrícola foram os principais beneficiados. O capítulo comercial do Acordo de Associação é aplicado, de maneira provisória, desde 1º de agosto de 2013 com Honduras, Nicarágua e Panamá, desde 1º de outubro de 2013 com a Costa Rica e El Salvador e desde 1º de dezembro de 2013 com a Guatemala.

As relações com os países da CAN datam de 1969, ainda como Grupo Andino. O primeiro Acordo de Cooperação foi assinado em 1983, seguido por um Acordo-Quadro de Cooperação em 1993. Em dezembro de 2003, foi concluído o Acordo de Diálogo Político e Cooperação, que ampliou o escopo da cooperação, mas ainda não entrou em vigor. As negociações sobre um Acordo de Associação começaram em junho de 2007 e, finalmente, levaram a um acordo comercial com o Peru e a Colômbia anunciado em março de 2010. O acordo comercial, assinado finalmente em junho de 2012 e ratificado pelo Parlamento Europeu em dezembro de 2012, entrou em vigor com o Peru em 1º de março de 2013 e com a Colômbia em 1º de agosto de 2013. O acordo prevê a liberalização total do comércio de produtos industriais e pesqueiros em dez anos e aumenta o acesso ao mercado para produtos agrícolas. O acordo abrange compras públicas, investimentos, direitos humanos e normas trabalhistas e ambientais. O Equador aderiu ao acordo comercial em 1º de janeiro de 2017.

A UE mantém relações institucionais com o MERCOSUL desde 1992. Em 1995, assinaram um Acordo-Quadro Inter-regional, estabelecendo um diálogo político regular e estabelecendo

objetivos e arranjos para comércio e cooperação econômica. As negociações sobre um Acordo de Associação, incluindo diálogo político, cooperação e livre comércio, começaram em 1999. Após vinte anos de negociações (exceto entre 2004 e 2010, quando foram suspensas), a UE e o MERCOSUL chegaram a um acordo político sobre o capítulo comercial do Acordo de Associação em junho de 2019 e sobre as últimas questões pendentes nos capítulos político e de cooperação em junho de 2020. O documento ainda está pendente de assinatura, para que seja dado início aos trâmites de ratificação.

A relação da UE com os países caribenhos vem da época colonial, com a existência até hoje de territórios ultramarinos. Os principais quadros institucionais que regem a relação são o Acordo de Cotonou, assinado em 2000 com 79 países da África, Caribe e Pacífico (ACP), e o Acordo de Parceria Econômica (APE) UE-CARIFORUM, assinado em 2008. O Acordo de Cotonou foi renegociado e o Acordo pós-Cotonou deveria ter entrado em vigor no início de 2020. Em julho de 2023, o Conselho da UE concordou com a aplicação provisória do acordo, que deverá reger as relações pelos próximos vinte anos. O principal parceiro para o diálogo birregional com a UE é o CARIFORUM. Dos 16 membros da organização[2575], 14 – Antígua e Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Dominica, Granada, Guiana, Haiti[2576], Jamaica, São Cristóvão e Nevis, Santa Lúcia, São Vicente e Granadinas, Suriname e Trinidad e Tobago – são membros da CARICOM. Desde novembro de 2012, as relações são regidas pela Estratégia Conjunta de Parceria UE-Caribe (JECS, na sigla em inglês), que fornece uma estrutura para um diálogo e cooperação mais ampla e profunda. A estratégia define cinco áreas prioritárias: cooperação e integração regional; reconstrução do Haiti; mudança do clima e desastres naturais; crime e segurança; e ação conjunta em fóruns birregionais e multilaterais e em questões globais. As relações interparlamentares são uma parte importante dos laços UE-Caribe. Além de reuniões regionais dedicadas e da Assembleia Interparlamentar Conjunta ACP-UE mais ampla, o APE de 2008 estabeleceu um Comitê Parlamentar Misto CARIFORUM-UE para monitorar a implementação do acordo.

Sob o *Global Gateway*[2577], e atuando por meio do formato *Team Europe*[2578], a UE visa a impulsionar investimentos inteligentes, limpos e seguros em infraestrutura física sustentável nas áreas de digital, clima e energia ou transporte e promover ambientes operacionais favoráveis. Isso inclui estruturas regulatórias e investimentos em capacitação de pessoas em áreas como educação, pesquisa e saúde. Pela primeira vez, a região da ALC também terá acesso ao Fundo Europeu para o Desenvolvimento Sustentável Plus (EFSD+, na sigla em inglês). Contribuições importantes dos Estados-Membros da UE complementarão estes instrumentos.

A UE e a ALC estão unindo forças para cooperar em áreas críticas como: desenvolvimento humano e redução de desigualdades; transição verde; transformação digital; economia inclusiva e sustentável; governança democrática, segurança e migração. Especificamente para a região do

[2575] Os dois membros que não fazem parte da CARICOM são República Dominicana e Montserrat.

[2576] O Haiti também assinou o acordo em dezembro de 2009, mas ainda não o aplica, enquanto se aguarda a ratificação pelo seu Parlamento.

[2577] A estratégia *Global Gateway*, lançada no final de 2021, é uma iniciativa da Comissão Europeia que contribui para o desenvolvimento de mercados emergentes e países em desenvolvimento que são parceiros da UE, em particular nas áreas de tecnologia digital, energia e meio ambiente, apoiados pelo setor privado. As parcerias *Global Gateway* baseiam-se em seis princípios: valores democráticos e padrões elevados; boa governança e transparência; igualdade nas parcerias; infraestruturas verdes e limpas; prioridade à segurança; e catalisação do investimento do setor privado.

[2578] A *Team Europe* é composta pela UE, por seus Estados-Membros, por agências de implementação, por bancos públicos de desenvolvimento, pelo Banco Europeu de Investimento (BEI) e pelo Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento (BERD). A *Team Europe* foi inicialmente criada para garantir uma resposta coordenada e abrangente entre a UE e os seus Estados-Membros à pandemia de COVID-19 e às suas consequências. A nova abordagem tornou-se rapidamente a espinha dorsal do *Global Europe*.

Caribe, a parceria focará em três áreas: *Green Deal;* resiliência econômica e comércio; e governança, segurança e desenvolvimento humano.

Para além das relações com as sub-regiões, destacam-se, também, quatro países com os quais a UE possui maior proximidade ou pontos específicos, sendo eles México e Brasil, com quem tem Parcerias Estratégicas, Cuba (relançamento do diálogo político em 2016[2579]) e Chile (assinatura de um Acordo de Associação em 2002 e atualizado em dezembro de 2023). Em junho de 2023, a presidente da Comissão Europeia, Ursula von der Leyen realizou visita à América Latina, tendo passado por Brasil, Argentina, Chile e México.

Também em junho, o alto representante Josep Borrell e a Comissão Europeia adotaram comunicado conjunto que estabelece uma Nova Agenda para as Relações entre a UE e a América Latina e o Caribe, substituindo o marco até então vigente, de 2019. O comunicado propõe uma parceria estratégica mais forte e modernizada, por meio de um maior empenho político, do fomento do comércio e do investimento e da criação de sociedades mais sustentáveis, justas e interligadas graças a investimentos efetuados ao abrigo do Global Gateway[2580]. A nível birregional, a comunicação propõe um reforço do diálogo entre a UE e a CELAC, com cúpulas mais regulares e um mecanismo de coordenação permanente. A agenda menciona esforços para a celebração do acordo com o MERCOSUL.

i. Desenvolvimento humano e redução de desigualdades

O EUROsociAL+ é um programa da Comissão Europeia lançado em 2006 entre a Europa e a América Latina que visa a contribuir para mudanças nas políticas públicas para melhorar a coesão social. Atualmente, o EUROsociAL+ trabalha com mais de 19 países latino-americanos. Tem como objetivo o combate às desigualdades sociais. Com um orçamento global de mais de € 100 milhões, o programa tem apoiado os esforços dos países nesta área, promovendo a reforma das políticas públicas, o diálogo e um papel mais forte da sociedade civil. Durante o período de 2016 a 2022, abordaram-se as desigualdades sociais apoiando reformas de políticas públicas em três áreas concretas: boa governação, políticas sociais e igualdade de gênero. O programa é executado por um consórcio composto pela Fundação Internacional e Ibero-Americana de Administração e Políticas Públicas (FIIAPP), *Expertise France* e o Instituto Ítalo-Latino-

---

[2579] Em 2016, UE e Cuba assinaram o Acordo de Diálogo e Cooperação Política (PDCA, na sigla em inglês), o que representou o relançamento do diálogo político. O PDCA visa ao reforço do diálogo político, à melhoria da cooperação bilateral e ao desenvolvimento de ações conjuntas em fóruns multilaterais. Neste quadro, UE e Cuba promovem suas relações bilaterais e trabalham em questões regionais e globais de interesse mútuo, como as mudanças do clima e o desenvolvimento sustentável. A primeira reunião do Conselho Conjunto, instância ministerial entre UE-Cuba, ocorreu em maio de 2018, em Bruxelas. A segunda reunião foi realizada em setembro de 2019, em Havana. Um Conselho Conjunto informal ocorreu em 20 de janeiro de 2021, de maneira remota devido à pandemia de COVID-19. A terceira reunião do Conselho Conjunto foi realizada em 26 de maio de 2023, em Havana. UE e Cuba reúnem-se regularmente para cinco diálogos políticos estruturados sobre direitos humanos, não proliferação de armas de destruição em massa, controle de armas convencionais, medidas coercitivas unilaterais e desenvolvimento sustentável. O objetivo do PDCA é criar um regime de investimento mais previsível, transparente e não discriminatório para os operadores econômicos aumentarem a sua capacidade econômica, criarem empregos e reforçarem a cooperação na área da facilitação do comércio. No entanto, não estabelece uma área de livre comércio entre as partes. A UE é o primeiro parceiro de cooperação para o desenvolvimento de Cuba. Desde 2008, a UE atribuiu mais de € 200 milhões para apoiar o desenvolvimento do país nas áreas da agricultura sustentável e segurança alimentar, energia renovável e eficiência energética, redução do risco de catástrofes e adaptação às alterações climáticas, desenvolvimento local e cultura e saúde e proteção social. O próximo diálogo formal sobre direitos humanos foi realizado em Cuba em novembro de 2023.

[2580] Na forma de uma "Agenda de Investimento Global Gateway UE-ALC" (GGIA, na sigla em inglês).

Americano (IILA). O consórcio também inclui a Secretaria Centro-Americana de Integração Social (SISCA, na sigla em inglês), com sede no Panamá, e o SICA. Os diálogos iniciais com o Brasil datam de 2016, e, em setembro de 2020, foi estabelecido um roteiro com as ações que seriam apoiadas pelo programa europeu no período 2020-2022. Atualmente, o Brasil tem 40 ações acompanhadas pelo EUROsociAL+ nas áreas de políticas de igualdade de gênero, governança democrática, sociais e ações regionais.

ii. Transição verde e sustentabilidade

A UE é um dos principais provedores de financiamento para o desenvolvimento sustentável e inclusivo para os países da ALC, alocando cerca de € 3,4 bilhões (de um total de € 79,46 bilhões) para programas bilaterais e regionais na região sob o escopo de financiamento do *Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument-Global Europe* (NDICI-Global Europe)[2581] para o período 2021-2027. Principal programa da UE para sustentabilidade, o EUROCLIMA+, tem apoiado ações ecológicas, climáticas e ambientais há dez anos, juntamente com países parceiros, Estados-Membros da UE e agências da ONU – recentemente expandido para o Caribe. A UE e alguns países da ALC (Chile, Colômbia e Peru) são membros fundadores da Aliança Global sobre Economia Circular e Eficiência de Recursos (GACERE, na sigla em inglês). Iniciativa do *Team Europe*[2582], o Programa Bacia Amazônica visa a melhorar as capacidades dos países amazônicos no combate ao desmatamento e à degradação florestal e fortalecer os papéis das comunidades indígenas e locais nessa luta, inclusive por meio do apoio a cadeias de valor sustentáveis na agricultura e silvicultura. Esse programa abrange Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela.

O BEI tem a missão de promover a ação climática, a adaptação e a sustentabilidade ambiental na ALC. Em 2021, o banco forneceu € 742 milhões para onze projetos na ALC. Isso incluiu empréstimos a desenvolvedores de projetos do setor privado no setor de energia renovável, totalizando € 315 milhões. O BEI já investiu mais de € 13,4 bilhões na região. A combinação de diálogo político e de políticas e ações, regionais e nacionais, que abordam desafios compartilhados, cooperação triangular e uso de créditos e instrumentos de *blended finance*[2583] são ferramentas importantes para atender às diversas necessidades da região. Outros exemplos de cooperação na área de sustentabilidade é a Aliança Global para as Alterações Climáticas, o *European Fund for*

[2581] O *Global Europe*, para o período 2021-2027, é o principal instrumento da UE para parcerias internacionais sobre desenvolvimento sustentável, alterações climáticas, democracia, governação, direitos humanos, paz e segurança nos países vizinhos da UE. Ele visa erradicar a pobreza e promover o desenvolvimento sustentável, a prosperidade, a paz e a estabilidade fora da UE. O instrumento unifica doações e garantias, o que permitirá ao bloco promover estrategicamente o investimento público e privado em todo o mundo em apoio ao desenvolvimento sustentável através do EFSD+.

[2582] A abordagem *Team Europe* visa a cumprir as prioridades geoestratégicas externas da UE de uma forma visível, transformadora e impactante. Essa abordagem será implementada nos níveis nacional e regional, por meio das chamadas iniciativas voltadas para desafios, como o desmatamento na Amazônia, o crime organizado e o narcotráfico, a desigualdade socioeconômica e a transformação digital.

[2583] *Blending* abrange o uso estratégico de uma quantidade limitada de recursos de doação para catalisar financiamento adicional para projetos de desenvolvimento.

Sustainable Development Plus (EFSD+), o *Latin American Green Bond Fund* (LAGREEN)[2584] e o AL-INVEST VERDE[2585].

iii. Transformação digital

Desde 2021, a UE e a ALC estão diretamente conectadas por meio do EllaLink, cabo submarino de alta velocidade de seis mil quilômetros, cofinanciado pela UE como parte da rede *Building the European Link to Latin America* (BELLA)[2586]. Seus *links* terrestres conectam cerca de doze mil instituições de pesquisa e educação e 65 milhões de pessoas. Em março de 2023, foi lançada, dentro das Iniciativas do *Team Europe*, a Aliança Digital UE-ALC para uma transformação digital centrada no ser humano, com o objetivo de alinhar ainda mais as políticas, consolidar a conectividade digital e facilitar parcerias comerciais para soluções digitais inovadoras.

iv. Pesquisa e inovação

A UE e a CELAC lançaram um Roteiro Conjunto para intensificar a cooperação em pesquisa em áreas de importância estratégica para ambas as regiões. O novo programa *Horizon Europe* está aberto a organizações da ALC e financia projetos que reúnem excelentes ideias de pesquisa. Desde 2014, os pesquisadores da ALC participaram de 488 projetos, que receberam uma contribuição de € 1,6 bilhão (mais de € 62 milhões atribuídos diretamente aos cientistas da ALC). São exemplos o desenvolvimento de cobertura 3G acessível para aldeias isoladas na Amazônia e a ajuda à conservação da diversidade de cultivos andinos. Até agora, as Ações Marie Skłodowska-Curie (MSCA da sigla em inglês)[2587] atraíram 3.446 pesquisadores e funcionários da ALC, enquanto 1.665 bolsistas foram recebidos por organizações nos países da ALC.

v. Segurança e justiça

A UE e a ALC cooperam há uma década na luta contra as drogas, por meio do Programa de Cooperação entre a América Latina, Caribe e da UE sobre a Políticas de Droga (COPOLAD)[2588] e do Mecanismo de Drogas UE-CELAC. A UE contribui para a segurança e a justiça na ALC

[2584] O LAGREEN é um fundo de obrigações verdes de € 449 milhões liderado pelo governo alemão e implementado pelo *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (KfW) e apoiado por contribuições de capital e subvenções do Fundo de Investimento da UE.

[2585] AL-INVEST VERDE é um programa de € 33 milhões para apoiar as pequenas e médias empresas na ALC em sua transição para uma economia mais sustentável, verde e circular.

[2586] A rede BELLA pretende fortalecer a conectividade entre a América Latina e a Europa, garantindo economia e alta capacidade, rotas mais curtas e estímulo ao compartilhamento de dados na região transatlântica. Com o cabo submarino de telecomunicações direto entre os continentes, passa-se a interconectar as redes GÉANT e RedCLARA, com capacidade suficiente para atender as necessidades das comunidades de pesquisa e educação nas duas regiões.

[2587] O Marie Skłodowska-Curie Actions (MSCA) é um programa promovido pela Comissão Europeia que tem o objetivo de financiar pesquisadores promissores de qualquer lugar do mundo de todas as áreas de estudo. Lançado em 1996, tornou-se o programa de referência da UE para educação de doutorado e treinamento de pós-doutorado.

[2588] O COPOLAD é um programa de cooperação delegada financiado pela UE com um orçamento de € 15 milhões e um prazo de execução de quatro anos a partir de fevereiro de 2021. Ancorado nos princípios em que se baseia a nova estratégia da UE em matéria de droga, o programa acompanhará os países da ALC na melhoria das suas políticas em matéria de droga. O objetivo é apoiar o alcance de melhores resultados em relação à promoção e defesa dos direitos humanos, igualdade de gênero, saúde pública, segurança cidadã e outras dimensões do desenvolvimento sustentável.

através de vários programas, como o *Europe Latin America Programme of Assistance Against Transnational Organised Crime* (EL PAcCTO)[2589], apoia a luta contra o crime organizado transnacional; o Programa Global de Fluxos Ilícitos aborda o tráfico transregional, enquanto o programa EUROFRONT apoia a Gestão Integrada de Fronteiras (IBM, na sigla em inglês). No âmbito da reunião de alto nível das instituições de justiça criminal da América Latina e da Europa, realizada em maio de 2022, foram anunciados a criação da Iniciativa da *Team Europe* sobre Justiça e Segurança na ALC, e o lançamento, em 2023, do EL PAcCTTO 2.0, com € 52 milhões para continuar apoiando os países latino-americanos na luta contra o crime organizado transnacional.

vi. Comércio e investimentos

O comércio UE-ALC é um importante impulsionador do crescimento econômico em ambas as regiões. A UE é o terceiro maior parceiro comercial da ALC, depois dos EUA e da China, enquanto os países da ALC são o quinto maior parceiro comercial da UE, depois da China, EUA, Reino Unido e Suíça. O comércio bilateral em bens foi de € 218 bilhões e o de serviços, € 105 bilhões em 2021. Os principais itens da balança de serviços foram transportes, finanças, viagens, seguros e uso de propriedade intelectual. Além disso, a UE é o maior investidor na região ALC, com um estoque de investimento estrangeiro direto (IED) de € 687,5 bilhões em 2020, enquanto países LAC têm € 137,8 bilhões de estoque de IED na UE considerando o mesmo ano. Os investimentos europeus concentram-se em setores estratégicos como energias renováveis e telecomunicações e são importantes impulsionadores de um modelo econômico mais sustentável e digital na região. A UE tem acordos comerciais e de associação com 27 dos 33 países da ALC, incluindo acordos de livre comércio com países da América Central e do CARIFORUM, um acordo comercial multipartidário com três países da CAN (Colômbia, Equador e Peru) e acordos no processo de modernização com Chile (instrumentos assinados em dezembro de 2023) e México. Se o Acordo de Associação UE-MERCOSUL, que inclui um pilar comercial para o qual foi alcançado um acordo político em junho de 2019, for assinado e ratificado com sucesso, a UE terá acordos abrangentes que regem as relações comerciais com quase toda a ALC, com a exceção de Bolívia, Cuba e Venezuela. A UE e a ALC também colaboram na agenda comercial multilateral. A UE e os países da ALC estão empenhados em fortalecer a OMC, que está no centro do sistema de comércio multilateral baseado em regras, e trabalhar juntos para uma reforma da organização.

vii. Direitos humanos e democracia

O respeito pelos direitos humanos, o Estado de Direito, a democracia e outros princípios de boa governança constituem a espinha dorsal da cooperação da UE com a ALC. Entre os interesses do relacionamento nessas matérias estão: promover os objetivos do Plano de Ação da UE sobre Direitos Humanos e Democracia 2020-2024, com atenção especial para combater as desigualdades e para promover o empoderamento de mulheres e meninas; promover os direitos de grupos vulneráveis, incluindo crianças, refugiados, pessoas deslocadas e migrantes, além de indígenas. Para a UE, o envolvimento com organizações da sociedade civil, incluindo associações de mulheres e jovens, é uma dimensão central.

[2589] O EL PAcCTO é um programa de cooperação internacional financiado pela UE que visa a contribuir para a segurança e a justiça na América Latina, apoiando a luta contra o crime organizado transnacional. O EL PAcCTO aborda toda a cadeia de combate ao crime organizado transnacional desde uma perspectiva integral por meio de iniciativas em três componentes: polícia, justiça e penitenciária.

viii. Educação e mobilidade

Mais de um terço dos estudantes da ALC que desejam estudar no exterior vão para a UE. O programa Erasmus+ facilitou o intercâmbio de mais de 16 mil estudantes e funcionários entre os países da UE e da ALC desde 2015. Mais de seis milhões de cidadãos da UE e dos países da ALC vivem e trabalham do outro lado do Atlântico, bem integradas em seus países anfitriões e nas economias para as quais contribuem. Os cidadãos da maioria dos países da ALC podem entrar na UE sem visto.

ix. Fundação Internacional UE-ALC (EULAC)

Criada em 2011, a Fundação Internacional UE-ALC (EULAC, na sigla em inglês) é uma organização internacional que atua como importante ferramenta para o aprofundamento e a dinamização da parceria estratégica birregional. A fundação tem 62 membros: os 33 Estados ALC, os 27 Estados-Membros da UE, o Reino Unido e a própria UE. Os objetivos da EULAC são: contribuir para o fortalecimento do processo de parceria birregional, envolvendo a participação e as contribuições da sociedade civil em todas as suas formas organizadas e de outros atores sociais; promover maior conhecimento e compreensão mútua entre as duas regiões; e melhorar a visibilidade mútua entre as regiões e a própria parceria. Suas atividades visam a fomentar o diálogo intergovernamental, particularmente em cinco áreas temáticas estratégicas: ensino superior e conhecimento; ciência, tecnologia e inovação; pequenas e médias empresas, emprego e competitividade; desenvolvimento sustentável e mudança do clima; e cultura. Ademais, outros temas como gênero e juventude são eixos transversais para todas as suas linhas de ação.

x. III Cúpula UE-CELAC (2023)

Oito anos após a última edição do evento, em 2015, os chefes de Estado e de Governo da UE e os da CELAC reuniram-se em Bruxelas, em julho de 2023, para a terceira cúpula UE-CELAC, sob o tema "Renovar a parceria birregional para fortalecer a paz e o desenvolvimento sustentável". Os preparativos para a cúpula começaram com a reunião UE-CELAC dos ministros dos Negócios Estrangeiros, realizada em Buenos Aires, em outubro de 2022, que relançou o diálogo político de alto nível entre as duas regiões. Ademais, também como antecedente importante, o alto representante para a Política Externa e de Segurança da UE, Josep Borrell, e a Comissão Europeia adotaram comunicação conjunta, em junho de 2023, estabelecendo uma nova agenda para as relações entre a UE e os países da América Latina e Caribe, com o objetivo de reforçar e modernizar a parceria estratégica birregional por meio de maior engajamento político e do estímulo ao comércio e investimentos sustentáveis.

Estiveram presentes, em Bruxelas, chefes de Estado e de Governo e ministros das relações exteriores de 60 países, inclusive Miguel Díaz-Canel, presidente de Cuba, e Delcy Rodriguez, vice-presidente da Venezuela. O presidente Lula chefiou a delegação brasileira. Também participaram representantes de outras organizações como a Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (ALBA), a Organização dos Estados Americanos (OEA), a CAN, a CARICOM, a Secretaria Geral Ibero-Americana (SEGIB), o SICA e de instituições como o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Banco Europeu de Investimentos e a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), entre outras.

Representantes da EuroLat e da Assembleia Parlamentar Conjunta ACP-UE também estiveram presentes.

Como resultado da cúpula em Bruxelas, foram adotados dois documentos principais: a "Declaração da Cúpula UE-CELAC de 2023" e o "Mapa do Caminho 2023-2025", um roteiro de eventos birregionais para concretizar os projetos de cooperação e compromissos acordados.

Charles Michel, presidente do Conselho Europeu, e Ralph Gonsalves, presidente *pro tempore* da CELAC e primeiro-ministro de São Vicente e Granadinas, copresidiram a cúpula. Segundo Michel, reunir novamente líderes europeus, latino-americanos e caribenhos foi uma oportunidade histórica de renovar e reforçar a parceria estratégica entre as duas regiões, após quase uma década de ausência de diálogo birregional no mais alto nível político. Gonsalves destacou que a declaração, com 41 parágrafos, aborda todas as grandes questões contemporâneas que preocupam ambas as regiões, especialmente assuntos relativos às mudanças do clima, à reforma da arquitetura financeira internacional e ao desenvolvimento sustentável inclusivo, além de temas com raízes na história compartilhada, incluindo as manifestações contemporâneas de legados históricos, como a escravatura e o tráfico de escravos.

Durante a cúpula, destacaram-se temas como o reforço da cooperação em foros multilaterais, a paz e a estabilidade globais, comércio e investimento, pesquisa e inovação, a recuperação econômica após a pandemia de COVID-19, o combate às mudanças do clima e justiça e segurança para os cidadãos. Analistas salientam que, para a UE, o incremento da cooperação econômica e técnica com a América Latina e o Caribe atende a três interesses cruciais: contrabalançar a crescente influência chinesa[2590] na região, fortalecer alianças em contexto internacional cada vez mais polarizado e assegurar acesso a recursos estratégicos como lítio[2591] e hidrogênio verde.

Um marco da cúpula foi o lançamento da Agenda de Investimento *Global Gateway* para a América Latina e o Caribe. A UE comprometeu-se a investir € 45 bilhões em projetos na região até 2027 em torno de quatro pilares: transição verde justa, transformação digital inclusiva, desenvolvimento humano e resiliência em saúde e vacinas.

Meses antes da cúpula, em março, na Colômbia, também foi lançada a Aliança Digital UE-América Latina, primeira associação digital regional entre os países das duas regiões, com o objetivo de promover o diálogo e a cooperação em ampla gama de questões digitais, como políticas digitais, comércio digital, governança da *internet*, governança de dados, infraestrutura, conectividade, segurança, proteção de dados, inteligência artificial (IA) e outras novas tecnologias digitais emergentes. A aliança estabelece estrutura estratégica tanto para promover a cooperação futura, como para a cooperação digital entre ALC e UE em andamento, que inclui o programa BELLA[2592], os Centros Copernicus, o Centro de Competência Cibernética da América Latina e outros projetos específicos, a exemplo daquele sobre crimes cibernéticos no âmbito do programa EL PAcCTO. Entre as dimensões da cooperação em governo eletrônico, destacam-se a transferência e o intercâmbio de conhecimento sobre cidadania digital, digitalização de serviços e registros públicos, identidade digital, assinaturas eletrônicas e correspondente interoperabilidade.

[2590] Para muitos países-membros da CELAC, a China é um parceiro confiável; para a UE, o país asiático é "um parceiro, um concorrente econômico e um rival sistêmico".

[2591] Argentina, Bolívia e Chile formam o "triângulo do lítio", com cerca de 56% das reservas mundiais.

[2592] O Programa BELLA fornece apoio à interconectividade a longo prazo das comunidades de pesquisa e educação europeias e latino-americanas através do EllaLink, um cabo submarino de seis mil quilômetros. É a primeira conexão para compartilhamento de dados direta, de alta velocidade e segura entre as regiões. Trata-se de iniciativa emblemática da estratégia *Global Gateway* para impulsionar a conectividade inteligente, sustentável e segura nos setores digital, energético e de transportes e para fortalecer os sistemas de saúde, educação e investigação em todo o mundo.

No âmbito da Aliança Digital, também deve ser explorada a cooperação em atividades relacionadas ao espaço exterior, como o acesso a dados de observação da Terra do Copernicus e aplicativos e serviços de navegação por satélite do Galileo/EGNOS. Nesse sentido, a aliança deve explorar a cooperação com a Agência Latino-Americana e Caribenha do Espaço (ALCE). Além disso, a aliança deve servir como fórum para o desenvolvimento de agenda de investimentos birregional no domínio digital, sustentada pela iniciativa *Global Gateway*, entre outras fontes de financiamento. Em 2023, a cooperação incluiu, entre outras atividades, a extensão do cabo de fibra óptica EllaLink para os países interessados, a implementação de uma Estratégia Copernicus regional, incluindo dois centros de dados regionais do Copernicus no Panamá e no Chile, e o estabelecimento de um Acelerador Digital UE-ALC, com o objetivo de promover a colaboração de várias partes interessadas entre empresas da UE e da ALC, pequenas e médias empresas e *startups* inovadoras.

A questão da guerra na Ucrânia suscitou divergências e um impasse na adoção da declaração final conjunta. Para a UE, era fundamental incluir um parágrafo de repúdio à guerra na Ucrânia, com condenação explícita à agressão russa, mas muitos membros da CELAC, sob o argumento da neutralidade, rejeitam um alinhamento automático ao Ocidente nessa questão. É o caso do Brasil, que apoiou resoluções na AGNU condenando a Rússia pela guerra, mas se opõe a sanções e bloqueios não aprovados pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) e busca solução pacífica para o conflito, com a mediação de vários países. Ainda assim, os líderes presentes, inclusive os de Cuba e da Venezuela, chegaram a um consenso sobre como abordar o tema na declaração final da cúpula[2593], com a exceção da Nicarágua, que não endossou o documento devido a esse parágrafo.

Com relação ao restante da declaração, os participantes reafirmaram que, trabalhando juntos como parceiros soberanos, são mais fortes para enfrentar crises e desafios dos nossos tempos, como a insegurança alimentar, a pobreza, as desigualdades em ambas as regiões, interrupções nas cadeias globais de suprimentos e o aumento da inflação. Reiteraram que os valores compartilhados nos quais se baseia a parceria permanecem inalterados: sociedades inclusivas, resilientes e democráticas; promoção, proteção e respeito de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais, do Estado de Direito e da democracia, incluindo eleições justas, idôneas e transparentes e liberdade de imprensa. Reafirmaram o compromisso com o multilateralismo inclusivo e a cooperação internacional, com base na Carta das Nações Unidas e no Direito Internacional, incluindo os princípios da soberania, autodeterminação, não intervenção em assuntos internos dos Estados e o repúdio à ameaça ou ao uso da força contra a integridade territorial nas suas relações internacionais. A diplomacia parlamentar foi reconhecida como uma dimensão importante da relação, e os participantes elogiaram o papel construtivo desempenhado pela EuroLat e pela ACP-UE.

Quanto à questão ambiental, os líderes se comprometeram a cooperar para mitigar os efeitos adversos das mudanças do clima e da degradação ambiental, segundo o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, reafirmando o compromisso coletivo com a meta de manter o aquecimento global abaixo de 1,5°C, assumido na 26ª Conferência das Partes (COP26, na sigla em inglês), no âmbito da UNFCCC. Reconheceram que os mais vulneráveis aos impactos das mudanças do clima são os países em desenvolvimento, especialmente os pequenos Estados insulares em desenvolvimento caribenhos, as regiões ultraperiféricas da UE, os países e territórios ultramarinos associados à UE e os países em desenvolvimento sem litoral. Saudaram a criação de

[2593] No texto final, não foi usado o termo "agressão" da Rússia à Ucrânia, incluído na quase totalidade das declarações que envolvem apenas a UE.

um fundo para compensar perdas e danos relacionados à mudança do clima. Além disso, reiteraram o compromisso conjunto, no âmbito UNFCCC, com a implementação plena e eficaz do Acordo de Paris, bem como o compromisso com a Convenção das Nações Unidas sobre Diversidade Biológica (CDB) e o Quadro Global de Biodiversidade de Kunming-Montreal, e com a Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca (CNUDC). Enfatizaram a importância do cumprimento do compromisso dos países desenvolvidos de mobilizar US$ 100 bilhões ao ano para mitigar os impactos das mudanças do clima nos países em desenvolvimento e de duplicar o financiamento para essa adaptação até 2025.

Quanto ao multilateralismo, os participantes enfatizaram a necessidade de melhorar a representatividade e a legitimidade da governança global, manifestando apoio à reforma do sistema ONU, incluindo o CSNU. Comprometeram-se com a plena implementação da Agenda 2030 e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), por meio da cooperação e coordenação em foros multilaterais sobre questões de interesse comum, como direitos humanos, direitos laborais, mudanças do clima e perda de biodiversidade, segurança alimentar e energética, o problema mundial das drogas e do crime organizado, migração, saúde, digitalização e tributação.

Quanto à cooperação financeira em prol do desenvolvimento sustentável, os países concordaram em reforçar a colaboração em instituições financeiras internacionais, de modo a garantir adequada representação dos países em desenvolvimento nessas instituições, inclusive os mais vulneráveis, e promover o acesso – sob condições favoráveis e transparentes – aos recursos financeiros necessários para promover a estabilidade econômica, reduzir a dívida externa, melhorar a sustentabilidade da dívida e construir sociedades prósperas e justas. Reconheceram a necessidade de utilizar critérios além do PIB, como a vulnerabilidade à mudança do clima, para determinar a concessão de crédito, para que nenhum país precise escolher entre combater a pobreza e proteger o planeta. Afirmaram o interesse em iniciativas como a Cúpula para um Novo Pacto de Financiamento Global (e seu Pacto de Paris para as Pessoas e o Planeta), a Agenda de Ação de Adis Abeba e a Iniciativa de Bridgetown.

Quanto aos temas de segurança dos cidadãos e justiça social, os países presentes concordaram em consolidar e reforçar as iniciativas de cooperação UE-CELAC nesses aspectos, como a Parceria UE-ALC sobre Justiça e Segurança, para combater crime organizado em todas as suas formas, bem como a corrupção e o a lavagem de dinheiro. Reconheceram a importância do desafio da luta contra grupos criminosos internacionais, especialmente aqueles envolvidos na produção e tráfico de drogas ilícitas, bem como bem como o tráfico de seres humanos e de armas de fogo, especialmente, armas leves e de pequeno calibre (ALPC). Saudaram o trabalho do Mecanismo de Coordenação e Cooperação em Matéria de Entorpecentes UE-CELAC e declararam o propósito de continuá-lo.

Os líderes enfatizaram que os direitos humanos, entendidos como universais, indivisíveis e interdependentes, continuam a ser as bases da parceria birregional, 75 anos após a adoção da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) e trinta anos após a adoção da Declaração e do Programa de Ação de Viena. Reiteraram o compromisso com a igualdade de gênero, a representação e participação de todas as mulheres e meninas nos processos de tomada de decisão, os direitos dos povos indígenas, os direitos da criança, os direitos das pessoas em situação de vulnerabilidade e os direitos das pessoas de ascendência africana. Reconheceram e lamentaram profundamente o sofrimento incalculável infligido a milhões de homens, mulheres e crianças como resultado do comércio transatlântico de pessoas escravizadas. Salientaram total apoio aos princípios da Declaração e Programa de Ação de Durban e à caracterização da escravatura e do

tráfico de seres humanos como crimes contra a humanidade. A CELAC registrou menção ao Plano de Dez Pontos da CARICOM para Justiça Reparatória.

Quanto à cooperação em matéria de saúde, os líderes comprometeram-se a aprofundar a parceria birregional para impulsionar a produção local de vacinas, medicamentos e outras tecnologias de saúde, bem como reforçar a resiliência dos sistemas de saúde, melhorar a prevenção, a preparação e a resposta a emergências de saúde pública, em apoio ao Plano CELAC de Autossuficiência em Saúde. Acompanharam com expectativa o progresso das discussões em curso sobre um novo instrumento juridicamente vinculativo sobre prevenção, preparação e resposta a pandemias no quadro da Organização Mundial da Saúde (OMS), a ser adotado até maio de 2024.

Quanto aos desafios contemporâneos, todos os países, exceto a Nicarágua, expressaram profunda preocupação com a guerra na Ucrânia, apoiaram a necessidade de uma paz justa e sustentável, reiteraram apoio à Iniciativa de Grãos do Mar Negro, aos esforços do secretário-geral das Nações Unidas (SGNU) nesse sentido e a todos os esforços diplomáticos em prol de uma paz justa e sustentável, em linha com a Carta da ONU. Todos manifestaram preocupação com a contínua deterioração da segurança pública e situação humanitária no Haiti e defenderam a continuação das iniciativas sub-regionais, regionais e internacionais para apoiar os esforços liderados pelo Haiti para superar a crise, com o consentimento e a participação das autoridades haitianas. Reafirmaram total apoio à plena implementação do Acordo de Paz de 2016, adotado entre o governo da Colômbia e as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia – Exército do Povo (FARC-EP), bem como o compromisso de avançar nos diálogos com as guerrilhas do Exército de Libertação Nacional (ELN) e outros atores armados. Incentivaram, ainda, o diálogo construtivo entre as partes nas negociações sobre a Venezuela, realizadas na Cidade do México. Com referência à Resolução A/77/7 da AGNU, de novembro de 2022, sobre a necessidade de pôr fim ao embargo econômico, comercial e financeiro imposto contra Cuba, reafirmaram oposição a leis e regulamentos com efeito extraterritorial e apontaram que a designação de Cuba como Estado patrocinador do terrorismo prejudica a atividade financeira internacional.

Por fim, a decisão de passar a realizar as cúpulas a cada dois anos, refletida na declaração final conjunta, reflete o compromisso das duas regiões com a renovação da parceria estratégica de longa data, que tem como fundamentos valores e interesses partilhados e fortes laços econômicos, sociais e culturais. A Colômbia assumirá, pela primeira vez, a presidência pro tempore da CELAC em 2025 e sediará a próxima cúpula birregional.

No contexto da cúpula, a UE também aproveitou a oportunidade para avançar seu relacionamento bilateral com alguns países latino-americanos. A UE assinou memorandos de entendimento sobre energia com a Argentina e o Uruguai e acordo sobre o desenvolvimento conjunto de matérias-primas críticas com o Chile. Foram registrados avanços nos processos em curso rumo à assinatura do Acordo-Quadro Avançado UE-Chile modernizado e do Acordo Global UE-México. Werner Hoyer, presidente do Banco Europeu de Investimentos, anunciou que já foram assinados 16 contratos no contexto da iniciativa *Global Gateway*, totalizando investimentos de € 1,9 bilhão, como a Plataforma de Financiamento de Hidrogênio Renovável no Chile, bem como um programa destinado a apoiar investimentos verdes de pequena escala no Caribe e projetos de segurança hídrica em toda a região. Também declarou que a instituição planeja investir mais € 5,1 bilhões na ALC e salientou que a UE é o maior investidor e o segundo maior parceiro comercial da região: a UE e a ALC possuem uma das redes comerciais birregionais mais densas do mundo, com um comércio total de bens e serviços de € 369 bilhões em 2022.

Em seu discurso na abertura do evento, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva destacou que um dos primeiros atos de política externa de seu terceiro mandato foi determinar o retorno do

Brasil à CELAC, foro em cuja criação o Brasil teve grande participação. Afirmou que, para além dos fundamentais acordos comerciais discutidos à margem do evento, a Cúpula CELAC-UE representa um passo importante na construção de um mundo mais solidário, mais fraterno e menos desigual e clamou por parceria que ponha fim a uma divisão internacional do trabalho que condena a América Latina e o Caribe ao fornecimento de matéria-prima e de mão de obra migrante, mal remunerada e discriminada. Enfatizou a importância dos valores compartilhados entre as duas regiões e salientou que, para a promoção dos valores democráticos e a defesa do Estado de Direito, políticas ativas de inclusão social, digital e educacional são fundamentais, chamando atenção ao fato de que ambas as regiões estão ameaçadas pelo extremismo político, pela manipulação da informação, pela violência que ataca e silencia minorias, e afirmando que não existe democracia sem respeito à diversidade. Elencou os diálogos que refletem a pluralidade de interesses dos países da CELAC, não apenas com a UE mas também com China, Índia, UA e ASEAN. Entre os principais desafios que requerem coordenação dos países das duas regiões, citou ilícitos cibernéticos e desinformação, a precarização do trabalho causada por aplicativos e plataformas, a redução das desigualdades, a erradicação da fome e da pobreza e a necessidade urgente de reforma da governança global, que, em sua configuração atual, perpetua assimetrias de desenvolvimento econômico e social. Quanto à conclusão do Acordo de Associação MERCOSUL-UE, ressalvou a importância de uma relação comercial justa, sustentável e inclusiva, baseada na confiança mútua e não em ameaças. Quanto à proteção da Amazônia, reiterou o compromisso brasileiro de eliminação do desmatamento até 2030 e recordou as três dimensões inseparáveis do desenvolvimento sustentável: a econômica, a social e a ambiental, lembrando também que os países ricos ainda não cumpriram o compromisso, assumido em 2009, de destinar US$ 100 bilhões ao ano para os países em desenvolvimento, como compensação pelo passivo ambiental após a Revolução Industrial. Lamentou, ainda, que a guerra na Ucrânia tenha consumido US$ 2,24 trilhões, que poderiam ter sido usados para erradicar a fome no mundo.

Para discutir as pendências no Acordo de Associação MERCOSUL-UE, os ministros das Relações Exteriores do bloco sul-americano e o vice-presidente executivo da Comissão Europeia, Valdis Dombrovskis, reuniram-se à margem do evento e reafirmaram sua determinação em trabalhar para a conclusão do acordo até o final de 2023. Em março de 2023, citando o aumento significativo do desmatamento na Amazônia durante a gestão do ex-presidente Jair Bolsonaro, os europeus propuseram um adendo (*side-letter*) ao acordo comercial MERCOSUL-UE firmado em 2019, com novas exigências na área ambiental, além de penalidades para os países que não alcançarem as metas climáticas do Acordo de Paris. Em reunião à margem da cúpula, o presidente Lula disse que apresentaria, em breve, uma contraproposta sobre o pedido feito pela UE de um instrumento adicional para tratar das preocupações ambientais.

No plano político, a UE expressou preocupações com a falta de idoneidade, transparência e legitimidade democrática das eleições presidenciais venezuelanas de maio de 2018, ao passo que o Brasil defendeu o diálogo com os venezuelanos e não considera que sanções sejam eficazes para melhorar a situação na Venezuela. À margem da cúpula, um encontro quadrilateral discutiu a democracia na Venezuela. Além dos presidentes Lula, Emmanuel Macron (França), Alberto Fernández (Argentina) e Gustavo Petros (Colômbia), estavam presentes representantes do governo e da oposição na Venezuela, a vice-presidente Delcy Rodríguez e o oposicionista Gerardo Blyde.

k) Discurso na AGNU em 2023

Charles Michel, presidente do Conselho Europeu, sublinhou o papel fundamental das Nações Unidas na promoção da paz, da cooperação e da solidariedade. Contudo, expressou preocupações com a crise climática, a diminuição dos esforços contra a pobreza e o conflito russo-ucraniano, que intensifica a insegurança alimentar e gera uma crise energética. Michel advogou por um mundo multipolar, destacando a necessidade de mais democracia e respeito aos direitos humanos, enquanto alertou para crescentes tensões e uma perigosa confrontação bipolar. Recordando as palavras do ex-SGNU Dag Hammarskjöld, ressaltou os desafios enfrentados pelo sistema da ONU, defendendo a restauração da confiança, resolução de questões urgentes e respeito à soberania, à integridade territorial e aos direitos humanos. Apesar da guerra em curso na Ucrânia, enfatizou desafios globais persistentes, como a mudança do clima e a pobreza, instando à mobilização de financiamento massivo. Além de solicitar metas mais ambiciosas de energia renovável e eficiência energética, destacou a importância do comércio na luta contra a mudança do clima e na garantia da prosperidade. Michel defendeu um sistema financeiro global mais justo e a partilha de poder decisório na governança global. Por fim, propôs inovações no sistema da ONU, como a maior representatividade de países no CSNU, a maior participação de organismos multilaterais de alcance regional, como a UE, e uma possível modulação do direito do veto nos casos de atrocidades em massa.

l) Discurso na AGNU em 2022

Para o presidente do Conselho Europeu, Charles Michel, a agressão russa à Ucrânia constituiria uma guerra híbrida, na medida em que combina a violência das armas com o "veneno das mentiras". Segundo ele, o conflito tem como base anseios imperialistas e revisionistas, os quais desconsideram o Direito Internacional, e instam o mundo a escolher entre o respeito às fronteiras e a agressão, entre a cooperação e a ameaça, e entre a ordem baseada em regras e o predomínio do mais forte sobre o mais fraco. Além disso, Michel afirmou que, embora a UE concorde com a política da "uma só China", não fechará os olhos para as violações de direitos humanos nesse país, especialmente no Xinjiang e em Hong Kong. Em seguida, defendeu a reforma do CSNU, criticando o uso do veto e propondo a suspensão automática de um membro permanente em caso de agressão não provocada e injustificável. Ele também reafirmou o compromisso da UE com o G5-Sahel, com a renegociação do acordo nuclear iraniano, com os direitos das mulheres no Afeganistão e no Irã, e com outras questões, como a solução de dois Estados na Palestina, mudança do clima, a crise energética e o desenvolvimento de um acordo sobre pandemias junto à OMS.

m) Discurso na AGNU em 2021

Em seu discurso, Charles Michel, presidente do Conselho Europeu, criticou a relação predatória do homem com a natureza e a apontou como causa da pandemia de COVID-19. Em seguida, destacou iniciativas destinadas a reverter a situação, como o apoio ao desenvolvimento de capacidades farmacêuticas em países africanos, a adoção de um sistema de comércio de emissões – *Emissions Trading System* (ETS), criado em 2005 – e a proposta de um tratado sobre pandemias no âmbito da OMS. Em matéria de paz e segurança, Michel criticou o fracasso no Afeganistão e afirmou-se comprometido com os direitos das mulheres em regiões de conflito. Ademais, demonstrou interesse em elevar a autonomia estratégica da UE e, com isso, sua

capacidade de influenciar a vizinhança de forma positiva, com menção à *Eastern Partnership* (iniciativa de cooperação com Ucrânia, Geórgia, Moldávia, Armênia e Azerbaijão), às sanções contra Belarus (em razão do autoritarismo de Lukashenko, que, em contrapartida, tem utilizado a questão migratória como arma para desestabilizar o bloco) e ao fortalecimento dos laços com os Bálcãs Ocidentais.

VII. Europa de defesa e geopolítica

a) Histórico da Política Comum de Segurança e Defesa

O que hoje é a Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) da União Europeia (UE) tem origem no Tratado de Bruxelas de 1948, assinado por Reino Unido, França, Países Baixos, Bélgica e Luxemburgo e que deu origem à Organização do Tratado de Bruxelas (ou União Ocidental) para cooperação em defesa. O tratado precedeu tanto a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) quanto os tratados que criaram as Comunidades Europeias (CE). Já, em 1954, o tratado foi modificado e expandido, com adesão da República Federal da Alemanha (RFA) e da Itália, levando à formação da União da Europa Ocidental (UEO). A organização foi o principal instrumento de cooperação em matéria de defesa exclusivamente entre países europeus. Portugal e Espanha, em 1990, e a Grécia, em 1995, ingressaram na UEO.

O Tratado de Bruxelas Modificado, de 1954, estabeleceu a UEO e tinha como objetivos a criação de uma base para a recuperação econômica na Europa, a assistência mútua em caso de agressões e a promoção da unidade e integração europeia. Nas décadas seguintes, a organização perdeu parte de sua relevância para outras iniciativas, como a OTAN e as CE. Em 1984, em celebração dos trinta anos do Tratado de Bruxelas Modificado, foi assinada a Declaração de Roma, com a intenção de retomar e aprofundar a cooperação em defesa na Europa.

Já em 1992, mesmo ano em que foi assinado o Tratado de Maastrich, que criou a UE e definiu a Política Externa e de Segurança Comum (PESC) como um de seus pilares[2594], tiverem lugar as Conversas de Petersberg, nas quais foi discutida a necessidade de a UE assumir responsabilidades na prevenção de conflitos e no gerenciamento de crises, além da criação do cargo de alto representante da União para Assuntos Estrangeiros e Política de Segurança. A partir desse momento, a UEO passou a ser gradualmente incorporada à UE.

O Tratado de Amsterdã de 1997 criou estruturas da PESC, incorporando disposições das Conversas de Petersberg e prevendo a conformação da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD). O tratado também estabeleceu os marcos para uma cooperação ampliada entre a UE e a UEO. Nos anos seguintes, houve um incremento na cooperação no setor. Em dezembro de 1998, durante a cúpula de chefes de governo de Reino Unido e França, foi emitida a Declaração de Saint Malo, em que se afirmou a necessidade de implementar na UE as ações previstas no Tratado de Amsterdã sobre a PESC. A declaração é considerada um marco para a criação posterior da PESD, porque traz o endosso do Reino Unido, um país tradicionalmente recalcitrante em atribuir competências à UE em matéria de defesa. Em 1999, no Conselho Europeu de Colônia, pouco após a entrada em vigor do Tratado de Amsterdã, os Estados-Membros da UE reafirmaram a disposição para criar capacidades autônomas de defesa no bloco e lançam efetivamente a PESD. Em seguida, em 2003, foram firmados os Acordos Berlim+, um conjunto de acordos abrangentes entre a UE e a OTAN e que permitiam a utilização de ativos e capacidades da OTAN por parte da UE. Ainda em 2003, teve início a elaboração da Estratégia de Segurança para a Europa, com o título de "Uma Europa segura em um mundo melhor" e que identificou desafios de segurança para a UE.

Em 2009, o Tratado de Lisboa, em seu Artigo 42 (7), incorporou e emendou elementos da UEO e estabeleceu uma cláusula de solidariedade e assistência mútua dentro da UE, além de prever

---

[2594] A PESC consiste no conjunto de ações e iniciativas externas da UE. É a política externa acordada entre os Estados-Membros para atuação conjunta em temas de segurança e defesa, política comercial, financiamento e ajuda internacional.

a disposição de capacidades e civis e militares por parte dos Estados-Membros para a execução da política comum de segurança e defesa. O aprofundamento da cooperação em defesa e segurança dento da UE tornou a UEO redundante, o que levou ao fim da organização em 2011. O Tratado de Lisboa estabeleceu uma nova estrutura para a PESC, incluindo o alto representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, que é igualmente vice-presidente da Comissão Europeia, e o Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE), que funciona como o serviço diplomático da UE, dispondo de uma rede de mais de 140 delegações e representações em todo o mundo responsáveis por promover e proteger os valores e interesses da UE. Nesse tratado também foi estabelecido o nome e a estrutura da atual da PCSD, em lugar da PESD.

Em 2016 foi publicada a Estratégia Global para a Política Externa e de Segurança da UE, que trouxe um pacote de medidas nas áreas de segurança e defesa e estabeleceu três pilares para as políticas no setor: novos objetivos políticos e a pretensão de que os países europeus assumam maiores responsabilidades com sua segurança; novos mecanismos financeiros para auxiliar a indústria de defesa europeia; e ações concretas para dar seguimento à declaração conjunta UE-OTAN, assinada nesse ano.

Em 2021, foi criado o Mecanismo Europeu de Apoio a Paz, instrumento extraorçamentário destinado a reforçar a capacidade da UE de agir para prevenir conflitos, consolidar a paz e reforçar a segurança internacional. O mecanismo substituiu mecanismos antigos e mais restritos na área, como o Mecanismo de Apoio a Paz na África, e teve um orçamento inicial de € 5,692 bilhões.

De 1992 a 2022, a Dinamarca possuía uma cláusula de autoexclusão (*opt-out*) à política de defesa da UE. No entanto, como consequência da guerra na Ucrânia, o país aboliu a referida cláusula e aderiu a PCSD. Atualmente, todos os 27 Estados-Membros contribuem para a PCSD.

b) Estrutura da Política Comum de Segurança e Defesa

A PCSD, sua estrutura e funcionamento estão descritos no Tratado de Lisboa e em protocolos e declarações posteriores. A PCSD, que é parte integrante da PESC da UE, é “o principal quadro político através do qual os Estados-Membros podem desenvolver uma cultura estratégica europeia de segurança e defesa, abordar os conflitos e as crises em conjunto, proteger a União e os seus cidadãos e reforçar a paz e a segurança internacionais”.

A estrutura da PCSD é formada pelos seguintes órgãos:

1) Alto representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, que também é vice-presidente da Comissão Europeia, o qual atua na chefia da diplomacia europeia e coordena a PESC. O cargo é ocupado atualmente pelo espanhol Joseph Borrell;
2) Agência Europeia de Defesa (AED), que é a principal agência encarregada dos esforços de cooperação em defesa na UE. Foi criada em 2004 e é chefiada pelo alto representante da União para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança;
3) Comitê Político e de Segurança (CPS), que é uma reunião, em nível de embaixadores, para auxiliar o Conselho da UE quanto à PESC;
4) Comitê Militar da UE (CMUE), que formado pelos chefes de Estado-Maior dos Estados-Membros e auxilia e assessora o CPS;
5) Comitê para Aspectos Civis da Gestão de Crise, que atua em paralelo ao CMUE, também assessorando o CPS;
6) Grupo Político Militar, que é chefiado por delegado do alto representante e subsidia o CPS;

7) Diretoria de Segurança e Defesa, que é parte da estrutura do SEAE e é responsável por coordenar assuntos relativos a defesa e ameaças externas, além da cooperação com países terceiros e organizações internacionais, como a OTAN;
8) Diretoria para Abordagem Integrada de Paz e Segurança, que também é parte da estrutura do SEAE e é responsável por coordenar as ações de resposta da UE durante conflitos e gerenciamento de crise;
9) Estado-Maior Europeu, que é subordinado ao CMUE e coordena instrumentos militares da UE, com foco em operações e missões;
10) Capacidade Civil de Planejamento e Condução, que é uma estrutura permanente responsável pela condução de ações civis dentro da PCSD;
11) Capacidade Militar de Planejamento e Condução, que é responsável pelo planejamento e pela condução de ações missões militares não executivas (missões de assessoria e treinamento);
12) Escola Europeia de Segurança e Defesa, que foi criada em 2005 para prover formação em nível estratégico no que diz respeito à PESD e tem sede em Bruxelas;
13) Instituto para Estudos de Segurança da UE, que é agência responsável pela análise de assuntos externos, de defesa e de segurança, criada em 2002 e sediada em Paris; e
14) Centro de Satélites da UE, que é a agência responsável pela política de satélites da UE, fundada em 1992 e incorporada à UE em 2002, sediada em Terrajón, na Espanha.

c) Iniciativas dentro da Política Comum de Segurança e Defesa

Há uma série de iniciativas que foram implementadas no âmbito da PCSD. O Plano de Desenvolvimento de Capacidades é principal referência para planejamento de defesa dentro da UE e base para demais inciativas. A primeira versão do plano foi publicada em 2008 e posteriormente revisada em 2011, 2014, 2018 e 2023. A última revisão definiu 22 prioridades de defesa para a UE nos setores de defesa terrestre, naval, aéreo, espacial, cibersegurança e facilitadores estratégicos.

A Revisão Coordenada Anual sobre Defesa (CARD, na sigla em inglês), por sua vez, foi iniciada em 2017, com o objetivo de fomentar a sincronia e adaptação dos planejamentos nacionais de defesa. A CARD produz dois documentos principais: a Análise Agregada da CARD, que é destinada a especialistas da área na UE e nos Estados-Membros, apresenta uma análise a nível agregado (sem especificar os países) sobre as principais tendências e oportunidades de desenvolvimento de capacidades e procura informar sobre o processo de decisão nos níveis nacionais e comunitários; e o Relatório da CARD, que é direcionado a tomadores de decisão, fornece mensagens políticas chaves derivadas da Análise Agregada da CARD, recomendações acionáveis e opções para a realização de projetos colaborativos, a fim de enfrentar os desafios destacados pelo processo CARD.

A Estrutura Permanente de Coordenação (PESCO) foi iniciada em 2017, com base no Tratado de Lisboa de 2009, e é uma estrutura permanente que fornece arcabouço legal para planejamento, desenvolvimento e investimentos em projetos de defesa e permite a operacionalidade de forças militares dentro da UE, buscando a integração estrutural das forças armadas dos países-membros da UE. O Tratado de Lisboa permite que os Estados-Membros da UE participem de forma voluntaria na PESCO: atualmente, dos 27 membros da UE apenas Malta

não faz participa da estrutura[2595]. Desde 2020, permite-se que Estados não membros da UE também possam participar da PESCO, de modo que Estados Unidos (EUA), Canadá e Noruega participam do projeto "Mobilidade Militar" da PESCO desde 2021, e Reino Unido e Canadá foram convidados para participarem em outros programas da PESCO. A Turquia também solicitou a participação no projeto "Mobilidade Militar", porém não foi aprovada.

Um ano após ter sido proposto no Plano de Ação para a Defesa Europeia, o Fundo Europeu de Defesa (EDF, na sigla em inglês) foi lançado em 2017 pela Comissão Europeia, para dar suporte financeiro para investimentos em pesquisa e desenvolvimento da indústria de defesa europeia. O fundo começou a funcionar em 2021 com um orçamento inicial de quase € 8 trilhões. O EDF foi precedido por outros dois programas de teste, a Ação Preparatória em matéria de Pesquisa no domínio da Defesa (PADR, na sigla em inglês) e o Programa Europeu de Desenvolvimento Industrial (EDIDP, na sigla em inglês). O EDF incentiva a participação de empresas de todos os tamanhos, em especial pequenas e médias empresas, em projetos colaborativos. O fundo financia, em até 100%, projetos nas fases de pesquisa e desenvolvimento, porém não financia a etapa de aquisição. Estão reservados entre 4% e 8% do orçamento do EDF para projetos em tecnologias disruptivas na área de defesa.

Em 2023, foi lançada a Ação em Apoio a Produção de Munições (ASAP, na sigla em inglês), a qual visa apoiar a produção de munições terra-terra, artilharia e mísseis. O ato inclui medidas para identificar, monitorar e antecipar possíveis gargalos nas cadeias produtivas, além de medidas de financiamento. A ação foi motivada pela guerra na Ucrânia e pela necessidade de produção, para manter o auxílio dos países do bloco ao país.

d) Cooperação UE-OTAN

A cooperação com a OTAN é um dos pilares da PCSD de UE. O trabalho em conjunto entre a OTAN e organizações europeias acontece desde a Guerra Fria, com a cooperação entre a OTAN e a UEO, e foi aprofundada com a expansão da PESC. Atualmente, 22 dos 27 membros da UE fazem parte da OTAN, sendo o último a ingressar a Finlândia, em 2023. Entre os cinco membros da UE que não fazem parte da OTAN (Áustria, Irlanda, Malta, Suécia e Chipre), apenas o Chipre não faz parte da Parceria para a Paz da OTAN, devido às questões envolvendo a Turquia. A Suécia solicitou a adesão à OTAN em 2022. Entre os membros europeus da OTAN, apenas sete não fazem parte da UE: o Reino Unido, que deixou o bloco em 2020; Albânia, Macedônia do Norte, Montenegro e Turquia, que estão em processo de adesão à UE; e Islândia e Noruega, que mesmo não fazendo parte da UE, fazem parte do Espaço Comum Europeu e do Espaço Schengen.

UE e OTAN colaboram em diversos cenários e exercícios, tanto na Europa como em outros continentes. A Força da EU na Bósnia e Herzegovina (EUFOR, na sigla em inglês) passou a operar no país em 2004, utilizando recursos da OTAN, conforme os Acordos Berlim+, após o fim da Força de Estabilização (SFOR, na sigla em inglês) da OTAN. Já na Macedônia do Norte, a Operação Concordia, liderada pela UE, assumiu em 2003 as responsabilidades da missão Operação Harmonia Aliada, liderada pela OTAN. No Kosovo, a OTAN lidera a missão de paz Força do Kosovo (KFOR, na sigla em inglês) desde 1999. A UE, por sua vez, colabora com pessoal civil, assumiu o componente policial da Missão das Nações Unidas no Kosovo (UNIMIK, na sigla em

[2595] Em 2017, quando foi criada, Reino Unido e Dinamarca também decidiram não participar; entretanto, a Dinamarca passou a fazer parte da PESCO, em 2022 em razão da guerra na Ucrânia. Outras mudanças na política de segurança e defesa da Dinamarca incluem a abolição de seu *opt-out* para a política de segurança e defesa da UE e a assinatura de acordo de cooperação em defesa com os EUA em 2023.

inglês), e deu início, em 2008, à missão de *Rule of Law* da UE no Kosovo (EULEX, na sigla em inglês), a qual é a maior missão civil lançada no âmbito da PCSD. A UE cooperou, ainda, com elementos civis no âmbito da atuação da OTAN no Iraque e no Afeganistão. Também foi prestado apoio por parte da UE e da OTAN à Missão das Nações Unidas e da União Africana em Darfur (UNAMID, na sigla em inglês). Na costa da Somália, houve atuação conjunta de forças navais da OTAN (*Operation Ocean Shield*, encerrada em 2016) e da UE (*Operation Atalanta*) contra a pirataria. Ademais, com base em Plano para Implementação de Exercícios Conjuntos, houve participação da OTAN nos Exercícios Integradas da UE em 2022 e de pessoal da UE nos Exercícios de Gestão de Crise da OTAN em 2023.

Em 2016, foi assinada, em Varsóvia, a primeira Declaração Conjunta UE-OTAN, a qual identificou sete áreas para estreitar a cooperação: ameaças híbridas; cooperação internacional, incluindo questões marítimas; capacidade de defesa; cibersegurança; indústria de defesa e pesquisa; exercícios, e; reforço das capacidades e apoio a parceiros orientais e do sul. Desde então, foram elaborados oito relatórios de progresso sobre o que foi alcançado. Entre 2017 e 2018, a UE e a OTAN apresentaram um plano conjunto de 74 ações concretas a serem implementadas, em áreas como contraterrorismo, mulheres paz e segurança, e mobilidade militar. Uma segunda declaração conjunta foi assinada em 2018, em Bruxelas, reforçando o foco da cooperação nas áreas de mobilidade militar, cibersegurança, ameaças hibridas, contraterrorismo e mulheres e segurança.

Em janeiro de 2023, foi assinada uma terceira declaração conjunta, em Bruxelas, na qual as organizações condenaram veementemente a agressão russa à Ucrania e reiteraram o apoio ao país invadido. Na declaração, as organizações se comprometeram a aprofundar e expandir a cooperação nas seguintes áreas: competição geoestratégica, resiliência e proteção de infraestrutura crítica, tecnologias novas e disruptivas, espaço, implicações do clima na segurança e manipulação de informações e ingerência por parte de agentes estrangeiros.

O último relatório de progresso, publicado em junho de 2023, além de ressaltar a ação conjunta em apoio à Ucrânia, destacou a cooperação na construção de capacidades de segurança e defesa em países parceiros, como Moldávia, Geórgia, Bósnia e Herzegovina, Tunísia, Jordania e Mauritânia, além de apontar as novas áreas para a cooperação apresentadas na declaração de 2023: clima e defesa, espaço e tecnologias emergentes e disruptivas.

e) Europa geopolítica e autonomia estratégica

O conceito de Europa geopolítica reflete as mudanças do ambiente estratégico europeu. No âmbito regional, a instabilidade pós-Primavera Árabe no Oriente Médio e na África suscita discussões securitárias, enquanto o expansionismo autoritário russo-turco limita a política externa da UE fundamentada no eixo liberal-democrata. O *Brexit* enfraquece o elo transatlântico com os EUA, cuja relevância o governo Trump havia questionado. Mediante a OTAN, a administração Biden busca revitalizar esse relacionamento de maneira, porém, a instrumentalizá-lo como contenção da China. O mundo, dessa forma, tornou-se mais multipolar e menos multilateral, ao passo que tendências nacionalistas e protecionistas, observadas durante a crise da pandemia, refletem-se, inclusive, no interior do bloco europeu. Ante esse contexto volátil e marcado por relações de força, as competências *soft* atribuídas às instituições europeias tornam-se insuficientes.

A proposição de uma Europa geopolítica dinamiza-se quando da chegada de Ursula von der Leyen à presidência da Comissão Europeia. Apresenta-se o conceito de uma “Comissão geopolítica”, fundamentado em uma perspectiva de mundo própria e no posicionamento europeu único como “potência agregadora”. Dotado de uma rede de relações complexa e abrangente, cabe

ao bloco transformar esse potencial em poder geopolítico mediante atuação externa matizada conforme os interesses e capacidades. A UE busca defender o multilateralismo, o que demanda gerir as relações com EUA e China e estabelecer-se como alternativa de potência econômico-normativa. Esse pragmatismo europeu manifesta-se no emprego de sanções (Rússia), em respostas a medidas extraterritoriais (EUA) e no diálogo abrangente (Fórum UE-China). A consecução dessa visão geopolítica europeia, por fim, depende do desenvolvimento de uma autonomia estratégica que operacionalize a concepção europeia da multipolaridade contemporânea.

Autonomia estratégica consiste, assim, na capacidade de agir autonomamente e de escolher quando, em que área e sob quais condições alianças com parceiros devem ser criadas. O conceito foi formulado (1994) pelo Livro Branco de Defesa francês; referenciado (2013) nas conclusões do Conselho Europeu; mais bem elaborado (2016) na Estratégia Global de Federica Mogherini (ex-alta-representante da UE para Política Externa e Segurança); adotado (2017) pela PESCO e pelo EDF; aclamado (2020) como objetivo de sua geração por Charles Michel (presidente do Conselho Europeu). A autonomia estratégica é uma reação a mudanças estruturais, como a diminuição da importância econômica europeia, o declínio do envolvimento norte-americano na defesa da Europa e a exigência de consenso para medidas concernentes à PCSD.

O conceito é uma construção francesa e afirma a Europa como um polo geopolítico autônomo. Com a autonomia estratégica, pretende-se alcançar menor dependência externa, maior proteção de valores e interesses europeus e maiores benefícios econômicos. Não se trata de uma defesa do protecionismo, mas, sim, de redução da dependência externa em áreas que podem comprometer a autonomia europeia. Subsistem, contudo, desafios, como as discordâncias entre França e Alemanha sobre a prioridade do projeto, as diferentes percepções de risco a depender da região da Europa, o receio de comprometer as garantias securitárias norte-americanas e a indeterminação do conceito.

f) Bússola Estratégica

A presidência alemã do Conselho da UE (2020) introduziu o conceito de Bússola Estratégica, prevendo contornos mais claros ao conceito de autonomia estratégica e envolvendo quatro elementos para a definição da política externa da UE: administração de crises, resiliência, desenvolvimento de capacidades e parcerias. O documento foi elaborado em três fases: uma análise das ameaças, um diálogo estratégico estruturado e a revisão antes da respectiva adoção. Em março de 2022, o Conselho da UE aprova a Bússola Estratégica, que apresenta uma visão estratégica e um plano de ação comuns em relação ao papel da UE em temas de defesa e de segurança para a próxima década. O processo de aprovação do documento ganhou mais força durante o episódio da recaptura do Afeganistão pelos talibãs (2021), marcado pela saída unilateral estadunidense e pelo despreparo europeu durante a evacuação de cidadãos e aliados, assim como pelo episódio da venda dos submarinos à Austrália (para mais detalhes sobre o AUKUS, ver a respectiva subseção no capítulo 5), que reforçou a percepção de que, mesmo com Biden, a Europa não pode depender integralmente dos EUA. No contexto da "guerra de agressão" russa contra a Ucrânia, o documento teve de ser significativamente modificado para ter em conta a desestabilização no ordenamento da segurança europeia e a subsequente alteração do posicionamento, das ambições e das ferramentas da UE no domínio da defesa.

O documento descreve o ambiente securitário global como complexo, volátil e multifacetado. Reconhece-se o retorno da guerra ao continente europeu, e responsabiliza-se a Rússia pela "agressão injustificada" à Ucrânia. Mencionam-se, também, a ingerência

desestabilizadora de atores estatais e não estatais, a maior fragilidade dos Estados e tensões interestatais e influências externas. Finalmente, destacam-se as ameaças híbridas, como tecnologias desestabilizadoras, ataques cibernéticos, e interferência externa mediante técnicas de desinformação.

Diante dessa avaliação, busca-se fazer da UE um provedor securitário capaz de contribuir para a estabilidade transatlântica e a defesa do multilateralismo. Para atender aos objetivos designados, os quatro elementos anteriormente designados são identificados em quatro pilares estruturantes: "agir" (administração de crises), "parcerias", "garantir a segurança" (resiliência) e "investir" (desenvolvimento de capacidades). O primeiro, com vistas a conferir rapidez e robustez ante crises, prevê o estabelecimento de uma Capacidade de Projeção Rápida, com até cinco mil militares; o destacamento de 200 especialistas em missões da PCSD em até trinta dias; e a condução de exercícios militares em um ambiente de tomada de decisões mais responsivo. Em relação ao segundo, buscar-se-á o fortalecimento de parcerias estratégicas, notadamente com a OTAN, mas também com a Organização das Nações Unidas (ONU), a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), a União Africana (UA) e a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês), e o aprofundamento das relações bilaterais em abordagem adaptada a cada país (EUA, Canadá, Noruega, Reino Unido, Japão, entre outros), estratégia a ser adotada com parceiros nos Bálcãs Ocidentais, no entorno oriental e meridional, na África, na Ásia e na América Latina. No tocante à garantia da segurança, a UE intensificará suas capacidades de análise da informação e desenvolverá uma série de instrumentos híbridos e de equipes de resposta para fazer frente a ameaças híbridas distintas. Será desenvolvido um conjunto de instrumentos de ciberdiplomacia e uma Política de Defesa Cibernética. Nesse âmbito, são previstos instrumentos de combate à manipulação da informação e ingerência estrangeiras. O bloco busca projetar-se no espaço mediante a criação de uma Estratégia Espacial para Segurança e Defesa, além de reforçar seu papel como ator de segurança marítima. Finalmente, na temática "investir", os Estados-Membros comprometem-se a aumentar substancialmente os gastos em defesa a fim de reduzir as lacunas críticas em temas civis-militares bem como a fortalecer a Base Tecnológica e Industrial de Defesa Europeia. Ainda, buscam-se melhorar a qualidade desses gastos e incentivar o engajamento colaborativo de capacidades para capacitar o bloco com meios militares de ponta em todas as dimensões.

Em termos positivos, a Bússola representa o primeiro consenso entre Estados-Membros acerca das ameaças securitárias ao bloco e avança rumo à consolidação de uma cultura estratégica compartilhada. Reconhece-se o papel da UE como provedor de segurança e construtor de resiliência coletiva contra diversas formas de ameaças. Ao incluir a segurança marítima e a criação de mecanismos de monitoramento dessa área, o bloco prepara-se para uma dimensão em crescente tensão. Integram-se os domínios digitais à cultura estratégica europeia, assinalando a seriedade com que a tecnologia é tratada no âmbito de defesa e segurança. O documento sublinha a cláusula de assistência mútua do Tratado de Lisboa e destaca a clara mudança de retórica sobre a Rússia; confere-se concretude ao nomear Moscou como agressor e ameaça à estabilidade europeia.

As críticas em torno da Bússola Estratégica relacionam-se aos meios de alcançar as metas nela estabelecidas. O gradualismo processualístico, em que a criação de mais mecanismos específicos domina o texto, sobrepõe-se a temas relevantes, como se definiria a ordem internacional almejada pela UE e como o bloco buscaria mudá-la. Nessa toada, pouco foi discutido a respeito do que é esperado das parcerias estratégicas e de como elas interagiriam com o restante dos pilares. A priorização de instituições regionais, ainda, relativiza a noção de uma UE projetada globalmente, fato exacerbado pela fraca menção de temas relevantes como o Indo-Pacífico e

questões de longo prazo, como a ascensão chinesa. Questiona-se a proposição da Capacidade de Projeção Rápida à luz de iniciativas anteriores malsucedidas (como no pós-conflito de Kosovo), bem como a incorporação dessa força a instâncias já pouco funcionais. Menciona-se, também, a relutância dos comandos militares nacionais em abraçar a causa, visto que o diálogo euro-atlântico é preferível à noção de operações europeias sem o apoio de Washington. Considerando-se o rejuvenescimento da OTAN ante as agressões russas, uma nova força da UE pode tornar-se um objetivo de baixa prioridade. Critica-se a possível duplicação de gastos de defesa no contexto de "integração fragmentada", o que pode gerar ineficiências e promover disputas orçamentárias. A adoção de incentivos fiscais e tributários tende a favorecer a exploração oportunista de recursos por parte dos Estados-membros. A Bússola tampouco garante ganhos concretos, como o passado europeu demonstra, visto que iniciativas correlatas, em 2003 e 2007, pouco avançaram.

Os rumos do atual conflito russo-ucraniano não devem relativizar tendências já em andamento. A presença estadunidense na Europa é conjuntural, na medida em que Washington vira sua atenção para o Indo-Pacífico e tende a exigir maior participação europeia na segurança do Velho Continente. Assim, o sucesso da Bússola depende de um ímpeto político pelas lideranças e que se sobreponha ao gradualismo burocrático.

Uma manifestação concreta de vontade política nesse sentido foi a criação, em maio de 2022, do *Hub for EU Defence Innovation* (HEDI), que será dirigido pela AED. Trata-se de iniciativa fundamental para concretizar uma das doze prioridades da Bússola, a adequação da capacidade de defesa da UE ao rápido desenvolvimento de tecnologias novas e disruptivas e sua rápida militarização por parte de potências revisionistas e atores não estatais. Como esses atores não aceitam restrições ao uso militar de tecnologias civis em seus ataques híbridos, notadamente no domínio cibernético, a inovação tornou-se um fator geoestratégico que molda o ambiente de segurança internacional e o equilíbrio de poder, tornando-se patente a urgência de conquistar autonomia estratégica para a UE nesse campo. Não obstante o objetivo de autonomia, o HEDI irá trabalhar em coordenação com o *Defense Innovation Accelerator for the North Atlantic* (DIANA) da OTAN, no âmbito da parceria estratégica entre a UE e a OTAN.

g) Estratégia Europeia de Segurança Econômica

A Comissão Europeia e o alto-representante da UE para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança publicaram, em junho de 2023, uma comunicação conjunta sobre uma Estratégia Europeia de Segurança Econômica. O documento centra-se na minimização dos riscos decorrentes de determinados fluxos econômicos no contexto de tensões geopolíticas crescentes e de mudanças tecnológicas aceleradas, buscando preservar, ao mesmo tempo, os mais altos níveis de abertura e dinamismo econômicos. A estratégia proposta estabelece um quadro comum para alcançar a segurança econômica por meio da promoção da base econômica e da competitividade da UE, para proteger-se contra riscos e para formar parcerias com o maior número possível de países para abordar preocupações e interesses compartilhados. O documento propõe realizar uma avaliação completa dos riscos para a segurança econômica em quatro áreas: riscos para a resiliência das cadeias de abastecimento, incluindo a segurança energética, riscos à segurança física e cibernética de infraestruturas críticas, riscos relacionados à segurança tecnológica e vazamento de tecnologia e riscos de armamento (*weaponisation*) da dependência econômica ou do exercício de coerção econômica.

VIII. Livre circulação, migração, refúgio e controle de fronteiras na União Europeia

a) Espaço Schengen

A integração europeia retoma, entre seus objetivos, o antigo ideal de atenuar, ou mesmo abolir, as fronteiras na região em prol da paz e da prosperidade compartilhadas[2596]. Esse objetivo foi juridicamente concretizado com a criação do Espaço ou Área Schengen, por meio de acordo assinado em 14 de junho de 1985, por Alemanha Ocidental (RFA), Bélgica, França, Luxemburgo e Países Baixos. O *acquis* Schengen compreende atualmente o Acordo de Schengen de 1985, a Convenção de Schengen de 1990[2597] e demais acordos e regulamentos que disciplinam o livre trânsito de pessoas dentro da Área Schengen e a isenção do controle fronteiriço entre os países participantes. Em maio de 1999, entrou em vigor o Protocolo ao Acordo de Amsterdã, assinado em 1997, para a integração do *acquis* Schengen ao arcabouço jurídico da União Europeia (UE), que assegurou a compatibilidade das disposições de Schengen com o direito da UE, harmonizando o direito civil e processual dos Estados-Membros para eliminar obstáculos à livre circulação e discrepâncias quanto a questões relativas a imigração e direito de refúgio. O protocolo também dispôs que Reino Unido e Irlanda, membros da UE naquele momento e não membros de Schengen, poderiam, a qualquer momento, solicitar a participação em alguns ou em todos os dispositivos do *acquis*.

Atualmente, 27 países fazem parte do Espaço Schengen: Alemanha, Áustria, Bélgica, Croácia, Dinamarca, Estônia, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Islândia, Itália, Letônia, Liechtenstein, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Países Baixos, Noruega, Polônia, Portugal (incluindo Açores e Madeira), Eslováquia, Eslovênia, Espanha (incluindo as Canárias), Tchéquia, Suécia e Suíça. Destes, Islândia, Noruega, Suíça e Liechtenstein não são membros da UE, embora sejam Estados Associados, por meio do Espaço Econômico Europeu ou por acordos bilaterais. Mônaco, San Marino e o Vaticano mantêm suas fronteiras abertas, mas não fazem parte de Schegen. O Espaço Schengen inclui, portanto, todos os Estados-Membros da UE, exceto Irlanda e Chipre; e, no caso de Bulgária e Romênia, atualmente apenas uma parte das disposições de Schengen é

[2596] « *Au vingtième siècle, il y aura une nation extraordinaire. Cette nation sera grande, ce qui ne l'empêchera pas d'être libre. Elle sera illustre, riche, pensante, pacifique, cordiale au reste de l'humanité. (...) La circulation sera préférée à la stagnation. On ne s'empêchera plus de passer. Aux fleuves frontières succéderont les fleuves artères. Couper un pont sera aussi impossible que couper une tête. (...) Elle sera plus que nation, elle sera civilisation; elle sera mieux que civilisation, elle sera famille. Unité de langue, unité de monnaie, unité de mètre, unité de méridien, unité de code (...). Cette nation (...) s'appellera l'Europe au vingtième siècle, et, aux siècles suivants, plus transfigurée encore, elle s'appellera l'Humanité, nation définitive.* » Victor Hugo, *Paris-guide de l'exposition universelle de 1869*.

[2597] Ao assinar o Acordo de Schengen em 14 de junho de 1985, Bélgica, Alemanha, França, Luxemburgo e Países Baixos concordaram em eliminar gradualmente os controles em suas fronteiras internas e conceder liberdade de movimento a todos os nacionais dos países signatários, outros Estados-Membros da UE e alguns não membros da UE. Assinada por esses cinco países em 19 de junho de 1990, com entrada em vigor em 1995, a convenção complementa o Acordo Schengen e estabelece as modalidades e garantias para a eliminação dos controles nas fronteiras internas, definição de procedimentos para a emissão de um visto único, funcionamento de uma base de dados única para todos os membros – o Sistema de Informação Schengen (SIS) – e estabelecimento de uma estrutura de cooperação entre os serviços internos e de imigração oficiais.

aplicável[2598]. A mais recente adesão foi a da Croácia: desde 1º de janeiro de 2023, os controles de fronteira foram abolidos entre o país e o resto dos integrantes do Espaço Schengen[2599].

O Espaço Schengen garante a livre circulação a mais de 400 milhões de cidadãos da UE, sem estarem sujeitos a controles de fronteira. A livre circulação se estende a residentes não nacionais de países-membros da UE, indivíduos que vivem na UE ou turistas, estudantes e visitantes com fins profissionais ou comerciais: em suma, qualquer pessoa presente de maneira regular na UE. O conceito de livre circulação no Espaço Schengen difere daquele adotado no âmbito do Mercado Comum Europeu (MCE), que inclui Irlanda, Chipre e Reino Unido anteriormente ao *Brexit*. No caso do MCE, embora a livre circulação de pessoas seja garantida, não se pressupõe que se dará sem os devidos controles de fronteira. No interior da Área Schengen, entretanto, os controles são abolidos. Apesar da abolição dos controles e da livre circulação neste espaço, em casos excepcionais, um país-membro de Schengen pode restabelecer controles fronteiriços com outro país-membro se houver uma ameaça grave à ordem pública ou à segurança interna.

Fonte: https://www.schengenvisainfo.com/

[2598] Desde 2010, Bulgária e Romênia participam do SIS e da cooperação entre os serviços internos e de imigração oficiais.

[2599] A adesão da Bulgária e da Romênia foi vetada pela Áustria e pelos Países Baixos em 2022. Viena justificou seu veto pelo rápido aumento do número de migrantes que entram ilegalmente na Áustria através da rota dos Bálcãs Ocidentais: em 2022, a agência Frontex relatou 128 mil "entradas irregulares" na UE por essa rota, sendo 22,3 mil somente em outubro. No total, houve um aumento de 77% em relação a 2021. Em dezembro de 2023, a Áustria vetou novamente os dois países balcânicos, mas o veto foi revertido no início de 2024, após um acordo entre os três países. A partir de março de 2024, serão removidos os controles por mar e ar, mas ainda não há data estabelecida para a remoção dos controles terrestres.

b) Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (Frontex)

As fronteiras externas do Espaço Schengen estendem-se por uma distância de 50 mil km, sendo a maioria (36 mil km ou 72%) por via marítima e o restante (14 mil km ou 28%) de fronteiras terrestres externas. Incluindo todos os territórios ultramarinos, a UE faz fronteira com vinte países, entre os quais o Brasil.

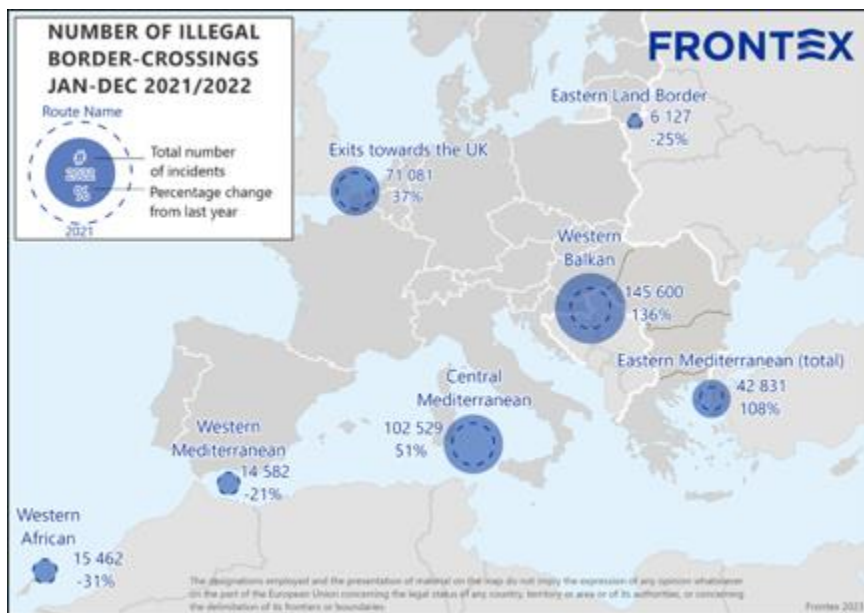
Com sede em Varsóvia e orçamento inicial de € 6,3 milhões, a Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (Frontex) foi criada em 2004, pelo Regulamento 2004/2007/CE, sob a denominação Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da UE, para ajudar os países da UE e os países associados a Schengen a gerir as suas fronteiras externas.

A Frontex foi inicialmente concebida como instrumento de coordenação das polícias dos Estados-Membros, sem que constituíssem um corpo policial europeu em si. Devido à necessidade de reforçar a agência com mais pessoal, aumentar o seu orçamento e preencher lacunas no seu regulamento de criação para abordar situações de especial complexidade e lidar com pressões migratórias crescentes, a Frontex sofreu duas modificações substantivas em seus primeiros anos: em 2007, foi criado mecanismo para o estabelecimento de equipes para intervenções rápidas nas fronteiras, e em 2011 foi enfatizada a responsabilidade da agência em relação à proteção dos direitos e garantias fundamentais com a publicação da *Frontex Fundamental Rights Strategy*.

Diante do aumento de demandas de refúgio após o início da Guerra Civil Síria em 2011, o Conselho Europeu solicitou, em 2015, maior engajamento do conjunto dos membros para melhorar a gestão dos fluxos migratórios e apoiar os países da fachada mediterrânea da UE – Grécia, Itália e Espanha –, os mais pressionados pela chamada "crise dos refugiados" do período. Em 2016, a Frontex foi recriada pelo Regulamento 2016/1624/UE, segundo o qual a Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira passou a ser composta pela Frontex e pelas autoridades nacionais dos Estados-Membros responsáveis pela gestão das fronteiras, incluindo guardas costeiras que atuem no controle fronteiriço. O orçamento foi ampliado para € 143 milhões em 2015, chegando a € 543 milhões em 2021 e € 754 milhões em 2022. O mandato da agência foi expandido, com o estabelecimento do Corpo Permanente Europeu de Guarda de Fronteiras e Costeira, com guardas de fronteira, guardas costeiros e outros especialistas. Em 2023, cerca de dois mil integrantes do Corpo Permanente foram destacados a cada mês; em 2027, o contingente total deverá chegar a dez mil funcionários. Entre as novas competências, destaca-se a de avaliar eventual vulnerabilidade de um Estado-Membro na gestão das suas fronteiras externas, podendo adotar medidas obrigatórias para esse Estado. Há, ainda, várias novas medidas relativas ao retorno de migrantes: o regulamento passa a prever a possibilidade de adotar operações de retorno, inclusive retornos forçados.

Cabe à Frontex oferecer apoio técnico, aeronaves e barcos e pessoal de fronteira especialmente treinado aos países da UE que enfrentam fortes pressões migratórias. A Frontex coordena operações marítimas, como na Grécia, Itália e Espanha, nas fronteiras terrestres externas de países como Bulgária, Romênia, Polônia e Eslováquia e em aeroportos internacionais em toda a Europa. A agência facilita a cooperação entre as autoridades fronteiriças de cada país da UE, contribuindo para a harmonização dos controles fronteiriços.

As relações da UE com os países lindeiros regem-se por diversas políticas europeias de cooperação, entre as quais se destaca a Política Europeia de Vizinhança (PEV). Lançada em 2004, a PEV rege as relações fronteiriças entre a UE e 16 dos países que partilham uma fronteira marítima ou terrestre com a UE. A UE presta assistência financeira e promove a cooperação política e técnica com esses países, localizados no Magrebe (Marrocos, Argélia, Tunísia), Norte

da África (Líbia, Egito), Oriente Médio (Israel, Jordânia, Palestina, Líbano, Síria), Sul do Cáucaso (Armênia, Azerbaijão, Geórgia) e Europa Oriental (Moldávia, Ucrânia e Belarus). A Rússia é objeto de uma parceria separada, que não se enquadra na PEV. No âmbito da PEV, há duas parcerias regionais: a Parceria Oriental e a União para o Mediterrâneo.

Fonte: Frontex, Relatório Anual de 2022

c) A questão do refúgio na União Europeia

Em linhas gerais, a imigração de nacionais de países não europeus rege-se pela Convenção Europeia dos Direitos Humanos (CEDH) de 1950, e o direito ao refúgio, pela Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, ambos aceitos por todos os Estados-Membros da UE. A CEDH estabelece o direito de reunião familiar para parentes de pessoa residente na Europa. Pelo Estatuto dos Refugiados, os países signatários se comprometem a examinar os pedidos de refúgio de pessoas que sofram perseguição em seu país de origem e a não rechaçar os requerentes de volta aos países de onde escaparam, segundo o princípio do *non-refoulement*.

A partir da década de 1990, foram adotadas medidas que dificultaram cada vez mais as solicitações de asilo e refúgio, ainda que amparadas por lei, a começar pela tentativa de "europeização" do direito de refúgio, por meio dos acordos de Dublin I (1990) e Dublin II (2003). Esses acordos estabelecem critérios e mecanismos para determinar qual Estado-Membro é responsável por examinar um pedido de refúgio, de modo prevenir abusos nos requerimentos de refúgio. Dublin I, a primeira versão do acordo, determinava que os requerentes de asilo deveriam solicitar proteção no primeiro país da UE em que entrassem, o qual seria responsável pelo processamento do pedido. O objetivo do acordo era evitar que os requerentes de asilo apresentassem vários pedidos em diferentes países, o que poderia levar a abusos do sistema e sobrecarregar os países da UE. Dublin II emendou o acordo original com critérios adicionais para determinar o Estado-Membro responsável por examinar um pedido de asilo, como reagrupamento familiar, residência anterior ou posse de visto ou autorização de residência. O regulamento também estabeleceu prazos para a transferência de requerentes de refúgio entre os países da UE. Os

Acordos de Dublin foram criticados pela ineficácia na distribuição da responsabilidade dos pedidos de refúgio entre os países da UE e pela imposição de fardo desproporcional na gestão dos pedidos de refúgio aos primeiros países de trânsito de migrantes, notadamente Itália, Grécia e Espanha, que se encontram na linha da frente para receber os requerentes que percorreram as principais rotas através do Mediterrâneo.

Outras medidas restritivas adotadas ao longo do texto na UE foram a implementação do Sistema Integrado de Vigilância Externa (Sive) ao longo da costa espanhola (2002) e a digitalização das impressões digitais (Eurodac, 2000) para identificar requerentes de asilo fraudulentos. Além disso, existem cerca de 300 acordos bilaterais e multilaterais entre países europeus e países além das fronteiras externas da Europa para devolução dos migrantes indocumentados para os países de origem ou trânsito dos requerentes de refúgio rejeitados.

Em 2008, foi adotado o Pacto Europeu sobre a Migração e o Refúgio[2600], que estabelecia as bases do Sistema Europeu Comum de Asilo[2601] (SECA), a ser implementado até 2012. No mesmo ano, a Comissão Europeia propôs a criação do Gabinete Europeu de Apoio em Matéria de Asilo (GEAA) para aumentar a cooperação entre os Estados-Membros na gestão dos requerimentos de refúgio. Em 2014, o Conselho Europeu ainda tentava concretizar a implementação efetiva do SECA. Tanto o pacto quanto o sistema foram questionados por haver sido concebidos em uma época em que os refugiados constituíam um problema marginal na UE, sendo, portanto, inadequados em tempos de crise como a década de 2010.

Com o aumento da pressão migratória a partir de 2014, a Comissão Europeia elaborou, em 2015, a Agenda Europeia da Migração. Nesse contexto, em 2016, apresentou proposta para a criação da Agência da UE para o Asilo (EUAA), em substituição ao GEAA e, em 2017, apelou para a adoção rápida da proposta. Em 2020 a Comissão Europeia apresentou proposta de Novo Pacto em Matéria de Migração e Asilo, a fim de dar um novo impulso à reforma interrompida do SECA. Após a conclusão bem-sucedida das negociações com o Parlamento Europeu e o Conselho da UE, o regulamento da EUAA foi adotado em 15 de dezembro de 2021 e entrou em vigor em 19 de janeiro de 2022. A EUAA presta apoio aos Estados-Membros da UE no processamento dos pedidos de asilo, nos esforços de reassentamento de refugiados ou retorno de requerentes que tiveram seus pedidos indeferidos e na cooperação com terceiros países para esses fins. A partir de 31 de dezembro de 2023, a EUAA começará a acompanhar a forma como os países da UE aplicam a legislação da UE em matéria de práticas de asilo e acolhimento.

Em junho de 2023, o Conselho da UE chegou a acordo político sobre dois regulamentos fundamentais em matéria de asilo e migração: o Regulamento "Procedimentos de Asilo", que estabelece um procedimento comum em toda a UE, que os Estados-Membros têm de observar ao lidarem com pessoas que procuram proteção internacional, e o Regulamento "Gestão do Asilo e da Migração", que, deverá substituir, uma vez aprovado, o atual Regulamento de Dublin, simplificando suas regras e reduzindo seus prazos. A ideia é que cada país seja responsável por um determinado número de pessoas, com base em um critério de "capacidade adequada", mas não necessariamente terá de acolhê-las. Caso não queiram acolhê-las, poderão pagar a outros países-membros uma quantia fixa para que eles as acolham, com base em um mecanismo de solidariedade. As novas regras também tenderão a acelerar o processo decisório diante de pedidos de refúgio. Modificações de última hora foram introduzidas por Grécia e Itália, dois dos países

[2600] Não se trata de acordo vinculante, mas de compromisso político dos países da UE de que, entre outros, não realizarão mais regularização em massa de migrantes sem documentação.

[2601] Nesse contexto, a palavra "asilo" equivale a "refúgio", em português do Brasil.

mais afetados pela entrada de migrantes. Polônia e Hungria, por sua vez, opuseram-se ao acordo, o que foi insuficiente para barrar a sua adoção entre os ministros do Interior.

Em outubro de 2023, representantes dos Estados-Membros da UE chegaram a acordo sobre o componente final da política comum sobre migração e asilo consubstanciada no Novo Pacto em Matéria de Migração e Asilo. Foi estabelecido o mandato para o regulamento para situações de crise, incluindo a instrumentalização da migração, e casos de força maior no domínio da migração e do asilo.

Em dezembro, os Estados-Membros, por meio do Conselho da UE, chegaram a um acordo político preliminar com o Parlamento Europeu sobre o texto do pacto, composto por cinco regulamentos. Após a revisão técnica, o texto do pacto será submetido aos Estados-Membros para aprovação. A expectativa é que o novo pacto entre em vigor em 2024.

d) Crises migratórias na União Europeia

Em 2005, a regularização em massa de 700 mil pessoas promovida pela Espanha gerou forte tensão geopolítica e levou à adoção do Pacto Europeu sobre a Migração e o Refúgio, pelo Conselho Europeu, em 2008. Desde então, a Espanha passou a enviar de volta ao Marrocos milhares de pessoas que tentam cruzar a fronteira em seus dois enclaves no continente africano, sem formalidades ou demora, prática conhecida como "*refoulement* quente" (*refoulement à chaud*). Muito criticada por organizações não governamentais de proteção aos migrantes, a prática foi incorporada à lei espanhola em 2015 e só é autorizada em Ceuta e Mellila[2602].

Em 2015, os valores da UE – solidariedade entre os países europeus, respeito pelos direitos humanos e direito de asilo – foram postos à dura prova da realidade[2603]. Nesse ano, começa uma grande crise migratória na UE, rodeada por países em guerra, crise ou conflitos internos. Um fluxo sem precedentes de 1,3 milhão de requerentes de refúgio foi contabilizado em 2015, oriundos da Síria (cinco milhões de sírios migraram para o exterior, dos quais quatro milhões para a Turquia, mais de um milhão para o Líbano e 600 mil para a Jordânia), Iraque, Líbia (antigo filtro migratório de países subsaarianos para a UE, através de acordos bilaterais celebrados com a Itália), Chifre da África (Eritreia, Somália), Afeganistão, Sudão e Kosovo.

A partir de setembro de 2015, oito países europeus invocaram o Artigo 25[2604] do Acordo de Schengen para restabelecer controles temporários nas fronteiras internas da área: Áustria, França, Alemanha, Malta, Noruega, Eslovênia, Hungria e Suécia. Foram cerca de 80 suspensões entre 2016 e 2019. Em paralelo, liderados pela Eslováquia, vários líderes europeus aventaram a hipótese de suspender a Grécia do Espaço Schengen. Para enfrentar a crise, foi adotado, como medida temporária, o Acordo UE-Turquia para coibir a migração irregular pela rota das ilhas gregas. Segundo a Declaração Conjunta UE-Turquia de 2016, a Turquia tomaria todas as medidas necessárias para impedir que as pessoas viajassem irregularmente do seu território para as ilhas gregas. Além disso, para cada sírio retornado à Turquia, os Estados-Membros da UE aceitariam um refugiado sírio que esperasse dentro da Turquia. Em troca, o país receberia € 6 bilhões para

---

[2602] Ceuta é uma cidade de 19 km^m localizada no norte do Marrocos, no lado africano do Estreito de Gibraltar, a 14 km da costa andaluza. Com uma população de 85 mil habitantes, é, com Melilla, localizada 400 km mais a leste, um dos dois últimos enclaves da Espanha na África. Ambos têm o estatuto de "cidade autônoma" espanhola, e as suas fronteiras com Marrocos são as únicas fronteiras terrestres entre África e a UE.

[2603] Houve 22 mil mortes de migrantes tentando entrar irregularmente pelas fronteiras da UE entre 2000 e 2015, três mil mortes no mar Mediterrâneo em 2015 e quase quatro mil em 2016.

[2604] O Artigo 25 do Acordo Schengen permite que os Estados signatários restabeleçam controles temporários nas fronteiras em circunstâncias específicas que constituam uma ameaça grave à ordem pública ou à segurança interna.

melhorar a situação humanitária enfrentada pelos refugiados no país, e os cidadãos turcos teriam isenção de visto para viajar para a Europa.

As políticas de contenção do Acordo UE-Turquia tiveram êxito em refrear os fluxos migratórios pela rota do Mediterrâneo Oriental a um custo imensurável para milhares de requerentes de refúgio no limbo jurídico dos campos de migrantes em situação irregular. Sete anos após a implementação do acordo, o retorno de demandantes de refúgio da Grécia para a Turquia foi irrisório: apenas 2.140 pessoas foram devolvidas ao amparo do acordo. Em muitos casos, os tribunais gregos reconheceram que a Turquia não seria um país seguro para o retorno. Cerca de 32,5 mil refugiados sírios foram reassentados da Turquia para os Estados-Membros da UE ao abrigo do acordo.

Devido à pandemia de COVID-19, a Turquia se recusou a receber refugiados que deixavam a Grécia a partir de março de 2020. A situação foi agravada em junho de 2021 por uma decisão interministerial do governo grego que designou a Turquia como um "terceiro país seguro" para pessoas provenientes de Afeganistão, Bangladesh, Paquistão, Somália e Síria. Após a decisão, as rejeições de pedidos de refúgio aumentaram acentuadamente. Em 2021, houve 6.424 indeferimentos de pedidos como "inadmissíveis" – um aumento de 126% em relação a 2020. Como a Turquia não tem aceitado retornos nos últimos dois anos, as pessoas consideradas "inadmissíveis" estão presas na Grécia em um limbo jurídico, privadas de moradia, direito ao trabalho, assistência jurídica, financeira ou alimentar nos acampamentos em que residem.

e) Atualidades

A partir de 2020, segundo o relatório da adoção temporária de controles fronteiriços pelos Estados-Membros ao amparo do Artigo 25 de Schengen, as suspensões "temporárias" passam a ser usadas de modo recorrente para fechamento de fronteiras. Enquanto houve cerca de 80 suspensões entre 2016 e 2019, portanto antes da pandemia de COVID-19, desde o primeiro fechamento de fonteiras devido à pandemia, em outubro de 2019, o número de suspensões de Schengen saltou para 237. A Áustria e a Tchéquia, em especial, adotaram a prática de renovar mensalmente as suspensões temporárias por vários meses consecutivos, em 2022 e 2023.

Em 2022, foi detectado o maior número de passagens irregulares pelas fronteiras externas da UE desde 2016: cerca de 330 mil, um aumento de 64% em relação a 2021. Após a baixa induzida pela pandemia em 2020, este foi o segundo ano consecutivo de aumento acentuado no número de entradas irregulares. A rota dos Bálcãs Ocidentais representou quase metade desse total. Sírios, afegãos e tunisianos juntos representaram 47% das detecções em 2022. O número de sírios praticamente dobrou, chegando a 94 mil. As mulheres representaram menos de uma em cada dez das detecções, enquanto a parcela de menores relatados caiu ligeiramente para cerca de 9% de todas as detecções.

Adicionalmente, cerca de treze milhões de refugiados ucranianos foram contabilizados na entrada nas fronteiras terrestres externas da UE da Ucrânia e da Moldávia entre 24 de fevereiro de 2022 até o final do ano. Segundo dados do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) de 20 de março de 2023, há mais de oito milhões de refugiados da Ucrânia registrados em programas de proteção temporária ou outros esquemas de proteção nacional na Europa, situação que evidencia a desigualdade de tratamento conferido aos refugiados ucranianos em relação a requerentes de refúgio provenientes do Oriente Médio ou da África. Em março deste 2022, a UE recorreu a um dispositivo que nunca havia sido acionado antes para conceder aos

refugiados ucranianos o direito de viver, trabalhar e acessar serviços essenciais nos Estados-Membros por até três anos.

Em 2023, apenas até o fim de outubro, cerca de 145 mil migrantes chegaram às fronteiras marítimas da Itália. No caso da Alemanha, até o fim de agosto, 204 mil pessoas, especialmente nacionais de Síria, Afeganistão, Turquia e alguns países africanos, pediram refúgio no país, um aumento de 77% com relação ao mesmo período de 2022.

No final de março, sete barcos transportando migrantes afundaram na costa norte-africana, causando mais de cem mortes ou desaparecimentos. Ao contínuo fluxo de migrantes oriundos da Líbia e da Turquia, soma-se o recente aumento de saídas da Tunísia, onde as medidas autoritárias do presidente Kais Saied se somam ao quadro de elevado desemprego e insegurança alimentar. Sob críticas de outros países, o governo italiano aumentou os riscos de acidentes marítimos pela imposição de restrições aos navios de organização não governamentais que resgatam migrantes; a primeira-ministra italiana, Giorgia Meloni, e seu partido, Irmãos da Itália, defendem o combate à imigração irregular por meio de medidas duras. Embora a Itália seja vista como um país de trânsito pelos migrantes que chegam à Europa, muitos ficam presos num limbo jurídico: em Roma, há cerca de cem acampamentos informais. Os requerentes de asilo e refúgio preferem viver precariamente nas ruas a permanecer em centros oficiais de acolhimento a migrantes. Em abril, a OIM anunciou que 441 pessoas morreram tentando atravessar o Mediterrâneo em direção à Europa, no primeiro trimestre de 2023, a maior cifra para um trimestre desde 2017[2605]. Em junho, um naufrágio na costa da Grécia de uma embarcação de imigrantes africanos que partiu da Líbia com direção à Itália levou à morte de dezenas de pessoas, inclusive crianças. Em agosto, a OIM informou que o número de mortos na travessia do Mediterrâneo, em 2023, teria subido para 1,8 mil. Em setembro, Von der Leyen prometeu que a Comissão Europeia elaboraria um plano para lidar com o aumento acelerado de imigrantes chegando ao bloco, após a chegada de mais de onze mil a Lampedusa, na Itália, num intervalo de poucos dias.

[2605] Estima-se que, em 2022, 3,8 mil pessoas morreram tentando atravessar o Mediterrâneo com direção à Europa, o número mais alto desde 2017.

IX. Legislação ambiental europeia e impactos sobre o Brasil

a) Pacto Ecológico Europeu

Em dezembro de 2019, a Comissão Europeia apresentou o Pacto Ecológico Europeu (*European Green Deal*), que obriga a União Europeia (UE) a atingir a neutralidade de carbono até 2050. O objetivo é reduzir as emissões líquidas de gases de efeito estufa (GEE) em pelo menos 55% até 2030 em comparação com os níveis de 1990. Em julho de 2021, a UE anunciou um conjunto de propostas, também conhecido como pacote *Fit for 55*, que cumpriria o *Green Deal* e ajudaria a atingir a meta de redução de emissões, criando oportunidades sociais e econômicas. Dentro desse arcabouço normativo, estão sendo desenvolvidas e implementadas regulamentações, para o cumprimento dos objetivos definidos no âmbito do Pacto Ecológico Europeu. Dois instrumentos que devem ter maior impacto no Brasil são:

1) Mecanismo de Ajuste de Carbono na Fronteira (CBAM, na sigla em inglês); e
2) Projeto de Regulamento sobre a Importação de *Commodities* de Risco Florestal.

b) Mecanismo de Ajuste de Carbono na Fronteira (CBAM)

No dia 16 de maio de 2023, foi publicado o Regulamento nº 2023/956 do Parlamento Europeu e do Conselho Europeu, que colocou em prática o CBAM. Trata-se da nova ferramenta de referência para precificar o carbono emitido durante a produção de bens com uso intensivo desse elemento químico que ingressam na UE. O CBAM justificar-se-ia para conter o "vazamento de carbono" resultante das políticas europeias de combate à mudança do clima, por meio da redução de emissões e precificação do carbono, que ocorre quando as empresas europeias transferem a produção para o exterior, para países onde existem políticas menos rigorosas do que na UE, ou quando os produtos da UE são substituídos por importações com uso mais intensivo de carbono. A introdução gradual do CBAM está alinhada com a eliminação progressiva da alocação de licenças gratuitas no âmbito do Sistema de Comércio de Emissões da UE (ETS, na sigla em inglês)[2606], para apoiar a descarbonização da indústria da UE. Ao estabelecer um preço pelas emissões de carbono geradas na produção de certos produtos importados para a UE, o CBAM tem como um de seus objetivos garantir que o preço do carbono das importações seja equivalente ao preço do carbono na produção nacional e que os objetivos climáticos da UE não sejam prejudicados.

O CBAM entrará em vigor em 1º de outubro de 2023, com o primeiro período de reporte para importadores e exportadores encerrando em 31 de janeiro de 2024. Durante esse período de transição, importadores de bens que se encontram no escopo do CBAM terão que reportar apenas emissões de GEE incorporados em suas importações, sem a necessidade de realizar pagamentos ou ajustes financeiros. Quando o sistema permanente for implementado, em 1º de janeiro de 2026, os importadores terão que declarar, anualmente, a quantidade de bens importados para a UE no ano anterior e as emissões de GEE incorporadas. Em seguida, eles deverão entregar o número

---

[2606] O ETS estabelece um limite para as emissões de GEE e as divide em licenças de emissão que permitem a emissão de uma tonelada de dióxido de carbono (CO_2) ou equivalente a CO_2 (CO_2e); algumas dessas licenças são leiloadas. Por meio da determinação de preços com base no mercado, o sistema incentiva a redução de emissões. A Comissão Europeia concede o restante das permissões gratuitamente a setores em risco de "vazamento de carbono". As atribuições de emissões são geridas pelos Estados-Membros, e as listas de instalações elegíveis para atribuição gratuita são revistas regularmente.

correspondente de certificados CBAM. O preço desses certificados será calculado de acordo com o preço médio semanal do leilão de permissões do ETS, expresso em euros por tonelada de carbono emitido. A partir de 2026, a Comissão Europeia planeja eliminar, progressivamente, as alocações gratuitas aos setores envolvidos no ETS, para garantir condições equitativas entre produtores da UE e importadores de países terceiros. Até que as alocações gratuitas terminem em 2035, o CBAM será aplicado apenas à proporção de emissões que não recebem licenças gratuitas sob o ETS.

O CBAM será aplicado, inicialmente, a importações de aço e ferro, alumínio, eletricidade, fertilizantes e cimento, pois esses setores apresentam um alto risco de vazamento de carbono e têm um nível alto de emissões. Contudo, antes da conclusão dos três anos de transição, a Comissão Europeia é obrigada a apresentar um relatório que irá avaliar a possibilidade de alargar a ambição do CBAM, onde avaliará a viabilidade da inclusão de emissões indiretas e a inclusão de outros bens que apresentem risco de vazamento de carbono.

Os exportadores brasileiros para a UE dos setores citados terão que responder às orientações ditadas no CBAM, tendo que desenvolver capacidade administrativa para rastrear as suas emissões de produção. Embora sejam os importadores da UE que terão de declarar as emissões incorporadas nos bens importados, os exportadores também deverão estar preparados para fornecer informações sobre o valor do carbono embutido nos seus produtos. Os exportadores que não conseguirem rastrear e declarar suas emissões correrão o risco de perder seus parceiros de negócios para concorrentes com produtos com menor emissão atribuída por unidade produzida. A razão é que as exportações menos intensivas em carbono serão economicamente mais atraentes para o importador europeu, pois terá que comprar menos certificados CBAM sobre o bem. Além disso, se um exportador não relatar as emissões embutidas nas suas mercadorias, o importador terá que pagar um valor padrão com base na intensidade média de emissão do país exportador mais um *mark-up*, tornando-se bem menos competitivo em mercados europeus.

c) Projeto de regulamento sobre importação de *commodities* de risco florestal

A regulamentação sobre produtos livres de desmatamento é parte do plano mais amplo do *Green Deal* da UE para atingir emissões líquidas zero até 2050. Ela está substituindo uma lei existente que visa impedir a venda de produtos de madeira extraídos ilegalmente. Instituições europeias defendem que a nova legislação ajudará a reduzir a contribuição do bloco para o desmatamento em todo o mundo, pois hoje é responsável por 16% do desmatamento associado ao comércio internacional – superada apenas pela China, que responde por 24%, segundo relatório do Fundo Mundial para a Natureza (*World Wide Fund for Nature* – WWF)[2607].

Em maio de 2023, o Conselho Europeu deu o aval às novas regras para o rastreamento das *commodities* que entram e saem do bloco e o bloqueio de produtos associados ao desmatamento, o que traz consequências também para o Brasil. Como a data-limite aprovada pelo texto é 31 de dezembro de 2020, não serão aceitos produtos originados de áreas desmatadas de 2021 para cá.

A proposta de regulamento foi publicada pela Comissão Europeia em novembro de 2021. O Conselho Europeu adotou a sua orientação geral em 28 de junho de 2022. O Parlamento, por sua vez, adotou o regulamento em 19 de abril de 2023. Após a adoção das regras pelo Conselho Europeu, o regulamento foi publicado no Diário Oficial da UE e entrou em vigor no fim de junho

[2607] Link para o relatório da WWF: https://www.wwf.eu/?2831941/EU-consumption-responsible-for-16-of-tropical-deforestation-linked-to-international-trade&utm_source=Press+List+WWF+EPO&utm_campaign=70fc6a847d-EMAIL_CAMPAIGN_2020_09_08_11_27_COPY_01&utm_medium=email&utm_term=0_12dfb21e9b-70fc6a847d-

de 2023, sendo que as principais obrigações serão aplicáveis 18 meses após a entrada em vigor, ou 24 meses, no caso de pequenos produtores.

O regulamento estabelece regras obrigatórias de diligência prévia para todos os operadores que exportem produtos como óleo de palma (azeite de dendê), carne bovina, couro, madeira, café, cacau, borracha, soja e quaisquer produtos derivados, como chocolate. Trata-se de uma primeira lista de produtos considerados de maior risco florestal, ou seja, passíveis de ter origem em áreas que sofreram desmatamento. Entre os principais países que deverão ser afetados pela legislação europeia estão Brasil, Colômbia, Gana, Indonésia, Nigéria e Malásia[2608].

Os países terão de rastrear, de volta, as *commodities* que vendem até o lote de terra onde foram produzidas, para garantir que os itens não foram produzidos em solo que sofreu desmatamento ou degradação florestal. As empresas só poderão vender bens de risco florestal após o fornecedor emitir documento auditado confirmando que o produto não provém de terras degradadas ou levadas à degradação após a data-limite. Outra obrigatoriedade será a verificação, por parte dos importadores europeus, de que os bens cumprem a legislação do país de produção, como leis trabalhistas, e de que os direitos dos povos indígenas na região de produção foram respeitados. Autoridades da UE terão acesso às informações fornecidas e utilizarão mecanismos, como geolocalização, para monitorar as regiões por imagens de satélite.

Não há regras que banem as importações de países específicos, mas os parceiros da UE serão classificados conforme um sistema de risco, que determinará a complexidade dos procedimentos aplicados para verificar proveniência de áreas não associadas a desmatamento. Os países serão classificados como de alto, médio e baixo risco de desmatamento em uma lista que deve ser lançada em 2024. A classificação definirá o percentual de produtos e de empresas vendedoras que passarão por uma verificação mais detalhada. No caso de países de alto risco, esse percentual chega a 9% para operadores/importadores e produtos; de médio risco, a 3% de operadores/importadores, e de baixo risco, a apenas 1% de operadores/importadores. No processo de elaboração desta lista, serão levadas em consideração a taxa de desmatamento e de degradação florestal, a taxa de expansão de terras agrícolas para as *commodities* citadas na lei e as tendências da forma de produção dessas *commodities* em cada país. No caso do descumprimento da legislação, haverá penalidades, como a aplicação de multas no valor de pelo menos 4% do faturamento anual da empresa, o confisco dos produtos, a exclusão temporária de processos de contratação pública e de financiamento público.

A lei atual concentra-se apenas nos ecossistemas florestais, deixando de fora savanas como o Cerrado brasileiro, que está registrando altas taxas de desmatamento, que rivalizam com as da Amazônia. Autoridade europeias já indicaram a possibilidade de expandir o escopo da legislação para abarcar outros ecossistemas. No máximo um ano após a entrada em vigor da lei, a Comissão Europeia terá de determinar se estende suas salvaguardas a "outras terras arborizadas". Dentro de dois anos, fará uma determinação sobre "outras terras com altos estoques de carbono e com alto valor de biodiversidade", como pastagens, turfeiras, pântanos e savanas.

Espera-se que os principais produtos impactados no Brasil sejam carne bovina, soja e café. O Itamaraty vem-se posicionando em relação ao risco de que essas novas regras representem limitações de natureza discriminatória ao comércio, especialmente o de produtos oriundos de países em desenvolvimento. A mudança deve impactar, principalmente, o setor da pecuária, dada a exigência de comprovação do local de origem da produção. O mecanismo de rastreabilidade para pecuária ainda está em construção, o que significa que será necessário um relevante esforço de

[2608] A Comissão Europeia, a Indonésia e a Malásia comprometeram-se, quando da entrada em vigor da legislação, com uma força-tarefa conjunta de cooperação para implemantá-la, que passou a operar em agosto.

adequação por parte dos produtores. Outro ponto de preocupação é como a nova regulação impactará pequenos produtores, que podem não ter capacidade para se adequar dentro do prazo previsto pela legislação europeia. Poderá haver também uma maior pressão para a expansão da pecuária em ecossistemas ainda não cobertos pelo regulamento atual, como o Cerrado.

Em setembro de 2023, foi encaminhada às principais autoridades da UE carta conjunta de 17 países em desenvolvimento a respeito da entrada em vigor, em 29 de junho passado, da chamada "lei antidesmatamento": *EU Deforestation Regulation*. Os signatários foram Brasil, Argentina, Bolívia, Colômbia, Côte d'Ivoire, Equador, Gana, Guatemala, Honduras, Indonésia, Malásia, México, Nigéria, Paraguai, Peru, República Dominicana e Tailândia. O objetivo da iniciativa é reiterar preocupações com o caráter punitivo e discriminatório da normativa europeia, bem como ressaltar a importância de que a UE mantenha diálogo efetivo com os países produtores, com vistas a evitar rupturas no comércio e ônus excessivo para produtores de bens agrícolas e derivados abrangidos pela medida. Na visão brasileira, a lei europeia, além de conflitar com os princípios que regem o comércio internacional e com os entendimentos multilaterais sobre clima e biodiversidade, apresenta equívocos e desequilíbrios nos aspectos econômicos, sociais e ambientais do problema que visa a abordar, de modo incompatível com a efetiva garantia do desenvolvimento sustentável.

Ainda em setembro, o Brasil apresentou a carta ao Comitê de Agricultura da OMC e copatrocinou declaração do Grupo de Cairns sobre sustentabilidade na agricultura, na qual se expressa a preocupação desses países com as medidas comerciais de cunho ambiental adotadas unilateralmente por alguns membros da OMC. A posição conjunta do Grupo de Cairns, que reúne países desenvolvidos e em desenvolvimento, confere importante reforço à demanda por respeito às regras multilaterais de comércio. Nos últimos três anos, o Brasil tem apresentado diversos questionamentos à UE, no âmbito do Comitê de Agricultura, quanto à adequação às normativas da OMC das medidas ora consolidadas na "lei antidesmatamento". O exercício de revisão dos compromissos dos países no Comitê, que não se confunde com o sistema de solução de controvérsias da OMC, constitui oportunidade para diálogo político e técnico sobre as políticas agrícolas e comerciais dos membros da organização.

X. Segurança energética e geopolítica dos dutos

a) Segurança energética na União Europeia

O desencadeamento da Guerra na Ucrânia trouxe luz à uma dependência de países europeus, como a Alemanha, quanto à importação de gás natural vindo da Rússia, que utilizou esta vulnerabilidade para ameaçar os europeus com cortes ou redução de fornecimento face às sanções aplicadas. Nesse contexto, foi lançado, em maio de 2022, o Plano REPowerEU, com os objetivos de reduzir o consumo de energia, aumentar a produção de energia limpa e diversificar os fornecedores de energia para a União Europeia (UE).

A estratégia europeia para melhorar a segurança energética do grupo passa pelos aspectos de garantir o fornecimento e armazenamento de gás natural, assegurar o fornecimento de energia elétrica, diversificar os fornecedores para o bloco, coordenar esforços para assegurar a oferta de energia, garantir a existência de estoques de petróleo, proteger a infraestrutura física e digital e realizar novos licenciamentos para a produção de hidrocarbonetos. Em 2022, foi lançada a Plataforma Energética da UE, cujo objetivo é coordenar a ação da UE referente a segurança energética, bem como as negociações com fornecedores externos, garantindo melhores condições de negociação. Abrange uma série de ações relativas ao gás natural para apoiar a segurança do abastecimento energético da UE e o acesso à energia a preços acessíveis, incluindo o alcance internacional, a agregação da demanda e a utilização eficiente das infraestruturas de gás da UE. O Regulamento 2022/2576, adotado pelo Conselho da UE em dezembro de 2022, fornece o quadro jurídico para a Plataforma Energética da EU, com o objetivo de apoiar os países-membros na preparação para o inverno de 2023-2024, em particular no abastecimento das suas instalações de armazenamento de gás.

Outra ferramenta relevante no âmbito da UE é a AggregateEU, que visa a agregar a demanda de gás por parte de empresas estabelecidas na UE ou em países da Comunidade da Energia[2609] e compatibilizá-la com as ofertas mais competitivas. Tanto as empresas da UE como as de países terceiros podem participar como fornecedores, com as exceções previstas no regulamento. Esse mecanismo de agregação da demanda e de aquisição conjunta apoiará os países da UE e as partes contratantes da Comunidade da Energia a assegurar um abastecimento de gás suficiente para o próximo inverno de 2023-2024.

Sobre o conceito de segurança energética, ver a seção específica no tópico de energia no capítulo anterior.

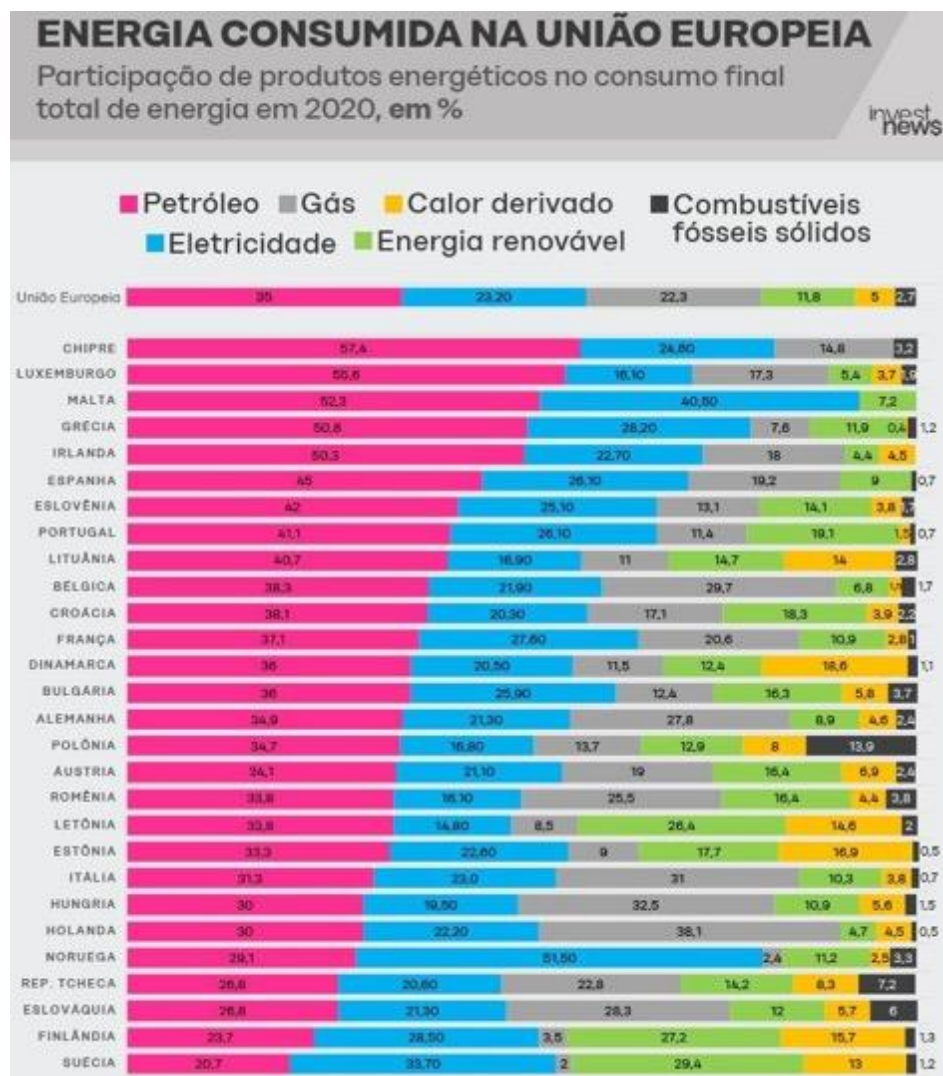
b) Perfil energético da UE

No caso da UE, o fato de que mais da metade da energia ser importada, com alta dependência de combustíveis fósseis como o petróleo e o gás natural, torna-se um fator de risco para a segurança energética. Em 2021, a matriz energética da UE consistia em cinco fontes diferentes:

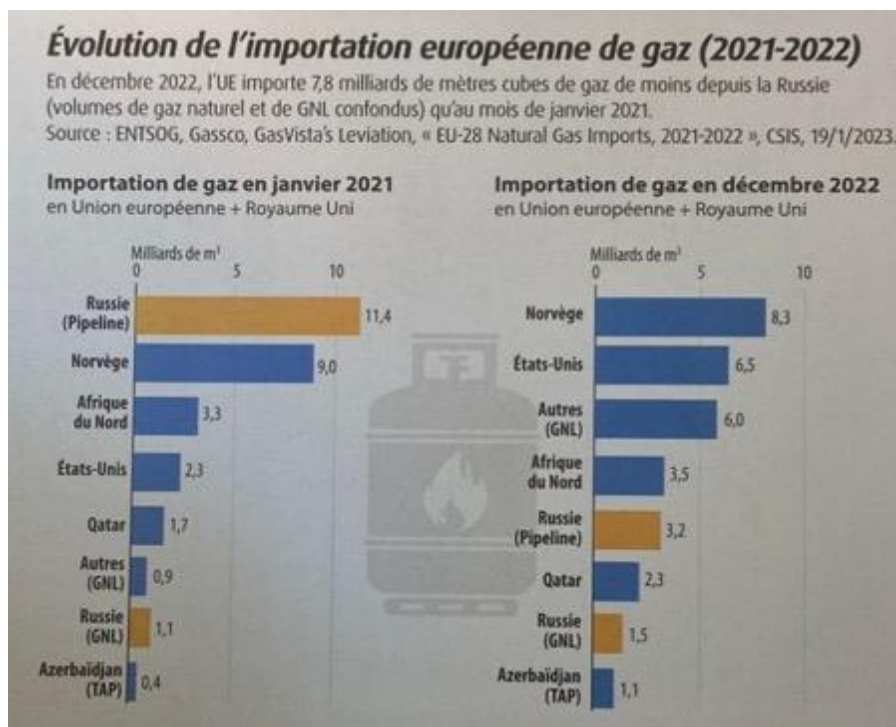
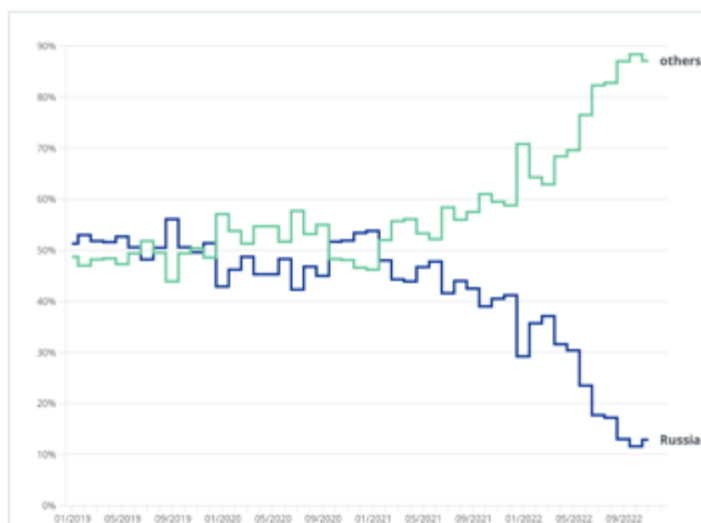
1) petróleo bruto e produtos petrolíferos (34%);
2) gás natural (23%);
3) energia renovável (17%);
4) nuclear energia (13%); e

[2609] Organização criada em 2005 entre a UE e os seguintes países dos Bálcãs e da antiga URSS: Albânia, Bósnia e Herzegovina, Kosovo, Macedônia do Norte, Moldávia, Montenegro, Sérvia, Ucrânia e Geórgia.

5) combustíveis fósseis sólidos (12%).

Entre os países europeus, há variação no mix de energia que utilizam. Em 2021, a parcela de produtos petrolíferos na energia disponível foi maior em Chipre (86%), Malta (85%) e Luxemburgo (61%), enquanto o gás natural foi uma fonte de energia significativa na Itália (40%), nos Países Baixos (35%) e na Hungria (34%). As energias renováveis tiveram a maior participação na Suécia (48%) e na Dinamarca (41%), enquanto a energia nuclear representou 41% da energia disponível na França e 25% na Suécia. A parcela de combustíveis fósseis sólidos foi maior na Estônia (56%) e na Polônia (43%).

Fonte: Eurostat

O gás natural é usado principalmente para geração de energia, aquecimento doméstico e processos industriais. Mais de 30% dos domicílios na UE usam gás para aquecer suas casas. A necessidade de diversificação do fornecimento de gás é, portanto, central na política energética europeia. Os esforços de diversificação passam, também, pela modernização da infraestrutura de gás no sul da Europa, analisados mais profundamente na subseção que trata especificamente da temática dos dutos e seus reflexos geopolíticos.

A diversificação das rotas de abastecimento é fundamental para garantir o abastecimento de energia seguro e acessível aos europeus. Isso inclui identificar e construir novas rotas que diminuam a dependência dos países da UE de um único fornecedor de gás natural e outros recursos energéticos. Em 2021, a UE importou 83% do seu gás natural. Desde a invasão da Ucrânia pela Rússia, as importações de gás da Rússia para a UE foram significativamente reduzidas. Este fato tem sido compensado principalmente por um forte aumento das importações de gás natural liquefeito (GNL). Pelos gráficos abaixo, verifica-se esse movimento de mudança no perfil das importações, com uma redução drástica da importação de gás russo (via gasodutos e como GNL) entre janeiro de 2021 e dezembro de 2022, caindo de 1º lugar para 5º, e um crescimento de outros fornecedores, como os EUA.

Fonte: Diplomatie

Fonte: Comissão Europeia

Dados de agosto de 2023 revelam, entretanto, que, até o final desse ano, se espera um volume recorde de importações de GNL russo por Bélgica e Espanha, que deverão ocupar os postos de segundo e terceiro maiores importadores mundiais do produto, atrás apenas da China. Até julho, o volume importado de GNL russo por países do bloco já era 40% maior do que no mesmo período de 2021. Explica o fato o baixo volume de importações até a eclosão do conflito russo-ucraniano, uma vez que o gás russo chegava aos países do bloco pela extensa rede de gasodutos.

c) Tensões emergentes

A estabilidade do arranjo energético europeu passou a ser duramente testada à medida que países próximos ao entorno geopolítico russo buscavam maior autonomia em relação ao gigante eurasiático e, ao mesmo tempo, aproximavam-se de instituições ocidentais. Em 2004, a UE passou por um processo de expansão com a adesão de dez novos membros[2610], aproximando-se da esfera de influência russa, conforme revela a imagem abaixo, na qual a cor amarela destaca tais países.

Novos membros da UE a partir de 2004
Fonte: Wikipédia

Mapa não exaustivo de oleodutos na Europa (2007)
Fonte: Wikipédia

[2610] Polônia, Hungria, Tchéquia, Eslováquia, Eslovênia, Estônia, Letônia, Lituânia, Malta e Chipre.

Já entre 2004 e 2005, a Ucrânia passou pela Revolução Laranja, uma série de protestos que resultou na vitória eleitoral de Viktor Yushchenko, rival do primeiro-ministro pró-Rússia, Viktor Yanukovych. O êxito da Revolução Laranja significou a aproximação ucraniana à UE, contrariando mais uma vez interesses russos.

d) Guerra na Ucrânia e a geopolítica de dutos

Com a invasão russa ao território ucraniano, os gasodutos e oleodutos europeus tornaram-se rapidamente parte da estratégia militar da guerra. Críticos apontam a política alemã de aprofundamento de sua dependência energética da Rússia como uma política de apaziguamento que teria permitido que Putin pudesse financiar seu esforço de guerra, além de retardar o estreitamento de relações da Ucrânia com instituições ocidentais, especialmente a UE e a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN).

Ciente da importância da geopolítica dos dutos, Zelensky tem buscado instrumentalizá-los em favor da Ucrânia. Em maio de 2022, a Ucrânia anunciou a intenção de encerrar as operações do Sokhranivka, o principal gasoduto de gás natural russo para a Europa, o qual passa pela região disputada de Luhansk. Em setembro de 2022, explosões múltiplas foram detectadas no Nord Stream 1 e 2, em águas internacionais entre as zonas econômicas exclusivas da Suécia e da Dinamarca. Apesar de não confirmado, suspeita-se que a Ucrânia tenha sabotado os gasodutos para forçar a posição alemã. Apesar de Ucrânia e Estados Unidos (EUA) negarem envolvimento no episódio, o *Washington Post* revelou que, três meses antes do ataque, o governo norte-americano foi informado que militares ucranianos planejavam um ataque secreto à rede submarina. A Ucrânia alega que o plano foi suspenso.

Ainda em 2022, no mês de novembro, o fornecimento de petróleo pelo Druzhba foi suspenso temporariamente, após bombardeios em uma estação de energia de sua infraestrutura. Segundo Moscou, partes do oleoduto foram ainda atacadas por *drones*, dentro do território russo, causando interrupções no fornecimento para a Europa.

Locais em que as explosões foram detectadas nos dutos
Fonte: The Economist

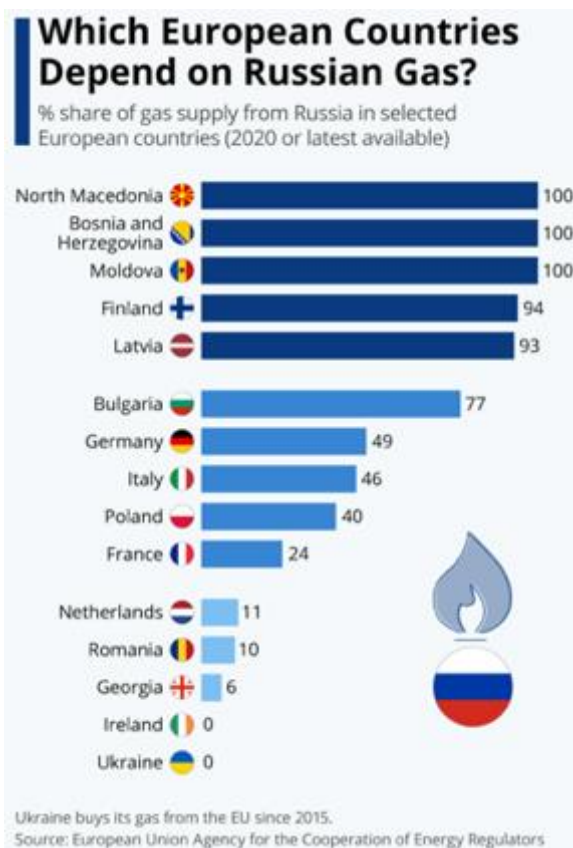
Mais recentemente, em 2023, por ocasião do vazamento de documentos secretos do Pentágono, foi revelada uma suposta conversa entre o presidente ucraniano, Volodymyr Zelensky, e a ministra do Desenvolvimento Econômico e Comércio do país, Yulia Svyrydenko, sobre a possibilidade de sabotar o gasoduto Druzhba, com o objetivo de pressionar o governo húngaro de Viktor Órban, o qual tem mantido relações próximas a Moscou. Tais suspeitas e ameaças revelam mais um nível de vulnerabilidade do atual modelo energético europeu.

Por outro lado, em represália à adesão da Finlândia à OTAN, a Rússia cortou seu fornecimento ao país nórdico, a partir de maio de 2022. Segundo Moscou, o motivo principal teria sido uma disputa sobre os pagamentos pelo gás russo, os quais deveriam ser feitos em rublos, em virtude das sanções sofridas pela Rússia, o que a Finlândia se teria recusado fazer. Em dezembro do mesmo ano, a Finlândia inaugurou seu primeiro terminal flutuante de GNL, o Exemplar, que se encontra ancorado no porto de Inkoo. Este terminal permitirá o fornecimento de gás para Estônia, Lituânia e Letônia por meio do gasoduto submarino Balticconnector.

Mais tarde, em julho do mesmo ano, a Gazprom anunciou que reduziria o fluxo de gás do Nord Stream 1 para a Alemanha a 20% da capacidade máxima de fornecimento. Ademais, após a ruptura de dutos do Nord Stream 1 e 2, a Rússia decidiu selar a infraestrutura comprometida, sem apresentar planos de recuperação.

e) Dependência da Rússia

A dependência ao gás russo não é um fenômeno uniforme entre os países europeus, pertencentes ou não à UE. Países como Macedônia do Norte, Bósnia e Herzegovina e Moldávia dependiam exclusivamente do gás russo até o início da guerra. A dependência também estava acima de 90% do fornecimento de gás na Finlândia e Letônia e em 89% na Sérvia, de acordo com os últimos dados disponíveis. Baixa dependência pode ser observada nos Países Baixos e na Romênia e quase nenhuma dependência do gás russo existe na Geórgia, Irlanda e Ucrânia.

O quadro de dependência vem-se alterando, conforme será discutido a seguir.

Fonte: Statista

i. Macedônia do Norte, Bósnia e Herzegovina e Moldávia

A Macedônia do Norte chegou a declarar estado de emergência devido à redução do fornecimento de energia. O país, que é importador líquido de eletricidade, depende de combustíveis fósseis (linhito de baixo teor e gás) e energia hidrelétrica predominantemente. A produção total doméstica de todas as usinas de geração de eletricidade atende apenas 79% da demanda. O país pretende reduzir sua dependência energética, atualmente em 60%, até 2030, não só com maior utilização de fontes renováveis e eficiência energética, mas também diversificar as fontes de abastecimento de gás natural, principalmente no setor industrial. As medidas previstas incluem a criação de um sistema de garantias de origem, a construção de centrais hidroelétricas e centrais a gás. Há, também, um forte foco na descarbonização regional e no crescimento sustentável. A cooperação e a ação regional através da Agenda Verde para os Bálcãs Ocidentais (Declaração de Sofia, de 2020) permitem que os países da região dos Bálcãs possam identificar conjuntamente soluções mais eficazes para os problemas ou fazer melhor uso do seu potencial comum.

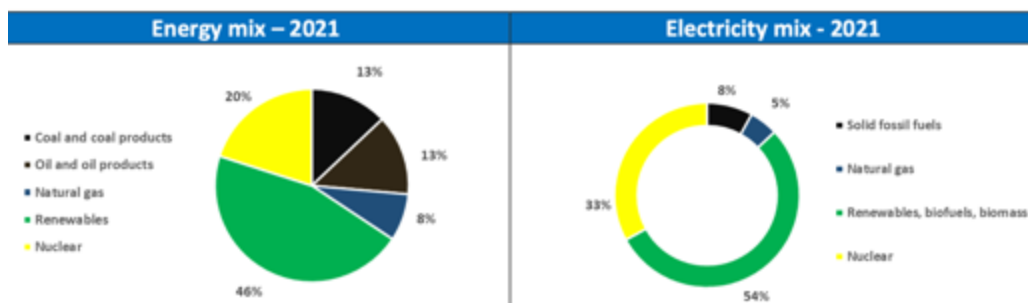
No caso da Bósnia e Herzegobina, as relações comerciais e políticas continuam próximas com o governo do Kremlin mesmo depois de o país balcânico ter sido aprovado oficialmente como candidato para entrar na UE. Milorad Dodik, ex-presidente da Bósnia e atual presidente da República Srpska, continua a defender a construção de um novo gasoduto para conectar Srpska ao gasoduto TurkStream, que fornece gás russo aos Bálcãs através do mar Negro, contornando a Ucrânia. Desde dezembro de 2021, Dodik se reuniu três vezes pessoalmente com o presidente russo Vladimir Putin para tentar iniciar o projeto.

Em maio de 2023, o primeiro-ministro da Moldávia, Dorin Recean, anunciou que o país não seria mais dependente da importação de gás ou eletricidade vindos da Rússia. A independência energética tornou-se possível devido a créditos concedidos pelo Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento (BERD), na ordem de US$ 318 milhões. A linha de crédito faz parte do Fundo de Financiamento da Economia Verde dos Bálcãs Ocidentais (GEFF, na sigla em inglês), que promove melhorias de eficiência energética no setor residencial, e é cofinanciado pela UE, pela Áustria e por doadores bilaterais do Quadro de Investimento dos Bálcãs Ocidentais (WBIF, na sigla em inglês). Assim, o país pôde direcionar sua fonte de abastecimento para a Europa Ocidental. Em novembro de 2022, a Moldávia recebeu gás natural da Eslováquia pela primeira vez. A Moldávia também começou a comprar gás natural do gasoduto Transbalcânico e da Romênia, diversificação suas opções de importação.

ii. Finlândia

A Finlândia, apesar de, em termos de fornecedores de gás, também apresentar um alto nível de dependência do hidrocarboneto russo, tem uma matriz energética mais diversificada, com o gás natural representando apenas 8% do total (ao considerar apenas a geração de eletricidade, esse valor cai para 5%). Diferentemente do que ocorre em outros países europeus, o gás natural tem uso especialmente na indústria e não para o aquecimento de estabelecimentos e casas.

A imposição de sanções à importação de petróleo e gás vindos da Rússia levaram a uma queda acentuada da participação deste país como fornecedor para a Finlândia, tanto em gás natural como em petróleo (queda de 84% para 17%), com um aumento da participação da Noruega, que agora representa 65% do total de petróleo importado pela Finlândia. Em abril de 2022, a Finlândia anunciou que cortaria a importação de petróleo russo, o que foi facilitado devido ao encerramento

de vários contratos assinados com fornecedores ainda no final do mesmo ano. O país nórdico também anunciou o encerramento das importações de gás natural russo, voltando-se para outros fornecedores e buscando fortalecer também uma matriz energética mais limpa.

Fonte: DG Ener e Eurostat

Em dezembro de 2022, a Finlândia lançou o primeiro terminal flutuante para GNL no porto de Inkoo, fortalecendo o abastecimento também para os demais países bálticos. A energia nuclear, por sua vez, já representava 48% do total da matriz energética finlandesa, e, com a atualização de seu *Climate Change Act*, em julho de 2022, a participação da energia nuclear deve aumentar. Em abril de 2023, o novo reator nuclear Olkiluoto 3, o primeiro a ser lançado na Europa em mais de quinze anos, passou a operar em capacidade total, o que contribui para o fortalecimento da segurança energética do país.

A ameaça representada pela Rússia gerou implicações para além da garantia da segurança energética. A Finlândia formalizou o pedido aderir à OTAN em maior de 2022, e passou a fazer parte da organização em abril de 2023, dobrando o tamanho da fronteira entre os Estados-Membros da Aliança Atlântica e a Rússia, o que foi visto como um grande revés para o governo do Kremlin.

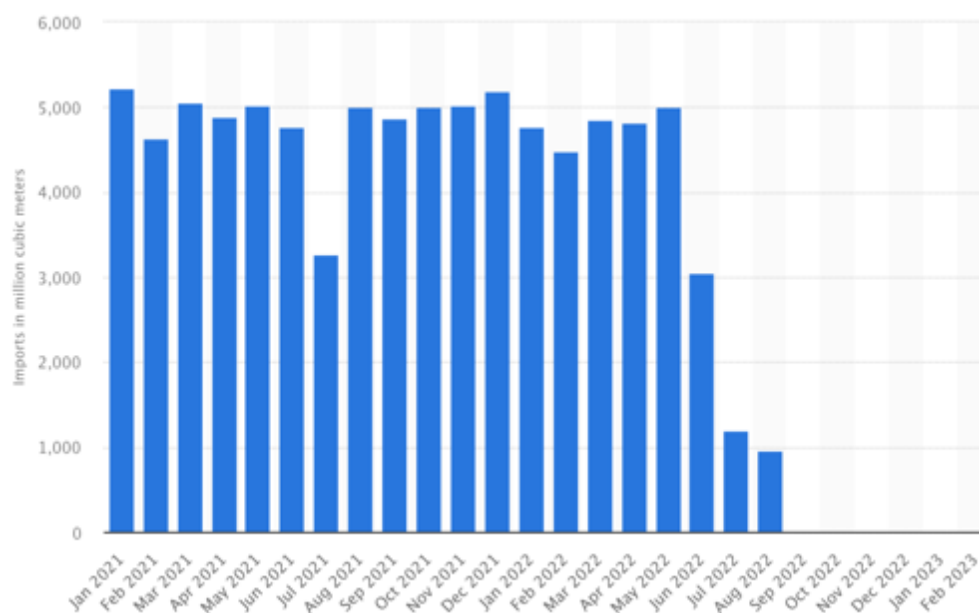
iii. Alemanha

Diante da escolha, aparentemente dicotômica, de apoiar a autonomia política de ex-repúblicas soviéticas ou de garantir fontes energéticas baratas, a Alemanha optou pela segunda. Em 2008, Angela Merkel opôs-se à adesão ucraniana à OTAN, durante a cúpula de Bucareste, decisão que tem sido criticada desde então como uma política de apaziguamento da Rússia.

Em 2010, após treze anos de negociações, Moscou iniciou a construção de dutos marítimos sob o mar Báltico, para driblar o território ucraniano. Assim, foi construído o Nord Stream 1, ligando Vyborg, na Rússia, a Geifswald, na Alemanha, que iniciou suas operações em setembro de 2011. A partir daí, grande parte do gás era redistribuído para outros países europeus. Em 2021, o portal do Nord Stream 1 anunciou que 59,2 bilhões de metros cúbicos de gás natural haviam sido transportados para consumidores na Europa naquele ano, um recorde desde o início das operações.

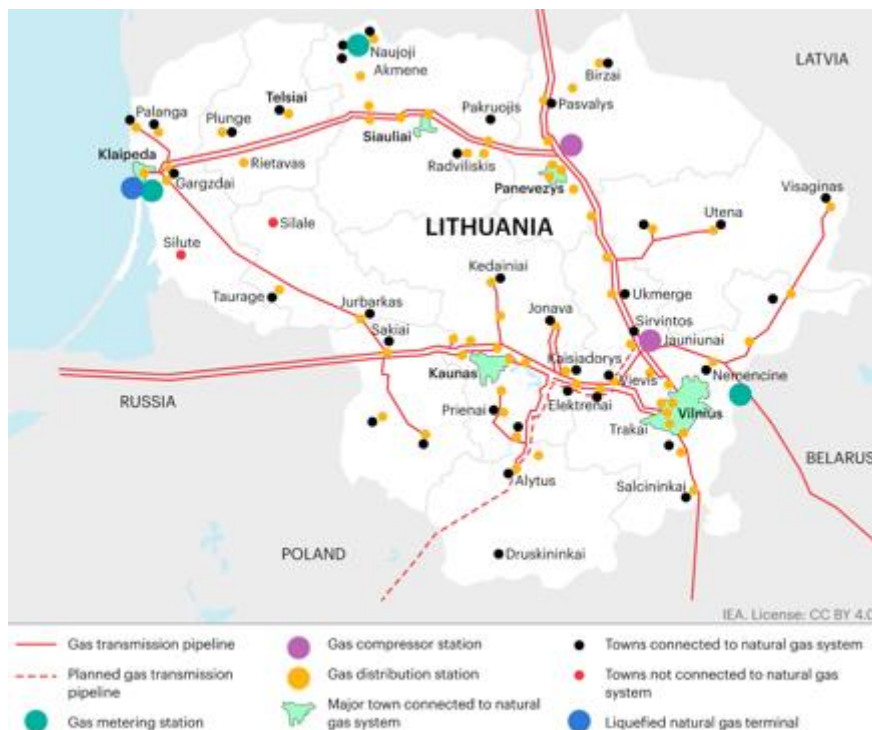
Em contraste à crescente autonomia energética dos EUA, graças à exploração do gás e do petróleo de xisto, a dependência externa europeia apenas crescia. Líderes europeus resistiam à exploração de fontes de xisto, em virtude dos riscos de desastres ambientais e do seu caráter altamente poluente. Mais uma vez, duas alternativas se apresentaram aos europeus: importar gás norte-americano ou aprofundar a dependência russa. Novamente, a Alemanha escolheu a segunda – e mais econômica – opção. Iniciou-se então, em 2011, a construção do Nord Stream 2, com o objetivo de duplicar a capacidade de transporte de gás natural do sistema Nord Stream. O novo gasoduto foi inaugurado em outubro de 2021.

Apesar da invasão russa à Crimeia, em 2014, a dependência alemã do gás russo continuou a escalar. Se, em 2014, o gás russo representava 36% do gás importado pela Alemanha, esta porção subiu 55% até 24 de fevereiro de 2022, dia da invasão à Ucrânia. Naquele momento, o sistema Nord Stream enviava 110 bilhões de metros cúbicos de gás natural anualmente à Alemanha. Ademais, em torno de 40% do gás natural importado pela Europa era originário da Rússia. Por outro lado, a dependência econômica da Rússia em relação às exportações de gás também era bastante expressiva, visto que sua capacidade de exportar para a Ásia ainda era limitada. Com exceção do GNL, que pode ser transportado por via marítima, a grande maioria dos gasodutos russos têm como destino a Europa.

A Guerra da Ucrânia trouxe mais um desafio para o governo de Berlim. Houve um aumento da pressão para que se reduzisse a importação de petróleo e gás russos, ocorrendo também a imposição de sanções. Entre 2022 e 2023, as importações de bens vindos da Rússia caíram em mais de 90%, segundo o Departamento Federal de Estatística alemão. As importações de petróleo e gás russo, em especial, caíram 99,8%, entre janeiro de 2021 e fevereiro de 2023, conforme a tabela a seguir:

Fonte: Statista

iv. Lituânia, Letônia, Estônia e Polônia

Enquanto a Alemanha cimentou sua dependência energética da Rússia, buscaram distanciar-se de Moscou Lituânia, Letônia, Estônia e Polônia, especialmente a partir de 2014.

Nesse mesmo ano de 2014, a Lituânia lançou um novo terminal *offshore* de importação de GNL, no porto de Klaipeda, de frente para o mar Báltico, batizado de "Independência", em alusão à busca de autonomia energética. Se, até 2013, 100% do gás importado pela Lituânia era oriundo da Rússia, essa proporção foi diminuindo gradativamente a partir de 2014, sendo substituído pelo fornecimento de gás de Noruega, Estônia, EUA e Letônia. Essa estratégia permitiu à Lituânia se tornar o primeiro país da UE a cortar completamente o fornecimento de gás russo, a partir de abril de 2023, fato simbólico quando lembramos que o pequeno país báltico foi o primeiro país a declarar independência da antiga União Soviética (URSS), em 1990. O país também passou a exportar gás natural para a Letônia e para a Estônia.

Infraestrutura de gasodutos na Lituânia (2022)
Fonte: AIE

Letônia e Estônia também cortaram seus laços com a gigante Gazprom a partir de abril de 2022, passando a apoiarem-se no fornecimento norueguês e no consumo de GNL via Lituânia. Ademais, Polônia e Lituânia abriram, em maio de 2022, um novo gasoduto de 500 km de extensão para resistir às pressões russas, a Interconexão de Gás entre Polônia e Lituânia (GIPL, na sigla em inglês). O trecho Polônia-Lituânia está integrado a oleodutos na Estônia e na Letônia, além da Finlândia.

Fontes: *Global Energy Infrastructure e Energy Web Atlas*

Vale ainda breve menção ao novo gasoduto que liga a Grécia à Bulgária, inaugurado em outubro de 2022 e que visa facilitar a distribuição de gás proveniente do mar Cáspio aos países da Europa Oriental, diminuindo ainda mais a dependência do gás russo.

v. Hungria

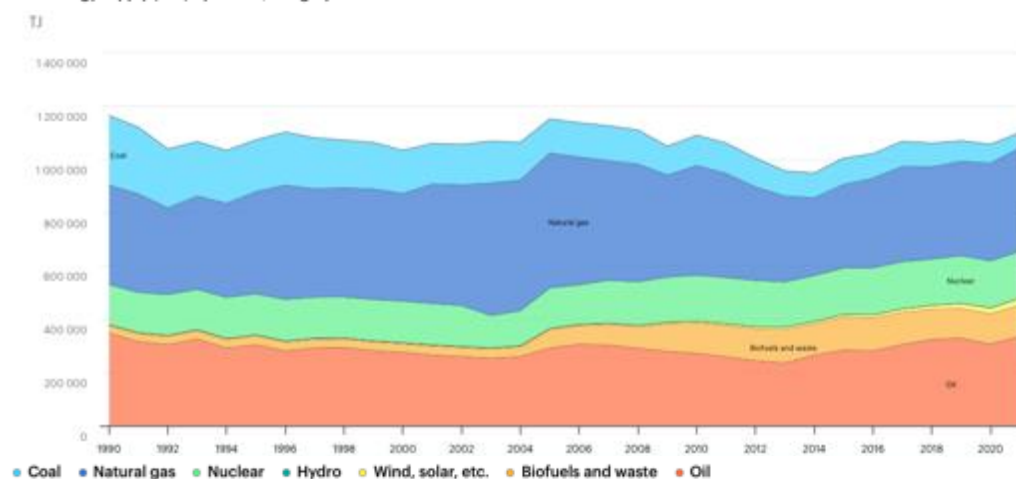
Diferentemente do que aconteceu com países como Finlândia e Alemanha, a Hungria, apesar de ser membro da UE, continua a posicionar-se contrariamente às sanções impostas pelo bloco à Rússia. Budapeste ainda depende fortemente do ramal sul do oleoduto Druzhba para suas importações de petróleo bruto, por isso, o governo argumentou que o país deveria estar isento do embargo da UE às importações de petróleo russo. O pedido foi temporariamente atendido para importações de petróleo bruto por oleoduto, permitindo que a Hungria continue a importar petróleo bruto através de Druzhba.

A questão da dependência energética foi apontada como um fator de risco à segurança energética húngara pela Agência Internacional de Energia (AIE). O gás e o petróleo bruto russos chegam a representar respectivamente 85% e 80% do total importado. Em julho de 2022, a Hungria chegou a declarar estado de emergência, devido à queda das importações resultantes da imposição de sanções por parte da UE.

A matriz energética húngara, representada a seguir, ainda depende fortemente de fontes não renováveis, como o gás natural e o petróleo bruto. Em abril de 2023, o país assinou novos acordos que permitirão que a estatal russa de energia Gazprom venda gás natural em quantidades superiores àquelas acordadas no contrato de longo prazo, já revisado em 2022. Dentro do projeto de diversificação de fontes de energia e redução do uso de combustíveis fósseis, a Hungria tem dado ênfase à energia nuclear, o que não significou, no entanto, um afastamento do país em relação à Rússia. Além da ampliação do fornecimento de gás natural, os dois países também assinaram um acordo para expandir a usina nuclear de Paks, em território húngaro. O contrato para a construção de dois reatores VVER de 1,2 gigawatts, que se somarão aos quatro reatores existentes, foi alocado para a Rosatom sem que tenha havido um processo de licitação internacional.

Total energy supply (TES) by source, Hungary 1990-2021

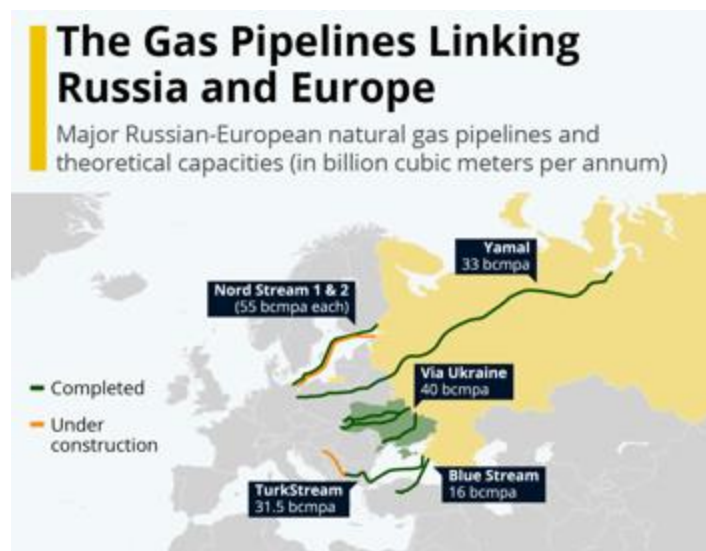
Coal • Natural gas • Nuclear • Hydro • Wind, solar, etc. • Biofuels and waste • Oil

Fonte: AIE

A posição de aliado do Kremlin vai além da continuidade de relações comerciais fortes mesmo em um contexto tão desfavorável. O governo de Orbán continua a bloquear a entrada da Suécia na OTAN, mesmo depois de ter aprovado a entrada da Finlândia. Budapeste também tem usado a sua capacidade de atrasar a entrada da Suécia na OTAN para pressionar a UE quanto aos repasses orçamentários que foram suspensos, devido a posicionamentos e alterações legislativas que ferem os princípios do Estado de Direito.

f) Geopolítica dos dutos na Europa

O contexto apresentado acima de dependência energética do continente europeu e das fragilidades em termos de autonomia energética, em especial no que diz ao papel da Rússia como fornecedor de energia de fontes fósseis, demonstra a importância da geopolítica dos gasodutos, em geral, e no continente europeu, em particular.

Após a Crise de Suez, na década de 1950, países europeus buscaram alternativas energéticas na URSS e na energia nuclear. No primeiro caso, o gás soviético logo se tornou uma fonte viável para a Europa Ocidental, especialmente para a Alemanha Ocidental (RFA). Enquanto Países Baixos, Noruega e Reino Unido garantiram seus respectivos fornecimentos domésticos de gás, a RFA se comprometeu, no final da década de 1960, a comprar gás soviético por meio de dutos construídos pela Alemanha, originando uma nova relação RFA-URSS.

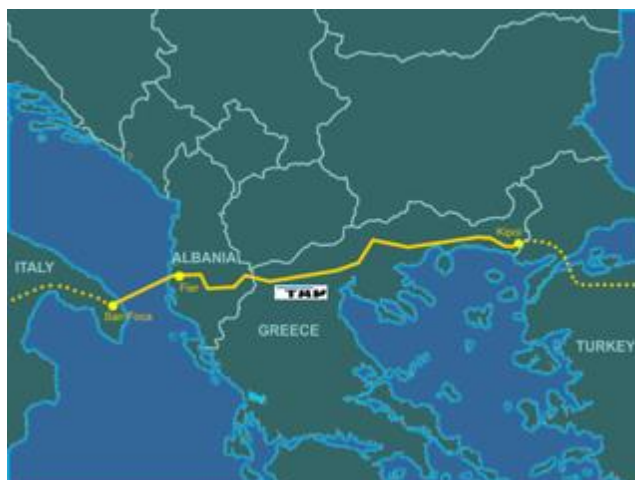
Já no início do século XXI, a Guerra no Iraque reforçou a necessidade de reduzir a dependência europeia do Oriente Médio. Desse modo, o fornecimento de gás russo tornou-se ainda mais atrativo, o que não preveniu complicações geopolíticas nas décadas subsequentes. Os gasodutos oriundos da Rússia que alimentam a Europa Ocidental passam inevitavelmente por ex-repúblicas soviéticas, em especial pela Ucrânia, cujo território é um dos principais nós de gasodutos europeus, conforme demonstra a imagem a seguir.

Os gasodutos ligando a Rússia e a Europa (2021)
Fonte: JPMorgan via The Economist

Em 2021, a Al-Jazeera reportou que em torno de 27% do comprimento de todos os dutos do mundo se encontra no continente europeu. Os gasodutos mais importantes, tanto por comprimento quanto por capacidade de transporte, são aqueles que ligam as fontes de gás da Sibéria ao mercado consumidor da Europa. Entre eles, destacam-se o Yamal-Europe, cujo trajeto se inicia ao norte de Moscou e atravessa Belarus, Polônia e Alemanha, e o Nord Stream, o maior gasoduto submarino do mundo, ligando o porto russo de Víborg à Alemanha. Além desses, destaca-se o TurkStream, anunciado por Putin em dezembro de 2014 e que liga fontes russas ao mercado turco, com uma estrutura submarina no mar Negro. Havia planos de expansão desse gasoduto para servir países na Europa Central, mas essa perspectiva tem sido gradualmente abandonada, devido à crescente agressão russa na Ucrânia.

Principais redes de distribuição do gás russo na Europa (2022)
Fonte: O Globo

A dependência energética europeia em relação à Rússia não se limita, no entanto, ao gás natural. O petróleo russo, transportado via oleodutos, também é importante fonte de energia para os mercados europeus. Como ilustração, o oleoduto mais extenso do mundo (com um total de 8,9 mil quilômetros), o Druzhba, inicia-se na Rússia e chega até Belarus, onde se bifurca em dois ramais. O primeiro atende Polônia e Alemanha e o segundo, Ucrânia, Hungria, Eslováquia, Tchéquia e Áustria. Ainda em operação em 2023, o oleoduto Druzhba tem a capacidade de fornecer dois milhões de barris diários de petróleo para a Europa Central. O fornecimento de petróleo russo para Hungria, Eslováquia e Tchéquia tem sido, até o momento, poupado do embargo europeu, em razão da alta dependência desses países em relação à produção russa. Em junho de 2023, a Reuters noticiou que houve um aumento de 16% no fluxo do oleoduto meridional do Durzhba, em comparação ao mês de maio, o qual fornece petróleo para os três países citados. Belarus e Ucrânia, por sua vez, recebem verbas de trânsito deste oleoduto.

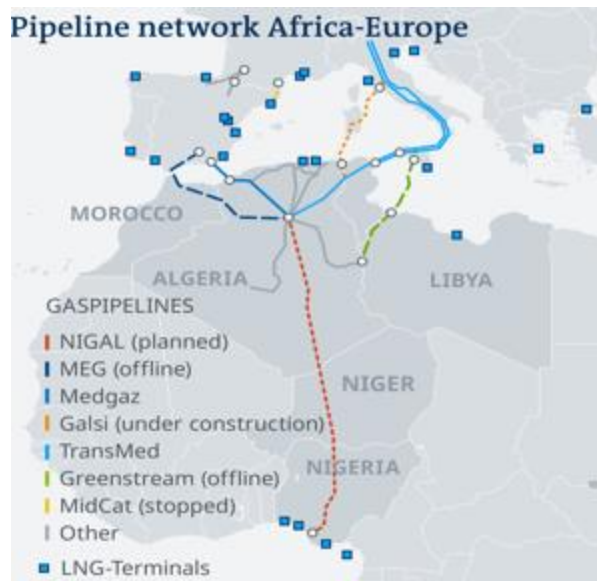
g) Alternativas

Após a invasão russa da Crimeia, em 2014, buscaram-se fontes de gás extra-Europa. Em 2016, por exemplo, iniciou-se a construção do Gasoduto Trans-Adriático (TAP, na sigla em inglês), que permitiu que o Azerbaijão passasse a fornecer gás para a Itália, Grécia e Bulgária a partir de 2020. Após o início da Guerra na Ucrânia, a UE concluiu acordo com o Azerbaijão para dobrar a importação de gás do país até 2027. Esse projeto, todavia, esbarra em potenciais complicadores: a falta de infraestrutura para transportar tal capacidade de gás e os conflitos étnicos na região de Nagorno-Karabakh.

Gasoduto Trans-Adriático (TAP)
Fonte: Wikipedia Commons

A Ásia Central representa outra região de enorme potencial energético para o mercado europeu, contando com em torno de 3,5% das reservas mundiais de petróleo e 11% das de gás natural. Interesses tanto europeus quanto chineses têm levado novos investimentos para a infraestrutura da região. Entre esses, destaca-se o *Trans-Caspian International Transport Route* (TITR), também conhecido como *Middle Corridor*, que inicia sua extensão no Sudeste Asiático e na China, passando por Cazaquistão, mar Cáspio, Azerbaijão, Geórgia e finalmente chegando a outros países europeus. O Cazaquistão e os países do Cáucaso têm avaliado o projeto com renovado interesse desde a eclosão do conflito na Ucrânia. No entanto, geopoliticamente, a região encontra-se no centro do entorno de influência russa, o que poderia dificultar maior aproximação e recrudescer tensões com Moscou.

Gasodutos entre Argélia e Europa: GME, Medgaz e Transmed. Fonte: S/P Global Platts Analytics

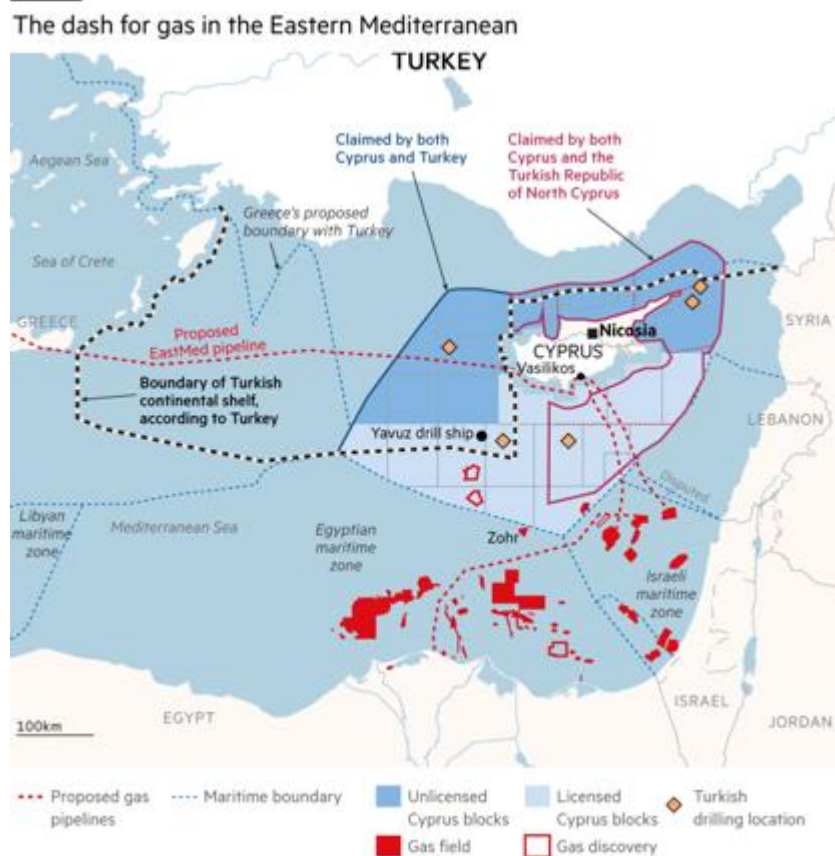
Considerou-se ademais a possibilidade de fornecimento de gás da Argélia, por meio do gasoduto Mahgreb-Europa (GME). No entanto, o governo argelino, aliado da Rússia e rival do Marrocos, em razão da disputa pelo Saara Ocidental, é um fornecedor pouco confiável, como bem ilustra o fechamento do próprio GME pela Argélia, em novembro de 2022, em tentativa de enfraquecer a economia marroquina, a qual faturava mais de 50 milhões de euros anuais em tarifas de trânsito, além da compra de gás argelino. Já em represália à Espanha, que reconheceu, em março

de 2022, a soberania marroquina sobre a porção em disputa do Saara Ocidental, a Argélia aumentou o preço do gás exportado para o mercado espanhol e até chegou a ameaçar a interromper completamente a venda por meio do Medgaz, um gasoduto submarino entre os dois países. O mesmo ocorreria em relação à Itália e ao gasoduto TransMed, quando esta também anunciou seu apoio ao Marrocos.

Rede de gasodutos África-Europa. Fonte: DW

Outra opção de gasoduto africano seria o Trans-Africano[2611]. Projetado para tornar-se o mais longo do mundo, o gasoduto conectaria a Nigéria à Argélia, passando pelo Níger, e, a partir daí, seria transportado pelo Medgaz até a Itália ou por cargueiros de GNL. Além das questões já expostas sobre interrupções de fornecimento pela Argélia, um dos fatores que tornam esse investimento particularmente arriscado é a presença do grupo terrorista Boko Harram no norte da Nigéria, região pela qual o gasoduto teria de passar. As estruturas dos gasodutos, uma vez que passam por áreas remotas e se estendem por milhares de quilômetros, sendo impossível um monitoramento constante, são particularmente vulneráveis a ataques.

Tem emergido, ainda, a promessa de fornecimento de gás pelo gasoduto EastMed, que ligaria fontes de gás natural ao longo da costa de Israel e do Chipre à Grécia, à Itália e ao restante da Europa. Israel e Egito já concordaram sobre a construção do gasoduto *offshore* entre o campo o Leviathan, no Mediterrâneo oriental, e o Egito. De acordo com o consórcio israelo-norte-americano que lidera o projeto, o Leviathan tem recursos exploráveis de cerca de 605 mil milhões de metros cúbicos de gás natural. No entanto, mais uma vez fatores geopolíticos embaraçam os planos europeus. A descoberta de tais reservas tem reavivado tensões em relação à demarcação de fronteiras marítimas no Mediterrâneo Oriental, especialmente aquelas entre o Chipre e a Turquia e entre o Líbano e Israel. Enquanto Israel, Líbia, Síria e Turquia não assinaram ou não ratificaram a Convenção de Montego Bay sobre Direito do Mar (1982), o Chipre e a Turquia encontram-se em um prolongado contencioso territorial desde 1974, ano da ocupação do norte da ilha cípria pelos turcos. Até o momento, a Turquia se encontra excluída do projeto EastMed e do Fórum do

[2611] Também conhecido como *Trans-Saharan Gas Pipeline* (TSGP) ou *NIGAL pipeline*, em alusão aos três países pelos quais ele passaria no continente africano: Nigéria, Níger e Argélia.

Gás do Mediterrâneo Oriental, o qual agrupa Chipre, Grécia, Israel, Egito, Jordânia, Itália e Palestina em favor do controle compartilhado das reservas da região.

A corrida pelo gás no Mediterrâneo oriental
Fonte: Wikimedia Commons

Outros projetos de gasodutos para o fornecimento europeu foram aventados ao longo das décadas, mas fracassaram por questões diversas. O gasoduto Nabucco, por exemplo, foi visto por muito tempo como uma solução para a dependência da Rússia. Tal gasoduto iria da Turquia até a Áustria, mas fracassou em virtude da pressão política imposta por Moscou e pela Gazprom, que favoreciam o Nord Stream, além da preferência da gigante britânica BP pelo gasoduto TAP.

Também em relação à Turquia, evidencia-se o Gasoduto Transbalcânico, o qual conecta Istambul a Orlovka, na Ucrânia. Com capacidade de transportar 27 bilhões de metros cúbicos de óleo por ano, este oleoduto foi construído em 1988 e foi historicamente usado para o fornecimento de petróleo russo para Romênia, Bulgária e Turquia, via território ucraniano. No entanto, com a construção do TurkStream, o uso do Transbalcânico foi drasticamente reduzido, passando a transportar em torno de um a dois bilhões de metros cúbicos por ano. Com a invasão russa à Ucrânia, há planos de reavivar este oleoduto para assegurar o fornecimento de petróleo bruto não russo para a Bulgária. Para tanto, o país tem negociado com a Grécia a possibilidade de construir uma nova infraestrutura de 300 km que serviria para o transporte de petróleo bruto do porto grego de Alexandroupolis até o porto de Burgas, na Bulgária.

7.5. Europa

I. Marcos iniciais da integração europeia

A partir do fim da Segunda Guerra Mundial, diversas iniciativas foram implementadas para pacificar a Europa por meio de sua integração. Para mais detalhes sobre a União Europeia (UE), ver o tópico anterior.

Outras iniciativas de viés mais econômico que nascerão desse esforço do pós-Segunda Guerra Mundial são o BENELUX, em 1944 (em vigor a partir de 1948); a Organização Europeia de Cooperação Econômica (OECE), em 1948, seguida pelo Tratado de Paris, de 1960, que cria a Organização Europeia para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) (para mais detalhes, ver o capítulo 6); e a Associação Europeia de Livre Comércio (EFTA), de 1960 (para mais detalhes, ver seção posterior neste tópico). Uma série de outras organizações europeias foram criadas no período, como o Comitê Europeu de Normalização, a Organização Europeia para a Segurança da Navegação Aérea e a Conferência Europeia de Aviação Civil.

a) Iniciativas europeias na área de defesa

Iniciativas na área de defesa foram elemento fundamental para construir confiança e evitar a eclosão de um novo conflito. Em 1947, é assinado o Tratado de Dunquerque, de assistência mútua entre Reino Unido e França, com o objetivo de promover uma aliança diante de eventual novo ataque da Alemanha. Em 1948, seu escopo é alargado, com o Tratado de Bruxelas, entre ambos, mais Países Baixos, Bélgica e Luxemburgo. Naquele momento, os países europeus estavam interessados em convencer os Estados Unidos (EUA) a contribuir para os esforços de assistência mútua, o que redundará no Tratado do Atlântico Norte (TAN), em 1949. O Tratado de Bruxelas tratava da cooperação militar, econômica, social e cultural entre os signatários e incluía uma cláusula de defesa coletiva. A União Ocidental redundará na fundação da Organização de Defesa da União Ocidental (WUDO, na sigla em inglês), que será absorvida pela Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), ao final de 1951.

A pressão norte-americana para que a Alemanha Ocidental (RFA) se rearme originará o Plano Pleven, também concebido por Jean Monnet, mas cujo nome deriva do então primeiro-ministro francês, que visava ao estabelecimento de uma arquitetura de defesa pan-europeia, incluindo um exército comum, com o objetivo de prevenir a eclosão de um novo conflito no continente em razão de eventual rearmamento alemão. Do Plano Pleven derivará, em 1952, o Tratado de Paris, que cria a Comunidade Europeia de Defesa (CED), sem a presença britânica. O Tratado de Paris foi assinado pelos mesmos signatários do tratado homônimo do ano anterior, que criou a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA): RFA, Bélgica, França, Itália, Luxemburgo e Países Baixos. A CED funcionaria como um pilar autônomo no âmbito da OTAN. Ainda assim, o Tratado de Paris nunca entrou em vigor, dada a rejeição parlamentar da base gaulista na França e a não ratificação pela Itália.

Com o fracasso da CED e com as conferências de Paris e Londres de 1954 – que decidem o encerramento da ocupação da RFA e abrem o caminho para a sua entrada na OTAN –, o Tratado de Bruxelas de 1948 é reformado, em 1954, dando origem à União da Europa Ocidental (WEU, na sigla em inglês), uma organização militar muito menos ambiciosa do que a que se criaria em 1952, formada entre os signatários de Bruxelas, a RFA e a Itália. Posteriormente, entrarão na

organização Portugal, Espanha e Grécia, mas ela será dissolvida em 2011. Para mais detalhes sobre a OTAN, ver o capítulo 5.

b) União da Europa Ocidental (WEU)

Os objetivos da WEU foram criar na Europa Ocidental uma base sólida para a recuperação econômica europeia, prestar assistência mútua na resistência a qualquer política de agressão e promover a unidade e encorajar a integração progressiva da Europa. A WEU, que tinha sede em Bruxelas, estava estruturada em um Conselho de Ministros, uma Assembleia Parlamentar, um fórum de cooperação na área de armamentos, uma agência focada em pesquisa e tecnologia em matéria de armamentos e, a partir de 1998, uma força operacional rápida. Todos os temas de natureza social e cultural previstos no Tratado de Bruxelas de 1948 foram transferidos para o Conselho da Europa.

Apesar de sua criação, a WEU passou a maior parte do seu tempo de funcionamento em relativa letargia diante da existência da OTAN e das Comunidades Europeias (CE). Em 1970, no âmbito das CE, passou-se a discutir passos para eventual unificação política, redundando em consultas informais sobre temas de política exterior sob a alcunha de "Cooperação Política Europeia" (CPE), que será o embrião da futura Política Externa e de Segurança Comum (PESC), estabelecida pelo Tratado de Maastricht. A oposição de alguns países à inclusão de uma dimensão de segurança às CE nos anos 1980 levou à tentativa de revitalizar a WEU em 1984, com a adoção da Declaração de Roma. Portugal e Espanha entraram na WEU em 1990, seguidas pela Grécia, em 1995. Países-membros da UE, mas que não faziam parte da OTAN, eram observadores da WEU. Outros países europeus foram membros associados ou parceiros associados da WEU.

Pela Declaração de Petersberg, de 1992, a WEU passou a ter mandato para a execução de tarefas de ajuda humanitária, desarmamento e manutenção da paz. A partir de então, ao longo dos anos 1990, a WEU atuou em missões no mar Adriático, no rio Danúbio, na Bósnia e Herzegovina, na Albânia, na Croácia e no Kosovo. Essas responsabilidades foram depois transferidas para a União Europeia (UE). Em 1996, a WEU recebeu a incumbência de monitorar o estabelecimento de uma "Identidade Europeia de Segurança e Defesa", no âmbito da OTAN. A partir de 1998, quando o Reino Unido assinou a Declaração de Saint-Malo, com a França, abrindo espaço para o estabelecimento de política de defesa e segurança no bloco, inicia-se um período de progressiva transferência de responsabilidades da WEU para a UE. O Tratado de Lisboa inclui no acervo comunitário da UE uma cláusula de defesa mútua – o Artigo 42(7) do Tratado sobre a UE. Os membros da WEU passam a retirar-se da organização, que, por decisão coletiva, é extinta em 2011.

II. Conselho da Europa

a) Histórico

Em 1948, o Congresso da Haia (ou Congresso da Europa) reuniu delegados de vinte países europeus para discutir o potencial de cooperação entre os Estados da Europa, para manutenção da paz e da soberania nacional. Uma série de resoluções foi adotada prevendo, entre outros, o estabelecimento de uma assembleia consultiva eleita pelos parlamentos nacionais, a elaboração de uma Convenção Europeia de Direitos Humanos (CEDH) e a criação de um tribunal para fazer cumprir suas decisões.

Pouco depois da conferência, o ministro belga das Relações Exteriores, Paul Henri Spaak, pediu a criação de uma Assembleia Europeia, com amplos poderes, composta por membros do parlamento dos vários Estados e decidindo por maioria de votos. Embora o Reino Unido, sendo a favor de um corpo de natureza puramente consultiva, tenha rejeitado esta proposta, um acordo foi alcançado em janeiro de 1949: um Conselho da Europa consistindo em uma Assembleia Parlamentar, de caráter consultivo, e um Comitê de Ministros, com poder decisório, além de um Secretariado.

Em 5 de maio de 1949, em Londres, o tratado que constitui o Estatuto do Conselho da Europa foi assinado por dez países: Bélgica, França, Luxemburgo, Países Baixos, Reino Unido, Irlanda, Itália, Dinamarca, Noruega e Suécia. Suas primeiras sessões foram realizadas em Estrasburgo, que se tornaria sua sede permanente.

Como foi declarado no Estatuto, o objetivo do Conselho da Europa é alcançar uma maior unidade entre seus membros com o objetivo de salvaguardar e concretizar os ideais e princípios que são sua herança comum e facilitar seu progresso econômico e social. Tais objetivos seriam alcançados “por meio dos órgãos do Conselho, discutindo questões de interesse comum e acordos e ações comuns em questões econômicas, sociais, culturais, científicas, jurídicas e administrativas, e na manutenção e realização dos direitos humanos e liberdades fundamentais”. Seus principais valores são a democracia, o Estado de Direito e os direitos humanos.

A CEDH foi assinada em Roma em 4 de novembro de 1950, entrando em vigor em 3 de setembro de 1953. A CEDH, em seu Artigo 19, previu a Corte Europeia de Direitos Humanos (CtEDH, instalada em 1959), destinado a proteger os cidadãos contra violações dos direitos humanos, além de uma Comissão, já extinta.

Até 1965, passaram a fazer parte do Conselho a Grécia (ainda em 1949), a Islândia, a Turquia e a República Federal da Alemanha (RFA, 1950), a Áustria (1956), o Chipre (1961), a Suíça (1963) e Malta (1965). Alguns outros desenvolvimentos importantes até meados dos anos 1960 incluem a primeira audiência da CtEDH em 1960; a assinatura da Carta Social Europeia em 18 de outubro de 1961, em Roma; e a introdução das primeiras conferências ministeriais especializadas em 1959.

b) Características gerais

O Conselho da Europa, que não é uma instituição da União Europeia (UE), é a principal organização internacional de defesa dos direitos humanos e de promoção da democracia e do Estado de Direito no continente europeu. Ele tem como pais fundadores: Winston Churchill, Konrad Adenauer, Robert Schuman, Paul-Henri Spaak, Alcide de Gasperi e Ernest Bevin.

Atualmente tem 46 Estados-Membros[2612] e abriga 700 milhões de pessoas, entre eles todos os 27 membros da UE. Todos os Estados-Membros são partes da CEDH. A abolição da pena de morte, adotada em 1983, é também uma pré-condição de acessão. São observadores do Conselho da Europa: Canadá, Santa Sé, Japão, México, Estados Unidos (EUA) e Israel (apenas da Assembleia Parlamentar). Para mais detalhes sobre a CEDH, ver subseção na seção sobre sistemas regionais de proteção dos direitos humanos no capítulo 5.

c) Estrutura institucional

Sua estrutura, sediada em Estrasburgo, no *Palais de l'Europe*, é composta pelos seguintes órgãos: a Secretaria-Geral (Secretariado), o Comitê dos Ministros (órgão decisório)[2613], uma Assembleia Parlamentar[2614], o Congresso dos Poderes Locais e Regionais, a CtEDH, um Comissário dos Direitos do Homem e a Conferência de Organizações Não Governamentais Internacionais, além dos comitês de monitoramento dos tratados firmados no âmbito da organização.

O Secretariado é comandado por um secretário-geral, que tem mandato de cinco anos. A atual secretária-geral é a croata Marija Pejčinović Burić, eleita em 2019. É assistida por um vice-secretário-geral, eleito separadamente.

O Comitê dos Ministros do Conselho da Europa é formado pelos ministros dos Negócios Estrangeiros de cada Estado-Membro ou por seus representantes diplomáticos permanentes em Estrasburgo. É o órgão decisório, que determina a política do Conselho da Europa, aprova o orçamento e o seu programa de atividade, e monitora a implementação das decisões da Corte. O comitê manifesta-se por resoluções ou recomendações. O atual presidente, com mandato rotativo de seis meses, seguindo a ordem alfabética, é Liechtenstein.

A Assembleia Parlamentar é constituída por 306 parlamentares dos 46 Estados-Membros. Seu papel está em eleger o secretário-geral, o Comissário dos Direitos do Homem e os juízes da CtEDH. A assembleia serve de fórum democrático para debates e observação de eleições. Suas comissões também analisam questões atuais, como a igualdade e a não discriminação.

O Congresso dos Poderes Locais e Regionais é responsável pelo fortalecimento da democracia em níveis local e regional. Reúne 612 funcionários eleitos que representam mais de 130 mil autoridades locais e regionais. Foi criado inicialmente como um comitê da Assembleia Parlamentar, em 1953, tendo evoluído para uma conferência e, finalmente, em 1994, para a sua forma atual.

O comissário dos Direitos do Homem realiza visitas regulares aos países-membros e interage com autoridades nacionais e locais, com o objetivo de promover a sensibilização para os direitos humanos e o respeito e garantia destes direitos nos Estados-Membros do Conselho da Europa. É um cargo criado em 1999, cujo mandato é independente e não judicial.

[2612] Entre os países europeus, Belarus não é membro do Conselho da Europa, e a Rússia pediu sua retirada da organização no mesmo dia em que seria expulsa, em 2022, por decisão da Assembleia Parlamentar.

[2613] O Comitê dos Ministros do Conselho da Europa é formado pelos ministros dos Negócios Estrangeiros de cada Estado-Membro ou por seus representantes diplomáticos permanentes em Estrasburgo. Este órgão determina a política do Conselho da Europa, aprova o orçamento e o seu programa de atividade. O Comitê manifesta-se por resoluçõesou recomendações.

[2614] A Assembleia Parlamentar é constituída por 306 parlamentares dos 46 Estados-Membros. Seu papel está em eleger o secretário-geral, o Comissário dos Direitos do Homem e os juízes da CtEDH. A Assembleia serve de fórum democrático para debates e observação de eleições. Suas comissões também analisam questões atuais, como a igualdade e a não discriminação.

d) Atividades e Realizações

O Conselho da Europa também promove os direitos humanos por meio de convenções internacionais, como a CEDH e a Convenção de Budapeste sobre o Crime Cibernético (2001), monitora o progresso da implementação desses tratados pelas partes e apresenta recomendações aos seus Estados-Membros. São mais de 200 tratados ou outros acordos vinculantes adotados no âmbito do Conselho da Europa.

A CEDH foi assinada em Roma em 4 de novembro de 1950, entrando em vigor em 3 de setembro de 1953. A convenção, em seu Artigo 19, previu a CtEDH, instalada em 1959, destinada a proteger os cidadãos contra violações dos direitos humanos, além de uma Comissão, já extinta. A primeira audiência da CtEDH foi realizada em 1960. Para mais detalhes sobre a CEDH, ver subseção na seção sobre sistemas regionais de proteção dos direitos humanos no capítulo 5. A Carta Social Europeia foi adotada em 18 de outubro de 1961, em Roma.

As primeiras conferências ministeriais especializadas foram criadas em 1959. O "relacionamento especial de trabalho" entre o Conselho da Europa e essas conferências foi formalizado em 1971. Atualmente há conferências em áreas como saúde, justiça, migração, educação, cultura, esporte, juventude e família.

O Conselho da Europa coopera em parceria estreita com a UE (com a qual tem um memorando de entendimento desde 2007), a Organização das Nações Unidas (ONU), a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) e outros parceiros, com os quais compartilha valores fundamentais.

III. Comunidade Europeia da Energia Atômica (EURATOM)

Em 1957, foi assinado o Tratado que institui a Comunidade Europeia da Energia Atômica (EURATOM), sendo um dos Tratados de Roma. Os principais objetivos do Tratado da EURATOM são promover a investigação e assegurar a difusão dos conhecimentos técnicos; estabelecer normas de segurança uniformes com vista a proteger a saúde da população e dos trabalhadores da indústria; facilitar a investigação; e garantir que os materiais nucleares não sejam desviados para fins diferentes daqueles a que se destinam, em particular militares. Seus membros fundadores são Alemanha Ocidental (RFA), Bélgica, França, Itália, Luxemburgo e os Países Baixos.

O Tratado de Roma estabeleceu, ainda, a Agência de Aprovisionamento da EURATOM (ESA, na sigla em inglês), com sede em Luxemburgo, autonomia financeira e a missão de garantir o aprovisionamento regular e seguro de materiais nucleares (minérios, matérias-primas e materiais cindíveis especiais) no âmbito da EURATOM. A ESA e a União Europeia (EU) são duas organizações internacionais com personalidade jurídica distinta, embora partilhem as mesmas instituições, por força do Tratado de Fusão (1965).

Atualmente, a EURATOM e a ESA compreendem os 27 países da UE. O Reino Unido retirou-se da EURATOM com o *Brexit*, mas concluiu acordo de cooperação com a organização em 2021 e, por força do Acordo de Comércio e Cooperação com a UE, poderá participar de programas da EURATOM como Estado Associado, embora, em setembro de 2023, tenha anunciado que não buscará esse *status*. A Suíça é Estado Associado desde 2014. A EURATOM também mantém acordos de cooperação com cerca de uma dezena de parceiros, como Austrália, Canadá, Índia, Japão, África do Sul, Ucrânia e Estados Unidos (EUA).

Ainda sob o guarda-chuva da EURATOM, está a Empresa Comum Europeia para o Desenvolvimento da Energia de Fusão (F4E, na sigla em inglês). Ela gere a contribuição da UE para o projeto *International Thermonuclear Experimental Reactor* (ITER), uma cooperação internacional entre a UE (representada pela EURATOM), a China, a Índia, o Japão, a Coreia do Sul, a Rússia e os EUA, sob o patrocínio da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), que tem como objetivo demonstrar a viabilidade científica e tecnológica da energia de fusão.

IV. Associação Europeia de Livre Comércio (EFTA)

a) Histórico

O Tratado sobre a Associação Europeia de Livre Comércio (EFTA, na sigla em inglês) foi assinado em 1960 em Estocolmo por Noruega, Suíça, Áustria (saiu em 1994), Dinamarca (saiu em 1972), Portugal (saiu em 1985), Reino Unido (saiu em 1972) e Suécia (saiu em 1994), conhecidos como "*Outer Seven*".

A Associação nasceu como resultado de negociações durante a década de 1950, que, embora também baseadas no livre comércio, visaram ao estabelecimento de uma alternativa às Comunidades Europeias (CE), porque era calcada no princípio de cooperação intergovernamental em contraposição à de vertente supranacional. A Finlândia entrou como membro pleno em 1986 (era associado desde 1961) e saiu em 1994. Todas as saídas estão relacionadas a acessões às CE. A Islândia entrou na EFTA em 1970; e Liechtenstein, em 1991. Outros países já demonstraram interesse em aceder à EFTA, como Andorra, San Marino e Mônaco. Em 1972, como resultado de processo iniciado no fim da década anterior, cada membro do EFTA negociou bilateralmente acordos de livre comércio com a Comunidade Econômica Europeia (CEE). Relações com outros países começaram também nos anos 1960, com a Iugoslávia.

A EFTA era focada inicialmente apenas na liberalização do comércio de bens industriais. Inicialmente, a EFTA não cobria livre comércio de produtos agrícolas ou pesqueiros, tampouco previa o estabelecimento de uma união aduaneira. Os compromissos foram aprofundados, incluindo circulação de pessoas, serviços, investimentos e propriedade intelectual, mas sem a definição de uma tarifa externa comum (TEC), com a assinatura da Convenção de Vaduz, em 2001, que reforma o tratado original.

Apesar de não constituir uma união aduaneira, a EFTA busca adotar política comercial comum em suas negociações com terceiros países, embora seus membros preservem a competência para negociar individualmente se preferirem. Atualmente, a EFTA possui 29 acordos de livre comércio assinados com mais de 40 países e territórios fora da União Europeia (UE). Incluem, na América Latina, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, Guatemala, México, Panamá e Peru, além de outros parceiros extrarregionais com quem o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) já tem acordo comercial vigente, como a União Aduaneira da África Austral (SACU, na sigla em inglês), ou está em processo de negociação, como Canadá e Coreia do Sul. Em torno de 80% do comércio realizado pela EFTA estão cobertos por acordos de livre comércio.

b) Características gerais

A EFTA é uma organização intergovernamental que tem por objetivo promover o livre comércio e a integração econômica de seus membros. Ela não busca a integração política, tampouco estabelece uma união aduaneira ou aprova legislações para cumprimento nos seus membros. As principais tarefas da Associação são:

1) velar pela Convenção da EFTA e desenvolvê-la: essa convenção regula as relações econômicas entre os seus Membros e é objeto de atualização constante (como em Vaduz, para trazer disciplinas sobre livre movimentação de pessoas dentro da EFTA, ou sempre que necessário alinhar-se aos acordos bilaterais que a Suíça negocia com a UE);
2) gerenciar o Acordo sobre a Área Econômica Europeia; e

3) desenvolver a rede internacional de acordos de livre comércio da EFTA.

Dada a proximidade e o volume de comércio, desenvolveu-se um rol importante de acordos para organizar o relacionamento da EFTA e de seus membros com a UE. Apesar de não constituir uma união aduaneira, a EFTA busca adotar política comercial comum em suas negociações com terceiros países, embora seus membros preservem a competência para negociar individualmente se preferirem.

Com uma população de 14,4 milhões de pessoas e um produto interno bruto (PIB) de US$ 1,45 trilhão, segundo estimativa do Fundo Monetário Internacional (FMI) para 2022, os quatro membros do bloco estão entre os sete maiores PIB *per capita* do mundo e figuram entre os países mais abertos ao comércio (119% no caso da Suíça). Em termos de PIB *per capita*, Liechtenstein foi considerado, em 2019 (último ano com dados disponíveis para o país), o 2º país mais rico do mundo (PIB *per capita* de US$ 169 mil). Em 2021, a Suíça, foi o 3º (US$ 93,7 mil), a Noruega, o 4º (US$ 89 mil), e a Islândia, o 7º (US$ 69 mil). Em 2018, a participação do comércio no PIB foi de 119% na Suíça, 91% na Islândia e 71% na Noruega. Os principais parceiros da EFTA são a UE, que responde por mais da metade do comércio com o bloco, seguida por EUA, China, Índia e Hong Kong. O Brasil posicionava-se, em 2018, como 13º maior parceiro da EFTA e correspondia a 0,8% do fluxo de comércio com o bloco. As importações totais da EFTA somaram cerca de US$ 275 bilhões, em 2021.

Três membros da EFTA (Islândia, Liechtenstein e Noruega) e os membros da UE integram, desde 1994, a Área Econômica Europeia (AEE, ou Espaço Econômico Europeu), o que, na prática, os integra em um mercado comum interno, que garante as quatro liberdades, além de diversas outras áreas de cooperação, como educação, meio ambiente, turismo e cultura. A AEE, que é dirigida por um Comitê Conjunto, não cobre políticas agrícola e pesqueira (embora haja certas disciplinas a respeito), união aduaneira, política comercial comum, política externa e de segurança comuns, justiça e assuntos internos (embora os países do EFTA façam parte da Área Schengen) e política econômica e monetária comum. A Suíça não faz parte da AEE, mas tem uma série de acordos bilaterais com a UE nos temas cobertos pela Área (cujo corpo principal é de 1999).

c) Estrutura institucional

A estrutura institucional da EFTA é encabeçada pelo Conselho da EFTA, que se reúne, em regra, oito vezes por ano em nível de representantes permanentes junto à Associação e uma vez por ano em nível ministerial. As decisões são tomadas por consenso. O Conselho delibera sobre questões como o relacionamento com terceiras partes e aquele entre os membros da EFTA. Também delibera sobre a acessão de novos membros, os quais devem ser europeus e comprometer-se a pleitear acessão aos acordos de que a EFTA já é parte. A partir de julho de 2020, a presidência rotativa da EFTA passou a ter duração de doze meses, em vez dos seis meses anteriores.

Subordinados ao Conselho estão diversos comitês para assuntos específicos, como relações com terceiros países, regras de origem e questões aduaneiras ou barreiras técnicas ao comércio (TBT, na sigla em inglês). Existem ainda: um comitê de orçamento; um conselho de auditores que atua sobre o Secretariado, sobre o Órgão de Fiscalização da EFTA (ou Autoridade de Supervisão, que monitora o cumprimento da AEE pelos membros da EFTA) e sobre o Tribunal de Justiça da EFTA (apenas para os membros da AEE); um comitê consultivo, de que participam representantes dos setores produtivos e dos trabalhadores; e um comitê parlamentar, de que participam representantes dos parlamentos dos membros. Há ainda um comitê permanente apenas entre os membros da EFTA que sejam da AEE e um fórum informal AEE-EFTA que envolve

representantes eleitos em nível local e regional dos países do EFTA que participam da AEE (Liechtenstein decidiu não participar) e busca trabalhar conjuntamente com o Comitê das Regiões da UE.

O orçamento da EFTA está na casa de US$ 23 milhões, e seu Secretariado, com sede em Genebra e em Bruxelas, não tem mais do que 90 funcionários. O secretário-geral, Henri Gétaz, atua em Genebra. Ele é assistido por três subsecretários-gerais, um em Genebra e dois em Bruxelas. Os quatro são escolhidos pelo Conselho e cada um é nacional de um dos membros.

Para as negociações de acordo de livre comércio entre EFTA e MERCOSUL, ver a subseção específica na seção sobre MERCOSUL do capítulo 6.

V. Grupo de Visegrado (V4)

a) Grupo de Visegrado (V4)

i. Características gerais

O Grupo de Visegrado foi criado em 15 de fevereiro de 1991 e reunia a Polônia, Hungria e Tchecoslováquia. Com a divisão dessa última, em 1993, o grupo passou a ter quatro membros, por isso é conhecido como V4. O objetivo original do V4 era a cooperação para facilitar a acessão à Organização do Atlântico Norte (OTAN), o que ocorreu em 1999, e à União Europeia (UE), que se deu em 2004.

O V4 não tem estrutura formal, contando apenas com uma presidência rotativa anual e o Fundo Internacional Visegrado (IVF, na sigla em inglês), ambos estabelecidos em 2000. Os membros reúnem-se em diversos níveis, de consultores especializados a chefes de Estado e de Governo, para tratar de cooperação em ampla gama de temas: segurança e defesa; comércio e investimentos; finanças; meio ambiente e mudança do clima; agricultura; integração energética, logística e digital; saúde; educação e cultura; ciência, tecnologia e inovação; entre outros.

A partir de 1º de julho de 2021, a Hungria ocupou a presidência 2021-2022. O país elegeu como prioridades: a representação de posições comuns no âmbito da UE nas áreas de interesse comum e contribuição para a estabilidade e segurança da Europa, o apoio à reabertura da sociedade e da economia regionais por meio de soluções sustentáveis, digitais e inovadoras, e o fortalecimento das parcerias V4+ e a revitalização do papel internacional do V4 na diplomacia do período pós-COVID-19.

A Eslováquia presidiu o Grupo, entre julho de 2022 e junho de 2023. As prioridades da presidência eslovaca foram: seguir os princípios dos direitos humanos, liberdade, democracia, Estado de Direito, relações de boa vizinhança e compromisso com a integração europeia e a cooperação transatlântica; continuar a identificar áreas de interesse comum e garantir que o V4 contribua para soluções e políticas comuns tanto a nível da UE como da OTAN; dar continuidade à cooperação com parceiros europeus e não europeus no formato V4+, adaptando tal formato à nova realidade geopolítica; colocar os Bálcãs Ocidentais no topo da agenda, com o objetivo de alcançar um progresso tangível no processo de alargamento do V4.

A Tchéquia preside o V4 entre julho de 2023 e junho de 2024. O lema da presidência é “Cidadãos V4” e está estruturado em três pilares: “Sociedade segura e avançada”; “Economia inovadora e interligada”; e “Apoio à Ucrânia”. No pilar “Sociedade segura e avançada”, promovem-se políticas centradas no ser humano, especialmente contatos interpessoais e com a sociedade civil nas áreas de cultura, educação, ciência e pesquisa e esporte. O Fundo Internacional de Visegrado desempenhará um papel importante. O primeiro pilar inclui também a cooperação V4 estabelecida nos domínios da segurança interna e externa, da proteção civil, da administração pública e dos cuidados de saúde. O pilar “Economia inovadora e interligada” envolve projetos e iniciativas setoriais específicos que tragam benefícios práticos para os cidadãos do V4, relacionados, em particular, com a melhoria da conectividade nos setores dos transportes e da energia, apoiando a resiliência através da melhoria da segurança energética e das matérias-primas e impulsionando a transição para uma economia inovadora, digital e verde e para tecnologias limpas na indústria e no comércio. O pilar “Apoio à Ucrânia” responde à agressão da Rússia contra a Ucrânia e aos seus impactos neste país, na vizinha Moldávia e em toda a região. Centra-se no apoio político e prático à Ucrânia e aos seus cidadãos, em diferentes níveis e em diferentes sectores.

Os programas do Fundo Internacional de Visegrado concebidos especificamente para a Ucrânia e para outros Estados e sociedades da Parceria Oriental da UE serão muito importantes. A presidência tcheca prestará especial atenção ao debate sobre o futuro da Parceria Oriental e procurará formas através das quais essa política possa ajudar a Ucrânia, a Moldávia e a Geórgia a concretizar as suas ambições de integração na UE no contexto da política de alargamento da UE, e a melhor apoiar e envolver a sociedade civil bielorrussa. A assistência ao processo de adesão dos países dos Bálcãs Ocidentais continuará também a ser uma prioridade.

ii. Outros arranjos sub-regionais

Em 2014, a Tchéquia chegou a convidar a Áustria e a Eslovênia para as reuniões de Visegrado, mas a Hungria recusou a expansão do grupo. Em 2015, Tchéquia, Eslováquia e Áustria passaram a reunirem-se no formato Trilateral de Austerlitz, também chamado de Triângulo de Slavkov. Esse arranjo serve de alternativa ao V4 para Tchéquia e Eslováquia, dado o progressivo tensionamento das relações de Hungria e Polônia com a UE.

Os países do V4 são parte do Formato de Bucareste ou Nove de Bucareste (B9, 2015) e da Iniciativa dos Três Mares ou Iniciativa do Báltico, Adriático e Mar Negro (3SI, 2016). Em resposta à anexação da Crimeia, a Polônia, junto a outros oito países[2615], formou o B9, em novembro de 2015, uma organização de diálogo entre países do centro-leste da Europa, todos ex-membros do bloco socialista da Guerra Fria. O grupo, de iniciativa conjunta do presidente polonês, Andrzej Duda, e do presidente da Romênia, Klaus Iohannis, está focado na promoção da segurança da região e mantém diálogos com a UE, com os EUA e com a OTAN, tendo reiteradamente condenado as ações da Rússia na Ucrânia[2616].

A 3SI é um fórum que engloba treze países da Europa Central e Oriental pertencentes à UE (B9, Áustria, Eslovênia e Croácia, além da Grécia), para diálogo regional sobre questões de interesse da região. Em 2017, Trump esteve presente, em Varsóvia, na segunda cúpula da Iniciativa dos Três Mares[2617].

Com a aproximação de Kiev com a OTAN e a UE sob a presidência de Zelensky, a Polônia formou com a Ucrânia duas alianças trilaterais, uma com a Lituânia em (Triângulo de Lublin, 2020), e outra com o Reino Unido em 2022, para cooperação em matéria de defesa.

iii. V4 no contexto da integração europeia e da aliança ocidental

O V4 coloca-se como porta-voz dos interesses da Europa Central e do Leste, apoiando a entrada dos países dos Bálcãs ocidentais, da Ucrânia e da Geórgia na integração europeia e na aliança militar transatlântica, ainda que, no caso desses dois últimos, tal movimento esteja, na prática, bloqueado pelos interesses russos. O V4, que é destinatário líquido dos recursos do

[2615] Bulgária, Eslováquia, Estônia, Hungria, Letônia, Lituânia, Romênia e Tchéquia.

[2616] Na cúpula da OTAN em 2022, o presidente da Estônia declarou que os B9 consideravam a Rússia uma ameaça à OTAN. Em outubro do mesmo ano, o grupo condenou os ataques de mísseis russos à civis ucranianos. Em 2023, junto de Joe Biden e do SG-OTAN Jens Stoltenberg, assinaram declaração condenando a invasão russa da Ucrânia.

[2617] “Três mares” é uma referência aos mares Báltico, Adriático e Negro, localizados no centro-leste do continente europeu. Os membros formais do grupo são: Áustria, Bulgária, Croácia, Estônia, Eslováquia, Eslovênia, Grécia, Hungria, Letônia, Lituânia, Romênia e Tchéquia. Embora seja um agrupamento de países da UE, a Ucrânia foi convidada a participar como parceira em 2022, assim como Moldova no ano seguinte.

orçamento europeu, é considerado um subgrupo europeu com índice de coesão estrutural (ICE)[2618] acima da média do bloco, ao passo que o índice de coesão individual (ICI)[2619] é abaixo da média. Isso é explicado pelo fortalecimento da infraestrutura e dos laços econômicos desses países, ao passo que a experiência pessoal da integração europeia para seus cidadãos ainda é pouco intensa, concentrando-se sobretudo nas grandes cidades. Apesar da história comum e de valores compartilhados, os países do V4 discordam em vários aspectos e priorizam aspectos diferentes em sua relação com a UE, Rússia e Estados Unidos (EUA).

A crise migratória de 2015 aprofundou as divergências entre os países do V4 e a UE. A Hungria e Polônia lideraram uma postura dura contra a migração e contra a proposta de UE de distribuição dos refugiados pelos países-membros. Ironicamente, a manutenção dessa postura, ao longo dos últimos meses de 2021, diante da ameaça de Aleksander Lukashenko, presidente de Belarus, de "inundar" a Europa com imigrantes e drogas, tem sido uma forma de a Polônia romper seu isolamento na UE. O governo húngaro é considerado mais autoritário e iliberal do que o polonês. Viktor Orbán é ideologicamente mais próximo do presidente russo Vladimir Putin e declara-se defensor de uma Europa cristã contra a migração, tendo sua coalizão sido reeleita em 2022, pela quarta vez consecutiva, e obtendo cerca de 153 assentos no parlamento húngaro.

O conflito na Ucrânia foi um outro elemento divisório no grupo. Tchéquia, Eslováquia e Polônia colocam-se do lado ucraniano no conflito, em diferentes graus, conduzindo esforços para ajudar a Ucrânia. Os três enviaram armas para Kiev, e a Polônia é o principal ator do grupo diretamente afetado e pressiona os demais pelo aprofundamento das sanções. Enquanto isso, a Hungria coloca-se contra as sanções e recusa-se a permitir que armas com destino à Ucrânia transitem por seu território. É possível interpretar a posição húngara como abordagem centrada na segurança energética em razão de seus próprios interesses nacionais. No final de março, o trio forçou o cancelamento de uma reunião de ministros da defesa do V4 em Budapeste. Houve uma deterioração sobretudo na relação entre Budapeste e Varsóvia. Até o momento, não houve declarações do V4 sobre o conflito.

Em temas de defesa, Praga, Bratislava e Budapeste apoiam as iniciativas europeias de autonomia estratégica, liderada por Paris e Berlim, enquanto Varsóvia, que tem, tradicionalmente, uma postura mais defensiva em relação à Rússia, apoia o fortalecimento da OTAN e a manutenção de laços mais próximos com os EUA. Os países do V4 defendem a criação de força militar regional conjunta, o *V4 EU Battlegroup*, que ficaria à disposição da OTAN e das Forças de Resposta Rápida da UE, além de outras iniciativas como o *V4 Joint Logistic Support Group Headquarters* e a realização e exercícios conjuntos.

O V4 participa do engajamento europeu para o combate à mudança do clima, porém a Polônia defende uma estratégia energética que inclua o carvão, como forma de evitar a dependência do gás natural russo, enquanto Tchéquia, Eslováquia e Hungria consideram o gás russo uma alternativa mais limpa e adequada aos objetivos dessa política.

[2618] O ICE retrata os aspectos relacionados a resiliência, laços econômicos, financiamento, integração de políticas e segurança dos Estados em relação à UE. O ICE dos países do V4 é acima da média do bloco europeu, por exemplo, o que denota laços econômicos fortes de integração, como a dependência orçamentária.

[2619] O ICI retrata o nível de experiência, engajamento e participação, atitudes, expectativas e opiniões sobre políticas comuns na integração europeia. O ICI dos países do V4 é abaixo da média do bloco europeu, por exemplo, o que denota que a experiência do cidadão médio ainda é pouco intensa e concentrada em grandes cidades.

iv. Relações contemporâneas entre Polônia e Hungria e União Europeia

Desde meados dos anos 2010, Polônia e Hungria tem tido relações tensas com a UE, que critica a erosão do Estado de Direito nos dois maiores países do V4. Em pelo menos quatro ocasiões, a Comissão Europeia acionou o Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), com base no Artigo 7º do Tratado de Maastricht, por considerar que leis (reformas do judiciário, procedimento de refúgio) adotadas pelos governos de Viktor Orbán (Fidesz, primeiro-ministro desde 2010) e Andrzej Duda (Direito e Justiça – PiS, presidente desde 2015) ameaçavam a independência do judiciário, o regime democrático e demais valores consagrados do Artigo 2º do Tratado de Maastricht. Políticas anti-LGBTQIA+, anti-aborto e contra a liberdade de imprensa também são elementos que contribuem para críticas da UE à Polônia e à Hungria.

Apesar de o TJUE ter considerado que as ações de Orbán e Duda violam o Direito Europeu, os governos de Polônia e Hungria resistem a implementar as recomendações do Conselho Europeu. Em outubro de 2021, a corte constitucional polonesa, afastando o princípio da primazia do Direito Comunitário, decidiu que alguns dispositivos da legislação e acordos da UE eram incompatíveis com a constituição polonesa, reacendendo debates sobre uma eventual saída da Polônia do bloco europeu (*Polexit*). No entanto, pesquisas mostram que menos de 15% dos poloneses apoiam o abandono do bloco.

Em reação à ofensiva da UE, Polônia e Hungria tentaram vetar o pacote europeu para recuperação econômica (*Next Generation EU*, NGEU[2620]) e o orçamento plurianual europeu (*Multiannual Financial Framework 2021-2027*, MFF), cuja liberação de recursos seria condicionada ao respeito ao Estado de Direito. Os países europeus tentam impedir que seus recursos financiem o fortalecimento dos regimes iliberais de Orbán e Duda, em meio a denúncias de corrupção que favoreceriam os partidos e aliados desses governos. A chanceler alemã Angela Merkel mediou um acordo pelo qual a Comissão não restringiria o acesso aos recursos do programa, até que o TJUE se pronunciasse a respeito da compatibilidade das condicionalidades ao Tratado de Maastricht, entretanto, Bruxelas já deixou de aprovar € 36 bilhões em fundos de recuperação pós-pandemia para a Polônia.

As relações seguiram tensas em 2022. Houve prosseguimento das audiências sobre os dois países sob o Artigo 7º, o que ensejou uma resolução saudatória pelos eurodeputados, aprovada com 426 votos a 133 e 37 abstenções. Ao mesmo tempo, os eurodeputados instaram o Conselho a mostrar "compromisso genuíno" e a fazer "progressos significativos" para proteger a valores comuns.

No caso húngaro, a situação está mais complicada. Em setembro de 2022, o Parlamento Europeu aprovou resolução chamando a Hungria de "autocracia eleitoral", um sistema constitucional no qual ocorrem eleições, mas o respeito pelas normas e padrões democráticos está ausente. O relatório do Parlamento expôs como os valores da UE no país se deterioraram ainda mais desde 2018, devido aos "esforços deliberados e sistemáticos do governo húngaro". Os eurodeputados pediram que uma parte dos fundos europeus deveria ser retida até que o país cumpra as recomendações da UE e as decisões dos tribunais. Dias depois, a Comissão Europeia propôs suspender o pagamento de € 7,5 bilhões de fundos europeus. De acordo com os procedimentos, os próximos passos dizem respeito aos Estados-Membros e ao Conselho.

Em dezembro de 2022, a maioria dos Estados-Membros da UE concordou em congelar em torno de € 6,3 bilhões em fundos do orçamento do bloco que seriam destinados para a Hungria. A

[2620] O NGEU é um instrumento temporário de recuperação, cujos recursos (€ 806,9 bilhões, ou € 750 bilhões em preços de 2018) devem ser aplicados ao longo de 2021-2023.

decisão inédita foi adotada em meio a preocupações sobre a adesão do país ao Estado de Direito, segundo informou a presidência do Conselho da UE. O valor acordado em reunião dos representantes permanentes dos Estados-Membros em Bruxelas, no entanto, ficou € 1,2 bilhão abaixo do corte inicialmente proposto pela Comissão Europeia, uma vez que a Hungria já teria implementado algumas das exigências da UE. Foi a primeira vez que se decidiu congelar fundos do orçamento comunitário com base na aderência dos Estados-Membros do bloco aos princípios gerais da UE. Em um gesto para tentar manter o acesso aos fundos do bloco para financiar o combate à COVID-19, o governo de Orbán, naquele momento, removeu seu veto a duas políticas europeias que somente poderiam ser aprovadas por unanimidade: um empréstimo à Ucrânia de € 18 bilhões e um acordo global sobre tributação mínima para empresas multinacionais.

Em junho de 2023, o TJUE apresentou veredito em que condena a Polônia por sua reforma judicial de 2019, que teria eliminado a imparcialidade do Judiciário. A corte também rejeitou parecer do tribunal constitucional polonês, de 2021, em favor da primazia da lei nacional sobre a legislação comunitária. Foi aplicada multa de € 500 milhões, e não há mais possibilidade de recurso. No mesmo mês, eclodiram protestos com mais de 500 mil pessoas na Polônia, contrários à legislação proposta pelo governo de "combater a influência russa", investigando quem possa ter favorecido os interesses de Moscou entre 2007 e 2022. O ex-premiê e ex-presidente do Conselho Europeu, Donald Tusk, principal crítico do governo de até então, foi considerado como alvo principal da medida controvertida, num contexto em que viria a liderar a oposição nas eleições legislativas de 2023. A Comissão Europeia anunciou que tomaria medidas legais contra a Polônia em razão da legislação sobre "influência russa", porque abriria caminho para a perseguição de opositores.

Para mais detalhes sobre o relacionamento com a União Europeia, ver as subseções seguintes, sobre Hungria e Polônia.

v. Relações contemporâneas entre Tchéquia e Eslováquia e União Europeia

As relações da Tchéquia e da Eslováquia com a UE são, em geral, mais construtivas do que relações da UE com os demais parceiros do V4, de caráter mais nacionalista e conservador. Mais recentemente, a França tem se aproximado da Tchéquia e da Eslováquia, para conseguir apoio dentro da UE e isolar Hungria e Polônia. A Eslováquia é o único país do V4 a adotar o euro, o que a torna mais próximo da UE. A Alemanha também valoriza o contato com os países da antiga Tchecoslováquia como um meio de influenciar o V4 a ter uma postura mais construtiva na UE.

vi. Relações do V4 com países extraeuropeus

A China representa, desde 2012, uma fonte alternativa de investimentos para o V4, cujos membros fazem parte do formato "14+1". Entretanto, essa relação é sujeita a pressões ocidentais como demonstram o veto de Tchéquia e Eslováquia à participação da empresa chinesa Huawei em suas redes de 5G. A Polônia também excluiu a empresa chinesa após pressões dos EUA.

Durante o governo Trump, as pautas conservadoras e nacionalistas (questões de gênero, aborto, religião, imigração, meio ambiente) eram um fator de convergência do V4, principalmente Polônia e Hungria, com os EUA. Essa aproximação é ilustrada pelo Processo de Varsóvia para o Oriente Médio (2019) e pela abertura de uma seção comercial da embaixada húngara em Jerusalém (2019). O governo Biden tem mantido relações distantes com o V4, dialogando diretamente com a Rússia e até mesmo excluindo a Hungria da Cúpula para Democracia.

b) Hungria

i. Situação nacional

A Hungria, localizada no centro da Europa Central, compartilha fronteiras com Áustria, Eslováquia, Ucrânia, Romênia, Sérvia, Croácia e Eslovênia. A população húngara é de aproximadamente 9,7 milhões de pessoas, caracterizada etnicamente por uma maioria *magiar*. Há comunidades de húngaros étnicos em vários países do leste europeu, devido a migrações históricas e movimentos populacionais durante o domínio Habsburgo, entre 1526 e 1919, e após a Segunda Guerra Mundial, quando a Hungria se encontrou sob a influência soviética, integrando o bloco comunista até 1989. Na Romênia, especialmente no território da Transilvânia[2621], há uma grande comunidade húngara, como também na Transcarpátia[2622], no oeste da Ucrânia, que faz fronteira com Hungria, Eslováquia e Romênia.

O sistema de governo húngaro é uma república parlamentar, em que o primeiro-ministro desempenha um papel central na política. Desde a transição para o capitalismo, em 1989, a Hungria passou por transformações significativas. Após a era socialista, implementou reformas de mercado e tem como principais setores econômicos a indústria[2623], a agricultura, o turismo, a tecnologia da informação e os serviços. A Hungria também se tornou um destino atraente para investimentos estrangeiros. No panorama socioeconômico, o país viu melhorias em áreas como infraestrutura e educação, mas enfrenta desafios em termos de aumento das desigualdades sociais e elevada dependência de aportes financeiros da UE, de que faz parte desde 2004. Além da UE, a Hungria é membro da OTAN, da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e do Espaço Schengen. A língua oficial é o magiar, a língua não indo-europeia mais falada na Europa.

Para se entender a Hungria contemporânea e sua inserção internacional, é preciso compreender as bases ideológicas que sustentam o primeiro-ministro Viktor Orbán no poder há mais de uma década. O governo de Orbán pode ser visto como a epítome da extrema direita no mundo atual. Essa componente ideológica tem impactos diretos nas políticas interna e externa do país, ainda que haja alguma margem para certo pragmatismo.

Eleito em 2010, com um discurso populista no contexto da crise financeira global e da crise da zona do euro, Orbán foi reconduzido ao cargo por mais três vezes consecutivas, sendo a última

---

[2621] Durante grande parte da história medieval e moderna, a Transilvânia pertencia ao Reino da Hungria. No entanto, após o Tratado de Trianon, assinado após a Primeira Guerra Mundial, em 1920, a Transilvânia foi transferida para a Romênia. Há grupos nacionalistas húngaros que defendem a criação de uma "Grande Hungria", conceito irredentista húngaro que inclui a Transilvânia.

[2622] Na década de 1930, a Hungria aproximou-se da Alemanha Nazista, entre outras motivações, para dar vazão a descontentamentos como o Tratado de Trianon. Revisionistas húngaros argumentavam que territórios como a Transcarpátia, devido à presença de minorias húngaras, às tradições históricas de aproximadamente mil anos do Reino da Hungria, ou à unidade geográfica e à simbiose econômica com as regiões dentro da bacia dos Cárpatos, deviam ser anexadas à Hungria. Budapeste, apoiada pelo Eixo, foi parcialmente bem-sucedida em conquistar pacificamente alguns territórios de maioria étnica *magiar*, nas Arbitragens de Viena de 1938 e 1940, e também pela via militar: Transcarpátia, em 1939, Međimurje, na Croácia, e Prekmurje, na Eslovênia, em 1941. Todos esses territórios, entretanto, foram perdidos entre 1944 e 1945.

[2623] A Hungria, por exemplo, é o único país, além da Alemanha e da China, a sediar as fábricas das três maiores montadoras alemãs de carros de alto padrão (Audi, BMW e Mercedes). Além disso, o país possui a terceira maior capacidade de produção de baterias elétricas do mundo, sendo o quinto maior exportador mundial.

em abril de 2022[2624]. Anteriormente, havia também ocupado o cargo entre 1998 e 2002. Ao longo de seus quatro últimos mandatos, ele usou as próprias instituições democráticas para tornar seu país uma "democracia iliberal". Modificou, por exemplo o sistema eleitoral, com ações como redesenhar os distritos eleitorais[2625], para garantir sua permanência no poder. Por meio de uma supermaioria ao redor de dois terços dos membros do Parlamento em todos seus mandatos, conseguiu reformar a Constituição e nomeou seus aliados nos principais tribunais de justiça, consolidando seu domínio. Kim Scheppele, professora de Sociologia e Relações Internacionais da Universidade de Princeton, afirma que ele engendrou um sistema de verniz democrático que o instalou no poder de forma praticamente vitalícia.

O pânico moral e a guerra cultural são artifícios continuamente usados pelos dirigentes húngaros para conquistar e manter o apoio de grande parte do eleitorado. "Menos *drag queens* e mais Chuck Norris", frase dita pelo mandatário húngaro em seu discurso na abertura da *Conservative Political Action Conference* (CPAC), realizada em agosto de 2022, no Texas, sumariza o pânico moral contra a diversidade de gênero que alicerça a extrema direita na Hungria e em outros países. Ademais, em discurso de julho de 2022, na Romênia, Orbán provocou indignação ao fazer referência a outro espantalho levantado por seu governo: uma suposta perda de identidade nacional e cristã da Hungria em decorrência da globalização e do cosmopolitismo. Nessa ocasião, ele afirmou que "[nós húngaros] estamos dispostos a nos misturar, mas não queremos nos tornar pessoas mestiças"[2626]. Nesse sentido, em 2018, a Hungria aprovou uma lei que punia pessoas que ajudavam migrantes na busca de asilo, legislação considerada como contrária às normas do bloco pelo TJUE. Nesse mesmo ano, o Parlamento Europeu havia votado favoravelmente por medidas de instauração de procedimento disciplinar contra a Hungria, sob o Artigo 7º do Tratado da UE[2627], devido a violações de valores democráticos europeus em temas como imigração, corrupção, liberdades civis e direitos das minorias.

[2624] Apesar de enfrentar, pela primeira vez, uma oposição em grande parte unida, Orbán teve poucas dificuldades em vencer o pleito eleitoral, obtendo mais de 53% dos votos e assegurando uma maioria de dois terços no Parlamento para o Fidesz. Com a aposentadoria da chanceler alemã Angela Merkel, Orbán também passou a deter o título de chefe de Governo que está há mais tempo no cargo na UE.

[2625] Em um lance estratégico, Orbán abriu espaço para a vitória da oposição em Budapeste, ao passo que reconfigurou os distritos políticos do interior do país para lhe dar vantagens eleitorais. Além disso, fez alterações *ad hoc* nas leis eleitorais para contrariar as tentativas da oposição de se unir eficazmente, permitindo aos cidadãos registarem-se em qualquer lugar do país e autorizando o "turismo eleitoral" em áreas onde o Fidesz tivesse sua maioria ameaçada.

[2626] Esse discurso foi classificado como "puro nazismo" por Zsuzsa Hegedus, conselheira, até então próxima ao presidente húngaro, que se demitiu em protesto. A fala também foi criticada pelo governo dos EUA, pela Comissão Europeia, por organizações judaicas e por intelectuais.

[2627] O Artigo 7º é o mecanismo previsto no Tratado da UE para responsabilizar os governos cujas ações ameacem o Estado de Direito, os direitos humanos e os princípios democráticos do bloco europeu.

Orbán minou também a liberdade de imprensa e exerce controle sobre a mídia[2628] por meio de diversas estratégias, reprimindo dissidências em organizações não governamentais[2629] e instituições acadêmicas, ao mesmo tempo que favorece empresários próximos. Nesse sentido, a Universidade da Europa Central (CEU, na sigla em inglês)[2630] foi obrigada a deixar a Hungria e denunciou ataques à liberdade acadêmica. A CEU, fundada pelo mecenas bilionário húngaro-americano George Soros[2631], a quem Orbán vê como a encarnação do "globalismo" e a mente por trás de teorias conspiracionistas comuns na extrema direita como o "marxismo cultural", anunciou em 2018 que transferiria suas atividades de Budapeste para Viena, na Áustria. Isso ocorreu em razão da obrigatoriedade exigida pelo governo Orbán, desde 2017, de que todas as universidades estrangeiras implantadas na Hungria tenham um *campus* em seu país de origem, o que não era o caso da CEU, e assinem um acordo com as autoridades locais húngaras. A instituição, alegando ter envidado todos os esforços possíveis, condenou a ação política do governo de Orbán. Em um comunicado, a CEU afirmou que a expulsão de uma universidade renomada representa uma séria violação de liberdade acadêmica. Além disso, o documento classificou como "sem precedentes" o ocorrido, destacando a singularidade de uma instituição americana ser compelida a deixar um país aliado da OTAN. Em 2018, o TJUE considerou ilegal a lei húngara de 2017 que fechou a CEU. Apesar do governo húngaro acatar a medida, suspendendo a lei, o que não fez sem protesto, a CEU decidiu não voltar ao país devido à falta de liberdade acadêmica.

Já em 2012, Orbán lançou mão, pela primeira vez, de sua habilidade de usar brechas da legislação europeia a fim de concentrar mais poder em si e em seu partido, o Fidesz. Naquele ano, fez-se aprovar no Parlamento húngaro a redução da idade de aposentadoria para juízes da suprema corte em oito anos, o que permitiu a Orbán se livrar de juristas mais experientes, que representavam um possível freio ao seu regime, e nomear substitutos favoráveis às suas ideias. A UE criticou a medida, mas, embora os juízes destituídos tenham sido compensados pelos anos perdidos de

---

[2628] Elogiando o âncora ultraconservador da FOX News, Tucker Carlson, na CPAC de Budapeste, em 2022, tendo dito que programas como o dele deveriam ser transmitidos "sem parar", Orbán afirmou que ter a propriedade dos meios de comunicação é fundamental "na batalha conservadora". O líder húngaro garantiu o controle da mídia, destruindo qualquer pluralismo midiático. Embora Orbán e seus defensores internacionais nunca deixem de mencionar que não há censura na Hungria, o grande poder da TV estatal e a aquisição sistemática de empresas de mídia por oligarcas próximos ao regime tornam extremamente difícil que vozes de oposição alcancem um público nacional. Durante todo o período que antecedeu as eleições de abril de 2022, por exemplo, Peter Marki-Zay, o líder da oposição, teve um total de cinco minutos de transmissão na televisão estatal, onde é amplamente vinculada propaganda pró-Orbán. Há ainda os casos do Origo e do Index, os maiores portais de notícias *online* do país, que eram independentes antes de serem adquiridos por empresário pró-Orbán. O Origo é agora firmemente pró-governo e frequentemente acusado de publicar teorias da conspiração e notícias falsas. O Index, após uma mudança de liderança que resultou na demissão em massa de vários dos seus funcionários, cessou qualquer crítica aberta ao governo húngaro. A estação de rádio independente Klubradio, diferentemente, foi forçada a sair do ar, por motivos questionáveis relacionados à sua licença de operação. Além disso, houve em 2018, a formação da Fundação Centro-Europeia de Imprensa e Mídia na Hungria, por meio da qual 476 meios de comunicação foram transferidos para uma fundação pró-Fidesz.

[2629] Orbán usou recursos estatais para financiar propaganda ininterrupta especialmente nos períodos eleitorais para minar atores da sociedade civil húngara, forçando organizações não governamentais a registarem-se como órgãos "financiadas por estrangeiros" e a submeterem-se a auditorias, a exemplo do que já havia feito Putin na Rússia.

[2630] Fundada, em 1991, após a queda do comunismo, para promover a democracia liberal, a universidade internacional tornou-se uma das melhores instituições europeias em Ciências Sociais, sendo palco de importantes debates na Hungria e na Europa.

[2631] Nascido em Budapeste, em 1930, em uma família judia, e promotor de ideias liberais em todo o mundo, por meio da sua fundação Open Society, Soros foi acusado, sem provas, por Orbán de ter um plano para enviar à Hungria imigrantes que destruiriam o país. Em 1989, Orbán, contudo, foi bolsista da Fundação Soros, para estudar Ciência Política no Pembroke College, em Oxford. Analistas dizem que essa campanha contra Soros é uma tentativa de reviver estereótipos antissemitas presentes no imaginário húngaro desde o século XIX.

serviço, eles não foram reinstalados. Assim, o Fidesz garantiu a designação dos juristas complacentes que desejava.

Assegurado o Supremo Tribunal, a presença de uma maioria orbanista no Parlamento permitiu alterar a constituição, incorporando leis gradualmente mais autoritárias, que não sofrem resistência do judiciário. Scheppele chama isso de "legalismo autocrático": regras e procedimentos não são violados abertamente, mas apenas seu espírito sofre uma morte lenta. Mudanças legais aparentemente pequenas podem ter efeitos sistêmicos significativos. Scheppele também cunhou um termo para essa dinâmica: o "*Frankenstate*". A exemplo do monstro criado por Viktor Frankenstein, na obra de Mary Shelley, a partir de partes humanas normais, muitos dos elementos individuais do sistema húngaro parecem bons por si só, mas, quando montados de determinada forma, significam o fim da democracia.

Essa combinação entre instituição liberais e iliberais mostra o cuidado de Orbán em não adotar um autoritarismo mais abertamente coercitivo, o que poderia motivar mais intervenções da UE. O líder do Fidesz, apesar de criticar a globalização e os ideais que sustentam a UE, entende o quão dependente seu país é dos recursos vindos de Bruxelas. A UE, embora crescentemente mais crítica da direção autoritária do governo húngaro, enviou cerca de € 45 bilhões ao governo de Budapeste entre 2014 e 2021. Muitos observadores europeus creem que, se houvesse um antissemitismo aberto ou violência nas ruas, os auxílios europeus poderiam cessar, mas os *dog whistles* para extremistas[2632], incluindo os do próprio primeiro-ministro, ficam "abaixo do radar" e continuam a ser tolerados.

Manipular a legalidade é crucial para autocratas, assim como garantir benesses econômicas às forças que sustentam o regime. Desse modo, outra base de sistema engendrado por Orbán, e que diferencia seu governo daquele da Polônia, com o qual compartilha diversas características, foi a criação daquilo que o sociólogo húngaro Balint Magyar chamou de "Estado Mafioso". Esse tipo de Estado se baseia na utilização das estruturas governamentais e na manipulação do que são, na superfície, meios legais: em particular, processos de licitação em favor de apoiadores do governo. Na Hungria de Orbán, isto significou que o governo continuamente patrocina projetos superfaturados, especialmente de infraestrutura, para enriquecer oligarcas amigos do regime – muitos desses projetos têm financiamento da UE.

ii. Política externa

Durante anos, a Hungria foi, em termos *per capita*, o país que mais se beneficiou dos fundos da UE, em parte porque o governo Orbán apresenta uma elevada quantidade de projetos para financiamento. Paradoxalmente a presença da Hungria na UE também criou uma válvula de segurança para o regime Orbán, pois húngaros descontentes com o governo extremista, especialmente os jovens, podem simplesmente emigrar para outras partes do bloco em busca de emprego e de maiores liberdades. Assim, a combinação de subsídios, emigração, e a articulação com vizinhos ideologicamente próximos, como a Polônia, resultou no que o cientista político Daniel Kelemen chama de um "autoritário equilíbrio" dentro da UE.

[2632] O uso do *dog whistle* como estratégia política é uma característica de movimentos de extrema direita contemporâneos. O termo "apito de cachorro" faz analogia ao fato deste objeto ser inaudível para os humanos e ter um som ensurdecedor para os cães. Ou seja, a mensagem é captada por determinados grupos, mas não é compreendida pela maioria da população e ainda dá margem para que partidários de movimentos de extrema direita neguem o verdadeiro sentido de suas mensagens. Orbán, por exemplo, usa esse instrumento quando ressuscita arquétipos e alegorias antissemitas, como "Os Protocolos dos Sábios de Sião", para atacar Soros e suas fundações.

Desde 2010, o primeiro-ministro húngaro cultivou a confrontação com Bruxelas como estratégia para fortalecer seu apoio eleitoral junto a uma opinião pública que se opõe a possíveis interferências externas. No entanto, essa estratégia começou a declinar, especialmente após o Fidesz ser obrigado a romper com o Partido Popular Europeu (PPE)[2633] no início de 2021. A filiação ao PPE proporcionava ao líder húngaro uma certa legitimidade e a oportunidade de interagir com os principais líderes conservadores europeus, como a então chanceler alemã, Angela Merkel. Desde o rompimento com o PPE, Orbán tem tentado formar uma frente comum com partidos de extrema direita, como a Liga, da Itália, e o PiS, do polonês Jaroslaw Kaczynski.

Além disso, estratégia húngara começou a perder força porque, também em 2021, no contexto da pandemia de COVID-19, houve a criação do "Mecanismo de Condicionalidade de Estado de Direito[2634]", pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho da UE, a fim de proteger o orçamento da UE em caso de violações dos princípios do Estado de Direito nos Estados-Membros. Esse mecanismo permite aplicar medidas punitivas, como a suspensão do repasse de verbas, no caso de violações do Estado de Direito por parte de integrantes da UE e em situações que afetam os interesses financeiros do grupo. Para que a medida entre em vigor, 55% dos Estados-Membros devem votar favoravelmente, o que dificulta que um Estado violador proteja outro nas votações, como comumente ocorria entre Hungria e Polônia, em relação ao Artigo 7º do Tratado da UE, em que é exigida a unanimidade. Justamente esses dois países criticaram o instrumento e, sem sucesso, levaram um caso a respeito ao TJUE.

[2633] O PPE é o maior partido de âmbito europeu. Trata-se de um agrupamento partidário democrata cristão-conservador no Parlamento Europeu. Em março de 2019, o PPE suspendeu temporariamente o Fidesz, em meio a crescentes preocupações quanto às políticas do governo húngaro. No entanto, não houve um rompimento oficial naquele momento. Posteriormente, em março de 2021, o Fidesz anunciou que estava saindo voluntariamente do PPE. Esta decisão foi tomada antes de uma votação planejada pelo PPE para decidir sobre o *status* do Fidesz na coalizão. O Fidesz argumentou que as mudanças nas regras internas do PPE eram injustas e politicamente motivadas.

[2634] O Mecanismo de Condicionalidade do Estado de Direito baseia-se em uma abordagem preventiva e corretiva e está vinculado ao processo de proteção do orçamento da UE, sendo um instrumento iminentemente orçamentário. Foi desenvolvido no contexto da pandemia de COVID-19, que infligiu danos tremendos à economia do bloco e suscitou a necessidade da criação de um fundo de € 750 bilhões, para acelerar a recuperação. O fundo, inovador por ser financiado através de dívida comum, foi negociado em paralelo com o orçamento plurianual (2021-2027) da UE, de cerca de € 1,1 trilhão. O aumento substancial do poder financeiro alimentou os pedidos para garantir que os governos infratores não lucrem com o dinheiro dos contribuintes da UE, em um debate que se arrastava há vários anos. Após negociações tensas no final de 2020, em que se viram tentativas frustradas de vetar o texto, o sistema disciplinar entrou em vigor em janeiro de 2021. O regulamento estabelece o Estado de Direito como um conjunto de valores fundamentais, abrangendo segurança jurídica, proteção judicial efetiva, tribunais independentes e imparciais, separação de poderes e não discriminação. O TJUE, em sua decisão desencadeada por petição húngara e polonesa, enfatizou que a conformidade com esses valores não deve ser encarada apenas como uma obrigação para Estados candidatos à adesão à UE, mas como compromissos contínuos e irredutíveis após a adesão. Apesar da amplitude desses princípios, o escopo prático do instrumento é restrito, focalizando não em violações gerais do Direito da UE, mas naquelas que impactam ou ameaçam gravemente a gestão financeira da UE, particularmente o orçamento comunitário. O mecanismo abrange situações como a falta de independência judicial, a incapacidade de prevenir ou corrigir decisões ilícitas por autoridades públicas e obstáculos à condução de investigações, processamento de crimes e implementação de decisões. Conforme o regulamento, tais violações podem prejudicar a execução, o controle e a auditoria dos fundos da UE, a prevenção de fraudes e corrupção, e a colaboração com agências relevantes da UE. A Comissão Europeia expressa preocupações persistentes sobre a independência judicial, conflitos de interesses e corrupção sistêmica na Hungria, obstaculizando a aprovação do fundo nacional de recuperação pós-pandemia do país, no valor de € 7,2 bilhões em subvenções.

Ainda em 2021, a Hungria provocou a ação de líderes europeus em razão de uma nova lei contra a homossexualidade[2635]. O repúdio a Orbán culminou, em junho de 2021, com uma declaração conjunta liderada pela Bélgica e assinada por outros 16 países-membros da UE. Além disso, 16 chefes de Governo enviaram uma carta às instituições comunitárias expressando seu compromisso em "continuar lutando contra a discriminação à comunidade LGBT e reafirmar a defesa de seus direitos fundamentais". A carta contou com assinaturas de líderes europeus, como Angela Merkel (Alemanha), Emmanuel Macron (França), Mario Draghi (Itália) e Pedro Sánchez (Espanha), entre outros.

Em 2022, Bruxelas condicionou o envio de recursos ao país ao cumprimento de 27 reformas relacionadas à luta contra corrupção, a reforços para consecução da independência judicial e à criação de sistemas de auditoria[2636]. O governo húngaro barganhou a suspensão parcial de sanções no fim de 2022, ao retirar seus vetos à alocação de fundos para a Ucrânia e à implementação de impostos sobre empresas multinacionais em troca da obtenção de uma parcela dos fundos europeus, mesmo que estes permaneçam em parte retidos devido às preocupações relacionadas à erosão democrática no país.

Nesse mesmo ano, a Comissão Europeia criticou o Executivo de Budapeste por partidarizar os conselhos de gestão das universidades. Em janeiro de 2023, avisou que existia o risco de as universidades do país perderem fundos dos programas Erasmus+ e Horizon Europe, em razão de, em 2021, o Estado húngaro ter privatizado 21 universidades, quase a maioria das instituições de ensino superior do país. Em muitos casos, foram escolhidos políticos ligados ao governo para os conselhos de gestão dessas instituições[2637], ação que foi revertida por Budapeste após a reprimenda europeia.

No que diz respeito às relações da Hungria com seu entorno imediato, o conflito russo-ucraniano tem aumentado o isolamento húngaro no continente europeu também por afastar o país do V4. Esse agrupamento, ao longo da última década, foi muito útil para Budapeste coordenar posições e se blindar de ações de Bruxelas contrarias as suas visões. Por exemplo, em 2018, Orbán anunciou que os países do grupo não compareceriam à reunião com os líderes da UE sobre a política migratória, pois o grupo se opunha ao sistema de redistribuição de requerentes de refúgio entre os Estados-Membros da UE. Desde 2020, contudo, quando centristas chegaram ao poder na Tchéquia e na Eslováquia, deixando claro seus compromissos com a UE e a OTAN e suas ressalvas com relação ao governo de Orbán, o V4 tem perdido sua capacidade de coordenação regional.

[2635] O Parlamento húngaro aprovou uma lei, com 157 votos a favor e um contra (a maior parte da oposição boicotou a votação), proibindo qualquer referência à homossexualidade nas escolas e restringiu a distribuição de conteúdos audiovisuais relacionados a essa orientação sexual, deixando-os acessíveis apenas a maiores de 18 anos. Além disso, o ato normativo equipara pedofilia e homossexualidade e tem causado forte reação da UE. A Comissão Europeia expressou sua opinião de que, segundo sua análise, essa norma infringe diversos artigos do Tratado da UE, bem como diversas diretrizes comunitárias.

[2636] Em novembro de 2023, entretanto, a UE liberou 20% dos recursos destinados a Hungria no âmbito do RePower EU como "pré-financiamento" para proporcionar liquidez e dar início a projetos de energia limpa. As limitações impostas pela UE foram incorporadas à propaganda eleitoral de Orbán. O governo de Budapeste realizou uma campanha pública crítica à presidente da Comissão Europeia, Ursula von der Leyen, associando-a a Alexander Soros, filho de George Soros e atual presidente da Open Society. No mesmo mês, o governo Orbán apresentou uma nova legislação para criar um "gabinete de proteção da soberania" com o objetivo de investigar a utilização de fundos estrangeiros em campanhas nacionais e atividades de organizações não governamentais. A redação abrangente da lei suscitou preocupações quanto a uma possível repressão dos opositores políticos, da sociedade civil e dos sindicatos.

[2637] Por exemplo, o ministro do Desenvolvimento Regional, Tibor Navracsics, era presidente do conselho de uma universidade. Em situação similar estavam o ministro dos Negócios Estrangeiros, Péter Szijjártó, a ministra da Justiça, Judit Varga, bem como um eurodeputado eleito pelo Fidesz.

Além disso, a Polonia, apesar de governada por um governo ideologicamente muito próximo ao da Hungria, sempre divergiu de Budapeste no tocante à Rússia de Putin. A invasão da Ucrânia exacerbou as diferenças entre os dois países: enquanto a Hungria se recusa a permitir que armas destinadas à Ucrânia transitem através das suas fronteiras, a Polônia foi o canal através do qual a maior parte do equipamento militar ocidental e outros recursos chegaram à Ucrânia.

No que tange à Rússia, reeleito primeiro-ministro cerca de um mês e meio depois da invasão russa da Ucrânia, Orbán recusou-se a permitir o transporte de armas ocidentais através do território húngaro e descartou sanções aos hidrocarbonetos russos, algo que tem feito consistentemente desde a anexação da Crimeia pela Rússia em 2014. Desde o início da invasão do território ucraniano, Budapeste tem sido cautelosa em criticar diretamente o Kremlin, embora tenha condenado a agressão militar de Moscou. Dada a proximidade do líder húngaro a Moscou, o presidente ucraniano Volodymyr Zelensky chegou a referir-se à Hungria de Orbán como um "braço russo na Europa".

A proximidade entre Hungria e Rússia está calcada em diferentes motivações. Segundo András Rácz, do Conselho Alemão de Relações Exteriores, "tudo começa por motivações objetivas, e as mais importantes estão relacionadas à energia; partes dessas foram herdadas dos tempos comunistas, principalmente o fornecimento de petróleo e gás. Entre as motivações subjetivas está a exaltação da Rússia como um Estado iliberal. Por exemplo, quando Orbán anunciou a Hungria como uma democracia iliberal em 2014, a Rússia foi mencionada como um modelo de governo"[2638].

Com cerca de 80% do fornecimento de gás natural e 65% do fornecimento de petróleo provenientes da Rússia, a Hungria tem preocupações genuínas com seu abastecimento energético, mas Orbán aumentou deliberadamente a sua dependência da energia russa durante anos. Em dezembro de 2022, contudo, um acordo quadripartite de fornecimento elétrico do Azerbaijão à Hungria, evolvendo Romênia e Geórgia, foi assinado em Bucareste com a presença de Ursula von der Leyen. O acordo foi ao encontro dos anseios da Comissão Europeia de diversificar os fornecedores de energia à Hungria, sublinhando a necessidade de afastamento dos recursos russos.

A próxima relação entre Orbán e Putin[2639] também parece estar ligado a um desejo de proteger os ativos húngaros na Rússia, especialmente aqueles ligados ao Grupo MOL, a principal companhia de petróleo e gás húngara, e ao banco OTP, ambos geridos por milionários húngaros, simpatizantes do Fidesz. Ademais, o primeiro-ministro húngaro também firmou extensos contratos econômicos com a Rússia para consolidar seu regime. Em 2014, num acordo cujos detalhes permanecem em grande parte desconhecidos, o governo do Fidesz contraiu com Moscou um enorme empréstimo para financiar a construção de uma central nuclear. A Rússia também venceu a licitação para a terceira linha do metrô de Budapeste, apesar de oferecerem padrões mais baixos e preços mais elevados do que outros concorrentes[2640].

Além das questões em relação à proximidade entre Orbán e a Rússia, a Hungria tem levantado preocupações sobre os direitos das minorias húngaras na Ucrânia, particularmente em

[2638] Em 26 de julho de 2014, Orbán falou na cidade romena de Băile Tuşnad para um público de romenos de origem húngara: "O Estado que estamos construindo na Hungria não é liberal. Não nega valores como a liberdade, mas não faz deles um componente central. Como núcleo, proponho um elemento particular: o enfoque nacional."

[2639] Orbán nem sempre foi um admirador de Moscou. Quando ainda estava na oposição, era um crítico veemente da Rússia. Em 2007, lamentou que "o petróleo pode vir do Oriente, mas a liberdade sempre vem do Ocidente". Quando a Guerra Russo-Georgiana eclodiu em 2008, foi rápido em condenar Moscou e alertou para a dependência excessiva da energia russa. Seu tom, porém, mudou por volta de 2009 e sobretudo depois de ter vencido as eleições de 2010.

[2640] Em julho de 2023, a UE concedeu à Hungria uma isenção no seu pacote de sanções à Rússia, para permitir a importação de bens e serviços necessários à manutenção do metrô de Budapeste.

relação à legislação educacional e à autonomia cultural. A introdução de leis que limitam o uso do húngaro em escolas tem sido uma fonte de tensão.

Apesar disso, em dezembro de 2023, segundo o porta-voz da presidência da UE, os líderes dos 27 países-membros da UE votaram de forma unânime ao início das negociações do processo de adesão da Ucrânia ao bloco, durante reunião do Conselho Europeu em Bruxelas[2641]. A Hungria, todavia, bloqueou a concessão de € 50 bilhões em ajuda financeira para Kiev. Nessa ocasião, Orbán disse à rádio estatal húngara que bloqueou o pacote de ajuda à Ucrânia, parte de um plano orçamentário plurianual mais amplo, para garantir que a Hungria receba os fundos que deseja do orçamento da UE, que seguem bloqueados.

Quanto às relações com os EUA, analistas acreditam que Orbán busca estreitar laços com a direita americana para romper seu isolamento na Europa, especialmente devido ao seu apoio ao presidente russo. Orbán nunca escondeu sua antipatia pelo governo Biden e seu apoio a Trump. Repetidamente, o mandatário húngaro afirmou que a guerra na Ucrânia não teria começado se Trump fosse o presidente[2642].

Sob o governo Biden, em especial no que diz respeito ao conflito ucraniano, todavia, as relações bilaterais não têm sido tranquilas. Em abril de 2023, o país *magiar* não pôde mais ter em Budapeste a sede do International Investment Bank (IIB), banco de capital russo-húngaro, devido a sanções estadunidenses[2643]. Viktor Orbán[2644], naquela ocasião, afirmou que a Hungria cumpriria as sanções à Rússia, mas continuaria a se manifestar contra elas. Nesse mesmo mês, segundo o jornal Guardian, um grupo bipartidário no Congresso dos EUA elaborava sanções dos EUA (nunca efetivadas) que teriam como alvo figuras políticas húngaras ligadas ao governo Orbán.

Outro ponto que abala as relações húngaro-americanas se deve à lentidão da Hungria na ratificação da adesão da Suécia e da Finlândia à OTAN. O ministro das Relações Exteriores húngaro, Peter Szijjarto, tentou condicionar seu apoio à adesão sueca à redução de críticas de políticos da oposição do país escandinavo à deterioração democrática na Hungria. Em dezembro de 2023, o primeiro-ministro húngaro insistiu que a UE ainda não deveria iniciar negociações sobre a adesão da Ucrânia e segue não provando a entrada da Suécia na OTAN[2645].

As relações entre Hungria e China têm sido marcadas por uma cooperação crescente em várias áreas, especialmente no âmbito econômico. Em julho de 2014, quando Orbán disse que o tempo da democracia liberal havia passado e anunciou sua democracia iliberal, além de citar

---

[2641] A decisão pode ser considerada surpreendente, pois Orbán, no início das negociações, disse que bloquearia o convite a Kiev. Zelenskiy saudou a aprovação do início das conversas para adesão à UE como uma vitória para a Ucrânia e para a Europa, mas o Orbán avisou que ainda pode bloquear as negociações a qualquer momento.

[2642] Outro fator que contribui para o dificultar as relações bilaterais é o embaixador americano em Budapeste, David Pressman. Por ser abertamente gay, ele se tornou um alvo fácil para o governo homofóbico de Orbán. Ao assumir seu cargo na capital húngara, o embaixador foi alvo de ataques por parte de ativistas anti-LGBTQIA+ e pró-governo, além de enfrentar críticas da mídia local. O governo húngaro também acusa Pressman de apoiar partidos de oposição e de conspirar para derrubar Orbán. Uma das razões para essa acusação é o respaldo da embaixada dos EUA a uma campanha pró-Ucrânia que utilizava cartazes com a mensagem em magiar: "Russos, vão para casa!", *slogan* utilizado anteriormente pelo Fidesz em campanhas políticas no final da Guerra Fria.

[2643] A Hungria foi o primeiro Estado-Membro da UE e da OTAN que Washington sancionou desde o início da invasão russa da Ucrânia.

[2644] Orbán, o líder entre os países da OTAN com laços mais estreitos com Moscou, disse à rádio estatal húngara: "Desde a eclosão da guerra, ficou claro que as possibilidades do banco [IIB] estavam diminuindo... e agora que os americanos o colocaram sob sanções, eles efetivamente o arruinaram."

[2645] Budapeste, todavia, sinalizou que poderia flexibilizar sua postura se o bloco europeu liberasse fundos húngaros congelados desde 2022.

Rússia e Turquia como Estados iliberais bem-sucedidos, que lhe servem de inspiração, mencionou também a China.

A Hungria tem recebido investimentos significativos da China em vários setores, incluindo infraestrutura, energia, tecnologia e indústria. Projetos conjuntos e acordos econômicos foram estabelecidos para promover o comércio bilateral. Em 2022, o governo da Hungria afirmou que rejeitaria todas as propostas que prejudiquem a cooperação econômica entre a UE e a China. Em 2015, a Hungria tornou-se o primeiro país europeu a assinar o acordo de cooperação da Iniciativa do Cinturão e Rota (BRI, na sigla em inglês)[2646]. A construção da ferrovia Hungria-Sérvia, por exemplo, é um projeto marcante implementando no âmbito daquela iniciativa.

Iniciativas de intercâmbio cultural têm sido promovidas entre Budapeste e Pequim, incluindo eventos culturais, intercâmbio de artistas e exposições. Em 2021, entretanto, a doação de um tereno às margens do Danúbio pelo primeiro-ministro húngaro para receber o primeiro *campus* no exterior da Universidade de Xangai, acirrou protestos da oposição[2647].

Hungria e China têm mantido diálogos políticos e colaborações em níveis internacionais. Ambos os países compartilham pontos de vista em algumas questões globais e têm apoiado mutuamente suas posições em fóruns internacionais. Em 2021, a Hungria foi o único Estado-Membro da UE a bloquear uma declaração do bloco condenando a nova lei de segurança da China em Hong Kong e foi o primeiro país da UE a aprovar vacinas chinesas contra a COVID-19.

Finalmente, é importante ressaltar que o fascínio despertado pela Hungria de Orbán em movimentos de extrema direita pelo mundo se tornou um ativo de *soft power* para o país se aproximar de governantes de outras regiões do globo. Com o crescente isolacionismo na Europa, Orbán tem procurado estreitar relações com governos ideologicamente afins. Com esse intuito, convidou quinze líderes dos países dos Bálcãs e da Ásia para as comemorações do Dia da Hungria, em 20 de agosto de 2023. O principal convidado foi Recep Erdogan, presidente da Turquia, com a qual a Hungria tem cultivado relações mais próximas na última década.

A tentativa de preservar uma aparência democrática para seu regime iliberal somado ao sucesso de Orbán em suas políticas contrárias à UE geram também interesse em facções da extrema-direita em várias partes do mundo, particularmente nos EUA. Na esfera da política de migração, o governo Orbán construiu uma barreira na fronteira sul da Hungria em 2015, visando impedir a entrada de imigrantes e refugiados, ao mesmo tempo em que limita as concessões de asilo, algo mimetizado por Trump[2648] na fronteira sul dos EUA em 2017.

Em janeiro de 2019, Viktor Orbán fez uma visita ao Brasil para participar da posse de Jair Bolsonaro. Em fevereiro de 2022, após viagem oficial para a Rússia, o então presidente do Brasil encontrou-se com Orbán na Hungria[2649]. Eduardo Bolsonaro também esteve com Orbán em 2019, durante viagem de menos de dois dias a Budapeste, quando disse que aprendeu com o húngaro "principalmente sobre cultura e trato com imprensa sem o politicamente correto". Na CPAC do Brasil em 2022, esse mesmo deputado federal, em sua palestra, afirmou que a "Hungria seria um exemplo a ser seguido", enquanto elogiava as políticas de Orbán.

[2646] "A interconexão dará oportunidades para a Europa recuperar sua competitividade", afirmou Orbán, ao participar do 3º Fórum do Cinturão e Rota para Cooperação Internacional, em outubro de 2023.

[2647] Com base em documentos vazados obtidos pelo grupo de jornalismo investigativo Direkt36, o custo estimado do projeto é de aproximadamente € 1,5 bilhão, sendo predominantemente financiado por meio de um empréstimo concedido por um banco estatal chinês.

[2648] "Victor Orbán fez um trabalho tremendo de várias maneiras", disse Trump ao recebê-lo na Casa Branca em 2019. "(Ele é) respeitado em toda a Europa. Provavelmente um pouco como eu, um pouco polêmico, mas tudo bem."

[2649] "Acredito na Hungria e no prezado Orbán, que eu trato praticamente como um irmão, dadas as afinidades que nós temos na defesa dos nossos povos e na integração dos mesmos", disse o presidente brasileiro na ocasião.

Brasil e Hungria estabeleceram uma parceria ativa em diversos eventos internacionais promovidos pelo governo Orbán, entre 2019 e 2022. Em 2019, o embaixador Fabio Mendes Marzano, então secretário de Assuntos de Soberania Nacional e Cidadania, foi convidado a discursar na conferência internacional em Budapeste, organizada pelo governo Orbán, que abordou questões de liberdade religiosa e perseguição aos cristãos. As discussões nesse encontro desempenharam um papel crucial na formação da Aliança Internacional pela Liberdade Religiosa, em 2020, na qual o Brasil, juntamente com EUA, Polônia e Hungria, se destacou como protagonista na iniciativa coordenada à época pelo então secretário de Estado norte-americano, Mike Pompeo.

No início de 2019, Budapeste foi palco da Cúpula da Demografia, uma reunião que reuniu líderes de diversos países, representantes religiosos e organizações. O cenário apresentado pela conferência destacou um alerta sobre o risco de declínio populacional em certas regiões do Ocidente, bem como a observação de que essas populações não estavam dispostas a "substituir" sua identidade branca e cristã por uma sociedade mais diversa, integrando imigrantes. A resposta proposta por esses líderes à suposta questão demográfica foi incentivar as famílias a terem um número maior de filhos. Para alcançar esse objetivo, destacaram a importância de respeitar a estrutura familiar "tradicional" e as "vontades de Deus".

Em dezembro de 2023, após participar da cerimônia de posse de Javier Milei em Buenos Aires, Orbán escreveu na rede social X que a direita não está crescendo só na Europa, mas em todo mundo, e declarou estar na capital argentina para "comemorar a grande vitória" de Milei. Nesse mesmo evento, Zelensky procurou Orbán para discutir a adesão da Ucrânia à UE, bem como a aprovação de um novo pacote de auxílio para financiar a resistência dos ucranianos contra a Rússia.

c) Polônia

i. Situação nacional

A Polônia é uma república parlamentarista localizada na Europa Central, com população de maioria católica e fronteiras com Alemanha a oeste; Eslováquia e Tchéquia, ao sul; Belarus e Ucrânia ao leste; Rússia[2650] e Lituânia a nordeste; e fronteiras marítimas com a Dinamarca e a Suécia. Seu formato atual aproximado foi desenhado ao final da Segunda Guerra Mundial[2651], com a anexação de territórios anteriormente pertencentes à Alemanha, ao oeste, e perda de territórios tomados pela União Soviética (URSS) durante a guerra, ao leste.

Partilhada entre os vizinhos no final do século XIX, o país retomou sua independência ao final da Primeira Guerra Mundial, entrando, em seguida, em conflito com a recém-formada URSS até 1921[2652]. Após o fim da Segunda Guerra Mundial e do redesenho de suas fronteiras, a Polônia tornou-se parte do bloco socialista, tendo o Pacto de Varsóvia sido assinado em sua capital em 1955. Na década de 1980, o movimento sindical polonês tornou-se crescentemente político e foi responsável por liderar a oposição ao regime comunista durante o período de forte crise econômica. Em 1989, com uma URSS enfraquecida, a Polônia inicia sua redemocratização.

[2650] Através do exclave russo de Kaliningrado.

[2651] Embora tenham havido tratados de ajustes de limites entre a Polônia e seus vizinhos até 2018, foi ao final da Segunda Guerra Mundial que o país ganhou seu formato atual.

[2652] Territórios nas atuais Belarus, Lituânia e Ucrânia foram perdidos pela Rússia no Tratado de Brest-Litovski de 1918. A declaração de nulidade do tratado por Lênin levou à disputa desses territórios entre Polônia e URSS.

Após a Guerra Fria, com apoio dos EUA, a Polônia ingressou na OTAN (1999), tendo sido o primeiro país anteriormente pertencente ao bloco socialista a entrar na aliança e sendo um dos membros com maior investimento em defesa em sua região. Em 2004, foi aceita como membro da UE, apesar de ainda não ter adotado o euro como moeda[2653]. O país atuou na Guerra do Iraque e no Afeganistão (2001 a 2021).

Desde a redemocratização, a Polônia teve forte crescimento econômico, um dos maiores da Europa Central. Apesar de considerada como um país em desenvolvimento pelo FMI, a Polônia é classificada pelo Banco Mundial como um país de renda elevada. É membro da OCDE de 1996, possui o 21º maior produto interno bruto (PIB) do mundo e um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) considerado muito elevado. Trata-se de uma economia industrializada, com um mercado desenvolvido; maquinários e outros produtos industrializados compõem a maior parte de sua pauta de exportação.

A Polônia contemporânea é governada pelo presidente da República (Andrzej Duda, desde 2015), chefe de Estado e do Poder Executivo, e pelo primeiro-ministro (Donald Tusk, desde dezembro de 2023), chefe de Governo e presidente do Conselho de Ministros, contando também com um Poder Judiciário independente e um Parlamento bicameral. Cabe ao presidente, entre outras atribuições, exercer a função de chefe supremo das Forças Armadas, propor e vetar legislação[2654], dissolver o Parlamento em determinadas situações e apontar o primeiro-ministro. A escolha do primeiro-ministro tradicionalmente se dá pela designação do líder da coalizão ou partido dominante no Parlamento, sendo, em seguida, confirmado pelo Sejm (a câmara baixa) em voto de confiança.

A partir de meados da década de 2010, a política polonesa passou por uma importante guinada à direita, na esteira do crescimento do neoconservadorismo global exemplificado pela eleição de Donald Trump em 2016. O partido de direita Lei e Justiça (ou PiS, na sigla em polonês), chefiado pelo deputado Jarosław Kaczyński, no poder desde 2015 após ganhar as eleições parlamentares e presidenciais[2655], passou gradativamente a incorporar pautas extremistas, antes defendidas principalmente por partidos com pouca representação no parlamento.

A radicalização da política polonesa cresceu num cenário de desigualdade econômica, embora a economia do país seja uma das que mais cresce na Europa, e de repulsa à entrada de refugiados muçulmanos no continente, sendo também o apelo à religião e ao nacionalismo histórico instrumentos utilizados pelos novos grupos extremistas de direita para radicalizar a população. Nesse sentido, o PiS é acusado de se aliar a esses grupos radicais para mobilizar apoio da população.

Em eleições realizadas em outubro de 2023, o partido de situação, PiS, perdeu a maioria dos assentos parlamentares, embora tenha permanecido como maior partido em termos de bancada, com cerca de 35% dos assentos. Em que pese o fato de o presidente Andrzej Duda ter primeiramente oferecido o governo ao então primeiro-ministro Mateusz Morawiecki, o premiê foi deposto após voto de desconfiança, e os partidos de oposição formaram governo de coalizão três dias depois, em 13 de dezembro de 2023. O novo governo é liderado pela Coalizão Cívica, do ex-primeiro-ministro (2007-2014) e ex-presidente do Conselho Europeu (2014-2019), Donald Tusk, que ficou em segundo lugar em número de assentos.

[2653] Embora a Polônia seja formalmente obrigada a eventualmente adotar o euro, não há data fixada para tanto.

[2654] O veto presidencial pode ser derrubado por três quintos do Parlamento.

[2655] Embora o presidente Andrzej Duda não seja formalmente filiado a nenhum partido, é fortemente aliado e apoiado por Kaczyński e pelo PiS.

O governo de Tusk pretende desfazer medidas de seu antecessor, reaproximar Varsóvia de Bruxelas e, assim, desbloquear os valores retidos pela Comissão Europeia em razão das reformas antidemocráticas do PiS. Permanecem, porém, questões como a guerra, a disputa comercial com a Ucrânia e a própria presença forte dos conservadores no parlamento, dificultando as possibilidades do novo governo de realizar mudanças bruscas. Projetos da Coalizão Cívica, como a transição para o uso da energia nuclear e o abandono de combustíveis fósseis, também dependem de questões estruturais como o amplo uso do carvão na matriz energética do país.

ii. Política externa

Antes de sua entrada na UE, a Polônia recém-redemocratizada estabeleceu aliança com a França e a Alemanha, o Triângulo de Weimar, em 1991[2656]. A colaboração triangular rendeu à Polônia, já no ano seguinte, a concordância da Alemanha e da França para que o país desenvolvesse uma relação especial com a OTAN e com a União da Europa Ocidental (UEO), então braço europeu da OTAN.

Sob a presidência de Andrzej Duda, as relações entre a Polônia e o bloco, do qual faz parte de 2004, foram marcadas por conflitos. Desde 2016, a Comissão Europeia adota posicionamento crítico a reformas promovidas pelo governo da Polônia para aumentar seu controle sobre o Poder Judiciário, chegando a iniciar procedimento de verificação de violação do Estado de Direito com base no Artigo 7(1) do Tratado de Lisboa, que trata da possibilidade de suspensão de Estados-Membros da UE em caso de violação das regras do bloco. A Comissão Europeia adotou, em 2020, regulamento autorizando a UE a restringir financiamento a países que violassem o Estado de Direito, o que foi referendado pelo TJUE e resultou no bloqueio de verbas do plano de recuperação pós-COVID-19, além do pagamento de multas por Varsóvia, pelo descumprimento de decisões do TJUE pela Suprema Corte polonesa. Com a saída do PiS e o retorno do centrista Tusk ao governo, há a expectativa de uma relação mais estável com o bloco.

A Hungria de Viktor Orbán, importante aliada da Polônia desde 1991, quando da fundação do Grupo de Visegrado, passou por situação semelhante, tanto em relação ao crescimento do autoritarismo e populismo de direita, quanto em relação às represálias por parte da UE. Antes da invasão da Ucrânia pela Rússia, os países estavam alinhados em resistir às pressões da UE por reformas democratizantes, formando o que a mídia chamou de “aliança iliberal”.

Quando do início da Guerra Russo-Ucraniana em 2022, o governo polonês adotou postura fortemente anti-Rússia, alinhada à retórica nacionalista. A Rússia é vista como inimiga histórica da Polônia, tanto em razão das relações conflituosas e disputas territoriais que duraram até a Segunda Guerra Mundial, como do controle soviético do período da Guerra Fria.

Como vizinha da Ucrânia, a Polônia é peça geopolítica importante para a OTAN, inclusive pelo fato de Varsóvia ter um dos maiores investimentos em defesa da Europa (aproximando-se de 4% do PIB). O forte posicionamento anti-Rússia acabou por prejudicar a aliança com a Hungria de Orbán, que, apesar de parte da UE, se manteve ligada à Rússia por questões econômicas e energéticas, o que foi demonstrado pelo cancelamento da reunião de ministros da Defesa do Grupo de Visegrado em março de 2022, em razão das posições divergentes a respeito da guerra.

As relações entre a Polônia e a Rússia pós-soviética foram relativamente estáveis até a tomada da Crimeia por Moscou em 2014. Questões como o apoio polonês à causa independentista da Chechênia e a intervenção russa na Geórgia, em 2008, todavia, foram marcos negativos no

[2656] O Triângulo de Weimar continua ativo na atualidade, tendo-se reunido em 2023 para discutir o futuro da Ucrânia em relação à OTAN.

relacionamento entre os dois países, tendo este último levado a Polônia a propor sansões contra a Rússia.

Desde a anexação da Crimeia, a Polônia seguiu como um país fortemente crítico à Rússia, com quem tem fronteira através do *oblast* de Kaliningrado. Durante o governo do PiS, as relações também foram negativamente marcadas por acusações de que o governo russo estaria envolvido no acidente aéreo[2657] que matou o então presidente Lech Kaczyński, irmão de Jarosław Kaczyński, em viagem relativa aos 70 anos do Massacre de Katyn. O governo do PiS acusou também a gestão anterior de se aliar à Rússia para acobertar a participação russa no desastre aéreo e instaurou novas investigações, cujas conclusões de envolvimento russo foram rejeitadas pelo novo governo que assumiu o poder no final de 2023. Com a invasão de 2022, além da imposição de sanções, a Polônia declarou diplomatas russos como *persona non grata*, passou a proibir a entrada de cidadãos russos em território polonês, mesmo aqueles que dispunham de vistos para a Área Schengen, e declarou a Rússia como Estado terrorista. Em novembro de 2022, o governo polonês anunciou a construção de uma barreira junto a Kaliningrado, argumentando que a Rússia poderia utilizar o exclave para transportar ilegalmente migrantes da Ásia e da Europa. A guerra também levou ao fim das importações de gás natural russo para a Polônia, tendo a Rússia exigido o pagamento em rublos, o que foi rejeitado pelo governo polonês.

Além da relação de antagonismo com a Rússia, a Polônia também possui relações importantes com a Ucrânia. Com a aproximação de Kiev com a OTAN e a UE sob a presidência de Zelensky, os países formaram duas alianças trilaterais, uma com a Lituânia em (Triângulo de Lublin, 2020), e outra com o Reino Unido em 2022, para cooperação em matéria de defesa. Desde a anexação da Crimeia, em 2014, a Polônia também foi um dos maiores receptores de migrantes ucranianos.

O relacionamento entre ambos os países também apresenta conflitos, com destaque para o comércio de grãos. Polônia, Hungria, Bulgária, Romênia e Eslováquia apresentam resistência à entrada de grãos com preço diferencial em seus países, tendo conseguido que a UE banisse a entrada dos produtos no território europeu entre maio e setembro de 2023. Com o fim do banimento temporário, Polônia, Hungria e Eslováquia estabeleceram suas próprias restrições unilaterais, sob protesto da Ucrânia, que iniciou procedimento de consultas na Organização Mundial do Comércio (OMC) contra os embargantes. A Comissão Europeia, por outro lado, expressou preocupação, mas não tomou providências contra os países.

A guerra também amplia o receio da Polônia com relação ao risco de um grande influxo de refugiados. Embora a maior preocupação se dê com relação ao grande número de pessoas originárias da África Setentrional e do Oriente Médio que atravessam a fronteira com Belarus, mesmo os ucranianos, antes majoritariamente bem recebidos, vem sendo cada vez mais rejeitados pelo governo e pela população polonesa, incentivados pela xenofobia e pelo sentimento nacionalista.

Com relação aos EUA, durante o governo Trump, além do alinhamento ideológico entre o PiS e a liderança norte-americana, o governo polonês buscou aproximar-se de Washington em matéria de defesa, tendo sido elogiado pelo presidente norte-americano como um dos poucos países europeus a cumprir a meta da OTAN de 2% do PIB em investimentos militares. Em junho de 2020, Trump manifestou interesse em mover tropas instaladas na Alemanha para a Polônia,

[2657] O acidente aéreo ocorreu em 2010, em Smolensk, na Rússia, vitimando o presidente e outras 95 pessoas, incluindo outros nomes importantes da política polonesa. As investigações, do lado russo, foram conduzidas por Vladimir Putin, então primeiro-ministro.

como punição a Berlim pela falta de investimento alemão em defesa e pela compra de gás russo. Em 2017, Trump esteve presente, em Varsóvia, na segunda cúpula da Iniciativa dos Três Mares.

Com a mudança para o governo Biden, os EUA adotaram uma postura inicialmente crítica ao governo de Duda, com destaque para as questões relativas aos direitos de pessoas LGBTQIA+ e a proibição da propriedade de emissoras de rádio e televisão por empresas fora do Espaço Comum Europeu, em 2021, que afetou o maior investimento norte-americano na Polônia, a emissora de televisão TVN, de propriedade do grupo Discovery. Após o início do conflito na Ucrânia, em fevereiro de 2022, o governo Biden tem abrandado as críticas à postura populista e nacionalista de Varsóvia, dada sua importância geopolítica como principal aliado na Europa Central. Desde o início do conflito, a Polônia vem aproximando-se mais do país norte-americano do que de seus vizinhos europeus, dados os impasses entre Varsóvia e a Comissão Europeia. Não obstante, o crescimento da importância polonesa dentro da OTAN implica na ausência de apoio de Varsóvia a uma política europeia de defesa mais independente dos EUA.

A Polônia mantém relações com a República Popular da China (RPC) desde a Guerra Fria, quando ambos fizeram parte do mesmo bloco geopolítico. A redemocratização da Polônia coincidiu com o período de reformas realizadas por Deng Xiaoping, e as relações, principalmente no que diz respeito a questões comerciais, foram mantidas estáveis.

Questões como a guerra na Ucrânia e Taiwan são pontos de fricção entre os países, tendo levado a situações como a declaração do primeiro-ministro Mateusz Morawiecki, em abril de 2023, de que a China atacaria Taiwan se a Ucrânia fosse derrotada pela Rússia, gerando protesto do governo chinês sobre a comparação entre as situações na Europa e na Ásia. Ainda assim, o posicionamento da Polônia em relação à China é consideravelmente pragmático, e a Polônia participa do mecanismo de cooperação entre a China e os países da Europa Central, de 2012[2658].

[2658] Em 2012, a Polônia e outros quinze países da Europa Central e Oriental (Albânia, Bósnia e Herzegovina, Bulgária, Croácia, Estônia, Letônia, Lituânia, Tchéquia, Hungria, Montenegro, Macedônia do Norte, Romênia, Sérvia, Eslováquia e Eslovênia) assinaram com a China um acordo para promover a cooperação no âmbito da BRI. No ano seguinte, a Grécia entrou no acordo; em 2021, a Lituânia deixou o grupo; e, em 2022, com a invasão da Ucrânia pela Rússia, a Estônia e a Letônia também deixaram o grupo.

VI. Alemanha

a) Alemanha sob Olaf Sholz

Em dezembro de 2021, após a conclusão das negociações relativas à formação do governo, o gabinete liderado por Olaf Scholz assume o poder na Alemanha. É a primeira vez que o Partido Social-Democrata da Alemanha (SPD, na sigla em alemão) comanda a chancelaria desde a saída de Gerhard Schröder (2005), que deu lugar a 16 anos de controle do país pela União Democrata-Cristã (CDU, na sigla em alemão), de Angela Merkel. No entanto, não há de se falar em mudanças significativas, uma vez que o próprio SPD compôs três dos quatro gabinetes formados por Merkel. Apesar disso, a coalizão atual é inédita, sendo composta, além do SPD, pelos Verdes, que se tornaram o terceiro partido na Alemanha, e pelo Partido Democrático Liberal (FDP, na sigla em alemão), cujo número, embora pequeno, foi essencial para garantir a maioria parlamentar e cuja posição político-ideológica implica moderação nas inclinações à esquerda dos outros dois partidos.

No que concerne à política externa, na Alemanha, assim como na maior parte dos regimes parlamentaristas, é comum que o partido do primeiro-ministro não seja o mesmo do ministro das Relações Exteriores[2659]. Atualmente, esse ministério é comandado por Annalena Baerbock, dos Verdes, a primeira mulher a ocupar o cargo. Baerbock apresenta-se como uma liderança jovem e moderna, conectada ao eleitorado de seu partido, que, majoritariamente, rejeita alguns aspectos da política tradicional da CDU e do SPD. Além da questão ambiental e do forte apoio ao projeto europeu, Baerbock parece ter visão de política externa calcada em valores e princípios, a exemplo da promoção da democracia e dos direitos humanos e da rejeição a autoritarismos, representada por críticas aos regimes russo e chinês. Na prática, essa posição tem sido flexibilizada pelo maior pragmatismo do SPD de Olaf Scholz.

O grande estímulo para mudanças substanciais na atuação externa da Alemanha após a saída de Merkel do poder não foi interno, mas externo. Alguns meses após a ascensão do novo governo, a Rússia empreendeu sua invasão à Ucrânia, evento que requereu respostas nos mais diversos âmbitos por parte da política externa alemã. Até então, mesmo com a violação russa à soberania da Geórgia (2008) e à da própria Ucrânia (2014), a linha geral da Alemanha tinha sido a de contemporização, com origem que remonta à *Ostpolitik* de Willy Brandt, sem prejuízo, contudo, à imposição de sanções econômicas. Ainda que empreendida por Merkel, o SPD foi um grande apoiador da política de manutenção de relações amigáveis com a Rússia, o que é explicitado pelas relações próximas de várias figuras do alto escalão do partido com Putin[2660]. Com a concretização do cenário de invasão total, essa postura tornou-se insustentável e, inclusive, impopular. O movimento central da política externa de Olaf Scholz, nesse contexto, foi o reposicionamento da Alemanha no cenário internacional diante do conflito na Ucrânia. Um marco dessa mudança foi o discurso do chanceler ao *Bundestag,* anunciando um *Zeitenwende*, ou "ponto

---

[2659] O próprio SPD assumiu a pasta nos gabinetes Merkel dos quais fez parte. No outro, essa posição foi assumida pelo FDP. Dessa maneira, a ausência de mudanças bruscas, esperada para o governo de forma geral, é também uma realidade na condução da política externa.

[2660] O próprio ex-chanceler Gerhard Schröder é um dos melhores exemplos da proximidade do SPD com Putin. Após deixar o governo, passou a trabalhar para empresas estatais russas, como a Gazprom e a Rosneft, pelas quais realizou trabalhos na área de relações governamentais. Após a invasão da Ucrânia pela Rússia, o SPD iniciou o processo de expulsão de Schröder do partido. A CDU, por sua vez, solicitou que o ex-chanceler fosse alvo de sanções. O *Bundestag* retirou vários privilégios que o político tinha decorrente de sua posição de ex-chanceler, o que levou a um processo judicial de Schröder contra o Parlamento. Eventualmente, em maio de 2022, ele deixou a Rosneft, mas manteve-se em outros projetos ligados à Rússia, inclusive o Nord Stream.

de virada", na política externa alemã. Houve deterioração das relações russo-alemãs nos meses seguintes. No final de maio de 2023, a Alemanha anunciou que revogaria a permissão de funcionamento de quatro consulados russos em seu território, como represália à decisão da Rússia em limitar o tamanho do pessoal oficial alemão em território russo.

Em termos militares, a Alemanha, logo após o início do conflito na Ucrânia, foi duramente criticada por aliados, especialmente do Leste Europeu, pela adoção de postura excessivamente cautelosa e pela demora no envio de ajuda substancial para a Ucrânia. Inicialmente, o país recusou-se a enviar armamentos, em consonância com a longeva política de rechaço à venda de armas a regiões com conflitos ativos, abandonada, finalmente, em poucas semanas após o início do conflito. Desde então, o país tem enviado ajuda humanitária e armas de defesa e de ataque, além de treinar forças ucranianas e prometer fundos para a reconstrução do país. Mais recentemente, o governo alemão resistiu à participação de coalizão de países que enviaria os relativamente modernos tanques Leopard, fabricados pela própria Alemanha, o que exigiria, em teoria, o consentimento desta para que outros países os enviassem. Depois de forte pressão de alguns membros da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), o governo alemão cedeu e passou a integrar a coalizão. Após o início da guerra, Scholz anunciou o compromisso inequívoco do país de superar a meta de gasto de 2% do produto interno bruto (PIB) em defesa, conforme compromisso político com os parceiros da OTAN, estabelecendo, ainda, um fundo extraordinário de € 100 bilhões para o fortalecimento e modernização das forças armadas do país. Além disso, apoiou o ingresso de Finlândia e Suécia à aliança militar, ratificando, em poucos dias após sua assinatura, o acordo de entrada desses dois países. Em junho de 2023, a Alemanha publicou sua primeira "estratégia nacional de defesa", em que se compromete a aumentar seus gastos militar, identifica a Rússia como principal ameaça e classifica a China como "parceiro, concorrente e rival sistêmico" e também como ameaça, por usar sua proeminência nas cadeias de valor como ferramenta de pressão política. No mesmo mês, anunciou o envio de quatro mil tropas para a Lituânia, com o objetivo de fortalecer o flanco oriental da OTAN.

Em termos energéticos, a guerra apresentou desafios e oportunidades para a coalizão no poder. A pauta ambiental e geopolítica dos Verdes já envolvia o abandono progressivo de combustíveis fósseis e a consequente redução da dependência russa no fornecimento desses produtos. O conflito acelerou este processo, mas envolveu a necessidade de compromisso dos Verdes, que tiveram de aceitar medidas às quais se opunham, tais como a construção de terminais de importação de gás natural, que deve retardar a sua substituição por fontes mais limpas, e atrasos na desativação das usinas nucleares, prevista desde 2011[2661]. Até logo antes do conflito, mais da metade do gás utilizado na Alemanha era proveniente da Rússia, sendo a maior parte pelo gasoduto Nord Stream 1. Por sua vez, ligando a Rússia à Alemanha pelo mar Báltico, o gasoduto Nord Stream 2, já construído e apenas pendente de certificação para que começasse a funcionar, poderia dobrar o montante de gás a ser fornecido pela Rússia ao país. Antes e durante sua construção, tal projeto encontrou forte oposição dos Estados Unidos (EUA) e de Estados europeus, a exemplo da Polônia e dos países bálticos. Finalmente, em meados de 2022, ambos os gasodutos foram explodidos em ação de sabotagem, ainda sem autoria confirmada. Não houve impacto na distribuição de gás, pois esta já havia sido interrompida pela crise na Ucrânia. No final do ano, a Alemanha anunciou que não mais depende do gás russo, além de ter reduzido suas importações de petróleo pela metade. Esse é o resultado de um plano emergencial de diversificação de parcerias, com a busca de fornecedores alternativos, especialmente de gás, como o Catar, os Emirados Árabes Unidos (EAU) e os EUA. Essa política foi possível devido à construção em tempo recorde de

[2661] As últimas centrais nucleares alemãs foram desativadas em abril de 2023.

terminais de importação de gás natural com capacidade que já atinge metade do que era importado pelo Nord Stream 1.

A política para a China é motivo de discordância entre os dois principais partidos da coalizão. Enquanto os Verdes de Baerbock afirmam que, recentemente, o país asiático passou por uma escalada autoritária, com manifestas violações de direitos humanos, buscando uma mudança da política alemã para o país, os sociais-democratas de Scholz tendem a adotar uma abordagem menos conflituosa, com maior cooperação e continuidade da boa relação econômica. Em novembro de 2022, o chanceler Scholz realizou polêmica visita oficial à China, o primeiro líder do G7 a fazê-la no pós-pandemia e após a aprovação de mandatos ilimitados para o líder chinês, conforme decisão do Congresso do Partido Comunista Chinês (PCCh). Por um lado, a condenação chinesa ao potencial uso de armas nucleares na Ucrânia foi vista como uma vitória do chanceler. Por outro lado, outros países europeus e membros do próprio governo criticaram o que interpretaram como a defesa de interesses econômicos de corporações alemãs em detrimento de um necessário reposicionamento, coordenado no âmbito da União Europeia (UE) e das relações transatlânticas, frente a uma relação de crescente dependência econômica e menor compartilhamento de valores, assim como havia ocorrido, anos antes, nas relações da Alemanha com a Rússia. O próprio SPD, em dezembro, reconheceu que a China é um "rival sistêmico" e que a abordagem de que relações comerciais fortes aproximariam os países nos demais aspectos falhou na Rússia e deve ser abandonada nas relações com outros países autocráticos. Em julho de 2023, a Alemanha publicou a primeira estratégia para as relações com a China em sua história. A estratégia indica desejo de promover equilíbrio entre, de um lado, a importância do comércio com a China, principal parceiro alemão, e da cooperação bilateral em temas de interesse mútuo, como a mudança do clima, e, de outro, as preocupações com excessiva dependência do país asiático, com a escalada de autoritarismo na China e com o relacionamento entre Pequim e Moscou.

No que tange à UE, os três partidos da coalizão convergem na crença de que a integração é positiva para a Alemanha, propondo seu fortalecimento e a modernização de seu aparato regulatório. Os principais elementos propostos pela Alemanha são o abandono da unanimidade para a tomada de decisões em política externa e em política fiscal, considerado essencial para a adesão de novos membros ao bloco e para seu pleno funcionamento, e a criação de forças armadas e de uma força de reação rápida europeia, para garantir a atuação efetiva em defesa, dado o contexto de conflito a leste. No entanto, estas propostas não são consensuais e exigirão negociações nas instâncias da UE. A vitória de Macron nas eleições francesas (2022), de visão alinhada à de Scholz, foi vista como importante para os anos seguintes da amizade franco-alemã, essencial para o bom funcionamento do bloco europeu, mas ainda não ganhou tração. A postura de Scholz perante a China, de visitar o país individualmente, sem a elaboração de uma posição conjunta, nesse sentido, contribuiu negativamente para a relação bilateral e para a confiança dos europeus na liderança alemã. Macron havia proposto de visitar a China junto a Scholz, mas este declinou do convite. A divisão da UE nesse aspecto é uma fraqueza a ser explorada pelos chineses. Além disso, França e Alemanha discordam quanto a projetos comuns em matéria de energia e defesa. À época da visita, um encontro entre os dois líderes atipicamente terminou sem conferência de imprensa, o que denotou o esfriamento da relação bilateral. Ademais, no encontro ministerial anual entre os dois países, previsto para outubro de 2022 e adiado para janeiro de 2023, em Paris, Scholz e Macron prometeram maior cooperação e a superação de eventuais barreiras.

Quanto às relações com os EUA, centrais na política externa alemã, Scholz ressaltou sua intenção de fortalecê-las, tratando a parceria transatlântica como uma "relação vital da Europa". Afirmou, ainda, que apoia a política de Biden de construção de parcerias equilibradas e resilientes

pelo mundo, notadamente por meio de sua aliança global de democracias, e que torce para que Trump perca na próxima eleição norte-americana, em 2024. O *Inflation Reduction Act* (IRA), por seu componente protecionista, apesar dos esforços ambientais, foi criticado pelos alemães e pelos europeus em geral, que devem responder com pacote de natureza similar no âmbito comunitário.

No Reino Unido, no curto espaço de tempo desde a ascensão de Scholz, três primeiros-ministros estiveram no poder, o que dificultou a construção de relacionamentos estáveis entre mandatários. As relações bilaterais foram marcadas por algumas tensões em relação a ameaças por parte dos britânicos de promover mudanças unilaterais quanto à situação da Irlanda do Norte, acordada no *Brexit*. No entanto, ambos os países realizaram esforços de coordenação da resposta à Rússia após a invasão da Ucrânia. No final de março de 2023, o rei Charles III, antes mesmo de sua coroação oficial (prevista para 6 de maio), fez sua primeira visita internacional, que teve como destino a Alemanha.

Em maio de 2022, Scholz visitou o Senegal, o Níger e a África do Sul. O chanceler tinha o desafio de manter as boas relações empreendidas por Merkel, figura popular no continente, sobretudo pela política migratória. Nos dois primeiros países, prometeu maior cooperação em segurança e, nesse sentido, a manutenção das tropas alemãs no Sahel, responsáveis pelo combate a grupos jihadistas. Ressaltou a responsabilidade que os países anteriormente colonialistas possuem em relação ao continente africano, destacando a necessidade de a Alemanha fortalecer os laços com as democracias do continente. Desse modo, a Alemanha celebrou acordo com a Nigéria para a devolução de mais de mil artefatos históricos anteriormente pertencentes ao Reino de Benim. A busca por potenciais exportadores de energia para a Alemanha também foi fundamental para a visita. Na África do Sul, o foco de Scholz foi econômico, dada a grande quantidade de empresas alemãs no país. Ademais, o Ministério do Desenvolvimento alemão lançou sua estratégia para a África, que encoraja a cooperação política e econômica entre a Alemanha e os países do continente.

Em junho de 2023, o Parlamento alemão aprovou uma reforma da legislação migratória do país, com o objetivo de facilitar o acesso ao mercado de trabalho nacional a pessoas de fora da UE. Com a reforma, as condições para que postulantes de refúgio possam trabalhar também foram facilitadas. Estima-se haver cerca de dois milhões de vagas de emprego não preenchidas no país.

A Alemanha retomou, em janeiro de 2024, suas exportações de armas para a Arábia Saudita, após seis anos de suspensão, no contexto do assassinato do jornalista Jamal Khashoggi. De acordo com a ministra alemã das Relações Exteriores, Annalena Baerbock, a decisão insere-se no contexto das ameaças à estabilidade regional em razão do conflito entre Israel e Hamas.

Quanto às relações com o Brasil, é relevante destacar o comparecimento do presidente alemão Frank-Walter Steinmeier na posse de Lula e a visita de Olaf Scholz no mês seguinte. Foi o primeiro líder ocidental a fazê-lo. Embora o mandatário brasileiro tenha negado o envio de munição para Ucrânia, a visita foi marcada por convergências, especialmente no que se refere ao Fundo Amazônia, a ser reativado com aporte bilionário da Alemanha, e à necessidade de serem concluídos os procedimentos necessários para que o Acordo de Associação Mercado Comum do Sul MERCOSUL-UE entre em vigor. O presidente brasileiro prometeu a conclusão do acordo até meados de 2023.

De modo geral, Scholz tem sido bem-sucedido na execução de sua política externa, considerando todos os constrangimentos atuais, internos e externos, presentes em menor grau na gestão Merkel. A aprovação popular do chanceler é boa, mas é superada por alguns de seus ministros, inclusive Baerbock. Ainda que peque na comunicação interna e com alguns parceiros

europeus, o estilo discreto e pragmático do chanceler é essencial para administrar uma coalizão diversa incumbida de conduzir um grande reposicionamento internacional da Alemanha.

b) Política externa de Angela Merkel

Os 16 anos de governo de Angela Merkel, de 2005 a 2021, foram marcados por diversas crises, contudo a política externa alemã manteve-se relativamente estável em relação aos seus objetivos. A política externa de Merkel manteve a ênfase no multilateralismo, na defesa do projeto europeu e na preferência pela busca de compromissos políticos ao uso da força. O poder alemão está, sobretudo, em sua economia e em sua diplomacia, uma vez que suas capacidades militares são limitadas tanto por fatores históricos quanto por resistências domésticas ao aumento do poderio e dos gastos militares alemães. Por isso, frequentemente, os interesses econômicos e comerciais parecem preponderar sobre questões geopolíticas.

A sequência de crises que a chanceler Angela Merkel enfrentou inicia-se logo ao assumir o governo, em 2005, quando teve de lidar com a recusa de franceses e de neerlandeses ao projeto de tratado constitucional europeu. A Alemanha liderou a revisão do texto que viria a ser o Tratado de Lisboa, que foi aprovado em 2007. Entre 2008 e 2011, Merkel enfrenta os efeitos da grande crise econômica que se inicia no mercado de *subprime* estadunidense, contamina as demais economias centrais e leva à crise da dívida soberana europeia. Nesse contexto, a chanceler alemã lidera esforços para manter a estabilidade financeira da UE, defendendo medidas de austeridade fiscal ao mesmo tempo que elabora três planos de socorro financeiro à Grécia. Em 2011, na esteira do acidente nuclear de Fukushima, o governo alemão decide desativar suas usinas nucleares, o que aumenta sua dependência energética em relação à Rússia. Essa aproximação com a Rússia seria colocada à prova em 2014, quando os conflitos na Ucrânia (Crimeia e Donbass) se agravam.

Em 2014, após ser criticada pela falta de engajamento em diversas crises de segurança (intervenção da Líbia, intervenção francesa no Mali, agravamento da situação na Síria), a Alemanha declara o "Consenso de Munique", pelo qual o país se compromete a atuar de maneira mais assertiva nos temas de segurança internacional. O aumento do orçamento militar, o maior engajamento no Mali, na Lituânia e no mar do Sul da China são consequências dessa nova postura. Ainda em 2014, após pressão dos EUA, os países da OTAN comprometeram-se a elevar seus gastos militares a 2% do PIB até 2024, porém a Alemanha reluta em fazê-lo e prometeu atingir 1,5% do PIB em 2024. Domesticamente, partidos como os Verdes e os Sociais-democratas e a população em geral são contrários à elevação de gastos militares, o que impediu que Merkel cumprisse até agora o compromisso de 2014. Em 2015, a Alemanha anuncia na Conferência de Segurança de Munique que está pronta a assumir maiores responsabilidades no âmbito da segurança internacional. Durante o ano de 2019, a Alemanha liderou da Força Tarefa Combinada de Reação Rápida da OTAN (*Very High Readiness Joint Task Force* – VJTF).

Em 2015, o agravamento do conflito na Síria, e no Oriente Médio, em geral, leva à uma grande crise migratória, que ameaça não apenas a coesão do bloco europeu, como os valores fundamentais democráticos da UE, ao fortalecer os sentimentos nacionalista e xenofóbico, que, na Alemanha, é expresso pelo partido Alternativa para a Alemanha (AfD, na sigla em alemão). Os atentados terroristas cometidos por islâmicos radicalizados entre 2014 e 2016 também contribuíam para o crescimento da extrema direita na Europa. Apesar de críticas internas e externas, a Alemanha de Merkel mantém suas fronteiras abertas e acolhe milhões de imigrantes, o que além do caráter humanitário atende às necessidades de um mercado de trabalho cuja demografia é cada

vez mais velha. Ao mesmo tempo, Merkel dedicou-se pessoalmente nas negociações do acordo entre UE e Turquia.

Em 2016, a política externa alemã teve de lidar com o *Brexit* e com a animosidade do governo Trump em relação aos europeus e aos alemães em particular. Enquanto os britânicos reclamavam de irredutibilidade de Merkel em relação a um acordo que evitasse o *Brexit*, a França de Macron ressentia a falta de entusiasmo alemão em aprofundar a integração. Os desentendimentos entre EUA e Alemanha eram anteriores à chancelaria de Angela Merkel. Em 2005, Gerhard Schörder opôs-se à Guerra no Iraque. Os sucessivos superávits comerciais, que somam US$ 3 trilhões nos últimos quinze anos, e o subfinanciamento do orçamento de defesa alemão são as principais fontes de atrito entre os parceiros transatlânticos, e sob Trump, essas divergências apenas se agravaram. Os EUA acusam a Alemanha de beneficiar-se de uma ordem liberal para a qual pouco contribui.

Em 2019, Merkel teve de lidar com as crises sanitária e econômica causada pela pandemia de COVID-19. Apesar do sucesso inicial no controle da doença, a pandemia evidenciou as falhas de coordenação entre as esferas de governo alemãs (federalismo) e a falta de investimento em infraestrutura, resultado direto das políticas de austeridade implementadas desde 2008 (crise). A Alemanha foi inicialmente contra a emissão de títulos de dívida garantidos pela UE para lidar com a crise econômica gerada pela pandemia, porém aceitou esse mecanismo como parte dos esforços para relançar o bloco, ao lado da França.

Além das crises, a política externa alemã durante o governo de Angela Merkel caracterizou-se pela aproximação com a Rússia e com a China. A Alemanha acreditava que a integração econômica com esses países levaria à liberalização não apenas de suas economias, mas também de seus regimes políticos. Contudo, a repressão russa a opositores de Vladimir Putin, em especial, o caso Navalny, e o apoio russo ao governo de Lukashenko demonstram que a abertura do regime russo não acontecerá. Mesmo assim, Merkel manteve a construção do gasoduto Nord Stream 2, apesar das críticas dos EUA e de outros países europeus.

Um dos principais objetivos de Merkel em relação à China era a assinatura do Acordo Geral de Investimentos entre o país asiático e a UE, mas o processo de aprovação desse acordo, adotado em 2020, encontra-se paralisado. A ratificação foi interrompida depois que Pequim sancionou autoridades da UE em resposta às sanções do bloco europeu por supostos abusos generalizados de direitos humanos na região de Xinjiang. A China é o maior mercado para produtos *made in Germany*, o que não impede de a Alemanha condenar as violações dos direitos humanos na China (*uigures*, Hong Kong) ou de reconhecer os riscos da atuação de empresas chinesas em elementos estratégicos de sua rede 5G, desde que os interesses das empresas alemãs no mercado chinês estejam resguardados. Há preocupação crescente em relação à dependência alemã do fornecimento de matérias-primas estratégicas (gálio, terras raras) para a indústria de ponta alemã e a parceria sino-alemã assume cada vez mais caráter de rivalidade industrial.

c) Discurso na AGNU em 2023

Olaf Scholz relembrou os 50 anos em que as duas Alemanhas se uniram às Nações Unidas após uma política visionária de *détente*, que exigiu o compromisso de resolver conflitos sem o uso da força. Salientou a importância de defender a inviolabilidade das fronteiras e a igualdade soberana dos Estados no atual mundo multipolar. Scholz pediu mais cooperação para fortalecer alianças existentes e forjar novas parcerias, buscando reduzir os riscos de dependências excessivamente unilaterais. Como segundo maior contribuinte da Organização das Nações

Unidas (ONU), a Alemanha apoia os esforços da organização em realizar plenamente as aspirações de representação universal e igualdade soberana. Sobre a mudança do clima, destacou a responsabilidade especial dos países de industrialização antiga e o compromisso da Alemanha em desvincular o desenvolvimento econômico das emissões de dióxido de carbono. Também reiterou a ambição em alcançar os objetivos da Agenda 2030. Quanto à reforma da ONU, reconheceu a representação inadequada do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) e pediu maior representação para África, Ásia e América Latina. Por fim, expressou solidariedade às pessoas em zonas de conflito, instando a Rússia a encerrar a guerra na Ucrânia em conformidade com os princípios da ONU.

d) Discurso na AGNU em 2022

Primeiramente, o chanceler Olaf Scholz menciona a defesa da Carta da ONU frente ao expansionismo russo, afirmando que a Alemanha tem oferecido apoio financeiro, humanitário e material a Kiev, e que não aceitará uma paz ditada pela Rússia. Ressalta, ainda, que sediará uma conferência de especialistas para tratar da reconstrução da Ucrânia[2662]. Em seguida, destaca a necessidade de os governos cumprirem as obrigações internacionais assumidas. Cita, assim, o compromisso alemão em apoiar os países em desenvolvimento nos seus esforços de redução de emissões e de adaptação à mudança do clima, bem como seu compromisso com os direitos humanos, apontando que a Alemanha é o segundo maior doador em matéria de assistência humanitária e que já acolheu milhões de refugiados nos últimos anos. Além disso, chamou atenção para as violações cometidas em países como Coreia do Norte e Afeganistão, e encorajou a China a acatar as recomendações da ONU quanto à situação dos *uigures*. Menciona, ainda, a importância de adaptar as regras e as instituições internacionais à realidade contemporânea, defendendo a reforma do CSNU, a cujo assento a Alemanha é candidata. Critica, por fim, o nacionalismo e o isolacionismo, clamando por mais cooperação e envolvimento dos países na defesa da ordem internacional.

e) Discurso na AGNU em 2021

O presidente alemão, Frank-Walter Steinmeier, afirmou que seu país vive uma transição política e reconhece suas responsabilidades. Segundo ele, a guerra do Afeganistão revelou que a ação externa deve ser mais realista, seletiva e capacitada militar e diplomaticamente. Disse que o mundo não comporta nacionalismos egoístas, como mostrou a pandemia, e que os privilégios de EUA, China e Rússia na ONU se justificam apenas em benefício geral. Para ele, o multilateralismo deve ser reforçado, em crises como a da Ucrânia, e Europa e China devem cooperar, mas respeitando os direitos humanos. Steinmeier também afirmou que a parceria transatlântica com os EUA fortalece uma ordem internacional baseada em regras, e que a democracia é um projeto de liberdade, universal, e não apenas do Ocidente.

[2662] Durante a conferência, em 25 de outubro, realizada em parceria com a Comissão Europeia, Scholz defendeu a criação de um novo Plano Marshall para a reconstrução da Ucrânia.

VII. Espanha

a) Situação nacional

A Espanha é uma monarquia parlamentar, na qual a chefia do Estado está a cargo do monarca, o rei Felipe VI, e a chefia do Executivo está a cargo do primeiro-ministro (intitulado, na Espanha, presidente do Governo), cuja nomeação, pelo rei, depende de votação da maioria do Congresso dos Deputados. Desde 2018, com a aprovação de moção de censura contra o ex-primeiro-ministro Mariano Rajoy, o país encontra-se sob a liderança de Pedro Sánchez, do Partido Socialista Operário Espanhol (PSOE)[2663]. Em 2019, Sánchez foi responsável por formar o primeiro governo de coalizão nos 40 anos de democracia espanhola, com o apoio do Unidas Podemos. Mais recentemente, nas eleições gerais de 2023, após o malogro do representante do Partido Popular (PP), Núñez Feijóo, em obter a maioria parlamentar, Sanchéz formou novo governo de coalizão, com o apoio do Juntos pela Catalunha, tendo sido, assim, nomeado para um terceiro mandato. Ressalte-se, todavia, que a votação foi bastante disputada, e que o apoio do Juntos a Sánchez foi condicionado à concessão de anistia aos participantes do referendo de autodeterminação de 2017 e à possibilidade de realizar um novo referendo, o que tem despertado grande insatisfação em alguns setores da sociedade.

A Espanha consiste em 19 territórios provinciais considerados comunidades autônomas, as quais possuem particularidades históricas, culturais e linguísticas. Cada uma delas se rege pelo seu próprio "estatuto de autonomia", uma espécie de constituição que regula as competências do governo local. Embora as comunidades autônomas contem com Executivo e Legislativo próprios, elas não têm Judiciário, que é atribuição do governo central. Ademais, as competências variam de comunidade para comunidade. Enquanto algumas delas, como o País Basco, Navarra e Catalunha, contam com forças policiais locais, apenas o País Basco e Navarra gozam de maior autonomia fiscal, o que representa um motivo de insatisfação para a Catalunha. Embora diversos territórios, como Galícia e Valência, apresentem reivindicações nacionalistas, as manifestações mais preocupantes de separatismo originam-se no País Basco e na Catalunha.

Em matéria econômica, embora o país tenha sido bastante afetado pela pandemia, por conta de grande dependência em relação aos serviços de turismo, que representam 12% do produto interno bruto (PIB), e da existência de um setor produtivo formado majoritariamente por micro, pequenas e médias empresas, as quais tendem a ser mais vulneráveis a choques macroeconômicos, observou-se, a partir de 2021, forte recuperação, com um crescimento do PIB de 6,4%. Atualmente, apesar de tendência de desaceleração, o país segue apresentando bons resultados, com um crescimento do PIB estimado de 2,4% para 2023.

Em um contexto marcado pela Guerra da Ucrânia e pelo recrudescimento da inflação, a resiliência espanhola pode ser explicada pelo aumento das exportações, por maior dinamismo no mercado de trabalho e pela rápida implementação do Plano de Recuperação, Transformação e Resiliência, financiado pela União Europeia (UE), e que tem sido responsável pela elevação do investimento, especialmente em setores associados à transição verde e digital. Observa-se, ainda, incremento do poder aquisitivo das famílias, graças a medidas de apoio empreendidas pelo governo, a exemplo da redução do imposto sobre o valor agregado (IVA) sobre os alimentos. Ressalte-se, todavia, que a situação fiscal da Espanha tem sido objeto de preocupação por parte de instituições como a Comissão Europeia e a Organização para a Cooperação e o

[2663] A moção foi apresentada em razão de escândalo de corrupção envolvendo o PP, liderado por Rajoy, descoberto no âmbito das investigações do caso Gürtel.

DesenvolvimentoCooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). A Espanha é, atualmente, o quarto país mais endividado da UE, logo atrás de Grécia, Itália e França, com uma dívida pública 107,5% do PIB, bastante superior à meta de 60% estabelecida pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento. O déficit público também se encontra ligeiramente acima do limite de 3% estabelecido pelo bloco, o que enseja a adoção de uma política fiscal mais responsável, de modo a acomodar a redução da atividade econômica, que tende a cair em 2024, bem como gastos futuros com envelhecimento da população, transição verde e o setor de defesa.

b) Política externa

Em matéria de política externa, a Espanha deseja consolidar-se como um ator relevante e influente no sistema internacional, por meio de uma política externa proativa, responsável, comprometida e solidária, capaz de construir pontes entre países de interesses opostos e de articular consensos em foros como a Organização das Nações Unidas (ONU), a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e a UE. Esta última, em particular, representa um dos principais centros de ação desse país, que ocupa, no segundo semestre de 2023, a presidência do Conselho da UE. Embora tenha ingressado tardiamente no bloco[2664], a Espanha é uma grande fiadora do projeto de integração e aspira a assumir posições de maior destaque no que diz respeito a temas comunitários. Como exemplo dessa postura mais atuante, podemos citar o seu protagonismo na negociação do plano de recuperação NextGenerationEU, fazendo frente à oposição dos países do "norte" ou "frugais", contrários à concessão de doações aos países do "sul", que mais sofreram com a pandemia. Além disso, no que diz respeito à crise energética, a Espanha tem defendido a reforma do mercado de energia, de modo a reduzir a dependência nesse setor, com uma possível extensão da Solução Ibérica[2665] para outros países da UE, e a construção de gasodutos para transportar gás e hidrogênio verde da península Ibérica para a França e para os demais países europeus.

Sob o lema "Europa, mais próxima", a Espanha estabeleceu quatro grandes prioridades de ação para a sua presidência: reindustrializar a UE e garantir a sua autonomia estratégica aberta; avançar em transição ecológica, por meio de medidas como a aceleração da implementação do Objetivo 55[2666]; promover justiça social e econômica, com reforma das regras ficais que concilie a sustentabilidade das contas públicas, o bem-estar dos cidadãos e o financiamento da transição verde e digital; e reforçar a unidade europeia, aprofundando o processo de integração bancária e de capitais e promovendo uma gestão mais humana e solidária dos pedidos de migração e asilo. Nesse sentido, recentemente, durante a 10ª Cúpula Euro-Mediterrânea[2667], a Espanha defendeu, junto aos países do MED9, o aumento dos esforços de interlocução com as nações de origem e trânsito dos migrantes que tentam cruzar o Mediterrâneo em direção à Europa.

A Espanha também tem feito uso da sua relação privilegiada com os parceiros latino-americanos e caribenhos para facilitar os contatos desses países com a UE, no âmbito de iniciativas

---

[2664] Em 1º janeiro de 1986, a Espanha ingressou nas Comunidades Europeias (CE).

[2665] Acordo entre Portugal e Espanha e a UE, que permite a imposição temporária de um preço máximo para o gás comprado pelas empresas produtoras de eletricidade. Segundo informações do governo espanhol, a exceção permitiu uma redução de mais de 15% nos preços de eletricidade pagos pela população nacional.

[2666] Conjunto de medidas destinadas a reduzir as emissões europeias de gases do efeito estufa em, pelo menos, 55% até 2030.

[2667] A Cúpula Euro-Mediterrânea é um fórum informal organizado pelo MED9 com o objetivo de coordenar interesses dentro da UE. Essa coalizão reúne países europeus do sul do continente e/ou banhados pelo Mediterrâneo e é atualmente formado por Chipre, Croácia, Eslovênia, Espanha, França, Grécia, Itália, Malta e Portugal (único não banhado por aquele mar).

como a Cúpula UE-CELAC, realizada em julho de 2023, e do incentivo à ratificação do Acordo de Associação entre o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e a UE. Outro ponto importante para esse país é a solução da questão de Gibraltar, território ultramarino britânico que faz fronteira com a Espanha e que não está sujeito ao Acordo de Comércio e Cooperação entre UE e Reino Unido. Negociada desde 2020, a questão está estagnada por motivos políticos, como a possibilidade de o controle fronteiriço ser realizada majoritariamente pela Espanha. Em reunião recente entre o ministro das Relações Exteriores, José Manuel Albares, e o seu homólogo, David Cameron, as partes mostraram interesse em resolver a questão o quanto antes, e afirmaram que faltam apenas aspectos específicos e pontuais para que se chegue a um acordo.

Diante de debates relacionados à autonomia estratégica da UE e de tensões entre OTAN e Rússia no âmbito da Guerra da Ucrânia, a Espanha tem buscado apresentar uma posição mais assertiva em temas de defesa e segurança. Apesar da distância geográfica e da ausência de animosidade prévia com Moscou, a Espanha tem apoiado firmemente a Ucrânia, por meio do envio de ajuda humanitária e militar, em contraste com a conduta mais passiva e apaziguadora assumida em 2014, quando da anexação da Crimeia, e, em 2008, durante a intervenção russa na Geórgia. No âmbito da OTAN, o país sediou, em 2022, a Cúpula de Madri, que aprovou novo Conceito Estratégico, e se comprometeu a elevar o orçamento de defesa a 2% do PIB até 2029. Nesse tipo de discussão, o país costuma enfatizar a necessidade de se proteger contra ameaças na vizinhança sul, especialmente diante de um Sahel cada vez mais instável e vulnerável ao jihadismo.

No que diz respeito ao Magrebe, o governo Sánchez tem sido marcado por uma mudança de posição quanto ao Saara Ocidental, o que tem consequências significativas para as relações com Marrocos e Argélia. Após um histórico de conflitos envolvendo a soberania dos territórios de Ceuta e Melilla, hoje reconhecidos como enclaves espanhóis em território marroquino, Espanha e Marrocos enfrentaram tensões recentes decorrentes da permissividade marroquina quanto à passagem de imigrantes ilegais na fronteira. Além disso, apesar de a Espanha ser tradicionalmente neutra em relação à questão do Saara Ocidental, em 2021, a hospitalização de Brahim Ghali, líder da Frente Polisário, em território espanhol, foi recebida com grande insatisfação pelo Marrocos, que, em contrapartida, chegou a sugerir que concederia asilo político ao líder separatista catalão Carles Puigdemont. Em março de 2022, em um esforço de reaproximação, Sánchez enviou carta ao rei do Marrocos afirmando que a proposta marroquina de autonomia apresentada em 2007 parecia ser a base mais realista para a solução da questão do Saara Ocidental. Embora isso tenha levado a uma melhoria nas relações com o Marrocos, a Frente Polisário suspendeu contatos com o governo espanhol, e a Argélia, que apoia o movimento, retirou o seu embaixador de Madri e impôs restrições ao comércio com a Espanha. Por mais que, em novembro de 2023, a Argélia tenha apontado novo embaixador para a Espanha, o embaraço entre os dois países permanece especialmente preocupante em um contexto de crise energética[2668]. A competição entre Argélia e Marrocos acentuou-se desde 2020, quando este último passou a receber apoio dos EUA e de Israel. A Argélia, por sua vez, tem aumentado significativamente o seu orçamento em defesa, agravando as tensões na região.

Para os EUA, a Espanha é uma aliada indispensável. Com fundamento no Acordo de Cooperação em Defesa, os EUA têm acesso a várias bases espanholas, incluindo a base naval de Rota e a base aérea de Morón, centrais para o transporte de forças norte-americanas para o Oriente Médio. Em visita de Biden a Madri, em 2022, os dois países defenderam o aprofundamento da relação, sobretudo em temas de migração e exploração espacial.

[2668] A Argélia é a maior fornecedora de gás natural da Espanha. O transporte dessa *commodity* é realizado por meio do duto submarino Medgaz, que liga diretamente os dois países.

No que diz respeito a questões climáticas, em 2019, a Espanha sediou a 25ª Conferência das Partes (COP25, na sigla em inglês), no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês), e, em 2022, lançou, junto com o presidente do Senegal, a Aliança Internacional para a Resiliência contra a Seca[2669], à qual aderiram 33 países e 24 organizações multilaterais. Em termos tecnológicos, o país organizou a Cúpula Interministerial da OCDE sobre Economia Digital e renovou o seu posto no Conselho da União Internacional de Telecomunicações (UIT). Além disso, receberá o 2Africa, o maior cabo submarino do mundo, que conectará África e Ásia com a Europa, bem como será sede do centro do GIGA, projeto da Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF, na sigla em inglês) e da UIT que busca conectar todas as escolas à *internet* até 2030.

A política externa espanhola também adota uma postura solidária, o que ficou claro com a doação de vacinas aos países latino-americanos durante a pandemia, e a defesa da facilitação de financiamento para países de renda média e baixa. Por meio do Fundo de Resiliência e Sustentabilidade do Fundo Monetário Internacional (FMI), a Espanha destinou 20% dos seus direitos especiais de saque (DES) em favor de países com dificuldades de acesso a crédito. Ademais, lançou nova Lei de Cooperação para o Desenvolvimento, consagrando o objetivo de aumentar a ajuda oficial ao desenvolvimento para 0,7% da renda nacional bruta (RNB) até 2030.

Além disso, a Espanha tem-se destacado pela promoção de uma Política Externa Feminista (PEF), delineada no Plano de Ação 2023-2024, e colocada em prática por meio de ações como a inclusão do tema em viagens e visitas oficiais, a aplicação, nas embaixadas, de protocolos contra a violência de gênero, o aumento do número de embaixadoras mulheres e a nomeação de uma embaixadora especial para a questão.

c) Catalunha

A Catalunha, que inclui importantes cidades como Barcelona, situa-se na extremidade leste da Espanha e abrange aproximadamente 15% da população do país. Seus habitantes, que se estima que tenham ocupado a região por volta do século XII, perderam sua autonomia após a Guerra de Sucessão Espanhola (1702-1714), que resultou na unificação do território espanhol sob o idioma castelhano. No século XIX, o movimento "*Renaixença*" buscou resgatar a identidade cultural e o idioma original dos catalães, inspirando demandas por independência. Durante a ditadura franquista, o governo restringiu a autonomia da região, proibindo, inclusive, o uso do idioma catalão. A Catalunha foi a primeira região a se industrializar na Espanha, sendo hoje uma das mais ricas do país. Entre seus habitantes, há a percepção de que a região paga muitos impostos e recebe poucas contrapartidas do governo central. Em uma pesquisa feita em 2019, aproximadamente 42% apoiavam a independência, enquanto 49% se opunham a ela. Os principais partidos nacionais, como o PP, o PSOE, o Vox e o Ciudadanos, são contrários à independência da região. O Podemos, por sua vez, apoia a realização de um referendo.

Em 2017, o governo regional da Catalunha realizou um referendo de independência sem o apoio do governo central espanhol e do Judiciário, que o consideraram ilegal, uma vez que a Constituição confere ampla autonomia para os territórios provinciais, mas afirma a "união indissolúvel da nação espanhola". Nesse contexto, forças policiais enviadas pelo governo

[2669] Lançada na COP27, a Aliança Internacional para a Resiliência contra a Seca representa uma plataforma colaborativa para impulsionar o engajamento político em relação ao combate contra a seca, tornando-o uma prioridade global em matéria de mobilização de recursos e de políticas nacionais de desenvolvimento e cooperação. O Brasil não está entre os países que aderiram à iniciativa.

interromperam a votação e apreenderam as urnas, resultando em protestos e violência. No fim, organizadores estimaram que, embora 90% dos votos tenham sido favoráveis à independência, o comparecimento foi baixo, de apenas 42% da população. Apesar disso, Carles Puigdemont, o então presidente do território, declarou a independência da Catalunha, desfazendo-a logo depois, com a intenção de empreender um diálogo com o governo central. A falta de avanço no tema levou o Parlamento Catalão a fazer uma votação pela independência, que teve 70 membros a favor, 10 contra e 55 abstenções, e culminou com uma declaração unilateral de independência por parte do Parlamento. Diante desses eventos, o governo espanhol, presidido por Rajoy, acionou o Artigo 155 da Constituição, que suspendeu a autonomia da Catalunha, destituindo o seu presidente e o seu Legislativo, e convocou eleições antecipadas. O governo espanhol afirma que o voto de independência foi ilegal, por ter violado a Constituição, por ter-se baseado em um referendo cujo processo de votação contou com várias irregularidades, e por ter contrariado ordens explícitas do Judiciário. Em 2019, a Suprema Corte espanhola condenou líderes separatistas por sedição e malversação de recursos públicos, sentenciando-os a pena entre nove e treze anos de prisão. O veredito levou a protestos em Barcelona e outras cidades catalãs, e a controvérsias entre os que veem os acusados como perseguidos políticos e outros que os veem como criminosos.

Sánchez tem apresentado uma postura mais conciliatória que a de seu predecessor, que se recusava a negociar com líderes separatistas. Em 2020, ele estabeleceu diálogo com o presidente do governo catalão, Quim Torra, e, em 2021, perdoou nove presos envolvidos nos eventos de 2017. No mesmo sentido, em 2023, Sánchez fez acordo com o Juntos pela Catalunha, que permitirá, entre outras coisas, que Carles Puigdemont retorne do seu exílio na Bélgica. Ao mesmo tempo que o acordo promete estabelecer uma comissão que investigará a perseguição política contra separatistas, o que tem sido bastante criticado por membros do Judiciário, ele afirma que um possível novo referendo deverá ser convocado com base no Artigo 92 da Constituição, ou seja, por iniciativa do primeiro-ministro e com participação de todos os cidadãos – e não apenas os catalães –, o que resultaria, na prática, no fracasso do referendo. Ressalte-se, por fim, que a existência de uma maioria de esquerda na Corte Constitucional Espanhola afasta preocupações quanto a possíveis questionamentos judiciais contra a anistia.

d) País Basco

O País Basco corresponde a uma região de mais de vinte mil quilômetros quadrados, situada no extremo norte da Espanha, onde vivem mais de três milhões de habitantes. Os bascos ocupam a península Ibérica há mais de cinco mil anos, e estão presentes, também, em parte do território francês, com o qual fazem fronteira. Durante a ditadura franquista, reprimiu-se qualquer manifestação de independência por parte desse povo, o que contribuiu para o surgimento do Pátria Basca e Liberdade (*Euskadi Ta Askatasuna*, em basco, ou ETA), que passou a realizar violenta campanha em prol da independência, tendo matado aproximadamente 800 pessoas entre 1968 e 2010, sendo, por tal motivo, classificado como uma organização terrorista pelos governos de Espanha, França, Reino Unido e EUA e pela UE. Mais recentemente, o grupo foi enfraquecido pela prisão de líderes e declarou um cessar-fogo em 2011. Em 2017, o ETA se desarmou formalmente, entregando a localização de esconderijos de armas e, em 2018, anunciou sua dissolução oficial.

VIII. França

a) Situação política interna

A França é o maior país da União Europeia (UE) em área e a principal potência agrícola do bloco. Sua economia é a segunda maior da Zona do Euro e a sétima do mundo. Paris é também uma potência diplomática, a principal da UE. O país é o único membro da UE que integra os P5 no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), o único nuclearmente armado e aquele que detém o maior contingente de forças armadas. A rede diplomática da França é a terceira maior do mundo, atrás da China e dos Estados Unidos (EUA).

A vitória de Emmanuel Macron nas eleições de 2017 foi a primeira de um candidato não vinculado às tradicionais forças políticas na 5ª República. Sua reeleição em 2022 foi a primeira de um presidente francês em duas décadas. Também em 2022, foram realizadas eleições legislativas, nas quais a aliança governista perdeu maioria absoluta na Assembleia Nacional, uma situação que não se verificava desde 1988.

Sem maioria naquele órgão, o governo dificilmente conseguiria aprovar a reforma da previdência, uma promessa de campanha de Macron. Ainda assim, em janeiro de 2023, foi apresentado projeto de lei que, entre outras medidas, aumentava a idade de aposentadoria de 62 para 64 anos. As primeiras reações contrárias incluíram posição unida dos sindicatos, o que não ocorria há doze anos, e manifestações que reuniram mais de um milhão de cidadãos. Em fevereiro, enquanto avançavam os debates na Assembleia Nacional, a França foi palco de greves históricas. Sem ceder à pressão das ruas, o governo manteve-se firme na defesa da imprescindibilidade da reforma, sem a qual a previdência francesa se tornaria insustentável, dado o envelhecimento da população. Diante da falta de apoio necessário na Assembleia Nacional, o governo recorreu ao artigo 49.3 da Constituição francesa – que permite a aprovação de legislação diretamente pela primeira-ministra, sem que seja votada no Legislativo. Foi assim que, em março de 2023, a administração de Macron aprovou a reforma. O procedimento adotado foi criticado como anti-democrático e insuflou as manifestações. Em abril, no entanto, o Conselho Constitucional do país atestou a validade do ato, encerrando a possibilidade de contestação da nova lei, ao menos judicialmente.

Em dezembro de 2023, foi aprovado, no Parlamento francês, o texto do projeto de lei que reforma, de forma mais restritiva, as leis de imigração na França, resultado de um compromisso entre a base de Macron e a oposição conservadora. A lei altera as regras para a concessão de benefícios sociais para não cidadãos e para o estabelecimento de quotas de migração.

Em janeiro de 2024, a primeira-ministra Élisabeth Borne foi substituída no cargo pelo então ministro da Educação, Gabriel Attal. Attal, de apenas 34 anos, é o primeiro primeiro-ministro assumidamente gay da França e o mais jovem a ocupar o cargo na história do país. Especula-se que a nomeação de Attal seja parte da estratégia de Macron de preparar um sucessor com alta popularidade, no contexto das eleições presidenciais de 2027.

b) Características gerais da política externa da França sob Emmanuel Macron

Na comparação com mandatos anteriores[2670], analistas franceses apontam que a política externa perdeu espaço relativo, devido às frequentes e intensas crises políticas internas que

[2670] Recentemente, François Hollande (2012-2017); também se destacam as políticas externas de François Mitterrand (1981-1995) e Charles de Gaulle (1959-1969).

demandaram atenção do presidente, bem como à influência da cultura gerencial do presidente sobre sua concepção diplomática. No plano externo, eventos como a pandemia de COVID-19, a retirada dos EUA do Afeganistão e a guerra na Ucrânia afetaram os rumos da diplomacia francesa. Nesse contexto, a política externa de Macron concentrou-se em um "exterior essencial": Europa comunitária, EUA, Rússia, Mediterrâneo, África (sobretudo o Sahel) e Ásia (sobretudo o Indo-Pacífico), deixando de lado a América do Sul e conduzindo política externa no Oriente Médio considerada "reativa" por analistas franceses. Nesse contexto, a política externa da França sob Emmanuel Macron delimitou cinco eixos prioritários:

1) recuperação do papel francês de "potência de equilíbrio";
2) construção de uma soberania europeia;
3) renovação das parcerias com o Mediterrâneo e a África;
4) diplomacia multilateral de provimento de bens comuns; e
5) renovação profunda dos métodos da diplomacia francesa.

Quanto ao quinto eixo, o governo Macron tem promovido uma reforma da alta burocracia do serviço público francês, o que inclui o corpo diplomático, o corpo de conselheiros de negócios estrangeiros e o corpo de ministros plenipotenciários. Segundo o decreto de 16 de abril de 2022, essas funções passam a fazer parte do corpo de administradores do Estado, ao lado de outras funções. O corpo de secretários de negócios estrangeiros e de adidos de sistemas de informação e de comunicação, postos iniciais da carreira diplomática, foram mantidos. Segundo o governo francês, uma vez que os temas das relações internacionais são cada vez mais amplos e complexos, é necessário que o serviço diplomático possa dispor de profissionais com formações diversas. Os críticos da proposta alertam para os prejuízos à ação diplomática francesa, pois os outros funcionários não teriam a experiência e o treinamento específico necessário ao *métier*. Outros apontam o interesse de reduzir o corporativismo do serviço público, os conflitos entre o presidente e o Quai d'Orsay na condução da política externa – Macron considera que a burocracia freou sua aproximação com a Rússia, por exemplo – e a tentativa frustrada de nomear um aliado para o consulado em Los Angeles como motivadores dessa reforma.

c) União Europeia, OTAN, países europeus e Rússia

Macron, que pode ser considerado o presidente francês mais europeísta da história, assumiu a presidência no contexto do pós-referendo do *Brexit* e da eleição de Donald Trump nos EUA, portanto, em um momento conturbado da UE e das relações transatlânticas. Em setembro de 2017, em discurso proferido na Sorbonne, Macron defendeu a refundação de uma Europa unida, soberana e democrática. Uma Europa unida seria marcada por uma solidariedade concreta por meio da convergência social e fiscal, tendo a cultura e os valores europeus como elementos de coesão do continente. Uma Europa soberana é aquela capaz de garantir sua segurança em todas as dimensões. Nesse aspecto, Macron defende a ampliação das capacidades militares da Europa, para aumentar sua autonomia estratégica. A França apoiou o aprofundamento da Política Europeia de Segurança Comum (PESC), com o estabelecimento da Cooperação Estruturada Permanente (*Permanent Structured Cooperation* – PESCO) em julho de 2017. Na visão francesa, a Europa precisa ser capaz não apenas de lidar com ameaças em seu território, como ameaças terroristas, mas também em seu entorno próximo, que inclui o Mediterrâneo, o norte da África e o Oriente Médio. Migrações, ameaças cibernéticas, desenvolvimento sustentável e crescimento econômico fazem parte das questões consideradas relevantes para a soberania europeia, pois segundo Macron não há diplomacia forte, sem uma economia que a sustente. Uma Europa democrática seria fundada

em valores democráticos inegociáveis, com convenções democráticas aprovadas pelos seus cidadãos. No contexto da pandemia, a necessidade de coordenação das políticas de saúde ficou evidente, e a política comum de vacinação impulsionada por Macron é considerada um sucesso de sua diplomacia.

No primeiro semestre de 2022, a França ocupou a presidência do Conselho da UE. O país priorizou os temas digitais, a ideia de soberania europeia e o meio ambiente, o que se reflete em suas realizações, entre as quais destacam-se a lei de mercados digitais da UE; a lei de serviços digitais da UE; o desenvolvimento da Bússola Estratégica da UE (março de 2022), cuja ideia havia sido lançada na presidência alemã; o Mecanismo de Ajuste de Carbono na Fronteira (CBAM, na sigla em inglês) e o estabelecimento de um salário mínimo europeu. A presidência francesa conseguiu ainda o compromisso europeu de redução de 55% das emissões até 2030, a proibição de venda de veículos a combustão até 2035 e € 59 bilhões para o apoio à transição verde, além de instrumentos para combater a importação de desmatamento e outras medidas ambientais.

Macron propôs a Comunidade Política Europeia (CPE), em maio de 2022, na Conferência sobre o Futuro da Europa, mas a proposta encontrou forte resistência. Segundo os analistas, a proposta poderia ter sido acolhida de imediato se Macron tivesse consultado previamente os parceiros europeus, em vez de anunciar a iniciativa em discurso em Estrasburgo. Esse é apenas um exemplo de uma série de fracassos que poderiam ser evitados se Macron utilizasse métodos mais tradicionais da diplomacia. Em junho de 2022, Macron detalhou a proposta e esclareceu que a CPE não era uma forma de alargamento da UE, mas, sim, um mecanismo complementar de concertação política da Europa. Em outubro de 2022, a primeira reunião CPE ocorreu em Praga, na Tchéquia. A segunda reunião da CPE ocorreu em junho de 2023, na Moldávia, com a presença de 45 países.

Após a invasão da Ucrânia, durante a presidência francesa do bloco, a UE une-se e aplica sanções coordenadas contra a Rússia e Belarus, como o embargo ao petróleo russo, o bloqueio de reservas internacionais russas e a exclusão dos bancos russos do SWIFT. A UE acolheu mais de sete milhões de refugiados ucranianos e ofereceu mais de € 3 bilhões em ajuda humanitária. A Agenda de Versalhes, adotada em março de 2022, estabelece medidas para fortalecimento da soberania europeia, como fortalecer as capacidades militares europeias, eliminar a dependência energética em relação à Rússia e melhorar a independência estratégica de matérias primas, semicondutores, saúde e alimentação. Além disso, também durante a presidência francesa, Ucrânia e Moldávia receberam o *status* de candidatas à acessão à UE.

Quanto às relações com a Alemanha, a parceria franco-alemã está na origem da UE, portanto seria impossível o fortalecimento do bloco sem o fortalecimento dessa relação. Macron busca revitalizar as relações com a Alemanha desde o início de seu mandato, porém divergências na leitura do contexto internacional dificultam a plena convergência entre os dois países. Além disso, a postura voluntarista, assertiva e autocentrada do presidente francês, que age muitas vezes de forma disruptiva e sem consultar os parceiros da UE, gera atritos com o governo alemão. Até a invasão da Ucrânia, no início de 2022, a Alemanha hesitava em adotar a retórica francesa de autonomia estratégica ou soberania europeia, preferindo manter-se associada ao sistema de defesa dos EUA e da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Em relação à arquitetura econômica e financeira da UE, a Alemanha adota tradicional postura de austeridade, enquanto a França favorecia políticas expansionistas; contudo após a pandemia de COVID-19, Berlim concordou com um grande plano de recuperação europeu e com a mutualização de parte das dívidas dos países da UE, medidas que eram defendidas por Paris.

Em 2019, França e Alemanha assinaram o Tratado de Aachen ou Aix-la-Chapelle para aprofundar a cooperação em política externa, de segurança e na UE. O Tratado de Aix-la-Chapelle

complementa as iniciativas de cooperação e coordenação do Tratado do Eliseu[2671], assinado em 1963. O texto de Aix-la-Chapelle estabelece uma série de projetos prioritários, entre os quais: a cooperação aprofundada no CSNU, que contou com a presença dos dois países no biênio 2019-2020; o estabelecimento de nove institutos culturais franco-alemães no mundo, inclusive um no Rio de Janeiro; o aumento dos programas de mobilidade e a melhoria da conexão, sobretudo ferroviária, entre os dois países. Ademais, o tratado prevê a criação de uma assembleia parlamentar franco-alemã, com 50 deputados de cada país, e o reforço na cooperação e concertação dos dois países em matéria de política externa e segurança comum e da União Econômica e Monetária.

No contexto da aplicação de sanções à Rússia, a Alemanha, inicialmente, resistiu ao embargo ao petróleo russo, enquanto a França criticava a manutenção do projeto Nord Stream 2 e a crescente dependência energética da Europa em relação à Rússia.

Quanto às relações com outros países europeus, França assinou, em novembro de 2021, o Tratado de Quirinal com a Itália, estabelecendo novo marco de amizade entre os dois países, após episódios de desinteligência, como a visita de representantes do movimento italiano Cinco Estrelas aos “Coletes Amarelos” franceses. Depois de uma deterioração da relação com a ascensão de Meloni ao poder na Itália, Macron recebeu a primeira-ministra italiana em Paris, em junho de 2023 com o objetivo de “trabalhar juntos” apesar das “controvérsias”, inclusive sobre o tema da migração. As relações com o Reino Unido foram marcadas pela postura assertiva de Macron nas negociações do *Brexit* e pela crise do AUKUS, que Macron considerou um “golpe pelas costas”. Entretanto, a França mantém parceria com o Reino Unido na área de defesa, considerando que o intercâmbio com os britânicos é essencial para manutenção do complexo industrial militar francês. Em março de 2023, Macron recebeu, em Paris, o primeiro-ministro britânico, Rishi Sunak, para a primeira cúpula franco-britânica em cinco anos. Entre os principais temas do encontro, estiveram a guerra na Ucrânia, questões relacionadas à imigração irregular (em especial no canal da Mancha), trocas comerciais e mudança do clima. Também era esperada para o mesmo mês a visita do rei Charles III, do Reino Unido, que acabou adiada em razão dos protestos contra a reforma da previdência de Macron, adotada à revelia da maioria parlamentar. Ainda na Europa, a França aproximou-se da Grécia e do Chipre, como forma de resistir ao avanço turco no Mediterrâneo Oriental. A empresa francesa Total obteve licença para explorar gás natural nos campos marítimos da Grécia, e esta comprou 18 caças Rafale franceses.

Para Macron, a OTAN é apenas um dos componentes de sua política de segurança e defesa. A França considera que a OTAN é uma organização de defesa militar, desacoplando-a da Aliança transatlântica, que seria uma união de caráter político. Em novembro de 2019, Macron declarou a “morte cerebral” da OTAN, diante dos sinais de fraqueza e paralisia da organização. O conflito entre os interesses dos membros da OTAN e da Turquia em diversos conflitos (Síria, Líbia, Cáucaso) e bloqueio húngaro às relações da OTAN com a Ucrânia são exemplos dessas fissuras. A França critica o excessivo foco na ameaça russa e tenta destacar a urgência do combate ao terrorismo. As críticas de Macron irritaram os EUA e demais membros da organização, porém levaram ao estabelecimento de um grupo de *experts* que produziu, em 2020, um relatório com 130 recomendações para o fortalecimento da OTAN.

[2671] O Tratado do Eliseu, assinado por Konrad Adenauer e Charles de Gaulle, em 1963, selou a reconciliação entre França e Alemanha (Ocidental) e previa encontros regulares entre os ministros dos setores de defesa, educação e juventude. O tratado estabeleceu consultas prévias em temas de política externa, intercâmbios e ações conjuntas em temas de defesa, e propôs a convergência dos sistemas de ensino, inclusive com o ensino de alemão na França e de francês na Alemanha.

A invasão da Ucrânia altera o substrato da política francesa. Por um lado, corrobora a necessidade de rearmamento e de fortalecimento do sistema de defesa europeus, mas por outro, enfraquece a retórica de soberania europeia ao revitalizar a OTAN. Por isso, a política de defesa e segurança francesa considera a soberania europeia complementar à OTAN. Os críticos à ideia de soberania europeia argumentam que a UE ou outro arranjo de segurança europeu não teria a mesma agilidade e o poderio que a OTAN liderada pelos EUA, que são capazes de mobilizar recursos e consensos de forma mais efetiva do que qualquer país europeu. Segundo o governo Macron, contudo, a ideia de soberania europeia não busca a autonomia europeia para resistir à competição entre EUA e China: a soberania europeia seria um instrumento para que a Europa pudesse engajar-se em igualdade com os EUA frente ao desafio geopolítico chinês.

Uma consequência imediata da invasão russa à Ucrânia para a política de defesa da França foi o anúncio feito por Macron, em janeiro de 2023, de que, no período entre 2024 e 2030, o orçamento das Forças Armadas francesas chegará a € 400 bilhões. O orçamento do período anterior, de 2019 a 2025, previa a alocação de € 295 bilhões.

Nas relações com a Rússia, desde o início de seu mandato, Macron buscou dialogar com Vladmir Putin, pois considera que a segurança da Europa depende de um entendimento com a Rússia, tomada como parte da civilização europeia. Em 2017, Macron recebeu Putin no Palácio de Versalhes, poucos dias após a cúpula da OTAN e, em 2019, em Brégançon, pouco antes da cúpula do G7 em Biarritz. Esses encontros foram criticados pelos aliados da França, que consideraram essas iniciativas individuais apenas uma tentativa de alavancar a influência francesa. A aproximação com a Rússia foi materializada na reintrodução do mecanismo 2+2 e da criação de treze grupos de trabalhos temáticos em setembro de 2020. A França argumenta que uma aproximação com a Rússia era uma forma de evitar uma aliança russo-chinesa, porém os críticos notam que a UE é incapaz de oferecer uma alternativa suficientemente robusta e atraente para afastar a Rússia da China. Para a Alemanha, que sob Merkel liderava as relações entre Europa e Rússia, a postura da França está mais interessada em um desacoplamento em relação aos EUA. Para alguns analistas, a aproximação francesa à Rússia estaria relacionada aos interesses no mercado russo de armamentos e de energia, além de alguma sinergia em ações na África e no Oriente Médio.

Macron esforçou-se para evitar a guerra na Ucrânia, sem sucesso, sendo acusado de apaziguamento em relação a Putin. A aproximação com a Rússia, no entanto, não impediu a França de criticar o país eurasiático. A França não se opôs às sanções contra a Rússia; apoiou a oposição bielorrussa, contra os interesses de Moscou; e apoia a Ucrânia, inclusive com o envio de equipamento militar. A França defende a integridade territorial da Ucrânia, porém considera que Ucrânia e Rússia devem negociar um acordo de paz, já que não vislumbra uma solução militar aceitável para o conflito.

d) Estados Unidos

Inicialmente, Macron tentou manter bom relacionamento com os EUA, considerando que as relações transatlânticas são um dos elementos da política de defesa e segurança francesa, mas as ações de Trump, que reforçou a competição estratégica com a China, retirou seu país do Acordo de Paris e do Plano de Ação Conjunto Global (JCPOA, na sigla em inglês) e retirou repentinamente tropas do norte da Síria, demonstraram o desengajamento dos EUA da Europa. A postura estadunidense reforçou a política francesa de promoção de uma soberania europeia. Nesse sentido, a França promoveu iniciativas de defesa no âmbito da UE, como a PESCO, e fora dela, como a

Iniciativa de Intervenção Europeia (EI2)[2672]. EUA e Alemanha criticaram essa ação francesa argumentando que a França estava duplicando a estrutura da OTAN. Apesar dessas divergências, França e EUA continuaram a cooperar, principalmente no combate ao terrorismo no Sahel e no Golfo Pérsico.

Do ponto de vista comercial, Trump impôs tarifas sobre produtos franceses e ressentiu-se do projeto de tributação das *big techs* ou GAFAM.

Com a eleição de Biden, as relações entre França e EUA melhoraram, apesar de certa prioridade conferida pelo novo presidente estadunidense às relações com Londres e Berlim [2673]. Em encontro à margem da Cúpula do G20 de 2021, Macron e Biden declararam sua "determinação de fortalecer a cooperação bilateral e transatlântica". A vice-presidente Kamala Harris, esteve na França em novembro de 2022, onde mencionou o "início de uma nova era" nas relações bilaterais. No mês seguinte ocorreu a visita de Estado de Macron aos EUA, a primeira recebida pela atual administração de Washington, algo interpretado como um sinal de deferência. Ainda assim, a visita iniciou-se sob tensões em relação à Lei de Redução da Inflação, considerada protecionista pelos europeus por oferecer subsídios às indústrias verdes. Em uma coletiva de imprensa, Biden declarou que poderá repensar esses subsídios e que jamais teve intenção de excluir a Europa do mercado norte-americano. A declaração conjunta apresenta uma extensa agenda de cooperação e convergência entre os dois países, com destaque para temas de segurança (aliança transatlântica, Ucrânia, Indo-Pacífico, África, Oriente Médio, desarmamento, não proliferação e dissuasão nuclear, ciberespaço e desinformação), economia e finanças, espaço, energia, clima e biodiversidade, saúde global e segurança alimentar, democracia e direitos humanos, parcerias educacionais e científicas. A amplitude de temas e as variadas instâncias de cooperação são sinal de uma reaproximação após a crise dos submarinos (AUKUS).

e) Multilateralismo

A política externa de Macron busca valorizar e reforçar o multilateralismo. A França é ciente de que sua influência no mundo diminui com o acirramento da competição estratégica entre China e EUA. Assim, a arena multilateral é um espaço em que a França pode exercer maior influência com base no que resta de seu diferencial de poder: arsenal nuclear, assento permanente no CSNU, influência cultural, atratividade econômica, turismo etc.

Ao lado da Alemanha, a França lançou, em setembro de 2019, a Aliança pelo Multilateralismo, uma rede informal de países com o objetivo de proteger as instituições internacionais, de impulsionar iniciativas políticas em áreas carentes de governança efetiva e de avançar reformas das instituições internacionais, sem renunciar aos princípios e valores fundamentais do multilateralismo. A Aliança reconhece a Organização das Nações Unidas (ONU) como elemento central do multilateralismo e tem-se reunido às margens da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) e de outras reuniões da ONU. A Aliança articula-se em torno de iniciativas concretas como o reforço ao respeito ao Direito Internacional Humanitário, o Chamado

[2672] A EI2 tem como principal objetivo a criação de uma cultura estratégica compartilhada entre seus membros, por meio da convergência na percepção de riscos e ameaças e, desta forma, contribuir para mobilização mais efetiva nos âmbitos da OTAN, da UE, da ONU ou de qualquer outra iniciativa militar *ad hoc*. Proposta inicialmente em 2017 pelo presidente francês Emmanuel Macron, reuniu 9 membros em 2018 e conta, em 2022, com 13 membros. A EI2 não prevê a criação de corpo militar permanente nem de contingente de resposta rápida

[2673] O Reino Unido aderiu prontamente à agenda anti-China dos EUA, enquanto o peso econômico da Alemanha impede que os EUA a negligenciem.

de Paris para Confiança e Segurança no Ciberespaço[2674], a Parceria Internacional para a Informação e a Democracia[2675], a Iniciativa Gênero no Centro[2676], a Iniciativa Clima e Segurança[2677] e os Onze Princípios sobre Sistemas de Armas Autônomas Letais (LAWS, na sigla em inglês)[2678].

f) Ásia e Indo-Pacífico

O Indo-Pacífico é prioritário para a política externa da França, país que se autoproclama uma “nação indo-pacífica” em função de suas possessões ultramarinas. Mais de 1,6 milhão de cidadãos franceses vivem nos territórios ultramarinos do Indo-Pacífico: Reunião, Maiote, Nova Caledônia, Polinésia Francesa, Wallis e Futuna e as Terras Austrais e Antárticas Francesas (TAAF), onde também se encontram sete mil soldados. Mais de 90% da zona econômica exclusiva (ZEE) francesa, a segunda maior do mundo, encontram-se no Indo-Pacífico. O projeto francês elege a UE como principal aliada para defesa de interesses comuns e construção de parcerias na região. A política externa de Macron também aprofundou a parceria com a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês). Nesse contexto, a crise diplomática do anúncio do AUKUS significou, para a França, não apenas a perda de uma venda de mais de US$ 60 bilhões, mas também o questionamento de sua capacidade bélica e de sua pretendida posição de segunda potência militar do Ocidente nessa região de interesse estratégico[2679].

No Indo-Pacífico, a estratégia francesa, lançada por Macron em 2018 e atualizada em 2022, desdobra-se em quatro pilares:

1) segurança e defesa;
2) economia, infraestrutura e conectividade;
3) multilateralismo eficaz e primado do direito; e
4) mudança do clima, gestão dos oceanos, proteção da biodiversidade e transição energética.

Nas relações com a China, Macron adota a definição da UE quanto à China como “ao mesmo tempo, parceira, concorrente e rival sistêmica”. No Indo-Pacífico, a expansão chinesa é percebida pela França como uma ameaça, à qual Paris responde reforçando sua rede de alianças e parcerias na região e buscando promover a cooperação multilateral de modo a afirmar o primado

---

[2674] O Chamado de Paris para Confiança e Segurança no Ciberespaço foi lançado em novembro de 2018 com o objetivo de impulsionar iniciativas de regulamentação de questões emergentes com a contribuição de Estados, empresas e entidades da sociedade civil organizada. A iniciativa conta com a participação de 81 países, 390 organizações e membros da sociedade civil e mais de 700 empresas privadas.

[2675] A Parceria da Informação e Democracia foi lançada em setembro de 2019, em Nova York, como um compromisso dos países signatários de promover arcabouço regulatória internacional e doméstico que encorajem a liberdade de opinião e expressão e o acesso a informações confiáveis. A Parceria também convida os agentes de mídia a respeitarem os princípios de transparência, responsabilidade, neutralidade e os direitos humanos.

[2676] A Iniciativa Gênero no Centro foi lançada em julho de 2019 com o objetivo de apoiar países em desenvolvimento a reforçarem a igualde de gênero em seus sistemas educacionais, especialmente melhorando o acesso de meninas à educação.

[2677] A Iniciativa Clima e Segurança é uma declaração, adotada em setembro de 2019 pelo Grupo de Amigos de Clima e Segurança, que pede que o secretário-geral da ONU produza relatórios semestrais sobre a situação climática em cada região, para que os países possam-se prevenir de conflitos relacionados ao clima.

[2678] Os Onze Princípios sobre LAWS é uma declaração preparada conjuntamente por França e Alemanha sobre a implementação da Convenção da ONU sobre Certas Armas Convencionais de 1980 (CCAC), que se assenta em onze princípios sobre sistemas de armas letais autônomas, entre os quais: 1) Direito Internacional Humanitário é aplicável a esses sistemas; 2) um ser humano sempre deve ser responsável pela decisão de usar esses sistemas; 3) os Estados devem verificar a legalidade de novas armas ainda na fase de projeto.

[2679] Para mais detalhes sobre o Indo-Pacífico, ver seção específica no capítulo 5.

do Direito Internacional. Desde sua primeira visita de Estado à China, em 2018, Macron buscou reciprocidade e pragmatismo nas relações bilaterais. Em março de 2019, Macron declara o fim do "tempo da ingenuidade europeia" nas relações com a China, à margem de reunião do Conselho Europeu, e confere dimensão europeia à sua política externa chinesa, convidando Merkel e Juncker durante a visita de estado de Xi Jinping à França. Durante a pandemia de COVID-19, a "diplomacia da vacina" da China foi duramente criticada na França. Em 2020, o embaixador da China na França foi convocado pelo Quai d'Orsay, que expressou insatisfação quanto a conteúdo inapropriado publicado nos canais de comunicação oficiais a representação chinesa na França. No segundo mandato de Macron, no final de 2022, em reunião entre Macron e Xi Jinping à margem da Cúpula do G20 na Indonésia, seguida de contatos entre os ministros de Relações Exteriores Catherine Colonna e Wang Yi, as partes manifestaram interesse em retomar o intercâmbio humano e desenvolver a parceria estratégica global.

Como pontos positivos, no plano comercial, em 2019, chegou ao fim o embargo chinês, que estava em vigor desde 2001, às importações de carne bovina francesa, de modo que as exportações agropecuárias francesas à China aumentaram cerca de 18%. No mesmo ano, na declaração conjunta "Apelo de Pequim à Conservação da Biodiversidade e ao Combate à Mudança do Clima", os dois líderes reafirmaram apoio ao Acordo de Paris e pediram aos países desenvolvidos que invistam € 90 bilhões, até 2025, para combater a mudança do clima. Em 2020, as exportações francesas para a China sofreram queda de 16%, compensada por aumento de 37% em 2021, segundo dados do Ministério da Economia. No âmbito da cooperação espacial entre França e China, foram lançados o satélite oceanográfico sino-francês (CFOSat) em 2018 e o satélite de pesquisa astrofísica *Space Variable Objets Monitor* (SVOM) em 2022. No plano da cooperação cultural, em 2021 foi realizada a 15ª edição do festival *Croisements*, com 78 exposições e apresentações de artistas franceses e chineses em 14 cidades da China. 2024 será o ano do turismo cultural entre a França e a China.

Como desafios, apesar do aumento das exportações em 2021, também tem aumentado o déficit comercial da França com a China, que perdura há 50 anos e, atualmente, é o maior déficit bilateral francês: € 39,6 bilhões em 2021, € 38,9 bilhões em 2020 e € 32,3 bilhões em 2019. As relações francesas com Taiwan causam atrito entre França e China. Por esse motivo, têm apresentado inconsistências durante o governo Macron, como a ausência de menções a Taiwan em documentos oficiais como o Livro Branco *Stratégie Asie-Océanie* 2030 e a *Stratégie française dans l'Indo-Pacifique*, embora Taiwan seja um importante parceiro de cooperação da França nos campos econômico, científico e cultural. Em 2019, a China protestou veementemente contra a passagem da fragata francesa Vendémiaire no estreito de Taiwan, embora navios militares franceses passem por essa rota marítima todos os anos como parte da política francesa de afirmação do direito à liberdade de navegação, à luz da Convenção de Montego Bay. Em 2020, a China exortou a França a suspender as vendas de armas a Taiwan, "sob pena de prejudicar as relações sino-francesas"; no mesmo ano, Paris anunciou a abertura de segunda representação taiwanesa na França. Por meio de declarações oficiais, tanto no plano europeu quanto no plano internacional, a França expressa regularmente suas preocupações quanto aos direitos humanos na China, com ênfase nas questões da pena de morte, liberdade de expressão, religião e consciência e na situação no Tibete e Xinjiang. No governo Macron, essa política se intensificou em 2021, com a imposição de sanções pela França a quatro indivíduos e uma entidade, à luz do novo regime transversal de medidas restritivas europeias para violações graves dos direitos humanos. No mesmo ano, a França apresentou, em nome de 43 Estados, uma declaração conjunta sobre a situação dos direitos humanos em Xinjiang no Terceiro Comitê da AGNU.

Em abril de 2023, em paralelo a uma visita de Ursula von der Leyen, o presidente Macron realizou uma viagem à China. Dois tópicos dominaram a agenda: a guerra na Ucrânia e as relações UE-China. A visita, no entanto, não produziu resultados concretos em nenhuma das questões. Em entrevista concedida em seu avião a repórteres do *Les Echos* e do *Politico*, durante seu retorno à França, Macron afirmou que a Europa deveria ser a terceira grande potência na ordem mundial, juntamente com os EUA e a China. Acrescentou que a Europa não deveria ser arrastada para um confronto entre EUA e China sobre Taiwan e que que o grande risco que a Europa enfrenta é que seja apanhada em crises que não são suas, o que a impediria de construir sua autonomia estratégica, justamente num momento em que havia desenvolvido uma maior autonomia desde a pandemia de COVID-19. Ademais, o presidente francês também enfatizou os riscos para a Europa da Lei de Redução da Inflação dos EUA, um plano de subsídio verde de US$ 369 bilhões, e da dependência excessiva do dólar. Os comentários desencadearam uma grande quantidade de reações negativas, entre elas, uma declaração da aliança parlamentar multipartidária internacional *Inter-Parliamentary Alliance on China* (IPAC), assinada por três europarlamentares, por quinze deputados de legislaturas nacionais de países da UE, inclusive um deputado do próprio partido do presidente francês, e por treze parlamentares do Reino Unido, que observou que as respostas de Macron teriam sido particularmente inoportunas, em meio a exercícios militares em andamento pelos militares chineses no estreito de Taiwan. Houve reações negativas igualmente nos EUA, especialmente entre políticos do Partido Republicano.

Nas relações com o Japão, a política externa de Macron dá continuidade à "parceria de exceção" franco-japonesa, caracterizada por diálogo político estreito e cooperação estruturada, em contexto de preocupações compartilhadas quanto à expansão militar da China e à ameaça representada pela Coreia do Norte[2680]. Em 2018, foram celebrados os 160 anos das relações bilaterais. Em 2019, em visita oficial ao Japão, o reforço da cooperação franco-japonesa no Indo-Pacífico foi o principal objetivo do programa adotado para cooperação em quatro frentes: segurança marítima; clima, meio ambiente e biodiversidade; infraestrutura de qualidade e saúde. Em setembro de 2019, em Nouméa, ocorreu a primeira edição do Diálogo Marítimo Global Franco-Japonês. A agenda também inclui projetos comuns da *Agence française du Développement* (AFD) e *Japan International Cooperation Agency* (JICA), que adotaram memorando conjunto de cooperação em junho de 2019.

A cooperação militar entre os dois países se aprofundou no governo Macron com acordo de apoio logístico mútuo (ACSA, na sigla em francês), em vigor em 2019, além de projeto de cooperação para o desenvolvimento de sonares e *drones* submarinos detectores de minas, em parceria entre as empresas Thales e Mitsubishi, assinado em 2021. No domínio espacial, dois acordos foram firmados em 2017 para aprofundamento da cooperação bilateral em vigilância do espaço. Os dois países também participam regularmente de diversos exercícios militares conjuntos. Em 2021, pela primeira vez, militares franceses participaram de exercícios navais e terrestres no Japão, com tropas locais, o que suscitou reprimendas da China.

Em julho de 2023, o primeiro-ministro indiano, Narendra Modi, foi o convidado das cerimônias de comemoração da Queda da Bastilha, no contexto do aniversário de 25 anos da parceria estratégia entre Índia e França. Durante a visita ao país europeu, os principais temais na agenda bilateral foram defesa, tecnologia e energias limpas. Foram assinados treze documentos bilaterais, em temas como cooperação institucional, cooperação espacial, cooperação científica e cooperação energética. O principal anúncio foi o de que a Índia comprará 26 caças Rafale Marine e três submarinos militares da classe Scorpene da Dassault and Naval Group da França. Tratou-se

[2680] A França e a Estônia são os únicos países europeus que não têm relações diplomáticas com a Coreia do Norte.

da quarta visita de Modi à França, enquanto Macron esteve na Índia apenas uma vez, em visita de Estado em 2018. Em janeiro de 2024, Macron foi o convidado de honra para a cerimônia do Dia da República, após a desistência de Biden.

g) África

A França vem promovendo ajustes na sua política externa para a África, visando uma aproximação duradoura entre as sociedades e priorizando ações que beneficiem de forma equilibrada ambos os lados. Sintomático desse ajuste foram o fim da operação Barkhane no Sahel e a redução da presença militar francesa no continente, o incremento na ajuda oficial ao desenvolvimento (ODA, na sigla em inglês) destinada à África e a doação de vacinas no contexto da pandemia. Outrossim, Paris reconheceu sua responsabilidade no genocídio em Ruanda e estabeleceu uma comissão de historiadores para perscrutar a sua atuação na guerra de independência da Argélia.

Para mais detalhes, ver a seção sobre potências tradicionais ocidentais e não tradicionais eurasiáticas na África, no tópico sobre África mais adiante neste capítulo.

h) Oriente Médio e Turquia

A política externa do início do primeiro mandato de Macron não correspondeu aos ideais de política global e independente da França no Oriente Médio, na tradição de de Gaulle e Mitterand, apregoados durante a campanha. Em um primeiro momento, Macron buscou concertar posições com Donald Trump, em detrimento de posições tradicionais da política externa francesa. O alinhamento *de facto* de Paris com o unilateralismo de Washington teve, contudo, efeitos negativos para a preservação do papel da França como interlocutor ocidental com o Irã e o apoio à estabilidade no Iraque, objetivos prioritários para a diplomacia francesa. Em 2018, aparecem, em pronunciamentos do ministro Jean-Yves Le Drian, inflexões como a promessa de reconhecimento da Palestina "no momento oportuno" e o apelo às autoridades palestinas para que se abstivessem de atos unilaterais que violassem o Direito Internacional; porém, em 2019, três tentativas de Macron de negociação com o Irã a respeito da questão nuclear fracassaram, em larga medida, devido ao alinhamento francês às posições de Trump quanto ao JCPOA. Além disso, em 2019 e 2020, ao mesmo tempo que condenava a guerra no Iêmen como uma "guerra suja", a França continuou a vender armamentos à Arábia Saudita e aos Emirados Árabes Unidos (EAU), respectivamente, segundo e quinto maiores importadores de material bélico francês, apesar de fartas evidências de que esses armamentos de destinavam a uso contra o Iêmen, em contradição com a postura de defesa dos direitos humanos.

Em 2020, Macron realiza sua primeira visita oficial ao Iraque, reiterando o apoio francês à soberania iraquiana e à luta contra os jihadistas. No mesmo ano, produtos franceses são retirados de supermercados nos países árabes em repúdio a declarações de Macron sobre o modelo francês de laicidade[2681], percebidas como ofensivas ao islã não apenas no mundo árabe, mas também pela imprensa ocidental.

[2681] Em 2020, foram perpetrados três ataques jihadistas na França: um ataque a facadas no final de setembro que deixou duas pessoas feridas perto das antigas instalações do semanário Charlie Hebdo, a decapitação em 16 de outubro do professor de história e geografia Samuel Paty, que havia usado charges do profeta Maomé publicadas pelo Charlie Hebdo em sala de aula, e, ainda em outubro, um ataque a facadas que deixou três mortos em uma basílica de Nice.

Em agosto de 2021, na esteira da retirada dos EUA dos Afeganistão, é realizada a Conferência de Bagdá, iniciativa iraquiana, em parceria com a França, com o objetivo de combater o Estado Islâmico no Iraque, preservar a estabilidade e reconstruir o país. O evento reuniu os países vizinhos do Iraque (Kuwait, Irã, Turquia, Jordânia, Síria e Arábia Saudita). Macron foi o único chefe de Estado ocidental presente. No mesmo ano, Macron realiza visita de Estado aos países do Golfo, EAU, Catar e Arábia Saudita, na qual reafirma o papel da França na cooperação para a construção da paz e da estabilidade no Oriente Médio e firma parceria estratégica e militar histórica com os EAU no combate ao terrorismo. Nessa viagem, Macron se encontrou com o príncipe herdeiro saudita, Mohammed bin Salman, sendo o primeiro chefe de Estado ocidental a fazê-lo após o assassinato de Jamal Khashoggi em 2018.

Em dezembro de 2022, é realizada a Conferência de Bagdá II, na Jordânia, reunindo o Iraque, seus vizinhos, os países do Golfo, o Egito e a França, para ajudar a reconstrução do Iraque após cerca de duas décadas de guerra, por meio do reforço das instituições estatais e do desenvolvimento da economia do país. As ações supracitadas indicam uma crescente aproximação da França com países do Golfo em anos recentes.

Nas relações com a Turquia, Macron buscou dar continuidade às relações bilaterais relativamente tranquilas do governo de François Hollande; porém, divergências quanto a interesses na África, no Oriente Médio, no Mediterrâneo e no Cáucaso causaram fortes tensões, degenerando em antagonismo pessoal entre os presidentes Macron e Recep Tayyip Erdogan. Na Síria, Erdogan considera terroristas os curdos do Rojava, apoiados pela França; em 2019, a França condenou a ofensiva turca contra os curdos aliados do Ocidente no nordeste da Síria e congelou as vendas de armas à Turquia. No mesmo ano, a Turquia protestou contra a proibição de porte de acessórios religiosos em escolas francesas.

Em 2020, ano em que a Turquia se tornou o principal aliado militar do GNA/GNU, o grave incidente naval da fragata Courbet opôs as marinhas de guerra francesa e turca na costa da Líbia. A Turquia acusa as tentativas de mediação diplomática francesas de servirem de apoio indireto a Haftar. A França também apoia a Grécia e Chipre nas disputas de águas territoriais com a Turquia. No mesmo ano, visitas de Macron ao Líbano e ao Iraque, acompanhadas de propostas de cooperação, são chamadas por Erdogan de manifestações do “neocolonialismo francês”. Quando eclode, ainda em 2020, o conflito armado no Cáucaso pelo controle da região de Nagorno-Karabakh, França e Turquia estão em lados opostos: a Armênia é apoiada pela França, e o Azerbaijão, pela Turquia.

i) América do Sul

Sob Macron, a América do Sul foi relegada ao segundo plano, apesar da presença física da França no continente[2682]. A baixa prioridade é evidenciada pela inexistência de um secretário de Estado, conselheiro de Estado ou mesmo conselheiro diplomático exclusivamente encarregado das relações com a América do Sul. Das 188 visitas presidenciais feitas por Macron até janeiro de 2023, apenas uma teve como destino um país da América do Sul: a Argentina, em 2018, no contexto da Cúpula do G20. No início de seu mandato, Macron recebeu em Paris os presidentes da Guatemala, do Peru, da Colômbia (2017), do México (2017), do Haiti (2017) e da

---

Nesse contexto, Macron defendeu o direito à liberdade de expressão na França, inclusive à caricatura, que não seria mudado porque “choca pessoas de outras partes do mundo”.

[2682] A Guiana Francesa é o maior departamento ultramarino francês, e a fronteira com o Brasil, de 730 km de extensão, é a maior fronteira terrestre francesa.

Argentina (2018). O ministro Jean-Yves Le Drian, primeiro titular do Ministério dos Negócios Estrangeiros no governo Macron, recebeu suas contrapartes colombiana (2017), brasileira (2017 e 2019), venezuelana (2017), argentina (2018), mexicana (2018) e cubana (2018). Outros encontros ocorreram à margem de cúpulas, como a do G20. Le Drian visitou Colômbia e Cuba em 2018, Brasil e Chile em 2019, México em 2019 e 2021 e Costa Rica em 2021. A ministra Catherine Colonna, atual titular dos Negócios Estrangeiros, não visitou nenhum país da região até janeiro de 2023, quando, finalmente, em fevereiro, visitou o Brasil, encontrando-se com o chanceler Mauro Vieira, o que complementa a série de manifestações que sinaliza o novo momento bilateral com a mudança de governo no Brasil: o presidente Macron parabenizou Lula pela eleição para novo mandato presidencial no dia 30 de outubro de 2022, manifestou interesse em relançar a parceria estratégica e declarou que realizará visita oficial ao Brasil em 2023; em janeiro de 2023, houve a visita do ministro do Comércio Exterior, Olivier Becht, para a posse de Lula, e no final do mesmo mês, o chefe de Estado brasileiro recebeu telefonema do presidente Emmanuel Macron.

A relativa escassez de iniciativas políticas contrasta com o dinamismo e a variedade da cooperação econômica, educativa, científica e cultural, além da cooperação em segurança e defesa com vários países da região. Duas exceções, no entanto, merecem destaque: as relações com o México e com a Argentina. A França e o México mantêm parceria estratégica no âmbito da qual mais de cem acordos foram firmados. Já com a Argentina, destaca-se a apoio francês à renegociação das dívidas argentinas com o Fundo Monetário Internacional (FMI) e com o Clube de Paris. O presidente Fernández manteve quatro encontros com Macron em Paris entre 2020 e 2022, sendo o mais recente em novembro de 2022. Nessa ocasião, foi mencionada a “grande comunhão de perspectivas e valores” entre os países.

No início de seu mandato, Macron se envolveu na campanha para promover transição de regime para a democracia na Venezuela. Paris reconheceu Juan Guaidó como presidente interino em fevereiro de 2019, mas mudou sua postura quando o político deixou a presidência da Assembleia venezuelana. Em novembro de 2022, um dos pontos altos da quinta edição do Foro para a Paz, em Paris, foi o encontro dos negociadores do governo e da oposição venezuelanos, realizado graças ao empenho pessoal dos presidentes Macron e Fernández. No mesmo mês, representantes de Maduro e sua oposição, inclusive o próprio Guaidó, assinaram um acordo na Cidade do México para a criação de um fundo administrado pela ONU para financiar programas de saúde, alimentação e educação para a população venezuelana. A França não rompeu relações com a Venezuela em nenhum momento, mantendo aberta a sua embaixada em Caracas.

O principal tema de interesse da França na região, a defesa do meio ambiente, acarretou tensões, em especial, com o ex-presidente Jair Bolsonaro. Em 2019, Macron declarou que a França se opunha ao tratado de livre comércio entre o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e a UE, devido à violação dos compromissos ambientais do Brasil à luz do Acordo de Paris; no mesmo ano, na reunião do G7 de Biarritz, Macron tomou a iniciativa de disponibilizar um fundo de defesa e reflorestamento da Amazônia. Bolsonaro protestou contra a decisão, tomada sem consulta às autoridades brasileiras e cancelou de última hora um encontro oficial com Jean-Yves Le Drian, que se encontrava no Brasil.

j) Organização Internacional da Francofonia (OIF)

i. Antecedentes

Concebida para propiciar a cooperação multilateral cultural e educativa com base na língua compartilhada, a Francofonia evoluiu para a dimensão política e social, buscando soluções para os grandes desafios contemporâneos: desenvolvimento sustentável, inclusão digital, paridade de gênero e inserção profissional dos jovens, entre outros. Essa evolução passou pela criação de várias instituições na década de 1960, aprimoradas nas décadas seguintes para pôr a língua francesa ao serviço do desenvolvimento e do diálogo das civilizações, segundo a filosofia dos pais fundadores da Francofonia institucionalizada: Léopold Senghor, ex-presidente do Senegal, e suas contrapartes Habib Bourguiba (Tunísia), e Hamani Diori (Nigéria).

Em 1960, foi criada a primeira instituição intergovernamental francófona com a Conferência dos Ministros da Educação (Confemen, na sigla em francês), com quinze países-membros. No ano seguinte, é fundada a Associação de Universidades de Língua Francesa, que em 1999 se torna a Agência Universitária da Francofonia (AUF). A Associação dos Parlamentares de Língua Francesa, lançada em 1967, torna-se a Assembleia Parlamenentar da Francofonia (APF) em 1997. A segunda conferência ministerial permanente da Francofonia, a Conferância dos Ministros da Juventude e dos Esportes (Conféjes, na sigla em francês), é estabelecida em 1969.

ii. Criação, estrutura e membros da OIF

Em 1970, é fundada em Niamey a Agência de Cooperação Cultural e Técnica (ACCT), com 21 países-membros, que, em 1998, se torna a Agência Intergovernamental da Francofonia (AIG) e, em 2005, a Organização Internacional da Francofonia (OIF). A serviço de uma comunidade linguística de 327 milhões de falantes em 2023, a estrutura institucional dedicada à promoção do francês e à implementação da cooperação política, educacional, econômica e cultural nos 88 Estados e territórios membros plenos (54), observadores (27) e associados (7) foi estabelecida pela Carta da Francofonia, em 1997.

Fonte: https://www.francophonie.org/

A Carta da Francofonia estabelece três instâncias: a Cúpula da Francofonia, a Conferência Ministerial da Francofonia (CMF) e o Conselho Permanente da Francofonia (CPF). A principal instância é a cúpula, que se reúne a cada dois anos em um dos países-membros e é presidida pelo anfitrião até a cúpula seguinte. A cúpula define orientações estratégicas para cada década, dispõe sobre acesso a novos membros plenos ou observadores e países associados e elege o secretário-geral (SG). A CMF, instância decisória composta por ministros representantes de cada membro, reúne-se anualmente e garante a continuidade política da OIF. O CPF é responsável pela preparação da cúpula e pelo monitoramento do cumprimento dos compromissos assumidos, sob a autoridade da CMF.

A direção da OIF compete a SG, eleito por mandato de quatro anos, renovável por igual período. Atualmente, o cargo é ocupado pela ruandesa Louise Mushikiwabo, reeleita em 2022 para segundo mandato consecutivo. Cabe ao SG presidir o CPF, alocar os recursos financeiros do Fundo Multilateral Único e coordenar a cooperação multilateral no Âmbito da OIF.

iii. Objetivos da OIF

Os quatro objetivos que compõem a missão da OIF são: promover a língua francesa e a diversidade cultural e linguística; promover a paz, a democracia e os direitos humanos; apoiar a educação, a formação, o ensino superior e a investigação; e desenvolver a cooperação econômica para o desenvolvimento sustentável. Para cumprir sua missão, a OIF desenvolve a cooperação multilateral francófona com sua principal parceira, a APF, e quatro operadores: a AUF, a TV5MONDE, a Associação Internacional de Prefeitos Francófonos (AIMF, na sigla em francês) e a Universidade Senghor em Alexandria.

O modelo de atuação da OIF fundamenta-se no debate e definição dos projetos em três níveis: países e governos; instituições estatais e sociedade civil; organizações não governamentais, setor privado e beneficiários finais. As vias de ação preferenciais da OIF são a prestação de conhecimentos especializados no idioma francês e o reforço de capacidades. No seu método de trabalho, a OIF privilegia abordagens transdisciplinares e busca sinergias entre projetos, sempre levando em consideração as necessidades dos Estados e dos governos e a sua adaptação às realidades no terreno para garantir a sua relevância.

iv. Campos de atuação e projetos

Os campos de atuação da OIF são: língua francesa, diversidade cultural, educação e formação assuntos políticos e governança democrática, economia digital, desenvolvimento sustentável, igualdade de gênero, juventude e sociedade civil. A OIF promove a integração profissional dos jovens na tecnologia digital, a elaboração de documentos de identificação e estado civil em língua francesa, a mobilidade dos professores, a educação bilingue, a luta contra a desinformação, a abordagem intersetorial das questões relativas ao clima e às novas tecnologias digitais e ao comércio. Entre os principais projetos para o decênio 2020-2030, destacam-se o fundo *La Francophonie avec Elles*, para financiamento de projetos em prol da proteção contra a violência de gênero e da educação e capacitação de mulheres e meninas, e as missões econômicas e comerciais para incentivar comércio e investimentos.

v. A política externa francesa e a Francofonia

A manutenção do francês como língua internacional é um objetivo fundamental de política externa para a França, tanto como *rayonnement* (projeção de *soft power*) quanto como preservação positiva dos vínculos identitários, culturais e políticos com domínios e territórios ultramarinos (DOM-TOM, na sigla em francês) e ex-colônias. Para a política externa francesa, a Francofonia (com "F" maiúsculo) representa um valioso espaço de cooperação. A OIF tem sede em Paris, e a França e é o principal contribuinte para os orçamentos da OIF e dos operadores da Francofonia. A Comissão Mista França-Francofonia constitui o mecanismo de reuniões regulares entre a França e as estruturas da Francofonia.

O compromisso da França com a língua francesa está registrado na Estratégia Internacional para a Língua Francesa e o Plurilinguismo, traçada pelo presidente Emmanuel Macron em 2018. Essa estratégia pretende devolver à língua francesa o seu lugar e o seu papel no mundo, respeitando simultaneamente o multilinguismo, a fim de torná-lo um trunfo na globalização. Na rede internacional de instituições de ensino mantidas pela França, destacam-se 93 Institutos Franceses multidisciplinares e 832 Alianças Francesas em 131 países, que acolhem cerca de 500 mil alunos por ano. Além disso, a esfera de influência da língua francesa e da experiência francófona no plano multilateral também abrange o plano político nos fóruns de negociação e de decisão, nos mercados internacionais e no desenvolvimento de normas internacionais. O francês é, por exemplo uma das seis línguas oficiais de trabalho das Nações Unidas.

No plano econômico, a área francófona é um espaço de oportunidades com uma demografia extremamente dinâmica: até 2070, a população francófona poderá atingir 750 milhões de habitantes. O espaço econômico francófono constitui uma oportunidade para a França em termos de diversificação de fluxos e deve constituir um espaço privilegiado de cooperação, inovação e mobilidade para a cooperação econômica e digital tanto numa perspectiva Norte-Sul como Sul-Sul. Nesse sentido, na CMF de 2020, foi adotada a Estratégia Econômica para a Francofonia 2020-2025. Na sequência, por iniciativa do Movimento de Empresas Francesas (MEDEF, na sigla em francês), realizou-se, em 2021, o primeiro Encontro de Empresários Francófonos, na presença de mais de 600 líderes empresariais de cerca de trinta países. Nesse evento, 27 empregadores francófonos assinaram a "Declaração de Paris sobre o fortalecimento da Francofonia econômica". Como seguimento, a Aliança dos Empregadores Francófonos foi lançada em 2022, em Túnis, para acelerar e sustentar o comércio e as parcerias comerciais entre os países de língua francesa.

vi. Desafios para a francofonia no século XXI

Em contexto global marcado pela emergência de novos equilíbrios geopolíticos, pelo ressurgimento do nacionalismo e por uma tendência ao unilateralismo, a Francofonia prioriza o direito, a cooperação e a solidariedade. Comprometida desde as suas origens com a diversidade cultural e linguística, a Francofonia tem na língua francesa o vetor de sua atuação contra o risco de uniformização das culturas devido à globalização e em prol do desenvolvimento sustentável e do combate à desinformação. Convencida do papel determinante da cultura para o desenvolvimento sustentável, a Francofonia persegue vários objetivos: encorajar a emergência de um verdadeiro mercado para os produtos culturais, que ofereça oportunidades para os jovens, por meio da profissionalização dos setores, em particular nos países africanos de língua francesa, apoiar a implementação de políticas favorável à diversidade de expressões e, por fim, promover o diálogo das culturas.

É justamente nos países africanos de língua francesa, contudo, que a Francofonia vem perdendo espaço devido a um crescente sentimento antifrancês, associado ao anticolonialismo e ao repúdio do tratamento dispensado aos migrantes africanos na França e na Europa. Nesse contexto, a influência francesa é percebida como neocolonial e designada pelo polêmico termo *Françafrique.* Além da tradicional concorrência da língua inglesa, nas principais capitais africanas, inclusive de membros da Francofonia, os Institutos Franceses competem com instituições análogas chinesas, russas e turcas cada vez mais numerosas, em contexto de redução da participação das empresas francesas nos mercados africanos. Em sua 18ª viagem ao continente africano, em 2023, o presidente Macron, visitou Angola, Gabão, República do Congo e República Democrática do Congo (RDC), com o objetivo de reformular as bases da política africanista da França. Apesar da intenção, o mandatário francês foi recebido por pequenos protestos que ecoam o crescente sentimento antifrancês em partes da África francófona, reforçado pela retirada da presença militar francesa no Sahel a partir de 2022. Em 2023, o francês deixou de ser a língua oficial do Mali, ao amparo da nova Constituição adotada em referendo por maioria esmagadora (96,91% dos votos), e também deixou de ser a língua utilizada pela administração pública no Marrocos.

k) Discurso na AGNU em 2023

Catherine Colonna, ministra para a Europa e Assuntos Exteriores da França, enfatizou a importância do respeito aos princípios internacionais, especialmente diante da guerra da Rússia na Ucrânia, destacando que as transgressões na Ucrânia também afetam países mais vulneráveis. Nesse contexto, pediu pela solidariedade redobrada da comunidade internacional, indicando que a França apoia o trabalho do Programa Mundial de Alimentos e a iniciativa de exportação de grãos ucranianos. Em 2022, o país tornou-se o quarto maior doador mundial na luta contra a fome, beneficiando diversos países. Além disso, a França contribuiu para recapitalizar o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola. Colonna abordou a questão dos direitos humanos, especialmente das mulheres no Afeganistão sob o regime talibã. Ela também reconheceu o sacrifício dos “Capacetes Azuis” e dos trabalhadores humanitários. Sobre clima e meio ambiente, instou a uma urgente ação coletiva para lidar com potenciais desastres. Nessa toada, destacou a importância da formalização de acordos, como o Protocolo de Montreal, o Acordo de Paris e o Acordo para a Biodiversidade Além da Jurisdição Nacional (BBNJ, na sigla em inglês). Por meio do comprometimento coletivo, considerou que será possível alcançar os objetivos do Marco Global Kunming-Montreal da Diversidade Biológica e demandou urgentemente um acordo para a eliminação da poluição por plásticos. No cenário dos conflitos internacionais, mencionou a necessidade de garantir direitos em Nagorno-Karabakh e pediu pelo fim dos ataques ao território armênio. Na África, expressou confiança nas soluções regionais, oferecendo apoio às organizações regionais. Na reconstrução do Oriente Médio, ressaltou o apoio francês ao diálogo e cooperação, anunciando a participação na Conferência de Bagdá para Cooperação e Parceria, um fórum único de diálogo sobre a integração econômica e a estabilidade regional.

l) Discurso na AGNU em 2022

Em seu discurso, o presidente Emmanuel Macron condenou a ocupação russa da Ucrânia e alertou para os riscos da divisão entre os países. Afirmou que tem dialogado com Putin em busca de uma solução pacífica para o conflito e que aqueles que tem optado por não se posicionar estariam cometendo um erro histórico, apoiando, mesmo que implicitamente, a causa do novo

imperialismo. Quanto à crise alimentar, afirmou que a França dobrou as suas contribuições para o Programa Mundial de Alimentos (PMA) e que tem trabalhado para escoar trigo ucraniano em direção à Somália. No que diz respeito à mudança do clima, defendeu que o carvão deve ser erradicado, e que a China e outras grandes potências precisam tomar decisões mais firmes na próxima Conferência das Partes (COP, na sigla em inglês) no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês). Ademais, encorajou a formação de coalizões com o fim de desenvolver novas soluções em energia, e a solidariedade em relação aos países mais vulneráveis. Acrescentou, por fim, que CSNU precisa ser reformado, de modo a torná-lo mais representativo e restringir o uso do veto em casos de crimes de destruição em massa, e que os países devem cooperar, sem divisões, pelo futuro do planeta e pelo fim da desigualdade.

m) Discurso na AGNU em 2021

O ministro para Europa e Relações Exteriores da França, Jean-Yves Le Drian, iniciou seu discurso relembrando os princípios da Carta das Nações Unidas, para, em seguida, focar-se nas responsabilidades: de manter a paz e a segurança internacionais, enfatizando o papel da França no Indo-Pacífico, no combate ao terrorismo e na transição de poder na Líbia, condenando também o programa nuclear iraniano e ressaltando o papel do direito internacional na segurança global; de enfrentar a pandemia de COVID-19, enfatizando as necessidades da imunização global e da recuperação econômica; de combater a crise climática, buscando neutralidade de carbono até 2050 e preservando a biodiversidade. Le Drian enfatizou, finalmente, a promoção do multilateralismo, da regulação da *internet* e da taxação de multinacionais.

IX. Itália

a) Política interna

i. Aspectos estruturais e característicos

A Itália é uma república parlamentar unitária e democrática. O país está dividido em vinte regiões, sendo que cinco têm estatuto especial de autonomia, o que lhes permite que formular legislações que versem sob questões locais.

Há um chefe de Estado, o presidente[2683,2684], e um chefe de governo, o primeiro-ministro, líder do Conselho de Ministros[2685]. Atualmente, Sergio Mattarella é o presidente, e Giorgia Meloni[2686] é a primeira-ministra. É função do presidente nomear o presidente do Conselho de Ministros, considerando a capacidade do nomeado de vencer o voto de confiança do Parlamento. O presidente pode dissolver o Parlamento, a pedido do governo ou por iniciativa própria, segundo determinados requisitos. O primeiro-ministro desempenha funções exclusivamente de governo. Todo novo governo precisa ganhar o voto de confiança das duas casas do Parlamento, e, se a qualquer tempo, o governo perder a confiança destas casas, sua renúncia será necessária. As tensões e as desavenças nas coalizões formadas por dois ou mais partidos para compor o governo têm sido a causa da maioria das renúncias.

Por sua vez, o Parlamento é bicameral, pois há, de um lado, a Câmara dos Deputados[2687]; de outro, o Senado[2688]. Os deputados são eleitos[2689] em um sistema de representação proporcional (2/3) e uninominal (1/3). Já os senadores podem ser eleitos de duas formas: 1) por meio do sistema proporcional (a maioria deles é eleita dessa maneira) e 2) por meio de nomeações para cargos vitalícios[2690]. As eleições ocorrem a cada cinco anos, ou sempre que houver a dissolução do Parlamento, como aconteceu em 2022.

Ainda, há o Poder Judiciário, cujo órgão máximo é a Corte Constitucional[2691], responsável pela guarda da Constituição[2692], vigente desde 1948 e com regras de emenda bastante rígidas.

[2683] O mandato presidencial tem sete anos de duração, com possibilidade de reeleição. Sergio Mattarella foi eleito pela primeira vez em 2015, para um mandato que durou até 2022 e, hoje, está em seu segundo mandato (2022-2029).

[2684] O presidente é eleito por meio de um colégio eleitoral composto por membros das duas casas do Parlamento e por três representantes de cada uma das vinte regiões do país. É necessária uma maioria de dois terços para eleger o Presidente, com o intuito de garantir que esse seja aceito por uma porção suficientemente grande da população e dos pares políticos.

[2685] O primeiro-ministro é nomeado pelo Presidente, após consulta a políticos eminentes e líderes partidários, considerando sua capacidade de ganhar o voto de confiança do Parlamento.

[2686] Georgia Meloni é a primeira mulher nomeada para o cargo de presidente do Conselho de Ministros.

[2687] Há 400 deputados eleitos.

[2688] Há 200 senadores, a maioria deles é eleita.

[2689] O voto na Itália é facultativo e, a partir dos 18 anos, os italianos podem votar. O comparecimento às urnas é elevado, usualmente atinge mais de 80% nas eleições parlamentares.

[2690] Atualmente, há seis senadores vitalícios nomeados ("*senatoria a vita*"). Esses senadores podem ser nomeados por duas razões: 1) por serem ex-presidentes da República e 2) por nomeação do presidente, por méritos fora do comum.

[2691] A Corte Constitucional é composta por quinze juízes, para um mandado de nove anos, sem reeleição. Desses quinze, cinco são nomeados pelo Presidente da República, cinco são eleitos pelo Parlamento e cinco são eleito por juízes de outras cortes.

[2692] É interessante notar que a Constituição estabelece a liberdade religiosa (Artigo 8º); a Igreja Católica Romana tem, contudo, *status* especial (Artigo 7º), concedido pelo Tratado de Latrão (1929). Esse *status* foi modificado, de forma a reduzir a importância da Igreja, em 1985, por meio de um acordo entre a Santa Sé e a Itália. Assim, a religião tornou-se bem menos influente nas tensões sociopolíticas do que já foi outrora.

No *ranking* de 2022 da *Economist Intelligence Democracy Index*[2693] a Itália figura como uma "democracia falha" (*flawed democracy*), em parte devido ao governo italiano não performar bem. Usualmente, o governo é considerado corrupto, ideologicamente polarizado e ineficiente.

Cabe notar que a fragmentação política explica a grande quantidade de governos eleitos entre 1946 e 2023, 70 no total, com um tempo médio de duração de apenas treze meses, mas alguns com poucos meses de duração, como o de Mario Draghi (apenas cinco meses, de fevereiro a junho de 2021). Essa fragmentação e a grande quantidade de governos tornam a realidade política italiana bastante instável e complexa, mormente se considerar-se que ao longo dos mandatos os parlamentares eleitos trocam de partidos, inclusive para partidos do outro lado do espectro político daqueles nos quais se elegeram[2694] inicialmente.

Por fim, a Itália introduziu medidas para reduzir as desigualdades de gênero nos cargos eletivos, por exemplo, os partidos políticos não podem ter mais de 60% dos candidatos de apenas um dos gêneros. Quanto às minorias étnicas, essas continuam sub-representadas, como se nota no fato de haver apenas um parlamentar negro atualmente.

ii. Partidos políticos

Há, hodiernamente, oito partidos de maior destaque. São eles:

1) *Fratelli d'Italia* (FdI);
2) *Lega*;
3) *Partito Democratico* (PD);
4) *Movimento 5 Stelle* (M5S);
5) *Forza Italia*;
6) *Azione*;
7) *Italia Viva*; e
8) *Noi Moderati*.

O FdI é um partido de direita, considerado como conservador, nacionalista e eurocético. Sua líder é, desde 2014, a atual primeira-ministra Georgia Meloni. Nas eleições de 2022 ganhou a maioria dos assentos parlamentares e, por isso, lidera a coalização de centro-direita atualmente no poder. A agremiação foi formada em 2012, após a divisão do partido *Il Popolo della Libertà*. Entre suas pautas está o fim do aborto e o do casamento de pessoas do mesmo sexo, bem como a limitação da imigração.

A *Lega* é um partido de direita, considerado como liberal, conservador, nacionalista, eurocético e anti-imigração. A agremiação foi fundada em 2017, como uma espécie de agente nacional do tradicional partido *Lega Nord*, cuja influência é significativa no Norte da Itália. Contemporaneamente, é o segundo maior partido dentro da coalização de centro-direita que governa o país. Desde sua fundação, o partido é liderado por Matteo Salvini.

O PD é um partido com características de centro-esquerda, situado entre a social-democracia, o liberalismo social e a terceira via política. Atualmente, é o principal partido da oposição, manifesta na coalizão de centro-esquerda. A agremiação esteve no poder entre 2013 e

[2693] Disponível em: https://pages.eiu.com/rs/753-RIQ-438/images/DI-final-version-report.pdf?mkt_tok=NzUzLVJJUS00MzgAAAGMO0R6LwjwOeXTBRpVUrneozcnOiZ-PoCviZVi8OjiJ-0APFnwUYev2z18Ww5NmxQm_RCpRsOM2U5BjSNaBCVxKyQI5xvcw4YSCHnGHWzT-vPlA.

[2694] Antes da reforma eleitoral que reduziu o número de deputados e de senadores a serem eleitos, eram eleitos 945 parlamentares para as duas casas. A prática de abandono e de troca de partidos é bastante evidente quando se analisa o seguinte número: dos 945 deputados e senadores eleitos em 2018, 322 trocaram de partido até 2022 (cerca de 34%).

2018, com primeiros-ministros como Enrico Letta, Matteo Renzi[2695]e Paolo Gentiloni. Apesar de defender políticas mais progressistas, como os direitos femininos e de pessoas LGBTQIA+ e o Estado de bem-estar social, o PD adota abordagem rígida nos temas relacionados à imigração.

O M5S é um partido de aspecto populista, mas sem uma afiliação marcada a algum dos lados do espectro político. Já esteve em coalizões tanto de esquerda quanto de direita. Seu líder é Giuseppe Conte, que foi primeiro-ministro italiano entre 2018 e 2021. As ideias que fundamentam o M5S são o bem comum, a ecologia integral, a justiça social, a inovação tecnológica e a economia verde. O partido é eurocético, defendendo políticas localistas e a democracia direta, de modo que se opõe à imigração.

O *Forza Italia* é um partido de direita moderada, conservador, cristão, nacionalista e favorável a União Europeia (UE). Foi liderado, até sua recente morte, por Silvio Berlusconi[2696], sendo uma espécie de "reencarnação" do *Forza Italia* que existiu na política italiana entre 1994 e 2009 e que esteve no poder, durante os períodos em que Berlusconi esteve no cargo de primeiro-ministro (1994 e 1995, de 2001 a 2005, entre 2005 e 2006 e de 2008 a 2011).

O *Azione* é um dos dois partidos de viés liberal. O *Italia Viva* é o segundo partido de viés liberal, fundado em 2019, tendo como líder o ex-primeiro-ministro Matteo Renzi. Por fim, o *Noi Moderati* é uma aliança centrista que compõe a coalização de centro-direita atualmente no poder.

iii. Referendos de 2017 nas regiões da Lombardia e do Veneto

Em 2017, houve um referendo em favor do reforço da autonomia regional das regiões da Lombardia e do Veneto. A Lombardia e o Veneto queixavam-se, por exemplo, das transferências fiscais feitas a Roma, porquanto entendiam o governo italiano como perdulário, ineficiente e autoritário, forçando a transferência de riquezas do Norte para o Centro-Sul do país. Esse referendo prenunciou uma guinada conservadora na política italiana, muito em função da insatisfação popular com as elites que governavam o país em Roma, vistas como afastadas e ignorantes da realidade popular.

O partido político no poder nas duas regiões era a *Lega Nord* (LN), uma espécie de irmã mais velha ou de origem da *Lega*, de Matteo Salvini. A vitória no referendo demonstrou o poder da LN e propiciou um trunfo midiático nas campanhas nacionais direcionadas às eleições parlamentares de 2018.

iv. Eleições de 2018

Contra as expectativas e a tradição política italiana, em 2018, venceram dois partidos até então pouco proeminentes: o M5S, de Luigi Di Maio, e o *Lega*, de Matteo Salvini. À época da vitória dos dois partidos, questionava-se se seria um governo que findaria o internacionalismo liberal e o europeísmo observado desde o final da Segunda Guerra Mundial. O motivo era o fato de tanto o M5S quanto o *Lega* serem partidos nacionalistas, eurocéticos e anti-imigração, ainda que entre si fossem bastante diferentes.

A vitória dos dois partidos deu-se em um contexto em que a população italiana demandava proteção e atenção, por compreender-se como abandonada pelos governos anteriores. A letargia

---

[2695] Hoje, Matteo Renzi é membro de outro partido, o *Italia Viva*, evidenciado um dos aspectos característicos do sistema político italiano: a troca constante de partido dos parlamentares eleitos.

[2696] Berlusconi ocupou o cargo de primeiro-ministro durante nove anos no total, sendo o que por mais tempo (somado) permaneceu no cargo no pós-guerra, e o terceiro com mais tempo desde a unificação da Itália.

econômica, o desemprego, particularmente entre os jovens, as diferenças regionais e a imigração, considerada excessiva, eram vistas como os principais problemas para os quais os governos até 2018 não souberam ou não quiseram lidar. Diante disso, a *Lega* apresentava-se como um novo partido, crítico à imigração e à incapacidade dos governos anteriores de defenderem os interesses italianos no bojo da UE. O *slogan* do partido era "*Prima gli Italiani*" ("primeiro os italianos" ou "os italianos em primeiro lugar"). Por sua vez, o M5S, quando criado por Beppe Grillo, em 2009, não tinha grande expressão política; a agremiação apresentou-se, contudo, como um partido "antipartidos", uma terceira via, crítico ao *establishment* e defensor da democracia direta, dedicou-se às lutas locais contra projetos considerados sem sentidos, impostos ou segundo os interesses das elites políticas italianas ou europeias, e colocou-se como representante da juventude abandonada economicamente pelas autoridades.

Salvini notabilizou-se, angariando muito apoio para a *Lega*, quando, na posição de ministro do Interior, agiu contra o resgate e a aceitação de imigrantes oriundos da Líbia e da Turquia. Suas decisões de recusar navios de organizações não governamentais cheios de imigrantes garantiram-lhe um aumento de popularidade, o que se expressou nas urnas. Assim, os dois partidos ganharam a atenção e o apoio do público e dos eleitores italiano em função dos discursos mais conservadores, direitistas, anti-imigração, eurocéticos e anti-*establishment*, no caso do M5S.

v. Governo de Mario Draghi

O governo de Mario Draghi, reconhecido como tecnocrata e estadista experiente, por sua ação no Banco Central Europeu (BCE) durante a crise na Zona do Euro, iniciado em 2021, foi um esforço dos principais partidos no poder, *Lega, Forza Italia,* M5S e PD, de, por meio da formação um governo de união nacional, fazer frente às crises que atingiam a Itália. A COVID-19 resultara em uma crise humanitária e econômica sem precedentes no país, o que demandava uma solução pragmática, sendo Draghi o consenso possível entre partidos de orientações, projetos e lideranças tão diferentes.

O governo iniciou-se em fevereiro e colapsou em junho de 2022, quando o M5S e a *Lega* entraram em confronto, a ponto de o M5S ameaçar deixar a coalizão que fundamentava o governo, o que o tornaria insustentável no Parlamento, pois contaria com menos cadeiras do que o suficiente para ter maioria. Foram motivos de discórdia no bojo do governo da união nacional temas como:

1) o pacote de apoio financeiro destinado a combater as crises econômica e energética que afligiam a Itália;
2) a ajuda militar à Ucrânia, diante da invasão russa (os partidos *Lega* e *Forza Italia* são simpáticos à Rússia);
3) o aumento do fluxo imigratório, particularmente os oriundos da Líbia; e
4) as políticas ambientais.

Diante dos ultimatos do M5S, o *Lega* e o *Forza Italia* reafirmaram a intenção de manter Draghi no poder, desde que conduzisse o governo para um ponto mais à direita do espectro político. Draghi optou, então, por renunciar, em um momento no qual a Itália deveria votar o orçamento e dedicar-se às reformas solicitadas pela UE, como condição para liberação de recursos comunitários do fundo europeu para alívio da pandemia. O momento da renúncia de Draghi e da dissolução do Parlamento para eleições antecipadas foi marcado pela alta inflação, puxada pela alta nos preços de energia e de bens alimentares, em função da guerra na Ucrânia, bem como de instabilidade econômica, na esteira da crise decorrente da pandemia.

vi. Eleições de 2022

As eleições parlamentares mais recentes foram realizadas em setembro de 2022, tendo a coalizão de centro-direita (*Coalizione di centro-destra*) ganhado a maioria nas duas casas do Parlamento. Por sua vez, o FdI, que a integrava, chegou ao poder governamental, com a eleição de Georgia Meloni. O gabinete de Meloni é o 70º governo desde o fim da Segunda Guerra Mundial, demonstrando mais uma vez a instabilidade do sistema político e eleitoral italiano. O governo de Georgia Meloni é considerado frágil, conquanto se tenha demonstrado mais resiliente do que o esperado quando de sua eleição. Há preocupações quanto ao FdI e Meloni terem ligações com a extrema-direita e com o fascismo.

Ainda, nota-se que, embora a vitória do FdI tenha sido inconteste em termos estatísticos, o comparecimento às urnas foi o menor da história da Itália desde 1946, já que menos de 64% dos eleitores votaram. Ademais, houve uma queda sensível do apoio dos eleitores ao M5S, bem como uma transferência de votos da *Lega* e do *Forza Italia* para o FdI. Por sua vez, o PD falhou em formar uma coalizão alternativa à centro-direita. Por fim, embora o FdI tenha a maioria das duas casas do Parlamento, a governabilidade não está garantida.

vii. Morte de Berlusconi

Em 12 de junho de 2023, Silvio Berlusconi morreu, aos 86 anos. O legado sociopolítico do ex-primeiro-ministro é bastante relevante para a história recente da república italiana. Berlusconi esteve no comando do governo durante um total de nove anos (1994-1995, 2001-2006 e 2008-2011), mais tempo do que qualquer outro desde Benito Mussolini. Ainda, liderou, partidos políticos importantes no equilíbrio de poder italiano, o mais recente, o *Forza Italia.*

Ao longo de sua carreira, o político e empresário esteve envolvido em uma série de escândalos políticos, financeiros e pessoais, muitos dos quais o levaram à Justiça. Foi julgado por acusações tão diversas como evasão fiscal, suborno, corrupção e sexo com uma prostituta menor de idade. Chegou a ser preso, em razão de uma condenação (2012) por sonegação de impostos em um acordo envolvendo direitos televisivos. Berlusconi deixa ainda um legado empresarial significativo. Além de ter ficado conhecido por ser dono do time de futebol AC Milan, fez nome como desenvolvedor imobiliário e dono de canais de televisão, loja de departamento e seguradoras.

b) Questões socioeconômicas

i. Aspectos gerais

A Itália é considerada uma econômica desenvolvida e é a terceira maior economia da UE. Em 2022, foi a 8ª maior economia do mundo. Após queda de 9% do produto interno bruto (PIB) em 2020, a Itália cresceu, em 2021, 6,6%, melhor resultado desde 2017.

O setor de serviços representa dois terços do PIB, com destaque para o turismo. A indústria, mormente a automotiva, é uma das principais do mundo, e a agricultura é bastante significativa. Cabe notar que o país é o maior produtor de vinho do mundo e o segundo maior exportador do produto.

A estrutura empresarial italiana é marcada por empresas micro, pequena e médias empresas familiares, particularmente nos setores de manufatura e de serviços. Essas empresas tendem a ser

geridas e controladas pelas famílias fundadoras, de forma que a gestão não é necessariamente profissional e eficiente.

ii. Imigração

Novamente, a Itália enfrenta um surto de ingressos de imigrantes oriundos da África e do Oriente Médio. O governo Meloni enfrentou esse surto como a primeira grande crise desde sua ascensão. O aumento da imigração irregular representa um desafio e uma ameaça ao governo Meloni e à coalizão que se propõe a conter, fortemente, os fluxos de ingressos no país. Houve grande aumento dos fluxos de imigrantes advindos da Líbia, da Tunísia e da Turquia.

Conquanto o governo Meloni se tenha esforçado para dificultar o ingresso de imigrantes, os fluxos permanecem elevados. Recentemente, o governo determinou que os navios de resgate façam apenas um resgate por vez, retornando a um porto específico, no centro do país, longe das áreas de naufrágio no mediterrâneo, para desembarcar os imigrantes salvos.

O grande escândalo imigratório do governo Meloni deu-se com o naufrágio de um navio de imigrantes, no qual morreram quase uma centena de indivíduos. O naufrágio e, em particular, as mortes dos imigrantes são atribuídas ao governo, que é acusado de ter sido negligente em sua responsabilidade de prestar socorro no mar.

Em novembro de 2023, a Itália e a Albânia chegaram a acordo que prevê a instalação de dois centros de acolhimento de migrantes em território albanês, sob jurisdição italiana, para onde serão levados os migrantes resgatados no Mediterrâneo. Embora esse movimento em favor da "deslocalização" para um terceiro país que não faça parte da UE dos procedimentos de acolhimento de migrantes e análise de pedidos de refúgio tenha gerado críticas, a Comissão Europeia adiantou que, segundo avaliação preliminar, o instrumento não viola o direito comunitário.

iii. Demografia – o envelhecimento populacional

A população italiana está envelhecendo e reduzindo-se, o que impõem desafios fiscais, por exemplo, o financiamento do sistema de pensão e de aposentadoria. Há, também, desafios produtivos e estruturais, como a manutenção de mão de obra em níveis adequados para o crescimento econômico e a preparação dos serviços públicos para uma população cada vez mais idosa.

iv. Diferenças regionais

A Itália sempre foi marcada pela grande diferença socioeconômica entre o Norte, mais rico, urbano e industrial, e o Sul, mais pobre, agrário e rural. Ademais, atualmente, a diferença entre as duas regiões do país tem crescido sensivelmente.

v. Liberalização econômica

A econômica italiana é marcada por uma séria de ineficiências produtivas e comerciais, como reservas de mercado e incentivos fiscais à produção. Discute-se a necessidade de tornar a economia do país mais eficiente, por meio do incentivo à competição proporcionado pela liberalização. Há setores que se encontram fortemente protegidos da concorrência, como o setor de serviços, no qual as empresas preferem investir para garantir sua posição dominante

estabelecida com a ajuda estatal, em vez de investir para inovar e competir (comportamento *rent-seeking)*. Há, também, uma política de proteção dos campeões nacionais, como a Enel, no setor de energia elétrica, e a Eni, no setor de petróleo e gás, ou a Telecom Italia (TIM), no setor de telecomunicações, e a Trenitalia, no setor de transportes ferroviários. Todas contam com algum tipo de incentivo fiscal estatal ou de proteção de mercado à concorrência.

vi. A máfia

O poder e a influência dos grupos mafiosos italianos não é novidade. No entanto, no sul do país, a máfia torna-se cada vez mais poderosa, não só substituindo o Estado onde ele está ausente, mas também usando o território italiano que domina para praticar crimes de abrangência transnacional.

vii. Dívida pública, crescimento econômico e as políticas econômicas

A Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) projetou que o crescimento econômico italiano seria de 3,7% em 2022 e cairia para 0,2% em 2023, para depois atingir cerca de 1% em 2024. Esses números são resultado das dinâmicas inflacionárias dos preços de energia e de alimentos, o que reduz o dinamismo da produção industrial, impactando diretamente o emprego e a renda nacional. Ademais, deve haver aumento do desemprego, em um momento que o país ainda se recupera dos efeitos socioeconômicos da pandemia de COVID-19 não só em termos de redução da população economicamente ativa, mas também de parada súbita das atividades de serviços, notadamente o turismo, que representam dois terços do PIB italiano.

Ainda, o país apresenta a 5ª maior dívida pública do mundo. Ao participar da Zona do Euro, a Itália vê-se constrangida pelos compromissos fiscais e monetários estabelecidos pelo BCE, de forma que precisa adotar austeridade fiscal e monetária atualmente. Em um contexto de pouco espaço fiscal e monetário para o aumento dos gastos públicos, embora a política fiscal ainda seja pautada pelos altos gastos públicos, incentivados por recursos advindos dos fundos de ajuda da UE, é de se esperar que a situação não perdure por muito mais tempo. Houve ciclo de aumento dos juros nos Estados Unidos (EUA) e na Europa, o que indica que a dívida pública deve continuar a aumentar não só pelo aumento dos gastos públicos, mas também pela elevação do custo de carregamento da dívida. Por fim, a dívida pública tenderá a aumentar sensivelmente, uma vez que um dos principais indicadores é calculado por meio da divisão de dívida pública pelo PIB, o que, no caso italiano, representa um grande problema. De um lado, a dívida pública aumenta, devido à elevação dos gastos e o aumento das taxas de juros; de outro, o PIB cai, em função da queda do consumo, da produção e da renda, devido à alta da inflação e dos juros. A austeridade não será, desse modo, uma solução viável, a longo prazo, e há de se fomentar o crescimento econômico para resolver o problema da dívida e melhorar a situação socioeconômica da população, por exemplo, reduzindo o desemprego, especialmente o que atinge a parcela mais jovem da população.

viii. Pandemia de COVID-19

A gestão italiana da pandemia de COVID-19 foi, e ainda é considerada, trágica, particularmente quando se consideram as ações dos partidos atualmente no poder, como a *Lega*. Naquele momento, a *Lega* era uma força bastante cética às medidas de controle da circulação, o que se traduziu em altos números de contaminação e de mortes no Norte do país, região de domínio

político da LN. Bergamo e Milão são exemplos de gestão ineficiente da pandemia, porque pautada pelo negacionismo.

Para fazer frente à crise econômica advinda da pandemia de COVID-19, o Parlamento italiano aprovou, em abril de 2021, o Plano Nacional de Recuperação e Resiliência (PNRR), no âmbito do *Next Generation EU* (plano de recuperação econômica de longo prazo da UE), que prevê a injeção de recursos da ordem de € 1,8 trilhão nos países comunitários durante o período 2021-2026. À Itália, concedeu-se a maior porção do orçamento do pacote (€ 221 bilhões).

c) Política externa

i. A Itália e o multilateralismo

A Itália é grande contribuinte das missões de paz da Organização das Nações Unidas (ONU) e das iniciativas relacionadas à segurança alimentar global. Ainda, o país é demandante, ativo, de reformas no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), que resultem no aumento do número de membros permanentes e de não permanentes, bem como em limitações ao uso do poder de veto. Por fim, cabe notar que a Itália faz contribuições voluntárias regulares a iniciativas multilaterais, como a COVAX Facility.

Percebe-se, na política externa contemporânea da Itália, valorização renovada do multilateralismo, com destaque para a presidência italiana do G20 (2021) e a copresidência, junto com o Reino Unido, da 26ª Conferência das Partes (COP26, na sigla em inglês, no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês), realizada em Glasgow, em 2021. Antes disso, o país integrou o CSNU, em 2017 (dividindo o mandato com os Países Baixos, que o exerceram em 2018), além de sediar, no mesmo ano, a Cúpula do G7. Em 2018, o país ocupou a presidência de turno da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE).

ii. Relações com a Rússia e com a Ucrânia

Muito falou-se dos vínculos com a Rússia dos partidos que compõem a coalizão do governo Meloni. Matteo Salvini, líder da *Lega*, e Silvio Berlusconi, então líder do *Forza Italia*, eram conhecidos por suas relações de amizade, admiração e proximidade com a Rússia de Vladimir Putin. Ademais, Georgia Meloni tem, também, um histórico de sentimento pró-Rússia, inclusive defendendo a narrativa conservativa do Kremlin em sua autobiografia. No livro, Meloni defende a Rússia como parte do sistema europeu de valores e como uma defensora da identidade cristã na luta contra o fundamentalismo islâmico. Antes de assumir o cargo de primeira-ministra, Meloni expressou, diversas vezes, sua discordância em relação à aplicação de sanções econômicas pela UE à Rússia. Considerando esses vínculos e a política tradicional de aproximação com a Rússia, a Itália representaria uma espécie de "porta de entrada" ou de "cavalo de troia" russo na UE e na aliança transatlântica euro-norte-americana, mormente na OTAN.

Não obstante, dada a necessidade italiana recente de aproximar-se da UE e dos EUA, para garantir o fluxo de recursos necessários à estabilidade econômica, Meloni tem adotado posição de continuidade quanto à aproximação ítalo-europeia conduzida por Mario Draghi, a despeito do euroceticismo de seu partido e dos partidos da coalização que lidera, como a *Lega*. Também, Meloni manteve o apoio militar italiana à Ucrânia, com o envio de armas.

Seria do interesse italiano manter os vínculos com a Rússia, em função da dependência do país do suprimento energético de Moscou; Draghi logrou, contudo, reduzir essa dependência, aumentado os vínculos italianos com países africanos e médio orientais. Nesse sentido, Meloni deu continuidade a estratégica russa, valendo-se, também, da estratégia afro-médio-oriental do governo anterior.

iii. Relações com as democracias iliberais europeias

O governo de Guiseppe Conte foi bastante próximo das democracias iliberais europeias, como a polonesa e a húngara, dada o euroceticismo e o nacionalismo comum às partes. Embora apenas o *Forza Italia* compartilhe o viés cristão do conservadorismo europeu, como o da Hungria e o da Polônia, há pontos de contato entre o pensamento dos governos desses países e o dos partidos M5S, *Lega* e FdI.

iv. Relações com a UE, com a França e com a Alemanha

Em termos econômicos, a performance italiana pode representar uma ameaça para a estabilidade de toda a Zona do Euro, uma vez que não seria possível ao BCE resgatar a economia italiana em caso de *default*, dado o seu grande tamanho. Haveria, desse modo, a situação econômica italiana representaria um risco financeiro sistêmico na UE.

Durante o governo Conte, as propostas de orçamento italiano ignoraram, deliberadamente, os compromisso fiscais normatizados nas regras da Zona do Euro, o que representou um ponto de tensão e um foco de instabilidade econômica e fiscal na UE. Ademais, predominou um euroceticismo que fortalecia os discursos anti-integração. Tanto a *Lega* quanto o M5S uniram-se ao bloco eurocético no Parlamento Europeu, como o UKIP britânico, antes da efetivação do *Brexit*. Até meados de 2020, muito se falava na possibilidade de a Itália unir-se ao Reino Unido, solicitando a saída da UE ou, ao menos, da Zona do Euro. A pandemia alterou esse contexto de euroceticismo italiano, ao tirar a UE do foco das discussões nacionais, bem como, posteriormente, ao colocar os fundos europeus de ajuda e de recuperação pós-pandemia como males necessários, no discurso dos líderes da *Lega* e do M5S.

Desde o governo Draghi, a Itália realinhou-se às expectativas e às regras europeias, buscando receber ajuda dos fundos europeus, para adaptar-se e recuperar-se. Nesse sentido, a escolha de Draghi como primeiro-ministro cumpriu a função de demonstrar ao público europeu e internacional que a Itália se colocava em uma posição conciliadora, buscando renovar suas credenciais. Draghi foi, e ainda é, um importante tecnocrata, notadamente pela sua ação no comando do BCE, durante a crise da Zona do Euro.

Ademais, junto com o presidente francês Emmanuel Macron, Draghi lançou um plano para reformar o Pacto de Estabilidade e Crescimento europeu, para tornar níveis mais altos de investimento público possível, o que contribuiria tanto para a Itália quanto para a França, países no qual a dívida pública é uma preocupação. O Tratado de Quirinal[2697] foi assinado entre os dois países em 2021, com o intuito de aumentar os vínculos bilaterais, em temas como segurança e defesa (destaque para a criação do Conselho Ítalo-francês de Defesa e Segurança), comércio, migração (notadamente no Mediterrâneo), bem como cooperação industrial, diplomática e política. Atualmente, as relações deterioraram-se em função de tensões quanto à imigração de pessoas

[2697] O tratado foi idealizado pelo então primeiro-ministro italiano Paolo Gentiloni e por Emmanuel Macron, em 2017, mas sofreu com a oposição do governo de Giuseppe Conte.

originárias da África e do Oriente Médio. Outro ponto de tensão foi a visita de Volodymyr Zelensky a Paris em fevereiro de 2023, para qual foram convidados representantes alemães, mas não italianos. Em junho, Macron recebeu Meloni em Paris, com o objetivo de "trabalhar juntos" apesar das "controvérsias", inclusive sobre o tema da migração.

Com a Alemanha, liderada pelo chanceler Olaf Scholz, as relações são bem menos significativas, já que divergem quanto aos rumos das economias nacionais e europeia. Não obstante, é do interesse de Alemanha, Itália e França formarem uma aliança para dar ímpeto à UE. Durante o governo de Mario Draghi, houve um esforço ítalo-alemão de aproximação, após um período de desavenças, durante o governo Conte. Há um clamor, do lado alemão, para que os esforços de aproximação se mantenham no governo Meloni, ainda que as bases deste divirjam em temas essenciais da contraparte alemã. Um grande temor alemão é que a Itália de Meloni adote uma trajetória similar à da Hungria de Órban. O chanceler alemão visitou a Itália, em junho de 2023, o que resultou em um acordo para um plano de ação bilateral, com o intuito de consolidar um mecanismo de cooperação abrangente, que deve incluir temas de defesa, de economia (como reformas fiscais) e de migração. Nota-se a complementariedade econômica entre os dois países, cujo comércio atingiu níveis recordes[2698] em 2022.

Embora o governo de Giorgia Meloni tenha-se mantido nos rumos europeístas traçados pelo governo de Mario Draghi, a força das ideias eurocéticas dos partidos que compõem a coalizão governista é inegável. Nota-se que o partido de Silvo Berlusconi, o *Forza Italia,* não é eurocético, assim como não era o próprio Berlusconi, que entendia a integração como uma política necessária. Um ponto em comum entre a Itália e as contrapartes europeias é o apoio à Ucrânia e o rechaço à Rússia. Por fim, a importância das relações com a UE no governo Meloni é evidente no fato de que a primeira visita ao exterior da primeira-ministra foi às instituições europeias.

v. Relações com o Reino Unido

Em abril de 2023, Giorgia Meloni e Rishi Sunak assinaram um memorando de entendimento sobre as relações bilaterais, cuja ênfase é sobre as relações diplomáticas e defesa, mas compreende outra áreas de interesse bilateral, como migração.

vi. Relações com os Estados Unidos

As relações ítalo-norte-americanas foram de proximidade ideológica, a despeito de tensões quanto a aproximação italiana da China, durante os governos de Donald Trump e de Giuseppe Conte. A ascensão do governo de Joe Biden representou um ponto de afastamento relativo, uma vez que havia pontos de bastante discordância. O governo de Mario Draghi representou um incentivo às relações bilaterais, na medida que Draghi era um defensor da parceria euro-atlântica, sempre considerando a integração europeia em primeiro lugar. O governo de Giorgia Meloni, apesar de manter as linhas de ação de Draghi, não tem apresentado grandes vínculos com os EUA. Para tentar superar esse afastamento, Meloni visitou o presidente Biden em Wahington. Interessa aos EUA que a Itália não renove sua participação na Iniciativa do Cinturão e Rota (BRI, na sigla em inglês) – o memorando de entendimento de ingresso italiano expirará em 2024 e poderia ser renovado, mas a Itália indicou que não o fará.

[2698] Em 2022, as trocas bilaterais superaram € 168 bilhões.

vii. Relações com a China

Em 2019, durante o governo Conte, a Itália foi o primeiro grande país europeu a juntar-se a BRI. Para o país, a BRI representava uma forma de atrair o investimento estrangeiro necessário para incentivar o crescimento econômico desejado. Naquele momento, muitos países europeus e os EUA criticaram a decisão italiana, por entenderem que representava uma ameaça à aliança ocidental, ao permitir que uma potência em ascensão e contestadora do sistema internacional estabelecido ganhe acesso privilegiado à terceira maior economia europeia e a uma das sete maiores economias do mundo. Ademais, havia preocupações, inclusive dentro do governo italiano, como as expressas pelo então ministro do Interior Matteo Salvini, de que os investimentos chineses poderiam ocorrer em áreas sensíveis, como telecomunicações, garantindo à China uma maior capacidade de espionagem e de interferência na realidade italiana. Em dezembro de 2023, o governo italiano informou ao chinês que não renovará o memorando de entendimento sobre a BRI, que expirará em março de 2024.

viii. Relações com a África e com o Oriente Médio

Diante da crise energética imposta pelas restrições à circulação dos suprimentos russos, a Itália, liderada por Mario Draghi, viu-se forçada a buscar soluções alternativas de fornecimento. A solução foi encontrada na África e no Oriente Médio, notadamente na Líbia, onde, antes da guerra civil iniciada com a morte de Moummar Kadafi, a Itália encontrava fornecimento significativo de petróleo. A Itália apoia solução política para o conflito civil na Líbia, sob a liderança da ONU, e mantém cerca de 450 militares desdobrados no país africano.

No governo Draghi, houve um ímpeto nas relações com os países subsaarianos e do Chifre da África, como a Etiópia, e com os países do sudeste africano, como Angola, Congo e Moçambique. Esse esforço foi continuado pelo governo Meloni. A intenção de Meloni é colocar em prática um plano, o “Plano Mattei para a África”, para tornar a Itália a porta de entrada dos suprimentos de energia africanos e médio orientais para a Europa. Como exemplo, em janeiro de 2023, a primeira-ministra italiana Giorgia Meloni esteve na Argélia, para impulsionar a construção de um novo gasoduto ligando os dois países.

A máfia italiana internacionalizou para a África suas ações criminosas rumo, enraizando-se em treze países, como Congo, Quênia e Nigéria. São organizações criminosas como a *Cosa Nostra* siciliana, a *Ndragheta* calabresa e a *Camorra* napolitana, bem como clãs familiares, como o *D’Agosta* da Sicília, que agem no continente, tanto no tráfico de drogas e de medicamentos quanto no setor de mineração. O controle da extração, circulação e venda de diamantes é um dos negócios rentáveis das organizações italianas. A máfia associa-se ao crime organizado local, aumentando sua capacidade da ação, por exemplo, a *Ndrangheta* trafica cocaína entre a América do Sul e a Europa, passando por Togo, Senegal e Marrocos. Não se trata de um ativo italiano, mas, sim, de um desafio à política externa do país, particularmente em um momento em que se esforça para ampliar os laços político-comerciais com os países africanos.

ix. Relações com a América Latina

Com a América Latina, a Itália mantém vínculos históricos, políticos, socioeconômicos e linguísticos. O Instituto Ítalo-Latino-Americano (IILA) é expressão do interesse italiano pela região.

X. Reino Unido

a) Política externa do Reino Unido pós-*Brexit* sob Johnson

Em março de 2021, Boris Johnson apresentou ao Parlamento a mais recente versão da *Integrated Review*, a *Integrated Review 2021* (IR21), o documento mais importante das relações exteriores britânicas. Seu texto delineia os objetivos de médio prazo do país nos setores de segurança, defesa, desenvolvimento e política externa. O documento atual intitula-se *Global Britain in a Competitive Age* e tem sido caracterizado como a maior revisão das políticas de defesa e de segurança do país desde o fim da Guerra Fria. Trata-se da visão do Estado britânico para um Reino Unido pós-*Brexit*.

O documento caracteriza o *Brexit* como um momento único de novas oportunidades para o Reino Unido. Um fato importante é a ênfase que a revisão dá a relacionamentos bilaterais com países europeus (em especial França, Irlanda e Alemanha), enquanto adota uma posição mais cautelosa em relação à União Europeia (UE) como um todo.

Segundo a percepção britânica, a ordem internacional baseada em regras está sendo desafiada, resultando em um contexto de fragmentação e competição entre os Estados. O texto também sublinha a emergência de atores não estatais, em especial as empresas de *big tech*. Por essas razões, o Reino Unido não deveria mais defender a manutenção do *statu quo*, mas adaptar-se para influenciar a formação de uma futura ordem internacional. Assim, a ideia de uma *Global Britain* condensa o papel mais ativo do país na manutenção de uma comunidade internacional em que sociedades e economias abertas possam florescer.

Para tanto, o Reino Unido continuará comprometido com o multilateralismo e com as normas internacionais e buscará ser uma "força para o bem", enfatizando seu papel como uma superpotência em *soft power* e a necessidade de cooperação internacional. Assim, reconhece que ação coletiva e cooperação com países que tenham valores diferentes é vital para enfrentar os desafios atuais, em especial o combate à mudança do clima e à perda de biodiversidade, as quais constituem algumas de suas prioridades. A revisão prevê ainda medidas de inovação em relação ao serviço diplomático, forças armadas e de inteligência, com um esforço de integração digital. O país ainda declara que pretende se tornar uma das "lideranças entre as ciberpotências democráticas".

Sobre defesa e segurança, o documento descreve os Estados Unidos (EUA) como o mais importante aliado estratégico do Reino Unido. Outrossim, antes mesmo da atual invasão russa à Ucrânia, os britânicos já reafirmavam seu compromisso inequívoco com a segurança europeia e descreviam a Rússia[2699] como a "maior ameaça regional", enfatizando o papel da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) como "base da segurança coletiva"[2700]. Assim, apesar de reconhecer a crescente importância geopolítica da região do Indo-Pacífico, as forças de defesa britânicas deverão focar na região Euro-Atlântica. Ao mesmo tempo, buscarão maior engajamento global e modernização – incluindo a aplicação de inteligência artificial (IA), de ofensivas

[2699] Entre pontos conflitivos do Reino Unido com a Rússia, estão a anexação da Crimeia (2014), o envolvimento russo na guerra síria (2015) e o envenenamento de Sergey Skripal (2018) em território britânico.

[2700] Iniciada a guerra na Ucrânia, o então primeiro-ministro Boris Johnson divulgou um plano de ação para orientar a resposta internacional ao conflito, que contemplava ações como fornecer auxílio militar à Ucrânia e maximizar a pressão econômica sobre a Rússia. Johnson também realizou diversas visitas a Kiev, demonstrando seu compromisso com a causa ucraniana. Ademais, o Reino Unido se comprometeu formalmente, por meio de acordos de defesa mútua, com a defesa de Finlândia e Suécia, caso um dos países sofra ataque enquanto suas candidaturas à OTAN estejam sendo analisadas.

cibernéticas e de investimentos no programa espacial britânico[2701]. Sobre a questão nuclear, o Reino Unido revisou o compromisso anterior de reduzir seu arsenal, afirmando que irá, em realidade, aumentá-lo, pela primeira vez desde o final da Guerra Fria [2702].

Quanto à China, o período da "era de ouro" para as relações bilaterais do governo de David Cameron ficou para trás. Desde 2020 observa-se uma deterioração do relacionamento entre os países, sobretudo quanto a questões como a aprovação da Lei de Segurança Nacional em Hong Kong[2703], a tecnologia 5G, a questão dos direitos humanos em Xinjiang e o mar do Sul da China. A leitura do IR21 deixa evidente que a relação China-Reino Unido permanece complexa. A ascensão chinesa é caracterizada pelo texto como um "desafio sistêmico", e seu programa de modernização militar é visto como um risco para os interesses do Reino Unido. A fim de fazer frente a tal risco, o governo britânico prevê investimentos em instrumentos de enfrentamento ao país asiático – como, por exemplo, questionamentos à questão dos direitos humanos na China, ou o próprio AUKUS. No entanto, o documento lembra que as relações bilaterais devem ser pautadas pelo comércio internacional e pela busca de investimentos, estando a questão climática sempre em foco. Ademais, apesar de não se comprometer com uma presença militar expressiva na região do Indo-Pacífico, o Reino Unido buscará ser a nação europeia com a maior "presença integrada" na região, tendo a Índia como parceira estratégica para executar tal objetivo.

Em relação ao comércio internacional, o Reino Unido continuará a advogar pelo livre comércio e pela redução de protecionismos. De fato, a questão comercial ocupa lugar central na política externa britânica, servindo de plataforma para o desenvolvimento de relações diplomáticas e de segurança[2704]. Sobre os aportes financeiros ao desenvolvimento de outros países (*Aid and Development*), o texto prevê a alocação de 0.7% da Renda Nacional Bruta (RNB) ao setor[2705].

b) Política externa do Reino Unido pós-*Brexit* sob Truss

Os maiores destaques do curto mandato de Liz Truss como primeira-ministra[2706] foram o desastroso anúncio do seu "miniorçamento" e seu posicionamento abertamente hostil em relação

---

[2701] Em relação a este último ponto, destaca-se o *Harwell Space Cluster*, uma concentração de grupos de pesquisa e desenvolvimento do setor especial localizado perto de Oxford, na Inglaterra.

[2702] Foi nesse contexto que se concluiu, em setembro de 2021, o AUKUS, aliança militar trilateral entre Austrália, Reino Unido e os EUA, a fim de fazer frente ao expansionismo chinês na região Indo-Pacífico. Graças ao acordo, a Austrália poderá desenvolver seus próprios submarinos a propulsão nuclear, com base em tecnologia norte-americana. A conclusão da aliança significou, no entanto, a suspensão de programa franco-australiano de compra de submarinos franceses convencionais, causando tensões entre britânicos e franceses.

[2703] Em resposta à adoção da Lei de Segurança Nacional (2020), o Reino Unido suspendeu o tratado de extradição com Hong Kong e facilitou o processo de obtenção da nacionalidade britânica para habitantes daquele território.

[2704] A conclusão de novos acordos comerciais pós-*Brexit* foi importante prioridade do governo Johnson. Sob sua liderança, o Reino Unido concluiu acordos de livre comércio com a Austrália (dezembro de 2021), Japão (outubro de 2021), Madagascar (novembro de 2021), Comores (abril de 2022) e Nova Zelândia (fevereiro de 2022). Já estão em vigor os acordos com a Austrália, a Nova Zelândia, o Japão e Singapura. O Reino Unido também negocia acordos comerciais com a Índia, o Canadá, o México, o Conselho de Cooperação do Golfo (CCG) e Israel. Destaca-se ainda a intenção britânica de aderir ao Acordo Abrangente e Progressivo para a Parceria Transpacífica (CPTPP, na sigla em inglês), pedido de adesão formalizado em fevereiro de 2021 e conclusão das negociações em março de 2023. Para mais detalhes sobre o CPTPP, consultar seção sobre o tema no capítulo 6.

[2705] Apesar dessa diretriz, o Departamento de Desenvolvimento Internacional encerrou suas atividades em setembro de 2020, após fusão com o Ministério das Relações Exteriores, Commonwealth e Desenvolvimento (FCDO).

[2706] O mandato de 45 dias de Liz Truss, entre setembro e outubro de 2022, deu a ela o título de primeira-ministra mais efêmera da história britânica, o que foi ilustrado por sua derrota contra uma alface, numa competição inspirada por

à China. Sobre a China, Liz Truss buscou revisar a linguagem usada na IR21, a qual caracteriza a China como um "competidor estratégico", para passar a se referir ao país asiático como uma "ameaça", mas sua iniciativa não vingou.

Em setembro de 2022, o então recém-nomeado ministro da Fazenda, Kwasi Kwarteng, apresentou seu "mini-orçamento" para o Parlamento. O plano incluía corte de impostos, promessa de campanha de Truss, o que reduziria a receita do governo em £ 45 bilhões até 2026-2027. Como resultado da percepção negativa dos mercados à proposta orçamentária de Kwarteng, a libra esterlina sofreu uma desvalorização histórica de 4%, no mesmo dia do anúncio. Dada a instabilidade, Liz Truss passou a enfrentar uma revolta dentro do seu próprio partido e foi obrigada a substituir Kwarteng por um novo Chancellor, Jeremy Hunt.

Delineou-se, então, um cenário de intensa instabilidade econômica no país, acentuada por uma crise de credibilidade frente aos mercados e à comunidade internacional. O Bank of England fixou os juros em 3%, a inflação superou a marca dos 10% – a mais alta em 40 anos –, os bancos comerciais britânicos suspenderam a oferta de pacotes de empréstimos, e a libra esterlina chegou ao seu nível mais baixo desde a década de 1980. Analistas passaram a descrever a política externa britânica pós-*Brexit* como uma coleção de ações mal calculadas que poderão prejudicar a posição do Reino Unido na nova ordem mundial que se desenha, com alguns até mesmo comparando o país à Argentina do século passado – uma nação com grande potencial, mas que acabou prejudicada pela má administração nacional. Sob a pressão de seus próprios colegas do Partido Conservador, Truss foi obrigada a renunciar.

c) Política externa do Reino Unido pós-*Brexit* sob Sunak

O novo primeiro-ministro britânico, Rishi Sunak, tem relativamente pouca experiência na área de política externa e enormes desafios à frente. Com uma exitosa carreira no setor bancário, Sunak é hoje o mais rico membro do parlamento britânico. Enquanto no governo Boris Johnson, ele ocupou o cargo de *chancellor*, posição na qual Sunak se destacou pelos orçamentos públicos elaborados durante a pandemia. Dado o atual cenário de crise econômica no país, espera-se que Sunak priorize a situação doméstica.

Em sinal de relativa continuidade, Sunak manteve os ministros das Relações Exteriores e da Defesa: James Cleverly e Ben Wallace, respectivamente. Cleverly foi conduzido ao atual cargo por Truss, apoia o projeto *Brexit* e está ligado à ala eurocética do Partido Conservador. Já Wallace liderou a pasta de Defesa desde Johnson e foi o responsável por definir a posição britânica em relação à Guerra na Ucrânia[2707]. No fim de agosto de 2023, Wallace deixou o cargo, após nove anos. Em novembro de 2023, Sunak anunciou a substituição de seu secretário do Exterior. James Cleverly deixou o cargo para assumir a pasta do Interior, após a então ocupante, Suella Braverman, ter afirmado que a polícia teria sido muito leniente com manifestações pró-Palestina, que classificou de "marchas de ódio". No lugar de Cleverly, o ex-primeiro-ministro David Cameron assumiu a pasta do Exterior.

No fim de 2022, o novo primeiro-ministro recusou-se a manter o compromisso defendido por Wallace de alocar 3% do produto interno bruto (PIB) nacional à Defesa até 2030, fato que tem preocupado aliados nos países bálticos. Essa decisão é informada especialmente pela situação

---

artigo da revista britânica *The Economist* que afirmou seu tempo em Downing Street seria de "aproximadamente o tempo de validade de uma alface":
https://www.theguardian.com/politics/2022/oct/20/iceberg-lettuce-in-blonde-wig-outlasts-liz-truss.

[2707] Também foi mantido Jeremy Hunt, *chancellor* que substituiu Kwarteng.

financeira doméstica. Enquanto membro do Partido Conservador, é natural que Sunak dê preferência a uma agenda ortodoxa de corte de gastos. No entanto, ele já sinalizou que não pretende revisar a posição britânica em relação à Ucrânia. Após eleito, Sunak fez sua primeira ligação como primeiro-ministro ao presidente ucraniano Volodymyr Zelensky. Ademais, há de se observar a posição norte-americana em relação à Ucrânia, a qual tem forte influência nos britânicos. Biden tem favorecido negociações entre ucranianos e russos, mesmo face à resistência de Zelensky.

Durante sua campanha no verão, antes da eleição de Liz Truss, Sunak caracterizou a China como "a maior ameaça ao Reino Unido e à prosperidade neste século". Portanto, o atual primeiro-ministro dará continuidade a planos de boicote à China, como o banimento de Institutos Confúcios em universidades britânicas. No entanto, tradicionalmente, Sunak defendia uma aproximação econômica e pragmática aos chineses. Tendo a necessidade britânica de buscar novas parcerias comerciais, vislumbra-se a adoção de uma política mais objetiva, na qual Sunak buscará cooperar com a China. A captura de um espião trabalhando para a China no Congresso britânico, em setembro de 2023, demandou, entretanto, uma postura dura de Sunak, que manifestou diretamente ao premiê chinês, Li Qiang, preocupação com essa interferência chinesa na "democracia parlamentar britânica". Em janeiro de 2024, foi a vez de Pequim anunciar a detenção de um suposto espião britânico do MI6 operando em território chinês. A indicação de David Cameron para o cargo de chanceler gerou críticas em relação à postura do ex-primeiro-ministro quanto à China. Cameron, durante seu mandato de primeiro-ministro, fez diversos acenos positivos em relação à China e, nos últimos anos, atuou como vice-presidente de um fundo de investimentos sino-britânico.

A eleição de Sunak como primeiro-ministro foi vista pela UE como um fato positivo, em especial quando contrastado com seus predecessores. Mesmo tendo composto o governo Johnson e sendo um reconhecido *Brexiteer*, Sunak é visto como mais moderado. Ademais, sua promessa de campanha de revogar todas as leis europeias nos seus primeiros cem dias de mandato não foi cumprida.

Conforme estabelecido na IR21, o comércio internacional permanece como prioridade na política externa britânica, assim como uma presença fortalecida do país no Indo-Pacífico. Para tanto, o Reino Unido conta com sua relação tradicional com a Índia e a eleição de Sunak, primeiro primeiro-ministro de origem indiana, tende a abrir canais de comunicação entre os países, em especial no que se refere ao Acordo de Livre Comércio Índia-Reino Unido, cuja conclusão continua uma incógnita. Ademais, Sunak mobilizou esforços para a adesão britânica ao Acordo Abrangente e Progressivo para a Parceria Transpacífica (CPTPP, na sigla em inglês), cuja negociação foi concluída no final de março de 2023 e cujo acordo foi assinado em julho do mesmo ano.

Sunak nomeou Andrew Mitchell como secretário de Desenvolvimento Internacional, o qual se opôs aos cortes feitos for Sunak ao setor de *Aid and Development* quando este estava encarregado do orçamento público. Essa decisão aponta para uma possível manutenção do compromisso de alocar 0.7% da RNB ao suporte financeiro de outros países. No entanto, espera-se que tais recursos sejam cada vez mais direcionados à execução de interesses nacionais no exterior.

No âmbito interno, o governo Sunak lida com os efeitos da elevação da inflação no aumento do custo de vida dos britânicos, que vem demonstrando seu descontentamento por meio de greves. Em dezembro de 2022, a inflação no país alcançou seu maior patamar em 41 anos: 9,2% ao ano. Como consequência, funcionários do transporte público, professores, funcionários dos correios e funcionários da fronteira passaram a organizar greves para exigir salários mais altos e melhores

condições de trabalho. Há um crescente interesse da população em retornar à UE a partir da percepção de que o *Brexit* foi ruim para o Reino Unido.

Em março de 2023, o governo britânico anunciou polêmico novo projeto de lei que busca coibir a migração irregular ao Reino Unido. Pelo novo projeto, migrantes irregulares não poderão pedir refúgio em território britânico, mesmo quando oriundos de países em conflito ou mesmo quando houverem sido submetidos a regime análogo à escravidão. Além disso, impõe a obrigação ao governo de deter e remover do país qualquer pessoa que entre por meio irregular. O projeto foi aprovado em julho. Em 2022, o saldo migratório no Reino Unido, a diferença entre as entradas e saídas, atingiu o recorde de mais de 600 mil pessoas, a maioria delas não mais proveniente da UE. Os dados reforçam a pressão sobre o governo conservador para bloquear os fluxos, ao mesmo tempo que a recuperação da economia demandará soluções para o problema de escassez de mão de obra.

Em junho de 2023, a Justiça britânica declarou ilegal um projeto iniciado ainda sob a gestão de Boris Johnson, em meados de 2022, de extraditar para Ruanda imigrantes que entrarem no país de forma irregular, para solicitar refúgio, como parte de um programa orçado em mais de US$ 150 milhões. Os magistrados alegaram que deficiências no sistema de recebimento de migrantes do país africano implicam "riscos reais" de que os solicitantes de refúgio sejam devolvidos aos seus países de origem e, assim, sofram perseguições políticas ou tratamentos desumanos. Em novembro, a Suprema Corte britânica também decidiu pela ilegalidade do plano do governo de enviar requerentes de refúgio a Ruanda, tendo havido consenso em torno da não caracterização do país africano como "terceiro país seguro" para refugiados. Apesar do revés, Sunak anunciou que buscaria um novo acordo com Ruanda, que foi assinado no início de dezembro. O novo texto busca contornar problemas apontados pela Suprema Corte na versão anterior, tendo incluído compromisso expresso de Ruanda de que não enviaria os solicitantes de refúgio para países em que suas vidas estejam ameaças e estabelece um comitê para monitorar queixas. O projeto de lei foi aprovado em meados de janeiro na Câmara dos Comuns e seguiu para a Câmara dos Lordes.

Também em março de 2023, Londres publicou uma revisão do IR21. Segundo o governo britânico, o *Integrated Review Refresh 2023* (IRR23) é uma atualização necessária face a eventos no cenário internacional pós-2021, a saber: a invasão russa da Ucrânia e o que Rishi Sunak descreveu como "a disposição da China de usar todos os recursos de poder estatal para alcançar uma posição dominante em questões internacionais". O IRR23 reafirma as tendências descritas no IR21, como a mudança na distribuição de poder mundial, a competição sistêmica e os rápidos avanços tecnológicos, mas acresce que "a transição para um mundo multipolar, fragmentado e contestado ocorreu de maneira mais rápida e definitiva do que fora antecipado". O IRR23 reitera a soberania, a segurança e a prosperidade como objetivos do Reino Unido, adicionando a estes a busca por "uma ordem internacional estável e aberta".

No que tange a considerações de segurança, havia uma percepção de que o IR21 se centrava excessivamente na região do Indo-Pacífico. Assim, o IRR23 esclarece que o Euro-Atlântico é uma prioridade fulcral, onde o país concentrará a parte mais expressiva de sua capacidade de defesa. O IR21 já identificava a Rússia como a ameaça "mais aguda e direta" ao Reino Unido no Euro-Atlântico. Diante da invasão à Ucrânia, a revisão do relatório postula que a possibilidade de um ataque contra a integridade territorial e a soberania de aliados não pode ser descartada, e que a segurança da região está intrinsicamente ligada ao resultado da guerra russo-ucraniana. Em setembro, o governo Sunak anunciou planos para declarar o Grupo Wagner uma organização terrorista.

Em junho de 2023, Sunak foi a Washington e encontrou-se com o presidente Joe Biden. Os principais temas na agenda foram o conflito na Ucrânia e inteligência artificial. Sunak anunciou a realização de uma cúpula mundial para a regulamentação da inteligência artificial, no Reino Unido, no segundo semestre de 2023. Os dois mandatários assinaram a Declaração do Atlântico, que renova a parceria econômica entre ambos, incluindo cooperação e investimentos não apenas em inteligência artificial, mas também em outros temas considerados estratégicos, como minerais críticos e energia limpa.

Em novembro, Sunak cancelou, de última hora, visita à Grécia, em razão de comentários do primeiro-ministro grego, Kyriakos Mitsotakis, em uma entrevista na televisão, em favor do retorno das esculturas do Partenon que estão no Museu Britânico.

d) Discurso na AGNU em 2023

Oliver Dowden, vice-primeiro-ministro e secretário de Estado do Reino Unido, dirigiu-se às Nações Unidas, enfatizando a urgência de se enfrentar os desafios globais, como a mudança do clima, a implementação da Agenda 2030, as migrações e a invasão russa à Ucrânia. Condenou a ação russa como um ataque hediondo aos princípios das Nações Unidas, exigindo o fim imediato da guerra. Dowden destacou, também, o impacto transformador da inteligência artificial (IA) nos mais diversos ramos. Sobre o assunto, anunciou que o Reino Unido sediaria uma Cúpula de Segurança da IA ainda em 2023, para compreender a ferramenta e estabelecer entendimento e governança globais. Enfatizou que o uso da IA exigirá preparação e proteção contra os riscos, e que a regulamentação e a governança não podem ficar defasados em relação à tecnologia. Considerando a influência global das empresas de tecnologia, apontou a necessidade de um novo multilateralismo e de se trabalhar juntos para garantir a segurança da IA para todos. O Reino Unido, nesse sentido, busca reunir especialistas para aumentar a confiança em modelos de IA avançada. Ele concluiu que a revolução da IA testará a capacidade do sistema multilateral de colaborar em questões cruciais para o futuro da humanidade.

e) Discurso na AGNU em 2022

Relembrando o compromisso da rainha Elizabeth com os princípios da Organização das Nações Unidas (ONU) e comprometendo-se a conduzir o país em direção a uma nova era, a primeira-ministra Liz Truss tratou da atual tensão entre democracias e autocracias. Ela ressaltou a importância de corresponder às expectativas econômicas e de segurança dos cidadãos, como forma de proteger a democracia, ao mesmo tempo que mostrou determinação em fortalecer a segurança energética e econômica do Reino Unido, assumindo a meta de tornar o país um exportador líquido de energia até 2040. Ela aplaudiu a ação internacional em favor da Ucrânia, e atribuiu o seu sucesso ao emprego de alianças, da diplomacia e de sanções nunca antes utilizadas. Como forma de responder à agressão econômica de regimes autoritários, ela afirmou que o G7 e demais parceiros deveriam agir como uma OTAN econômica, a fim de defender a prosperidade coletiva de seus membros. Nesse sentido, citou a Parceria para Infraestrutura Global e Investimento (PGII, na sigla

em inglês) do G7[2708], e a importância do *friendshoring*[2709] para as cadeias globais de suprimentos. Afirmou, por fim, que alocará 3% do PIB para defesa até 2030, e que não descansará até que a Ucrânia prevaleça, comprometendo-se a apoiá-la militarmente pelo tempo que for necessário.

f) Discurso na AGNU em 2021

Participando de maneira presencial, o primeiro-ministro Boris Johnson dedicou todo o seu discurso ao tema da mudança do clima. Johnson destacou que a 26ª Conferência das Partes (COP26, na sigla em inglês) no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês), em Glasgow, é o "*turning point*" da humanidade, indicando que deve haver um esforço coletivo de alcançar a neutralidade climática global até 2050. Ainda que 70% do PIB global tenha-se comprometido com esse objetivo, Boris Johnson destacou que é preciso acabar com o uso de carvão como fonte energética. Nesse sentido, parabenizou Xi Jinping pelo compromisso chinês de acabar com o financiamento internacional de carvão. Também destacou a importância da COP15 da Convenção das Nações Unidas sobre Diversidade Biológica (CDB), na China, em outubro. Johnson apresentou a meta britânica de reduzir 68% das emissões até 2030, destacando o papel do hidrogênio nesse objetivo. O primeiro-ministro ainda ressaltou a importância de alcançar a meta de US$ 100 bilhões anuais para o financiamento ambiental em países em desenvolvimento, destacando os recursos britânicos, a promessa de Joe Biden de aumentar o financiamento norte-americano e a importância da inclusão do setor privado.

g) Comunidade Britânica e republicanismo no além-mar

O rei Charles III assumiu[2710] como chefe de Estado de 14 países[2711], além do Reino Unido. Trata-se do Reino da Commonwealth[2712], instituição composta por quinze Estados soberanos sob a monarquia britânica. São monarquias constitucionais, nas quais o poder do monarca é sobretudo simbólico. Apenas alguns deveres cabem ao rei – o mais significativo é o de aprovar novos governos. O monarca também pode aprovar a legislação, formalmente, apontar certos oficiais ou conceder honras de Estado. No além-mar, um representante real (conhecido como governador-

---

[2708] Em 2021, o G7 lança a iniciativa *Build Back Better World* (B3W), criada com o intuito de fazer frente à Iniciativa do Cinturão e Rota (BRI, na sigla em inglês), da China. Em 2022, a iniciativa é relançada, sendo chamada de PGII. Segundo os planos anunciados, os países do G7 buscarão, nos próximos cinco anos, investimentos da ordem de US$ 600 bilhões, de fontes públicas e privadas, a serem aplicados em países em desenvolvimento, notadamente em projetos de cunho ambiental e relacionados a igualdade de gênero, saúde global e infraestrutura digital.

[2709] O termo relaciona-se à escolha de países aliados como destino de investimentos produtivos no exterior, de forma a garantir a resiliência das cadeias globais de suprimento em caso de conflito.

[2710] Desde 8 de setembro de 2022, com a morte da Rainha Elizabeth II. Nos 70 anos de seu reinado, a Rainha testemunhou uma forte mudança em seu reino, com os diversos movimentos de independência. Apesar disso, conseguiu manter o Reino da Commonwealth e a Commonwealth (of Nations) – o que é considerado um dos maiores legados de seu reinado.

[2711] Antígua e Barbuda, Austrália, Bahamas, Belize, Canadá, Granada, Ilhas Salomão, Jamaica, Nova Zelândia, Papua-Nova Guiné, Santa Lúcia, São Cristóvão e Neves, São Vicente e Granadinas e Tuvalu.

[2712] O Reino da Commonwealth não deve ser confundido com a Commonwealth (of Nations), organização de 56 Estados independentes, cuja origem remonta ao Império Britânico, mas que está aberta à adesão de outros países. Os últimos a aderirem foram o Gabão e o Togo, em 2022. A Commonwealth possui, entre seus membros, monarquias e repúblicas. Tanto o Reino da Commonwealth quanto a Commonwealth são constituídas pela adesão voluntária dos membros. Apenas dois países deixaram a Commonwealth of Nations até hoje: a Irlanda e o Zimbábue.

geral) é apontado para essas funções. Em condições excepcionais, a Coroa tem o chamado “poderes de reserva”, com autoridade para substituir, unilateralmente, um governo eleito[2713].

Devido ao caráter majoritariamente simbólico do papel do rei como chefe de Estado, analistas entendem que não haverá mudanças imediatas no Reino da Commonwealth. No entanto, a sucessão real deve fortalecer os movimentos republicanos existentes no além-mar. O republicanismo já vinha sendo estimulado, especialmente pelos países do Comunidade do Caribe (CARICOM)[2714]. Em novembro de 2021, Barbados[2715] proclamou a república, em seu 55º aniversário de independência. O primeiro-ministro da Jamaica[2716] e os líderes da Antígua e Barbuda[2717] e de Belize também anunciaram a intenção de deixar a monarquia. O republicanismo também vem crescendo nos outros países do Reino da Commonwealth. Na Austrália, o primeiro-ministro Anthony Albanese é um firme defensor da república e defende um novo referendo sobre o assunto. A primeira-ministra da Nova Zelândia, Jacinda Ardern, também apoia a república. No Canadá, o republicanismo ainda é minoritário, mas vem crescendo[2718].

Fonte: *Council on Foreign Relations*

O rei Charles III já deixou claro que vai respeitar a vontade de quaisquer de seus reinos que queriam interromper a associação com a monarquia. Como príncipe de Wales, havia declarado, em junho de 2022, seu pesar pessoal pela atrocidade do comércio transatlântico de escravos – embora não tenha feito um pedido de desculpas formal nem tenha abordado a questão das reparações. A intensificação dos pedidos por reparações, portanto, será um desafio para a

[2713] Esse poder foi usado em raras ocasiões desde a Segunda Guerra Mundial. O caso de maior destaque foi a crise constitucional da Austrália, de 1975, na qual o governador-geral afastou o primeiro-ministro.
[2714] Em 2013, países do CARICOM iniciaram discussões sobre Reparações por Genocídio Nativo e Escravidão. Formou-se, naquele ano, o CARICOM Reparations Commission (CRC).
[2715] O país, embora tenha deixado o Reino da Commonwealth, continua na Commonwealth of Nations.
[2716] Em março de 2022, o primeiro-ministro Andrew Holness disse ao príncipe William que a Jamaica queria ser independente e resolver problemas pendentes, um dia depois de protestos que pediam ao Reino Unido que pagasse reparações pela escravidão. Em julho, foi anunciado um plano para exigir uma reparação bilionária aos britânicos.
[2717] Os primeiros-ministros de Antígua e Barbuda e da Jamaica prometeram realizar referendos em 2025 a respeito da abolição da monarquia e adoção da república.
[2718] Em fevereiro de 2021, uma pesquisa apontou que 45% dos canadenses prefeririam um chefe de Estado eleito, número inédito de apoio ao republicanismo. No mês anterior, a governadora-geral Julie Payette havia renunciado em meio a denúncias sobre as relações abusivas de trabalho em seu gabinete.

diplomacia da Coroa. Em longo prazo, a própria manutenção da Comunidade britânica será um desafio para o reinado de Charles III.

XI. Separatismo na Escócia

A Escócia foi independente até 1707, apesar da União das Coroas em 1603. O movimento separatismo escocês começa a estruturar-se contemporaneamente no século XIX, mas renasce com mais força na década de 1970, quando é realizado a primeira consulta popular a respeito da independência. O segundo referendo escocês acontece em 1997 e resulta na criação de um parlamento próprio.

O partido escocês pró-independência, o *Scottish National Party* (SNP), chegou ao poder pela primeira vez em 2007 e conquistou maioria no Parlamento escocês em 2011, sob a liderança de Alex Salmond. Ainda em 2007, o SNP publicou o documento "Escolhendo o futuro da Escócia", no qual definia diretrizes para o país, incluindo em relação à causa emancipacionista.

Após negociações com Westminster, foi determinada a realização, em setembro de 2014, de um referendo sobre a independência escocesa. Com comparecimento recorde de 85% da população, 55,3% dos eleitores decidiram pela permanência do país no Reino Unido. Credita-se esse resultado à preferência dos escoceses pela manutenção do país no mercado comum europeu. Caso o país se tornasse independente naquela ocasião, seria necessária nova candidatura à União Europeia (UE).

O resultado do referendo do *Brexit*, em 2016, no entanto, significou importante mudança de cenário. A Escócia deu 62% de votos favoráveis à campanha *Remain*, enquanto a maioria do Reino Unido optou pela saída da UE. Liderado pela Nicola Sturgeon, o SNP passou a declarar sua intenção de garantir um lugar para a Escócia na UE, considerando a realização de um novo referendo como altamente provável. Todavia, a primeira-ministra britânica à época, Theresa May, assim como os primeiros-ministros subsequentes (Boris Johnson, Liz Truss e Rishi Sunak) descartou a possibilidade de um novo voto.

Nas eleições gerais de 2019, o SNP passou a ser o terceiro maior partido no Parlamento Britânico. Em Holyrood[2719], o partido aumentou sua maioria, e Sturgeon defendeu que o resultado expressava a vontade dos escoceses de permanecerem na UE como nação independente. Em dezembro do mesmo ano, o governo escocês aprovou a Lei sobre Referendos (Escócia), a qual determina que, para que haja novo voto, é necessário que o Parlamento escocês passe uma lei aprovando-o.

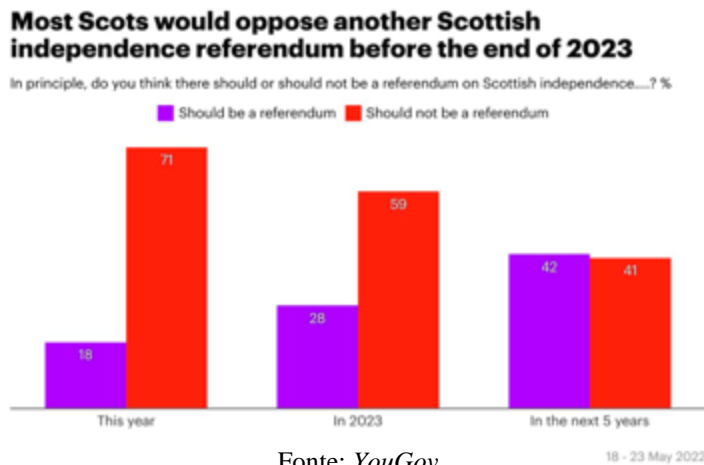
Em janeiro de 2020, um pedido oficial para um novo referendo foi submetido ao governo britânico e, como esperado, foi rejeitado. Em resposta ao pedido escocês, Johnson relembrou o suposto compromisso de que tais referendos somente ocorreriam "a cada geração". No documento *Scotland's Future*, publicado na ocasião do referendo de 2014, Salmond havia declarado que o referendo seria "uma oportunidade única em uma geração", repetindo a expressão em diversos momentos. Westminster passou a entender tal declaração como um compromisso de se manter uma periodicidade aproximada de trinta anos entre os referendos. No entanto, o relatório da Comissão Smith[2720] sobre poderes extras para o Parlamento escocês, publicado dois meses após o referendo, afirmou que nada impede que a Escócia se torne um país independente se assim seu povo escolher. O SNP defende ainda que aquela foi apenas uma expressão retórica não vinculante

[2719] Nome da região de Edimburgo onde fica o Parlamento Escocês, servindo de metonímia para este e para o governo escocês.

[2720] A Comissão Smith foi estabelecida após a vitória dos unionistas no referendo escocês de 2014. O objetivo da Comissão foi o de analisar a possibilidade de transferência de poderes de Westminster para Holyrood, garantindo mais independência para o governo escocês.

que objetivava destacar a importância daquele voto. Ademais, defende que houve uma mudança substantiva das circunstâncias desde 2014, o que justificaria um novo referendo.

Em janeiro de 2021, o SNP anunciou um plano com onze pontos para a realização de novo referendo, caso partidos pró-independência ganhassem a maioria de cadeiras no parlamento escocês, o que de fato ocorreu. Segundo o plano, em caso de nova recusa de Westminster, o governo escocês poderia aprovar uma lei que permitiria que o referendo ocorresse, além de prever a possibilidade de um litígio legal nas Cortes para desafiar a posição britânica. O objetivo do SNP é o de realizar um novo referendo em 19 de outubro de 2023, com a pergunta "*Should Scotland be an independent country?*".

Fonte: *YouGov*

A questão sobre a autonomia de Holyrood para aprovar legislação relativa a novo referendo foi decidida pela Suprema Corte do Reino Unido. Nessa decisão, ficou determinado que a não é possível realizar novo referendo sem o consentimento de Westminster, o que gerou revolta entre os independentistas escoceses. A despeito do empecilho legal, as intenções do SNP também podem esbarrar nas preferências dos eleitores. Segundo pesquisa de maio de 2022 do YouGov, 71% dos escoceses são contra a realização de novo voto até o final de 2023. Ademais, uma pesquisa realizada pela Savanta ComRes para o jornal *Scotsman*, em outubro de 2022, mostra que a opção pela permanência no Reino Unido tem uma vantagem de 1%.

Em 15 de fevereiro de 2023, a primeira-ministra Nicola Sturgeon anunciou que renunciaria ao cargo. Primeira mulher a ocupar a posição e a pessoa que permaneceu por mais tempo no poder do país, Sturgeon tornou-se primeira-ministra em 2014. Ela negou que sua renúncia tivesse relação com a direção do movimento independentista escocês. Em 28 de março, assumiu como primeiro-ministro o novo líder do SNP, o filho de paquistaneses Humza Yousaf, o primeiro muçulmano a comandar uma nação no Reino Unido e um governo na Europa Ocidental. Em junho, Sturgeon foi detida e depois liberada, em meio a investigações sobre desvios de fundo de campanha, que também afetam seu marido.

XII. A questão das Irlandas

a) Histórico

O sectarismo que opõe católicos a protestantes na Irlanda do Norte data do século XVII, quando, visando a assegurar súditos leais à Coroa na região, o rei Jaime I fomentou a imigração de protestantes da Escócia e da Inglaterra para a ilha de maioria católica. Terras e privilégios foram concedidos a esses imigrantes, que se estabeleceram sobretudo na região noroeste da Irlanda, na província de Ulster. Até o presente, os atritos na Irlanda estão intimamente relacionados à divisão entre católicos – na sua maioria republicanos e nacionalistas – e protestantes – unionistas pró-Reino Unido.

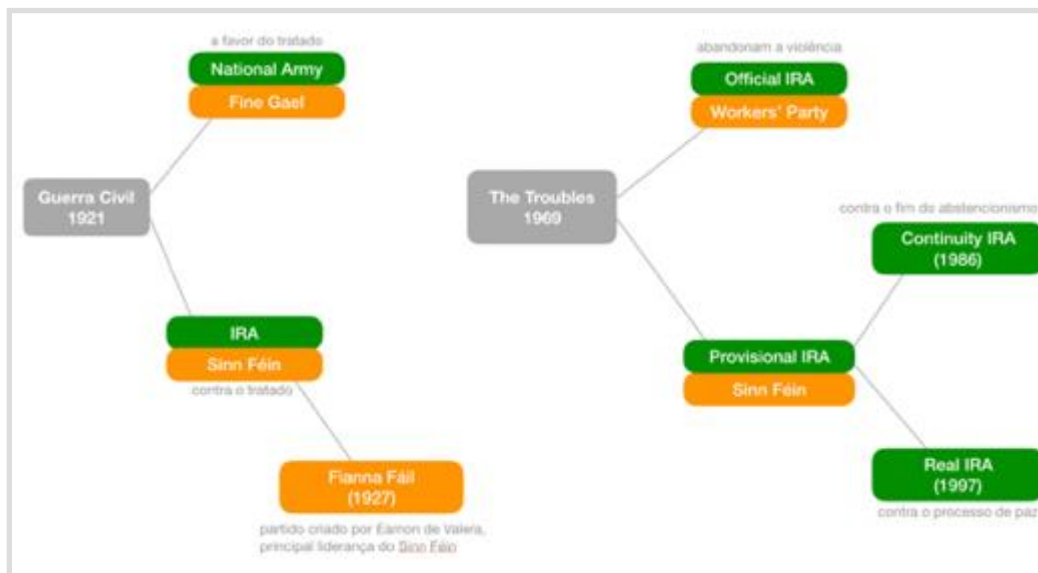
Em 1800, com a aprovação da Ata de União, constitui-se o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda. Ainda assim, na passagem do século XIX para o século XX, há um incremento na demanda por autonomia irlandesa, em um movimento conhecido como *Home Rule*. Os partidários do *Home Rule* não buscavam a independência, mas, sim, autonomia em assuntos internos. Os nacionalistas conquistam a maioria dos assentos irlandeses em Westminster na eleições de 1910, e, no governo do primeiro-ministro Herbert Asquith, são esboçados três projetos de lei para conferir autonomia à Irlanda. Foi contra o terceiro projeto, aprovado em 1912, que se manifestaram os unionistas de Ulster, pois a concessão de autonomia representaria um incremento no poder da maioria católica, em detrimento da comunidade protestante. Nesse contexto, foi fundada a milícia Voluntários de Ulster, um grupo armado que se opunha ao autogoverno e ao distanciamento de Londres. Em resposta, é criado, no mesmo ano, o grupo paramilitar nacionalista Voluntários Irlandeses (antecessor do Exército Republicano Irlandês – IRA, na sigla em inglês). Visando a reduzir as tensões entre esses dois grupos armados, o governo britânico chegou a propor uma divisão temporária da ilha, mantendo Ulster sob o governo britânico. No entanto, a implementação da Lei de Autonomia e as tensões na Irlanda ficaram em segundo plano com a eclosão da Primeira Guerra Mundial, em 1914.

A questão irlandesa volta à tona em 1916, com o Levante da Páscoa. Tratou-se de uma rebelião em Dublin, onde manifestantes ocuparam importantes edifícios públicos e declararam a independência da Irlanda. O Exército britânico sufocou o levante em poucos dias, mas a violência da repressão e a execução dos líderes do movimento angariaram apoio à causa nacionalista-republicana, cuja força se fez sentir já nas primeiras eleições do pós-guerra. Nestas, o partido nacionalista Sinn Fein[2721] conquistou 73 das 105 cadeiras destinadas a deputados irlandeses no

[2721] O Sinn Fein é um partido republicano-nacionalista tanto na República da Irlanda quanto na Irlanda do Norte. Fundado em 1905 por Arthur Griffith, teve papel central no Levante da Páscoa (1916), na abertura do Parlamento (1919) e na guerra de independência. O Tratado Anglo-Irlandês (1921) dividiu o partido, que combateu em lados opostos na guerra civil que se seguiu. O Sinn Fein, que se opunha ao tratado, tinha por líder Eamon Valera. Já os dissidentes, que apoiavam o tratado, liderados por Michael Collins, fundaram o partido que hoje conhecemos como Fine Gael. Tendo vencido a guerra, o Fine Gael governou o Estado Livre Irlandês na década seguinte. O Sinn Fein sofreu um duro golpe em 1926, quando Eamon de Valera deixa a sigla e cria um novo partido, o Fianna Fáil. Entre 1927 e 1957, o Sinn Fein sequer participou das eleições na Irlanda. Durante o período do *The Troubles*, fica ao lado do Provisional IRA, apoiando o método violento. A postura do partido muda no anos 1980, mostrando-se aberto à negociação e participando do processo que conduziu ao cessar-fogo do IRA e à assinatura do Acordo da Sexta-Feira Santa. Desde 1999, o Sinn Fein participa do governo da Irlanda do Norte. Já na República da Irlanda, o Fine Gael e o Fianna Fáil foram sempre os dois maiores partidos e aqueles que, com o Labour Party, formam o governo. Contudo, nas eleições de 2020, o Sinn Fein foi o mais votado, em um resultado histórico para a sigla. Ainda assim, não conseguiu formar o governo, que ficou sob uma aliança entre o Fine Gael, o Fianna Fáil e os Greens. O Sinn Fein é amplamente reconhecido como o braço político do IRA, e tem como principal bandeira a unificação da Irlanda.

parlamento britânico. Os deputados do Sinn Fein, no entanto, recusaram-se a assumir suas posições em Londres e fundaram um parlamento em Dublin, o Dail Eireann, em 1919. Na primeira sessão do novo Parlamento, o Sinn Fein declara a independência da Irlanda, ratificando a posição do Levante da Páscoa. A oposição britânica levou ao início da Guerra de Independência, que se estendeu de 1919 a 1921 e culminou com a independência da ilha, mas também com a sua partição.

A guerra tomou, sobretudo, a forma de uma guerrilha, protagonizada pelo grupo Voluntários Irlandeses, transformados, pelo Sinn Fein, no *Irish Republican Army* (IRA). Buscando uma solução rápida para a crise, o governo de Lloyd George concluiu o Acordo do Governo da Irlanda, em maio de 1921, ao qual se seguiu o cessar-fogo em julho. Esse acordo dividiu a ilha em Irlanda do Norte e Irlanda do Sul, ambas permanecendo no Reino Unido, mas esta com autonomia. No ano seguinte, foi firmado o Tratado Anglo-Irlandês, que pôs fim à guerra e criou o Estado Livre Irlandês. Este teria governo, parlamento e exército próprios, mas continuaria integrando o Império Britânico. Era uma independência excessiva para o unionitas de Ulster, que optaram por não participar do Estado Livre, permanecendo no Reino Unido como a Província da Irlanda do Norte. O tratado também desagradou ao IRA, para quem era insuficiente. Assim, produziu-se um racha entre os nacionalistas, que apoiavam o tratado e formavam o governo provisório, de um lado, e o IRA, que rechaçava o tratado e exigia uma república, do outro. O confronto levou a uma guerra civil, que durou onze meses até terminar, em 1923, com a vitória do governo provisório do Estado Livre Irlandês. Somente em 1937, é promulgada a Constituição da República da Irlanda, e, em 1949, o país deixa de fazer parte do *Commonwealth*.

Divisões IRA e Sinn Féin

Fonte: Elaboração dos autores

O conflito sectário levou à divisão da Irlanda, mas não foi solucionado por ela, pois persiste na Irlanda do Norte. A região era – e ainda é – consideravelmente segregada entre protestantes e católicos. As tensões elevaram-se no final dos anos 1960, criando um contexto de violência aguda que se estendeu por trinta anos. O período, conhecido como *The Troubles*, começou com um movimento de demanda por direitos civis por parte da minoria católica, mas degenerou em violência por todas as partes envolvidas: grupos paramilitares nacionalistas, como o IRA (e sua

ramificação, o *Provisional IRA*[2722]), unionistas, como o *Ulster Defense Association* e o *Ulster Volunteer Force*, e as forças oficiais da polícia e do Exército britânico. Estima-se que cerca de 3,5 mil pessoas morreram nessas três décadas. Ataques terroristas foram cometidos por ambos os lados, sendo os dos unionistas concentrados na Irlanda, enquanto os do *Provisional IRA* também atingiram alvos na Inglaterra. Houve um atentado que visou a primeira-ministra Margaret Thatcher, em 1984, e outro que matou *lord* Louis Mountbatten, primo da rainha Elizabeth II e tio do príncipe Philip. Outros tristes episódios foram o Domingo Sangrento (*Bloody Sunday*), no qual manifestantes nacionalistas foram mortos pela polícia, e a Sexta-Feria Sangrenta (*Bloody Friday*), um atentado do IRA em represália. O Exército britânico construiu "muros de paz", para separar as duas comunidades, muitos dos quais ainda existem.

b) Acordo da Sexta-Feira Santa (Acordo de Belfast)

Na década de 1990 começam negociações[2723] e tentativas de estabelecer um cessar-fogo. A Declaração de Downing Street, que estabelece princípios gerais e inicia o diálogo entre os governos da Irlanda e do Reino Unido, foi assinada pelo primeiro-ministro britânico John Major e por seu homólogo irlandês, Albert Reynolds, em 1993.

O Acordo da Sexta-Feira Santa (GFA, na sigla em inglês), que pôs fim aos 30 anos de violência, só seria firmado em 1998, por Tony Blair por parte do Reino Unido e Bertie Ahern da Irlanda, além dos maiores partidos políticos da Irlanda do Norte[2724], com a notável exceção do DUP (Democratic Unionist Party). O Acordo estabeleceu um governo descentralizado, com uma Assembleia da Irlanda do Norte, e determinou que a Irlanda do Norte teria um governo de "poder compartilhado" entre unionistas e nacionalistas. Assim, o Executivo é formado por um *First-Minister* e um *Deputy First-Minister*, sendo obrigatoriamente um de cada corrente[2725]. O Legislativo é formado por uma assembleia composta por 90 deputados, que exige maioria das duas correntes para tomada de decisões. Esses sistema tinha como objetivo garantir a representação da minoria católica no governo. Segundo o acordo, uma mudança no *status* constitucional da Irlanda do Norte como parte do Reino Unido depende do consentimento da maioria da população da Irlanda do Norte, além do consentimento da maioria da República da Irlanda. O Acordo também estabeleceu instâncias para lidar com as relações entre a Irlanda e o Reino Unido (Conselho britânico-irlandês e Conferência Intergovernamental britânico-irlandesa) e entre a Irlanda do Norte e a República da Irlanda (Conselho Ministerial Norte/Sul). Quanto à delicada questão da identidade, o acordo estabelece que pessoas nascidas na Irlanda do Norte podem optar pela nacionalidade britânica, irlandesa, ou ambas. O GFA estabelece que a Irlanda do Norte permanece como parte do Reino Unido, mas que a unificação da ilha é uma possibilidade conquanto haja

---

[2722] O IRA passou por algumas divisões no curso da história: a primeira foi em função do Tratado Anglo-Irlandês de 1921, que ocasionou a guerra civil; a segunda foi em 1970, em função de divergências sobre o uso da violência (o *Provisional IRA* apoiava o método violento, e o *Official IRA* não). Um racha análogo ocorre no braço político do grupo, o Sinn Fein. Enquanto o Sinn Fein permanece ligado ao *Provisional IRA*, dissidentes do partido que seguem a linha marxista do *Official IRA* fundam o Workers' Party. Duas dissidências do *Provisional IRA* decorrem de desacordos quanto às negociações de paz que levaram ao Acordo da Sexta-Feira Santa: uma em 1986, que dá origem ao *Continuity IRA*, e outra em 1997, originando o *Real IRA*. O PIRA foi o grupo que participou do processo de paz.

[2723] Para facilitar as negociações, foi formado um comitê internacional presidido pelo ex-senador estadunidense George Mitchell.

[2724] Sinn Fein, Ulster Unionist Party, Social Democratic and Labour Party e Alliance Party.

[2725] Até o presente, o *First-Minister* foi sempre do DUP.

apoio da maioria da população tanto da Irlanda do Norte quanto da República da Irlanda, e a concordância de Londres.

O Acordo da Sexta-Feira Santa teve êxito em reduzir drasticamente a violência e estabelecer um governo compartilhado na Irlanda do Norte. O sectarismo e os problemas que ele gera, no entanto, persistem.

c) *Brexit* e a questão das Irlandas

O *Brexit* trouxe desafios consideráveis para a Irlanda do Norte[2726], com potencial de implicação para o processo de paz, para a economia e, a longo prazo, para seu *status* constitucional no Reino Unido. No referendo de 2016, a Irlanda do Norte votou contra o *Brexit* (56%)[2727]. A maior parte dos que votaram pela permanência na União Europeia (UE) vive perto da fronteira com a República da Irlanda e é principalmente católica e nacionalista[2728]. Com isso, vieram à tona questões sobre o *status* constitucional da Irlanda do Norte. O partido Sinn Féin (nacionalista) vem clamando por um referendo quanto à permanência no Reino Unido ou à unificação à República da Irlanda.

Desde o início das negociações do Acordo de Saída, Reino Unido e UE reconheceram a singularidade das circunstâncias da ilha da Irlanda. Durante o *The Troubles*, o exército britânico controlava a fronteira, mas, ainda que o GFA nada defina sobre a fronteira entre as duas Irlandas, o controle cessou no pós-1998. Ambas as partes reconheceram a necessidade de salvaguardar o Acordo de Sexta-Feira Santa, de 1998, evitando uma fronteira física na ilha da Irlanda e protegendo a cooperação Norte-Sul. A compreensão geral é que uma fronteira aberta é fundamental para a paz.

Com a saída do bloco, a fronteira entre as Irlandas passou a ser a única fronteira terrestre do Reino Unido com a UE, o que implicaria o estabelecimento de controle sobre a importação de bens. A solução encontrada naquele momento foi o Protocolo relativo à Irlanda/Irlanda do Norte (NIP, na sigla em inglês), cujas disposições começaram a ser aplicáveis a partir de 1º de janeiro de 2021. O protocolo estipula que muitos padrões da UE continuarão válidos para a Irlanda do Norte (em contraste com o resto do Reino Unido), como os padrões para alimentos[2729], veículos motorizados, medicamentos e equipamentos médicos, brinquedos, químicos e cosméticos. Também há regulações sobre um mercado único de eletricidade em toda a ilha da Irlanda, sobre o imposto sobre valor agregado (IVA) e sobre a aplicação de regras da UE em matéria de auxílio estatal[2730]. O NIP determina ainda que, ao final de 2024, a Assembleia da Irlanda do Norte votará a respeito da manutenção da Irlanda do Norte no mercado comum e na união aduaneira da UE.

[2726] Em 1973, o Reino Unido e a República da Irlanda haviam aderido, no mesmo momento, à Comunidade Econômica Europeia (CEE), de modo que toda a ilha da Irlanda havia, desde então, integrado o mercado comum com as mesmas regras aduaneiras. Em 31 de janeiro de 2020, o Reino Unido saiu da UE, e a República da Irlanda segue no bloco.

[2727] O DUP e outros partidos unionistas votaram a favor do *Brexit*.

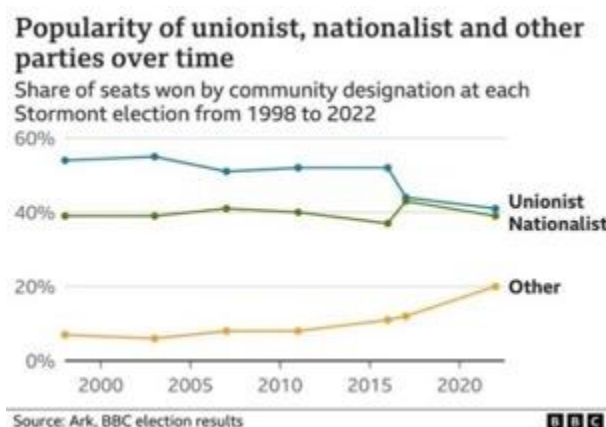
[2728] Ao longo dos anos, houve uma mudança demográfica na Irlanda do Norte. Em 1920, quando da separação, havia 65% de protestantes e 35% de católicos na Irlanda do Norte. No censo de 2011, a distância tinha caído para apenas três pontos percentuais: 48% protestantes e 45% de católicos.

[2729] O setor agroalimentar é uma categoria particularmente afetada. Após um período de transição, que se encerraria ainda em 2021, certos produtos animais, como carne resfriada, incluindo linguiça, não poderiam mais ser exportados da Grã-Bretanha para a UE ou para a Irlanda do Norte. Isso levou a uma comoção que foi chamada de “guerra da linguiça” (*sausage war*). Em setembro de 2021, o governo britânico ampliou esse período de transição de forma unilateral e por prazo indefinido, sem que a UE se opusesse.

[2730] Mudanças nessas regulações adotadas pela UE também serão aplicadas na Irlanda do Norte, sem que a Assembleia da Irlanda do Norte ou o governo do Reino Unido sejam ouvidos.

Caso o voto seja negativo, o Protocolo seguirá em vigor por dois anos, para que o Reino Unido e a UE tenham tempo de negociar uma nova solução. Caso o voto seja afirmativo, a Assembleia poderá, a cada quatro anos, decidir novamente sobre a manutenção da aplicação das leis da UE. O protocolo foi aceito pelo Sinn Fein, mas não pelo DUP, que rejeita a barreira entre a Irlanda do Norte e o restante do Reino Unido. Para mais detalhe sobre o protocolo, ver seção sobre o *Brexit* no tópico anterior.

Como resultado dos acordos, embora a Irlanda do Norte continue parte do território aduaneiro do Reino Unido, o governo britânico comprometeu-se a adotar medidas de verificação alfandegária no mar da Irlanda, entre a Grã-Bretanha e a Irlanda do Norte[2731]. Apenas bens que não correm o risco de serem exportados para a UE (bens destinados exclusivamente para a Irlanda do Norte) não estão sujeitos a direitos alfandegários.

O Partido Unionista Democrático (DUP) veio insistido para que o NIP seja alterado ou abandonado, por entender que o protocolo formaliza uma diferenciação entre a Irlanda do Norte e o restante do Reino Unido, levando a região para a órbita da República da Irlanda no pós-*Brexit*. Os membros do DUP argumentam que o NIP viola tanto o *Act of Union* britânico quanto o Acordo da Sexta-feira Santa, já que foi imposto sem o consentimento do público da Irlanda do Norte. Assim, o Protocolo tem um impacto direto nas políticas identitárias da Irlanda do Norte. O fato de que bens comercializados com a Grã-Bretanha devem ser controlados é visto pelos unionistas como um ataque à sua identidade política.

Fonte: BBC

Isso se soma a um contexto de fragilidade política. Entre 2017 e 2020, a Irlanda do Norte permaneceu sem governo porque, em parte devido ao *Brexit*, o DUP e o Sinn Féin não conseguiram acordar um governo conjunto, em conformidade com o Acordo de Sexta-Feira Santa. Só em janeiro de 2020 foi montado novamente um Executivo na Irlanda do Norte. No entanto, ao longo de 2021, o governo mal conseguiu atuar, com a divergência interna dos unionistas quanto à aceitação parcial ou à rejeição completa do NIP. Em meio aos conflitos dentro do DUP, Arlene Foster, primeira-ministra da Irlanda do Norte, foi forçada a renunciar. Ela foi substituída no cargo por Paul Givan (DUP), que renuncia em fevereiro de 2022, pelo mesmo motivo. O sucessor de Foster na liderança do DUP, Edwin Poots, também teve de renunciar. O novo líder do partido,

[2731] No *hard Brexit*, a fronteira econômica “dura” entrou em vigor não só entre Dover e Calais, mas também dentro do próprio Reino Unido – entre a Grã-Bretanha e a Irlanda do Norte. A Irlanda do Norte continua como parte *de facto* do mercado único da UE, enquanto o comércio com o restante da Grã-Bretanha está mais regulado.

Jeffrey Donaldson, posicionou-se de forma integralmente contrária ao NIP. Em setembro de 2021, Donaldson declarou que o DUP sairia do Executivo e de todas as instituições da Irlanda do Norte que foram estabelecidas pelo Acordo da Sexta-Feira Santa caso o protocolo não fosse substituído. Até lá, os ministros do DUP não implementarão o NIP. Desde então, a Irlanda do Norte está sem governo, pois o DUP não indica um nome e, conforme o GFA, é preciso que um dos *ministers* seja da sigla.

As tensões também se elevaram, em janeiro de 2021, com a tentativa da UE de controlar as exportações das vacinas de COVID-19 para fora do bloco. Nesse contexto, a UE tentou invocar o Artigo 16 do protocolo da Irlanda do Norte (um mecanismo emergencial) para que a Irlanda do Norte não exportasse vacinas que recebesse, via Irlanda, para o resto do Reino Unido. Com isso, poderia haver inspeções aduaneiras entre a Irlanda do Norte e a República da Irlanda. Ainda que a UE tenha quase imediatamente retirado a proposta, o incidente elevou os questionamentos sobre os arranjos pós-*Brexit* para a Irlanda do Norte.

Em janeiro de 2022, *o Bloody Sunday* completou 50 anos[2732], sem que ninguém tenha sido punido. No ano anterior, o governo britânico de Boris Johnson havia anunciado planos de suspender todos os processos contra soldados e militantes, sob o pretexto de dar fim ao conflito. A decisão foi rejeitada por todos os principais partidos norte-irlandeses.

A relutância do DUP em formar o governo em Belfast tem relação com a rejeição ao Protocolo da Irlanda do Norte, mas também, possivelmente, com o fato de que o partido ocuparia, pela primeira vez, o cargo de *Deputy First-Minister*. Em maio de 2022, o Sinn Féin venceu as eleições para a Assembleia da Irlanda do Norte, em um resultado inédito para o partido. No entanto, segundo as regras estabelecidas no Acordo de Belfast, o partido nacionalista só teria o cargo de primeiro-ministro caso o DUP nomeasse o vice-primeiro-ministro. O partido unionista, contudo, seguiu boicotando as negociações, em protesto contra a manutenção do Protocolo da Irlanda do Norte. Transcorrido o prazo legal de seis meses após as eleições de maio, sem que fosse composto um Executivo, novas eleições devem acontecer para a Assembleia da Irlanda do Norte. Em novembro de 2022, o secretário de Estado da Irlanda do Norte, Chris Heaton-Harris, declarou que haverá novas eleições para a Assembleia da Irlanda do Norte em 2023[2733]. Entre as razões para essa inversão no peso dos dois principais partidos de Stormont são apontadas as divergências sobre o *Brexit* e a mudança na composição demográfica da Irlanda do Norte. De fato, o censo de 2021 indicou, de forma inédita, que a população católica superou a protestante.

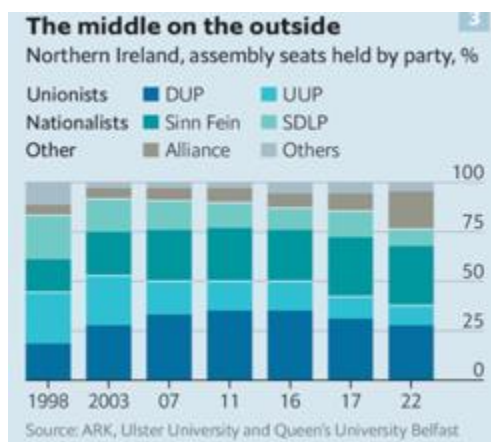
Paralisações do governo de Belfast, como a atual, não são incomuns e ocorreram em seis ocasiões desde 1998. Essa instabilidade é apontada como uma fraqueza do sistema de poder compartilhado definido no GFA, que exige a participação dos dois maiores partidos tanto para formar o Executivo quanto para aprovar decisões do Legislativo. Embora fizesse sentido em 1998, quando a participação de partidos que não fossem unionistas ou nacionalistas era irrisória, atualmente esse sistema tornou-se um entrave, além de desconsiderar os votos do terceiro maior partido na assembleia (ver a tabela sobre a mudança na composição parlamentar desde 1998). Há quem defenda que o futuro da Irlanda do Norte deveria passar por uma reforma no sistema de poder compartilhado, para incluir, de forma equânime, uma terceira via.

[2732] Em 30 de janeiro de 1972, soldados do Exército Britânico abriram fogo contra cidadãos desarmados, que protestavam pelos direitos civis na Irlanda do Norte, matando treze e ferindo quinze.

[2733] Pela lei, uma nova eleição deve ser convocada dentro de doze semanas após seis meses de prazo para composição do governo Executivo. Em 4 de novembro de 2022, houve o anúncio de que as novas eleições não seriam em 2022. Em dezembro, houve extensão do prazo para a composição do Executivo.

The middle on the outside

Northern Ireland, assembly seats held by party, %

Source: ARK, Ulster University and Queen's University Belfast

Fonte: *The Economist*

Há também um aumento de expectativas quanto à possibilidade de ser realizada uma consulta sobre a unificação das Irlandas. Isso se deve ao maior apoio da população[2734], bem como dos inéditos resultados eleitorais conquistados pelo Sinn Fein: o partido foi o mais votado nas últimas eleições gerais na República da Irlanda (2020) e na Irlanda do Norte (2022) e eleições locais na Irlanda do Norte (2023). De toda forma, a liderança da sigla não falou abertamente sobre a realização do plebiscito, e pesquisas indicam que a unificação não é apoiada pela maioria da população.

Em setembro de 2022, o rei Charles III visitou a Irlanda do Norte, pela primeira vez como monarca, como forma de simbolizar a união. A Irlanda do Norte segue como ponto central de desafios no Reino Unido pós-*Brexit*[2735].

Na República da Irlanda, o primeiro-ministro Micheàl Martin renunciou ao cargo em dezembro de 2022, sendo substituído pelo então vice-primeiro-ministro, Leo Varadkar. Martin será vice. A troca de cargo entre os dois já era prevista desde 2020, quando Martin assumiu o mandato. Eles são de diferentes legendas (Varadkar é do Fine Gael, e Martin, do Fianna Fáil), que por muitos anos eram rivais e, agora, são aliadas. Nas eleições de 2020, o Fianna Fáil conseguiu 38 assentos, o Sinn Féin, 37, e o Fine Gael, 35. As duas legendas formaram, na ocasião, uma coalizão, junto com o Partido Verde, para que o Sinn Féin não chegasse ao poder.

Em fevereiro de 2023, o Reino Unido e a UE anunciaram um acordo com regras comerciais mais fluidas para a Irlanda do Norte, de modo a evitar o retorno de uma "fronteira dura" entre as duas Irlandas. O DUP manifestou-se favoravelmente ao Acordo-Quadro de Windsor, mas afirma que pretende analisar detidamente, e ainda não indicou um nome para o governo. Para mais detalhe sobre o Acordo-Quadro de Windsor, ver a seção sobre o *Brexit* no tópico anterior.

Em abril de 2023, no marco das celebrações dos 50 anos do Acordo da Sexta-Feira Santa, o presidente dos EUA, Joe Biden, visitou ambas as Irlandas. O mandatário tem raízes irlandesas. Biden anunciou que o investimento dos EUA na Irlanda do Norte poderia triplicar caso se resolva a crise política que impede atualmente o funcionamento do Executivo no país e que impede a plena operação do Legislativo.

[2734] Pesquisas indicam que o apoio popular à unificação aumentou significativamente após o *Brexit*, embora ainda não alcance a maioria necessária. Em 2015 apenas 14% apoiavam a unificação, número que se elevou para 35% em pesquisa realizada em 2022.

[2735] A questão da Irlanda do Norte repercute também na relação com os EUA. Em maio de 2022, Nancy Pelosi reafirmou seu apoio ao Protocolo da Irlanda do Norte. Em setembro de 2020, a Presidente da Câmara dos Representantes dos EUA havia informado que recusaria um acordo de livre comércio com o Reino Unido caso o Acordo de Belfast não fosse respeitado no contexto do *Brexit*.

XIII. Bálcãs Ocidentais

a) Bósnia e Herzegovina

Fonte: *Free World Maps*

i. Estrutura política

Entre 1992 e 1995, a Bósnia e Herzegovina foi palco do mais grave conflito em território europeu desde o fim da Segunda Guerra Mundial. A guerra, marcada pela violência sectária, por assassinatos em massa e por acusações de genocídio[2736], foi encerrada pelo Acordo de Dayton, que, além de lançar as bases do Estado bósnio moderno, estabeleceu mecanismos internacionais para a proteção da paz.

A estrutura política da Bósnia e Herzegovina (ou doravante simplesmente Bósnia) moderna é produto direto do Acordo de Dayton. O acordo, mediado pelos Estados Unidos (EUA) e assinado em 1995, cumpriu o objetivo imediato de pôr fim à violência da Guerra da Bósnia, mas deixou como legado um sistema de governança extremamente complexo, que faz da Bósnia um Estado estruturalmente tendente ao impasse. Dayton, que inclui a atual Constituição da Bósnia como um de seus anexos, criou um Estado composto por três "povos constituintes" – bosníacos (bósnios muçulmanos), croatas e sérvios[2737] – e dividido em duas entidades: a Federação da Bósnia e Herzegovina, composta, majoritariamente, por aqueles dois primeiros grupos; e a República Sprska, em que os sérvios são majoritários. Essas entidades gozam de significativa autonomia[2738]

[2736] Ao longo do período de funcionamento do Tribunal Penal Internacional para a ex-Iugoslávia, dezenas de indivíduos envolvidos na Guerra da Bósnia foram acusados e julgados por crimes de genocídio, crimes de guerra e crimes contra a humanidade. O tribunal encerrou suas operações em 2017, e operações residuais são conduzidas por mecanismo da ONU. A responsabilização penal ocorreu e continua a ocorrer também na esfera interna.

[2737] A Bósnia tem uma população de 3,5 milhões, distribuídos da seguinte forma: 50% bosníacos, 30% sérvios, 15% croatas e 4% outros (montenegrinos, albaneses, judeus, romani).

[2738] Cada uma das entidades tem amplas competências políticas e constituições, presidentes, vice-presidentes, primeiros-ministros, órgãos legislativos e ministros próprios. Além disso, embora a política externa seja de competência do governo central, cada ente pode estabelecer "relações especiais paralelas" com os Estados vizinhos, como Croácia e Sérvia.

e são unidas por um governo central frágil, chefiado por uma presidência tripartite (um membro de cada etnia) rotativa.

O sistema é complementado por quotas étnicas para os três grupos constituintes nas entidades eleitas em todos os níveis[2739] (sem previsões similares para quem se identifique diversamente) e por diversos pontos de veto no processo legislativo. Em meio a um sistema profundamente dividido ao longo de linhas étnicas, os três grupos constituintes tendem todos a priorizar seus interesses particularistas, mesmo que em detrimento do funcionamento do Estado que compartilham. Nesse sentido, partidos etnonacionalistas são dominantes entre as três comunidades, ao passo que partidos moderados ou multiétnicos permanecem relegados à periferia da vida política. A instabilidade estrutural leva alguns observadores a argumentar que, na verdade, "a guerra não terminou, apenas passou dos campos de batalha para o interior do Estado".

ii. Escritório do Alto-Representante (EAR)

Uma outra camada de complexidade é acrescentada pela existência do Escritório do Alto-Representante (EAR), mecanismo civil que foi criado para supervisionar a implementação dos aspectos civis do acordo de paz e de acompanhar a consolidação da Bósnia como uma democracia capaz de autogoverno. Para tanto, o alto-representante tem, desde 1997, poderes significativos (os ditos "poderes de Bonn"): pode impor leis, sem necessidade de consentimento de qualquer instituição legislativa do país; pode destituir autoridades locais de seus postos; e seus atos não podem ser revisados por qualquer instituição judicial bósnia. Inicialmente, era previsto que a supervisão internacional duraria apenas um ano, mas a instabilidade do país levou à renovação indefinida de seu mandato. A existência do posto é um dos fatores de tensão no país. Outros desafios estruturais incluem: corrupção endêmica nos partidos, no serviço público, nas polícias, no sistema judicial; enraizamento de extensas redes de patronagem; e uso dos recursos do Estado como meio de enriquecimento e ganho de poder pessoal. Esses fatores minam a confiança da população na democracia, na classe governante e nas instituições de Estado e contribuem para alimentar um agudo êxodo populacional, que se soma a uma natalidade declinante.

Em sua missão, o EAR é apoiado por um Conselho de Implementação de Paz (PIC, na sigla em inglês), conjunto de 55 países e agências que contribuem para a manutenção da paz na região, sobretudo por meio da prestação de auxílio financeiro e do fornecimento de tropas à missão de paz mantida pela União Europeia (UE) no país: a EUFOR-Althea. O conselho tem um braço executivo, o *Steering Board*, de onze membros. O Brasil não participa do PIC.

A missão do EAR deveria durar apenas um ano, até as eleições de 1996, mas seu mandato foi estendido indefinidamente ainda na década de 1990. Em 1997, os integrantes do PIC reuniram-se em Bonn e, para facilitar a implementação dos termos de Dayton, decidiram conferir poderes substanciais ao alto-representante, notadamente a capacidade de impor leis vinculantes e remover de cargos públicos indivíduos que violassem o acordo de paz ou dificultassem sua implementação. Ao longo dos anos seguintes, o alto-representante fez uso extenso destes poderes e teve o mérito de promover a construção de confiança entre os antigos beligerantes e de facilitar o retorno de refugiados e deslocados a suas regiões de origem. No entanto, como reconhecido por Wolfgang Petrisch, que ocupou o cargo entre 1999 e 2002, cada decisão imposta pelo alto-representante fornecia pretexto para que os políticos bósnios se eximissem de tomar responsabilidade pelo futuro de seu país. Por isso, em 2006, foram iniciados preparativos para o encerramento das atividades do EAR, processo que ainda não se concluiu.

[2739] A câmara alta do Parlamento bósnio, por exemplo, é composta por cinco bosníacos, cinco croatas e cinco sérvios.

O PIC, por meio do *Steering Board*, determinou que cinco objetivos e duas condições ("pacote 5+2") devem ser cumpridas para que o EAR seja efetivamente encerrado:

5 Objetivos:	
1. Fortalecimento das instituições da Bósnia.	Não Implementado
2. Estabelecimento do comando e controle civis sobre as Forças Armadas e reforma do setor de segurança.	Não Implementado
3. Integração da província de Brcko.	Parcialmente Implementado[2740]
4. Reforma econômica, garantindo a sustentabilidade fiscal: - reforma do sistema tributário e estabelecimento de um Conselho Fiscal Nacional.	Implementado
5. Fortalecimento do Estado de Direito: - reestruturação do Judiciário; - adoção de leis de proteção a deslocados e refugiados; - punições a extremistas e criminosos de guerra).	Implementado
2 Condições:	
1. Conclusão de Acordo de Estabilização e Associação com a UE	Assinado em 2008
2. Avaliação positiva do *Steering Board* (decisão política)	Pendente

Desde 2007, o uso dos poderes conferidos ao alto-representante na reunião de Bonn declinou de forma acentuada. Rússia e China lideram a campanha pelo fechamento acelerado do EAR. O Quint, por sua vez, grupo composto por Alemanha, EUA, França, Itália e Reino Unido, no bojo do *Steering Board* do PIC, é o principal grupo de apoio ao EAR.

Em 2022, antes das eleições, houve disputas sobre os procedimentos para a votação. O alto-representante para a Bósnia e Herzegovina, Christian Schmidt, que atua como o governador internacional do país, sugeriu usar seus poderes excepcionais para alterar a lei eleitoral e solucionar a crise. Essa medida foi apoiada por países ocidentais, como os EUA, sob o temor de que houvesse alguma crise no país, em um contexto de guerra na Ucrânia. As mudanças propostas por Schmidt afetariam o equilíbrio de poder entre bosníacos e croatas, em um momento em que os sérvios da República de Srpska ameaçam, novamente, o separatismo.

De surpresa, após o fechamento dos locais de votação, Schmidt usou seus poderes executivos e excepcionais, os "Poderes de Bonn", para impor controversa mudança na lei eleitoral. Houve alterações no número de representantes na entidade federativa e no modo como esses são escolhidos, reduzindo o poder dos bosníacos e reequilibrando a estrutura bosníaco-croata.

[2740] Em 2009, o Parlamento bósnio redefiniu o *status* da província de Brcko (nordeste do país, ver mapa no início desta subseção), que passou a ser condomínio da Federação da Bósnia e Herzegovina e da República Srpska (o que implica administração conjunta), mas ainda existem pendências relacionadas ao fornecimento de serviços públicos.

iii. Outras marcas da intervenção internacional: a Corte Constitucional e a EUFOR

A intervenção constante e abrangente do EAR na política interna levou alguns observadores a argumentarem que a Bósnia se havia convertido num virtual protetorado internacional. Outros fatores reforçavam essa percepção, como a composição da Corte Constitucional e a presença de tropas estrangeiras no território do país.

A Corte Constitucional é composta por quatro juízes selecionados pela Federação (dois bosníacos e dois croatas), dois juízes representantes da República Srpska e por três juízes internacionais, apontados pelo presidente da Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH), em consulta com a presidência do país. A Constituição admite a possibilidade de remoção dos juízes estrangeiros, mas inexiste acordo entre as três etnias constituintes para tanto.

No que se refere à presença de tropas estrangeiras, para auxiliar na implementação dos termos do Acordo de Dayton, foi criada a Força de Implementação (IFOR, na sigla em inglês), no âmbito da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e sob aprovação do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), com contingente de 60 mil soldados. Já em 1996, a IFOR foi substituída pela Força de Estabilização (SFOR, na sigla em inglês). Com a melhoria gradual da situação de segurança na região, as responsabilidades de manutenção da paz foram transferidas da OTAN para a UE: em 2004, a SFOR foi substituída pela EUFOR-Althea, cujo mandato continua a ser renovado anualmente pelo CSNU. A missão é composta por apenas 600 soldados, o que enseja contestações sobre sua capacidade de agir como agente dissuasor de violações da paz.

Em novembro de 2022, o mandato da EUFOR foi renovado por mais um ano pelo CSNU. A aprovação da Resolução 2658 foi unânime, porém os membros dos CSNU alertaram para o aumento do uso de retórica inflamatória destinada a dividir o país, especialmente antes ou durante as eleições gerais realizadas neste ano.

iv. Ameaça existencial

Atualmente, a Bósnia enfrenta, nas palavras do atual alto-representante, o alemão Christian Schmidt, sua “maior ameaça existencial” desde o fim da guerra. A crise é ligada ao desejo por maior autonomia ou, eventualmente, independência da República Srpska[2741]; e a disputas sobre a reforma do sistema eleitoral.

A República Srpska, parcela do território da Bósnia e Herzegovina de maioria étnica sérvia, é uma das entidades federais estabelecidas pelo Acordo de Dayton após o fim da Guerra da Bósnia. A decisão, de 1995, encontrou oposição entre os sérvios étnicos na Bósnia, que passaram a aventar a proposta de um referendo para independência, o que ganhou força com as independências de Montenegro, em 2006, e Kosovo, em 2008. Desde 2015, há pressões por maior autonomia, sob a ameaça de organizar um referendo para secessão. Contudo, a ideia não encontra eco na Sérvia, que afirmou respeitar o *status* da República Srpska conforme disposto no Acordo de Dayton.

Embora clamores por maior autonomia não sejam inéditos na República Srpska, a radicalização do discurso – principalmente por parte do membro sérvio da presidência bósnia, Milorad Dodik – ameaça a unidade da Bósnia atualmente. Em 2021, o parlamento da região votou por iniciar sua retirada do exército, do judiciário e da autoridade fiscal comuns, as três instituições compartilhadas sobre as quais se ancora o *statu quo* no país. A decisão não é vinculante, mas Dodik – que se encontra sob sanções norte-americanas desde 2017, por ameaçar o Acordo de Dayton – anunciou que, ao longo de 2022, deve desdobrar-se o processo legislativo para levá-la adiante. A

[2741] A separação da República Srpska é explicitamente proibida pelo Acordo de Dayton.

saída, se concretizada, poderia representar um primeiro passo no sentido da independência. A atual crise deve-se, principalmente, a dois fatores: a perenização do EAR, denunciado pelos sérvios, como ilegal, ilegítimo e antidemocrático; e uma lei imposta pelo próprio alto-representante, em julho de 2021, que tornava ilegal contestar genocídios ("*genocide denial*") reconhecidos por tribunais bósnios ou internacionais; e exaltar o legado de responsáveis por crimes contra a humanidade durante a guerra. Os sérvios reagiram furiosamente à lei, com uma radicalização do discurso etnonacionalista e separatista[2742], refletindo um embate entre diferentes narrativas e memórias históricas: parte dos sérvios rejeitam, por exemplo, que os eventos de Srebrenica sejam reconhecidos como genocídio, contrariando interpretação do Tribunal Penal Internacional para a ex-Iugoslávia.

Em 2022, o separatismo da República Srpska fez-se notável, já que, em dezembro de 2021, houve um voto para que fossem retirados os representantes sérvios das forças armadas, do sistema de imposto e do judiciário. O plano está, no momento, suspenso. Milorad Dodik, ex-representante sérvio bósnio na presidência tripartite do país, foi eleito em 2022 para a presidência da República Sprska e tem governado praticamente sem oposição por anos, ainda que o Ocidente tenha defendido a imposição e efetivamente imposto sanções a ele, dada sua defesa do separatismo sérvio da Bósnia. A Rússia apoia Dodik, o que gera temores de que o país esteja tentando gerar tensões nos Bálcãs para desviar as atenções da situação na Ucrânia. Dodik tem sido acusado de ganhar a eleição para a liderança da República de Srpska, que fez parte das eleições gerais na Bósnia, por meio de fraude, o que gerou protestos sucessivos. No entanto, após apurações das autoridades responsáveis, a vitória dele foi confirmada, ainda que tenha havido irregularidades comprovadas. Em janeiro de 2023, Dodik liderou um desfile das forças de segurança da República Srpska nas ruas da zona leste de Sarajevo, para assinalar o aniversário da sua criação. A celebração foi, no entanto, declarada ilegal pelo Tribunal Constitucional da Bósnia e Herzegovina, mas Dodik garantiu que o território "pertence" aos sérvios que "estão dispostos a defender a sua liberdade". Em julho de 2023, com apoio de Dodik, o parlamento da República Srpska aprovou legislação que rejeita a aplicação, em seu território, de decisões do Tribunal Constitucional da Bósnia e Herzegovina. Em dezembro de 2023, foi aberto julgamento contra Dodik por se recusar a reconhecer as decisões do escritório do alto-representante.

A segunda face da atual crise diz respeito ao sistema eleitoral. Os croatas, o menor dos três grupos étnicos constituintes, revelam insatisfação em relação à partilha de um mesmo espaço institucional, político e identitário com os bosníacos – a Federação da Bósnia e Herzegovina – e argumentam que o sistema, em sua forma atual, os relega a situação de inferioridade numérica que compromete a defesa de seus interesses. A solução, argumentam, com apoio dos sérvios, seria a criação de uma entidade, na qual pudessem ser majoritários. A proposta enfrenta resistência dos bosníacos, que consideram que ela tornaria o Estado bósnio ainda mais disfuncional e dividido. Diante desse impasse, os croatas ameaçaram boicotar as eleições gerais marcadas para outubro de 2022, ampliando as pressões sobre a existência da Bósnia como Estado unificado. Além disso, também não há entendimentos sobre como reformar o sistema eleitoral de maneira a expurgar seus traços discriminatórios, que privam os integrantes de outras etnias senão as três já mencionadas da participação política plena.

As discordâncias entre bosníacos, croatas e sérvios são, como se vê, profundas e constantes. Os grupos também não conseguem colocar-se em acordo sobre uma possível adesão à OTAN – em especial, a República Srpska, que tem fortes ligações com a Rússia, defende que o país

[2742] Embora as ações de Dodik não façam unanimidade na República Srspka, o discurso nacionalista deve sair fortalecido das eleições gerais previstas para outubro de 2022, segundo projeções.

permaneça neutro. A Bósnia juntou-se à Parceria para a Paz da aliança em 2006, e as partes iniciaram negociações sobre uma eventual adesão em 2008, mas esta possibilidade permanece muito distante. A adesão à UE, por sua vez, é objeto de um raro consenso relativamente amplo. A Bósnia submeteu pedido de adesão ao bloco em 2016, mas, até agora, não houve progressos significativos, e o país ainda é considerado um "candidato potencial". A UE espera, assim como ocorre nos demais países da região, que a perspectiva da adesão sirva como elemento de fomento a reformas fundamentais. Em 2019, a Comissão identificou 14 temas prioritários que a Bósnia deve abordar para que o processo de negociação possa começar, como combate à corrupção, fortalecimento do Estado de Direito e da democracia, garantia dos direitos fundamentais e reforma da administração pública. Alguns analistas questionam a capacidade da Bósnia, em seu atual estado, de cumprir com as exigências para a adesão. Outros alertam que uma prolongação indefinida do processo de adesão pode comprometer tanto a credibilidade da UE quanto sua capacidade de estimular reformas nos países que desejam ingressar no bloco.

Em 2022, foram realizadas eleições para a presidência, para o parlamento e para os níveis subnacionais. Houve a eleição do bosníaco Denis Bećirović, a reeleição do croata Željko Komšić e a eleição da sérvia Željka Cvijanović, ex-presidente da República de Srpska. Nota-se a dominância dos partidos nacionalistas nos parlamentos nacional e regionais e de não nacionalistas na presidência tripartite e interétnica do país. Houve controvérsia na eleição do membro croata da federação, um não nacionalista que ganhou do candidato nacionalista. Ademais, Baki Izetbegovic, bosníaco e uma das grandes surpresas da eleição, foi derrotado. Por fim, emergiram os já mencionados protestos sobre alegada fraude cometida pelo líder bósnio-sérvio, eleito para comandar a República de Srpska, Milorad Dodik.

v. A face discriminatória da Constituição bósnia

O arranjo de repartição de poder entre as três etnias constituintes que sustenta o sistema político da Bósnia moderno enseja uma tendência estrutural ao impasse, mas foi visto como necessário para impedir que, num contexto de baixa confiança característico de uma situação pós-conflito, qualquer dos grandes grupos se sentisse marginalizado. No entanto, os interesses das outras etnias que vivem na Bósnia foram, em grande medida, ignorados. Cerca de 4% da população não se declara como bosníaca, croata ou sérvia, mas como montenegrina, albanesa, judia, romani ou outras etnias. Esses indivíduos são impedidos de participar plenamente do processo político, já que não podem concorrer à presidência ou à câmara alta do Legislativo (reservadas às três etnias constituintes). Além disso, importante parcela da população é privada de seus direitos políticos passivos em função de seu lugar de residência: na República Srspka, por exemplo, apenas sérvios podem tornar-se membros da presidência tripartite do país.

O TEDH declarou que esses traços discriminatórios são contrários à Convenção Europeia de Direitos Humanos (CEDH)[2743] e decidiu que a Constituição deve ser reformada para garantir os direitos políticos plenos de todos os cidadãos bósnios. Embora a Constituição reconheça que a Convenção Europeia tem *status* legal supraconstitucional, a decisão da Corte ainda não foi implementada. A UE aponta a reforma constitucional como um dos requisitos para que a adesão da Bósnia ao bloco possa avançar e enviou, em outubro de 2020, representante para auxiliar na negociação de uma eventual reforma.

[2743] Principais casos: Sejdic e Finci *versus* Bósnia (2009) e Pilav *versus* Bósnia (2016).

vi. Bósnia e as grandes potências

Os EUA lideraram os esforços diplomáticos que desaguaram no Acordo de Dayton e, desde então, converteram-se em fonte importante de auxílio financeiro à Bósnia. Os EUA apoiam a adesão bósnia à UE e, eventualmente, à OTAN. O governo norte-americano enfatiza quatro aspectos: combate à retórica perigosa; sustentação política e financeira do trabalho do EAR; combate à corrupção; e defesa da integridade territorial da Bósnia. Em setembro de 2021, enviou representante (Matthew Palmer) para contribuir com a busca de soluções para a questão do sistema eleitoral. Os EUA já têm sanções aplicadas contra Dodik – atual membro sérvio da presidente tripartite bósnia[2744], sancionado por "atividades corruptas e ameaças contínuas à estabilidade e à integridade territorial da Bósnia" – e ameaçam as expandir a quaisquer líderes que ataquem o Acordo de Dayton. Ao mesmo tempo, deve-se reconhecer que o país tem prioridades muito mais importantes do que a Bósnia doméstica e internacionalmente.

A Rússia, por sua vez, manifesta preocupação com a expansão da UE e da OTAN na região. Alguns analistas apontam que o grau real de influência da Rússia na região, para além de sua importância na esfera energética e de certo *soft power* cultural-religioso, é contestável e que o máximo a que a Rússia pode aspirar é desempenhar o papel de *spoiler*. O país tentou impedir, sem sucesso, a adesão da Macedônia do Norte e de Montenegro à aliança atlântica e tem todo interesse em impedir que a Bósnia venha a se tornar membro das instituições "ocidentais", já tendo ameaçado retaliações em caso de adesão à OTAN. Em relação à crise neste país, o governo russo parece ter mais interesse em manter o *statu quo* (dissenso político constante, mas dentro do considerado aceitável) do que em permitir uma situação explosiva que desencadeie forças que não pode controlar. Nesse sentido, difunde narrativas antiocidentais e mina a coesão interna da Bósnia com algum grau de apoio a Dodik (com investimentos e alegado treinamento de forças paramilitares), mas não é claro se estaria disposto a apoiar eventual independência da República Srpska ou contribuir militarmente num confronto[2745].

Fonte: *FT Research*

A China, finalmente, tem interesse crescente nos Bálcãs. Seus principais objetivos na região são desenvolver a Rota Expressa Terra-Mar (*Land-Sea Express Route*), como componente da Iniciativa do Cinturão e Rota (BRI, na sigla em inglês), e aprofundar relações diplomáticas com os países da área (exceção feita ao Kosovo, cuja independência não reconhece). A China serve-se da ambivalência da UE e da significativa demanda dos países balcânicos por investimentos para

[2744] Antes de ser eleito para integrar a presidência tripartite da Bósnia, Dodik havia ocupado os cargos de primeiro-ministro (1998-2001 e 2006-2010) e presidente (2010-2018) da República Srpska.
[2745] Rússia está a mais de mil quilômetros de distância e precisaria atravessar espaço aéreo da OTAN.

ampliar sua presença e influência. Nos planos chineses, os Bálcãs são importante rota de passagem para conectar o porto de Piraeus ao centro do continente. Os investimentos chineses são direcionados sobretudo aos setores de infraestrutura e energia. Além dos contatos bilaterais, a China lida com os países balcânicos por meio da Iniciativa 14+1, que reúne, também, países da Europa Central e a Grécia[2746]. A iniciativa, que conta com cúpulas anuais, busca identificar oportunidades de investimento e dinamizar relações comerciais.

As relações com a Bósnia, especificamente, avançam lentamente, quase que como subproduto da estratégia regional da China. De fato, não atravessam diretamente a Bósnia as rotas identificadas pelo país asiático como prioritárias para investimentos. Ainda assim, é notável que a China se dispõe a interagir igualmente com atores de todo o espectro político do país, ao passo que a Rússia, por exemplo, tende a privilegiar os grupos com os quais mantém alguma afiliação sociocultural (os sérvios).

Apesar do avanço chinês no plano dos investimentos, há um descolamento entre as expectativas dos Estados balcânicos e a realidade. Muitos projetos acabam por não sair do papel ou são realizados apenas parcialmente, o que afeta negativamente a imagem da China como parceiro confiável; e as exigências de que parte importante da mão de obra e dos materiais utilizados seja importada da China diminui o impacto dos projetos que são realizados sobre a economia local. Ademais, repetem-se as críticas tradicionais ao modelo de financiamento chinês (são insustentáveis, perpetuam redes de corrupção e patronagem, ignoram normas ambientais). Em outras esferas senão a econômico-comercial, os laços políticos e securitários ainda são limitados.

b) Kosovo

i. Histórico da questão

Albaneses e sérvios são os maiores grupos étnicos do Kosovo, seguidos por outros grupos como bósnios, *goranis*, ciganos, turcos, *ashkalis*, egípcios balcânicos e *janjevci*–croatas. A grande maioria da população é muçulmana, principalmente sunita. O Kosovo retornou ao controle da Sérvia na época da Primeira Guerra Balcânica de 1912 e foi integrado à recém-formada Iugoslávia após a Primeira Guerra Mundial. Em 1974, sob a Constituição da República Socialista Federativa da Iugoslávia, o Kosovo tornou-se uma província autônoma da República Sérvia. Apesar das concessões legislativas, o nacionalismo albanês cresceu ao longo da década de 1980, o que levou a tumultos e apelos à independência do Kosovo. A primeira vez que o Kosovo declarou sua independência foi em 1990, ocasião em que 114 delegados de etnia albanesa da Assembleia de Kosovo (de um total de 180 membros) declararam o Kosovo uma república independente dentro da Iugoslávia; nesse contexto, no entanto, houve o reconhecimento apenas pela Albânia.

Sob a liderança de Milosevic, a Sérvia implementou uma nova constituição em 1989, que revogou o *status* do Kosovo como uma província autônoma da Sérvia. Os líderes albaneses do Kosovo responderam em 1991 realizando um referendo não oficial no qual votaram esmagadoramente pela independência. Em maio de 1992, os albaneses kosovares realizaram eleições não oficiais para uma assembleia e para presidente da República do Kosovo. Somente a Albânia o reconheceu naquele momento.

[2746] A Grécia juntou-se à iniciativa apenas em 2019. A Lituânia, que era parte da iniciativa desde sua fundação, em 2012, retirou-se em 2021. De acordo com o primeiro-ministro lituano, a cooperação com a China havia gerado poucos benefícios para seu país. Em paralelo, a Lituânia tem aprofundado laços com Taiwan, contra protestos de Pequim. Letônia e Estônia abandonaram a iniciativa em 2022, em razão da "amizade sem limites" da China com a Rússia.

A Sérvia implementou medidas repressivas contra os albaneses no início da década de 1990, enquanto o governo não oficial, liderado por Ibrahim Rugova, recorreu à resistência passiva e tentou obter ajuda da comunidade internacional. Ao mesmo tempo, os albaneses, insatisfeitos com a estratégia passiva adotada por Rugova, criaram o Exército de Libertação do Kosovo e algumas milícias e lançaram uma insurreição em favor da separação de Kosovo e da eventual criação da Grande Albânia, projeto irredentista (que, hoje, ficou em suspenso). Os ataques dessas milícias levaram à resposta militar de Belgrado, dando início em 1996 a uma guerra sangrenta, marcada por massacres de forças sérvias contra os kosovares de etnia albanesa. Pressão internacional forçou a Iugoslávia a assinar um cessar-fogo, retirando parcialmente suas tropas sob monitoramento de observadores da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE).

A partir de 1998, o Exército, a polícia e as forças paramilitares sérvias responderam à insurgência no Kosovo, empreendendo uma campanha que resultou em massacres e expulsões em massa de albaneses étnicos. As tentativas internacionais de mediação fracassaram. A rejeição de Milosevic a um acordo proposto levou à campanha de bombardeios aéreos da OTAN, sem autorização pelo CSNU e em violação à Carta das Nações Unidas (ONU), contra forças da Sérvia, iniciada em março de 1999. O novo conflito gerou mais de dez mil mortos e um milhão de deslocados internos, até que em junho de 1999, houve acordo para a retirada das tropas iugoslavas e a entrada de forças internacionais. Naquele ano, pela Resolução 1224 do CSNU, o Kosovo foi colocado sob administração provisória da ONU, sob comando da Missão de Administração Interina das Nações Unidas no Kosovo (UNMIK, na sigla em inglês), enquanto se aguardava uma determinação acerca do *status* futuro do Kosovo. Dois dias após a adoção da Resolução 1244 do CSNU, a Força do Kosovo (KFOR, na sigla em inglês), uma força de paz internacional liderada pela OTAN, entrou no Kosovo. Suas operações estão diminuindo e gradualmente transferindo responsabilidades para a polícia do Kosovo e outras autoridades locais até que a Força de Segurança do Kosovo, criada em 2009, se torne autossuficiente. Crimes cometidos no âmbito da Guerra do Kosovo foram julgados pelo Tribunal Penal Internacional para a ex-Iugoslávia.

Um processo liderado pela ONU começou no final de 2005 para determinar o *status* final do Kosovo. As negociações ocorreram em etapas entre 2006 e 2007, mas terminaram sem nenhum acordo entre Belgrado e Pristina. Em 2007, é proposto, pelo mediador das Nações Unidas no Kosovo, Martti Ahtisaari, o Plano Ahtisaari, para a criação de um Estado no Kosovo multiétnico, democrático e que respeite o Estado de Direito e que seja supervisionado pela comunidade internacional. Com base nesse plano, em 17 de fevereiro de 2008, a Assembleia do Kosovo declarou unilateralmente sua independência, decisão que não violou o Direito Internacional, segundo a Corte Internacional de Justiça (CIJ). A Sérvia recusa-se a reconhecer a declaração de independência do Kosovo, mas prometeu normalizar as relações bilaterais antes de ingressar na UE. Em 2020, Kosovo e Sérvia firmaram acordo para normalização das relações econômicas

Em fevereiro de 2008, o Ministério das Relações Exteriores da Rússia declarou que a proclamação unilateral de independência da província violava a soberania e a integridade territorial da República da Sérvia, a Carta das Nações Unidas, a Resolução 1244 do CSNU, os princípios da Ata Final de Helsinque, o Quadro Constitucional do Kosovo e os acordos do Grupo de Contato de Alto Nível. A posição ambígua russa, que não reconhece a independência kosovar até hoje, se justifica por dinâmicas domésticas e pelo fato de a Sérvia ser sua principal aliada no continente europeu. Em 2014, porém, a Rússia valeu-se da declaração de Kosovo como justificativa para reconhecer a independência da Crimeia, e, em 2020, o Kremlin mostrou-se favorável ao acordo de normalização econômica entre Kosovo e Sérvia.

Atualmente, a República do Kosovo é reconhecida como país independente por 117 países. Contudo, entre os países que não reconhecem a independência do Kosovo estão Argentina, Brasil, China, Coreia do Norte, Índia, Irã, Iraque, Líbano, México, Rússia e Ucrânia. Entre os países da UE, não reconhecem o Kosovo: Espanha, Grécia, Romênia, Eslováquia e Chipre.

Hoje, além da UNMIK, há no território de Kosovo uma missão da UE (Missão da União Europeia para o Estado de Direito – EULEX), tropas da OTAN (KFOR) e uma missão da OSCE (OMIK).

Em 2022, a partir de julho, o norte do Kosovo viveu uma crise, em função do tratamento dado aos sérvios, residentes e não residentes no país. A crise foi pautada por bloqueios em rodovias, ataques a policiais do Kosovo, ameaças de uso de forças militares, particularmente por parte da Sérvia, bem como afirmação da OTAN de sua capacidade e estado de prontidão para agir, em defesa da paz, protegendo sérvios e kosovares. Na origem das tensões estão aspectos do relacionamento Belgrado-Pristina.

Para mais detalhes sobre as implicações do separatismo no Kosovo, ver a seção sobre separatismo e irredentismo no capítulo 1.

ii. Diálogo Belgrado-Pristina

Com a declaração de independência, a Sérvia recusou-se a lidar diretamente com a província autônoma do Kosovo, mas apenas por meio dos mediadores internacionais UNMIK e EULEX. No entanto, houve certa normalização a partir de 2011, quando a UE convenceu a Sérvia a discutir questões de fronteira com o Kosovo.

Após o parecer consultivo da CIJ afirmando que a declaração de independência do Kosovo estava de acordo com o Direito Internacional, de 2010, a Sérvia e a UE apresentaram uma resolução à Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) pedindo negociações técnicas entre os governos de Belgrado e Pristina. O Diálogo Belgrado-Pristina é uma série de conversações facilitadas pela UE entre os governos da Sérvia e do Kosovo.

A primeira fase dos diálogos é designada como Diálogo Técnico e compreende o período entre 2011 e 2012. O Acordo de Bruxelas foi negociado e concluído sob os auspícios da UE, em abril de 2013, com o objetivo de normalizar as relações entre os governos da Sérvia e do Kosovo. Dessa maneira, tem início a segunda fase de negociações, designada como Diálogo de Alto Nível. Após a assinatura do acordo, a Comissão Europeia declarou que poderia começar a trabalhar em um Acordo de Estabilização e Associação com o Kosovo, bem como iniciar negociações de adesão com a Sérvia. Em julho de 2017, o diálogo facilitado pela UE passou a buscar a normalização abrangente das relações entre o Kosovo e a Sérvia. Em 2018, a Comissão Europeia declarou, na Estratégia "Uma perspectiva de alargamento e um maior envolvimento da UE nos Bálcãs Ocidentais", que um acordo de normalização abrangente e juridicamente vinculante é urgente e crucial para que a Sérvia e o Kosovo possam avançar nos seus respectivos processos de adesão à UE.

Apesar da mediação e facilitação de importantes atores internacionais, as negociações entre o Kosovo e a Sérvia encontram dificuldades. Entre acontecimentos que contribuem para obstaculizar o processo de aproximação pode-se mencionar, por exemplo, incidente em 2017 em que um trem pintado com as cores da bandeira sérvia e com as palavras "Kosovo é Sérvia" foi impedido de atravessar para Kosovo, a prisão do político sérvio Marko Đurić, em 2018, pela polícia especial do Kosovo, bem como o anúncio feito pelo Kosovo, em 2018, de uma tarifa de 100% sobre mercadorias importadas da Sérvia e da Bósnia e Herzegovina. Entre 2018 e julho de

2020, as negociações entre a Sérvia e o Kosovo foram interrompidas, devido não apenas à crescente violência, mas também devido à introdução da tarifa de 100% sobre mercadorias importadas da Sérvia e da Bósnia e Herzegovina.

Em 4 de setembro de 2020, na Casa Branca, na presença do então presidente dos EUA, Donald Trump, foram assinados os Acordos de Normalização Econômica entre Kosovo e Sérvia. Informalmente conhecidos como Acordos de Washington, foram assinados pelo primeiro-ministro do Kosovo, Avdullah Hoti, e pelo presidente da Sérvia, Aleksandar Vučić. Os acordos englobam questões econômicas, energéticas e políticas. É interessante ressaltar que a Sérvia prometeu interromper, por um ano, sua campanha para que os países "desreconheçam" o Kosovo, enquanto o Kosovo prometeu parar de se candidatar a membro de organizações internacionais, também por um ano. O então presidente do Kosovo teve de se afastar devido a acusações de crimes de guerra, o que prejudicou o esforço de mediação de Washington.

Em 2021, o Parlamento do Kosovo, em uma sessão extraordinária, aprovou uma resolução que proíbe os sérvios étnicos de votar em solo kosovar no referendo nacional da Sérvia. Trata-se de referendo sobre emendas constitucionais que mudariam a forma como juízes e promotores são eleitos. Essa é uma medida que o governo diz ter como objetivo garantir um judiciário independente, uma condição para a adesão sérvia à UE.

EUA, Reino Unido, Alemanha, França, Itália e a missão da UE, em um comunicado conjunto, pediram ao primeiro-ministro Albin Kurti que permitisse que os sérvios no Kosovo votassem no referendo. Lamentaram, ainda, que o governo do Kosovo não tenha permitido que a OSCE recolhesse as cédulas de eleitores que vivem no Kosovo para o referendo. A Sérvia, que ainda considera Kosovo parte de seu território, organiza eleições para sérvios étnicos, no território kosovar, desde o fim da Guerra do Kosovo em 1999.

Em 2022, a partir de julho, as tensões entre Belgrado e Pristina reacenderam[2747], em função da aplicação de uma lei sobre as placas de carros no Kosovo, bem como a necessidade de documentos de identificação específicos para sérvios no Kosovo, o que levou a tensões no norte do Kosovo. No que se refere às placas de carros, desde 2011, as autoridades de Pristina permitiam que os sérvios no Kosovo usassem placas com as letras "KS" de Kosovo; contudo, a partir do segundo semestre de 2022, as autoridades kosovares decidiram que se deveria aplicar a lei que determina que os carros sejam emplacados com placas com as letras "RKS" de República do Kosovo. As atuais placas "KS" são emitidas pela ONU e são consideradas como "neutras". No que diz respeito aos documentos de identificação, o governo de pristina determinou que todos que ingressem no Kosovo portando uma carteira de identidade sérvia devem preencher um formulário, que deverá ser usado como documento de identificação durante 90 dias. Essa determinação foi justificada como uma política de reciprocidade diante da decisão sérvia de não reconhecer os documentos de identidades emitidos pelo Kosovo.

Na esteira dessas decisões, entre julho de 2022 e novembro de 2022, viram-se tensões, conflitos, declarações e negociações. Em 31 de julho, iniciaram-se bloqueios nas rodovias do norte do Kosovo. Em agosto, representantes dos EUA e da UE negociaram com o Kosovo o adiamento temporário da medida de banimento dos documentos sérvios até setembro. Não obstante, a polícia do Kosovo notificou as autoridades de Pristina sobre um ataque que sofrera perto da fronteira sérvia. Ademais, o presidente sérvio Aleksandar Vučić afirmou que protegeria os sérvios no Kosovo, se a OTAN falhasse, o que levou o secretário-geral da OTAN Jens Stoltenberg a afirmar que a OTAN estava pronta para intervir, caso a situação se deteriorasse.

[2747] Para uma linha do tempo mais detalhada, consultar: https://en.wikipedia.org/wiki/2022_North_Kosovo_crisis.

Ainda no mês de agosto, o diálogo mediado pela UE e pelos EUA apresentou resultados, com a disputa sobre os documentos de identificação tendo sido resolvida. De um lado, a Sérvia concordou em abolir documentos de entrada e de saída para portadores de documentos de identidade do Kosovo; de outro, o Kosovo comprometeu-se a não aplicar as medidas anunciadas contra portadores de documentos sérvios. Nota-se que o presidente sérvio declarou que o problema do documento de identificação era um "pequeno problema", mas o da placa de carro era um "muito mais complicado".

O governo do Kosovo, sob pressão dos EUA e da UE, concordou em adiar a troca de placas mandatória do início de setembro para o fim de outubro; contudo pedidos para um adiamento de 10 meses, feito por países ocidentais, foi ignorado pelo Kosovo. Assim, no final de outubro, o primeiro-ministro kosovar Albin Kurti anunciou uma implementação faseada da mudança de placas. No final de novembro de 2022, após mediação da UE, acordou-se que a Sérvia deixará de emitir placas de matrícula com as denominações das cidades do Kosovo e que o Kosovo cessará outras ações relacionadas ao registro de veículos. Cabe notar que representantes políticos sérvios anunciaram a retirada de todos os sérvios do Kosovo das instituições governamentais, incluindo das administrações municipais, dos tribunais, das agências de política e do parlamento kosovar. Por fim, o ministro da defesa sérvio alegou que, no começo de novembro, inúmeros "*drones* comerciais" violaram o espaço aéreo sérvio. Supostamente, eles teriam sido enviados do território kosovar. Por sua vez, o ministro Kosovo da defesa negou o envio de *drones* à Sérvia.

Em janeiro de 2023, a KFOR, força de paz internacional liderada pela OTAN que atua no Kosovo, desde 1999, recusou um pedido do governo sérvio para enviar até mil policiais e militares ao Kosovo após confrontos entre os sérvios e as autoridades do kosovares. A resolução do CSNU diz que a Sérvia pode ser autorizada, se aprovada pela KFOR, a posicionar seu pessoal em passagens de fronteira, locais religiosos cristãos ortodoxos e áreas com maioria sérvia. Vučić criticou a KFOR por informar a Sérvia de sua decisão na véspera do Natal cristão ortodoxo, depois que a polícia do Kosovo prendeu um soldado fora de serviço suspeito de atirar e ferir dois jovens sérvios perto da cidade de Shterpce.

No dia 27 de fevereiro, reunidos em Bruxelas com o alto representante europeu para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, Josep Borrell, os líderes do Kosovo e da Sérvia concluíram a negociação de um novo plano proposto pela UE para avançar na normalização de suas relações. O texto do acordo prevê que a Sérvia não impeça a entrada de Kosovo em organizações internacionais e que tanto Belgrado quanto Pristina reconheçam mutuamente os símbolos nacionais um do outro, bem como passaportes, diplomas e placas de veículos, facilitando a circulação de cidadãos entre os dois territórios. Também prevê a eliminação de obstáculos burocráticos para incentivar o investimento em ambos e obriga a formalização do *status*, no Kosovo, da Igreja Ortodoxa Sérvia. Apesar das promessas, o acordo só deve ser assinado quando as partes entrarem em acordo sobre sua implementação, cujo principal obstáculo é a constituição da associação de municípios sérvios no norte do Kosovo[2748], compromisso assumido por Pristina, em 2013, mas que pouco avançou. Para cumprir a promessa, o governo kosovar demanda, entre outros pontos, que a Sérvia reconheça sua independência e não se oponha ao seu ingresso na UE.

Em meados de março de 2023, a UE anunciou que ambas as partes acordaram oralmente os termos do anexo de implementação do acordo alcançado no mês anterior. O texto parece pressupor reconhecimento *de facto* do Kosovo pela Sérvia, uma vez que prevê a troca de representações diplomáticas, embora não haja nenhuma referência explícita à independência kosovar, além de prever que a Sérvia não se oporá à entrada do Kosovo em nenhuma organização

[2748] Comunidade semiautônoma de sérvios étnicos que poderiam residir e operar sob leis kosovares.

internacional, o que abre espaço para a candidatura kosovar à UE. O Kosovo, por sua vez, aceitou o início de negociações, mediadas pela UE, para o estabelecimento da associação autônoma de municípios sérvios. Borrell lamentou, entretanto, que o acordo seja menos ambicioso do que o originalmente proposto pelo bloco europeu. O alto representante da UE também afirmou que o anexo de implementação seria vinculante, e seu cumprimento seria parte integral do processo de acessão dos dois países ao bloco. Não há, entretanto, previsão concreta de *enforcement*, nem se precisou quando o acordo e o anexo serão assinados.

Em maio de 2023, sérvios residentes em quatro cidades do norte do Kosovo entraram em confronto com a polícia local para evitar a posse de quatro prefeitos de etnia albanesa, como resultado de pleito eleitoral que foi boicotado pela minoria sérvia. Em razão da repressão aos sérvios étnicos naquela região, o presidente da Sérvia, Aleksandar Vučić, colocou o Exército do país em alerta total de combate, mobilizou tropas para a região e criticou a missão da OTAN no Kosovo por permitir que a polícia kosovar reprimisse com violência os manifestantes. Em meio aos conflitos 25 soldados da OTAN acabaram feridos. O secretário-geral da OTAN advogou pela desescalada de tensões e reprimiu ações tomadas pelo governo kosovar, demandando que Pristina não tome decisões unilaterais com potencial desestabilizador. A OTAN anunciou o envio de 700 tropas adicionais para a KFOR. À margem da reunião da Comunidade Política Europeia (CPE), em junho, os presidentes da Sérvia e do Kosovo reuniram-se, separadamente, com alguns líderes europeus, para tratar das tensões recentes entre Belgrado e Pristina. O alto representante da UE para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, Josep Borrell, conclamou o Kosovo a realizar novas eleições locais, o que foi aceito, em junho, pelo primeiro-ministro kosovar Albin Kurti. O presidente sérvio e o primeiro-ministro kosovar reuniram-se, em Bruxelas, com Borrell, para tratar da crise.

A situação voltou a ficar delicada em setembro, quando houve um tiroteio entre a polícia kosovar e cerca de trinta sérvios armados no norte do Kosovo. O governo de Kosovo acusou a Sérvia de apoiar os militantes armados. O governo da Sérvia, por sua vez, disse que Kosovo é culpado por maltratar os moradores da área de maioria sérvia. No mês seguinte, os líderes dos dois países voltaram a reunir-se, com apoio de Bruxelas, para discutir a redução das tensões bilaterais.

iii. Kosovo e União Europeia

A UE tem desempenhado papel de liderança no esforço internacional no Kosovo desde 1999. Para garantir a estabilidade no território e a aplicação da lei, a UE atua no Kosovo sob a égide da UNMIK, destacando recursos policiais e civis no âmbito da EULEX.

A EULEX Kosovo é a maior missão civil já lançada no âmbito da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD). A missão geral da EULEX é ajudar as autoridades do Kosovo a estabelecer instituições de Estado de Direito sustentáveis e independentes. O atual mandato da missão foi lançado para cobrir o período até 14 de junho de 2023 com base na Decisão PESD 2021/904 do Conselho. A EULEX trabalha no âmbito da Resolução 1244 do CSNU.

O Escritório da UE no Kosovo desempenha um papel fundamental na implementação da agenda da UE, especialmente na promoção das normas europeias. O escritório assegura um diálogo político e técnico permanente entre o Kosovo e as instituições da UE. Ademais, oferece aconselhamento e apoio ao governo do Kosovo, coordena a presença da UE e promove os direitos humanos e as liberdades fundamentais.

A UE realiza reuniões regulares com as autoridades kosovares no âmbito do Diálogo do Processo de Estabilização e Associação, que monitora os progressos no processo de alargamento

da UE. Com a entrada em vigor do Acordo de Estabilização e Associação entre a UE e o Kosovo, em 1º de abril de 2016, o quadro de diálogo foi reformado, e as discussões acontecem em subcomitês no âmbito do acordo. Antes de cada diálogo, a UE discute as mesmas questões com a sociedade civil local. Os relatórios anuais por país avaliam a prontidão dos países dos Bálcãs Ocidentais para se aproximarem da UE.

Atualmente, a UE é o maior parceiro comercial e o maior fornecedor de assistência financeira ao Kosovo; e o Kosovo é considerado um "candidato potencial" para ingressar no bloco. Em novembro de 2021, o primeiro-ministro do Kosovo, Albin Kurti afirmou que "a UE é o nosso destino". Em dezembro de 2022, o Kosovo apresentou pedido oficial de adesão ao bloco.

iv. Kosovo e outros países

A China não reconhece Kosovo e reitera o apoio à integridade territorial da Sérvia. A posição condiz com o padrão mantido pelo país, relacionado a dinâmicas domésticas: no geral, Pequim não reconhece novos Estados, sob o argumento de defesa da soberania nacional e da integridade territorial.

Os EUA definem seu posicionamento conforme interesses e condicionantes de ordem política e econômica. O reconhecimento de Kosovo, feito um dia após a declaração de independência, em fevereiro de 2008, foi acompanhado do estabelecimento de uma missão diplomática em Pristina. Os EUA contribuem financeiramente no processo de construção do novo Estado, em especial nos campos da governança e das instituições econômicas. O suporte a Kosovo é visto pela Casa Branca como forma de contrapor a influência da Rússia, mediante a Sérvia, em processo coordenado com a UE. No governo Trump, os EUA mediaram uma série de acordos entre Belgrado e Pristina para normalização das relações econômicas em 2020, além de intermediar o reconhecimento recíproco de Israel e Kosovo.

A França reconheceu a independência de Kosovo no mesmo dia que os EUA, em 2008, e mantém posição similar, favorável ao fortalecimento das instituições kosovares, além de dar suporte para que o país possa, em um futuro mais distante, solicitar acessão à UE.

O Reino Unido reconheceu a independência do novo país em fevereiro de 2008, no mesmo dia em que França e EUA o fizeram; ademais, Londres apoia medidas que fortaleçam o governo local, além de dar suporte às ações da UNMIK dentro da administração provisória do território kosovar.

v. Tensões no contexto da guerra na Ucrânia

Desde as tensões de julho, a Rússia expressou inúmeras vezes seu apoio à Sérvia. Este país foi "o único Estado europeu a não impor sanções e não fez parte da histeria anti-Rússia", disse o ministro das relações exteriores russo, Sergey Lavrov, em encontro com sua contraparte sérvia Alexandar Vulin. Não obstante, a Sérvia apoiou a resolução da ONU que condena a invasão russa da Ucrânia. Em agosto de 2023, a Sérvia participou de reunião da "Plataforma da Crimeia", lançada pelo governo ucraniano em 2021, mas não assinou o documento final do encontro.

O conflito russo-ucraniano foi considerado como uma causa das tensões no Kosovo. Segundo especularam alguns especialistas, Moscou poderia estar agindo, sub-repticiamente, no norte do Kosovo, para abrir uma segunda frente contra o ocidente em um ponto fraco da UE. A OTAN, por sua vez, afirmou-se pronta a agir, com um contingente de 3.700 soldados para ações de *peacekeeping*.

Por fim, as tensões no Kosovo não parecem ser fabricadas pela Rússia, mas, sim, gestadas internamente, uma vez que *players* locais têm o poder de decisão. Ainda assim, alguns oficiais kosovares, como o ministro do Interior Xhelal Sveçla, acusaram a Sérvia e a Rússia de instigarem as revoltas no norte do país, para desestabilizá-lo.

c) Sérvia

i. Situação política

Durante a dissolução da Iugoslávia, a Sérvia formou uma união com Montenegro, que foi dissolvida pacificamente em 2006, restaurando a independência da Sérvia como um Estado soberano pela primeira vez desde 1918. Em outubro de 2006, foi realizado um referendo sobre um projeto de proposta da nova Constituição da Sérvia, que foi aprovado.

A Constituição é a primeira da Sérvia como um Estado independente desde a Constituição do Reino da Sérvia de 1903. Nas eleições de 2007, confirmou-se a postura pró-reforma e pró-europeia do Parlamento sérvio, na qual o Partido Democrático, de Boris Tadic, presidente sérvio, dobrou sua representação.

O Partido Progressista Sérvio (SNS, na sigla em sérvio) venceu as eleições de 2014 e o líder do SNS, Aleksandar Vučić, tornou-se primeiro-ministro. Três anos depois, Vučić assumiu a presidência da Sérvia, e desde então tem-se engajado para estabelecer boas relações com parceiros europeus, russos[2749] e chineses. Em junho de 2020, o SNS obteve uma vitória esmagadora nas eleições parlamentares. Os principais grupos de oposição boicotaram a votação, alegando que as condições não eram livres e justas. Em 2021, líderes e organizações de defesa das comunidades albanesa-americana, bósnio-americana e montenegrina-americana pediram aos EUA que se comprometam com uma presença mais forte na região dos Bálcãs Ocidentais em meio ao que denominaram como "crescente militância do governo da Sérvia". Manifestaram, assim, preocupação com a crescente agressão da Sérvia não apenas ao Kosovo, mas também cada vez mais à Bósnia e Herzegovina e a Montenegro.

O governo sérvio vem pedindo a formação de um "Mundo Sérvio", que, segundo o ministro do Interior, Aleksandar Vulin, aspira à unificação política e institucional formal de todos os sérvios étnicos nos Bálcãs Ocidentais. Essa postura, no entanto, é vista como expansionista e uma reinicialização do projeto "Grande Sérvia" do ex-presidente sérvio Slobodan Milosevic, que levou às piores atrocidades na Europa desde a Segunda Guerra Mundial.

Em 2022, houve eleições na Sérvia, e o presidente Aleksandar Vučić foi reeleito com cerca de 60% dos votos. Em 2023, em eleições parlamentares antecipadas, que foram marcadas por denúncias de irregularidades, a coalizão do presidente obteve 48% dos votos (mais de 14 pontos percentuais à frente do principal partido de oposição) e incrementou seu número de cadeiras, assegurando a maioria da Assembleia Nacional.

No contexto de guerra na Ucrânia, há acusações do Kosovo quanto a articulações russo-sérvias para desestabilizar o país. Por sua vez, a Sérvia acusa o Kosovo de tentar expulsar os sérvios que ainda restam de seu território. Há temores de que a Rússia, cuja máquina de propaganda é bastante ativa na Sérvia, use este país para desestabilizar os Bálcãs e tirar, ao menos em parte, a atenção da Ucrânia. A Rússia começou, recentemente, a defender o estabelecimento de uma de

---

[2749] Depois que Vladimir Putin se tornou presidente da Rússia, no início do ano 2000, meses após o bombardeio da OTAN à Iugoslávia, as relações entre os países começaram a ganhar força.

suas bases militares na Sérvia, que está praticamente cercada de países da OTAN e que tem lações históricos com os russos. A Sérvia, por sua vez, negou a proposta.

ii. Sérvia e Montenegro

A influência sérvia em Montenegro causa conflitos até os dias atuais, a despeito da separação de 2006. Exemplo disso foi derrubada do governo do Montenegro, em agosto de 2022, por uma moção de censura, na esteira de um acordo entre o governo e a Igreja Ortodoxa Sérvia. O país ficou dividido quanto ao papel dominante da Igreja e aos laços do país com a Sérvia. Críticos do acordo argumentaram que não havia necessidade de um acordo especial com a Igreja sérvia separada de outras comunidades religiosas. Grupos pró-ocidentais em Montenegro também descreveram o acordo como um instrumento para a Sérvia e a Rússia aumentarem a sua influência no Montenegro, em meio à guerra na Ucrânia.

iii. Sérvia e União Europeia

O Conselho Europeu concedeu à Sérvia o *status* de país candidato em 2012, três anos após o pedido oficial daquele país. O Acordo de Estabilização e Associação entre a Sérvia e a UE entrou em vigor em setembro de 2013. Desde o início formal das negociações de adesão da Sérvia, em janeiro de 2014, 18 dos 35 capítulos foram abertos. Dois capítulos foram fechados provisoriamente.

A Sérvia aceitou a metodologia de alargamento revisada e uma primeira conferência política intergovernamental foi realizada em junho de 2021. Esta metodologia revisada concentra-se em aspectos como foco mais forte nas reformas fundamentais, bem como maior dinamismo e previsibilidade do processo. De acordo com a Comissão Europeia, o ritmo geral das negociações continuará a depender, em particular, do ritmo das reformas do Estado de Direito e da normalização das relações da Sérvia com o Kosovo.

Para o governo sérvio, a integração europeia permanece como objetivo estratégico. Dessa forma, reestruturou o Ministério da Integração Europeia para responder às exigências dos requisitos da metodologia revisada. O governo priorizou as reformas relacionadas à UE no primeiro semestre de 2021 e fez da agenda do Estado de Direito uma das suas principais prioridades e campos de ação. O governo cumpriu ainda uma série de importantes referências pendentes em áreas como competitividade e crescimento inclusivo, assim como agenda verde e conectividade sustentável.

Ainda de acordo com a Comissão Europeia, as autoridades sérvias, em consonância com o seu objetivo de adesão à UE, devem dar mais ênfase à comunicação proativa e objetiva sobre a UE. Além disso, a UE figura como o maior parceiro comercial e maior fornecedor de assistência financeira à Sérvia.

d) Bálcãs Ocidentais e União Europeia

A UE deve ser reconhecida como um dos principais atores regionais, senão o principal. A UE é a principal parceira comercial dos países da Bálcãs Ocidentais e a maior fonte de investimentos externos, e a adesão ao bloco é objetivo compartilhado pelos seis países (Albânia, Bósnia, Kosovo, Macedônia do Norte, Montenegro e Sérvia). A perspectiva de adesão é o principal

instrumento da UE para promover reformas na área, mas a morosidade do processo negociador compromete sua credibilidade.

As relações da UE com os países da região são orientadas por três objetivos: auxiliar a estabilização política e a transição no sentido de uma economia de mercado; promover a cooperação regional; e fomentar eventual adesão ao bloco. Para tanto, a UE oferece uma mistura de concessões comerciais, assistência econômica e financeira e auxílio para reconstrução.

Os países encontram-se em diferentes estágios de adesão[2750]: Sérvia[2751], Albânia, Macedônia do Norte e Montenegro já negociam os termos de sua adesão; a Bósnia e Herzegovina recentemente recebeu *status* de candidato; e Kosovo apresentou recentemente seu pedido de adesão e ainda é apenas candidato potencial.

Em 2020, a UE aprovou o início das negociações com Albânia e Macedônia do Norte, mas elas só começaram efetivamente em 2022, após assinatura de protocolo bilateral entre a Bulgária e a Macedônia do Norte. A Bulgária tem resistências ao pleito macedônico e bloqueou o início efetivo das negociações em duas ocasiões desde o começo de 2020 – as adesões de Macedônia do Norte e Albânia são tratadas como "acopladas", de forma que devem avançar como parte de um único pacote. A Bulgária insiste que a Macedônia do Norte reconheça as "origens búlgaras" de sua linguagem e identidade e acusa aquele país de ser leniente com discursos de ódio contra búlgaros ali residentes e contra a própria Bulgária. Além disso, o governo búlgaro revive, em alguma medida, a polêmica relativa ao nome do Estado macedônico. Por muito tempo, a Grécia levantou objeções contra o nome "Macedônia", por considerar que o uso do nome continha um pleito implícito a territórios gregos homônimos. Por meio do Acordo de Prespa, de 2018, a Macedônia passou a chamar-se Macedônia do Norte, e a Grécia levantou o veto à adesão daquele país à OTAN (que se concretizou em 2020) e à UE. A Bulgária levanta argumento similar: o nome "Macedônia do Norte" poderia ocultar pretensões de soberania sobre territórios búlgaros.

Montenegro tornou-se independente da Sérvia em 2006 e solicitou adesão à UE em 2012, além de ter acedido à OTAN em 2017. Atualmente, a crescente polarização política e a difusão de discursos nacionalistas são identificadas como obstáculos à realização de reformas consideradas essenciais para fazer avançar o processo de adesão à UE. No final de fevereiro de 2023, encerrou-se um período de paralisia judiciária no país, pela incapacidade dos partidos políticos em chegarem a acordo sobre novas nomeações para a Corte Constitucional, o que estava ameaçando a continuidade do processo de adesão. No início de abril de 2023, o jovem economista pró-UE Jakov Milatovic venceu as eleições presidenciais contra o então presidente, Milo Dukanovic, que, em diferentes mandatos inicialmente como primeiro-ministro, esteve no poder por mais de trinta anos não ininterruptos. No fim de outubro, após quatro meses, Montenegro finalmente conseguiu formar um governo. O novo primeiro-ministro, que é o mais jovem da Europa, Milojko Spajic, defendeu que seu país se torne a "Suíça dos Bálcãs", mas terá enormes desafios para combater a corrupção e fortalecer o Estado de Direito, que são requisitos essenciais para seu processo de adesão à UE. A Bósnia, por sua vez, submeteu pedido de adesão à UE em 2016. Em 2019, a Comissão concluiu que o país ainda não estava pronto para iniciar o processo de negociações e identificou 14 prioridades a serem abordadas para que ocorra algum avanço no tema. A Bósnia deve avançar no

---

[2750] Os países dos Bálcãs foram identificados como potenciais candidatos à adesão ao bloco pela primeira vez na Cúpula de Thessaloniki, em 2003. No evento, a UE afirmou que o futuro da região é como parte integrante do bloco. Os países do Quarteto de Visegrado (V4) são defensores particularmente entusiastas da expansão. A França lidera esforços para que reformas compreensivas das instituições europeias sejam levadas a cabo antes que qualquer outro país seja admitido, evitando expansões mal planejadas e executadas.

[2751] Ver subseção anterior.

combate à corrupção, no fortalecimento do Estado de Direito e da democracia, na garantia dos direitos fundamentais, no recuo do setor público na economia e na reforma da administração pública. Os progressos bósnios são lentos ou inexistentes, de forma que a adesão permanece uma ilusão distante. Ainda assim, entrou em vigor em 2015 um acordo que prevê a liberalização de quase todo o comércio. Em junho de 2022, o Conselho Europeu afirmou que estava pronto para conceder ao país o *status* de candidato à UE e pediu à Comissão Europeia que elaborasse um relatório sobre como implementar as 14 prioridades para que o país se torne membro da UE, apresentadas em um relatório de 2019. Após quase vinte anos aguardando sua entrada no rol de candidatos a membro da UE[2752], em outubro de 2022, a Comissão Europeia, chefiada por Ursula von der Leyen, recomendou[2753] que seja concedido à Bósnia o *status* de candidato à acessão à UE. O Conselho aprovou a concessão em dezembro de 2022.

O Kosovo tem o *status* de candidato potencial à UE e apresentou pedido formal de acessão em 15 de dezembro de 2022. O fato de não ser reconhecido por cinco países do bloco dificulta avanços.

Em 2021, foi realizada, na Eslovênia, a Cúpula UE-Bálcãs Ocidentais. Foram renovadas as promessas de maior integração e adesão, mas foi rejeitada proposta do país anfitrião que estipularia o ano de 2030 como meta para a conclusão da adesão dos seis países balcânicos. A colocação de um cronograma poderia apaziguar sentimentos de impaciência no presente, mas poderia causar frustrações muito maiores no futuro, se Bruxelas não conseguisse honrar sua palavra. Ao mesmo tempo que rejeitou tal meta, a UE reafirmou seu compromisso com um programa econômico e de investimentos, proposto em 2020, para aproximar as partes; e concordou em ampliar a cooperação em questões cruciais de segurança, como ameaças híbridas, desinformação, defesa cibernética e contraterrorismo.

Quanto às crises atuais da Bósnia, a UE considera que esforços secessionistas são inaceitáveis e ameaça impor sanções a figuras que atentem contra a unidade da Bósnia[2754]. Há, no entanto, uma falta de consenso sobre como lidar decisivamente com a República Srpska. Em novembro de 2021, o primeiro-ministro húngaro Viktor Orbán visitou Banja Luka, sede administrativa daquela entidade, comprometendo a coesão de um discurso único.

Ao longo da pandemia, a UE forneceu apoio aos países da região. Em 2020, a Comissão adotou um pacote de subvenções para ajudar a financiar o acesso destes países a vacinas contra a COVID-19 (levando, por exemplo, à entrega de 650 mil doses de vacinas da BioNTech/Pfizer). Em 2021, lançou, em conjunto com a Organização Mundial da Saúde (OMS), um projeto para apoiar a prontidão para os esforços de vacinação e em prol de sistemas de saúde resilientes.

Para mais detalhes sobre o relacionamento entre os Bálcãs Ocidentais e a UE, ver seção no tópico anterior sobre o alargamento da UE.

e) Cooperação regional

A UE, que possui uma estratégia para os Bálcãs Ocidentais adotada em 2018, estimula a integração regional entre os países da região, mas as iniciativas que eventualmente surgem sofrem dificuldades para se afirmar e ficam, em grande medida, sem implementação – sobretudo em

[2752] Em 2003, a Bósnia e Herzegovina foi identificada como "candidato potencial" a UE. Em 2016, houve a submissão oficial da candidatura. Em 2022, seu *status* passou para "candidato" à adesão à UE.
[2753] Relatório disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_6082.
[2754] Milorad Dodik é, atualmente, objeto de sanções dos EUA, mas não da UE, a despeito das pressões do Parlamento Europeu.

função das dificuldades nas relações bilaterais, da desconfiança mútua e da falta de capacidade institucional. As principais iniciativas recentes são o Mercado Comum Regional (2020) e o Bálcãs Aberto (2021).

O Mercado Comum Regional é um projeto surgido do Processo de Berlim[2755], com objetivo de transformar a região numa área de livre movimento de pessoas, bens, serviços e capital, com base nos padrões europeus.

A iniciativa Bálcãs Aberto, anteriormente conhecida como "mini-Schengen", reúne Albânia, Macedônia do Norte e Sérvia, tendo por objetivo replicar o livre fluxo de pessoas, bens, serviços e capital da Zona Schengen, abolindo controles fronteiriços até janeiro de 2023. Não se trata de uma alternativa à UE, e sim de um complemento, que, se implementado, poderia até fortalecer seus pleitos adesão. Bósnia, Montenegro e Kosovo levantam dúvidas sobre a duplicação de competências com o Mercado Comum Regional.

Todos os países dos Bálcãs Ocidentais participam do Processo de Cooperação do Sudeste da Europa, fórum que, desde 1996, busca fortalecer as relações entre eles e outros sete países (Bulgária, Croácia, Eslovênia, Grécia, Moldávia, Turquia e Romênia) e transformar o Sudeste europeu numa área de paz, segurança, cooperação e estabilidade.

[2755] Iniciativa de cooperação intergovernamental, lançada em 2014, que reúne os seis países dos Bálcãs Ocidentais, nove países da UE e o Reino Unido, voltada a contribuir para o objetivo final da adesão.

XIV. Mediterrâneo Oriental

a) Importância geoestratégica do Mediterrâneo

O Mediterrâneo tornou-se foco de múltiplas crises que separam os países de suas margens norte e sul e provocam tensões no Magrebe entre vizinhos de leste a oeste; também é teatro de disputas de poder de atores globais ou regionais. A importância estratégica do Mediterrâneo decorre de fatores geográficos, militares, políticos e energéticos. O Mediterrâneo oferece a rota mais rápida para conectar a Europa Ocidental ao petróleo do Oriente Médio e o oceano Atlântico ao Índico através do canal de Suez. É a única ligação entre os portos do mar Negro e os oceanos Índico e Atlântico. O canal de Suez permite o trânsito rápido entre o leste e o oeste do globo, reduzindo a distância de seis mil quilômetros entre Singapura e Rotterdam.

No plano militar, o Mediterrâneo é essencial para permitir a rápida projeção, em direção ao oceano Índico e à Ásia, de navios de guerra em resposta ao início de eventual crise. Além disso, um bloqueio de Suez forçaria a marinha russa a usar o estreito de Gibraltar, controlado pelas marinhas da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), para sair do Mediterrâneo. Geopoliticamente, o Mediterrâneo é o flanco sul da União Europeia (UE) e da OTAN, e a Rússia, mesmo não sendo um país ribeirinho, tornou-se uma marinha permanente da bacia. A Rússia atribui importância estratégica ao Mediterrâneo, que lhe garante acesso permanente a mares quentes, e visa a impedir o controle absoluto da área por seus concorrentes, em primeiro lugar, a OTAN. A marinha russa conta com bastião naval no mar Negro e uma base em Tartus na Síria.

Fonte: Les Grands Dossiers de Diplomatie, nº 68, 2022

Além disso, o Mediterrâneo é, simultaneamente, uma ponte e um tampão entre dois mundos: os países da margem norte – ricos, desenvolvidos, com populações envelhecidas – e os países da margem sul, que enfrentam dificuldades econômicas, demográficas, sociais e políticas. Essa combinação de proximidade geográfica e desequilíbrios demográficos e de desenvolvimento exacerba os fluxos migratórios. Pelo segundo ano consecutivo, 2021 ficou marcado por um forte aumento da migração irregular por via marítima: segundo dados da Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (Frontex), foram mais de 200 mil pessoas, caracterizando aumento de 57%

face a 2020 e 36% em relação a 2019. A migração ilegal no Mediterrâneo atingiu, portanto, seu nível mais elevado desde 2017.

Essa heterogeneidade das sociedades nos países do Mediterrâneo e do mar Negro também dificulta o desenvolvimento de instituições comuns para a gestão de problemas de segurança compartilhados e favorece, indiretamente, o recurso a estratégias bilaterais excludentes e lógicas individuais de segurança. O diálogo perdeu espaço para esforços de militarização para garantir esses interesses individuais, levando a uma corrida armamentista que constitui ameaça concreta à segurança marítima. Até 2020, em comparação entre a tonelagem das marinhas dos países ribeirinhos do Mediterrâneo com dados de 2010, verificou-se um aumento de 170% para o Egito, 160% para Israel, 120% para a Argélia, 50% para Marrocos, 30% para a Turquia, Grécia e Itália e 20% para a Espanha. Estes aumentos são acompanhados por um claro salto tecnológico ao nível das capacidades militares destes navios. Esta militarização ocorre num contexto de questionamento das fronteiras marítimas, de soberanias contestadas, de disputas pela exploração de recursos energéticos e de questionamento da ordem mundial provocada pela invasão da Ucrânia pela Rússia.

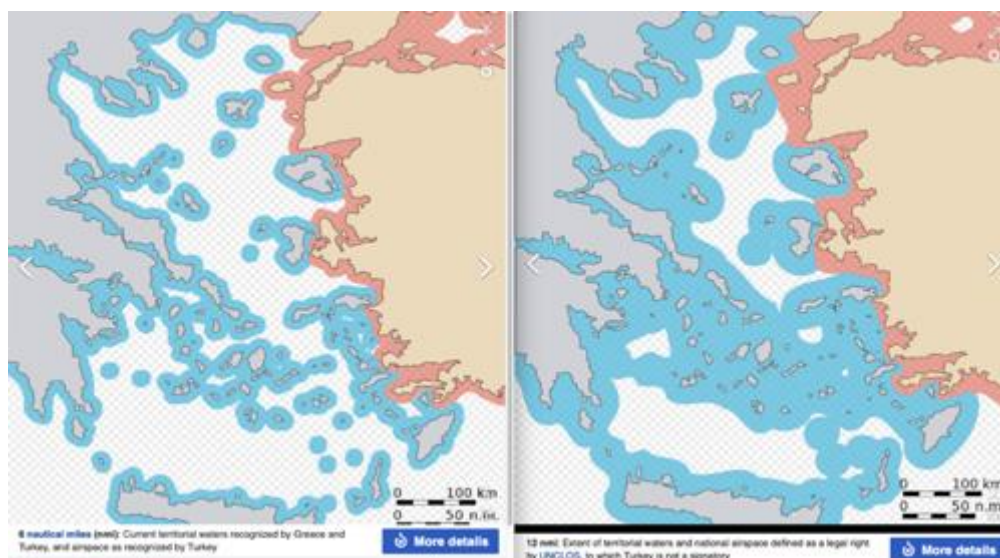
A necessidade de garantir o abastecimento energético da Europa e a alta estrutural do preço do gás reforçam o interesse estratégico das jazidas recentemente descobertas no Mediterrâneo Oriental, cuja exploração suscita graves controvérsias, já que as características geográficas locais não permitem a aplicação das delimitações de zonas econômicas exclusivas (ZEE) previstas na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM ou UNCLOS, na sigla em inglês), também conhecida como Convenção de Montego Bay. A descoberta de campos de gás *offshore* no Chipre, no Egito e em Israel oferece potencial de independência energética e ganhos com exportações, mas também alerta esses países para suas novas necessidades de segurança marítima, em contexto de escalada de tensões e militarização naval.

b) Rivalidade Grécia-Turquia e disputa marítima

A rivalidade Grécia-Turquia tem raízes históricas e concentra-se em disputas territoriais no Mediterrâneo Oriental e no mar Egeu. A maioria das ilhas no Egeu pertence à Grécia em razão dos Tratados de Sèvres e de Lausanne (no contexto do pós-Primeira Guerra Mundial) e de acordos posteriores. O cerne da disputa não é a soberania das ilhas, mas, sim, os direitos que essas ilhas geram sobre as águas que as circundam. De um lado, a Grécia é parte da CNUDM que determina que ilhas com população permanente (Artigo 121) possuem as mesmas quatro faixas de águas jurisdicionais que o continente: mar territorial, zona contígua, ZEE e plataforma continental (PC, quando aplicável). De outro, a Turquia nunca assinou Montego Bay e afirma que ilhas dentro de corpos marítimos fechados (como o mar Egeu) não geram direitos sobre as águas ao seu redor. Grupos nacionalistas turcos vão mais longe e chegam a defender o conceito de *Mavi Vatan* (*Blue Homeland*)[2756], doutrina irredentista que defende expansão das águas jurisdicionais da Turquia e a soberania turca sobre ilhas gregas.

[2756] Elaborada em meados dos anos 2000 pelo almirante Cem Gürdeniz. Recentemente, após a tentativa de golpe de 2016, setores do governo turco retomaram o conceito de *Mavi Vatan*, que amplia seu espaço marítimo e sua ZEE, ignorando os direitos de Chipre, Israel e Grécia, o que gerou a expulsão do embaixador turco pelo governo de Atenas.

Fonte: Wikipedia

Outro ponto de tensão é a extensão do mar territorial no Egeu. Apesar de Montego Bay permitir a extensão do mar territorial até doze milhas náuticas, a Grécia só exerce soberania até seis milhas náuticas – ilustrado pela comparação de mar territorial de seis e doze milhas náuticas na imagem a seguir, bem como pelo mapa de Sevilha, encomendado pela UE e feito pela Universidade de Sevilha, que maximiza direitos de Grécia e Chipre e acabou servindo para estimular nacionalistas turcos –, para evitar que a Turquia seja virtualmente impedida de navegar pelo Egeu. Recentemente, todavia, autoridades gregas têm estudado aumentar seu mar territorial para dez ou, até mesmo, doze milhas náuticas, o que levou a Turquia a declarar que a medida seria considerada uma declaração de guerra. Apesar de lícita, a medida restringiria excessivamente o espaço para a navegação turca, que ficaria submetida ao direito de passagem inocente (Artigo 19) por águas gregas.

Fonte: Wikipedia

Fonte: TRT World

Desde 2019, as tensões aumentaram em razão da descoberta de recursos energéticos no Mediterrâneo Oriental, da retração internacional dos Estados Unidos (EUA) e da crescente agressividade da política neo-otomanista do Partido da Justiça e Desenvolvimento (AKP, na sigla em turco) de Erdogan. A Turquia passou a enviar embarcações militares e de pesquisa para águas jurisdicionais da Grécia e de Chipre como forma de demonstrar sua oposição ao *statu quo* e de buscar maiores direitos sobre as reservas recém-descobertas. A França enviou navios de apoio à Grécia, e Israel, Egito e os Emirados Árabes Unidos (EAU) vocalizaram seu apoio a Atenas.

O aumento das tensões entre Grécia e Turquia intensificou a crise por que vinha passando a OTAN nos últimos anos. Ancara e Washington enfrentam distanciamento desde a recusa turca em conceder seu território para os EUA na Guerra do Iraque (2003), no início do governo do AKP. O relacionamento só piorou com a tentativa de golpe na Turquia (2016), a manutenção do exílio de Fethullah Gülen nos EUA, a compra do sistema russo de defesa antiaérea S-400 e a consequente exclusão turca do programa dos caças F-35 norte-americanos.

Os objetivos turcos na Síria (contenção dos curdos) e na Líbia (apoio ao governo de Salvação Nacional e depois aos Governos do Acordo Nacional e de União Nacional) também contrariam os interesses de outros membros da OTAN. Na Síria, os curdos foram aliados ocidentais de primeira ordem no combate ao Estado Islâmico; na Líbia, França apoia o general Kalifa Haftar em razão do apoio do Governo de Tripoli à Turquia. No caso das atividades turcas no Mediterrâneo Oriental, aliados ocidentais toleram missões perto da ilha de Kastellorizo, mas eventual invasão turca das águas jurisdicionais da ilha de Creta seria a linha vermelha para a adoção de sanções.

A postura irresponsável da Turquia prejudica seu relacionamento com a UE. O relacionamento Turquia-UE já vinha deteriorando-se desde o golpe de 2016 e as consequentes violações turcas aos direitos humanos e ao Estado de Direito. O bloco se divide em dois grupos principais: de um lado, países que defendem punições duras contra a Turquia (França, Grécia e Chipre); de outro, países que preferem a acomodação (Alemanha, Itália e Espanha). A UE evitou sanções mais duras à Turquia em razão da importância conferida ao Acordo Migratório de 2016. Em 2021, entretanto, uma comissão do Parlamento Europeu suspendeu o processo de acessão turca à UE.

Mais recentemente, em janeiro de 2023, as guardas-costeiras da Grécia e da Turquia protagonizaram momentos de tensão no mar Egeu. Uma embarcação grega disparou tiros de aviso em direção aos homólogos turcos, que responderam da mesma forma, depois destes terem alegadamente "efetuado manobras perigosas" em sua direção, quando os guardas-costeiros gregos tentavam identificar três barcos de pesca turcos em águas gregas ao largo do ilhéu de Fermakonissi.

As tensões começaram a arrefecer em meados do ano, após encontro bilateral de líderes às margens da Cúpula da OTAN, em Vilnius, e de encontro de chanceleres em Ancara, em setembro. Os vice-ministros de Relações Exteriores realizaram consultas políticas em outubro, em Atenas. Em dezembro de 2023, o presidente turco, Recep Tayyip Erdogan, realizou uma histórica visita à Grécia, onde se encontrou com o primeiro-ministro grego, Kyriakos Mitsotakis. Os líderes concordaram em promover boas relações de vizinhança, manter canais de comunicação abertos e promover medidas de aumento de confiança na área militar, a fim de eliminar fontes de tensão, aumentar os volumes comerciais e trabalhar em questões que os mantiveram separados, em particular no mar Egeu. Erdogan afirmou que não há nenhum problema entre os dois países que seja "insolúvel", que há o desejo de transformar o Egeu em um "mar de paz" e que ambos querem ser "um exemplo para o mundo".

c) Recursos energéticos no Mediterrâneo Oriental e outras disputas

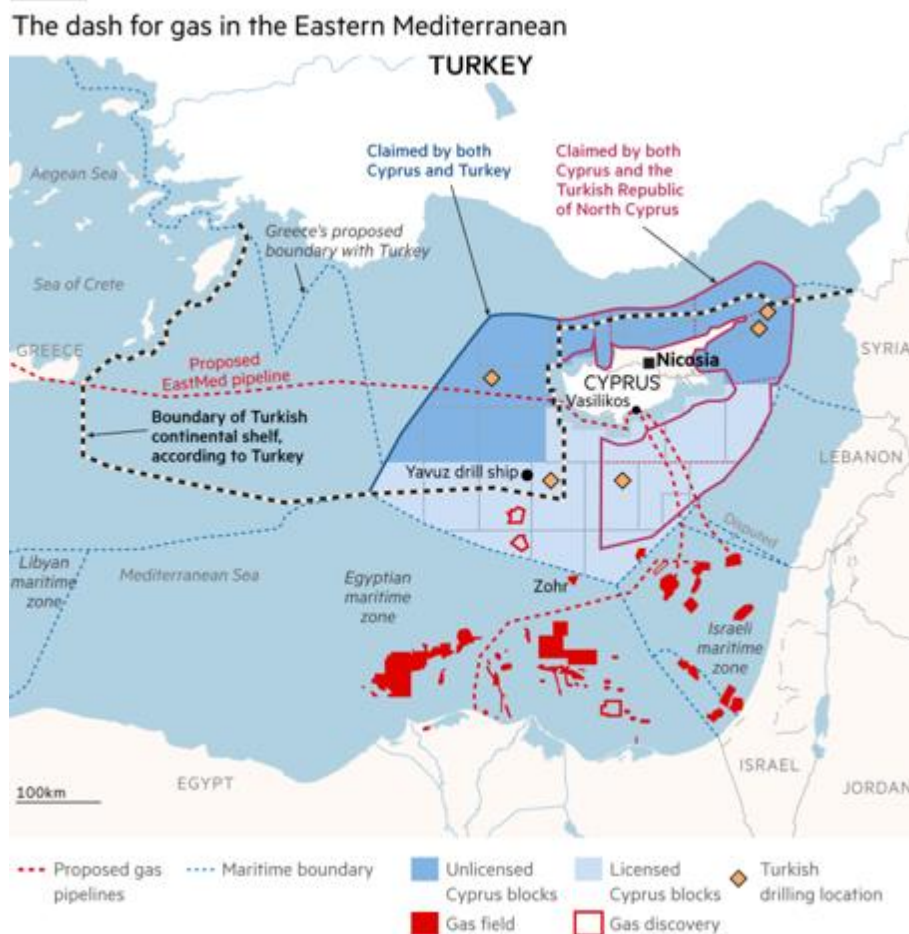
A descoberta de reservas de gás natural em 2003 permitiu a Israel começar a exploração desse bem, mas foram as descobertas das importantes reservas de Tamar e Leviatã que mudaram o cenário. Depois da paz com o Egito e da restituição da península do Sinai, Israel passou a importar o produto diretamente de seu vizinho, por meio de um gasoduto. A fronteira marítima entre Israel e Líbano (os países ainda não têm relações diplomáticas formais) foi acordada oficialmente apenas em outubro de 2022, após meses de mediação dos EUA, com apoio do presidente francês Emmanuel Macron. É por meio do Egito e da Jordânia, países com os quais já tem acordos de paz, que Israel começou a exportar seu gás. Para rentabilizar o investimento nas reservas de gás, Israel procura clientes para além de seu entorno imediato. Em janeiro de 2020, o país assinou acordo com Chipre e Grécia para a construção do gasoduto EastMed, que visa a transportar gás israelense e cipriota à Europa, por meio de Grécia e Itália. O alto custo para sua construção não tem atraído financiadores para o projeto, e a opção egípcia de reexportação do gás mediterrâneo para a Europa ainda é a mais viável.

O Egito também possui gás, cuja reserva foi expandida após a descoberta, em 2015, do campo Zohr, no Mediterrâneo. Instabilidade política e má gestão de seus recursos, no entanto, levam o país a comprar gás de Israel. As importações começaram em janeiro de 2020. Esse gás será liquefeito pelo Egito e exportado para a Europa. As descobertas de reservas de gás e petróleo em Chipre, Egito e Israel motivaram o Líbano a empreender a exploração de seus fundos marinhos, que concluiu que o país possui consideráveis quantidades de gás e petróleo. O país, no entanto, encontra problemas para delimitar sua ZEE.

Em 2019, Chipre, Egito, Grécia, Israel e Itália criaram o Fórum do Gás do Mediterrâneo Oriental (ao qual se juntaram Autoridade Palestina e Jordânia em 2020). Turquia e Líbano não foram convidados; a iniciativa é vista como uma aliança contrária à Turquia por Ancara. Esse Fórum tornou-se uma organização intergovernamental, tendo Cairo como sede. Os sete membros são países produtores (Egito, Israel e Chipre) e consumidores (Grécia, Itália, Jordânia e a Autoridade Palestina). Seu objetivo é instaurar uma cooperação regional entre as duas margens do Mediterrâneo, a fim de integrar as infraestruturas de produção, liquefação e exportação. Além

disso, visa a oferecer preços competitivos e a exercer influência no mercado mundial de gás natural. A escolha do Cairo como sede da organização foi um reconhecimento pelos outros membros do peso e das vantagens do Egito em matéria de produção e exportação de gás. A UE, que procura reduzir sua dependência do gás russo e diversificar suas fontes de abastecimento, respalda a iniciativa. Em 2018, a UE assinou um memorando de entendimento acerca de uma parceria energética com Cairo. Além de Itália e Grécia, que fazem parte da organização, a França, provável beneficiária das exportações de gás do Mediterrâneo, também solicitou adesão.

A proeminência energética egípcia reforçou o caráter agressivo da política da Turquia no Mediterrâneo Oriental, à qual Cairo se opõe. Desde 2014, o Egito empreende a iniciativa de formar, com outros dois atores hostis à Turquia, Chipre e Grécia, uma aliança para isolar Ancara no Mediterrâneo Oriental. Com as descobertas de gás natural no Egito e no Chipre e com os projetos relacionados ao gás na região, essa aliança tripartite ganhou dimensão econômica central sobre a cooperação energética, sem falar dos aspectos estratégicos e militares, materializados por manobras aeronavais tripartites, que ocorrem desde 2015, com o fim de proteger as instalações de gás no Mediterrâneo Oriental. A rivalidade entre Egito e Turquia intensificou-se com a abertura, em 2020, de nova frente na Líbia, onde Cairo defende o general Khalifa Haftar, e Ancara, o então governo de Fayez al-Sarraj. O Egito enxerga a intervenção da Turquia na Líbia como uma grave ameaça a sua segurança nacional, já que o país compartilha com a Líbia uma fronteira porosa de mais de mil quilômetros.

The dash for gas in the Eastern Mediterranean

Fonte: *Brookings*

A Turquia, embora dotada de recursos energéticos, importa 76% da energia que consome, incluindo 93% do petróleo consumido e 99% do gás, o que a coloca em uma situação de forte dependência de seus principais fornecedores de energia: Rússia, Irã, Iraque e Azerbaijão. A segurança de fornecimento, assim, constitui um dos pilares de sua estratégia energética. O país beneficia-se de sua posição geográfica de ponte natural entre os países produtores de Oriente Médio e Ásia Central e os países consumidores da Europa. Com dois novos gasodutos em operação – o Trans-Anatolian Pipeline (TANAP), proveniente do Azerbaijão, e o TurkStream, proveniente da Rússia –, a Turquia apresenta-se como importante *hub* energético regional. Ela constitui um elemento-chave para a segurança energética de países importadores da UE e uma porta de saída para os países exportadores, como Rússia, Irã, Azerbaijão, Iraque e a região autônoma do Curdistão do Iraque. Descobertas recentes de duas reservas de gás no mar Negro poderão diminuir sua necessidade de importação. Nos últimos anos, a Turquia multiplicou as operações de exploração de gás nas regiões marítimas reivindicadas por Ancara, mas contestadas por seus vizinhos.

Em 2019, a Turquia assinou um acordo de cooperação militar e de segurança com Trípoli, capital comandada pelo Governo do Acordo Nacional. Como contrapartida, Ancara delimitou uma fronteira marítima com a Líbia, aumentando, assim, consideravelmente, seu espaço marítimo, em detrimento da Grécia e do Direito Internacional. Em reação, a Grécia celebrou um acordo marítimo análogo com o Egito, o que também viola direitos de outras nações da região. A Marinha da Turquia interceptou e expulsou um navio de pesquisa israelense nas águas do Chipre. “Outros atores internacionais não podem realizar operações de exploração nessas áreas sem o consentimento da Turquia. Chipre, Egito, Grécia e Israel não podem estabelecer uma linha de transmissão de gás sem antes obter a permissão da Turquia”, afirmou Erdogan.

Figure 4: The Overlapping Maritime Claims by Different Actors in the Eastern Mediterranean

GREECE
TURKEY
Kastellorizo
Self-declared Turkish Republic of Northern Cyprus
CYPRUS
Turkish ship survey area
LIBYA
EGYPT
Overlapping claims
Turkey/Greece
Turkey/Cyprus
Cyprus/N Cyprus
Greece/Egypt
Turkey/Libya

Source: Jonathan Marcus, "The Eastern Mediterranean tinderbox: Why Greek-Turkish rivalries have expanded," BBC News, August 25, 2020, https://www.bbc.com/news/world-europe-53906360.

Note: The Turkish Republic of Northern Cyprus is only recognized by Turkey.

Fonte: *Moshe Dayan Center for Middle Eastern and African Studies*

Em 2022, Egito e Grécia assinaram, no Cairo, um protocolo de cooperação militar, especificamente nas áreas de treinamento e reabilitação militar. O protocolo foi considerado um passo para o fortalecimento das relações bilaterais e intercâmbio de conhecimentos entre as forças armadas de ambos os países, além de contribuir para a estabilidade do mediterrâneo oriental.

d) Chipre e Chipre do Norte

Na década de 1950, a partição do Chipre e a criação de um Estado turco no norte tornaram-se uma política de líderes cipriotas turcos e da Turquia, pois entendiam que a ilha era uma "extensão da Anatólia". Já a maioria da população cipriota grega tentava estabelecer uma união com a Grécia, e esse plano tornou-se uma política nacional grega.

Após a violência nacionalista na década de 1950, Chipre, Grécia e Reino Unido assinam um tratado que declara a independência da ilha em 1960. Em 1963, um conflito que já durava mais de uma década entre cipriotas turcos e cipriotas gregos causou o deslocamento de milhares de cipriotas turcos e marcou o fim da representação cipriota turca nas instituições da República.

Em julho de 1974, um golpe de Estado foi encampado por nacionalistas cipriotas gregos e por membros da junta militar grega, que tinham por objetivo incorporar o Chipre à Grécia. O golpe levou à invasão de tropas turcas ao norte do país (Operação Átila), à proclamação do Estado Federado Turco de Chipre (1975) e, finalmente, à declaração de independência da República Turca de Chipre do Norte (RTNC), em 1983.

Devido ao contexto de tensões na década de 1950, o Chipre está, desde 1964, sob vigilância da Organização das Nações Unidas (ONU), quando foi criada a Força das Nações Unidas para Manutenção da Paz no Chipre (UNFICYP, na sigla em inglês). Com cerca de 740 tropas em setembro de 2023, ela se estende ao longo de uma zona tampão (chamada de Linha Verde) entre a RTCN e a República do Chipre, membro da UE e onde há duas bases militares britânicas em Acrotíri e Deceleia, reconhecidos como territórios britânicos ultramarinos no Chipre. Em agosto de 2023, soldados da UNFICYP foram atacados quando tentavam bloquear a construção de uma estrada não autorizada na parte norte da ilha, na zona tampão que separa a parte grega da parte turca.

A RTCN está a 90 km da costa turca e é dependente da Turquia, que exerce controle quase absoluto nas esferas política, econômica e de segurança. A RTCN é reconhecida apenas pela Turquia. Ancara apoia as negociações de dois Estados separados, mas a manutenção de tropas turcas (cerca de 20 mil soldados) na parte norte bloqueia as discussões. Para a Turquia, o território cipriota é um desafio geoestratégico importante no âmbito de sua política de exploração de hidrocarbonetos no Mediterrâneo Oriental, e isso gera protestos de Grécia, República do Chipre e UE.

As descobertas de depósitos de gás natural na região exacerbaram os problemas geopolíticos já existentes. O Chipre delimitou sua ZEE com Egito, Israel e Líbano, com base na CNUDM de 1982. A Turquia não reconhece o traçado dessa ZEE e enviou a águas cipriotas barcos de prospecção acompanhados de navios de guerra, como parte de uma tática de cerco e pressão.

Em 2020, autoridades da RTCN reabriram, com respaldo da Turquia, a praia de Varosha, que estava fechada para o público desde 1974 (quando houve a invasão de tropas turcas). A medida foi recebida com protestos por gregos-cipriotas, que alegam terem sido expulsos da região naquele ano. Esse gesto foi visto como uma manobra para chamar a atenção das eleições presidenciais na RTCN, que teve como vencedor Ersin Tatar, aliado de Erdogan.

Há tentativas de negociações entre as duas partes da ilha. A fórmula de "federação bicomunitária e bizonal", à qual Tatar se opõe, tem sido a ortodoxia nas negociações entre os dois lados. Foi negociada pelos líderes das comunidades cipriotas grega e turca no final dos anos 1970 e afirmado explicitamente pela Resolução 649 do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) há três décadas. Essa decisão e as subsequentes impedem qualquer resolução no Chipre por meio de partição, secessão ou unificação para ingressar em outro país. Em 2004, um

plano de federação mediado pela ONU foi submetido a referendo de ambos os lados; a maioria dos cipriotas turcos votou a favor, mas três quartos dos cipriotas gregos votaram contra. O Chipre entrou na União Europeia naquele ano como um "conflito não resolvido".

Novas negociações ocorreram em 2017, na Suíça, mas novamente não se chegou a um acordo. Nas negociações sobre uma federação, o lado cipriota grego recusa propostas que concedem muito poder aos cipriotas turcos (minoria na ilha) e que não tratam adequadamente de suas reivindicações de propriedade no norte. O lado cipriota grego também demanda que a Turquia retire completamente suas tropas estacionadas naquela região. Dada a oposição a planos cuidadosamente negociados sob os auspícios da ONU em 2004 e 2017, é difícil imaginar que cipriotas gregos aceitarão o plano cipriota turco – apoiado pela Turquia – de divisão do Chipre em dois Estados.

Após a eleição de Tatar na RTCN, o novo líder do Partido da Unidade Nacional (direita nacionalista) formou um governo de coalizão. Embora não tenha havido a adesão dos dois maiores partidos da oposição, ambos deram apoio a um novo governo de minoria, depois da promessa de realização de eleições gerais no início de 2022 (adiantadas em um ano). Com o pleito, o Partido da Unidade Nacional visa a formar um governo de maioria, o que poria em xeque o processo de reunificação da ilha.

Há um descontentamento crescente com a Turquia por parte da população da RTCN, o que tem levado a pedidos de reunificação com a parte sul. A economia está em queda, e milhares têm participado de manifestações, onde pedem que as eleições legislativas de 23 de janeiro sejam boicotadas. Além disso, uma lista de dissidentes cipriotas turcos, supostamente elaborada a pedido de Ancara, tem gerado medo.

A República do Chipre, por sua vez, foi duramente afetada pela crise sanitária atual, já que o turismo corresponde a cerca de 20% de seu produto interno bruto (PIB). Para a recuperação, as autoridades apostam no desenvolvimento do setor de jogos de azar, que inaugurou na ilha, em julho de 2023, o maior cassino da Europa, o *resort City of Dreams Mediterranean*, com 7,5 mil metros quadrados.

Fonte: Wikipedia

e) Grécia

i. Política interna e economia

As origens da moderna República Helênica remontam à Grécia Antiga, berço da civilização ocidental. A Grécia contemporânea é um país desenvolvido, democrático e com alto Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Foi membro fundador da ONU, integra a UE desde 1981 e a OTAN desde 1952. Trata-se da maior economia dos Bálcãs.

Desde 2019, o primeiro-ministro grego é Kyriakos Mitsotakis, do partido Nova Democracia, de centro direita, que obteve maioria absoluta nas eleições parlamentares daquele ano. Seu mandato foi marcado pela evolução positiva da economia do país, em que pese a crise sanitária da pandemia de CODI-19 e os desafios envolvendo a imigração. Em maio de 2023, foram realizadas eleições parlamentares, nas quais o partido de Mitsotakis foi o mais votado, mas não manteve a maioria absoluta. Isso imporia a necessidade de formar um governo de coalizão, hipótese rejeitada por Mitsotakis. Assim, os gregos foram novamente às urnas em junho, quando houve nova vitória da Nova Democracia. Embora o partido de Mitsotakis não tenha obtido maioria absoluta dos votos, em razão da entrada em vigor de uma nova regra eleitoral, terá a maioria absoluta de cadeiras e não precisará governar em coalizão.

A Grécia enfrentou aguda crise da dívida na esteira da crise mundial de 2008. Nesse contexto foi aprovado, em 2015, o III Programa de Ajuste Econômico da Comissão Europeia. O programa disponibilizou fundos para a estabilização financeira do país, mas como contrapartida exigiu que fossem adotadas medias de austeridade. Atenas efetivamente implementou diversas reformas que sanaram a situação fiscal e permitiram ao país sair da recessão. Em 2018, o programa da UE encerrou-se. A economia grega voltou a ter dificuldades com a pandemia, que afetou sobremaneira suas receitas de turismo. Para contribuir para a recuperação econômica do país, a Comissão Europeia aprovou o Plano de Recuperação e Resiliência da Grécia, com auxílio de € 30 bilhões, a ser recebido entre 2021 e 2027. A avaliação dos resultados do programa até o momento é positiva: o PIB grego cresceu 8,4% em 2021 e 5,9% em 2022, bastante acima da média da zona euro de 5,2% e 3,5%.

ii. Política externa

A política externa da atual administração grega tem sido marcada pelo pragmatismo. Sob a Nova Democracia, as relações entre Atenas e Pequim estreitaram-se. Em 2019, primeiro ano de governo, houve troca de visitas entre Mitsotakis e Xi Jinping. A Grécia participa da Iniciativa do Cinturação e Rota (BRI, na sigla em inglês) e do órgão de Cooperação entre China e países da Europa Central e Oriental (CEEC, na sigla em inglês). A empresa chinesa COSCO detém 51% do controle do porto de Pireu, que, sob essa parceria, se transformou no segundo principal porto da Europa para trânsito de contêineres e o primeiro para passageiros.

Dada a sua posição no Mediterrâneo, o conflito na Líbia é um tema relevante para a Grécia, que lidera, em parceria com a Itália, a Operação Irini[2757]. As relações diplomáticas entre a Grécia e a Líbia foram restabelecidas em 2020, após o cessar-fogo e a eleição de um governo de transição em Trípoli, e em 2021 Mitsotakis visitou o país. Com a Itália, a Grécia concluiu memorando sobre limites marítimos, definindo suas respectivas ZEEs nos mares Mediterrâneo, Jônico e Adriático. Outro tema sensível que envolve a Grécia no Mediterrâneo é a questão cipriota. O interesse pela exploração de recursos energéticos na região deu renovado impulso às negociações, que foram retomadas em 2021, com apoio do secretário-geral da ONU, António Guterres.

A Grécia ocupa um papel estratégico na segurança energética europeia, sobretudo no que tange o fornecimento de gás natural. Dois projetos merecem destaque nesse sentido: o gasoduto EastMed, pelo mar Mediterrâneo, e o gasoduto Transadriático, que transporta gás do Azerbaijão. A posição geográfica grega também coloca o país em uma situação privilegiada na logística entre a África e a Europa.

[2757] A Operação Irini tem como objetivo garantir o respeito ao embargo de armas determinado pelo CSNU.

Em novembro de 2023, o premiê britânico Rishi Sunak cancelou, de última hora, visita à Grécia, em razão de comentários do primeiro-ministro grego, Kyriakos Mitsotakis, em uma entrevista na televisão, em favor do retorno das esculturas do Partenon que estão no Museu Britânico.

O relacionamento com a Turquia já foi tratado em subseções anteriores.

f) Repercussões da Guerra da Ucrânia

Até a invasão da Ucrânia, observava-se certo desengajamento americano no Mediterrâneo e fraca presença de marinhas ocidentais. Atualmente, as potências tradicionais da região buscam fortalecer suas capacidades navais e consolidar sua presença permanente na bacia oriental do Mediterrâneo e, particularmente, no mar Negro, a fim de preservar o equilíbrio de poder entre as grandes potências regionais e mundiais. Prioridade estratégica para a Rússia, o mar Negro é vital para as economias russa e ucraniana, bem como para as economias que dependem das exportações russas de gás e grãos que por ele passam. Desde a invasão da Crimeia e a captura do porto de Sebastopol em 2014, Vladimir Putin fortalece sua presença naval no mar Negro, onde a marinha russa é a força naval mais poderosa; as pequenas marinhas búlgara e romena não ameaçam a Rússia, e a postura da Turquia é ambivalente, não obstante seu pertencimento à OTAN.

A presença russa no mar Negro acarreta riscos geopolíticos e econômicos que repercutem além da região. Depois de controlar Mariupol em 2022, se Putin conseguir dominar Odessa, controlará toda a costa norte e o tráfego marítimo no mar Negro. A Ucrânia e a Rússia fornecem trigo para muitos países do norte da África e do Oriente Médio, com taxas de dependência muito altas. É o caso do Líbano, que depende de mais de 60% do trigo ucraniano, ou do Egito, cujo abastecimento vem 25% da Ucrânia e 45% da Rússia. Teme-se que esse domínio da Rússia sobre o mar Negro posa ser instrumentalizado para intensificar a crise alimentar global e provocar revoltas nos países árabes, cujos equilíbrios sociais se tornaram ainda mais frágeis desde as primaveras árabes. A Grécia acompanhou seus sócios da UE na condenação a Moscou.

7.6. Rússia e espaço pós-soviético

I. Situação nacional da Rússia

a) Organização do Estado e política interna

A Federação da Rússia, tem como epicentro político e administrativo a cidade de Moscou, que ostenta o *status* de capital. A Rússia é o país mais extenso do mundo, com mais de 17 milhões de quilômetros quadrados. Sua população de 147 milhões, a nona maior do mundo, é composta de cerca de 200 etnias, sendo os russos étnicos mais de 80% do total. Antes da guerra da Ucrânia, e já somando a Crimeia anexada, a Rússia estava dividida administrativamente em 22 repúblicas, 46 províncias (*oblast*), quatro distritos autônomos (*okrugs*), nove territórios (*krays*), três cidades federais e uma província autônoma. A língua russa é o idioma oficial da nação, em que pese o fato de as repúblicas que a compõem poderem adotar outros idiomas em seus respectivos territórios. A Rússia possui fronteiras terrestres com 14 países, além de fronteiras marítimas com o Japão, no mar de Okhotsk, e com os Estados Unidos (EUA), no estreito de Bering.

Atualmente, as lideranças políticas em destaque são: o presidente Vladimir Putin, o primeiro-ministro Mikhail Mishustin e o ministro das Relações Exteriores Sergey Lavrov. Foi a Constituição de 1993 que declarou a Rússia uma república democrática federativa. O poder estatal é estruturado nos ramos Legislativo, Executivo e Judiciário e no direito a um sistema político multipartidário.

Conforme a Constituição de 1993, a Federação Russa é uma república semipresidencialista, que tem o presidente como chefe de Estado e o primeiro-ministro como chefe de Governo, embora o presidente indique o primeiro-ministro, com aprovação da Duma, e tem funções executivas e de supremo comandante em chefe das Forças Armadas. O mandato presidencial é, desde 2008, de seis anos, e o presidente pode servir apenas dois mandatos consecutivos. O candidato a presidente deve ser cidadão russo, ter pelo menos 35 anos e ser residente do país por pelo menos dez anos. O Legislativo (Assembleia Russa) é bicameral: a Duma, câmara baixa, com 450 membros, e o Conselho de Federação, câmara alta do parlamento russo, com 166 membros. No prazo de até uma semana após a nomeação pelo presidente e aprovação da Duma, o primeiro-ministro deve apresentar ao presidente indicações para todos os cargos subordinados do governo, incluindo vice-primeiros-ministros e ministros federais.

Atualmente, existem quatro grandes partidos na Duma: o Partido Comunista, com 42 assentos; o Partido Liberal Democrata, com 39 cadeiras ocupadas; o Partido Rússia Justa, com 23 cadeiras; e o partido governista Rússia Unida, que possui a maioria das vagas da Duma, com aproximadamente 325 assentos, de um total de 450. A eleição mais recente ocorreu no ano de 2021, estando a eleição subsequente programada para o ano de 2026. O partido Rússia Unida, do qual participa o presidente Putin, descreve-se como centrista e conservador, defendendo um papel preponderante do Estado na economia, a defesa dos valores tradicionais e da identidade nacional russa. Ao contrário da Duma Federal e das legislaturas provinciais em toda a Rússia, o Conselho não é eleito diretamente pelo voto da população, mas, sim, escolhido por instâncias políticas provinciais. De acordo com o artigo 95, da Constituição Federal de 1993, o Conselho é composto por dois representantes de cada ente federativo russo. Um senador é eleito pela legislatura provincial, o outro é nomeado pelo governador provincial e confirmado pela legislatura. Em 1995, foram abolidas as eleições para o órgão, e os seus integrantes passaram a ser escolhidos pelas entidades da Federação. Ademais, antes de 2000, todos os governadores provinciais e chefes das

legislaturas provinciais também eram membros do Conselho. Após a ascensão de Putin à presidência, essa prática foi interrompida sob pressão do Kremlin, proibindo os governadores de ocupar cargos duplos. O partido Rússia Unida possui uma representação majoritária no Conselho da Federação, ocupando 136 dos 178 assentos disponíveis.

O Judiciário da Rússia é definido sob a Constituição e legislação da Rússia com uma estrutura hierárquica que tem no topo o Tribunal Constitucional e a Supremo Tribunal.

Em março do ano de 2018, Vladimir Putin assegurou a reeleição para o cargo de presidente da Federação da Rússia, obtendo 76,6% dos sufrágios apurados, dando início ao seu quarto período presidencial, o qual está projetado para perdurar até o ano de 2024. Em sua mensagem anual à Assembleia Federal, de janeiro de 2020, o presidente Putin anunciou à Assembleia Federal proposta de ampla reforma política, incluindo a realização de processo de emenda constitucional, com vistas a redefinir as relações entre os três poderes. No mesmo dia, o então primeiro-ministro Dmitry Medvedev comunicou sua renúncia e de todo seu gabinete. No lugar de Medvedev, Putin designou como primeiro-ministro o então diretor do Serviço Tributário Federal, Mikhail Mishustin, cujo nome foi imediatamente aprovado pelo Parlamento. O chanceler Sergey Lavrov, o ministro da Defesa Sergey Shoygu e o ministro da Agricultura Dmitry Patrushev foram mantidos em seus cargos. Em termos práticos, entre outros efeitos, a reforma em análise possibilita a ampliação do mandato presidencial.

As propostas de emendas constitucionais apresentadas pelo Kremlin foram aprovadas pelas duas casas do Parlamento e pelos parlamentos dos entes federativos, além de terem passado por exame de constitucionalidade pela Corte Constitucional. O processo de aprovação de reforma constitucional foi concluído em julho de 2020, com a realização de plebiscito popular, que aprovou por 77,9% as novas emendas. Aproximadamente 63% do eleitorado compareceu ao plebiscito. Em razão da reforma, Putin pode concorrer à reeleição em 2024, tendo anunciado sua candidatura em novembro de 2023. Entre as emendas aprovadas, destacam-se:

1) inserção de valores como a “fé em Deus transmitida por nossos ancestrais", a proteção da família tradicional, a defesa da “verdade histórica” e a honra à memória dos “defensores da Pátria”;
2) referência ao *status* da Rússia como “sucessor 21 legal da União Soviética (URSS)”;
3) consagração do russo como idioma do povo “formador do Estado”;
4) proibição de qualquer cessão do território russo, exceto para fins de demarcação, “redemarcação” e delimitação de fronteiras;
5) previsão de ajuda aos compatriotas russos residentes no exterior na “implementação de seus direitos, garantia da defesa de seus interesses e preservação da identidade cultural russa;
6) vedação a candidatos à presidência que tenham qualquer histórico de cidadania estrangeira ou de residência permanente no exterior, ou que não tenham residido na Rússia nos últimos 25 anos;
7) indexação de aposentadorias e benefícios sociais à inflação; e
8) incorporação da administração local à estrutura de poder federal.

Atualmente, na Rússia, existem mais de 550 presos políticos, todos opositores ao governo Putin, incluindo Alexey Navalny, Ilya Yashin, Alexei Gorinov e Vladimir Kara-Murza. A repressão à oposição intensificou-se no país principalmente a partir de 2019, quando se iniciou uma onda de protestos de natureza mais abertamente política. No mesmo ano, a Comissão Eleitoral registrou 233 candidatos para as eleições à Duma de Moscou, mas negou a inscrição de 57 deles, incluindo os principais nomes da oposição extraparlamentar. A negativa de registros de candidatos

independentes e da oposição concorrerem às eleições desencadeou uma onda de manifestações no verão de 2019. Mesmo com as repressões, os candidatos apoiados por Alexei Navalny que conseguiram concorrer conquistaram 20 de 45 assentos no Legislativo de Moscou. Um ano depois, no contexto do referendo constitucional nacional que permitiu Vladmir Putin "redefinir" os limites do seu mandato, houve, mais uma vez, manifestações e repressões em todo o país. No segundo semestre de 2020, Navalny foi envenenado por uma sofisticada substância conhecida como Novichok e passou por uma longa recuperação, em Berlim. No começo de 2021, depois de meses fora da Rússia, ele voltou para o país, pela primeira vez, desde seu envenenamento, e foi preso. Em dezembro de 2023, os advogados de Navalny indicaram não ter informações sobre o seu paradeiro, já que a prisão em que esteve detido nos últimos dois anos indicou que ele havia deixado as instalações no começo do mês. O Kremlin alegou "não ter informações" sobre a eventual transferência de Navalny pelas autoridades prisionais. Algumas semanas depois do desaparecimento, Nalvany foi localizado em uma prisão no Ártico.

A repressão política na Rússia aumentou, significativamente, após a invasão da Ucrânia e a consequente reação doméstica à guerra. Segundo o relatório anual da organização não governamental OVD-Info, de dezembro de 2022, que monitora violações de direitos humanos e oferece assistência legal a vítimas, houve de janeiro a dezembro daquele ano 20.467 detenções políticas no país. Destas, 19.478 eram relacionadas a protestos contra o conflito ou as Forças Armadas. O Relatório da Organização das Nações Unidas (ONU), "Repressão em tempo de Guerra", de setembro de 2023, por sua vez, informa que "as autoridades russas limitaram, severamente, a liberdade de associação, de reunião pacífica e de expressão, tanto na *internet* quanto nas ruas. Violaram, ainda, a independência do Poder Judiciário e as garantias de um julgamento equilibrado". Os deputados russos aprovaram, em abril de 2023, uma série de emendas que endurecem as leis usadas para reprimir os membros da oposição, impondo especialmente a prisão perpétua por "alta traição". O projeto de lei, validado em segunda e terceira leituras pela Duma, também se aplica a quem "ajuda a aplicar decisões de organizações internacionais", o que parece ser uma referência à recente decisão do Tribunal Penal Internacional (TPI) de emitir um mandado de prisão contra Putin. O Índice de Democracia, conforme publicado pela revista *The Economist* no ano de 2022, atribuiu uma pontuação de 2,28, classificando o país em questão na 146ª posição e caracterizando-o como um regime autoritário.

b) Questões socioeconômicas

A Rússia é a 11ª maior economia do mundo em termos nominais e a 6ª economia em paridade de poder de compra (PPP, na sigla em inglês). O setor de serviços é o principal ramo de atividade na Rússia (62% do produto interno bruto – PIB), seguido do industrial (32,4%) e do agrícola (4,7%). Um dos grandes desafios da Rússia é a necessidade de desconcentração e de diversificação da economia, extremamente dependente do setor de petróleo e gás, que responde por 60% das exportações do país e por quase metade das receitas orçamentárias do governo. Como herança do passado soviético, parte considerável do parque industrial volta-se para a área de defesa. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do ano de 2021, segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), foi de 0,822, colocando o país na 52ª posição no *ranking* global.

Desde a invasão da Ucrânia pela Rússia, em fevereiro de 2022, foram adotadas diversas sanções, no âmbito da União Europeia (UE) e por países ocidentais como os EUA, o Canadá, o Reino Unido, o Japão e a Austrália, contra a Rússia e Belarus. As sanções têm por objetivo

enfraquecer a capacidade da Rússia de financiar a guerra. Os indicadores econômicos mostram que as medidas restritivas adotadas na Europa e no resto do mundo contra a Rússia tiveram impacto na economia russa. De acordo com o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômicos (OCDE), 2022 foi um ano mau para a economia russa. Estima-se que, em 2022, o PIB da Rússia tenha caído 2,1%, com base nos dados fornecidos pelo FMI. Outrossim, o PIB nominal para o ano de 2022, à luz das análises do Banco Mundial, foi de US$ 2,24 trilhões. Em 2023, a economia russa poderá continuar em contração. Prevê-se que o PIB da Rússia diminua 2,5%, no cenário mais pessimista (OCDE), ou 0,2%, de acordo com o Banco Mundial. O FMI prevê um crescimento em 2023 (2,2%).

Em outubro de 2023, o rublo atingiu seu menor valor em relação ao dólar desde o início do conflito. Apenas em 2023, a desvalorização teria sido de 30%. Como reação, o Banco Central russo aumentou progressivamente a taxa referencial de juros de 8,5% para 15%, como forma de fortalecer a moeda nacional e ajudar no combate à inflação (que, segundo fontes governamentais, foi de 11,9% em 2022) e o enfraquecimento da moeda nacional. Desde julho, a taxa de juros dobrou no país.

A economia da Rússia enfrenta desafios estruturais multifacetados, os quais incluem: a dependência comercial de *commodities* para sustentação econômica; as ineficiências operacionais associadas a um significativo controle estatal, que abarca aproximadamente 40% da economia e 50% do emprego formal; um expressivo decréscimo demográfico que acarreta redução na disponibilidade de mão de obra qualificada, bem como declínio na renda real da população; e, por fim, o aprimoramento premente dos marcos normativos. Outro aspecto relevante é a necessidade de desconcentrar e diversificar as suas bases econômicas, as quais se mostram excessivamente dependentes do setor petrolífero e gasífero. Sendo, o referido setor, responsável por 60% das exportações nacionais e quase metade das receitas orçamentárias do governo. Como resultado, o PIB russo demonstra uma elevada sensibilidade às flutuações dos preços internacionais do petróleo, sendo a indústria petrolífera um dos principais propulsores da economia do país, que se posiciona como o segundo maior produtor global deste recurso natural, sucedendo os EUA. Assim, a autoimposição de limites à produção de petróleo pela OPEP+ desempenha importante papel na estabilização dos preços do petróleo no mercado global, o que, por sua vez, repercute diretamente na estabilidade econômica russa.

A Rússia é classificada como o segundo maior exportador de petróleo a nível global, além de possuir a oitava maior reserva desse recurso. Complementarmente, até os eventos precedentes ao conflito com a Ucrânia, a Rússia mantinha a posição de maior exportador mundial de gás natural e se destacava como o segundo maior produtor, detendo a maior reserva do referido recurso energético.

As sanções impostas pela UE e pelos seus parceiros ao sistema financeiro russo reduzem a capacidade da Rússia de financiar a guerra. As medidas restritivas visam às importações de determinadas mercadorias provenientes da Rússia e a exportação de determinadas mercadorias para a Rússia. A lista de produtos proibidos foi concebida de modo a maximizar o impacto negativo das sanções na economia russa, limitando, simultaneamente, as suas consequências para as empresas e os cidadãos da UE.

Desse modo, no contexto das relações comerciais internacionais, antes do conflito, a UE – em especial a Alemanha, a Itália e a França – era o principal parceiro comercial da Rússia. Contudo, diante das medidas restritivas atuais, a China emergiu como o preeminente parceiro comercial da Rússia. No exercício fiscal de 2022, a China sobressaiu como principal destino das exportações russas, superando outros parceiros comerciais, como Turquia e Índia. Paralelamente,

a China foi identificada como a principal fonte de importações para a Rússia, superando países como a Alemanha e a Turquia.

Independente dos novos arranjos comerciais, os números comprovam que as medidas restritivas estão produzindo resultados. Em 2022, tanto as importações quanto as exportações russas caíram significativamente. Para 2023, prevê-se que as importações sejam mais elevadas do que em 2022, mas ainda inferiores a 2019 (pré-pandemia) e 2021 (pós-pandemia e pré-conflito), ao passo que as exportações deverão diminuir ainda mais, de acordo com o Banco Mundial, ou permanecer praticamente no mesmo nível, de acordo com o FMI.

Fonte: Banco Mundial

No que concerne à esfera de investimentos internacionais, com base em informações coletadas antes do início das hostilidades na Ucrânia, identifica-se que as nações líderes em aportes de capital na Rússia, considerando tanto novas iniciativas quanto expansões de empresas multinacionais, compreendem a França, a China, a Alemanha e os EUA. Em tal contexto, enquanto em 2017 a UE perfazia cerca de 70% do montante global de investimento estrangeiro direto (IED) em território russo, tem-se observado uma mudança significativa no cenário de investimentos, com a China emergindo como agente de crescente influência, marcando sua presença notadamente nos setores de energia e agricultura. O novo arranjo reflete as mudanças atuais nas relações internacionais.

As receitas da Rússia provenientes dos combustíveis fósseis também estão reduzindo-se. Embora, no primeiro semestre de 2022, a Rússia tenha-se beneficiado do aumento dos preços dos combustíveis fósseis nos mercados mundiais, as sanções impostas às importações de petróleo, que entraram em vigor em dezembro de 2022, resultaram numa limitação das receitas da Rússia. De acordo com a Agência Internacional de Energia (AIE), as receitas petrolíferas da Rússia diminuíram mais de um quarto em janeiro de 2023 (em comparação com janeiro de 2022). A queda que se verificou em fevereiro foi ainda mais significativa (mais de 40%). Ao todo, € 300 bilhões das reservas do Banco Central russo estão bloqueados na UE (cerca de dois terços desse montante), nos outros países do G7 e na Austrália, além de € 20 bilhões de ativos de mais de 1,5 mil pessoas e entidades sancionadas. Ademais, bancos russos foram banidos do sistema de transações financeiras *Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication* (SWIFT, ou Sociedade para Telecomunicações Financeiras Interbancárias Mundiais), sediado em Bruxelas, Bélgica, que

tem como principal função permitir a troca de informações bancárias e transferências financeiras entre as instituições. Ele oferece a mais de onze mil instituições bancárias e financeiras, infraestruturas de mercado e clientes corporativos, localizados em mais de 200 países e territórios, rapidez, confidencialidade e baixos custos de transação para fazer pagamentos e transferências de fundos. Entre os vários tipos de sanções contra Moscou impostas pelos países ocidentais, a desconexão de bancos russos do SWIFT tem sido descrita como verdadeira "arma nuclear financeira" porque a Rússia é o segundo país que mais utiliza o SWIFT, com cerca de 300 usuários, atrás apenas dos EUA. Restringir o acesso destas 300 instituições à plataforma implica, necessariamente, uma queda abrupta e significativa das trocas financeiras com a Rússia e, por conseguinte, uma quebra substancial dos rendimentos de curto prazo, além de grande impacto econômico não apenas para os russos como também para todos os seus parceiros comerciais. Por esse motivo, alguns analistas já vislumbram o estabelecimento gradual de uma "cortina de ferro financeira" entre a Rússia e o Ocidente. Porém, embora seja difícil estimar com precisão o impacto dessas sanções, a exclusão da Rússia do SWIFT é uma faca de dois gumes, pois, ao prejudicar a economia russa, afeta também todas as instituições, financeiras ou não, nas relações comerciais com a Rússia. Para exemplificar, a Rússia é um grande comprador de carne do Brasil, desse modo, os compradores de carne brasileira, caso operem normalmente com um banco que foi excluído do SWIFT, terão de fazer pagamentos de banco a banco.

Apesar de ser o maior país do mundo em extensão territorial, a Rússia enfrenta um histórico problema demográfico, com diminuição das taxas de natalidade e expectativa de vida. O país experimentou uma diminuição demográfica entre os anos de 1992 e 2008, seguida por um período de baixa ascensão populacional, que persistiu até 2018, momento em que passou a enfrentar um subsequente declínio. Além disso, observa-se uma pronunciada disparidade de gênero na composição da população, com uma proporção de 86 homens para cada 100 mulheres. Essa desigualdade estende-se à expectativa de vida, onde se constata uma lacuna significativa: os homens têm uma longevidade média de uma década mais curta em comparação às mulheres.

A Rússia registra altas taxas de mortalidade por causas não naturais, muitas delas relacionadas com o alcoolismo. A esperança de vida, especialmente entre os homens em idade ativa, caiu vertiginosamente nas últimas décadas. A taxa de fertilidade russa diminuiu para uma das mais baixas do mundo, enquanto a sua taxa de aborto é bastante elevada. Consequentemente, o número anual de mortes excede o número de nascimentos. De janeiro a junho de 2022, nasceram 635,2 mil crianças na Rússia, o que representa 42,9 mil, ou 6,3% a menos que o resultado do mesmo período de 2021. Antes disso, a taxa de declínio do número absoluto de nascimentos desacelerava desde 2019. Em 2023, o Serviço Federal de Estatística do Estado Russo (Rosstat, na sigla em russo), revelou que ao longo do último ano a população da Rússia diminuiu em mais de 550 mil. Um levantamento da revista The Economist mostra que, com a mortalidade durante a pandemia, as baixas da guerra e a fuga de cérebros durante a mobilização militar, a Rússia perdeu entre 1,9 milhão e 2,8 milhões de pessoas entre 2020 e 2023.

II. Princípios da política externa da Rússia

a) "Doutrina Putin"

O "Conceito da Política Externa" é documento que, em seu conjunto, pode ser considerado a expressão, ao menos em termos formais, do que tem sido chamado "Doutrina Putin". A primeira versão do documento foi publicada em 2000, e as revisões documentadas dessa doutrina foram registradas nos anos de 2008 – período no qual Dmitry Medvedev ocupava a presidência –, 2013, 2016 e, mais recentemente, em 2023. Segundo a versão do Conceito aprovada pelo presidente Vladimir Putin em 2016, o mundo está passando por transformações fundamentais decorrentes da emergência de um sistema internacional multipolar. A Rússia busca resgatar sua identidade de grande potência – que convive com a contraditória ideia de potência emergente, que impõe traço anti-hegemônico face ao Ocidente – e reassumir a condição de um dos polos – com base no nacionalismo pragmático da "Doutrina Primakov"[2758] e na condição de membro permanente com poder de veto no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU).

Os russos afirmam crer que a multipolaridade é condição para a efetividade do Direito Internacional e das instituições. Balizam sua postura tanto nas noções do gigantismo territorial (país com maior território no mundo, perpassando onze fusos horários), da população multiétnica, das riquezas naturais (em especial petróleo e gás), do potencial militar e nuclear (ao lado dos Estados Unidos – EUA –, maior detentor de armas atômicas), econômico, industrial, científico e cultural quanto na vizinhança fronteiriça com os Estados pós-soviéticos e em função da proximidade às alianças militares hostis e aos conflitos regionais e locais. Alguns dos objetivos específicos da política externa russa estão ligados ao desejo de resguardar sua autonomia política, de fortalecer o multilateralismo (sobretudo por meio da Organização das Nações Unidas – ONU) e a multipolaridade (o BRICS pode ser um exemplo, como também iniciativas como o Fórum RIC, com Índia e China), além de assegurar sua integridade territorial (a Rússia é uma federação multiétnica com estrutura federativa de alta complexidade, com 83 entes federativos, sem incluir a Crimeia e Sebastopol ou os territórios ucranianos anexados após 2022), de proteger os russos étnicos nos países do espaço pós-soviético e de definir sua identidade nacional (ainda há relativa

---

[2758] A Doutrina Primakov, formulada pelo antigo primeiro-ministro e ministro das Relações Exteriores russo, Yegveny Primakov, na segunda metade da década de 1990, insere-se nas correntes de pensamento neo-eurasiáticas do pós-Guerra Fria. A denominação Doutrina Primakov foi atribuída somente na década de 2010, conforme referido pelo ministro dos Negócios Estrangeiros da Federação Russa, Sergey Lavrov. Em reação à percepção de relativo enfraquecimento da Rússia na década de 1990, bem como ao alinhamento da política externa do país ao Ocidente, Primakov rejeita a consubstanciação de um mundo unipolar liderado pelos EUA e propõe uma série de princípios para a política externa russa. Primeiro, a Rússia deveria defender uma ordem multipolar liderada por um concerto entre as grandes potências a fim de fazer frente ao unilateralismo estadunidense. Segundo, o país deveria manter a primazia sobre o espaço pós-soviético, bem como liderar a integração nessa região. Terceiro, tanto a expansão da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) quanto a aproximação euro-atlântica deveriam ser rechaçadas. Finalmente, além de apresentar-se como ator indispensável na política internacional, a Rússia deveria estreitar relações com a China. A partir desse arcabouço conceitual e, especialmente, no contexto mais recente de confrontação com o Ocidente, surge a Doutrina Gerasimov, referência ao chefe do Estado-Maior russo, Valery Gerasimov, em 2013. Essa doutrina torna opaca a distinção entre *hard* e *soft power*, fundindo vários componentes dessas dimensões de poder de maneira a operacionalizar o pensamento de Primakov sob uma perspectiva de permanente conflito. Nesse sentido, desenvolve-se a guerra híbrida – tais quais propagação de *fake news*, fomento aos grupos paramilitares, entre outros – como parte da atuação externa russa, em paralelo aos recursos militares tradicionais. Interferência em processos eleitorais, uso de redes sociais como elemento de desestabilização em outros países e ataques cibernéticos constituiriam, portanto, parte do repertório de política externa do país, cuja orientação principiológica, no entanto, ainda se respaldaria nos princípios de Primakov.

clivagem entre eslavófilos, eurasianistas e ocidentalistas). É possível também mencionar que a Rússia busca fortalecer seu papel cultural no mundo, por meio da promoção e da consolidação do idioma russo e da divulgação dos feitos culturais e do legado histórico russo.

De acordo com o Conceito de 2016, a política externa russa deve servir à soberania, à segurança e à integridade territorial e também à consolidação da posição russa como centro de influência, à promoção de ambiente externo favorável ao desenvolvimento russo e à promoção dos interesses legítimos russos. O documento faz reconhecimento expresso do *soft power* como meio de consecução de interesses de política externa e defende o respeito incondicional ao Direito Internacional e a princípios como respeito mútuo e não intervenção e a busca por um sistema internacional estável e sustentável. Para além do Conceito, em termos substantivos é possível identificar outros elementos que buscam consolidar a posição russa no tabuleiro de poder internacional, em especial na área de segurança e defesa, como revelam o fato de o país ter um dos maiores orçamentos nacionais na área, ser um dos maiores exportadores mundiais de armamento e estar na vanguarda no desenvolvimento de novas tecnologias militares em termos de mísseis hipersônicos ou torpedos.

Segundo Igor Abdalla, se a visão de grande potência é difundida, a forma de concretizá-la cria divergências. O construtivista Andrei Tsygankov referencia-se na conhecida divisão tríade da literatura de Relações Internacionais do teórico britânico Martin Wight para descrever três escolas de pensamento sobre a identidade russa: Ocidentalismo, Estatismo e Civilizacionismo. Os ocidentalistas, proeminentes no governo Boris Ieltsin, acentuam o pertencimento russo à família de nações do Ocidente, que consideram a civilização mais avançada do mundo. Os estatistas, preponderantes com Vladimir Putin, enfatizam o Estado como provedor de estabilidade interna, unindo autonomia externa à cooperação pragmática com o Ocidente. Os civilizacionistas, como o dueto Lênin-Trotsky, concentram-se sobre as particularidades da Rússia, em contraposição ao Ocidente, visto como adversário na disputa pela Eurásia, espaço geopolítico fundamental, dentro do qual a Rússia tem posição privilegiada. O Estatismo de Putin absorve elementos liberais-ocidentais e civilizacionistas, neste caso, ao defender ação afirmativa no espaço pós-soviético. Ao incorporar elementos de outras escolas, Putin habilita-se à hegemonia e conta com sólido apoio na Rússia.

Em setembro de 2022, Putin aprovou uma nova doutrina de política externa embasada no conceito de "mundo russo"[2759], que acabou tornando-se, no ano seguinte, o novo Conceito da

---

[2759] O conceito está muito associado à Doutrina Karaganov. Concebida nos alvores da década de 1990 por um eminente cientista político e conselheiro presidencial dos mandatários Boris Iéltsin e Vladimir Putin, a referida doutrina postula que é imperativo para o Estado russo endossar os direitos humanos dos grupos étnicos russos que, com a dissolução da URSS, encontraram-se em posição minoritária nos países adjacentes. Segundo esta doutrina, incumbir-se-ia à Rússia a tarefa de preservar os laços com essas comunidades, visando assegurar a perenidade da influência russa sobre os referidos territórios. Esse contingente populacional, estimado em aproximadamente 25 milhões de indivíduos, é concebido como um "ativo político" de Moscou, na medida em que a manutenção dos vínculos socioeconômicos com a diáspora russa poderia pavimentar o caminho para o controle político dessas nações. Ações consideradas como limitativas à autonomia dos grupos étnicos russos no contexto pós-soviético são interpretadas como uma ofensa à identidade russa, a qual se postula como merecedora de defesa. Um exemplo de medida restritiva seria a supressão do ensino da língua russa nas escolas, o qual, segundo a presente doutrina, é equiparável a violação à identidade russa. A Doutrina Karaganov, em termos práticos, reflete a política externa russa a partir de 2012, notadamente em eventos como a anexação da Crimeia e a intervenção na Ucrânia. Essa doutrina guarda afinidades com o pensamento do filósofo Aleksandr Dugin e sua concepção de "Neo-Eurasianismo", que se fundamenta em aspectos históricos, culturais, religiosos (ou espirituais e ideacionais) e raciais (ou civilizacionais). Essa corrente de pensamento surge como uma resposta ao processo de globalização, ao capitalismo liberal e materialista e à hegemonia ocidental.

Política Externa. O documento sublinha o objetivo de defender os interesses de nacionais russos fora do território do país e sublinha a proteção e a promoção da cultura russa no exterior. Além disso, ao respaldar a criação de um mundo multipolar, a doutrina busca aumentar a cooperação com países como China, Índia, bem como regiões tais como Oriente Médio, África e América Latina. No que diz respeito ao entorno russo, a incorporação do conceito de "mundo russo" traduz-se na aproximação junto a países eslavos e a regiões marcadas pela presença de populações russas e por intervenções de Moscou. É o caso, por exemplo, da Abecásia e da Ossétia, na Geórgia, e das entidades separatistas da região ucraniana do Donbass (Donetsk e Luhansk). De maneira geral, portanto, o documento formaliza a percepção russa do espaço pós-soviético como área de influência do país e busca dar legitimidade a ulteriores intervenções de Moscou nos países e territórios nele abarcados.

A inclusão da noção de um "mundo russo", que extravasa as fronteiras políticas da Rússia, ocorre após uma sucessão de relativos reveses durante a guerra na Ucrânia. Efetivamente, a política externa russa, no tocante ao espaço pós-soviético, tem-se revestido do conceito de "operações humanitárias", com o fito de sublinhar a importância civilizacional das operações do país no exterior. A "operação especial" na Ucrânia, segundo o discurso oficial de Moscou, nesse sentido, respaldaria a defesa da cultura, da língua e da religião russa diante da opressão perpetrada pelo Ocidente e por governos hostis aos cerca de 25 milhões de russos espalhados no entorno regional. Em conclusão, a política externa da Rússia tende a operar em dois níveis: no multilateral, defende-se a não intervenção nos assuntos domésticos; no entorno do país, impera a "ingerência humanitária" sob narrativa em níveis culturais e nacionalistas.

b) Fatores estruturais da política externa russa contemporânea

A política externa russa é condicionada por alguns fatores estruturais. De início, pode-se citar a tensão entre um Estado com tendências centralizadoras e sua grande dispersão territorial; outros pontos incluem uma cultura política patrimonialista, legalista e hierarquizante (a chamada "vertical do poder" e a "ditadura da lei" de Putin). Ainda persiste forte ressentimento com traumas vividos ao longo da década de 1990, com o caos econômico e político na esteira da dissolução da União Soviética (URSS), além do rancor com o momento unipolar encabeçado pelos EUA, com reflexos na atuação da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Outros predicados que credenciam a Rússia incluem o fato de ser o maior produtor e o maior exportador de gás natural, além de figurar entre os maiores produtores e exportadores de petróleo. Por outro lado, há grandes vulnerabilidades, a exemplo da economia pouco diversificada – em 2019, a energia contou 24% do produto interno bruto (PIB) e 62% das exportações russas; o fato de a União Europeia (UE) ser um dos maiores destinos das exportações da Rússia fragiliza o país ante o impacto de sanções, o que está sendo mitigado pelo recente aumento da participação da China no fluxo comercial). Também se pode indicar a crise demográfica russa, com queda populacional de 1992 a 2008, crescimento tímido até 2018 e nova queda, além da enorme disparidade entre sexos (86 homens para 100 mulheres) e da grande diferença na expectativa de vida (homens vivem em média dez anos a menos – 66,5 contra 76,4 anos). Entre as tensões domésticas, há a memória recente das

---

Ademais, o referido pensamento é passível de diálogo com os pensamentos expostos por Olavo de Carvalho. Dugin propugna a existência de um "mundo russo", uma entidade sociocultural que transcende fronteiras e é supraétnica. A manifestação desse "mundo russo", em termos de *soft power*, é evidente na criação de entidades como a Fundação Russkiy Mir e a Rossotroudnitchestvo (Agência Federal para a CEI), bem como no emprego de veículos de comunicação como RT e Sputnik e em iniciativas colaborativas entre o governo de Putin e a Igreja Ortodoxa Russa.

guerras secessionistas envolvendo a Chechênia, além dos temores relacionados à presença de grupos extremistas domésticos, em especial islâmicos.

c) Relação da política externa russa contemporânea com a ordem internacional

O objetivo da política externa russa, quanto à ordem internacional, é consolidar um sistema sustentável e estável de relações internacionais com base nas normas de Direito Internacional e nos princípios de direitos iguais, respeito mútuo e não interferência em assuntos domésticos de outros países. Dentro desse objetivo, a Rússia considera central o papel da ONU na regulação das relações internacionais e na coordenação da política internacional, por não haver organizações similares alternativas e por ter legitimidade internacional. Para Moscou, a Carta da ONU deve ser respeitada, o CSNU deve ter sua efetividade assegurada, preservadas as condições dos cinco membros permanentes. Além disso, a Rússia confere grande importância à representatividade geográfica e civilizacional quanto ao desenvolvimento global, atuando por meio de estruturas como o G20, o BRICS, a Organização para Cooperação de Xangai (OCX) e o Fórum RIC.

O Conceito da Política Externa de 2016 afirma interesse na construção de uma cooperação construtiva, estável e previsível com os países da UE baseada nos princípios de igualdade e de respeito aos interesses de cada um. Também menciona o reforço da parceria com a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês), a busca pela redução das tensões entre as Coreias, a contribuição para a estabilização do Oriente Médio e do Norte da África, a cooperação com o Irã (inclusive sua defesa do Plano de Ação Conjunta Global – JPCOA, na sigla em inglês) e a busca por solução política para a Síria (com apoio ao regime al-Assad e liderança no Processo de Astana).

O Conceito de 2016 refere-se à valorização das relações com os países da Comunidade dos Estados Independentes (CEI), do processo de integração no âmbito da União Econômica Eurasiática (UEE) e da importância da Organização do Tratado de Segurança Coletiva (OTSC) para a segurança regional. Refere-se igualmente ao apoio ao desenvolvimento do mecanismo RIC e à expansão de laços com BRICS, OCX e G20. Também traz críticas à ampliação da OTAN, à aproximação da infraestrutura da Aliança às fronteiras russas e ao reforço da sua atividade militar; em oposição, defende a valorização da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE). Podem-se citar, igualmente, outras organizações internacionais ou mecanismos de concertação em nível regional de que a Rússia participa, como o Conselho da Europa, o Conselho Euro-Ártico de Barents, o Conselho dos Estados do Mar Báltico[2760], o Conselho do Ártico, a Conferência sobre Medidas de Interação e Construção de Confiança na Ásia, o Fórum de Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC, na sigla em inglês), o Fórum Econômico Internacional de São Petersburgo (plataforma que reúne os líderes das potências econômicas emergentes e representantes de diversas organizações para identificar e deliberar sobre os desafios mais importantes com os quais a Rússia, os mercados em desenvolvimento e o mundo em geral se deparam), a Organização de Cooperação Econômica do Mar Negro e a recente Convenção sobre o *status* do mar Cáspio.

Com relação à esfera multilateral, o Conceito da Política Externa de 2016 destaca o papel central da ONU e defende reforma do CSNU. O documento também ressalta como questões importantes da atuação multilateral russa: a crítica às tentativas politicamente motivadas de alterar as interpretações de conceitos como ameaça de uso da força, respeito à soberania e à integridade territorial e direito à autodeterminação dos povos, e oposição às tentativas de intervenção que

[2760] A Rússia foi suspensa da organização em março de 2022, em razão da invasão da Ucrânia.

visem a provocar mudanças não constitucionais de poder; o apoio à redução gradual do potencial nuclear, à implementação do *New Strategic Arms Reduction Treaty* (New START) e ao fortalecimento do regime de não proliferação de armas nucleares; à defesa de um Acordo de Prevenção da Corrida Armamentista no Espaço (PAROS, na sigla em inglês); o compromisso de combate ao terrorismo, ao extremismo e aos ilícitos transnacionais; e o compromisso com a promoção de crescimento econômico sustentável, dos direitos humanos e de iniciativas de cooperação internacional.

Quanto à defesa do Estado de Direito nas relações internacionais, a Rússia tem, entre seus objetivos:

1) apoiar esforços coletivos para fortalecer a base legal das relações interestatais;
2) impedir tentativas de revisão de normas e princípios de direito internacional consolidadas na Carta da ONU, se estas tiverem motivações políticas e arbitrárias;
3) prevenir intervenções que violem o princípio de igualdade soberana dos Estados, sob o pretexto de implementação do princípio da Responsabilidade de Proteger (R2P);
4) apoiar o progresso no desenvolvimento e codificação do direito internacional, e aperfeiçoar o mecanismo de sanções da ONU;
5) buscar a resolução das questões de delimitação das fronteiras russas.

Com relação ao fortalecimento da segurança internacional, a Rússia defende a preservação da estabilidade estratégica e regional e, para isso, entre outras ações:

1) busca cumprir suas obrigações relativas a controle de armas estratégicas, como no âmbito do New START;
2) reafirma seu comprometimento com as bases políticas e legais do regime de não proliferação nuclear e de não proliferação de outras armas de destruição de massa, diante do risco de que estas acabem nas mãos de atores não estatais como organizações terroristas;
3) trabalha para evitar uma corrida armamentista no espaço, em trabalho conjunto com os EUA;
4) reafirma sua disposição para debater reduções futuras de capacidades nucleares, desde que haja a mesma postura de outros detentores de arsenais;
5) defende o estabelecimento de um sistema coletivo de resposta a ataques, opondo-se a ações unilaterais;
6) defende a criação de zonas livres de armas nucleares, sobretudo no Oriente Médio;
7) defende o aperfeiçoamento de mecanismos de prevenção contra terrorismo nuclear, no âmbito da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA); e
8) defende a promoção da cooperação bilateral e multilateral entre Estados, sobretudo os nuclearmente armados, para que haja o incentivo do uso pacífico da energia nuclear.

No âmbito das operações de paz da ONU, a Rússia declara intenção de atuar em esforços sob a liderança da ONU, desde que respeitando dispositivos da Carta da ONU e sigam resoluções do CSNU. Para a Rússia, o combate ao terrorismo internacional é incumbência central dos governos de todos os países, e a cooperação deve ser feita sem que o tema seja politizado nem que haja condicionantes para ações, incluindo a atuação da sociedade civil, como academia, comunidades empresariais e meios de comunicação.

Quanto à cooperação econômica e ambiental, a Rússia busca garantir crescimento econômico sustentável com base em exportações estáveis e demanda doméstica crescente. Moscou tem a intenção de contribuir de forma proativa para estabelecer um arcabouço comercial, econômico, monetário e financeiro democrático e igualitário e para determinar meios de alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), em cooperação com outros países. Dentro

desse objetivo, há a defesa do sistema multilateral de comércio encabeçado pela Organização Mundial do Comércio (OMC) e da promoção da integração econômica regional; por outro lado, a Rússia afirma que, seguindo normas e princípios internacionais, busca adotar medidas comerciais adequadas para proteger seus interesses nacionais, sobretudo diante de ações tidas como hostis, sobretudo sanções externas. Para a Rússia, o desenvolvimento socioeconômico sustentável é requisito essencial para conformar um sistema internacional mais eficiente e resiliente.

Em agosto de 2020, Putin anunciou que Rússia aprovou a primeira vacina contra COVID-19. A Rússia é um dos países que vem exercendo a chamada "diplomacia da vacina", também por meio de fornecimento de outros produtos para o tratamento da COVID-19.

Em 2020, a Rússia propôs agenda positiva em nome da estabilidade global e previsibilidade e um papel central mais forte da ONU como a principal agência coordenadora da política internacional. A Rússia exortou seus parceiros a pararem de jogar "jogos de soma zero" e a abandonar a duplicidade de critérios em favor de um diálogo aberto e honesto. Buscando iniciar uma discussão séria e franca sobre os princípios da interação interestadual e maneiras de lidar com os problemas atuais agudos, o presidente Putin apresentou a iniciativa de realizar uma reunião de cúpula dos cinco membros permanentes do CSNU, pedido renovado em 2021 quando de cúpula entre Putin e Macron.

No marco dos 75 anos da Segunda Guerra Mundial, a Rússia e um grupo de 43 Estados copatrocinaram resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), que incluiu uma reunião em comemoração a todas as vítimas da guerra realizada em 1º de dezembro. A maioria dos países participantes reafirmou a importância do coletivo esforços para prevenir a falsificação da história e uma revisão das causas e resultados da Segunda Guerra Mundial. Resolução tradicional da AGNU sobre o combate à glorificação do nazismo, neonazismo e outras práticas que contribuem para alimentar formas contemporâneas de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância relacionada teve 58 países como coautores, incluindo a Rússia entre os principais impulsionadores, e recebeu 130 votos pela adoção. Em 2022, o projeto de resolução experimentou uma retração em termos de apoios em comparação com anos anteriores, registrando 50 votos contrários. Em ocasiões precedentes, o projeto geralmente contava com apenas dois votos contrários, oriundos dos EUA e da Ucrânia.

d) Conceito da Política Externa de 2023

O Conceito da Política Externa da Federação Russa de 2023, aprovado em 31 de março deste ano, é formulado em um contexto especialmente delicado para Rússia, que tem sido objeto de sanções dos países ocidentais em resposta à invasão da Ucrânia em fevereiro de 2022. No Conceito anterior, aprovado em 2016, já após a anexação da Crimeia, a Rússia afirmava sua intenção de aproximação com a Europa e de manter relações mutuamente benéficas com os EUA e seus aliados, mas também já indicava suas preocupações com a expansão da OTAN para o leste da Europa. Em temas securitários, o combate ao terrorismo era um tema central na relação com diversas regiões, especialmente o norte da África e o Oriente Médio. No Conceito de 2023, a postura russa torna-se bastante defensiva, e o país declara que os EUA são "os principais inspiradores, organizadores e executores de uma agressiva política anti-russa do Ocidente, a fonte dos principais riscos à segurança da Federação Russa, à paz internacional e a um desenvolvimento equilibrado, equitativo e progressivo da humanidade". A Rússia afirma que buscará um "novo modelo de coexistência" com os países europeus, que devem abandonar suas políticas hostis (*unfriendly*) em relação à Rússia e reconhecer que "não há alternativa à coexistência pacífica e à

cooperação mutuamente benéfica e igualitária". Uma vez que a principal ameaça à Rússia passa a ser a ação hostil do Ocidente, ao longo do documento, há grande ênfase na proteção às identidades, à cultura, à religião e à língua russas, tanto dentro quanto fora do território russo.

A estrutura do documento reflete algumas alterações da política externa russa. Já nos primeiros parágrafos, a Rússia enfatiza sua identidade como cultura e nação milenares e destaca sua contribuição histórica, como sucessora da URSS, na Segunda Guerra Mundial, na luta contra o nazismo e contra o colonialismo. No conceito de 2016, esse tema incluía-se no combate ao terrorismo e à radicalização nacionalista. No conceito de 2023, esse aspecto ganha importância identitária, com destaque à ameaça representada pela emergência de grupos neonazistas.

Na análise da conjuntura global de 2023, a Rússia avalia que as relações internacionais passam por um processo de democratização, devido à emergência de países não ocidentais; contudo, o Ocidente, acostumado à uma lógica neocolonialista, resiste a essa realidade multipolar por meio de instrumentos ilegais para interferir nos assuntos internos dos Estados, inclusive à revelia do CSNU. Devido à ação desse pequeno grupo de Estados, a ordem internacional fragmenta-se, o que torna a resposta coletiva para problemas globais (tráfico de armas, proliferação de armas de destruição em massa, terrorismo, epidemias, degradação ambiental, etc.) menos efetiva. A fragmentação também ocorre no âmbito econômico. Segundo o Conceito, "o abuso por certos Estados de sua posição dominante" fragmenta a economia global e aumenta a desigualdade entre os países.

O aumento dos conflitos estratégicos em várias regiões leva ao crescimento das capacidades ofensivas militares, e a exploração militar do espaço informacional dificulta a diferenciação entre meios militares e não militares de confrontação interestatal. Isso, por sua vez, aumenta o risco de escalada de conflitos, e, eventualmente, de uma guerra mundial. A referência a "guerra mundial" (*global war*) aparece três vezes ao longo do Conceito de 2023, enquanto, no Conceito de 2016, há apenas uma referência a "guerra em larga escala", e ainda para afirmar que um evento dessa magnitude é improvável.

A Rússia considera que sua ação na Ucrânia foi utilizada como pretexto para que EUA e seus aliados fortalecessem suas políticas anti-Rússia, pois consideram que o fortalecimento russo é uma ameaça à hegemonia ocidental. Apesar de não se considerar uma inimiga do Ocidente, a Rússia pretende defender seu direito de existência e responder às ações hostis do Ocidente "usando todos os meios disponíveis", o que inclui a possibilidade de uso de recursos nucleares. O país afirmou ainda que a "maioria da humanidade" tem interesse em manter relações positivas com a Rússia, o que lhe garante amplo espaço na arena internacional.

Ao elencar os princípios de uma ordem multipolar, a Rússia enfatiza a soberania dos Estados e seus respectivos desdobramentos: não intervenção em assuntos internos; liberdade para escolher os próprios modelos políticos, sociais e econômicos; e não imposição de modelos de desenvolvimento, de valores morais ou religiosos e de ideologias de um Estados aos demais. Essa ênfase soberanista revela-se de forma ainda mais evidente quando o Conceito de 2023 afirma que a responsabilidade primária de manter a paz e a segurança internacionais é dos Estados, enquanto, no Conceito de 2016, essa responsabilidade era atribuída ao CSNU. Outros princípios elencados pela Rússia, no Conceito de 2023, são: a indivisibilidade entre segurança global e regional; o respeito ao Direito Internacional e o abandono de *double standards*; e a rejeição à hegemonia nas relações internacionais. Outra evidência da postura soberanista é a afirmação da supremacia da constituição russa sobre tratados internacionais.

Diante do contexto considerado hostil, o Conceito de 2023 utiliza linguagem assertiva para afirmar as prioridades da política externa russa, entre as quais: a "eliminação dos vestígios de

dominância dos EUA e outros Estados hostis" nas relações internacionais; a criação de condições que permitam que Estados renunciem a "ambições hegemônicas ou neocoloniais"; a intensificação da cooperação com aliados da Rússia e a supressão de tentativas de Estados hostis de obstar tal cooperação; a proteção dos valores morais e espirituais tradicionais e universais e o combate à imposição de "visões pseudo-humanísticas ou outras ideologias neoliberais, que levem a humanidade à perda de integridade e de valores morais e espirituais tradicionais". Em relação às organizações internacionais priorizadas, o Conceito de 2023 refere-se explicitamente àquelas com liderança russa (CEI, UEE e OTSC), assim como ao BRICS e ao RIC, mas não menciona o G20, diferentemente do que constava no Conceito de 2016.

Um sinal do afastamento russo em relação ao sistema europeu é a omissão, em 2023, de referência à Ata Final da Conferência sobre Segurança e Cooperação na Europa de agosto de 1975 (Ata de Helsinque), que aparecia, em 2016, entre os documentos jurídicos que enquadravam as relações internacionais. O Conceito de 2023 exclui igualmente referência à intenção russa de evitar intervenções militares contrárias ao Direito Internacional que utilizassem o pretexto da Responsabilidade de Proteger (R2P), enquanto enfatiza a necessidade de eliminar o uso de sanções unilaterais (*ilegal unilateral coercive measures*).

Ao tratar do fortalecimento da paz e da segurança internacionais, a Rússia reafirma sua aderência aos meios pacíficos de solução de controvérsias, porém destaca a necessidade de neutralizar a hegemonia militar de qualquer Estado ou aliança de Estados e de evitar a eclosão de uma guerra mundial. Enquanto, em 2016, a ênfase estava na cooperação estratégica com os EUA na redução do arsenal nuclear e em temas de não proliferação, em 2023, foi dada ênfase à dissuasão nuclear como forma de evitar um conflito global e no direito à legítima defesa previsto no Artigo 51 da Carta da ONU, o qual a Rússia considera adequado para regular o uso de forças de autodefesa, para repelir ou prevenir ataque ao país ou aos seus aliados, para proteger seus cidadãos no exterior ou para combater o terrorismo, inclusive utilizando medidas simétricas ou assimétricas que considere necessárias.

A linguagem em relação ao terrorismo foi reforçada em 2023. No Conceito de 2016, a Rússia visava a "combater" o terrorismo internacional e reconhecia as ideologias extremistas como uma das causas do problema. Em 2023, a Rússia visa a "erradicar" o terrorismo internacional e, principalmente, proteger os cidadãos russos. No novo Conceito, a Rússia aponta nominalmente o neonazismo e o nacionalismo radical como ideologias extremistas e inclui, entre suas prioridades, a proteção dos cristãos do Oriente Médio, reforçando o elemento cultural e religiosos que permeia o documento. Outras mudanças no Conceito de 2023 em temas de segurança são: a omissão em relação a uma zona desnuclearizada no Oriente Médio, apoiada em 2016; o maior detalhamento em relação à segurança informacional e à cibersegurança; e o maior detalhamento em relação às ações russas perante conflitos regionais. O Conceito de 2023 mantém a preocupação com o controle de armas estratégicas e leves, tráfico de drogas, crime organizado internacional e migrações ilegais.

Os oceanos, o espaço exterior e o espaço aéreo ganham relevância no Conceito de 2023, tendo uma subseção própria. Além dos objetivos, já elencados no Conceito de 2016, de garantir acesso às rotas marítimas e aos recursos naturais dos oceanos, de reforçar os interesses territoriais sobre o Ártico e de evitar uma corrida armamentista no espaço, o Conceito de 2023 inclui menção ao interesse russo de manter-se na vanguarda da tecnologia aeroespacial, de garantir a liberdade de voo e a diversificação geográfica de rotas aéreas para aeronaves russas, além de cooperar no uso do espaço aéreo de países aliados.

Em relação à cooperação econômica internacional, a abordagem russa, no Conceito mais recente, ganha contorno securitários, com a utilização de termos como “segurança econômica” e “soberania econômica”. Em 2016, a Rússia enfatizava os laços econômicos com a Europa e buscava participar das instâncias de comércio mundial, como a OMC. Em 2023, a Rússia busca reduzir sua vulnerabilidade econômica, reconhecendo a necessidade de melhorar sua presença no mercado global, porém enfatizando a cooperação econômico com seus aliados mais fiéis: a União com Belarus, UEE, CEI, OCX e BRICS. A Rússia reconhece sua localização estratégica, porém, em 2016, destacou seu potencial como ligação entre a Europa e a Ásia-Pacífico, enquanto, em 2023, enfatizou sua importância para conectividade da Eurásia. A valorização do exterior próximo demonstra-se pela priorização nominal da cooperação para o desenvolvimento da Abecásia e da Ossétia do Sul.

Na agenda ambiental, o Conceito de 2023 substituiu o “combate” à mudança do clima, do Conceito de 2016, pela “adaptação inteligente” a ela. Além disso, defende o direito de cada Estado escolher a melhor estratégia para proteção ao meio ambiente e de adaptação à mudança do clima. O tema de saúde, que, em 2016, se limitava a afirmar a liderança da Organização Mundial da Saúde (OMS), foi um pouco mais detalhado no Conceito atual, reconhecendo a necessidade de coordenação da resposta internacional a emergências sanitárias.

Sob o subtítulo de “cooperação internacional humanitária”, o Conceito de 2023 faz uma extensa defesa do mundo russo contra Estados estrangeiros hostis. Nesse âmbito, a Rússia propõe-se a: defender e a fortalecer a imagem do país; promover a língua russa; promover a unidade da ortodoxia cristã; ajudar na criação de um “espaço humanitário único” entre a Rússia e os países da CEI; garantir o acesso de atletas russos a eventos internacionais; combater o revisionismo histórico e promover o ensino sobre o papel da Rússia na história mundial. No Conceito de 2016, havia menção à cooperação com organizações não governamentais de defesa aos direitos humanos para implementá-los, ainda que com críticas ao uso de “dois pesos e duas medidas”. No Conceito de 2023, a Rússia sobe o tom em relação a esse problema, afirma que a “renúncia à hipocrisia e a implementação fiel pelos Estados” é condição essencial para implementação dos direitos humanos e critica o uso dos direitos humanos como ferramenta de pressão externa aos países. Em 2016, ao tratar de direitos humanos, o Conceito russo declarava que a Rússia era um país comprometido com os “valores democráticos universais”. Essa menção não consta no Conceito de 2023.

A proteção de cidadãos e organizações russos de violações ilegais estrangeiras e o apoio a compatriotas russos vivendo no exterior foram destacados no Conceito de 2023. A Rússia declara que monitorará as ações ilegais contra cidadãos e organizações russos e tomará medidas econômicas contra os Estados responsáveis elas. O país também protegerá seus cidadãos que vivam no exterior e tenham atitude positiva em relação à Rússia, defendendo seus direitos e preservando os laços históricos, culturais e linguísticos com a Rússia, e eventualmente, ajudando em seu reassentamento voluntário na Federação Russa.

Em relação às políticas regionais, a Rússia prioriza o entorno imediato, com ênfase na CEI, cujos países-membros compartilham “séculos de tradição de união sob o mesmo Estado” (*centuries-old traditions of joint statehood*). Nesses países, a Rússia afirma dedicar-se a promover a estabilidade e a evitar “revoluções coloridas” e outras tentativas de interferência nos assuntos internos dos aliados russos. A Rússia pretende fortalecer o sistema regional de segurança, por meio da OTSC, e privilegiar as relações com os países do mar Cáspio. Em 2016, havia menção à cooperação com os países no mar Negro, ao apoio a soluções pacíficas para os conflitos na Transnístria, em Nagorno-Karabakh e ao interesse russo em normalizar relações com a Geórgia. Em 2023, nenhum desses assuntos é retomado.

Em 2016, o Ártico era tratado em conjunto com a Antártida, no último tópico das análises regionais; em 2023, é tratado logo após o entorno terrestre russo. O Conceito de 2023 destaca a militarização da região por países hostis à Rússia. Os interesses de 2016 mantêm-se: rotas marítimas, recursos biológicos e minerais, interesses territoriais, porém, se então a Rússia defendia a cooperação entre os países ribeirinhos do Ártico, em 2023, o país enfatiza a cooperação com países não árticos, especialmente para desenvolver a infraestrutura da rota do mar do Norte.

No Conceito de 2016, a Rússia enfatizava o conjunto Ásia-Pacífico, mas, em 2023, essa região perdeu espaço para a Eurásia. Na região, destacam-se China e Índia, nações que já eram singularizadas em 2016. A aproximação entre Rússia e China e o contexto de guerra na Ucrânia refletem-se na ênfase em assistência mútua e coordenação em temas de segurança e estabilidade, que não apareciam em 2016, quando se enfatizava a cooperação econômica. Em relação à Índia, manteve-se a enfoque comercial, porém, em 2023, a relação comercial torna-se um meio de resistir a “ações destrutivas de Estados hostis”. Em 2016, a Rússia defendeu a expansão de membros da OCX e não mencionou outras organizações regionais. Em 2023, o país dá menor destaque à OCX, na qual divide a liderança com a China, e destaca a importância de uma *Greater Eurasian Partnership*, que se basearia na UEE, OCX e na ASEAN. Agora, a Rússia inclui o Afeganistão entre os países eurasiáticos e defendeu sua integração à região, enquanto, em 2016, o país foi tratado com os demais países islâmicos. Ao tratar da Ásia-Pacífico, o conceito de 2023 reafirma o interesse de aprofundar integração com a ASEAN e de ter um diálogo construtivo e não politizado com a APEC. Em 2016, a Rússia singularizou as relações com o Japão, tratou da desnuclearização da península coreana e mencionou os principais países da região (Vietnã, Indonésia, Tailândia, Singapura, Malásia, Austrália e Nova Zelândia). Em 2023, nenhum desses temas foi mencionado.

Em 2016, as relações com os países islâmicos eram centradas no combate ao terrorismo. Em 2023, a Rússia destacou que os países islâmicos também desejam uma ordem policêntrica e que o país promoveria o combate à islamofobia e o diálogo interreligioso. A cooperação com Organização para a Cooperação Islâmica (OCI), com a Liga dos Estados Árabes (LEA)[2761] e com o Conselho de Cooperação do Golfo (CCG) foi mantida nos dois conceitos russos, porém em 2016, apenas as relações com o Irã foram singularizadas. Em 2023, mereceram destaque, além do Irã, a Síria, a Turquia, o Egito e a Arábia Saudita[2762]. A Rússia defendeu a reconciliação entre os países da região, incluindo a questão palestina.

A África e a América Latina ganharam destaque no conceito de 2023. Os parágrafos genéricos sobre os continentes no conceito de 2016 tornaram-se uma defesa da soberania e da independência dessas regiões. A Rússia também destacou o interesse africano em um mundo policêntrico e enfatizou a cooperação militar com os países do continente e defendeu o princípio de “problemas africanos, soluções africanas”. No conceito de 2023, ganharam destaque as oportunidades geradas pela Zona de Comércio Livre Continental Africana (AfCFTA, na sigla em inglês) e a cooperação no âmbito da União Africana (UA) e do Fórum de Parceria Rússia-África. Em relação à América Latina, a Rússia indicou prioridade ao apoio à cooperação militar e tecnológico com os países latinos contra as pressões dos EUA e de seus aliados. A Rússia

[2761] Em dezembro de 2023, foi relançado o Fórum de Cooperação Rússia-Países Árabes, com sua sexta edição, celebrada em Marraquexe. O mecanismo de cooperação foi estabelecido em 2009, por meio de um memorando de entendimento entre a Rússia e a LEA, mas não se reunia desde 2019.

[2762] Em dezembro de 2023, o presidente Putin visitou a Arábia Saudita e os EAU, que não são parte do Estatuto de Roma e não estão obrigados a prender e entregar o mandatário russo. Nas duas visitas, discitiu entre outros temas, os cortes na produção de petróleo acordados no âmbito da OPEP+ e os conflitos russo-ucraniano e entre Israel e Hamas. No mesmo mês, Putin recebeu o presidente iraniano Ebrahim Raisi em Moscou para tratar dos mesmos temas. Putin já havia viajado ao Irã para encontrar-se com Raisi em meados de 2022.

singularizou o interesse em aprofundar a amizade com Brasil, Cuba, Nicarágua e Venezuela e mencionou os principais blocos da integração latino-americana: Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), Sistema de Integração Centro-Americana (SICA), Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (ALBA), Aliança do Pacífico e Comunidade do Caribe (CARICOM).

As relações com a Europa e com os EUA eram tratadas, no Conceito de 2016, logo após as relações com o entorno imediato russo. No Conceito de 2023, essas relações são tratadas após todas as demais regiões e antes apenas da Antártida. A Rússia considera que a maioria dos países europeus tem políticas agressivas em relação à Rússia, o que compromete a estabilidade doméstica russa e erode os valores morais e espirituais do país. Nenhum país europeu é singularizado no Conceito de 2023, que se limita a destacar a postura hostil dos europeus e a defender um novo modelo de coexistência entre russos e o Ocidente. Em 2016, o conceito russo discutia com mais detalhes a relação com as instituições e países europeus e declarava seu comprometimento em cooperar tanto em temas econômicos, em especial em parcerias energéticas, quanto em temas securitários, no âmbito da OSCE e da OTAN. As relações com Alemanha, França, Itália e Espanha foram mencionadas, assim como o interesse em manter boas relações com os países bálticos. A expansão da OTAN para o leste da Europa, contudo, já era vista com negativa pela Rússia.

Os EUA e demais países anglo-saxões são considerados a principal ameaça existencial à Rússia no Conceito de 2023. Se em 2016, a Rússia reconhecia a importância dos EUA na manutenção da estabilidade global e buscava, em pé de igualdade, uma cooperação construtiva com o rival americano, em 2023, a Rússia mostra-se convencida da hostilidade estadunidense em relação a ela; contudo, manifesta interesse em manter uma paridade estratégica com os EUA, desde que este abandone sua política hegemônica e reavalie sua postura anti-Rússia. A Rússia afirma ainda que pretende construir relações com outros países anglo-saxões na medida em que estes abandonem suas posturas hostis em relação à Rússia.

Finalmente, sobre a Antártida, a Rússia reiterou seus compromissos em manter o continente desmilitarizado e cumprir os tratados do sistema antártico, porém, no Conceito de 2023, declara, ainda, a intenção de expandir sua presença na região.

e) A Rússia e o Ártico

O Conceito alude à ampliação de esforços para concluir a delimitação das fronteiras terrestres e marítimas do país, o que abrange seus interesses no Ártico. Quanto à fronteira ártica russa, a conduta nacional é pautada por considerações soberanistas, apesar da busca declarada de cooperação sobretudo com o Canadá (os dois países, juntos, somam três quartos da costa ártica). Em sua posição oficial, a Rússia busca preservar a paz, a estabilidade e a cooperação construtiva com outros países, e considera o arcabouço jurídico atual suficiente para resolver qualquer questão via negociação, incluindo o tema delicado das plataformas continentais. É justamente o pleito russo de extensão de sua plataforma continental, por meio da cordilheira de Lomonozov, que cria maior tensão, aliado à grande presença militar na região, com a justificativa de capacitação para combate em condições extremas. Há considerações relacionadas a prospecção e exploração de gás e petróleo.

Em 2020, a Rússia publica a nova política estratégica russa para o Ártico. O documento, que atualiza a versão antecedente de 2008, descreve os novos fundamentos da política externa russa para a região até o ano de 2035 e expande a lista de interesses nacionais do país. Para além dos quatro já mencionados em 2008 – recursos para o desenvolvimento econômico; manutenção

do Ártico como zona de paz e cooperação; proteção ambiental; conceito de Rota Marítima do Norte (RMT, na sigla em inglês) –, dois outros foram agregados: salvaguarda da soberania nacional e garantia de altos padrões de vida à população nortista. Essas alterações refletem a percepção de potencial conflito e de ameaças securitárias no Ártico e, também, demonstram uma mudança na política doméstica russa ao sublinhar a importância do consumo como fator de crescimento econômico, assim como da atração de populações para a região.

Nesse contexto proposto pela nova estratégia russa, fornece-se um conjunto de medidas, de caráter defensivo, com vistas a restaurar e reforçar a presença militar no Ártico e a prevenir quaisquer agressões contra o território russo no entorno em questão. No tocante à cooperação regional, a nova estratégia russa para o Ártico centraliza o papel do Direito Internacional e da boa vontade entre os países como norteadores da resolução pacífica de quaisquer contenciosos e promove o bom relacionamento entre Estados árticos como princípio básico. Ainda, apoia-se o Conselho do Ártico (AC, na sigla em inglês) como órgão de cooperação regional, com o qual a Zona Ártica da Federação Russa (AZRF, na sigla em inglês) deve incrementar o nível de colaboração econômica, e ressalta-se a proteção dos interesses dos povos indígenas e do meio ambiente. Em termos de desenvolvimento e segurança nacional até o ano de 2035, o documento singulariza a importância da presidência russa do AC no período 2021-2023; propõe o incremento de investimentos na AZRF; sugere a criação de um sistema de busca e resgate no Ártico; exorta papel mais ativo do Conselho Econômico do Ártico e a intensificação de mecanismos de cooperação regional em temas de pesquisa e educação regionais; e propõe a participação de agências governamentais e organizações não governamentais russas nos diferentes fóruns correlatos a temática do Ártico. Destacam-se as iniciativas voltadas para a rápida promoção de altos indicadores socioeconômicos nas populações locais para os próximos quinze anos. Visa-se aumentar a participação do Ártico no PIB russo de 7,2 para 9,6%; criar 200 mil novos postos de trabalho; aumentar a expectativa de vida de 73 para 82 anos; triplicar o embarque de cargas para a RMT; construir oito novos navios quebra-gelo movidos a energia nuclear; e aumentar a produção de gás liquefeito de petróleo (GLP). Em suma, a atualização da política russa para o Ártico, ao acrescentar soberania e desenvolvimento aos princípios anteriormente estabelecidos, indica que a região deve exercer papel de maior protagonismo na agenda externa e de segurança do país para os próximos anos.

Para o Conselho do Ártico e as disputas fronteiriças na região do Ártico, ver o capítulo 5.

f) Grupo Wagner

A organização conhecida como Grupo Wagner constitui uma empresa militar privada, frequentemente classificada como um coletivo mercenário. Ela emergiu durante os conflitos na região do Donbas, na Ucrânia, em 2014. Existem alegações de que o Grupo Wagner atuava como uma extensão paramilitar do Ministério da Defesa da Federação Russa.

A fundação e a liderança do grupo são comumente atribuídas a Dmitry Utkin e a Yevgeny Prigozhin. Utkin, ex-integrante das Forças Especiais russas, adotou o pseudônimo “Wagner” em referência ao compositor alemão e por sua admiração por Hitler, assumindo papel de destaque na liderança militar do grupo. Prigozhin, que acumulou riqueza por meio de empreendimentos de fornecimento de alimentos ao Kremlin e, supostamente, desenvolveu uma proximidade com o presidente Putin, era tido como o principal financiador do Grupo Wagner.

Registros indicam que o grupo recebeu financiamento estatal russo, proveniente de recursos públicos. Em junho de 2023, o presidente Putin reconheceu que o governo havia remunerado o Grupo Wagner com aproximadamente US$ 1 bilhão desde maio de 2022.

No ano de 2022, o grupo possuía mais de 50 mil combatentes. Além da Ucrânia, o Grupo Wagner tem participação ativa em conflitos civis na África – em nações como Mali, Líbia, Sudão e República Centro-Africana (RCA) – e no Oriente Médio, incluindo a Síria. Na África, seus serviços são frequentemente compensados via contrato de exploração mineral. Ademais, há relatos de serviços prestados ao governo de Maduro na Venezuela. Existem relatos de envolvimento do Grupo Wagner em atividades conflituosas em outras regiões europeias, como Nagorno-Karabakh, Sérvia e Moldovia, por vezes limitando-se a operações de recrutamento.

Prigozhin também era associado a uma empresa de contrainteligência, acusada de interferir nas eleições dos EUA. As principais lideranças do Grupo Wagner são alvo de sanções impostas pelos EUA e pela UE. Além disso, outras nações impõem, atualmente, restrições semelhantes, mediante o contexto da invasão russa na Ucrânia. Em janeiro de 2023, os EUA classificaram o grupo como uma "organização criminosa transnacional". Há inúmeras acusações de crimes hediondos perpetrados pelos operativos da organização.

Durante o conflito ucraniano, Prigozhin dirigiu críticas severas às estratégias adotadas pelo Ministério da Defesa da Rússia, particularmente ao ministro da Defesa Sergei Shoigu e ao chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, Valery Gerasimov. Em junho de 2023, o Ministério da Defesa russo expediu uma ordem para submeter grupos mercenários ao seu controle, uma medida aceita por combatentes chechenos, mas recusada pelo Grupo Wagner. No mesmo mês, Prigozhin liderou uma insurreição contra o ministério, que foi contida após um suposto acordo de anistia mediado pelo presidente de Belarus, Alexander Lukashenko. Posteriormente, Prigozhin foi forçado a realocar suas forças em Belarus, uma vez que recusou integrar suas tropas às forças armadas russas ou a desmobilizá-las.

Em agosto de 2023, um acidente aéreo, no espaço aéreo russo, resultou nas mortes de Prigozhin, de Utkin e de outros associados. Após o incidente, o presidente Putin promulgou um decreto que obriga membros de grupos paramilitares a obedecer às ordens de comandantes e superiores hierárquicos, o que, na prática, implica na integração desses indivíduos às Forças Armadas regulares da Rússia.

g) Discurso na AGNU em 2023

O ministro das Relações Exteriores da Rússia, Sergey Lavrov, criticou veementemente o Ocidente, chamando-o de "império de mentiras". Acusou os EUA e a Europa de adotarem uma mentalidade neocolonial ao buscar apoio do Sul Global para a questão da Ucrânia. Lavrov destacou a falta de cumprimento das promessas e compromissos assumidos pelo Ocidente[2763], inclusive aqueles que ele diz serem "escritos e vinculantes" (*written and legally binding*), acusando-os de alimentar conflitos que dividem a humanidade. O ministro relembrou a Guerra Fria e conjectura que EUA teriam tramado contra a URSS após a derrota de Hitler, inclusive com planos de lançar uma bomba atômica na URSS, em uma sugestão de que o Ocidente está sempre atrás de manter a

[2763] Aqui, incluem-se tanto compromissos firmados com a Rússia sobre a não expansão da OTAN para a proximidade da fronteira russa quanto compromissos assumidos no âmbito da própria OSCE sobre não aumentar a sua própria segurança em detrimento da segurança de outros. Posteriormente, Lavrov criticou também o financiamento insuficiente para programas de mitigação da mudança do clima, contrastando com os gastos expressivos em apoio ao regime ucraniano.

sua hegemonia. Ele criticou o descumprimento de acordos com a Rússia e a expansão da OTAN em direção às fronteiras russas, violando normas e compromissos. Também criticou a OTAN por sua crescente capacidade ofensiva, inclusive no espaço e na esfera da informação. O discurso também abordou a busca por segurança indivisível no Euro-Atlântico e no Indo-Pacífico, criticando a lógica ocidental de que a expansão da OTAN é boa, mas a dos BRICS seria uma ameaça. Lavrov condenou medidas coercitivas unilaterais e pediu o fim das sanções contra países como Cuba, Venezuela e Síria. Lavrov enalteceu organizações como os BRICS e a OCX, vendo nelas oportunidades para o desenvolvimento conjunto do Sul Global e defendendo seu papel na arquitetura multipolar. Além disso, o ministro expressou apoio à criação do Estado da Palestina e manifestou preocupação com a situação em Kosovo, apontando a violação das resoluções da ONU pela OTAN ao armar os kosovares. Por fim, Lavrov defendeu a necessidade de ampliar a representação no CSNU para incluir países da maioria mundial.

h) Discurso na AGNU em 2022

O ministro das Relações Exteriores Sergey Lavrov afirma que as ações do Ocidente provocam desinformação e minam a confiança nas instituições internacionais. Avalia que uma nova ordem internacional está em ascensão, diferente da anterior, em que um *hegemon* podia impor sua vontade sobre os demais. Acrescenta que a Rússia apoia uma ordem mais diversa e multipolar, mas considera que Washington percebe isso como uma ameaça à sua unipolaridade e dominância. Lembra que todas as nações devem ter responsabilidades e que as ações alegadamente injustas dos EUA na Iugoslávia, no Iraque e na Líbia violaram direitos de populações nesses países. Diz que as ações atuais intimidatórias dos EUA continuam e que a expansão da OTAN para as fronteiras da Rússia e a indivisibilidade da segurança nos sistemas euro-atlântico e indo-pacífico ameaçam a independência e segurança na Ásia, o que é equivalente a uma expansão global da Doutrina Monroe nos nossos tempos. Considera que as sanções unilaterais aplicadas à Rússia seriam outro elemento desse unilateralismo, que afetam mais os vulneráveis, especialmente no contexto de preços mais altos de alimentos, fertilizantes, petróleo e gás. Diz que a Rússia aceitou o mundo pós-guerra fria, com a dissolução do Pacto de Varsóvia, a independência das antigas repúblicas soviéticas e a unificação da Alemanha, mas o Ocidente não teria aceitado o respeito do espaço de segurança da Rússia. Pontua que, desde 2014, quando o governo legítimo da Ucrânia sofreu um golpe de Estado, milícias neonazistas (como o Batalhão Azov) vêm atuando no leste do país, ameaçando populações de origem russa e a estabilidade nas fronteiras ao leste. Acusa o Ocidente de sabotar iniciativas de paz, com o assédio de populações nas províncias do leste (Donbass) e com o envolvimento direto de EUA e UE nos acordos de Minsk. Nesse sentido, afirma que a Rússia lançou uma "operação militar especial" para garantir a autodeterminação de populações no leste e proteger populações russas; essas operações vêm sendo defendidas com base no Artigo 51 da Carta da ONU. Salienta que uma das consequências da cruzada do Ocidente contra a Rússia é a deterioração de instituições multilaterais, com o uso discricionário e político dessas instituições contra regimes declarados inimigos do Ocidente. Acrescenta que a privatização de instituições multilaterais desconsidera a diversidade cultural e busca impor uma retórica liberalizante a todas as nações. Ressalta que a Rússia apoia a reforma das Nações Unidas, mas somente no que concerne ao aumento de representatividade de países africanos, asiáticos e latino-americanos. É nesse contexto que se inseriria a iniciativa do "Grupo de Amigos na Defesa da Carta das Nações Unidas", cofundada pela Rússia, para o fortalecimento das normas do Direito Internacional. Concluiu

afirmando que, paradoxalmente, a busca de imposição de democracia em regimes mundo afora ignoraria a democracia na própria ordem internacional.

i) Discurso na AGNU em 2021

A defesa de uma ordem internacional multipolar e policêntrica constituiu a principal orientação do discurso de Sergey Lavrov, ministro das Relações Exteriores russo, que afirma a centralidade nas relações internacionais da ONU, símbolo máximo da multipolaridade, e a necessidade de fortalecer a organização, por meio de reforma que permita maior representação dos países em desenvolvimento. Segundo ele, a centralidade da ONU é concebida como compatível com o fortalecimento de entidades menores das quais a Rússia participa, às quais o país atribui grande importância. Além disso, a fala russa denuncia as políticas adotadas pelas potências ocidentais que terminam por relegar à ONU a papel secundário e critica o que percebe como incongruências nas políticas assumidas por aqueles países. O discurso busca enfatizar, ainda, o papel da Rússia como ator indispensável do sistema internacional, ao tratar das contribuições do país à solução de questões que exigem respostas coordenadas e de seu compromisso, enquanto grande potência, com a manutenção da paz.

III. Relações bilaterais da Rússia

a) Relações Rússia-Estados Unidos

O Conceito da Política Externa afirma interesse na construção de relações mutuamente benéficas com os Estados Unidos (EUA). De acordo com o governo russo, as relações da Rússia com os EUA são baseadas em consciência da responsabilidade especial dos dois Estados pela segurança internacional e estabilidade estratégica e incluíram gestos de prontidão para uma cooperação mutuamente benéfica com base no respeito pelos interesses um do outro. Um componente vital dos esforços bilaterais foi o diálogo estratégico sobre o controle de armas de nucleares e mísseis.

Para mais detalhes, ver seção “Relações Estados Unidos-Rússia”, no tópico sobre os EUA anteriormente neste capítulo.

b) Relações Rússia-China

Ver subseção “Relações China-Rússia”, no tópico sobre a China posteriormente neste capítulo.

c) Relações Rússia-Índia

As relações russo-indianas fundamentam-se em um histórico de cooperação que remonta ao período da Guerra Fria. O Tratado de Paz, Amizade e Cooperação de 1971 estabeleceu as bases do relacionamento bilateral entre a então União Soviética (URSS) e a Índia, que, em 1993, é redimensionado com o Tratado de Amizade e Cooperação, que fundamenta as relações Rússia-Índia até hoje. Em 2000, a Declaração sobre a Parceria Estratégica entre a República da Índia e a Federação Russa eleva o patamar do diálogo entre os dos países que, a partir de então, se reúnem anualmente no formato de cúpula. Em 2010, durante visita do então presidente russo Dmitry Medvedev à Índia, as relações russo-indianas adquirem maior importância com o Comunicado Conjunto elevando a Parceria a uma Parceria Privilegiada Especial. Esse entendimento repousa no reconhecimento mútuo de que ambos os países, sob a condição de grandes potências, devem exercer papel ativo na manutenção da paz e da estabilidade mundial. Moscou e Nova Delhi, portanto, tem buscado o incremento da parceria privilegiada especial mediante a aproximação em temas de política, defesa, energia nuclear para fins civis, cooperação no combate ao terrorismo e no espaço exterior e, mais recentemente, no estreitamento dos fluxos econômicos. Por último, outro aspecto histórico relevante na relação entre os dois países em questão é a maneira como a Índia tem adotado suas diretrizes políticas, refletindo o estreitamento ou o distanciamento nas relações entre Rússia e China. Essa abordagem é uma forma de a Índia estabelecer um contrapeso ao impacto que a dinâmica entre Rússia e China possa ter sobre seus próprios interesses estratégicos.

O principal mecanismo de condução da parceria é a Comissão Intergovernamental Índia-Rússia (IRIGC, na sigla em inglês). Na IRIGC, o tratamento dos temas econômicos, científico-tecnológicos e culturais cabe ao vice-primeiro-ministro russo e ao chanceler indiano, enquanto o segmento de cooperação militar cabe aos ministros da Defesa. As cinco principais áreas do relacionamento são: coordenação política; defesa (a Índia é o maior mercado para produtos de defesa russos); energia nuclear para fins civis; cooperação antiterrorismo; e cooperação espacial.

A Rússia e a Índia cooperam em diversos arranjos regionais e multilaterais, como o Fórum RIC, a Organização para Cooperação de Xangai (OCX) e o BRICS. A Rússia apoia o pleito indiano ao Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) e para o Grupo de Supridores Nucleares (NSG, na sigla em inglês).

Pela primeira vez em vinte anos, em 2020 se cancelou a cúpula bilateral anual, oficialmente em razão da pandemia, embora analistas indiquem que a não realização mesmo que virtual sinaliza afastamento especialmente em relação a movimentos indianos em sua política para o Indo-Pacífico, notadamente o Diálogo de Segurança Quadrilateral (QUAD). Em fevereiro de 2021, o vice-ministro indiano das Relações Exteriores foi a Moscou em sua primeira visita para fora do sul da Ásia desde a eclosão da pandemia. Modi e Putin voltaram a reunir-se em uma cúpula bilateral em 2021, mas o evento não se realizou em 2022 e 2023, já sob o signo da guerra na Ucrânia. Outro fato que merece destaque foi a ausência presencial de Putin na cúpula do G20, na Índia, em 2023, em que pese tenha participado de maneira virtual, assim como o fizera quando da cúpula virtual da OCX, igualmente presidida por Modi.

Embora a Índia seja o maior comprador de armas russas e haja cooperação significativa no setor nuclear com fins civis, a corrente comercial entre os países é modesta. Os dois países ocupam posição marginal na lista de prioridades das políticas externas de cada um. O "pivô para o Leste" russo, por exemplo, se concentrou sobretudo na China, e depois se estendeu a Japão, Coreia do Sul, Vietnã e Leste Asiático; a Índia, por sua vez, priorizou seu entorno, diplomacia multilateral e relações com os EUA. No entanto, há planos de aumentar o comércio bilateral com a Rússia por meio do projeto de corredor marítimo Vladivostok-Chennai, o que também permitiria acesso a novas rotas de navegação no Ártico. Há também projetos para a construção do Corredor Internacional de Transporte Norte-Sul, que ligaria Bombai a Moscou, via Irã e Azerbaijão. Visando ao aumento da corrente comercial bilateral, Rússia e Índia possuem, desde 2018, um Diálogo Econômico Estratégico.

Apesar das lembranças da era soviética, em que os países mantinham relação de amizade, a Rússia atual se manteve secundária na política externa indiana. Parte dessa "negligência" se dá pela diferença de prioridades das políticas externas dos dois países, mas também acontece pela presença dominante da China nos cálculos estratégicos de cada país. A aproximação da Rússia com a China impactou no engajamento de Moscou com países com relações difíceis com Pequim, a exemplo da Índia.

Da mesma forma, a aproximação indiana com os EUA criou tensões com Moscou (e também com Pequim); relações indo-americanas mais próximas têm como consequência direta o risco de impelir os russos na direção da China, prejudicando a cooperação russo-indiana em temas de segurança. Para agravar o quadro, a Rússia tem buscado aproximação do Paquistão, considerando que pode ser um parceiro de segurança mais útil, dada a proximidade do regime de Islamabad com o Talibã; exemplo dessa aproximação foram os exercícios militares conjuntos em 2016, os primeiros entre os dois países.

Assim como nas outras relações bilaterais de ambos com a China, também ganha relevo a questão da assimetria. A despeito de seus problemas recentes, a Rússia permanece um ator internacional com muito maior influência do que a Índia. Não há nenhuma área bilateral em que um país seja fundamental para o outro, sobretudo em comparação com os laços de ambos com a China. Mesmo áreas de cooperação conhecidas pela sua força, como o comércio de armas e o setor nuclear civil, podem sofrer a ameaça da presença crescente do Ocidente no mercado indiano, na medida em que Modi busca uma política ativa de diversificação; desde 2016, a Índia concluiu a

compra de aviões de caça franceses e fechou contrato com uma empresa norte-americana para a construção de seis reatores nucleares.

A eclosão da guerra russo-ucraniana não alterou, fundamentalmente, as relações entre Rússia e Índia. Apesar de não apoiar a invasão iniciada por Moscou, Nova Delhi adotou, inicialmente, postura neutra, de abstenção sistemática, com o objetivo de preservar a relação bilateral. O governo indiano absteve-se em diversas votações no CSNU, na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) e no Conselho de Direitos Humanos (CDH) que condenavam a agressão russa e tem-se recusado a nomear abertamente a Rússia como responsável por instigar a crise na Europa. O posicionamento indiano insere-se no contexto regional de hostilidade ao Paquistão e à China, de forma que manter boas relações com o Estado russo visa a evitar a aproximação de Moscou com Islamabad e Pequim. De forma mais pragmática, o Estado indiano, no contexto de alta de preços de energia, não aderiu aos embargos sobre o petróleo russo impostos pelo Ocidente sem tampouco sofrer punição de seus parceiros ocidentais. Apesar de ter uma postura crítica, os EUA aceitaram rapidamente a postura indiana e retiraram a ameaça de sanções contra a Índia pela compra de gás e de petróleo russos, que aumentaram vertiginosamente após o início da Guerra na Ucrânia. Mais recentemente, no entanto, o país tem articulado posição mais robusta diante do conflito sem, no entanto, responsabilizar a Rússia ou deixar de importar insumos desse país. Mais recentemente, no entanto, o país tem articulado posição mais robusta sem, no entanto, responsabilizar a Rússia ou deixar de importar insumos desse país. Em recente encontro bilateral, no Uzbequistão, em 2022, o primeiro-ministro Narendra Modi afirmou a Vladimir Putin que a “era contemporânea não é uma era de guerra”, manifestação de posicionamento indiana mais clara desde a eclosão do conflito. Essa mudança reflete preocupações acerca dos custos econômicos do conflito e suas consequências para a Índia. Deve-se mencionar, não obstante, que a Rússia, de um fornecedor relativamente marginal, tornou-se a terceira maior fonte de importações de petróleo da Índia desde o início da guerra. O comércio bilateral cresceu mais de 2,5 vezes em 2022, para mais de US$ 35 bilhões, em especial com o aumento de exportações russas de petróleo no contexto da guerra na Ucrânia. Além disso, suspeita-se que a Índia esteja comprando petróleo russo a baixos preços, refinando-o e exportando-o para a Europa. As relações russo-indianas, portanto, devem manter-se estáveis em função de outras variáveis de segurança regional contempladas pela Índia, que tende a balizar seu relacionamento conforme necessidades práticas e consequências da guerra no continente europeu sobre o tabuleiro geopolítico em seu entorno.

Ainda, Nova Delhi teme maior aproximação russo-chinesa com consequência do conflito europeu. Atualmente, a política externa indiana adota, em nível sistêmico, uma *realpolitik* que leva em consideração a ascensão chinesa e os benefícios da Índia fazer parte do QUAD, um agrupamento criticado pela Rússia e pela China. Dessa forma, a Índia joga sobre dois tabuleiros, entre a Eurásia e o Indo-Pacífico, de modo que ser um contrapeso à China aos olhos de Washington não exclui a possibilidade de colher as oportunidades oferecidas pelo conflito na Ucrânia, como a compra de gás e petróleo russos a preços mais baixos. Além disso, a Índia aparentemente lucra com a venda de petróleo refinado russo à Europa, burlando as sanções comerciais impostas ao petróleo russo pelos europeus. No campo militar, a Guerra da Ucrânia gerou dúvidas em militares indianos acerca da capacidade russa de respeitar os contratos de armamento e acerca da qualidade da produção russa, após as sanções sobre itens de alta tecnologia. Houve queda nas importações indianas de armamentos da Rússia entre 2012 e 2021, movimento que, em função da Guerra da Ucrânia, pode continuar em favor do aumento das importações provenientes de países ocidentais. Atualmente, o armamento russo representa cerca de dois terços do arsenal indiano.

Há também um cálculo geopolítico: uma Rússia enfraquecida, instrumentalizada pela China, é um cenário pouco favorável para a Índia, pois reforçaria a hegemonia chinesa sobretudo nos agrupamentos multilaterais que excluem os países ocidentais, a exemplo da OCX e do BRICS. Paralelamente, sem abandonar o parceiro histórico, a Índia tem buscado uma maior autonomia em relação à Rússia. Exemplos disso são o cancelamento do encontro bilateral anual entre Modi e Putin, em 2022, após o início da invasão russa à Ucrânia, e o descontentamento indiano com o bloqueio russo e chinês da declaração conjunta dos ministros de Finanças e de Relações Exteriores do G20, em 2023.

Em abril de 2023, houve encontros de altas autoridades dos dois países, inclusive de ministros da Defesa e das Relações Exteriores, à margem de reuniões da Organização para Cooperação de Xangai (OCX) na Índia. Os dois países frisaram seu relacionamento "único, duradouro e resiliente". Ambos se comprometeram a fortalecer a parceria na área de defesa, com a Rússia retomando as entregas de armamentos adquiridos pela Índia, interrompidas em razão do conflito na Ucrânia, e ampliar seu relacionamento econômico-comercial.

Em dezembro, o chanceler indiano Jaishankar visitou Moscou, onde se encontrou com seu homólogo Lavrov e com o presidente Putin. Entre os tópicos em discussão estiveram o conflito na Ucrânia e a construção, com assistência russa, da planta nuclear de Kudankulam no sul da Índia. O presidente Putin convidou o premiê Modi a visitar a Rússia.

d) Relações Rússia-Japão

Ver subseção "Relações Japão-Rússia", no tópico sobre o Japão posteriormente neste capítulo.

e) Relações Rússia-África

Ver subseção específica sobre a Rússia na seção sobre potências não tradicionais na África no tópico sobre África deste capítulo.

f) Relações Rússia-América Latina

As relações contemporâneas da América Latina com a Rússia passaram por uma inflexão, após a ascensão de Putin. Se, nos anos 1990, o subcontinente latino-americano recebeu pouca atenção do governo Iéltsin, por ser percebido como uma região distante dos interesses estratégicos mais imediatos da Rússia, a partir dos anos 2000, o governo russo passou a identificá-la como um espaço para projeção de seu poder e reconstrução de sua influência internacional.

Essa aproximação não é inédita; mas suas causas e os meios pelos quais ela se dá diferem de experiências anteriores, como a parceria da URSS com Cuba, nos anos 1960, para instalar mísseis nucleares na ilha, que serviu de contraponto ao sistema defensivo da OTAN que os EUA organizaram na Turquia, e divulgação do sistema comunista, no hemisfério americano, como uma alternativa viável ao capitalismo estadunidense para enfrentar o subdesenvolvimento.

Atualmente, a importância principal da América Latina para a Rússia é sua proximidade geográfica dos EUA, condição que confere a este subcontinente relevância geopolítica imediata para o governo estadunidense. Assim, a partir dos anos 2000, a Rússia começou a aprofundar sua cooperação com a região em diversas frentes, como defesa, comércio, investimentos e cultura. Esse processo ganhou impulso após o envolvimento dos EUA nos assuntos internos da Geórgia e

da Ucrânia, antigas repúblicas soviéticas que, historicamente, integravam a área de influência de Moscou.

Segundo uma perspectiva ocidental, a atuação da Rússia em face dos países da região se dá em três sentidos. Primeiro, pela aproximação junto a regimes autocráticos, que, pela identificação às características do governo russo e a obtenção de vantagens econômicas (empréstimos, investimentos, perdões de dívidas) e políticas (como o apoio a Maduro, em face de Guaidó, na Venezuela) viabiliza, por exemplo, um apoio constante à Rússia em foros internacionais, em episódios como a invasão da Ucrânia, que foi objeto de resoluções da AGNU, do Conselho de Direitos Humanos (CDH) e da OEA. Essa estratégia é particularmente clara em relação a Venezuela, Nicarágua e Cuba, os três aliados mais estáveis do governo de Moscou na América Latina, regimes que compartilham a marca de uma competição política doméstica bastante limitada e percebem na Rússia uma aliada política e econômica.

A Venezuela, especificamente, em um quadro de agudização das rivalidades sistêmicas entre EUA e Rússia, passou a ser identificada como um centro irradiador de instabilidade na América Latina, a exemplo de Cuba, durante a Guerra Fria. De um lado, sob liderança do presidente Trump, os EUA passaram a apoiar Juan Guaidó, presidente da Assembleia Legislativa venezuelana e membro da oposição ao regime de Nicolás Maduro, como legítimo representante da Venezuela, sendo seguido por diversos países. De outro, a Rússia, acompanhada pela China, pelo Irã e outras nações, não apenas seguiu defendendo a legitimidade de Maduro como o apoiou com armas, aviões bombardeiros, soldados e serviços de segurança privados ligados ao Grupo Wagner.

Segundo, a Rússia se vale de seus parceiros na América Latina para difundir ideias iliberais (nacionalismo, protecionismo, personalismo), em contraposição aos valores do liberalismo democrático dos EUA. Nesse sentido, a insatisfação popular com uma suposta postura imperialista dos EUA, que pode ser percebida em iniciativas como a Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (ALBA), é alimentada pelos russos por narrativas que se apoiam nos princípios da soberania, da não intervenção e da contenção da hegemonia de Washington. Seja por meio de canais de televisão ou instituições como os Centros de Ciência e Cultura – que trabalham junto às embaixadas russas no Brasil, na Venezuela, em Cuba, na Nicarágua e no México – e os Institutos Pushkin, Putin projeta os valores russos na América Latina apresentando-os como alternativos àqueles dos EUA.

Terceiro, a Rússia, em parceria com regimes autoritários da América Latina e de outras regiões, manipula informações, sobretudo no ambiente virtual, para abalar a reputação e a confiabilidade de instituições identificadas ao liberalismo, como a imprensa tradicional e o próprio regime democrático, em uma manifestação do chamado *sharp power*.

A presença russa na América Latina ocorre, sobretudo, nas áreas de defesa, ciência e investimentos. A Argentina, por exemplo, adquiriu helicópteros e recebe assistência em seu programa antártico. O Peru adquiriu tanques e helicópteros. O Brasil possui helicópteros e mísseis antiaéreos russos. Na área de energia, Argentina, Cuba e Equador adquiriram turbinas russas para termelétricas; há um projeto na Bolívia (*El Alto*) para produção de energia nuclear; e a PDVSA, a estatal venezuelana de petróleo e gás, recebeu aportes de capital russo. No campo dos transportes, a Rússia coopera com Cuba para implantar ferrovias e rodovias. No âmbito da saúde, a aquisição da Sputnik, contra a COVID-19, por países como Argentina, abriu uma potencial frente de parcerias no campo farmacêutico.

Em que pese o Conceito da Política Externa Russa (2016 e 2023) indicar a América Latina como uma região importante aos interesses russos, além de haver com os países da região

mecanismos de diálogo, como é o caso do Brasil, que alçou suas relações ao nível de parceria estratégica em 2002, e da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), com a qual estabeleceu Mecanismo Permanente de Diálogo Político em 2015[2764], diversos fatores dificultam o adensamento da relação entre as regiões. Do ponto de vista estrutural, a presença da China como um parceiro mais competitivo, sofisticado tecnologicamente e com mais recursos, como mostra o fato de que se tornou, em poucos anos, o principal ou segundo parceiro comercial da grande maioria dos países latino-americanos, mostra-se um limitador às pretensões russas. A isso se soma a baixa complementaridade das pautas econômicas, em que, dos dois lados, prevalece a exportação de *commodities*. Como resultado, enquanto os EUA respondem por 37% da corrente de comércio da região, a China, por 15% e a UE, por 12%, a Rússia responde por apenas 0,7%.

Na versão de 2023 do Conceito de Política Externa, à América Latina é conferida uma posição de maior proeminência comparativamente à sua menção na edição de 2016 do documento. A Rússia tem manifestado uma intenção deliberada de priorizar o fortalecimento da cooperação militar e tecnológica com as nações latino-americanas, posicionando-se como um contrapeso às influências exercidas pelos EUA e seus aliados na região.

O documento de 2023 distingue particularmente o interesse russo em intensificar os laços de amizade com nações-chave como Brasil, Cuba, Nicarágua e Venezuela. Além disso, reconhece explicitamente os principais blocos de integração latino-americana, nomeadamente a CELAC, o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), o Sistema de Integração Centro-Americana (SICA), a ALBA e a Comunidade do Caribe (CARICOM). Em contraste, o documento de 2016 adotava uma abordagem mais genérica, limitando-se a destacar o interesse na consolidação de laços com a América Latina, com ênfase particular na colaboração dentro de fóruns internacionais, e fazia menção aos blocos de integração sem aprofundar o compromisso ou estratégias específicas.

Do ponto de vista conjuntural, a agressiva política de sanções adotadas pelos EUA e pela UE em face da Rússia representam um grande obstáculo para a ampliação e diversificação da pauta comercial e a atração de investimentos. A isso se soma o próprio esforço de guerra, na Ucrânia, que exige da Rússia uma grande alocação de recursos financeiros e humanos, além de exigir do governo uma atuação mais concentrada no entorno imediato russo. Ao mesmo tempo, a falta de resolutividade dos EUA para fazer frente à presença da China na América Latina, bem como a complexidade da tomada de decisão no que se refere à temática da ajuda financeira internacional, no âmbito do sistema político estadunidense (aval do Congresso) e da aquisição de materiais de defesa (em face das limitações da Seção 333 do Código de Leis dos EUA), podem contribuir, nos próximos anos, para que a Rússia consiga atuar em nichos, onde a China ainda não manifestou interesse, e os EUA tenham dificuldade para atuar.

Em abril de 2023, às vésperas de viagem para a região, o chanceler Sergey Lavrov publicou artigo na imprensa em que rechaça a imposição de ordem unipolar pelos países do "Ocidente histórico", afirma que Alemanha e França enganaram a Rússia e a comunidade internacional, utilizando-se dos acordos de Minsk apenas para dar tempo à militarização da Ucrânia e agradece "nossos amigos latino-americanos" por não aderirem às sanções ocidentais contra a Rússia. Lavrov afirma que a América Latina e o Caribe ocupam posição prioritária na política externa russa e que a cooperação com a região é feita em bases desideologizadas, de solidariedade e consideração mútua de interesses. Manifesta abertura para expandir as relações com a CELAC. Menciona a existência de espaço de viagens livre de vistos entre a Rússia e 27 países da região, incluindo toda

[2764] A Rússia mantinha diálogo político com o Grupo do Rio, antecessor da CELAC, ao menos desde 2003. Entretanto, desde a eclosão do conflito com a Ucrânia, a CELAC, por falta de consenso entre seus integrantes, deixou de referir-se à Rússia como um parceiro extrarregional.

a América do Sul. Entre outras áreas de cooperação, menciona comércio, em especial de grãos e fertilizantes, segurança pública e combate a desastres naturais. Há também defesa do fortalecimento do BRICS, da OCX e do Grupo de Amigos em Defesa da Carta das Nações Unidas, formado por aliados russos na ONU, como Bolívia, China, Coreia do Norte, Cuba, Eritreia, Irã, Nicarágua, Palestina e Síria.

IV. Espaço pós-soviético desde 1991

a) Linhas gerais da política externa da Rússia para o espaço pós-soviético

Influenciam a postura da Rússia diante do espaço pós-soviético a concepção do "Neo-Eurasianismo" de Aleksandr Dugin, calcado em elementos históricos, culturais, religiosos (ou espirituais e ideacionais) e raciais (ou civilizacionais), como reação ao processo de globalização, ao capitalismo liberal e materialista e ao Ocidente, assim como a ideia de que existe um "mundo russo", uma comunidade sociocultural transfronteiriça e supraétnica russa, expressa, em termos de *soft power*, na criação da *Russkiy Mir Foundation* e da *Rossotroudnitchestvo* (Agência Federal para a Comunidade dos Estados Independentes – CEI), na utilização de meios de comunicação como RT e Sputnik ou em iniciativas conjuntas desenvolvidas pelo governo Putin e pela Igreja Ortodoxa Russa.

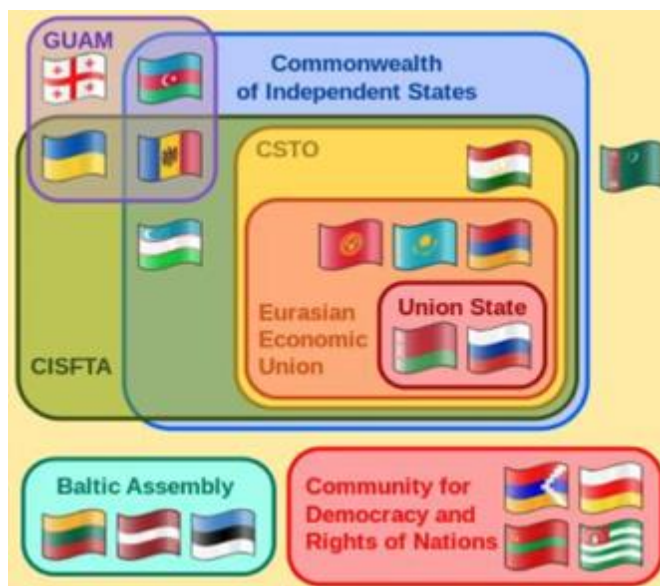
Se o conceitual proposto por Dugin encontra apoio junto a correntes nacionalistas russas, no meio político, o pensamento de Sergey Karaganov, cientista político e assessor de Yeltsin e Putin, é associado às linhas de ação de Putin para o entorno regional. A Doutrina Karaganov, nesse sentido, sustenta-se na tese de que o Estado russo deve apoiar os direitos humanos de grupos étnicos russos que, após o fim da União Soviética (URSS), se tornaram minorias em países do entorno próximo. Seria responsabilidade da Rússia manter os vínculos com essas populações a fim de garantir a manutenção da influência russa sobre esses territórios. Esse contingente populacional, dessa forma, é percebido com espécie de "ativo político" de Moscou, na medida em que manter os vínculos socioeconômicos com a diáspora russa abriria caminho para o controle político desses países. Consequentemente, medidas percebidas como restritivas à autonomia de grupos étnicos russos no espaço pós-soviético são interpretadas como agressão à identidade russa, que deve ser defendida. Assim, ainda que o pensamento de Dugin seja discutido por membros da *intelligentsia* russa, a Doutrina Karaganov reflete em termos mais práticos a política externa russa a partir de 2012, especialmente, nos episódios envolvendo a anexação da Crimeia e, mais recentemente, na invasão da Ucrânia[2765].

Dentro do espaço pós-soviético, a Rússia busca, entre outros objetivos: proteger os russos étnicos que vivem fora do país e sustentar hegemonia geopolítica na região. Com relação à proteção dos russos étnicos, trata-se de securitização do tema, diante de estimativas russas de cerca de trinta milhões de russos étnicos em países fronteiriços, sobretudo na Ucrânia, no norte do Cazaquistão, em Belarus, no Uzbequistão e nos países do Báltico, inclusive por meio de formas de atuação mais ostensivas, em caráter oficial ou não oficial, na defesa dos interesses dessas comunidades russas étnicas, como concessão de cidadania. A tentativa russa de sustentar hegemonia geopolítica na região explica a presença do país em disputas territoriais, além da implementação de bases militares e da atuação de missões de paz russas. Entre as ameaças concebidas pela Rússia, estão a percepção de avanço da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) para o leste, o apoio do Ocidente às chamadas "revoluções coloridas", a instabilidade na Ásia Central, sobretudo no Afeganistão, além do crime organizado, do terrorismo e de separatismos.

Desde o colapso da URSS, organizações regionais multiplicaram-se no espaço deixado pelo antigo colosso comunista. A Rússia, em particular, tem-se dedicado à criação de mecanismos

---

[2765] Karaganov já preconizava a possibilidade de um conflito aberto com a Ucrânia em 2019. Segundo o cientista político, o país vinha *de facto* sendo integrado à OTAN desde o conflito russo-georgiano de 2008 ao estreitar a integração militar com a organização.

que a permitam sustentar sua influência no espaço pós-soviético, tido como parte dos interesses vitais do país; impedir ou gerir a penetração de potências estrangeiras; e manter sob controle forças centrífugas. Nesse sentido, tem patrocinado um conjunto de iniciativas políticas, econômicas e de defesa, que solidifiquem os laços que a ligam a países da região.

Fonte: Wikipedia

b) Revoluções coloridas

Conjunto de eventos de grande impacto político no espaço pós-soviético foram as chamadas "Revoluções Coloridas". O termo foi cunhado pelos meios de comunicação com referência a vários movimentos contra governos na esteira dos processos de dissolução da Iugoslávia e, sobretudo, da URSS. Os exemplos mais conhecidos no espaço pós-soviético são a Revolução Rosa (ou das Rosas, Geórgia, 2003), que levou à deposição do governo de Eduard Sheverdnadze, e a Revolução Laranja (Ucrânia, 2004), que fez com que os resultados eleitorais daquele ano fossem anulados e o pleito repetido. Em 2005, o Quirguistão foi palco da Revolução das Tulipas, de caráter mais violento, mas mais fragmentado, e, em 2010, a Revolução dos Melões causou a saída do presidente Kurmanbek Bakiyev. Houve na Armênia em 2018 a Revolução de Veludo, contra a mudança de regras relativas a limites de mandato das chefias de Estado e de Governo, que causou a desistência do primeiro-ministro nomeado e à eleição pelo Parlamento de político da oposição. Alguns casos particulares serão discutidos nas seções seguintes deste tópico.

V. Ucrânia

a) Breve história da Ucrânia

A história recente da Ucrânia é marcada por crises institucionais frequentes e por dificuldades econômicas sistêmicas. Além disso, o país é dividido em linhas étnicas, culturais, linguísticas e econômicas (o rio Dnipro constitui, grosso modo, a linha divisória); e em grupos favoráveis à integração com a Europa e à manutenção dos históricos vínculos com a Rússia, destacando que a referida divisão não ocorreu de modo absolutamente impermeável.

Os conflitos no território ucraniano remontam a meados do século XIII quando as invasões tártaras destruíram a Rus de Kiev[2766], empurrando mais para o norte o que restava dos principados eslavos. O espaço conhecido atualmente como Ucrânia tornou-se, desde então, uma zona de fronteira e de disputa. Parcialmente dominado por lituanos e por polacos, entre os séculos XIV e XVI, e conquistado pelos cossacos, no século XVII, a maior parte do espaço ucraniano seria depois integrado ao emergente Império Russo. A região a oeste do rio Dnipro manteve-se na posse dos polacos, sendo depois, com a segunda partilha da Polônia, no final do século XVIII, dividida entre a Rússia e a Áustria.

O conceito de uma Ucrânia como entidade política autônoma surge, pela primeira vez, no início do século XX. No contexto da Revolução Russa de 1917, da guerra civil, do colapso do império e da tomada do poder pelos bolcheviques, os ucranianos, ainda no ano de 1917, constituíram a República Popular da Ucrânia. No entanto, o novo Estado não possuía uma base popular ou uma cidadania consolidada. Somado a isso, à época, a Ucrânia possuía inúmeros partidos políticos em conflitos entre si, um exército em luta pelo poder, rebeliões camponesas e a fome, o que levou o país ao caos político e social. Consequentemente, os bolcheviques acabaram por se impor e restabelecer o controle central.

Após a tomada do poder pelos bolcheviques, o primeiro Congresso dos Sovietes da Ucrânia proclamou o domínio sobre as regiões mais a leste da Ucrânia, com sede em Kharkiv (ou Carcóvia). Por outro lado, a Rada (parlamento) aliou-se às tropas austro-alemãs que invadiram o país, na primavera de 1918. Pelo Tratado de Brest-Litovski, assinado no início de 1918, a União Soviética (URSS) abriu mão de exercer soberania sobre grande parte do território ucraniano, mas esse tratado foi anulado com a derrota dos impérios centrais, ao final da Primeira Guerra Mundial, e o território passou a ser disputado na Guerra Polaco-Soviética. Até 1920, a Ucrânia foi o campo de batalha da guerra entre o governo soviético e seus inimigos internos e externos. Com o fracasso polonês na Ofensiva de Kiev (1920), ato final desse conflito, em março de 1921, foi celebrada a Paz de Riga, entre a Polônia e os bolcheviques, o que voltou a dividir a Ucrânia: a porção ocidental foi incorporada à nova Segunda República Polonesa, e a parte maior, no centro e no leste, transformou-se na República Socialista Soviética Ucraniana, posteriormente unida à URSS, quando esta foi criada, em dezembro de 1922.

O período soviético foi marcado pelo desenvolvimento, pela industrialização, pela urbanização, bem como pelo surgimento de uma classe política ucraniana e de uma estrutura burocrática e administrativa e pelo *Holodomor*. A industrialização soviética teve início na Ucrânia

[2766] A Rus de Kiev foi uma confederação de tribos eslavas orientais e fino-úgricas do Leste Europeu dos séculos IX ao XIII, sob o comando da dinastia dos ruríquidas. Belarus, Ucrânia e Rússia reivindicam a Rus de Kiev como seu ancestral cultural. Em sua maior extensão, em meados do século XI, o Estado estendia-se do mar Báltico, no norte, ao mar Negro, no sul, e das cabeceiras do Vístula, no oeste, à península de Taman, no leste, unindo a maioria das tribos eslavas do leste.

a partir do final dos anos 1920, o que levou a produção industrial do país a quadruplicar nos anos 1930. O processo impôs um custo elevado ao campesinato, demograficamente a espinha dorsal da nação ucraniana. Para atender a necessidade de maiores suprimentos de alimentos e para financiar a industrialização, Stalin estabeleceu um programa de coletivização da agricultura pelo qual o Estado combinava as terras e rebanhos dos camponeses em fazendas coletivas. O processo era garantido pela atuação dos militares e da polícia soviética (OGPU, na sigla transliterada do russo), e os que resistiam eram presos e deportados. O domínio soviético teve efeitos devastadores para os ucranianos. Os camponeses viam-se obrigados a lidar com os efeitos da coletivização sobre a produtividade agrícola e as exigências de quotas de produção ampliadas. Tendo em conta que os integrantes das fazendas coletivas não estavam autorizados a receber grãos até completaram as suas impossíveis quotas de produção, a fome tornou-se generalizada. Este processo histórico, conhecido como *Holodomor*[2767], levou milhões de pessoas a morrer de fome.

Nas regiões ocidentais da Galícia e da Volínia, a invasão de Hitler à URSS, em 1941, foi vista como uma oportunidade pelas alas mais radicais de movimentos, como a Organização dos Nacionalistas Ucranianos (OUN-B, na sigla transliterada do ucraniano), liderada por Stepan Bandera, que entrou na guerra ao lado dos alemães e apoiou as campanhas de limpeza étnica.

Em 26 abril de 1986, ocorreu o acidente nuclear de Chernobil, a 130 km ao norte de Kiev, considerado o mais grave acidente nuclear da história mundial, que afetou fortemente cerca de 600 mil habitantes. Até 1993, a causa de pelo menos sete mil mortes era atribuída às elevadas doses de radiação recebida, além disso 135 mil pessoas foram evacuadas. O reator foi revestido com uma camada de concreto de vários metros de espessura, formando uma estrutura apelidada de "sarcófago". A nuvem radioativa de Chernobil afetou a Ucrânia, Belarus, a Rússia, a Polônia e partes da Suécia e da Finlândia.

No final do século XX, após os nacionalistas ucranianos tentarem, sem sucesso, por duas vezes construir o seu próprio Estado, entre 1917 e 1921 e entre 1941 e 1945, eles alcançam o seu objetivo na terceira tentativa, em 1991. O processo foi, em grande medida, um produto da *perestroika* e do desmantelamento do sistema soviético. O *Rukh* (Movimento Popular para a Reestruturação), grupo que teve importância central no processo de independência, foi criado em setembro de 1989 e concebido, originalmente, como clube de apoio à *perestroika*. Em março de 1990, a oposição conquista um terço dos novos lugares parlamentares nas eleições para o Soviete Supremo da República. Em junho de 1990, o Parlamento de Kiev aprovou a declaração de soberania da Ucrânia. Em agosto, o mesmo Parlamento aprovou uma declaração de independência. Três meses depois, o referendo de 1º de dezembro consuma o ato final da independência ucraniana. Com uma votação favorável de 84%, a proposta recebeu apoio em todo o país, mesmo nos *oblast* (províncias ou região autônoma) majoritariamente russificados do Leste.

A independência impunha um enorme desafio à Ucrânia. A consolidação de um quadro institucional e político coerente, o amadurecimento de uma sociedade civil, as reformas econômicas e a afirmação da Ucrânia independente no plano internacional avançaram nos anos seguintes sob as lideranças de Leonid Kravtchuk (1992-1993) e de Leonid Kutchma (a partir de 1994). Nesse contexto, iniciou-se delicado processo de normalização das relações com a Rússia.

[2767] Traduzido do ucraniano como "morte por fome", o *Holodomor* foi uma crise de fome generalizada que ocorreu na Ucrânia Soviética durante o período de 1932 e 1933. Há certo consenso de que o episódio foi causado por decisões do governo soviético, que estipulou quotas excessivamente altas de produção de cerais a serem cumpridas pela Ucrânia, quando a república passava por período de secas e por consequências negativas das políticas de coletivização agrícola impostas por Moscou. Opiniões acerca da intencionalidade dessas políticas, no entanto, não são unânimes. Entre dois e nove milhões de pessoas (até quase um terço da população ucraniana), a depender da fonte consultada, morreram no *Holodomor*.

Em janeiro 1994, Leonid Kravtchuk, Boris Ieltsin e Bill Clinton assinaram o Memorando de Budapeste[2768], o qual proibia a Rússia, o Reino Unido e os Estados Unidos (EUA) de ameaçar ou usar qualquer força militar ou coerção econômica contra Belarus, Cazaquistão e Ucrânia, "exceto em legítima defesa ou de outro modo em concordância com a Carta das Nações Unidas". Como resultado de outros acordos[2769] e do memorando, entre 1992 e 1996, Belarus, Cazaquistão e Ucrânia desistiram das suas armas nucleares e entregaram-nas à Federação Russa.

Em 26 de junho (1º turno) e 10 de julho de 1994 (2º turno), ocorreram as primeiras eleições presidenciais na era pós-soviética, na qual o ex-primeiro-ministro Kutchma derrotou o então presidente Kravchuk, com 52 % dos votos, e confirmou a sua intenção de reforçar os laços com a Rússia e de ingressar na união econômica da Comunidade dos Estados Independentes (CEI). Nas eleições parlamentares de março de 1998, o Partido Comunista da Ucrânia conquistou 113 assentos (24,7%), estabelecendo uma maioria parlamentar para a esquerda e centro-esquerda. Em 14 de dezembro de 1999, Kuchma foi reeleito no segundo turno das eleições presidenciais, com 56% dos votos e a promessa de continuar as reformas de mercado e o processo de aproximação com o Ocidente. Para isso designou Viktor Yushchenko, então chefe do Banco Nacional da Ucrânia, como primeiro-ministro.

b) Histórico da disputa pela Crimeia

A região estava sob domínio do Império Russo desde o século XVIII (mais precisamente 1783) e, após a Revolução Russa, tornou-se república autônoma dentro da República Soviética Russa, na URSS. Durante a Segunda Guerra Mundial, a península foi palco de batalhas sangrentas, sendo objeto da cobiça da Alemanha de Hitler; contudo, em 1941 o exército nazista sofreu baixas pesadas ao tentar avançar pela região, precisando de nove meses para tomar Sebastopol. Mesmo assim, as áreas montanhosas da Crimeia permaneceram sob controle da resistência local até 1944, quando o Exército Soviético retomou o controle de Sebastopol e da península como um todo. Durante a ocupação alemã, voluntários tártaros atuaram ao lado dos nazistas na perseguição aos judeus da Crimeia, o que levaria a uma resposta brutal do governo de Stalin em maio de 1944: toda a população tártara da península foi deportada de forma forçada (o chamado *Sürgün*) para a Ásia Central, como punição coletiva à colaboração dos voluntários com os nazistas. Em junho, as populações armênias, búlgaras e gregas sofreram o mesmo destino, em processo de limpeza étnica que deixaria na região apenas russos e ucranianos étnicos. Em junho de 1945, a então República Autônoma Soviética da Crimeia foi abolida, transformando-se em um *oblast* da República Soviética Russa.

Em 1954, ocorreria o que pode ser considerado o ponto inicial das tensões que redundariam no que hoje é o conflito russo-ucraniano: mediante ação administrativa do Soviete Supremo da

---

[2768] O Memorando de Budapeste sobre Garantias de Segurança compreende três acordos políticos idênticos assinados na conferência da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) em Budapeste, na Hungria, em 5 de dezembro de 1994, para providenciar garantias de segurança por parte dos seus signatários em relação à adesão de Belarus, do Cazaquistão e da Ucrânia ao Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP).

[2769] Em 1991, a Declaração de Alma Ata, que cria a CEI, já previra o desmantelamento do arsenal nuclear de Belarus e Ucrânia. Em 1992, EUA, de um lado, e Rússia, Belarus, Cazaquistão e Ucrânia, de outro, assinaram um protocolo ao START I, em que são afirmados os *status* destes países como sucessores da URSS para fins da aplicação do tratado e o compromisso de que Belarus, Cazaquistão e Ucrânia adeririam ao TNP como Estados não nuclearmente armados e tomariam as providências para o seu cumprimento, o que pressupunha abrir mão de seus arsenais nucleares. Em 1993 e 1994, os três Estados aderiram ao TNP. A entrega das armas nucleares de Belarus e da Ucrânia, em 1996, concluiu o processo.

URSS, a península foi transferida da República Russa para a República Ucraniana, em ato atribuído a Nikita Kruschev, então líder do Partido Comunista. Como antecedente imediato, no final de 1953, teve início a construção de um sistema de irrigação levando a água do lago da hidrelétrica de Kakhovka para o norte da Crimeia. Para facilitar a administração dessa construção, foi sugerido que a Crimeia passasse a ser parte da Ucrânia. O decreto do Soviete Supremo indicava como motivação da doação os laços econômicos, geográficos e culturais entre a Crimeia e a Ucrânia – entretanto, é possível ligar o ato ao tricentenário do tratado pelo qual os ucranianos aceitaram o domínio do czar russo[2770]. A população da península, porém, era majoritariamente russa, em contradição aos termos do decreto exarado por Moscou. Durante a Guerra Fria, a Crimeia tornou-se destino turístico de preferência para visitantes de outros países da Cortina de Ferro, além de cruzeiros gregos e turcos, gerando prosperidade e desenvolvimento para a região.

Com o colapso da URSS, a Crimeia se tornaria parte da Ucrânia independente, com seu *status* sendo promovido a República Autônoma. Quando do referendo pela independência ucraniana, a votação foi favorável em todas as regiões do país, inclusive na Crimeia. Em 1994, o estatuto legal da Crimeia, como parte da Ucrânia, foi apoiado pela Rússia, que se comprometeu a manter a integridade territorial da Ucrânia, por meio do Memorando de Budapeste.

Houve tensões entre Rússia e Ucrânia, sobretudo com relação à Frota do Mar Negro, cuja base é Sebastopol. Pelo Acordo de Yalta, firmado em 1992 entre os presidentes Yeltsin e Kravchuk, os países concordaram em dividir a frota e, em janeiro de 1993, apontaram um comandante comum para a esquadra. Porém, reclamações acerca de intervenção russa em assuntos navais ucranianos seriam registradas em Kiev. Em 1997, o Tratado de Amizade, Cooperação e Parceria, relativo à divisão da Frota do Mar Negro, levaria ao arrefecimento das tensões entre os dois países; nesse instrumento, Moscou reconheceu as fronteiras e a integridade territorial ucraniana, além da soberania da Ucrânia sobre a Crimeia e Sebastopol. Em acordo separado, a Rússia receberia 80% da frota e do uso das instalações militares locais por vinte anos.

Ao mesmo tempo, desde 1991, setores nacionalistas da península davam início a movimentos por maior autonomia ou mesmo independência. Em setembro de 1991, os tártaros que haviam sido deportados em 1944 passariam a demandar o retorno de sua população à Crimeia; em 1992, a península foi renomeada como República da Crimeia, e o Parlamento local proclamou autogoverno, aprovando a primeira constituição da Crimeia – ainda que, nesse documento, fosse declarado que a península era parte da Ucrânia. Logo a proclamação de autogoverno seria retirada, mas aumentaram as pressões por mais autonomia à Crimeia. Atritos seriam a tônica nos anos seguintes: em 1995, o Parlamento ucraniano revogaria a constituição da Crimeia e destituiria o presidente da península, pró-russo. Em 1998, nova constituição devolve o nome de República Autônoma.

Ao longo das décadas de 2000 e 2010, seguidas crises econômicas, desemprego e corrupção endêmicos causaram grave insatisfação popular e, em processo conexo, permitiu a ascensão de movimentos nacionalistas e xenófobos. Em 2004, com a Revolução Laranja, ascende ao poder em Kiev político pró-Ocidente, o que aproxima o país da União Europeia (UE) e gera ameaças de Moscou. Pelo lado da Rússia, há a percepção da Ucrânia como parte de sua esfera de influência, eventual adesão de Kiev à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) colocaria em risco a segurança nacional russa.

[2770] Tratado de Pereiaslav, firmado em 1654 entre o Reino da Moscóvia e os cossacos ucranianos contra o Império Lituano-Polonês. Tornou-se uma fonte de discórdia entre nacionalistas ucranianos e russos: para aqueles, o tratado foi uma aliança de defesa; para estes, um tratado de unificação.

Tensões entre Ucrânia e Rússia voltaram a exacerbar-se em 2008, com acusações ucranianas de fornecimento por Moscou de passaportes russos à população da Crimeia. No contexto da intervenção russa na Geórgia, no mesmo ano, especulava-se a possibilidade de um golpe russo em Sebastopol, com manifestações pedindo a revogação da transferência feita em 1954 e protestos antiucranianos organizados pelos russos étnicos. Após o Parlamento ucraniano ratificar acordo que prorrogava a cessão das instalações navais de Sebastopol até 2042, a reação de populares ucranianos foi dura. Em 2010, analistas políticos locais especulavam a existência de planos irredentistas do governo russo, que poderia anexar a Crimeia sob o pretexto de "defender os irmãos russos no exterior".

c) Histórico da disputa pelo Donbass

O Donbass foi incorporado à Ucrânia em 1922, também sendo uma região de população majoritariamente russófona. Durante o *Holodomor*, houve aprofundamento da "russificação" de Stalin, e a maioria da população ucraniana do Donbass acabou atingida: mais de 80% dos mortos pela fome foram ucranianos étnicos, contra menos de 5% de russos étnicos. No pós-Segunda Guerra Mundial, trabalhadores de origem russa foram enviados para repovoar a região, ampliando ainda mais a presença étnica, em processo aprofundado por reformas educacionais que aboliram o ensino da língua ucraniana no Donbass em 1959. Ainda assim, quando do fim da Guerra Fria, a porcentagem de russos étnicos na região era de 45%.

Foram constantes as tentativas de governos ucranianos de modificar a prevalência russa na cultura local, sendo objeto de conflitos políticos. Desde a dissolução soviética, a posição dos residentes da região era favorável ao estreitamento de laços com a Rússia, ao contrário do restante da Ucrânia. Houve protestos pela federalização da Ucrânia e pela autonomia econômica do Donbass em 1993 e, no ano seguinte, um referendo de viés consultivo levantou questões como o uso do russo como idioma oficial da Ucrânia e como idioma principal nos setores administrativos de Donetsk e Luhansk; cerca de 90% dos votantes foi favorável a essas propostas, mas nenhuma acabaria adotada.

Quanto às dinâmicas eleitorais, o Donbass teve grande influência na política ucraniana desde 1991. Padrão comum nas eleições nacionais ucranianas de 1991 até 2010 envolvia o Donbass votando em candidatos opostos aos vencedores nas regiões ocidentais da Ucrânia. Em 2010, Viktor Yanukovych, nascido em Donetsk, seria eleito, implementando uma polêmica lei que, na prática, permitiu o uso do russo como língua oficial no Donbass, algo inédito desde a independência ucraniana. Esse conjunto de medidas ajudaria a compor o quadro que, em 2013, levaria ao *Euromaidan* e aos eventos que dariam início à fase mais aguda da questão russo-ucraniana, com a incorporação da Crimeia pela Rússia.

d) A Revolução Laranja

As eleições presidenciais de 2004 levaram a Ucrânia a uma grave crise. A Comissão Eleitoral Central da Ucrânia declarou que o candidato pró-russo Viktor Yanukovych teria vencido Viktor Yushchenko nas eleições presidenciais por 49,6% dos votos, mas a maioria dos observadores internacionais denunciou irregularidades no processo eleitoral. Em meio à contestação dos resultados, a Ucrânia entra em ebulição.

A Revolução Laranja foi uma série de protestos e eventos políticos, ocorridos entre 2004 e 2005, que tomou diversos lugares de toda a Ucrânia, em resposta às alegações maciças de

corrupção, intimidação por votos e fraude eleitoral direta, durante a eleição presidencial ucraniana de 2004. A cor laranja foi adotada pelos manifestantes como a símbolo oficial do movimento por ter sido a cor da campanha eleitoral do principal candidato da oposição, Viktor Yushchenko. A Revolução Laranja, portanto, divide a nação. O leste do país ameaça separar-se, se os resultados das presidenciais fossem anulados. Por um momento, a Ucrânia parece à beira de guerra civil. A crise provoca tensões entre a Rússia e o Ocidente. A mediação europeia desbloqueia um acordo em Kiev. O Supremo Tribunal declarou a eleição nula e convocou um novo pleito para 26 de dezembro. Os resultados finais mostraram uma clara vitória de Yushchenko, que recebeu 52% dos votos, enquanto Yanukovych recebeu cerca de 44%. Yushchenko foi declarado o vencedor oficial e, com sua posse, em 23 de janeiro de 2005, a Revolução Laranja obteve pleno êxito.

A euforia da Revolução Laranja em breve deu lugar ao desencanto. As desavenças entre o presidente Yushchenko e a primeira-ministra Yulia Timochenko levam à ruptura da coligação governamental e à convocação de presidenciais antecipadas para o final de 2009. As relações com o vizinho russo estavam uma vez mais no centro da crise.

Nas próximas eleições presidenciais, Yushchenko sofre uma pesada derrota, e Viktor Yanukovych vence Timochenko no segundo turno em fevereiro de 2010. O regime Yanukovych congelou a política de aproximação com o Ocidente, reforçou os laços com Moscou e prolongou o arrendamento da base de Sebastopol para a Rússia até 2042.

e) A questão religiosa

A dimensão religiosa é crucial na afirmação dos separatismos, da identidade nacional e da influência russa na Ucrânia. Segundo dados do *Pew Research Center* (2016), mais de 65% dos ucranianos professam o cristianismo ortodoxo, e um pouco menos de 9%, o catolicismo; as demais religiões são minoritárias. À época da URSS, os fiéis ortodoxos faziam automaticamente parte da Igreja da Rússia. Depois da Segunda Guerra Mundial, as pessoas foram integradas à força ao Patriarcado de Moscou, em particular os fiéis greco-católicos do oeste do país. Desde a independência em 1990, surgiram três igrejas ortodoxas na Ucrânia: a maior delas manteve laços estreitos com o Patriarcado de Moscou até 2022, quando rompeu em razão do apoio do patriarca russo Kirill à agressão russa, cuja proximidade ao Kremlin é notória desde a "Grande Guerra Patriótica", nome dado pela participação soviética, entre 1941 e 1945, na Segunda Guerra Mundial. Considerando-se religiosa e politicamente oprimidas pela Igreja da Rússia, as duas outras correntes aspiravam à total independência, a ponto de fomentar o projeto de uma única Igreja específica para a Ucrânia. As duas entidades se fundiram em 2018 para formar a Igreja Ortodoxa da Ucrânia. A Igreja Ortodoxa Ucraniana também se separou do Patriarcado de Moscou em maio de 2022, porque o patriarca Kirill apoiou explicitamente a agressão russa.

Em seu sermão de 6 de maio de 2022, referindo-se sempre à "proteção do Donbass" e mencionando a Ucrânia unicamente como agressora, o patriarca se refere à defesa da moralidade social e dos valores tradicionais russos no contexto da "guerra cultural" travada por um Ocidente "decadente", endossando o discurso de Putin de 21 de fevereiro de 2022. O principal argumento do sermão de Kirill para justificar a invasão russa da Ucrânia é que o Ocidente está testando as "leis naturais de Deus" com "o desfile do *gay pride*". É importante salientar que a Igreja Ortodoxa Russa e as burocracias de segurança são as únicas grandes instituições centrais que sobreviveram à derrocada do comunismo soviético, enxertando-se organicamente no regime de Putin. O Patriarcado de Moscou representa a organização religiosa mais poderosa da Ucrânia; além disso, seu ramo ucraniano é o mais rico em bens e fiéis, compreendendo 40% de suas paróquias. Soma-

se a isso a importância simbólica de Kiev, lugar sagrado do mundo eslavo ortodoxo. Para o patriarca Kirill, Kiev está na órbita religiosa de Moscou desde 1686, quando o patriarca ecumênico de Constantinopla, autoridade espiritual suprema do mundo ortodoxo, delegou ao patriarca moscovita o direito de nomear o metropolita de Kiev. Por esse motivo, o patriarca Kirill não admite a autocefalia da Igreja Ortodoxa da Ucrânia, porque isso equivaleria a reconhecer a existência da nação ucraniana.

f) Do *Euromaidan* até a eleição de Zelensky

Entre 2013 e 2014, a Ucrânia entrou em crise política profunda. O governo de Viktor Yanukovych via-se diante de um dilema. A UE havia-lhe oferecido um acordo de associação, que contemplava medidas de assistência financeira (exigindo, em contrapartida, políticas de austeridade fiscal) e protocolos que aproximariam a Ucrânia ao bloco nas esferas militar e de segurança. Para partes da sociedade ucraniana, o acordo com a UE representava a promessa de avanços no sentido da democratização, do combate à corrupção e da abertura econômica. Em paralelo, a Rússia pressionava contra o acordo, por considerar que seria um passo decisivo na direção de uma eventual adesão ucraniana ao bloco. Ademais, se a Ucrânia firmasse o acordo, tornar-se-ia inviável sua participação em projetos econômicos patrocinados pela Rússia. Os argumentos russos eram bem recebidos por uma outra parte da população. Yanukovych optaria, finalmente, em manter a aproximação russo-ucraniana às custas da aproximação com a UE.

Uma série de manifestações conhecidas como *Euromaidan*, *Maidan* ou Primavera Ucraniana teve início em novembro de 2013 e estenderam-se até 2014. Os protestos começaram depois que o então presidente Viktor Yanukovych, no poder desde 2010, anunciou sua decisão de não assinar o Acordo de Associação entre Ucrânia e UE (que poderia ensejar, no futuro, a entrada da Ucrânia no bloco), preferindo aproximar-se da Rússia e do projeto da União Econômica Eurasiática (UEE). Os manifestantes exigiam maior integração europeia, além de providências quanto à corrupção no governo e a eventuais sanções por parte da Rússia.

A crise assumiu, rapidamente, uma dimensão internacional. A alta representante para Relações Exteriores e Política de Segurança da UE, Catherine Ashton, a subsecretária de Estado dos EUA, Victoria Nuland, deputados europeus e congressistas americanos foram a Kiev para incentivar a manifestação. Em dezembro de 2013, o senador estadunidense, John McCain, encoraja os manifestantes ao lado do líder do partido de extrema-direita Svoboda ("Liberdade"), Oleh Tyahnybok. No início de fevereiro de 2014, vem à tona o famoso "*Fuck the EU!*" de Victoria Nuland. Em uma conversa telefônica com o embaixador americano em Kiev, Geoffrey Pyatt, a subsecretária de Estado desvaloriza sem cerimônias os esforços europeus e aconselha o diplomata a montar rapidamente uma coligação antes que Moscou reaja[2771].

Celebrada pelas mídias ocidentais como uma genuína revolta popular contra um regime opressor e em prol do anseio europeu, a rebelião da *Euromaidan* foi um processo complexo. Em conexão com os trágicos acontecimentos de 18 e 20 de fevereiro[2772], Yanukovych foi forçado a

[2771] "*Transcript of leaked Nuland-Pyatt call*", BBC, 7 de fevereiro de 2014. A transcrição da conversa foi publicada no Y*ouTube* em 6 de fevereiro daquele ano. Tratou-se aparentemente de um vazamento orquestrado pelos serviços secretos russos para embaraçar Washington e pôr a nu as diferenças entre os EUA e a UE.

[2772] Período de intensos protestos devido ao presidente Viktor Yanukovych se recusar a assinar o acordo com Bruxelas. Os protestos foram endurecendo depois das tentativas do presidente de dissolvê-los utilizando para isso prerrogativas de restrições às liberdades públicas que foram adotadas pelo parlamento em janeiro. O impasse entre manifestantes e as forças mantenedoras da ordem pública terminou em confrontos violentos no centro da capital, de 18 a 20 de fevereiro, no qual morreram cerca de uma centena de pessoas.

fazer concessões à oposição para acabar com as manifestações que já havia matado centenas de pessoas em Kiev e encerrar a acentuada crise política. Um acordo sobre a resolução da crise política na Ucrânia foi assinado pelo ex-pugilista e líder da oposição ucraniana, Vitali Klitschko, pelo ex-banqueiro e líder do partido Batkivshchina, Arseniy Yatsenyuk, e por Oleh Tyahnybok, na presença dos ministros das Relações Exteriores da Alemanha, Frank-Walter Steinmeier, e da Polônia, Radosław Sikorski, e do chefe do Departamento para a Europa Continental do Ministério das Relações Exteriores da França, Eric Fournier. Vladimir Lukin, representando a Rússia, recusou-se assinar o acordo.

O ápice dos protestos do *Euromaidan* ocorreria no final de fevereiro, com a saída de Yanukovych, que deixaria Kiev junto com seu ministério. Na noite de 21 de fevereiro, os manifestantes do *Euromaidan*, apesar do acordo, prometeram entrar em conflito armado se Yanukovych não renunciasse. Posteriormente, a polícia de choque recuou, e Yanukovych e muitos outros altos oficiais do governo fugiram do país. Os manifestantes ganharam o controle da administração presidencial e da propriedade particular de Yanukovych. No dia seguinte, o Parlamento, agora com maioria opositora, removeu Yanukovych do cargo sob o argumento de que ele estaria incapaz de cumprir suas funções (cumpre lembrar que não houve o quórum exigido pela Constituição ucraniana quando dessa votação), substituiu o governo por um pró-UE, e ordenou que Yulia Tymoshenko fosse libertada da prisão. Na sequência, a Crise da Crimeia começou em meio aos distúrbios pró-russos.

Apesar de o novo governo ter obtido reconhecimento internacional prontamente, Moscou afirmou que o ato foi um golpe de Estado, e que o governo interino era ilegítimo. Recrudescem os nacionalismos e os ataques étnicos, com o sudoeste ucraniano vivendo episódios de violência, a exemplo do massacre de Odessa, e o russo é revogado como segunda língua oficial. Em Lviv, epicentro do nacionalismo ucraniano, em Ivano-Frankivsk, em Ujgorod e em outras cidades da Ucrânia Ocidental, manifestantes tomam de assalto edifícios dos governos regionais. Em janeiro de 2014, ouve-se na Rada de Lviv apelos à independência da Ucrânia Ocidental. Isso faz com que se fortaleça o sentimento separatista, e sinais de agitação entre as populações que se identificam como russas no leste da Ucrânia e, em particular, na Crimeia multiplicam-se a partir de fevereiro[2773] e acentuam-se em março.

Com a crise política instaurada, grandes protestos de russos étnicos contra o novo governo ganharam corpo, e a possibilidade de secessão passava a ser aventada com seriedade pelos parlamentares ucranianos. Setores pró-russos passaram a defender desobediência civil, negando a autoridade ucraniana sobre a Crimeia e bloqueando a entrada do Parlamento da Crimeia, exigindo a convocação de um referendo. Em 27 e 28 de fevereiro, horas antes de Arseniy Yatseniuk ser designado primeiro-ministro, grupos armados pró-Rússia ocupam edifícios-chave em Simferopol, capital da Crimeia, inclusive o prédio do Conselho Supremo da Crimeia, e erguem a bandeira russa. Eclodem confrontos.

O Parlamento da Crimeia, em sessão emergencial, votou pela dissolução do governo local, com a indicação de um substituto pró-Rússia, e decidiu por um referendo sobre maior autonomia a ser realizado em maio. No mesmo dia, tropas pró-russas tomaram o controle dos estreitos que ligavam a Crimeia do restante da Ucrânia, ato que na prática separou a península do restante do país. Ação subsequente seria a chegada de tropas russas oriundas de Sebastopol, tomando controle de toda a península.

[2773] O governo autônomo da Crimeia havia apoiado a posição de Yanukovych, e, já no início de fevereiro de 2014, aventou-se a ideia de um referendo sobre o estatuto da península, com autoridades do Conselho Supremo da Crimeia chegando a afirmar que a transferência de 1954 havia sido um erro.

A discussão sobre a independência da Crimeia ganharia força, assim como o debate sobre a legitimidade da ação. Enquanto a Rússia afirmava que defenderia a autodeterminação do povo da Crimeia, a Ucrânia, citando os acordos firmados com a Rússia na década de 1990, apontava a intervenção como violação da soberania nacional ucraniana. Já no final de fevereiro de 2014, a Rússia lançaria um decreto que viria a viabilizar a acessão da Crimeia, desde que se comprovasse a ausência de um governo estatal soberano eficiente em seu território e que o pedido fosse feito com base em um referendo em seu território. Em março o Parlamento de Moscou aprova o pedido do presidente Putin de usar a força na Ucrânia para "proteger a minoria étnica russa". Três dias depois, o presidente russo quebra o silêncio e vem a público alegar que se trata de "forças de autodefesa" e não de forças russas e acusar o Ocidente e "agentes estrangeiros" de estarem por trás do caos na Ucrânia. O governo de Kiev, Washington e Bruxelas acusam Moscou de invadir a Ucrânia. Tyahnybok fala em "guerra" com a Rússia. Também em março, líderes da Crimeia anunciaram a intenção de proclamar independência e solicitar acessão à Rússia, mediante declaração inspirada pelo episódio do Kosovo, em 2008.

O Ocidente reage fortemente aos acontecimentos na Crimeia e no leste da Ucrânia. Obama exige de Putin o regresso das forças russas às suas bases e ameaça com sanções. Em março, o presidente dos EUA recebe Yatseniuk na Casa Branca e garante-lhe que o país estará ao lado da Ucrânia. Nas capitais do Ocidente, denuncia-se a ocupação da Crimeia como uma usurpação, e exige-se a retirada das forças russas concentradas na fronteira com a Ucrânia. Em março de 2014 foi cancelada a reunião do G8 em Sotchi, e a Rússia foi excluída do agrupamento, como parte do pacote de sanções aplicadas ao país. Dez dias depois os EUA e a UE proíbem a entrada, nos seus territórios, de vários responsáveis das ações da Rússia, congelam seus bens e ameaçam Moscou com novas sanções.

O referendo que havia sido marcado para maio foi antecipado para março, com uma nova questão: "a Crimeia deveria aceder à Rússia ou permanecer com a Ucrânia em situação de autonomia ampla?". Apesar de protestos da Ucrânia, que considerou o referendo inconstitucional, a votação ocorreu, com participação de 83,1% dos eleitores aptos na Crimeia e votação amplamente favorável à secessão: 96,77% dos votantes defenderam a incorporação pela Rússia. Não houve observadores da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), nem de outras organizações de caráter multilateral.

Como resultado imediato do referendo, constituiu-se a República da Crimeia, que duraria apenas um dia. Após o anúncio da independência formal da Crimeia, que incluiria a cidade de Sebastopol, o Parlamento da península faria a requisição oficial ao governo russo para que fosse efetuada sua acessão. Dois dias depois da consulta popular, Vladimir Putin defende energicamente a anexação da península numa intervenção perante o Parlamento russo com base em argumentos históricos, políticos e jurídicos e assina o decreto da integração da Crimeia à Federação Russa. O governo russo reconheceu oficialmente a nova república e, no dia seguinte, firmou tratado de acessão com representantes da Crimeia, que teve efeitos já em 21 de março, com a Crimeia se tornando um ente federativo da Rússia. A incorporação, todavia, viola o Memorando de Budapeste de 1994. Na mesma semana, o governo ucraniano retiraria o restante de suas forças armadas da península. A crise na Crimeia aprofundou o movimento de "pivô para Leste" da política externa russa.

A rebelião na Crimeia contagia outras regiões de forte população russa no sul e no leste da Ucrânia. Em Donetsk, líderes separatistas propõem assumir o controle das Forças Armadas e de segurança no *oblast*. À questão nacional juntam-se razões de ordem social e econômica. É para a Rússia que vai grande parte da produção da região, e muitos temem a competição do Ocidente e

receiam pelos seus postos de trabalho. Antes mesmo do referendo, em 14 de março, confrontos entre jovens pró-russos e nacionalistas ucranianos em Kharkiv fizeram dois mortos. O lado russo acusa os Patriotas da Ucrânia, um grupo de extrema-direita, enquanto os ucranianos dizem que é a Rússia que está provocando deliberadamente os incidentes. Semanas depois, confrontos em Odessa fizeram 42 mortos. Em 7 de abril, manifestantes pró-russos ocupam edifícios governamentais nas cidades de Donetsk, Luhansk e Kharkiv e em mais de uma dezena de cidades e vilas e apelam a um referendo sobre a independência. Quatro dias depois, Yatseniuk oferece maior autonomia às regiões do leste, mas o processo já era irreversível.

A 17 de julho de 2014, um avião da Malaysian Airlines cai em território de conflito perto da fronteira russa, foram 298 mortos. Fala-se de imediato de um míssil SA-11 disparado pelos rebeldes e fornecido pela Rússia. O governo de Kiev e os separatistas acusam-se mutuamente de serem os responsáveis pela tragédia e de dificultarem o acesso dos peritos internacionais aos destroços do MH 17. Nas redes sociais, circularam gravações de conversas entre os rebeldes em que se reconhece o ataque ao avião. Em Moscou, garante-se que o avião MH 17 fez uma misteriosa alteração de rota, que o levou a sobrevoar a zona onde os rebeldes derrubaram vários aviões militares ucranianos nas semanas anteriores. Fala-se de baterias de mísseis antiaéreos BUK M1 SAM que o Exército ucraniano teria deslocado dias antes para a área. Especula-se que pelo menos um SU 25 ucraniano teria acompanhado de perto o MH 17 e que o *cockpit* do MH 17 tinha marcas de projéteis disparados por um caça. Investigação internacional concluiu que a derrubada teria sido provocada por um míssil disparado por separatistas ucranianos pró-russos.

A anexação da Crimeia vai de encontro ao acordado no Memorando de Budapeste, de 1994, pelo qual a Rússia se comprometeu a respeitar as fronteiras ucranianas, em troca da restituição das armas nucleares soviéticas estacionadas naquele país. A reação internacional, nesse contexto, é mista. Por um lado, a anexação da península é reconhecida por um número baixo de países, como Cuba, Nicarágua, Síria e Venezuela. Em contrapartida, EUA, UE, Austrália e Japão impuseram sanções unilaterais, ao passo que os países do BRICS e boa parte dos latino-americanos mantiveram postura equidistante. Projeto de resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) que considerava o referendo ilegítimo, de autoria dos EUA, acabou vetado pela Rússia. Na votação desse projeto de resolução do CSNU, a China absteve-se, o que foi interpretado como uma reprovação tácita da ação russa na Ucrânia. Projeto com o mesmo teor acaba sendo aprovado pela Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), sem caráter vinculante. A Ucrânia buscou levar a disputa para outros foros, a exemplo da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, na sigla em inglês) e do Conselho de Direitos Humanos (CDH); o Conselho da Europa suspendeu o direito a voto da Rússia, que só seria restabelecido em 2019. Sanções seriam impostas pelos EUA, pela UE, pelo Japão e pelo Reino Unido. O discurso oficial russo acerca do *status* da Crimeia fundamenta-se no argumento de que a península sempre foi russa, e sua retomada seria só a reparação de um erro histórico (nomeadamente, a transferência da soberania sobre a Crimeia da República Soviética Russa para a República Soviética da Ucrânia, em 1954, e o reconhecimento diplomático de tal condição nos anos 1990 com a dissolução da URSS, notadamente na independência, em 1991, e no Memorando de Budapeste, em 1994).

Notadamente, a Rússia possui interesses estratégicos significativos na península da Crimeia, que incluem a consolidação de sua influência na região do mar Negro. Além disso, a área é reconhecida por seu potencial energético, hospedando reservas substanciais de petróleo e gás natural, impactando os objetivos de longo prazo e de segurança energética da Rússia. Por esses motivos, ainda em março de 2014, a Rússia denunciaria os acordos relativos à Frota do Mar Negro,

como resultado prático da acessão da Crimeia e de Sebastopol. O processo de incorporação desse território carregou uma série de consequências, como o aprofundamento da crise financeira vivida pelo país, pois foram necessários investimentos substanciais para integrar a península ao restante da Rússia – até então, água, gás e eletricidade eram fornecidos via Ucrânia. Deve-se, porém, destacar os interesses estratégicos de Moscou, que vê na Crimeia uma forma de controlar a área do mar Negro e obter acesso a reservas de petróleo e gás natural avaliadas em trilhões de dólares. Em abril, Moscou anunciou investimentos nos setores elétrico e bancário da península. Em 2018, Rússia concluiu a construção de uma ponte rodoviária e ferroviária entre a Crimeia ao *oblast* de Krasnodar, atravessando o estreito de Kerch, que separa o mar de Azov do mar Negro. A empreitada agrava tensões entre os países, já que a Rússia, com base no argumento de que o mar de Azov seria um "lago russo", coloca obstáculos à navegação ucraniana pelo estreito de Kerch, exigindo que os navios deste país solicitem autorização para atravessá-lo. Ademais, a Ucrânia critica a construção russa por ser muito baixa, impedindo o contato de navios de grande monta com o porto de Mariupol. Também em 2018, episódio de detenção de marinheiros ucranianos pela Rússia leva à decretação de lei marcial por Kiev, e a Rússia completaria uma cerca de segurança que seria a fronteira *de facto* entre a Crimeia e a Ucrânia.

Há, também, a questão do Donbass, movimento separatista conflituoso na porção oriental da Ucrânia. Assim como na Crimeia, a maioria da população das províncias de Donetsk e Luhansk é de origem russa e foi impactada pelo *Euromaidan* em 2014. Nessa região, fortemente ligada à Rússia (em vários sentidos, mas com destaque para os planos econômico e cultural), houve quem alardeasse que a virada europeia do país prometia consequências negativas, ao danificar os laços com o país vizinho. Na esteira da deposição de Yanukovych, protestos de grupos separatistas pró-Rússia se disseminaram por essas províncias e logo evoluíram para conflito armado entre forças separatistas e o governo. Os separatistas avançaram território, e as forças de Kiev responderam com uma contraofensiva antiterrorismo. A partir daí, a intervenção de milícias pró-russas no caso das províncias do Donbass evoluiu para uma guerra entre o exército ucraniano e forças separatistas com apoio velado de Moscou e com participação do Grupo Wagner, iniciada em abril. Em maio de 2014, integrantes separatistas das duas províncias tentaram proclamar uma confederação pró-russa, a Nova Rússia (*Novorossiya*), projeto que acabou abortado em menos de um ano. Em julho, o conflito vitimou um avião da Malaysia Airlines, abatido por um míssil disparado a partir do território controlado pelos separatistas pró-Rússia – contudo, as investigações subsequentes não foram consensuais. Em agosto, o exército russo interveio com veículos militares, e tropas russas são identificadas e capturadas em território ucraniano. Ainda assim, o conflito é tratado como assunto doméstico ucraniano. Quase sete anos depois, em 2021, a situação era de impasse, com forças separatistas controlando as províncias de Donetsk e Luhansk e tentativas de cessar-fogo violadas.

Desde os protestos do *Euromaidan*, em paralelo, a Ucrânia vem-se colocando em rota decididamente ocidental, respaldada por uma forte virada na opinião pública (embora, até a invasão russa de 2022, não houvesse maioria incontestável em favor da adesão às instituições ocidentais). Em 2014, o novo presidente, Petro Poroshenko, assinou o acordo de associação com a UE, que entrou em vigor em 2017; e, em 2019, o Legislativo incluiu na Constituição que a adesão à UE e à OTAN são objetivos estratégicos do país (repelindo lei aprovada em 2010 que tornava ilegal a adesão a qualquer aliança militar). Além disso, a Ucrânia tem recebido, anualmente, milhões de euros da UE, mobilizados pelo Instrumento Europeu para a Vizinhança, e do Fundo Monetário Internacional (FMI), em apoio às reformas que estão sendo implementadas em diversas áreas; e o comércio Ucrânia-UE, assim como os investimentos europeus naquele país, tem crescido

exponencialmente, muitas vezes em detrimento de fluxos com a Rússia. Os laços com a OTAN também se têm ampliado. A Ucrânia mantém "diálogo intensificado" com a OTAN, que, em 2008 (Cúpula de Bucareste)[2774] e 2021 (Bruxelas), afirmou que o país eventualmente se tornaria integrante da Aliança. Nesse plano, a Comissão OTAN-Ucrânia, estabelecida em 1997, é o principal mecanismo para o desenvolvimento das relações bilaterais. Por fim, importa salientar que até a invasão russa, em fevereiro de 2022, não havia maioria incontestável na sociedade ucraniana em favor da adesão às instituições ocidentais, o que foi prontamente revertido.

g) A situação entre a eleição de Zelensky e o fim de 2021

Após a eleição de Volodymyr Zelensky à presidência, na Ucrânia, em 2019, houve alguns sinais de melhoria nas relações com a Rússia, com a multiplicação de contatos, trocas de prisioneiros e a renovação do Quarteto da Normandia. Assim que eleito, Zelensky comprometeu-se com a "Fórmula Steinmeier" para a implementação de Minsk II, segundo a qual a Ucrânia aprovaria lei temporária sobre o *status* especial das repúblicas, que se tornaria permanente se a OSCE atestasse a idoneidade das eleições a serem realizadas naqueles locais. Contudo, insiste que as tropas devem ser retiradas antes que quaisquer eleições possam ser feitas. Ao mesmo tempo, Zelensky veio tentando impedir uma "fadiga de conflito" e manter viva a mobilização da comunidade internacional para impedir que a anexação da Crimeia se torne um *fait accompli*. Em agosto de 2021, na véspera do 30º aniversário da independência da Ucrânia, criou a Plataforma Internacional para a Desocupação da Crimeia ("Plataforma da Crimeia"), fórum de diálogo para promover o não reconhecimento da anexação, garantir a efetividade das sanções, manter a pressão sobre a Rússia e romper os obstáculos postos à liberdade de navegação nos mares Negro e Azov[2775]. Todos os países do G7 estiveram na reunião de lançamento do projeto, mas nenhum país da América Latina esteve. Ademais, a Ucrânia veio mantendo contatos de alto nível, sobretudo, com EUA, França, Polônia e Turquia.

Apesar das várias tentativas de diálogo, as tensões entre Rússia e Ucrânia voltaram em 2021. No fim de março, o exército russo desloca armas e tropas para a Crimeia e para regiões de fronteira com a Ucrânia, sem anúncio prévio. Cerca de cem mil soldados russos estavam a postos, e o governo de Moscou alertou que qualquer escalada no Donbass poderia levar a reações em defesa dos russos étnicos na Ucrânia. Na ocasião, a Rússia recusou-se a participar de reunião com Ucrânia, França, Alemanha e OSCE, o que levou Angela Merkel a contatar diretamente Putin para tentar reverter a movimentação. Em abril, além da concentração de tropas nas regiões fronteiriças, acresce-se a realização de manobras militares russas no mar Negro e na Crimeia como outro

[2774] Em janeiro de 2008, na sequência da Revolução Laranja, o governo Tymoshenko formalizou a candidatura da Ucrânia à OTAN com o apoio do presidente George W. Bush. Face às resistências no seio da própria aliança (em particular da França e da Alemanha), a OTAN, na Cúpula de Bucareste, em 3 de abril de 2008, decidiu não lançar os processos de adesão da Ucrânia e da Geórgia, embora o texto da declaração final do evento, conforme propugnado pelos EUA, tenha indicado que ambas viriam futuramente a integrar a organização. Em junho de 2010, o Parlamento de Kiev aprova lei de rejeição ao plano de integração futura na OTAN, com reiteração na neutralidade ucraniana. Em março de 2014, às vésperas do referendo na Crimeia, a aliança atlântica anuncia patrulhas aéreas regulares a partir de bases na Polônia e na Romênia para monitorar a crise ucraniana. Um mês depois, os ministros dos Negócios Estrangeiros da OTAN, reunidos em Bruxelas, suspendem a cooperação civil e militar com a Rússia. A OTAN anunciou reforço dos níveis de prontidão das suas forças, a intensificação dos exercícios conjuntos e um plano de ação, o *Readiness Action Plan* (RAP), destinado a aumentar a rapidez de reação das forças da organização face a uma crise na Europa ou noutro ponto.

[2775] Também discute temas como proteção dos direitos humanos dos tártaros da Crimeia, estrangulamento do comércio no mar Negro e questões ambientais na península.

elemento de tensionamento. Representantes do governo russo, contudo, negavam qualquer plano de invasão ao país vizinho. No entanto, o presidente russo, Vladmir Putin, em artigo de julho de 2021, expressou que russos e ucranianos formariam um só povo. Segundo essa visão, a influência ocidental sobre a Ucrânia ameaçaria, assim, uma parte vital da Rússia. Em setembro, a Ucrânia conduziu exercícios militares conjuntos com forças da OTAN, o que levou a ameaças por parte do Kremlin. Em novembro de 2021, após imagens de satélite demonstrarem uma acumulação considerada anormal de tropas russas na Crimeia e nas proximidades da fronteira com a Ucrânia (cerca de cem mil soldados), as tensões russo-ucranianas se elevam, e os EUA enviaram navios de guerra para o mar Negro. Ao contrário do que havia ocorrido em abril, quando também se havia verificado concentração de equipamentos e tropas naqueles lugares, a acumulação presente não coincide com exercícios militares marcados regularmente. O secretário-geral da OTAN, Jens Stoltenberg, declarou, em reação, que qualquer provocação ou ato agressivo da Rússia contra a Ucrânia seriam de grave importância para a Aliança. A Rússia defende-se das alegações com argumento de que movimentos de suas tropas são temas exclusivamente internos e responde com acusações próprias: seriam as medidas da OTAN (a realização de exercícios nos países bálticos e no mar Negro, como o *Defender-Europe*; a contínua expansão em direção ao leste; e a repetida violação de "linhas vermelhas" russas) que ameaçam a segurança da Rússia e a forçam a adotar medidas reativas de defesa. Ainda em novembro, após os EUA enviarem navios de guerra para o mar Negro, a Rússia considerou a atitude uma ameaça à estabilidade e à segurança regional. O cenário, em dezembro de 2021, era de tensão extrema, com acusações mútuas de violações aos Acordos de Minsk e possibilidade de o conflito ganhar maiores proporções. A Rússia sugeriu dois projetos de tratado com demandas de segurança, como a promessa de a Ucrânia não aderir à OTAN e à redução da presença da OTAN no Leste Europeu, o que foi rejeitado pelos integrantes da organização ocidental.

h) Acordos de Minsk

Se a questão da Crimeia permanece fora de qualquer mecanismo de diálogo, para os conflitos na região do Donbass, foram estabelecidos vários foros e instâncias regionais e multilaterais a fim de buscar uma solução pacífica ao embate.

O Quarteto da Normandia, formado em junho de 2014, é um diálogo informal entre líderes de Alemanha, França, Rússia e Ucrânia, voltado para uma solução à guerra na porção oriental ucraniana. As negociações dentro do diálogo foram interrompidas entre 2016 e 2019, tendo sido retomadas com cúpula realizada em dezembro de 2019. A cúpula prevista para março de 2020 foi adiada indefinidamente por conta da pandemia. Finalmente, em janeiro de 2022, o grupo se reuniu em nível de representantes dos líderes, tendo-se encontrado novamente em fevereiro, quando não foi possível acordar uma declaração conjunta.

Em maio de 2014, foi estabelecido o Grupo de Contato Trilateral (GCT), com representantes da Ucrânia, da Rússia e da OSCE, com a intenção de facilitar o diálogo entre os dois governos. O principal documento de base para as negociações visando a solução negociada para o conflito são os Acordos de Minsk I e II, formulados pelo GCT, com participação de Alemanha e França, e adotados em reunião do Quarteto da Normandia – assinados, também, por representantes das repúblicas separatistas, OSCE, Ucrânia e Rússia. Minsk I, ao qual também se referem como Protocolo de Minsk, foi adotado em setembro de 2014, mas entrou em colapso, em janeiro de 2015, em função dos avanços separatistas sobre o Aeroporto Internacional de Donetsk, em desacato com o acordado no documento. Minsk II surgiu no mês seguinte como reação a esses

eventos e como tentativa sob patrocínio franco-germânico de renegociar os termos de Minsk I. Em geral, Minsk I e II previam a implementação de cessar-fogo; a retirada de todas as tropas e todos os equipamentos estrangeiros da zona de conflito no Donbass, a ser verificada pela OSCE, e o desarmamento de grupos ilegais; eleições nas províncias separatistas; restabelecimento do controle ucraniano sobre toda a porção oriental de seu território; e garantias legais e constitucionais da autonomia das províncias. No entanto, divergências quanto à ordem dos acontecimentos (eleições devem ser antes ou depois do restabelecimento do controle ucraniano sobre as províncias rebeldes, por exemplo) e resistências populares (que associam concessões, pelo governo ucraniano, à capitulação perante a Rússia) obstaram a implementação do acordo. Os acordos haviam sido endossados pelo CSNU, e a OSCE acompanhava seu cumprimento, ainda que jamais tenha havido consenso entre as partes acerca de parâmetros do acordo. Em 2019, a "Fórmula Steinmeier", proposta do presidente alemão, previa eleições locais e concessão de autonomia às províncias do leste da Ucrânia e retirada das tropas dos dois lados. Após quase trinta tentativas, cessar-fogo foi alcançado em julho de 2020, mas de forma tênue, com redução de ataques, o que não persistiria por muito tempo.

As propostas russas para o conflito atual envolvem conceitos centrais de segurança da OSCE. O desacordo sobre suas aplicações (*e.g.*: "segurança indivisível") pode levar a uma crise dentro da organização. Nota-se isso em declarações russas aos EUA e à OTAN quanto à possível adesão da Ucrânia a esta última. A Rússia afirma que eventual adesão ucraniana representa uma "ameaça legítima" aos interesses securitários russos. Ademais, a Rússia tem minado sistematicamente a confiança do público na OSCE por meio de alegada desinformação, acusando-a de parcialidade sobretudo na Missão Especial. Já a Ucrânia entende que a única maneira de os russos confirmarem a intenção de resolver os problemas pacificamente é continuar a discussão nos formatos estabelecidos, em particular na OSCE.

O arcabouço de Minsk sofreria duro golpe a partir de 2021, com a escalada das tensões e o recrudescimento da posição russa, que acusava a Ucrânia de descumprir o disposto pelos acordos. O representante especial do presidente em exercício da OSCE na Ucrânia e no GCT denunciou a deterioração da situação na linha de contato entre os países. Em 11 de fevereiro de 2022, o presidente em exercício da OSCE visitou a Ucrânia e reuniu-se com o ministro das relações exteriores ucraniano. A discussão centrou-se na diminuição das tensões dentro e em torno da Ucrânia, na melhoria da situação humanitária das comunidades afetadas pelo conflito e nas medidas tomadas para alcançar uma solução equilibrada e pacífica por meio de todos os formatos disponíveis, incluindo o GCT. O *chair* também enfatizou que os acordos de Minsk devem ser plenamente implementados. Em meados de fevereiro, a Rússia reconheceria a independência das repúblicas de Donetsk e Luhansk e, a seguir, Putin declararia que os Acordos de Minsk não mais existiam, responsabilizando a Ucrânia pelo seu colapso. Por um lado, Síria, Coreia do Norte e as repúblicas separatistas Ossétia do Sul e Abecásia também reconheceram as independências, até a anexação de Donetsk e Luhansk pela Rússia. Por outro lado, países ocidentais aplicaram sanções, e a Alemanha congelou a conclusão do Nord Stream 2. Dois dias após as declarações russas, a Rússia invadiria a Ucrânia. Na esteira da intervenção russa na Ucrânia, a OSCE anunciou a evacuação temporária do pessoal da Missão Especial de Monitoramento. Contudo, no final de março, não houve consenso quanto à continuidade da missão, por conta da oposição da Rússia. Também como consequência da invasão russa, reunião do Quarteto da Normandia prevista para março acabou não ocorrendo; atualmente, França e Alemanha seguem engajadas em negociações de paz com os dois países, mas não mais no formato de quarteto; os países ocidentais declararam

apoio aos ucranianos e condenaram a intervenção russa. Para mais detalhes sobre a OSCE, ver o capítulo 5.

i) Posição dos P5

No caso da Crimeia, a Rússia considera a península seu território, valendo-se do referendo de 2014 e do tratado de acessão firmado com Sebastopol. Já em relação ao Donbass, Moscou sinalizava, até 2022, não ter interesse na anexação das províncias orientais de Donetsk e Luhansk, defendendo a concessão de maior autonomia aos territórios. O interesse russo, em termos estratégicos, está na Crimeia, pela localização junto ao mar Negro; geopolítica e estrategicamente, o custo do Donbass originalmente superava os benefícios.

Quanto ao caso da Crimeia, os EUA alertaram a Rússia para que não interviessem na península em fevereiro de 2014, defendendo a integridade territorial e a soberania ucraniana e ameaçando impor sanções políticas e econômicas a Moscou. Com a confirmação da intervenção russa, em março, os EUA deram início à primeira rodada de sanções contra uma série de autoridades do Kremlin, que se aprofundaram e, depois, foram acompanhadas da suspensão de vários projetos de cooperação nuclear entre os dois países. Em fevereiro de 2021, os EUA reafirmaram não reconhecer o que consideram uma "anexação" russa da Crimeia, e mantiveram as sanções impostas há sete anos. No caso do Donbass, já em abril de 2014 o secretário de Estado John Kerry afirmou que as ações separatistas não pareciam ser algo espontâneo, sugerindo a participação de Moscou. Logo depois, os EUA enviaram conselheiros militares e equipamentos para auxiliar Kiev no embate contra os insurgentes da Nova Rússia. Washington segue defendendo uma solução coordenada e que preserve o território ucraniano, criticando a Rússia por seguir sustentando o conflito e impedindo que negociações diplomáticas prossigam. A posição dos EUA foi acompanhada por outros dois aliados do P5, França e Reino Unido.

No âmbito da ex-URSS, o governo francês mostrou preocupação com os episódios na Crimeia e defendeu a integridade territorial da Ucrânia; no Donbass, a França integra, ao lado da Alemanha e das duas partes envolvidas no conflito, o chamado Quarteto da Normandia, que busca debater soluções pacíficas para o impasse. Em relação à Crimeia e ao Donbass, o Reino Unido mostrou preocupação com a escalada das tensões e com a ameaça à soberania e à integridade territorial da Ucrânia. O governo britânico enviou auxílio financeiro sem fins militares para a Ucrânia em 2015 e, em 2016, o exército do Reino Unido deu aulas de capacitação para tropas ucranianas.

A posição chinesa, desde a eclosão dos eventos envolvendo a Crimeia, busca equilibrar-se entre variáveis concernentes à política doméstica, às relações bilaterais com a Rússia e o âmbito multilateral como um todo. Pequim tende, historicamente, a rechaçar o reconhecimento de independências resultantes de referendos, como o caso em questão. Esse comportamento reflete a sensibilidade do governo chinês a movimentos dissidentes em regiões do país ou, no caso de Taiwan, em territórios que considerem parte da China. A defesa da soberania, da independência e da integridade territorial dos Estados, nesse contexto, é costumeiramente defendida por Pequim. Ainda assim, dada a relevância das relações sino-russas, o país adota postura conciliatória, ao exortar as partes envolvidas no conflito na Crimeia a resolverem os diferendos por meio do Direito Internacional e da ordem. Em um sentido mais amplo, por fim, como membro do P5 e com o interesse em exercer crescente papel nos assuntos de paz e segurança internacionais, Pequim reitera o papel do direito e das normas internacionais como meios de conduzir a resolução do conflito, buscando apresentar-se como parte neutra ante a polarização russo-ocidental.

O histórico chinês no tocante ao conflito russo-ucraniano reflete a tentativa de adotar postura equidistante e cautelosa. Durante o episódio do referendo de independência da Crimeia, essa postura ficou evidente com a posição oficial de Pequim de defender a soberania dos Estados e de sublinhar a busca por entendimentos políticos para a superação do conflito. O país absteve-se durante votação do CSNU, que condenaria o referendo como ilegal (e que foi vetado pela Rússia). Essa atitude, de não ter vetado a proposta, foi interpretada como uma reprovação tácita da ação russa na Ucrânia. A reação da mídia chinesa, porém, reflete as nuances do posicionamento chinês. Por um lado, se o departamento de propaganda do governo ordenou aos veículos de imprensa a não associarem os processos na península ucraniana àqueles envolvendo regiões dissidentes chinesas, por outro, editoriais exaltaram o militarismo russo como trunfo político e incitaram as autoridades do país a seguirem o mesmo caminho de Moscou e se prepararem um cenário de conflitos com o Ocidente.

A eclosão da guerra russo-ucraniana, em 2022, deixou Pequim em uma posição difícil de ser sustentada. Inicialmente, a China recusou-se a rotular a operação como "invasão", que seria consequência do fracasso da implementação dos Acordos de Minsk. No entanto, o ministro das Relações Exteriores, Wang Yi, declarou, na ocasião, que a soberania e a integridade territorial de todos os Estados – inclusive, a Ucrânia – deveriam ser respeitadas. Em fevereiro, a China absteve-se durante votação do CSNU que denunciava a invasão russa. No mês seguinte, Wang Yi mantém conversa telefônica com seu homólogo ucraniano, que sublinhou o papel mediador a ser exercido pela China. Ainda em março, Xi Jinping, em videoconferência com Emmanuel Macron e Olaf Scholz, solicita a cooperação entre os três países para promoverem negociações pacíficas entre Rússia e Ucrânia. Em abril, o governo chinês definiu as relações sino-russas como um "novo modelo de relações internacionais" fundamentado na superação de alianças políticas datadas do período da Guerra Fria. Em novembro, durante a cúpula do G20, em Bali, a China recusou-se a definir a invasão russa como "guerra".

j) Discurso na AGNU em 2023

Volodymyr Zelensky, presidente da Ucrânia, enfatizou na AGNU a importância da unidade para prevenir guerras, destacando que a Ucrânia renunciou ao seu arsenal nuclear enquanto a Federação Russa se tornou "guardiã" das armas nucleares. Ele criticou a instrumentalização dos alimentos como "armas" ("*weaponization of food*") por Moscou, mencionando o bloqueio dos portos nos mares Negro e de Azov, e agradeceu os Estados que apoiaram o programa humanitário ucraniano *Grain from Ukraine*[2776]. Pontuou, igualmente, a criação de um corredor marítimo temporário para as exportações ucranianas. Zelensky acusou o Kremlin de também

[2776] A iniciativa do governo ucraniano, de caráter humanitário, lançada em 26 de novembro de 2022, por ocasião do 90º aniversário do *Holodomor*, tem por objetivo garantir a exportação de grãos da Ucrânia para países africanos que estejam em situação de insegurança alimentar. O programa vai ao encontro do compromisso com a segurança alimentar, estabelecido pela Fórmula da Paz de dez pontos da Ucrânia. Com o apoio de mais de vinte países e organizações internacionais, como a Coreia do Sul, a Suécia, a Agência dos EUA para o Desenvolvimento Internacional (USAID, na sigla em inglês) e o Programa Mundial de Alimentos (PMA), a quantia arrecadada já ultrapassou US$ 150 milhões, permitindo, assim, o envio de mais de 60 navios cargueiros para a Etiópia, a Somália, o Iêmen e o Quênia. A proposta do programa é a de que a compra dos grãos seja feita diretamente entre os países doadores e os produtores ucranianos e o custo do frete seja pago pelos doadores participantes do programa. Segundo o governo ucraniano, a diferença entre o *Grain from Ukraine* e a Iniciativa Grãos do Mar Negro é a de que, nesta última, como não há o papel de país doador, os países importadores assumem os custos da mercadoria e do frete. Entre novembro e dezembro de 2022, foram realizadas as primeiras remessas à África. Há previsão de que outros países africanos sejam beneficiados.

instrumentalizar o petróleo, o gás e, mais recentemente, a energia nuclear, citando o ataque à usina nuclear de Zaporíjia. Condenou a falta de responsabilização por ameaças nucleares e destacou o sequestro de crianças por Moscou nos territórios ocupados, chamando o episódio de “genocídio”. Alertou, outrossim, que o ódio politizado da Rússia não se limita à Ucrânia, mencionando ocupações na Georgia e na Moldávia, além das ameaças contra Belarus, Cazaquistão e países bálticos. Reiterando a Fórmula da Paz de dez pontos da Ucrânia, que disse ser apoiada por 140 países, Zelensky buscou apoio internacional para encerrar a agressão. Ademais, chamou a atenção para possíveis acordos formalizados nos bastidores, conclamando a necessidade de decisões transparentes e unificadas.

k) Discurso na AGNU em 2022

Segundo o presidente Volodymyr Zelensky, a fórmula para a paz na Ucrânia ou em qualquer país que passe por circunstâncias semelhantes envolve cinco pré-requisitos: 1) punição até que as perdas e danos da guerra sejam completamente compensados, o que envolve a imposição de sanções contra o Estado agressor, o estabelecimento de um Tribunal Especial e o pagamento de compensações financeiras; 2) a proteção à vida, por todos os meios necessários, incluindo a retomada do território e cuidados com a população, ações que demandam suporte militar, econômico e de inteligência por parte da comunidade internacional; 3) a restauração da segurança e da integridade territorial da Ucrânia, diante das violações russas à segurança marítima, alimentar, energética, radioativa e contra armas de destruição em massa (além de limitar o preço de exportação das *commodities* energéticas russas, Zelensky sugere que, diante das atrocidades cometidas, se reconheça a Rússia como país patrocinador do terrorismo); 4) a adoção de garantias de segurança; e 5) a determinação dos ucranianos para continuarem lutando, e da comunidade internacional para continuar a apoiá-los. Ao fim do discurso, o presidente criticou os Estados que se dizem neutros e afirmou que, embora fale em negociações, a Rússia não tem real intenção de encerrar o conflito.

VI. O atual conflito na Ucrânia

a) Os cenários iniciais

Em 21 de fevereiro de 2022, apesar dos alertas de potenciais sanções a serem impostas pelos Estados Unidos (EUA) e pela União Europeia (UE), a Rússia reconheceu oficialmente as regiões separatistas da Ucrânia, Donetsk e Luhansk e enviou tropas para a região, em clara violação aos Acordos de Minsk[2777]. Em resposta, países europeus impuseram, efetivamente, sanções, e a Alemanha congelou as obras relativas ao gasoduto Nord Stream 2, praticamente concluído. Em 24 de fevereiro, iniciaram-se as ações do exército russo no território ucraniano, na forma de uma alegada "operação militar especial". O objetivo oficial do governo russo era "desnazificar" o governo ucraniano. A reação internacional com relação à ação russa foi mista, com sanções unilaterais impostas por EUA, UE, Austrália e Japão, ao passo que, com maior ou menor intensidade, muitos países do Sul Global, como o Brasil, criticaram a violação da integridade territorial ucraniana, mas procuraram manter postura equidistante no conflito. Desde o início da invasão russa, em fevereiro de 2022, os EUA já forneceram cerca de U$ 111 bilhões à Ucrânia em assistência militar e humanitária[2778]; os EUA são o maior contribuinte individual de auxílio às forças ucranianas. A China, em especial, adotou posição de neutralidade diante do conflito, sem condenar as ações russas.

Segundo Rafael Villa e Cristiane Lebelem (2022), a invasão da Ucrânia pelas tropas russas resulta de um "dilema de segurança sincrônico" entre os países, que se agrava com:

1) a invasão russa à Crimeia, em 2014;
2) o domínio de grupos separatistas pró-russos na província de Donbass;
3) o apoio militar de países do Leste Europeu à Ucrânia; e
4) as pressões da OTAN sobre as fronteiras russas.

Os autores também citam a possibilidade de a Rússia ter feito uso da doutrina da guerra preemptiva, popularizada pelos EUA na sequência do ataque às torres gêmeas. Para Ronaldo Carmona, "a atual guerra na Ucrânia se origina de uma combinação de fatores, que vão da cosmovisão nacional russa a respeito do que representa esse país para sua própria nacionalidade, combinada com a expansão contínua da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) à esfera de influência da Rússia, cuja 'linha vermelha', na argumentação de Moscou, foi a ameaça da incorporação à instituição militar norte-atlântica". Para Felipe Loureiro, por sua vez, o conflito teria origem na disputa entre duas perspectivas conflitantes em relação à independência da Ucrânia, uma russa e outra ucraniana: para a Rússia, a Ucrânia deveria manter-se subordinada econômica e militarmente a Moscou, enquanto, para Kiev, a independência de 1991 foi entendida como a concretização de uma longa e aguardada autodeterminação política, sufocada no pós-Primeira Guerra Mundial com a impossibilidade de unificação das porções ocidental e oriental do país. Essas visões antagônicas em relação ao papel da Ucrânia seriam a base sobre a qual se constituiria o dilema de segurança que desaguaria no conflito atual.

A intervenção russa na Ucrânia desencadeou a pior crise de segurança no continente europeu em décadas. Durante os primeiros meses do conflito, caracterizados pela fluidez e pelo dinamismo dos eventos, alguns cenários foram delineados; quatro são apresentados a seguir.

[2777] Síria, Coreia do Norte e as repúblicas separatistas Ossétia do Sul e Abecásia também reconheceram as independências, até a anexação de Donetsk e Luhansk pela Rússia.

[2778] Há divergências na literatura acerca do valor total dos pacotes de auxílio aprovados e enviados pelos EUA à Ucrânia. Alguns autores mencionam um total de US$ 70 bilhões, dos quais US$ 44 bilhões em auxílio militar.

Em um cenário extremo favorável aos ucranianos, o desfecho dependeria do apoio fornecido por membros da OTAN. Com assistência defensiva da Aliança Ocidental, o exército ucraniano lograria conter o avanço russo e impedir Putin de derrubar o atual governo e colocar em seu lugar um regime fantoche. Um impasse, nesse cenário, favoreceria as forças defensivas; ao perceber os altos custos da empreitada, a exemplo do isolamento diplomático, o Kremlin poderia ordenar a retirada de suas tropas. Assim, a Ucrânia manteria sua soberania e seu governo atual; já a Rússia sofreria com descontentamento doméstico, fazendo que Putin mudasse seu foco para a manutenção de seu poder internamente. Enquanto isso, a OTAN teria diante de si uma situação de segurança mais favorável, com a Rússia contida e a Ucrânia mais próxima do Ocidente. Mesmo nesse cenário, porém, a situação securitária na Europa não retornaria ao *statu quo ante bellum*.

Concentração militar russa ao redor da Ucrânia antes do conflito

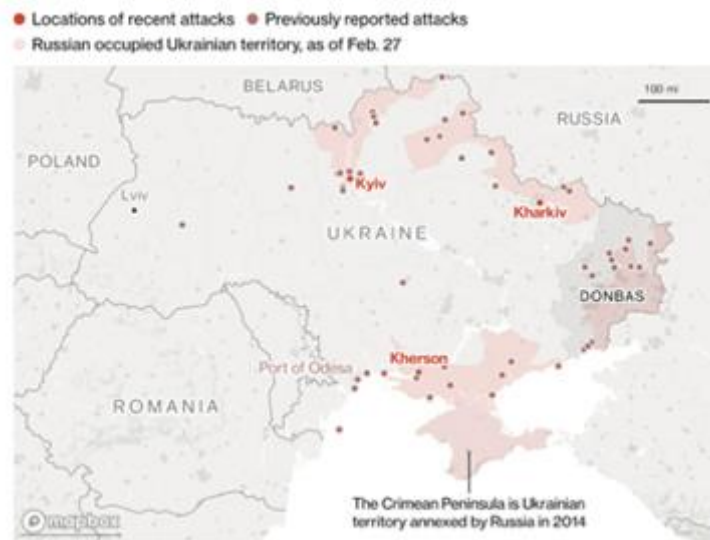
Um segundo cenário, desfavorável aos dois lados, aponta para o êxito russo em conquistar a capital ucraniana e derrubar o governo de Zelensky, instalando em seu lugar um regime pró-russo – mas sem rendição ucraniana. Nessa situação, haveria uma insurgência pesada e bem-coordenada dos ucranianos contra os invasores, o que faria de uma vitória russa uma vitória sem vencedores. Os custos humanos e financeiros infligidos pela insurgência ucraniana poderiam obrigar os russos a investir mais recursos e tempo do que o planejado; isso poderia ser agravado pelo apoio estrangeiro aos insurgentes, com países da OTAN fornecendo apoio de forma sigilosa, mas consistente. No final, a Rússia se veria forçada a retirar-se, diante de altos custos humanos,

com dezenas de milhares de mortos dos dois lados, em situação semelhante à enfrentada pelos soviéticos no Afeganistão. A Ucrânia se veria devastada, e a Rússia teria graves problemas domésticos, com críticas ao governo Putin.

Um terceiro cenário, mais favorável a Moscou, seria o de queda ucraniana. A despeito da intensa oposição, as forças russas lograriam assumir o controle por meio do uso de armas de alta tecnologia. Persistiria a resistência ao governo pró-russo instalado no lugar de Zelensky, mas esta seria brutalmente reprimida, não configurando obstáculo suficiente para as forças russas estacionadas na Ucrânia. O resultado seria uma nova Cortina de Ferro, com limites deslocados a leste, nas fronteiras dos países do Báltico, Polônia, Eslováquia, Hungria e Romênia. Embora em crise financeira, a Rússia de Putin se fortaleceria domesticamente; já a OTAN se veria mais unida diante de Moscou, mas teria de reconhecer que as opções para reverter a perda da Ucrânia seriam limitadas. Na esteira da crise, ingressariam na OTAN Suécia e Finlândia[2779], que buscariam reforçar sua segurança diante do possível revanchismo do Kremlin. Nesse cenário, tensões entre Rússia e OTAN levariam a uma fronteira militarizada, sem desfecho claro ou garantia de resolução pacífica e definitiva.

O quarto cenário, talvez o mais perigoso, envolveria um conflito militar direto entre a OTAN e a Rússia. Nessa hipótese, há vários caminhos possíveis, como a eventualidade de a Aliança Ocidental decidir escalar seu envolvimento na Ucrânia por meio de intervenções diretas. Até dezembro de 2023, ainda persistia a resistência dos EUA e de outros aliados da OTAN em atender à reivindicação ucraniana de implementação de zona de exclusão aérea. Outra possibilidade – que também não se verificou até o momento – seria um ataque russo acidental ao território de membro da OTAN, o que chegou a ser aventado após ataque a alvos próximos à fronteira com a Polônia, em 2022. Por fim, uma alternativa menos provável, mas que desperta mais temores, é a de que Putin tenha ambições para além da Ucrânia; os alvos mais prováveis seriam Estônia, Letônia e Lituânia, todas ex-repúblicas soviéticas e hoje membros da OTAN. Nesse caso, Putin acreditaria que a aliança não reagiria caso fosse provocada; a OTAN, por sua vez, insiste que reagirá a qualquer incursão militar russa contra um de seus membros.

Diante de qualquer um desses cenários, havia a percepção de que o desfecho seria favorável ao Ocidente, por três razões: 1) o ato de agressão da Rússia e a resistência popular ucraniana inspiraram apoio à Ucrânia em populações de toda a Europa; 2) a Rússia parece ter subestimado a determinação da Ucrânia e a força da reação ocidental e das críticas contra Moscou; 3) a atuação conjunta dos governos dos membros da OTAN nos âmbitos econômico, financeiro, diplomático e de segurança indica haver forte sentimento de solidariedade. Ainda assim, o mundo vive momento perigoso e de alta incerteza. Qualquer que seja o desfecho dos acontecimentos, o cenário pós-conflito dependerá de como, quando e onde a guerra chegar ao seu fim.

[2779] A Finlândia tornou-se o 31º membro da OTAN em abril de 2023. A Suécia encontra-se em processo de acessão, mas sua entrada potencial enfrentava oposição de Turquia e Hungria. Na Cúpula da OTAN em Vilnius, em julho de 2023, a Turquia concordou com a entrada da Suécia, apresentando, entre as condições, a sua própria admissão na UE.

Fonte: Bloomberg

b) O desenrolar do primeiro ano de conflito

O primeiro ano de conflito pode ser dividido em três fases:

1) A invasão da Ucrânia: fevereiro-abril de 2022;
2) A batalha pela frente do sudeste: abril-setembro de 2022; e
3) A contraofensiva ucraniana e a Batalha de Bakhmut: setembro de 2022-fevereiro de 2023.

i. A invasão da Ucrânia: fevereiro-abril de 2022

Na primeira fase, a ofensiva militar russa chegou a se estabelecer em quatro frentes. A primeira desenvolveu-se a partir do Donbass, tendo como principal teatro de operações as "repúblicas populares" de Donetsk e Luhansk, com o objetivo de tomar Mariupol, sede de forças de elite ucranianas – objetivo cumprido em maio –, bem como os arredores de Kiev. No início dos conflitos, a Rússia contava com 190 mil soldados concentrados ao redor do território ucraniano, mais trinta mil separatistas nas regiões ocupadas do leste. O exército ucraniano, por sua vez, era composto por 65 mil soldados. Em 3 de julho, todo o *oblast* de Luhansk já estava em mãos russas, mas Kiev permaneceria sob controle ucraniano. A segunda frente desenvolveu-se no eixo Crimeia-Kherson. A conquista russa da cidade de Kherson, na embocadura do rio Dnipro, logo no início da guerra, em 3 de março, foi a primeira vitória expressiva da Rússia. A terceira frente deu-se no eixo Belarus-Kiev. Após obter o cerco de Kiev, em meados de março, contudo, Moscou começou a retirada do entorno da capital, o que se completou totalmente no início de abril. Por fim, uma quarta frente observou-se no eixo Kharkiv-Kiev, tendo em vista o objetivo de chegar à capital ucraniana partindo da conquista de Kharkiv, grande cidade ucraniana de 1,5 milhão de habitantes e capital do país até 1934. A tomada de Kharkiv, porém, nunca se efetivou, e o cerco russo à cidade começou a ser relaxado em meados de maio, concluindo o recuo no fim de julho.

Após o início da invasão russa, o presidente ucraniano Volodymyr Zelensky declarou lei marcial no país, rompendo relações entre Ucrânia e Rússia. Rapidamente, países ocidentais, a

começar pelos EUA, começaram a impor abrangentes sanções econômicas e financeiras à Rússia e suas empresas. Em março, os EUA proibiram a importação de petróleo cru da Rússia. Ao mesmo tempo, no Congresso americano, seria aprovado pacote de US$ 13,6 bilhões para ajuda militar e humanitária.

Bancos russos foram banidos do sistema de transações financeiras SWIFT (*Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication* ou Sociedade para Telecomunicações Financeiras Interbancárias Mundiais), sediado em Bruxelas, na Bélgica, que tem como principal função permitir a troca de informações bancárias e transferências financeiras entre as instituições financeiras. Ele oferece a mais de onze mil instituições bancárias e financeiras, infraestruturas de mercado e clientes corporativos, localizados em mais de 200 países e territórios, rapidez, confidencialidade e baixos custos de transação para fazer pagamentos e transferências de fundos. Entre os vários tipos de sanções contra Moscou impostas pelos países ocidentais, a desconexão de bancos russos do SWIFT tem sido descrita como verdadeira "arma nuclear financeira" porque a Rússia é o segundo país que mais utiliza o SWIFT, com cerca de 300 usuários, atrás apenas dos EUA. Restringir o acesso destas 300 instituições à plataforma implica, necessariamente, uma queda abrupta e significativa das trocas financeiras com a Rússia e, por conseguinte, uma quebra substancial dos rendimentos de curto prazo, além de grande impacto econômico não apenas para os russos como também para todos os seus parceiros comerciais. Por esse motivo, alguns analistas afirmam que houve o estabelecimento gradual de uma "cortina de ferro financeira" entre a Rússia e o Ocidente. Porém, embora seja difícil estimar com precisão o impacto dessas sanções, a exclusão da Rússia do SWIFT é uma faca de dois gumes, pois, ao prejudicar a economia russa, afeta também todas as instituições, financeiras ou não, nas relações comerciais com a Rússia.

Ainda em fevereiro, a Ucrânia se candidatou à país-membro da UE. No mês seguinte, aplicando disposição da Convenção de Montreux, de 1936, a Turquia anunciou que impediria passagem de navios de guerra pelos estreitos de Bósforo e de Dardanelos.

ii. A batalha pela frente do sudeste: abril-setembro de 2022

Nos meses seguintes, a Rússia concentraria seus esforços no leste da Ucrânia, retirando-se da região de Kiev. Em Bucha, cidade próxima à capital, foram identificadas violações de direitos humanos e das Convenções de Genebra pelo exército russo. Preocupação frequente dos combatentes era a usina nuclear de Zaporíjia, a maior da Europa, tomada pelo exército russo no início de março[2780]. Não obstante, o governo ucraniano aventou solução que tornaria o país neutro entre Rússia e Ocidente, mas a proposta não avançou. Em abril, o número de deslocados ucranianos chegaria a 7,1 milhões de pessoas – estima-se que o total de pessoas deslocadas ao longo do conflito, entre deslocados internos e refugiados, tenha chegado a 14 milhões de pessoas.

Em nova rodada de sanções, a UE decidiu banir a importação de carvão russo, além de aumentar sanções econômicas em diversos setores. Ao mesmo tempo, tem início o processo de adesão da Ucrânia à UE. Em maio, além de uma nova rodada de sanções europeias e o início da contraofensiva ucraniana, com vitórias em cidades importantes como Kharkiv, Finlândia e Suécia dão início a seu processo de adesão à OTAN, a despeito da inicial oposição turca. Além disso, o Congresso americano aprovou pacote de US$ 40 bilhões de ajuda para a Ucrânia, incluindo armas e equipamentos. Apoio militar também seria oferecido pelas principais potências europeias, como França, Reino Unido e Alemanha.

[2780] Mais de um ano depois, subsistem os riscos de acidente nuclear na usina, conforme alertou comunicado da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) de março de 2023.

As sanções à economia russa, contudo, apesar de significativas, tiveram efeitos pelo menos suportáveis para o prosseguimento da campanha militar. Segundo Ronaldo Carmona, há várias razões para isso: a Rússia de Putin se preparou longamente para essas barreiras às relações com os países desenvolvidos, acumulando vultosas reservas – que, ao início da atual fase da guerra somavam estimados US$ 630 bilhões, quase um quarto disso em ouro e aproximadamente 13% em renmimbi; além disso, o país firmou acordos junto a outros grandes países em desenvolvimento, como os BRICS e especialmente a China, o que permitiu maior margem de manobra por parte de Moscou. Finalmente, as exportações de petróleo e gás, a grande fonte de receita forte da economia russa, foram prontamente desviadas dos países europeus para a Índia (de onde se suspeita que acabem sendo trianguladas para a Europa) e a China (que registrou recorde de importação de petróleo russo no primeiro semestre de 2023). A alta dos preços não apenas anulou os efeitos das sanções, como elevou as receitas, se comparadas às de 2021. Deve-se mencionar, no contexto de suprimento energético russo à Europa, a série de explosões nos gasodutos Nord Stream 1 e 2, ocorridas em setembro de 2022. Ambos conectam a oferta energética russa, por meio do mar Báltico, ao mercado europeu, chegando, primeiro, na Alemanha. Desde o incidente, apesar de autoridades de países do Ocidente e da Ucrânia terem acusado a Rússia de ter deliberadamente sabotado as operações dos Nord Stream, não há evidências que respaldem essa tese; Moscou, enquanto isso, responsabiliza o Reino Unido pelo incidente. Em dezembro de 2022, oficiais de diversos países reconheceram a baixa probabilidade de a Rússia ter participado das explosões, que ocorreram nas zonas econômicas exclusivas da Suécia e da Dinamarca. Dados o impacto e as complexidade da operação, especialistas acordam, porém, na provável participação de algum ator estatal. Em abril de 2023, a Hungria, que vem tendo postura recalcitrante na UE com relação à condenação à Rússia, anunciou novos acordos de fornecimento de gás russo, complementares àqueles firmados em 2022. O regime de sanções europeus isenta o comércio com a Hungria (além de Tchéquia e Eslováquia), condição interposta, em 2022, pelo governo de Budapeste, para não bloquear as medidas da UE contra a Rússia. Os EUA aplicaram sanções contra um ex-embaixador e um banco húngaro, vinculados à Rússia, que vinham facilitando acesso russo ao sistema financeiro internacional.

iii. Contraofensiva ucraniana e Batalha de Bakhmut: setembro de 2022 a fevereiro de 2023

Fonte: BBC

No que tange ao conflito militar, no último quadrimestre de 2022, as batalhas se concentraram inicialmente no entorno da região de Kherson, no sudeste da Ucrânia, e de Kharkiv, no nordeste do país, em meio à contraofensiva ucraniana. Os avanços ucranianos decorreram, em grande medida, do uso dos modernos armamentos recebidos dos EUA. Nesse contexto, em outubro, explosão abalou a estrutura da ponte construída pela Rússia para ligar a Crimeia ao território do país, no estreito de Kerch, o que motivou onda de bombardeios russos em diversas cidades ucranianas, incluindo Kiev. Também em outubro, mas mais intensamente a partir de novembro, intensificaram-se os confrontos em torno da cidade de Bakhmut. No início de novembro, a cidade de Kherson, a primeira grande cidade a cair em mãos russas, foi retomada pelo exército ucraniano, reforçando a moral dos combatentes do país.

Em meio ao avanço ucraniano, o presidente russo redobrou os esforços de guerra com a convocação de milhares de reservistas. Além disso, após a realização de referendos, o governo russo declarou, no final de setembro, a anexação oficial dos quatro territórios ucranianos ocupados (Zaporíjia, Kherson, Luhansk e Donetsk), o que foi reconhecido por Coreia do Norte e Síria. A Rússia realizou eleições para o governo desses territórios, um ano depois, em setembro de 2023.

Em outubro de 2022, junto com um ativista bielorrusso, uma organização não governamental ucraniana e outra russa foram premiadas com o Nobel da Paz de 2022, que foi justificado pela promoção da democracia e da defesa dos direitos humanos por essas entidades e indivíduos nos três países. Em novembro, o Parlamento Europeu declara Rússia como "Estado patrocinador do terrorismo" sob a alegação de que os ataques contra civis na Ucrânia, bem como a destruição da infraestrutura desse país, violam o Direito Internacional.

Em novembro, durante reunião do G20, o presidente Zelensky disse estar convencido de que "este é o momento em que a guerra pode e deve ser interrompida". O plano de paz de Zelensky pede a retirada de todas as tropas russas e que a Ucrânia mantenha seus territórios. Ele também pediu a libertação de todos os prisioneiros ucranianos. No mesmo dia, entretanto, duas pessoas morreram na Polônia, próximo à fronteira com a Ucrânia, após o disparo de um míssil. A princípio, acreditava-se que o míssil seria da Rússia, versão veiculada pelo presidente ucraniano, porém, a versão mais aceita atualmente é de que ataque resultou de erro do sistema antiaéreo da Ucrânia. Em dezembro, Zelensky realizou visita histórica a Washington.

Após apelo do patriarca Kirill e proposta do presidente turco Recep Tayyip Erdogan, Putin decretou cessar-fogo unilateral de 6 a 7 de janeiro de 2023, por ocasião do Ano Novo ortodoxo. Trata-se da primeira trégua de todas as hostilidades decretada desde o início da guerra. A Ucrânia questionou, porém, a sinceridade da iniciativa russa, definida por Zelensky como um "ato de propaganda" e uma tentativa de ganhar tempo para frear o avanço das tropas ucranianas. Além disso, foram notificadas violações do cessar-fogo de ambos os lados do conflito.

c) Balanço do primeiro aniversário do conflito na Ucrânia

i. Aspectos gerais

Após o aniversário de um ano de conflito em 24 de fevereiro de 2023, a guerra na Ucrânia estabelece-se na História como o maior conflito europeu desde a Segunda Guerra Mundial, acarretando alto prejuízo humanitário, com perdas de pessoal recordes em ambos os lados[2781],

[2781] Embora não haja estatísticas oficiais, estima-se algo entre 100 mil e 300 mil mortos se somadas as perdas de ambos os lados, com a previsão de até 200 mil perdas russas, um número dez vezes superior à das perdas na invasão soviética no Afeganistão, que durou dez anos.

deslocamentos internos e ondas de refúgio, e político para a Rússia como *player* global. A aliança "positiva" do Ocidente com a Ucrânia, por meio de apoio financeiro, humanitário e militar, tem a sua contrapartida no relacionamento "negativo" com a Rússia, a qual tem sofrido a imposição de sanções financeiras (exclusão do SWIFT, sanções aos grandes bancos russos e bloqueio de contas e ativos no exterior), logísticas (sem viagem diretas para países europeus, interrupção de canais de comércio e de gasodutos), energéticas (proibição no comércio de hidrocarbonetos) e tecnológicas (restrições ao uso de tecnologia estadunidense e de acesso a *chips* e semicondutores taiwaneses).

Segundo Seth G. Jones, Riley McCabe e Alexander Palmer, a expectativa russa era de um combate rápido, sem resistência popular ucraniana, diante do descrédito generalizado do poder político, tampouco apoio de outros países ocidentais. Com efeito, pode-se entender que a Rússia aplicou a doutrina estadunidense de "guerra preemptiva", como retaliação à expansão oriental da OTAN. Buscou-se, portanto, a ofensiva pelo Leste, onde já havia presença militar russa para apoiar as regiões separatistas, com ataques coordenados à rede de energia ucraniana durante os meses de inverno. No entanto, a estratégia de guerra relâmpago não surtiu o efeito desejado, com lentidão na conquista de territórios e reação articulada dos ucranianos.

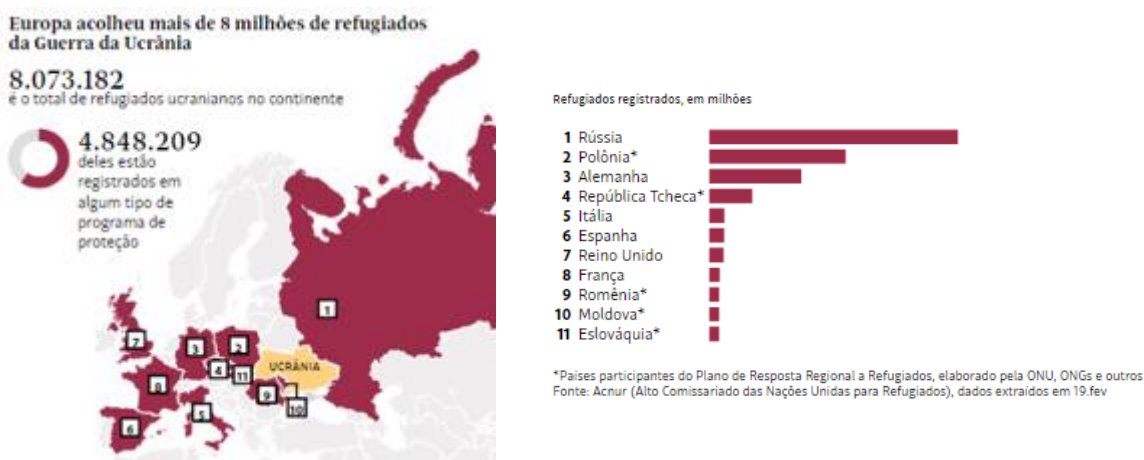
Fonte: Center for Strategic & International Studies

Antes da guerra, a Rússia detinha cerca de 7% do território ucraniano. Nos primeiros meses da guerra, chegou a garantir 30% e, atualmente, tem cerca de 20%, considerando a anexação das regiões de Donetsk, Luhansk, Zaporíjia, Kherson, além da região sul, que se conecta à Crimeia. Em reação, a Ucrânia aproveitou a inovação de jovens oficiais para o combate, em uma estrutura militar menos hierarquizada e com forças distribuídas pelo território. Como consequência, Moscou precisou reposicionar suas forças para uma "guerra de atrito", também chamada "guerra de exaustão", em que há altos gastos de materiais, baixa movimentação e grandes perdas humanas no combate direto.

ii. Refugiados, solicitantes de refúgio e deslocados internos

Segundo o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), desde fevereiro de 2022, cerca de 18,8 milhões de pessoas saíram da Ucrânia em decorrência da guerra. Entretanto, diante da longa permanência do conflito e da dificuldade de adaptação em outras regiões, 10,4 milhões de ucranianos já voltaram ao país, tanto para visitas breves (40%) quanto para o retorno permanente (41%), além de movimentos pendulares. Em razão das leis marciais

ucranianas, que proíbem a saída de homens entre 18 e 60 anos, as mulheres representam 87% dos deslocados. Há ainda o deslocamento de cerca de seis mil crianças, que são parte das 65 mil possíveis ocorrências de crimes de guerra ao longo do conflito.

A *University College London* aponta que as saídas de ucranianos para países vizinhos alcançaram o seu auge, cerca de 200 mil pessoas por dia, em março de 2022, mas vem reduzindo desde então, sendo 35 mil pessoas por dia em fevereiro de 2023. A pesquisa *Vidas em Espera: Intenções e Perspectivas de Refugiados da Ucrânia* concluiu que os ucranianos dispostos a retornar ao país são majoritariamente oriundos da capital e da região oeste. No total de registros do ACNUR, em março de 2023, há mais de oito milhões de ucranianos em situação de refúgio em países europeus.

Fonte: Folha de São Paulo, com dados da ACNUR.

iii. Impactos na Agenda Mulheres, Paz e Segurança

A guerra também trouxe impactos diretos na agenda de mulheres, paz e seguranças (MPS). O Plano de Ação Nacional 1325 da Ucrânia (em referência à S/RES/1325, de 2000), lançado para o período de 2020-2025, precisou ser readequado para as urgências provocadas pelo conflito. Nesse sentido, nos marcos da colaboração com as Nações Unidas e por meio de implementação local, a agenda ucraniana inclui prevenção e resposta à violência de gênero e sexual relacionada a conflitos, segurança e proteção da comunidade, inclusão financeira, acesso a trabalho remunerado para mulheres deslocadas e inclusão e participação significativa de mulheres e organizações de mulheres na tomada de decisões, inclusive em matéria de resposta humanitária e recuperação. Desde o início da guerra, mulheres e meninas na Ucrânia enfrentaram riscos elevados de violência de gênero e sexual relacionadas a conflitos, tráfico humano, exploração devido à falta de proteção e segurança básica, perda de renda regular e deslocamento maciço. Entre março e abril de 2022, a ONU Mulheres e a *CARE International* publicaram o *Rapid Gender Analysis of Ukraine*, que confirmou que a guerra aumentou as desigualdades e a discriminação de gênero pré-existentes. Apesar de terem contribuído substancialmente na resposta humanitária, as mulheres não foram envolvidas significativamente na tomada de decisões.

d) A Iniciativa do Mar Negro de Comércio de Grãos

Apesar da escalada dos conflitos, em julho de 2022, a fim de aliviar a crise alimentar provocada pelo aumento dos preços dos grãos vivida pelo mundo, Rússia e Ucrânia assinaram acordo mediado pela Turquia e pelo secretário-geral das Nações Unidas, a Iniciativa do Mar Negro de Comércio de Grãos, que permitiu a exportação de grãos ucranianos e russos por portos[2782] do mar Negro. Originalmente, o acordo previa um prazo de 120 dias, mas foi estendido três vezes: em novembro de 2022, por igual prazo; em março de 2023, por 60 dias[2783]; em maio de 2023, por dois meses adicionais. Em junho de 2023, a Rússia sinalizou que não renovaria o acordo, tendo reclamado que diversos países vinham dificultando o acesso de grãos russos. Em julho, o acordo não foi renovado pela Rússia, que demandou, durante as negociações, o relaxamento de medidas restritivas que têm impactado as suas exportações de grãos e fertilizantes[2784]. Em setembro, o presidente turco Erdogan reuniu-se com Putin com o objetivo de conseguir que a Rússia retornasse ao acordo, o que não prosperou.

Como balanço do período de implementação do acordo, foi registrada a exportação de 33 milhões de toneladas de grãos (dos quais 65% eram trigo) via portos ucranianos, tendo 61% desse volume sido destinado a países de renda média e baixa. Como resultado do acordo, os preços internacionais dos grãos estabilizaram-se em US$ 800 dólares por tonelada, muito abaixo do recorde atingido no início do conflito, de US$1.360/tonelada.

Apesar dos resultados favoráveis, o desengajamento russo do acordo baseou-se em dois argumentos principais: 1) o volume exportado para países de renda baixa teria ficado aquém do previsto (em torno de 4%); e 2) países ocidentais não teriam honrado o acordo adicional, que previa relaxamento de restrições para permitir o aumento das exportações agrícolas (grãos e fertilizantes) russas.

Ainda no que diz respeito ao comércio de grãos, em abril de 2023, Bulgária, Eslováquia, Polônia, Romênia e Hungria anunciaram a interrupção temporária, até setembro, das importações de grãos e outros produtos agrícolas da Ucrânia em razão do acúmulo de estoques e queda nos preços, afetando seus produtores locais, o que a Comissão Europeia considerou inaceitável. Eslováquia e Polônia indicaram que aceitariam a entrada apenas de grãos que tivessem como destino terceiros países. No mesmo mês, os países anunciaram que suspenderiam a medida, mas, em julho, pediram que fossem autorizados a seguir banindo temporariamente a entrada de produtos agrícolas importados da Ucrânia até o final do ano. Em setembro, a UE anunciou o fim das restrições às importações de produtos ucranianos, mas Polônia, Hungria e Eslováquia disseram que seguiriam restringindo as importações de grãos, o que levou a Ucrânia a abrir consultas contra esses países na Organização Mundial do Comércio (OMC).

Em meio às tensões, a Polônia anunciou que pararia de fornecer armamentos e ajuda militar à Ucrânia. Ambos os países, entretanto, chegaram a acordo para acelerar o trânsito de grãos ucranianos através da Polônia para outros países, em especial a Lituânia. A Eslováquia interrompeu a ajuda militar à Ucrânia, no contexto de suas eleições gerais, em outubro, o que foi confirmado pelo novo primeiro-ministro Robert Fico, que afirmou que o país passaria a fornecer apenas ajuda humanitária aos ucranianos e não aplicaria mais sanções à Rússia. A Hungria, por sua vez, informou que também abandonaria o apoio internacional à Ucrânia, caso o governo

---

[2782] O acordo abrangeu os portos de Odessa, Chernomorsk e Pivdennyi, antes conhecida como Yuzhny.
[2783] Rússia e Ucrânia divergiram quanto ao período de extensão; a Ucrânia defendia 120 dias, e a Rússia, 60 dias.
[2784] Junto ao acordo original, foi assinado um acordo em separado que minimizava o impacto das sanções econômicas sobre as exportações russas de alimentos e fertilizantes, com prazos idênticos aos do acordo sobre os grãos ucranianos.

ucraniano não tomasse providências para proteger os interesses e atender as preocupações das 150 mil pessoas de etnia húngara que vivem na Ucrânia, como a eliminação da restrição de ensino de húngaro em escolas ucranianas.

e) O tratamento multilateral do conflito

No âmbito multilateral, foram levadas a cabo medidas e debates nos âmbitos do Tribunal Penal Internacional (TPI), da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), diante da paralisia do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), e do Conselho de Direitos Humanos (CDH.)

i. Denúncias ao TPI

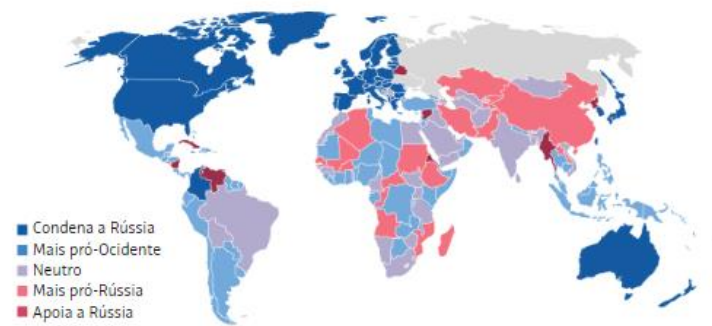
Em fevereiro de 2022, o procurador do TPI abriu uma investigação por crimes de guerra e crimes contra a humanidade. Em decorrência da implicação em alegados crimes de guerra, o presidente russo Vladimir Putin e a comissária presidencial para o Direto das Crianças na Federação Russa Maria Lvova-Belova foram indiciados pelo TPI, em 17 de março de 2023, pelo sequestro de crianças no contexto do conflito. Apesar do peso político dessa denúncia, nem Rússia nem Ucrânia[2785] aderiram ao Estatuto de Roma. Com efeito, o TPI chegou a ser ameaçado pelo vice-presidente do Conselho de Segurança Russo, Dmitri Medvedev, com ataque de mísseis e, em 20 de março, o Comitê de Investigação da Rússia abriu um processo criminal contra o procurador e os juízes do TPI, alegando que a pena tem natureza ilegal. O presidente Putin, entretanto, tem evitado viajar para países que são parte do Estatuto de Roma e teriam a obrigação de detê-lo e entregá-lo à corte internacional.

Não obstante as anteriores sanções dos EUA ao TPI, o país apoiou a posição do tribunal em relação ao conflito russo-ucraniano. O presidente Biden recordou que os EUA não são parte do TPI nem reconhecem sua jurisdição, mas avaliou que a acusação contra Putin seria “justificada”. A China, por sua vez, considera a condenação uma violação da imunidade absoluta dos chefes de Estado.

O presidente Zelensky visitou o TPI, em maio, e fez um apelo à criação de um tribunal especial para julgar a Rússia por crime de agressão, uma vez que o país não está submetido à jurisdição estabelecida pelo Estatuto de Roma. A Ucrânia conta com apoios internacionais insuficientes para que a AGNU aprova a criação de tal tribunal. Analistas estimam que os apoios totalizariam menos de 50 países, entre eles seus aliados ocidentais e alguns poucos países latino-americanos, como Costa Rica, Guatemala, Uruguai e Chile.

[2785] Mesmo não sendo parte do TPI, a Ucrânia aceitou a jurisdição da corte por tempo indefinido para julgar crimes de guerra praticados em seu território entre 21 de novembro de 2013 e 22 de fevereiro de 2014 e, em um segundo momento, a partir de 20 de fevereiro de 2014, de acordo com o Artigo 12 do Estatuto de Roma. Considerando as denúncias de Lituânia (01/03/2022) e de um grupo coordenado de 40 países (02/03/22), o TPI iniciou a investigação de denúncias sobre crimes contra a humanidade ou genocídio cometidos por qualquer pessoa a partir de 21 de novembro de 2013. A Comissão de Investigação da ONU na Ucrânia afirmou ter evidências de que centenas de crianças ucranianas foram deportadas à força para a Rússia. Segundo o inquérito, essas crianças foram enviadas para adoção de famílias russas, tendo o processo de naturalização facilitado pelo governo Putin.

Quem apoia punir Putin pela guerra

Condena a Rússia
Mais pró-Ocidente
Neutro
Mais pró-Rússia
Apoia a Rússia

Fontes: *Economist Intelligence Unit*, Castellum.AI, Banco Mundial (retirado de Folha de São Paulo)

ii. CSNU

Diante do veto russo à proposta de resolução do CSNU de 25 de fevereiro que condenava a invasão da Ucrânia e pedia a retirada das tropas russas, o próprio CSNU, com base no previsto na resolução *Uniting for Peace* de 1950[2786], adotou, em 27 de fevereiro, a Resolução 2623, que previa a instalação de uma sessão especial de emergência da AGNU para examinar a questão da invasão russa da Ucrânia. Apesar do voto contrário russo, a resolução foi aprovada, pois os membros permanentes não dispõem de poder de veto em questões procedimentais (como a convocação de uma sessão especial de emergência). Em 23 de março, tentativa de resolução russa sobre a situação humanitária na Ucrânia, recebeu apenas dois votos favoráveis (Rússia e China) e treze abstenções. Em setembro de 2022, a Rússia vetou projeto de resolução de EUA e Albânia sobre os referendos de incorporação ao território russo de regiões ucranianas. Em novembro, EUA, França e Reino Unido votaram contra projeto russo de acionamento do Artigo VI da Convenção sobre a Proibição de Armas Biológicas (CPAB), para investigar supostos laboratórios de armas biológicas na Ucrânia, que contou com dez abstenções e apenas o voto afirmativo de Rússia e China.

iii. Reuniões da AGNU e CDH

Até dezembro de 2023, a AGNU reuniu-se seis vezes no âmbito da 11ª sessão especial de emergência, sobre a crise na Ucrânia, tendo aprovado seis resoluções. Em 2 de março de 2022, a AGNU adotou, em sessão especial sobre a invasão da Ucrânia, resolução lamentando a "agressão" cometida pela Rússia contra a Ucrânia, com 141 votos a favor, incluindo o do Brasil, cinco contra e 35 abstenções, incluindo China, Índia e África do Sul.

Dois dias depois, o CDH adotou, com apoio brasileiro e abstenção indiana, resolução que demandava uma retirada rápida e verificável das tropas russas do território ucraniano. Além disso, o CDH estabeleceu uma comissão independente de inquérito, com duração inicial de um ano, para a questão ucraniana. O objetivo era "investigar todas as alegações de abusos e violações dos direitos humanos e violações do Direito Internacional Humanitário, além de crimes relacionados no contexto da agressão contra a Ucrânia pela Federação Russa". A comissão também é responsável por "coletar, consolidar e analisar evidências de tais violações e abusos, incluindo sua

---

[2786] Uma sessão especial de emergência constitui uma reunião não agendada da AGNU para tomar decisões ou recomendações urgentes, mas não vinculantes, sobre uma questão específica. Sessões especiais de emergência são raras, tendo sido convocadas apenas onze vezes na história das Nações Unidas, com base na resolução *Uniting for Peace* de 1950. A resolução prevê que, se, devido à falta de consenso entre seus membros, o CSNU for incapaz de exercer sua principal responsabilidade em relação à paz e à segurança internacionais, a AGNU deverá discutir o assunto, cabendo ao CSNU convocar uma sessão de emergência.

dimensão de gênero, e registrar e preservar sistematicamente todas as informações, documentação e evidências". Em outubro, a comissão, em relatório parcial, informou que existem "motivos razoáveis para concluir que foi cometida uma série de crimes de guerra, violações dos direitos humanos e do Direito Humanitário Internacional" no país.

Ainda em março de 2022, em nova reunião da sessão especial da AGNU, adotou-se resolução reafirmando os compromissos da Organização das Nações Unidas (ONU) expressos na Carta das Nações Unidas e demandando que a Rússia se retirasse do reconhecido território soberano da Ucrânia. A resolução teve voto favorável do Brasil, mas, novamente, abstenções de Índia, China e África do Sul.

Em 7 de abril de 2022, a AGNU, em nova reunião da sessão especial, aprovou resolução suspendendo a Rússia do CDH, em votação na qual Brasil, Índia e África do Sul se abstiveram e a China votou contra. O posicionamento brasileiro foi justificado com base no argumento de que a iniciativa levaria a politização das discussões do órgão. Foi apenas a segunda vez na qual um país foi suspenso do CDH, seguindo-se à suspensão da Líbia em 2011. Em maio, entretanto, o Brasil votou a favor de uma resolução do CDH a respeito da deteriorada situação dos direitos humanos na Ucrânia, reforçando o papel da comissão independente de inquérito – a China votou contra essa resolução e a Índia absteve-se. Diante das dificuldades enfrentadas no CSNU, em sessão da AGNU, em 26 de abril, foi adotada resolução, com voto favorável da delegação brasileira, demandando que os cinco membros permanentes do CSNU justifiquem o uso do veto. De acordo com a resolução, sempre que o poder de veto for usado, a AGNU se reunirá em até dez dias para debater a situação em relação a qual o veto foi acionado.

Em outubro de 2022, com a declaração oficial de anexação da Rússia de quatro regiões ucranianas e veto russo a resolução do CSNU, com abstenção brasileira, a AGNU, em nova reunião da sessão especial, adotou resolução condenando a medida russa, com voto brasileiro favorável, e abstenções de Índia, China e África do Sul. Em meados de novembro, a AGNU adotou a quinta resolução no âmbito da sessão especial, demandando a responsabilização da Rússia pela invasão da Ucrânia e a criação de mecanismo de reparação, com abstenções de Brasil, Índia e África do Sul, e voto contrário da China. Assim, ao longo do conflito, a posição dos BRICS tem sido diversa: China, Índia e África do Sul tem se abstido ou votado contrariamente a resoluções que condenam as ações russas; já o Brasil tem buscado se posicionar ora contra as ações russas que violem explicitamente o Direito Internacional, como a anexação de províncias ucranianas – mas sem críticas explícitas ao país –, ora abstendo-se em votações de resoluções com condenações mais contundentes ao governo russo.

Entre os dias 23 e 24 de fevereiro de 2023, no marco do primeiro aniversário da invasão russa à Ucrânia, a AGNU reuniu-se novamente sob a 11ª sessão especial de emergência. Por meio de uma sexta resolução sobre o conflito, foram ratificadas a condenação da invasão da Rússia à Ucrânia e a demanda de retirada imediata de tropas russas do território ucraniano. Ao todo, 141 países votaram a favor, incluindo o Brasil. Houve sete votos contra a aprovação da resolução e 33 abstenções. Em relação à primeira resolução votada em março de 2022, o número de votos favoráveis permaneceu igual, enquanto foram contados dois votos contrários adicionais, do Mali e da Nicarágua. Os demais membros do BRICS se abstiveram da votação. A resolução aprovada incluiu um trecho sugerido pelo Brasil, que faz um "apelo" a uma "cessação de hostilidades". No mesmo parágrafo, os países "reiteram suas demandas para que a Rússia imediata, completa e incondicionalmente retire todas as suas forças militares do território ucraniano dentro das fronteiras reconhecidas internacionalmente".

Na 52ª sessão do CDH, em março e abril de 2023, aprovou-se resolução sobre a "situação dos direitos humanos na Ucrânia em decorrência da invasão da Rússia", apesar do voto contrário de China e de Eritreia e de 17 abstenções, incluindo as de África do Sul, Bolívia, Cuba, Índia e Paquistão. A resolução prorroga por mais um ano o mandato de Comissão Internacional Independente de Investigação sobre a Ucrânia, estabelecida em março de 2022, conclama a Rússia a interromper a prática de transferências forçadas de crianças ucranianas para o seu território e demanda que o governo russo permita visitas de organismos internacionais a essas crianças e outros civis transferidos à força. Segundo alega a Ucrânia, mais de 16 mil crianças já teriam sido transferidas à força desde a eclosão do conflito, em 2022.

f) O desenrolar do segundo ano de conflito

i. A frente de batalha e os desdobramentos internos na Ucrânia nos primeiros meses de 2023

Durante o primeiro trimestre de 2023, o conflito na Ucrânia foi marcado por poucos desenvolvimentos na frente de batalha, com exceção da deterioração da situação em torno da cidade de Bakhmut. As condições impostas pelo inverno dificultam avanços dos combates, o que pode explicar uma intensificação dos esforços diplomáticos em torno de três eixos: fornecimento de novos armamentos, reafirmação de alianças e exploração de vias para uma negociação de paz. Se as condições no terreno dificultaram avanços militares, o marco de um ano da invasão russa, na data de 24 de fevereiro, impulsionou iniciativas diplomáticas.

Nesse contexto, Zelensky teve de lidar com uma crise interna, quando membros do seu governo renunciaram, após um escândalo de corrupção. O vice-ministro de Infraestrutura teria, supostamente, desviado US$ 400 mil destinados a compra de geradores. Escândalos de corrupção também atingiram militares e civis responsáveis pela área de defesa e compras de itens militares para a conflito, o que levou à demissão do vice-ministro de Defesa ucraniano janeiro e do próprio ministro em setembro de 2023. Em paralelo, o diretor de órgão de inteligência o país foi preso por suspeitas de cooperação com a Rússia.

Com relação aos desenvolvimentos na frente de batalha, houve novo recurso a armas hipersônicas pela Rússia, a explosão de fábricas no Irã que pode impactar a rede de suprimentos russa, decisões sobre satélites privados que afetaram o uso de *drones* ucranianos e a deterioração da situação na cidade ucraniana de Bakmuth. Em março, o porta-voz do Ministério da Defesa da Rússia, Igor Konashenkov, disse que seu país atacou "elementos-chave da infraestrutura militar ucraniana com armas de longo alcance e alta precisão, incluindo mísseis hipersônicos Kinzhal[2787]". Foi a segunda vez que o governo russo confirmou o uso desse tipo de armamento, cujo primeira utilização em um conflito armado foi justamente no início da invasão à Ucrânia. No que se refere ao recurso a *drones* de combate, os dois países beligerantes tiveram percalços. No início do ano, ataques, atribuídos pelo governo do Irã a Israel, destruíram fábricas de munições e armamentos em Isfahan, que seria a possível origem de suprimentos para *drones* iranianos, os quais têm sido utilizados pela Rússia na guerra. Em contrapartida, a empresa SPACE X disse que tomou medidas para impedir que os satélites da Starlink fossem utilizados para medidas militares ofensivas.

[2787] Kinzhal, nome dado ao míssil hipersônico usado pela Rússia, significa "punhal" em português. O governo russo diz que eles podem voar a mais de seis mil quilômetros por hora e atingir alvos a até dois mil quilômetros de distância. Esses foguetes têm oito metros de comprimento e também se caracterizam por poderem ser manobrados, capazes de mudar de direção em pleno voo.

Apesar disso, os ucranianos alegaram que tal medida impactou sua capacidade de utilizar os *drones,* que não são necessariamente ofensivos e que têm conexão via Starlink.

Com relação à cidade de Bakmuth, no leste da Ucrânia, Zelensky disse, no início de março, que a situação estava tornando-se "cada vez mais difícil". Nos últimos seis meses, os russos vinham tentando tomar a cidade. Segundo Zelensky, as tropas russas estão "constantemente destruindo tudo o que pode ser usado para proteger nossas posições". Apesar da intensificação dos combates, as forças ucranianas não mostram intenção de se retirar. Duas semanas depois da fala do presidente ucraniano, o *Institute for the Study of War*, um *think tank* com sede em Washington, disse que a campanha da Rússia para capturar Bakhmut estagnou e que não havia evidências de que eles tenham feito progressos, apesar dos ataques contínuos. Yevgeny Prigozhin, chefe do Grupo Wagner, postou no Telegram que a situação em relação a Bakhmut era "difícil, muito difícil, com o inimigo lutando a cada metro". Esta foi a batalha terrestre mais longa da guerra até o momento.

Em março, os EUA acusaram a Rússia de derrubar um *drone* americano no mar Negro. Em abril, o chanceler Sergey Lavrov, em visita à Turquia, condicionou as negociações de paz com a Ucrânia ao estabelecimento de uma "nova ordem mundial", sem domínio dos EUA e baseada nos princípios da Carta da ONU. No mesmo mês, o secretário-geral da OTAN realizou sua primeira visita à Ucrânia desde o início do conflito com a Rússia, no ano anterior. O presidente ucraniano aproveitou a oportunidade para pressionar em favor de convite para adesão à aliança. Também em abril, houve o vazamento de documentos sigilosos do Pentágono e dos serviços de inteligência dos EUA, a maioria sobre o conflito russo-ucraniano, o que coloca em risco a estratégia de segurança da Ucrânia; declaração do G7 condenando a Rússia e alertando para "custos severos" contra os países que ajudarem o esforço de guerra russo; e visita de Putin a regiões anexadas pela Rússia. No início de maio, a Rússia acusou a Ucrânia de orquestrar um atentado contra o presidente Putin, no Kremlin, com o uso de *drones*, que foram abatidos por forças russas. Na mesma semana, a Ucrânia derrubou diversos *drones* russos em Kiev, inclusive perto do palácio presidencial ucraniano.

ii. Novos armamentos

No que se refere ao fornecimento de novos armamentos, os debates do primeiro bimestre de 2023 giraram em torno do envio de tanques de países-membros da OTAN à Ucrânia. Inicialmente, a Polônia pressionava os demais aliados a atender o pedido ucraniano por tanques, contudo era confrontada com a posição reticente de Alemanha e EUA, sobretudo. Ao final, Alemanha, Dinamarca, EUA, França, Países Baixos e Reino Unido anunciaram o envio de diferentes modelos tanques à Ucrânia. No começo de fevereiro, durante a cerimônia de celebração dos 70 anos da batalha de Stalingrado, Putin fez um discurso em que criticou o envio de tanques à Ucrânia, afirmando que "de novo estamos enfrentando tanques alemães com cruzes neles"[2788]. Em visita ao Brasil, o chanceler alemão, Olaf Scholz, solicitou ao governo Lula o envio para a Ucrânia de munições brasileiras de origem alemã para os tanques Leopard I. O Brasil seria ressarcido, mas, mesmo assim, declinou sob o argumento de que não pretende contribuir para a continuidade do conflito armado. Em paralelo, o governo Biden anunciou outro pacote de mais de US$ 2 bilhões em munições para a Ucrânia, incluindo mísseis de alcance intermediário (até 150 km). Uma vez conquistado o fornecimento de tanques, Zelensky passou a buscar outra demanda: o envio de

[2788] A cruz era símbolo da *Wehrmacht* nazista, e, atualmente, o exército alemão utiliza outra cruz, a cruz de ferro, como símbolo.

aviões de combate à Ucrânia. Por enquanto, EUA e Polônia rechaçam o envio de F-16s ao país. Polônia e Eslováquia anunciaram, em março, o envio de caças MiG-29 operacionais à Ucrânia. Em discurso dissonante dos demais aliados, o presidente da Croácia criticou os anúncios de envio de novas munições para a Ucrânia, dizendo que seu país não enviaria munições e que é "loucura achar que a Rússia pode ser derrotada numa guerra convencional, que essas ações só prolongariam a guerra. A Crimeia não será devolvida à Ucrânia. Essa é a realidade".

Em janeiro de 2023, o governo da Coreia do Norte voltou a negar que esteja fornecendo munições à Rússia e ao Grupo Wagner, ainda que comboio de trens de cargas russos saindo do país asiático e entrando na Rússia tenha sido visto. No mês anterior, o governo norte-americano passara a considerar o Grupo Wagner como uma organização criminosa transnacional. Em setembro de 2023, entretanto, Kim Jong Un visitou a Rússia e, de acordo com algumas fontes de imprensa, teria discutido com o presidente Putin a venda de projéteis de artilharia e mísseis antitanque que poderiam ser usados na guerra contra a Ucrânia. Em havendo o envio de armamentos da Coreia do Norte seja para o governo russo seja para o Grupo Wagner, essas ações seriam tanto violações das sanções do CSNU ao país (que contaram com a aprovação de Rússia e da China) quanto passíveis do aumento das sanções unilaterais pelos EUA, em razão de colaboração a "grupo criminoso transnacional".

Em janeiro de 2024, o presidente francês, Emmanuel Macron, anunciou uma nova remessa de armas para a Ucrânia, incluindo "cerca de 40 mísseis Scalp e várias centenas de bombas", além da criação de um novo grupo de consulta para coordenação do envio de ajuda militar pesada para Kiev. O compromisso de envio de armamentos foi corroborado por outros países parceiros, especialmente da OTAN, também integrantes do Grupo Ramstein[2789].

iii. Viagens internacionais de Zelensky no primeiro semestre de 2023

No que se refere à diplomacia, o presidente Zelesnky viajou ao Reino Unido, à França e à Bélgica, onde participou da cúpula da UE, em Bruxelas, ocasião em que voltou a pedir pelo ingresso rápido da Ucrânia na UE. No Reino Unido, Zelensky encontrou-se com o primeiro-ministro, Rishi Sunak, falou ao parlamento britânico e teve breve audiência com o rei Charles III. Visitou tropas ucranianas que estão sendo treinadas no país e tirou foto em uma base aérea vestido de capacetes da força aérea, sinalizando que em breve pode haver envios de caças à Ucrânia. Na França, foi recebido por Macron e foi laureado com a Grã-Cruz da Legião de Honra, maior honraria do Estado francês. No Eliseu, Zelensky também participou de uma reunião trilateral com Scholz, ocasião em que repetiu o apelo por armas pesadas e por caças. A primeira-ministra da Itália, Giorgia Meloni, criticou o fato de a Itália não ter sido convidada para o encontro.

Zelensky também recebeu várias autoridades em Kiev, como Ursula von der Leyen e Joe Biden, que fez uma visita surpresa ao país, na semana em que o conflito completou um ano. A presidenta da Comissão Europeia ofereceu maior apoio à Ucrânia, com promessa de envio de dinheiro, apoio humanitário e suprimentos de energia. Ademais, foram anunciadas novas sanções da UE contra a Rússia, e, como parte de um pacote de auxílios, von der Leyen anunciou que quinze mil militares ucranianos serão treinados na Europa por forças europeias. Zelensky voltou a pressionar pelo rápido ingresso de seu país no bloco europeu. Em março de 2023, Zelensky

[2789] Em abril de 2022, um grupo de países que têm contribuído militarmente com a Ucrânia reuniu-se na base áerea estadunidense de Ramstein, na Alemanha, para discutir planos de envio de armamento pesado para Kiev. A reunião deu origem futuramente ao Grupo de Contato sobre a Defesa da Ucrânia, ou Grupo Ramstein, que conta com mais de 50 países participantes e, desde então, segue reunindo-se presencial ou virtualmente até o final de 2023.

recebeu, na Ucrânia, a visita de Fumio Kishida, a primeira de um mandatário japonês a um país em conflito desde a Segunda Guerra Mundial.

Em fevereiro desse ano, a Áustria foi criticada depois de ter emitido vistos para autoridades russas sancionadas que se dirigiam a Viena para uma reunião da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE). O governo austríaco condenou a invasão russa, mas busca manter relações diplomáticas com o país e continua comprometida com a neutralidade militar, posição que adotou oficialmente em 1955. Em abril de 2022, o chanceler austríaco Karl Nehammer tornou-se o primeiro (e, até agora, o único) líder europeu a se encontrar pessoalmente com o presidente russo, Vladimir Putin, desde que a Rússia invadiu a Ucrânia.

iv. Energia e sabotagem do gasoduto Nord Stream 2

Com relação à temática energética, a UE embargou derivados de petróleo russos, enquanto consolida sua autonomia energética frente ao antigo principal fornecedor, que passou a reorientar suas exportações, sobretudo para a Índia. Com relação à explosão do gasoduto Nord Stream 2, um respeitado jornalista que atuou no caso *Watergate* publicou alegações de que os EUA teriam sido os responsáveis pela pelada sabotagem da infraestrutura. Em resposta, a Rússia fez uma solicitação formal de que a ONU deveria investigar a sabotagem do Nord Stream. A China apoiou o pedido de investigação severa. Apesar disso, a ONU declarou que não tem competência para realizar a investigação e que apenas aguarda as conclusões das investigações que já estão em andamento. A proposta de investigação internacional exaustiva, transparente e imparcial foi levada pela Rússia para o CSNU, mas não prosperou, porque apenas Brasil e China apoiaram o pleito russo, e todos os demais integrantes se abstiveram.

v. Acordo Ucrânia-FMI

Em março de 2023, o Fundo Monetário Internacional (FMI) anunciou acordo com o governo ucraniano para empréstimo de US$ 15,6 bilhões, por meio de programa com duração de quatro anos (Extended Fund Facility Program), que ainda precisa ser aprovado pelo Conselho Executivo do fundo. Em dezembro de 2023, Zelensky encontrou-se com a Diretora-Geral do FMI, Kristalina Georgieva para assinar acordo de empréstimo no valor de U$ 900 milhões. Trata-se da primeira vez que o FMI aprova um empréstimo para um país em guerra. Nessa ocasião, também se discutiu a necessidade de mais ajustes e esforços por parte da Ucrânia para qualificar-se para o programa de médio prazo, ainda em negociação, a exemplo da adoção de medidas anticorrupção e do aumento de impostos sobre a renda. Essas condições visam a estabilidade macroeconômica de modo a garantir a reconstrução pós-guerra.

vi. As tensões entre Finlândia e Rússia

No começo de março, a Finlândia anunciou que começaria a erguer uma barreira de metal de 200 km de extensão para impedir que desertores russos entrem no país. No final de março, as forças aéreas de Dinamarca, Finlândia, Noruega e Suécia anunciaram acordo para operarem de maneira unificada, sob um “conceito nórdico”, baseado na metodologia da OTAN. Juntos, esses quatro países têm 247 caças, montante próximo a dos países europeus mais bem equipados na aliança atlântica. Em abril, a Finlândia entrou oficialmente para a OTAN. Em novembro de 2023 a Finlândia anunciou o fechamento de quatro de seus nove passos fronteiriços com a Rússia, em

razão do aumento do número de pedidos de refúgio. De acordo com o presidente do país, a Rússia estaria incentivando migrantes de países médio-orientais, africanos e asiáticos, como retaliação à adesão finlandesa à OTAN.

vii. O teatro de operações a partir da contraofensiva ucraniana de 2023

Em maio de 2023, enquanto crescia a expectativa por uma grande contraofensiva ucraniana, o principal teatro de operações foi Bakhmut, em Donetsk. O Grupo Wagner reivindicou ter capturado a cidade, cedendo o controle progressivamente às tropas russas. Em paralelo, ataques mútuos de *drones* têm marcado o desenrolar da guerra em território ucraniano, mas também russo. Grupos russos pró-Ucrânia, como o *Freedom of Russia Legion* e o *Russian Volunteer Corps*, reivindicaram ataques por terra na região de Belgorod, no sudoeste da Rússia, que faz fronteira com o nordeste da Ucrânia.

No início de junho, deu-se início à contraofensiva ucraniana na região do Donbass e de Zaporíjia, com a retomada de algumas pequenas cidades. A Rússia alega ter repelido o ataque, causando centenas de baixas às forças ucranianas, tanto humanas como materiais. Em meio às movimentações militares, houve o rompimento da barragem de Kakhovka, na Ucrânia, sem que tenha sido possível confirmar a responsabilidade pelo incidente, que tem provocado a necessidade de evacuação de cidades e pode colocar em risco a segurança da usina nuclear de Zaporíjia. Também em junho, o Ministério da Defesa da Rússia emitiu uma ordem para enquadrar os grupos mercenários a serviço do país sob seu controle, o que foi aceito por combatentes chechenos. O Grupo Wagner, entretanto, recusou-se e abriu uma nova crise com a pasta comandada por Sergey Shoigu.

Em meio à contraofensiva ucraniana, no final de junho, o líder do Grupo Wagner, Yevgeny Prigozhin, iniciou uma rebelião e ordenou que seus combatentes avançassem território russo adentro, após criticar fortemente a condução do conflito russo-ucraniano pelo ministro Shoigu e pelo chefe do Estado-Maior Valery Gerasimov, inclusive em termos de estratégia militar e de perdas de vidas humanas. O Grupo Wagner chegou a tomar as instalações militares na cidade de Rostov e a avançar na direção de Moscou, tendo suscitado a colocação de barricadas e o incremento da segurança na capital russa. Putin acusou os mercenários de alta traição. No dia seguinte ao anúncio de Prigozhin, o líder do Grupo Wagner retrocedeu, após acordo que teria sido mediado pelo presidente de Belarus, Alexander Lukashenko. Segundo anúncio do Kremlin, as acusações contra os participantes da insurreição foram retiradas, integrantes do Grupo Wagner poderão ser admitidos nas forças armadas russas, e Prigozhin partiu para uma espécie de exílio em Belarus. O general Sergey Surovikin, que chefiou as tropas russas na Síria entre 2013 e 2017 e na Ucrânia entre outubro de 2022 e janeiro de 2013, teria sido preso, acusado de colaboração com o Grupo Wagner. Ademais, segundo jornais estadunidenses, os serviços de inteligência dos EUA tinham conhecimento prévio dos planos dos mercenários, mas Washington se calou, antecipando a previsível acusação, feita pelo governo russo, de que a rebelião era fruto de uma conspiração ocidental. Em agosto, Prigozhin e Dmitry Utkin, outro fundador do Wagner e cujo apelido deu nome ao grupo, foram declarados mortos após a queda de uma aeronave na Rússia.

Em julho de 2023, a Rússia e a Ucrânia trocaram acusações sobre sabotagem à usina nuclear de Zaporíjia, o que causou preocupação da comunidade internacional. Após a suspensão pela Rússia da Iniciativa do Mar Negro de Comércio de Grãos, houve ataque que culminou na morte de duas pessoas na ponte de Kerch, que conecta a Rússia à Crimeia, e a Rússia passou a atacar infraestruturas portuárias e de armazenamento de grãos e navios da Ucrânia. Também em

julho, a despeito de protestos de alguns aliados da OTAN, os EUA enviaram as primeiras bombas *cluster* para a Ucrânia.

A contraofensiva continuou durante o outono no hemisfério norte, sem grandes alterações na guerra de atrito. Houve a intensificação, no entanto, do uso de *drones* e de ataques cibernéticos. A partir de dezembro de 2023, com o início do inverno, os ataques russos contra a infraestrutura energética ucraniana foram intensificados.

Na primeira semana de janeiro de 2024, apesar do recrudescimento de ataques aéreos mútuos entre Rússia e Ucrânia, os dois países acordaram a primeira troca de prisioneiros em cinco meses. Sob mediação dos Emirados Árabes Unidos (EAU), foram trocados 478 prisioneiros de guerra; a Ucrânia devolveu 248 militares russos, e a Rússia, 230 ucranianos, sendo 224 soldados e seis civis. Apesar disso, em 8 de janeiro, a Rússia deslanchou uma série de ataques aéreos em larga escala a diversas regiões da Ucrânia; os ataques foram desferidos contra alvos civis e destruíram a infraestrutura de diversas cidades ucranianas, como Kharkiv e Zaporíjia.

viii. Dificuldades de manutenção do apoio militar e financeiro ocidental e início do processo de acessão ucraniana à UE

Em setembro, Zelensky esteve nos EUA, onde participou da abertura da AGNU e de sessão do CSNU, além de ter ido a Washington. Na AGNU, acusou o CSNU de ter falhado em contribuir para o fim do conflito e criticou o fato de a Rússia ainda seguir como membro da ONU e dispor de poder de voto no CSNU. Em Washington, reebeu garantias de que receberá armas de defesa aérea na guerra contra a Rússia. A queda do presidente da Câmara, o republicano Kevin McCarthy, em outubro, coloca em risco, entretanto, a viabilidade de envio de novos apoios dos EUA. Em novembro, os EUA liberaram a última parcela dos US$ 18 bilhões em ajuda aprovados pelo Congresso. A aprovação de montantes adicionais, conforme pedido por Biden, encontra resistências entre os parlamentares republicanos.

Na contramão das dúvidas, no início de outubro, o Conselho da UE, em sua configuração de ministros das Relações Exteriores, reuniu-se pela primeira vez fora de território de país-membro do bloco, em Kiev, para reforçar o apoio à Ucrânia. Em novembro, a presidente da Comissão Europeia recomendou aos Estados-Membros do bloco europeu a abertura de negociações formais de acessão com a Ucrânia e com a Moldávia. No mesmo mês, entretanto, a Alemanha anunciou que a UE não deverá cumprir o compromisso de fornecer à Ucrânia um milhão de munições de artilharia até março de 2024.

Em 14 de dezembro de 2023, líderes da UE reuniram-se em Bruxelas e concordaram em iniciar formalmente as negociações sobre o processo de adesão da Ucrânia. Ainda que a perspectiva de ingresso efetivo ainda esteja distante, a decisão de iniciar conversações formais representa uma vitória para o presidente ucraniano Volodymyr Zelensky, já que se tratava de uma de suas prioridades. Nesse contexto, destaca-se a abstenção do presidente da Hungria, Viktor Orban, aliado tradicional da Rússia de Putin que já afirmou que se oporia a um pacote de ajuda de U$ 52 bilhões da UE à Ucrânia. Para mais detalhes sobre a posição húngara, ver a seção sobre Grupo de Visegrado, no tópico sobre Europa, anteriormente neste capítulo.

Também em dezembro, o presidente ucraniano Zelensky realizou sua terceira visita a Washington desde o início do conflito, quando se reuniu com o presidente Joe Biden e membros do Congresso americano, em meio a discussões bipartidárias sobre um pacote adicional de auxílio

de US$ 60 bilhões. Os republicanos opuseram-se ao pacote[2790], de modo que o principal desdobramento da reunião entre Biden e Zelensky foi a aprovação de pacote adicional de auxílio no valor de US$ 200 milhões. Ademais, Biden rejeitou, na ocasião, a visão de que o conflito viveria um impasse e defendeu os avanços militares recentes dos ucranianos.

g) Perspectivas, impasse militar e propostas de paz

Com relação às perspectivas de paz, mesmo após quase dois anos de conflito, os dois países mantêm-se firmes em suas posições. Por um lado, a Rússia considera o diálogo ucraniano com o Ocidente uma ameaça a sua soberania e a sua área de influência, em que o discurso de soberania serve como subterfúgio aos interesses estadunidenses. Além disso, o Kremlin argumenta que a sua ação é defensiva e busca a desnazificação do Donbass e a proteção das populações russófonas. Por outro lado, a Ucrânia argumenta em prol da sua integridade territorial e liberdade de definir as suas alianças sem vinculação com a Rússia. Note-se que, em novembro de 2023, em reunião virtual do G20, o presidente russo Vladimir Putin referiu-se ao conflito como uma "guerra", pela primeira vez desde o início do conflito[2791].

Além do impasse militar, há o desafio de conciliar os interesses divergentes de ambas as partes. Por um lado, a Ucrânia precisa ter garantia como nação independente; por outro, a Rússia não quer ser vista como derrotada. Na condição de membro permanente do CSNU, a Rússia tem conseguido barrar as decisões vinculantes, mediante o exercício do poder veto. No entanto, a questão vem sendo tratada na AGNU.

A busca de soluções negociadas acontece também fora do âmbito da ONU. No final de 2022, a Ucrânia preparou uma proposta, denominada "Fórmula de Paz", com dez pontos, dentre os quais a retirada de tropas russas, o julgamento de crimes de guerra e a garantia da integridade do país. No aniversário de um ano da guerra, Zelensky anunciou o interesse em negociar a paz em cooperação com os países do Sul Global. A Rússia, por sua vez, não concorda com a retirada de tropas como pré-condição para o início de negociações.

Em fevereiro, o chanceler chinês, Wang Yi, esteve em Moscou e disse que as relações entre China e Rússia são sólidas como uma rocha. O governo chinês também apresentou uma proposta de doze pontos para a paz, no dia em que o conflito completou um ano. Os doze pontos, sinteticamente, compreendem elementos como: respeito à soberania, fim da mentalidade de Guerra Fria, fim de hostilidades, retorno às conversas de paz, enfrentamento da crise humanitária, proteção de civis e prisioneiros de guerra, manutenção de integridade de plantas nucleares, redução de riscos estratégicos, facilitação da exportação de grãos, fim de sanções unilaterais e promoção de reconstrução pós-conflito. A proposta chinesa parece ter sido bem recebida pelo presidente russo e pelo ucraniano, embora Volodymyr Zelensky argumente que tem tentado contato com a China, sem sucesso, para discuti-la. A neutralidade da China para agir como mediador, entretanto, é contestada principalmente pelas potências ocidentais, uma vez que o país asiático defende a perspectiva de que a causa do conflito foi a expansão da OTAN para países vizinhos da Rússia. Além disso, antes do início do conflito, em fevereiro de 2022, Vladimir Putin e Xi Jinping anunciaram uma "parceria sem limites" entre Rússia e China. O secretário de Estado dos EUA, Antony Blinken afirmou, sobre a proposta chinesa, que o mundo não se deve deixar enganar por

---

[2790] Diversos membros do Partido Republicano têm barrado a aprovação do pacote devido a divergências com o Executivo acerca da pauta migratória doméstica dos EUA.
[2791] A Rússia iniciou ações do exército russo no território ucraniano em 24 de fevereiro, na forma de uma alegada "operação militar especial". O objetivo oficial do governo russo era "desnazificar" o governo ucraniano.

movimentos táticos de negociação que, na prática, significam a manutenção da guerra. Segundo Danny Russel, da *Asia Society Policy Institute*, a movimentação chinesa não visaria diretamente às partes no conflito, tampouco aos EUA, mas, sim, aos países da Europa Ocidental. Russel defende que a efetividade da negociação de Xi Jinping demonstraria à França e à Alemanha o protagonismo chinês para o fim do conflito.

Xi realizou uma visita de Estado à Rússia, em março de 2023. A Rússia comprometeu-se a tanto avaliar a proposta de doze pontes para a paz quanto a retomada das conversações de paz, em momento oportuno. Ressaltou-se, ademais, no encontro, que o alcance de uma solução para a crise depende também da consideração das preocupações legítimas de todas as nações, em matéria de segurança, e da rejeição a uma confrontação em bloco. No final de março foi a vez de o presidente de Belarus pedir pelo início de negociações de paz entre russos e ucranianos, afirmando que não deve haver pré-condições para a instauração de cessar-fogo.

Em abril, houve a primeira conversa entre o presidente chinês, Xi Jinping, e seu homólogo ucraniano desde o início da invasão russa. Xi indicou que enviará embaixador, como enviado especial, à Ucrânia e reiterou disposição em mediar negociações de paz, mantendo contatos com todas as partes envolvidas no conflito. Adotando linguagem cautelosa, em nenhum momento se referiu à Rússia ou condenou a invasão. Zelensky avaliou positivamente a chamada telefônica. Em maio, o ex-embaixador na Rússia e representante especial da China para assuntos da Eurásia, Li Hui, visitou a Ucrânia como enviado especial de Xi Jinping. Em junho, em conversa telefônica entre o chanceler Wang Yi e o principal assessor do presidente francês para a questão, Emmanuel Bonne, ambas as partes concordaram em “seguir criando as condições para encontrar uma solução política” para o conflito.

O Brasil também sugeriu um caminho de mediação do conflito, na forma de um “clube da paz”, integrado por países que não estejam diretamente envolvidos no conflito, para tentar negociar o fim da guerra. Já no início de seu mandato, o presidente Lula condenou a invasão russa, mas negou o envio de munição à Ucrânia e manteve a postura contrária do governo anterior com relação à implementação de sanções. Essa posição foi reafirmada na negativa ao pedido do chanceler alemão, Olaf Scholz, para a doação de munições para a Ucrânia. Kiev viu com bons olhos a ideia da mediação brasileira, porém demandou o respeito a seu plano de dez pontos e à sua integridade territorial e a punição de criminosos de guerra. Zelensky também convidou o mandatário brasileiro a visitar Kiev. Os russos, por sua vez, também reconhecem o Brasil como país aliado e neutro no conflito, respeitam o significado político da proposta de Lula, mas continuam querendo a “desnazificação” da Ucrânia e que esta interrompa ataques a cidades russa e onde haja russos.

Como parte dos esforços do governo brasileiro, o assessor especial do presidente Lula, o ex-chanceler Celso Amorim, realizou visita à França, um dos principais parceiros da Ucrânia, e à Rússia, onde se encontrou com o presidente Putin. Em abril, Lula sugeriu que a Ucrânia poderia ceder a Crimeia, ao afirmar que o tema poderia ficar de fora das negociações de paz, as quais se concentrariam no território invadido a partir de fevereiro de 2022. No mesmo mês, em viagem aos EAU, o presidente Lula declarou que a Ucrânia também tem contribuído para a continuidade do conflito, criticou o papel de EUA e da Europa e defendeu a criação de uma espécie de “G20” para negociar a paz. Em visita a Brasília, o chanceler russo Sergey Lavrov agradeceu ao Brasil pelos esforços para tentar resolver o conflito na Ucrânia, e o Krelim sinalizou que a proposta brasileira de “clube de mediação” levaria em conta os interesses russos. A declaração do presidente brasileiro foi rebatida pelos EUA e pela UE, que acusaram Lula de repetir “propaganda” da Rússia. Como reação, Lula condenou a “violação da integridade territorial da Ucrânia”, mas sem citar a Rússia. A Ucrânia voltou a convidar Lula a visitar Kiev para “entender as causas reais da guerra”. Em

maio, o ex-chanceler Celso Amorim se reuniu em Kiev com o presidente Zelensky, com membros de seu gabinete e com o vice-ministro das Relações Exteriores da Ucrânia, Andrij Melnyk. O vice-ministro Melnyk afirmou que "o Brasil pode desempenhar um papel importante para cessar a agressão russa e alcançar uma paz duradoura e justa" e sugeriu a revitalização da parceria estratégica entre os dois países. Em junho, Andrii Iermak, chefe de gabinete do presidente da Ucrânia, telefonou para Amorim e convidou o Brasil a juntar-se a uma "cúpula internacional da paz", iniciativa do governo ucraniano, para a qual também se estão convidando outros países do Sul Global, como a Índia.

Em maio de 2023, países africanos, liderados pela África do Sul, anunciaram o envio de missão de mediação à Rússia e à Ucrânia. A missão, enviada em meados de junho, foi integrada pelos presidentes de África do Sul, Comores, Senegal e Zâmbia, pelo primeiro-ministro do Egito e por enviados de República Democrática do Congo (RDC) e Uganda[2792], e visitou Kiev e São Petersburgo, tendo-se encontrado com os presidentes de Ucrânia e Rússia. Na ocasião, os países africanos apresentaram proposta de plano de paz com dez pontos, que, segundo a imprensa, teriam sido rechaçados por Putin com base em contra-argumentos.

Em junho de 2023, enviado do papa Francisco, o cardeal italiano Matteo Zuppi, realizou visita de três dias à capital russa para tratar da guerra na Ucrânia. De acordo com o Vaticano, o cardeal fez a visita com o objetivo de "identificar iniciativas humanitárias que possam abrir caminhos para alcançar a paz". Teve, entre seus vários encontros, reunião com Maria Lvova-Belova, comissária presidencial russa para crianças, acusada de deportação ilegal de crianças ucranianas no conflito, com Iuri Uchakov, um dos assessores de Vladimir Putin para política externa, e com o patriarca Cirilo, líder da Igreja Ortodoxa russa que mais de uma vez apoiou a invasão russa do país vizinho.

Também em junho, houve uma reunião, em Copenhague, entre enviados especiais dos países do G7, da Ucrânia e de alguns países do Sul Global (como Brasil, Índia, África do Sul, Turquia e Arábia Saudita). Kiev tentou aprovar declaração que incluía alguns elementos do plano de dez pontos apresentado pelo presidente Zelensky, o que não foi aceitou por alguns emergentes, inclusive o Brasil. O assessor do presidente Lula, o ex-chanceler Celso Amorim, que participou do encontro, criticou o não convite à participação de Rússia e China. A Arábia Saudita sediou conferência de seguimento, em agosto, com a presença de cerca de trinta países, incluindo os EUA, países europeus, o Brasil, a China, a Índia e outros países em desenvolvimento. A Ucrânia esteve representada, mas a Rússia não foi convidada, o que provocou comentário do embaixador Celso Amorim de que qualquer processo negociador real precisa incluir todas as partes envolvidas. Em outubro, houve a terceira rodada de discussões sobre a Ucrânia, em Malta, com a presença de 66 países, incluindo Brasil, Índia, Turquia e África do Sul, mas sem a presença de China ou Rússia. Em janeiro de 2024, houve o quarto encontro da iniciativa. Conselheiros de segurança nacional de diversos países, dentre os quais o Brasil, representado por Celso Amorim, reuniram-se em Davos, sem a presença da Rússia, que não foi convidada. Segundo Amorim, há diferenças de perspectivas nas discussões dos países que negociam um acordo de paz entre Rússia e Ucrânia. Brasil, Índia, África do Sul e Arábia Saudita defendem a abertura de um espaço de negociação com a Rússia que poderia favorecer pontos de convergência entre os dois países envolvidos no conflito, sem desmerecer a posição ucraniana. A reunião, no entanto, terminou em impasse.

As análises coincidem na perspectiva de que a guerra não está perto do fim, vindo a provocar, ainda, muitas perdas humanas e materiais. Em sua avaliação da estratégia de guerra,

[2792] Originalmente se previa que Egito, RDC e Uganda também fossem representados por seus presidentes, o que não aconteceu.

Jones, McCabe e Palmer destacam que a Ucrânia deve investir no fortalecimento das inovações militares criadas ao longo do conflito, que permitiram resultados positivos, mesmo diante da inferioridade numérica de armas. Já a Rússia deve modernizar o seu arsenal e criar condições para maior adaptabilidade do seu Exército, para que possam aproveitar a vantagem da qual dispõem. Para ambos os países, espera-se um alto investimento militar, considerando a guerra de atrito e a incerteza em relação aos cenários futuros.

Conforme ponderado por Stephen Walt, essa guerra ensina sobre o impacto dos erros de cálculo militar, a imprevisibilidade de duração de um conflito, a capacidade de união dos Estados para responder a agressões que ameacem a estabilidade do sistema e como a política de contenção é capaz de reduzir custos humanos, financeiros e militares. Não menos importante é a pertinência da análise da primeira imagem, uma vez que, as lideranças individuais são capazes de agir diante de forças estruturais e transformá-las.

Outra consequência da guerra, a inflação por restrição na oferta, especialmente de alimentos, já é uma realidade que afeta os países desenvolvidos e em desenvolvimento, considerando a importância na exportação de grãos desses dois países. O fornecimento de energia, que é igualmente elemento básico no índice de preço, foi seriamente afetado nos países europeus, resultando não somente no aumento da inflação (8,6% em 2022 e 5,6% em 2023), mas também no recuo de compromissos ambientais (gás natural e energia nuclear redefinidas como sustentáveis, aumento da produção de energia proveniente de carvão) para fazer frente às crises de abastecimento. Em termos de segurança, o regime de desarmamento nuclear está ainda mais enfraquecido com a suspensão do New START pela Rússia, enquanto a OTAN parece recuperar sua razão de ser e se fortalece como organização com a acessão da Finlândia e o interesse da Suécia em aderir à aliança.

Até o momento, as armas nucleares tanto da Rússia quanto da OTAN têm orientado o alcance do conflito. Ao mesmo tempo que funcionam como elemento de dissuasão para a escalada, prolongam a guerra e dificultam as tentativas de negociação. Segundo Ninna Tannenwald, esse é o maior enfrentamento nuclear desde a Crise dos Mísseis de 1962, sem garantias de uma solução pacífica. Para a autora, a previsão de que Putin não utilizaria armas nucleares baseia-se na presunção de sua racionalidade como ator político e no interesse russo em não se transformar em pária internacional. Entretanto, não somente não há limites claros para o eventual uso nuclear, mas também o tabu em relação a esse instrumento vem sendo rompido na sociedade russa, especialmente na formação de opinião pública com controle estatal, cada vez mais permissiva com relação ao uso desse recurso contra o Ocidente. Em 11 de abril de 2023, a Rússia realizou teste de míssil balístico intercontinental de última geração, capaz de carregar diversas ogivas nucleares. Em 20 de abril, EUA e França fizeram testes separados com mísseis nucleares.

O risco nuclear vivido atualmente pode ser demonstrado pelo "Relógio do Juízo Final" (*Doomsday Clock*), organizado pela entidade sem fins lucrativos *Bulletin of the Atomic Scientists* (BAS). Nessa escala, avalia-se o perigo de guerra nuclear desde 1947, em que a "meia-noite" representa o marco em que se extingue a humanidade. Atualmente, o ponteiro está mais perto do que nunca do fim do mundo, a 90 segundos para a meia noite. Tannenwald conclui que é impossível assegurar que a dissuasão nuclear funcionará e que todo cuidado é pouco para prevenir que se chegue a um cenário catastrófico. Para isso, líderes ocidentais devem calcular bem o nível de apoio que oferecem à Ucrânia, considerando a defesa dos interesses ucranianos e os limites de ameaça aos russos.

VII. Belarus

a) Estado da União com a Rússia

Belarus tornou-se independente em 1991 e, em 1994, realizou as primeiras, e até então únicas, eleições livres. Como figura de peso da administração soviética, Lukashenko elege-se presidente e implementa regime um fundamentado no culto à sua imagem e na repressão de dissidências. Em todas as eleições seguintes, questionadas quanto à lisura, elegeu-se com ampla margem de votos. O país, diante desse contexto qualificado como "ditatorial", jamais pôde ingressar no Conselho da Europa (embora houvesse tentado em 1993) e representa o único país europeu a não ter ratificado a Convenção Europeia de Direitos Humanos (CEDH) e a ainda aplicar a pena de morte. A economia de Belarus caracteriza-se pela presença estatal, visto que a administração pública gere grande parte da produção agrícola e industrial. A Rússia, por fim, representa mais da metade do intercâmbio comercial desse país.

A assinatura do tratado sobre o estabelecimento da "União da Rússia e de Belarus", por Lukashenko e Boris Yeltsin, ocorre em dezembro de 1999. No chamado "Estado da União" foram delimitados como objetivos a formação de uma confederação fundamentada na integração comercial, alfandegária, econômica, cultural, militar, monetária e industrial. Politicamente, a entidade seria dotada de um presidente e um parlamento único, sendo representada por uma mesma bandeira. Enquanto, para Putin, o tratado representa o interesse na consolidação de Belarus sob a zona de influência russa, para Lukashenko, a união consolidaria sua legitimidade ante uma população majoritariamente russófila.

Apesar dos avanços paralelos na integração dos dois países, a efetiva implementação do acordo do "Estado da União" permanece distante da realidade. Ante o peso político, econômico e demográfico russo em níveis desproporcionais, teme-se que a consolidação da confederação leve ao fim da independência do Estado bielorrusso, fagocitado como mais um constituinte *de facto* da Federação Russa.

As perspectivas de consecução desse projeto bilateral, portanto, permanecem distantes. Há dissensos relativos a temas como política fiscal comum e determinação de preços de petróleo e gás natural, já que a Rússia vem implementando reformas fiscais que, no longo prazo, podem impedir Belarus de adquirir essas commodities de Moscou com isenção tributária. Ainda, há grande assimetria na discussão acerca da igualdade de votos na confederação, o que demonstra a falta de interesse russo em renunciar a seu peso geopolítico, econômico e demográfico em nome da igualdade jurídica em relação a Belarus. Dois motivos, nesse sentido, apontam para perspectivas pouco razoáveis de conclusão do "Estado da União". Primeiro, o enfrentamento à pandemia de COVID-19, ao fortalecer a ação estatal, suspendeu discussões integracionistas entre os dois países. Segundo, o cenário de eleições presidenciais, em 2020, em Belarus atraiu atenção à política doméstica do país, em que dissensos a respeito de uma integração com a Rússia – apesar da proximidade geográfica, institucional, cultural, política e econômica – suscitam dúvidas a respeito de uma maior aproximação. Em 2022, em encontro entre Putin e Lukashenko, os líderes reforçaram o comprometimento, ao menos retórico, com o "Estado da União", prometendo avanços no processo de integração para os próximos anos.

b) O cenário pós-eleições de 2020

As eleições de agosto de 2020 se inserem em um contexto de crise socioeconômica. Por um lado, as mudanças geracionais polarizam a opinião da sociedade, o que favorece o surgimento de conflitos. Por outro, questiona-se a falta de reformas econômicas que promovam o crescimento de uma economia altamente dependente da Rússia. De maneira geral, a situação política interna é amplamente determinada pelo contexto internacional, de modo que, se o relacionamento do país com a Europa Ocidental permanece em um impasse, o Estado russo torna-se a única fonte de sustentação do regime, e pouca influência tem a União Europeia (UE) na crise que assola Minsk.

O reconhecimento dos resultados das eleições por Moscou demonstra a importância desse país para a estabilidade do governo Lukashenko. O acesso a capital estrangeiro representa ponto fulcral da política externa bielorrussa, de maneira que o encontro entre Putin e Lukashenko, em setembro, foi acompanhado por garantias russas de incrementar o nível de crédito destinado ao refinanciamento das dívidas energéticas contraídas junto a Moscou.

A expressiva influência econômica da qual o governo russo dispõe sobre sua contrapartida bielorrussa é determinante para compreender o peso político desempenhado por Moscou. Minsk depende do acesso ao mercado comum da União Econômica Eurasiática (UEE), bem como do fornecimento de petróleo e gás natural russos. A Rússia, ainda, é a única fonte de capitais disponíveis para novos empréstimos.

Em oposição, a UE reagiu ao que foi considerada uma falsificação eleitoral em grande escala e à escalada de violência empregada para suprimir dissidências (mais de 30 mil indivíduos detidos). Embora o não reconhecimento do processo eleitoral bielorrusso pelo bloco europeu seja recorrente, observa-se o emprego crescente de sanções, medida inédita no trato ao vizinho da Europa Oriental. Diferentes rodadas de sanções já foram empregadas, cada qual ampliando o impacto sobre Belarus; inicialmente focadas em funcionários públicos, empresas vinculadas ao governo têm sido, também, alvo de ações.

Esse conjunto de medidas, no entanto, acompanha-se de menor capacidade de influenciar diretamente a conjuntura política de Belarus. Até agora, as principais empresas bielorrussas não foram alvo de sanções, ao passo que o setor de distribuição de petróleo, importante fonte de receitas fiscais, dificilmente será incluído no rol de medidas.

As sanções com maior impacto sobre a economia bielorrussa foram aquelas empregadas pelos Estados Unidos (EUA). Empresas de setores tais como o petroquímico e de maquinário são impedidas de cooperar com sociedades bielorrussas, o que representa medida de potencial limitação do comércio com esse país. O governo russo, por sua vez, utiliza em sua retórica as medidas estadunidenses como forma de barganhar maior cooperação bilateral.

Do ponto de vista da UE, a resolução das tensões com Belarus depende, em certa medida, da superação das contradições internas que ocorrem nesse país. O episódio recente da aterrissagem forçada de um voo comercial europeu, sob alegada ameaça de bomba a bordo, porém com vistas a deter dissidentes políticos, demonstra que o impasse deve perdurar no curto prazo. Essa medida representa o primeiro impacto dos efeitos da crise bielorrussa sobre Bruxelas, que, como resposta, baniu a utilização do espaço aéreo europeu por aviões de Belarus e a utilização do espaço aéreo de Belarus por aviões europeus, efetivamente acabando com qualquer ligação aérea entre Minsk e o

bloco. Ante as propostas europeias de excluir o país do sistema de pagamentos SWIFT[2793], o governo Lukashenko tem buscado suporte econômico junto à Rússia e à China.

Quanto à Rússia, espera-se que as medidas ocidentais afetem negativamente a atividade econômica bielorrussa. Dada a fragilidade fiscal do país, o que se tem notado é que Moscou está sendo chamada a socorrer o governo vizinho, o que parece representar deterioração da soberania bielorrussa. Deve-se observar, por fim, até que ponto as autoridades russas dispor-se-ão a sustentar esse relacionamento.

Em fevereiro de 2022, referendo popular aprovou uma série de alterações constitucionais propostas por Lukashenko. A reforma abole a renúncia belarussa a hospedar armas nucleares em seu território e abre caminho para a perpetuação do presidente no poder, ao possibilitar que, sob as novas regras, obtenha dois mandatos adicionais, assim como inclui na Constituição a existência de uma Assembleia Popular Pan-Belarussa, instituição que foi criada em 1996 e que é dominada por correligionários de Lukashenko.

c) As tensões na fronteira Belarus-UE

O governo Lukashenko tem sido acusado de promover táticas de "guerra híbrida" contra a UE com o fito de desestabilizar internamente o bloco. Observou-se, em fins de 2021, número expressivo de migrantes, em sua maioria, provenientes do Oriente Médio, que buscam atravessar as fronteiras europeias através da Polônia. Belarus estaria transportando esse contingente e direcionando-os à UE, justamente, contra um país cujo governo já mantém relações tensas com Bruxelas no tocante a temas migratórios. Polônia, Letônia e Lituânia, ainda, abrigam as principais dissidências contrárias ao governo Lukashenko. Como resposta, o Iraque encerrou todos os voos diretos a Belarus. Outros países na rota de potenciais migrantes médio-orientais, como a Turquia, também passaram a adotar restrições de embarque a certos grupos direcionados a Minsk. Espera-se nova rodada de sanções europeias contra indivíduos responsáveis pela crise, bem como contra a companhia aérea nacional Belavia; no entanto, acredita-se que o número de voos semanais do Oriente Médio a Minsk deva aumentar significativamente nos próximos meses, o que sinaliza potencial nova crise migratória no continente europeu. O governo Putin, também, é acusado de participar dessa tática, que serviria tanto para fragilizar a unidade europeia quanto para consolidar sua influência sobre Belarus. Á época, o secretário de Estado Anthony Blinken, finalmente, associou esse emprego do fenômeno migratório como meio de agressão a uma estratégia de desviar atenção para as movimentações militares pouco usuais que o exército russo vem empregando na fronteira com a Ucrânia. Em 2023, mesmo após um ano do início do conflito russo-ucraniano, o fenômeno migratório na fronteira permaneceu, embora em quantidades menos expressivas que as de 2021. Em julho, a Polônia anunciou a mobilização de tropas na fronteira, tendo acusado Belarus de violar seu espaço aéreo.

d) O envolvimento de Belarus na Guerra da Ucrânia

Belarus, embora não participe diretamente do conflito russo-ucraniano, é um dos países com maior relevância estratégica, à exceção dos próprios beligerantes. Ainda em 2021, o país foi palco de expressiva movimentação de tropas russas, que passaram a instalar-se próximo à fronteira

[2793] SWIFT (*Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication* ou Sociedade para Telecomunicações Financeiras Interbancárias Mundiais) é um sistema sediado em Bruxelas, Bélgica, que tem como principal função permitir a troca de informações bancárias e transferências financeiras entre as instituições financeiras.

ucraniana, chamando a atenção das agências de inteligência e de líderes ocidentais. A movimentação dizia respeito, segundo autoridades russas e bielorrussas, a exercícios militares conjuntos, que, de fato, fazem parte da rotina de cooperação militar entre os dois países. No entanto, após o término dos supostos exercícios, as tropas russas não retornaram, o que sugeriria uma possível agressão do vizinho ao sul. Vale ressaltar que a fronteira com Belarus se localiza a meros cem quilômetros da capital ucraniana.

Posteriormente, em fevereiro de 2022, as tropas russas em Belarus mostraram-se essenciais para a ofensiva russa pelo norte da Ucrânia, que se dirigia à cidade de Kiev, tarefa na qual não obteve êxito. Lukashenko, à época, afirmou publicamente que tropas de Belarus poderiam integrar a “operação militar” que a Rússia estava conduzindo na Ucrânia, embora qualquer participação tenha sido negada posteriormente. A Ucrânia chegou a denunciar a suposta entrada de tropas bielorrussas em seu território. Ainda em fevereiro, o território bielorrusso também foi utilizado para o lançamento de mísseis contra alvos na Ucrânia, especialmente na campanha contra Kiev. Aos russos, com o objetivo de facilitar a invasão, Belarus disponibilizou acesso a grande parte de suas instalações militares.

Em 27 de fevereiro de 2022, três dias após o início da agressão russa, Lukashenko promoveu um referendo constitucional, em pleito pouco transparente que aprovou mudanças na Constituição de Belarus no sentido de revogar a neutralidade e o *status* não nuclear do país. O líder então afirmou que solicitaria à Rússia a instalação de armas nucleares em seu território se a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) fizesse o mesmo na Polônia ou na Lituânia. Em 25 de março de 2023, Belarus e a Rússia chegaram a um acordo para a instalação de armas nucleares táticas em território belarusso. O presidente Vladimir Putin justificou o movimento afirmando que os EUA fazem o mesmo em seus aliados europeus e que a instalação em Belarus não violaria qualquer regra do regime de não proliferação nuclear. A Ucrânia, por sua vez, pediu que o tema seja pautado no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). Após a acessão da Finlândia à OTAN, no início de abril de 2023, o governo russo afirmou que aeronaves bielorrussas foram atualizadas para serem capazes de realizar ataques nucleares. No mês seguinte, a Rússia começou a transferir armas nucleares táticas para serem instaladas em Belarus, o que foi confirmado em junho. O presidente russo insiste, porém, que não pretende transferir a tecnologia nuclear nem o controle dos equipamentos para seu vizinho. O presidente Biden classificou a transferência de armas nucleares táticas como “absolutamente irresponsável”.

Belarus, no cenário internacional, foi tratado, em muitos âmbitos, como cúmplice da agressão russa, sendo igualmente alvo de sanções ocidentais (dissociadas daquelas aplicadas no contexto do não reconhecimento dos resultados eleitorais de 2020) e palco de uma retirada de companhias estrangeiras que atuavam no país. Multilateralmente, o apoio de Belarus à Rússia mostra-se sólido, tendo o país votado de maneira similar em todas as instâncias internacionais, posição adotada por um grupo seleto de nações. A oposição, por sua vez, majoritariamente no exílio, manifestou-se contra a guerra, tendo sido registrados diversos atos de sabotagem no interior do território bielorrusso, além de ser relevante a formação de batalhão de cidadãos bielorrussos independentes para lutar ao lado de ucranianos.

VIII. Moldávia e Transnístria

a) Eleições de 2021

Na Moldávia, a recente vitória da centro-direita pró-União Europeia (UE) encerra o longo período de governos alinhados à Rússia, a qual deve perder influência política sobre o país. As eleições antecipadas, de julho de 2021, ocorreram em um contexto de crise parlamentar, que não havia logrado formar maioria em duas tentativas anteriores. O Partido da Ação e da Solidariedade euAS), de centro-direita e alinhado à UE, fundado pela presidente Maia Sandu e liderado por Igor Grosu, com forte discurso anticorrupção, obteve 63 assentos, garantindo maioria de 52%; o Bloco Eleitoral dos Comunistas e Socialistas (BECS), de Igor Godon, recebeu 27% dos votos. Grosu, portanto, assume como Presidente do Parlamento, ao passo que Natalia Gavrilița foi designada como primeira-ministra.

A obtenção de maioria absoluta pelo PAS representa mudança na composição parlamentar da Moldávia, na medida em que, desde 1994, os partidos comunistas e socialistas dominavam o Legislativo do país. Essa alteração, considerando a relação pendular moldávica entre Rússia e Europa, tende a enfraquecer a influência de Moscou sobre o país; Sandu já arregimentava forças pró-UE mediante discurso anticorrupção em busca de apoio na população expatriada. A vitória do PAS, portanto, representou ponto de inflexão político na Moldávia, que poderá, no futuro, ser objeto de disputas por influência entre Rússia e UE, de maneira similar ao ocorrido na Ucrânia.

Em 2022, o principal líder oposicionista, Igor Dodon, foi colocado em prisão domiciliar, dadas as diversas investigações em curso, envolvendo fraude, lavagem de dinheiro e traição.

b) Crise de abastecimento de gás natural com a Rússia

A instabilidade das relações russo-moldávicas manifestou-se, em fins de 2021, no setor energético. Em outubro de 2021, o governo Gavrilița decretou estado de emergência em decorrência dos altos preços cobrados pela empresa russa Gazprom para o gás natural, cujo volume disponibilizado mantinha-se aquém das necessidades do país; restrições às exportações moldavas também foram observadas. A chegada de Sandu, em 2020, à presidência, teria contribuído para a reação da empresa russa, na medida em que a chefe de Estado busca incorporar o território dissidente da Transnístria à Moldávia. Até então, essa estratégia russa tem levado Chisinau a diversificar suas fontes de distribuição de gás natural, principalmente, mediante aproximações junto à Ucrânia e à Romênia, o que se traduz no estreitamento de relações com países pró-UE e com a própria UE, que forneceu, em novembro do mesmo ano, recursos no montante de 60 milhões de euros para mitigação dos efeitos da crise.

c) Transnístria

A Transnístria, oficialmente denominada República Moldávia Peridniestriana (RMP), apresenta todos os atributos de um Estado e, no entanto, não goza de reconhecimento por nenhum país-membro da Organização das Nações Unidas (ONU), nem mesmo a Rússia. Formalmente, a região é categorizada como território autônomo da Moldávia. Trata-se de uma faixa de terra com menos de 500 mil habitantes e 4.163 km², que equivale a 12% da superfície da Moldávia, 36% de sua capacidade de produção fabril e 87% de sua produção de eletricidade. Além disso, as grandes *chernozems* (terras negras) da Ucrânia e da Moldávia, marca registrada do celeiro da Europa,

também se encontram na Transnístria. Essa hinterlândia bessárabe é servida por ferrovias de Tiraspol, capital da Transnístria, conectadas ao porto intermodal de Odessa.

Este Estado *de facto* é também uma "zona cinzenta" devido à presença de grandes estoques de armamentos diversos remanescentes do período soviético, à margem dos regimes multilaterais de controle. Essa situação tornou este território um centro para o tráfico global de armas desde o fim da Guerra Fria. Na ausência de informações precisas sobre a quantidade e as condições de armazenamento nesses depósitos, a Europa encontra-se exposta a um risco do qual desconhece a dimensão exata; estima-se, porém, que esses armazéns conteriam o dobro do poder explosivo de Hiroshima. Além disso, a presença do 14º regimento russo na Transnístria preocupa tanto as autoridades europeias quanto a Moldávia, cujas forças, obviamente, não conseguiram conter uma invasão.

Fonte: Diário de Notícias, Portugal

O enclave territorial, situado na fronteira com a Ucrânia, separou-se da Moldávia após breve conflito nos anos 1990 e constitui um dos mais longevos "conflitos congelados" do continente europeu. Esse contexto, de Estado materialmente constituído, porém sem igualdade formal junto a outros países, perdura há mais de trinta anos. Determinada a evitar uma desagregação da Transnístria do restante do território, a Moldávia decide, em março de 1992, enviar forças policiais para o enclave, atravessando o rio Dniestr. As forças separatistas locais, hostis à dissolução da União Soviética (URSS), ao temer a possibilidade de movimento de união da Moldávia com a Romênia, rechaçam essa investida, o que leva a um conflito com mais de mil vítimas. Os rebeldes beneficiaram-se do apoio das forças armadas russas, destacadas na região desde os tempos soviéticos. Em julho do mesmo ano, assina-se acordo de cessar-fogo, que prevê a retirada das tropas russas em três anos, bem como o reconhecimento de um estatuto de autonomia para o território transnístrio. Desde então, no entanto, nenhum desses dois dispositivos foi plenamente atingido. A Transnístria, efetivamente, desfruta de ostensivo apoio russo, o que inclui a proteção e a presença militar e a gratuidade de uma série de bens, como energia, transportes e gás para aquecimento interno. Os custos dessa operação são imputados pelo governo russo às dívidas do Estado moldávico. Os processos de aposentadoria também são subvencionados por Moscou.

A economia da Transnístria, que goza de significativa capacidade instalada para a indústria pesada, é conhecida pelas atividades de contrabando e de tráfico de armas, especialmente, rumo à UE. Produtos do setor metalúrgico e de têxteis, ao usar a etiqueta "made in Moldova", costumam ingressar no bloco de maneira irregular. Os baixos custos de produção garantem, inclusive, a competitividade das exportações locais sobre a concorrência chinesa.

A nostalgia soviética, visível na paisagem da Transnístria por meio de símbolos como bandeiras e estátuas, sobrepõe-se ao efetivo monopólio de alguns conglomerados sobre a economia local. O grupo Sheriff, fundado por dois ex-oficiais soviéticos, Viktor Gushan e Ilya Kazmaly, aproveitando-se do processo de privatizações do pós-Guerra Fria, logra controlar redes de supermercado, de distribuição de bebidas alcóolicas, cigarros, combustíveis, energia, entre outros. O conglomerado, inclusive, controla o clube de futebol local. Esse poder monopolístico traduz-se, no âmbito político, no patrocínio do partido Renovação, cujo candidato das últimas eleições de dezembro de 2021, Vadim Krasnoselsky, é reeleito com 87% de votos favoráveis em processo marcado pela ausência de qualquer oposição efetiva. A política de Maia Sandu de incorporar o enclave territorial situado na fronteira ucraniana-moldávica é rechaçada por Gushan, que reitera sua lealdade a Moscou, a qual tende a manter sua influência no médio prazo. As negociações mais recentes, no formato 5+2, envolvendo a UE, Rússia, Estados Unidos (EUA), Ucrânia e a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), têm-se concentrado em temas como direitos humanos, liberdade de circulação, ao passo que eventual retorno da Transnístria à Moldávia não tem sido discutido.

d) Os efeitos da guerra na Ucrânia sobre a Moldávia

A Guerra na Ucrânia possui efeitos diretos na Moldávia. O país, que antigamente era parte da URSS, é indicado pelo Kremlin como integrante de uma suposta "Rússia histórica", juntamente a Ucrânia, Belarus e a própria Rússia, países destinados a permanecerem unidos. A Moldávia, portanto, teme a utilização do território da Transnístria para ataques à Ucrânia, ou mesmo a outras porções de seu próprio território. Essas hipóteses, no entanto, tornaram-se menos prováveis com a liberação de Kherson pelas forças ucranianas, afastando os russos de Odessa, da Transnístria e do restante do território da Moldávia, porém, no final de 2022, a Rússia voltou a avançar rumo a Odessa, cidade vizinha de Moldávia, onde vive uma grande minoria russa. Eventual captura de Odessa acarretaria o risco de contágio do conflito para a Transnístria, abrindo caminho para o *Novorossia*, projeto irredentista do Kremlin para reconstituir o Império Russo, do leste e o sul da Ucrânia até a Transnístria moldava.

No cenário multilateral, a Moldávia adotou postura fortemente crítica à invasão da Ucrânia pela Rússia, tendo, em novembro de 2022, convocado o embaixador russo em Chisinau para consultas, após quedas constantes de energia no país causadas pelos ataques russos à infraestrutura ucraniana. Por fim, ainda, embora tenha uma população diminuta, a Moldávia, dada sua localização, recebeu número desproporcional de refugiados ucranianos, equivalentes a um quarto de sua população residente.

Em fevereiro de 2023, a presidente da Moldávia, Maia Sandu, disse que a Rússia planejava, com apoio de militares nacionais pró-russos, atacar prédios do governo, fazer reféns, derrubar o governo e colocar a nação "à disposição da Rússia" para impedi-la de ingressar na UE. A Moldávia obteve o *status* de candidato à adesão à UE em junho de 2022, no mesmo dia que a Ucrânia. Dando eco às alegações de Maia Sandu, o presidente ucraniano Volodymyr Zelensky disse que havia interceptado planos russos para a destruição da Moldávia, que confirmou as alegações. Além disso,

tropas russas teriam disparado mísseis contra alvos ucranianos que passaram pelo país, violando a soberania territorial da Moldávia. Causando ainda mais receio, Putin revogou um decreto de 2012 que garantia a autoridade de Moldávia para qualquer solução sobre a Transnístria. Em resposta, a porta-voz do Ministério das Relações Exteriores da Rússia, Maria Zakharova, disse que as alegações de Sandu eram infundadas e sem fundamento, negando qualquer tipo de plano para derrubar o governo do país. Ato contínuo, o Ministério da Defesa russo acusou a Ucrânia de planejar uma invasão à Transnístria, o que foi negado pelo governo da Moldávia.

Em junho de 2023, partido pró-russo foi banido pela Corte Constitucional moldava. No mês seguinte, dezenas de diplomatas russos foram expulsos do país pelo governo moldavo.

Em dezembro, o Conselho Europeu acordou iniciar as negociações de acessão da Moldávia à UE. O *status* de candidato havia sido concedido em junho de 2022.

IX. Armênia, Azerbaijão e Nagorno-Karabakh

a) Enclave "armênio" em território azeri

Historicamente, a área que hoje corresponde às repúblicas da Geórgia, Armênia e Azerbaijão é denominada Transcaucásia (termo da percepção russa), e esteve reunida como um só Estado nacional em 1918, como Federação da Transcaucásia, e, entre 1922 e 1939, como República Socialista Federativa Soviética da Transcaucásia. Sob a perspectiva identitária armênia, o enclave representa questão com raízes históricas profundas: a presença armênia na região montanhosa remonta a pelo menos 2.500 anos, e há em Nagorno-Karabakh, monumentos considerados simbólicos pelo país. Em 1921, a cúpula soviética decidiu manter Karabakh com a república do Azerbaijão, apesar da maioria armênia, um enclave desde o domínio otomano no Transcáucaso, no século XIX. Com o surgimento da União Soviética (URSS, 1922), Armênia e Azerbaijão se tornaram repúblicas soviéticas, e a região de Karabakh foi alocada dentro das fronteiras azerbaijanas como um *oblast* (província ou região autônoma).

Após a dissolução da URSS, ganhou força o movimento pela unificação do território com a Armênia, mesmo após a rejeição das reivindicações por Moscou. A região de Nagorno-Karabakh conforma um enclave de cerca de 4.400 km^2 no território azeri, disputado pelo Azerbaijão e pela Armênia. Etnicamente, estima-se que 95% da população de Nagorno-Karabakh é armênia – tradicionalmente cristã –, que reclama a região desde a década de 1920. Após as independências de ambos os países do antigo Império Russo, a URSS estabeleceu um governo autônomo para Nagorno-Karabakh, porém dentro do território azeri.

Fonte: *Al Jazeera*

b) Origem dos conflitos na "República de Artsaque"

Essa correlação de forças mudou com a dissolução da URSS, notadamente em 1988, quando teve início uma guerra entre armênios de Nagorno-Karabakh e azerbaijanos. Em 1991, a população votou em referendo sobre a independência, e a região autônoma declarou independência (República de Artsaque, não reconhecida por nenhum país, nem mesmo pela Armênia). A República do Artsaque é dependente da Armênia e usa a sua moeda, mas os sucessivos governos armênios têm resistido à pressão interna de anexá-la por receio de represálias do Azerbaijão e da comunidade internacional, que considera o território parte do Azerbaijão – resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) reafirma a integridade territorial do Azerbaijão.

Logo, o não reconhecimento da independência da República do Artsaque pela Armênia se explica pelo interesse em anexar o território ao país e evitar a escalada de tensões com o Azerbaijão. Em 1993, a Armênia chegou a ocupar cerca de 20% da região.

Diversos esforços de mediação foram feitos por Estados Unidos (EUA), Irã, Rússia e Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) – todos sem sucesso –, até a assinatura do Protocolo de Bishkek (1994). Mediado pela Rússia, estabeleceu um cessar-fogo, mantendo o controle da região pelos separatistas, que denominam a região como "República de Artsaque" e recebem apoio e armamento da Armênia. Esse controle incluía a faixa de terra que separa Nagorno da Armênia, o que garante o abastecimento do enclave. Como resultado humanitário, estima-se que o conflito de 1988-1994 tenha gerado cerca de 30 mil mortos e de 450 mil a 500 mil refugiados.

c) Grupo de Minsk

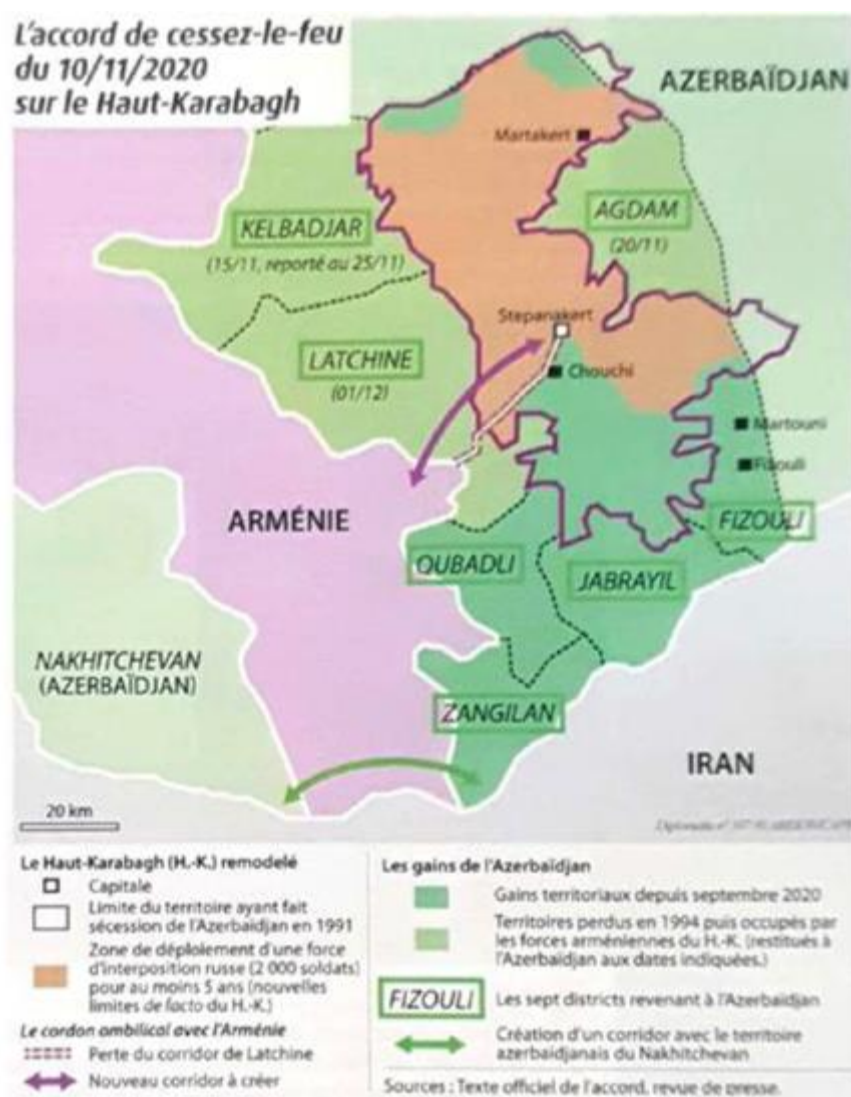
A fim de negociar uma paz definitiva, foi estabelecido o Grupo de Minsk, em 1994 no seio da OSCE, composto por EUA, França e Rússia, para mediar o conflito. Entre 2002-2005, o Grupo de Minsk trabalhou no Processo de Praga e, em 2006, estabeleceu os princípios de Madri. Os seis princípios identificados como elementos-chave para a superação do conflito são:

1) retorno dos territórios em torno de Nagorno-Karabakh para o controle azeri;
2) reconhecimento de *status* interino a Nagorno-Karabakh, fornecendo garantias para segurança e autogoverno;
3) estabelecimento de corredor territorial que una a Armênia a Nagorno-Karabakh;
4) futura determinação de um estatuto definitivo para Nagorno-Karabakh mediante procedimento legalmente vinculante e representativo da vontade do território;
5) o direito de todos os deslocados internos e refugiados a retornar a seus antigos lugares de residência antes do conflito; e
6) garantias internacionais de segurança, que incluiriam uma operação de manutenção da paz.

d) Choques após 1994

O desenvolvimento recente azeri, com base na exploração do petróleo, levou ao seu rearmamento e à mudança no equilíbrio de forças com relação à década de 1990. Desde o cessar-fogo em 1994 (não houve acordo de paz, e os países não têm relações diplomáticas), tensões ficaram incubadas na região, com o quadro se deteriorando à medida que o Azerbaijão, contrariado com o que vê como ocupação indevida de seu território, ganhou força econômica.

Não obstante os esforços de mediação internacionais, ocorreram diversas violações ao cessar-fogo de Bishkek, sendo a de abril de 2016 considerada a mais brutal delas: em quatro dias de embate, foram contabilizados cerca de 300 mortos. O embate foi iniciado por operação azeri, alegando uma reação contra bombardeios armênios a áreas civis (o que não foi provado). Em 5 de abril de 2016, foi assinado um novo acordo de cessar-fogo, pelo qual o Azerbaijão logrou controlar a região estimada entre oito e vinte quilômetros quadrados. Em 2017, foi feito um segundo referendo de independência da região de Nagorno-Karabakh, não reconhecido pelo governo do Azerbaijão. Em outubro de 2017 os presidentes de Armênia e Azerbaijão se encontraram em Genebra, sob os auspícios do Grupo de Minsk, no esforço de retomar as tratativas de paz – o que logo se mostrou frustrado. A partir de 2018, um novo presidente na Armênia, Armen Sarkissian, foi empossado, também com um uma retórica populista e militarista acerca da região. Ao mesmo

tempo, o Azerbaijão é governado desde 2003 pelo presidente Ilham Aliyev, que sustenta discurso belicoso contra a Armênia, proclamando alegado direito azeri de retomar total controle sobre Nagorno-Karabakh. Em 2018, instabilidade política armênia, no marco da Revolução de Veludo, agrava contexto e, em julho de 2020, há uma série de enfrentamentos em regiões de fronteira, não apenas em Nagorno-Karabakh.

Fonte: *Magazine Diplomatie*

No verão de 2020, dois movimentos evidenciaram a escalada das tensões: em julho, ocorreram enfrentamentos pontuais ao longo da fronteira; em agosto, manobras conjuntas dos exércitos turco e azeri. Em 27 de setembro de 2020, novos conflitos foram iniciados com uma ofensiva azeri na região fronteiriça de Nagorno-Karabakh para retomar as regiões de menor altitude ao sul do enclave. No mesmo dia, Erdogan anunciou que apoiaria o Azerbaijão na retomada do controle de Nagorno-Karabakh. Iniciava-se, assim, a chamada segunda guerra de Nagorno-Karabakh, que durou seis semanas e foi vencida pelo Azerbaijão. No início de outubro, a Rússia negociou um primeiro cessar-fogo, mas ele foi rapidamente violado. Fracasso semelhante tiveram outros dois acordos, um negociado pela França (em coordenação com Rússia e EUA) e

outro negociado diretamente pelos EUA. Mais de sete mil soldados e civis mortos e centenas de feridos de ambos os lados, além do deslocamento forçado de cerca de metade da população de Nagorno-Karabakh.

Finalmente, em 9 de novembro de 2020, anunciou-se o fim das hostilidades a partir da meia-noite do dia seguinte. O acordo de cessar-fogo, assinado entre os mandatários de Armênia, Azerbaijão e Rússia e com a concordância do presidente de Artsaque, previu o deslocamento de 1.960 soldados russos para manutenção da paz (inicialmente por cinco anos) e um centro conjunto russo-turco de supervisão do cessar-fogo. Cerca de 75% do território disputado foi transferido para o Azerbaijão, que retomou sete distritos adjacentes ao Nagorno-Karabakh ocupados na década de 1990, além de ganhar um corredor de acesso ao exclave de Nakhchivan, que faz fronteira com Irã e Turquia. Não obstante, a Armênia manteve controle do corredor de Latchine, que liga o país ao enclave no território azeri.

O acordo foi recebido como uma derrota armênia e reflete a vitória militar azeri. Como consequência, diversos protestos eclodiram na Armênia contra o cessar-fogo e pedindo a renúncia do presidente, gerando uma crise política que desembocou na organização de eleições antecipadas.

Em abril de 2021, o primeiro-ministro da Armênia, Nikol Pashinyan, renunciou a pouco menos de dois meses das próximas eleições legislativas como forma de tentar solucionar a crise política que se abateu sobre o país após a guerra do ano passado em Nagorno-Karabakh. Com a decisão, todos os membros de seu governo também apresentaram suas demissões, conforme exigido pela lei armênia. Pashinyan, entretanto, deve permanecer no cargo como interino até o resultado do próximo pleito[2794]. Ele é considerado por adversários um traidor por ter aceitado assinar o acordo de cessar-fogo que pôs fim ao conflito com o Azerbaijão. Pashinyan afirma que foi compelido a concordar com o acordo de paz para evitar maiores perdas humanas e territoriais.

e) Situação atual no Nagorno-Karabakh

A guerra de 2020 foi um marco transformador na correlação de forças entre as partes beligerantes: se, desde 1994, a Armênia controlava grande parte de Nagorno-Karabakh, desde a vitória militar do Azerbaijão na guerra de 2020, é este o país que detém posição mais forte – seja para negociar acordos, seja para avançar objetivos com o uso da força. A guerra na Ucrânia acentuou esse cenário.

A principal evidência da grande vantagem azerbaijana é o fato de que Baku insiste que Nagorno-Karabakh não mais existe como entidade territorial: a área seria, agora, simplesmente uma parte integrante do território azeri e nada mais[2795]. A Armênia, por sua vez, via a escalada azerbaijana como uma forma de pressioná-la para desistir das discussões sobre o *status* futuro de Nagorno-Karabakh. Essa estratégia paracia estar funcionando em alguma medida: o governo armênio mostrou-se disposto a fazer concessões difíceis (abriu mão de negociações em formato específico e admitiu a possibilidade de assinar um acordo de paz que deixasse em aberto a questão de Nagorno-Karabakh).

[2794] Nas eleições parlamentares de junho de 2021, Nikol Pashinyan conseguiu se manter no cargo de primeiro-ministro, o que diminuiu as tensões domésticas.

[2795] Essa retórica é justificada pelo fato de os armênios jamais terem concordado em discutir a autonomia de Nagorno-Karabakh enquanto parte integrante do Azerbaijão: agora que boa parte da região está sob o controle efetivo de Baku, a possibilidade de negociar um autogoverno, anteriormente oferecida por Baku e rechaçada por Ierevan, foi retirada da mesa de possibilidades. Nos termos de um funcionário azerbaijano: "*We offered it, you rejected it*".

O cessar-fogo negociado em 2020 foi patrocinado pela Rússia (o Grupo de Minsk permaneceu, em grande medida, alijado do processo negociador) e deveria ser mantido por tropas de manutenção de paz russas (que deveriam permanecer na região por cinco anos). Porém, a paz na região permaneceu frágil[2796]. Tropas azeris e armênias seguiram dispostas no terreno perto uma das outras, sem comunicação entre si, e interesses de política doméstica de lado a lado podem estimular ações militares.

Os novos embates não surpreendem alguns observadores, que consideram o cessar-fogo negociado em 2020 como insustentável. Diz-se que a Rússia "estancou o sangramento, sem tratar das feridas". O cessar-fogo, de redação vaga, sequer faz menção ao principal ponto de contenção entre os países, o *status* de Nagorno-Karabakh. Outros pontos frágeis incluem: fragilidade de garantias de acesso a locais religiosos e artefatos culturais; poucas medidas para facilitar a coabitação de azeris e armênios nas regiões disputadas; imprecisão das novas linhas de separação; e ausência de solução de longo prazo para os chamados "corredores de trânsito", o mais importante dos quais seria o de Zangezur, que permitiria o trânsito de pessoas e bens entre o enclave de Naquechivão[2797] ao restante do território azeri, atravessando a Armênia. Também restam pendentes de soluções questões relacionadas à responsabilização por crimes de guerra e violações de direitos humanos – tanto Azerbaijão quanto Armênia entraram com ações junto à Corte Europeia de Direitos Humanos (CtEDH) em função de alegados abusos, e a Armênia abriu caso na Corte Internacional de Justiça (CIJ) contra o Azerbaijão, por alegadas violações da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial –, às competências específicas das forças russas de manutenção de paz e à reconstrução e à desminagem do território.

Com efeito, as tensões entre Azerbaijão e Armênia voltaram a crescer ao longo de 2021 e 2022, com baixas ainda sendo anunciadas por ambas as partes. Em 12 de maio de 2021, soldados azeris ocuparam 41 km^2 de território armênio, nas províncias de Syunik e Gegharkunik. Um mês antes, o presidente azerbaijano Ilham Aliyev havia declarado que Ierevan e outros territórios armênios seriam "terras históricas" do Azerbaijão. Os soldados azerbaijanos permanecem na área até o presente, em contrariedade aos pedidos de retirada feitos pelo Parlamento Europeu e por dois líderes do Grupo de Minsk – os EUA e a França.

Confrontos ocorreram novamente em julho de 2021 (na fronteira da Armênia com o Naquichevão azerbaijano). O mês de novembro de 2021 foi marcado por embates fatais entre os países, na fronteira entre a província armênia Gegharkunik e o *rayon* (distrito) azerbaijano Kalbajar. A escalada de tensões levou o presidente azeri e o primeiro-ministro armênio a reunirem-se em Sochi, na Rússia, para discutir as relações bilaterais. No encontro, os países concordaram em trabalhar conjuntamente para reforçar o nível de estabilidade e segurança nas regiões contestadas e em tomar medidas tendo em vista o estabelecimento de comissão bilateral de demarcação e delimitação de fronteiras.

É interessante notar que, do ponto de vista russo, a situação ao sul do Cáucaso ao final de 2021 era essencialmente positiva: apesar da crise fronteiriça persistente, o caos da guerra de 2020 fora contido por meio de um cessar-fogo negociado pela própria Rússia, que garantiu assim sua presença miliar na região. Nas palavras do jornalista Neil Hauer, "[em dezembro de 2021] a

---

[2796] Observadores ressaltaram a importância da reinserção do Grupo de Minsk nas negociações e da maior participação das respectivas sociedades civis, sobretudo das mulheres, que permanecem virtualmente ausentes do processo de paz. O CSNU, embora tenha, quando o conflito ainda estava em sua fase quente, condenado o uso da força e clamado por fim imediato das hostilidades, não se pronunciou para respaldar o acordo de paz.

[2797] O Naquichevão é uma república autônoma do Azerbaijão, que geograficamente constitui um exclave de 5.500 km^2 localizado entre a Armênia, o Irã e a Turquia.

posição de Moscou na região é claramente a mais poderosa desde o colapso soviético em 1991". A invasão da Ucrânia, em fevereiro de 2022, marcou um ponto de inflexão importante neste cenário. Quase um ano depois da afirmação de Hauer, no fim de 2022, a percepção geral se inverteu: "todos entendem que a Rússia está mais fraca do que nunca na arena internacional", conforme avaliação de um alto funcionário em Stepanakert.

Desde o início da guerra na Ucrânia, em 2022, a Armênia procurou manter o maior número de potências satisfeitas: opôs-se, sozinha, à suspensão russa do Conselho da Europa, e Pashinyan visitou Putin menos de dois meses depois do início da invasão; ao mesmo tempo, a Armênia aderiu às sanções econômicas impostas pelo Ocidente[2798]. Com isso, na avaliação do professor Daniel W. Drezner, a Armênia esperava ganhar autonomia e tempo, não apenas para se recuperar da guerra de 2020 e da pandemia, mas também para promover reformas estruturais.

Em 2022, mais embates foram travados ao longo da fronteira. Houve escalada de tensões em março, abril e agosto, que culminaram em um confronto de maior escala[2799] entre 12 e 14 de setembro de 2022. Conforme imagens de satélite fornecidas pela Administração Nacional da Aeronáutica e Espaço (NASA, na sigla em inglês), essa nova ofensiva foi iniciada pelo Azerbaijão, que avançou sobre território ocupado pelos armênios[2800]. No dia seguinte, a Rússia afirmou ter facilitado um cessar-fogo, que, no entanto, foi violado poucos minutos depois do anúncio.

Em 14 de setembro, novo cessar-fogo foi anunciado pelos beligerantes, dessa vez negociado pelos EUA. Uma missão civil de monitoramento com 40 pessoas foi enviada pela UE ao lado armênio da fronteira (o Azerbaijão não autorizou acesso ao seu lado), e acordou-se também o envio de uma missão da OSCE. O número de vítimas é incerto. O Azerbaijão registrou a morte de 80 de seus soldados, mas a Armênia alega que as baixas do inimigo chegaram a 431. A Armênia, por sua vez, oficializou a morte ou o desaparecimento de 202 armênios, número que o Azerbaijão alega ser 450. Apesar do desencontro das declarações oficiais, pode-se falar em, no mínimo, 282 perdas.

Vídeos de atrocidades cometidas por soldados azerbaijanos no contexto dessa ofensiva circularam em plataformas *online* como o Telegram. A Armênia e vários países condenaram os registros que, caso tenham a sua autenticidade comprovada, serão evidência do cometimento de crimes de guerra por soldados azerbaijanos. Embora o Azerbaijão tenha declarado que investigaria alguns dos vídeos, ativistas azerbaijanos que criticaram a violência do conflito foram acusados de "traidores" pela ala jovem do partido governista (Novo Partido Azerbaijano, YAP, em azeri).

Em fevereiro de 2023, a CIJ determinou a aplicação de medidas provisórias para garantir que o Azerbaijão ponha fim ao bloqueio do Corredor de Lachin. A decisão foi tomada no contexto do caso, aberto pela Armênia, sobre alegadas violações da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial pelo Azerbaijão. Conforme a decisão da corte, o Azerbaijão deve tomará todas as medidas à sua disposição para garantir a circulação desimpedida de pessoas, de veículos e de cargas ao longo do Corredor de Lachin em ambas as direções. O Corredor de Lachin foi bloqueado por manifestantes do azeris, em dezembro de 2022, protestando contra a suposta mineração ilegal de recursos naturais em Nagorno-Karabakh. O protesto interrompeu o movimento normal de pessoas e de mercadorias no entorno do enclave, incluindo alimentos,

---

[2798] Quando se trata de respeitar sanções internacionais sem arruinar relações com o país-alvo, os armênios têm décadas de experiência: mantêm bons laços com o Irã e cumprem as sanções multilaterais impostas ao país.

[2799] O Ministério da Defesa da Armênia declarou que o Azerbaijão usou artilharia, morteiros, *drones* de ataque e armas pequenas nessa ofensiva, que foi o maior confronto entre as partes desde a guerra de 2020.

[2800] A Armênia afirma que, com essa ofensiva, o Azerbaijão ocupou cerca de dez quilômetros quadrados de território armênio e adentrou 7,5 km em direção à cidade armênia de Jermuk. O Azerbaijão, por outro lado, afirma ter apenas tomado áreas altas estratégicas ao longo da fronteira.

combustível e suprimentos médicos, resultando em escassez de produtos na República de Artsaque.

Ainda em fevereiro, o presidente do Azerbaijão, Ilham Aliyev, e o primeiro-ministro armênio, Nikol Pashinyan, encontraram-se na Conferência de Segurança de Munique e discutiram a possibilidade de chegarem a um acordo de paz definitivo. Em abril, o primeiro-ministro Pashinyan anunciou que a Armênia renunciaria aos seus pleitos no Nagorno-Karabakh se o Azerbaijão garantisse os direitos dos armênios étnicos. Em junho de 2023, como o bloqueio a Lachin não havia sido desfeito, a Armênia indicou possibilidade de escalada do conflito e pediu à Rússia que assuma controle de estrada em que o Azerbaijão acabara de instalar posto militar. No final daquele mês, soldados armênios foram mortos em ataque de *drones* do Azerbaijão, que alegou estar retaliando o país vizinho pela morte de um soldado azeri.

Em setembro de 2023, o Azerbaijão lançou a alegada "operação antiterrorista de caráter local", que culminou com a tomada da região de Nagorno-Karabakh. O primeiro-ministro armênio Nicol Pashynian não enviou militares para ajudar na resistência da população armênia na região, a despeito de fortes protestos nas ruas de Ierevan. A Rússia, que está imersa no conflito na Ucrânia, propôs um cessar-fogo, não interveio militar nos conflitos e está enviando ajuda humanitária. Em apenas um dia de combates, foi acordado o cessar-fogo, e os líderes da autoproclamada República de Artsaque depuseram armas e concordaram em dissolver suas forças e, a partir de 1º de janeiro de 2024, a própria República. Em troca, o Azerbaijão reabriu o corredor de Lachin afirmou que garantirá passagem segura para que os combatentes deixem o enclave, assim como qualquer outro morador que não queira viver em território azeri. No dia seguinte, iniciaram-se, sob mediação russa, conversas sobre garantias de segurança e a integração dos armênios do enclave e sobre a anistia e o salvo-conduto para os combatentes.

Mais de cem mil armênios deixaram o enclave e acusam o Azerbaijão de estar promovendo uma "limpeza étnica" no Nagorno-Karabakh. O tema foi objeto de reunião no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), e a Organização das Nações Unidas (ONU) enviou sua primeira missão ao local em trinta anos, para avaliar as necessidades humanitárias. No contexto do novo conflito, o Parlamento da Armênia aprovou a adesão do país ao TPI, o que suscitou protestos da Rússia. Em visita a Ierevan, a chanceler francesa Catherine Colona declarou que Paris pretende fornecer armamento à Armênia perante o conflito com o Azerbaijão. Em razão da posição francesa, o presidente do Azerbaijão não compareceu à terceira reunião da Comunidade Política Europeia, em Granada, na Espanha.

Analistas apontam para os riscos de que o conflito se expanda, em razão do projeto de Azerbaijão e Turquia de construção do corredor de Zangezur, que ligaria o exclave de Nakhchivan ao território azeri através da província armênia de Syunik. Esse corredor que permitiria uma conexão direta entre Turquia, vizinha do Nakhchivan, e Azerbaijão.

Em dezembro, no entanto, o Gabinete do Primeiro-Ministro da Armênia e a Administração Presidencial do Azerbaijão emitiram Comunicado Conjunto, pelo no qual ambos os governos reconfirmam sua intenção de normalizar relações e alcançar acordo de paz com base no respeito aos princípios da soberania e da integridade territorial. O comunicado alude, igualmente, à liberação mútua de prisioneiros, ao apoio armênio à candidatura azeri para sede da 29ª Conferência das Partes (COP29, na sigla em inglês) no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês), e a medidas para o fortalecimento da confiança entre os dois vizinhos.

f) Envolvimento internacional no Nagorno-Karabakh

A questão de Nagorno-Karabakh envolve de forma direta Azerbaijão e Armênia, mas a correlação de forças transcende os dois países. O conflito entre Armênia e Azerbaijão é marcado por expressivo envolvimento de terceiros países, com destaque para os papéis de Turquia e Rússia.

Desde o fim da Guerra Fria, o Azerbaijão tem recebido expressivo apoio militar e diplomático da Turquia, que enxerga no envolvimento no conflito a possibilidade de reforçar seu papel de potência regional. Com efeito, os países, além de se unirem por históricos linguísticos e culturais (sintetizados na fórmula "uma nação, dois países"), mantêm laços militares (intercâmbios para formação e treinamento de oficiais, exercícios conjuntos e, principalmente, fornecimento de armas, *drones* e outros tipos de materiais bélicos) que foram cruciais para a vitória azeri. Na guerra de 2020. Além disso, Azerbaijão e Turquia têm importantes relações comerciais, financeiras e no plano energético. Apesar das visitas de Erdogan a Baku (três em um ano) e de seu forte envolvimento no tema, a Turquia não logrou tornar-se copresidente do Grupo de Minsk, tampouco levar os debates a âmbito mais abrangente, como na ONU. O relacionamento da Turquia com a Armênia, por sua vez, é bastante sensível. Os países não mantêm relações diplomáticas e, em 1993, a Turquia fechou sua fronteira com a Armênia, em gesto de solidariedade ao Azerbaijão. Os maiores obstáculos à normalização das relações bilaterais são a exigência turca de que a Armênia evacue totalmente o Nagorno-Karabakh e a questão do genocídio do povo armênio pelos otomanos. Apesar dessas dificuldades, os países comprometeram-se em nomear emissários especiais para tratar da normalização diplomática; e aceitaram estabelecer voos diretos entre si.

A Rússia, além da identidade cristã comum, é unida à Armênia pela aliança militar, representada pela Organização do Tratado de Segurança Coletiva (OTSC) e mantém bases militares naquele país, mas, ao mesmo tempo, considera que as garantias da OTSC são aplicáveis apenas às fronteiras internacionalmente reconhecidas da Armênia (ou seja, não alcançam o Nagorno-Karabakh) e vende armas ao Azerbaijão. Na prática, a Rússia tenta equilibrar-se entre quatro interesses:

1) manter a Armênia, aliada nominal, na sua esfera de influência;
2) preservar relações positivas com o Azerbaijão;
3) limitar a influência da Turquia no espaço pós-soviético e, ao mesmo tempo, evitar colisões que possam contaminar o relacionamento bilateral como um todo: não interessa à Rússia, por exemplo, que um membro da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) venha a ter presença militar direta e expressiva em sua vizinhança; e
4) manter-se proeminente em uma região rica em hidrocarbonetos, o que demanda boas relações, especialmente, com o Azerbaijão.

Um quinto objetivo poderia ser mencionado: tendo em vista as grandes comunidades azeris e armênias na Rússia, uma posição de equilíbrio entre as partes tende a manter a estabilidade interna. O não reconhecimento de Artsaque pela Rússia indica o interesse de Moscou em manter o *status* incerto ao território; porém, a inação de Moscou em desencorajar a ofensiva azeri em 2020 guarda relação com o progresso nas relações com Baku, mas o desfecho do conflito, com o controle armênio enfraquecido, pode trazer consequências em médio e longo prazo aos russos. Como forma de evitar novos conflitos, a Rússia enviou um contingente de forças de paz para Stepanakert, capital de Artsaque, e firmou um memorando de entendimento com a Turquia para criar um centro de monitoramento conjunto em Agdam, cidade azeri em Nagorno-Karabakh. O centro iniciou suas operações em janeiro de 2021. A performance vacilante da Rússia na guerra da Ucrânia gerou uma espécie de "efeito cascata" geopolítico na região do Cáucaso, à medida que o poderio russo é posto

à prova por Kiev. A última investida do Azerbaijão contra a Armênia (de 12 a 14 setembro de 2022) deve ser interpretada à luz desse contexto, que extrapola a disputa bilateral entre os beligerantes. Laurence Broers entende que a decisão azerbaijana de atacar em setembro de 2022 decorreu da percepção de que seria "a hora de usar a força para tomar tudo o que fosse possível", uma vez que a Rússia estaria distraída com o conflito na Ucrânia e que terceiros atores estariam fracos para reagir.

Em outubro de 2022, Putin promoveu encontro em Sochi entre os líderes da Armênia e do Azerbaijão. O presidente russo afirmou que, embora permaneçam pontos de desacordo, as discussões foram "muito úteis" e reiterou o comprometimento russo em buscar solução abrangente e definitiva ao conflito. Em uma declaração conjunta, os líderes armênio e azerbaijano concordaram em abster-se do uso da força em relação ao conflito de Nagorno-Karabakh e em travar as negociações com base em reconhecimentos de soberania mútua e integração territorial. O encontro aconteceu poucos dias depois que os líderes do Azerbaijão e da Armênia foram recebidos pelo presidente francês Emmanuel Macron e pode, portanto, ser interpretado como uma tentativa russa de reafirmar sua autoridade sobre a região.

Em janeiro de 2023, a Armênia anunciou que se recusa a sediar exercícios militares da OTSC, em meio à insatisfação com Moscou pelo bloqueio azeri de uma rota vital de abastecimento para o enclave de Nagorno-Karabakh. O país reprova a OTSC por esta "negar-se a condenar as ações do Azerbaijão" e a Rússia por não cumprir com o seu papel de "garantir a segurança" da Armênia. "A Armênia esperava ações específicas por parte de seus aliados russos e outros afiliados no âmbito da segurança. Mas disseram à Ierevan que as fronteiras da Armênia e Azerbaijão não foram delimitadas", disse Pashinyan. A Armênia acusa as forças de paz russas em Nagorno-Karabakh de não agir, enquanto os azerbaijanos bloqueiam há várias semanas o corredor de Lachin, uma rota de abastecimento vital para o disputado enclave. Ierevan também criticou Moscou por não cumprir com o seu papel de mediador durante os violentos confrontos na fronteira entre o país e o Azerbaijão em setembro passado, quando Ierevan pediu ajuda à OTSC. Questionado sobre as críticas de Pashinyan, o Kremlin tentou apaziguar a situação e afirmou que a "Armênia é uma aliada muito próxima" com quem a Rússia "continuará o diálogo, mesmo em questões delicadas". Em maio de 2023, o presidente russo mediou encontro dos líderes de Armênia e Azerbaijão em Moscou.

Outros atores têm envolvimento digno de nota no conflito. O Irã busca gradualmente aumentar sua influência na região, apresentando-se como ator neutro capaz de mediar as disputas embora suas posições estejam, frequentemente, mais próximas da Rússia e da Armênia. Durante a guerra de 2020, o Irã supostamente autorizou a Rússia a usar o seu espaço aéreo para enviar ajuda militar à Armênia. Há significativas conexões de turismo e de energia entre o Irã e a Armênia. Embora ambos compartilhem laços históricos, culturais e religiosos (maioria xiita), as relações políticas entre Irã e Azerbaijão são contenciosas. O Irã percebe como ameaçador o processo de modernização e sofisticação bélica do Azerbaijão, ainda mais por ser Israel um dos maiores parceiros azeris nesta empreitada. Ademais, o Irã tem uma expressiva minoria de azeris étnicos entre sua população, o que, dado o *soft power* azeri, pode ser fator de desestabilização interna. Ao longo de 2021, o Irã chegou a realizar exercícios militares nas proximidades da fronteira entre os países. Os governos concordaram em promover uma distensão das relações por meio do diálogo. Em janeiro de 2023, um homem armado matou o chefe de segurança da embaixada do Azerbaijão em Teerã, incidente que as autoridades iranianas atribuíram a motivações pessoais. Ainda assim, os funcionários iranianos foram evacuados do país, e o edifício foi fechado, o que não implicou em uma ruptura de relações diplomáticas entre Irã e Azerbaijão.

A França, um dos copresidentes do Grupo de Minsk, é um dos países europeus com participação mais vocal no conflito[2801]. Embora mantenha posição oficial de neutralidade e reconheça Nagorno-Karabakh como território azeri, tem-se aproximado da Armênia. Em 2021, a Assembleia Nacional e o Senado aprovaram resoluções não vinculantes instando o governo a reconhecer a República de Arstaque – possibilidade prontamente rejeitada pelo chanceler francês. No confronto de setembro de 2022, por exemplo, o governo francês instou o Azerbaijão a respeitar a integridade territorial da Armênia e trouxe o tema para debate no CSNU, além de ter acusado a Rússia de "provocar deliberadamente" os confrontos em "esforço para desestabilizar a volátil região". Entre o final de 2023 e o início de 2024, as relações entre França e Azerbaijão deterioram-se. Baku acusa Paris de vender armas para a Armênia que seriam usadas contra o Azerbaijão e de criar as condições para uma nova guerra no Cáucaso. Os dois países expulsaram diplomatas um do outro em dezembro, mesmo mês em que um cidadão francês foi detido acusado de espionagem pelo governo azeri. Como resposta, Paris afirmou que Baku havia detido arbitrariamente um cidadão francês, em razão de suspeita infundada.

O envolvimento de EUA, OTAN, UE (tanto a OTAN quanto a UE são pouco coesas, a respeito do tema) e dos demais participantes do Grupo de Minsk costumava ser mais tímido, tendência que está se revertendo diante da falta de confiança internacional em Putin. Nancy Pelosi visitou Ierevan em 17 de setembro de 2022, poucos dias após o confronto (o speaker do Parlamento armênio destacou a importância dos EUA na estabilização da situação), e, na mesma ocasião, o secretário de Estado Antony Blinken telefonou ao presidente azerbaijano para demandar adesão ao cessar-fogo e desengajamento militar[2802]. Em setembro, no que pode ser considerado uma reviravolta derivada da insatisfação armênia com o baixo engajamento e apoio da Rússia nos últimos dois anos, a Armênia realizou, em seu território, um exercício militar com os *Estados Unidos*, intitulado *Eagle Partner 2023*.

As principais contribuições da UE são a facilitação do diálogo entre as partes; contribuições financeiras sob forma de auxílio humanitário e para o atendimento de necessidades pós-conflito, incluindo desminagem; e o envio de especialistas, em dezembro de 2021, para auxiliar na delimitação de fronteiras. A influência da UE tem aumentado: é o único ator que, assim como Moscou, conseguiu reunir os beligerantes em cúpula (dezembro de 2021, fevereiro e abril de 2022). Charles Michel, presidente do Conselho Europeu em Bruxelas, tem sido visto como um mediador efetivo e mais honesto do que Moscou (que se ressente das negociações em nível de UE). Michel centrou-se primeiro em questões humanitárias (prisioneiros, localização de minas e de túmulos) e no restabelecimento de uma linha de comunicação rápida (*hotline*) entre os ministros de defesa dos dois países em conflito. Agora, seu próximo desafio é avançar a abertura de todas as conexões econômicas e de transporte na região, conforme estipulado no ponto final do cessar-fogo de 2020. O interesse da UE na região também tem aumentado, especialmente devido à atual crise energética europeia. Ursula von der Leyen visitou o Azerbaijão em julho de 2022 e assinou um acordo com Ilham Aliyev para aumentar a importação europeia de gás azerbaijano de oito para vinte bilhões de metros cúbitos em 2027. Von der Leyen absteve-se de falar de Nagorno-Karabakh e caracterizou o Azerbaijão como um parceiro confiável, o que foi criticado por grupos europeus

[2801] Há contingente expressivo da diáspora armênia na França, que detém influência econômica e política no país.
[2802] Os EUA atuaram como mediadores no conflito de 2020, ao lado de Rússia e França, e reiteradamente afirmam a necessidade de cessar-fogo e de uma solução pacífica. Há grande contingente armênio no país, mas a Casa Branca se mantém neutra, sem posicionar-se a favor de um dos lados. Peculiaridade em relação ao reconhecimento do Estado de Artsaque é que ele foi discutido pelos Legislativos estaduais: dez estados aprovaram leis reconhecendo Artsaque, enquanto dois reconhecem a integridade territorial do Azerbaijão.

pró-democracia e por representantes da Armênia. Poucos meses depois da visita, no entanto, o Azerbaijão já estava novamente envolvido em embates com a Armênia, o que escancarou a dificuldade europeia de avaliar corretamente os riscos e as implicações do conflito de Nagorno-Karabakh. Para o acadêmico Maximiliam Hess, eventual "abandono" de Nagorno-Karabakh a Baku, pelo Ocidente, pode aumentar a influência russa na Armênia. As tropas russas no local poderão eventualmente hostilizar o Azerbaijão e exigir concessões, o que inviabilizaria, em definitivo, qualquer esperança de abastecimento energético europeu vindo da região. Além disso, outros países parecem melhor preparados, em termos de infraestrutura, para substituir a Rússia no fornecimento energético à Europa: é o caso de EUA, Catar, Argélia e até mesmo Irã.

À margem da segunda reunião da Comunidade Política Europeia (CEP), em junho de 2023, houve encontro entre o presidente do Conselho Europeu, o presidente da França e o primeiro-ministro da Alemanha com o presidente do Azerbaijão e com o primeiro-ministro da Armênia, em que trataram de eventual normalização das relações entre os dois vizinhos do Cáucauso. Entre os temas discutidos, estiveram conectividade, segurança, delimitação fronteiriça e acordo de paz.

Ainda, vale mencionar o posicionamento britânico, que manteve linha similar às de França e EUA, defendendo solução pacífica acompanhada, no âmbito doméstico, por reconhecimentos de Artsaque a níveis municipal e regional sem qualquer indicação de similar atitude pelo governo central. No que diz respeito ao posicionamento da China, finalmente, o país tem relações cordiais com Armênia e Azerbaijão, o que influencia a posição discreta, sem defender nenhum lado, apenas defendendo a solução pacífica e mediante diálogo.

Em setembro de 2023, o Itamaraty publicou nota à imprensa em que indicou que governo brasileiro acompanhava "com muita preocupação o recrudescimento das tensões em Nagorno-Karabakh, sobretudo em vista de seu impacto para a população civil". Defendeu o diálogo pacífico como o melhor caminho para uma solução duradoura, tendo apontado para as três plataformas de negociação em andamento, facilitadas pela UE (Bruxelas), pela Rússia (Moscou) e pelos EUA (Washington). Em dezembro, o Itamaraty publicou nova nota à imprensa, saudando o comunicado conjunto emitido pelo Gabinete do Primeiro-Ministro da Armênia e pela Administração Presidencial do Azerbaijão.

Em outubro, o presidente do Azerbaijão, assim como o mandatário turco, não compareceu à terceira reunião da CEP, que, entre os temas, tratou do conflito em Nagorno-Karabakh.

X. Geórgia, Abecásia e Ossétia do Sul

Fonte: Wikipedia

a) A situação interna da Geórgia e a questão da Ossétia do Sul e da Abecásia

A República da Geórgia, apesar de ter sido uma das repúblicas soviéticas mais prósperas, passa por transição política conturbada no pós-Guerra Fria. O país proclama sua independência em abril de 1991 e, rapidamente, passa por crise econômica, a qual é acompanhada da eclosão de forças centrífugas em seu território. As regiões povoadas por minorias (Adjara, Ossétia do Sul e Abecásia) opõem-se ao governo central, que, também, se distancia da Rússia. A implementação de um modelo híbrido, baseado na democracia e no pluralismo político, porém acompanhado de práticas herdadas do socialismo, leva ao surgimento do crime organizado. Após o breve regime de Zviad Gamsakourdia, o ex-ministro das relações exteriores da União Soviética (URSS), Edouard Chevardnadze chega ao poder após golpe de Estado em janeiro de 1992 e mantém-se na presidência do país por três mandatos seguidos (1992, 1995 e 2000).

A partir dos anos 1990, a Geórgia elege o europeísmo como identidade nacional. O Conselho da Europa, em 1994, fixa critérios para definir até onde o continente europeu se estenderia em meio as ex-repúblicas soviéticas. Se a Ásia Central é descartada como parte da Europa, aos países do Cáucaso lhes é deixada a opção da autodefinição. Nesse momento, a Geórgia decide por seguir a via europeia, e, em 1999, o país é autorizado a aderir ao Conselho.

Em 2001, surge o Movimento Nacional Unido (MNU), coalizão de centro-direita de oposição ao governo, liderada por Mikheil Saakashvili. Após conturbadas eleições legislativas em 2003, em que os resultados oficiais concedem apenas o terceiro lugar ao MNU, manifestações levam à "Revolução das Rosas", primeira das ondas de protestos populares nas ex-repúblicas soviéticas. Chevardnadze é destituído do cargo, e, em 2004, Saakashvili chega à presidência. Implementa-se, a partir daí, política de aproximação junto à União Europeia (UE) e à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e, ao mesmo tempo, de distanciamento da Rússia, à qual se demanda a evacuação das bases militares ainda presentes no território georgiano.

A política de reincorporação dos três territórios com minorias georgianas (Adjaria, Ossétia do Sul e Abecásia) torna-se objetivo do governo da Geórgia. Após a retomada de Adjaria em 2004, Saakashvili, já reeleito em 2008, visa a reintegrar as duas porções territoriais remanescentes, a começar pela Ossétia do Sul. Lança-se ofensiva militar em agosto desse ano, e Moscou responde com contraofensiva agressiva, chegando às proximidades da capital, Tbilisi, que leva o governo

georgiano a recuar do território almejado. A Geórgia, consequentemente, retira-se da Comunidade dos Estados Independentes (CEI), ao passo que a Rússia reconhece a independência da Abecásia e da Ossétia do Sul, na qual a presença militar é mantida. Em outubro de 2023, foi anunciado acordo para que a Rússia instale uma base naval na Abecásia.

Os eventos de 2008 levam a uma reviravolta na política doméstica georgiana. O bilionário Bidzina Ivanichvili funda e financia a coalizão Sonho Georgiano (SG), que, em 2012, venceu as eleições legislativas e, em 2013 e 2018, apoiou os candidatos vitoriosos nas presidenciais. Ainda assim, o país passa por crescente polarização política, de modo que o SG obtém um terceiro mandato em 2020 marcado pela perda de parte significativa dos assentos legislativos. Em fevereiro de 2021, após a prisão de lideranças do MNU e de acusações de fraudes nas eleições de 2020, protestos demandam a demissão do governo, enquanto a aposentadoria de Ivanichvili enfraquece a unidade do SG. Naquele momento, a presidente Salome Zourabichvili rompe com o SG.

Em março de 2023, o ex-presidente Mikhail Saakashvili, que está preso desde 2021 e em greve de fome desde fevereiro de 2022, afirmou, em mensagem transmitida a seu advogado, que corre risco de vida e que a perda excessiva de peso pode causar-lhe múltipla falência de órgãos. Em dezembro de 2022, os advogados de Saakashvili já tinham divulgado um boletim médico afirmando que o ex-presidente tinha sido envenenado, na prisão, com metais pesados e que corria risco de vida, caso não recebesse tratamento adequado. Em outubro daquele ano, o Conselho da Europa chegou a pedir a "libertação dos prisioneiros políticos opostos a Putin na Federação da Rússia e em outros países, incluindo Mikheil Saakashvili". O ex-presidente cumpre uma pena de seis anos por corrupção e abuso de poder.

Também em março de 2023, milhares de pessoas saíram às ruas da Geórgia para protestar contra um projeto de lei de "influência estrangeira", que exigiria que as organizações que recebessem 20% ou mais de sua receita anual do exterior se registrassem como "agentes estrangeiros", com o risco de serem multadas. Frente à pressão social e manifestações de oposição de potências ocidentais, como os Estados Unidos (EUA) e a UE, os legisladores georgianos votaram contra a aprovação do projeto.

Em outubro, a Corte Constitucional da Geórgia condenou a presidente Salome Zourabichvili por violação da constituição nacional ao realizar *lobby* pela acessão do país à UE sem o consentimento do governo. O partido governista SG, que se opõe a Zourabichvili, não conseguiu votos suficientes para removê-la do cargo, mas ela está sofrendo pressão para renunciar.

Em dezembro, o Conselho Europeu acordou conceder à Geórgia o *status* de candidato à UE.

b) O envolvimento da Geórgia no conflito ucraniano

A invasão da Ucrânia pode, potencialmente, reativar outros conflitos no sul do Cáucaso. Moscou tem usado os territórios da Ossétia do Sul e da Abecásia como meio de pressionar a Geórgia a abandonar postura pró-ocidental. O atual governo georgiano tem sido cauteloso, sem tomar atitude confrontacionista em relação ao conflito russo-ucraniano. Por um lado, em março de 2022, o país deposita sua candidatura à membresia da UE. Por outro, o Executivo mostra-se relutante em condenar a invasão russa, dada a grande dependência econômica de Tbilisi à Moscou que, em resposta, rechaçou as demandas da Ossétia do Sul e da Abecásia de serem incorporadas ao território russo, de modo que referendos populares sobre o tema foram cancelados nessas regiões. No entanto, tem havido rumores de que Moscou esteja mobilizando contingentes dos dois

territórios autônomos na Geórgia, na medida em que muitos residentes, especialmente, na Ossétia do Sul, possuem nacionalidade russa.

Politicamente, o governo da Geórgia apoiou todas as resoluções internacionais e, até setembro de 2022, acolheu cerca de 21 mil refugiados ucranianos. A população local tem, ainda, organizado manifestações pró-Ucrânia e se engajado em atividades de assistência humanitária junto a organizações não governamentais e a instituições do governo. Entidades financeiras do governo têm aderido a sanções impostas à Rússia. Ainda assim, observaram-se algumas ambiguidades diplomáticas quando o presidente ucraniano Zelensky chamou o embaixador ucraniano na Geórgia e exortou o primeiro-ministro georgiano a não impedir que voluntários do país se dirijam ao fronte na Ucrânia. O partido do governo, Sonho Georgiano, também criticou a presidente Zurabishvili por ter-se manifestado abertamente em favor de Kiev no conflito, e têm sido observadas rusgas entre políticos georgianos e ucranianos. Efetivamente, a elite política do país está fragmentada: enquanto o país toma posições pró-Ucrânia, acusa-se o Ocidente de pressionar a Geórgia a iniciar um "segundo fronte" contra a Rússia. Esse contexto reflete a relativa demora de a UE reconhecer o *status* da candidatura georgiana ao bloco. Por fim, ante a decisão europeia de cessar as importações de recursos energéticos da Rússia, a Geórgia deve ganhar, com o tempo, maior importância como país de trânsito para gasodutos e oleodutos originários, por exemplo, do Azerbaijão.

Em março de 2023, eclodiram protestos no país contra projeto de lei sobre agentes estrangeiros. Embora o partido governista "Sonho Georgiano" tenha surgido com uma plataforma pró-UE, propôs lei que foi considerada pró-Rússia, prevendo que organizações não governamentais e associações que tivessem mais de 20% de sua renda de origem estrangeira seriam considerados agentes estrangeiros e sofreriam restrições. Como essas instituições recebem recursos majoritariamente de países da UE, essa medida enfraqueceria essas associações e, também, a pretensão do país de se vincular à UE. Legislação similar foi aprovada na Rússia em 2022. O Parlamento georgiano rejeitou o projeto.

c) Posição dos P5

A Rússia é assertiva e reconhece as repúblicas como Estados soberanos, o que levou à ruptura de relações diplomáticas com a Geórgia. Além disso, os russos ofereceram ajuda humanitária a países como Nauru, para que também reconhecessem os dois países. Até 2020, os russos mantinham cerca de dez mil soldados em cada um dos territórios – no caso da Ossétia do Sul, com pouco mais de 50 mil habitantes, as tropas representavam quase um quinto da população total. Com a eclosão da guerra russo-ucraniana, no entanto, estima-se que parte desse contingente, bem como de carros armados e outros equipamentos, tenham sido enviados para o fronte de batalha na Ucrânia, o que tem reavivado discussões acerca de eventual retomada dos dois territórios no âmbito doméstico da Geórgia. Embora a Rússia não afirme expressamente a intenção de incorporar os dois territórios, é o envio de ajuda financeira por parte de Moscou que sustenta os dois territórios – em especial a Ossétia do Sul, desprovida de capacidade para prover serviços básicos para seus cidadãos sem o auxílio russo. A questão dos dois territórios, assim, permanece sem solução. Hoje, além da Rússia, Nicarágua, Venezuela, Nauru e Síria reconhecem as repúblicas da Abecásia e da Ossétia do Sul.

A China manifestou preocupação com o desenvolvimento dos conflitos já em 2008 e reconheceu a complexidade da situação. Sem descartar sua defesa da integridade territorial da Geórgia, quando a Rússia reconheceu os dois territórios, a China foi uma das principais críticas ao

lobby russo para o reconhecimento dos Estados. Por outro lado, desde 2015 Pequim mantém relações comerciais com a Abecásia, a ponto de um estande do território ter integrado feiras em Xangai, e de uma delegação de empresários chineses terem visitado a Abecásia em 2019.

Os EUA rejeitam até hoje as declarações unilaterais de independência, defendendo que os territórios sejam reintegrados à Geórgia com maior autonomia. Washington condicionou auxílio financeiro para reconstrução da infraestrutura nas regiões a evoluções no processo de paz, o que não aconteceu até hoje. Por outro lado, houve financiamento de iniciativas humanitárias para os dois territórios pela Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID, na sigla em inglês).

O Reino Unido teve posição muito assertiva quando da declaração de independência dos dois territórios, acusando a Rússia de causar a crise na Geórgia, sobretudo após o anúncio do reconhecimento russo aos dois Estados. Além disso, o Reino Unido indicou que defenderia o retorno das reuniões do G7, excluindo a Rússia, que integrava o G8, sob o argumento de que "um país que deseje participar de organizações como o G8, a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a Organização Mundial do Comércio (OMC), precisa entender que há direitos, mas também responsabilidades". A França defende a integridade territorial da Geórgia e critica a presença russa.

XI. Cáucaso do Norte

Fonte: *Wikitravel*

a) República da Chechênia

As duas décadas iniciais da Chechênia como república federada da Rússia são marcadas por conflitos violentos. Em 1991, lideranças locais declararam a independência do território, o que resultou na Primeira Guerra da Chechênia (1993-1996). Não obstante a superioridade militar russa, os chechenos lograram, mediante cessar-fogo e posterior acordo de paz, obter a independência *de facto* como República Chechena da Ichkeria. A Segunda Guerra da Chechênia (1999-2009), é marcada pela condução de Putin na resolução do conflito, que emprega uma tática personalista junto às lideranças locais. De fato, a chegada de Ramzan Kadyrov ao governo checheno, em 2004, após a morte de seu pai, representa ponto de inflexão nas relações russo-chechenas. Ao considerar-se a crescente centralização da Federação Russa, a Chechênia goza de grande autonomia relativa em função da relação de lealdade que Kadyrov mantém com Putin. Em troca de leis próprias, de uma economia paralela, de uma política externa autônoma e de serviços de segurança sob controle local, o líder checheno garante a estabilidade do território outrora dissidente por meio do apoio irrestrito a Putin. Esse relacionamento se traduz, por exemplo, na ampla manipulação eleitoral a favor do chefe de Estado russo. Destaca-se, no entanto, a presença das forças de segurança (contingente de mais de 20 mil unidades) chechenas para além das fronteiras russas. O exército de Kadyrov foi usado na região do Donbass ucraniano como “voluntários”; na Síria, foi empregado em função da presença majoritária do islamismo sunita entre os chechenos, o que serviu para equilibrar o peso da aliança xiita-alauíta com o governo al-Assad.

A ampla autonomia conferida à Chechênia diz respeito, também, ao enfrentamento ao terrorismo no âmbito interno. O nacionalismo independentista, na região, deu lugar a movimento islamista regional. O Emirado do Cáucaso, estabelecido em 2015, declara lealdade ao Estado Islâmico, de maneira que o apoio do Kremlin a Kadyrov torna-se ferramenta de estabilização de repúblicas vizinhas. Acresce-se ao poder militar checheno o controle sobre as receitas petrolíferas

da região. Consolida-se, dessa forma, uma república altamente repressiva porém economicamente dinâmica.

A estreita relação entre Putin e Kadyrov não eliminou todos os problemas securitários da região. Destacam-se as diferenças a respeito das fronteiras territoriais entre as repúblicas, como, por exemplo, a tentativa de troca de terras entre a Chechênia e a Inguchétia, o que provocou manifestações contrárias na segunda. De maneira similar, o presidente do Daguestão, ao afirmar estar discutindo delimitações fronteiriças com Kadyrov, levou a inquietações por parte da população local. Observa-se, consequentemente, que a relativa liberdade conferida ao líder checheno pode, no longo prazo, tornar-se elemento de instabilidade no Cáucaso do Norte. O arranjo político Putin-Kadyrov, altamente personalizado, criou uma república chechena dotada de grande autonomia política, econômica e militar sem, no entanto, integrá-la efetivamente ao Estado russo. Esse processo dependerá, portanto, do desenvolvimento de um plano de integração a nível institucional, em que relações pessoais, embora relevantes, não conduzam a estabilização regional.

Em relação ao conflito na Ucrânia, as forças de Kadyrov têm desempenhado papel ativo junto às forças oficiais russas. Já em fevereiro de 2022, mídias russas reportaram o destacamento de cerca de 12 mil soldados da região para o fronte. Kadyrov, no entanto, tem criticado a lentidão e a falta de resultados do desenvolvimento dos ataques russos e, com frequência, dissemina vídeos e informações acerca da participação dos batalhões sob seu comando em diversas áreas da Ucrânia, como Kiev, Kherson e Donetsk. Deve-se mencionar, ainda, que alguns grupos chechenos, especialmente, de causa islamista, defendem o lado ucraniano do conflito, inclusive, fazendo parte do esforço de guerra com apoio militar.

A guerra na Ucrânia tem suscitado discussões acerca da capacidade de a Rússia manter-se coesa em relação às suas mais de 80 regiões, cuja lealdade tem sido garantida muito mais pelas relações pessoais entre Putin e lideranças locais. À medida que mais recursos são destinados ao fronte ucraniano, menor tende ser o controle central sobre províncias distantes, como a chechena, que poderia, mais uma vez, tornar-se fonte de instabilidade doméstica. O Kremlin tem dependido de contingentes militares desproporcionalmente originários do Norte do Cáucaso, como a Chechênia. A estabilidade regional, nesse contexto, depende da continuidade do apoio político e material de moscou às elites locais. Essa relação é latente entre Putin e Kadyrov, de modo que a estabilidade chechena depende da manutenção de Putin no poder; caso sequem os recursos oriundos de Moscou, não se pode descartar o ressurgimento de movimentos favoráveis à autonomia local.

b) República do Daguestão

O Daguestão representa o epicentro da instabilidade interna russa desde 2009. Economicamente dependente de transferências governamentais, a república torna-se ponto de disseminação do terrorismo jihadista após o espraiamento do Emirado do Cáucaso na região. Os ataques contra as forças de segurança oficiais se multiplicaram, de modo que o Kremlin, em 2017, nomeia Vladimir Vassilev como presidente da república. Como cristão não ortodoxo, não pertencente a nenhuma das dezenas de etnias que compõem o território e membro do partido governista Rússia Unida, coube a Vassilev pacificar uma região alastrada pelo jihadismo revolucionário influenciado tanto pelo Wahabismo saudita quanto pelas anteriores tentativas de repressão dessa vertente pelo governo. Relata-se, no contexto anterior às olimpíadas de inverno de Sochi, de 2014, o envio, por vezes, forçado, de milhares de indivíduos radicalizados para a Síria, o que havia coincidido com o aumento de incursões do Estado Islâmico nesse país. Esse êxodo,

em paralelo, tem sido acompanhado pela relativa pacificação do Daguestão, embora as autoridades locais ainda mantenham membros do Salafismo sob estreita vigilância.

O Daguestão representa um ponto estratégico do território russo. No âmbito militar, a construção da base naval de Kaspiysk, localizada no mar Cáspio, o que permitirá o deslocamento da frota russa do rio Volga, cuja navegação é interrompida por seis meses em função do congelamento da água. Essa estratégia confere a liderança naval russa na região, na medida em que a recente convenção sobre o estatuto legal do mar Cáspio permite a navegação de embarcações militares apenas a Estados costeiros a esse corpo d'água. Com Kaspiysk, portanto, o distrito do Cáucaso do Norte, como um todo, adquire importância renovada para o Kremlin.

A importância do Daguestão remete também à dimensão energética. Importantes oleodutos e gasodutos atravessam o território da república, como aqueles oriundos da Ásia Central e do Azerbaijão. O porto da capital, Makhatchkala, ainda, desempenha papel de escoamento da produção petrolífera russa. O território daguestanês apresenta grande potencialidade na prospecção de gás natural e, no entanto, importa seu consumo de fontes siberianas e endivida-se, consequentemente, junto ao governo federal. Afirma-se, nesse contexto, que Moscou busca neutralizar tentativas de autonomização energética do Daguestão como forma de manter a república dependente das transferências federais de forma a evitar arroubos secessionistas. Deve-se mencionar, por fim, que, malgrado as resistências locais contra a repressão russa, a república não experimentou nenhuma tentativa de secessionismo até então em função, principalmente, do mosaico étnico que compõe o território e neutraliza reivindicações por grupos majoritários.

No contexto da invasão da Ucrânia, observaram-se protestos locais contra o recrutamento de homens a serem enviados para o cenário de guerra. Como em outras regiões caracterizadas pela presença de minorias étnico-religiosas, a proporção de soldados recrutados, bem como de mortos por resultado do conflito, tem sido maior.

c) Inguchétia

A Inguchétia é mais uma república integrante da Federação Russa no Distrito Federal Norte-Caucásico. A região faz fronteira com a Geórgia ao sul; com a Ossétia do Norte e com a Chechênia ao oeste e ao leste, respectivamente; e com a região de Stravopol Krai ao norte. Sendo o menor dos entes federados russos, a Inguchétia foi estabelecida em 1992 após a dissolução da República Socialista Soviética Autônoma Checheno-Inguche e abriga a minoria nacional dos inguches[2803]. Em função, majoritariamente, da instabilidade norte-caucasiana, a Inguchétia representa uma das regiões mais pobres e voláteis da Rússia. Apesar de os índices de violência terem diminuído ao longo dos últimos anos, episódios de insurgência ocorridos na Chechênia têm afetado a república vizinha.

Já em 1992, tensões étnicas entre inguches e ossetos levaram à eclosão de conflito osseto-inguche, que envolveu tentativas alegadas de limpeza étnica de minorias inguches na Ossétia do Norte. Veículos de mídia reportaram o sequestro, o enclausuramento, a privação alimentar e a execução de inguches, o que resultou na expulsão de mais de 60 mil indivíduos dessa etnia da Ossétia do Norte. Durante a Primeira e a Segunda Guerra Chechena (1994 e 1999), a Inguchétia foi objeto de fluxos significativos de refugiados chechenos e norte-ossetos, o que levou ao

[2803] Em 1991, quando os chechenos declararam independência da URSS para formar a República Chechena de Ichkeria, os inguches decidiram separar-se da República Checheno-Inguche. Assim, em 1992, os inguches juntaram-se à recém-criada Federação Russa a fim de resolver conflitos com a Ossétia de maneira pacífica e, também, com a esperança de que Moscou devolvesse terras inguchas ocupadas anteriormente por povos da Ossétia do Norte.

empobrecimento local. A população masculina inguche, ainda, foi abduzida por milícias ossetas e russas. Ao longo dos anos 2000, tensões aumentam junto ao governo central, registrando-se episódios de desobediência civil, alguns dos quais incluíram o ataque a forças militares russas.

No geral, a Inguchétia apresenta diversos elementos de instabilidade que caracterizam a região do Norte do Cáucaso. Além dos diferendos territoriais com a Ossétia do Norte, há a presença de populações muçulmanas que, por vezes, cooperam com outras provenientes da Chechênia e promovem ataques terroristas contra o governo central. Destaca-se, no entanto, a guerra civil local, ocorrida entre 2007 e 2015 e que tornou a Inguchétia a região mais instável do Norte do Cáucaso. O conflito eclodiu após tentativa de assassinato do presidente da república inguche, Murat Zyazikov, o que levou Moscou a interceder e enviar milhares de tropas das forças especiais do país. Em 2015, após a dura repressão russa e diversos embates, os rebeldes inguches foram considerados derrotados em 2015.

XII. Ásia Central

Fonte: Wikipedia

a) Contexto regional

Desde o colapso da União Soviética (URSS), a economia da maior parte dos países da região tem passado por um declínio da renda *per capita*. No Cazaquistão e no Turcomenistão, o crescimento econômico impulsionado pela exportação de hidrocarbonetos não tem beneficiado a população em geral. Os índices de desenvolvimento humano, em geral, também pioraram.

Após a saída dos Estados Unidos (EUA) do Afeganistão, Rússia e China representam as principais oportunidades de parcerias para as elites locais. Já se nutria desconfiança da retórica estadunidense, percebida como muçulmana após a invasão do Iraque e a subsequente política de antagonismo ao Irã. O acordo de paz com os Talibãs, grupo considerado ameaça securitária pelos países, erodiu rapidamente a crença em Washington como parceiro confiável. A chegada dos talibãs ao poder, em 2021, em um país que compartilha fronteiras com três países da região eleva o temor da desestabilização regional. A proximidade do Uzbequistão, do Tajiquistão e do Turcomenistão ao Afeganistão torna a Ásia Central conjunto geográfico de importância estratégica. Teme-se a disseminação do extremismo religioso a partir do território afegão, na medida em que o Estado Islâmico-Khorasan ganha força nas regiões limítrofes e reivindica expansão islâmica por sobre limites fronteiriços. Sabendo-se que cerca de 2000 indivíduos originários da Ásia Central se juntaram ao Estado Islâmico na Síria e que se reorganizaram no Afeganistão, para os países dessa região, teme-se a consolidação de um califado fundamentalista para além do território afegão. Para fazer frente a essa ameaça, portanto, busca-se o apoio junto às potências do continente eurasiático. Nesse contexto, observa-se o descontentamento com a crença na democracia liberal e, também, a idealização da estabilidade e da força que a Rússia alega prover.

A presença russa na Ásia Central faz-se sentida na estabilidade regional. O Kremlin não tem hesitado em apoiar governos em episódios de manifestações domésticas, como durante a guerra civil tajique e os conflitos étnicos quirguizes. Teme-se, porém, a dependência excessiva junto à Rússia, o que dá vazão à busca pela cooperação com outros atores, tendência que tem sido

exacerbada após a invasão russa da Ucrânia e temores de que a região centro-asiática sofra processo semelhante.

A Rússia desempenha papel de destaque na defesa da Ásia Central, de modo que as cinco repúblicas da região buscam manter boas relações com o país. Não obstante certa homogeneidade na política regional, não há mecanismo de coordenação centro-asiática. Ao contrário, observam-se conflitos fronteiriços entre civis tajiques e quirguizes, resultado da indefinição lindeira. A Rússia, como referência cultural, midiática e linguística, mantém-se influente na região, de modo que o Cazaquistão e o Quirguistão fazem parte da União Econômica Eurasiática (UEE). Destaca-se também, o grande contingente de trabalhadores migrantes de origem quirguiz e tajique na Rússia. Com exceção ao Turcomenistão e ao Uzbequistão, os outros três países são ligados a Moscou pela Organização do Tratado de Segurança Coletiva (OTSC). Entretanto, observa-se a implementação de política externa multivetorial, orientada pela aproximação junto a outros atores, como países ocidentais e a China, que vem ganhando espaço na política regional.

A China, nesse contexto, tem o maior potencial de suprir a lacuna deixada pela saída dos EUA da região. Pequim, por meio da Iniciativa do Cinturão e Rota (BRI, na sigla em inglês), tem investido em obras infraestruturais que, no entanto, não se isentam de críticas. A falta de resultados duradouros no nível de emprego local e a tendência de endividamento dos governos têm levado a descontentamentos e a protestos contra a presença chinesa. A perseguição aos *uigures*, ainda, representa outro ponto de desconfiança, na medida em que os principais grupos da região compartilham de laços étnicos e culturais com essa minoria. Os países da região tendem, consequentemente, a preferir a cooperação com a Rússia. O idioma russo e o alfabeto cirílico são amplamente utilizados, ao passo que o ambiente político e de negócios do país é de longa data conhecido. Canais de notícias e entretenimento russos dominam a mídia da Ásia Central, ao passo que a China, pouco conhecida, é, por vezes, hostilizada.

Deve-se, no entanto, observar que ainda predomina o cenário de divisão de tarefas entre Rússia e China na região. A primeira concentra-se na área securitária, ao promover exercícios militares conjuntos, combater ao narcotráfico e estabelecer presença militar ostensiva no Quirguistão, no Tajiquistão e no Cazaquistão. A segunda, dotada de capacidade econômica que a Rússia não possui, concentra-se em projetos de desenvolvimento como estratégia de manter sua influência. Conclui-se que a presença sino-russa não necessariamente impede eventual política de cooperação estadunidense, na medida em que fatores caros à população da região, como o islamismo, dependem da promoção da liberdade religiosa.

A Turquia também vem incrementando sua presença na região centro-asiática. O país mantém boas relações com os quatro países turcófonos da região (Cazaquistão, Quirguistão, Uzbequistão e Turcomenistão), em que se observa, concomitantemente, maior dinamismo econômico. Na dimensão cultural, destaca-se o Conselho Túrquico, criado em 2009 e que, em 2021, é rebatizado como Organização dos Estados Túrquicos (o Turcomenistão participa como Estado observador). Vale observar, nesse contexto, a hostilidade ao crescimento da presença chinesa, por parte desses países, em função de duas dimensões. A primeira diz respeito à crescente predominância econômica da China, em que se teme a relativização dos interesses nacionais às custas daqueles de Pequim. A segunda associa-se ao tratamento dispensado aos *uigures*, minoria túrquica chinesa na região autônoma de Xinjiang, em que as percepções de perseguição de assimilação cultural são mal vistas pelas populações centro-asiáticas.

A busca por relações externas mais plurais ainda não se manifesta com clareza no âmbito securitário. Nesse sentido, a Rússia permanece como garantidor da estabilidade de regimes marcados pelo autoritarismo, o que pôde ser observado em janeiro de 2022 durante as

manifestações populares no Cazaquistão. O presidente Tokayev, ao temer golpe de Estado apoiado, inclusive, pelas elites palacianas, não hesitou em acionar os mecanismos de intervenção previstos no âmbito da OTSC. A Rússia, como membro dominante da organização, viu na ocasião oportunidade de reafirmar seu papel como potência estabilizadora em sua esfera de influência.

No geral, o contexto recente da Ásia Central é marcado por uma série de episódios de instabilidade. A possível expansão do fundamentalismo a partir do Afeganistão, com a ascensão talibã em 2021, é acrescida, de conflitos dentro e entre países centro-asiáticos. Em meio a episódios de escaramuças fronteiriças e intervenções externas, a eclosão da guerra na Ucrânia surge como possível divisor de águas na configuração político-securitária na Ásia Central.

Em setembro de 2023, à margem da AGNU, o presidente Biden organizou a primeira cúpula da história com líderes dos países da Ásia Central. Desde 2015, os EUA têm organizado encontros diplomáticos em diferentes níveis com as cinco ex-repúblicas soviéticas centro-asiáticas, num formato intitulado “C5+1”. Até hoje, nenhum presidente estadunidense visitou a região.

b) A invasão da Ucrânia e efeitos na região

A invasão da Ucrânia estremeceu as relações entre Rússia e países centro-asiáticos. Já no momento da anexação da Crimeia, apenas o Quirguistão reconheceu a legitimidade da ação russa, enquanto os outros quatro países abstiveram-se de manifestar qualquer opinião sobre o *status* territorial da península incorporada. Na eclosão do conflito na Ucrânia, em fevereiro de 2022, nenhum país da região esclareceu seu posicionamento acerca do reconhecimento das repúblicas de Donetsk e Luhansk. O governo cazaque, no entanto, declarou não enviar nenhuma tropa ao conflito, na medida em que o território envolvido não faz parte da OTSC. A agressão russa, nesse contexto, não passa despercebida pelos Estados centro-asiáticos que, não obstante o bom relacionamento com Moscou, tendem a buscar maior independência externa. É o caso do Cazaquistão que, com grande diversidade demográfica e expressiva presença de minorias russas nas fronteiras setentrionais, teme por destino semelhante àquele vivido no leste ucraniano.

A guerra na Ucrânia tem afetado as relações russas com a Ásia Central. O *soft power* acumulado junto aos países da região tem-se enfraquecido ao longo do tempo, na medida em que os governos locais resistem pressões de apoio à campanha da Rússia e preferem adotar posição mais equidistante ao exortar a resolução pacífica do conflito e ao abster-se de condenar a invasão russa no âmbito da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU). Nenhum país centro-asiático, em função da grande dependência econômico-securitária de Moscou, pôde manifestar-se de maneira muito favorável à Ucrânia. Cada governo, no entanto, adotou posturas distintas. Sadyr Japarov, presidente do Quirguistão, insistiu no direito russo de garantir a defesa da população da região do Donbass, o que foi mal recebido pela opinião pública. De maneira mais ousada, o Cazaquistão autorizou a realização de manifestações pró-Ucrânia, enquanto, em março, o Uzbequistão defendeu a integridade territorial ucraniana ao rechaçar a legitimidade dos territórios separatistas na porção oriental do país. Em relação ao pleito do Kremlin de anexar partes da Ucrânia, os regimes centro-asiáticos não demonstraram qualquer ambiguidade: nenhum governo reconheceu os referendos realizados, em setembro, nos territórios ocupados pela Rússia, tampouco a anexação dessas áreas. O presidente cazaque, Kassym-Jomart Tokayev, tomou a iniciativa como primeiro governo a rejeitar as medidas russas, o que se alinha com a posição histórica do país de ter-se recusado a reconhecer a independência da Abecásia e da Ossétia do Sul, bem como a anexação da Crimeia.

O conflito na Ucrânia, ainda, causou a deterioração do prestígio militar russo. Os reveses do país durante a campanha ucraniana surpreenderam os governos autoritários centro-asiáticos, que, por um longo período, têm-se apoiado em Moscou como garantidor da estabilidade e da segurança política regional. Acostumados a receber equipamentos a preços subvencionados, bem como treinamentos em academias russas, a falibilidade da Rússia leva os governos da Ásia Central a questionar se o modelo militar atual seria o mais adequado às necessidades de cada país. Eventos recentes, como a intervenção russa no Cazaquistão sob os auspícios da OTSC, indicam que não: tropas enviadas por Moscou interviram no país sem minar a legitimidade de Astana. Membros da OTSC, no entanto, questionam o esgarçamento e a fadiga do poder militar russo ante episódios de instabilidade ocorridos em setembro. Nesse mês, conflitos fronteiriços envolvendo o Quirguistão e o Tajiquistão deixaram um saldo de cem mortos, e, embora os embates tenham ocorrido fora da jurisdição da Organização, notou-se o silêncio de Moscou como sinal de desatenção conferida à região.

A retórica expansionista de Putin, que é acompanhada pela rejeição ao direito da Ucrânia de existir como nação independente e legítima, também tem sido associada a suspeitas às ações russas à luz do passado imperial do país. Embora o Uzbequistão e o Turcomenistão tenham construído suas identidades nacionais ao denunciar o passado soviético como exemplo de colonialismo, os governos cazaques, quirguizes e tajiques não estabeleceram a mesma associação. Até recentemente, apenas poucos segmentos da opinião pública local, geralmente, restritos a indivíduos com visões liberais, nacionalistas ou islamistas, demandaram que seus países tomassem medidas no sentido de lidar com o passado, o que inclui reconhecer os períodos de dominação pela Rússia imperial e pela União Soviética (URSS) como uma era de colonização; tampouco o *status* da língua russa e a revisão de livros de História foram considerados. Com a guerra na Ucrânia, no entanto, essa opinião tem-se espalhado com mais abrangência, particularmente, no Cazaquistão e no Quirguistão. Por exemplo, informes de que a Rússia estava recrutando minorias, muitas das quais de origem muçulmana, em proporções maiores que russos étnicos, causaram grande impacto negativo em meio a redes sociais na Ásia Central. Moscou, ainda, estaria pressionando migrantes centro-asiáticos no país a alistar-se. A maior proporção de soldados mortos de minorias, com destaque para os provenientes do norte do Cáucaso e do Daguestão, em conjunto com essas medidas, apenas aumenta a percepção de que a Rússia, à imagem de seu período imperial, estaria usando minorias étnicas como "bucha de canhão". O governo russo lançou um programa de aceleração do processo de naturalização aos trabalhadores migrantes que se alistem junto ao exército, o que pode atrair populações mais jovens em busca de ascensão social. No entanto, os governos cazaque, uzbeque, quirguiz e tajique deixaram bem claro que seus cidadãos estão proibidos de lutar na Ucrânia sob a pena de sanções, as quais incluem a prisão.

A chegada em massa de nacionais russos, primeiro, em março e, depois, em setembro, após a "mobilização parcial" e o risco de recrutamento, causou percepções ambíguas na Ásia Central. Alguns residentes acolheram essa onda migratória que, caracterizada pela presença de trabalhadores russos jovens e qualificados, foi vista como positiva para o desenvolvimento local. Outros, no entanto, associaram a chegada de russos ao retorno da dominação cultural e linguística desse país, preocupação que foi intensificada em função da atitude colonialista de alguns desses refugiados e do aumento dos custos de vida resultantes desse movimento migratório.

O enfraquecido *status* da Rússia na Ásia Central tem beneficiado outros Estados. A recente Cúpula da Organização para Cooperação de Xangai (OCX), em Samarkand, demonstrou que Putin não mais é o líder mais influente na região, mas, sim, apenas um entre outros tantos, na medida em que Xi Jinping e Erdogan emergiram como alternativas de peso provenientes da China e da

Turquia, respectivamente[2804]. À medida que a economia russa declina, tende-se a observar crescente proeminência chinesa na região, com destaque para os setores de investimentos em infraestrutura. A Turquia, em contrapartida, obteve *status* de potencial mediador da paz no Cáucaso e tem feito uso habilidoso de sua posição intermediária entre Moscou e Kiev para promover-se ao longo da região de maneira mais ampla. Visto que o apoio ocidental depende, por um lado, do reengajamento europeu junto ao Cáucaso e aos países da Ásia Central e, por outro, de uma política mais clara de Washington para a região, espera-se que esses dois atores ocupem o espaço russo no curto e no médio prazo. O declínio relativo russo, por fim, não necessariamente pode dar lugar a um arranjo político-securitário mais estável, o que dependerá de como Turquia e China, principalmente, atuarão na região.

c) Conflitos fronteiriços entre Quirguistão e Tajiquistão

Observam-se rusgas fronteiriças entre o Quirguistão e o Tajiquistão desde a independência dos dois países em 1991. Os conflitos mais recentes, a partir de 2021, no entanto, têm sido mais intensos e abrangentes.

Em abril de 2021, habitantes tajiques da região de Soghd atravessam a fronteira com o Quirguistão para instalar câmeras de monitoramento no entorno do reservatório de água de Golovnoy, em Kok-Tach. Os conflitos eclodem após esse grupo ter rejeitado pressões de guardas e populações fronteiriças no sentido de retirar os equipamentos, o que leva a agressões e, principalmente, à mobilização expressiva de forças militares pelos dois países, que fazem uso de tanques, helicópteros e outras armas pesadas. Após acordo de trégua, o saldo do conflito atinge proporções inéditas na região: dezenas de mortos, centenas de feridos e mais de 70 mil indivíduos deslocados, além da grande destruição material do entorno.

As origens da persistente situação de conflito entre Quirguistão e Tajiquistão remontam ao período soviético. O vale de Fergana, cenário do contencioso, havia sido dividido entre três repúblicas que foram criadas de maneira sucessiva uma à outra: o Uzbequistão, em 1924, o Tajiquistão, em 1929 e o Quirguistão, em 1936. Com essas mudanças administrativas do território, surgem enclaves, que passam a ser contestados com o fim da URSS. Cada país reclama porção territorial conforme mapas soviéticos de diferentes períodos, embora, essencialmente, o conflito subsista por motivos econômicos. A disputa hídrica, como a pela reserva de Golovnoy, indica a importância da água para a agricultura local; a rápida mobilização militar pelos países envolvidos demonstra que, há algum tempo, a disputa de enclaves em Fergana já constituía plano de ação. O Quirguistão, desde maio de 2021, acusa o Tajiquistão de violar o cessar-fogo previamente acordado e, três semanas mais tarde, fecha suas fronteiras com o país vizinho. A superação do impasse, segundo o governo quirguiz, deve passar pela resolução dos diferendos fronteiriços – apenas 571 dos 970 km lindeiros foram delimitados (cerca de 59%) – e pela renúncia tajique ao território em questão, Vorukh. As lideranças dos dois países, nesse contexto, instrumentalizam o conflito por motivos políticos, sem perspectivas de mudança no futuro próximo. Encontros bilaterais em junho de 2021, finalmente, apontam, ao menos, para vontade entre as partes de buscar uma conclusão pacífica do contencioso.

O ano de 2022 foi marcado pela retomada de conflitos maior intensidade. Em janeiro, reiniciam-se confrontos entre civis e, em março, incidente armado entre guardas de fronteira agudizam a situação. Outros enfrentamentos, que incluem o cruzamento de fronteiras por soldados, ocorrem em junho. A escalada do conflito, no entanto, ocorre em setembro, quando, após mais um

[2804] A Turquia, conquanto constitui apenas parceiro de diálogo da organização, foi convidada a participar da cúpula.

conflito entre guardas fronteiriços ter ocasionado mortos e feridos, observa-se o uso de munição pesada e de tanques pelas partes, o que envolve, inclusive, o cruzamento de fronteiras. Diversos acordos de cessar-fogo foram, desde então, negociados, para serem rapidamente violados. Os líderes dos dois países participaram da Cúpula da OCX em Samarkand e discutiram a situação, o que não contribuiu para a rápida superação do conflito. Diante da situação, o parlamento quirguiz, ainda em setembro, reuniu-se em sessão emergencial em função do conflito transfronteiriço, que levou à evacuação de mais de 136 mil pessoas.

Diferentemente do teor localizado dos conflitos anteriores, os episódios de setembro têm sido associados a uma atuação deliberada por parte do governo tajique. O uso de armamento pesado, observado já durante a Cúpula de Samarkand, indica que Emomali Rahmon, presidente tajique, havia ordenado ou preparado o ataque com antecedência. Além disso, os conflitos recentes visaram a infraestruturas civis distantes da fronteira, o que se distingue dos embates antecedentes. O aeroporto da capital regional, a dez quilômetros da fronteira, foi atingido, enquanto o uso indiscriminado de munição pesada indica o interesse tajique em expulsar as populações locais da área. Assim, os conflitos em andamento entre Tajiquistão e Quirguistão não devem ser compartimentalizados como mais uma série de incidentes isolados, na medida em que há indícios da ocorrência de uma agressão perpetrada por um Estado contra outro.

Os motivos para essa agressão tajique derivam do contexto doméstico e internacional. Rahmon, líder longevo do país, visa a transmitir o poder ao seu filho, Rustam Enomali, atual porta-voz do Parlamento, o que demanda uma demonstração de poder e de estabilidade do regime. Iniciar uma guerra curta, nesse sentido, manteria a legitimidade do regime. Ainda, Rahmon busca distrair a opinião pública dos protestos na Região Autônoma de Gorno-Badakhshan, que eclodiram em novembro de 2021 e envolveram a repressão violenta de minorias Pamiris. Finalmente, a agressão ao Quirguistão insere-se no contexto de múltiplos conflitos regionais. Efetivamente, cinco dos seis membros da OTSC estão envolvidos em algum conflito armado (Rússia, Belarus, Armênia, Tajiquistão e Quirguistão). Esse padrão reflete, em certa medida, os efeitos da concentração de esforços russos na Ucrânia e como lideranças regionais sentem-se mais à vontade para iniciar enfrentamentos outrora menos improváveis. No caso tajique, Rahmon pode ter percebido a inércia russa no contexto armeno-azeri como sinal verde para atacar o Quirguistão e obter dividendos políticos.

Não se avizinha qualquer participação expressiva de atores exteriores. A Rússia, em 2021, por um lado, tentou exercer papel mediador por meio da OTSC, o que foi rechaçado em função de a organização ter sido criada para fazer frente a ameaças externas e não para lidar com contenciosos entre países-membros. Por outro, a iniciativa de Moscou foi percebida como tentativa de ingerência russa nos assuntos domésticos dos países. A China, nesse contexto, apoia a resolução fronteiriça com vistas a garantir a transferência segura de recursos energéticos pela região, mantendo, portanto, posição de neutralidade. Como já mencionado, a relativa ausência russa decorrente da concentração de esforços no front ucraniano tem aberto brechas para a participação de outros atores. Erdogan, nesse contexto, conversou com as lideranças de ambos os países, reiterando a identidade túrquica de ambos os países como fundamento para a manutenção do diálogo.

d) Cazaquistão

i. Eleições de 2022

Após os protestos de janeiro de 2022 (para mais detalhes sobre os protestos, ver a seção sobre OTSC no capítulo 5), o presidente cazaque Kassym-Jomart Tokayev anunciou um conjunto de reformas políticas e constitucionais com vistas a reduzir os poderes executivos e conferir maior autoridade ao parlamento. Para tanto, foi-se proposto referendo constitucional, que foi acompanhado de propostas controversas, como o não reconhecimento do idioma russo como a língua oficial do país, bem como a concessão ao ex-presidente Nazarbayev o título de "fundador do Cazaquistão independente"; essas propostas foram rejeitadas em função do rechaço por parte da opinião pública. As emendas, por fim, foram aprovadas por cerca de 78% dos votantes.

A realização do referendo constitucional foi percebida como meio de legitimar tanto o governo Tokayev quanto uma possível ambição de um segundo mandato. Em seguida, em setembro, Tokayev anunciou a realização de eleições presidenciais antecipadas, a serem realizadas no findar de 2022. Por decreto presidencial, o processo eleitoral ocorreria no dia 20 de novembro.

Durante o anúncio das novas eleições, Tokayev também sugeriu a realização de emenda constitucional relacionada à duração dos mandatos presidenciais subsequentes. Nesse caso, o cargo de presidente seria limitado a um único mandato de sete anos, em contraste com o modelo então vigente, de cinco anos, reelegíveis uma vez. A reação ao anúncio, no entanto, tem sido ambígua. Por um lado, analistas elogiaram a iniciativa do presidente, que poria fim ao "superpresidencialismo" em vigor no país e abriria espaço para a competição política. Por outro, críticos questionam os efeitos da emenda sobre o atual mandato de Tokayev e as eleições antecipadas que ocorreriam; a depender de quando a emenda seria aprovada, caso reeleito, Tokayev poderia ser reeleito por mais cinco anos e, em seguida, por mais sete, governando até 2034. Nesse sentido, a realização de eleições antecipadas, conjuntamente à emenda constitucional, tem sido vista como meio de fortalecer o poder do presidente, cuja imagem foi desgastada após os protestos de janeiro. Deve-se analisar essa série de medidas em conjunto com disputas interpartidárias, como aquela entre Tokayev e seu rival, o ex-líder Nazarbayev. Em resposta, a liderança do governo no parlamento sugeriu alteração na emenda, que determinava a adoção do mandato de sete anos já para as eleições antecipadas e impediria posterior reeleição de Tokayev. As propostas foram enviadas ao Conselho Constitucional do país, que as aprovou; as emendas são subsequentemente aprovadas e promulgadas, dando sinal verde para a realização do processo eleitoral. Tokayev, como resultado, obtém ampla vitória, com 81% dos votos válidos e deve governar o Cazaquistão por mais sete anos de acordo com as reformas constitucionais aprovadas. O resultado, portanto, consolida o poder do presidente no poder em meio a episódios recentes de protestos populares e, também, de oposição entre as elites do país.

ii. A autonomia cazaque ante a Rússia

Após a intervenção russa por meio da OTSC, em janeiro de 2022, para manter o governo Tokayev no poder, esperava-se maior colaboração cazaque no contexto da Guerra da Ucrânia. No entanto, o Cazaquistão, após uma semana da eclosão desse conflito, anunciou postura neutralista, baseada no respeito às regras do direito internacional e favorável à resolução pacífica e diplomática do embate. O país, ainda, ofereceu-se como mediador entre as partes e absteve-se durante votação, na AGNU, que condenava a agressão russa. Anunciou-se, também, que as repúblicas separatistas

de Luhansk e de Donetsk não seriam reconhecidas. No âmbito doméstico, manifestações por parte da sociedade civil cazaque têm-se mostrado contrárias à invasão russa, o que, ainda assim, não suscitou o emprego de sanções unilaterais a autoridades de Moscou. Tem-se discutido, em paralelo, iniciativas nos sentido de estreitar laços econômicos e infraestruturais com parceiros europeus e ocidentais em geral.

A postura cautelosa do governo cazaque tem sido associada a um deliberado distanciamento político, econômico e estratégico do Kremlin. No entanto, a posição do país reflete mais a escolha pelo pragmatismo. O rechaço ao reconhecimento das repúblicas do leste ucraniano, por exemplo, é acompanhado pelo constante diálogo com a Rússia, o que é percebido durante o Fórum de São Petersburgo, em encontro bilateral entre Tokayev e Putin e durante a última cúpula informal de chefes de Estado centro-asiáticos, em que o líder cazaque sugeriu convidar Rússia e China a participarem. É importante, além disso, considerar os aspectos econômicos e energéticos da cooperação russo-cazaque. De fato, o governo Tokayev tem considerado exportar recursos petrolíferos por meio do oleoduto Baku-Tbilisi-Ceyhan, efetivamente, contornando o território russo, o que tem gerado desconforto com Moscou, que tem criado obstáculos à exportação da produção cazaque por meio do oleoduto do Consórcio Cáspio (CPC, na sigla em inglês). Fricções no setor econômico também têm sido observadas. Por exemplo, o governo cazaque ameaçou banir o trânsito de bens ocidentais sujeitos a sanções caso o fluxo das operações envolvendo o CPC não fossem restauradas. Essa ameaça foi feita no contexto de outro desacordo, que envolvia a pressão russa pela proibição da reexportação de grãos (especialmente russos) por países da UEE países terceiros, iniciativa rechaçada pelo Cazaquistão[2805]. Não obstante esses desentendimentos, tem-se observado iniciativas no sentido de incrementar a cooperação industrial e tecnológica russo-cazaque e, também, o aumento do comércio bilateral, que deve atingir recordes históricos ao final do ano.

Em conclusão, pode-se afirmar que, fundamentalmente, as relações entre Rússia e Cazaquistão não têm sido questionadas. No entanto, o número de discordâncias na agenda bilateral tem aumentado. O Cazaquistão, nesse sentido, tem sido claro ao reiterar sua preferência pela observância das regras de Direito Internacional e de assuntos de soberania. O país tem demonstrado que se preocupa com os efeitos das sanções associadas ao conflito ucraniano nos países eurasiáticos e teme o isolamento internacional caso mantenha postura muito próxima de Moscou. Portanto, se, estruturalmente, o governo cazaque reconhece a complexidade das relações entre o país e a Rússia, politicamente, Nur-Sultan deverá buscar ampliar o leque de relações exteriores, adotando pragmatismo multivetorial, sem adotar posicionamento polarizado.

e) Uzbequistão

Em abril de 2023, foi aprovada reforma constitucional que possibilita ao presidente Chavkat Mirzioev, que está no cargo desde 2016, após ter sido primeiro-ministro por treze anos, permanecer à frente do país até 2040. A reforma altera cerca de dois terços da Constituição, em temas como autodeclaração de Estado democrático e social, revogação da pena de morte e

[2805] Efetivamente, todos os países da UEE têm implementado restrições, ou, até mesmo, a proibição das exportações de trigo, cevada, entre outros, com exceção feita ao Cazaquistão. O governo cazaque argumenta que essas medidas vão contra as obrigações internacionais do país e afetam negativamente os produtores. Como consequência dessa intransigência, a Rússia proibiu a exportação de grãos aos países-membros da UEE até junho de 2022, o que levou o Cazaquistão a acusar Moscou de práticas discriminatórias e a implementar quotas e tarifas de exportação. Apesar de o país ser um grande produtor de trigo, a produção russa apresenta preços médios mais competitivos e é importada pela indústria de moagem local. Assim, o Cazaquistão tem passado por grande escassez desse insumo.

favorecimento do investimento estrangeiro. Em julho, Mirzioev foi reeleito à presidência, já sob as novas regras, que lhe permitem exercer mais dois mandatos consecutivos de sete anos.

XIII. Países bálticos

Fonte: Wikipedia

a) Os países bálticos e a Rússia

Mesmo após terem consolidado sua independência, em 1991, e ingressado na Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e na União Europeia (UE), os três países nutrem desconfiança da política externa russa, caracterizada como agressiva e expansionista. A crise da Crimeia, em 2014, levou a uma tomada de consciência por parte dos aliados euro-atlânticos, que identificaram os países bálticos como possíveis próximos alvos de ataques em função, também, da proximidade com o enclave russo de Kaliningrado. Desse modo, a OTAN aumenta o envio de batalhões para a região como política dissuasória.

As ameaças híbridas russas, no entanto, representam estratégias de desestabilização relevantes e de menor visibilidade. Propaganda, espionagem, desinformação e ataques cibernéticos constituem formas de ameaçar a soberania dos países bálticos. A presença expressiva de minorias russas (cerca de um terço da população na Estônia e na Lituânia) também é vista pelos governos como fator de desconfiança em relação a qual país esses grupos mantêm-se leais. A dependência energética, ainda, representa outro desafio. Os Estados bálticos buscam desconectar suas redes elétricas do antigo sistema soviético ainda em vigor, bem como diversificar suas fontes de gás natural, com destaque para o fornecimento estadunidense de gás natural liquefeito. O uso de bancos bálticos para a lavagem de dinheiro proveniente da Rússia, por fim, representa os vínculos financeiros entre os três países e Moscou.

Rússia e Estônia possuem diferendo territorial que remonta ao fim do império russo. Após o colapso da União Soviética (URSS) e a independência estoniana, iniciaram-se negociações bilaterais sobre limites fronteiriços, e, em 1996, atinge-se entendimento técnico, com poucos

ajustes em relação aos limites estabelecidos durante o governo Stalin. O acordo foi finalmente assinado em 2005 e envolvia a delimitação de zonas marítimas no golfo da Finlândia e no golfo de Navra. No mesmo ano, o parlamento estoniano aprova o tratado e faz menção ao Tratado de Paz de Tartu de 1920, que havia estabelecido os limites entre Estônia e a URSS quando do colapso do império russo. Moscou, em resposta, interpretou essa inclusão como em teoria conferindo à Estônia o direito a reclamar alguns territórios sob posse russa. Em seguida, Putin instruiu o Ministério das Relações Exteriores a não participar de tratados de limites com a Estônia, à qual recebe nota do governo russo informando que a Rússia, além de desvincular-se de quaisquer tratados de limite entre as partes, informa não se considerar vinculada pelas circunstâncias relacionadas ao objeto e à finalidade de tais acordos. Em 2012, negociações foram retomadas, e o tratado de limites foi assinado em 2014. Nenhum dos países ratificou o documento. A posição do governo estoniano, no entanto, pende para a oposição à conclusão do acordo, na medida em que o atual documento vai de encontro aos dispositivos do Tratado de Tartu.

O conflito na Ucrânia, tal qual após a anexação da Crimeia, chamou a atenção para a importância dos países bálticos no embate russo-ocidental. De maneira imediata, os países barraram o ingresso de nacionais russos aos seus territórios. A Lituânia, também, impediu o ingresso de bens por vias ferroviárias ao enclave russo de Kaliningrado. Em resposta, Moscou ameaçou considerar essas restrições como ato de agressão, podendo, inclusive, cortar o fornecimento energético ao país. A sabotagem do gasoduto Nord Stream 2, que passa pela região, reavivou a necessidade de se fazer frente à ameaça russa nos domínios marítimos também, na medida em que Moscou concentra ali sua Frota do Báltico, parte central da estratégia naval russa. Fluxos expressivos de dados, por meio de cabos, também passam pelos leitos marinhos da região. Durante reunião da OTAN, em junho, os três países reafirmaram a necessidade de intensificar uma política de dissuasão mais assertiva pelo agrupamento na região, o que deve traduzir-se em maior presença militar e na adoção de uma estratégia de deterrência de longo prazo e mais permanente. Por fim, os três países, durante o encontro, comprometeram-se em destinar 2,5% do produto interno bruto (PIB) para gastos militares, 0,5 pontos percentuais acima dos parâmetros mínimos recomendados pela OTAN.

Em janeiro de 2023, Estônia e Letônia pediram aos embaixadores da Rússia que saíssem de seus países depois que Moscou afirmou estar rebaixando as relações diplomáticas com a Estônia, acusando-a de "total russofobia". O Ministério das Relações Exteriores da Rússia informou ter dito ao enviado da Estônia que ele deveria partir no próximo mês, e que os dois países seriam representados nas capitais um do outro por um encarregado de negócios interino em vez de um embaixador. A Estônia respondeu da mesma forma, dizendo ao embaixador russo para sair até 7 de fevereiro, afirmou o ministro das Relações Exteriores, Urmas Reinsalu. A Letônia, em solidariedade à Estônia, afirmou ao enviado de Moscou para partir até 27 de fevereiro, de acordo com um *tweet* do ministro das Relações Exteriores, Edgars Rinkevics. Ambos os países disseram que estão rebaixando seus laços diplomáticos com a Rússia para o nível de encarregado de negócios. A Lituânia expulsou o enviado russo e rebaixou a representação diplomática em abril de 2022, depois que a Ucrânia acusou as forças russas de matar civis na cidade de Bucha.

b) O enclave de Kaliningrado e a guerra na Ucrânia

Em 8 de fevereiro de 2022, o destacamento de aeronaves Mig 314 transportando mísseis hipersônicos Kinjal em Kaliningrado lembrou ao mundo que a Rússia possui um enclave estratégico dentro da OTAN. Os mísseis Kinjal, com alcance de 2,4 mil quilômetros, podem atingir

todas as capitais da Europa Ocidental, exceto Madri e Lisboa. Moscou justificou este destacamento tático como resposta ao reforço das tropas da OTAN nos países bálticos e na Polônia, duas semanas antes da invasão da Ucrânia pela Rússia, em 24 de fevereiro de 2022.

Em caso de prolongamento temporal ou alastramento geográfico da guerra russa na Ucrânia, as tropas russas em Kaliningrado estariam prontas para intervir para a defesa aérea avançada do território russo e a desativação de infraestruturas estratégicas da OTAN, como a base de defesa antimísseis na Polônia. Estima-se que haja cerca de 30 mil soldados russos no enclave, suscitando permanente desconfiança na Polônia acerca da Rússia e dessa fronteira intensamente militarizada de quase 200 quilômetros de extensão. Os países bálticos, por sua vez, se sentem duplamente pressionados pela Rússia no plano geográfico, entre Kaliningrado, por um lado, e Belarus, por outro lado, integrada militarmente à Rússia desde 1994.

Reduto militar durante a Guerra Fria, em tempos de paz ou de crise, o enclave serve como posto avançado de vigilância e coleta de informações. É ponto chave da segurança de rotas marítimas, gasodutos e cabos submarinos, além de servir como plataforma de dissuasão estratégica, coerção e contenção, reforçada pelo destacamento, desde 2016, de *drones* e mísseis russos com funções diversas. O papel defensivo de Kaliningrado também se tornou crucial no contexto da guerra híbrida da Rússia contra a OTAN. Segundo algumas fontes, Kaliningrado abriga equipes de *hackers* treinados para lançar uma guerra de informação, bloquear as comunicações e sabotar as redes.

XIV. Organizações internacionais no espaço pós-soviético desde 1991

Apresentam-se, a seguir, organização internacionais constituídas no espaço pós-soviético, com a presença exclusiva ou não de ex-repúblicas soviéticas:

a) Comunidade dos Estados Independentes (CEI)

A Comunidade dos Estados Independentes (CEI) foi oficialmente criada em 1993, sob patrocínio sobretudo russo, a fim de reestruturar as relações formais entre os países criados após o colapso da União Soviética (URSS) e manter aberto o diálogo entre eles. Os Estados bálticos, para os quais o período soviético foi uma ocupação odiosa de seus territórios, rejeitaram aderir à CEI, optando pela integração com a União Europeia (UE). Turcomenistão[2806] e Ucrânia não ratificaram a Carta da CEI, mas, mesmo não sendo membros oficiais da comunidade, foram autorizados a participar de certas instituições e iniciativas da organização. Assim, a Ucrânia pôde participar da Área de Livre Comércio da CEI (ALC-CEI ou CISFTA, na sigla em inglês), estabelecida em 2012. Após 2014, o país reduziu significativamente sua participação na CEI e, em 2018, retirou seus representantes dos órgãos decisórios. Finalmente, a Geórgia é o único país a aderir à CEI de maneira oficial e posteriormente dela retirar-se, tendo-o feito em 2008, no contexto do conflito armado com a Rússia. Hoje, com nove membros (Rússia, Armênia, Azerbaijão, Belarus, Cazaquistão, Moldávia, Quirguistão, Tajiquistão e Uzbequistão), a CEI teve atuação inicial em cooperação econômica e política, coordenação comercial, financeira, judicial e em segurança. Ao longo do tempo, foram deixados de lado os temas de integração monetária – encampado pela União Econômica Eurasiática (UEE) e integração militar – que ficou a cargo da Organização do Tratado de Segurança Coletiva (OTSC).

A CEI tem estrutura composta de uma Secretaria Executiva, uma Assembleia Parlamentar e um Conselho de Ministros de Defesa. Formou-se sob sua égide uma área de livre comércio: a CISFTA. Essa área foi criada em 2012 e, para a Rússia, apresenta custos e benefícios não apenas políticos, mas também econômicos: se, por um lado, a área de livre comércio expõe a agricultura russa à concorrência dos demais países da CEI, por outro lado consolida a influência econômica e geopolítica de Moscou na região. Recentemente, a Rússia suspendeu o cumprimento do acordo com relação à Ucrânia.

Em relação a temas de segurança, em 1993, houve atuação com o envio de tropas de paz ao Tajiquistão e, no âmbito econômico, em 2020, adotaram-se o Conceito Atualizado de Desenvolvimento Econômico da CEI até 2030 e um Plano de Ação para sua implementação em 2021-2025.

b) União Econômica Eurasiática (UEE)

A União Econômica Eurasiática (UEE) foi formada em 2015 com o objetivo maior de estabelecer um mercado comum entre as economias participantes. Criada a partir do arcabouço institucional da CEI, a iniciativa tem por antecedente mais significativo a Comunidade Econômica Eurasiática, que, entre 2000 e 2014, pretendeu promover a integração econômica (visando à formação de união aduaneira) entre Rússia, Belarus, Cazaquistão, Quirguistão e Tajiquistão – o

[2806] Participa como associado.

Uzbequistão participou de forma apenas temporária. Os quatro primeiros países são os atuais membros da UEE, aos quais se soma a Armênia. O Tajiquistão ainda negocia sua adesão.

Inspirada na estrutura da União Europeia (UE), a UEE conta com: um Conselho Econômico Eurasiático Supremo, formado por chefes de Estado e de Governo; uma Comissão Econômica Eurasiática, órgão executivo dividido em Conselho e Colegiado; um Tribunal da UEE; e está em discussão a implementação de um Parlamento Eurasiático. Por contar com instância supranacional, a Comissão Eurasiática, são possíveis avanços na integração de forma acelerada. Dentro da UEE, funciona o Espaço Econômico Eurasiático, um mercado comum, e o Banco de Desenvolvimento Eurasiático, que trata sobretudo do financiamento a iniciativas de infraestrutura. Segundo a Rússia, a UEE se fundamenta em princípios universais de integração e foi concebida para desempenhar papel central na harmonização dos processos de integração na Europa e na Eurásia. Há distinção notável em relação à CISFTA: a União Aduaneira da UEE é incompatível com o Acordo de Associação com a UE, assinado por Ucrânia, Geórgia e Moldávia em 2014. A opção pela aproximação com os europeus guarda relação com o tratamento mais hostil conferido por Moscou aos três países. Por meio de memorando firmado em 2018, a UEE e o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) estabeleceram mecanismo de cooperação em temas comerciais e econômicos, que poderá ser o primeiro passo com vistas a futuras negociações para estabelecimento de acordo comercial

Utilizando-se da UEE como plataforma, a Rússia tem chamado a atenção para sua iniciativa geoeconômica de estabelecer uma Parceria da Grande Eurásia, anunciada no Fórum de São Petersburgo em 2016, por meio da conexão da UEE com a Iniciativa do Cinturão e Rota (BRI, na sigla em inglês) da China, mas também da ampliação dos laços da UEE com outros importantes atores regionais, como a Índia, a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês), o Fórum de Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC, na sigla em inglês) e o Irã. A UEE, por exemplo, mantém tratados de cooperação econômica e comercial com a China, que é implementado por Comissão Conjunta; já assinou tratados de livre comércio para além do espaço pós-soviético, com países como Irã, Sérvia e Singapura; mantém programa de cooperação com a ASEAN até 2025; e pode vir a incluir a integração nos setores financeiro e energético. Fracassa, contudo, em seu intento de estabelecer diálogo em pé de igualdade com a UE.

c) Organização do Tratado de Segurança Coletiva (OTSC)

Ver a seção específica no capítulo 5.

d) Organização da Cooperação de Xangai (OCX)

Ver seção posterior no tópico sobre Ásia-Pacífico neste capítulo.

e) Organização para a Democracia e Desenvolvimento Econômico (GUAM)

A Organização para a Democracia e Desenvolvimento Econômico é a principal iniciativa regional sem presença russa. A organização é também conhecida pelo acrônimo GUAM, iniciais dos nomes de seus participantes (Geórgia, Ucrânia, Armênia e Moldávia). Embora não conte com presença russa, o agrupamento tem na Rússia elemento central. Trata-se de grupo de países pós-soviéticos que visa a contrabalancear a influência russa na região, por meio de concertação diplomática e busca de acordos com a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) por

um espaço comum de segurança europeu. Avanços, porém, têm como óbices a política de contenção adotada pelos Estados Unidos (EUA) e pelos seus aliados. Fundada inicialmente como fórum consultivo em 1997, a GUAM foi formalmente instituída enquanto sujeito de Direito Internacional em 2006. O grupo carece, no entanto, de bases sólidas, o que gera críticas quanto ao seu baixo impacto real e se refletiu na ausência de cúpulas entre 2008 e 2017. A criação de zona de livre comércio, estabelecida como prioridade absoluta do grupo em 2017, representa uma tentativa de criar um mínimo denominador comum sustentável entre os países.

f) Assembleia Báltica

Outra organização que tem na Rússia elemento de contraposição, o Conselho ou Assembleia Báltica reúne Estônia, Letônia e Lituânia. Criada em 1990, a Assembleia Báltica tem como pontos centrais a cooperação intergovernamental e a busca de posições consensuais em temas internacionais; suas decisões não são vinculantes. A Assembleia conta com um Conselho de Ministros, e seus países-membros buscam adotar políticas comuns sobre economia, educação e tecnologia da informação. Os países bálticos avançam na convergência de suas legislações com o arcabouço da UE e com a OTAN, e há iniciativas de cooperação com o Conselho Nórdico e com o BENELUX.

g) Conselho dos Estados do Mar Báltico

O Conselho dos Estados do Mar Báltico (CBSS, na sigla em inglês) foi constituído em 1992 e é formado por Alemanha, Dinamarca, Estônia, Finlândia, Islândia, Letônia, Lituânia, Noruega, Polônia e Suécia, além da Rússia, que foi suspensa da organização em março de 2022, em razão da invasão da Ucrânia. Belarus teve seu *status* de observador suspenso igualmente em 2022. A Ucrânia e outros oito países europeus, além dos EUA, também são observadores.

h) Organização de Cooperação Econômica do Mar Negro (BSEC)

A Organização de Cooperação Econômica do Mar Negro (BSEC, na sigla em inglês) foi criada em 2002, e sua origem remonta à Declaração do Bósforo, firmada em 1992, que estabeleceu um Secretariado Permanente em Istambul em 1994 (portanto, o Secretariado da BSEC precede a própria organização). A BSEC é composta de doze países (Albânia, Armênia, Azerbaijão, Bulgária, Geórgia, Grécia, Macedônia do Norte, Moldávia, Romênia, Rússia, Sérvia, Turquia e Ucrânia), que não são necessariamente banhados pelo mar Negro (a exemplo de Albânia e Grécia), mas que se integram por meio de rios. Com foco econômico e político, a BSEC trata da cooperação e da busca de estabilidade e paz na região do mar Negro. Sua estrutura tem como foro máximo cúpulas, realizadas a cada cinco anos; há um Conselho de Ministros de Relações Exteriores, órgão decisório com reuniões semestrais; e um Conselho de Ministros, que se reúne para busca de consenso em temas específicos. Além disso, há órgãos técnicos de caráter subsidiário. Faceta relevante da BSEC é o incentivo a pequenas e médias empresas e às atividades de empreendedorismo. Para Moscou, a BSEC é tida como estratégica, dentro do objetivo de, por meio do controle sobre o mar Negro, consolidar-se enquanto liderança da Eurásia.

i) Convenção sobre o Estatuto do Mar Cáspio

O histórico dos entendimentos acerca do uso e da exploração do mar Cáspio remonta ao pós-Guerra Fria. Uma disputa teve início nesse período em função da discordância entre a vigência de tratados sobre a região. Enquanto a Rússia e o Irã reconheciam a vigência de seus acordos bilaterais de 1921 e 1940, as recém-criadas nações do Azerbaijão, Cazaquistão e Turcomenistão interpretaram que esses tratados não endereçavam a exploração dos fundos marinhos, de modo que um novo arranjo, sob os moldes do Direito do Mar, era necessário. Devido à presença de diversos campos petrolíferos no leito do mar Cáspio, a questão acerca do estatuto legal nesse domínio era de grande relevância. Alguns países, inclusive, como o Cazaquistão, tentaram desenvolver campos de exploração na região sem a anuência dos outros países, o que quase causou incidentes militares.

Com o fito de elaborar uma convenção sobre o estatuto do mar Cáspio, um grupo de trabalho especial, a nível de representantes ministeriais, foi estabelecido em 1996 pelas autoridades dos Estados envolvidos. Após mais de vinte anos de negociações, os cinco chefes de Estado assinam, na cúpula no Cazaquistão, a Convenção sobre o Estatuto do Mar Cáspio (ou Acordo sobre o Mar Cáspio)[2807].

A convenção reconhece a jurisdição sobre 28 km de águas territoriais para cada país litorâneo, além de 19 km adicionais destinados a direitos exclusivos de pesca na superfície. O corpo d’água é então dividido entre as partes, para que cada seção seja destinada à soberania do respectivo Estado Parte. Não há qualquer parte do mar Cáspio que é reconhecida como água internacional, na medida em que os cinco países participantes concordaram em estender suas fronteiras para além de suas linhas costeiras. É importante ressaltar, nesse caso, que a soberania de cada parte à convenção inclui os leitos marinhos e os recursos no subsolo, bem como o espaço aéreo por sobre essa porção marítima.

Embora não se trate de uma organização internacional, a convenção é vista pela Rússia como maneira de estreitar laços com países centrais de regiões vizinhas, como o Irã, a Índia e as monarquias do Golfo Pérsico. A partir de 2019, passou a ser realizado o Fórum Econômico do Cáspio.

[2807] Durante os anos de negociação, foram realizados 51 encontros entre grupos de trabalho especiais, mais de dez encontros entre ministros das Relações Exteriores e quatro cúpulas a nível de chefe de Estado (2002, 2007, 2010 e 2014).

7.7. China

I. Partido Comunista Chinês (PPCh)

a) Características gerais da China e do Partido Comunista Chinês

A República Popular da China (RPC) é um Estado unitário, com capital em Pequim, e possui 34 divisões administrativas em nível provincial: 23 províncias (Taiwan é considerada uma província), cinco regiões autônomas (incluindo Xinjiang, Tibete e Mongólia Interior), quatro municipalidades (*municipalities*, incluindo Pequim e Xangai) e duas regiões administrativas especiais (Hong Kong e Macau). Segundo seu sétimo e último censo nacional, realizado em 2021, tinha 1,411 bilhão de habitantes[2808].

A forma e o sistema de governo é uma república socialista, sendo Xi Jinping o chefe de Estado e Li Qiang o chefe de Governo. O órgão legislativo nacional é o Congresso Nacional do Povo (CNP), tendo estrutura, portanto, unicameral. Segundo a *The Economist*, em 2022, o índice de democracia chinesa atingiu 1,94, figurando na 156ª posição e sendo classificada como um regime autoritário. Com dados do mesmo ano, o Banco Mundial atesta que o produto interno bruto (PIB) nominal chinês atingiu a casa de US$ 17,96 trilhões. Segundo o World Economic Outlook do Fundo Monatério Internacional (FMI), de outubro de 2023, a previsão de crescimento do PIB chinês é de 5% para 2023 e de 4,2% para o ano de 2024[2809]. A inflação no país foi de 2% no ano de 2022, segundo dados do National Bureau of Statistics of China.

Figure 1. China's National-Level Political Structure
According to China's 1982 state constitution as last amended in March 2018

Fonte CRS

[2808] Segundo o Escritório Nacional de Estatísticas da China, a população chinesa encolheu pela primeira vez em 60 anos, diminuindo para 1,411 bilhão de pessoas em 2022, o que representa cerca de 850 mil a menos do que no fim de 2021. Em abril de 2023, inclusive, a Índia ultrapassou a China como o país mais populoso do mundo. Em janeiro de 2024, Escritório Nacional de Estatísticas da China revelou que a população chinesa decresceu, pelo segundo ano consecutivo, em 2023, para 1,409 bilhão, uma queda mais acentuada do que a anterior.

[2809] As previsões de crescimento do PIB chinês de 5% e 4,2%, respectivamente para os anos de 2023 e 2024, foram uma breve redução do que era previsto no mesmo relatório do FMI em julho de 2023. Em julho, o FMI projetava crescimento de 5,2% e 4,5% para o PIB chinês nos anos de 2023 e 2024, respectivamente.

O sistema político chinês é composto por duas grandes instituições verticais paralelas: o Partido Comunista da China (PCCh) e o governo propriamente dito. A instância máxima de governo é, formalmente, o CNP, ao qual estão submetidos o Executivo e o Judiciário[2810]. O CNP é composto por aproximadamente três mil delegados eleitos – para mandatos de cinco anos – por unidades eleitorais representadas por províncias, regiões autônomas, municipalidades, regiões administrativas especiais e Forças Armadas. As sessões anuais do CNP, durante a primavera chinesa, ocorrem em paralelo às reuniões do Comitê Nacional (CN) da Conferência Consultiva Política do Povo Chinês (CCPPC). Já a CCPPC é órgão consultivo de assessoramento da cúpula partidária e governamental e é composta por 2.157 membros que representam diversos grupos sociais. Por serem os principais órgãos deliberativos da China, os encontros de ambos são chamados de "As Duas Reuniões" ou "Sessões Gêmeas". Na prática, tanto o CNP quanto o CCPPC costumam apenas referendar as decisões tomadas pela cúpula do PCCh.

Figure 3. Communist Party of China (CPC) Hierarchy

Numbers are for the 19th Central Committee, elected for a five-year term in October 2017; solid black arrows reflect the direction of authority; dotted gray arrows reflect the formal selection process

General Secretary of the Party Central Committee 中央委员会总书记
Chairman, Central Military Commission 中央军事委员会主席
Secretariat 书记处 7 Members
Supports the Political Bureau
Political Bureau (Politburo) Standing Committee 中央政治局常务委员会 7 Members
Political Bureau (Politburo) 中央政治局 25 Members
Central Military Commission 中央军事委员会 7 Members
Central Committee 中央委员会 204 Members 172 Alternate Members
Central Commission for Discipline Inspection 中央纪律检查委员会 133 Members
National Party Congress 中国共产党全国代表大会 2,280 Delegates
Selection process
Direction of authority
PREPARED BY CRS

Fonte: CRS

[2810] Embora a Constituição de 1982 da RPC reconheça a separação e independência dos poderes, tanto os tribunais quanto as procuradorias ficam submetidos às assembleias populares, nos diferentes níveis da estrutura estatal.

Enquanto o CNP tem apenas uma sessão programada por ano, o seu Comitê Permanente (CP), integrado por 175 membros eleitos entre os deputados do CNP, reúne-se a cada dois meses. O presidente do CP é o terceiro na hierarquia política chinesa, atrás apenas do secretário-geral do PCCh e do primeiro-ministro da China. O principal órgão do Poder Executivo é o Conselho de Estado, que é integrado por 26 órgãos em nível ministerial e tem 35 membros em seu formato plenário e tem como o atual primeiro-ministro Li Qiang, desde março de 2023. O Comitê Permanente do Conselho de Estado, por sua vez, é formado por dez autoridades e se reúne semanalmente.

O principal cargo político da China é o de secretário-geral do PCCh, ocupado, desde 2012, por Xi Jinping. Xi também é, desde 2013, presidente da República. O PCCh é o segundo maior partido político do mundo, com cerca de 92 milhões de membros, atrás apenas do *Bharatiya Janata Party* (BJP) indiano. Está estruturado em três esferas concêntricas de poder: o CP do *Politburo*, com sete integrantes (varia historicamente entre cinco e nove); o *Politburo*, composto por 25 membros; e o Comitê Central (CC), com 376 integrantes (incluindo os alternos).

O Congresso Nacional do PCCh, formalmente o principal órgão do partido, é convocado a cada cinco anos e elege o CC, que, por sua vez, atua como órgão máximo quando o Congresso não está reunido e deve reunir-se pelo menos uma vez por ano, nas chamadas sessões plenárias. Quando o CC não está reunido, a maioria das funções e responsabilidades recaem no *Politburo* e seu CP, cujas lideranças são consideradas as mais altas do partido e do Estado. O *Politburo* é órgão de decisão intermediário entre o CC do Partido e o CPdo *Politburo*, tendo suas reuniões frequência menor que mensal. O poder do *Politburo* reside em grande parte no fato de seus membros geralmente deterem simultaneamente cargos dentro da estrutura estatal da RPC e controlarem nomeações.

O CP do *Politburo* é um comitê composto pelos mais altos líderes da China, entre os quais o presidente e o primeiro-ministro. Estima-se que o CP se reúna uma vez por semana. Cada membro tem um portfólio, como economia e legislação. De acordo com a Constituição do PCCh, seu secretário-geral é sempre um membro do CP. Na prática, o CP do *Politburo* atua como o mais poderoso órgão de decisão na China.

b) Discurso de Xi Jinping no centenário do Partido Comunista Chinês

i. Principais pontos

O discurso de Xi Jinping, apresentado em 1º de julho de 2021 para as comemorações do centenário do Partido Comunista Chinês (PCCh), tem dois eixos principais: uma retrospectiva histórica dos feitos do PCCh para fazer a China ressurgir e uma projeção do futuro chinês sob a liderança do partido. Diz que o socialismo "salvou" a China do século de humilhações e colocou-a novamente como líder no mundo, após os insucessos das revoluções baseadas em outras ideias durante esse período. Isso permitiu a transformação de uma economia planejada altamente centralizada em uma economia de mercado socialista repleta de vitalidade. Essas conquistas impulsionaram o rejuvenescimento nacional, uma inevitabilidade histórica para Xi, calcada no resgate das glórias chinesas do passado, rejuvenescidas para o presente.

Com base nisso, Xi declara que o primeiro objetivo do centenário, a construção de uma sociedade moderadamente próspera em todos os seus aspectos – uma sociedade *xiaokang* –, foi concluído. Afirma, ademais, que se está marchando com confiança em direção ao segundo objetivo, a ser completado no centenário da RPC, em 2049: criar uma potência socialista moderna

em todos os seus aspectos. O primeiro objetivo diz respeito, concretamente, à ideia de dobrar o PIB *per capita* em relação a 2010. O segundo trata de manter um crescimento contínuo que, na prática, permitirá que a economia chinesa seja o triplo da americana em 2049.

Em termos teóricos, o discurso de Xi Jinping consolidou o "Pensamento de Xi Jinping sobre o Socialismo com Características Chinesas para uma Nova Era", apresentado no 17º Congresso do PCCh (2017). Tal pensamento tem como base a adaptação dos princípios básicos do marxismo às realidades específicas da China, englobando todas as teorias anteriores (inclusive à de Mao Tsé-Tung) e revisitando a experiência histórica desde a fundação do partido. Nesse particular, o lançamento do livro oficial intitulado "Uma Breve História do PCCh" confirma a revisão histórica implementada por Xi. Ali, cerca de 25% do livro é dedicado à era Xi Jinping, enquanto a Revolução Cultural é tratada em uma única página, em comparação com um capítulo inteiro nas edições anteriores. Xi interpreta que esse movimento político foi uma tentativa de luta contra a corrupção e o privilégio e que os desvios da Revolução Cultural não seriam atribuíveis a Mao, mas sim à distorção de suas ideias.

Em termos de futuro, Xi aponta algumas direções. A evolução tecnológica, científica e militar são fundamentais para o desenvolvimento de alta qualidade do país. Ressalta que um país forte deve ter um exército forte, pois só assim pode garantir a segurança da nação, salvaguardar a soberania nacional, a segurança e interesses de desenvolvimento[2811]. No caso da política externa, diz que a nação chinesa não carrega traços agressivos ou hegemônicos e deseja avançar em conjunto com todas as forças progressistas ao redor do mundo. A China transformou crises em oportunidades em meio a situações complexas no cenário internacional, abrindo novos caminhos e disso resultou um aumento acentuado na influência internacional, apelo e poder de modelagem da China. Destaca que buscará construir um novo tipo de relações internacionais e uma comunidade humana com um futuro compartilhado, e promover o desenvolvimento de alta qualidade da Iniciativa do Cinturão e Rota (BRI, na sigla em inglês). Pugna pela cooperação em vez do confronto e pela oposição à hegemonia e à política de poder. Por isso, jamais permitirá ser oprimido ou subjugado por outros países. Há sinalizações sobre a manutenção dos princípios de "um país, dois sistemas" (Hong Kong e Macau) e de "uma só China" (Taiwan) – afirma que resolver a questão de Taiwan e realizar a reunificação completa da China é uma missão histórica e um compromisso inabalável do PCCh, sob o princípio de "uma só China" e o Consenso de 1992, e alerta que pode tomar medidas resolutas para derrotar totalmente qualquer tentativa de "independência de Taiwan" ou qualquer intervenção externa nesse mesmo sentido.

ii. Análise

A escolha da praça Tiananmen (a chamada praça "da paz celestial"), simbólica pelos protestos de 1989, momento em que o regime esteve mais enfraquecido, corrobora a retórica nacionalista e inconformista sob Xi, o que foi aumentado durante a pandemia de COVID-19, com confrontos mais explícitos (Austrália, Índia, Taiwan, Hong Kong). Pequim mostra-se mais revolucionária em relação ao *statu quo* internacional. O "socialismo com características chinesas" tem atingido os objetivos a que se propôs, o que o legitima. Se cumprir o segundo objetivo, sua economia será aproximadamente o triplo da dos Estados Unidos (EUA). Por isso o investimento em tecnologia será fundamental para manter a China como a maior economia do mundo, em razão

[2811] Em 2023, foi anunciado o objetivo de elevar os gastos em defesa a 7,2% do PIB chinês.

da futura redução demográfica[2812], aumento dos preços internos, queda na produtividade futura, além de possibilitar aumento de controle sobre a população.

No campo da política externa, Xi fez referência à cooperação com "países amantes da paz" e um foco em benefícios mútuos em detrimento de confronto; porém, não qualificou como multilateralismo e sim como trabalho com "forças progressistas". Isso fica explícito quando afirma buscar um novo tipo de relações internacionais. Consequentemente, a prioridade do partido será atingir seus objetivos e ambições, não necessariamente obedecendo a ordem baseada em regras, mesmo que signifique aumento da agressão – tanto militar quanto política. Pequim avançou agressivamente em várias frentes de política externa. Isso inclui o uso de táticas de "zona cinzenta", como o emprego de barcos pesqueiros comerciais para defender os interesses territoriais no mar do Sul da China e o estabelecimento da primeira base militar ultramarina chinesa, em Djibouti. O vasto mercado interno da China permitiu que Xi ameaçasse países que não demonstrassem obediência política e diplomática, como evidenciado pela recente campanha de coerção econômica de Pequim contra a Austrália em resposta ao apelo de Canberra por uma investigação independente sobre as origens do vírus que causa a COVID-19. Da mesma forma, Xi encorajou diplomatas chineses a intimidar e assediar os países anfitriões que criticam ou hostilizam a China, movimento conhecido como *wolf-warrior diplomacy*. Inclusive, interpretou-se que a mensagem contra a opressão e subjugação de outras nações como uma ameaça velada ao Diálogo de Segurança Quadrilateral (QUAD), formado por EUA, Japão, Austrália e Índia.

Finalmente, a leitura do socialismo feita por Xi sugere o retorno de uma linha ideológica rígida e personalista, rompendo à tradição dos últimos 40 anos da RPC. Para evitar que os abusos ligados ao poder de um homem se repitam no futuro, Deng Xiaoping conseguira estabelecer a "liderança colegial" do PCCh, dissociar estado (tecnocratas) e partido, bem como o mandato e o limite de idade. Interessante que alguns analistas apontam o nacionalismo do PCCh atual como próximo aos ideais de Sun Yat-Sen, apesar de defender uma coerente linha de pensamento desde Mao Tsé-Tung. Isso se evidencia na exigência de transferência de tecnologias (Sun queria que empresas estrangeiras treinasses chineses e vendessem seus negócios a chineses depois de certo tempo para ter acesso ao mercado), na rede de ferrovias e de integração nacional, na assimilação de minorias étnicas (Mao, na esteira da União Soviética – URSS –, reconheceu grupos étnicos) considerando os *han* como centrais na identidade chinesa e na construção de uma sociedade próspera (PCCh aceita isso atualmente, sem renunciar à luta de classes). Só o ideal democrático afasta Sun Yat-Sen de Xi Jinping. Outrossim, esse caminho trilhado por Xi pode ser perigoso, arriscando desfazer o progresso chinês das últimas décadas. O abandono da liderança consensual da China no topo e o fato de servir mais de dois mandatos como presidente também representam risco de colocar a China na posição de não ter um sucessor claro (em contraste com a bem-planejada e sinalizada sucessão de Hu Jintao para Xi Jinping), o que pode levar a crises sucessórias no futuro. O crescente autoritarismo estrangula a classe criativa da China, prejudicando a inovação em uma variedade de setores, possivelmente prejudicando o crescimento de longo prazo da China. No final, Xi pode estar certo ao afirmar que a próxima década determinará o sucesso de longo prazo da China, mas ele pode ser o maior obstáculo.

[2812] Dados oficiais do governo chinês, publicados em 17 de janeiro de 2023, já comprovam essa tendência. Segundo o Escritório Nacional de Estatísticas da China, a população chinesa encolheu pela primeira vez em 60 anos, diminuindo para 1,411 bilhão de pessoas em 2022, o que representa cerca de 850 mil a menos do que no fim de 2021. Em abril de 2023, inclusive, a Índia ultrapassou a China como o país mais populoso do mundo. Em janeiro de 2024, Escritório Nacional de Estatísticas da China revelou que a população chinesa decresceu, pelo segundo ano consecutivo, em 2023, para 1,409 bilhão, uma queda mais acentuada do que a anterior.

c) 20º Congresso Nacional do Partido Comunista Chinês

O 20º Congresso Nacional do PCCh foi realizado em outubro de 2022. Importante destacar, desde já, que não se deve confundir a burocracia partidária – como se verá na sequência – com a burocracia estatal[2813]. Essas duas estruturas são formalmente distintas, apesar de haver membros em comum – dada a conexão direta entre partido e Estado – e da aproximação gradual conduzida por Xi Jinping.

O discurso de Xi na abertura do Congresso do PCCh indicou uma manutenção das suas políticas, sinalizando, por exemplo, que a China não recuará de sua chamada *wolf-warrior diplomacy* e postura global agressiva. Menciona frequentemente a ideia de "prosperidade econômica", uma tentativa de tornar a economia chinesa mais igualitária. Ademais, pareceu significar que a cada vez mais impopular política de COVID-zero seguiria. Após um incêndio, em novembro de 2022, na cidade de Urumqi, capital da região autônoma de Xinjiang, em que dez pessoas morreram, protestos sem precedentes desde que Xi assumiu o poder[2814] se espalharam por mais de vinte cidades na China, incluindo Xangai e Pequim e a frente de embaixadas no exterior, pedindo também mais liberdade de expressão. Acredita-se que as vítimas não conseguiram se salvar por causa das restrições impostas pelas políticas de combate à COVID-19. A reação do governo chinês foi de tirar o foco dos protestos na mídia, colocando-o na Copa do Mundo de Futebol e nas conquistas espaciais chinesas, enquanto reprimia os protestos nas ruas. Entretanto, os protestos foram parcialmente exitosos ao conduzir a certa mudança do governo chinês em relação à COVID-19: algumas cidades relaxaram medidas, como a necessidade de testes negativos para o uso de transportes públicos e o isolamento foi limitado a distritos em vez de cidades inteiras – esse movimento abrupto de virtual fim da política de COVID-zero foi acompanhado de alta considerável de casos da doença no país.

A mensagem de Xi não reflete nenhuma visão econômica: em vez disso, ele frequentemente menciona "prosperidade comum", um termo favorito que se dissipou no início do ano durante a desaceleração econômica da China. Em teoria, a prosperidade comum é uma tentativa de tornar a economia chinesa mais igualitária, dentro do objetivo a ser completado no centenário da RPC, em 2049, de criar uma potência socialista moderna em todos os seus aspectos.

Xi criticou efetivamente seus predecessores pela situação existente antes de assumir. Descreveu como um deslize para uma liderança partidária fraca, oca e diluída na prática. Também atacou a relativa liberdade de expressão em 2012 como perigosa, apontando que padrões equivocados de pensamento, como adoração ao dinheiro, egocentrismo e niilismo histórico, eram comuns, o que acabou por deixar a *internet* uma terra descontrolada.

[2813] Como órgãos de Estado, citam-se, por exemplo, o Conselho de Estado, o CNP e seus comitês e a Presidência de Estado. Somente a partir de Jiang Zemin, em 1993, é que o secretário-geral do PCCh, da burocracia partidária, passou a acumular o cargo de presidente do Estado. Xi Jinping vem reduzindo progressivamente essa distinção, que havia sido elaborada, em grande medida, por Deng Xiaoping.

[2814] Mensagens nas mídias sociais, com termos como Urumqi e A4 (pedaços de papel branco se tornaram símbolo dos protestos por mais liberdade de expressão), foram censuradas. Há referências aos protestos como *the white paper revolution*.

Destacou, no campo teórico, a permanência do compromisso com o marxismo-leninismo, o pensamento de Mao Tsé-Tung[2815], a teoria de Deng Xiaoping[2816], a teoria das três representações e a perspectiva científica sobre o desenvolvimento[2817], e a total implementação do Pensamento sobre o Socialismo com Características Chinesas para uma Nova Era[2818], bem como a linha básica e a política básica do partido. Analistas apontam que a referência ao passado serve para demonstrar a rigidez agora esperada dos membros do partido.

Em termos de definições oriundas do 20º Congresso, o presidente chinês reforçou seu poder e revelou sua liderança máxima, cujo resultado foi finalmente a sua recondução à presidência do Estado e do partido após meses de batalhas internas pelo controle político. Na sessão de encerramento, o secretário-geral Xi Jinping anunciou que a reunião havia sido um "sucesso total". Ele foi capaz de alcançar todos os seus objetivos: uma visão, um líder e um partido.

Xi recebeu um terceiro mandato sem precedentes no poder como secretário-geral do partido por mais cinco anos, ao arrepio do costume estabelecido de uma regra de dois mandatos, solidificou seu domínio ao nomear mais leais para cargos-chave e afastou tecnocratas economicamente orientados em favor de funcionários com uma orientação mais estatista. Ademais, houve uma mudança de prioridades: o crescimento econômico e o desenvolvimento não são mais as principais, em detrimento da segurança nacional e preservação da autoridade do PCCh.

Além do mais, a estrutura do partido deixa claro o controle de Xi, o que significa que ele enfrentará poucas opiniões divergentes. Ele conseguiu lotar com aliados o *Politburo* e seu CP. Ao seu lado, seis legalistas passam a compor o CP. Quatro dos membros são novos; todos têm 60 anos ou mais e são claros aliados de Xi[2819]. Não há expectativa de que nenhum dos homens seja uma ameaça à permanência de Xi no poder, já que suas várias credenciais e idades não os posicionam para ser seu sucessor. No *Politburo*, será a primeira vez em mais de duas décadas que uma mulher não será nomeada para o corpo.

Xi também mudou a dinâmica dentro do CP. Pela primeira vez na história do PCCh, todos os membros do *Politburo*, mesmo os do CP, devem se reportar diretamente ao chefe do Partido, enviando relatórios periódicos a Xi, que analisa pessoalmente seu desempenho. Segunda analistas, isso acaba com a camaradagem e a quase igualdade entre os membros do CP.

O que aconteceu em Pequim sugere que a China agora está voltando ao mesmo tipo de governo de um homem só. A China já está enfrentando problemas significativos – uma economia em desaceleração, uma população envelhecida e uma força de trabalho cada vez menor, desigualdade de renda, ameaças ambientais, grilagem de terras, insegurança alimentar e falta de proteção ao consumidor, além de crescentes preocupações internacionais sobre seu poder e

---

[2815] Em síntese, delineia o pensamento marxista-leninista para a China, considerando as suas particularidades.

[2816] É a série de ideologias políticas e econômicas desenvolvidas pela primeira vez pelo líder chinês Deng Xiaoping. A teoria não busca rejeitar o marxismo-leninismo ou o maoísmo, mas, em vez disso, procura adaptá-los às condições socioeconômicas existentes na China.

[2817] Teoria de Jiang Zemin, ex-Presidente da RPC, falecido em dezembro de 2022.

[2818] Contribuição do próprio Xi. O Congresso do PCCh de 2017 decidiu pela inscrição no pensamento político de Xi Jinping, composto por 14 princípios, na Constituição do PCCh, equiparando-o ao de Mao e de Deng.

[2819] O mais novo dos membros do CP, Ding Xuexiang, com 60 anos, é nove anos mais novo que Xi – o que o torna pouco plausível como candidato à liderança no caso improvável de Xi aposentar-se em cinco anos. O restante do grupo está tão perto da idade de Xi que certamente não poderiam substituí-lo. Quando Xi e o ex-primeiro-ministro chinês Li Keqiang foram adicionados ao CP em 2007, aos 54 e 52 anos, respectivamente, eles foram considerados exemplos brilhantes de liderança jovem, inexistente na atual formação do CP. Desde o 16º Congresso do Partido, em 2002, os membros do PCCh com 68 anos ou mais na época do congresso se aposentaram. A atual composição do CP contraria essa "regra".

ambições. Alguns desses desenvolvimentos eram inevitáveis[2820], mas foram exacerbados pelas políticas rígidas de Xi, sua repressão ao setor de tecnologia de ponta da China e a abordagem belicosa de política externa que a China adotou durante seu governo. Ademais, os problemas da China vão além dos esforços dos EUA para restringir o acesso à tecnologia, Estados asiáticos e europeus também têm sido cada vez mais cautelosos quanto aos laços econômicos estreitos com a China. Ao que parece, a janela de oportunidade que facilitou a rápida ascensão chinesa está começando a se fechar. Diante dessas questões desfavoráveis, o recente Congresso do PCCh poderia ter sido uma oportunidade para uma correção no meio do caminho, mas ocorreu possivelmente o oposto.

Em março de 2023, o CNP confirmou o terceiro mandato de Xi Jinping na presidência do país. Cerca de três mil membros do Legislativo chinês votaram por unanimidade pela reeleição de Xi, que era o candidato único. O novo mandato consolida a liderança de Xi e seu domínio na política chinesa, na qual praticamente não há oposição à sua agenda nacionalista, que visa transformar a China em uma nação socialista moderna, até 2035, e em uma grande potência próspera e forte, até 2049.

Em discurso, Xi Jinping condenou o que chamou repressão ocidental à China impulsionada pelos EUA, ressaltando que "os países ocidentais liderados pelos EUA lançaram uma política de contenção, cerco e repressão contra a China, que trouxe desafios severos sem precedentes ao desenvolvimento de nosso país". Em seguida, o chanceler Qin Gang defendeu que a aliança com a Rússia de Vladimir Putin precisa ser ainda mais reforçada para enfrentar os EUA.

Na abertura do Congresso, o premiê em fim de mandato, Li Keqiang, anunciou planos de reavivar a economia, com uma meta de crescimento de 5% para 2023. No primeiro trimestre do ano, o crescimento foi de 4,5%. No ano passado, a segunda maior economia do planeta cresceu 3%, registrando o segundo nível mais baixo de crescimento desde a década de 1970. Também foi anunciado o objetivo de elevar os gastos em defesa a 7,2% do PIB chinês.

[2820] Por exemplo, o crescimento desacelera à medida que as economias amadurecem e os desequilíbrios demográficos exigem reformas profundas e que tomam tempo.

II. Situação econômica nacional

a) Panorama econômico geral

A República Popular da China (RPC) consolidou-se como uma das economias mais importantes do mundo no século XXI. Desde 2014, é a maior economia mundial sob o critério de paridade de poder de compra (PPP, na sigla em inglês), sendo a segunda maior de acordo com o produto interno bruto (PIB) nominal, cerca de US$ 18 trilhões, com uma participação de 18% no PIB global, segundo o Fundo Monetário Internacional (FMI), em 2022, atrás dos Estados Unidos (EUA). Hodiernamente, o país atravessa período de desaceleração do crescimento: se, entre 1979 e 2015, a taxa média anual de crescimento foi de 9,3%, o período entre o final da década de 2010 e o início de 2020 observou números menos expressivos – 6% em 2019 e 2% em 2020. Desde então, houve uma grande recuperação pós-pandemia de COVID-19 em 2021, quando o crescimento do PIB foi de 8,4%, seguida da retomada da tendência de desaceleração em 2022, que contraiu o crescimento do PIB para 3% no ano. Ainda assim, os números apontam um crescimento que corresponde a cerca do dobro do mundial – 4,8% contra 2,1% entre 2019 e 2022. Segundo anunciado pelo premiê Li Qiang na reunião anual do Fórum Econômico Mundial (WEF, na sigla em inglês), em Davos, em janeiro de 2024, a economia chinesa cresceu 5,2% em 2023. O crescimento chinês é ininterrupto desde 1979, superando inclusive momentos de recessão global, como a ocasionada pela pandemia.

O período, ademais, é de transição econômica na China, com ascensão da participação do mercado interno e ganhos de produtividade com inovação e tecnologia em detrimento do modelo voltado ao setor exportador, que era acompanhado, internamente, por grandes investimentos em infraestrutura e no setor imobiliário. Dessa maneira, aprofunda-se o modelo de "circulação dual", priorizando-se o consumo interno como motor do desenvolvimento, enquanto o comércio exterior ocuparia papel secundário, de apoio ao consumo doméstico pelo acesso às cadeias globais de valor[2821]. Espera-se que a classe média chinesa, que passou por crescimento exponencial e corresponde a cerca de 400 milhões de pessoas atualmente, seja o principal vetor econômico por meio do consumo. A aposta no mercado interno decorre de desafios econômicos já aparentes, que foram potencializados pela pandemia. Dessa forma, medidas de estímulo econômico têm sido implementadas, como a criação de linhas emergenciais de financiamento para empresas afetadas pela crise – prioritariamente de pequeno e médio porte –, benefícios tributários e diferimento no

[2821] No final da década de 1970, ao passar por um primeiro momento de abertura econômica, a China utilizou-se de sua vantagem comparativa em mão de obra abundante e de baixa qualificação para inserir-se no comércio internacional: o país importava produtos intermediários para processamento e importação, estratégia que passou a ser chamada de "grande circulação externa (ou internacional)" e que a tornaria um expoente no comércio internacional. Os 40 anos dessa estratégia, no entanto, levaram a alterações drásticas nas trocas globais, como o aumento dos preços nos produtos importados pelo país e a queda dos valores dos produtos exportados, além de respostas protecionistas dos países que importam seus produtos, particularmente no Ocidente. Pequim, então, percebeu a necessidade de maior autossuficiência e redução da dependência externa, o que foi declarado no 11° Plano Quinquenal: "(…) o crescimento da China deveria ser baseado na demanda doméstica, especialmente demanda de consumo. Os motores de crescimento econômico deveriam mudar de investimento e exportação para um de balanceado crescimento no consumo e no investimento, bem como um de balanceado crescimento da demanda doméstica e demanda externa.". O país passou a desenvolver, dessa forma, um modelo de "circulação dual", que leva em conta os mercados externo e interno de forma mais equilibrada, objetivando-se, simultaneamente, a abertura econômica e a autossuficiência doméstica, com ênfase cada vez maior nesta última, principalmente em razão da guerra comercial travada entre China e EUA.

pagamento de tributos e empréstimos bancários, em tentativa de manter aquecida a atividade na indústria, serviços e agricultura.

Um movimento liberalizante é também percebido na economia chinesa. A lei de investimento estrangeiro, em vigor desde 2020, pretende a facilitação de procedimentos à criação de empresas no país com capital estrangeiro e à participação estrangeira nas firmas já existentes, como ilustram a produção de carros pela Tesla no território e a autorização à JP Morgan para controlar instituição financeira chinesa. Outrossim, a participação chinesa no Parceria Econômica Regional Abrangente (RCEP, na sigla em inglês) e o pedido de adesão ao Acordo Abrangente e Progressivo para uma Parceria Transpacífica (CPTPP, na sigla em inglês) reforçam o compromisso do país com a abertura institucional e comercial.

O RCEP, em vigor desde janeiro de 2022, é, atualmente, o maior bloco comercial do mundo. Seus membros são China, Japão, Coreia do Sul, Austrália, Nova Zelândia e os dez Estados-Membros da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês, Indonésia, Malásia, Filipinas, Singapura, Tailândia, Brunei, Vietnã, Myanmar, Laos e Camboja). A implementação do RCEP é vista pelo Ministério do Comércio da China como um catalisador da integração econômica regional, que busca um sistema multilateral de comércio aberto, livre, justo, inclusivo e baseado em regras. Em 2022, o comércio entre a China e os demais membros do RCEP correspondeu a US$ 1,82 trilhão. Para mais detalhes sobre o RCEP, ver a seção a respeito no tópico de blocos econômicos e acordos comerciais regionais do capítulo 6.

O CPTPP, por sua vez, é o acordo de livre comércio mais importante da região do Pacífico, contando com mais de 500 milhões de pessoas e cerca de 15% do PIB mundial. Entre seus membros, encontram-se Austrália, Brunei, Canadá, Chile, Japão, Malásia, México, Nova Zelândia, Peru, Singapura, Vietnã, tendo o Reino Unido a ele aderido em julho de 2023. O ingresso chinês, contudo, é dificultado por desafios políticos, ainda que os ganhos econômicos de sua adesão fossem flagrantes, o que foi exacerbado pelo pedido de adesão de Taiwan, apenas uma semana depois da RPC. Para mais detalhes sobre o CPTPP, ver a seção a respeito no tópico de blocos econômicos e acordos comerciais regionais do capítulo 6.

No século XXI, o país tem taxas de inflação de cerca de 2% ao ano, números baixos para países em desenvolvimento. Entretanto, o baixo consumo pós-coronavírus, aliado à queda de preços de bens duráveis no mundo, tem indicado tendência a reduções ainda maiores na inflação, o que ocasiona o temor de um ciclo deflacionário. Os gastos decorrentes da liberação da demanda reprimida no período da crise sanitária, que permitiu crescimento de 4,5% do PIB chinês no primeiro trimestre de 2023, tem sido concentrados no setor de serviços, atingidos de forma mais incisiva durante a quarentena: enquanto o índice de preços ao consumidor (CPI, na sigla em inglês), que inclui alimentos, combustíveis e serviços, subiu 0,7% em março, ano a ano, o índice de preços ao produtor (PPI, na sigla em inglês), relacionado à produção industrial, caiu 2,5% em março, na comparação também ano a ano. Já em setembro, no ano a ano, o CPI foi de 0,1%, enquanto o PPI caiu 2,5%. A população sem dívidas tem optado pela poupança, que atinge taxa recorde, em vez do consumo, situação profundamente conectada com a crise imobiliária experimentada pelo país: o avanço do setor imobiliário alimentou os gastos da classe média, que mantinha grande parcela de sua riqueza em imóveis e consumia mais à medida que o valor de suas casas aumentava.

b) Planos quinquenais e 14º Plano Quinquenal da RPC

Característica marcante da economia chinesa é o planejamento estatal, materializado nos "planos quinquenais", um conjunto de detalhadas diretrizes e prioridades elaboradas com o objetivo de promover do desenvolvimento econômico para todas as regiões do país, por meio da coordenação da atividade do Estado em diferentes âmbitos políticos. Como o próprio nome sugere, essas diretrizes são aprovadas e avaliadas durante um ciclo de cinco anos. Os planos quinquenais têm sido considerados eficientes e importantes na consecução do rápido crescimento econômico e do desenvolvimento do país e da implementação de suas políticas industriais. O primeiro plano quinquenal foi elaborado em 1953 e, desde então, são um instrumento recorrente de política pública chinesa.

Entre 2021 e 2025, está em implementação o 14º Plano Quinquenal da RPC, tendo sido elaborado no contexto da piora das relações sino-americanas e da pandemia do novo coronavírus. Dentre suas diretrizes, estão a busca pela ampliação do setor de serviços, o aumento da urbanização e a expansão da rede de seguridade social para reduzir a poupança preventiva[2822]. Para enfrentar o envelhecimento da população chinesa, o plano procura expandir iniciativas em matéria de assistência médica e previdenciária. Há, também, ênfase em inovação em alta tecnologia. Economicamente, o plano pretende que a China se torne "moderadamente desenvolvida" até 2035, com um PIB *per capita* de cerca de US$ 30 mil, em um modelo de crescimento baseado no consumo de bens e de serviços pelo mercado doméstico, distanciando-se de um modelo economicamente extrovertido, adotado tradicionalmente no país, especialmente dependente do investimento e do consumo estrangeiros. Pretende-se, ainda, reduzir as desigualdades dos níveis de vida entre campo e cidade. Por fim, manifesta o desejo de continuar o processo de abertura econômica, aprofundando a implementação da Iniciativa do Cinturão e Rota (BRI, na sigla em inglês).

Na temática ambiental, o 14º plano tem metas agressivas em energia sustentável, com a pretensão de alcançar a neutralidade de carbono até 2060: estabelecimento da meta de que os veículos chineses serão metade elétricos ou utilizarão motores de células de combustível e metade híbridos até 2035; elaboração de plano para alcançar o pico da emissão de carbono até o fim da década de 2020; aumento da proporção do uso de fontes limpas de energia para 20% até 2025, comparado aos 15% do fim de 2019; e aprimoramento da infraestrutura de conservação aquífera. No transporte, pretende-se melhorar a aviação civil, com a construção de trinta novos aeroportos, a conclusão da rede de ferrovias de alta velocidade "Oito Vertical e Oito Horizontal" e a melhora no transporte a Xinjiang e ao Tibete e nas conexões com fronteiras internacionais. A meta de urbanização é de 65% ao final do período de implementação. Finalmente, cabe a menção ao plano de aumentar as capacidades técnico-científicas da China, com aumento do volume do investimento em pesquisa e desenvolvimento na casa 7% ao ano. O país pretende fazer "grandes avanços nas principais tecnologias" e priorizar a autossuficiência econômica.

c) *Made in China 2025*

Lançado em 2015, o *Made in China 2025* (MIC 2025) é um plano decenal desenvolvido pelo Estado chinês para modernizar a base manufatureira chinesa, por meio do rápido desenvolvimento de dez indústrias de alta tecnologia, com destaque para veículos elétricos e outros

[2822] Relacionada à necessidade ou ao interesse das pessoas em reservar parte de seus rendimentos para se protegerem de incertezas futuras.

veículos movidos a novas tecnologias; tecnologia da informação de próxima geração e telecomunicações; e robótica avançada e inteligência artificial (IA). Sua principal inspiração é o projeto alemão de "Indústria 4.0", que utiliza planejamento estatal para "consolidar a liderança alemã no setor de engenharia mecânica". A China pretende distanciar-se do papel de "fábrica do mundo", isto é, um produtor de baixa tecnologia barata, permitida por baixos custos de mão de obra e vantagens na cadeia produtiva. A perspectiva é de promover uma mudança de uma produção intensiva em trabalho para uma intensiva em tecnologia (capital). A indústria de semicondutores revela-se central para o plano industrial, em parte porque avanços na tecnologia de *chips* podem levar a descobertas em outras áreas da tecnologia. Busca-se uma posição mais favorável no processo da Quarta Revolução Industrial. O objetivo central do MIC 2025 é identificar tecnologias-chave, como IA, 5G, aeroespacial, semicondutores, veículos elétricos e biotecnologia, internalizá-las por meio de "campeões nacionais" da indústria chinesa, garantir sua participação no mercado doméstico e, em última análise, capturar os mercados estrangeiros.

O programa é alvo de críticas, principalmente dos países ocidentais desenvolvidos e, particularmente, dos EUA. A preocupação com os esforços chineses para se tornar um *player* dominante em alta tecnologia tem sido securitizada por esses países. As acusações são múltiplas, variando desde o avanço chinês ter supostamente misturado tecnologias de uso civil e militar até o suposto roubo de propriedade intelectual de empresas norte-americanas. Há, por economistas, a avaliação de que a atuação chinesa distorce o mercado global, ao priorizar decisões políticas em detrimento de econômicas: os subsídios, segundo eles, distorcem os mercados e levam à superprodução e ao despejo de produtos baratos no mercado global. Ademais, empresas sediadas principalmente no Norte Global têm reclamado da existência de uma assimetria na qual a China seria livre para investir em países estrangeiros, mas empresas estrangeiras que vendem para China e operam no país seriam altamente reguladas. As respostas estadunidenses, em especial, apresentam-se por meio de três pilares principais: instituição ou aumento de tarifas sobre a produção chinesa; restrições a empresas chinesas, como a declaração de que a Huawei e a ZTE seriam ameaças à segurança nacional em razão de seu potencial uso para espionagem e sabotagem por Pequim; e mudança da postura estadunidense no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC), sob a alegação de que o fórum seria incapaz de lidar com os supostos abusos chineses, que teriam, segundo Washington, erodido os princípios de livre mercado mesmo em observância às regras do jogo.

d) Crise imobiliária e creditícia

Parte do crescimento sustentado da economia chinês decorreu do *boom* imobiliário, resultado do aumento da população e da urbanização no país. O setor, entretanto, enfrenta uma crise contínua desde 2021, quando testemunhou o início da crise da empresa chinesa Evergrande, culminando em seu pedido de proteção contra falências e consequente reestruturação em meados de 2023, decorrentes da insolvência de seu grande endividamento. O envelhecimento da população chinesa diminuiu a procura por novos imóveis, enquanto o setor de construções permaneceu atuante, desequilibrando oferta e demanda. Houve, pelo governo, a introdução de uma política de redução de estoque, pretendendo eliminar o excesso de oferta: entre as medidas, estariam a redução do ritmo de vendas de terrenos nas cidades e o incentivo à redução de preços de habitação para estimular a procura. O setor imobiliário tem contraído, com o início de novas construções medido pela área útil caindo 2%, 11% e 39%, respectivamente, nos anos de 2020, 2021 e 2022.

O crescimento chinês foi parcialmente financiado por meio de endividamento. Os níveis de endividamento, no entanto, nunca estiveram tão altos, como demonstrado pela crise mobiliária e a falência da construtora Evergrande. Dessa forma, em dezembro de 2023, a Moody's Investors Service, uma das três principais agências de classificação de crédito do mundo, rebaixou a capacidade da China de honrar os empréstimos de seu governo de "estável" para "negativo", afirmando que os efeitos em cascata da crise no setor imobiliário prejudicariam os esforços para reanimar a economia em desaceleração e alertando que o risco de *default* teria aumentado. A necessidade de intervenção governamental para apoiar os bancos e governos locais representaria, para o Ocidente, amplos riscos negativos para a força fiscal, econômica e institucional de Pequim, refletindo também sobre o aumento dos riscos relacionados com um crescimento econômico estrutural e persistentemente mais baixo em médio prazo.

Tendo em vista que o setor imobiliário representa cerca de 30% da economia chinesa, sua crise repercute de forma generalizada. O Banco Mundial e o FMI têm reduzido suas previsões para o PIB chinês, com indicativos de 4,4% e 3,5%, respectivamente, para o ano de 2024. O governo chinês, assim, busca por alternativas para a manutenção do crescimento econômico, havendo discursos em torno da busca de um novo tipo de industrialização, baseado em setores de tecnologia voltada para a sustentabilidade.

e) *Peak China*

Contemporaneamente, vem sendo levantada a hipótese apelidada de *Peak China* ("ápice da China", em tradução livre), pela qual se argumenta que o modelo de acelerado crescimento econômico chinês teria alcançado seu limite e estaria prestes a esgotar-se – se já não houvesse sido esgotado. No início da década de 1990, cerca de 70% da população chinesa vivia em situação de extrema pobreza, de acordo com o Banco Mundial; desde 2019, esse indicador corresponde a zero. Entretanto, uma economia marcada pela crise do novo coronavírus, uma demanda decadente e uma profunda crise econômica, além de uma população em processo de envelhecimento e a existência de tensões crescentes com o Ocidente, têm colocado em perspectiva se a ascensão imparável do gigante asiático estaria enfraquecendo. A desigualdade social tem crescido, e a mobilidade econômica tem decaído (crianças nascidas nos 20% mais pobres na década de 1980 têm menos chances de alcançar os 20% mais ricos do que as nascidas na década de 1970), com uma geração sobrequalificada para o trabalho fabril, mas que ainda não encontra plena alocação em setores de produção de bens ou na prestação de serviços de alta intensidade de capital e tecnologia (em 2021, mais de 70% do desemprego urbano era composto por pessoas entre 16 e 24 anos de idade). Dado esse contexto, alguns analistas e economistas começaram a arguir que a China jamais se tornará a maior economia do mundo, estando prestes a alcançar o seu ápice, sem capacidade de prosseguir em seu veloz *catch-up* com as economias ocidentais, particularmente os EUA.

Preocupações econômicas e militares surgem a partir da hipótese de *Peak China*: segundo estudos conduzidos pelo Instituto de Tecnologia de Massachusetts (MIT, na sigla em inglês) em segurança internacional, potências prestes a atingir seu ápice (aqui considerado sob a perspectiva de crescimento econômico em desaceleração, mas ainda não estagnado) tendem a conter dissidências internas e expandir-se no exterior para assegurar sua sobrevivência econômica, derrotar rivais e conquistar territórios, em uma espécie de "fuga para a frente". Os "*peaking powers*" seriam, dessa forma, mais perigosos para a ordem internacional, uma vez que detêm tanto a capacidade como o motivo para promover um revisionismo mais incisivo: seu crescimento rápido infla suas ambições, aumenta as expectativas de sua população e alarma seus rivais – uma

desaceleração ameaça essas ambições e concede uma chance de ataque aos inimigos. A questão, para alguns analistas, não seria se o país buscará expandir-se, e sim como. Dessa forma, a adoção de políticas industrializantes para alcançar a autossuficiência econômica, em paralelo aos movimentos de triplicar o investimento direto no exterior e quintuplicar o empréstimo estrangeiro para garantir recursos críticos e estimular a procura de exportações chinesas, seriam uma forma de expansionismo. Para proteger seus investimentos, a China teria expandido sua projeção de poder militar, produzindo navios de guerra e construindo portos para hospedá-los ao longo de rotas comerciais destacadas, além de ter promovido a militarização do mar do Sul da China. Uma mentalidade imediatista de Pequim poderia, dessa maneira, oferecer um risco econômico e militar para seus vizinhos e para a comunidade internacional como um todo.

Essas análises, entretanto, podem parecer precipitadas e desconsideram os pontos fortes do país, que gradua cerca de 1,5 milhão de engenheiros anualmente, tem um dos escritórios de patentes mais ocupados do mundo, uma população fortemente empreendedora e tem-se destacado mundialmente em tecnologias como veículos elétricos, 5G e semicondutores. Alguns economistas defendem que é cedo demais para afirmar categoricamente que a China alcançou seu ápice e sugerem que sua trajetória de crescimento acelerado pode ser retomada, uma vez que tenham sido solucionados os problemas creditícios e de débito no país.

III. Separatismos internos

A China lida com vários movimentos separatistas em seu território:

1) no Tibete, o movimento pela independência tem origem no século XIX, com a atual configuração remontando a 1950, quando a República Popular da China (RPC) invadiu e anexou o território tibetano;
2) em Xinjiang, o movimento pela independência do Turquestão Oriental é encabeçado por secessionistas *uigures*;
3) em Hong Kong, o movimento ganhou força desde a transferência de soberania do Reino Unido para a China, em 1997, com protestos violentos em 2019 e 2020;
4) na Mongólia Interior, região ao norte da China, movimento busca não apenas a secessão, mas também reunificar-se com a Mongólia, no irredentismo mongol.

O movimento de independência do Tibete (o Movimento Tibete Livre) é principalmente impulsionado pela diáspora tibetana no exterior, em especial, na Índia e nos Estados Unidos (EUA), em resposta à anexação promovida pela China em 1950-1951. O atual Dalai Lama não mais advoga publicamente pela independência, mas passou a defender apenas autonomia, dentro da ideia de coexistência com a China, que está no cerne de sua "Abordagem do Caminho do Meio" (*Middle-Way Approach*). Em setembro de 2023, os EUA impuseram sanções à China em razão da manutenção de sistemas escolares no regime de internação no Tibete, em que as crianças seriam removidas de suas famílias para romper laços culturais e linguísticos.

A respeito da Mongólia Interior, trata-se de movimento secessionista da etnia *mongol*, que visa seja à independência seja à posterior reunificação com a Mongólia. Também é impulsionado principalmente pela diáspora nos EUA, no Japão e em países europeus.

Quanto a Macau, região administrativa especial da China desde 1999, trata-se de movimento muito menor e muito menos ativo do que o de Hong Kong, mas que ganhou força nos últimos anos.

Grosso modo, as estratégias chinesas diante de movimento separatistas, secessionistas ou autonomistas incluem políticas de assimilação cultural ou de sinicização (com fluxos populacionais de chineses da etnia *han*) nessas regiões e o aumento do efetivo de segurança ou de inteligência. O governo chinês não negocia ou dialoga oficialmente com esses grupos.

IV. Questão dos *uigures*

Os *uigures* são um povo turcófono, de origem turcomena, cuja maioria da população é muçulmana e sunita, estabelecida predominantemente no oeste da China. Concentram-se na região autônoma de Xinjiang (que significa "nova fronteira" em mandarim, denominação dada a essa região em 1884), onde já foram maioria, mas hoje perfazem menos da metade da população, diante do crescimento do número de chineses *han*, em razão de política de migração e de assimilação promovida pelo governo central ("sinicização"). Esta é uma região de importância estratégica para Pequim, tanto pelos seus recursos energéticos, como pelas suas possibilidades logísticas e pelos interesses chineses de preservação da integridade territorial. Trata-se de uma região mediterrânea, em grande parte montanhosa e desértica, que corresponde à maior província chinesa em termos de área. Sua população é de aproximadamente 25 milhões de habitantes.

O local, atualmente conhecido como Região Autônoma Uigur de Xinjiang, foi incorporado à China moderna no século XVIII. Após a queda da dinastia Qing, os *uigures* conseguiram estabelecer um Estado autônomo por duas oportunidades, do período que vai de 1931 a 1934 e novamente entre 1944 e 1949, o qual se chamou Turquestão Oriental. Em 1955, Xinjiang passou a ser considerada não mais uma província como as demais, mas, sim, uma região autônoma.

A região passa por grandes mudanças resultantes das políticas de planejamento estatal chinesas e do rápido processo de desenvolvimento desse país nas últimas décadas. Do ponto de vista demográfico, no ano de 1953, os habitantes da etnia *han* correspondiam a apenas 6% da população da região autônoma, enquanto, em 1982, já perfaziam 38% do total. Na década de 1980, avançaram políticas que reconheciam maior autonomia política, religiosa e cultural. Atualmente, com base no censo de 2020, os *uigures* correspondem a cerca de 45% da população de Xinjiang, e os *han* a pouco mais de 42%. Tal relação de declínio demográfico relativo dos *uigures* em relação à etnia dominante na China é um argumento utilizado por aqueles que advogam a existência de um genocídio em Xinjiang.

Em julho de 2009, protestos organizados por membros da etnia *uigur* terminaram em confronto com a polícia na capital de Xinjiang, Urumqi. Houve mais de uma centena de mortos, no que se considera a ação mais violenta desse tipo desde a repressão às manifestações contra o poder central de 1989. O estopim das manifestações foi uma briga, dentro de uma fábrica, entre trabalhadores da etnia *uigur* contra discriminação perpetrada por membros da etnia *han*. Ainda que não se possa afirmar que haja atualmente apoio, em larga escala, à construção de um novo Estado, há evidências de desentendimentos entre os principais grupos étnicos na região.

Na década seguinte, avançaram os campos de formação compulsória. Pequim insiste que suas políticas em relação aos *uigures* estão coibindo o terrorismo e o extremismo do Movimento Islâmico do Turquestão Oriental (ETIM, na sigla em inglês) e do Partido Islâmico do Turquestão (TIP, na sigla em inglês), movimentos considerados terroristas pelo governo do país, fundados por militantes *uigures*[2823]. Os críticos à política chinesa nesses campos têm apontado excessos,

[2823] O governo chinês lança sua ação e retórica contra grupos como o ETIM e o TIP. O primeiro é um pequeno grupo de *uigures* que se estabeleceu primeiro no Paquistão e, em 1998, no Afeganistão, com a intenção de lançar uma insurgência de inspiração religiosa contra o domínio chinês. O líder, Hasan Mahsum, viajou tanto para Arábia Saudita, Turquia, Paquistão e Afeganistão e conheceu Bin Laden. Mahsum era um nacionalista religioso inspirado nas ideias islâmicas anticoloniais indígenas. Enquanto estava no Afeganistão, tinha relações tensas com a Al-Qaeda e o Talibã. Muito pouco se ouviu sobre o ETIM novamente até 2008, quando um grupo distinto, o TIP, ameaçou atacar os Jogos Olímpicos de Pequim em um vídeo na *internet*. O TIP alegou ter herdado o manto do grupo de Mahsum com um nome diferente. Uma série de atentados terroristas marcadamente violentos em território chinês ocorreu no ano de 2014,

alegando que há uma desproporcionalidade entre as medidas de segurança adotadas e os riscos efetivamente oferecidos pelos militantes mais radicalizados. Inicialmente, a China negou a existência dos campos, mas agora os reconhece como centros de "reeducação", para fins de combate ao terrorismo e ao extremismo religioso, argumento este apoiado pela Rússia.

Desde 2018, a revelação de que mais de um milhão de pessoas, entre *uigures*, cazaques e outros grupos minoritários turcos, teria sido alvo de detenções arbitrárias gerou críticas na esfera internacional, sobretudo pelas denúncias de trabalhos análogos à escravidão, política sistemática de violência física, mental e sexual, além de desaparecimentos forçados em Xinjiang. Como resposta, os Estados Unidos (EUA), a União Europeia (UE) bem como outros países ocidentais têm reiteradamente aplicado sanções contra dirigentes chineses em razão das violações de direitos humanos, além de bloquearem a importação de produtos produzidos naquela província[2824]. Durante o governo Trump, os EUA passaram a utilizar a palavra "genocídio" para caracterizar a situação, o que foi mantido por Biden[2825]. Em junho de 2020, os EUA decidiram aplicar sanções contra empresas chinesas relacionadas a violações de direitos humanos na região (*Uyghur Human Rights Policy Act of 2020*). Nos últimos anos, foram aprovadas moções parlamentares em diversos países, como Canadá, Países Baixos e Reino Unido, para caracterizar a situação como genocídio. Em março de 2021, a UE aplicou sanções. Até o segundo semestre de 2023, os EUA sancionaram publicamente mais de trinta atuais ou ex-funcionários chineses e entidades governamentais, como o Gabinete de Segurança Pública de Xinjiang e o Corpo de Produção e Construção de Xinjiang. Empresas chinesas envolvidas na vigilância e rastreamento de minorias religiosas e étnicas no país também entraram na lista de restrições aos investimentos dos EUA. Ainda em 2022, os EUA anunciaram boicote diplomático aos Jogos Olímpicos de Inverno de Pequim, o que foi aderido por uma série de países, como Austrália, Canadá, Japão, Portugal e Reino Unido.

Por outro lado, a imensa maioria dos países islâmicos limita suas críticas sobre os *uigures* para evitar comprometer oportunidades de comércio e investimento com Pequim[2826]. É o exemplo do Paquistão que, apesar de ter uma pequena população *uigur*, se silencia, uma vez que a China representa sua mais importante aliança política e econômica. Uma exceção é a Turquia, que possui laços culturais e linguísticos com os *uigures* e já apoiou[2827] em diversas ocasiões o separatismo *uigur* e a independência do Turquestão Oriental, na esteira das independências das ex-repúblicas soviéticas. Ao longo do século XX, muitos *uigures* refugiaram-se na Turquia, sobretudo após a proclamação da República Popular da China (RPC, 1949). A emergência econômica da China, contudo, mudou o cenário para Ancara, estimulado por novos laços de comércio e de investimentos com os chineses, apesar de a questão *uigur* permanecer ainda um ponto de discórdia entre as partes.

---

quando, em alguns episódios, dezenas de pessoas foram assassinadas em ataques à bomba ou à faca. Em 2020, o governo Trump retirou o ETIM da lista de organizações terroristas, em que estava desde o início da década de 2000. O ETIM/TIP é considerado grupo terrorista pela UE e pelas Nações Unidas (por vínculos com a Al-Qaeda).

[2824] Há muitas empresas estadunidenses, europeias, japonesas e coreanas (*e.g.* Nike, Apple, Mercedes-Benz, Samsung, Nintendo, etc.) com fábricas ou fornecedores em Xinjiang ou em outras províncias chinesas com trabalhadores *uigures*, potencialmente vítimas de trabalho análogo à escravidão, o que tem gerado pressão de consumidores e da sociedade civil para mudarem suas plantas industriais. Ademais, a maioria das células fotovoltaicas – essenciais para produção de energia solar e a transição verde ao redor do mundo – é originária de Xinjiang, sendo a China responsável por mais de 70% da produção global de módulos solares fotovoltaicos, o que pode ser oriunda de trabalho forçado.

[2825] Embora tanto Trump quanto Biden definam as políticas chinesas Xinjiang como um genocídio, o próprio Departamento de Estado dos EUA afirma ser difícil comprová-lo.

[2826] Em 2019, a Organização para a Cooperação Islâmica (OCI) divulgou um comunicado elogiando o tratamento de Pequim aos *uigures*, concordando com as táticas de contraterrorismo. Desde então, a OCI se mantém em silêncio.

[2827] Para Recep Erdoğan, o "Turquestão oriental é um berço da história, civilização e da cultura turca". Há, em seu país, muitos parques, ruas e escolas públicas nomeados em homenagem à causa *uigur*.

No âmbito multilateral, houve uma série de declarações conjuntas e discussões sobre a situação de Xinjiang na Organização das Nações Unidas (ONU), seja na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) seja no Conselho de Direitos Humanos (CDH), onde a China foi eleita em outubro de 2020, para mandato de três anos, e reeleita em outubro de 2023, para três anos adicionais. Em 2019, 23 países apresentaram declaração conjunta na ONU conclamando a China a respeitar obrigações internacionais e nacionais de direitos humanos com relação aos *uigures*. O grupo ampliou-se para mais de 50 países em 2023. Em 2019, 54 países apresentaram declaração conjunta apoiando as políticas implementadas pela China. O número passou a mais de 70 em 2023. Em março de 2021, 64 países defenderam a China no CDH. Também em março, especialistas da ONU (os grupos de trabalho de direitos humanos e corporações transnacionais e de detenção arbitrária e os relatores especiais sobre tortura, sobre liberdade religiosa, sobre formas contemporâneas de escravidão, sobre tráfico de pessoas, sobre questões de minoria e sobre direitos culturais) expressaram sérias preocupações sobre as alegadas detenções e trabalho forçado de *uigures* muçulmanos na China, demandando acesso desimpedido ao país para realizar missões de apuração factual e conclamando companhias transnacionais e domésticas a realizar escrutínio minucioso em suas cadeias de suprimento. Na 47ª Sessão do CDH, em junho de 2021, os EUA e mais de 40 países realizaram intervenção conjunta em que conclamam acesso desimpedido a observadores independentes, inclusive o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH), para monitorar os direitos humanos em Xinjiang, enquanto quase 70 países se manifestaram em favor das medidas adotadas pela China e contra a intervenção em seus assuntos internos.

Pequim sustenta que a população *uigur* teria um desenvolvimento demográfico que não é condizente com a acusação de genocídio, além de negar a existência de práticas como esterilizações forçadas. O país asiático afirma, inclusive, que sua política em Xinjiang é condizente com padrões internacionais de combate ao terrorismo, além de ressaltar o apoio que tem recebido de nações muçulmanas, tais como Irã, Arábia Saudita e Iêmen, acerca da questão. A visita de observação de Michelle Bachelet, enquanto chefe do ACNUDH, a convite do governo da China, ocorreu em maio de 2022 apenas, por causa da pandemia, e teve acompanhamento das autoridades chinesas. Na ocasião, Bachelet conversou com funcionários governamentais, sociedade civil, acadêmicos e líderes religiosos.

Em 31 de agosto de 2022, no apagar das luzes do seu mandato, Bachelet publicou o relatório do ACNUDH sobre situação dos direitos humanos em Xinjiang, expressando preocupação com as graves violações contra *uigures* e outras minorias muçulmanas, no bojo da estratégia antiterrorista de Pequim. O relatório constata sérias violações aos direitos humanos na província, como resultado de medidas “contraterroristas e antiextremistas”, adotadas pelo governo chinês, especialmente contra *uigures* e outras comunidades predominantemente muçulmanas. Em síntese, o documento apresenta relatos de padrões de torturas, detenções arbitrárias em massa, abusos, maus-tratos e privações de direitos fundamentais na região autônoma desde 2017. Isso inclui tratamento médico forçado, violência sexual e de gênero, além de restrições à liberdade religiosa e ao direito à privacidade e ao movimento, separando famílias e promovendo desaparecimentos forçados. Ressalta-se que algumas dessas violações poderiam constituir crimes contra a humanidade.

Nesse sentido, recomendou-se ao governo chinês que liberte todos os cidadãos presos nos chamados *VETCs*, os campos de reeducação, bem como que restabeleça laços familiares rompidos em virtude dessas prisões. O porta-voz do secretário-geral das Nações Unidas (SGNU) destacou

que a ONU espera que Pequim considere as recomendações apresentadas no relatório, ressaltando a importância da independência do ACNUDH.

Em resposta, a China afirma que sua estratégia em Xinjiang é a de combater o extremismo radical e não suprimir minorias étnicas, em uma política não discriminatória baseada no princípio da igualdade dos seus cidadãos. Pequim também salientou que os *VETCs* são instalações de aprendizagem para desradicalização, e não campos de concentração. Informou, ainda, que o governo chinês se engajou em diálogos com o ACNUDH durante todo o processo. O governo chinês rechaçou as conclusões do estudo e respondeu com um relatório intitulado *Fight against Terrorism and Extremism in Xinjiang: Truth and Facts*.

Diversos países ocidentais, como EUA, Reino Unido e Canadá, emitiram declarações saudando o relatório, prometendo responsabilizar as autoridades pelas violações. Muitos elogiaram Bachelet pelo documento, após ela ter passado meses sem tomar uma posição firme sobre Xinjiang, o que comprometeu, em parte, a possibilidade de sua reeleição como chefe do ACNUDH. Após a publicação do documento, várias nações ocidentais defenderam também a criação de um mecanismo de investigação permanente contra a China. Para a *Human Rights Watch*, é necessário não apenas reforçar sanções, mas também abrir investigação formal sobre crimes contra a humanidade nas cortes internacionais, considerando a jurisdição universal que esse crime enseja.

Em outubro de 2022, o CDH rejeitou – por 19 votos a 17, com onze abstenções, incluindo a do Brasil – uma proposta de debate no órgão sobre o tema que levaria em consideração as questões levantadas pelo relatório do ACNUDH. Alguns governos, entre eles o dos EUA e o do Canadá, têm defendido a responsabilização de agentes implicados em casos de crimes contra a humanidade apresentados no relatório. Em agosto, duas organizações vinculadas ao povo *uigur* já haviam dado entrada, na Argentina, em ações nas quais acusam o governo chinês de genocídio e de crimes contra a humanidade, fazendo uso da jurisdição universal humanitária existente nesse país.

Em 2023, houve novas declarações conjuntas contrárias e favoráveis às políticas chinesas na região. Em outubro, na Terceira Comissão da AGNU, 51 países apresentaram declaração condenando violações chinesas, enquanto 72 países apresentaram declaração apoiando a China.

V. Hong Kong

Antiga colônia britânica, Hong Kong foi transferida para a República Popular da China (RPC) em 1997, quando recebeu *status* de região administrativa especial. Aplica-se a Hong Kong a política de "um país, dois sistemas". Hong Kong é membro da Organização Mundial do Comércio (OMC), desde 1995, e de outras organizações e fóruns, como o Banco Asiático de Desenvolvimento (BAD) e o Fórum de Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC, na sigla em inglês). A etnia majoritária na cidade é a *han*, embora a língua predominante seja o cantonês, não o mandarim, o que, também por seu histórico de colonização britânica, reforça a identidade própria de seus habitantes.

Nos últimos anos, em razão das interferências da RPC sobre a autonomia política e econômica de Hong Kong, incluindo liberdades civis e o Estado de Direito, intensificou-se polarização interna entre cidadãos contrários às políticas da RPC e aqueles que defendem uma maior integração de Hong Kong com o restante do país sob a direção da RPC. Alguns grupos sociais e partidos políticos advogam abertamente pela independência.

Em 2014, estourou a "Revolução do Guarda-Chuva", liderada eminentemente por estudantes, em razão de decisão do Comitê Permanente do Congresso Nacional do Povo de permitir sufrágio universal em Hong Kong apenas com candidatos aprovados pela RPC. Os manifestantes obtiveram pouco sucesso em suas demandas, diversos candidatos têm sido barrados pelo comitê, e, em 2017, foi eleita para chefiar o Executivo de Hong Kong Carrie Lam Cheng Yuet-ngor com apoio do comitê. Há também denúncias de restrições à imprensa, à liberdade de expressão e à independência judiciária. Teria havido violações da autonomia de Hong Kong em ao menos dois episódios recentes, como o desaparecimento e posterior reaparecimento de um editor entre 2015 e 2016 e o desaparecimento de um bilionário chinês-canadense que vivia em Hong Kong para a China continental em 2017.

Em meados de 2019, novamente uma onda de revoltas eclodiu na cidade, desta vez em razão de propostas de emendas à legislação sobre extradição de locais para lugares com que Hong Kong atualmente não possui acordo de extradição, como a China continental. Os protestos foram violentamente reprimidos. Os protestos refletiram-se na retirada dos projetos de emenda, no atendimento parcial da demanda de descaracterização dos protestos como "motins" (em razão das penas que podem ser aplicadas para participantes de motins) e no resultado das eleições locais de novembro de 2019, em que candidatos pró-manifestações obtiveram expressiva vitória. Algumas demandas dos manifestantes, como a renúncia de Carrie Lam, a adoção de sufrágio universal irrestrito para as eleições, a soltura de manifestantes presos e o estabelecimento de comissão de inquérito independente para investigar as violações cometidas pela repressão policial, não foram atendidas.

Em maio de 2020, o Congresso Nacional do Povo (CNP), órgão máximo legislativo da China, autorizou seu Comitê Permanente a adotar Lei de Segurança Nacional para Hong Kong, que visa a punir traição, subversão e sedição contra o governo central, além de "roubo de documentos e informações que constituem segredo de Estado" (o que seria competência de Hong Kong segundo o Artigo 23 de sua Lei Básica). O Artigo 18 da Lei Básica de Hong Kong (de 1990, tendo entrado em vigor em 1997) permite que o Congresso Nacional do Povo passe legislação sobre o território após consultar um comitê da Lei Básica e o governo de Hong Kong apoiado por Pequim. A legislação pode então ser aplicada a Hong Kong sem passar pelo Poder Legislativo da cidade. Em 30 junho de 2020, às vésperas de protestos convocados para coincidir com a data de devolução de Hong Kong à China, promulgou-se e entrou em vigor a nova lei, que já está sendo

utilizada para a realização de prisões. Também em junho, o Legislativo de Hong Kong aprovou lei que criminaliza ofensas ao hino nacional da China, prática comum nos protestos em competições esportivas.

De acordo com os Estados Unidos (EUA), as ações chinesas "minam fundamentalmente o elevado grau de autonomia e liberdades garantido para Hong Kong ao abrigo da Declaração Conjunta Sino-Britânica de 1984, que foi registrada na Organização das Nações Unidas (ONU) como um tratado juridicamente vinculativo". A Declaração Conjunta Sino-Britânica, de dezembro de 1984, previu a entrega de Hong Kong pelo Reino Unido à RPC a partir de 1º de julho de 1997 e estabeleceu as políticas básicas que seriam aplicadas pela RPC na cidade e estariam refletidas na Lei Básica. Acordou-se que, em linha com o princípio de "um país, dois sistemas", a Região Administrativa Especial de Hong Kong manteria, por 50 anos, a partir de 1997, seu sistema capitalista.

Segundo uma lei aprovada pelo Congresso dos EUA em 1992, a relação do país com Hong Kong deve seguir da mesma forma que durante o período de controle britânico. Uma regra aprovada em novembro de 2019, durante a onda de protestos contra Pequim, porém, obriga o Departamento de Estado dos EUA a informar anualmente ao Congresso se a China está respeitando a autonomia do território. Em razão da decisão chinesa, o então secretário de Estado Mike Pompeo declarou que Hong Kong já não pode ser considerada autônoma em relação à China. A notificação ao Congresso norte-americano abriu caminho à retirada pelos EUA do estatuto comercial e financeiro preferencial de que a antiga colônia britânica se beneficiava desde a transferência de soberania para a China, em 1997. Em agosto de 2020, foram aplicadas sanções pelos EUA contra Carrie Lam e outros altos funcionários do governo de Hong Kong, as quais suscitaram sanções chinesas contra políticos dos EUA. Além disso, foram suspensos tratados de extradição que diversos países (Alemanha, Austrália, Canadá, EUA, França, Nova Zelândia, Reino Unido, entre outros) possuíam com Hong Kong.

Também em agosto de 2020, as eleições legislativas previstas para setembro foram adiadas oficialmente em razão da pandemia, e o mandato dos parlamentares de Hong Kong foi estendido em um ano. Em março de 2021, o governo chinês emitiu decisão pela qual reforma o sistema eleitoral de Hong Kong[2828]. Em abril de 2021, o governo local confirmou a data das eleições para dezembro e anunciou emendas à lei da reforma do sistema eleitoral, como a proibição de organizar atividades públicas que incitem à abstenção, ao voto em branco ou a votos nulos.

Com as eleições de setembro e dezembro de 2021, respectivamente para o comitê que elege o chefe do Executivo e para o Conselho Legislativo, a quase totalidade dos eleitos é pró-RPC, e muitos opositores foram presos com base na Nova Lei de Segurança Nacional. Xi Jinping, durante a sua visita ao território no aniversário da volta de Hong Kong à China, em julho de 2022, sinalizou que não toleraria interferência estrangeira e de "traidores" em assuntos de Hong Kong e reafirmou a política de "um país, dois sistemas". Na mesma data, teve início o novo governo de Hong Kong, tendo com chefe do Executivo John Lee, um ex-chefe de segurança que supervisionou o combate aos dissidentes. O novo governo tem a tarefa de tentar reverter a recessão que atinge Hong Kong após um longo período de fechamento do país na política de "*zero-COVID",* que levou à saída recorde de profissionais qualificados. Os EUA criticaram a perda de liberdade de imprensa na cidade e condenações infundadas de donos da imprensa alternativa.

Em fevereiro de 2023, teve início o julgamento de 16 ativistas que foram acusados, com base na nova lei de segurança nacional, de conspiração para cometer atos de subversão, devido à

[2828] Alcunhada de Lei Patriota, reduz o tamanho do Parlamento local, aumenta a presença de representantes pró-China e amplia mecanismos de supervisão dos candidatos.

sua participação em uma eleição primária não oficial organizada por apoiadores da democracia, em 2020. Os promotores descreveram a eleição primária, realizada para selecionar os candidatos para disputar uma eleição para o Conselho Legislativo de Hong Kong, como uma "conspiração cruel" para subverter o governo e assumir o controle do parlamento da cidade.

Em junho, dezenas de pessoas foram presas em Hong Kong, por realizarem vigílias em memória do 34º aniversário do "Massacre da Paz Celestial". A alegação para as prisões foi de "intenção sediciosa" e "violação da paz pública", que podem enquadrar-se nos dispositivos da lei de segurança nacional de 2020. No mês seguinte, foram emitidas ordens de prisão para defensores dos direitos humanos que não vivem na ilha, sob a acusação de violação da lei de segurança nacional mesmo no exterior, e foi reduzido o número de eleitos para casas legislativas em nível distrital, de 452 para 88, reduzindo o espaço para a oposição a Pequim.

Em outubro, o líder honconguês John Lee afirmou que que a legislação local não é severa o bastante para conter dissidências e defendeu a aprovação de uma nova lei de segurança nacional, ainda mais restritiva, para substituir a que foi imposta por Pequim em 2020, com base em previsão da própria Lei Básica.

Pela primeira vez em quase trinta anos, o partido pró-democracia de Hong Kong foi proibido de participar das eleições locais, que ocorreram em dezembro de 2023. Pouco menos de 1,2 milhão de honcongueses foram às urnas, o que representa em torno de 27,5% dos eleitores aptos a votarem, no menor comparecimento desde o retorno de Hong Kong em 1997. Como resultado do pleito, todos os Conselhos Distritais passaram a ser controlados por partidos pró-Pequim.

VI. Taiwan

a) Dilema de Taiwan

Taiwan é considerada pela China continental como uma província, segundo a política de "uma só China", que é determinante para que não haja países que reconheçam tanto a República Popular da China (RPC) como Taiwan – ou, formalmente, a República da China (ROC, na sigla em inglês) – como dois Estados diferentes e independentes. Taiwan mantém representação independente, seja como membro pleno, seja como observador, em algumas organizações internacionais, como a Organização Mundial do Comércio (OMC), o Banco Asiático de Desenvolvimento (BAD), o Fórum de Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC, na sigla em inglês) e comitês da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), embora seja bloqueado pela China em outras – o recente caso de obstrução na Organização Mundial da Saúde (OMS) ficou bastante em evidência durante a pandemia de COVID-19.

A atual presidente de Taiwan, Tsai Ing-wen, coloca seu país no epicentro de uma luta ideológica entre democracias liberais e regimes autoritários, que ameaçam a ordem liberal construída no pós-guerra. A mandatária afirma o compromisso inegociável dos taiwaneses com a democracia (rechaçando uma eventual unificação entre ROC e RPC), mas também que seu governo não será "aventureiro" – referência a uma eventual declaração de independência, que seria a linha vermelha para uma intervenção chinesa sobre a ilha. Pesquisa de opinião realizada em setembro de 2023 revela que 49% dos taiwaneses apoiam a independência formal da Chima, enquanto 27% desejam a manutenção do *statu quo* e 11% preferem a unificação com a China. Na faixa etária entre 20 e 44 anos, o apoio à independência é majoritário na ilha.

Em janeiro de 2024, foram realizadas eleições presidenciais em Taiwan. O Partido Democrático Progressista (DPP, na sigla em inglês) escolheu o atual vice-presidente do país, ex-primeiro-ministro e defensor da independência taiwanesa, William Lai Ching-te, como candidato, que se sagrou vencedor com pouco mais de 40% dos votos válidos. Em Taiwan, a maioria simples é suficiente para chegar-se ao vencedor, mas foi a primeira vez, desde o início das eleições democráticas no país, em 1996, que o presidente eleito não obtém a maioria dos votos. A posse será realizada em maio. Analistas consideram que Lai cumprirá mandato-tampão até que Tsai possa voltar ao cargo, em 2028.

Lai derrotou uma oposição dividida. Em novembro de 2023, os dois principais partidos de oposição, o Kuomintang (KMT), de Hou Yu-ih, e o Partido Popular de Taiwan, de Ko Wen-je, que apoiam maior diálogo com a China, anunciaram que lançariam chapa única para enfrentá-lo. O acordo fracassou após trocas públicas de acusações dias depois, de modo que ambos os partidos concorreram em separado no pleito, o que facilitou a nova vitória do DPP. Hou ficou em segundo lugar, com 33,5% dos votos, e Ko, em terceiro, com 26,5%, o que dá um percentual agregado de 60% dos votos. O KMT, no entanto, foi o maior vencedor do pleito legislativo, com 52 cadeiras, contra 51 do DPP, oito do Partido Popular de Taiwan e dois para candidatos independentes.

b) Importância de Taiwan

Taiwan é ciente da ameaça chinesa e adota todas as formas de defesa que lhe estão disponíveis, desde as estratégias de *soft power* e de interdependência econômica até o investimento em suas capacidades militares. No âmbito do *soft power*, segundo Tsai Ing-wen, Taiwan seria democrática, ocidental e um *responsible stakeholder*, embora influenciada pela civilização chinesa

e pelas tradições asiáticas. Por isso, todos os países do campo democrático deveriam reconhecer a importância de Taiwan no conflito ideológico, já que sua queda seria catastrófica para a paz regional e para a arquitetura de segurança asiática.

Taiwan faz parte da "Primeira Cadeia de Ilhas", que vai do Japão a Bornéu, da estratégia de contenção marítima dos Estados Unidos (EUA) no Pacífico[2829]. Sua importância estratégica para a China, portanto, vai além da retórica nacionalista: a posse de Taiwan lhe daria acesso direto ao oceano Pacífico, diminuindo as possibilidades de eventual cerco marítimo pelos EUA e seus aliados. Tal cerco teria respaldo teórico no pensamento geopolítico de Nicholas Spykman, que recomendava a ocupação das franjas marítimas da Eurásia (*rimland*) pelos EUA, de forma a controlar a massa eurasiática.

Atualmente, a estratégia militar taiwanesa baseia-se na estratégia de dissuasão assimétrica, segundo a qual a ilha reconhece que é incapaz de competir militarmente com a China e deve, portanto, investir em sua capacidade de resistir a uma invasão por meio de armas leves, em grande número e com alta mobilidade, além de ser capaz de manter o controle de suas águas e dos céus. Os EUA apoiam essa abordagem, mas as forças armadas taiwanesas têm buscado aumentar suas capacidades também em termos de armas pesadas. Taiwan vem modernizando suas Forças Armadas – e criou, em 1º de janeiro de 2022, a *All-Out Defense Mobilization Agency* para manter prontidão dos reservistas. Vem adquirindo armas dos EUA, de quem Taiwan foi o maior cliente nesta categoria de produtos em 2020, e conta com "consultores militares" norte-americanos nos últimos anos. Após a invasão da Ucrânia, aumentou o apoio da população de Taiwan às reformas do serviço militar obrigatório e da força de reservistas, com vistas a melhorar a preparação para situações de combate. Em abril de 2022, o Ministério da Defesa Nacional de Taiwan publicou um manual explicando os procedimentos que seus cidadãos devem seguir, em caso de guerra. No fim de setembro de 2023, Taiwan apresentou o Narwhal, o primeiro dos oito submarinos que está construindo domesticamente para tentar garantir sua autonomia diante das ameaças da RPC. Ademais, o governo de Tsai Ing-wen mantém a preocupação de governos anteriores com a segurança cibernética do país. Desde pelo menos o ano de 2000, Taiwan vem implementando grupos de estudos, criando departamentos e divisões governamentais e estruturando políticas de segurança cibernética, das quais destacam-se o Departamento de Cibersegurança (2016), o Centro Nacional de Comunicação e Cibersegurança (2018) e a Lei de Gestão da Cibersegurança (2018) e seu regulamento (2021). A preocupação taiwanesa justifica-se pelos mais de dez mil ciberataques que recebe por dia.

Há também a importância econômica de Taiwan no que tange não apenas às cadeias globais de valor, mas também à própria China. A ilha é responsável pela produção de mais da metade dos semicondutores do mundo, notadamente os tipos mais avançados, perfazendo o chamado "escudo de silício". Os investimentos taiwaneses na China somaram US$ 188,5 bilhões entre 1991 e março de 2020, e o comércio bilateral responde por 42% de todas as exportações e 22% de todas as importações de Taiwan. As relações humanas entre as duas entidades não são nada desprezíveis. Mais de 2,5 milhões de turistas chineses visitaram a ilha em 2019, e um número crescente de jovens da China continental estudam em Taiwan, chegando a 30,5 mil estudantes em 2020[2830]. A relevância econômica e tecnológica de Taiwan atende a uma dupla função. Ao mesmo tempo que serve de elemento de dissuasão em relação à China, devido aos eventuais prejuízos econômicos

---

[2829] A "Primeira Cadeia de Ilhas" vai do Japão a Bornéu; a Segunda, do Japão à Nova Guiné, passando por Guam; a Terceira, das Aleutas à Nova Zelândia, passando pelo Havaí e Samoa Americana.

[2830] O número reduziu-se para pouco mais de doze mil estudantes em setembro de 2022.

que uma solução militar causaria, serve também de argumento para que seus aliados estejam mais inclinados a virem ao seu socorro em caso de invasão.

Pode-se identificar, a partir do milagre taiwanês das décadas de 1960 e 1970, que a ilha busca ativamente manter-se economicamente relevante, utilizando o vanguardismo tecnológico como principal ferramenta dessa estratégia. Essa postura fica evidente, em 1980, com a criação do parque científico de Hsinchu, com a implementação dos "dez grandes projetos de construção" e com investimento maciço em pesquisa e desenvolvimento. O governo Tsai Ing-wen mantém a política industrial de inovação das administrações anteriores. A presidente Ing-wen vem promovendo dois planos estratégicos. O primeiro é o Plano "5+2 indústrias inovadoras", que busca estimular as áreas de máquinas inteligentes, Vale do Silício asiático, energia verde, biomedicina, defesa nacional, aeroespacial, nova agricultura e economia circular. O segundo são as "seis indústrias estratégicas de base": tecnologia digital e da informação, cibersegurança, tecnologias médicas, saúde de precisão, energia verdes renováveis, defesa nacional, e indústrias estratégicas. Para manter-se na vanguarda da tecnologia, Taiwan investe na formação e manutenção do seu capital humano, além de estimular a relocalização de indústria estratégicas para a ilha de Formosa. O reconhecimento da importância do "escudo de silício" fica evidente na proteção física que o Ministério da Justiça fornece aos engenheiros do setor de semicondutores.

c) RPC e a reunificação

Pequim afirma que Taiwan está vinculada a um entendimento conhecido como "Consenso de 1992", que foi alcançado entre representantes do Partido Comunista da China (PCCh) e do KMT. Os dois lados, entretanto, não concordam com o entendimento do conteúdo do referido consenso. Para a RPC, como afirmou Xi, o Consenso de 1992 reflete um acordo de que "os dois lados do estreito pertencem a uma China e trabalharão juntos para buscar a reunificação nacional". Para o KMT, significa "uma China, interpretações diferentes", com a ROC sendo a "única China". A constituição redigida por Taiwan continua a reconhecer a China continental, a Mongólia, o Tibete e o mar do Sul da China como parte da ROC. O KMT não apoia a independência de Taiwan e tem constantemente buscado laços mais estreitos com Pequim.

O DPP, da atual presidente Tsai Ing-wen, tem orientação liberal, tanto em termos sociais (agenda de direitos humanos e de meio ambiente), quanto em termos econômicos, controla o Parlamento taiwanês desde 2016, é rival do KMT e é contrário ao Consenso de 1992. O partido já havia chegado ao poder na ilha entre 2000 e 2008, com Chen Shui-bian, que acabou preso em 2009, por corrupção.

Nas últimas décadas, a China vinha perseguindo uma política de reunificação pacífica, sem determinar um prazo para tanto, mediante o adensamento de laços econômicos, culturais e sociais com Taiwan. Sob o presidente Ma Ying-jeou (KMT), que esteve no cargo de 2008 a 2016, Taiwan assinou mais de vinte pactos com a RPC, incluindo o Acordo-Quadro de Cooperação Econômica Transversal (2010), pelo qual concordaram em reduzir barreiras ao comércio. RPC e ROC retomaram ligações diretas de mar, ar e correio, que haviam sido banidas por décadas, e também concordaram em permitir que bancos, seguradoras e outros provedores de serviços financeiros trabalhassem em ambos os mercados.

As perspectivas de uma reunificação pacífica, entretanto, vêm diminuindo há alguns anos. O rompimento dos canais de comunicação diplomáticos entre a China e Taiwan, desde 2016 (quando Tsai Ing-wen foi eleita pela primeira vez), exacerba os riscos de uma escalada bélica. Em junho de 2020, a Nova Lei de Segurança Nacional para Hong Kong desacreditou a fórmula "um

país, dois sistemas", que deveria fornecer um modelo atraente para a unificação pacífica. Em abril de 2023, o chanceler de Taiwan afirmou em entrevista que a China deverá tentar a reunificação até 2027, com base em fontes da inteligência estadunidense.

Cada vez menos taiwaneses se veem como chineses[2831], e menos ainda almejam uma reunificação, o que é ratificado pela reeleição, em janeiro de 2020, de Tsai Ing-wen, favorável a um distanciamento da China. Entretanto, nas eleições locais de novembro de 2022, o DPP teve sua pior performance eleitoral em sua história e foi derrotado pelo KMT, em um claro sinal de que o lema "resista à China e defenda Taiwan" tem aceitação limitada entre a população, preocupada com outras questões domésticas, como a poluição em Tiachung e a compra de vacinas. Após o episódio, Tsai Ing-wen renunciou à liderança do DPP, embora siga presidente de Taiwan até maio de 2024, por não poder concorrer a outro mandato consecutivo.

Em termos comerciais, a ROC ainda é muito dependente da RPC. Tsai tem tentado diversificar as relações comerciais de Taiwan, com resultados mistos: teve algum sucesso impulsionando o comércio e o investimento por meio da *New Southbound Policy* (2016). A iniciativa, em conexão com o *Free and Open Indo-Pacific*, busca aproximar Taiwan de 18 parceiros: países da ASEAN (Tailândia, Indonésia, Filipinas, Malásia, Singapura, Brunei, Vietnã, Myanmar, Camboja e Laos); da Ásia Meridional (Índia, Paquistão, Bangladesh, Nepal, Sri Lanka e Butão); além de Austrália e Nova Zelândia. Tsai também formulou um plano para incentivar os fabricantes taiwaneses a se mudarem do continente de volta para Taiwan. Ainda assim, as exportações de Taiwan para a RPC atingiram o recorde de todos os tempos em 2021 – a RPC é o maior parceiro comercial de Taiwan (42% das exportações, incluindo Hong Kong) e o maior destino do investimento estrangeiro direto (IED) taiwanês.

A questão taiwanesa continua a ser fulcral para a RPC. A Lei Antissecessão (2005) compromete Pequim a trabalhar para a "unificação pacífica" com Taiwan, mas afirma que, em caso de "secessão", "o Estado empregará meios não pacíficos e outras medidas necessárias para proteger a soberania e a integridade territorial da China".

Em 2017, Xi Jinping já havia anunciado que "a reunificação nacional completa é um requisito inevitável para realizar o grande rejuvenescimento da nação chinesa", amarrando assim o futuro de Taiwan à sua principal plataforma política. Dois anos depois, ele afirmou explicitamente que a unificação é um requisito para alcançar o chamado "sonho chinês". A questão de Taiwan afeta de modo significativo a legitimidade do PCCh e a credibilidade do projeto de "sonho chinês" de Xi, uma vez que uma Taiwan próspera e independente representaria uma alternativa ao modelo promovido por Pequim.

Xi parece não estar mais tentando evitar uma escalada militar agora que seus militares são capazes de contestar a presença militar dos EUA na região. Xi empreendeu a mais ambiciosa reestruturação das Forças Armadas chinesas – o chamado Exército de Libertação Popular (ELP) ou *People's Liberation Army* (PLA) – desde sua fundação, visando especificamente a permitir que as forças chinesas conduzissem uma "unificação armada". A reestruturação inclui o crescimento acelerado do número e da tonelagem dos navios da marinha – incluindo porta-aviões e navios de assalto anfíbio –, que deve ultrapassar a dos EUA na próxima década (se mantido o ritmo atual); aumento das capacidades missilísticas, incluindo mísseis hipersônicos; e expansão e modernização do arsenal nuclear, que poderia funcionar como elemento dissuasório contra um envolvimento dos EUA em eventual invasão à ilha.

[2831] De acordo com a revista The Economist, em dezembro de 2023, mais de 60% do povo taiwanês se identificam apenas como taiwanes, enquanto cerca de 30% se identificam como taiwaneses e chineses e menos de 3% apenas como chineses.

Desde 2020, a China vem acelerando suas operações militares nas proximidades de Taiwan, com aumento de sobrevoos militares sobre a ilha e com a realização de treinamentos com porta-aviões. Progressivamente, a China tem enviado uma frota cada vez maior para a zona de identificação de defesa aérea (ADIZ, na sigla em inglês) taiwanesa[2832]. Aviões chineses já ultrapassaram, até mesmo, a linha mediana do estreito de Taiwan, aumentando o risco de um acidente ou de que Taiwan derrube uma aeronave que porventura invada seu espaço aéreo. Em agosto de 2022, Taiwan também realizou exercícios militares simulando uma defesa a um ataque chinês.

O ELP quer fazer de sua presença uma rotina no estreito de Taiwan, como parte de uma guerra psicológica. Tais operações militares não só ajudam a treiná-lo, mas também desgastam os militares de Taiwan e demonstram ao mundo que os EUA não podem proteger a ilha. Quanto mais comuns suas atividades se tornam, mais difícil será para os EUA determinar quando um ataque chinês é iminente.

Segundo analistas, a RPC tem-se utilizado de ataques de "zona cinzenta" para desestabilizar Taiwan, como ciberataques, desinformação e guerra econômica (proibição de algumas importações), bem como atuado para seu isolamento internacional (exclusão da Assembleia Mundial da Saúde no âmbito da OMS, por exemplo) – somente onze países[2833] e a Santa Sé reconhecem a ROC na atualidade (perda de dez reconhecimentos desde 2016[2834]). Além disso, Xi Jinping também adotou restrições ao turismo e pressões sobre companhias estrangeiras para listar Taiwan como uma província chinesa.

Espera-se que a RPC continue aumentando sua pressão militar sobre Taiwan, potencialmente através de incursões mais frequentes em sua ADIZ e travessias adicionais sobre a linha mediana. A RPC poderá proibir outros produtos taiwaneses e tornará mais difícil para as empresas taiwanesas operarem no continente. Uma invasão seria, entretanto, improvável no curto prazo, até mesmo porque, pela política seguida por Xi, a força só poderia ser usada contra intervenções externas na ilha. O ELP não participa de combates desde 1979, um ataque anfíbio é complicado (o estreito é pouco profundo e de águas agitadas, há poucas praias propícias para desembarque), e EUA e aliados poderiam intervir. Ademais, a economia chinesa ainda é muito ligada ao Ocidente e poderia sofrer com sanções (as economias do Ocidente sofreriam igualmente), com risco político interno a Xi e ao PCCh.

Em janeiro de 2023, o recém-eleito presidente da Tchéquia, Petr Pavel, ligou para Tsai Ing-wen para agradecer a mensagem de felicitações. Ato contínuo, a China condenou a ligação e ressaltou que a Tchéquia tem relações com Pequim e que não reconhece Taiwan, de modo que deveria agir de acordo.

[2832] Em setembro de 2023, o Ministério de Defesa de Taiwan afirmou que 103 aeronaves militares chinesas se aproximaram da ilha em um período de 24 horas.

[2833] Belize, Essuatíni, Guatemala, Haiti, Ilhas Marshall, Nauru, Palau, Santa Lúcia, São Cristóvão e Neves, São Vicente e Granadinas, Paraguai e Tuvalu. Durante os dois mandatos de Tsai, o governo de Taiwan intensificou seus esforços para a manutenção dos países que o reconhecem como legítimo representante do povo chinês. Em 2023, a presidente Tsai realizou visitas a Guatemala, Belize e Essuatíni, e o vice-presidente Lai esteve na cerimônia de posse de Santiago Peña, no Paraguai. No ano anterior, Lai visitou Palau. Em 2021, esteve na posse de Xiomara Castro, quando Honduras ainda reconhecia Taiwan. Em 2019, Tsai foi a Haiti, São Cristóvão e Névis, São Vicente e Granadinas e Santa Lúcia. Nos anteriores, a presidente já havia estado em Paraguai, Honduras, Nicarágua, Guatemala e Belize.

[2834] Principalmente na América Latina e Caribe: Panamá, República Dominicana, El Salvador, Nicarágua e Honduras. Além deles, deixaram de reconhecer a ROC, desde 2016, São Tomé e Príncipe, Burkina Faso, Ilhas Salomão, Kiribati e, em janeiro de 2024, Nauru.

Em março de 2023, o ex-presidente taiwanês Ma Ying-jeou visitou a China, na primeira visita de um ex-mandatário da ilha ao continente desde 1949, como sinalização de aproximação entre seu partido, o KMT, e Pequim, com vistas às próximas eleições presidenciais em Taiwan, em janeiro de 2024.

Em agosto, Pequim anunciou que realizaria uma investigação no âmbito do Acordo-Quadro de Cooperação Econômica, firmado com Taiwan em 2010, durante o governo do KMT. A investigação, que deverá concluir-se em janeiro de 2024, poderá resultar na revisão do instrumento. No mês seguinte, a China anunciou um plano de "desenvolvimento integrado" com Taiwan, que foi saudado pela mídia local chinesa como um "passo na direção da reconciliação pacífica", mesmo em meio à continuidade de movimentos militares em torno da ilha. Alguns analistas avaliam que os movimentos chineses buscam tentar interferir no processo eleitoral taiwanês, chamando a atenção para relações mais prósperas e pacíficas com o KMT e mais tensas política e economicamente com o DPP.

A RPC afirmou, durante a reta final da campanha presidencial de 2024, que a vitória William de Lai seria "um perigo sério", porque o DPP seguiria implementando políticas secessionistas. Após a confirmação da vitória de Lai, o governo chinês afirmou que o objetivo de reunificação com a ilha continua e disse que "Taiwan é parte da China". Pequim afirmou que o resultado da eleição demonstra que o DPP não representa a opinião da maioria do povo taiwanês.

d) Estados Unidos e a ambiguidade estratégica

As relações dos EUA com a ROC ganham maior peso diante da chamada "nova Guerra Fria", na qual o adversário é a RPC. Desde 1979, quando os EUA reconheceram diplomaticamente a RPC no lugar da ROC, editaram o *Taiwan Relations Act*, e subsequentemente denunciaram o Tratado de Defesa Mútua (1955), sua estratégia para a questão taiwanesa é a manutenção de uma política de "ambiguidade estratégica" – respaldada também por três comunicados conjuntos (1972, 1979 e 1982) e as "seis garantias"[2835] de Reagan à ilha, que incluem manutenção de relações informais e provisão de meios de defesa adequados: ou seja, não revelam até que ponto interviriam em um eventual conflito entre ambas, de modo a encorajar a manutenção do *statu quo* no estreito de Taiwan. Os EUA, no entanto, têm adensado os contatos políticos com Taiwan, como o demonstram as visitas de autoridades a partir de 2020[2836]. Ainda no governo Trump, destacam-se a inauguração da nova sede do Instituto Americano em Taiwan (que representa os interesses dos EUA na ilha e muitos analistas a definem como uma espécie de embaixada), a compra de armamento norte-americano por Taiwan e a assinatura do *Taiwan Travel Act* e do *Taiwan Allies International Protection and Enhancement Initiative Act* (TAIPEI ACT) após sua aprovação pelo Congresso estadunidense.

Biden convidou Taiwan para a chamada Cúpula da Democracia (2021) e afirmou, em agosto e outubro de 2021, que os EUA têm um compromisso com a defesa de Taiwan, o que poderia ser apenas uma gafe (esclarecimento do Departamento de Estado recolocou a ambiguidade

---

[2835] As seis garantias, detalhadas por telegrama do Departamento de Estado que clarificava o Comunicado de 1982, são: "*1) The U.S. has not agreed to set a date for ending arms sales to Taiwan; 2) The U.S. has not agreed to consult with the PRC on arms sales to Taiwan; 3) The U.S. will not play a mediation role between Taipei and Beijing; 4) The U.S. has not agreed to revise the Taiwan Relations Act; 5) The U.S. has not altered its position regarding sovereignty over Taiwan; and 6) The U.S. will not exert pressure on Taiwan to enter into negotiations with the PRC.*"

[2836] No governo Trump, destacam-se as visitas a ilha do secretário de Saúde dos EUA, Alex Azar, em agosto de 2020, até então a de mais alto nível desde o fim do reconhecimento diplomático do governo da ilha no fim dos anos 1970, e a do subsecretário de Estado para Crescimento Econômico, Energia e Meio Ambiente, Keith Krach, no mês seguinte.

estratégica como o princípio seguido, de acordo com o *Taiwan Relations Act* de 1979) ou sinalizar uma mudança de postura – alguns analistas afirmam que a "suposta" falta de sincronia entre presidente e diplomacia serve para reforçar a estratégia da ambiguidade. Em maio de 2022, em uma coletiva de imprensa em Tóquio, Biden responde a um jornalista que os EUA estariam prontos a defender militarmente Taiwan, porém, no dia seguinte, reafirmou que a política estadunidense não foi alterada. Há pressões de acadêmicos e de congressistas (democratas e republicanos) para que os EUA abandonem a ambiguidade estratégica e implementem uma política de dissuasão baseada na "clareza estratégica", comprometendo-se explicitamente com a defesa da ilha, o que elevaria os custos de uma invasão da RPC. O apoio para eventual defesa de Taiwan, contudo, é relativamente pequeno entre a população dos EUA.

A visita de Nancy Pelosi, presidente da Câmara dos Deputados dos EUA, à ilha (agosto de 2022), como parte de um "*tour* asiático", elevou as tensões a um novo patamar. A visita foi a primeira de um *speaker* desde a de Newt Gingrich (1997)[2837]. Em conversa telefônica poucos dias antes, Xi avisou Biden que "aqueles que brincam com fogo serão feridos". O presidente chinês buscava, à época, um terceiro mandato no XX Congresso do Partido Comunista da China (PCCh) e não podia parecer fraco diante de seu povo. Durante sua estadia, Pelosi reuniu-se com a presidente Tsai Ing-wen, visitou o Legislativo de Taiwan e reuniu-se com ativistas pela democracia e pelos direitos humanos. Biden parece ter desaprovado a visita, mas nada pôde fazer para evitá-la, até pela pressão política que seu partido sofria no contexto das eleições legislativas. Alguns analistas reputam o episódio como uma "Quarta Crise do Estreito de Taiwan", em alusão a outros três episódios (1954-1955, 1958 e 1995-1996)[2838]. Em resposta, a RPC realizou exercícios militares, com dezenas de aviões cruzando a linha mediana do estreito de Taiwan, bem como lançou uma barragem de mísseis balísticos nas águas circunvizinhas, atingindo até mesmo águas territoriais e desestabilizando o comércio marítimo. Se, por um lado, os exercícios militares tiveram maior escala e ocorreram mais perto de Taiwan do que os realizados durante a crise de 1995-1996, por outro, as manobras foram informadas com antecedência e não houve pânico entre a população. A RPC também restringiu drasticamente os contatos diplomáticos com os EUA, incluindo não só questões de defesa e segurança, mas também de combate às mudanças do clima e de imigração. A RPC também bloqueou certas importações de alimentos de Taiwan e as exportações de areia natural (usada como matéria-prima, fonte de silício, essencial para a indústria de *chips*). Ataques cibernéticos, supostamente lançados da RPC, derrubaram temporariamente *sites* do governo de Taiwan. Como contramedida, o governo Tsai tem investido em infraestrutura de conexão à *internet* via satélite, como forma de reduzir sua dependência de um único cabo que liga Taiwan à China continental.

[2837] Em maio de 2023, foi a vez de uma visita de congressista britânica gerar bastante repercussão. Liz Truss se tornou a primeira ex-chefe de governo britânica a visitar a ilha, onde urgiu o atual primeiro-ministro Rishi Sunak a declarar a China como uma ameaça à segurança nacional do Reino Unido e defendeu a constituição de uma "OTAN econômica" para fazer frente às ameaças da China. Autoridades chineses classificaram a visita como um "movimento político perigoso".

[2838] A Primeira Crise (1954-1955) foi desencadeada por ataques da RPC a ilhas menores ao largo da China continental controladas pela ROC, tomando algumas delas, até que intervenção da Sétima Frota dos EUA (e ameaça de uso de armas nucleares), após assinatura do Tratado de Defesa Mútua EUA-ROC, colocou fim às hostilidades. A Segunda Crise (1958) foi uma continuação da primeira, com intervenção dos EUA impedindo a tomada de mais território pela RPC. A Terceira Crise (1995-1996) foi desencadeada pela visita do presidente de Taiwan Lee Teng-hui à universidade onde estudara nos EUA, que forneceu visto após pressão do Legislativo; a resposta da RPC se deu por lançamento de mísseis e exercícios militares ao redor da ilha, sendo debelada pela passagem da Sétima Frota pelo estreito – a Marinha do Exército de Libertação Popular (ELP), então, era infinitamente menos poderosa para opor-se.

A resposta dos países do Indo-Pacífico foi, em geral, favorável a Pequim. Apenas Japão e Austrália assinaram comunicado conjunto com os EUA condenando os exercícios militares. A Índia, o outro vértice do Diálogo de Segurança Quadrilateral (QUAD), não o fez, embora também possua diferendos territoriais com a RPC. A Coreia do Sul também se recusou a criticar a RPC, com o novo presidente, Yoon Suk-yeol, recusando-se a encontrar-se pessoalmente com Pelosi. Os países da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês) também não criticaram a RPC, com exceção das Filipinas de Ferdinand Marcos Júnior. Mesmo dentre os quatro países da região que à época ainda reconheciam Taiwan como Estado soberano, apenas as Ilhas Marshall condenaram a RPC.

Em fevereiro de 2023, o governo dos EUA anunciou que pretende quadriplicar sua presença militar em Taiwan para cerca de 200 militares de forças especiais, que participarão de treinamentos e de capacitações de tropas taiwanesas. Em março, os EUA aprovaram a venda potencial de US$ 619 milhões em novas armas para Taiwan, incluindo mísseis para sua frota de aeronaves F-16. O Ministério das Relações Exteriores da China disse que se opõe "firmemente" à venda planejada, acrescentando que os EUA devem interromper as vendas de armas e os contatos militares com Taiwan. A presidente de Taiwan aterrissou nos EUA no fim de março de 2023, como escala a suas viagens a Belize e Guatemala. No retorno, no início de abril, encontrou-se com o então presidente da Câmara dos Representantes estadunidense, o republicano Kevin McCarthy, na visita à mais alta autoridade dos EUA desde que Washington passou a reconhecer diplomaticamente a RPC. Como retaliação, a China realizou, por 72 horas, exercícios militares de larga escala, com simulação de ataque a alvos-chave em Taiwan, inclusive no que seria o mar territorial e o espaço aéreo da ilha e próximo do território do Japão. Ainda em abril, Taiwan também realizou exercícios militares simulando uma defesa a um ataque chinês. Em julho, os EUA anunciaram o envio de pacote de armamentos a Taiwan, no valor de US$ 345 milhões.

Em junho de 2022, EUA e Taiwan lançaram a *U.S.-Taiwan Initiative on 21st Century Trade*. Em junho do ano seguinte, o Instituto Americano em Taiwan e o escritório de representação de Taiwan nos EUA assinaram um acordo sob a iniciativa, que pretende promover a facilitação do comércio. O acordo foi aprovado em poucas semanas pela Câmara de Representantes dos EUA e pelo Senado e foi ratificado em agosto.

Em janeiro de 2024, o secretário de Estado estadunidense, Antony Blinken, congratulou Taiwan pela realização de eleições presidenciais, e os EUA enviaram uma "delegação não oficial" à ilha para felicitar William Lai pela vitória, o que provocou protestos de Pequim.

e) Semelhanças e diferenças entre os casos de Taiwan e da Ucrânia

A "invasão" da Ucrânia (fevereiro de 2022) suscita comparações com o caso taiwanês e exercícios de futurologia sobre os cenários de uma eventual invasão chinesa à Taiwan. Enquanto alguns analistas consideram que a invasão da Ucrânia pode estimular uma "invasão" de Taiwan, outros concluem exatamente o contrário, ponderando que as dificuldades russas e as sanções do Ocidente contra a Rússia levam a China a refazer seus cálculos estratégicos e analisar quais lições pode tirar da experiência russa.

i. Semelhanças

1) Soberanias questionadas: Ucrânia e Taiwan têm suas existências como entidades soberanas questionadas. A Rússia considera, dentro do quadro do eurasianismo, que a Ucrânia, como

país independente, é mera artificialidade do Ocidente; a RPC considera que Taiwan é parte de seu território, sendo uma "província rebelde", e Xi Jinping insere a reintegração de Taiwan como parte fundamental do "rejuvenescimento" da nação e do "sonho chinês";

2) Laços históricos: Ucrânia e Taiwan têm laços históricos com a potência vizinha. Esse passado comum é elemento importante do discurso nacionalista russo e chinês, respectivamente. A Ucrânia é considerada berço da civilização russa (Rus de Kiev) e foi parte do Império Russo e da União Soviética (URSS) até 1991. Taiwan era parte do império chinês até 1895, quando passou a ser dominada pelo imperialismo japonês até 1945, e integrava plenamente a república chinesa até 1949.
3) Laços demográficos: Ucrânia e Taiwan têm laços demográficos importantes com Rússia e China, respectivamente. Russos étnicos representam 17% da população ucraniana, chegando a 58% na Crimeia, 39% em Luhansk e 38% em Donetsk, segundo censo de 2001. Os *hans* são pelo menos 95% da população taiwanesa, apesar de diferenças linguísticas que reforçam identidades crescentemente separadas, sendo também majoritários na RPC.
4) Assimetria militar: Ucrânia e Taiwan têm, isoladamente, poderio militar muito menor do que suas respectivas contrapartes.
5) Fronteiras ideológicas: Ucrânia e Taiwan seriam democracias ameaçadas por potências autoritárias e ambas se situariam no limite entre o bloco das democracias liberais e o bloco dos regimes autoritários iliberais.

ii. Diferenças

1) Reconhecimento internacional: A Ucrânia é universalmente reconhecida como Estado *de jure* e *de facto*, participando normalmente de organismos internacionais, como a ONU. Taiwan é reconhecida como Estado apenas por onze países e pela Santa Sé, tendo apenas relações informais com as principais nações do mundo. Taiwan não é membro da ONU, apesar de ser parte de algumas organizações internacionais, como a OMC, cujo critério para a participação é tratar-se de um território aduaneiro, não Estado soberano.
2) Argumento para eventual intervenção: A RPC sempre tratou a questão taiwanesa como assunto interno e a ilha como "província rebelde", seguindo a política de "uma só China", portanto uma intervenção chinesa em Taiwan seria realizada sob o argumento da defesa da integridade territorial e uma intervenção de potências estrangeiras seria rotulada como violação à autodeterminação dos povos e intervenção em assuntos internos. A Rússia reconheceu a independência da Ucrânia pelo Memorando de Budapeste (1994), e o argumento para intervenção na Ucrânia é a proteção de nacionais russos no exterior.
3) Envolvimento das potências ocidentais e seus aliados: A Ucrânia não é parte de nenhuma aliança militar com o Ocidente, e a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) mantém-se fora dos combates diretos, fornecendo apenas armas e apoio material. Taiwan tem sua segurança garantida *de facto* pelos EUA, ainda que o compromisso formal se enquadre na ambiguidade estratégica estadunidense. Em uma eventual invasão chinesa, os analistas consideram bastante provável que os EUA e seus aliados do QUAD e AUKUS se mobilizariam para apoiar Taiwan. Por isso, a ROC tem buscado aproximar-se dessas arquiteturas de segurança regional, adotando uma estratégia de "porco-espinho", que consiste em tornar o custo de uma invasão o mais elevado possível mediante uma guerra assimétrica contra a RPC.

4) Geografia e vulnerabilidade territorial: A Ucrânia tem extensa fronteira terrestre e marítima com a Rússia, o que facilita incursões militares e a logística de guerra. Taiwan é uma ilha, com condições adversas para uma invasão. O canal de Taiwan é raso, e a costa ocidental tem poucas praias favoráveis ao desembarque anfíbio. A costa oriental é montanhosa, o que dificulta o deslocamento de tropas, além de estar voltada diretamente para o Pacífico, sendo mais facilmente defendida pela marinha dos EUA.
5) Complementaridade econômica: Os laços econômicos entre RPC e ROC são mais profundos, relevantes e equilibrados do que a relação entre Ucrânia e Rússia. Taiwan possui indústrias estratégicas, como a de semicondutores, das quais a China ainda depende, e o fluxo de investimentos bilateral é vital para a economia de ambos. A Ucrânia tem uma economia mais frágil, e a economia russa não depende essencialmente da ucraniana. A exportação de recursos energéticos russos tem corredores e mercados alternativos, suscetíveis a sanções internacionais, porém independentes da ação ucraniana.
6) Relevância econômica: A China é muito mais relevante para a economia mundial do que a Rússia, de sorte que sanções econômicas contra aquela teriam maiores impactos do que as impostas contra esta. A importância da economia chinesa seria um fator dissuasório contra o envolvimento ocidental em uma eventual invasão a Taiwan.

VII. Disputas territoriais marítimas

a) Mar do Sul da China

O mar do Sul da China, também chamado de mar da China Meridional, é uma área marítima com cerca de 3,5 milhões de quilômetros quadrados com diversas ilhas, ilhotas, recifes, corais e baixios. A região está limitada ao norte pela China e Taiwan, ao leste pelas Filipinas, ao oeste pelo Vietnã e ao sul por Brunei, Indonésia e Malásia, com acesso pelos estreitos de Luzon e Taiwan no Norte e de Malaca, Sunda e Lombok ao Sul.

Fonte: Google Maps

Fonte: Wikipedia

Os países disputam a soberania dessa região com vistas a obter recursos pesqueiros, explorar petróleo e gás, controlar as linhas de navegação e obter vantagens militares e estratégicas. A região conta com algumas das rotas mais importantes do comércio global. Mais da metade da frota do comércio marítimo passa pelos estreitos de Malaca, Sunda e Lombok. Praticamente um terço do petróleo não refinado global depende dessa rota, como também mais da metade da produção global de gás natural liquefeito.

As disputas territoriais no mar do Sul da China envolvem as questões das ilhas Spratly, das ilhas Paracel e do banco de areia Scarborough, além de várias fronteiras no golfo de Tonkin e limites marítimos. Brunei, China, Taiwan, Indonésia, Malásia, Filipinas e Vietnã têm reivindicações na região, conforme a tabela a seguir:

Disputas territoriais no mar do Sul da China							
Local da disputa	**Brunei**	**China**	**Indonésia**	**Malásia**	**Filipinas**	**Taiwan**	**Vietnã**
Ilhas do mar do Sul da China		X		X	X	X	X
Estreito de Luzon		X			X	X	
Linha dos nove traços	X	X	X	X	X	X	
Costa do Vietnã		X				X	X
Mar ao norte de Bornéu	X	X		X	X	X	X
Mar ao norte das ilhas de Natuna		X	X			X	
Mar a oeste de Palauã e Luzon		X			X	X	
Área de Sabah			X	X	X		

Fonte: Elaboração dos autores, com base em dados da Wikipedia

A maior parte das reivindicações territoriais da China na região está baseada na chamada "linha de nove traços". Em 1947, o governo nacionalista do Kuomitang (KMT) havia demarcado uma linha de onze traços, mas, em 1953, o Partido Comunista da China (PCCh) removeu duas linhas no golfo de Tonkin. Atualmente, a China invoca a linha de nove traços como a base história para o seu pleito na região. Em 2013, a China adicionou um novo traço a leste de Taiwan, fazendo alguns pesquisadores reconhecerem uma "linha de dez traços".

Também em 2013, as Filipinas acionaram a jurisdição criada pela Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM ou UNCLOS, na sigla em inglês, também chamada de Convenção de Montego Bay). Em seus quinze pedidos, as Filipinas solicitavam que não fosse reconhecido o direito à exploração econômica exclusiva da China sobre a linha dos nove traços e que as formações naturais no mar do Sul da China fossem consideradas baixios a descoberto ou rochedos, mas não ilhas – o que não daria direito a uma zona econômica exclusiva (ZEE). O caso foi julgado à revelia, pois a China alegou tratar-se de uma questão de soberania, que o tribunal não poderia julgar. Em 2016, a instância arbitral deu sua sentença de mérito, condenando a China e alegando que não há provas de um direito histórico ou costumeiro. Mesmo que esse direito existisse, teria sido revogado pela CNUDM.

Diz-se que a postura de Pequim tanto no mar do Sul da China quanto no mar da China Oriental está ancorada em uma estratégia de *salami-slicing*, *gray zone* ou *cabbage strategy*. Por meio de uma série de ações que, tomadas isoladamente, não justificariam uma guerra, a China gradualmente[2839] muda o *statu quo* a seu favor. Constroem-se sucessivas camadas de ocupação formadas por navios pesqueiros, pela patrulha costeira e pela Marinha chineses. Recentemente, a China tem tanto aumentado o tamanho de ilhas como criado outras: o país já teria construído mais de 3,2 mil acres (cerca de 1,3 mil hectares) em ilhas artificiais nas Spratly e nas Paracel. Além de fazer bancos de areia em recifes de corais, Pequim construiu portos, instalações militares e pistas de pouso – particularmente nas ilhas Paracel e Spratly. As ilhas Woody também foram militarizadas por meio do envio de caças e de sistemas de radar.

A fim de proteger os seus interesses na região, os Estados Unidos (EUA) têm-se oposto aos pleitos chineses por meio de *Freedom of Navigation Operations* (FONOPs) e de suporte a países do sudeste asiático. Além disso, o Japão vendeu navios e equipamentos militares para Filipinas e Vietnã.

A China defende a solução desses litígios por meio de negociações bilaterais com as partes envolvidas, opondo-se à participação de terceiros países na disputa (como os EUA) ou sua judicialização (como no caso das Filipinas).

Em julho de 2020, o ex-secretário de Estado Mike Pompeo declarou que os EUA rejeitam as reivindicações territoriais de Pequim no mar do sul da China e as classificam como ilegais. Em seguida, intensificaram as operações dos EUA para "defender a liberdade dos mares de acordo com a lei internacional", em especial um "Indo-Pacífico livre e aberto". Como resposta, em agosto de 2020, Pequim mobilizou três de suas cinco regiões militares para exercícios aéreos de longa distância sobre o mar do Sul da China.

A China e a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês) têm empreendido esforços para a criação de um arranjo para circulação e ações na região. A primeira tentativa data de 2002, com a "Declaração de Conduta das Partes no Mar do Sul da China", documento que incentiva o respeito a CNUDM e encoraja as partes a solucionarem seus litígios

---

[2839] Em 1974, a China expulsa guarnição militar do Vietnã do Sul das ilhas Paracel. Em 1988, a China toma o controle do setor vietnamita das ilhas Spratly. Em 1995, a China toma o controle do setor filipino das ilhas Spratly. Em 2012, a China controla o atol de Scarborough. Em 2014, a China constrói base militares em ilhotas.

por meios pacíficos. Em 2011, China, Brunei, Filipinas, Malásia, Taiwan e Vietnã chegaram a um acordo sobre diretrizes preliminares para a implementação da declaração de 2002. Em 2018, foi anunciado o começo das negociações do Código de Conduta do Mar do Sul da China (COC, na sigla em inglês), cujo objetivo seria reduzir o risco de conflito. As negociações, contudo, se arrastam, porque a China prefere a negociação bilateral e os outros países, a multilateral. Segundo o ministro das Relações Exteriores chinês, Wang Yi, a promoção da consulta sobre o COC atende aos interesses compartilhados da China e dos países da ASEAN e é um passo crucial para garantir que o mar do Sul da China se torne um mar de paz e cooperação. Alguns analistas afirmam, contudo, que os comentários de Wang são apenas uma tentativa de ganhar tempo enquanto a marinha chinesa se fortalece no mar do Sul da China.

A partir da decisão arbitral de 2016, os países que disputam territórios na região alteraram sua abordagem jurídica do problema. Malásia, Filipinas e Vietnã, reconhecendo o laudo arbitral que decidiu que as Spratly não eram ilhas e, por isso, não geravam direitos a uma ZEE nem à plataforma continental, abandonaram a reivindicação territorial sobre as ilhotas e passaram a fundamentar seu pleito com base nas 200 milhas náuticas para suas ZEE. A China, que não reconheceu formalmente a decisão arbitral, também tem buscado novos argumentos e criou o conceito de grupo de ilhas, do qual emerge a doutrina das Quatro *sha* (ilhas Dongsha, Xisha, Zhongsha, Nansha). A China argumenta que seus direitos decorrem não das ilhotas, mas dos arquipélagos que elas formam. A CNUDM, no entanto, não permite que arquipélagos sejam criados a partir de elementos que, sozinhos, não geram direitos de ZEE ou de plataforma continental. Para os analistas, o argumento chinês faz uma interpretação heterodoxa da Convenção de Montego Bay e é apenas uma forma de justificar suas ações no mar do Sul da China.

Em abril de 2023, a Malásia anunciou disposição em negociar diretamente com a China, com o objetivo de garantir a exploração de hidrocarbonetos na área em disputa, em que já atua a companhia malaia Petronas. Em agosto, houve intrevero entre a China e as Filipinas, em razão de bloqueio chinês ao abastecimento do navio "Sierra Madre" que as Filipinas propositalmente encalharam em 1999, como parte da reivindicação pelo atol "Second Thomas Shoal", submerso nas Spratly. No mesmo mês, Brunei, Filipinas, Indonésia, Malásia e Vietnã protestaram após o governo chinês publicar nova versão do seu mapa oficial incluindo áreas contestadas no mar do Sul da China.

Em setembro de 2023, as Filipinas anunciaram terem realizado uma "operação especial" para remover uma barreira flutuante instalada pela China numa zona de pesca privilegiada no mar do Sul da China. Em outubro, houve incidentes com embarcações dos dois países. Em dezembro, a China enviou mais de 135 embarcações chinesas para o coral Julian Felipe, na costa das Filipinas. No mesmo mês, a China acusou os EUA de entrarem em suas águas territoriais durante uma Operação de Liberdade de Navegação e de "violar a paz e a estabilidade regionais". Em janeiro de 2024, no contexto de tensões com a China, o presidente filipino Ferdinand Marcos Jr. parabenizou William Lai pela vitória nas eleições presidenciais em Taiwan, o que gerou protestos de Pequim em razão de alegada violação do princípio de "uma só China" e a convocação do embaixador chinês de volta para a sua capital.

b) Mar da China Oriental

O mar da China Oriental, localizado entre a costa norte da China, a Coreia e as ilhas japonesas de Kyushu e Ryukyu, está também entre o mar do Sul da China e o mar Amarelo.

A disputa no mar da China Oriental gira em torno de oito ilhas (Diaoyu e ilhas afiliadas, para a China; Senkaku, para o Japão), que totalizam quase 21 milhões de hectares. A região também é rica em hidrocarbonetos (reserva estimada de 200 milhões de barris de petróleo, além da existência de campos de gás natural). O Japão controla a região desde 1895, com exceção de pequeno intervalo durante o fim da Segunda Guerra Mundial. A China passou a alegar direitos históricos sobre a região na década de 1970.

Fonte: *Modern Diplomacy*

Em 2008, China e Japão assinaram um acordo de desenvolvimento energético, pelo qual explorariam em conjunto os campos potencialmente ricos em gás de Chunxiao/Shirakaba, no mar Oriental da China. No entanto, no ano seguinte, a China começou a explorar unilateralmente o campo de gás de Tianwaitian/Kashi, e o Japão ameaçou levar a China ao Tribunal Internacional do Direito do Mar (TIDM) se o país começasse a produzir unilateralmente no campo de Chunxiao/Shirakaba.

As tensões se elevaram em 2012, quando o governo japonês comprou três das cinco ilhas de Senkaku/Diaoyu, as quais estavam em mãos privadas (do japonês Kunioki Kurihara), o que gerou uma série de protestos anti-Japão na China. Dias depois, a China reivindicou linhas de base marítimas ao redor das ilhas, aumentando o patrulhamento nas áreas antes dominadas pela guarda costeira japonesa.

No ano seguinte, no início do governo Shinzo Abe, o Japão aumentou o orçamento de defesa. A China, por sua vez, declarou uma zona de identificação de defesa aérea sobre o mar da China Oriental, exigindo que todas as aeronaves não comerciais apresentassem seus planos de voo antes de entrar na área. Pequim afirmou que poderia adotar medidas militares contra aeronaves que sobrevoassem próximo às ilhas. Os EUA enfatizaram que o Tratado de Defesa Mútua EUA-Japão abarca as ilhas em disputa.

Em 2014, Xi Jinping e Shinzo Abe se encontraram pela primeira vez, pouco depois de terem chegado a um acordo (o chamado "Consenso de Quatro Pontos") para melhorar os laços de diplomacia e de segurança, que também previa mecanismos de gerenciamento de crises para prevenir a escalada do conflito no mar da China Oriental

Em 2018, após anos de negociação, o mecanismo de comunicação marítima e aérea foi lançado para consultas de alto nível a respeito das ilhas, assim como foi estabelecida uma linha direta de comunicação para evitar colisões acidentais. Como parte de sua própria política de "uma só China", Taiwan também reivindica a área. O governo Biden reafirmou recentemente que as

ilhas estão cobertas pelo tratado de segurança entre EUA e Japão, e os dois países realizaram conjuntamente exercício militar em abril nas proximidades.

Como reação a essa postura mais proativa chinesa em ambos os mares, consubstanciada na estratégia de um “colar de pérolas” na região (formado por bases militares, embarcações navais, portos, aeroportos, corredores econômicos, projetos de infraestrutura), apontam-se as articulações de Japão, Índia, EUA e Austrália no Diálogo de Segurança Quadrilateral (QUAD) sob a lógica do diamante de segurança democrática de Shinzo Abe.

c) Outras disputas

Há também no mar do Leste da China disputas entre Japão e a China não diretamente relacionadas à soberania sobre aquelas ilhas, mas relativas à aplicação da CNUDM no que diz respeito à ZEE e à plataforma continental. China e Coreia do Sul, por sua vez, têm oposições divergentes sobre o rochedo submerso Socotra, sobre o qual a Coreia construiu uma estação científica, uma vez que ambas reivindicam que o rochedo está em sua própria ZEE.

VIII. Política externa

a) Aspectos gerais

A projeção e a inserção internacional da China, inclusive em seu entorno imediato, estão balizadas no projeto de política externa do atual presidente Xi Jinping, resumido no rótulo “sonho chinês”, que busca diferenciar as diretrizes de Xi das de líderes precedentes (como o “desenvolvimento pacífico” e a “ascensão pacífica”, assumidas como diretriz oficial por Hu Jintao). O sonho chinês, tal qual o sonho norte-americano, resume-se no *ethos* e no conjunto de ideais que conformam o povo chinês. Está associado com o resgate da grandeza e da glória nacionais da China, ao mesmo tempo que busca “rejuvenescer” a nação e promover seu “renascimento” após o “século de humilhação” (1839-1949)[2840].

Dois outros conceitos centrais utilizados pela política externa de Xi Jinping foram a “diplomacia de grande potência com características chinesas” – a China reconhecer-se-ia como grande potência, que passaria a atuar em linha com valores tradicionais chineses em vez de seguir modelos ou princípios ocidentais – e o “novo modelo de relações de grandes potências” – sua leitura para o relacionamento com os Estados Unidos (EUA), baseado em respeito, igualdade e benefícios mútuos. Trata-se de orientação para gradualmente substituir uma postura de potência reformista (que já era um desdobramento da postura de país satisfeito com o *statu quo* internacional) por uma postura mais assertiva e proativa no sistema internacional, sem que se negue o caráter interdependente e globalizado do mundo, mas mostrando-se como potência responsável e interessada no provimento de bens públicos globais ao mesmo tempo que busca difundir os seus valores.

No 17º Congresso do Partido Comunista Chinês (PCCh), em 2017, foi apresentado o “Pensamento de Xi Jinping sobre o socialismo com características chinesas para uma nova era”. Ademais, anunciaram-se duas metas “centenárias”: chegar a ser uma “sociedade moderadamente próspera” em todos os seus aspectos no centenário do PCCh (2021) e transformar a China numa “sociedade socialista moderna” que seja próspera, forte, democrática, culturalmente avançada e harmonizada no centenário da RPC (2049). Em termos de questões de política externa, Xi buscou enfatizar a influência de seu país na governança global e em seu entorno regional, inclusive ao considerar que a China pode ser um modelo político para outros países, dentro da defesa do caminho socialista com características chinesas. Afirma como objetivo de política externa chinesa a construção de uma “*community of common destiny for humankind*”. Parte do diagnóstico de que o desenvolvimento econômico da China depende de um ambiente externo pacífico e de relações cooperativas com outras potências, adequando-se à ordem internacional vigente no que lhe é conveniente e tentando transformá-la no que não lhe é.

Como estratégias para a inserção internacional chinesa, apontam-se elementos de *soft power* (como os Institutos Confúcio ou a diplomacia dos pandas), de *hard power* e de *sharp power*. Pode-se citar a recente alcunha de *wolf-warrior diplomacy*, que se baseia em uma série de filmes chineses de ação com forte conteúdo patriótico. Essa diplomacia se expressa pelo abandono de

---

[2840] O “século de humilhação”, também referido como “os cem anos de humilhação nacional” e termos semelhantes, refere-se ao período de subjugação que a China sofreu sob o imperialismo, tanto ocidental como japonês. Desde a ascensão do nacionalismo moderno na década de 1920, o Kuomintang (KMT) e o PCCh usam esses conceitos para caracterizar a experiência chinesa em perdas de soberania entre 1839 e 1949. O início do século é geralmente datado a partir de meados do século XIX, às vésperas da Primeira Guerra do Ópio (1839-1842) e a dependência generalizada e o desenrolar político da China, que se seguiu.

discursos verborrágicos em favor de atuação mais incisiva em defesa dos interesses nacionais e das políticas do PCCh, inclusive pelo uso de redes sociais.

Em junho de 2023, a China aprovou, pela primeira vez na história, uma lei que condensa os princípios que balizam a atuação externa do país, as funções de cada agente governamental e os objetivos de política externa. A Lei de Relações Exteriores, que está dividida em seis capítulos e 45 artigos, embora não traga novidades sobre a estrutura, o modelo de atuação e linhas mestras da diplomacia chinesa, estipula o direito da RPC de tomar medidas contra ameaças à sua soberania, segurança nacional e interesses de desenvolvimento e fornece parâmetros de atuação em cinco pilares da diplomacia chinesa: relações com grandes potências, países vizinhos e nações em desenvolvimento, multilateralismo e diplomacia pública. O texto também estabelece que os operadores da política externa devem promover as ações da Iniciativa Cinturão e Rota (BRI), da GDI, da GSI e da GCI.

Em julho do mesmo ano, em reunião do Congresso Nacional do Povo, foi aprovada a recondução de Wang Yi ao cargo de chanceler. Qin Gang, que assumira em dezembro de 2022, já não era visto desde seu encontro no mês anterior com o vice-ministro das Relações Exteriores da Rússia, Andrey Rudenko. Não houve explicação oficial para a mudança. Em outubro, foi a vez da demissão do ministro da Defesa Li Shangfu, também após meses sem ser visto em público.

b) Tipos de parceria estabelecidas pela China

Tipo de parceria	Descrição	Países
1. Parceria Estratégica de Coordenação (*Strategic Partnership of Coordination*)		
1.1 Parceria Estratégica Abrangente de Coordenação para uma Nova Era	Cooperação em todas as áreas temáticas, incluindo assuntos internacionais, de desenvolvimento militar e de tecnologia.	Rússia
2. Parceria Cooperativa Estratégica (*Strategic Cooperative Partnership*)		
2.1 Parceria Cooperativa Estratégica para todos as Condições	Ampla coordenação e cooperação – tanto política quanto econômica – com países estrategicamente importantes. Paquistão figura no topo da lista, como parceiro para todas as condições ("*all-weather*")[2841].	Paquistão
2.2 Parceria Cooperativa Estratégica Abrangente		Onze países, todos do Sudeste Asiático e da África
2.3 Parceria Cooperativa Estratégica		Seis países, a maioria do Sul da Ásia, incluindo Índia
3. Parceria Estratégica (*Strategic Partnership*)		
3.1 Parceria Estratégica Integral	Países estrategicamente importantes por razões políticas, econômicas ou geopolíticas para a China. Há alto nível de engajamento de Pequim, embora as relações não sejam isentas de atritos.	Alemanha
3.2 Parceria Cooperativa Estratégica Permanente		Cazaquistão
3.3 Parceria Estratégica Abrangente		40 países[2842], incluindo oito membros da União Europeia (UE) e Reino Unido
3.4 Parceria Estratégica Amigável		Áustria
3.5 Parceria Estratégica		16 países, incluindo Canadá e Tchéquia.
3.6 Parceria Estratégica Inovadora		Suíça
4. Parceria Cooperativa (*Cooperative Partnership*)		
4.1 Parceria Cooperativa Integral	Concentram-se principalmente na cooperação econômica. Mesmo que as relações sejam amigáveis, a cooperação é limitada a áreas temáticas específicas.	Singapura
4.2 Parceria Cooperativa Amigável Abrangente		Romênia e Maldivas
4.3 Parceria Cooperativa Abrangente		Seis países, incluindo Coreia

---

[2841] Em 2023, a China elevou suas parcerias com Venezuela e Etiópia para o estágio de "*all-weather*".
[2842] A Parceria Estratégica Global com o Brasil é equivalente a uma "Parceria Estratégica Abrangente".

Tipo de parceria	Descrição	Países
		do Sul e Países Baixos
4.4 Parceria Cooperativa Amigável		Japão
4.5 Parceria Cooperativa de Novo Tipo		Finlândia
5. Parceria (*Partnership*)		
5.1 Parceria Inovadora Abrangente	Embora as relações não sejam estreitas, há o desejo de melhorá-las.	Israel

Fonte: Mercator Institute for China Studies, 2021

c) Rede de acordos comerciais

Atualmente, a rede de acordos comerciais da China é pouco extensa, ressaltando-se aqueles com Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês), Coreia, Austrália, Nova Zelândia, Paquistão, Peru, Colômbia, Chile, Suíça e Islândia. O principal destaque é a Parceria Econômica Regional Abrangente (RCEP, na sigla em inglês). A China também pediu adesão, em 2021, ao Acordo Abrangente e Progressivo para a Parceria Transpacífica (CPTPP, na sigla em inglês). Para mais detalhes sobre ambos, ver as subseções correspondentes no capítulo 6. Há esforços negociadores em torno de uma zona de livre comércio no Fórum de Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC, na sigla em inglês) ou de uma Comunidade Econômica da Ásia do Leste.

d) Relações China-Estados Unidos

Para o relacionamento da China com os Estados Unidos, ver a seção “Relações Estados Unidos-China”, no tópico sobre Estados Unidos da América, anteriormente neste capítulo.

e) Relações China-União Europeia e países europeus

Para o relacionamento da China com a União Europeia e com os países europeus, ver a subseção específica sobre a política externa da UE e as seções sobre políticas externa de países como a Alemanha, a França e o Reino Unido em tópicos anteriores neste capítulo.

f) Relações China-Japão

Ver subseção a respeito na seção de Política Externa do tópico sobre o Japão mais adiante neste capítulo.

g) Relações China-Coreias

Ver subseções a respeito nas seções sobre Coreia do Norte e Coreia do Sul do tópico sobre Ásia-Pacífico mais adiante neste capítulo.

h) Relações China-Sudeste Asiático

O Sudeste Asiático, composto por onze países, é uma região estratégica para a China. A região é destino tradicional da diáspora chinesa, que soma, atualmente, 35 milhões de pessoas. Em 1997, o presidente Jiang Zemin declarou que as relações com a região eram baseadas no princípio da boa vizinhança, enquanto Xi Jinping a considera parte integrante de uma ordem sinocêntrica,

descrita como uma “comunidade de destino comum para a humanidade”. As relações bilaterais da China com cada país da região têm natureza bastante diversa. Sua presença pode manifestar-se por meio de enclaves de turistas e migrantes chineses, como no norte do Myanmar e do Laos; por meio da influência econômica, como na Tailândia; ou ainda por meio da cooperação ou da disputa geoestratégica, como no caso do Vietnã[2843].

A ASEAN, criada em 1967, para ser uma plataforma diplomática para os países da região, é central nas relações da China com essas nações, principalmente no aspecto econômico. O comércio China-ASEAN cresceu de US$ 8,3 bilhões em 1991 para US$ 686,6 bilhões em 2020. A China é a principal parceira comercial do bloco, seguida de perto por União Europeia (UE) e EUA. O investimento direto chinês na região cresceu 65% na última década, mas os EUA ainda são os maiores investidores no Sudeste Asiático.

Apesar dos vigorosos laços econômicos, a relação não é livre de tensões. As disputas territoriais e divergências pontuais geram atritos que ultrapassam as relações bilaterais. A ASEAN não tem caráter militar, porém muitos de seus membros mantêm cooperação militar com os EUA, a Austrália e o Japão. As disputas territoriais no mar do Sul da China são importantes determinantes geopolíticos da relação de países como Vietnã, Malásia e Filipinas com a China, que reivindica direitos territoriais na região como parte de sua estratégia de avançar sua linha de defesa para além da “Primeira Cadeia de Ilhas”, que inclui as Filipinas. Além disso, os conflitos por energia e água, devido à construção, financiada pela China, de barragens no rio Mekong também geram conflitos com os países ribeirinhos. Para mais detalhes sobre as relações da China com a ASEAN, ver subseção posterior na seção sobre diplomacia de fóruns regionais.

i) Relações China-África

Ver seção sobre diplomacia de foros regionais neste capítulo e subseção sobre China na seção sobre potências não tradicionais na África neste capítulo.

j) Relações China-Oriente Médio

A China tem aumentado sua influência na região, superando o interesse tradicional apenas em matéria de energia – a China é o maior comprador de petróleo da região. Estabeleceu parcerias estratégicas com diversos países, um diálogo estratégico com Conselho de Cooperação do Golfo (CCG, 2010) e o Fórum de Cooperação China-Estados Árabes (2004) e assinou memorandos de entendimento relativos à BRI. Houve intensa diplomacia de vacinas e de equipamentos de proteção pessoal durante a pandemia. Há interesse também em temas digitais, notadamente a “Rota da Seda Digital”, e na venda de armamentos. Destaca-se que a China foi um dos impulsionadores do convite para que Arábia Saudita e Irã aderissem ao BRICS. A despeito da aproximação com a região, a questão dos uigures é fator de potencial tensão.

Em 2022, realizou a primeira cúpula com Estados Árabes e com o CCG. A China tem tentado apresentar-se como país neutro e não alinhado em processos de paz e diante de conflitos regionais, como na Síria, no Iêmen e no Afeganistão. A China defende a solução de dois Estados para a questão israelo-palestina e reconhece o Estado palestino desde 1988, e só estabeleceu relações diplomáticas com Israel em 1992.

[2843] Xi Jinping realizou uma visita ao Vietnã em dezembro de 2023, com o objetivo de fortalecer a cooperação e promover oportunidades comerciais bilaterais, no contexto de aproximação de Hanói com Washington. A despeito de ideologias políticas semelhantes, China e Vietnã mantêm disputas territoriais no mar do Sul da China.

k) Relações China-Paquistão

Ver a subseção “Relações com a China”, na seção relativa ao Paquistão do tópico sobre o Grande Oriente Médio, mais adiante nesse capítulo.

l) Relações China-América Latina e Caribe

O crescimento da economia da China e a consequente demanda por *commodities* aumentaram exponencialmente a presença chinesa na América Latina e no Caribe desde os anos 2000. Embora tenha caráter predominantemente econômico, a presença da China na região vem aumentando, com o país asiático defendendo seus interesses geopolíticos, investindo em cooperação em áreas como segurança e defesa, difundindo sua cultura com os Institutos Confúcio e aproximando-se de grupos políticos de cada país por meio de associações e grupos parlamentares. Para essa aproximação, fatores como a presença de governos majoritariamente de esquerda na América Latina e no Caribe na primeira década do século XXI, a retração da política norte-americana em relação à região (referida como negligência salutar americana por alguns autores) e o contexto econômico contribuíram para o cenário atual.

O engajamento econômico na América Latina e no Caribe pode ser dividido em três eixos: investimento estrangeiro direto (IED); empréstimos e financiamentos governamentais, e; comércio. Desde 2016, o fluxo de IED manteve-se estável, enquanto o investimento chinês em outras regiões contraiu (especialmente nos EUA e na UE). Em 2021, o montante total de IED chinês para região foi de US$ 145,19 bilhões, pouco menor do que o recorde de US$ 179 bilhões, em 2015. A China é o terceiro maior investidor em estoque na região, atrás de EUA e UE. A América do Sul recebe 85% do total de investimento e o Brasil é o maior receptor dos IED chinês, seguido de Chile, Peru e Argentina. As principais áreas de investimento são energia e exploração mineral e infraestrutura, com destaque para projetos como o metrô de Bogotá, concessões de ferrovias no Chile, a construção do megaporto de Chankay no Peru e de uma hidroelétrica no Equador, que se sobrepuseram às ofertas americanas e europeias. Por outro lado, o anunciado projeto de construção do canal da Nicarágua, que rivalizaria com o canal do Panamá, não foi concretizado pela falta de viabilidade econômica. Investimentos em infraestrutura ajudam a criar demanda para setores de construção na China, em consonância com os objetivos da BRI. Nesse sentido, vinte países latino-americanos subscreveram a BRI. Para conter essa expansão, o presidente John Biden anunciou no G7 a iniciativa *Build Back Better World* (B3W), incluindo a região.

Em relação ao segundo eixo, empréstimos e financiamentos entre governos, nota-se considerável redução. Entre 2007 e 2016, chegou-se a aproximadamente US$ 10 bilhões anuais, mas, desde então, os empréstimos foram reduzidos até cessar entre 2020 e 2021. Essa redução pode ser explicada por questões econômicas e políticas, como as consequências da “armadilha da dívida”, em casos como o empréstimo chinês concedido ao Equador, que passou por uma restruturação recentemente, a desaceleração econômica chinesa e o hiato de visitas oficiais decorrentes da pandemia. A Venezuela foi um dos maiores receptores de empréstimos do governo chinês na última década.

O terceiro eixo, o comércio, cresceu exponencialmente nas últimas duas décadas, chegando a US$ 450 bilhões em 2021. A China consolidou-se como principal parceiro comercial de Brasil, Chile e Peru. As exportações latino-americanas são concentradas em produtos primários como

soja, cobre, petróleo e carnes; enquanto as importações são predominantemente manufaturas de alto valor agregado. A concentração na pauta exportadora da América Latina, em especial da América do Sul, é um problema que vem sendo abordado em diálogos com a China. Além disso, o acordo decorrente da Fase I da guerra comercial entre EUA e China e os anúncios de maior investimento em segurança alimentar, na linha da autossuficiência, por parte de Xi Jinping podem ameaçar o futuro dos fluxos comerciais com a região. A China possui acordos de livre comércio com Chile, Peru, Costa Rica, Equador e está em negociação com o Uruguai. Os EUA, em comparação, possuem onze acordos de livre comércio com a região: Chile, Colômbia Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Honduras, México, Nicarágua, Panamá e Peru.

A crescente presença econômica garante a China maior influência política na região. Isso faz com que a China se torne um "competidor estratégico" em relação aos EUA, que percebe a América Latina e Caribe como sua região natural de influência. Nas últimas duas décadas, além da pressão econômica, a China assegura seus interesses por meio do multilateralismo, de cooperação Sul-Sul e de parcerias estratégicas. Por essa razão, China mantém-se como membro observador da Organização dos Estados Americanos (OEA), é membro com direito a voto no Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e no Banco de Desenvolvimento do Caribe e engaja-se no fórum entre a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) e a China (2014). O terceiro encontro ministerial CELAC-China (2021) resultou em um Plano de Ação em Setores Estratégicos (2022-2024) e a Declaração Conjunta "Juntos Superando Atuais Dificuldades e Criando Oportunidades para continuar a construir uma Comunidade Sino-Latina Americana e Caribenha". Está prevista uma reunião de cúpula CELAC-China para 2024.

A "diplomacia das vacinas", exemplo de cooperação Sul-Sul, aumentou o *soft power* chinês na região. A China forneceu cerca de 300 milhões de doses a América Latina e Caribe, mais de três vezes a quantidade fornecida pelo COVAX Facility, e firmou acordos de cooperação científica e transferência de tecnologia. Chile e China assinaram acordo para a construção do laboratório Sinovac na região de Antofagasta, em Santiago. Por fim, a China possui parcerias estratégicas com Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México, Peru e Venezuela.

Todos esses recursos são usados pela China para aumentar sua influência e preservar seus interesses geopolíticos, políticos e econômicos como o isolamento de Taiwan, a participação chinesa na infraestrutura de tecnologia e comunicação, redes sociais, mercado de *commodities* e energia. Atualmente, sete países da América Latina e do Caribe ainda reconhecem Taiwan: Belize, Guatemala, Haiti, Paraguai, Santa Lúcia, São Cristóvão e Neves, São Vicente e Granadinas. Os últimos a mudarem de posição foram Panamá (2017), República Dominicana (2018) e El Salvador (2018), Nicarágua (2021) e Honduras (2023). A RPC só não é reconhecida, no total, por onze Estados-Membros da ONU e pela Santa Sé[2844].

A manutenção da participação da companhia chinesa Huawei na maior parte dos países latino-americanos também foi uma importante conquista política para o país. Esforços norte-americanos para impedir a concorrência chinesa tiveram resultados limitados: no Chile, o projeto de instalação de um cabo entre Valparaíso com Xangai foi rejeitado e a Huawei foi vetada no Equador. A popularização de aplicativos chineses como TikTok e Didi na América Latina ressonam o aumento de influência chinesa na sociedade.

Consequência dos princípios de não intervenção em assuntos internos, o pragmatismo chinês faz com que ocorram certos incentivos a regimes autoritários da região. Em contraposição aos valores democráticos defendidos pelos norte-americanos, a China não restringe seus laços com países como Cuba, Venezuela e Nicarágua, servindo como "incubadora de populismo", nas

[2844] Os outros Estados que não a reconhecem são Essuatíni, Ilhas Marshall, Palau e Tuvalu.

palavras de Evan Ellis. Além disso, a falta de transparência e a complexidade de acordos contribui para que empréstimos e investimentos possam ser usados para fins ilícitos e manutenção de grupos no poder, como ocorreu com a controversa hidrelétrica equatoriana.

Cooperação e defesa na região são estratégias do governo chinês definidas no *Defense Strategy White Book* (2015). Esforços chineses para alcançar esse objetivo incluem venda de armamento, intercâmbios militares e programas de treinamento. Venezuela é a maior compradora de armas e equipamentos militares chineses, seguida de Bolívia e Equador. Há aumento de presença chinesa em operações de paz no Haiti e na ajuda para estabilização da região, por meio do fornecimento de equipamento militar para Bolívia, Guiana e Trinidad e Tobago.

Em relação à cooperação espacial, destaca-se a iniciativa sino-brasileira de satélites (1988), já tendo lançado seis satélites. A maior instalação espacial chinesa no exterior fica no deserto da Patagônia, na Argentina, comandado pelo Exército de Libertação Popular, responsável pelos setores espacial, cibernético e eletrônico chineses. Há acordo para uma segunda estação na Argentina, em Santa Cruz, norte do estreito de Magalhães. Por fim, Bolívia, Brasil, Equador e Venezuela abrigam estações de satélites usadas em cooperação com a China.

A penetração cultural e a difusão da língua se dão por meio dos 45 Institutos Confúcio, presentes em 23 países da região. Além disso, o *International Liaison Department* (ILD), agência do PCCh criada para se aproximar de partidos políticos estrangeiros, setores de inteligência e acadêmicos, possui uma intensa atividade na região. Em diversos países, formaram-se grupos parlamentares de amizade com a China, bem como associações e grupos informais. O forte engajamento diplomático reflete-se no número de representações diplomáticas chinesas, que supera o americano, na região do Caribe.

m) Relações China-Irã

Em fevereiro de 2023, o presidente iraniano, Ebrahim Raisi, realizou viagem oficial à China, a primeira visita em duas décadas. Na visita, Raisi e Xi trataram de questões estratégicas tanto regionais quanto globais, como aproximação com os sauditas que culminou no acordo de normalização de relações entre Irã e Arábia Saudita, em 10 de março de 2023. A normalização de relações diplomáticas entre os dois países contou com a mediação chinesa.

Para mais detalhes sobre o relacionamento entre a China e o Irã, ver a seção sobre política externa iraniana no tópico de Grande Oriente Médio deste capítulo.

n) Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (BAII)

A respeito do Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (BAII), ver subseção específica no capítulo 6.

o) Discurso na AGNU em 2023

Em curto discurso, o vice-presidente da China, Han Zheng, abordou o atual contexto de lenta recuperação econômica e mudança do clima, referindo-se ao apelo do presidente Xi Jinping para construir uma comunidade com um futuro compartilhado para a humanidade, por meio das propostas de iniciativas globais de desenvolvimento, segurança e civilização.

Han Zheng destacou quatro áreas de atuação. Primeiro, a defesa da equidade, justiça e segurança para manter a paz global, enfatizando a interconexão da segurança entre os países e

apoiando a cessação das hostilidades na crise da Ucrânia. Ele também defendeu uma solução de dois Estados para a estabilidade do Oriente Médio, com a Palestina no centro desse panorama. O vice-presidente criticou as sanções unilaterais e o embargo a Cuba. Afirmou o compromisso chinês com o controle de armas convencionais e a ratificação iminente do Protocolo Contra a Fabricação e o Tráfico Ilícitos de Armas de Fogo, Suas Partes e Componentes e Munições[2845], além de apoiar a criação de normas para a Inteligência Artificial. Segundo, a importância da cooperação "ganha-ganha", com benefícios mútuos, mencionando a BRI e instando os países desenvolvidos a apoiar financeiramente os países em desenvolvimento em reduzir emissões de carbono. Terceiro, o respeito à diversidade de civilizações como pilar da civilização humana, o que inclui respeito à história e às tradições dos povos. Quarto, a promoção do multilateralismo e aprimoramento a governança global. Por fim, disse que a China terá uma política externa independente, defendeu respeito à integridade territorial, inclusive no objetivo da reunificação com Taiwan, considerando-a parte inalienável do território chinês, e negou qualquer prática de hegemonia ou expansão. Além disso, afirmou a posição da China como parte do Sul Global.

Em sede de direito de resposta às Filipinas, a China diz que a AGNU não é o local adequado para discutir as questões territoriais do mar do Sul da China. Utilizou o direito de resposta, no entanto, para defender que a decisão do tribunal no caso do mar do Sul da China distorceu o Direito Internacional e violou a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM ou UNCLOS, na sigla em inglês). Ressaltou que a China continuará buscando soluções pacíficas para o conflito territorial.

p) Discurso na AGNU em 2022

O ministro das Relações Exterior Wang Yi menciona as crises atuais e as incertezas à segurança global, com efeitos adversos para a recuperação econômica. Apresenta seis pilares da posição chinesa:

1) apoio à paz e oposição a conflitos;
2) busca de desenvolvimento e da eliminação da pobreza;
3) manutenção da abertura mundial e oposição à exclusão;
4) engajamento com a cooperação e oposição à confrontação;
5) fortalecimento da solidariedade e oposição à divisão; e
6) promoção da equidade.

Lembra que a China vem-se mostrando um ator engajado na construção da paz, por meio do desarmamento e da não proliferação e de maiores contribuições em missões de paz – nesse sentido, foi proposta a Iniciativa de Segurança Global (GSI, na sigla em inglês)[2846]. Disse que o país também contribui para o desenvolvimento global, com a busca de maior resiliência para as cadeias de produção. Frisa que a China é a maior parceira comercial de mais de 130 países e regiões, e uma forte apoiadora da Agenda 2030, com esforços na redução de pobreza e na promoção de cooperação Sul-Sul. Diz que a China vem-se mostrando uma defensora da ordem

[2845] Trata-se de um tratado sobre o tráfico de armas, incluindo armas pequenas e leves, que é complementar à Convenção contra o Crime Organizado Transnacional. É um dos chamados protocolos de Palermo. Foi adotado pela Resolução 55/255 em 31 de maio de 2001 durante a 55ª sessão da AGNU e entrou em vigor em 3 de julho de 2005. Para saber mais, ver: https://www.unodc.org/unodc/en/firearms-protocol/the-firearms-protocol.html.

[2846] A GSI foi anunciada pela China no Fórum de Boao para a Ásia (BFA, na sigla em inglês). O BFA é uma organização sem fins lucrativos que hospeda encontros de alto nível para líderes governamentais, empresariais e da Academia para compartilhar sua visão sobre as questões mais prementes na região e no mundo; o BFA segue o modelo do Fórum Econômico Mundial, realizado anualmente em Davos, na Suíça.

internacional, com a proteção dos propósitos e princípios da Carta da Organização das Nações Unidas (ONU), e ressalta que o país participa dos maiores acordos internacionais, inclusive dos tratados de direitos humanos.

Salienta que a China vem sendo uma provedora de bens públicos globais, o que se observaria no compromisso de difundir vacinas contra a COVID-19 para o mundo; na promoção de cadeias de infraestrutura mais ágeis e eficazes; e na contribuição com um regime internacional em segurança de dados. Afirma que a China apoia a resolução pacífica da crise na Ucrânia, com uma saída pacífica e negociada para a crise; na questão Palestina, defende a solução de dois Estados, com o apoio à causa palestina; na questão da península coreana, apoia uma negociação que leve em consideração as causas profundas do conflito; no Afeganistão, defende um acordo-quadro inclusivo, que retome o crescimento econômico, coopere para o combate ao terrorismo e promova a integração do Afeganistão à sua região.

No caso de Taiwan, reafirma que a ilha é parte inalienável do território chinês, pautado pelo princípio de uma China. Nesse sentido, dever-se-ia confrontar a ideia de independência de Taiwan, pois isso desrespeita a Resolução 2758 da AGNU (que reconheceu a RPC como legítima representante do povo chinês) e os acordos que deram fim à Segunda Guerra Mundial, que reconheceram Taiwan como parte legítima do território chinês.

q) Discurso na AGNU em 2021

Xi notou que em 2021 se celebram os cem anos do PCCh e os 50 anos da "restauração do assento" da RPC na ONU. Destacou que quatro ações são necessárias. Primeiro, derrotar a COVID-19, priorizando a vida humana, respeitando a ciência, conduzindo o controle epidêmico e promovendo desenvolvimento socioeconômico e a vacinação. Segundo ele, a vacina precisa ser um bem público global acessível aos países em desenvolvimento e distribuída de forma justa e equitativa e, nesse sentido, anunciou que serão fornecidas dois bilhões de doses de vacinas ao mundo (cem milhões de doses doadas para os países em desenvolvimento) e US$ 100 milhões à iniciativa COVAX Facility.

Segundo, revitalizar a economia e buscar um desenvolvimento global mais sustentável e equilibrado. Para tanto, propôs a Iniciativa de Desenvolvimento Global, para acelerar a implementação da Agenda 2030 nos países em desenvolvimento. Mencionou a necessidade de aprimorar a governança ambiental global, acelerar a transição para a economia verde de baixo carbono. O pico das emissões chinesas de CO_2 será alcançado antes de 2030 e a neutralidade de carbono antes de 2060. A China apoiará os países em desenvolvimento em projetos de energia verde e de baixo carbono e não construirá mais usinas de carvão no exterior. Prometeram-se US$ 3 bilhões para ajudar os países em desenvolvimento na recuperação socioeconômica pós-COVID-19.

Terceiro, fortalecer a solidariedade, promover o respeito mútuo, o diálogo, a inclusão e a cooperação ganha-ganha, acomodando diversos caminhos ao desenvolvimento e reconhecendo que a democracia é o direito de todos os povos. Criticou as intervenções militares estrangeiras e a "transformação democrática", afirmando que a China nunca invadirá outros países, nem buscará a hegemonia.

Quarto, aprimorar a governança global e o multilateralismo, fortalecendo a ONU.

IX. Relações China-Rússia

a) Antecedentes

As relações sino-russas são marcadas historicamente pela instabilidade, mesmo após a proclamação da República Popular da China (RPC, 1949). No ano seguinte, Mao e Stalin assinaram o Tratado de Amizade, Aliança e Assistência Mútua. Guiada por economistas soviéticos, a RPC aplicou o modelo de economia planificada (1953), mas, ignorando a orientação dos técnicos soviéticos, Mao lançou o Grande Salto Para a Frente (1958), com resultados desastrosos. As relações sino-soviéticas já se vinham deteriorando após a de-stalinização promovida por Khrushchev (1956). A mudança de orientação ideológica do Partido Comunista da União Soviética (URSS), que passara do confrontacionismo de Stalin com o Ocidente à coexistência pacífica de Khrushchev, causou problemas de credibilidade ideológica e autoridade política sobre Mao, que havia emulado o estilo de liderança de Stalin. Em resposta, o Partido Comunista Chinês (PCCh) denunciou a de-stalinização da URSS como revisionismo, e reafirmou a ideologia stalinista do governo Mao como o caminho correto para alcançar o socialismo. Khrushchev se reuniu com Eisenhower (1959) para diminuir as tensões geopolíticas entre as superpotências, e a URSS, nesse contexto, renegou um acordo de ajuda técnica para desenvolver a bomba atômica chinesa e permaneceu neutra na Guerra Sino-Indiana (1962). Mao esperava que Khrushchev lidasse agressivamente com os Estados Unidos (EUA) após a URSS ter abatido um avião espião U-2 (1960), e rompeu relações com os soviéticos após Khrushchev não haver entrado em guerra com os EUA após a Crise dos Mísseis (1962). No mundo ocidental, a divisão sino-soviética transformou a Guerra Fria bipolar em tripolar, o que permitiria que Henry Kissinger entabulasse uma aproximação dos EUA com a China a fim de usá-la como contrapeso à URSS, no início dos anos 1970.

Embora a URSS tenha concedido todo o território do Estado fantoche japonês de Manchukuo aos comunistas chineses (1945), estes agora exigiam concessões territoriais, afirmando que os tratados do século XIX que transferiram a Manchúria Exterior ao Império Russo eram "Tratados Desiguais". O momento chave na escalada das tensões sino-soviéticas foi a invasão da Tchecoslováquia (1968) e a proclamação da Doutrina Brejnev da "soberania limitada". Mao a entendia como a justificativa ideológica para uma invasão soviética da China para derrubá-lo e lançou uma campanha de propaganda atacando a invasão da Tchecoslováquia, embora tivesse condenado a Primavera de Praga como "revisionismo". Tropas de ambos os lados até se chocaram brevemente no rio Ussuri (1969), que marca a fronteira entre a Sibéria russa e a província de Heilongjiang, no nordeste da China.

A inimizade começou a diminuir após a morte de Mao (1976), mas as relações eram esparsas até pouco antes da dissolução da URSS (1991). O Acordo de Fronteira Sino-Soviética, do mesmo ano, foi um tratado entre a China e a URSS que estabeleceu trabalhos de demarcação para a fronteira entre os dois Estados – os termos do acordo foram retomados pela Rússia. A relação oficial entre a RPC e a Federação Russa foi aperfeiçoada três vezes desde o estabelecimento de relações diplomáticas. Começando como relação "de boa vizinhança e mutuamente benéfica" (1992), evoluiu para uma "parceria construtiva" (1994), e, finalmente, para uma "parceria estratégica de coordenação" (1996). A concertação de posições nos anos 1990 e 2000 intensificou-se, com os países assinando a "Declaração Conjunta sobre um Mundo Multipolar e o Estabelecimento de uma Nova Ordem Internacional" (1997) e a "Declaração Conjunta sobre a Ordem Internacional no Século XXI" (2005). RPC e Rússia assinaram o Tratado

de Boa Vizinhança e Cooperação Amigável (2001) – que foi renovado (2021) por mais cinco anos – e os últimos litígios fronteiriços entre os dois países foram definitivamente resolvidos por tratado (2005).

b) Marcos do relacionamento contemporâneo

China e Rússia são parceiros estratégicos. Como superação do cisma sino-soviético durante a Guerra Fria, a normalização das relações bilaterais ocorre no final dos anos 1980, durante o colapso da URSS, culminando com a assinatura de tratado fronteiriço em 1991, e a aproximação contemporânea começa em meados dos anos 1990 (acordos de parceria em 1994 e 1996), mas se adensará com a presidência de Vladimir Putin na Rússia, que passa a valorizar progressivamente a região da Eurásia. Em 2001, assinaram tratado de boa vizinhança, amizade e cooperação.

O marco para o início de uma aliança informal entre a Rússia e a China, estimulada por seu mal-estar mútuo com a Primavera Árabe e os protestos contra Vladimir Putin na Rússia, é 2012. No mesmo ano, Xi Jinping assumiu dois dos cargos mais importantes do sistema político chinês: secretário-geral do Partido Comunista da China (PCCh) e presidente da Comissão Militar Central. Ademais, há hipótese de que a consolidação da aliança sino-russa poderia resultar em uma aliança-pivô e em um rival estratégico para os EUA, uma vez que ambos os países consideram que os EUA sejam a principal ameaça externa à concretização de seus interesses.

As consequências da crise na Crimeia em 2014, com o profundo afastamento entre a Rússia e o Ocidente, marcam também a escalada de maior densificação na relação entre a Rússia e a China, precipitando a assinatura de um novo acordo de parceria estratégica. Embora a Parceria Estratégica (2012), assinada por Hu Jintao e Putin, devesse durar um período de dez anos, foi prematuramente substituída pela Parceria Estratégica Abrangente de Cooperação (2014). A anexação da Crimeia pela Rússia acelerou muito a cooperação entre os dois países, embora Pequim não a tenha reconhecido. Como os EUA e muitos outros países impuseram sanções e evitaram negócios com a Rússia, esta decidiu que precisava aproximar-se da China e recorrer à Ásia. No mesmo ano, foram assinados acordos para fornecimento de gás por trinta anos no valor de US$ 400 bilhões; de financiamento chinês para fornecimento de petróleo no valor de até US$ 500 bilhões; bem como um acordo de *swap* cambial entre o Banco Popular da China e o Banco Central da Rússia. A visita de Xi a Moscou (2015) foi um sinal claro de aprofundamento dos laços, com os líderes assinando mais de vinte de acordos bilaterais, incluindo vendas de armas. Até então, a Rússia recusava-se a transferir à China tecnologias sensíveis, militares e espaciais.

Em 2019, quando da celebração de 70 anos de relações diplomáticas, a parceria foi intensificada. Xi e Putin anunciaram o estabelecimento de uma “Parceria Estratégica Abrangente de Coordenação para uma Nova Era”, o maior grau de parceria existente na hierarquia diplomática chinesa. A China define suas relações bilaterais com a Rússia como caracterizadas pela “cooperação em todas as questões, incluindo assuntos internacionais, desenvolvimento militar e tecnológico”.

Xi realizou uma reunião de três horas com Putin pouco antes do início dos Jogos Olímpicos de Inverno de Pequim e às vésperas da invasão russa da Ucrânia, em fevereiro de 2022. Esta foi a primeira reunião presencial de Xi com um chefe de Estado estrangeiro e apenas a terceira visita bilateral ao exterior de Putin desde o início da pandemia de COVID-19. Após a reunião, os dois lados publicaram uma declaração conjunta sobre as “Relações Internacionais para uma Nova Era e o Desenvolvimento Sustentável Global”. Em termos gerais, a primeira parte deste documento trata da democracia e dos direitos humanos; a segunda; do aprimoramento das relações de parceria;

a terceira, de “sérios desafios à segurança internacional”; e a última, de Rússia e China “como potências mundiais”. A declaração conjunta afirmou que “as novas relações interestatais entre a Rússia e a China são superiores às alianças políticas e militares da era da Guerra Fria”, resultando em uma “amizade sem limites”.

Segundo a declaração, a democracia é um valor humano universal, que deveria ser protegida como uma responsabilidade comum da comunidade internacional. A democracia deveria permitir a participação dos cidadãos no governo do país, sob um princípio de governo popular. No entanto não existiria um modelo ideal para todos os países, cabendo a cada Estado escolher sua maneira de implementar a democracia, sem que, com isso, sofra ingerências externas. O desenvolvimento e a cooperação estariam na essência do moderno sistema internacional e seriam a força-motriz da prosperidade dos países.

De acordo com o texto, entre os objetivos do relacionamento bilateral estão:

1) associar planos de desenvolvimento no âmbito da União Econômica Eurasiática (UEE) e da Iniciativa do Cinturão e Rota (BRI, na sigla em inglês);
2) conectar a Ásia-Pacífico e a Eurásia;
3) cooperar em temas como redução da pobreza, mudança do clima, desenvolvimento sustentável, desenvolvimento verde, industrialização, economia digital e conexão de infraestrutura; e
4) fortalecer a cooperação internacional em segurança da informação e adotar plano futuro para a cooperação bilateral na área

Além disso, a Rússia confirma apoio à Iniciativa de Desenvolvimento Global, inclusive com participação no grupo de amigos no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU). A interação entre Rússia e China foi avaliada positivamente na agenda bilateral e multilateral em relação ao combate à pandemia de COVID-19. Os dois países opõem-se à politização das vacinas e da origem do vírus. China e Rússia assumem o compromisso de implementar o “verdadeiro multilateralismo”. Ademais, ambos reafirmaram viver uma nova era na relação, muito superior às alianças políticas e militares da Guerra Fria. A parceria entre eles não tem restrições nem áreas proibidas de cooperação, e a cooperação bilateral estratégica não tem nenhum outro terceiro país como alvo nem é afetada por mudanças circunstanciais em terceiros países ou no ambiente internacional.

Quanto à segurança e à integridade territorial, os dois países se apoiam mutualmente em seus pleitos de soberania estatal e integridade territorial, opondo-se às tentativas de interferência e de desestabilização promovidas por países estrangeiros nas adjacências de seus territórios, condenando as “revoluções coloridas” no espaço pós-soviético. A Rússia manifestou apoio explícito à política de “uma só China” e ao pleito sobre Taiwan como parte inalienável do território chinês. Os países condenam enfaticamente a expansão da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) para o Leste Europeu e instam a OTAN a abandonar o que chamam de “abordagem ideologizada da Guerra Fria”. Ambos receiam que a AUKUS e outras iniciativas de segurança hostis a seus interesses, como o Diálogo de Segurança Quadrilateral (QUAD), trarão insegurança e uma corrida armamentista na Ásia-Pacífico, inclusive em termos de desenvolvimento de armamentos nucleares. Por isso, conclamam o respeito ao Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP) – e aos demais regimes de controle de armas de destruição em massa (ADM), notadamente as duas Convenções sobre a Proibição de Armas Biológicas (CPAB) e de Armas Químicas (CPAQ) – e condenam a retirada dos EUA do Tratado de Forças Nucleares de Alcance Intermediário (INF, na sigla em inglês), assim como de outros compromissos do regime internacional de controle de armas.

Os dois países defendem o sistema multilateral de comércio e participam ativamente da reforma da Organização Mundial do Comércio (OMC); defendem o G20 como instância apropriada para discussão sobre cooperação econômica internacional e os diversos desafios enfrentados pela comunidade internacional. Apoiam o aprofundamento da cooperação estratégica no âmbito dos BRICS e a expansão da cooperação em três áreas principais: política e segurança, economia e finanças, e trocas humanitárias. Consideram o BRICS Plus como mecanismo efetivo de diálogo com organizações regionais de integração, outros países emergentes e organizações para o desenvolvimento. Tanto China quanto Rússia almejam ainda fortalecer a Organização para Cooperação de Xangai (OCX) e o Fórum de Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC, na sigla em inglês), desenvolver cooperação no formato RIC – Rússia-Índia-China –, assim como a Cúpula do Leste Asiático e o fórum regional da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês) para Segurança. Por fim, ambos defendem os resultados da Segunda Guerra Mundial e da ordem internacional decorrente e resistem às tentativas de "falsificar, negar ou distorcer a história da Segunda Guerra Mundial".

c) Estado atual do relacionamento

A aproximação China-Rússia parece ser, em verdade, bastante baseada na relação pessoal entre Xi e Putin. Do lado chinês, membros do PCCh consideram que o atual momento é o ápice histórico do relacionamento entre os países. Do lado russo, a relativa preocupação com o maior crescimento chinês e o risco de uma relação assimétrica é relativizado pelos benefícios de cooperação econômica, política e militar.

A Rússia tem uma orientação cada vez maior em direção à Ásia. Com efeito, a ideia de Putin de uma "Grande Europa", nutrida nos seus primeiros quinze anos à frente do país, perdeu espaço para a de uma "Grande Eurásia", após a escalada provocada a partir da crise ucraniana em 2014. Moscou tende agora a destacar sua posição de poder no centro da massa terrestre eurasiática e a nova importância da Ásia para a política externa russa. A China desempenha um papel crucial neste contexto. Não há outro chefe de Estado que Putin tenha encontrado mais vezes do que o presidente Xi Jinping. Os meios de comunicação pró-governo na Rússia retratam a China de uma forma muito positiva, e as percepções públicas sobre o país vizinho também melhoraram.

A flexibilidade é o princípio norteador da relação entre os dois países, em que se busca "formar parcerias, não alianças". É uma relação de "não aliança", "não confrontação" e que não teria outros países como alvo. De fato, de acordo com o *Joint Statement on Developing Comprehensive Partnership and Strategic Interaction Entering a New Era*, adotado em 2019 durante visita de Xi Jinping à Rússia, as principais características do relacionamento bilateral são um alto nível de confiança política mútua, um bem desenvolvido mecanismo de contatos de alto nível e de cooperação em vários campos, uma cooperação rica, estratégica e prática, uma fundação sólida de opinião pública amistosa intergeracional e uma coordenação internacional próxima e efetiva.

As declarações preeminentes de tempos recentes não fazem referência extensivas sobre as instâncias do relacionamento bilateral. Contudo, entre aquelas que merecem destaque, figuram o Diálogo Financeiro Rússia-China, a Comissão Intergovernamental Russo-China de Cooperação em Investimentos (CIC) e a Comissão Russo-Chinesa para Cooperação Humanitária. Ademais, são dignas de nota as consultas regulares que abarcam uma multiplicidade de temas, incluindo a segurança do espaço exterior.

Para além da concertação política, as principais áreas de cooperação são defesa e segurança (embora não haja uma aliança militar, destacam-se exercícios conjuntos desde 2005 inclusive a

participação chinesa no exercício russo Vostok em 2018 e 2022, simulações de defesa de mísseis, aquisições pela China de sistema de defesa antiaérea S-400 e de caças SU-35, negociação de acordo militar para substituir o de 1993, cooperação transfronteiriça, cooperação em cibersegurança, conexão entre indústrias de defesa, presença de tecnologia 5G chinesa na Rússia) e energia (em especial a nuclear, com base em acordos assinados em 2018, mas também petróleo e gás, por exemplo via o duto Power of Siberia, que começou a operar no fim de 2019, e em projetos no Ártico). Observa-se maior dinamismo no relacionamento comercial e econômico, em ciência e tecnologia, em relações interpessoais e também na construção de infraestrutura de integração, inclusive por meio de pontes.

A Rússia apoia a BRI (embora a iniciativa tenderá a reduzir a dependência chinesa em termos energéticos da Rússia), e a China apoia o processo de integração na UEE.

Eventuais pontos de tensão no relacionamento bilateral tenderão a intensificar-se, em razão da ascensão chinesa no sistema internacional e do interesse russo em recuperar sua influência e garantir-se como potência em um mundo multipolar. Entre os eventuais focais de tensão, estão questões territoriais na região do rio Ussuri (objeto de tratado de 2003), a disputa por influência na Ásia Central e na Mongólia, o Ártico e a expansão econômica e demográfica chinesa em direção ao extremo leste da Rússia a partir da Manchúria (em razão do vazio demográfico na Sibéria). A China manteve posição dúbia em relação à Crimeia, embora tenha dado apoio à Rússia, em especial por meio do BRICS, diante de sanções internacionais. A Rússia, por sua vez, mantém postura de neutralidade em relação às disputas no mar do Sul da China.

Em março de 2021, em encontro dos chanceleres dos dois países, emitiu-se declaração conjunta sobre *Certain Aspects of Global Governance in Modern Conditions*, em que cobrem temas como direitos humanos, democracia, Direito Internacional e cooperação multilateral. De acordo com analistas, trata-se de posicionamento comum diante de conceitos caros à ordem internacional dita liberal, historicamente liderada pelos EUA.

Rússia e China compartilham diversas posições na esfera multilateral, o que fica evidente em sua atuação concertada no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) e em outros foros no que diz respeito a diversas crises regionais, em especial as relacionadas ao Oriente Médio (posições similares em dossiês como Irã, Síria e Israel-Palestina), à Venezuela (apoio a Maduro) e à questão coreana (em 2019, apresentou-se proposta sino-russa de reduzir as sanções contra a Coreia do Norte, desde que o país aceite um plano de desnuclearização).

Ambos defendem um sistema internacional baseado em regras, incluindo princípio como a integridade territorial, a não intervenção e a igualdade soberana, tendo a ONU como seu centro. Como resultado, ambos os países se opõem a sanções unilaterais. Ademais, compartilham interesse na reforma das instituições internacionais (atuando em diferentes foros, como o G20), inclusive do CSNU (em bases racionais e necessárias, como afirmam), embora discordem das características dessa reforma, tendo em conta que a Rússia defende abertamente algumas candidaturas para membro permanente, inclusive a brasileira.

Os dois países também apoiam a Agenda 2030, o Acordo de Paris, a prevenção de corrida armamentista no espaço (PAROS, na sigla em inglês), os regimes em torno de armas químicas e biológicas e a cooperação em termos de não proliferação (bilateralmente não falam em desarmamento nuclear).

Em relação aos direitos humanos, defendem tratamento igualitário para todos os direitos humanos e são contrários à politização da agenda de direitos humanos, além de defenderem as normas de Direito Internacional Humanitário (embora ambos não façam parte do Tribunal Penal Internacional – TPI).

Em relação ao comércio internacional, defendem a reforma da OMC e um sistema multilateral aberto, transparente, inclusivo e não discriminatório e manifestam oposição à adoção de sanções comerciais unilaterais e outras formas de protecionismo (embora a Rússia, em especial, não raro adote medidas protecionistas). A China faz parte da *Multi-Party Interim Arbitration Arrangement* (MPIA), arranjo provisório plurilateral para contornar a paralização do Órgão de Apelação (OA), enquanto a Rússia não aderiu ao compromisso.

A cooperação espacial também é relevante. Pela primeira vez, Rússia (Roscosmos) e China instalaram estações de satélites de monitoramento do solo de cada país (2021). Os países têm promovido a integração dos sistemas de satélites (o russo GLONASS e o chinês Beidou, em contraposição ao GPS, dos EUA, e ao Galileo, europeu). Há planos para projetos mais robustos, como uma base lunar e sistema de aviso de antimísseis. Individualmente, ambos têm desenvolvido e testado armamentos contra ataques provenientes do espaço.

Os países mantêm fortes e crescentes relações econômicas e financeiras, as quais, no entanto, são assimétricas. A economia chinesa é consideravelmente maior e dinâmica que a russa. Após a guerra na Ucrânia, a China passou a ser o maior destino de exportação da Rússia, ultrapassando a União Europeia (UE). Já a Rússia representa apenas o nono maior destino de exportações chinesas. As relações econômicas são, contudo, complementares. A China fornece bens industriais e de tecnologia para o mercado russo, enquanto a Rússia fornece principalmente energia – o país tornou-se o maior supridor de petróleo cru da China após a invasão na Ucrânia. As vendas de petróleo cru mais barato da Rússia para a China têm mais que compensado a perda decorrente da diminuição da exportação para o Ocidente. Segundo a Gazprom, a importação de gás russo pela China cresceu 40% nos quatro primeiros meses de 2022 em relação ao mesmo período de 2021. A transição energética chinesa (do carvão para fontes mais limpas) é um fator que tende a aumentar a relevância russa enquanto alternativa energética, bem como a intenção chinesa de diminuir a dependência da rota que passa pelo estreito de Malaca. O recém-concluído gasoduto Poder da Sibéria (2019) atesta esse aspecto do relacionamento. Quando operando com toda sua capacidade, fará da China o maior importador individual de gás natural russo. Também é aventada a construção de um gasoduto Poder da Sibéria II, que poderia redirecionar o gás russo atualmente exportado para a Europa para a China, contudo Pequim já declarou que não pretende aumentar seu consumo de gás e demonstra resistência à passagem do gasoduto pela Mongólia, o que coloca o projeto em passo de espera. As exportações agrícolas russas e o turismo também têm ganhado força.

Em sua concertação no aspecto financeiro multilateral, China e Rússia estimulam medidas de "desdolarização" da economia mundial como maneira de diminuir o domínio americano. O reforço à internacionalização do renminbi é exemplo desse objetivo. A Índia, por exemplo, aumentou o uso do renminbi como meio de pagamento pelo carvão russo em razão das dificuldades decorrentes das sanções e exclusão dos russos do sistema de comunicações internacionais interbancárias da Sociedade para Telecomunicações Financeiras Interbancárias Mundiais (SWIFT, na sigla em inglês). Nesse sentido, também se opõem a sanções unilaterais enquanto ferramenta política. China e Rússia cooperam em diversos agrupamentos de que são parte, como ONU, OCX, RIC, BRICS e G20. Há planos de interligação entre a BRI e a UEE. Contudo, a flexibilidade permite que a China não endosse todos os comportamentos russos, evitando restringir seu acesso aos mercados de capitais de EUA e Europa.

A relação é pujante, mas a classificação como uma aliança é frágil. Os países ainda carecem de um pacto de defesa mútua, por exemplo, e seu alinhamento internacional decorre de declarações e compromissos não vinculantes baseados em sua oposição conjunta à "ordem internacional

liderada pelos EUA". Ambos os países evitam pactos militares vinculantes entre si para que não sejam tragados para conflitos indesejados – Taiwan e Ucrânia, por exemplo. A cooperação militar, contudo, é um aspecto essencial do relacionamento. Os países firmaram um "Mapa do Caminho para Cooperação Militar entre 2021-2025" (2021). A China é um grande comprador de armamento russo e a crescente conexão entre suas indústrias de defesa, em termos de componentes e sistemas requeridos, também se destaca. As preocupações russas sobre transferência de tecnologia e os receios de apropriação indevida de propriedade intelectual de itens militares de tecnologia sensível têm cedido nos últimos anos. Os países participam de exercícios militares (Vostok/2018, Tsentr/2019, Kavkaz/2020, Zapad/2021 e Vostok/2022) e desenvolvem armamentos conjuntos, fortalecendo a interoperacionalidade de suas forças militares. Em decorrência do conflito da Ucrânia e do aprofundamento da parceria, China e Rússia aproximaram-se em torno da "Iniciativa de Segurança Global", proposta por Xi, e desenvolveram o conceito de "segurança indivisível", que tem sido utilizado pela Rússia em sua negociação com a Ucrânia.

A relação entre China e Rússia pode ser concebida como uma entente condicional. Não importa qual seja a descrição da relação sino-russa, como "parceria de coordenação abrangente estratégica", como "entente autoritária" ou "eixo de conveniência", não há dúvida que é a mais influente das três relações bilaterais que conformam o triângulo Rússia-China-Índia, com laços pessoais e institucionais mais próximos do que nas relações dos dois países com a Índia.

No caso sino-russo, a China é o maior parceiro comercial da Rússia (desconsiderando-se a UE enquanto bloco), ao passo que a Rússia já é a maior origem das importações de petróleo pela China. A cooperação militar ganha corpo, com a venda de aviões de caça multipropósito e sistemas de mísseis russos para a China, além de vários exercícios militares conjuntos os quais as duas partes não fizeram questão de esconder.

Como ponto comum entre os dois países, está a posição crítica ao unilateralismo dos EUA e ao intervencionismo liberal ocidental; exemplos disso estão na oposição dos países a uma série de políticas guiadas pelo Ocidente, como o *Euromaidan* na Ucrânia, as tentativas de derrubar o regime de Bashar al-Assad na Síria e a instalação de sistemas de defesa com mísseis no Leste Europeu e no Nordeste Asiático. Há também convergências acerca de temas como controle da *internet* e segurança da informação. Dentro de suas aparências, a relação sino-russa demonstra crescimento como nunca; mesmo que não seja ainda uma aliança, é uma parceria estratégica genuína com grande potencial.

Há, também, divergências que acabam menos destacadas pela aparência de parceria. Um ponto sensível na atual dinâmica sino-russa diz respeito à crescente assimetria entre os países, sobretudo nas áreas econômica e demográfica. A crescente influência chinesa na Ásia Central, por exemplo, se expressa por meio da BRI, que ameaça corroer a primazia estratégica da Rússia, exercida há décadas sobre a região. Há também questões acerca de eventuais superproduções de gás e petróleo, o que dá à China poder para controlar o fluxo com a Rússia, apesar de acordos já firmados. Apesar dessas assimetrias, que ainda não chegaram a proporções críticas, e os dois lados, no momento, identificam interesses comuns em enfatizar congruências estratégicas ao invés de uma rivalidade incipiente. Para a Rússia, os EUA são uma preocupação mais imediata, ao passo que, para a China, o foco está mais na projeção de poder sobre a região da Ásia-Pacífico do que em questionar a influência russa na Eurásia. Ainda assim, essas assimetrias tendem a ganhar corpo à medida que aumenta a distância econômica e tecnológica entre os dois países, e que a política externa chinesa expande seus horizontes geográficos.

Apesar da reaproximação sino-russa, diferenças culturais e desconfianças mútuas persistem. As duas esferas culturais permanecem estranhas uma à outra[2847], e, no extremo oriente russo, que faz fronteira com territórios vizinhos de grande população da China, o desequilíbrio demográfico continua a ser impressionante. A Ásia Central também é uma região de disputa geopolítica. A região é um “quintal” para ambos os países devido à sua importância para a segurança interna e objetivos econômicos, como a BRI. Eles têm interesse em manter a relativa estabilidade da região e mantê-la livre da influência dos EUA. A Rússia há muito tem desempenhado um papel importante no Cazaquistão, Quirguistão, Tajiquistão, Turquemenistão e Uzbequistão. Seus laços históricos, culturais, linguísticos e militares permanecem fortes, e, no âmbito da política econômica e de segurança, o país exerce seu poder mediante alianças regionais, principalmente a UEE e a Organização do Tratado de Segurança Coletiva (OTSC). A influência da China, contudo, está crescendo rapidamente, com o país se tornando o parceiro comercial e investidor mais importante da região. Dada a nova realidade, os dois lados chegaram a uma divisão do trabalho: a China está assumindo um papel econômico cada vez mais importante, enquanto a Rússia continua a ser o parceiro preferido no campo da segurança. A Rússia enviou tropas ao Cazaquistão, Quirguistão e Tajiquistão e apoia as forças armadas locais com equipamento e treinamento. Em última análise, entretanto, não é sustentável para uma Rússia com menor poder econômico proteger os investimentos chineses, ou para a China ter de confiar em uma potência estrangeira para tanto. Os países da Ásia Central estão cientes desses potenciais atritos e procuram explorá-los para seus próprios interesses, equilibrando as relações para conter a influência de ambas as potências, enquanto procuram manter boas relações com o Ocidente.

Quanto à perspectiva acerca da natureza e das demandas do sistema internacional, também há diferenças substanciais acerca das políticas externas de China e Rússia. Os dois países concordam, em princípio, na necessidade de uma ordem multipolar, um “sistema policêntrico de relações internacionais”. Contudo, as divergências emergem quando se busca o que cada país entende por isso: para Moscou, o mundo é concebido em termos tripolares, moldado pelo equilíbrio de poder entre EUA, Rússia e China; para Pequim, a visão é de uma estrutura que tende à bipolaridade, com uma única relação global, entre China e EUA. Enquanto o Kremlin atua sob a premissa do iminente colapso dessa ordem liberal, a diplomacia chinesa é mais cautelosa tanto nesse diagnóstico quanto na implicação disso para sua política externa. A China não busca suplantar os EUA como líder global, mas sim atuar dentro do arcabouço do atual sistema internacional; há em Pequim o reconhecimento de que o país foi o maior beneficiado pelo processo de globalização engendrado ao longo das últimas três décadas, ao passo que a Rússia se vê como vítima desse mesmo processo.

Quanto à cooperação com os EUA, também há diferenças substanciais nas políticas externas dos dois países. Do lado russo, há pouco interesse nisso, salvo em pontos específicos, como as negociações de paz na Síria e em pontos estratégicos, como desarmamento e não proliferação nuclear; essa postura decorre em parte das modestas relações econômicas entre os países, mesmo antes das sanções impostas pelo Ocidente e, também, da busca russa em reduzir ao mínimo a dependência de um país concebido como inimigo. Do lado chinês, a atitude é oposta: apesar de tensões na região do Pacífico, Pequim segue concebendo como essencial a cooperação com os EUA, tendo em vista a interdependência mútua.

Rússia e China buscam agendas individuais que convergem em alguns casos, mas também podem divergir. Ao mesmo tempo que concordam que há necessidade de mudar o sistema

---

[2847] Ambos os países têm tentado promover esforços de aproximação cultural, de que a proclamação dos anos de 2024 e 2025 como “Anos de Cultura China-Rússia” é um exemplo.

internacional liderado pelo Ocidente, não há consenso sobre qual seria a ordem ideal para substituí-la. Há interesse recíproco em maximizar sua "parceria estratégica", mas diferentes ideias sobre como isso deve acontecer no longo prazo: a Rússia vislumbra uma relação de iguais, enquanto a China identifica uma relação menos estreita na qual a China é claramente o parceiro maior. Não são contrastes relevantes em nível bilateral, mas há implicações sobre a possibilidade de o Fórum RIC – ou o BRICS – ser uma alternativa para governança global.

Em setembro de 2022, Xi Jinping se encontrou com o presidente Vladmir Putin às margens da OCX. Na ocasião, o presidente chinês destacou a comunicação efetiva e estratégica entre os dois países, com evolução da cooperação bilateral e multilateral para a defesa de normas básicas das relações internacionais, garantindo maior estabilidade em um contexto de mudanças. Há intenção de aumentar a cooperação em comércio, agricultura, conectividade e outras áreas e de fortalecer a OCX e os BRICS. O presidente russo reafirmou seu compromisso com o princípio de "uma só China".

O presidente Xi Jinping realizou visita de Estado à Rússia, em março de 2023, ocasião em que se encontrou com o presidente russo Vladimir Putin. Os líderes ressaltaram a disposição, de ambas as partes, para o fortalecimento da relação entre as nações, que compreende também uma atuação coordenada em mecanismos multilaterais e plurilaterais, com o fito de promover o "verdadeiro multilateralismo" e contribuir para a formação de um mundo multipolar e para a reforma do sistema de governança global. Foram firmadas duas declarações conjuntas – uma acerca do "aprofundamento da parceria estratégica abrangente na coordenação para a nova era" e outra relativa ao "plano de desenvolvimento pré-2030 sobre as prioridades na cooperação econômica sino-russa" –, além de 14 acordos de cooperação em áreas diversas, de que são exemplos os temas de tecnologia, regulação de mercado e agricultura. Ambos os líderes concordaram quanto à necessidade de aprofundamento da parceria em setores estratégicos, como comércio de energia, fortalecimento da resiliência das cadeias de suprimento e da indústria, tecnologia informacional, economia digital, comércio de serviços e transporte. O presidente chinês indicou que o desenvolvimento de um bom relacionamento de longo prazo entre China e Rússia segue tanto uma lógica histórica quanto uma escolha estratégica para a China. Essa disposição não seria alterada por uma mudança de circunstâncias internacionais. A Rússia, por sua vez, manifestou apoio aos legítimos interesses da China nas questões de Taiwan, Hong Kong e Xinjiang, e Vladimir Putin ressaltou a centralidade da atuação internacional da China, ao referir-se ao papel de Pequim na aproximação entre Arábia Saudita e Irã. A Rússia estendeu apoio à Iniciativa de Desenvolvimento Global, à Iniciativa de Segurança Global e à Iniciativa de Civilização Global. Putin sugeriu a utilização do yuan chinês no lugar do dólar em acordos com países da Ásia, África e América Latina. Apesar do amplo reforço da cooperação bilateral, o governo russo não foi, no entanto, exitoso em garantir o compromisso formal chinês concernente à construção do novo gasoduto Power of Siberia 2. Ademais, não se voltou a usar a expressão "amizade sem limites", como em fevereiro de 2022. Com relação à guerra na Ucrânia, a perspectiva chinesa apresentada fundamenta-se, em grande medida, no documento *China's Position on the Political Settlement of the Ukraine Crisis,* divulgado no mês anterior pelo governo chinês. Argumenta-se em favor de uma solução política para a crise, enquanto se rejeita a mentalidade de Guerra Fria e o uso de sanções unilaterais. A China defende o respeito aos princípios e propósitos da carta da ONU, a manutenção de um posicionamento objetivo e imparcial, e o incentivo a negociações de paz. Do lado russo, por sua vez, houve compromisso com a avaliação das propostas realizadas pela China, em que pese não tenha havido endosso formal, e com a retomada das conversações de paz, em momento oportuno. Ressaltou-se, ademais,

no encontro, que o alcance de uma solução para a crise depende também da consideração das preocupações legítimas de todas as nações, em matéria de segurança, e da rejeição a uma confrontação em bloco. O momento da visita de uma autoridade com o grau de relevância internacional de Xi Jinping foi particularmente oportuno para Putin, uma vez que o representante russo foi recentemente acusado de crimes de guerra pelo TPI.

Em maio de 2023, foi a vez de o primeiro-ministro russo Mikhail Mishustin visitar Pequim, onde se encontrou com o presidente Xi Jinping e com o primeiro-ministro Li Qiang. Durante a visita foram assinados acordos nas áreas de investimento no comércio de serviços, promoção das exportações russas para a China e cooperação esportiva. Em junho, em meio ao episódio de insurreição do Grupo Wagner, o ministro das Relações Exteriores da China, Qin Gang, recebeu o vice-ministro das Relações Exteriores da Rússia, Andrey Rudenko, para reunião em Pequim. Os dois lados "trocaram opiniões sobre as relações China-Rússia e questões internacionais e regionais de interesse comum", disse um comunicado do Ministério das Relações Exteriores, sem fornecer mais detalhes.

Em setembro, o chanceler chinês Wang Yi realizou uma visita de quatro dias à Rússia, onde manteve conversas sobre segurança com sua contraparte Sergey Lavrov. O Ministério das Relações Exteriores da Rússia, em comunicado, afirmou que ambas as partes coincidem com relação a ações dos EUA no cenário internacional, incluindo aquelas de natureza anti-russa e anti-chinesa. Sobre a guerra na Ucrânia, as duas partes concordaram que qualquer tentativa de a solucionar deve refletir os interesses da Rússia.

O presidente Putin visitou Pequim, em outubro de 2023, para participar do III Fórum do Cinturão e Rota para a Cooperação Internacional[2848]. Putin participou também das edições anteriores do evento, o que demonstra seu apoio à iniciativa. Os presidentes dos dois países estão comprometidos com o fortalecimento das sinergias entre os projetos da BRI e a UEE, bem como projetos de gasodutos e conexões logísticas que envolvam ambos os países e a Mongólia. No fim de outubro, durante a edição de 2023 do Fórum Pequim-Xiangshan, plataforma de diálogo sobre temas de segurança e defesa, com foco em Ásia, autoridades russas e chinesas apontaram os EUA como um "agente da instabilidade global", tendo o ministro de Defesa russo, Sergey Shoigu, afirmado que haverá consequências catastróficas se o Ocidente continuar envolvido na Guerra da Ucrânia.

d) O relacionamento diante da questão da Ucrânia

A posição chinesa sobre a guerra na Ucrânia é ambivalente. O episódio expôs tanto a resiliência quanto certos limites da relação. Ao passo que ambiciona preservar a "amizade sem limites" com os russos, Xi busca proteger os interesses globais da China, o que também representa manter uma boa relação com o Ocidente. De início, não houve condenação chinesa à invasão. O país comprometeu-se a promover a restauração da via diplomática e apressou-se em dissociar a questão de Taiwan à da invasão na Ucrânia, atribuindo parte do conflito à demora na implementação dos Acordos de Minsk II. A China absteve-se em proposta de resolução no CSNU que condenava a agressão russa à Ucrânia (como havia feito no caso da Crimeia, em 2014). O país também se absteve na resolução da sessão especial da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), aprovada por 140 votos a favor, cinco contrários e 38 abstenções, que condenou

[2848] Foi a segunda viagem ao exterior de Putin desde a emissão do mandado de prisão pelo TPI. Na ocasião, além de participar do fórum e de reunir-se com Xi Jinping, Putin manteve encontros bilaterais com líderes de outros países asiáticos, como Mongólia, Tailândia e Vietnã.

o ataque russo à Ucrânia e demandou a retirada imediata de tropas. Assim também o fez na resolução do Conselho de Direitos Humanos (CDH) que condenou o ataque e estabeleceu uma comissão independente para investigação de alegados crimes de guerra e abusos de direitos humanos (março de 2022). Por outro lado, ainda em março de 2022, o país foi o único que votou a favor de uma resolução proposta pelos russos no CSNU para "ajuda humanitária" na Ucrânia, a qual não mencionava o fim do conflito nem apontava a responsabilidade russa para a crise humanitária em questão.

A China alega manter uma postura objetiva e imparcial, mas intensifica sua cooperação bilateral e secunda a narrativa russa de a causa precípua da guerra ser a expansão indevida da OTAN e seu uso político para desestabilização interna. A China condenou o relatório da OTAN "Conceito Estratégico 2022", o qual acusou o aprofundamento da parceria Rússia-China de ser fator de desestabilização da ordem internacional baseada em regras e contrário aos interesses dos países da OTAN. Para os chineses, a OTAN tem imposto desafios sistêmicos à segurança e à estabilidade globais. Inicialmente, companhias chinesas chegaram a aceder a sanções à Rússia, sobretudo após a exclusão do sistema SWIFT e devido ao receio a eventuais restrições que essas companhias poderiam sofrer no comércio com empresas ocidentais; porém, os chineses manifestaram que não cumpririam sanções unilaterais e negaram-se a adotar diversas sanções, sobretudo em setores estratégicos.

Para mais informações e detalhes sobre a posição da China diante da Guerra na Ucrânia, ver seção específica sobre a Ucrânia no tópico de Rússia e espaço pós-soviético neste capítulo.

X. “Iniciativas” da China

a) Iniciativa do Cinturão e Rota (*Belt and Road Initiative* – BRI)

A Iniciativa do Cinturão e Rota (*Belt and Road Initiative* – BRI) constitui estratégia de inserção internacional da China, fundamentada em um conjunto de investimentos multidimensionais voltados para a reorganização dos fluxos globais de capital sob liderança chinesa. Ela teria sido reação à mudança do eixo da política externa dos Estados Unidos (EUA) para a Ásia (o “pivô para a Ásia” anunciado pelo então presidente Barack Obama). O discurso oficial centraliza a promoção do desenvolvimento e da prosperidade compartilhada entre países como objetivo principal da BRI, que se estrutura em cinco pilares:

1) comunicação política;
2) conectividade de infraestruturas;
3) comércio desimpedido;
4) cooperação financeira; e
5) fortalecimento das relações entre sociedades.

A partir dessas metas, os objetivos específicos da BRI visam a: promover a conectividade entre Estados; estabelecer redes de conectividade em camadas e dimensões múltiplas; e promover o desenvolvimento equilibrado, independente, diversificado e sustentável. Para além da importância infraestrutural, a BRI tende a conferir maior peso relativo à China nas dimensões cambial, financeira, energética e produtiva, na medida em que se consolida a integração verticalizada de cadeias de suprimento estratégicas a diversos setores da economia do país.

A BRI foi lançada durante visitas de Xi Jinping ao Cazaquistão e à Indonésia (2013), nas quais se propõe o termo “Cinturão Econômico da Rota da Seda” como recurso simbólico referente às rotas marítimas e terrestres que conectavam o continente eurasiático até o século XV. Nesse sentido, a BRI decompõe-se em duas frentes estratégicas distintas:

1) o Cinturão Econômico da Rota da Seda; e
2) a Rota da Seda Marítima do Século XXI.

O Cinturão Econômico concentra-se na rearticulação dos fluxos da China (destacando-se a hinterlândia do país) com: Ásia Central, Rússia e Europa; golfo Pérsico e mar Mediterrâneo; e Sudeste Asiático, Ásia Meridional e oceano Índico. A Rota da Seda Marítima, por sua vez, articularia o litoral chinês com a Europa por meio do mar do Sul da China e do oceano Índico, perpassando, também, o oceano Pacífico. Outras “rotas” fazem parte da estratégia chinesa, como a Rota da Seda Digital e a Rota da Seda Polar. Em relação à dimensão da sustentabilidade, o discurso oficial chinês busca adequar as iniciativas da BRI aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) por meio de diretrizes (embora não vinculantes) voltadas para a promoção de padrões ambientais em equilíbrio com progresso social e crescimento econômico. Por fim, a agenda da BRI engloba diversos outros temas, que contam com políticas específicas.

A BRI tem como objetivos, do ponto de vista chinês, ajudar o país a enfrentar alguns de seus desafios econômicos mais urgentes. Incentivar o desenvolvimento regional na China é um deles. Para revigorar as províncias de baixo desempenho do oeste do país, os chineses almejam integrá-las às economias regionais por meio da BRI. Além do desenvolvimento da região ocidental, o que inclui a Região Autônoma Uigur de Xinjiang, espera-se também que a BRI desempenhe um papel importante na revitalização de algumas províncias do Nordeste, bem como de outras regiões pobres do Sudoeste. Pequim também espera que a BRI desempenhe um papel importante na facilitação da exportação de produtos manufaturados chineses de ponta e na

aceitação dos padrões tecnológicos chineses. Tal foco deve ser compreendido em termos de uma ambição mais ampla de o país se tornar uma economia baseada em inovação e líder em pesquisa e desenvolvimento, como o demonstram os planos *Made in China 2025* e *China Standards 2035*[2849]. Sob a BRI, os fabricantes de bens industriais de ponta chineses serão encorajados a operar em mercados mais exigentes e ambientes regulatórios mais rigorosos, ao mesmo tempo sobem mais na cadeia de valor. Esses esforços serão apoiados por financiadores chineses, que muitas vezes exortam os beneficiários de empréstimos a aceitar bens chineses como condição para conceder o crédito. Em termos de lidar com o problema do excesso de capacidade, a BRI é menos sobre o aumento das exportações de produtos e mais sobre a transferência da capacidade excedente para fora da China. Pequim quer usar a BRI para migrar instalações de produção inteiras, o que ajudaria a China a reduzir a oferta doméstica, ao mesmo tempo que ajuda países menos desenvolvidos a construírem suas bases industriais. Em essência, o passivo econômico interno torna-se um ativo econômico e diplomático estrangeiro.

No contexto das comemorações de dez anos da iniciativa, no início de outubro de 2023, a China divulgou o "Livro Branco da Iniciativa 'Cinturão e Rota': Prática Importante na Construção de Uma Comunidade de Futuro Compartilhado para a Humanidade", que traz os resultados alcançados, visando aumentar ainda mais a compreensão da comunidade internacional sobre a iniciativa. De acordo com o documento, a BRI "foi lançada pela China, mas pertence ao mundo e beneficia toda a humanidade". O documento traça as raízes históricas da Rota da Seda, afirma que a BRI tem foco na resolução de assimetrias existentes em termos de níveis de desenvolvimento entre os países e lista como princípios extensas consultas com os parceiros, contribuições conjuntas e benefícios compartilhados. Ainda de acordo com o Livro Branco, a BRI procura promover caminhos para a paz, a prosperidade, a abertura, a inovação e o progresso social. Faz referência, para além das rotas terrestres e marítimas e nas estratégias digitais, a uma "Rota da Seda Aérea", calcada na conectividade aérea, a uma "Rota da Seda em Saúde" e a diversos programas culturais e educacionais.

A BRI, embora centrada na Eurásia, é aberta a qualquer país, sem quaisquer restrições. Até dezembro de 2023, 151 países haviam assinado acordos de cooperação intergovernamental envolvendo a BRI (146) ou haviam anunciado formalmente participar da iniciativa. Dentre os países da América Latina, estão quase todos os vizinhos sul-americanos do Brasil – exceto a Colômbia e o Paraguai (que não reconhece a República Popular da China, RPC) – e os países da América Central e Caribe – a maior ausência latino-americana, além do Brasil[2850], é o México. Na Europa, participam Itália (parte do G7)[2851], Portugal e a maioria dos países da Europa Central e Oriental. Os outros países do G7 no continente – Alemanha, Reino Unido e França –, contudo, são ausências, assim como EUA, Canadá e Japão – em grande medida devido à competição do

[2849] Até 2035, a China espera tornar-se a potência com maior importância na definição de padrões regulatórios no mundo com tal estratégia. Para isso, tem-se envolvido proativamente na Organização Internacional para a Padronização (ISO, na sigla em inglês), na União Internacional de Telecomunicações (UIT) e em outros fóruns internacionais.

[2850] Em relação ao subcontinente sul-americano, o Brasil destaca-se como principal receptor de investimentos em temas correlatos à BRI. Embora o País não tenha formalmente aderido à iniciativa, na prática, os investimentos chineses não se diferenciam daqueles efetivados em países participantes, com destaque para o setor elétrico e a exploração energética. Entre 2007 e 2020, empresas chinesas realizaram 176 projetos no Brasil, acumulando US$ 66 bilhões em estoque de investimentos. Em 2021, foram 28 novos projetos, com valor aportado de US$ 5,9 bilhões.

[2851] Em dezembro de 2023, o governo italiano informou ao chinês que não renovará o memorando de entendimento sobre a BRI, que expira no início de 2024.

Ocidente com a China. Na Ásia, a ausência mais importante, além da japonesa – apesar de o país não ter memorando de entendimento oficial do governo, ocorre participação de seu setor privado nos projetos da BRI –, é a indiana, país que também é rival chinês, deixando o Corredor China-Myanmar-Bangladesh-Índia basicamente sem efeitos práticos. Em maio de 2023, a China e o Talibã afegão chegaram a um acordo para incluir o Afeganistão na iniciativa. Também em 2023, a China lançou um novo projeto, no Nepal, como parte de conceito intitulado *Silk Roadster*, que seria uma plataforma para cooperação em termos interpessoais com países asiáticos, incluindo intercâmbios acadêmicos e estudantis e capacitação de pessoal. É notória, ainda, a grande adesão de países africanos – o leste da África, especificamente, desempenha eixo de conexão entre o Índico e o Mediterrâneo, articulando os mercados da Europa Central e África Setentrional.

Além disso, mais de trinta organizações internacionais também firmaram documentos relativos ao projeto. Pequim usa a BRI como uma nova plataforma de cooperação multilateral, ao lado do G20, da Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), do Fórum de Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC, na sigla em inglês), entre outros, com destaque para a receptividade do projeto no âmbito onusiano. Se a Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU, via A/RES/71/9, 2016) aprovou resolução de apoio à iniciativa, o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU, via S/RES/2274, 2016) adotou resolução exortando a comunidade internacional a fortalecer a cooperação regional mediante, *inter alia*, a BRI. Pode-se mencionar, finalmente, a ocorrência do Fórum do Cinturão e Rota para a Cooperação Internacional (BRF, na sigla em inglês), em 2017, em 2019 e em 2023, bem como a participação da sociedade civil, da academia e de ex-líderes políticos por meio do Conselho Consultivo para a BRI, que produz relatórios e recomendações para o governo chinês.

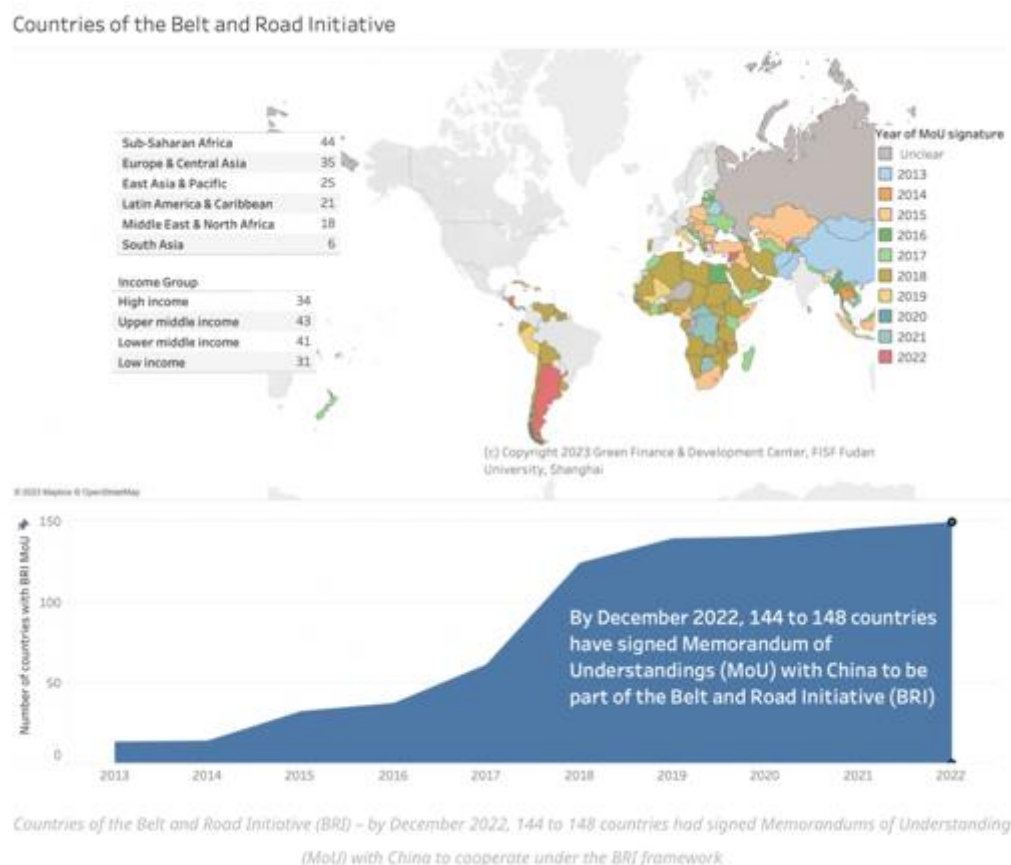
Em outubro de 2023, foi realizado o 3º BRF, com a presença de representantes de 130 países. Entre chefes de Estado e de Governo de destaque, compareceram mandatários de Rússia, Indonésia, Argentina, Chile, Egito, Etiópia, Tailândia, Paquistão, Vietnã, Cazaquistão, Quênia e Hungria, além do ministro do Comércio e Indústria do Afeganistão.

Os países e organizações que "se juntam" à BRI assinam um acordo de cooperação ou um memorando de entendimento, que, apesar de ainda ser considerado *soft law*, é mais claro quanto às obrigações e objetivos das partes. Cada vez mais países têm assinado esse tipo de instrumento com a China – para alguns países listados na mídia oficial chinesa, como a Áustria e a Rússia, não foi possível confirmar a assinatura de um memorando de entendimento para a cooperação bilateral no âmbito da BRI.

Não há organismo central de implementação da iniciativa, uma vez que se trata, de fato, de um *pool* de distintos projetos, que envolvem múltiplos atores e diferentes formas de financiamento, que provém de variadas fontes. Destaca-se o papel dos bancos de investimento chineses, que intermedeiam os empréstimos bilaterais entre China e países receptores. Na prática, o país financia projetos de empresas estatais *onshore* e obtém pagamentos de governos, em condições de empréstimo semelhantes às praticadas no mercado, embora também conceda empréstimos em condições mais vantajosas em alguns casos. Esse apoio às estatais do país também responde aos objetivos de expandir a interoperabilidade infraestrutural entre os países da BRI sob padrões chineses em setores como o tecnológico, o financeiro, o energético e o de recursos estratégicos. Ainda, projetos são investidos por meio do Banco Asiático de Investimento em

Infraestrutura (BAII) e do Fundo da Rota da Seda[2852]. O primeiro conta com capital autorizado de US$ 100 bilhões, enquanto o segundo conta com um montante de US$ 40 bilhões.

Countries of the Belt and Road Initiative

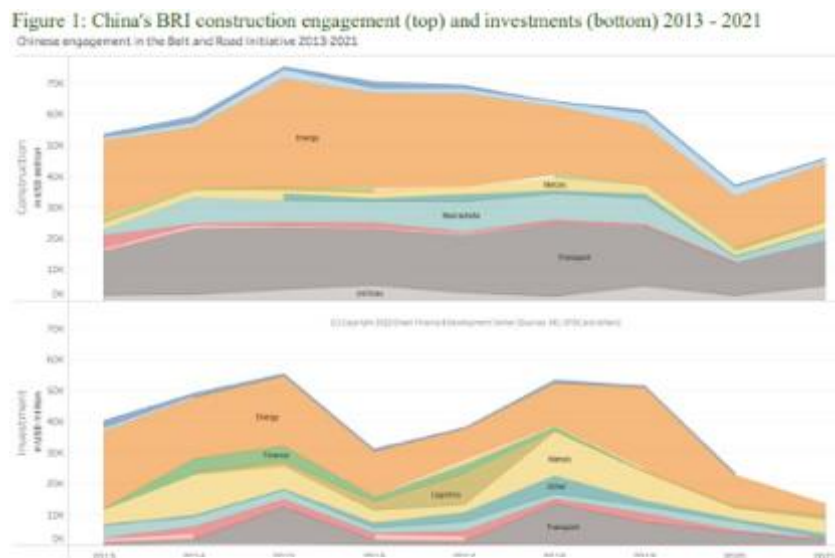
Countries of the Belt and Road Initiative (BRI) – by December 2022, 144 to 148 countries had signed Memorandums of Understanding (MoU) with China to cooperate under the BRI framework

Fonte: *Green Finance & Development Center*

Algumas críticas são feitas à BRI. É alegado que há um baixo padrão ambiental e social para a concessão de empréstimos a projetos. Também se associa a BRI a uma “diplomacia da armadilha da dívida”. Empréstimos, nesse sentido, estariam garantidos mediante colaterais como direitos ao uso de portos, minas e território. Não se verifica, no entanto, nexo de causalidade entre a crescente insolubilidade de países envolvidos na BRI e políticas de empréstimo chinesas, que, muitas vezes, renegociam termos contratuais com países em desenvolvimento em termos desvantajosos para a China. Deve-se atentar, ainda assim, para a relativa inexperiência internacional de bancos chineses. Dada a crescente exposição do capital chinês a instabilidades externas, o risco de uma sequência de moratórias por países devedores pode refletir-se no cenário doméstico do país.

O desenvolvimento de infraestruturas de transporte, energia e telecomunicações, bem como o estabelecimento de uma rede de portos, controlada por empresas estatais chinesas, estiveram no centro da BRI durante a última década. Além disso, outros setores também têm sido cada vez mais

[2852] O Novo Banco de Desenvolvimento (NDB, na sigla em inglês) do BRICS, embora apresente projetos de investimento em infraestrutura que complementariam a BRI, tende a não ser abertamente associado à estratégia chinesa, visto que a Índia, país-membro do NDB, mantém postura refratária à BRI, muito em função dos expressivos investimentos de Pequim no Corredor Econômico China-Paquistão e à rivalidade regional entre os dois países.

integrados, como tecnologias de informação e comunicação (como 5G), *e-commerce*, finanças, espaço, turismo, jurídico, costumes, polícia, educação, cultura e outros. Os bancos chineses, por sua vez, têm adotado condições de empréstimo cada vez mais "linha-dura", ao mesmo tempo que gradualmente transferem prioridades para pequenas e médias empresas, projetos verdes e investimento privado.

Figure 1: China's BRI construction engagement (top) and investments (bottom) 2013 - 2021

Fonte: *Research Gate*

Antes da 26ª Conferência das Partes (COP26, na sigla em inglês) no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês), realizada em Glasgow em novembro de 2021, Pequim anunciou que não mais financiaria e construiria usinas de carvão no exterior, o que se refletiu na BRI, que não conta com novos projetos desse tipo desde 2021. A inserção do desenvolvimento sustentável como diretriz abrangente ao longo dos projetos da BRI ganha contornos mais concretos com a publicação das "Diretrizes de Desenvolvimento Verde para Investimento e Cooperação no Exterior" e das "Diretrizes para a Proteção Ecológica e Ambiental de Cooperação e Construção de Investimentos Estrangeiros" (2021). Elas prestaram muito mais atenção à gestão de riscos ambientais para todos os projetos da BRI e suas cadeias de suprimentos ao se envolver no exterior. Tanto empresas privadas quanto estatais chinesas precisam promover projetos verdes e de alta qualidade no exterior em quatro grandes áreas: energia, petroquímica, mineração e transporte. Esses quatro setores da BRI representam cerca de 70% do valor global da BRI de investimentos e construção no exterior.

De acordo com algumas estimativas, mais de US$ 1 trilhão foram gastos em projetos que comporiam a BRI nos dez primeiros anos, incluindo mais de US$ 330 bilhões de instituições financeiras chinesas. Nos últimos anos, constata-se queda nos investimentos da BRI, que se encontram no ritmo mais lento desde sua criação em 2013. O volume caiu para US$ 56,5 bilhões (2021), contra US$ 60,5 bilhões (2020) e US$ 109,5 bilhões (2019), queda de cerca de 48%. Na comparação global, as tendências de investimento da BRI tiveram um desempenho inferior às tendências globais do investimento estrangeiro direto (IED) em mercados emergentes, que aumentaram 30% (incluindo o IED na China) no mesmo período. Ademais, também nos últimos anos, a China tem procurado transformar sua abordagem na iniciativa, com foco em projetos de investimentos de menor escala, em áreas como energias limpas, saúde e tecnologias digitais.

A crise da COVID-19 remodelou a BRI, com muitos países participantes desviando recursos para necessidades urgentes de saúde pública e bem-estar. Resta também saber se a China ainda estará disposta a financiar projetos da BRI que a pandemia tornou comercialmente questionáveis ou até mesmo inviáveis. Atrasos e interrupções de projetos devido a restrições de fronteira, turbulência na cadeia de suprimentos e problemas de financiamento sugerem que a BRI pode estar caminhando para uma séria desaceleração de longo prazo. Enquanto o compromisso político expresso da China com a iniciativa permanece forte, seu foco principal será reviver sua própria economia.

Fonte: *Green Finance & Development Center*

Os países asiáticos continuaram a receber a maior parte dos investimentos chineses da BRI (cerca de 35% em 2021). Os países africanos e do Oriente Médio, entretanto, aumentaram cada vez mais sua participação, subindo de 8% (2020) para cerca de 38% (2021) do engajamento da BRI. O Iraque foi o maior beneficiário da BRI da China (2021), com cerca de US$ 10,5 bilhões em contratos de construção, principalmente na indústria petrolífera. O foco da BRI continuou a ser em infraestrutura, particularmente energia e transportes. A participação desses dois setores, no entanto, diminuiu ligeiramente, de cerca de 67% (2020) para 65% (2021). O setor de saúde, dada a pandemia de COVID-19, experimentou um crescimento significativo de 246%, passando de cerca de US$ 130 milhões (2020) para US$ 450 milhões (2021).

A maior parte do engajamento energético (2021) foi para o petróleo (31%), seguido por solar e eólica (31%), gás (22%) e hidrelétrica (17%). O envolvimento da China em energia solar, eólica e hidrelétrica foi de cerca de US$ 10 bilhões (2021), que se compara aos US$ 12,5 bilhões (2020) e US$ 16,4 bilhões (2019). Se contarmos apenas investimentos em energia solar e eólica, contudo, há um pequeno aumento. Os investimentos relacionados ao petróleo na BRI vêm sendo ampliados, atingindo US$ 6,4 bilhões (2021), ante US$ 1,9 bilhão (2020). Com o forte engajamento no Iraque, o país subiu para o terceiro parceiro mais importante da BRI em energia entre 2013 e 2021 (atrás de Paquistão e Rússia).

Com relação a transporte, sob a BRI, houve projetos em estradas, ferrovias, aviação, e logística em todo o mundo. Quatro projetos de construção relacionados à aviação foram anunciados em 2021 no valor de cerca de US$ 810 milhões. A maioria dos projetos ferroviários pode ser encontrada no leste da Ásia, incluindo a continuação dos projetos ferroviários de alta velocidade que ligam a China através da Tailândia e Malásia a Singapura. Além disso, a China

tem-se empenhado na construção de vários projetos ferroviários no continente africano e também no continente europeu, como a ferrovia Budapeste-Belgrado. O envolvimento total em portos no exterior foi de cerca de US$ 3,1 bilhões, com investimentos na Arábia Saudita, Tailândia e República Democrática do Congo (RDC). Em 2015, a *Chinese Overseas Holding Company* recebeu a concessão do porto de Gwadar, no Paquistão, inaugurado em 2007: o porto de águas profundas, localizado em local estratégico, próximo ao estreito de Ormuz, custou cerca de US$ 1,2 bilhão e foi financiado 85% pela China; o terminal portuário faz parte do Corredor Econômico China-Paquistão. Um acordo de US$ 3 bilhões para encomendar o maior porto da Croácia (Porto de Rijeka) a um consórcio de três empreiteiras chinesas foi cancelado no início de 2021.

A BRI tem sido a principal estratégia de *soft power* da China para sua política externa nos últimos dez anos, sendo sistematicamente associada a Xi Jinping. O nome oficial de "*Belt and Road Initiative*", contudo, saiu momentaneamente dos discursos de Xi em 2022, bem como de sua agenda. As ideias em torno da BRI, entretanto, não estão desaparecendo, mas estão em mutação em direção a uma nova narrativa: a Iniciativa de Desenvolvimento Global (GDI, na sigla em inglês). Lançada durante o discurso de Xi na AGNU (setembro de 2021), a GDI é tão vaga quanto a BRI costumava ser. Fala-se em promover o desenvolvimento em paralelo com a Agenda 2030, melhorando a vida das pessoas, ajudando países em desenvolvimento, impulsionando a inovação e sendo um elo entre as pessoas e a natureza. Embora a GDI tenha como objetivo ser uma BRI mais verde, focada e de alta qualidade, na realidade parece ser apenas mais um *slogan* que se encaixa nas necessidades da China, dado que a imagem da BRI foi muito afetada nos últimos cinco anos por acusações de armadilhas de dívidas, colonialismo, questões ecológicas e padrões de governança ruins. A China, contudo, tem enfatizado que não quer substituir a BRI pela GDI – esta terá sinergia com outras iniciativas, incluindo a BRI, a Agenda 2063 da União Africana (UA) e a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África (NEPAD, na sigla em inglês).

A competição da China com Ocidente também se faz sentir com relação à BRI. Os governos do G7 (junho de 2021) concordaram em criar a iniciativa *Build Back Better World* (B3W), que prevê uma "parceria de infraestrutura orientada por valores, de alto padrão e transparente para reduzir o '*gap*' de infraestrutura de US$ 40 trilhões no mundo em desenvolvimento". Ao mesmo tempo, a União Europeia (UE) reafirmou sua Estratégia Global de Conectividade (2018), reforçando sua participação na iniciativa de parceria B3W, e lançou seu *Global Gateway*[2853]. O Japão, em conjunto com a Índia, também concordou em desenvolver o Corredor de Crescimento Ásia-África, um plano para desenvolver e conectar portos de Myanmar à África Oriental. Moscou tinha reticências quanto à BRI, no início, preocupada que os planos de Pequim afetassem sua esfera tradicional de influência na Ásia Central. Na medida em que a relação da Rússia com o Ocidente se deteriorou, no entanto, o presidente Vladimir Putin prometeu vincular sua visão eurasiana com a BRI. A guerra na Ucrânia, na qual Pequim adotou uma neutralidade pró-russa, prejudicou os sonhos ferroviários da China. Quase metade das rotas de trem da Rota da Seda de Ferro – como parte da Nova Ponte Terrestre Eurasiática – passam pela Rússia, mas o transporte de contêineres por via férrea de Duisdorf, na Alemanha, para a China (via Polônia, Rússia, Cazaquistão e Mongólia) foi parcialmente suspenso com o conflito.

O futuro provavelmente significará uma concorrência crescente entre a BRI e as estratégias de conexão ocidentais – embora não exclua a cooperação para projetos específicos e em alguns

---

[2853] Em 2021, a UE lançou a *Global Gateway*, uma nova estratégia de investimentos globais para impulsionar conexões inteligentes, limpas e seguras nos setores digital, energético e de transportes e para fortalecer os sistemas de saúde, educação e pesquisa em todo o mundo.

setores, como projetos de energia verde. Para Pequim, entretanto, a BRI é o instrumento mais importante para mudar as regras da ordem mundial e da futura governança global. Enquanto isso, o Ocidente tem um interesse crítico em definir novos padrões de tecnologia no setor digital e de telecomunicações, como o 5G para redes móveis. Relacionada a isso está a governança futura do campo cibernético, na qual o Ocidente busca garantir os direitos digitais dos indivíduos em regimes democráticos. Em última análise, é provável que o presidente Xi Jinping descubra que os ganhos da BRI ainda superam em muito os custos financeiros incorridos pelas baixas de empréstimos que as nações ou empresas beneficiárias não puderem pagar.

b) Iniciativa para o Desenvolvimento Global (*Global Development Initiative* – GDI)

A Iniciativa para o Desenvolvimento Global (*Global Development Initiative* – GDI), lançada em 2021 por Xi Jinping, na AGNU, dá-se em um contexto internacional de desafios: efeitos da pandemia, aumento da insegurança alimentar, aumento do número de pessoas vivendo na extrema pobreza e diferenças no alcance mundial da vacinação contra COVID-19. Assim, a GDI é apresentada como um bem público oferecido pela China ao mundo, cujo objetivo central é avançar na implementação da Agenda 2030, visto que os avanços de implementação ainda estão aquém do esperado, havendo até mesmo reversões. O *Global Development Report*[2854] indica, como causas desse atraso de implementação, recursos insuficientes, informações e capacidades incompletas e desafios complexos e dinâmicos.

Nesse sentido, a GDI é uma expressão da experiência da própria China, nos últimos 40 anos, de encarar o desenvolvimento como uma solução para qualquer problema e oferece uma "solução chinesa" como um modelo alternativo ao Norte Global. A GDI tem foco no Sul Global, e a China se apresenta como um país em desenvolvimento, ressaltando seu papel de "representante permanente do mundo em desenvolvimento"[2855] em organizações como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Organização Mundial do Comércio (OMC). Partindo desse pressuposto, a China criou, antes mesmo de lançar a GDI, a *China International Development Cooperation Agency* (CIDCA ou *ChinaAid*), órgão burocrático interno responsável pela cooperação prestada pelo país e estabeleceu, para buscar difundir essa "solução chinesa", uma série de fóruns regionais, tais como Fórum de Cooperação China-África (FOCAC, na sigla em inglês), Fórum de Cooperação China-Estados Árabes (CASCF, na sigla em inglês) e China-CELAC, mantendo reuniões regulares e indicando embaixadores como representantes em cada uma delas.

A GDI ressalta que o desenvolvimento é um objetivo permanente da sociedade e que a Agenda 2030 deve ser o tema central da cooperação internacional para o desenvolvimento, sobretudo por conta dos desafios enfrentados para sua efetiva implementação. O desenvolvimento também é tratado como um pré-requisito para a paz mundial e para a promoção dos direitos humanos, conforme indicado no documento fundacional da iniciativa. A GDI coloca, entre suas premissas centrais, a priorização de um desenvolvimento centralizado nas pessoas (foco no bem-estar), que não deixe que nenhum país para trás (desenvolvimento inclusivo), que promova a harmonia entre humanos e a natureza e que seja direcionado pela inovação (tratada como força

[2854] A primeira edição do *Global Development Report* é de 2022 e foi publicada pelo *Center for International Knowledge on Development*, *think tank* associado ao Estado chinês. A publicação traz uma revisão dos desafios de implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e dos impactos da GDI. O relatório, que já teve duas edições (2022 e 2023), tem periodicidade anual.

[2855] A Índia também apresenta-se como representante dos países do Sul Global e questiona a posição da China na reestruturação da dívida de países pobres, na qual haveria uma proteção excessiva concedida às instituições financeiras em detrimento desses países.

central do desenvolvimento) e pela ação (fortalecimento da comunicação e da coordenação de políticas internacionais para o desenvolvimento). Ressalta-se, ainda, a afirmação do princípio da sinergia, por meio do qual as iniciativas chinesas devem atuar em conjunto com iniciativas internacionais, sejam da ONU ou de organizações regionais, como a União Africana (UA), ou mesmo de fóruns dos quais a China participa, como G20, APEC, BRICS e China-Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês) e outros fóruns que tenham como finalidade comum o desenvolvimento. Outro princípio interessante é a necessidade de estabelecer-se uma "parceria global para o desenvolvimento", em que o multilateralismo seja colocado efetivamente em prática, clamando por maior apoio à ONU no seu papel de coordenação central para implementação da Agenda 2030. Em suma, são conceitos centrais da iniciativa a maior coordenação e cooperação entre os países do Sul Global e uma maior representatividade dos países emergentes na governança global.

Entre as áreas prioritárias identificadas pela GDI estão: alívio da pobreza; segurança alimentar; financiamento para o desenvolvimento; mudança do clima; economia digital; conectividade e aprofundamento da industrialização. Como próximos passos para a implementação da GDI, são identificados: o estímulo a políticas de comunicação e de coordenação no desenvolvimento no nível global, o estímulo à coordenação (e o fortalecimento) de mecanismos da ONU (como feito na cooperação triangular, em que uma das partes é uma agência especializada da ONU, a exemplo da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura – FAO, na sigla em inglês) e o apoio a organizações internacionais regionais para que se tomem ações práticas e eficientes para implementação da Agenda 2030.

Como resultados, destaca-se que mais de 60 países já ingressaram no Grupo de Amigos da GDI no âmbito da ONU, e o secretário-geral das Nações Unidas (SGNU), António Guterres, elogiou a iniciativa em 2022, ressaltando que a implementação dos ODS ainda está longe de ser cumprida. A GDI foca em pequenos projetos que impactam na vida das pessoas. Pode-se citar, entre o grande número de projetos em andamento ou concluídos, aqueles em matéria de redução da pobreza, resposta à pandemia e vacinas, como no Camboja, no Paquistão, no Nepal, no Irã e em Moçambique; em segurança alimentar, no Egito, em que há empenho para melhoramento da agricultura; e em conectividade digital, em Singapura. Na América Latina, há projetos envolvendo El Salvador (projeto de assistência sobre fertilizantes) e Peru (suprimentos para pandemia). A China age na ONU com o propósito de garantir maior apoio às suas iniciativas, como ilustram essas ações relacionadas à GDI.

Todavia, a GDI é criticada, porque a China não estaria realmente oferecendo uma Cooperação Sul-Sul (CSS), mas, sim, buscando fortalecer seus próprios interesses em alterar a ordem internacional em seu favor e aumentando seu próprio poder. Sob o viés dessa crítica, iniciativas como a GDI não seriam altruístas, mas estariam apenas buscando apoio internacional para aumentar a influência do país. A China chega, inclusive, a ser criticada por "tentar sequestrar" a agenda de desenvolvimento. Por outro lado, por meio da iniciativa, a China demonstra que o seu crescimento quebra o paradigma de que para se desenvolver é preciso se ocidentalizar.

c) Iniciativa para a Segurança Global (*Global* Security *Initiative* – GSI)

A Iniciativa para a Segurança Global (*Global Security Initiative* – GSI) foi lançada em abril de 2022, no Fórum de Boao para a Ásia (BFA, na sigla em inglês), no contexto da invasão russa na Ucrânia, e foi uma forma de a China reagir diante das cobranças ocidentais por uma condenação à invasão russa. A GSI incorpora, inclusive, uma série de princípios de política externa exaltados

pela Rússia de Putin, tais como o princípio da segurança indivisível[2856]. A GSI consiste em um programa de valores e objetivos mais abstratos para atingir uma segurança internacional compartilhada e congrega um conjunto de propostas da China para enfrentar problemas de segurança e o déficit de paz, ao mesmo tempo que busca promover a paz comum para a humanidade[2857]. A GSI também contém a instrumentalização de cinco princípios centrais da política externa chinesa: respeito mútuo à integridade territorial e a soberania; não agressão; não interferência nos negócios internos de outros países; igualdade e cooperação para benefício mútuo; e coexistência pacífica.

A GSI adota uma visão abrangente de segurança e, além de ressaltar muitos dos princípios basilares da política externa chinesa, dá importância à necessidade de acatar seriamente os problemas de segurança de todos os países e de resolução de conflitos por meio do diálogo e da consulta. Wang Yi, ministro das Relações Exteriores da China, ao celebrar o restabelecimento das relações diplomáticas entre Irã e Arábia Saudita, com mediação chinesa, ressaltou que as negociações foram feitas com base nas diretrizes da GSI.

Assim como a GDI, a GSI enfatiza a necessidade de cooperação com a ONU e reafirma a centralidade da organização tanto no papel da diplomacia preventiva quanto no papel de construtora da paz. A GSI propõe um efetivo debate a respeito das crises regionais e dos desafios globais, como terrorismo, mudança do clima, segurança cibernética e biossegurança, e se apresenta como mecanismo de cooperação que pode servir para a criação de outros mecanismos dedicados a combater esses desafios. Ela se propõe, ainda, como uma plataforma aberta para todos os países e a novas formas de cooperação.

Mais de 80 países e organizações regionais já apoiaram a iniciativa, como é o caso de Paquistão, Nepal e Camboja. Argumenta-se, por exemplo, que o eixo de cooperação em contraterrorismo da GSI no Sudeste Asiático abre espaços para que atores de segurança da China ajam para proteger investimentos chineses em outros países, assim como auxilia na expansão dos esforços do contraterrorismo doméstico. Outros países asiáticos, no entanto, resistem porque temem a forma como o conceito de GSI poderia ser instrumentalizado. Filipinas e Vietnã, por exemplo, mostram certo ceticismo com a GSI, porque entendem que pode ser utilizada para justificar ações militares no mar do Sul da China, região sobre a qual a China alega soberania, pois foi com base nesse mesmo conceito que a Rússia invadiu a Ucrânia. Embora analistas considerem que a adesão indiana seja fundamental para que a iniciativa ganhe força junto ao Sul Global, a Índia não aderiu à GSI, por ainda ter preocupações de segurança e litígios territoriais com a China.

Na América Latina, a Venezuela expressou apoio às três iniciativas chinesas (GDI, GSI e GCI), e analistas consideram que a China tem pedido apoio de países latino-americanos à GSI como parte de seu interesse em seguir fornecendo produtos militares a esses mercados[2858]. Na África, países como Gâmbia também demonstraram apoio ao GSI.

Alguns analistas afirmam que a China busca apoio internacional à GSI como forma de frear uma coalizão anti-China, consubstanciada, por exemplo, na conformação do Diálogo de Segurança

---

[2856] O conceito, segundo o qual a segurança de um país não pode gerar insegurança em um outro país, foi discutido na Conferência de Helsinque, em 1975, no contexto da Guerra Fria, e foi utilizado por Putin para justificar a invasão da Ucrânia em razão do possível alargamento da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) na região.

[2857] No *concept paper* da GSI, há menção a "déficit de segurança", embora não haja uma definição desse conceito. É possível inferir, entretanto, que o conceito estaria relacionado à segurança indivisível, pois é patente no documento a menção à necessidade de segurança comum, sustentável e compressiva, assim como a necessidade de ouvir com seriedade as preocupações de segurança de todos os países, com o objetivo de solucionar, diplomaticamente, a causa de tal insegurança. Desse modo, o déficit de segurança seria um problema de segurança.

[2858] Países como Bolívia, Peru, Equador e Venezuela fizeram aquisições recentes de materiais militares chineses.

Quadrilateral (QUAD) e da AUKUS, consideradas provocações hostis ao país. Os analistas também consideram que o lançamento da GSI revela uma mudança de comportamento da China no cenário internacional, indicando que, finalmente, o país se sente confiante e confortável o suficiente para externar suas posições em um tema bastante sensível, como segurança. Nesse sentido, a GSI poderia servir como plataforma retórica e jurídica para questionar os avanços de coalizões e arranjos militares no entorno chinês e mesmo para justificar uma invasão à Taiwan com base no princípio da segurança indivisível.

d) Iniciativa para a Civilização Global (*Global Civilization Initiative* – CGI)

A Iniciativa para a Civilização Global (*Global Civilization Initiative* – CGI) é uma iniciativa lançada por Xi Jinping em março de 2023, na Reunião de Alto Nível para o Diálogo entre o PCCh e Partidos Políticos do Mundo. Xi enfatizou que a tolerância, a coexistência, os intercâmbios e a aprendizado mútuo entre diferentes civilizações desempenham papel insubstituível no avanço do processo de modernização da humanidade e fazem florescer o jardim da civilização mundial, pois o futuro de todos os países está intimamente ligado. No *concept paper* sobre a CGI, a China afirma que a iniciativa incorpora valores comuns da humanidade e advoga pelo respeito, pela diversidade e pela igualdade de todas as civilizações. A GCI apoia a promoção do diálogo entre as diferentes civilizações e parte do pressuposto de que muitos dos problemas do mundo derivam da falta de comunicação e de entendimento entre elas. A iniciativa enfatiza o histórico milenar da civilização chinesa e propõe o estabelecimento de intercâmbios em áreas como educação, cultura e saúde. Como resultado prático da iniciativa, pode-se citar a fundação do *Center of Greek and Chinese Ancient Civilizations*, centro de estudos histórico instalado em Atenas, que promoverá trocas e aprendizado mútuo. No contexto regional, por exemplo, a China tem-se aproximado da Indonésia com base em semelhanças de heranças civilizacionais.

A GCI, todavia, é considerada por críticos como uma ferramenta para reafirmar uma perspectiva bastante própria defendida pela China, com o objetivo de afastar ou eliminar alguns princípios fundamentais, como os direitos humanos e a democracia, promovendo, como resultado, um ambiente mais amigável aos regimes autoritários. Para esses analistas, a GCI promove o desgaste da ordem internacional por meio do relativismo de valores ora aceitos pelas estruturas de governança global como centrais e universais. No entanto, é importante ressaltar que o conceito de relativismo provém do Ocidente e não necessariamente encontra equivalente na China. O uso dos conceitos de civilização e de modernidade, prosseguem os analistas, também seria problemático. Enquanto o primeiro serviria para priorizar países como China e Rússia, sucessores de antigos impérios, em detrimento dos EUA, um Estado relativamente novo e heterogêneo em termos civilizacionais, o segundo, conforme expresso na GCI, poderia servir para subordinar minorias dentro dos territórios nacionais, como é o caso dos *uigures* muçulmanos na China.

e) Relação entre as “iniciativas” da China

A tríade de recentes “iniciativas” chinesas (GDI, GSI e GCI) representa uma importante mudança na política externa do país, somando-se à já consolidada BRI, e possui impactos não só no entorno imediato do país, alcançando várias regiões do mundo. Acreditava-se, inclusive, que a GDI, quando do seu lançamento, iria substituir a BRI, mas a China as vê como iniciativas complementares, e não concorrentes. Analistas apontam tais iniciativas como sendo as expressões do interesse da China em oferecer uma alternativa ao modelo ocidental de desenvolvimento, ao

mesmo tempo que enfatizam a confiança da China em externar suas posições mesmo sobre temas mais sensíveis, como a segurança internacional.

A tríade está baseada no conceito da "comunidade com futuro compartilhado para a humanidade" e conforma marco alternativo de cooperação interestatal e interpessoal (*people-to-people*). Por meio dessas iniciativas, a China também estaria buscando conformar uma ordem internacional que reflita seus interesses em temas econômicos e de segurança. Se, por muito tempo, a China foi considerada uma potência em ascensão que visava a reformar a ordem vigente, por meio de um revisionismo *soft*, as mais recentes iniciativas têm alterado essa percepção. O aspecto civilizacional presente na GCI, por exemplo, representa uma oposição à ordem internacional atualmente vigente em seus valores fundamentais, como a defesa dos direitos humanos e da democracia, pois aponta-se que a China estaria relativizando tais valores ora tidos como universais. As iniciativas, portanto, têm impacto relevante em todo o mundo, porque sugerem uma ordem internacional alternativa.

Para Xi Jinping, as três estão intimamente interligadas e são inseparáveis: a segurança seria uma premissa do desenvolvimento; o desenvolvimento seria a força da segurança; e a civilização é a base que fomenta os outros dois conceitos.

XI. Diplomacia de fóruns regionais

a) Conceito, histórico e funcionamento

A diplomacia de fóruns regionais da China, consolidada sob a liderança de Xi Jinping, consiste no estabelecimento de diversas plataformas de cooperação pela China com países de determinadas regiões de interesse. Essa iniciativa pode ser chamada, alternativamente, de "diplomacia regional integral" ("*whole-of-regional diplomacy*"), já que se volta para países em desenvolvimento (ou relativamente menos desenvolvidos) de uma determinada região – ressalta-se, sob essa perspectiva, o aspecto regional no lugar da cooperação multilateral. A singularidade desse tipo de diplomacia demonstraria sua relação intrínseca com o conceito de uma "diplomacia de grande potência com características chinesas" e manifestar-se-ia na forma particular de cooperação escolhida pela China em relação a grupos em desenvolvimento. Estariam garantidos tanto a eficiência, por meio do diálogo simultâneo com diversos países de menor peso internacional, quanto o maior equilíbrio de poder nas discussões. Embora os fóruns representem oportunidades para que a China molde a agenda de cooperação com base em seus interesses prioritários e em valores como não ingerência em assuntos internos, benefícios mútuos e não condicionalidade, desafios incluem a ausência de uma clara divisão de responsabilidades, as diferentes demandas dos diversos participantes, além da atitude cautelosa de outros atores internacionais perante a postura chinesa.

Quanto ao desenvolvimento da "*whole-of-regional diplomacy*", são distinguidas três fases:

1) 1991-1999: a cooperação esteve associada ao manejo de crises e privilegiou regiões vizinhas – a aproximação da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês)[2859] ocorre no contexto de sanções ocidentais contra a China e o arranjo *Shanghai Five*[2860] é lançado em meio a disputas territoriais subsequentes à dissolução da União Soviética (URSS);
2) 2000-2012[2861]: há transição do manejo de crises para o objetivo de aprofundamento da cooperação em bases mutuamente benéficas, e são lançadas iniciativas de maior alcance geográfico com outros grupos de países em desenvolvimento – Fórum de Cooperação China-África (FOCAC, na sigla em inglês, 2000) e Fórum de Cooperação China-Estados Árabes (CASCF, na sigla em inglês, 2004); e
3) 2013-presente: sob a liderança de Xi Jinping, a China engaja-se com maior intensidade na definição de agendas e otimiza sua atuação nos fóruns regionais –destaca-se a convergência dessa atuação com os projetos vinculados à Iniciativa do Cinturão e Rota (BRI, na sigla em inglês), por exemplo.

Quanto ao funcionamento das iniciativas de cooperação, sobressaem, grosso modo, dois tipos de arranjos: os fóruns regionais propriamente ditos, compostos, de forma geral, por estruturas institucionais análogas, compreendendo reuniões ministeriais, reuniões de coordenadores, sub-fóruns para áreas específicas e comitês de acompanhamento; e os mecanismos de cooperação

---

[2859] Diálogo China-ASEAN em 1991.

[2860] Encontro de China, Rússia, Cazaquistão, Quirguistão, Tajiquistão em 1996 (Xangai) resulta no Tratado de Aprofundamento de Confiança Militar nas Regiões de Fronteira; posteriormente, celebração do Acordo de Desarmamento Mútuo em Áreas de Fronteira (Moscou, 1997). Ademais, a iniciativa originaria a Organização para Cooperação de Xangai (OCX).

[2861] Alguns autores argumentam que a diplomacia de fóruns regionais da China propriamente dita foi lançada no início do século XXI.

coletiva da China com regiões vizinhas, geralmente organizados por meio de cúpulas anuais, diálogos estratégicos e outros mecanismos de coordenação (para mais detalhes a respeito desse segundo tipo de arranjo, ver seção "Outras iniciativas de cooperação econômica" no tópico sobre Ásia-Pacífico mais adiante neste capítulo).

b) Fórum Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC)-China (Fórum CELAC-China, FCC)

O Fórum Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC)-China (FCC) objetiva cooperação abrangente fundamentada na igualdade, no benefício mútuo e no desenvolvimento comum e representa a principal plataforma de cooperação geral entre China e América Latina e Caribe. A criação formal da iniciativa ocorreu em 2014[2862]. Os principais mecanismos do fórum são as reuniões ministeriais (de três em três anos), o Diálogo dos Ministros das Relações Exteriores da China e do "Quarteto" da CELAC, as reuniões de coordenadores nacionais (ao menos uma vez ao ano), e os sub-fóruns em áreas específicas[2863]. Ao todo, ocorreram três reuniões ministeriais (Pequim, 2015; Santiago, 2018; reunião virtual, 2021).

O III Foro Ministerial CELAC-China ocorreu em 2021, no mesmo ano em que se logrou realizar a Cúpula da CELAC (que não ocorria há quatro anos), sob a presidência *pro tempore* (PPT) do México. O Brasil não participou do encontro, uma vez que suspendeu sua participação no âmbito da CELAC em janeiro de 2020. Foram aprovados a Declaração da III Reunião Ministerial do Fórum CELAC e Plano de Ação Conjunto China-CELAC para Cooperação em Áreas-Chave (2022-2024), que organizou as áreas de cooperação em seis grandes temas[2864]. O Plano não só reitera os princípios da flexibilidade e da participação voluntária, mas também ressalta que as iniciativas não devem prejudicar projetos de cooperação bilateral.

O FCC tem importância estratégica para a China, uma vez que sete dos onze países que ainda reconhecem Taiwan localizam-se na América Latina e Caribe, e a estratégia chinesa de maior atenção à região tem-se traduzido em resultado, com indicam a mudança de orientação de Nicarágua (2021), República Dominicana (2018), El Salvador (2018) e Panamá (2017). Nesse contexto, países que ainda reconhecem Taiwan também participam das reuniões ministeriais do FCC, o que oferece oportunidade adicional de diálogo entre as partes.

i. Quadro esquemático das Reuniões Ministeriais do Fórum CELAC-China

Reunião	**Principais Documentos**	
2015: I Foro Ministerial CELAC-China (Pequim)	Declaração de Pequim	Consenso político das partes, princípios* e áreas de cooperação; Fórum como plataforma para cooperação abrangente. *Exemplos: benefício mútuo, não condicionalidade, equidade.
	Plano de Cooperação	Princípios (flexibilidade e participação voluntária) e áreas prioritárias de cooperação no período (treze temas).

[2862] Via Declaração Conjunta da Cúpula de Brasília de Líderes da China e de Países da América Latina e Caribe.
[2863] Setores: agricultura, tecnologia e inovação, empresarial, "*think tanks*", "*young political leaders*", infraestrutura, intercâmbio entre os povos, partidos políticos, legal.
[2864] Cooperação em política e segurança; cooperação econômica pragmática; cooperação em infraestrutura em alto nível; cooperação em temas sociais, culturais e em intercâmbio entre povos; desenvolvimento sustentável; cooperação inter-regional, subregional e em questões internacionais.

Reunião	Principais Documentos	
	(2015-19)	Observação: Cooperação não deve afetar iniciativas bilaterais. Meta de aumentar o comércio para US$ 500 bilhões e o estoque de investimentos de US$ 250 bilhões em dez anos.
	Disposições institucionais e regras de funcionamento do FCC	Ministeriais, diálogo de ministros das Relações Exteriores China-“Quarteto CELAC”, Reuniões de Coordenadores Nacionais, princípios de programas de cooperação e iniciativas multilaterais (exemplos: área de cooperação mutuamente acordada, efeito multiplicador).
2018: II Foro Ministerial CELAC-China (Santiago)	Declaração de Santiago	Importância aprofundamento da cooperação, menção a temas da agenda internacional (exemplos: respeito ao Direito Internacional, necessidade reforma ONU, compromisso com normas da OMC).
	Plano Conjunto CELAC-China de Cooperação em Áreas Prioritárias (2019-2021)	Expansão temas cooperação (exemplos: inclusão luta contra a corrupção, drogas e crimes cibernéticos).
	Declaração Especial sobre a BRI	BRI é apresentada como nova forma de cooperação mutuamente benéfica e convite aos países da América Latina e Caribe a participarem.
2021: III Foro Ministerial CELAC-China (Reunião Virtual)	Declaração da III Reunião Ministerial do FCC	Reconhecimento de avanços, intenção de consolidar FCC como principal plataforma CELAC-China de cooperação e solidariedade, menção à possibilidade de realização de uma Cúpula do FCC em 2024*, relevância do grupo no enfrentamento de desafios globais e na defesa de valores comuns (exemplo:soberania, não ingerência em assuntos internos, eliminação da pobreza). *Contexto de celebração do décimo aniversário do FCC.
	Plano de Ação Conjunto China-CELAC para Cooperação em Áreas-Chave (2022-2024)	Áreas de cooperação organizadas em seis grandes temas: 1) cooperação em política e segurança; 2) cooperação econômica pragmática; 3) cooperação em infraestrutura em alto nível; 4) cooperação em temas sociais, culturais e em intercâmbio entre povos; 5) desenvolvimento sustentável; 6) cooperação inter-regional, subregional e em questões internacionais.
	Observações: III Foro Ministerial CELAC-China ocorreu em 2021, mesmo ano em que se realizou a Cúpula da CELAC (que não ocorria há quatro anos), sob a PPT do México.	

Fonte: Elaboração dos autores

c) Fórum China-Países da Europa Central e Oriental (China-CEEC)

O Fórum China-Países da Europa Central e Oriental (CEEC, na sigla em inglês) foi criado formalmente em 2012, com a realização da I Cúpula China-CEEC (Varsóvia), e promove cooperação abrangente entre China e atualmente 14 países da Europa Central e Europa Oriental[2865] – arranjo “14+1” –, regida por princípios como igualdade, benefício mútuo e inclusão. O Fórum

[2865] Polônia, Eslovênia, Eslováquia, Tchéquia, Hungria, Croácia, Bósnia e Herzegovina, Sérvia, Montenegro, Albânia, Macedônia do Norte, Grécia, Bulgária, Romênia.

China-CEEC começou como uma iniciativa promissora. Os CEEC consideravam que a aproximação com a China seria uma forma de aumentar suas exportações para a China e de atrair investimentos chineses. Além disso, a China serviria como contrapeso à influência russa na região e como elemento de pressão em suas negociações com a UE. Para alguns, esse fórum seria uma forma de os interesses chineses infiltrarem-se na UE por meio dos países da Europa Central e Oriental que também fossem membros da UE.

Apesar dessas grandes expectativas, as decepções não tardaram. O fluxo comercial com a China de fato cresceu, mas, em geral, as importações cresceram muito mais do que as exportações dos países europeus, gerando um aumento do déficit comercial destes em relação à China. Os investimentos chineses também desapontaram, como indicam os sucessivos atrasos relativos à ferrovia Belgrado-Budapeste[2866], pensada inicialmente como exemplo emblemático do sucesso da BRI na região. De fato, os investimentos chineses concentraram-se mais em aquisições do que em investimentos produtivos, de sorte que Alemanha, França, Reino Unido, EUA e Japão continuam sendo os investidores estrangeiros mais relevantes para os países da região.

No início do Fórum, a China evitava criticar o posicionamento político dos CEEC, porém com o aumento de suas tensões com os EUA, a China passou a tentar influenciar a conduta desses países e denunciou a tentativa de “forças exteriores” influenciarem a região. Enquanto, no passado, a China evitava posicionar-se sobre o pleito dos países balcânicos de entrarem na Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), mais recentemente ela atuou para que a Hungria bloqueasse o comunicado da UE que criticava o papel chinês na situação de Hong Kong. A proximidade dos CEEC com os EUA já causava atritos com China, como no caso da assinatura de memorandos de entendimento entre os dois primeiros, que prejudicaram o acesso da Huawei às redes de 5G em diversos países do fórum. Outras divergências políticas e estratégicas como as situações de Taiwan, Xinjiang e Tibete geram desentendimentos entre os europeus, que tendem a apoiar a autonomia da ilha, e a China. Quando o presidente do Senado tcheco declarou ser taiwanês, em visita a Taipei, em 2019, Pequim reagiu com o cancelamento da parceria entre Xangai e Praga e cancelou o início da rota aérea Shenzhen-Praga. Uma demonstração popular de apoio à causa de Hong Kong, na Lituânia, em agosto de 2019, gerou protestos organizados pela embaixada chinesa em Vilnius, o que, por sua vez, levou a uma forte reação população lituana contra a intimidação chinesa. A pandemia de COVID-19 também contribuiu negativamente para a imagem chinesa no centro e no leste da Europa.

A conjunção desses atritos com as decepções econômicas torna a desintegração do formato 14+1 uma possibilidade real. Em 2021, a Lituânia retirou-se do fórum. A invasão da Ucrânia pela Rússia e a hesitação chinesa de condenar a agressão de modo contundente acrescenta um elemento geopolítico à crescente desconfiança dos CEEC em relação ao parceiro asiático. Em agosto de 2022, Estônia e Letônia também se retiraram do fórum. Os países europeus têm enviado delegações de perfil mais baixo às cúpulas, e a China tem concentrado esforços na aproximação com o grupo de Visegrado, em detrimento do agrupamento mais amplo. Alguns analistas defendem a necessidade de fortalecimento da composição “27+1” no lugar do “14+1”. Embora os documentos resultantes das cúpulas reiterem o respeito às normativas da UE e expressem certo paralelismo entre o aprofundamento da cooperação China-CEEC e da cooperação China-UE, há preocupação, do lado da UE, de que o FCC tenda a fragilizar a integração.

[2866] Esse projeto, pensado inicialmente como exemplo emblemático do sucesso da BRI na região, sofreria sucessivos atrasos, de modo que sua conclusão está prevista, atualmente, para 2025.

i. Quadro esquemáticos sobre as Cúpulas do Fórum China-Países da Europa Central e Oriental (China-CEEC)

<table>
<tr><th>Cúpula</th><th colspan="2">Principais Documentos</th></tr>
<tr><td>Varsóvia, 2012</td><td>Documento “As doze medidas da China para a promoção da cooperação amigável com países da Europa Central e Oriental”</td><td>Doze pontos propostos pela China de aprofundamento da cooperação; compreende o estabelecimento de secretariado (coordenação temas relativos à cooperação, preparação reuniões de líderes e fóruns empresariais, implementação resultados relevantes), o convite às demais partes, com base no voluntarismo, para estabelecerem departamentos homólogos e indicarem coordenador de trabalho no secretariado.
Linha de crédito especial (US$ 10 bilhões) e fundo de investimento para cooperação. Comitê consultivo de especialistas para cooperação em rede de transporte.</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Bucareste, 2013</td><td>Diretrizes de Bucareste</td><td>Oito diretrizes, entre elas: previsão realização anual de reuniões chefes de Governo; agenda de cooperação de médio prazo (lançada em 2015); otimizar cooperação em conectividade; e consideração da cooperação em nível subnacional como um dos pilares da cooperação China-CEEC.</td></tr>
<tr><td colspan="2">Observações: No ano seguinte (2014), realização da: Conferência de Alto Nível de Riga em Transporte, Logística e Rotas de Comércio com tema “Conectando a Ásia e à Europa”; China apresenta conceito de construção do “Cinturão Econômico da Rota da Seda”, sendo a conectividade em transporte Ásia-Europa uma área-chave.</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Belgrado, 2014</td><td>Diretrizes de Belgrado</td><td>Total de 32 diretrizes. Em cooperação em conectividade, expressa-se satisfação com a assinatura do acordo de cooperação da ferrovia entre Belgrado e Budapeste – China, Hungria e Sérvia.</td></tr>
<tr><td colspan="2">Observações: Menção à presença de representantes da UE nas Diretrizes resultantes das cúpulas iniciais na reunião de Belgrado; no mesmo ano, Xi Jinping realiza visita inédita às instituições da UE</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Suzhou, 2015</td><td>Diretrizes de Suzhou</td><td>Dez diretrizes.</td></tr>
<tr><td colspan="2">Observações: Também em 2015, lançamento da Agenda de Cooperação de Médio Prazo, que apresenta as prioridades da cooperação 16+1 para o período 2015-2020 em diferentes áreas de cooperação (exemplo: compromisso com construção do Novo Corredor Econômico da Ponte Terrestre Eurasiática) e determinações sobre funcionamento fórum (exemplo: associações de cooperação setorial reconhecidas como pilar da cooperação setorial 16+1).</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Riga, 2016</td><td>Declaração de Riga</td><td>Apoio à iniciativa envolvendo portos dos mares Negro, Adriático e Báltico: Cooperação em portos marítimos relativos aos mares Negro, Adriático e Báltico.</td></tr>
<tr><td>Diretrizes de Riga</td><td>Onze diretrizes, compreendendo a necessidade de continuar a implementação da Agenda de Médio Prazo e cooperação em conectividade, comércio e investimento e finanças, industria, energia, ciência, tecnologia, agricultura e setor florestal, “people to people”, saúde, cooperação local, etc.</td></tr>
<tr><td>Budapeste, 2017</td><td>Diretrizes de Budapeste</td><td>Afirmação de que cooperação 16+1 continua sendo parte importante da cooperação com a Europa como um todo;
Dez diretrizes, compreendendo Plano de Cooperação e Coordenação.</td></tr>
</table>

Cúpula	Principais Documentos	
Sófia, 2018	Diretrizes de Sófia	
Dubrovnik, 2019	Diretrizes de Dubrovnik (2019)	Para além das previsões relativas à cooperação, saudou-se entrada da Grécia no Fórum China-CEEC.
Pequim, 2021 (reunião virtual)	Lista de Atividades	Áreas de planejamento e coordenação, comércio e investimento, contenção da pandemia e cooperação em saúde, conectividade, inovação, ciência, tecnologia e energia, proteção ambiental, agricultura, indústria alimentícia e setor florestal, intercâmbio entre povos, além de educação, esportes, juventude e cooperação local.

Fonte: Elaboração dos autores

d) Relações China-Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN)

Em novembro de 2021, ASEAN e China celebraram os trinta anos de estabelecimento das Relações de Diálogo[2867] em evento que não contou com a participação de Myanmar, a despeito de esforços chineses para a sua inclusão. O evento resultou em uma declaração conjunta que, além de elevar a relação entre as partes a nível de parceria estratégica abrangente, tem como destaques: o reconhecimento do papel central da ASEAN na arquitetura regional, bem como do papel da China na região durante a pandemia de COVID-19; o apoio ao Arranjo para uma Recuperação Abrangente da ASEAN, visando o período pós-pandêmico; o atrelamento de iniciativas de cooperação entre ASEAN e China à BRI, além do estímulo ao financiamento de projetos pelo Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (BAII)[2868]; o apoio aos esforços da ASEAN para a manutenção do sudeste asiático como um espaço livre de armas nuclear (em possível resposta ao AUKUS)[2869]; a reafirmação do compromisso das partes com o Direito Internacional, com destaque para a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM ou UNCLOS, na sigla em inglês) e às negociações sobre o Código de Condutas no Mar do Sul da China, apontando para uma saída multilateralizada das disputas territoriais marítimas[2870]; a aclamação de iniciativas econômicas como a Parceria Econômica Regional Abrangente (RCEP, na sigla em inglês). Princípios e a boa relação de vizinhança também são reafirmados na declaração, pontos que foram bastante mencionados no pronunciamento de Xi Jinping, que se referiu ao processo de integração como uma construção de um lar comum por vizinhos socioculturalmente próximos.

[2867] No bojo das Relações de Diálogo ASEAN-China foram firmadas a Declaração Conjunta de 1997, que guia o relacionamento entre as partes, a Parceria Estratégica ASEAN-China (2003) e a Visão de Parceria Estratégica 2030 ASEAN-China (2018). Nesses trinta anos, o comércio entre as partes aumentou cerca de 80 vezes, de US$ 8 bilhões para US$ 680 bilhões – a China é o principal parceiro comercial da ASEAN desde 2009 e a ASEAN se tornou o principal parceiro comercial da China durante a pandemia –, além de se ter incrementado sensivelmente o investimento direto entre as partes e a integração de cadeias de suprimento.
[2868] Especifica-se a possibilidade de apoio do BAII na implementação da Declaração Conjunta ASEAN-China para Criar Sinergias no âmbito do Plano Diretor sobre a Conectividade na ASEAN (MPAC, na sigla em inglês) 2025, bem como de sua integração à BRI.
[2869] Em seu pronunciamento, Xi Jinping declarou que a China está pronta para assinar o Protocolo ao Tratado de Zona Livre de Armas Nucleares do Sudeste Asiático (SEANWFZ, na sigla em inglês).
[2870] O presidente filipino Rodrigo Duterte criticou as transgressões marítimas da China durante o evento comemorativo.

A Área de Livre Comércio ASEAN-China (ACFTA, na sigla em inglês), assinada em 2002, é o principal responsável pelo crescimento expressivo de comércio e investimentos entre ASEAN e China. O Fundo de Investimento em Cooperação da ASEAN (AFFC, na sigla em inglês), estabelecido em 2010, financia projetos sobretudo nos âmbitos de infraestrutura, energia e recursos naturais e é mantido mormente por instituições ligadas ao governo chinês. Ambos também foram mencionados na declaração conjunta.

e) Fórum de Cooperação China-Estados Árabes (CASCF)

O Fórum de Cooperação China-Estados Árabes (CASCF, na sigla em inglês) foi estabelecido em 2004, entre a China e a Liga dos Estados Árabes (LEA), a qual representa seus 22 membros, e é atualmente composto por 23 membros. Em 2014, o fórum lançou o Plano de Desenvolvimento 2014-2024 e começou a debater a BRI, que passou a orientar a cooperação sino-árabe a partir de 2016. Nesse ano, a China anunciou uma linha de crédito especial para os países árabes – outra seria aberta em 2018. O debate político é outro aspecto essencial do CASCF. Em sua nona e última conferência ministerial, por exemplo, ocorrida em 2020, árabes e chineses reafirmaram convergências políticas como o reconhecimento do Estado da Palestina (membro do CASCF) e o apoio mútuo em face do unilateralismo. Nessa conferência, decidiu-se também pela ampliação da cooperação em saúde. Em 2021, durante a 17ª Reunião de Altos Funcionários do CASCF e 6ª Reunião de Diálogo Político Estratégico em Nível de Altos Funcionários, foram discutidos os preparativos para a primeira Cúpula China-Estados Árabes. Além disso, as partes saudaram o aprofundamento da cooperação estratégica sino-árabe, o combate à pandemia e a construção conjunta da BRI, e afirmaram o desejo de alçar a parceria estratégica (2010) a um novo patamar.

Em dezembro de 2022, ocorreu, em Riade, na Arábia Saudita, a primeira Cúpula China-Estados Árabes, reunindo Xi Jinping e os chefes de Estado e representantes dos membros da Liga Árabe. O evento foi caracterizado pelos participantes como marco de um novo capítulo para a amizade entre a China e os países árabes. Além do anúncio da criação de novos mecanismos para o fortalecimento dos laços políticos, tanto a China quanto os Estados árabes compartilharam sua forte confiança no multilateralismo internacional. Foram assinados dezenas de acordos de cooperação cobrindo temas como energia, infraestrutura, finanças, educação, tecnologia, etc. Em 2023, foram realizadas, em Chengdu, a 17ª Reunião de Altos Funcionários do CASCF e 6ª Reunião de Diálogo Político Estratégico em Nível de Altos Funcionários. No âmbito bilateral, China e Arábia Saudita concordaram em atualizar suas relações bilaterais, elevando-a para o nível de *Comprehensive Strategic Cooperative Partnership* e concordaram em realizar reuniões de líderes semestralmente. Na ocasião, Xi Jinping enfatizou que a questão palestina afeta a paz e a estabilidade no Oriente Médio, ressaltando que a comunidade internacional deve permanecer firme em seu compromisso com a solução de dois Estados. Em novembro de 2023, os dois países assinaram acordo de *swap* cambial, para facilitar o comércio e o investimento bilateral.

Em junho de 2023, também na Arábia Saudita, foram anunciados acordos de mais de US$ 10 bilhões em investimentos entre a China e países árabes durante a 10ª *Arab-China Business Conference*.

f) Fórum para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico China-Países Insulares do Pacífico (CPICEDF)

O Fórum para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico China-Países Insulares do Pacífico (CPICEDF, na sigla em inglês), estabelecido em 2006[2871], é composto por China e pelos dez países insulares do pacífico (PICs) com os quais ela mantém relações diplomáticas[2872]. O CPICEDF se reuniu três vezes desde sua fundação (2006, 2013 e 2018). Desde o primeiro fórum, a China vem concedendo grandes empréstimos àqueles PICs, diminuindo tarifas comerciais e aprofundando a cooperação entre as partes. No terceiro CPICEDF, a BRI passou a ser considerada na estratégia de cooperação. Desde o estabelecimento do fórum, as relações entre as partes se adensaram: o comércio seguiu crescendo a uma taxa anual média de 13%, que se mantém desde 1992; diversos instrumentos de cooperação foram assinados individualmente entre China e PICs; fóruns sobre a cooperação em áreas específicas, como agricultura (2009) e pesca (2021), foram criadas; o investimento direto chinês e o turismo entre as partes aumentaram consideravelmente. Além disso, as relações entre as partes foram alçadas ao nível de parceria estratégica (2014) e parceria estratégica abrangente (2018) durante as duas visitas de Xi Jinping à região. Outra consequência política do aprofundamento de relações foi o estabelecimento da Reunião de Ministros das Relações Exteriores China-PICs em 2021, tornada mecanismo perene por meio da Declaração Conjunta resultante. O combate às mudanças do clima tem grande destaque na declaração[2873], que também reafirma a posição firme das partes contra a nuclearização da região e enfatiza que a cooperação sob os auspícios da BRI será incrementada. Em 2022, foi lançado o Centro de Cooperação sobre Mudanças do Clima China-PICs e ocorreu a segunda rodada da reunião de ministros das Relações Exteriores, em que foram reafirmados os endossos à BRI e à Iniciativa de Desenvolvimento Global. Os países ocidentais temem a aproximação da China a esses países insulares, sobretudo por conta da aproximação em termos de defesa e segurança e da possível construção de bases militares em PICs.

g) Fórum de Cooperação China-África (FOCAC)

Sobre o Fórum de Cooperação China-África (FOCAC, na sigla em inglês), ver subseção pertinente mais adiante na seção “Potências não tradicionais eurasiáticas na África”.

h) Cúpula China-Ásia Central

Em maio de 2023, foi realizada em Xi’an, cidade chinesa na antiga rota da seda, a primeira Cúpula China-Ásia Central, simultaneamente ao início do encontro do G7 no Japão. Participaram,

---

[2871] Em 1989, a China se tornou parceira de diálogo do Fórum das Ilhas do Pacífico (PIF, na sigla em inglês). Em 2000, China e PIF criaram um fundo para a cooperação. Em 2004, a China ingressou na Organização de Turismo do Pacífico Sul (atual Organização de Turismo do Pacífico). O CPICEDF decorre dessas iniciativas.

[2872] Estados Federados da Micronésia, Fiji, Ilhas Salomão, Kiribati, Niue, Papua Nova Guiné, Samoa, Timor-Leste, Tonga e Vanuatu. Alguns desses países deixaram de reconhecer Taiwan em período mais recente, como as Ilhas Salomão e o Kiribati. Não se descarta que Nauru, que passou a reconhecer a RPC em janeiro de 2024, venha a ingressar no CPICEDF.

[2873] A Iniciativa de Desenvolvimento Global, lançada por Xi Jinping na 76ª Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), foi saudada pelos PCIs, que visam a integrá-la a fim de alinhá-la a duas iniciativas do PIF: o Mapa do Pacífico para o Desenvolvimento Sustentável e a Estratégica 2050 para o Continente Pacífico Azul. A declaração também fala em acelerar a implementação da Agenda 2030.

a nível presidencial, seis países: China, Cazaquistão, Quirguistão, Tajiquistão, Turcomenistão, Uzbequistão). Em seu discurso, o presidente Xi Jinping advogou pelo estabelecimento de uma comunidade entre os países participantes, baseada em um futuro compartilhado, assistência mútua, desenvolvimento comum, segurança universal e amizade eterna. A China anunciou planos para coordenar estratégias de desenvolvimento, promover modernização e ampliar investimentos na região, em áreas como infraestrutura e comércio. Com o movimento, parece buscar assumir o papel de ator hegemônico na região, em um momento em que a Rússia concentra seus esforços no conflito na Ucrânia. Os países da Ásia Central, majoritariamente muçulmanos, reiteraram apoio à posição da China na questão do Xinjiang.

7.8. Índia

I. Situação nacional

a) Situação socioeconômica

Uma breve descrição da Índia requer o emprego profuso de superlativos. Trata-se da maior democracia do mundo e do maior país da Ásia Meridional em área. Em 2022, ano no qual celebrou 75 anos de independência, Nova Delhi ficou em 5º no *ranking* das maiores economias em termos nominais, superando a sua ex-metrópole, o Reino Unido. Em paridade de poder de compra, a Índia é a 3ª maior economia global, e, em termos nominais, está a caminho de se tornar a 3ª maior economia do mundo até o final da década. Entretanto, o crescimento econômico vem acompanhado pelo fraco crescimento do emprego, certa desindustrialização e um vasto setor informal, e os desafios de desenvolvimento ainda são grandes. O país ficou em 132º lugar no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), em 2021.

Seu peso demográfico superou o chinês em 2023, fazendo da Índia o país mais populoso do planeta, com 1,426 bilhão de habitantes, segundo dados da Organização das Nações Unidas (ONU), dos quais meio bilhão têm menos de 25 anos de idade (cerca de 40% da população). A juventude relativa do país é vista como valiosa, tanto pelo impulso potencial que proporciona à produtividade econômica, quanto também pelo que sinaliza sobre a base de consumidores potenciais nas próximas décadas. Uttar Pradesh é o estado com maior densidade populacional, concentrando mais de 230 milhões de pessoas.

A população do país, que corresponde a um sexto da população mundial, ainda vive, principalmente, em zonas rurais, embora algumas das cidades mais populosas do mundo como Nova Delhi (28,5 milhões), e Mumbai (20 milhões) sejam indianas. A taxa de urbanização indiana é de 35% e tem crescido em média a 2% ao ano. Mais de 40% da participação das pessoas economicamente ativas dá-se em atividades agrárias.

O hindi e o inglês são as línguas oficiais em nível nacional, havendo diversas outras reconhecidas em âmbito estadual. A religião majoritária é o hinduísmo (80%) seguida do islamismo (14.2%), cristianismo (2,3%), sikhismo (1,7%) e budismo (0,7%).

Em outubro de 2023, a Suprema Corte da Índia recusou-se a legalizar o casamento entre pessoas do mesmo sexo, tendo afirmado não poder usurpar a competência do Parlamento de legislar a respeito. Cinco anos antes, a Suprema Corte havia descriminalizado a homossexualidade no país, após barrar uma lei de 1861 que compunha o Código Penal indiano.

Historicamente, a política interna tumultuada limitou a capacidade do país de expandir infraestrutura, reformar leis fiscais e regulamentações financeiras e melhorar serviços básicos de bem-estar. Entretanto, a conquista de maiorias parlamentares consecutivas em 2014 e 2019 pelo *Bharatiya Janata Party* (BJP), liderado pelo primeiro-ministro Narendra Modi, praticamente assegurou a estabilidade governamental no futuro previsível, abrindo espaço para a implementação de reformas.

Em 2020, foram aprovadas medidas para liberalizar o setor agrário, tradicionalmente bastante protegido, mas, diante da enorme resistência popular, o governo optou por revogá-las no final de 2021. Mais recentemente, o país aplica restrições a exportações, especialmente de grãos, entre eles do arroz, para tentar garantir o direcionamento da produção para estoques públicos com o objetivo alegado de fortalecer a segurança alimentar doméstica.

Para contornar dificuldades econômicas geradas pela pandemia, foi aprovado o pacote de estímulos "Índia autossuficiente" (*Atmanirbhar Bharat Abhiyaan*), que inclui os objetivos de redução da dependência de importações (por exemplo, por meio do projeto *Make in India*), depromoção do país como centro global industrial e de serviços, e de redução da participação do Estado na economia. Em que pese a contração de 6,6% do produto interno bruto (PIB) em 2020, já no ano seguinte a economia recuperou-se, crescendo 8,9% em 2021 e 6,8% em 2022. Essa recuperação pode ser atribuída tanto ao pacote de estímulos quanto às reformas estruturais que melhoraram as perspectivas de crescimento a médio prazo. A estimativa para 2023/2024 é de uma elevação de 6,3%.

A economia indiana foi beneficiada na última década por políticas macroeconômicas que visaram à redução da inflação, à estabilidade cambial e à responsabilidade fiscal. Nesse contexto merece destaque a *Goods and Services Tax* (GST, na sigla em inglês), maior reforma tributária do país como nação independente, aprovada em 2016. Além da GST, a introdução de um Código de Insolvência e Falências, a Lei de Regulação Imobiliária, políticas de privatização e redução de impostos, além da modernização da infraestrutura e avanços na digitalização impactaram positivamente no crescimento econômico e na inclusão financeira. Consoante o Fundo Monetário Internacional (FMI), a implementação de tais reformas poderá ampliar o potencial de crescimento de médio prazo do país.

Em relação ao comércio exterior, o país vem batendo recordes em diversas áreas. No ano fiscal 2022/2023 a exportações de bens ultrapassaram US$ 447 bilhões.

O país passa por um período de dinamismo científico e tecnológico por e considerável crescimento econômico[2874]. O desígnio do governo indiano é que a Índia seja uma "nação desenvolvida" até o centenário da sua independência, em 2047. Diante da desaceleração prolongada na China, falhas na administração da COVID-19 por parte do governo de Pequim e o aumento dos custos trabalhistas chineses, empresas internacionais que buscam realocar sua produção estão contemplando a possibilidade de ampliar suas operações na Índia.

Apesar da expansão econômica, a Índia enfrenta importantes desafios nessa esfera. A concentração de renda aumentou entre 1985 e 2019 de modo que os 10% mais ricos concentram 57% da renda nacional. A inflação também aumentou[2875], em parte impulsionada pela elevação no preço de alimentos e petróleo que decorre do conflito na Ucrânia, e tem castigado os mais vulneráveis. As mulheres compõem apenas 23% da força de trabalho no país. Por outro lado, o país conseguiu reduzir drasticamente o número de pessoas em situação de pobreza multidimensional, que caiu de 55% em 2005 para 16,4% em 2021. A população abaixo da linha da pobreza também reduziu para 10% neste ano, segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

Merece destaque o setor energético indiano, pois o país é o terceiro maior consumidor mundial de energia, além de registrar o maior crescimento da demanda, segundo a Agência Internacional de Energia (AIE). A Índia importa mais de 80% do petróleo que consome e tem elevado substancialmente suas importações da Rússia. Carvão e petróleo correspondem a 57% e 27% da matriz energética indiana, respectivamente. O país tem, no entanto, buscado aumentar a

[2874] Para além de hospedar diversas empresas na área de tecnologia, especialmente em Bangalore, conhecida como o "Vale do Silício indiano", os CEOs de importantes companhias, como a Microsoft e a Alphabet (que controla o Google), são nascidos na Índia.

[2875] Com o objetivo de controlar a pressão inflacionária, o governo impôs restrições às exportações de alimentos, algumas das quais já foram flexibilizadas. A inflação, em 2021, foi de 5,6% e, em 2022, foi de 5,72%.

participação de fontes renováveis na sua matriz, dispondo, hoje, da quarta maior capacidade instalada, com destaque para a energia solar e eólica.

Na Conferência das Partes (COP) da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês) de Glasgow, a COP 26 (2021), a Índia, o 3º maior poluidor do mundo, anunciou seu plano de atingir emissões líquidas zero até 2070. Para atingir esse objetivo, o país precisa reconfigurar sua matriz energética, o que passa pela ampliação do uso de fontes verdes, em especial pelo aumento substancial nas capacidades de energia solar e eólica. Cabe destacar, entretanto, que a Índia enfrenta desafios na mudança em sua matriz energética, entre eles a falta de recursos orçamentários para a transição e a grande dependência de fornecedores internacionais de equipamentos de energia renovável, a exemplo da dependência da China, que domina 92% do fornecimento indiano desses produtos.

Ainda assim, ressalta-se que a Índia tem buscado participar ativamente de distintas iniciativas internacionais para promover energias renováveis. O país lidera, juntamente com a Suécia, o Leadership Group for Industry Transition (LeadIT), que busca coordenar esforços entre países e empresas para acelerar a descarbonização de indústrias pesadas. Lidera, ainda, da Aliança Solar Internacional (ISA, na sigla em inglês) e da Coalizão sobre Infraestrutura Resiliente a Desastres, além de desenvolver ações junto a parceiros em arranjos como o Diálogo de Segurança Quadrilateral (QUAD), o BRICS e o BASIC.

b) Situação política e o nacionalismo hindu

A Índia é uma república federativa parlamentarista, formada por 28 estados e nove territórios da União. Seu Legislativo é bicameral e constituído pela Casa do Povo (*Lok Sabha*, a Câmara Baixa formada por até 552 membros) e o Conselho dos Estados (*Raiya Sabha*, a Câmara Alta, que conta com até 250 membros e não é eleita por voto direto, mas, sim, por doze nomes indicados pelo presidente e por membros eleitos nas assembleias estaduais). Alcunhada de "maior democracia do mundo", tendo tido, nas últimas eleições gerais, em 2019, cerca de 900 milhões de eleitores cadastrados. A Índia é considerada uma democracia falha, ocupando a 46ª posição em *ranking* da revista *The Economist*.

O presidente é eleito por cinco anos por ambas as casas e pelos legislativos estaduais para mandatos de cinco anos. Ocupa funções de chefe de Estado, gozando da capacidade de dissolver a Casa do Povo. Também é ele quem deve sancionar as leis votadas no Parlamento.

O primeiro-ministro, escolhido pelo partido ou pela coalizão com a maior representação parlamentar, é o chefe de Governo e concentra a maior parte dos poderes executivos. Nos estados, os governadores são nomeados pela União, mas dividem funções com os ministros-chefes locais que respondem aos legislativos estaduais.

O Judiciário conta com uma Suprema Corte com atribuição de julgar a constitucionalidade das leis, composta por um juiz principal e até trinta juízes nomeados por sua indicação com aval do presidente. Subordinados à Suprema Corte estão os tribunais superiores estaduais e distritais. Os dois principais partidos políticos são o Indian National Congress (INC), que teve papel central no processo de independência e governou o país nas décadas subsequentes, e o BJP, partido nacionalista hindu do atual primeiro-ministro Narendra Modi. Este último é atualmente o maior partido do mundo, com 180 milhões de membros. No poder desde 2014, Narendra Modi e o BJP, conservador e hinduísta, têm promovido o nacionalismo hindu em detrimento de outros grupos religiosos, em especial os muçulmanos, segundo maior grupo religioso da Índia.

O movimento nacionalista hindu, liderado pelo BJP e pela *Rashtriya Swayamsevak Sangh* (RSS), sua organização-mãe, tem buscado transformar a Índia em uma nação exclusivamente hindu. Por seus termos, apenas os hindus são verdadeiros indianos, enquanto o cristianismo e o islamismo são vistos como intrusões culturais. A política do nacionalismo passa também pela inclusão de grupos etnorreligiosos originados na Índia, como os *sikhs* e os *meitei*, dentro do Hinduísmo, de modo a ampliar o apoio à agenda do BJP, ainda que tal inclusão seja questionada por membros de tais grupos. Essa agenda aliena milhões de indianos que não fazem parte da maioria hindu e historicamente tem levado a conflitos internos.

O nacionalismo hindu vem acompanhado de políticas autoritárias, como as implementadas no estado de Uttar Pradesh, governado desde 2017, por um aliado de Modi, o monge hindu Yogi Adityanath (cujo nome de nascimento é Ajay Mohan Bisht). Seu governo tem sido marcado por diversas medidas autoritárias: repressão violenta às manifestações dos agricultores contrários à nova lei agrária; criminalização do casamento interreligioso; apagamento da herança cultural islâmica, por exemplo, pela exclusão do Taj Mahal dos livretos turísticos oficiais ou pela omissão do passado islâmico da região nos livros escolares; e fechamento de abatedouros de bovinos, que, em geral, são de propriedade de muçulmanos. A estigmatização da população muçulmana, que representa pouco menos de 20% da população do estado, gera consequências violentas. Muçulmanos chegam a ser linchados sob a acusação de estocarem carne bovina. A situação em Uttar Pradesh é uma amostra do que ocorre no país, e é especialmente relevante pois é uma região populosa (cerca de 231,5 milhões de habitantes) e economicamente importante, como zona industriais e grande produção de trigo.

Nas últimas eleições gerais indianas, realizadas em 2019, o resultado do BJP foi melhor do que o obtido em 2014, e a sigla aumentou consideravelmente sua maioria parlamentar. Modi foi, assim, reconduzido ao cargo de primeiro-ministro. A situação do BJP, no entanto, não é tão confortável. A popularidade de Modi é decrescente, e o partido perdeu os governos dos estados de Bengala Ocidental e de Kerala, em maio de 2021, e perdeu 57 assentos no parlamento de Uttar Pradesh, embora ainda tenha uma maioria de 255 de 403 cadeiras, muito à frente de seu rival social-democrata Samajwadi.

Em fevereiro de 2023, o governo indiano utilizou poderes emergenciais para banir o *India: the Modi Question*, da BBC, sobre o papel de Narendra Modi, então governador do estado de Gujarat, durante protestos contra a população muçulmana que resultaram na morte de mais de mil pessoas. O documentário obteve acesso a um relatório inédito e confidencial do governo do Reino Unido, produzido após os protestos, que considerou Modi responsável pela violência, que é caracterizada como tendo "marcas da limpeza étnica". O documentário também apresenta uma entrevista do secretário de Relações Exteriores britânico da época, que diz que "Modi desempenhou um papel proativo na retirada da polícia e no encorajamento tácito dos extremistas hindus". Em resposta, um porta-voz da chancelaria disse que "o preconceito, a falta de objetividade e a reiterada mentalidade colonial são flagrantemente visíveis" e acusou a BBC de seguir uma agenda antigovernamental.

Em março de 2023, o líder da oposição indiana, Rahul Gandhi, do Partido do Congresso, foi sentenciado à prisão por "difamação criminal", em razão de comentários feitos em 2019 contra Narendra Modi, e perdeu seu mandato como deputado na Câmara Baixa do Parlamento. Gandhi afirmou que a sentença teria sido politicamente motivada. No início de abril, a prisão foi suspensa até o julgamento de recurso apresentado por Gandhi. Em agosto, a Suprema Corte indiana suspendeu a condenação, permitindo o retorno de Gandhi ao seu mandato.

Em abril, autoridades indianas prenderam Amritpal Singh, líder separatista *sikh* da região do Punjab. Singh passou mais de um mês em fuga, perseguido em razão de ter invadido, armado, delegacia de polícia para libertar um de seus apoiadores. Singh defende a criação de um Estado *sikh* chamado Calistão. O Punjab, cujos habitantes são majoritariamente *sikhs*, presenciou violentos episódios separatistas especialmente nos anos 1980 e início dos anos 1990.

Em maio, Modi inaugurou o novo edifício do parlamento indiano, em cerimônia que foi boicotada por 19 partidos da oposição, que criticam os altos gastos com a obra e acusam o primeiro-ministro de destruir o patrimônio cultural da região em que foi instalado, no centro de Nova Delhi, ao lado do antigo, construído em 1927. Ao lançar o projeto em 2020, Modi disse que o novo prédio do parlamento "se tornaria uma testemunha da criação de uma Índia autossuficiente". O edifício contempla um mapa que congrega Índia, Paquistão, Nepal, Bangladesh, Myanmar e parte do Afeganistão sob o título que, traduzido, indicaria tratar-se da "Índia intacta", o que causou críticas de diversos vizinhos.

Também em maio, eclodiu conflito interno no estado indiano de Manipur, que fica no extremo leste do país, faz fronteira com Myanmar e já foi independente, integrando-se à Índia em 1949. O conflito, que opõe as etnias *kuki*, de origem tribal cristã, e *meitei*, de origem hindu, em uma disputa por terra e por poder político, já provocou a morte de dezenas de pessoas e mais de 50 mil deslocados internos. O atual chefe da região, Nongthombam Biren Singh, anteriormente um político pluralista, passou a alinhar-se ao BJP. Na prática, esse alinhamento veio acompanhado pela ampliação da violência étnica. As políticas de Singh, favoráveis aos *meitei*, estão alinhadas à visão dos líderes do BJP e da RSS, para quem grupos étnicos hindus, como os *meitei*, ao formarem a maioria em seus estados, devem dominar essas regiões, assim como os hindus deveriam dominar a Índia como um todo.

Apenas em julho, o primeiro-ministro Modi manifestou-se indiretamente sobre a situação em Manipur, para condenar alegadas agressões sexuais a duas mulheres, mas sem referir-se ao conflito étnico em curso. A alegada inação do governo nacional na crise em Manipur suscitou a apresentação, pelo Partido do Congresso, de moção de desconfiança contra o governo Modi.

Também em julho, mais de vinte partidos oposicionistas, incluindo o Partido do Congresso, lançaram uma aliança intitulada *Indian National Development Inclusive Alliance* (INDIA), com o objetivo de articularem-se para derrotar o BJP nas eleições parlamentares de 2024. A coalizão liderada pelo BJP, que é composta por 38 partidos, minimizou a importância do lançamento da INDIA.

Em setembro, a presidente da Índia, Draupadi Murmu, também do BJP, enviou convites para um jantar com outros dignatários internacionais que comparecerão à Cúpula do G20, em nome do "Bharat". "Bharat" é o nome em sânscrito do país e é utilizado por movimentos nacionalistas hindus, em oposição à designação Índia, que teria sido imposta pelos colonizadores britânicos.

Em novembro, o Departamento de Justiça dos EUA anunciou que um oficial do governo indiano tentou assassinar um ativista *sikh* em solo norte-americano. Esse episódio, juntamente com a prisão de Amritpal Singh, ilustra a complexidade das relações entre o governo indiano e as comunidades *sikh*, que relutam em serem identificadas como hindus. Apesar de representarem uma pequena porcentagem da população, os *sikhs* têm influência significativa, notadamente nos setores agrícolas e militares, o que justifica a tentativa de assimilação pelo RSS, em uma clara simplificação da diversidade religiosa da Índia. Mais recentemente, o BPJ passou a buscar deslegitimar os *sikhs* como entidade política, utilizando-se do temor do separatismo para fins domésticos.

A política de nacionalismo hindu afeta a reputação do país no cenário internacional, além de ser potencialmente prejudicial à estabilidade política na região, devido à ampliação das tensões étnicas. As ações autoritárias do governo indiano, especialmente sob Modi, colocam em questão a adesão da Índia aos princípios democráticos. Em julho de 2023, o Parlamento Europeu chegou a aprovar uma resolução que apontava a "intolerância em relação às comunidades minoritárias" como contribuinte para a violência em Manipur e insinuava a responsabilidade do governo Modi pela promoção do "majoritarismo hindu" na área. Em novembro, na esteira da tentativa de assassinato a um ativista *sikh*, funcionários da ala de pesquisa e análise da R&AW, a agência de inteligência estrangeira da Índia, foram expulsos de Londres, o que prejudicou a capacidade de inteligência da Índia no exterior e sua cooperação com agências de segurança ocidentais.

Alguns analistas, como Sushant Singh, veem a política nacionalista hindu do BJP como uma ameaça aos objetivos de Modi de ampliar a importância internacional do país. Para lidar com a violência étnica, o governo tem de mobilizar milhares de tropas, o que compromete a capacidade do país de proteger suas fronteiras diante de uma China cada vez mais agressiva. Além disso, os gastos e as tensões relacionadas aos conflitos internos prejudicam a manutenção e a implementação de projetos de infraestrutura regional além de sobrecarregarem Estados vizinhos com refugiados, o que dificulta os esforços indianos para ser um jogador influente no Sudeste Asiático.

II. Política externa

A política externa de Modi tem entre seus objetivos consolidar o papel da Índia como potência regional e orienta-se com base em imperativos geopolíticos, geoeconômicos e nacionalistas. Há interesse em restaurar a glória antiga da civilização indiana, nutrindo a ideia da "Grande Índia" e da existência de uma Indosfera. Desde sua campanha de 2014 Modi usa o lema "*India First*".

A política externa indiana tem como marca a valorização do multilateralismo e da "autonomia estratégica" do país. Também tem como objetivos centrais a estabilidade do seu entorno imediato, a manutenção de relações equilibradas com as grandes potências e o estabelecimento de parcerias mutuamente benéficas com países em desenvolvimento.

Para mais detalhes sobre as estratégias atuais indianas de não alinhamento e de multialinhamento, ver o tópico sobre o não alinhamento no sistema internacional contemporâneo no capítulo 1.

a) Relações com o entorno regional imediato

Dentro de sua política de *Act East* (sucessora da *Look East* dos anos 1990 e 2000) e de *Neighbourhood First*, a Índia de Narendra Modi privilegiou a Iniciativa da Baía de Bengala para Cooperação Técnica e Econômica Multissetorial (BIMSTEC, na sigla em inglês), composta por Bangladesh, Butão, Índia, Myanmar, Nepal, Sri Lanka e Tailândia, em detrimento dos parceiros da Associação Sul-Asiática para a Cooperação Regional (SAARC, na sigla em inglês), formada por Afeganistão, Bangladesh, Butão, Índia, Maldivas, Nepal, Paquistão e Sri Lanka – isso se deu, principalmente, em razão do atual estado de sua relação com o Paquistão. Exemplos dessa dinâmica mais próxima com a BIMSTEC são o convite para participaram da Cúpula do BRICS em Goa, em 2016, e da posse de Modi para o segundo mandato (em 2014, os convidados haviam sido da SAARC). Em 2021, em sua primeira visita oficial ao exterior desde a eclosão da pandemia de COVID-19, Modi foi a Bangladesh. Para mais detalhes sobre a BIMSTEC e a SAARC, ver subseção posterior a respeito.

Esse adensamento de relações com alguns parceiros regionais não está isento de dificuldades, como a persistência de alguns contenciosos históricos e temores quanto a aparente "subimperialismo" regional indiano. Durante o governo Modi, foi aprovada nova lei de cidadania indiana, que facilita a concessão de cidadania para imigrantes irregulares de países vizinhos, que tenham chegado ao país antes de 2015, desde que não sejam muçulmanos.

O país também valoriza seu relacionamento com a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês). Entre iniciativas específicas com parceiros da ASEAN, estão o acordo com a Indonésia de acesso ao porto de Sabang e a parceria estratégica com o Vietnã. Por outro lado, a Índia se retirou, no fim de 2019, das negociações da Parceria Econômica Regional Abrangente (RCEP, na sigla em inglês), iniciativa que pretende reunir, em uma grande área de livre comércio China, Japão, Coreia do Sul, Austrália, Nova Zelândia e a ASEAN, sob temores de surtos de importações (eminentemente chinesas) e seu impacto sobre seu setor produtivo doméstico. Para mais detalhes sobre a RCEP, ver o capítulo 6.

Ainda no âmbito regional, também recebem destaque a Cooperação Mekong-Ganga (com Camboja, Laos, Myanmar, Tailândia e Vietnã) e a Associação da Orla do Oceano Índico. Outra iniciativa específica do governo indiano para o entorno regional é o projeto cultural e econômico intitulado "Mausam", lançada no final do governo Singh, que faz parte da estratégia de

aproximação com os países do Índico, inclusive da costa oriental africana, para contrabalançar a Iniciativa do Cinturão e Rota (BRI, na sigla em inglês) da China. Modi deu continuidade à realização de cúpulas Índia-África (para mais detalhes, ver o tópico sobre África neste capítulo).

Ao lado de Japão, Estados Unidos (EUA) e Austrália, a Índia é parte do Diálogo de Segurança Quadrilateral (QUAD), lançado originalmente pelo Japão, em 2007, sob a égide do conceito de um "Indo-Pacífico livre e aberto". A Índia busca utilizar o QUAD como uma plataforma para estender sua influência no Indo-Pacífico, inclusive com foco em outras dimensões de cooperação além do aspecto de segurança, por exemplo saúde, por meio da distribuição de vacinas contra COVID-19, e economia, como a ajuda financeira oferecida ao Sri Lanka. A diversificação da agenda do QUAD ajudaria desconstruir a imagem do formato como uma aliança anti-China. A Índia é favorável à expansão do diálogo, com a inclusão de Nova Zelândia, Coreia do Sul e Vietnã. Para mais detalhes sobre o QUAD, ver o capítulo 5.

Em abril de 2021, os ministros do Comércio de Índia, Japão e Austrália lançaram a *Supply Chain Resilience Initiative* (SCRI), que tem como objetivo reduzir suas vulnerabilidades em relação à China e promover maior diversificação de suas cadeias de suprimento.

A respeito da Organização para Cooperação de Xangai (OCX) e do Fórum Rússia-Índia-China (RIC), ver seções específicas no tópico sobre Ásia-Pacífico neste capítulo.

b) Relações Índia-Japão

Índia e Japão são parceiros tradicionais, atualmente parceiros estratégicos e globais, inclusive tendo por base laços entre seus povos (por exemplo, o Budismo). Os dois países fazem parte do G4 e do QUAD, mantêm diálogos 2+2 e têm Acordo de Aquisição e Prestação Mútua de Serviços na área de defesa. Para além das preocupações comuns de segurança e defesa, ambos os países desenvolveram uma forte cooperação nuclear, com acordo assinado em visita de Modi a Tóquio, em 2016, e em outras áreas, a exemplo do *Japan-India Coordination Forum for Development of North-Eastern Region*, do *Asia-Africa Growth Corridor*, de cooperação digital, de Acordo de Parceria Econômica, de cooperação ferroviária e de cooperação em saúde.

Em março de 2023, o primeiro-ministro japonês Fumio Kishida visitou seu homólogo Narendra Modi e convidou-o a participar da cúpula do G7, realizada em maio, no Japão. Ademais, anunciou planos para uma nova iniciativa que aprofunde a parceiro no âmbito do conceito "Indo-Pacífico livre e aberto". Em julho, os dois países concordaram em aprofundar sua cooperação em novas tecnologias, incluindo semicondutores, e em equipamentos de defesa.

c) Relações Índia-Rússia

Ver subseção "Relações Rússia-Índia", na seção sobre as relações bilaterais da Rússia anteriormente neste capítulo.

d) Relações Índia-Estados Unidos

Em 1949, Nehru visitou os EUA, mas, a Índia acabou proclamando-se como não alinhada no contexto de Guerra Fria e realizaria décadas depois seu primeiro teste nuclear, o que marcaria o tom das relações bilaterais até o início dos anos 1990, mas que não impediu a realização de visitas de alto nível, como a de Eisenhower em 1959, a de Carter em 1978 e a de Indira Gandhi em 1982. Em 1998, os EUA aplicam sanções econômicas à Índia após novos testes nucleares, mas

visita de Clinton, dois anos depois, lança bom momento das relações e prenuncia a retirada das sanções em 2001. Índia e EUA são parceiros estratégicos desde 2005, e os EUA também apoiam o pleito indiano ao Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU).

Ao mesmo tempo que se apresenta como líder do Sul Global e como defensora dos países em desenvolvimento, a Índia continua a fortalecer sua parceria com os EUA. Desde 2014, Modi acelerou essa aproximação, o que se fortaleceu com a deterioração das relações sino-indianas após o conflito na Caxemira, em 2020. A Índia considera que os EUA são indispensáveis tanto para resistir às pressões chinesas, quanto para garantir a estabilidade no Indo-Pacífico.

Os dois países desenvolvem cooperação em áreas estratégicas como militar – a Índia foi declarada *major defense partner* dos EUA em 2016, *status* que nenhum outro parceiro estadunidense possui, foram realizadas a quarta e a quinta edições do diálogo 2+2 em 2022 e 2023, e está em discussão a transferência de motores de aviões caças produzidos pela General Electric – e nuclear – acordo nuclear assinado no governo Bush é a base para apoio à entrada da Índia no Grupo de Supridores Nucleares (NSG, na sigla em inglês). As principais divergências dão-se bilateralmente devido à aproximação militar indo-russa e na compra de petróleo iraniano (e venezuelano) e multilateralmente na Organização Mundial do Comércio (OMC). Trump visitou a Índia em fevereiro de 2020 para discutir questões de segurança/defesa e comércio, além de energia e saúde.

Em 2022, foi anunciada a *Initiative on Critical and Emerging Technology*, que eleva a parceria em cooperação industrial e tecnologia entre os dois países a um novo *status*. Ela visa à cooperação em matéria de inteligência artificial (IA), informática quântica, semicondutores, telecomunicações, defesa e tecnologias espaciais. Dessa forma, os EUA esperam auxiliar a Índia a adquirir e a desenvolver tecnologias militares avançadas, de modo a diminuir a dependência militar desta em relação à Rússia.

Também em 2022, a corrente de comércio Índia-EUA alcançou a cifra recorde de US$ 191 bilhões, o que torna os EUA o principal parceiro comercial indiano.

Em junho de 2023, o primeiro-ministro Modi realizou visita de Estado a Washington. Foi apenas a terceira visita de Estado recebida por Biden, após os presidentes de França e Coreia do Sul, e foi a terceira vez que um líder indiano faz uma visita de Estado aos EUA (as duas anteriores foram em 1963 e 2009. Os principais temas da agenda bilateral tratados foram segurança, tecnologia, comércio e cooperação interpessoal. Os dois países anunciaram que sua parceria em defesa avançou para uma "nova geração", com acordos na área de produção de motores de jatos militares, com transferência de tecnologia, utilização de instalações indianas para reparo em embarcações da Marinha dos EUA, criação de um ecossistema conjunto em defesa (*Defense Acceleration Ecosystem* ou INDUS-X) e venda de drones dos EUA para a Índia. Biden reiterou o apoio dos EUA ao pleito indiano por um assento permanente no CSNU. A Índia anunciou adesão aos Acordos Artemis e a realização de missão conjunta com a Administração Nacional da Aeronáutica e Espaço (NASA, na sigla em inglês) à Estação Espacial Internacional em 2024. Em termos econômicos, foram anunciados o lançamento do *Strategic Trade Dialogue* e colaboração em cadeias de suprimento, inclusive de semicondutores (*Semiconductor Supply Chain and Innovation Partnership*), com foco em diversificação e aprimoramento tecnológicos, além de expansão das pesquisas em IA. Declaração conjunta incluiu, ainda, referência a que o Paquistão garanta que seu território não será usado como base para que ataques terroristas sejam perpetrados, o que causou manifestações de repúdio pelo governo paquistanês. Biden convidou a Índia a participar como convidado de honra da cúpula da APEC, que será realizada em São Francisco

ainda em 2023[2876]. Durante a visita, Modi discursou no Congresso americano. À imprensa, Modi rechaçou violações de direitos humanos em seu país, afirmando que "não há nenhum espaço para discriminação" na Índia, e ambos os presidentes defenderam os princípios da soberania e da integridade territorial no que tange ao conflito russo-ucraniano, embora o primeiro-ministro indiano tenha evitado mencionar a Rússia.

Além de pertencer ao QUAD, a Índia também pretende aprofundar seu relacionamento com a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), com vistas a se proteger da ameaça chinesa, assegurar a segurança do Indo-Pacífico e cooperar em relação à cibersegurança. A aproximação entre a Índia e a OTAN tende a ser discreta e limitada, de modo não melindrar a relação bilateral histórica com a Rússia. Para a parceria no QUAD, ver o capítulo 5.

e) Relações Índia-África

Ver subseção específica sobre a Índia na seção sobre potências não tradicionais na África mais adiante neste capítulo.

a) Relações com a América Latina e o Caribe

Em conferência sobre as relações com a América Latina, em fevereiro de 2023, Jaishankar descreveu a sua perspectiva para o relacionamento como "esperançosa e otimista". Afirmou que, se a Índia quer ser uma potência global, precisa ter presença na América Latina.

A Índia mantinha diálogo com o Grupo do Rio. Em setembro de 2011, à margem da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), a Índia e o Chile, que viria a ser a primeira presidência *pro tempore* (PPT) da Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) decidiram dar continuidade ao diálogo existente entre Índia e Grupo do Rio a partir de então com a CELAC. Foram realizados, desde 2012, seis encontros entre a *troika* (depois Quarteto) e a Índia à margem da AGNU (o último em 2022). Em 2016, foi estabelecido formalmente o mecanismo de diálogo político com a CELAC. A Índia também tem mecanismos de diálogo com o Sistema de Integração Centro-Americana (SICA) e com a Comunidade do Caribe (CARICOM).

O Brasil (2006) e a Argentina (2019) são os únicos parceiros estratégicos da Índia na região. Atualmente está em discussão parceria estratégica entre Índia e México, que mantêm uma "parceria privilegiada".

Modi foi ao Brasil (2019 e 2014, em ambas as vezes para Cúpula do BRICS), à Argentina (2018, no contexto da Cúpula do G20) e ao México (2016), mas nos últimos anos, a Índia tem intensificado seus contatos bilaterais na região. Em 2022, a presidente da Índia fez visita de Estado ao Suriname, a Jamaica e a São Vicente e Granadinas. No mesmo ano, o chanceler Jaishankar foi a Brasil, Paraguai e Argentina e em 2023 visitou Guiana, Panamá, Colômbia e República Dominicana.

O comércio entre Índia e a região foi de US$ 50 bilhões em 2022, seu nível recorde, mas apenas um pouco acima do valor de 2014 (US$ 49 bilhões). A diferença negativa foi o fluxo com a Venezuela, que foi de US$ 15 bilhões em 2013 e de menos de US$ 500 milhões em 2022. Considerada em conjunto, a região da América Latina e do Caribe (ALC) é a quinta maior parceira comercial da Índia.

[2876] A Índia foi representada pelo ministro da Indústria e Comércio.

Em termos de investimentos indianos na região, destacam-se os setores de tecnologia da informação, serviços, produtos farmacêuticos e manufaturas. Foi realizado Fórum Empresarial Índia-América Latina e Caribe, em abril de 2023, no Panamá, durante a visita do chanceler Jaishankar. Existe, ainda, o Conclave Índia-ALC, que reúne empresários de ambos os lados e cuja última reunião foi realizada em agosto de 2023, em Nova Delhi.

A Índia desenvolve diversos projetos de cooperação na região, especialmente no Caribe, especialmente em temas como energias renováveis e projetos relacionados a mudança do clima.

A diáspora indiana não é tão grande como em outros continentes, mas nem por isso menos significativa. Com mais de cem mil pessoas de origem indiana, mencionam-se Guiana, Suriname e Jamaica.

f) Relações Índia-outros parceiros

Com a União Europeia (UE), ambos têm acordo de cooperação desde 1994 e são parceiros estratégicos desde 2004. Em maio de 2020, seria realizada visita de Modi a Portugal para cúpula da UE, mas foi cancelada, em razão da situação da pandemia no país asiático; o evento ocorreu virtualmente e foi marcado pelo relançamento das negociações comerciais entre o país e o bloco. Em 2022, a presidente da Comissão Europeia visitou a Índia para lançar “um novo capítulo nas relações das duas maiores democracias do mundo”. Ambos concordaram em fortalecer a cooperação com foco em uma ordem global baseada em regras, no apoio à recuperação econômica, na questão das mudanças climáticas e na transição digital. Ainda, propuseram o estabelecimento de um Conselho Conjunto de Comércio e Tecnologia. Na sequência, Modi visitou Alemanha[2877], Dinamarca[2878] e França, para a revigorar os laços bilaterais. No fim de novembro de 2022, começou a terceira rodada de negociações para o acordo de livre comércio entre Índia e UE. A UE é a segunda maior parceira comercial da Índia, depois dos EUA. A Índia, contudo, não deixa de expressar sua doutrina de “autonomia estratégica” e de criticar ao Europa, como quando o chanceler indiano Subrahmanyan Jaishankar declarou, em junho de 2022, em Bratislava, que: “A Europa deve abandonar o estado de espírito segundo o qual os problemas da Europa são os problemas do mundo, mas os problemas do mundo não são os problemas da Europa”.

Com a França, em julho de 2023, o primeiro-ministro indiano, Narendra Modi, foi o convidado das cerimônias de comemoração da Queda da Bastilha, no contexto do aniversário de 25 anos da parceria estratégia entre os dois países. Durante a visita ao país europeu, os principais temais na agenda bilateral foram defesa, tecnologia e energias limpas. Foram assinados treze documentos bilaterais, em temas como cooperação institucional, cooperação espacial, cooperação científica e cooperação energética. O principal anúncio foi o de que a Índia comprará 26 caças Rafale Marine e três submarinos militares da classe Scorpene da Dassault and Naval Group da França.Tratou-se da quarta visita de Modi à França, enquanto Macron esteve na Índia uma vez, em visita de Estado em 2018. Em janeiro de 2024, Macron foi o convidado de honra para a cerimônia do Dia da República, após a desistência de Biden.

Com o Reino Unido, ambos são partes da Commonwealth. O secretário das Relações Exteriores britânico visitou a Índia em dezembro de 2020. Em maio de 2021, os primeiros-ministros dos dois países lançaram virtualmente parceria de comércio ampliado e acordaram

[2877] Na ocasião, Modi participou da 6ª edição das Consultas Intergovernamentais Indo-Germânicas (IGC, na sigla em inglês). A Alemanha prometeu apoiar a transição energética indiana com mais € 10 bilhões.

[2878] Foram firmados acordos entre os dois governos, e avançou-se no *Nordic outreach* indiano, com foco na cooperação no Ártico.

roadmap até 2030 para elevar as relações ao nível de parceria estratégica abrangente. Em janeiro de 2022, a Índia e o Reino Unido lançaram negociações para um acordo interino em direção a um futuro acordo de livre comércio. Em março de 2022, a secretária das Relações Exteriores do Reino Unido visitou a Índia.

Com o Canadá, houve grande deterioração do relacionamento em setembro de 2023, após Justin Trudaeu ter afirmado que a Índia teria vínculos com o assassinato, em solo canadense, em junho, de um líder *sikh*. Os dois países expulsaram diplomatas, removeram seus embaixadores, e a Índia suspendeu a emissão de vistos para canadenses e chamou o Canadá de "refúgio seguro para terroristas", por abrigar separatistas *sikhs* em seu território. Semelhante ao caso canadense, no fim de novembro, um nacional indiano foi acusado da tentativa de assassino de um advogado indo-estadunidense, que é defensor da independência do Punjab. De acordo com os promotores do caso, o governo indiano, que considera a vítima um terrorista, estaria por trás da tentativa de assassino.

Com Israel, em 2017, Modi foi o primeiro primeiro-ministro indiano a visitar o país, estabelecendo parceria estratégica e assinando acordo militar na casa de US$ 2 bilhões, e não visitou a Palestina na ocasião, muito embora a Índia mantenha postura histórica em defesa da causa palestina. Os dois países também incrementaram a cooperação em matéria agrícola e o comércio bilateral. A visita foi retribuída por Netanyahu em 2018, na comemoração de 25 anos de relações diplomáticas. Em 2022, o novo primeiro-ministro israelense visitaria a Índia, no marco de trinta anos de relações bilaterais, mas a visita foi cancelada, quando Bennett contraiu COVID-19. Em 2023, Modi manifestou solidariedade a Israel e condenou os ataques terroristas do Hamas, embora sem ter classificado o grupo como terrorista, e o país se absteve em votação na AGNU sobre o conflito e reprimiu manifestações domésticas pró-Palestina.

Com o Irã, as relações entre ambos variaram em intensidade desde a Revolução Islâmica. Modi visitou o Irã em 2016, com foco em conectividade bilateral, parceria energética e comércio. Ademais, a Índia é o país com maior número de adeptos do Zoroastrismo em termos absolutos. Mais recentemente, as sanções impostas pelos EUA ao Irã desde 2018 têm impedido a exportação de petróleo para a Índia, que interrompeu as importações em 2019. O aprofundamento de laços depende em grande medida dos resultados das negociações nucleares. Ainda assim, os dois países são membros da OCX e têm interesses convergentes em comércio e conectividade.

Com a Arábia Saudita, Modi visitou o país em 2016. Ambos mantêm forte relacionamento comercial, em especial no setor de petróleo, e cooperação na área de combate ao terrorismo, além de a Índia ser o segundo maior emissor de peregrinos muçulmanos para a Arábia Saudita. O ministro de Relações Exteriores indiano foi à Arábia Saudita em 2022 para o primeiro encontro ministerial do Comitê em Cooperação Política, Securitária, Social e Cultural.

À margem da cúpula do G20, em Nova Delhi, em setembro de 2023, foi anunciada pelo presidente Joe Biden a criação do Corredor Econômico Índia-Oriente Médio-Europa (IMEC, na sigla em inglês). O megaprojeto abarcará ferrovias, portos e ligações energéticas que saiam da Índia, passem pelo Golfo Pérsico, pela Jordânia, por Israel e entrem na Europa através da Grécia, como alternativa à Rota da Seda da China. Ele foi lançado por meio de um memorando de entendimento firmado por EUA, Índia Arábia Saudita, EAU, Alemanha, França, Itália e UE. O presidente turco Recep Erdogan criticou o IMEC, afirmando que ele não prosperará se não incluir a Turquia, e defendeu o estabelecimento de um corredor alternativo ligando a Europa aos EAU por meio de Turquia, Iraque e Catar.

Em outubro de 2023, uma corte catari sentenciou à morte oito indianos, o que precipitou uma crise diplomática entre os dois países. A Índia depende fortemente das importações de

combustíveis do Catar, em especial de gás natural liquefeito, e o Catar é uma importante fonte de remessas, em razão de 800 mil indianos vivendo no país médio-oriental.

g) Política externa de Modi em temas multilaterais e para o Sul Global

A política externa de Modi, em seus contornos multilaterais, visa a consolidar o caráter da Índia como uma potência regional, livre de amarras de qualquer natureza, dentro da postura nacionalista que o país tem adotado. Nesse sentido, evidenciou-se, inicialmente, um certo afastamento do país em relação, por exemplo, a foros como o Movimento dos Países Não Alinhados (MNA) ou ao G77(+China), de quem é liderança histórica. A adoção de posturas mais tradicionais foi paulatinamente retomada. Em janeiro de 2023, já no exercício da presidência de turno do G20, a Índia organizou, com a partipação dos parceiros do G77 que não integram o G20, *Voice of Global South Summit*, com o objetivo de colocar-se como a "voz do Sul Global" nas discussões do agrupamento que reúne as vinte principais economias do mundo. Os documentos produzidos no encontro abordam temas caros ao Sul Global, como a redução de riscos de catástrofes e o financiamento, por organismos multilaterais e por economias industrializadas, da luta contra a mudança do clima e da transição para as energias verdes.

A recente amplitude da cooperação entre a Índia e outros países do Sul Global impressiona, sobretudo durante a pandemia de COVID-19. Em 2021 e 2022, a Índia lançou a iniciativa *Vaccine Maitri*, uma campanha de distribuição de vacinas e de material médico de fabricação indiana, em favor de uma centena de países de baixo desenvolvimento. Dessa forma, a Índia apresentou-se como um contra-modelo em relação às nações desenvolvidas, acusadas de monopolizar as vacinas. Isso faz parte da estratégia indiana de se afirmar como líder histórico do Sul Global, militante de reformas das organizações multilaterais, e, ao mesmo tempo, como um militante da aproximação com os EUA e as organizações ocidentais, sem afastar-se da Rússia, mesmo após a invasão da Ucrânia.

Recentemente, a Índia ampliou suas iniciativas internacionais, as quais acenam para o Sul Global com foco no meio ambiente e na luta contra a mudança do clima. Nesse sentido, em 2015, Índia e França criaram a Aliança Solar Internacional (ASI), que conta com mais de 120 Estados-Membros. Em 2019, Nova Delhi lançou a Coalizão por uma Infraestrutura Resiliente a Desastres (CDRI, na sigla em inglês), com pouco mais de 40 Estados-Membros. No contexto de sua presidência no G20, Modi lançou, em 2022, a missão *Lifestyle for Environment* (LiFE), iniciativa concebida como "um movimento de massa mundial sob a direção indiana para encorajar a ação individual e coletiva e para proteger e preservar o meio ambiente".

A Índia tem buscado afirmar-se como ator responsável e indispensável para as discussões de cunho geopolítico e geoeconômico, como indica a realização anual, desde 2016, do Diálogo Raisina, em Nova Delhi[2879]. O ano de 2023 foi simbólico para o reconhecimento da centralidade da Índia nas discussões globais, pois, além de presidir o G20, a Índia também acumulou sua quinta participação consecutiva na Cúpula do G7 e a presidência da OCX.

As interações indianas com a OCX, entretanto, não são tão intensas devido ao bloqueio das relações com o Paquistão e a China. Em 2023, a Índia decidiu realizar o encontro por meio de vídeoconferência, em vez de presencial, o que livrou Modi de cumprimentar seus homólogos

---

[2879] Em fevereiro de 2023, ao final da reunião do G20, em Nova Delhi, o chanceler brasileiro Mauro Vieira apresentou as linhas de política externa do governo Lula, no Diálogo Raisina. Durante o evento, líderes em política, negócios, mídia e sociedade civil encontraram-se para discutir os desafios enfrentados pela comunidade global e explorar oportunidades de cooperação.

chinês e paquistanês, o que poderia ter impactos negativos nas eleições indianas de 2024, além de evitar a visita de Putin, a qual desagradaria a Washington. Membro do QUAD e da OCX, a Índia pratica um delicado jogo de equilíbrio, sem desejar encerrar-se no campo ocidental ou no antiocidental, em linha com sua política externa de multialinhamento.

O país mantém seu pleito por um assento permanente no CSNU e segue comprometido com os esforços do G4. O país é um dos cinco maiores contribuintes de tropas para operações de paz da ONU. O país segue não sendo signatário do Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP) ou do Tratado para a Proibição das Armas Nucleares (TPAN) e é detentor de armamento nuclear, embora defenda o desarmamento nuclear e tenha aderido em 2018 ao Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (MTCR, na sigla em inglês). É candidata ao NSG, embora receba oposição da China.

Mantém sua defesa de reformas nas instituições financeiras multilaterais, para dar mais peso aos países em desenvolvimento, o que é evidenciado em sua participação no BRICS. A Índia mantém bases protecionistas na sua política comercial e é refratária nas negociações plurilaterais da OMC ou nas reformas das regras do comércio mundial agrícola que reduza o seu espaço de política. Na OMC, mantém bases protecionistas especialmente em matéria agrícola, e mantém postura intransigente em favor de tratamento especial e diferenciado para os países em desenvolvido e muito atrelada ao cumprimento da Agenda de Desenvolvimento de Doha, além de ter sido a principal defensora de *waiver* de disciplinas de propriedade intelectual para tratamento da COVID-19 e ser a principal opositora de negociações plurilaterais. O país chegou a indicar candidato para a direção-geral da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO, na sigla em inglês), mas retirou a candidatura, diante da concorrência chinesa e francesa.

A Índia é uma liderança em temas de energia renovável, participando da formação da ASI e, em sua presidência do G20, da Aliança Global para Biocombustíveis.

No contexto da Guerra da Ucrânia, o país defende a solução do conflito através da diplomacia e do diálogo, sob a luz do Direito Internacional, da Carta das Nações Unidas, da soberania e da integridade territorial dos Estados. A Índia intervém a favor da situação humanitária, fornecendo medicamentos e equipamentos médicos, bem como solicitando o cessar-fogo imediato e o envio de apoio humanitário às zonas de conflito.

h) Discurso na AGNU em 2023

O ministro das Relações Exteriores da Índia, Subrahmanyam Jaishankar, iniciou seu discurso referindo-se à Índia como “Bharat”[2880] e contextualizou o atual período global, caracterizado por turbulências e desigualdades estruturais que sobrecarregam o Sul Global. Destacou a presidência da Índia no G20, marcada pelo lema “Uma Terra, Uma Família, Um Futuro”, focado na união e em interesses compartilhados. Jaishankar enfatizou a busca por colaboração e superação de divisões, mencionando a cúpula do G20 e o *Voice of the Global South Summit*, onde 125 nações tiveram suas preocupações levadas à agenda global[2881]. Ressaltou a

---

[2880] “Bharat” é nome em sânscrito do país e é um dos nomes oficiais do país. O fortalecimento da utilização da nomenclatura internacionalmente se dá em um contexto em que o primeiro-ministro Narendra Modi defende ser preciso eliminar símbolos da época em que o país era uma colônia britânica, entre eles, o nome “Índia”.

[2881] Alguns analistas têm sugerido que a convocação da *Voice of the Global South Summit*, ocorrida no contexto da presidência indiana no G20, possa representar uma iniciativa do país para posicionar-se como líder do Sul Global. Essa ação foi interpretada como tentativa de levar as preocupações e aspirações dessa região para dentro do G20.

importância da diplomacia, da cooperação e da reforma do CSNU. Ele destacou a diversidade de questões tratadas no G20, desde desigualdade de gênero até a regulamentação da IA. Ele salientou a evolução da Índia de uma postura de não alinhamento para ser uma *Vishwa Mitra* ("amiga do mundo"), buscando engajar-se com diversas nações e harmonizar interesses. Além disso, mencionou alianças como BRICS e I2U2 (Israel, Índia, EAU e EUA), assim como a criação do Corredor Econômico Índia-Oriente Médio-Europa (IMEC, na sigla em inglês) e da Aliança Global para Biocombustíveis (GBA, na sigla em inglês). O ministro enfatizou que o interesse nacional indiano está alinhado ao bem-estar global, ressaltando o papel da Índia como uma nação interessada em ajudar a superar crises mundiais, como na Síria, na Turquia, ou ao ajudar o Sri Lanka em sua crise econômica. Jaishankar destacou a responsabilidade da Índia como a nação mais populosa e a quinta maior economia do mundo, salientando sua contribuição significativa para os ODS e a redução da pobreza. Ele criticou a predominância de poucas nações no cenário global, clamando por um mundo mais multipolar e regras aplicáveis a todos. Adicionalmente, mencionou a chegada da Índia à lua como uma conquista do país em 2023.

Em sede de direito de resposta ao Paquistão, a delegação indiana enfatizou que o seu vizinho frequentemente usa o espaço da AGNU para espalhar informações sem fundamentos e prejudiciais sobre a Índia. Ressaltou que isso é feito para desviar atenção às violações de direitos humanos que ocorrem em seu território, especialmente em prejuízo das mulheres. Afirmou, ainda, que as regiões de Jammu e Caxemira, assim como Ladakh, são parte integral da Índia.

i) Discurso na AGNU em 2022

O ministro das Relações Exteriores Subrahmanyam Jaishankar iniciou seu discurso com as "saudações de mais de 1,3 bilhão de indianos, na maior democracia do mundo". Ele recordou que, em 2022, a Índia celebra 75 de independência, em um novo período de inovação de milhões de indianos que rejuvenescem "uma sociedade saqueada por séculos de ataques estrangeiros e colonialismo". Jaishankar anunciou que, sob a liderança de Modi, a "Nova Índia será um país desenvolvido em até 25 anos". Defendeu a reforma do multilateralismo, incluindo do CSNU, e sublinhou que levou vacinas para mais de cem países, incluindo Ásia, África e América Latina. Na área energético-ambiental, salientou a iniciativa da Aliança Solar Internacional (ASI), e, sobre a Ucrânia, afirmou que "toda hora a Índia é questionada sobre que lado está, mas nossa resposta é simples: estamos do lado da paz", acrescentando que, "enquanto o mundo se preocupa com Ucrânia, seu país tem desafios na própria vizinhança", ressaltando cooperação Sul-Sul e assistência humanitária para Afeganistão, Sri Lanka e Myanmar. Lembrou que presidirá o G20 em 2023. Apesar de Jaishankar não citar o Paquistão no discurso, usou seu direito de resposta no dia seguinte após o pronunciamento paquistanês, alegando "falsas acusações" de Islamabad sobre terrorismo e violação de direitos humanos na fronteira indo-paquistanesa.

j) Discurso na AGNU em 2021

Participando presencialmente do encontro, Narendra Modi dividiu seu quarto discurso à AGNU em quatro temas: democracia, desenvolvimento, "*regressive thinking and extremism*", e ordem multilateral. Modi buscou reforçar a herança democrática indiana, fazendo referência à Índia como "*Mother of Democracy*" e exemplo de uma democracia vibrante. Sobre desenvolvimento, Modi reforçou a demografia ("*Today, every sixth person in the world is an Indian*"), para associar o desenvolvimento indiano ao desenvolvimento do mundo. Destacou o

papel da Índia como grande produtor de vacinas, anunciou a retomada das exportações de vacinas contra COVID-19 e convidou o mundo a "*Make Vaccine in India*", apresentando o país como um parceiro democrático e confiável. Sem nomear China e Paquistão, Modi enfatizou a ameaça de "*regressive thinking and extremism*", responsáveis pela ameaça terrorista no Afeganistão e pelas ameaças contra a segurança marítima. Modi destacou a necessidade de reforma das instituições multilaterais, usando os casos da origem da COVID-19 e da descontinuação do "*Ease of Doing Business Ranking*" como exemplos de descrédito de instituições. Ambos se relacionam com a China. Não falou, especificamente, da reforma do CSNU.

III. Relações Índia-Paquistão

a) Contexto

As relações entre Índia e Paquistão são marcadas pela rivalidade desde a criação dos dois Estados (1947), principalmente no estado (atualmente território da União) de Jammu e Caxemira. O Paquistão e a Índia, que possuem armas nucleares, já travaram três guerras após a independência em relação ao Reino Unido. A colonização britânica originou uma subdivisão do subcontinente indiano em um Estado hindu (a Índia) e um de maioria muçulmana (o Paquistão – oriental e ocidental). A divisão provocou tumultos e violência entre comunidades em toda a região e gerou uma das maiores migrações humanas da história. No histórico do conflito bilateral, os principais marcos são: a Primeira Guerra Indo-Paquistanesa (1948); a Segunda Guerra Indo-Paquistanesa (1965); a Terceira Guerra Indo-Paquistanesa (1971); o Acordo de Simla (1972), o qual estabeleceu a linha de cessar-fogo, a chamada "Linha de Controle", na Caxemira; e o Conflito de Kargil (1999).

Com cerca de sete milhões de habitantes, a Caxemira foi dividida entre a Índia e o Paquistão durante a independência dos dois países. Há três décadas, a parte administrada por Nova Delhi vive uma insurgência que já causou dezenas de milhares de mortes, enquanto grupos rebeldes armados lutam pela independência da região ou para que o território seja integrado ao Paquistão. O Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) aprovou várias resoluções para que um plebiscito fosse realizado na região. Destacam-se as Resoluções 47 (1948) e 122, 123 e 126 (as três em 1957). Fundada em 1989, a secular Frente de Libertação da Caxemira Jammu (JKLF, na sigla em inglês) apoiou a criação de uma Caxemira unificada e independente.

Em 1974, a Índia testou com sucesso sua primeira arma nuclear, na "Operação Buda Sorridente". Em 1998, Índia e Paquistão realizaram testes nucleares e, no mesmo mês, a Índia adotou uma política de *No First Use* (NFU), o que significa que o Estado não usaria armas nucleares a menos que fosse atacado com uma arma nuclear primeiro.

Em 2014, o atual primeiro-ministro da Índia, Narendra Modi, chegou ao poder prometendo uma linha dura em relação ao Paquistão, mas também mostrou interesse em realizar negociações de paz. Com o passar do tempo, as tentativas de coexistência foram paulatinamente sendo substituídas por um cenário de retomada de tensões, o que se tem aprofundado no segundo mandato. A partir de 2016, uma série de ataques na região fronteiriça – Pathankot, Uri e Pulwama – provocou a deterioração da relação.

Em fevereiro de 2019, um ataque de um homem-bomba em Pulwama matou dezenas de agentes de segurança indianos. O ataque foi reivindicado pelo grupo separatista Jaish-e-Mohammed, considerado uma organização terrorista pela Índia, pelos EUA, pela Rússia, pela Organização das Nações Unidas (ONU) – está na lista de sanções do CSNU, por ter vínculos com a Al-Qaeda – e pelo próprio Paquistão. Ocorreu durante a campanha de reeleição de Modi, fortaleceu seu partido e desencadeou uma escalada entre os dois países. Em resposta, Nova Delhi ordenou ataques aéreos à cidade de Balakot, no Paquistão, na Linha de Controle, e o Paquistão retaliou um dia depois também com ataques aéreos. Um piloto indiano foi capturado em solo paquistanês, depois que as forças armadas do Paquistão teriam abatido um caça inimigo. O ataque de Pulwama ajudou o Partido Bharatiya Janata (BJP, na sigla em inglês) a vencer em uma vitória esmagadora contra seu rival, o Congresso Nacional Indiano, tornando-se o primeiro partido além do Congresso a conquistar maiorias consecutivas na câmara baixa do parlamento desde a independência em 1947.

Durante o período 2020-2022, alguns elementos deram origem à esperança de uma distensão, após o aumento das tensões decorrentes da revogação da autonomia da Caxemira indiana, em 2019. Em maio de 2020, o Paquistão não aproveitou as tensões na fronteira sino-indiana para criar dificuldades a Nova Delhi, na Caxemira. Em fevereiro de 2021, os exércitos indiano e paquistanês renovaram o cessar-fogo na Linha de Controle que divide a Caxemira entre os dois países. Em março do mesmo ano, durante o Diálogo de Segurança de Islamabad, o chefe do Exército e o primeiro-ministro paquistaneses apelaram ao alívio das tensões entre a Índia e o Paquistão. Durante esse período, o discurso oficial afirmava que o Paquistão havia priorizado um pivô "geoeconômico" na sua política externa. No entanto, as diferenças relativas à região da Caxemira impediram uma autêntica distensão. Para a Índia, a Caxemira é uma questão doméstica, dissociada da relação bilateral. Para o Paquistão, uma verdadeira distensão só poderia ocorrer se o governo Modi revertesse a Lei de Reorganização de 2019, o que seria inaceitável para o partido BJP, por razões ideológicas e eleitorais. Dessa forma, o discurso intransigente do governo Modi serve a interesses eleitorais e distrai o público indiano dos conflitos recentes na fronteira sino-indiana. Atualmente, o Paquistão é tido mais como um incômodo que serve para despertar o entusiasmo patriótico dos eleitores do que um perigo de segurança. Desse modo, Modi não possui interesse em buscar uma solução diplomática para as tensões indo-paquistanesas, sobretudo no momento atual de crise política paquistanesa. A rivalidade sino-indiana também aproxima China e Paquistão. Em 2023, a China manifestou seu desejo de auxiliar na modernização da Marinha paquistanesa, o que reforçaria a influência chinesa no oceano Índico e pressionaria a Índia.

A escassez de água na região é um outro ponto de disputa entre os países. O tratado do Indo, assinado em 1960 entre a Índia e o Paquistão, com apoio do Banco Mundial, estabelece a repartição das águas da bacia do Indo entre os dois países. Ele divide os seis rios que correm sobre o Paquistão e a Índia em dois lados. No entanto, isso não significa que a Índia não possa fazer uso dos paquistaneses ou vice-versa; eles podem usá-los em termos não consuntivos, como irrigação, mas não para armazenamento ou infraestrutura de construção. No entanto, questiona-se se a Índia teria violado esses termos ao construir uma barragem na área do rio Indo paquistanês. Em 2016, o tema foi levado pelo Paquistão à Corte Permanente de Arbitragem, que, em julho de 2023, rechaçou todas as objeções indianas contra a sua competência para arbitrar o caso, a qual derivaria dos termos do próprio tratado.

Em janeiro de 2023, o governo da Índia convidou o do Paquistão para reunião de ministros de Relações Exteriores da Organização de Cooperação de Xangai (OCX), que ocorreu na Índia, em maio. Em resposta, o chanceler paquistanês disse que "Índia e Paquistão são membros da OCX. A Índia está sediando a conferência este ano e, como presidente, nos enviou um convite. O convite está sendo analisado. Uma decisão sobre a participação na reunião será tomada após deliberação". O Paquistão aceitou o convite e foi a primeira vez que seu ministro das Relações Exteriores visitou a Índia em quase doze anos. A viagem revestiu-se, entretanto, apenas de comparecimento a uma reunião de foro plurilateral de que o Paquistão faz parte, sem ter havido qualquer agenda de caráter bilateral com a Índia. Dessa forma, a expectativa de uma aproximação bilateral se frustrou em função tanto do desinteresse entre as partes quanto de um ataque, atribuído a grupos paquistaneses, na Caxemira indiana, que resultou na morte de cinco soldados indianos, em novembro de 2023.

A rivalidade entre os dois países é acentuada pelas ambições e percepções geopolíticas de cada parte e pelas disputas identitárias e territoriais em relação à região da Caxemira. A Índia aspira ser a potência dominante no Sul da Ásia, pois considera que essa é uma condição inescapável para o seu reconhecimento internacional como potência. O Paquistão, por sua vez, considera a ambição indiana uma negação de seu próprio direito à independência.

Para mais detalhes sobre a situação atual do Paquistão, ver seção específica no tópico sobre Grande Oriente Médio neste capítulo.

b) Lei de Reorganização

Em 5 de agosto de 2019, o governo indiano impôs um bloqueio de segurança na Caxemira, cortou as telecomunicações na parte administrada pela Índia e enviou milhares de soldados à região, alegando uma ameaça terrorista. No mesmo dia, por meio da Lei de Reorganização de Jammu e Caxemira do Parlamento indiano, o *status* especial concedido pela Constituição da Índia foi retirado junto com sua condição de estado. O estado de Jammu e Caxemira foi convertido em dois Territórios da União: o de Ladakh e o de Jammu e Caxemira. As regiões de Jammu e Caxemira deverão ter um legislativo eleito pelo voto direto, e Ladakh será administrada diretamente pelo governo de Nova Delhi. Dessa forma, o antigo estado de Jammu e Caxemira atualmente compreende três regiões: Jammu, de maioria hindu, Caxemira, de maioria muçulmana, e Ladakh, de maioria budista.

Em virtude da lei, no dia seguinte (6 de agosto de 2019), um decreto indiano tornou sem efeitos os Artigos 370 e 35-A da Constituição, que tratavam da autonomia da região no Himalaia. O Artigo 370 limitava os poderes do governo indiano na região à defesa, política externa e comunicações. Esses artigos (Artigo 370 e Artigo 35A), inseridos na constituição indiana através de uma ordem presidencial de 1954, deram aos residentes permanentes do estado direitos exclusivos de possuir bens imóveis, votar e disputar eleições, procurar emprego na administração local e obter outros benefícios, como assistência médica e educação superior. A emenda constitucional também havia proibido o Parlamento Nacional de alterar as fronteiras do estado sem o consentimento de sua Assembleia Constituinte. Como decorrência do decreto de 6 de agosto de 2019, houve permissão de compra de terras na região por hindus e também o fim da reserva dos empregos governamentais para os residentes. Logo após, o BJP declarou que faria do hindi a língua oficial no novo território da união em vez do urdu, o idioma mais usado pela população muçulmana da Índia.

Os grupos de oposição apontam que o governo indiano tenta mudar a demografia da região com essas medidas. O Paquistão considerou ilegal a decisão do governo indiano, insistindo que a Caxemira é reconhecida internacionalmente como um território disputado. Em 7 de agosto de 2019, o Paquistão suspendeu suas relações diplomáticas com a Índia e o comércio com a Índia. A Índia acusa o Paquistão de tentar infiltrar militantes através da Linha de Controle, e a intensificação dos confrontos ao longo desta fronteira é considerada uma ameaça para a estabilidade regional.

Em agosto de 2023, a Suprema Corte indiana iniciou a oitiva de petições que contrariam a constitucionalidade da Lei de Reorganização. Em dezembro, decidiu que o governo não extrapolou seus poderes ao retirar o *status* especial a Jammu e Caxemira, tendo considerado que esse *status* deveria ter caráter temporário. Ademais, decidiu que deverão ser realizadas eleições naquele território até o fim de setembro de 2024.

c) Emenda à Lei de Cidadania

Outra mudança legislativa indiana que gerou críticas em relação a possíveis implicações na Caxemira foi a Emenda à Lei de Cidadania (dezembro de 2019). Ela alterou a Lei de Cidadania de 1955, criando um caminho para a cidadania indiana a minorias religiosas perseguidas do Afeganistão, Bangladesh e Paquistão que sejam hindus, *sikhs*, budistas, *jainistas*, *parsis* ou

cristãos, e que tenham chegado à Índia antes do final de dezembro de 2014. Ao excluir abertamente muçulmanos, o ato foi a primeira vez em que a religião foi abertamente usada como critério de cidadania sob a lei indiana, o que atraiu críticas de diversos países.

O governo indiano contra-argumenta que muçulmanos não são minorias perseguidas nesses países. As justificativas declaradas pelo governo para essas medidas vão desde a prevenção do terrorismo e jihadismo e a salvaguarda da unidade da Índia até a promoção do desenvolvimento econômico e a garantia da governança democrática na Caxemira. Essas justificativas, no entanto, encontraram pouco apoio entre os grupos muçulmanos da região.

Dezenas de líderes separatistas da Caxemira já estavam na prisão e vários outros foram presos, inclusive dois ex-ministros-chefes. Detidos sob a Lei de Segurança Pública, além de atores políticos, civis foram presos por expressarem opiniões em plataformas de mídia social.

d) Cessar-fogo na Linha de Controle e embates mais recentes

Após enfrentamentos na região desde 2019, ambos os países concordaram, em 2021, em respeitar o acordo de cessar-fogo de 2003, assinado quatro anos após a Guerra de Kargil (1999). Os dois vizinhos entraram em conflito armado em 1999 após militantes na região da Linha de Controle terem assumido o comando das principais posições estratégicas na Caxemira administrada pela Índia; a Índia expulsou os militantes, mas culpou o Paquistão por apoiar a incursão; dois anos depois, em 2001, ocorre um ataque ao Parlamento indiano; a Índia culpou grupos terroristas baseados no Paquistão pelo ataque e enviou tropas às suas fronteiras com o Paquistão; o impasse terminou após uma mediação internacional; em 2003, os dois lados concordaram com um cessar-fogo ao longo da Linha de Controle, que ainda está em vigor, mas os dois países se acusam mutuamente por ocasionais violações.

A linha de cessar-fogo também compreende a região de Siachen, igualmente disputada pelos dois países. Ambos os países mantêm presença militar permanente na região de Siachen. O Conflito de Siachen, sobre a disputada região do glaciar de Siachen na Caxemira, começou em 1984 com a bem-sucedida Operação Meghdoot da Índia, durante a qual tomou o controle do glaciar do Paquistão e forçou os paquistaneses a se retirar a oeste das montanhas Saltoro. A Índia ganhou mais de três mil quilômetros quadrados de território em consequência de suas operações militares em Siachen.

O ministro da Defesa indiano também deu a entender que a Índia poderia rever sua política de "não primeiro uso" de armas nucleares (1998), deixando assim a porta aberta para o uso de tais armas em caso de agressão paquistanesa percebida. Embora essas declarações pareçam principalmente destinadas a agradar o eleitorado doméstico, elas apontam para uma retórica inflamada, que pode agravar a tensão entre os países.

Entre 2019 e 2020, o número de pessoas recrutadas por grupos militantes aumentou 22% na Caxemira. O governo indiano também teme que o Paquistão use a ascensão do Talibã no Afeganistão como justificativa para a maior presença de jihadistas anti-Índia na Caxemira.

Além da Caxemira, há diferendos territoriais em Sir Creek (delta do Indo) e Junagadh e Manavadar (Gujarat). Sir Creek é um estuário de maré de 96 quilômetros nos pântanos desabitados do delta do rio Indo, na fronteira entre a Índia e o Paquistão. Deságua no mar Arábico e separa o estado de Gujarat na Índia da província de Sindh no Paquistão. A longa disputa de Sir Creek decorre da demarcação "da foz de Sir Creek ao topo de Sir Creek, e do topo de Sir Creek para o leste até um ponto na linha designada no Western Terminus". Em relação a Junagadh e Manavadar,

em um novo mapa político lançado em 2020, o Paquistão reivindica os antigos estados principescos de Junagadh e Manavadar.

e) Caso Jadhav, CIJ, Índia *versus* Paquistão: 2017-2019 e 2021

Em 8 de maio de 2017, a Índia apresentou um pedido de instauração de processo na Corte Internacional de Justiça (CIJ) contra o Paquistão em relação a supostas violações à Convenção de Viena sobre Relações Consulares (1963), em razão da questão da detenção e julgamento de um cidadão indiano, que havia sido condenado à morte por um tribunal militar no Paquistão (2017). No chamado caso "Jadhav", a Índia alegou que o Paquistão não a informou, sem demora, da prisão e detenção de seu cidadão, contrariando a convenção. A Índia também entrou com pedido de medidas provisórias para garantir a não execução de seu cidadão. Em julho de 2019, a Corte concluiu que a Convenção de Viena era aplicável ao caso. Em novembro de 2021, o Parlamento do Paquistão aprovou projeto de lei que permite a Kulbhushan Jadhav apelar contra sua condenação, o que garantirá a implementação do veredito da CIJ de 2019, favorável à Índia.

f) Relações comerciais entre Índia e Paquistão

Em fevereiro de 2019, após os ataques de Pulwama, a Índia passou a aplicar uma série de medidas comerciais contra o Paquistão, incluindo a revogação do *status* de nação mais favorecida concedido por aquele país, em 1996. Antes de Paquistão e Índia suspenderem relações em agosto de 2019, seu comércio bilateral somava insignificantes US$ 2 bilhões. O comércio bilateral entre Índia e Paquistão alcançou US$ 1,35 bilhão, em 2022, contra US$ 516,36 milhões, em 2021. Discute-se no Paquistão a negociação da retomada de comércio pela fronteira, mas não há consenso político.

No âmbito das relações comerciais entre os países, deve-se destacar que, atualmente, o Paquistão vive uma crise política e econômica asseverada pelas inundações de 2022 (para mais detalhes, ver seção sobre o Paquistão no tópico sobre Grande Oriente Médio posteriormente neste capítulo). Ao retomar os laços econômicos com a Índia, o Paquistão poderia beneficiar-se das vacinas produzidas naquele país, visto que são relativamente mais baratas. Segundo especialistas, a abertura do comércio com a Índia em *commodities* específicas, como alguns alimentos e algodão, também poderia ajudar a controlar as pressões inflacionárias no Paquistão. Em abril de 2021, o Paquistão permitiu a importação limitada de açúcar, algodão e trigo da Índia, em um esforço para conter a alta inflação e como um sinal de melhora nas relações diplomáticas entre os dois países. Outro sinal de reaproximação foi a troca de cartas entre os primeiros-ministros Narendra Modi e Imran Khan em março de 2021, e a retomada das negociações sobre o uso dos recursos do rio Indo, que atravessa os dois países.

g) A Índia diante da atual crise política paquistanesa

O Paquistão vive hoje uma dupla crise política: não só na capital Islamabad, com as elites competindo pelo poder, e uma oposição populista que utiliza as ruas para se fazer ouvir, mas também nos territórios situados nas periferias do país, com um risco separatista e terrorista que não pode ser subestimado, no Baluchistão, região paquistanesa fronteiriça com o Irã e o Afeganistão.

Para a Índia, a crise política paquistanesa pode ser um risco, pois o Exército paquistanês é tido como hostil, mas racional, ao contrário de grupos radicais que visam à reconstrução da unidade nacional paquistanesa às custas da Índia. Além disso, um Estado paquistanês muito enfraquecido poderia tornar-se celeiro de grupos terroristas que visam a atacar a Índia. Apoiadores do governo Modi, contudo, afastam a hipótese do enfraquecimento do Paquistão como um problema, sobretudo entre aqueles que nutrem o desejo de retomar a região da Caxemira administrada pelo Paquistão.

No curto prazo, a crise política paquistanesa representa três ganhos para a Índia:

1) a divisão política paquistanesa faz o país deixar de representar um perigo securitário real para a Índia ou uma barreira à influência regional indiana. Além disso, a crise política e separatista nas periferias do país poderá redirecionar as preocupações das elites paquistanesas para longe da questão da Caxemira;
2) o caos político atual torna o Paquistão menos perigoso em um cenário de guerra convencional; e
3) o caos político poderá fortalecer discursos radicais e antiocidentais, o que, inclusive, poderia levar à emergência de grupos terroristas. Esse cenário conduziria a um isolamento internacional do Paquistão que interessa à Índia.

IV. Relações Índia-China

a) Características gerais

Mesmo com o adensamento da relação nos campos político e econômico, com a existência de inúmeros fóruns de coordenação entre ambos, como as organizações regionais e internacionais de que fazem parte, e com a presença do presidente chinês Xi Jinping na primeira posse de Modi, o relacionamento bilateral foi tenso durante os últimos anos. A relação entre China e Índia tem como característica peculiar a compartimentalização, havendo nela dois tipos distintos de assimetria. A economia chinesa é cinco vezes maior que a indiana, a China é membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) e tem fluxo comercial amplamente superavitário em seu favor. Essa assimetria se faz presente na própria percepção mútua: enquanto a China é componente central na diplomacia indiana, a Índia era até recentemente pouco relevante no discurso público chinês. Há outro tipo de assimetria, que é a dicotomia entre os laços comerciais em expansão e uma relação política e securitária cada vez mais problemática. Desde a ascensão ao poder de Narendra Modi e seu Partido do Povo Indiano (BJP, na sigla em inglês), essa disjunção tornou-se mais evidente. A China passou a ser o maior parceiro comercial da Índia, o que traz boas perspectivas; contudo, há o risco de desentendimentos políticos.

As divergências mais sensíveis dizem respeito à fronteira sino-indiana e à Caxemira, por conta do apoio ativo chinês ao Paquistão (para mais detalhes, ver subseção posterior). Esse apoio é parte de uma relação de aliança mais ampla entre Pequim e Islamabad, que inclui iniciativas como o Corredor Econômico China-Paquistão (CPEC, na sigla em inglês), que liga a China Ocidental ao Oriente Médio e ao Índico. Para Nova Delhi, a China é responsável por agravar uma ameaça existencial contra a Índia – a mais imediata e vital ameaça vivida pelos indianos. Há também o litígio envolvendo a região de Arunachal Pradesh (para mais detalhes, ver subseção posterior), em que a Índia considera que a China evita resolver a questão para manter vantagem sobre a Índia em outros temas. Em função dos conflitos recentes na região fronteiriça entre militares chineses e indianos, a Índia tem tentado diminuir sua dependência econômica da China e buscado cada vez mais o apoio americano.

Outro ponto de tensão diz respeito à crescente presença estratégica da China no Sul da Ásia, a exemplo do "colar de pérolas", uma série de bases navais e portos em Myanmar, Bangladesh, Paquistão e Djibouti, além dos laços cada vez mais estreitos entre as Forças Armadas chinesas e países vizinhos da Índia, como o Nepal. A presença chinesa na região tem como consequência o aumento do temor indiano acerca de intenção de contenção estratégica por parte de Pequim. Para mais detalhes, ver subseção posterior.

A Índia tem uma série de outras preocupações em relação à China, como a aliança sino-paquistanesa (que vem da década de 1970), as disputas no mar do Sul da China (mesmo sem reivindicação direta, a Índia busca multilateralizar a questão, defende a livre navegação e tem interesse na exploração petrolífera e condena a construção de ilhas artificiais), a Iniciativa do Cinturão e Rota (BRI, na sigla em inglês, a Índia recusou-se a integrá-la, o que levou à retirada do grande projeto de corredor entre Bangladesh, China, Índia e Myanmar do portfólio da iniciativa) e a oposição chinesa à candidatura indiana a um assento permanente no CSNU e à sua entrada no Grupo de Supridores Nucleares (NSG, na sigla em inglês). Também são pontos de fricção no relacionamento a presença do Dalai Lama e dos refugiados tibetanos na Índia (que pode insuflar o separatismo) e o controle chinês das águas do Brahmaputra por meio de barragens (que pode causar secas ou inundações na Índia).

Essas tensões, algumas das quais datam de décadas, foram exacerbadas com a ascensão de Modi, que passou a atuar no sentido de reagir a essas situações, procurando contrabalancear de forma ativa movimentações da China no Sul da Ásia e na região do Indo-Pacífico. Isso explica, por exemplo, a aproximação estratégica com os Estados Unidos (EUA), algo sem precedentes na história indiana, marcada por neutralidade e não alinhamento ao longo de grande parte de sua história. Nesse processo, a Índia deixa uma postura internacional que sempre privilegiou o multilateralismo para adotar uma na qual a geopolítica ganha relevância. Também é possível citar os laços políticos e militares entre Índia e Japão, que têm na China um desafio estratégico comum. A participação indiana em exercícios navais conjuntos com outros países no mar do Sul da China é um dos vértices da ideia de diamante democrático de segurança na Ásia-Pacífico defendida por Shinzo Abe (que hoje está consubstanciada na forma de consultas quadrilaterais Índia-Japão-EUA-Austrália). Em julho de 2020, a Índia realizou exercícios navais bilaterais conjuntos no Índico com o Japão e com os EUA. A Austrália foi aceita pela Índia e pôde participar, em 2020, dos exercícios Malabar com os demais parceiros. Em 2023, Índia e Austrália assinaram acordos de cooperação econômica e de compartilhamento de inteligência. A Índia também é uma das integrantes do Diálogo de Segurança Quadrilateral (QUAD).

Modi e Xi vinham mantendo cúpulas periódicas até 2020, quando, em razão da pandemia, foi cancelada a organização dos 70 eventos para marcar os 70 anos de relações diplomáticas entre ambos. Desde então, o relacionamento está frio. O primeiro encontro presencial desde a eclosão das tensões bilaterais foi breve, à margem do G20, em 2022, na Indonésia. Na ocasião, foram registrados apenas um aperto de mãos e uma rápida conversa informal. Em agosto de 2023, Modi e Xi encontraram-se à margem da Cúpula do BRICS, na África do Sul, e acordaram instruir seus oficais a acelerar as negociações relativas às disputas em torno da fronteira bilateral. Xi não foi, no entanto, à Cúpula do G20 na Índia, em setembro. Na presidência da Organização para Cooperação de Xangai (OCX) em 2023, a Índia não organizou uma cúpula presencial, o que foi interpretado como uma decisão política de não ter de receber as lideranças de China e Paquistão, no ano que antecede ao pleito eleitoral no país.

b) Histórico dos conflitos fronteiriços entre Índia e China

Historicamente, as relações entre Índia e China sempre foram marcadas por tensões[2882], que advêm principalmente do fato de que ambos compartilham a fronteira não demarcada mais longa do mundo, localizada no estratégico Himalaia – ápice geográfico do planeta, fonte da maioria dos principais rios da região e lugar de confluência cultural. A chamada *Line of Actual Control* (LAC) é a fronteira *de facto* entre os dois países, majoritariamente localizada em regiões de grande altitude e difícil acesso, o que dificulta sua demarcação, pelas condições climáticas e topográficas, contribuindo para incidentes.

Com aproximadamente 3,5 mil km de extensão, a LAC divide os dois países em três setores diferentes:

1) setor ocidental compreende a LAC propriamente dita, dividindo os estados indianos de Uttarakhand e Himachal Pradesh da Região Autônoma do Tibete. Nesse setor, a LAC também divide a Caxemira indiana (no atual território federal de Ladakh) do chamado Aksai Chin, parte da Caxemira sob posse chinesa. A Índia reivindica toda a região da Caxemira, o que incluiria, além da Caxemira paquistanesa (Azad Kashmir, Gilgit-Baltistan

[2882] No entanto, as relações bilaterais experimentaram uma melhora do final da década de 1980 até meados dos anos 2010.

e a região de ocupação contestada do Glaciar Siachen), o Vale de Shaksgam (cedido à China pelo Paquistão em 1963) e o Aksai Chin;

2) setor central é o menor em extensão, dividindo o estado indiano de Sikkim (incorporado à Índia em 1975) do Tibete; e
3) setor oriental compreende a fronteira entre Arunachal Pradesh e o Tibete, divididos pela chamada Linha McMahon – acordada entre o então Reino do Tibete e o Raj Britânico (1914), mas não reconhecida pela China. O país reivindica a posse de Arunachal Pradesh, que denomina Tibete do Sul.

China e Índia travaram uma guerra na fronteira (1962), uma derrota indiana que culminou na anexação chinesa do Aksai Chin. Um grave confronto fronteiriço levou a uma visita histórica de Rajiv Gandhi a Deng Xiaoping (1988), na qual se obteve entendimento para que ambos se concentrassem no crescimento e na estabilidade domésticos. A Índia aceitou formalmente o conceito de LAC quando da assinatura do Acordo para Manter a Paz e a Tranquilidade na LAC (1993). Nos anos seguintes, foram assinados outros acordos, culminando no Acordo de Cooperação em Defesa da Fronteira (2013).

Fonte: *UPSC with Nikhil Academy*

Fonte: The Sentinel

No entanto, a partir de 2013, a LAC voltou a ser palco de incidentes que assumiram a forma de confrontos presenciais não violentos entre patrulhas indianas e chinesas. Na última década, a longa disputa de fronteiras se intensificou, com conflitos em Depsang (2013) e em Chumar (2014) e em Doklam (2017), sendo esses cada vez mais longos, tensos e difíceis de resolver. Em cada caso, a Índia acusou a China de tentar mudar unilateralmente o *statu quo* territorial, avançando as tropas e estabelecendo uma presença permanente em posições que não deveriam ocupar. Mais recentemente, as cúpulas de alto nível entre os principais líderes dos dois países, em Wuhan (2017) e em Mamallapuram (2019), desempenharam um papel importante na gestão da relação global.

c) Disputas recentes em torno da fronteira sino-indiana

Em maio de 2020, entretanto, tropas chinesas avançaram em diversas áreas da LAC (entre elas Pangong, Depsang, Kugrang e Naku La). A escala do avanço foi sem precedentes, tanto em termos numéricos quanto geográficos. Em junho, o conflito no Vale de Galwan marcou as primeiras mortes em combate na fronteira desde 1975. Vinte soldados indianos e pelo menos quatro chineses perderam a vida. As mortes resultaram do uso de armas brancas e de quedas de grandes altitudes, pois o uso de armas de fogo estava proibido. Enfrentamentos no Himalaia também foram reportados no fim de agosto e no início de setembro. Como observou o ministro das Relações Exteriores da Índia, Subrahmanyam Jaishankar, o ano de 2020 deixou a relação China-Índia "profundamente perturbada". Para a Índia, os confrontos de 2020 representam um trauma e um ponto de não retorno na relação bilateral. Dessa forma, a China tornou-se uma ameaça imediata e de primeira ordem, de modo que a Índia suspendeu a maior parte dos mecanismos de diálogo bilateral, exceto os diplomáticos e militares, que são os responsáveis por negociar o retorno à situação anterior ao Incidente de Galwan, e redistribuiu, em 2021, parte de suas forças de ataque da fronteira com o Paquistão para a fronteira com a China. Além da Índia, a China também aumentou seus contingentes militares na fronteira.

Em janeiro de 2021, soldado chinês foi preso e depois libertado em Ladakh, e houve incidente com feridos em Sikkim (estado indiano na fronteira com o Tibete chinês).

Como retaliação aos choques, a Índia reduziu a emissão de vistos para chineses e mirou o setor de tecnologia chinês, proibindo mais de 200 aplicativos chineses, incluindo o TikTok, alegando interesses de segurança nacional. Além disso, o governo Modi cancelou contratos com empresas chinesas que atuavam no setor ferroviário indiano e redobrou esforços para reduzir a dependência das importações de produtos manufaturados chineses, reforçando o seu programa de subsídios para estimular a produção indiana. Mesmo meses antes dos confrontos, o governo já havia endurecido sua política de investimento estrangeiro com relação à China, e há uma ameaça de desacoplamento econômico, incluindo possível proibição da Huawei como fornecedora da infraestrutura 5G. Apesar de todas essas medidas, a China permanece como um dos maiores parceiros comerciais da Índia. Para operar, muitas empresas indianas importam da China, especialmente, princípios ativos farmacêuticos, equipamentos elétricos e produtos químicos. O comércio é extremamente desigual, com déficit indiano ultrapassando US$ 83 bilhões. Esse é o principal motivo pelo qual a Índia recusou-se a participar da Parceria Econômica Regional Abrangente (RCEP, na sigla em inglês, 2019), em meio a busca pela "autonomia estratégica" – nesse sentido, Modi lançou o programa *Self-Reliant India* (2020).

Em janeiro de 2021, soldado chinês foi preso e depois libertado em Ladakh, e houve incidente com feridos em Sikkim (estado indiano na fronteira com o Tibete chinês). Em fevereiro, os dois lados concordaram, entretanto, em fevereiro de 2021, com uma retirada militar simultânea

de uma parte de sua fronteira disputada na região de Ladakh. Esse acordo reduziu o risco imediato de um confronto armado, mas as tensões continuaram altas. Ambos os lados têm acelerado a construção de infraestrutura permanente militar e civil em toda a extensão da LAC. Nesse aspecto, a Índia acusa a China de adotar, no entorno da LAC, a mesma estratégia de criar fatos consumados que utiliza no mar do Sul da China.

Em 2022, a relação entre China e Índia esteve em um estado de limbo: não houve avanço nem deterioração, apesar do contato frequente entre as autoridades, do recorde de comércio bilateral e do aumento de investimentos chineses no país. Em dezembro, houve novas escaramuças, as piores desde 2020, mas sem registro de mortos. Após vinte rodadas de conversas entre os comandos militares desde meados de 2020 – a última em novembro de 2023 –, há poucos sinais de que o impasse terminará, embora as duas últimas rodadas tenham terminado com a adoção de uma declaração conjunta; a situação é estável, mas imprevisível. Mais de 60 mil soldados estão em cada lado da LAC, e o incidente em 2020 impulsionou a Índia em direção ao QUAD e ao Ocidente, ainda que, nos foros multilaterais, o engajamento dos dois países se mantenha no mesmo nível anterior.

No início de 2023, foi divulgado um documento confidencial de agentes da polícia indiana, segundo o qual as forças de segurança indianas tinham perdido acesso a 26 dos 65 pontos de patrulha listados em Ladakh. De acordo com este documento, a prioridade de Nova Delhi seria transformar os bolsões de território mais disputados em zonas-tampão. As forças de segurança indianas impediriam que funcionários administrativos locais e populações civis, especialmente aquelas que praticam o pastoreio, se deslocassem para estas áreas, para que a China não se sentisse provocada. No entanto, a China teria aproveitado para impor seu controle *de facto* sobre essas zonas. Internamente, o governo Modi recusou-se a prestar qualquer esclarecimento sobre o assunto e tem evitado debates no Parlamento, reforçando que a Índia não perdeu territórios. Os partidos da oposição, no entanto, pedem regularmente esclarecimento sobre a situação. Para o governo nacionalista de Modi, que se orgulha de fazer da Índia uma grande potência reconhecida por todos, essa realidade não poderia ser reconhecida ou comunicada, pois seu custo político seria demasiado elevado há poucos meses antes das eleições de 2024.

Em fevereiro de 2023, o governo indiano anunciou que está se preparando para relançar seu porta-aviões INS Vikramaditya, após uma grande reforma. A iniciativa é considerada um passo crítico para o cumprimento da meta de ter dois porta-aviões em operação, em meio ao objetivo maior da Índia de fortalecer seu poder marítimo regional, para conter a crescente assertividade chinesa.

No início de março de 2023, os chanceleres de Índia e China encontraram-se à margem de reunião do G20, quando discutiram as recentes tensões de fronteira. Novo encontro ocorreu à margem de reunião da OCX, na Índia, quando novamente a fronteira foi o tema principal. Em maio, a China, assim como a Arábia Saudita, o Egito (país convidado) e a Turquia, não compareceram a uma reunião do grupo de trabalho de turismo do G20, organizada pela Índia na Caxemira, em razão da posição divergente quanto à soberania indiana na região disputada com o Paquistão. Nesse sentido, as presidências indianas da OCX e do G20 intensificaram os encontros diplomáticos entre os dois países, mas, apesar disso, interlocutores indianos afirmam que as relações bilaterais não voltarão ao normal enquanto a situação *ex ante* não for restabelecida na LAC. Os chineses, por sua vez, diminuem a importância das tensões fronteiriças e buscam relançar as relações em seu conjunto.

Em abril de 2023, nova deterioração da relação ocorreu em razão de a China renomear unilateralmente onze localidades da região de Arunachal Pradesh, o que foi rechaçado pela Índia.

Em agosto, a China publicou nova versão de seu mapa nacional oficial, o que gerou "forte protesto" indiano sobre a inclusão em território chinês do estado de Arunachal Pradesh, localizado no noroeste da Índia, mas contestado pela China por considerar parte da região autônoma do Tibete; e do planalto de Aksai Chin, na Caxemira, que tem apenas uma parte administrada pela China.

d) Causas do aumento de tensão e choques no conflito sino-indiano

A pandemia aumentou a assertividade chinesa, no âmbito da "*wolf-warrior diplomacy*" de Xi Jinping, o que também pode explicar sua decisão de mudar a Lei de Segurança Nacional em Hong Kong (2020) e a crescente agressividade em outras disputas territoriais – Taiwan, ilhas Senkaku, mar do Sul da China. As incursões da China também são uma resposta ao robustecimento da infraestrutura indiana ao longo da LAC, melhorando sua cadeia de suprimentos militar.

A Índia também tem sido um dos principais opositores dos projetos globais da China, especialmente a BRI, não participando de suas cúpulas. Também promoveu o *Asia-Africa Growth Corridor* (2017), um acordo de cooperação econômica entre os governos da Índia, Japão e vários países africanos, competidor da BRI. O governo nacionalista hindu do BJP de Modi tem adotado políticas discriminatórias contra a minoria muçulmana, suprimindo a autonomia da Caxemira – o novo território de Ladakh inclui nominalmente o Aksai Chin, o que alarmou os chineses.

Xi Jinping, de seu lado, busca completar o "sonho chinês", o que exige a retomada de territórios que o país considera serem historicamente seus. A China editou uma nova Lei de Fronteiras (2021), o que torna a disputa mais difícil de resolver – anteriormente descrito como um produto da história, que poderia ensejar negociação, o diferendo territorial agora é enquadrado como questão de soberania, que é sagrada e inviolável.

A Índia acusa a China de emular uma estratégia de guerra irrestrita que redesenhou o mapa geopolítico do mar do Sul da China sem incorrer em custos internacionais – que inclui a estratégia de "fatiamento de salame" (tomar partes pequenas de território de forma gradual), guerra cibernética (afetando o sistema elétrico indiano), armadilha da dívida e desinformação. A Índia acredita que a China busca confrontá-la no cenário internacional, bloqueando sua participação no NSG e no CSNU. A China, por sua vez, teme que uma maior coordenação indiana com os EUA em instituições como a Grupo de Ação Financeira (GAFI), a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI) ameacem os interesses chineses.

Após o trauma do Incidente de Galwan, em junho de 2020, o governo Modi tem buscado ativamente o apoio dos EUA e de seus aliados. Os EUA, por sua vez, têm auxiliado a Índia com o compartilhamento de inteligência militar e com o fornecimento de *drones* de combate para o monitoramento da fronteira sino-indiana e do oceano Índico. Nova Delhi também realizou exercícios militares conjuntos com tropas americanas em região próxima à LAC, o que a China qualificou como uma provocação. Do ponto de vista americano, interessaria a abertura de uma segunda frente, na LAC, pois, em caso de um conflito em Taiwan, as forças chinesas seriam forçadas a lutar em duas frentes muito distantes ou, no mínimo, exerceria pressão sobre as rotas marítimas chinesas no oceano Índico. A Índia, no entanto, tem permanecido relutante em participar da contenção à China, proposta pelos EUA. Apesar disso, a Índia concordou em aprofundar a cooperação no âmbito do QUAD, para lançar iniciativas que sejam respostas aos impulsos da China no Indo-Pacífico.

e) *Balancing* realista indiano

As ações de Pequim na fronteira alienaram a Índia, o que tem levado o país a promover um *balancing* realista, buscando o apoio do Ocidente – contrariamente a seu histórico de não alinhamento. O país está estreitando os laços militares e de segurança com Washington, embora seja um aliado histórico da Rússia, seu maior fornecedor de armamentos. Como parte do QUAD, a Índia promove o *Free and Open Indo-Pacific* – foi emblemática a inclusão da Austrália nos Exercícios Navais Malabar (2020). Para a Índia, a formação do AUKUS (2021) também é bem-vinda, vista como forma de contenção chinesa. A Índia teme a consecução do chamado "colar de pérolas", portos com presença chinesa no Índico que compõem a Rota da Seda (parte marítima da BRI), mas que podem ser usados como bases navais. Se Nova Delhi teoricamente se beneficia da proximidade geográfica com os países do Índico, Pequim tem muito mais recursos econômicos e militares – o produto interno bruto (PIB) em paridade de poder de compra (PPP, na sigla em inglês) da China é mais de 2,5 vezes maior do que o da Índia e os gastos em defesa são mais de três vezes maiores) e explora a tendência natural das pequenas nações de buscar equilibrar um vizinho dominante.

f) Disputa territorial entre China e Índia e Butão

As disputas territoriais entre a China e o Butão ocorrem em três regiões no norte, em uma região na parte oriental, e em três áreas no Butão Ocidental, incluindo o Planalto de Doklam, a qual interessa à Índia. A China tem avançado em todas as áreas e tenta, desde 1984, chegar a um acordo abrangente de fronteiras com o Butão, pelo qual concederia as outras regiões reivindicadas em troca de Doklam. O planalto é estratégico, pois está localizado ao norte do Corredor Siliguri (também conhecido como "pescoço de galinha") e liga a Índia central com sua região Nordeste.

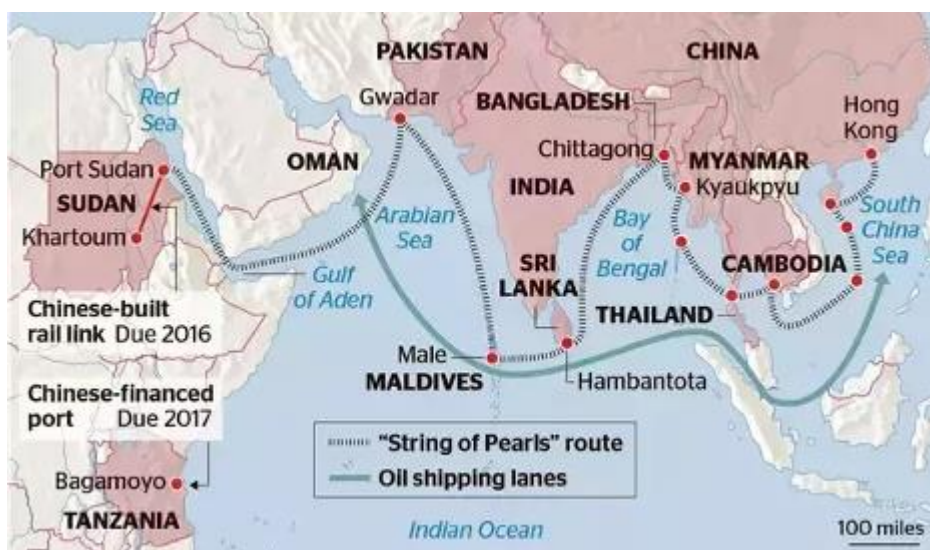
Fonte: PTI Graphics

Com apenas 25 km de largura (entre os territórios do Nepal e de Bangladesh), o controle chinês do corredor isolaria 45 milhões de indianos. O Butão não tem relações diplomáticas com a

China, mas tem uma “relação especial” com a Índia baseada em um Tratado de Amizade de 1949 (revisado em 2007), que lhe dá grande influência sobre a defesa e os negócios estrangeiros do reino.

O impasse de 73 dias em Doklam (2017) foi desencadeado por um bloqueio indiano em território butanês reivindicado pela China para impedir que esta construísse uma estrada até um posto avançado do Exército Real do Butão na cordilheira Zompelri. Esta estrada daria acesso privilegiado à fronteira com Sino-Indiana perto do Corredor Siliguri.

g) Rivalidade no Índico

Às tensões fronteiriças crescentes somam-se uma rivalidade em relação à ambição regional. A Índia opõe-se à BRI, devido ao fato de o Corredor Econômico China-Paquistão atravessar a porção da Caxemira sob a administração paquistanesa, um território reivindicado pela Índia. Em geral, a BRI é destinada a ampliar a influência chinesa em sua vizinhança, o que entra em choque com os interesses indianos.

Fonte: Testbook

Em relação à infraestrutura marítima da BRI, a Índia teme a consecução do chamado “colar de pérolas”, portos com presença chinesa no Índico que compõem a parte marítima da BRI, mas que podem ser usados como bases navais. Entre estes estão: Hambantota, Sri Lanka (arrendado por 99 anos); Gwadar, Paquistão (parte do CPEC); Djibuti (primeira base naval chinesa fora do país); Kyaukpyu, Myanmar (parte do Corredor Econômico China-Myanmar – CMEC, na sigla em inglês); Chittagong, Bangladesh (parte da BRI); e Chabahar, Irã (suspeita-se que seja parte do novo acordo entre China e Irã, de 2021). Comores, Maldivas[2883], Seicheles, Sudão e Tanzânia também

[2883] O presidente das Maldivas, eleito em setembro de 2023, Mohammed Muizzu, solicitou, em novembro, que a Índia retirasse seu contingente de 75 militares do país, cumprindo promessa de campanha. Ele já deu sinais de que deseja estreitar as relações entre o seu país e a China. Em janeiro de 2024, em visita do presidente das Maldivas a Pequim, a relação bilateral foi elevada ao *status* de parceria cooperativa estratégica abrangente. Em paralelo, as tensões entre a Índia e as Maldivas intensificaram-se, após autoridades do arquipélado terem proferido insultos contra o primeiro-ministro Modi e celebridades indianas e os terem acusado de estar realizando um boicote turístico, em razão de

receberam investimentos chineses e poderiam fazer parte. Além disso, a aventada construção de um canal na Tailândia, no istmo de Kra, poderia reduzir a dependência chinesa sobre o estreito de Malaca, por onde passa a maior parte de seu comércio marítimo. O estreito poderia ser bloqueado com a ajuda da Índia, por meio das ilhas Andaman e Nicobar, onde aumentou capacidades militares.

Se Nova Delhi teoricamente se beneficia da proximidade geográfica com os países do Índico, Pequim tem muito mais recursos econômicos e militares e explora a tendência natural das pequenas nações de buscar equilibrar um vizinho dominante. Além disso, a proximidade da Índia vem com seus próprios problemas: vizinhos próximos geralmente têm múltiplas disputas, enquanto o poder distante pode ter uma visão mais estratégica da relação. Embora a importância do Índico para Pequim possa ser menor que a do Pacífico, não há como negar que a China está seguindo uma estratégia de dois oceanos.

O então ministro das Relações Exteriores chinês Wang Yi fez um périplo por Eritreia, Quênia, Maldivas, Sri Lanka e Comores (janeiro de 2022). A visita começou pela Eritreia, país de litoral estratégico do mar Vermelho e que se juntou recentemente à BRI, seguida do Quênia, a maior economia da África Oriental e um centro histórico de comércio do oceano Índico. A China desenvolveu presença econômica significativa no Quênia, mas Pequim e Nairóbi rejeitam que estejam buscando estabelecer uma base naval chinesa no Quênia – o país é tradicionalmente parte da esfera anglo-americana. Se o foco de Washington e Londres na região tem sido o terrorismo, estão começando a percebê-la como uma parte importante da rivalidade de Pequim no Indo-Pacífico. À medida que a importância econômica da África aumenta, Pequim aproxima-se das ilhas espalhadas pelas rotas marítimas e linhas de comunicação com a África: Seicheles, Comores, Maurício e Madagascar. No canal de Moçambique, passagem estratégica que separa o continente sul-africano de Madagascar, está Comores, com a qual a China busca elevar o nível de engajamento bilateral – a visita de Wang foi a primeira de um ministro das Relações Exteriores chinês.

Wang assinou vários acordos com as Maldivas durante sua visita, incluindo novos acordos de visto, ajuda econômica e de infraestrutura. Esses acordos vieram apesar da chamada política *India First* do presidente Ibrahim Solih (2018) para repriorizar seus laços com Nova Delhi (que provido assistência financeira e de infraestrutura) e limitar sua dependência econômica (incluindo a dívida externa) de Pequim. No mandato do presidente anterior, Abdulla Yameen (2013-2018), Pequim aumentou os fluxos turísticos para as Maldivas, assinou um acordo de livre comércio e lançou grandes projetos de infraestrutura. Agora, alguns dos opositores domésticos de Solih lançaram uma campanha *India Out*, acusando a Índia de enviar militares, buscar uma base naval nas Maldivas, e minar a soberania do país.

Durante o tempo de Wang em Colombo, as autoridades do Sri Lanka aproveitaram a oportunidade para solicitar a reestruturação da dívida e novas concessões comerciais. Depois que Colombo derrotou a insurgência dos Tigres Tâmeis (2009), a China promoveu grandes projetos de infraestrutura no Sri Lanka, incluindo contratos para construir Port City Colombo, o porto de Hambantota e o Aeroporto Internacional Mattala Rajapaksa. Enquanto Nova Delhi continuou a pressionar Colombo a conceder autonomia à minoria *tamil*, Pequim simplesmente proclamou "não intervenção" nos negócios internos do país. As preocupações da maioria cingalesa sobre a soberania, antes destinada à Índia, estão começando a encontrar expressão contra a China, cuja presença no país cresceu rapidamente. Alienado do Ocidente, que exige a responsabilização por

---

campanha doméstica indiana para trocar as Maldivas, tradicional destino turístico da população nacional, por viagens dentro do território indiano.

crimes durante sua guerra contra os Tigres Tâmeis, e com sua economia em profunda crise, o Sri Lanka recorreu à Índia para assistência econômica. No ano passado, o Sri Lanka proibiu as importações de fertilizantes da China, e a resposta furiosa de Pequim levou Colombo a buscar suprimentos de emergência de Nova Delhi. A Índia está concedendo um pacote de ajuda próprio – incluindo um *swap* cambial e linhas de crédito para importações de alimentos, petróleo e medicamentos – enquanto Colombo começou a dar luz verde a projetos indianos, em portos e instalações petrolíferas. O Sri Lanka também cancelou um contrato concedido à China para desenvolver um projeto de energia em três ilhas nas águas que o separam da Índia. Para mais detalhes sobre a situação atual do Sri Lanka, ver seção específica no tópico sobre Ásia-Pacífico posteriormente neste capítulo.

7.9. Japão

I. Situação nacional

a) Política interna

O Japão é tipicamente considerado uma democracia forte, com instituições políticas estáveis, eleições regulares e imprensa livre. A organização política do país é a mesma desde a Constituição de 1947, adotada no fim do ano anterior e criada na esteira da derrota na Segunda Guerra Mundial. As normas constitucionais baseiam-se, em larga medida, em noções de soberania popular, respeito aos direitos fundamentais e defesa da paz. A Carta Magna consagra ainda um Estado unitário e o princípio da divisão dos poderes. Não obstante, uma crítica comumente levantada contra o sistema político é a preponderância do Partido Liberal Democrata (PLD), que domina o governo desde 1955 quase que ininterruptamente[2884]. Ademais, a participação popular nas eleições vem decaindo (de 75% na década de 1950 para 53% em 2017), o que pode ser um sinal de esgotamento do sistema.

O sistema japonês apresenta características próprias, apesar de inspiração em modelos ocidentais de organização política. O país não só conta com uma constituição escrita e uma Suprema Corte para zelar por ela, como também se organiza em torno de um governo de gabinete e de uma monarquia. O imperador, segundo a Constituição, é o "símbolo do Estado e da unidade das pessoas". Dessa forma, a figura do imperador tem o poder de designar o primeiro-ministro e o juiz-presidente da Suprema Corte, mas não pode contrariar as indicações, respectivamente, da Dieta e do Gabinete, embora realize atos políticos de caráter preponderantemente formais ou procedimentais.

A chamada "Dieta" ou "Dieta Nacional" é o órgão principal do Estado. É o único órgão com poderes legislativos e possui preponderância em relação ao Poder Executivo. Efetivamente, é na Dieta em que se escolhe o primeiro-ministro, o qual, por sua vez, aponta a maioria dos membros do gabinete dentre os membros da Dieta. A Dieta está dividida em duas câmaras, a Câmara dos Conselheiros e a Câmara dos Representantes, sendo ambas compostas por uma mistura de voto por sistema distrital (majoritário) e proporcional. De forma geral, a Câmara dos Representantes possui um papel político mais destacado. Por exemplo, esta Casa possui poder de voto de desconfiança sobre o primeiro-ministro, apesar de este ter o poder de dissolvê-la. Além disso, em caso de dissenso entre a Câmara dos Representantes e a Câmara dos Conselheiros, as decisões da primeira tendem a prevalecer. Por exemplo, caso a Câmara dos Representantes aprove um orçamento para um determinado ano fiscal, com pelo menos dois terços dos votos, e a Câmara dos Conselheiros não vote favoravelmente a ele, o orçamento, ao final, será aprovado pela Dieta.

O PLD é comumente considerado uma agremiação política de centro-direita, nacionalista e liberal. Algumas das agremiações partidárias de oposição de destaque são o Partido Democrático Constitucional (PDC), de orientação de centro-direita e liberal, o Partido Comunista Japonês (PCJ), cuja representação mais do que dobrou na última eleição geral, em 2021, e o Partido de Inovação do Japão (Ishin), conservador. O Novo Komeito (NK) é um partido de centro-direita, pacifista e conservador, que forma a coligação governista com o PLD. É relevante para o espectro político japonês a compreensão de que a tradicional divisão direita-esquerda, típica dos sistemas políticos ocidentais, tem menor aplicabilidade no país. Classe, religião e direitos econômicos ou

[2884] Deste então, o PLD esteve fora do governo entre 1993 e 1994 e entre 2009 e 2012.

individuais são elementos que tendem a explicar menos a divisão partidária no sistema político japonês, a qual muitas vezes se motiva por questões menos evidentes, relacionadas à identidade nacional, o papel da Constituição e competência na gestão econômica.

As eleições de 2021 para a Câmara dos Representantes foram importantes para consolidar a maioria do PLD, contudo é importante destacar que o partido vem perdendo apoio popular – no pleito, o PLD deixou de ocupar 17 vagas, logrando 259 dos 456 assentos. Em 2022, houve eleição para a Câmara dos Conselheiros, na qual o PLD também manteve a maioria. O resultado desta eleição pode ter sido fortemente influenciado pelo assassinato do ex-primeiro-ministro Shinzo Abe, pouco tempo antes de sua realização.

No poder desde 2021, o primeiro-ministro Fumio Kishida governa com maioria na Dieta Nacional. Além de preocupações com a elevação de tensões internacionais, sobretudo no entorno do país, como a questão de Taiwan e as relações com as duas Coreias, há forte discurso relativo a questões de desenvolvimento nacional. O governo adotou o *slogan* de "novo capitalismo" para as suas medidas de redistribuição de riqueza. O "novo capitalismo" também inclui preocupações com questões de economia verde e digital. A atual administração prioriza ainda o fortalecimento e manutenção de cadeias de suprimentos para bens estratégicos, como semicondutores e produtos farmacêuticos, além de facilitar investimentos e pesquisas no setor tecnológico de forma geral. Em dezembro de 2023, em meio ao maior escândalo de corrupção das últimas décadas no país, houve a renúncia de quatro ministros, o que vem a prejudicar ainda mais a baixa popularidade de Kishida.

b) Questões socioeconômicas

No cenário político internacional, o Japão disfruta de um enorme peso geopolítico, devido ao seu desenvolvimento econômico. A título de ilustração, o produto interno bruto (PIB) do país, em 2022, foi de US$ 4,23 trilhões – o equivalente a 1,89% da economia mundial e o 3º maior PIB nominal do planeta[2885]. Ademais, em termos de qualidade de vida, destaca-se a pontuação de 0,925 no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), equivalente à 19ª posição no *ranking* elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Ademais, o Japão é um dos 14 países-membros da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) em que ao menos metade da população entre 25 e 34 anos possuem educação superior completa.

No entanto, seu território e sua população não se encontram na mesma magnitude de outros grandes atores internacionais, como EUA, China e Índia. A área total do país é de 378 mil km^2 – apenas o 63º maior país em extensão territorial do mundo. Já quanto à sua população, registraram-se, ao final de 2022, aproximadamente, 125,4 milhões de habitantes no país. Embora esse número equivalha ao 12º país mais populoso do mundo, o índice vem apresentando forte declínio nos últimos anos. Com efeito, o país vem observando sua população reduzir já há 14 anos, tendo atingido o pico populacional em 2009. Nesse quadro de crescimento vegetativo negativo, a população japonesa reduziu em mais de 800 mil pessoas entre 2022 e 2023. Nesse âmbito, a taxa de fertilidade do país chama atenção, visto que é de 1,3 desde meados da década de 1980, um índice bem abaixo dos 2,1 requeridos para manter a população estável na ausência de imigração.

Outro aspecto relevante em termos demográficos que caracteriza o país é a alta expectativa de vida. O envelhecimento da população tende a aumentar os encargos governamentais com assistência social e aposentadoria, pressionados pela redução da população ativa na economia. Em janeiro de 2023, o primeiro-ministro Fumio Kishida declarou que o país está "no limite de não conseguir manter funções sociais". Para reverter essa situação o país vem implementando políticas

[2885] O Fundo Monetário Internacional (FMI) estimou que, em 2023, o Japão perderia a 3ª posição para a Alemanha.

de incentivo à natalidade e à imigração. Neste último aspecto, o Japão logrou ampliar, em 2023, o número de imigrantes trabalhando no país em cerca de 10% em relação a 2022.

Depois do choque causado pelo fechamento da economia e o isolamento social durante a pandemia de COVID-19, a situação econômica do país vem melhorando. No segundo trimestre de 2023, o país cresceu 1,5%, índice bastante superior à previsão de 0,8%. Esse quadro é coerente com a frequente caracterização do Japão como uma economia estável, em grande parte devido à confiabilidade do governo. Essa reputação perante o mercado é importante para o país poder manter taxas de juros reais negativas, isto é, com rendimentos que não superam a inflação. Em 2022, a inflação do Japão atingiu os 3% e, em setembro de 2023, chegou a 3,3%. Esses índices contrastam amplamente com a inflação do país há poucos anos: entre 2019 e 2021, a inflação permaneceu menor que 1%, durante quase todo o período, havendo, inclusive, vários meses de deflação. Com a elevação no índice de preços, sustentada já há alguns meses acima da meta estabelecida de 2%, analistas esperam uma política monetária menos frouxa do Banco Central do Japão. No entanto, esta instituição começou a dar sinais de planejar uma mudança na sua estratégia monetária apenas a partir do segundo semestre de 2023.

A economia japonesa contraiu 2,1% em bases anualizadas, no terceiro trimestre de 2023. Em novembro, o premiê Kishida anunciou um plano de estímulo ao consumo de US$ 113 bilhões.

No primeiro dia de 2024, um forte terremoto atingiu a costa oeste do Japão, provocando dezenas de mortos.

II. Política externa

a) Política externa japonesa sob Shinzo Abe (dezembro de 2012 a setembro de 2020)

Shinzo Abe[2886], do Partido Liberal Democrata (PLD), serviu como primeiro-ministro do Japão entre 2006-2007 e entre 2012-2020, sendo, pois, o japonês mais longevo no cargo. Abe se destacou por seu engajamento na diplomacia de cúpula e por sua política externa focada no eixo de questões de defesa e segurança e no de economia. Sua vitória encerrou um período turbulento em que os primeiros-ministros se sucediam ao ritmo de até um por ano. Ainda, desde 2011, o país sofria os efeitos do *tsunami* e do desastre nuclear de Fukushima.

Em face de um quadro deflacionário e de declínio e envelhecimento da população, o Japão passou a adotar, a partir da ascensão do primeiro-ministro Shinzo Abe, medidas econômicas de expansão monetária[2887], forte impulso fiscal e reforma estrutural[2888], que ficaram conhecidas como *Abenomics*. Buscava-se estimular a demanda interna e o produto interno bruto (PIB), além de aumentar a inflação para uma taxa anual de 2%. Os resultados da estratégia de Abe são controversos. Por um lado, o índice Nikkei 225, principal índice da bolsa de Tóquio, passou de 9.446 em novembro de 2012 para 24 mil em janeiro de 2020. O lucro do setor empresarial passou de US$ 356 bilhões para cerca de US$ 750 bilhões. Ainda, as exportações japonesas foram impulsionadas pela desvalorização do iene. Por outro lado, alguns analistas argumentam que, diante do relativo abandono das reformas estruturais outrora prometidas e da relutância das autoridades fiscais em aumentar o endividamento japonês (o maior do mundo: 266,2% do PIB em 2021), a política econômica de Shinzo Abe ficou muito dependente do *quantitative easing*.

Ao longo da gestão Abe, lograram-se alguns avanços no tocante à política comercial. O Acordo Abrangente e Progressivo para a Parceria Transpacífica (CPTPP, na sigla em inglês), de que o Japão faz parte, entrou em vigor em 2018. No mesmo ano, o Japão e a União Europeia (UE) assinaram um Acordo de Parceria Econômica que levará à eliminação de 99% das tarifas de importação entre os dois mercados. O acordo entrou em vigor em 2019. Em 2019, o Japão e os Estados Unidos (EUA) assinaram um acordo comercial (*US-Japan Trade Agreement*, USJTA) que previu a melhoria no acesso a mercados por meio de redução de tarifas e expansão de quotas em setores correspondentes a cerca de 5% do comércio bilateral. Os dois países também celebraram um acordo sobre regras relativas a aspectos digitais do comércio internacional. Os dois acordos entraram em vigor em 2020. O Japão também faz parte da Parceria Econômica Regional Abrangente (RCEP, na sigla em inglês), que entrou em vigor em janeiro de 2022. Ainda, na área comercial, o Japão defende a reforma da Organização Mundial do Comércio (OMC), é parte do

[2886] Abe Shinzo ou Shinzo Abe? Tradicionalmente, os sobrenomes vêm primeiro no Japão, assim como na China e na Coreia: Abe Shinzo A partir do final do século XIX, contudo, os japoneses começaram a adotar o costume ocidental de colocar o nome primeiro e o sobrenome depois, pelo menos ao escrever seus nomes em inglês: Shinzo Abe. Enquanto isso, tanto a China quanto a Coreia do Sul (e também a Coreia do Norte) sempre mantiveram seus nomes no formato tradicional, até mesmo em inglês: Xi Jinping, Moon Jae-in, Kim Jong Un. Após pedido de 2019 do ministro da Educação para que a formatação de nomes em japonês correspondesse sempre à tradição, a mudança foi oficializada pelo Japão em um novo decreto, com vigência a partir de 1º de janeiro de 2020. Desde então, veículos de comunicação e governos vêm adotando gradativamente a nova formatação em respeito ao pedido e à tradição japonesa, porém a formatação antiga ainda é bastante difundida. Todos os nomes em japonês no REPI estão com a formatação ocidentalizada, que ainda é a forma adotada pelo governo brasileiro.

[2887] Englobou medidas como taxas de juros negativas e a compra de títulos em larga escala.

[2888] Essa reforma incluía liberalização no mercado de trabalho, corte de impostos, uma maior inclusão da mulher no mercado de trabalho, investimentos em educação infantil e a promoção de um estilo de trabalho mais flexível.

grupo de Ottawa, atua conjuntamente com UE e EUA para lidar com a China nesse foro e juntou-se ao *Multi-Party Interim Arbitration Arrangement* (MPIA) em 2023. É integrante do G10 e mantém resistências na área agrícola.

Na área de segurança e defesa internacional, destaca-se o continuado engajamento japonês na reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), sendo membro do G4 e frequentemente eleito como membro não permanente do Conselho, onde atua com destaque nas questões envolvendo terrorismo e segurança regional.

Internamente, a política de defesa japonesa na era Abe passa, necessariamente, pelos dispositivos da Constituição de 1947, outorgada após o final da Segunda Guerra Mundial. Segundo o Artigo 9 da Lei Maior japonesa, o país renuncia à guerra como meio de resolver conflitos e ao direito soberano de beligerância: “Artigo 9. Aspirando sinceramente a paz mundial baseada na justiça e ordem, o povo japonês renuncia para sempre o uso da guerra como direito soberano da nação ou a ameaça e uso da força como meio de se resolver disputas internacionais. Com a finalidade de cumprir o objetivo do parágrafo anterior, as forças do exército, marinha e aeronáutica, como qualquer outra força potencial de guerra, jamais será mantida. O direito a beligerância do Estado não será reconhecido.” A despeito dessa restrição, o Japão mantém Forças de Autodefesa, que, durante boa parte de sua existência, limitaram suas atividades às fronteiras nacionais.

Em julho de 2014, o primeiro-ministro Shinzo Abe, em vez de usar o Artigo 96 para emendar a Constituição, fez uma reinterpretação do Artigo 9 que resultou em uma ampliação dos poderes das Forças de Autodefesa. Com essa reinterpretação, elas poderiam exercer o direito de legítima defesa coletiva e se engajar em ações militares caso um de seus aliados fossem atacados. Em setembro de 2015, o Parlamento japonês oficializou a reinterpretação ao promulgar uma série de leis que permitem ao Japão fornecer suporte militar a aliados. Uma das primeiras aplicações da legislação foi a autorização do envio da Forças de Autodefesa para assistir a Organização das Nações Unidas (ONU) em operações de paz, como, por exemplo, no âmbito da Missão das Nações Unidas no Sudão do Sul (UNMISS, na sigla em inglês).

Shinzo Abe renunciou por motivos de saúde em meados de 2020, sem conseguir revisar o Artigo 9 da Constituição japonesa.

Em resposta à recente projeção política e militar chinesa sobre a região, o governo japonês tem classificado como inaceitáveis tentativas de mudanças unilaterais do *statu quo* no mar do Leste. Em 2016, o Japão anunciou a estratégia do “Indo-Pacífico Livre e Aberto”. Ainda, o Diálogo de Segurança Quadrilateral (QUAD), fórum que reúne Austrália, Índia, Japão e EUA, foi reativado em 2017, tendo a sua primeira reunião de cúpula realizada em 2021.

A militarização tem profunda relação com os perigos postos pela Coreia do Norte e pela China e com a fragilidade de depender da proteção norte-americana[2889]. A estratégia japonesa baseia-se na ideia de “*forward defense*”, que consiste em defender-se de uma agressão o mais rápido possível fora do território japonês. Atualmente, contudo, diz-se que essa abordagem está defasada. A despeito dos recentes incrementos, o orçamento japonês de defesa é menos do que um terço do chinês (US$ 47 bilhões, contra US$ 153 bilhões).

O Japão é parte do Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP) e do Tratado de Proibição Completa de Testes Nucleares (CTBT, na sigla em inglês) e defende a desnuclearização, mas recusou-se a assinar o TPAN, afirmando que não reflete a realidade atual.

[2889] Em 1960, EUA e Japão assinaram o Tratado de Cooperação Mútua e Segurança. Em decorrência desse tratado, acordou-se a presença continuada de bases militares norte-americanas no Japão.

Ainda, com base em sua doutrina de segurança, o Japão apoia a posse norte-americana de armas nucleares e o seu eventual uso para a proteção do país.

Ao longo da gestão Abe, as incursões chinesas nas ilhas Sensaku/Diaoyu foram fontes de atrito entre os dois países. Além disso, a visita do primeiro-ministro ao polêmico Santuário Yasukuni[2890], em 2013, representou um obstáculo ao diálogo. Ainda assim, o primeiro encontro entre Abe e Xi Jinping ocorreu aconteceu em novembro de 2014, no âmbito de uma cúpula do Fórum de Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC, na sigla em inglês) em Pequim. Desde então, houve encontros entre os dois mandatários, sempre sob os auspícios de conferências multilaterais.

Em 2018, o Japão anunciou sua retirada da Comissão Internacional da Baleia (CIB) e a retomada da caça comercial no mar territorial e na zona econômica exclusiva do país em 2019. O governo japonês afirmou que, após sua retirada da CIB, o país atuará como observador da organização e assegurou que continuará comprometido com a gestão dos recursos marinhos de acordo com dados científicos

b) Legado de Shinzo Abe

Em agosto de 2020, Shinzo Abe anunciou sua renúncia como primeiro-ministro do Japão, deixando um legado poderoso. Na política externa, ele ofereceu uma contribuição importante e duradoura ao lançar as bases para uma abordagem independente, liberal, proativa e coerente da política externa. Antes, a diplomacia japonesa era uma espécie de colcha de retalhos de relações bilaterais, notadamente com EUA, China e Rússia. Ademais, o primeiro-ministro mais longevo do Japão afirmou um papel de liderança para o Japão na defesa da ordem internacional baseada em valores e regras. Nesse diapasão, priorizou a cooperação com países dito democráticos – como EUA, Reino Unido, França, Índia e Austrália – cuja maior expressão é a instalação do QUAD. Outro exemplo foi a sua estratégia do "Indo-Pacífico livre e aberto", apoiada pelos EUA e o estreito entendimento entre Abe e Trump.

Se a relação de Abe com os estadunidenses foi bem-sucedida na manutenção da aliança histórica entre as duas nações como "líderes da ordem liberal mundial", o mesmo não pode ser dito em relação à Rússia e à Coreia do Norte. Outro ponto de preocupação foi a deterioração dos laços com Seul, com desconfianças mútuas, apesar do acerto de contas em algumas pendências, como as mulheres violentadas durante a ocupação japonesa. No tocante à China, apesar de ser o maior parceiro comercial do Japão e o relacionamento bilateral ter se tornado paulatinamente mais estável e previsível com apoio de Tóquio às empresas japonesas que participem de projetos no âmbito da Iniciativa do Cinturão e Rota (BRI, na sigla em inglês), Abe não logrou mediar a crescente tensão entre Washington e Pequim nos últimos anos, tendo papel subsidiário na rivalidade entre ambas as superpotências, das quais, invariavelmente, Tóquio depende.

Responsável por uma diplomacia externa mais personalista, Abe promoveu a cooperação entre os líderes mundiais na esfera global, hospedando e liderando as cúpulas do G7 e G20. Visitou mais de 80 países, incluindo todos os países da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês) logo nos seus primeiros anos na chefia do governo, além de desenvolver conferências de alto nível com nações africanos, elevando o perfil do Japão no cenário

[2890] Yasukuni foi erguido em 1869 como um memorial aos japoneses mortos em guerras. O chamado Livro das Almas contém uma lista de nomes de mais de 2,4 milhões soldados, japoneses e coloniais, mortos em conflitos bélicos. No livro, cerne da polêmica quanto ao local, estão os nomes de catorze criminosos de guerra da Segunda Guerra Mundial.

internacional como uma nação democrática e em defesa do desenvolvimento. Como resultado, o ativismo na política externa de Abe tornou-o um dos políticos mais reconhecidos e respeitados na arena internacional.

Na defesa, Abe também criou uma verdadeira “grande estratégia nacional” para a segurança japonesa, com uma visão integrada e de longo prazo, institucionalizada mediante a criação do inédito Conselho de Segurança Nacional. Nesse sentido, construiu um legado duradouro na área de segurança nacional, com o seu conceito de “contribuição proativa para a paz”, baseado na cooperação internacional. Tratou-se, portanto, de uma ruptura com a política de defesa japonesa do último século, caracterizada pelo unilateralismo nacionalista. Em que pesem as críticas da “remilitarização” japonesa, resta claro que Abe “multilateralizou” a segurança.

Durante a gestão de Abe, houve aumento do orçamento de defesa, além da aquisição de novos tipos de armamentos. Tais reformas promovidas foram essenciais para mitigar as externalidades que a diplomacia japonesa enfrentou nos quase dez anos de seu último mandato, como o programa nuclear norte-coreano, a assertividade chinesa no Indo-Pacífico e a dificuldade de neutralizar uma Rússia de Putin militarmente mais expansiva na Ucrânia. Considerando o deslocamento do eixo dinâmico econômico-comercial, mas também securitário e defensivo para o Indo-Pacífico, o reposicionamento promovido por Abe foi fundamental para perseguir uma política de defesa mais eficaz, com novos investimentos para atualizar os sistemas de defesa aérea e marítima, além dos recursos cibernéticos e espaciais.

O Japão presidiu o G20 em 2019, quando deu especial atenção a temas como desenvolvimento sustentável, inovação, emprego, empoderamento feminino e saúde; e manteve-se como importante credor de organismos financeiros e de promoção do desenvolvimento.

Por fim, além de expandir a diplomacia e a política de segurança, o Japão de Shinzo Abe liderou a renegociação do Acordo de Associação Transpacífico (TPP, na sigla em inglês) com onze países e sem a participação dos EUA, culminando no CPTPP, e do Acordo de Parceria Econômica com a UE. Na área econômico-comercial, revelou-se um dos líderes mundiais na liberalização do comércio e da promoção de investimentos.

c) Política externa japonesa sob Yoshihide Suga (setembro de 2020 a outubro de 2021)

Após a abrupta renúncia de Shinzo Abe por motivos de saúde, Yoshihide Suga foi eleito o novo primeiro-ministro em 16 de setembro de 2020. Chefe de gabinete de longa data de Abe, ele foi uma figura poderosa na formulação e implementação dos projetos do antecessor nos últimos sete anos, inspirando respeito dentro do PLD. Burocrata nato, enfrentou as consequências econômicas, sociais e diplomáticas da pandemia de COVID-19, mantendo um perfil mais concentrado em questões domésticas, sobretudo nas áreas rurais do Japão.

Em seu curto mandato tampão, o primeiro-ministro deixou claro que seu objetivo seria estabilidade, não inovação. No campo comercial, tal conduta permitiu levar adiante projetos da política externa de Abe, como a negociação de um inédito acordo de livre comércio com o Reino Unido após o *Brexit*, bem como as prioridades à Parceria Transpacífico e às negociações comerciais com a UE. Em abril de 2021, os ministros do Comércio de Índia, Japão e Austrália lançaram a *Supply Chain Resilience Initiative* (SCRI), que tem como objetivo reduzir suas vulnerabilidades em relação à China e promover maior diversificação de suas cadeias de suprimento. No campo da economia, Suga reestruturou o endividado sistema bancário japonês. Apesar de manter diretrizes do *Abenomics*, ele se concentrou nas cooperativas agrícolas do Japão, protagonistas do setor agrícola fortemente subsidiado do país. Em paralelo, criou um ministério da

digitalização para atualizar os sistemas de tecnologia da informação (TI) no governo e na economia japonesas.

Na política externa, Suga diferiu da diplomacia presidencial de Abe, seja pela falta de carisma político, seja pela pouca fluência na língua inglesa e por raramente fazer viagens ao exterior. Por não ser conhecido por sua força na política externa e de defesa, confiou muitas de suas decisões ao Conselho de Segurança Nacional. Sobre Pequim, defendeu a política de Abe de não tomar partido, apesar de reconhecer publicamente que o crescimento militar e econômico de Pequim impõe desafios. No tocante à Coreia do Sul, desentendimentos diplomáticos foram a tônica do relacionamento, sendo os Jogos Olímpicos de Tóquio uma oportunidade perdida para a normalização plena com Seul. Já com os EUA, a boa relação com Abe encontrou constância em Suga, comprovando a saúde do eixo Washington-Tóquio: em abril de 2021, ele foi o primeiro líder estrangeiro a visitar o presidente Joe Biden na Casa Branca. Na ocasião, traçaram uma visão ambiciosa para o futuro da aliança, revelando novas iniciativas, *inter alia*, sobre mudanças do clima, investimento tecnológico e saúde pública.

No campo da defesa, Suga priorizou a continuidade, entendendo que uma das prioridades para os sucessores de Abe é a de garantir a segurança do Japão em uma Ásia cada vez mais tensa. Para isso, seguiu com os projetos militares para atualizar as forças armadas japonesas, o que exigiu aumento do orçamento militar em meio à pandemia, considerando não só a assertividade chinesa no mar do sul e do leste da China, mas também a pressão nuclear da Coreia do Norte e as atividades crescentes das forças russas no leste da Ásia. Cumpre ainda ressaltar que Suga, por meio de seu chanceler, promoveu uma turnê regional focada na segurança do Oriente Médio, com visitas a Egito, Palestina, Israel, Jordânia, Turquia, Iraque, Irã e Catar, em uma tentativa de ampliar o envolvimento japonês na geopolítica regional em um "pacifismo proativo" no Oriente Médio. Ademais, Tóquio tem fortalecido sua imagem de *honest broker* na região, de onde provém a sua longa dependência energética.

d) Política externa japonesa sob Fumio Kishida (outubro de 2021 até o presente)

A renúncia de Suga como primeiro-ministro após pouco mais de um ano levou a uma nova rodada eleitoral, com a vitória de Fumio Kishida, em outubro de 2021, garantindo a maioria dos assentos do PLD na Câmara dos Deputados japonesa. Chefe do Conselho de Pesquisa de Políticas da sua legenda, Kishida também foi chanceler de Shinzo Abe por cinco anos, o que eleva o seu perfil internacional em comparação com o seu antecessor.

Na economia, Kishida prometeu uma "nova forma japonesa de capitalismo", com ênfase nas famílias, com elevação de níveis salariais estagnados, e nas pequenas e médias empresas, com incentivos fiscais, após nove anos de *Abenomics* que geraram um aumento de concentração de renda e de desigualdade social. Com foco na redução das disparidades e na redução de pobreza do Japão, o primeiro-ministro defende uma política de crescimento redistributiva, em substituição à abordagem de crescimento liderada pelas corporações de seus antecessores. Em novembro de 2023, Kishida anunciou um pacote de estímulo bilionário para tentar fomentar o crescimento econômico, em contexto de inflação crescente. O pacote inclui o corte de impostos e a introdução de subsídios para combustíveis. A taxa de aprovação de Kishida está no nível mais baixo desde sua chegada ao poder.

Com relação aos desafios demográficos, Kishida afirmou, em janeiro de 2023, durante seu discurso de abertura do ano legislativo do Parlamento, que "é agora ou nunca quando se trata de políticas relativas a nascimentos". O primeiro-ministro disse que apresentaria planos para dobrar

o orçamento para políticas de natalidade, argumentando que se trata de uma questão que "simplesmente não pode mais esperar". No comércio regional, um ponto forte para Kishida tem sido sua capacidade de combater a influência chinesa nas nações cada vez mais prósperas do Sudeste Asiático, como Indonésia, Tailândia e Camboja.

De maneira geral, a diplomacia sob Kishida tem mantido continuidade, a exemplo da defesa da visão estratégia do Indo-Pacífico Livre e Aberto e do QUAD. No entanto, a agenda externa está permeada de escolhas difíceis. Em Taiwan, o Japão precisará equalizar a sua aliança com EUA e a simpatia por Taiwan com o seu delicado pragmatismo com os chineses. Para conter Pyongyang, Kishida deve aprofundar a cooperação trilateral com Washington e Seul. Com a Rússia, Kishida é tradicionalmente mais moderado, mas tem sido agressivo ao se juntar a seus aliados nas sanções contra Moscou, uma mudança radical em relação à postura japonesa, intensificada com o conflito na Ucrânia. Em meio às complexidades do ambiente regional, grande oportunidade de projeção japonesa foi a Cúpula do G7 em 2023 em Hiroshima, não por acaso, cidade natal de Kishida.

Sobre a China, Kishida defende uma postura externa mais robusta, tendo como ênfase primordial a segurança do Japão. Desde que assumiu, não hesitou em expor suas preocupações sobre a China e proclamou que, para proteger "valores básicos como liberdade, democracia, Estado de Direito e direitos humanos", trabalhará com "aqueles que compartilham os mesmos valores, como EUA, Europa, Índia e Austrália, para se oporem a sistemas autoritários". Kishida tem sido mais firme na retórica, condenando o autoritarismo do vizinho, com a repressão em Xinjiang e Hong Kong, bem como agressão a Taiwan, apesar disso não se traduzir em ações concretas. O pragmatismo se impõe: o gigante asiático representou 20% das exportações globais do Japão em 2021, com vendas japonesas de produtos de alto valor agregado.

No campo da defesa e da segurança, Kishida prometeu ao elaborar uma nova Estratégia de Segurança Nacional. Efetivamente, em dezembro de 2022, Kishida anunciou a mais ambiciosa revisão estratégica das questões de segurança e defesa do Japão desde a Segunda Guerra Mundial, por meio da aprovação de três documentos: a Estratégia de Segurança Nacional, a Estratégia de Defesa Nacional e o Plano de Desenvolvimento das Forças de Defesa. De modo geral, os três documentos indicam que o governo Kishida passou a considerar a possibilidade real de que o território japonês possa ser alvo de um ataque militar. Trata-se de uma mudança substancial, mas não é a primeira vez que o Japão busca adaptar sua política de segurança nacional em resposta a mudanças no ambiente internacional. A última grande alteração ocorreu em 2015, quando a legislação passou a autorizar o exercício do direito de legítima defesa coletiva em antecipação a um ataque iminente à soberania japonesa. Dessa forma, a recente revisão dos três documentos estratégicos pode ser vista como uma extensão da política de defesa anterior.

A ênfase nos objetivos dos documentos está no fortalecimento das próprias capacidades de defesa do Japão, incluindo as de contra-ataque, que é algo novo. A Estratégia de Defesa Nacional prevê que "em meio ao ambiente de segurança mais severo e complexo desde o final da Segunda Guerra Mundial, o Japão precisa enfrentar a realidade sombria e reforçar fundamentalmente suas capacidades de defesa, com foco nas capacidades do oponente e novas formas de guerra, para proteger as vidas e o modo de vida pacífico dos cidadãos japoneses". Até então as discussões sobre a estratégia de defesa japonesa estiveram centradas no alcance da cooperação com os EUA, ou seja, até que ponto o Japão poderia exercer seu direito de autodefesa coletiva além de seu território. Dessa vez, o debate sobre os limites constitucionais da autodefesa coletiva não ocupou lugar de destaque no processo de formulação dos três novos documentos estratégicos. Em realidade, houve ênfase nas discussões sobre as diferentes capacidades para melhor defender a nação.

A Estratégia de Segurança Nacional reconhece que "a agressão da Rússia contra a Ucrânia violou facilmente o próprio fundamento das regras que moldam a ordem internacional" e que atos semelhantes de agressão não podem ser descartados no leste da Ásia, dada a ameaça representada por coerção chinesa. Nesse sentido, com base no reconhecimento de que "ataques de mísseis contra o Japão se tornaram uma ameaça palpável", os documentos ressaltam que o desenvolvimento de capacidades de contra-ataque é essencial para a dissuasão de ataques ao território japonês. A China é considerada, na nova estratégia, "o maior desafio estratégico" do Japão. O documento também considera os "desafios domésticos do Japão, como uma população em declínio e envelhecimento, com baixa taxa de fertilidade e uma condição fiscal severa". Para sobreviver, conclui-se que "o Japão deve garantir um ambiente internacional propício para facilitar as atividades econômicas e sociais transfronteiriças, como o comércio de mercadorias, energia e alimentos essenciais para as indústrias e o movimento de pessoas".

Nos três documentos estratégicos, o fortalecimento da aliança Japão-EUA continua sendo reconhecido como um elemento essencial para alcançar a defesa territorial e a paz e estabilidade regionais. Não se busca a independência, mas o aprofundamento da cooperação com os EUA. Isso fica evidente nas referências à aquisição de capacidade de contra-ataque: "Embora a divisão básica de funções entre o Japão e os EUA permaneça inalterada, como o Japão agora possuirá capacidades de contra-ataque, as duas nações cooperarão em contra-ataques, assim como fazem na defesa contra mísseis balísticos."

Por meio dos documentos, o governo Kishida também anunciou que pretende dobrar o orçamento de defesa em cinco anos, passando de 1% para 2% do PIB. Pesquisas de opinião indicam que o governo tem o apoio da maioria da população na decisão de aumentar os gastos em defesa. Apesar disso, há maior oposição, caso esse aumento seja financiado por elevação de impostos. Em agosto de 2023, para cumprir o objetivo de 2%, o Ministério da Defesa japonês solicitou o 12º aumento anual consecutivo de seu orçamento. Em novembro, o Ministério da Defesa anunciou a compra de doze fragatas pelos próximos cinco anos, para a defesa das ilhas Senkaku.

O governo Kishida também enfatiza a importância não apenas do equipamento militar, mas também de instrumentos econômicos, como sanções e proteções para tecnologias críticas. Para isso, criou o inédito cargo de "Ministro da Segurança Econômica", o que foi apoiado pelos seus parceiros do QUAD, que concordaram em unir esforços para garantir as cadeias de suprimentos de materiais críticos, como semicondutores e assegurar a infraestrutura básica para a segurança regional. Em meio à crescente proliferação regional de mísseis, o gabinete de Kishida se preocupa com a corrida acelerada nas proximidades do Japão. Nos últimos meses, Seul testou o seu primeiro míssil balístico submarino, Pyongyang segue realizando testes de mísseis de curto alcance, e a China realizou recentemente um teste de míssil hipersônico com capacidade nuclear. Nesse cenário, Tóquio deve investir em defesas antimísseis.

Outro tema de atenção que permanece sob Kishida é a eventual alteração da constituição pacifista do Japão, o que exigiria a convocação de um referendo, o que ainda não ocorreu. Em meio ao pano de fundo do expansionismo chinês no Pacífico e, mais recentemente, com a guerra da Rússia na Ucrânia e a visita de Nancy Pelosi ao estreito de Taiwan, a apenas 110 km do Japão, a opinião pública tem mudado para a necessidade de uma postura japonesa mais dura. Em paralelo, Kishida defende o aumento paulatino dos gastos de defesa, embora a nação já tenha o nono maior orçamento militar do mundo.

Desde o brutal assassinato de Shinzo Abe, em julho de 2022, nota-se uma tendência de continuidade dos seus sucessores. Ao contrário de Suga, que manteve um perfil discreto em um

“mandato tampão”, Kishida apresenta mais carisma na área econômico-comercial e envergadura diplomática para levar adiante os interesses japoneses no plano externo. As suas políticas de segurança e defesa, entretanto, devem oscilar conforme se aceleram as tensões militares e as competições estratégicas no Indo-Pacífico, o que exigirá do novo primeiro-ministro uma nova “grande estratégia” para o Japão.

No fim de maio de 2023, o Parlamento japonês aprovou legislação para permitir que os reatores nucleares no Japão sejam operados além do limite atual de 60 anos, como parte dos esforços para reduzir as emissões de carbono. Após o desastre de Fukushima, em 2011, o Japão introduziu padrões de segurança mais rígidos sob uma lei de regulamentação de reatores que limita a operação de reatores nucleares. A medida foi criticada por setores da oposição, contudo, desde agosto de 2022, há um abrandamento da opinião pública japonesa à retomada da energia nuclear, depois de uma série de apagões que afetaram o fornecimento de energia em Tóquio. Ademais, há descontentamento com a elevação no preço da energia elétrica. Desde aquele momento, o governo Kishida ressaltava a necessidade de um plano para “maximizar o uso dos reatores nucleares existentes”.

Ainda relacionado ao desastre de Fukushima, em julho de 2023, o governo japonês divulgou planos para liberar águas da planta nuclear no oceano Pacífico, o que provocou reações negativas de vizinhos como China e Coreia do Sul. O diretor-geral da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), Rafael Grossi, em visita ao Japão, anunciou relatório emitido pela agência que atesta a segurança do plano. O início da liberação das águas ocorreu no mês seguinte, tendo a China, acompanhada pela Rússia, como resposta, banido importações de peixes, frutos do mar, algas marinhas e sal marinho do Japão.

e) Relações Japão-África

Ver subseção específica sobre o Japão na seção sobre potências não tradicionais na África mais adiante neste capítulo.

f) Relações Japão-China

O relacionamento com a China é fundamental para questões de soberania, segurança e defesa. Ambos disputam as ilhas Diaoyu/Senkaku e o atol Okinotorishima. O Japão preocupa-se com a presença chinesa no mar do Sul da China e está engajado em exercícios militares e navais com outros parceiros regionais, como Austrália, Índia e EUA (os quais compõem o QUAD), como forma de fazer frente às aspirações chinesas. O Japão também tem o compromisso de eliminar seu arsenal de armas químicas presente na China desde a invasão na década de 1930.

O relacionamento bilateral também é marcado por ressentimentos, os quais são alimentados, por exemplo, por controvérsias relativas a interpretações oficiais da história em livros didáticos e reparações de guerra. Visitas de autoridades japonesas ao Santuário Yasukuni causam protestos na China e em outros vizinhos. O santuário é um símbolo do nacionalismo japonês e abriga o Livro das Almas, em que estão registrados nomes de combatentes mortos em conflitos envolvendo o país, incluindo alguns criminosos de guerra.

Apesar das tensões em questões geopolíticas, a parceria comercial bilateral é bastante importante para o Japão, embora deficitária (mais de US$ 45 bilhões em 2022). A China é o principal parceiro comercial do Japão, é a principal origem das importações japonesas e o principal destino das exportações japonesas (à frente dos EUA).

Abe e Xi mantiveram encontros frequentes. Em 2018, foram assinados diversos acordos bilaterais. Em 2019, ambos acordaram trabalhar para elevar o nível das relações bilaterais, embora tenham crescido as pressões internas e de outros parceiros para que o Japão adote postura vocálica contra as alegadas violações de direitos humanos em Xinjiang (*uigures*) e em Hong Kong, postura que só seria efetivamente revista no atual governo do primeiro-ministro Fumio Kishida. Em 2020, seria realizada visita de Estado de Xi ao Japão, adiada oficialmente em razão da pandemia. Em novembro de 2022, quando os países realizaram a primeira cúpula em três anos, celebrando 50 anos de normalização das relações diplomáticas, o Japão declarou a intenção de manter uma relação estável e construtiva com a China.

O Japão mostrou reticência inicialmente à BRI, mas anunciou, em 2017, que participaria da iniciativa por meio de iniciativas público-privadas de financiamento de projetos; entretanto, não há até o momento memorando de entendimento assinado entre China e Japão, o que permite dizer que não há envolvimento oficial do governo japonês em iniciativas do projeto. O Japão não é parte do Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (BAII).

Em outubro de 2023, os chanceleres de Japão, China e Coreia do Sul anunciaram que serão retomadas as reuniões trilaterais de alto nível, provavelmente em dezembro, em Seul, o que não se confirmou. Até 2019, foram realizadas oito reuniões nesse formato, que congrega os primeiros-ministros de Japão e China e o presidente da Coreia do Sul. Pouco antes, Pequim manifestou irritação com o estreitamento de laços entre Japão, Coreia do Sul e os EUA e com a declaração, na cúpula desses três países em agosto, sobre o "comportamento agressivo" chinês no mar do Sul da China.

Em novembro de 2023, os chanceleres de Coreia do Sul, Japão e China realizaram conversas presenciais trilaterais em Busan, as primeiras desde 2019. Eles decidiram que seus líderes vão encontrar-se "o mais breve possível" e discutiram temas como intercâmbios interpessoais, comércio, tecnologia, saúde pública, desenvolvimento sustentável e segurança. Os três países realizavam cúpulas desde 2008, que foram suspensas com a pandemia e desde então não foram retomadas.

À margem da Cúpula da APEC, também em novembro de 2023, em São Francisco, no primeiro encontro bilateral em um ano, Xi pediu a Kishida que os dois países foquem sua relação "em interesses comum e lidem adequadamente com suas diferenças" no âmbito de seu "relacionamento estratégico".

g) Relações Japão-Coreias

O relacionamento com as ambas as Coreias também é bastante importante para o país em termos de soberania, segurança e defesa.

No que diz respeito à Coreia do Norte, a preocupação com a ameaça nuclear é o principal motivo alegado pelos defensores de uma reforma constitucional no país. O Japão tem interesse em seguir parte de discussões hexapartites, adota postura cautelosa em relação à aproximação dos EUA e da Coreia do Sul ao regime norte-coreano e mantém reclamações em relação a sequestros de cidadãos japoneses entre 1977 e 1983. Trilateralmente, no início do governo Biden, EUA, Japão e Coreia do Sul reforçaram compromisso de atuação conjunta em favor da desnuclearização norte-coreana. A retomada de testes de mísseis por parte da Coreia do Norte em 2022 é um novo desafio para a relação bilateral. De fato, desde março de 2022 foram mais de 90 mísseis lançados em testes, incluindo mísseis de cruzeiro. A última vez que Pyongyang havia feito testes com mísseis passando acima do território japonês foi em 2017, e a Coreia do Norte mantinha uma moratória unilateral

de mísseis balísticos de longo alcance de quase quatro anos[2891]. O Japão declarou, em outubro de 2022, que o lançamento do míssil mais recente até então era completamente inadmissível e ameaçava a paz e a segurança da região. Em maio de 2023, a Coreia do Norte comunicou o Japão do lançamento de seu primeiro satélite espião, o que foi respondido por Tóquio com alerta de que abateria qualquer objeto que entrasse ou sobrevoasse o seu território. Os lançamentos de maio e de agosto falharam. Em novembro, Coreia do Sul e Japão concordaram em ampliar o compartilhamento de dados sobre os mísseis da Coreia do Norte. No mesmo mês, a Coreia do Norte anunciou ter conseguido finalmente lançar o Maligyong-1, seu primeiro satélite de reconhecimento ("satélite espião"), que já teria conseguido fotografar bases militares dos EUA na Coreia do Sul e em outras regiões do Pacífico. Como reação, a Coreia do Sul suspendeu parcialmente o Acordo Militar Abrangente, assinado em 2018. Seul deixará de respeitar as disciplinas sobre zona de exclusão aérea e de proibição de atividades de vigilância aérea. O lançamento do satélite também foi condenado por EUA e Japão.

No que diz respeito à Coreia do Sul, as relações contemporâneas deterioram-se a partir da assunção do presidente Moon Jae-in, em 2017. Entre as questões que provocam afastamento, estão as disputas pelos Rochedos de Liancourt[2892], o dissenso em relação ao nome do mar do Japão/mar do Leste, os ressentimentos coreanos em relação ao passado colonizador japonês e à atuação japonesa na Segunda Guerra Mundial – o que também envolve o Santuário Yasukuni, além das controvérsias dos livros didáticos, as compensações a trabalhadores sul-coreanos que foram obrigados a juntar-se ao esforço de guerra do Japão e as reparações a vítimas de crimes sexuais ("mulheres de conforto"). Sobre essas reparações, em dezembro de 2015, ambos os países chegaram a um acordo segundo o qual Tóquio apresentava "sinceras desculpas" e indenizava com ¥ 1 bilhão (€ 7,5 milhões) as poucas mulheres de conforto sul-coreanas ainda vivas. Posteriormente, no entanto, dirigentes coreanos passaram a questionar o acordo, afirmando que não atendia as necessidades das vítimas. Em 2018, a Suprema Corte da Coreia do Sul proferiu decisão sobre trabalho forçado na Segunda Guerra Mundial contrária ao Japão. Em janeiro de 2021, a justiça sul-coreana condenou o Japão a pagar reparações pelas mulheres de conforto. O Japão, que fez pedido oficial de desculpas em 2015 e pagou ¥ 1 bilhão como reparações, rechaçou a nova decisão.

Em março de 2023, o governo sul-coreano de Yoon Suk-yeol, político conservador que foi eleito em 2022, anunciou um plano para compensar as vítimas sul-coreanas de trabalho forçado durante a guerra contra o Japão, com o objetivo de "encerrar um 'círculo vicioso' nas relações entre as potências asiáticas e fortalecer laços para enfrentar a ameaça nuclear vinda do Norte", conforme afirmou o chanceler sul-coreano Park Jin. O chanceler japonês, Yoshimasa Hayashi, saudou o novo plano, dizendo que ele ajudaria a restaurar os laços "saudáveis", após anos de tensões. Apesar da boa recepção do anúncio pelo governo do Japão, as vítimas sul-coreanas criticaram a proposta, argumentando que fica muito aquém de sua exigência de um pedido de desculpas completo de Tóquio e de compensação direta das empresas japonesas envolvidas. O plano de Seul é tirar dinheiro de grandes empresas sul-coreanas que se beneficiaram de um acordo de reparações de 1965 com Tóquio e usá-lo para compensar as vítimas. Tóquio insiste que o tratado de 1965, que restabeleceu as relações bilaterais e que previa um pacote de reparações de cerca de US$ 800 milhões em doações e empréstimos, resolveu todas as reivindicações entre os dois países.

[2891] O primeiro disparo de mísseis de longo alcance desde a moratória foi em setembro de 2021, em sua costa.

[2892] As ilhotas são conhecidas como Dokdo, para a Coreia do Sul, e Takeshima, para o Japão. Em janeiro de 2024, quando do terremoto que afetou o Japão, um alerta de *tsunami* enviado pelo governo japonês, com referência ao nome Takeshima, recebeu protestos da Coreia do Sul.

Ainda em março, em sua primeira visita ao Japão como presidente da Coreia do Sul, Yoon Suk-yeol manifestou expectativa de acelerar a cooperação em questões de interesse regional, como cadeias de suprimentos e agressões da Coreia do Norte.

Entre as questões que podem facilitar a aproximação, estão o relacionamento com os EUA, os vínculos comerciais e de investimentos (negociações trilaterais com a China e no âmbito da RCEP) e a preocupação comum em relação à Coreia do Norte. A esse respeito, em abril de 2023, Coreia do Sul e Japão realizaram o primeiro diálogo de alto nível em segurança e defesa dos últimos cinco anos, que teve foco específico na crescente ameaça norte-coreana. Em maio de 2023, houve a primeira visita de um premiê japonês a Seul em uma década. Em cúpula de chefes de Governo, os dois lados deram continuidade aos temas tratados na cúpula de março, em especial cooperação diante das ameaças da Coreia do Norte e em matéria de semicondutores. Em agosto de 2023, o presidente Biden recebeu o primeiro-ministro Kishida e o presidente Yoon, em Camp David, para reunião focada em ameaças de segurança na região da Ásia-Pacífico, que foi concluída com a adoção do "Espírito de Camp David", em que os mandatários anunciaram a realização de reuniões anuais de alto nível e de exercícios militares conjuntos e o estreitamento da cooperação trilateral em termas como defesa contra mísseis e cibersegurança. Em outubro, os três países realizaram seus primeiros exercícios militares aéreos conjuntos, com bombardeiros e caças, próximo da península Coreana.

Apesar dos relevantes fluxos comerciais, Japão e Coreia do Sul ainda não foram capazes de concluir acordo de livre comércio bilateral (houve imposição de restrições comerciais por parte do Japão a produtos coreanos em 2018, e ambos se retiraram mutuamente de suas listas de parceiros preferenciais em 2019) e proliferam disputas entre ambos na OMC (três casos da Coreia contra o Japão, o mais recente em 2019, e cinco casos do Japão contra a Coreia desde 2015, o mais recente em 2020). Em março de 2023, o Japão anunciou que retirará restrição de exportação de condutores e semicondutores para a Coreia do Sul, a qual havia sido imposta em 2021. Em maio, após sete anos, foram retomadas as negociações comerciais entre os dois países. Em 2023, ambos voltaram a conceder *status* de parceiro preferencial um ao outro.

h) Relações Japão-Rússia

A rivalidade entre ambos pode ser traçada às disputas territoriais no século XIX e à Guerra Russo-Japonesa de 1905. Após a Segunda Guerra Mundial, não houve acordo de paz entre os países, apesar de declaração conjunta para pôr fim às hostilidades em 1956. Permanecem inconclusas as negociações sobre a questão das Curilas, que foram obtidas junto à Rússia em 1905, em troca das Sacalinas. Trata-se de cadeia de ilhas que se estendem do norte do Japão até a península russa de Kamchatka, e que foram anexadas pela União Soviética (URSS) no fim da Segunda Guerra Mundial. O impasse não foi resolvido pelo tratado de paz entre os Aliados e o Japão, de 1951, que, de um lado, cita a renúncia do Japão à soberania sobre as ilhas, mas não reconhece a soberania soviética.

O Japão reivindica atualmente a porção sul das Curilas, incluindo ilhas que não estariam incluídas no Tratado de São Francisco. Na última década, Abe foi a Moscou em abril de 2013 com uma grande comitiva. Em fevereiro de 2014, Abe esteve na abertura dos Jogos Olímpicos de Inverno em Sochi. A questão da Crimeia levou à decisão de expulsar a Rússia do G8 (voltando a a ser denominado de G7) e introduzir sanções econômicas, o que acabou suspendendo as negociações acerca das ilhas Curilas do Sul. Em 2016, Abe e Putin optaram por uma nova abordagem: primeiramente, identificar áreas de cooperação nas ilhas e, somente depois, resolver a

questão referente à soberania. A despeito dos intentos, a questão das ilhas Curilas do Sul e a ausência de um tratado formal de paz desde o final da Segunda Guerra Mundial permanecem como desafios nas relações bilaterais. Abe e Putin também buscaram dar direcionamento de alto nível à questão, além de buscar entendimentos na área energética.

Com a invasão à Ucrânia em 2022, a resposta japonesa foi mais dura, com a revogação do *status* da Rússia como nação mais favorecida, a suspensão de vistos de alguns indivíduos que têm relação com a Rússia ou com as Repúblicas de Donetsk e de Luhansk e o congelamento de ativos, além de ter oferecido ajuda humanitária à Ucrânia. A resposta japonesa veio na esteira da percepção de que a ação russa era uma ameaça à ordem internacional baseada em regras e da renovada importância da aliança EUA-Japão. Em junho de 2023, a Rússia anunciou a renomeação do "Dia do Fim da Segunda Guerra Mundial" para "Dia da Vitória contra o Japão Militarista", o que provocou protestos do governo japonês, que afirma que a decisão provocará o fortalecimento de sentimentos antijaponeses na Rússia e de antirrussos no Japão. Em dezembro, o Japão anunciou o envio aos EUA de mísseis Patriot, que poderão vir a ser repassados à Ucrânia. A Rússia afirmou que, caso os mísseis cheguem à Ucrânia, o movimento japonês terá consequências, reduzirá a segurança global e será interpretado como um ato hostil.

i) Relações Japão-Índia

Ver seção "Relações Índia-Japão" na seção sobre Índia anteriormente neste capítulo.

j) Relações Japão-Estados Unidos

Os EUA são o maior parceiro em termos de defesa do país. Entre março e abril 2021, visitaram o Japão os novos secretários de Estado e de Defesa e o assessor de Segurança Nacional norte-americanos. A principal mensagem foi a de que os EUA e o Japão enfrentariam juntos os desafios trazidos pela China. Os EUA possuem dezenas de instalações militares no Japão, mas demandam que o governo japonês arque com mais custos de sua manutenção. No início do governo Biden, foi acordada prorrogação dos atuais termos da divisão de custos de manutenção por mais um ano, até que se possa chegar à solução definitiva. Em dezembro de 2021, o Japão aceitou incrementar sua parcela no custeio. A ascensão chinesa e a preocupação com a Coreia do Norte levaram ao aprofundamento desse relacionamento em termos de segurança e defesa, mas, em meados de 2020, o Japão cancelou projeto de desenvolvimento conjunto de sistema de defesa antimísseis Aegis Ashore, que teria custo estimado de US$ 4 bilhões. Também houve aprofundamento das relações comerciais, com a assinatura de acordo "abrangente" (dois acordos até o momento, um geral e um em comércio digital, para suceder os compromissos que seriam assumidos de lado a lado no TPP, mas ainda pendente de temas sensíveis, como comércio automotivo), apesar da posição japonesa de ameaçar retaliação contra os EUA em razão das sobretaxas em aço e alumínio. Em 2022, Biden foi ao Japão, para participar da cúpula do QUAD e encontrou-se com o primeiro-ministro Kishida e com o imperador Naruhito. Em 2023, retornou ao Japão, para participar da cúpula do G7. Para o encontro entre o presidente Biden, o primeiro-ministro Kishida e o presidente sul-coreano Yoon, em Camp David, em agosto de 2023, ver a subseção anterior sobre as relações com as Coreias.

k) Relações Japão-outros países asiáticos

O Japão também tem relacionamento privilegiado com a ASEAN (Vietnã e Indonésia foram os primeiros destinos internacionais de Suga) e tem demonstrado bastante preocupação com o fluxo de migrantes e de refugiados da região indochinesa. Em novembro de 2023, Kishida viajou às Filipinas e à Malásia, com o objetivo de estreitar laços, especialmente militares, em detrimento da China. O Japão deseja aumentar suas exportações de defesa para esses países e desenvolver programas de treinamento conjunto de forças. No mesmo mês, foram realizados exercícios navais conjuntos entre EUA, Filipinas, Coreia do Sul e Japão. Ainda em novembro, Japão e Vietnã elevaram o seu relacionamento ao *status* de Parceria Estratégica Abrangente e estão negociando um acordo militar. Em dezembro, foi realizada uma cúpula entre Japão e ASEAN, em Tóquio, para comemorar os 50 anos de relações bilaterais, em que foi adotada uma declaração conjunta focada em cooperação econômica e em segurança, especialmente marítima no Indo-Pacífico. À margem do encontro, o Japão assinou um acordo sobre segurança marítima com a Indonésia, destinou recursos à Malásia para operações de vigilândia marítima e adensou sua cooperação marítima com as Filipinas.

O relacionamento com o Irã foi incrementado durante o governo Abe, inclusive com visita a Teerã. O Japão importa petróleo iraniano e apoiou o Plano de Ação Conjunto Global (JCPOA, na sigla em inglês).

l) Relações Japão-América Latina e Caribe

Em visita à região, em 2014, o então primeiro-ministro Shinzo Abe anunciou o objetivo de aprimorar as relações e "fortalecer a conectividade" com a América Latina e o Caribe com base em três princípios:

1) "progredir juntos": conectividade das economias, por meio de cadeias globais de valor, acordos de investimento e livre comércio;
2) "liderar juntos": conectividade dos valores, em apoio aos valores comuns, como liberdade, democracia e Estado de Direito, e ao multilateralismo baseado em regras; e
3) "inspirar juntos": conectividade da sabedoria, com o objetivo de enfrentar desafios comuns, como mudança do clima, por meio da inovação, da implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e da realização da "segurança humana".

Ademais, a América Latina foi o primeiro destino internacional do chanceler Hayashi Yoshimasa em 2023, que justificou a escolha em razão do "potencial político e econômico" da região. Nessa oportunidade, o chanceler visitou Brasil, México, Equador e Argentina. Em palestra no Instituto Rio Branco (IRBr), disse desejar expandir as seguintes "redes de solidariedade" com a região: em Estado de Direito, incluindo o contexto de agressão russa à Ucrânia; em proteção do planeta Terra, incluindo aspectos ambientais, mas também socioeconômicos, como distribuição de renda, prosperidade e crescimento econômico; e em crescimento conjunto, incluindo a resiliência das cadeias de suprimento e os recursos mineiro-energéticos da região.

O Japão tem acordos comerciais com Chile, México e Peru, os quais também participam do CPTPP, e tem presença com empresas em toda a região. Em escala bem menor do que a do Brasil, há comunidades de japoneses e descendentes espalhadas em outros países da região, como Peru, México e Argentina. O Japão também é um importante parceiro de cooperação com a região, inclusive em termos de cooperação humanitária no contexto de desastres naturais, entre outros,

mantém um programa de intercâmbio junto a oficiais governamentais, jornalistas e acadêmicos chamado "Juntos".

O ano de 2024 será o Ano da Amizade Japão-Comunidade do Caribe (CARICOM). O Japão e a CARICOM fazem reuniões periódicas em nível ministerial desde 2000, tendo a última acontecido em 2021. Além disso, o Japão possui mecanismo de diálogo com o Sistema de Integração Centro-Americana (SICA) desde 1995, tendo o quarto encontro ministerial sido realizado em 2021. O Japão também tem interesse na Aliança do Pacífico (AP), de quem é observador e com quem se reuniu em nível ministerial em 2018 à margem da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU).

m) Discurso na AGNU em 2023

Fumio Kishida, primeiro-ministro do Japão, enfatizou a renovação da cooperação internacional para fortalecer a dignidade humana. Na defesa do desarmamento nuclear, instou os Estados detentores de armas nucleares a avançarem em direção ao desarmamento. Anunciou que o Japão criará a Cátedra Japonesa para um Mundo sem Armas Nucleares em institutos de pesquisa no exterior, aproximando as perspectivas acadêmicas e governamentais. Kishida expressou a vontade de normalizar relações com a Coreia do Norte. Destacou, outrossim, a importância do Estado de Direito e defendeu a proteção dos direitos das nações e povos vulneráveis, condenando a violação russa ao direito internacional. Apoiou o aumento da representação africana no CSNU e prometeu esforços para tornar as discussões mais transparentes. Comprometeu-se a contribuir financeiramente para a capacitação de pessoal em operações de paz na África. Reiterou o compromisso por um Indo-Pacífico livre e aberto. Em relação à mudança do clima, prometeu apoio à redução de riscos de desastres em países vulneráveis. Ademais, instou a comunidade internacional a se preparar para o próximo surto de doenças infecciosas. Destacou a necessidade de equilibrar o progresso da digitalização com a dignidade humana e se referiu ao lançamento de uma iniciativa sobre inteligência artificial (IA) no âmbito do G7, o Processo de IA de Hiroshima. O documento em questão tem por objetivo promover uma IA segura e confiável em todo o mundo, além de fornecer orientação voluntária para as organizações que desenvolvem sistemas de IA mais avançados. Por fim, apelou por uma linguagem comum centrada na dignidade humana para enfrentar crises mundiais.

Além do discurso do primeiro-ministro, a delegação japonesa exerceu o direito de resposta em relação a críticas recebidas quanto à liberação de águas provenientes de Fukushima. O primeiro direito de resposta, ao fazer referência à redução de riscos de desastres em países insulares, negou as afirmações das Ilhas Salomão sobre a pretensão do Japão de descartar água proveniente de resíduos nucelares que exceda os padrões regulatórios ou que represente riscos à saúde humana ou ao meio ambiente marinho. A delegação também destacou a existência de um relatório da AIEA, o qual atesta a conformidade da água descartada aos padrões internacionais de segurança. No que concerne ao segundo direito de resposta, afirmou que o despejo das águas residuais em 24 de agosto foi seguro. Na ocasião, implementou três tipos de monitoramento, e a AIEA concluiu que o impacto radiológico do descarte em seres humanos foi aceitável e que o nível de trítio liberado ficou muito abaixo do padrão. Por último, a terceira declaração em direito de resposta reiterou as intenções do governo japonês de comunicar, de forma transparente, à comunidade internacional os esforços empreendidos, enfatizando a disposição em participar de uma discussão baseada em evidências científicas dentro de um foro adequado.

n) Discurso na AGNU em 2022

O novo primeiro-ministro Fumio Kishida abriu seu discurso afirmando que a guerra na Ucrânia frustraria os fundadores das Nações Unidas de 1945. Kishida criticou a agressão russa e defendeu a reforma da ONU para dotar a organização de maior efetividade e legitimidade; mais especificamente sobre o CSNU, destacou que o Japão entrará no Conselho para mandato não permanente e que a reforma do órgão, debatida há mais de trinta anos, precisa ser negociada em forma de texto, argumentando que a "Cúpula do Futuro em 2024" será "uma excelente oportunidade para revisar amplamente a natureza da ONU". O primeiro-ministro ressaltou a importância da desnuclearização, lembrando que o Japão é o único país do mundo que sofreu um ataque a bomba nuclear e defendendo que "Nagasaki deva ser a última cidade do planeta a ter sido alvo de tamanha barbárie". Kishida apoiou o fortalecimento do TNP e anunciou que está disponível para negociar com a Coreia do Norte sem condicionalidades para o desarmamento. Também destacou as contribuições japonesas às operações de manutenção da paz das Nações Unidas desde 1992 e defendeu a cooperação pelo "Indo-Pacífico livre e aberto". Por fim, anunciou investimentos de US$ 30 bilhões na África e de US$ 5 bilhões para o COVAX Facility e destacou a presidência japonesa do G7 em 2023.

o) Discurso na AGNU em 2021

O discurso do então primeiro-ministro Yoshihide Suga iniciou-se com condolências às vítimas da COVID-19 e comentários sobre os impactos positivos das Olimpíadas de Tóquio. Após considerações genéricas sobre a pandemia, delineou quatro pontos-chave para a construção de um futuro melhor: primeiramente, construir um resiliente sistema global de saúde; criar uma sociedade verde e sustentável; a importância de uma ordem internacional livre baseada no Direito Internacional; e a concretização de uma comunidade internacional pacífica e segura. Mencionou as dificuldades e os avanços nas relações com a Coreia do Norte, assim como da democratização no Myanmar. Terminou exemplificando seu comprometimento com o multilateralismo e com a reconstrução pós-pandemia.

7.10. Ásia-Pacífico

I. Século asiático

Não se pode determinar ao certo quando o termo "século asiático" foi criado, havendo indicativos de que teria sido em encontro de Deng Xiaoping e Rajiv Gandhi, no fim da década de 1980, mas sua difusão se acentuou após a utilização em relatório de 2011 do Banco Asiático de Desenvolvimento (BAD). A afirmação de que se vive atualmente um "século asiático" considera diversos fatores, como o fato de a Ásia-Pacífico ser o eixo dinâmico da economia global contemporânea (em termos de comércio e crescimento econômico, por exemplo), concentrar parcela significativa da população mundial (três em cada cinco pessoas no mundo são asiáticas) e ser rica em recursos energéticos e minerais, por exemplo. A título individual, destacam-se a ascensão da China ao *ranking* de grande potência, o crescimento indiano e a recuperação geopolítica e geoeconômica russa. Ao mesmo tempo, a Ásia, mesmo descontado o Oriente Médio, passa progressivamente a ocupar lugar de *hotspot* da geopolítica e da geoeconomia mundiais, como indicam as disputas territoriais em terra e mar ainda existentes, a Iniciativa do Cinturão e Rota (BRI, na sigla em inglês) chinesa, a parceria sino-russa, a parceira nipo-indiana, as rivalidades regionais, as iniciativas de contenção da China e a questão nuclear regional, especialmente o dossiê norte-coreano.

A concretização do "século asiático" não está, porém, garantida, pois a continuidade do crescimento sustentável da Ásia não está garantida. Seus líderes terão que gerenciar vários riscos e desafios, particularmente: há desigualdade crescente dentro dos países, nos quais a riqueza e as oportunidades estão confinadas aos escalões superiores, o que pode minar a coesão e a estabilidade sociais; muitos países asiáticos não serão capazes de fazer os investimentos necessários em infraestrutura, educação e políticas governamentais que os ajudem a evitar a armadilha da renda média; há cenário de competição intensa por recursos naturais finitos, como terra, água, combustível ou alimentos, já que o crescimento do nível de renda da população provocará espiral ascendente de demanda por padrões de vida mais elevados; o aquecimento global e as mudanças climáticas, que podem ameaçar a produção agrícola, as populações costeiras e várias grandes áreas urbanas; problemas de governabilidade, déficit democrático e corrupção galopante ainda assolam muitos governos asiáticos; o envelhecimento da população pode ter uma influência direta no desenvolvimento econômico contínuo dos países asiáticos em termos de, mas não se limitando a, redução da força de trabalho, mudança nos padrões de consumo, pressão sobre as finanças públicas e outros.

Há diversos foros de concertação, cooperação e integração regional na Ásia e na Ásia-Pacífico, como a APEC (para mais detalhes ver a subseção sobre a Área de Livre Comércio da Ásia-Pacífico, no capítulo 6), a Cúpula do Leste Asiático (EAS), a Conferência sobre Interação e Medidas de Construção da Confiança na Ásia (CICA) e o Diálogo de Cooperação da Ásia (ACD).

No âmbito securitário, há outros fóruns regionais, como o Conselho para a Cooperação em Segurança na Ásia-Pacífico (CSCAP), o Diálogo de Segurança da Ásia, o Fórum Pequim-Xiangshan, a Cúpula de Segurança da Ásia ("Diálogo de Shangri-la", organizado anualmente desde 2002 pelo *think tank* International Institute for Strategic Studies) e o diálogo de Raisina (organizado desde 2006 pelo *think tank* Observer Research Foundation, em parceria com o Ministério das Relações Exteriores da Índia).

A seguir, apresentam-se informações detalhadas sobre alguns deles.

II. Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN)

A Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês) é uma organização intergovernamental criada em 8 de agosto de 1967, por meio da Declaração de Bangkok. Os "pais fundadores" da iniciativa foram Indonésia, Malásia, Filipinas, Singapura e Tailândia. Posteriormente, outros cinco países da região aderiram à declaração – Brunei (1984), Vietnã (1995), Laos (1997), Myanmar (1997) e Camboja (1999) –, congregando, assim, os atuais dez membros dessa união política e econômica, a qual permanece aberta a qualquer país da região que subscrever aos princípios, propósitos e objetivos da ASEAN. A organização promove cooperação intergovernamental e facilita a integração econômica, política, em segurança, militar, educacional e sociocultural entre seus membros e outros países da região da Ásia-Pacífico. Os países da ASEAN reúnem uma população de cerca de 670 milhões de pessoas. O produto interno bruto (PIB) somado dos países da associação ultrapassou US$ 3 trilhões em 2022. Tomada em conjunto, a ASEAN seria a quinta maior economia do mundo e o quarto maior mercado para exportações estadunidenses.

O contexto de sua criação foi o fim do conflito indonésio-malaio[2893], em que a Tailândia atuou como mediadora. A restauração da paz foi tomada como uma boa oportunidade para impulsionar a formação de um grupo regional para a cooperação. As negociações transcorreram em clima informal por aproximadamente um ano e originaram a Declaração de Bangkok (ou Declaração da ASEAN) de 1967. Há também uma hipótese segundo a qual a ASEAN foi concebida

---

[2893] Foi um conflito da Guerra Fria na Ásia (sem declaração de guerra), que ocorreu entre 1963 e 1966 porque a Indonésia não aceitava a formação da Malásia. Envolveu diversos atores: de um lado, a Commonwealth (Reino Unido), Malásia, Singapura, Brunei, Austrália, Nova Zelândia e, de outro, a Indonésia, com apoio de China, Filipinas, União Soviética (URSS) e Vietnã do Norte. Depois da deposição do presidente indonésio Sukarno em 1966, a disputa foi resolvida pacificamente e consolidou-se a criação da nação malaia. A ASEAN já existia há três semanas quando as relações diplomáticas entre Indonésia-Malásia e Indonésia-Singapura foram completamente restabelecidas. Isso não significou, entretanto, o fim das querelas entre os membros (vide, por exemplo, a disputa sobre Sabah, que perdura até hoje). A eleição da Malásia para um assento não permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) em 1964 motivou a saída da Indonésia da Organização das Nações Unidas (ONU) entre janeiro de 1965 e setembro de 1966. A Indonésia é, assim, o único país na história a ter se retirado voluntariamente da ONU, suspendendo a sua participação, ainda que apenas temporariamente – não houve denúncia da Carta da ONU, e não há previsão explícita de como um Estado poderia retirar-se da organização.

para conter a expansão comunista na região[2894], que abrangia o Vietnã do Norte (1954), a Coreia do Norte (1945), a República Popular da China (RPC, 1949) e alguns levantes na Malásia Britânica e nas Filipinas, mas nenhum documento oficial corrobora essa suposição. A ASEAN tem como antecedente, a Associação da Ásia do Sudeste (ASA, na sigla em inglês), formada de Tailândia, Filipinas e Malásia em 1961.

Com apenas cinco artigos, a sintética declaração indica "objetivos e propósitos" da Associação, os quais dizem respeito à:

1) aceleração do crescimento econômico, do progresso social e do desenvolvimento cultural na região;
2) promoção da paz e da estabilidade regionais;
3) colaboração ativa e assistência mútua em assuntos de interesse comum nos campos econômico, social, cultural, técnico, científico e administrativo;
4) assistência na forma de treinamentos e infraestruturas (*facilities*) nas esferas educacional, profissional, técnica e administrativa;
5) colaboração mais efetiva para melhor aproveitamento da agricultura e da indústria, expansão do comércio (inclusive com estudo sobre os problemas do comércio internacional de *commodities*), melhora nos transportes e na comunicação e aumento do padrão de vida das suas populações;
6) promoção de estudos do Sudeste Asiático; e
7) manutenção e aprofundamento da cooperação entre si e com outras organizações internacionais e regionais de propósito semelhante.

Conforme o discurso oficial da organização, a simplicidade da Declaração de Bangkok não é fortuita. Ela reflete, na verdade, o *modus operandi* da ASEAN, qual seja: evoluir em pequenos passos, passando lentamente de arranjos informais a compromissos vinculantes. Para tanto, recorre-se a um processo de trabalho informal e pessoal, em que prevalece uma abordagem consensual e não conflitiva de resolução de problemas, frequentemente chamada de "*the ASEAN way*". Em consonância com esse estilo de trabalho, a Carta da ASEAN entrou em vigor mais de 40 anos depois da fundação da organização, em 15 de dezembro de 2008.

A Carta da ASEAN (2008) renovou os compromissos políticos entre os membros e remodelou o arcabouço jurídico da organização, conferindo-lhe personalidade jurídica e estabelecendo novos órgãos. Com a Carta, a estrutura organizacional da ASEAN passou a ser composta por um Secretariado-Geral[2895], sediado em Jacarta, que coordena três Comunidades, divididas nos seguintes pilares: 1) Segurança Política (APSC, na sigla em inglês); 2) Economia (AEC, na sigla em inglês); e 3) Sociedade e Cultura (ASCC, na sigla em inglês)[2896]. Além do Secretariado-Geral e dos Conselhos de Comunidade, a Carta criou outros sete órgãos[2897].

[2894] Já em 1954, foi criada a Organização do Tratado do Sudeste Asiático (OTASE), iniciativa análoga à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), mas que viria a declinar após o fim da Guerra do Vietnã (1955-1975), sendo extinta no final de junho de 1977.

[2895] Desde janeiro de 2023, o secretário-geral da ASEAN é Kao Kim Hourn, do Camboja. Seu mandato não renovável de cinco anos encerra-se no final de 2027. O secretário-geral é escolhido entre nacionais dos países da ASEAN por ordem alfabética e conta com o auxílio de quatro secretários-gerais adjuntos de diferentes nacionalidades, dois dos quais são escolhidos também por ordem alfabética (mandato de três anos não renovável), enquanto os outros dois são escolhidos por mérito (mandato de três anos renovável). A última categoria foi criada pela Carta da ASEAN (2008).

[2896] Conforme acordado pelos líderes em 2003.

[2897] O Artigo 3º da Declaração de Bangkok estabelecia uma estrutura organizacional mais simples e menos detalhada, prevendo somente 1) um Encontro Anual de Ministros das Relações Exteriores; 2) um *standing committee* com Embaixadores; 3) comitês permanentes ou *ad hocs* "de autoridades e especialistas para matérias específicas"; e 4) um Secretariado Nacional em cada país-membro.

A Cúpula da ASEAN reúne chefes de Estado e de Governo, normalmente duas vezes por ano, e é o mais alto órgão de decisão política da ASEAN. Ela vem sendo realizada desde 1976 e alcançou as 42ª e 43ª edições em 2023. O documento básico da cúpula é a Declaração do Presidente (*Chairman's Statement*), que faz um balanço das realizações da ASEAN e dos resultados esperados da presidência anual (*chairmanship*). Em 2023, a presidência foi ocupada pela Indonésia. O Laos está exercendo a presidência em 2024. A ASEAN também realiza cúpulas especiais com parceiros de fora do grupo.

Além de ser o responsável por preparar a Cúpula da ASEAN, o Conselho de Coordenação (ACC, na sigla em inglês) é o órgão que supervisiona o desenvolvimento e a implementação de documentos (como o relatório anual do secretário-geral e relatórios para a cúpula) e discute temas prioritários, especialmente quando eles abarcam transversalmente os três pilares da Comunidade ASEAN. O órgão foi o responsável, por exemplo, pela formulação de respostas coletivas à pandemia de COVID-19. O ACC é composto pelos Ministros das Relações Exteriores dos países-membros.

A Carta previu, ainda, a criação de Órgãos Ministeriais Setoriais, de um Comitê de Representantes Permanentes em Jacarta, de uma Comissão Intergovernamental de Direitos Humanos da ASEAN (AICHR, na sigla em inglês)[2898], inaugurada em 2009, de uma Fundação da ASEAN e de Secretariados Nacionais.

Além da Declaração (1967) e da Carta (2008), outros documentos relevantes da organização são o Tratado de Amizade e Cooperação no Sudeste Asiático (TAC, 1976) e o Tratado sobre a Zona Livre de Armas Nucleares do Sudeste Asiático (SEANWFZ, na sigla em inglês, 1995). O TAC delineou seis princípios fundamentais da ASEAN:

1) respeito mútuo pela independência, soberania, igualdade, integridade territorial e identidade nacional de todas as nações;
2) o direito de todo Estado de conduzir sua existência nacional livre de interferência, subversão ou coerção externas;
3) não interferência nos assuntos internos de cada país;
4) solução de diferenças ou controvérsias por meios pacíficos;
5) renúncia à ameaça ou ao uso da força;
6) cooperação efetiva entre si.

O acordo foi emendado em 1987, 1998 e 2010 para permitir e regular adesões de países ou organizações não ASEAN. Algumas das 54 "altas partes contratantes" atuais são: China, Estados Unidos (EUA), Rússia, União Europeia (UE), Brasil, Argentina, Chile, Peru, etc.

O SEANWFZ (ou Tratado de Bangkok de 1995) estabeleceu o compromisso de manter o Sudeste Asiático como uma área livre de armas nucleares e de outras armas de destruição em massa. Em vigor desde 1997, ele reafirma a importância do Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP) para a paz e segurança internacionais e estabelece formalmente uma Zona Livre de Armas Nucleares (ZLAN) no Sudeste Asiático. O SEANWFZ tem um protocolo aberto à ratificação dos cinco Estados nuclearmente armados reconhecidos pelo TNP, pelo qual estes se comprometeriam a não contribuir para nenhuma violação do SEANWFZ e a não usar ou ameaçar usar armas nucleares na área – nenhum dos cinco países assinaram o protocolo.

A AEC visa à transformação da atual área de livre comércio intra-ASEAN (1992) em um mercado e uma base de produção comuns no futuro, com livre circulação de bens, serviços e

[2898] A proposta de órgão de direitos humanos foi controversa, pois um tal órgão não teria o poder de impor sanções ou punir violadores, o que limitaria a sua efetividade. Contudo, a AICHR foi criada em 2009. Em 2012, adotou-se a Declaração de Direitos Humanos da ASEAN. Em seu formato atual, a AICHR não recebe casos individuais.

investimentos, alta competitividade, desenvolvimento econômico equitativo e completa integração à economia global. Suas áreas de cooperação incluem pontos como desenvolvimento de recursos humanos, aperfeiçoamento da conectividade de infraestrutura e comunicações, fortalecimento do setor privado, entre outros. A AEC formou-se efetivamente em 2015. Em 2018, oito dos dez membros da ASEAN integravam a lista global de *outperforming economies* da consultoria McKinsey.

A APSC busca criar um ambiente político e de segurança robusto dentro da ASEAN. Dentro da APSC, foi proposta uma iniciativa de colaboração entre indústrias de defesa (ADIC, na sigla em inglês), em 2010, que foi adotada formalmente no ano seguinte, junto de uma iniciativa de cooperação entre forças policiais dos Estados-Membros, a ASEANAPOL. Há, ainda, a Convenção da ASEAN sobre Contraterrorismo (ACCT, na sigla em inglês), assinada em 2007 e em vigor desde 2011. Em 2023, foi realizado o primeiro exercício militar conjunto da ASEAN, na Indonésia. O exercício, que contou ainda com a participação de Timor-Leste, foi intitulado *ASEAN Solidarity Exercise* e não contou com manobras de combate, mas foi focado em evacuação, ajuda humanitária e gestão de desastres.

A ASCC busca ser uma comunidade focada nas pessoas e socialmente responsável, conformar uma identidade comum e construir uma sociedade inclusiva e harmoniosa, com foco em áreas como desenvolvimento humano, bem-estar social e proteção, justiça social e direitos, sustentabilidade ambiental e redução das desigualdades.

A formação das comunidades concluiu-se em 2015. No mesmo ano, foi adotado o documento ASEAN 2025: Forging Ahead Together, que é composto pela Visão da Comunidade da ASEAN para 2025, assim como por programas individuais para cada uma das três comunidades no horizonte até 2025.

O apreço da ASEAN pelo consenso e pela não intervenção foram postos à prova no contexto do golpe militar de 2021 em Myanmar. Inicialmente, a ASEAN procurou manter-se afastada da controvérsia, mas a crescente pressão internacional levou ao engajamento do grupo em negociações. Em abril de 2021, convocou-se a primeira cúpula da história da ASEAN cujo objetivo primário foi discutir uma crise interna em um país-membro. Líderes da ASEAN reuniram-se com o general sênior Min Aung Hlaing (liderança do golpe) e estabeleceram o “Consenso de Cinco Pontos”, saudado pelo Brasil e incorporado à Resolução da Asembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) sobre o tema, mas posteriormente ignorado pelo general birmanês. A ASEAN não convidou Hlaing para a cúpula de outubro de 2021 – mais uma medida inédita na história da associação, além de um revés para o objetivo dos militares de terem seu governo reconhecido como legítimo globalmente. Alguns analistas interpretam as respostas da ASEAN à crise de Myanmar como indicadores de uma mudança mais profunda dos princípios e da atuação do grupo.

A inabilidade da organização em concordar com os próximos passos para lidar com a situação em Myanmar, dado o transcurso de mais de dois anos após o golpe militar e de movimentos de certa aproximação de Tailândia e Camboja com a junta birmanesa, tem prejudicado a sua reputação internacional. Foram ausências marcantes na cúpula realizada em Jacarta, em setembro de 2023, tanto o presidente estadunidense Joe Biden, que enviou sua vice, Kamala Harris, quanto o presidente chinês Xi Jinping, que enviou o primeiro-ministro Li Qiang. A ASEAN anunciou que, em 2026, em vez de Myanmar, como originalmente previsto, as Filipinas presidirão a organização.

Em suas interações com o restante do mundo, a ASEAN vale-se de múltiplas estratégias. Em primeiro lugar, engaja-se junto a entidades que apoiam a Carta, as quais são divididas em cinco categorias: Parlamentares e Judiciário; organizações empresariais; *think tanks* e instituições

acadêmicas; organizações da sociedade civil; e outros *stakeholders* na ASEAN. Hoje, há 77 entidades associadas à ASEAN[2899]. Nem todos os membros da ASEAN participam de todas as entidades e algumas incluem países terceiros. Em segundo lugar, a ASEAN define outros países como parceiros externos, enquadrando-os em três categorias formalizadas: Parceiros de Diálogo, Parceiros de Diálogo Setorial e Parceiros de Desenvolvimento[2900]. Ao cabo, organizações internacionais e regionais também podem ser parceiras da ASEAN, como ocorre com a Organização das Nações Unidas (ONU), a Aliança do Pacífico (AP), a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC)[2901], o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), a Organização para Cooperação de Xangai (OCX) e outras. Em 2006, a ASEAN tornou-se observadora na AGNU. Há também reuniões com a Europa, por meio da Reunião Ásia-Europa (ASEM, na sigla em inglês), um processo informal de diálogo iniciado em 1996, além de reuniões bilaterais anuais com Índia, Rússia e EUA.

Além disso, a ASEAN articula mecanismos de concertação e cooperação regional. A ASEAN+3 – com China, Japão e Coreia – foi iniciado em 1997 e é hoje um dos instrumentos mais abrangentes de cooperação no Leste Asiático. Em 2019, o comércio com esses três países correspondeu a quase um terço do comércio total praticado pela ASEAN. O ASEAN+3 se reúne em níveis ministerial e de cúpula. As cúpulas têm periodicidade anual, tendo a última (26ª edição) sido realizada em Jacarta, em setembro de 2023. As áreas de cooperação da ASEAN+3 estão divididas nos pilares de política e segurança, economias e finanças, e sociocultural. Envolvem um amplo rol de temas, como crime transnacional, finanças, turismo, comércio e investimentos, agricultura, energia, mineração, ciência e tecnologia, pequenas e médias empresas, juventude, mulheres, alívio da fome e da pobreza, trabalho, cultura, artes, gestão de risco de desastres, saúde e conectividade. No pilar político e de segurança, há reuniões anuais de chanceleres, tendo a última (24ª edição) sido realizada em julho de 2023. No pilar de cooperação econômica e de finanças, há consultas anuais de ministros das Economia (desde 2000) e no formato de consultas regulares de altos-funcionários. A última edição da reunião de ministros, a 26ª, foi realizada em maio de 2023. Nos três pilares, há reuniões ministeriais temáticas regulares, como em energia e combate ao crime transnacional.

Com atualmente 18 membros, a Cúpula do Leste Asiático é realizada anualmente com todos os membros do ASEAN+6 (China, Japão, Coreia, Índia, Austrália e Nova Zelândia) desde 2005. Rússia e EUA aderiram em 2011. A ASEAN ocupa um papel central na condução da cúpula, considerada um importante fórum de líderes para o diálogo e a cooperação em questões estratégicas, políticas e econômicas do Leste Asiático. A liderança do processo é da ASEAN, cujo presidente de turno sedia o encontro no contexto das cúpulas da ASEAN, em paralelo à cúpula da ASEAN+3. Seu objetivo é reunir líderes em favor de diálogo e cooperação em temas estratégicos,

---

[2899] A título exemplificativo, listam-se aqui algumas das entidades associadas: Associações da ASEAN de Parlamentares; Banqueiros; Cosméticos; Xadrez; Ferro e Aço; Direitos Humanos; Portos; Turismo; Autismo; Mulheres; Professores; Contadores; Neurocirurgia; Institutos de Ciência Alimentar; Engenharia; etc.

[2900] Atualmente, a ASEAN tem onze Parcerias de Diálogo (Austrália, Canadá, China, EUA, Índia, Japão, Nova Zelândia, Coreia, Rússia, Reino Unido e UE), oito Parcerias de Diálogo Setorial (Brasil, Marrocos, Noruega, Paquistão, África do Sul, Suíça, Turquia e EAU) e cinco Parcerias de Desenvolvimento (Chile, França, Alemanha, Itália e Países Baixos). Com Austrália, China, Índia e EUA, há parceria estratégica abrangente. A ASEAN também estabeleceu os mecanismos de cooperação regional ASEAN+3 (China, Japão e Coreia) e Cúpula do Leste Asiático (Austrália, China, Coreia, Índia, Japão, Nova Zelândia, Rússia e EUA).

[2901] O engajamento com a CELAC limita-se a um único encontro ministerial birregional à margem da AGNU em 2014. Como antecedente, houve reunião de ministros da ASEAN e do Grupo do Rio à margem da AGNU em 1990, 1991, 1999, 2000 e 2010.

políticos e de segurança, com o intuito de promover a paz, a estabilidade e a prosperidade econômica no Leste Asiático. São seis áreas prioritárias: meio ambiente e energia, educação, finanças, questões de saúde global e pandemias, gestão de desastres naturais e conectividade. Destaca-se que foram feitos planos de ação para cada uma dessas áreas. Além deles, também são discutidos outros temas, como segurança alimentar, comércio e cooperação e segurança marítima.

O Fórum Regional da ASEAN[2902] (ARF, na sigla em inglês), em atividade desde 1994, tem por objetivos promover diálogo e consultas sobre questões políticas e securitárias de interesse comum e contribuir para o fortalecimento da confiança e da diplomacia preventiva na região da Ásia-Pacífico. Apesar da grande diversidade de seus integrantes, o FRA avalia já ter produzido número recorde de realizações que auxiliam na manutenção da paz e da segurança na região (troca de informações, *networking* entre agentes de segurança nacionais, publicação de livros brancos de defesa que ampliam a transparência etc). Existe ainda o formato de encontro com Austrália e Nova Zelândia (ASEAN-CER, na sigla em inglês).

O alcance dessa rede global de alianças e parcerias faz com que muitos considerem a ASEAN uma potência global (*a global powerhouse*), um eixo congregador da cooperação na Ásia-Pacífico e uma partícipe importante na formulação de grandes arranjos econômicos, como o Fórum de Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC, na sigla em inglês) e a Parceria Econômica Regional Abrangente (RCEP, na sigla em inglês)[2903]. Além dos dez membros da ASEAN, a RCEP – em vigor desde janeiro de 2022 para quem a ratificou – inclui Austrália, Japão, Coreia do Sul, Nova Zelândia e China, tornando-se assim o maior acordo de livre comércio já celebrado. A ASEAN também tem acordos de livre comércio com Hong Kong (em vigor desde 2019, assim como um acordo sobre investimentos) e com a Índia (em vigor desde 2010).

A Carta da ASEAN estabelece, no artigo 6º, os critérios para a admissão de novos membros. Hoje, dois países buscam aceder à ASEAN: Timor-Leste e Papua Nova Guiné. Além da localização no Sudeste Asiático, da presença de Embaixadas em todos os demais membros e do respeito a princípios usuais que norteiam as relações entre Estados, não há pré-requisitos específicos de participação (como seguir alguma orientação ideológica ou ter um regime de governo de tipo determinado). Papua Nova Guiné é o mais antigo país não ASEAN a ser observador do grupo (1976) e demonstra interesse na membresia completa desde, pelo menos, os anos 1980. No entanto, a maior proximidade da Papua Nova Guiné com as ilhas do Pacífico assim como circunstâncias domésticas (criminalidade, instabilidade política, deficiências de infraestrutura, leis discriminatórias e mão de obra não qualificada) são vistas como obstáculos à acessão[2904].

O ingresso de Timor-Leste, por sua vez, parece mais próximo de se concretizar. Logo depois de sua independência da Indonésia em 2002, o país já manifestou interesse em integrar a ASEAN. Apesar de alguma resistência liderada por Singapura, fundamentada sobretudo em preocupações de cunho econômico, hoje todos os países da ASEAN já expressaram apoio à acessão timorense, inclusive a Indonésia, a despeito dos diferendos territoriais entre os dois

---

[2902] Os participantes do ARF são: os dez países da ASEAN, os outros oito países da Cúpula do Leste Asiático (Austrália, China, Coreia do Sul, EUA, Índia, Japão, Nova Zelândia e Rússia) e, ainda, Bangladesh, Canadá, Coreia do Norte, UE, Mongólia, Paquistão, Papua Nova Guiné, Sri Lanka e Timor-Leste.

[2903] A ASEAN+6 é considerada um passo no caminho da conformação de uma Comunidade do Leste Asiático e guarda relação com o processo de negociação e implementação da RCEP.

[2904] Após a realização de tumultos na Papua-Nova Guiné em janeiro de 2024, que resultaram em quinze mortes, o primeiro-ministro da nação insular, James Marape, decretou estado de emergência por 14 dias.

países[2905]. Em julho de 2022, a AEC conduziu uma missão de averiguação de fatos que reconheceu os esforços de Timor-Leste na realização de reformas econômicas em setores relevantes. Nas 40ª e 41ª cúpulas da ASEAN, em 2022, seus membros concordaram em admitir, em princípio, o Timor-Leste como o 11º membro. Além disso, concederam o estatuto de observador ao país e permitiram a sua participação em todas as reuniões da ASEAN, incluindo as cúpulas; formalizaram a necessidade de adoção de um roteiro objetivo baseado em critérios para a plena adesão de Timor-Leste; e concordaram que os membros e os parceiros externos devem apoiar plenamente Timor-Leste, por meio da prestação de capacitação e qualquer outro tipo de assistência necessário à sua plena acessão à ASEAN. A presidência indonésia da ASEAN em 2023 deu novo fôlego à conclusão do processo de acessão. Na 42ª cúpula, em maio de 2023, foi adotado o roteiro de acessão. A expectativa é que o roteiro seja cumprido até 2025. Subsistem, entretanto, como desafios, a proximidade de Díli a Pequim, um PIB 80% menor do que o do Laos (menor PIB da ASEAN) em dólares correntes em 2022 e reticências em condenar a ditadura militar em Myanmar, especialmente devido à abstenção do Timor-Leste na resolução da AGNU que condenou o golpe de 2021.

[2905] Timor-Leste e Indonésia dividem a ilha de Timor. Conforme o governo timorense, um acordo sobre limites terrestres deverá ser finalizado em breve, pois 98% da fronteira terrestre já foi acordada. Um dos pontos sensíveis pendentes de resolução é a delimitação exata do enclave timorense de Oe-Cusse Ambeno. Em 2015, foram iniciadas negociações para a delimitação das fronteiras marítimas conforme os preceitos da CNUDM.

III. Organização para Cooperação de Xangai (OCX)

a) Histórico

Criada em 2001, a Organização para Cooperação de Xangai (OCX ou SCO, na sigla em inglês) é entidade intergovernamental permanente, que constitui o principal foro de desenvolvimento e segurança para a Ásia continental. Sua formação remete aos *Shanghai Five*, resultante da assinatura, em 1996, de tratado de aprofundamento da confiança militar nas regiões de fronteira e, em 1997, de tratado de redução de forças militares nas regiões de fronteira, entre Cazaquistão, China, Quirguistão, Rússia e Tajiquistão. A OCX baseia-se em princípios, como confiança, igualdade e busca de desenvolvimento comum, e promove a cooperação nos campos político, econômico, securitário e interpessoal.

No caso da OCX, o eixo sino-russo foi a base estruturante para o surgimento da organização, um mês antes da assinatura de acordo bilateral de amizade, e para a definição de suas prioridades em termos de segurança: terrorismo, extremismo e separatismo (os chamados "três males"), conforme a Convenção de Xangai de 2001. No seio da OCX, ambos participam de exercícios plurilaterais antiterrorismo, por exemplo.

b) Membros e estrutura geral da OCX

A estrutura da OCX é constituída por dois órgãos permanentes – Secretariado, em Pequim; e Estrutura Regional Antiterrorista, em Tashkent –, além de mecanismos que se reúnem uma vez por ano para discutir a estratégia da cooperação multilateral e prioridades: Conselho de Chefes de Estado, órgão decisório supremo, que toma decisões gerais; e Conselho de Chefes de Governo, que toma decisões específicas, sobretudo na área econômica. A tomada de decisão é feita por consenso.

Atualmente, a OCX é composta por nove membros plenos: os "Cinco de Xangai" – Cazaquistão, China, Quirguistão, Rússia e Tajiquistão –, Uzbequistão, desde 2001, Índia e Paquistão, ambos desde 2017, e Irã, desde 2023. Na cúpula de 2022, o Irã foi aceito como novo membro permanente da OCX e assinou um memorando de obrigações para ingressar na organização. A adesão plena ocorreu na cúpula seguinte, realizada virtualmente em julho de 2023. Os membros respondem por mais de 70% do território eurasiático, quase a metade da população mundial e mais de 30% do produto interno bruto (PIB) global, considerando o ingresso do Irã. A OCX conta com três observadores (Afeganistão, Belarus e Mongólia) e nove parceiros de diálogo (Azerbaijão, Armênia, Camboja, Nepal, Turquia, Sri Lanka e, desde 2022, Arábia Saudita, Egito e Catar). Também na cúpula de 2022, a Turquia, parceiro de diálogo, demonstrou interesse em integrar a OCX como membro pleno[2906], e Belarus iniciou seu processo para obter seu status, que deve ser concluído até 2024. Outra decisão tomada foi de iniciar o processo de incluir Bahrein, Maldivas, Emirados Árabes Unidos (EAU), Kuwait e Myanmar como novos parceiros de diálogo, o que se concretizou para todos, com exceção do Bahrein, em 2023. A Argélica já demonstrou interesse em ser parceiro de diálogo da organização.

[2906] Erdogan teve participação ativa ao longo da Cúpula, tanto em reuniões bilaterais quanto em reuniões de formato estendido entre os Estados-Membros e os parceiros de diálogo.

c) Objetivos da OCX

Embora sua motivação inicial esteja basicamente relacionada a questões securitárias, a OCX não pode ser considerada uma aliança militar. Os países-membros priorizam o combate de problemas comuns de segurança, sobretudo dos chamados "três males" – separatismo, terrorismo e fundamentalismo –, visto por eles como os principais motivos de instabilidade à segurança regional, dados a existência de diferentes movimentos separatistas nos países, uma série de atentos terroristas ocorridos na região e o fato de a Ásia Central ser um centro de recrutamento de grupos fundamentalistas. Na "Convenção de Xangai sobre o Combate ao Terrorismo, Separatismo e Extremismo" (2001), os membros reconhecem que "o terrorismo, o separatismo e o extremismo constituem uma ameaça para a paz e a segurança internacionais, à promoção de relações amigáveis entre os Estados, bem como o gozo dos direitos humanos e das liberdades fundamentais (...) esses fenômenos constituem uma séria ameaça à integridade territorial e à segurança das Partes [Estados-Membros], bem como à sua estabilidade política, econômica e social". A cooperação para combatê-los ocorre, por exemplo, da realização de exercícios conjuntos de antiterrorismo, como o *Peace Mission*, que reuniu um total de sete mil militares em 2014, e da prioridade conferida à implementação do *Programme of Cooperation of the SCO Member States in Countering Terrorism, Separatism and Extremism for 2022-2024*.

Ainda que o trato dessas questões seja prioritário, observa-se o esforço de ampliar o escopo de atuação da OCX, incluindo a cooperação em diferentes temas, como agricultura (*SCO Cooperation Programme on Food Security*), meio ambiente (*Programme for Developing Environmental Wellbeing of SCO Cities*) e cultura (*2021 – SCO Year of Culture*). Planos de ação foram aprovados nos últimos anos para a implementação da Estratégia de Desenvolvimento da OCX em 2021-2025 e do Programa de Comércio Multilateral e Cooperação Econômica até 2035.

A OCX está baseada em princípios como a confiança mútua, o benefício mútuo, a igualdade e a busca de desenvolvimento comum e promove cooperação nos campos político, econômico, de segurança e interpessoais ("*humanistic exchanges*"). A OCX estabeleceu relações com outras organizações internacionais, como a Organização das Nações Unidas (ONU), onde é observadora na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), a União Europeia (UE), a Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), a Comunidade dos Estados Independentes (CEI) e da Organização para a Cooperação Islâmica (OCI). O conceito da Grande Eurásia foi apoiado nos documentos finais das reuniões de chefes de estado e de governo da OCX.

d) Divergências entre as potências do OCX

A existência de divergências entre as potências da OCX inibiu o alcance de maiores ganhos concretos. Enquanto a China foi contrária à proposta russa, de 2009, para criação de um grupo de exportadores de recursos energéticos da OCX, a Rússia se demonstrou resistente aos esforços chineses para o estabelecimento do Banco e do Fundo de Desenvolvimento da OCX, temendo a dominância financeira dos chineses. Ainda que os países da Ásia Central sejam grandes entusiastas, pois são receptores de inúmeros projetos de infraestrutura, a Índia, em menor grau a Rússia, veta qualquer tentativa da China de instrumentalização da OCX para a projeção da Iniciativa do Cinturão e Rota (BRI, na sigla em inglês).

e) Irã: risco de tensões com o mundo ocidental

As tensões entre alguns membros da OCX com o Ocidente e o cenário de instabilidade no Afeganistão, entretanto, podem alterar os rumos da organização. A acessão do Irã como membro pleno pode ser percebida como um desdobramento da aproximação do país persa com China e Rússia. Diante dos crescentes atritos com os EUA e as potências europeias, as três nações têm se aproximado cada vez mais, salientando-se, por exemplo, a assinatura recente de amplos acordos bilaterais de cooperação política e econômica entre elas e os esforços atuais de chineses e russos para compatibilizar a BRI com a União Econômica Eurasiática (UEE). Ressalta-se que, conquanto os iranianos considerem a elevação de seu *status* na instituição uma grande oportunidade econômica e política para contornar as sanções ocidentais, os demais membros da OCX ainda são reticentes em abraçar as divergências políticas iranianas e indispor-se economicamente com os EUA. Apesar desses desafios, a participação do Irã, um importante *player* regional, como membro efetivo poderá fortalecer a posição da OCX na questão afegã.

f) Afeganistão: tema central para a OCX na atualidade

A retirada precipitada das tropas dos EUA e da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) do Afeganistão, com seus respectivos desdobramentos securitários para a região, foi a questão central da 21ª cúpula da OCX, em 2021. Na ocasião, os países manifestaram-se no sentido de buscar a construção de consensos e reunir esforços para empurrar a situação afegã em direção à estabilização do cenário regional. Alguns membros, em especial a China, que teme um efeito *spillover* negativo na região autônoma de Xinjiang, comprometeram-se a ampliar investimentos para estabilizar o país, buscando, em contrapartida, o comprometimento do Talibã de não abrigar grupos terroristas. O papel da OCX no Afeganistão, todavia, ainda é incerto, haja vista a preferência de alguns membros em tratar questões securitárias de modo bilateral e as desconfianças e as fricções existentes entre alguns membros, o que inibe a formação de uma posição comum. A OCX preferiu não ocupar, até o momento, o espaço deixado pelos EUA e pela OTAN. A despeito de ser uma questão securitária de interesse regional, além de o combate ao terrorismo ser um objetivo da OCX, a organização ficou inerte. Analistas apontam que proteger a estabilidade do Afeganistão é um dos principais testes da relevância para a OCX, uma vez que busca construir e manter a paz e a estabilidade continental, fundamentais para a inserção da organização e para o desenvolvimento de projetos de conectividade relevantes. O Grupo de Contato OCX-Afeganistão[2907] teve seu último encontro em julho de 2021, não sendo mais acionado após a tomada de poder pelo Talibã, o qual, não é reconhecido pela organização.

g) Cúpula de Samarkanda, 2022

A 22ª Cúpula da OCX ocorreu entre 15 e 16 setembro de 2022 em Samarkanda, Uzbequistão. Foi considerada a cúpula mais relevante até o momento, dado o contexto geopolítico recente. Diversos interesses e objetivos distintos marcaram a presença dos líderes durante o evento.

Por parte da China, foi a primeira viagem de Xi Jinping para fora da China desde o início da pandemia. Interessante ressaltar que antes de ir ao Uzbequistão, o líder chinês passou pelo

[2907] O Grupo de Contato é um mecanismo consultivo para desenvolver propostas e recomendações para apoiar os esforços do governo e do povo do Afeganistão para estabelecer um estado pacífico, estável e economicamente próspero, livre de terrorismo e extremismo.

Cazaquistão, onde declarou defesa da soberania e proteção da integridade territorial do país pela China – foi no Cazaquistão que a BRI foi lançada[2908]. Desse modo, a China sinalizava apoio ao Cazaquistão, que foi classificado como um "Estado artificial" por ideólogos do Kremlin poucos meses antes. Os principais objetivos de Xi na cúpula foram demonstrar sua força e liderança antes do Congresso do Partido Comunista Chinês (PCCh), que o confirmou como líder da China por mais cinco anos. Em segundo lugar, Xi usou sua participação para pedir maior solidariedade à OCX em face da crescente incerteza global, levantando o espectro de ameaças à soberania nacional dos membros por interferência externa em crítica ao Ocidente. Xi disse que se deve "evitar o estímulo de potências externas às revoluções coloridas". Em terceiro lugar, Xi usou a plataforma OCX para promover várias de suas últimas iniciativas globais, como a Iniciativa de Segurança Global e a Iniciativa de Desenvolvimento Global[2909]. Obteve relativo sucesso nos objetivos, sobretudo no primeiro, ao mostrar-se como o grande líder regional, espaço que era dividido, em certo sentido, com a Rússia no âmbito da OCX.

Por parte da Rússia, Putin buscou mostrar que não estava isolado e enfatizar a contínua influência internacional da Rússia, mas não obteve o sucesso esperado. Em sua chegada ao Uzbequistão, Putin foi recebido pelo primeiro-ministro Abdulla Aripov, em uma recepção curta e simples, o que contrastou com a recepção de Xi Jinping pelo presidente uzbeque Chavkat Mirziyoiev em uma grande cerimônia que contou com revista das tropas de honra pelos mandatários e demonstrações da cultura local. A diferença justificou-se, diplomaticamente, pelo fato de que Xi visitava o país em caráter oficial, enquanto Putin apenas realizava uma visita de trabalho. O presidente da Turquia Recep Tayyip Erdogna e o presidente do Quirguistão Sadyr Japarov mantiveram-no esperando em duas ocasiões separadas. Ademais, nem a China nem a Índia deram grande apoio à Rússia sobre a Ucrânia[2910]. O primeiro-ministro indiano Narendra Modi comentou especificamente a Putin que "a era de hoje não é uma era de guerra"; no entanto, houve reunião bilateral entre Putin e Modi para ampliar laços – sobretudo econômicos –, na qual a Índia comprometeu-se a ampliar importação de petróleo e gás, além de fertilizantes e produtos agrícolas. O presidente chinês Xi Jinping não foi tão direto e crítico, mas Putin foi forçado a reconhecer as "perguntas e preocupações" da China sobre a Ucrânia em reunião bilateral. Há uma visão comum crítica dos dois países sobre o sistema internacional, ainda que haja divergência de métodos. Putin condenou visitas de autoridades do EUA a Taiwan e reafirmou concordar com a política de "uma só China".

A Rússia tinha interesse em avançar com projetos que garantam destinos alternativos ao seu gás, dadas as restrições às suas exportações em direção à Europa; contudo a China manteve sua oposição histórica à passagem de gasodutos com destino ao mercado chinês pela Mongólia e declarou que não pretende aumentar seu consumo de gás, o que inviabilizaria a construção. Já o gasoduto TAPI (Turcomenistão-Afeganistão-Paquistão-Índia) teve sua viabilidade obstada pelas instabilidades no Afeganistão. As sanções e os bloqueios políticos europeus à Rússia inviabilizam

[2908] Foi interpretado como uma demarcação de poder de Xi como liderança regional, além de se mostrar um parceiro de defesa, o que se contrapõe à Rússia. Essa passagem pelo Cazaquistão fortaleceu as pretensões de Xi na cúpula.

[2909] Como parte do Iniciativa de Desenvolvimento Global, Xi indicou que a China estava preparada para oferecer grãos e outras tipos de assistência humanitária aos países em desenvolvimento. Propostas concretas associadas à Iniciativa de Segurança Global sugerem que ele servirá para canalizar a assistência chinesa para fortalecer as capacidades de segurança doméstica dos estados. Xi ofereceu apoio lançou uma base China-OCX para treinar pessoal antiterrorismo dos Estados-Membros.

[2910] Até agora, não há indicadores de que a China tenha fornecido à Rússia equipamentos militares, mostrando os limites da parceria supostamente "ilimitada".

a rota norte da BRI, o que leva a China a priorizar as rotas pelo sul, através de Cazaquistão, Geórgia, Turquia e Romênia.

A cúpula de Samarkanda também marcou o enfraquecimento da influência russa na Ásia Central, que é evidenciado pela aproximação dos países da região à China e à Turquia. Essas potências emergem como novos garantes da soberania centro-asiática, diante de impulsos de setores do Kremlim de restaurar o império soviético. Turcomenistão e Quirguistão adquiriram armas da Turquia, e a China tem intensificado suas visitas aos países da região.

Para a Índia, a situação dentro da Ásia reflete a visão indiana sobre a situação do mundo, e há uma boa razão para o engajamento: multipolaridade. A Ásia lidera o crescimento econômico global, mas também é uma das regiões mais fragmentadas do mundo. Como uma potência em ascensão, a Índia vê oportunidades para liderar essa ordem multipolar emergente em sua região imediata e globalmente. A missão de Modi em Samarakanda foi apresentar a Índia como a líder de uma forma construtiva de cooperação regional[2911]. A declaração contra a Rússia foi interpretada como uma afirmação de Nova Delhi como portadora de padrões para um *modus vivendi* em uma era de multipolaridade. Dentro de uma ordem multipolar, a Índia defende e pratica um multilateralismo novo e flexível para complementar estruturas permanentes – como a ONU, a ASEAN e a OCX – com acordos de cooperação *ad hoc* – o Diálogo de Segurança Quadrilateral (QUAD) e o I2U2[2912] são os exemplos mais proeminentes de tais mecanismos. Um segundo objetivo foi definir uma agenda regional sobre questões que importam para a Índia – como segurança alimentar, conectividade e inovação – à medida que busca retomar seu lugar como a economia que mais cresce no mundo. Modi propôs, por exemplo, que a Índia pudesse ajudar os membros da OCX com um grupo de trabalho sobre *startups* e inovação. Por outro lado, não houve encontro entre Xi e Modi apesar de recentes disputas de soldados indianos e chineses ao longo da disputada fronteira dos dois países.

Isso mostra que ainda há três grandes problemas estruturais na OCX: relações China-Índia, Índia-Paquistão e Tajiquistão-Quirguistão. Inclusive, a cúpula ocorreu no meio de escaramuças na fronteira entre o Tajiquistão-Quirguistão, e isso não foi mencionado em momento algum da cúpula.

Alguns acordos também foram assinados durante a cúpula: China, Quirguistão e Uzbequistão concordaram em construir uma ferrovia para desviar das sanções à Rússia, que custará cerca de US$ 4,1 bilhões, divididos de forma igualitária.

h) Cúpula virtual em 2023

A cúpula da OCX em 2023, a cargo da Índia, foi realizada virtualmente no início do mês de julho. O anúncio de que o encontro não seria presencial só foi feito em maio, sem a apresentação formal dos motivos que levaram à decisão indiana. Especula-se que estariam relacionados a inúmeros fatores, desde a presença do Paquistão como membro pleno da organização à posição da Índia diante do conflito na Ucrânia. É válido lembrar, entretanto, que encontros de chanceleres e de outras instâncias da organização foram realizados presencialmente durante a presidência de turno indiana em meses anteriores à cúpula.

[2911] Com alguma sutileza, a Índia está dizendo aos parceiros da Ásia Central e ao mundo que Nova Delhi é o poder que realmente vive os valores de soberania, integridade territorial, não interferência e resolução pacífica de disputas (em contraste com a Rússia e a China).

[2912] O I2U2 é um agrupamento entre Índia, Israel, Emirados Árabes Unidos (EAU) e EUA. A primeira declaração conjunta do grupo, divulgada em 14 de julho de 2022, afirma que os países pretendem cooperar em "investimentos conjuntos e novas iniciativas em água, energia, transporte, espaço, saúde e segurança alimentar". Os Acordos de Abraão tiveram um papel importante ao permitir a aproximação entre Israel e EAU.

Participaram do encontro conduzido pelo primeiro-ministro Narendra Modi os presidentes de China, Rússia, Cazaquistão, Quirguistão, Tajiquistão e Uzbequistão, além do primeiro-ministro do Paquistão, como membros plenos, e os presidentes de Belarus, Irã e Mongólia, como observadores, e de Turcomenistão, como convidado de honra. Na ocasião, foi confirmada a acessão do Irã como membro pleno, e Belarus assinou memorando de obrigações, que consolida o caminho até sua acessão, prevista para 2024.

A declaração final ressaltou que os membros da organização se opõem a abordagens conflitivas ou ideológicas para tratar dos desafios internacionais de segurança e que o grupo não tem como objetivo atuar contra nenhum país. Os Estados-Membros reiteram "seu compromisso com a formação de uma ordem mundial mais representativa, democrática, justa e multipolar, baseada nos princípios universalmente reconhecidos do Direito Internacional, do multilateralismo, da segurança igualitária, conjunta, indivisível, abrangente e sustentável, da diversidade cultural e civilizacional e da cooperação mutuamente benéfica e igualitária dos Estados, tendo a ONU o papel central de coordená-la."

Sem referência direta à OTAN, o documento rechaça a expansão "ilimitada" de sistemas de defesa antimísseis. Não há qualquer referência à situação na Ucrânia. Entre as questões regionais de interesse, mencionam-se o Afeganistão, com clamor à formação de governo inclusivo, a Ásia Central, como região-pivô da organização, e a implementação dos compromissos assumidos no acordo nuclear iraniano. Em termos de combate ao terrorismo, acordou-se o desenvolvimento de princípios comuns e abordagens que futuramente permitam a elaboração de uma lista unificada de organizações extremistas, separatistas e terroristas cujas atividades estejam proibidas no território dos Estados-Membros. Quanto a questões multilaterais, advoga pelo estabelecimento de mecanismo de monitoramento da Convenção sobre a Proibição de Armas Biológicas (CPAB). O documento ainda toma nota dos projetos da BRI chinesa.

Ao final do encontro, o Cazaquistão assumiu a presidência rotativa da OCX para o período 2023-2024.

IV. Fórum RIC

a) Contexto histórico e conceitual do triângulo Rússia-Índia-China

A ideia de um triângulo entre Rússia, Índia e China é algo recente. A despeito de nenhum dos três países terem pertencido ao que se poderia chamar, de forma livre, do "campo ocidental", também não ofereceram uma alternativa consensual ao Ocidente.

No passado, é possível indicar que China e Índia estiveram na Conferência de Bandung (1955), que levaria à formação do Movimento dos Países Não Alinhados (MNA, 1961), mas sua relação acabou sendo abalada após invasão chinesa de partes do norte indiano em um conflito de fronteira em 1962. Quanto à relação entre China e União Soviética (URSS), ao longo da década de 1950 era chamada de "amizade inquebrável", o que viria a provar-se equivocado em 1960, com o início de três décadas de confrontação estratégica e, ocasionalmente, hostilidade armada. Finalmente, a relação entre URSS e Índia, embora revestida de caráter positivo, nunca foi uma aliança à altura da relevância dos países, e perdeu importância rapidamente com o colapso soviético.

Apesar de o cenário não parecer promissor, a ideia de um eixo entre China, Índia e Rússia foi aventada pelo então primeiro-ministro russo em 1998, durante visita à Índia. A intenção da iniciativa era constituir novo consenso para contrabalançar o poder hegemônico e as aspirações unilateralistas dos Estados Unidos (EUA). Já havia, na "parceria estratégica" sino-russa elementos que a moviam para essa direção, mas a Rússia percebeu como importante a inclusão da Índia, por conta de seu peso estratégico, mas sobretudo porque isso tornaria mais abrangente o apelo normativo e político da multipolaridade, conferindo a ela maior legitimidade. A reação indiana, contudo, foi negativa de início, por conta de tensões contínuas com a China por conta de questões de fronteira e pelo apoio de Pequim ao Paquistão na região da Caxemira. Outro fator relevante foi a aversão indiana a envolver-se no tabuleiro geopolítico: Nova Delhi temia que pudesse ficar refém de uma agenda abertamente antiamericana e acabar deslocada de sua trajetória tradicionalmente não alinhada. A ideia ficaria em suspenso, com a Rússia buscando estreitar seus laços bilaterais com a China, ao passo que, no início do governo Putin, houve tendência da busca de redução de tensões com o Ocidente. A Índia não tinha papel protagonista no pensamento estratégico russo, apesar da existência do Fórum RIC desde o início da década de 2000.

Considerando a ordem pós-2001 e, sobretudo, o período pós-crise financeira de 2008, vários fatores foram conjugados para reavivar noções de triangularismo e trilateralismo. No caso da crise de 2008, evidenciou-se a fragilidade de muitas economias ocidentais, em sequência de fatos que levaria ao questionamento da ordem encabeçada pelos EUA, abrindo espaço para a possibilidade de mecanismos alternativos de governança global. Tornava-se plausível e necessária a ideia de cooperação entre Rússia, China e Índia em temas internacionais de grande porte; exemplo disso foi o ganho de força institucional do BRICS à época. Ao longo dos últimos anos, o mundo tem visto uma proliferação de organizações internacionais, regionais e sub-regionais, a exemplo daquelas já existentes, como o Fórum de Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC, na sigla em inglês), a Cúpula do Leste Asiático (EAS, na sigla em inglês), a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês), a Organização para Cooperação de Xangai (OCX), o BRICS e o arcabouço dentro do Fórum RIC, e das iniciativas que emergiram mais recentemente, como o G20, o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (BAII), a União Econômica Eurasiática (UEE), a Iniciativa do Cinturão e Rota (BRI, na sigla em inglês), entre outros. Essa proliferação questiona de forma implícita a viabilidade da ordem internacional

encabeçada pelos EUA. Independentemente de sua efetividade, essas estruturas são respostas a uma demanda real por novas formas de engajamento. Ao mesmo tempo, dentro dessas novas iniciativas, as atitudes de China, Índia e Rússia para isso serão reflexo de suas prioridades individuais. Enquanto para a Rússia, que busca reduzir a liderança global dos EUA, isso significa dar menor ênfase a instituições como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, para a China isso significa a reforma desses mesmos órgãos, para que eles reflitam com mais fidelidade a influência e o poder crescentes de Pequim. Dentro desse objetivo, a China tem atuado no desenvolvimento de novas estruturas regionais, como o BAII, as concebendo mais como suplementares do que substitutas da atual ordem. No caso da Índia, a ênfase é distinta, com foco especial na reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), com o objetivo específico de obter a condição de membro permanente com poder de veto, por meio da expansão do P5. A Índia participa de outros mecanismos, a exemplo do BRICS, mas não os concebe como base para uma ordem não ocidental viável. Para Nova Delhi, a atuação nesses mecanismos tem como propósito auferir visibilidade e reafirmar a identidade independentista e não alinhada de sua política externa.

Outro desenvolvimento central foi o conjunto de protestos contra Putin entre 2011 e 2012, que fizeram com que a Rússia se voltasse a uma direção antiocidental de forma mais assertiva. Para o Kremlin, os EUA estariam tentando forçar uma mudança de regime no país, o que levou Putin a dar ênfase renovada às relações russas com a Ásia. Em um artigo de 2012, Putin destacou o papel global de China e Índia e a importância da região da Ásia-Pacífico no geral. Ainda que a mudança fosse mais retórica no início, a cooperação estratégica entre China, Índia e Rússia estava de volta à agenda russa. Esse movimento seria catalisado pela anexação russa da Crimeia, pela intervenção militar no Donbass e pela imposição de sanções ocidentais à Rússia; ao contrário de ocasiões anteriores, a Europa foi enquadrada junto dos EUA como parte de um Ocidente maior e mais hostil. O Oriente, sobretudo China e Índia, tornou-se alternativa de contrabalanço ao Ocidente em todas as suas dimensões (política, econômica, estratégica e normativa).

Hoje, ainda há óbices, como a falta de entusiasmo indiana e a cautela estratégica chinesa; a Rússia, nesse cenário, busca equilibrar as dimensões de atuação. Caso haja ênfase excessiva na alteração geopolítica contra os interesses dos EUA, a cooperação triangular torna-se menos atrativa à Índia, além de gerar preocupações na China. Mas se não houver nenhuma preocupação geopolítica, o trilateralismo perde seu sentido para Moscou. Nesse cenário, o Fórum RIC é uma tentativa de equilibrar essas considerações, com os três lados conduzindo os temas como lhes convêm. Dentro da relação trilateral entre China, Índia e Rússia, cumpre lembrar, por fim, que há como característica notável a assimetria entre os vértices. Há grande influência dessa assimetria sobre as várias interações entre os três países e sobre suas percepções estratégicas.

b) Fórum RIC

O principal foro que integra os três países é o Fórum RIC, que organiza reuniões anuais entre seus ministros das relações exteriores desde 2001, com poucos anos sem o encontro. A regularidade dessas reuniões tem sido, até o momento, reflexo do desejo de China, Índia e Rússia em concentrar-se em áreas de convergência, mantendo um nível de engajamento funcional.

Porém, essa continuidade institucional não significa que haja avanços substanciais na cooperação, e isso está refletido nos comunicados conjuntos, que são marcados por declarações neutras como "compromisso com as Nações Unidas" ou "importância de estabelecer uma ordem internacional justa e equitativa com base no Direito Internacional", além de condenações a atos

terroristas e tráfico internacional de drogas e preocupações com situações de conflito no mundo, a exemplo de Ucrânia, Oriente Médio e Afeganistão. Essa situação faz com que a Rússia, em especial, já tenha questionado o real valor do Fórum RIC, considerando em alguns momentos a iniciativa como fundação para o BRICS.

O funcionamento formal do Fórum RIC destaca o progresso insuficiente na cooperação trilateral. A entender dos comunicados conjuntos, o processo se concentra nos temas em que já há consenso, com as questões com divergência sendo colocadas em segundo plano. Pelas posições de cada país, há a impressão de que China e Rússia são mais próximos entre si do que com a Índia, que muitas vezes acaba marginalizada.

A 18ª e mais recente edição, organizada em formato virtual em novembro de 2021 sob a coordenação da Índia, teve como temas o impacto da pandemia de COVID-19, a recuperação econômica mundial e ameaças como terrorismo, tráfico de drogas, extremismo, crime organizado transnacional, meio ambiente, segurança alimentar e mudança do clima. O comunicado conjunto não fugiu do esperado, em seus 35 parágrafos, em especial por conta da recente confrontação militar entre China e Índia, ocorrida em Ladakh, questão que não ainda não teve solução satisfatória e que afetou a relação entre os dois países.

c) Impacto do RIC sobre outros agrupamentos e coalizões

A relação trilateral entre China, Índia e Rússia, de forma mais restrita, tem implicações sobre outros foros dos quais os três países são integrantes. As prioridades nacionais divergentes fazem com que seja difícil ao trio auferir interações efetivas com organizações multilaterais.

Exemplo disso diz respeito ao BRICS, dentro do qual seus membros (além do trio, também integram o BRICS Brasil e África do Sul) têm dificuldade em traduzir intenções retóricas em progressos substantivos. De início, há o problema em conciliar as agendas de política externa de cada país – enquanto a Rússia tem objetivos mais ambiciosos, a China e a Índia buscam uma direção mais voltada ao desenvolvimento e à inserção na ordem tradicional –, há diferenças de opinião em assuntos específicos, como o uso de moedas locais em transações entre países do BRICS, o combate ao terrorismo (China e Índia estão em posições opostas com relação ao Paquistão) e a *internet* (a Índia defende uma posição mais livre e multilateral do que Rússia e China, que focam na segurança da informação). Dentro do BRICS, há avanços concretos, como o Novo Banco de Desenvolvimento (NDB, na sigla em inglês) e o Arranjo Contingente de Reservas (ACR), que permitem aos países do bloco o financiamento de vários projetos; ainda assim, o orçamento projetado é relativamente modesto (US$ 2 bilhões de cada membro ao longo de sete anos) em comparação aos números que a China, sozinha, já investiu no Fundo da Nova Rota da Seda (mais de US$ 40 bilhões), no BAII (mais de US$ 50 bilhões) e mesmo com relação a países individuais (em 2015, a China investiu US$ 17 bilhões no Cazaquistão). Por outro lado, apesar de suas limitações, o NDB e o ACR ao menos indicam maneiras pelas quais China, Índia e Rússia podem cooperar dentro de estruturas multilaterais, minimizando disputas de cunho político e favorecendo o estreitamento de laços econômicos e atuação em prol do desenvolvimento. Resta incerto se Moscou tem o desejo de que o BRICS siga nessa direção, pois isso favorecerá a China, que tem objetivos econômicos, em detrimento da Rússia; Vladimir Putin já declarou seu desejo de um BRICS como mecanismo de cooperação estratégica, mas China e Índia buscam assegurar que o bloco não assuma contornos de uma iniciativa anti-Ocidente. Para mais detalhes sobre o BRICS, ver o capítulo 4.

Outra organização influenciada pelas dinâmicas trilaterais é a OCX. As prioridades nacionais divergentes fazem com que seja difícil ao trio auferir interações efetivas com organizações multilaterais. A OCX teve como origem o *Shanghai Five*, acordo de 1996 firmado entre China, Rússia, Cazaquistão, Tajiquistão e Quirguistão, com a intenção de implementar medidas de construção de confiança ao longo da antiga fronteira sino-soviética. Por bastante tempo, a Rússia tentou incluir a Índia na organização, enfrentando a resistência da China, sob o argumento de que a expansão poderia prejudicar a coesão do foro. Havia uma preocupação mais específica de Pequim, que era o fato de que cada novo membro poderia trazer seus próprios conflitos para dentro da agenda da OCX, minando sua capacidade de operar como um arcabouço de segurança viável. Isso justificou a negativa à adesão do Irã, antes de 2015, sob o argumento de que o país ainda era objeto de sanções da Organização das Nações Unidas (ONU), enquanto Índia e Paquistão eram evitados por conta da questão da Caxemira. Ademais, a entrada da Índia, para a Rússia, era uma forma de diluir a primazia chinesa dentro da organização, ao passo que a resistência de Pequim ocorria exatamente pela mesma razão. A decisão, na Cúpula da OCX de 2016, de admitir a Índia, representou um compromisso geopolítico entre China e Rússia. A organização ganharia maior credibilidade internacional, sem que houvesse alteração no equilíbrio de influência dentro da organização, pois a entrada da Índia seria contrabalanceada pela adesão do Paquistão, aliado chinês. Essas manobras indicavam que a OCX tem importância sobretudo pelo seu valor simbólico, mais do que pela contribuição para a segurança regional, algo que não foi alterado pelas entradas indiana e paquistanesa. Ademais, a adesão não resolveu questões entre os dois países, tampouco contribuiu para reduzir a tensão entre Índia e China. Para mais detalhes sobre a OCX, ver seção específica anteriormente neste capítulo.

d) Impacto do RIC sobre organizações internacionais multilaterais universais

A relação trilateral entre China, Índia e Rússia, de forma mais restrita, também tem implicações sobre foros multilaterais de maior porte dos quais os três países são integrantes.

O fato de os três países integrarem, ao mesmo tempo, o BAII e o G20, além do BRICS, poderia teoricamente abrir alternativas para coordenação de políticas em áreas específicas, como ações conjuntas para aumentar suas quotas de votação no FMI e no Banco Mundial. Porém, mesmo aqui as possibilidades restam limitadas, considerando que a economia da China é muito maior do que as de Rússia e Índia, o que, portanto, faria com que merecesse uma quota maior na mesma proporção.

Outro óbice envolve o fato de que, a despeito de os três países declararem respeito à primazia da ONU, do Direito Internacional e da democratização das relações internacionais, há uma clivagem evidente entre a abordagem eminentemente bilateral de China e Rússia, de um lado, e do multilateralismo tradicional da Índia, de outro.

Exemplo dessa clivagem é a posição chinesa e russa a respeito das negociações relativas a contenciosos em que fazem parte. Moscou e Pequim já demonstraram sua preferência por diálogos com o menor número de partes possível, como no Processo de Minsk acerca da crise ucraniana ou da busca por negociações bilaterais pela China no âmbito da questão do mar do Sul da China. Isso faz com que os dois países também sejam cautelosos quanto a reformas substanciais do CSNU, pois isso indicaria a diluição de seus privilégios atuais. Da mesma forma, a preferência indiana pelo multilateralismo (salvo em temas de seu entorno imediato) também tem fundamento, dentro do objetivo de tornar-se um ator global em um ambiente multilateral, pois em um novo concerto de potências, a Índia seria relegada a papel coadjuvante. O impacto dessa dinâmica em

organizações internacionais maiores é, assim, considerável. No caso do BAII, iniciativa na qual a China é o principal ator político e financeiro, gera preocupações indianas e russas acerca de sua legitimidade como iniciativa representativa de uma ordem multilateral. No caso do G20, a questão é diferente: embora China, Índia e Rússia sejam membros, o grupo segue dominado pelas principais economias ocidentais, em termos numéricos e financiamentos.

Nesse contexto, os três países poderiam agir como uma força coesiva, mas na prática, não há ação na mesma direção. Enquanto a Índia, sobretudo sob Modi, tem-se globalizado e liberalizado, aproximando-se do mundo ocidental, a Rússia cada vez mais volta-se para seu próprio entorno. Dentro de tais circunstâncias, a expectativa realista é de que os três países consigam de forma ocasional coordenar suas ações na busca de objetivos táticos específicos e limitados.

e) Impacto do RIC sobre a multipolaridade atual

É possível enumerar vários fatores e implicações das variadas relações bilaterais, trilaterais e multilaterais entre os três países. De início, a já mencionada assimetria de capacidades faz com que cada país tenha metas, perspectivas e propósitos distintos. Por vezes, China, Índia e Rússia são capazes de contornar suas diferenças e concentrar-se no que os une, como a oposição ao unilateralismo norte-americano e ao intervencionismo ocidental e o apoio a um mundo multipolar no qual mais atores tenham influência. O desafio é traduzir esse sentimento em cooperação efetiva, sobretudo com as inter-relações bilaterais sendo tão diferentes. Mesmo a questão de “coordenação estratégica” entre o trio não cria consenso, com a Rússia defendendo um modelo rígido, ao passo que China e Índia defendem arranjos mais flexíveis e com menos elementos políticos. Para entender o que poderia levar os três países a ampliar sua cooperação, é necessário considerar outros fatores.

O primeiro deles diz respeito à ambição estratégica, característica comum a China, Índia e Rússia. A vontade dos países em questionar a liderança global norte-americana decorre em parte da insatisfação com a postura internacional dos EUA, mas também reflete a determinação em buscar um papel internacional maior para si. A Rússia busca retomar seu papel de protagonista, ainda que não como na época soviética; a China passou, recentemente, a buscar uma abordagem mais globalista e multidimensional; finalmente, a Índia tem como pretensão tornar-se uma potência e ator globalmente relevante. Esse embate entre ambições tem como desfecho mais provável a competição geopolítica, com a construção de esferas privilegiadas de interesse cada vez mais tênues, a exemplo do espaço pós-soviético como área de influência russa, mas que é cada vez mais permeada tanto pelo Ocidente quanto pela expansão chinesa; a prevalência indiana no sul da Ásia é também colocada em xeque pela atuação chinesa em países da região.

Outro fato diz respeito a abordagens instrumentalizadas e compartimentalizadas por parte de cada país. Ante as crescentes ambições quanto à política externa e à consequente redução de confiança recíproca, subsiste a questão sobre como cada país pode engajar-se melhor com os outros. Há duas abordagens amplas que podem ser citadas: a instrumentalização e a compartimentalização. A abordagem instrumental soa contraditória, por ser motivada por elementos táticos pontuais, mas reflete realismo e pragmatismo, pois se abandonam noções de convergência de pensamento em prol de pontos utilitários. Quanto à abordagem compartimentalizada, envolve a capacidade de desenvolver certas áreas de cooperação sem que haja dificuldades em outras partes da relação, com foco em pautas positivas, como a tentativa de Índia e China em aprofundar seus laços econômicos e comerciais. Em cenários assim, contudo, há

o risco de que eventual “nova ordem mundial” não seja marcada pela cooperação, mas por atritos geopolíticos cada vez maiores e alienação mútua.

Finalmente, há a centralidade dos EUA e da ordem global por eles liderada. Esse fator é importante porque há convergência nas perspectivas de China, Índia e Rússia sobre o papel exercido pelos EUA no tabuleiro global. O engajamento com Washington é distinto entre os três: enquanto a Rússia adota postura adversária mais aberta, a China se manifesta de forma mista, combinando cooperação e competição, e a Índia, sobretudo com Modi, adotou postura pró-americana. Essa distinção faz com que se questione o impacto dos três países sobre a atual ordem internacional, sobretudo porque, de um lado, a Rússia busca alterá-la, enquanto, de outro, China e Índia busquem reformas. Mas ainda não houve progresso quanto á criação de um sistema alternativo de normas e valores universais, e nem mesmo a retração do período sob Donald Trump fez com que esse quadro se alterasse.

Por ora, a cooperação trilateral entre China, Índia e Rússia permanece essencialmente retórica, com a percepção de que os três países estão mais focados nos EUA do que entre si.

Sobre as posturas de China e de Índia diante da Guerra na Ucrânia, ver seção sobre Ucrânia no tópico sobre Rússia e espaço pós-soviético posteriormente neste capítulo.

f) Impacto do RIC sobre a multipolaridade futura

É possível, a partir da análise das interações entre China, Índia e Rússia, questionar-se sobre a possibilidade de início de uma era trilateral – ou de seu fim, antes mesmo do início. Diante da posição central ainda demonstrada pelos EUA, e considerando as tensões internas do triângulo entre China, Índia e Rússia, uma posição possível é a de que não haverá espaço para uma *troika* não ocidental, sobretudo após a aproximação indiana aos EUA. Há, entre os três países, discordâncias sobre visões dessa possível nova ordem mundial e sobre multipolaridade, além de divergências em questões específicas, como a Caxemira, o mar do Sul da China e a reforma do CSNU. Isso dificulta a consolidação de um consenso entre os três principais atores não ocidentais da atual ordem. Finalmente, cabe o questionamento sobre a possibilidade de a interação entre os três países levarem a um novo multilateralismo ou a novas instâncias de confronto. A inter-relação entre China, Índia e Rússia leva à dúvida sobre a consolidação de uma maior cooperação trilateral entre os países, ou de novos alinhamentos estratégicos, com rivalidade crescente. De um lado, há a “entente autoritária” sino-russa, contraposta aos EUA, com suporte de uma Índia mais assertiva e de um Japão com ímpeto renovado. Muito do possível desfecho passará pela dinâmica sino-americana, se haverá confronto ou cooperação. A despeito da dinâmica do período sob Donald Trump, com a guerra comercial e atritos em temas como o mar do Sul da China, há pouca indicação de um cenário de confronto que viesse a prejudicar os dois lados. E o fato de que os EUA, sob Trump, não conseguiu aproximar-se de Moscou, fez com que a dinâmica sino-americana, no tabuleiro global, não tivesse alterações fundamentais. No caso indiano, apesar da aproximação com Washington sob Modi, não há sinais de que o país venha a romper seu histórico não alinhado por meio de alianças formais.

Nos pontos em que nem China, nem Índia, nem Rússia demonstram interesse em um realinhamento estratégico substancial, o cenário mais plausível é a continuidade do que há atualmente. No caso, as três principais potências não ocidentais seguirão engajadas entre si em uma plêiade de formatos, do bilateral ao multilateral, com variados graus de convicção e comprometimento. A parceria sino-russa seguirá a mais importante e influente; o engajamento sino-indiano seguirá marcado pela separação entre cooperação econômica e assuntos políticos e

de segurança; finalmente, a relação indo-russa manterá elementos-chave de cooperação, mas tende a declinar em importância relativa. Os três lados se envolverão em um número cada vez maior de estruturas sub-regionais, regionais e globais, mas o engajamento seguirá sobretudo por vias bilaterais e, no máximo, trilaterais.

V. Associação Sul-Asiática para a Cooperação Regional (SAARC) e Iniciativa da Baía de Bengala para Cooperação Técnica e Econômica Multissetorial (BIMSTEC)

Duas organizações regionais importantes no que tange as alianças no oceano Índico são a Associação Sul-Asiática para a Cooperação Regional (SAARC, na sigla em inglês) e a Iniciativa da Baía de Bengala para Cooperação Técnica e Econômica Multissetorial (BIMSTEC, na sigla em inglês).

A SAARC tem como Estados-Membros Afeganistão, Bangladesh, Butão, Índia, Maldivas, Nepal, Paquistão e Sri Lanka. Foi fundada em Daca (1985), com secretariado sediado em Katmandu, Nepal. Seus antecedentes datam dos anos 1940 e 1950. A organização promove o desenvolvimento da integração econômica e regional e lançou a Área de Livre Comércio do Sul da Ásia (SAFTA, na sigla em inglês, 2004, em vigor desde 2006).

Entre as áreas de cooperação estão recursos humanos, turismo, cooperação agrícola, meio ambiente, desastres naturais, biotecnologia, assuntos sociais, energia, transporte, educação, ciência e tecnologia, segurança, cultura, comércio, economia e finanças. Entretanto, em razão de disputas entre Índia e Paquistão, assim como da situação no Afeganistão, a SAARC está virtualmente paralisada, tendo a última cúpula (18ª edição) ocorrido em 2014 e a última reunião do Conselho de Ministros (37ª edição), em 2016.

Bay of Bengal Initiative for Multi-Sectoral Technical and Economic Cooperation (BIMSTEC)

Fonte: *Vajiram & Ravi IAS Study Center*

Fonte: Rainer Lesniewski / Alamy Stock Photo

A BIMSTEC foi criada em Bangkok (1997), e seus Estados-Membros, entre os países dependentes da baía de Bengala, são Bangladesh, Butão, Índia, Myanmar, Nepal, Sri Lanka e Tailândia. Foram identificados 14 setores prioritários de cooperação (entre estes estão transportes, turismo, contraterrorismo, meio ambiente, energia, saúde, agricultura, comércio, tecnologia, pesca) e vários centros BIMSTEC foram criados com foco nesses setores. Um acordo de livre comércio da BIMSTEC está em negociação, também referido como o mini SAARC. Seu secretariado permanente fica em Daca, Bangladesh.

Desde que assumiu o poder, Modi tem promovido a chamada política *Neighbourhood First*, pela qual procura estreitar os laços com Nepal, Butão, Bangladesh, Sri Lanka, Myanmar, Tailândia e Maldivas. Somente o último destes país não faz parte da BIMSTEC, e, dessa forma, Modi tem privilegiado o diálogo por meio desta (bem como pelo diálogo BBIN: Bangladesh, Butão, Índia, Nepal), em detrimento da SAARC, que também congrega o Paquistão, país com o qual as relações de extrema rivalidade se tem deteriorado desde 2019.

VI. Outras iniciativas de cooperação e concertação na Ásia-Pacífico

a) Iniciativa de Grande Tumen (GTI)

A Iniciativa de Grande Tumen (GTI, na sigla em inglês) é um mecanismo de cooperação de países do Nordeste Asiático (NEA) que foi lançada em 1995 com apoio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). A GTI é uma evolução do Programa de Desenvolvimento para a Área do Rio Tumen (TRADP, na sigla em inglês), lançado pelo PNUD em 1991 (e iniciado em 1992) como um programa de cooperação regional após o aceite dos quatro membros atuais da GTI (China, Coreia do Sul, Mongólia e Rússia) e da Coreia do Norte, membro originário da iniciativa que a deixou em 2009. A área do rio Tumen, fronteiriça e rica em recursos naturais, foi palco de conflitos no passado.

Cada uma das seis áreas de atuação prioritárias da GTI – transportes, comércio e investimento, turismo, agricultura, energia e de meio ambiente – está representada por um de seus quatro Conselhos e dois Comitês. Além de promover a integração física entre os países que fazem parte da região de Grande Tumen (uma extrapolação da área banhada pelo rio Tumen), a GTI se tornou uma plataforma de cooperação econômica e de diálogo político, contribuindo para a paz e estabilidade no NEA. A GTI trabalha constantemente com parceiros externos, como o Japão, e em seu bojo foram criados mecanismos inéditos ao NEA, como a Associação de Bancos de Exportação e Importação do NEA, e a recente Associação Empresarial do NEA. A Comissão Consultiva da GTI é seu órgão máximo e seu reuniu pela 22ª vez em 2022. Seu secretariado fica em Pequim.

Fonte: GTI

b) Cooperação Lancang-Mekong (LMC)

A Cooperação Lancang-Mekong (LMC, na sigla em inglês), estabelecida em 2016 pelos Estados banhados pelo rio Lancang-Mekong[2913], tem por objetivo primário o manejo das águas represadas nas megabarragens chinesas já existentes no rio Lancang, que afeta o potencial hidrelétrico dos países à jusante, bem como de assuntos relacionados aos demais projetos

[2913] Lancang é como os chineses chamam a parte do rio Mekong situada dentro de seu território. O Lancang-Mekong nasce no platô tibetano, atravessa a península da Indochina e desagua no sul do Vietnã. Camboja, China, Laos, Myanmar, Vietnã e Tailândia são banhados por esse rio.

hidrelétricos (cerca de vinte) planejados ao longo do Lancang-Mekong. Entretanto, a LMC não se limita a esse objetivo, sendo uma iniciativa abrangente de cooperação que visa ao desenvolvimento sub-regional, bem como à implementação da Agenda 2030. Seu secretariado fica na China.

Analistas interpretam o *modus operandi* da LMC como uma miniatura da BRI – adicione-se que ela tem contribuído para estreitar laços entre os países da península da Indochina e a BRI. Além disso, interpretam que a LMC, que foi patrocinada sobretudo pela China, é uma tentativa de Pequim de se sobrepor aos mecanismos de cooperação preexistentes na sub-região do rio Mekong, os quais contavam com a participação de atores externos, como os Estados Unidos (EUA), o Japão, a Coreia do Sul e a Índia.

Seus principais mecanismos são um Arranjo de Cooperação 3+5, que decidiu os três pilares da LMC – questões políticas e de segurança; desenvolvimento econômico e sustentável; e trocas socioculturais e interpessoais –, Reuniões de Alto Nível (de líderes, de ministros das Relações Exteriores, do alto oficialato e de diplomatas) e grupos de trabalho sobre áreas prioritárias. Em 2018, a Cúpula de Líderes da LMC aprovou um Plano de Ação Quinquenal (2018-2022). A terceira e mais recente cúpula de líderes aconteceu em 2021. Em 2023, chanceleres da LMC aprovaram o novo Plano de Ação Quinquenal (2023-2027).

Além disso, mais de quatro dezenas de projetos de infraestrutura em países da península da Indochina, a serem financiados pela China, foram aprovados no âmbito da LMC. Note-se, ainda, que os países da LMC foram privilegiados pela China na distribuição de vacinas durante a pandemia.

Fonte: STIMSON

c) Programa de Cooperação Econômica Regional da Ásia Central (CAREC)

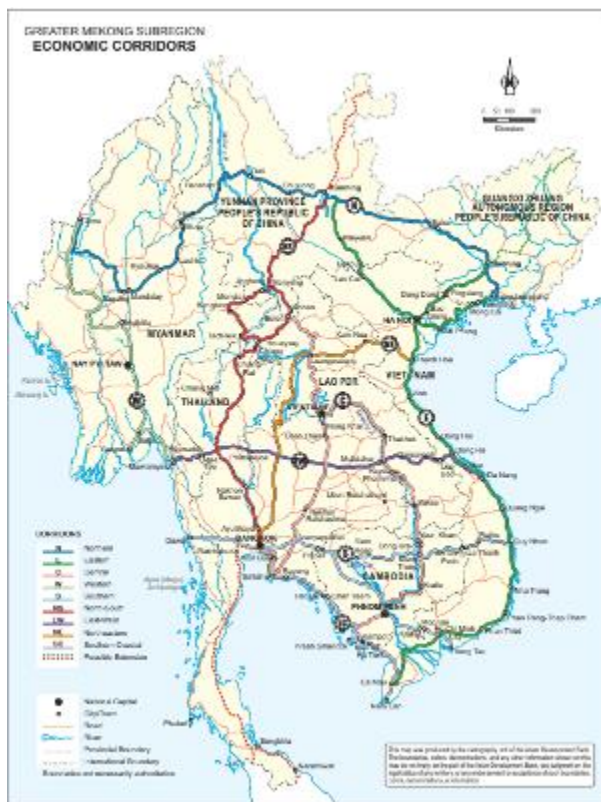
O Programa de Cooperação Econômica Regional da Ásia Central (CAREC, na sigla em inglês), estabelecido em 1997 pelo Banco Asiático de Desenvolvimento (BAD, no qual está seu secretariado), funciona como um corredor econômico entre seus atuais onze Estados-Membros – Afeganistão, Azerbaijão, Cazaquistão, China, Geórgia, Quirguistão, Mongólia, Paquistão, Tajiquistão, Turcomenistão e Uzbequistão. Além do BAD, o CAREC tem como parceiros o Banco Europeu para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BERD), o Banco Islâmico de

Desenvolvimento, o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o PNUD. O CAREC visa a facilitar iniciativas que fomentem o desenvolvimento econômico sustentável e a prosperidade compartilhada na região. Até dezembro de 2021, o programa já havia mobilizado US$ 47 bilhões em investimentos, cobrindo 213 projetos, sobretudo nas áreas de transportes, comércio e energia. Em seu principal documento, “CAREC 2030”, publicado em 2017, afirma-se a vontade de incrementar a conectividade interpessoal, de políticas e de projetos entre os países da CAREC, além de torná-la uma plataforma mais aberta e inclusiva. Nesse sentido, menciona-se, no documento, que a CAREC fortalecerá laços com outros mecanismos ativos na região, como a BRI e a Organização para Cooperação de Xangai (OCX). Desde 2001, realizam-se, anualmente, conferências ministeriais, onde são traçadas as estratégias e políticas da CAREC. A 22ª e mais recente ministerial foi realizada em novembro de 2023.

Fonte: CAREC

d) Programa de Cooperação Econômica da Sub-região de Grande Mekong (GMS)

O Programa de Cooperação Econômica da Sub-região de Grande Mekong (GMS, na sigla em inglês) foi estabelecido em 1992 pelo BAD (no qual está seu secretariado) em conjunto com Camboja, China, Laos, Myanmar, Tailândia e Vietnã, os seis países que compõem a sub-região. Em conformidade com o Planejamento Estratégico 2012-2022, que expandiu o escopo temático do programa, o GMS adota atualmente três estratégias de longo prazo (3 Cs): fortalecer a conectividade por meio de infraestrutura física e do desenvolvimento de corredores econômicos; aumentar a competitividade por meio da integração de mercado e da facilitação do comércio e da mobilidade na sub-região; construir um senso de comunidade por meio do tratamento de questões sociais e ambientais comuns. Há mais de 200 projetos em execução correntemente no âmbito do GMS, que são operacionalizados pelo Mecanismo de Investimento Regional do GMS (RIF, na sigla em inglês). Na declaração conjunta da sétima e mais recente cúpula do GMS, que ocorreu em setembro de 2021, destacou-se a intenção de tornar o programa mais aberto, bem como a sinergia (a ser incrementada) do GMS com outras iniciativas, como a Agenda 2030, a BRI e a

LMC. Ademais, adotou-se, nessa cúpula, o Planejamento Estratégico 2030 (GMS 2030), com enfoque em inovação, notadamente sobre a revolução digital.

Fonte: *B-I-G Capacity Building Program for Connectivity*

e) Fórum de Boao para a Ásia (BFA)

O Fórum de Boao para a Ásia (BFA, na sigla em inglês) é uma organização internacional sediada na China que foi estabelecida em 2001 por Austrália, China e outros 24 países asiáticos[2914]. Israel, Nova Zelândia e Maldivas também compõem atualmente o BFA. O principal tema debatido no fórum é o desenvolvimento econômico, que se expande em cinco áreas focais: inovação tecnológica, saúde, educação, cultura e mídia. Grandes empresas globais, como a AstraZeneca, a Samsung e a Vivo, são parceiras do BFA. Temas centrais à Ásia e ao mundo foram discutidos no BFA nas últimas décadas, como a entrada da China na Organização Mundial do Comércio (OMC), a crise dos Tigres Asiáticos e a estratégica geopolítica de ascensão pacífica da China. Funciona com base em conferências anuais, inspiradas no modelo do Fórum Econômico Mundial (WEF, na sigla em inglês). A conferência anual do BFA de 2022 teve por tema "O Mundo em meio à COVID-19 e Além", tendo a fala de Xi Jinping ressaltado o papel da China no combate à pandemia, bem como os avanços em torno da Iniciativa de Desenvolvimento Global e de iniciativas de cooperação como a Parceria Econômica Regional Abrangente (RCEP, na sigla em inglês) e a BRI. Xi também aproveitou a oportunidade para lançar a Iniciativa de Segurança

[2914] Bangladesh, Brunei, Camboja, Cazaquistão, Coreia do Sul, Filipinas, Índia, Indonésia, Irã, Japão, Laos, Malásia, Mongólia, Myanmar, Nepal, Paquistão, Quirguistão, Singapura, Sri Lanka, Tajiquistão, Tailândia, Turcomenistão, Uzbequistão e Vietnã.

Global (GSI, na sigla em inglês). Em 2023, o encontro anual contou com o primeiro-ministro da Malásia e o presidente do Governo da Espanha, além de discurso inaugural do premiê chinês Li Qiang.

f) Diálogo de Cooperação da Ásia (ACD)

Inaugurado em 2002, em encontro de ministros de Relações Exteriores de 18 países asiáticos, na Tailândia. Já foram realizadas duas cúpulas: Kuwait (2012) e Bangcoc (2016). A terceira cúpula estava prevista para ocorrer em 2023 no Catar, mas não aconteceu. Seu secretariado está no Kuwait. Tem como objetivo congregar todos os países asiáticos, sem duplicar as organizações existentes. Atualmente, há 35 membros, incluindo China, Índia, Japão, Rússia, além da Palestina (desde 2019), mas não Coreia do Norte, Israel, Maldivas e Turcomenistão. Seus membros provêm de diferentes organizações regionais, como a Associação de Estados do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês), a Associação Sul-Asiática para a Cooperação Regional (SAARC, na sigla em inglês), a Iniciativa da Baía de Bengala para Cooperação Técnica e Econômica Multissetorial (BIMSTEC, na sigla em inglês), a OCX, o Conselho de Cooperação do Golfo (CCG), a Liga dos Estados Árabes (LEA), Mekong-Ganges. Há encontros ministeriais anuais[2915] para diálogos sobre temas de interesse comum, além de reuniões anuais à margem da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU). Os países desenvolvem projetos de interesse comuns, em áreas como energia, agricultura, biotecnologia, turismo, alívio da pobreza, tecnologia da informação, educação virtual e cooperação financeira.

g) Conferência sobre Medidas de Interação e Construção de Confiança na Ásia (CICA)

Proposta pelo então presidente do Cazaquistão, Nursultan Nazarbayev, na AGNU, em 1992. Reuniu-se, pela primeira vez, em nível de ministros em 1999, congregando quinze países. Em nível de cúpula, a primeira reunião foi em 2002 e a sexta e mais recente foi em 2022, ambas no Cazaquistão. A CICA tem por objetivo discutir a paz, a segurança e a estabilidade na Ásia. Atualmente, conta com 28 membros, além de nove países e cinco organizações que têm caráter de observadores, entre os quais estão China, Índia, Irã, Israel, Paquistão, Palestina, Coreia do Sul, Rússia, Tailândia e Turquia. Já entre os observadores, estão Indonésia, Japão, Malásia, Filipinas, Ucrânia e EUA. Seu secretariado está no Cazaquistão.

h) Organização de Cooperação Econômica (ECO)

Fundada em 1985, em Teerã, por Irã, Paquistão e Turquia, sucede a Cooperação Regional para o Desenvolvimento (RCD, na sigla em inglês), de 1964. Após a dissolução da União Soviética (URSS), expandiu-se para o Afeganistão, Azerbaijão, Cazaquistão, Quirguistão, Tajiquistão, Turcomenistão e Uzbequistão, sendo que todos os seus membros também pertencem à Organização de Cooperação Islâmica (OCI). Trata-se de plataforma para debater a promoção do desenvolvimento e oportunidades de comércio e investimento, com objetivo inicial de constituir-se em mercado comum. Há um acordo preferencial de comércio de 2003, que entrou em vigor em 2008, e o objetivo atual é chegar a uma área de livre comércio em 2025. Até agora, os acordos de livre comércio estão sendo costurados, entre os principais integrantes, em nível bilateral. A mais recente cúpula (16ª edição) foi realizada em novembro de 2023, em Tashkent (Uzbequistão), sem

[2915] Em 2020, não houve encontro, em razão da pandemia; em 2022, tampouco houve ministerial.

a participação do Afeganistão, no contexto de tomada do poder pelo regime talibã. Seu secretariado está em Teerã, mas tem escritórios econômico, na Turquia, e científico, no Paquistão. Possui, ainda, algumas instituições regionais, como um banco de desenvolvimento.

i) Associação da Bacia do Oceano Índico (IORA)

Formada em 1997, como Associação para a Cooperação Regional da Bacia do Oceano Índico (IOR-ARC, na sigla em inglês), e antecedida pela Iniciativa da Bacia do Oceano Índico, de 1995. Reúne 23 países que margeiam o oceano Índico, como Austrália, Índia, Indonésia, Emirados Árabes Unidos (EAU), África do Sul e França. Tem, ainda, onze parceiros de diálogo, como China, Japão, Rússia, Turquia e EUA. A IORA apresenta natureza tripartite, reunindo representantes do governo, do setor privado e da academia. Suas áreas prioritárias são segurança marítima, facilitação do comércio e de investimentos, gestão de recursos pesqueiros, gestão do risco de desastres, intercâmbios culturais e turísticos, cooperação acadêmica, científica e tecnológica, economia azul e empoderamento econômico das mulheres. A máxima instância é o Conselho de Ministros, que se reúne anualmente, a mais recente (23ª reunião) em outubro de 2023. Foi realizada uma única cúpula, em Jacarta, em 2017. Seu secretariado fica em Maurício.

j) Cooperação Mekong-Ganges (MGC)

Iniciativa de seis países, a Índia e cinco integrantes da ASEAN (Camboja, Laos, Myanmar, Tailândia e Vietnã), criada em 2000, com a assinatura da Declaração de Vientiane (Laos), sob o nome de Programa Ganga Suvarnabhumi. Visou inicialmente à cooperação em turismo, cultura, educação, transporte e comunicações entre países tributários de dois importantes asiáticos. Seu escopo expandiu-se para temas como saúde e medicina tradicional, agricultura, pequenas e médias empresas, gestão de recursos hídricos, ciência e tecnologia e construção de capacidades. A 12ª e mais recente ministerial foi realizada em abril de 2023, em Bangkok. A Índia faz as funções de Secretariado.

VII. Austrália

a) Características gerais

A Austrália, oficialmente Comunidade da Austrália, é um país continente-ilha, localizado na Oceania, cercado pelos oceanos Índico e Pacífico[2916], que compreende, além da porção continental, a ilha da Tasmânia e numerosas ilhas adjacentes. A Austrália é uma federação de seis estados que, juntamente com dois territórios autogovernados, têm suas próprias constituições, parlamentos, governos e leis[2917]. As principais cidades, Sydney, Brisbane, Melbourne, Perth e Adelaide, são litorâneas, mas sua capital, Camberra, foi planejada e instalada a 260 km da costa. A Austrália, incluindo a ilha da Tasmânia, cobre uma área de aproximadamente 7,7 milhões de quilômetros quadrados. Sua área tropical abrange aproximadamente 40% do país. A Austrália estende-se por 3,7 mil quilômetros de norte a sul e quatro mil quilômetros de leste a oeste. O país possui, aproximadamente, 26,8 milhões de habitantes.

Em 1º de janeiro de 1901, a Comunidade da Austrália foi criada e tornou-se um domínio do Império Britânico em 1907. O Território da Capital Federal, mais tarde rebatizado para Território da Capital da Austrália, foi formado em 1911 como a localização para a futura capital federal de Camberra. Desde a federação[2918], a Austrália tem mantido um sistema político democrático liberal estável e continua a ser um reino da *Commonwealth*.

b) Política interna

A Austrália organiza-se, formalmente, como uma monarquia constitucional, cujo chefe de Estado é o rei Charles III. Os representantes legais da coroa são os governadores-gerais, divididos a nível federal e estadual. Em nível federal, o governador-geral, atualmente David Hurley, é indicado pelo rei, com a recomendação do primeiro-ministro da Austrália, cargo ocupado, atualmente, por Anthony Albanese.

O Parlamento australiano é bicameral. Os políticos da Câmara do Representantes (câmara baixa) se elegem por meio do voto preferencial, em que se classifica um grupo de candidatos por ordem de preferência. Na votação para o Senado (câmara alta), os senadores são eleitos pelo voto popular em um sistema de representação proporcional, em que um partido obtém vagas de acordo com a proporção de votos. O Senado australiano é composto por 76 senadores, dos quais doze representam cada estado e outros dois, os territórios da Capital e do Norte. A Câmara dos Representantes reúne 150 membros, e cada estado garante, pelo menos, cinco lugares na entidade. Com eleições a cada três anos, os senadores têm seis anos de mandato. O sufrágio é obrigatório para todo cidadão com 18 anos ou mais de idade.

[2916] Embora geograficamente situada na região do Indo-Pacífico e cada vez mais diversificada etnicamente, a Austrália continua a ter laços culturais profundos com o Reino Unido, os EUA e a Europa. O primeiro-ministro da Austrália, Anthony Albanese, em julho de 2022, propôs colocar uma questão de referendo aos eleitores australianos perguntando se a inclusão de uma voz indígena no Parlamento deveria ser consagrada na Constituição. Aproximadamente 3,2% da população da Austrália identifica-se como povo originário. Em junho de 2021, havia seis parlamentares com herança indígena nos parlamentos federais e estaduais da Austrália.

[2917] Os seis estados são Austrália Meridional; Austrália Ocidental; Tasmânia; Nova Gales do Sul; Queensland e Vitória; e os dois territórios são o do Norte e o da Capital.

[2918] A Federação da Austrália foi um processo no qual as colônias britânicas de Austrália Meridional, Austrália Ocidental, Nova Gales do Sul, Queensland, Tasmânia e Victoria constituíram uma federação em 1º de janeiro de 1901, para formar a Comunidade da Austrália, estabelecendo um sistema de federalismo na Austrália.

Em relação ao ambiente partidário, existem dois grupos políticos principais que se revezam no poder da Austrália. De um lado, o Partido Trabalhista Australiano (*Australian Labor Party*, ALP ou *Labor*, em inglês), considerado o primeiro no mundo a formar um governo social-democrata ou socialista. Do outro lado, a Coalizão é formada por um agrupamento de centro-direita do Partido Liberal e do Partido Nacional. Em 21 de maio de 2022, o líder do Partido Trabalhista, Anthony Albanese, derrotou Scott Morrison do Partido Liberal para se tornar o primeiro-ministro da Austrália. Os trabalhistas conquistaram 77 das 151 cadeiras no Parlamento, em comparação com as 58 cadeiras da Coalizão.

O ex-primeiro-ministro Scott Morrison foi censurado pelo parlamento australiano em novembro de 2022, devido às nomeações secretas para comandar vários ministérios durante a pandemia de COVID-19. O próprio Morrison foi secretamente nomeado para administrar cinco cargos ministeriais, incluindo Saúde, Finanças, Tesouro e Assuntos Internos, enquanto primeiro-ministro, sem informar o Parlamento ou o público australiano. Esta foi a primeira vez que um ex-primeiro-ministro foi censurado pelo Parlamento. A moção foi aprovada por 86 votos a 50 na Câmara dos Representantes. O atual primeiro-ministro, Albanese, afirmou que o Parlamento tentará mudar a lei para garantir que as nomeações ministeriais sejam tornadas públicas.

Em março de 2023, Anthony Albanese convocou os eleitores para que apoiem a criação de uma "voz" aborígine no processo legislativo, por meio de um referendo. O referendo pretende criar um órgão consultivo indígena. Os australianos devem votar sobre a proposta de "alterar a Constituição para reconhecer os Povos Originários de Austrália ao estabelecer uma 'Voz dos Aborígenes e Ilhéus do Estreito de Torres'". Um grupo de trabalho formado no contexto do referendo divulgou um conjunto de princípios que descrevem a voz como um órgão que forneceria aconselhamento independente ao parlamento, mas não teria poder de veto sobre a legislação. O plano não tem apoio universal. Alguns líderes indígenas, incluindo a senadora do Partido Verde Lidia Thorpe, criticaram a "voz", uma vez que o órgão, apesar de defender os interesses dos aborígenes, não terá poder de voto sobre as leis. Em 19 de junho de 2023, no mês seguinte à aprovação pela Câmara, o Senado australiano aprovou, por 52 a 19 votos, a realização do referendo dentro de um período de dois a seis meses. O referendo foi realizado em 14 de outubro, e, em linha com as pesquisas de opinião, a criação do órgão consultivo foi rechaçada por pouco mais de 60% dos votos.

Os australianos indígenas são considerados a cultura autóctone sobrevivente mais antiga do mundo. Existem cerca de 500 grupos ou nações de povos originários, falando 250 línguas indígenas com 800 dialetos, que viveram na Austrália por aproximadamente 60 mil anos. Em 2021, havia 984 mil aborígines e ilhéus do estreito de Torres, representando cerca de 3,8% da população da Austrália.

c) Questões socioeconômicas

Tecnologicamente avançada e industrializada, a Austrália é um país multicultural, próspero, com excelente desempenho em indicadores internacionais, tais como saúde, expectativa e qualidade de vida, desenvolvimento humano, educação pública, liberdade econômica, bem como na proteção de liberdades civis e em relação a direitos políticos. As cidades australianas situam-se frequentemente entre as mais bem avaliadas do mundo em termos de habitabilidade, oferta cultural e qualidade de vida. Em 2020, a Austrália ficou em oitavo lugar no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do mundo.

No relatório *Shaping a Nation* divulgado, em 2018, pelo Tesouro e pelo *Department of Home Affairs*, o governo australiano reforçou a importância de sua política imigratória como vetor de desenvolvimento humano e crescimento econômico. Com aproximadamente 30% da população composta por imigrantes, a Austrália confirma a diversidade cultural como fonte significativa de riqueza nacional. O relatório reafirmou o papel dos imigrantes na prosperidade econômica do país. Somente na última década, 59% do crescimento populacional foi garantido pela chegada de estrangeiros, afirma o texto. Nos últimos 40 anos, fatores populacionais, com ênfase na imigração, contribuíram com 18% do crescimento anual médio de 1,7% na renda *per capita* do australiano. Atualmente, a população é integrada por imigrantes de aproximadamente 300 diferentes origens. As capitais de estados concentram 83% da população estrangeira nacional. No caso de Sydney, Perth e Melbourne, 40% da população nasceu em outro país.

Nos últimos anos, a intensificação de eventos climáticos extremos na Austrália está precipitando uma verdadeira catástrofe ambiental, com a perda significativa de diversas espécies. O forte calor e a seca do verão ajudaram a impulsionar os incêndios mortais durante o "Verão Negro", ocorrido entre o final de 2019 e o início de 2020, que destruíram vastas áreas de floresta de eucalipto e envolveram Sydney e outras cidades em fumaça e cinzas por meses. Os incêndios devastaram os estados de Nova Gales do Sul e Vitória, destruíram milhões de hectares de vegetação, queimaram cerca de 70% da floresta tropical e provocaram a morte ou o deslocamento de aproximadamente três bilhões de animais. Especialistas afirmam que a regeneração da biodiversidade perdida da Austrália levará muitos anos e exigirá intervenção humana, especialmente se as condições climáticas permanecerem desfavoráveis. Segundo reportagem do jornal O Globo, de fevereiro de 2023, pesquisadores, por meio de um estudo recente, afirmaram que a fumaça resultante de incêndios florestais na Austrália causou uma reação química que aumentou o buraco na camada de ozônio em 10%. Pesquisas anteriores concluíram que as mais de um milhão de toneladas de fumaça emitidas para a atmosfera pelos incêndios prolongaram o buraco na camada de ozônio da Antártica, que se abre acima do continente a cada primavera.

Outro problema causado pelas altas temperaturas é o branqueamento generalizado que afeta a Grande Barreira de Corais. O fenômeno de branqueamento é causado pelo estresse térmico dos corais, devido ao aumento das temperaturas. Este aumento leva-os a expulsar as algas que vivem em seus tecidos e que dão a eles suas características cores brilhantes. Desde 1997, houve cinco desses episódios. Além disso, a Grande Barreira de Corais foi atingida por ciclones extremos e por surtos de espécie de estrela-do-mar que come corais. Desde 1981, a Grande Barreira de Coral é reconhecida como Patrimônio Mundial da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, na sigla em inglês). Em julho de 2021, a Austrália impediu a UNESCO de inscrever a Grande Barreira de Coral em sua lista de Patrimônio Mundial em Perigo. No início de 2022, o governo conservador australiano anunciou um programa de US$ 700 milhões para protegê-la e evitar que fosse retirada da lista de Patrimônio Mundial da UNESCO. Em junho de 2023, o governo australiano comprometeu-se formalmente em investir US$ 2,89 bilhões para proteger a Grande Barreira de Corais. Audrey Azoulay, diretora-geral da UNESCO, em um comunicado, afirmou estar satisfeita "que o diálogo entre nossos especialistas e as autoridades da Austrália se traduza hoje em compromissos formais". Entre as medidas prometidas estão a criação de "zonas proibidas para a pesca" em um terço da barreira até 2025, além da redução "considerável" da descarga de poluentes da agricultura e indústria e a redução das emissões de CO_2 do país.

A Austrália é uma enorme produtora de carvão e, consequentemente, tornou-se a vilã rica no combate ao aquecimento global, devido aos escassos compromissos para alterar sua matriz

energética e tentar frear emissões. Nas eleições de 2022, após quase uma década de liderança conservadora, um dos motivos que levaram à derrocada da coalizão governista foi o apoio aos candidatos que faziam campanha por mais ações contra a mudança do clima, por maior igualdade de gênero e integridade política. O ex-primeiro-ministro Morrison, da Coalizão, priorizou o crescimento econômico em vez de abordar as questões climáticas e chegou a levar um pedaço de carvão ao Parlamento em 2017 para convencer a Austrália a não ter medo do produto mineral. O atual primeiro-ministro, Albanese, do Partido Trabalhista australiano, fez campanha com o compromisso de reduzir significativamente as emissões de carbono. Os candidatos independentes "Teal" e o Partido Verde, que pedem uma ação mais abrangente e imediata sobre a mudança do clima, também obtiveram ganhos significativos nas eleições. A Lei de Mudanças Climáticas de 2022, introduzida pelo governo trabalhista em julho de 2022, promete um corte de 43% nas emissões até 2030 e zero líquido até 2050. Foi aprovado nas duas casas do Parlamento australiano com o apoio dos verdes e dos independentes, e entrou em vigor em setembro de 2022.

A Austrália é um dos maiores produtores e exportadores mundiais de produtos minerais, atividade que tem grande peso na composição de seu produto interno bruto (PIB), responsável, no ano fiscal 2019-2020, por cerca de 11,1% do total da riqueza produzida no país e cerca de 60% das exportações australianas. O país é o maior produtor mundial de bauxita, minério de ferro, lítio, titânio e urânio e possui reservas abundantes de carvão, ferro, cobre, ouro, gás natural. É também um dos maiores produtores e exportadores de diversos produtos agropecuários, tais como carnes, trigo, cevada e lã. O segmento de manufaturas inclui empresas de processamento de gêneros alimentícios, além de empresas de alta tecnologia, resultado de investimentos na área de pesquisa e inovação.

A exportação de *commodities*, principalmente minerais, tornou-se cada vez mais importante para a economia australiana nas últimas duas décadas. Em junho de 2023, anunciou estratégia nacional para minerais estratégicos. A Austrália tem sido um defensor consistente da liberalização do comércio. É o único país desenvolvido que cresceu ininterruptamente nos últimos 29 anos até a pandemia de COVID-19. A Comissão Australiana de Comércio e Investimento informa que o Fundo Monetário Internacional (FMI) projetou que a Austrália seria a 13ª maior economia do mundo em 2022, com um PIB de aproximadamente US$ 1,7 trilhão. Com 0,3% da população mundial, o país responde por 1,6% da economia global. Educação e turismo são, respectivamente, o terceiro e quarto maiores setores de atração de estrangeiros na Austrália e contribuem significativamente para sua economia. O país tem dois terços de suas atividades econômicas concentradas no setor de serviços e quase um terço na indústria. No entanto, historicamente, a agricultura é uma das indústrias mais significativas do país, tanto em termos de volume de produção quanto em relação ao valor das exportações. Como grande exportador agrícola, a Austrália é um dos maiores concorrentes do Brasil em muitos mercados. Aproximadamente 55% do território da Austrália é utilizado para a produção agrícola (427 mil hectares, excluindo a produção de madeira).

Segundo o jornal Valor Econômico, tem havido desaceleração da economia da Austrália em 2023, levantando questionamentos sobre a campanha contínua do Banco Central da Austrália (RBA, na sigla em inglês) de seguidos aumentos nas taxas de juros, que se estendeu na primeira semana de junho para um recorde de doze altas nos últimos treze meses. A economia cresceu apenas 0,2% em termos ajustados sazonalmente no primeiro trimestre de 2023 e 2,3% em relação ao ano anterior, de acordo com o Departamento Australiano de Estatísticas (ABS). Com a inflação ainda próxima de 7% no ano, o RBA continua preocupado com a possibilidade de uma

espiral de preços e salários, mantendo a inflação alta por mais tempo do que está preparado para tolerar.

d) Política externa

A Austrália é membro da Organização das Nações Unidas (ONU) desde o seu estabelecimento em 1945. Além da ONU, o país faz parte de diversas outras organizações e mecanismos internacionais, como a Organização Mundial de Comércio (OMC), na qual coordena o Grupo de Cairns e integra o Grupo de Ottawa; a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE); o FMI; o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD); a Organização Mundial de Saúde (OMS); a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO, na sigla em inglês); a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, na sigla em inglês); o G20; a *Commonwealth of Nations*. Na região asiática, a Austrália é membro das seguintes organizações, acordos e mecanismos: Fórum de Cooperação Econômica da Ásia-Pacífico (APEC, na sigla em inglês); Banco Asiático de Desenvolvimento (BAD); e Fórum de Ilhas do Pacífico. Ademais, é parte do Acordo Comercial para Relações Econômicas Mais Próximas com a Nova Zelândia (ANZCERTA, na sigla em inglês); do Acordo Abrangente e Progressivo para uma Parceria Transpacífico (CPTPP, na sigla em inglês), que estabeleceu uma área de livre comércio entre onze países da Ásia, Oceania e América; e, recentemente, do maior acordo comercial do mundo, assinado em novembro de 2020, a Parceria Econômica Regional Abrangente (RCEP, na sigla em inglês).

Durante anos, o contexto geopolítico da Austrália foi definido por sua relação comercial com a China e sua relação estratégica com os Estados Unidos (EUA). À medida que as tensões aumentavam em seu relacionamento com a China nos últimos anos, a Austrália intensificou sua aliança com os EUA e aprofundou os laços estratégicos com o Japão e outras nações. As revelações sobre as tentativas da China de influenciar a sociedade australiana e a região como um todo tiveram um impacto negativo nas percepções australianas sobre a China. Uma pesquisa de 2021 revelou que 63% dos australianos acreditam que a China é “mais uma ameaça à segurança”, enquanto 34% acham que a China é “mais um parceiro econômico”. Esta é uma reversão significativa em relação a 2018 quando 82% sentiram que a China era “mais um parceiro econômico” e 12% sentiram que a China era “mais uma ameaça à segurança”. Pesquisa de 2023 do Lowy Institute, realizada em março, mostra que 44% dos australianos veem a China como “mais um parceiro econômico”, enquanto 52% veem o país como “mais uma ameaça à segurança”, uma queda de 18 pontos percentuais em relação ao ano de 2021. A pesquisa revela, ainda, que 82% dos australianos veem uma aliança com os EUA como “muito importante” ou “bastante importante” para a segurança do país, mas, também, revela que 74% dos australianos acham que a aliança com os EUA torna mais provável que a Austrália seja arrastada para uma guerra na Ásia.

A China é o maior parceiro comercial bilateral da Austrália em bens e serviços e responde por mais de um terço do comércio da Austrália com o mundo. De 2009 a 2019, as exportações australianas para a China triplicaram. Embora haja o Acordo de Livre Comércio Austrália-China em vigor desde 2015, o governo da China restringiu nos últimos anos algumas exportações australianas devido a preocupações políticas. Apesar disso, as exportações australianas para a China aumentaram 24% em termos interanuais até agosto de 2021; no entanto, caíram 11,1% nos primeiros sete meses de 2022, enquanto as exportações da China para a Austrália cresceram 24,1%.

A Austrália tomou uma série de medidas para conter a crescente influência da China no país e na região. Em 2018, o Parlamento australiano aprovou novas leis sobre espionagem, interferência estrangeira e influência estrangeira, e o governo do ex-primeiro-ministro Malcolm Turnbull impediu a Huawei de participar do desenvolvimento da rede móvel 5G no país, o que provocou uma crise comercial entre os dois países. O ex-primeiro-ministro Morrison sinalizou uma mudança importante na postura de defesa da Austrália com a Atualização Estratégica de Defesa de 2020. Os gastos australianos com defesa aumentaram 6,1% em 2021, atingindo AD$ 44,6 bilhões, chegando a 2,1% do PIB. Os governos australianos recentes também responderam ao alcance da China no Pacífico com um engajamento diplomático renovado com os países da região.

Em maio de 2020, no contexto da pandemia do COVID-19, o então ministro do Comércio, Turismo e Investimento da Austrália, Simon Birmingham, pediu uma investigação a respeito do surgimento do vírus na China. A atitude irritou Pequim, que respondeu alguns dias depois barrando parcialmente a importação de carne bovina da Austrália. Em seguida, impôs tarifas de 80% à cevada australiana, dizendo que o produto não cumpria devidamente regulamentos comerciais em matéria fitossanitária. O caso foi levado pela Austrália à OMC. Em abril de 2023, os dois países realizaram consultas amistosas e chegaram a um consenso sobre a resolução da disputa da cevada no âmbito da organização. A ministra das Relações Exteriores, Penny Wong, e o ministro do Comércio da Austrália, Don Farrell, anunciaram que a China concordou em realizar uma revisão de suas tarifas sobre a cevada australiana nos meses seguintes.

Ainda em meados de 2020, a China aconselhou todos os seus cidadãos a evitarem viajar para a Austrália, alertando que havia um "aumento significativo" em ataques racistas contra asiáticos. Nesse contexto, é importante ressaltar que os estudantes chineses representaram 28% dos mais de 750 mil estudantes estrangeiros na Austrália. Também em 2020, a China deixou de comprar matérias-primas importantes, incluindo carvão, da Austrália, privando o país de bilhões de dólares em receitas. O governo australiano, por sua vez, acusou os chineses de violar as regras do comércio internacional, além do acordo de livre comércio vigente entre os dois países. Em 2021, o governo federal australiano cancelou um acordo de infraestrutura com a China sob a Iniciativa do Cinturão e Rota (BRI, na sigla em inglês) de Pequim, em meio a preocupações de que o acordo poderia representar um risco à segurança nacional; em resposta, a China decidiu suspender indefinidamente o Diálogo Econômico Estratégico Sino-Australiano e todas as atividades relacionadas ao mecanismo, que se reuniu pela primeira vez em 2014. A Comissão Nacional de Desenvolvimento e Reforma (NDRC, na sigla em inglês) chinesa disse que a decisão foi tomada depois que as autoridades australianas "lançaram uma série de medidas para interromper o intercâmbio normal e a cooperação" entre as nações.

A partir de 2023, as restrições comerciais chinesas a produtos australianos diminuíram. Em novembro, o primeiro-ministro Albanese visitou a China, na primeira visita em sete anos de liderança australiana àquele país. O presidente Xi afirmou que as relações bilaterais estavam entrando na direção da melhoria e do desenvolvimento após anos de tensões. Xi deseja o apoio australiano para a adesão chinesa ao CPTPP e para a redução de restrições australianas a investimentos na China. Durante a visita, os dois países acordaram um novo modelo de visto de múltiplas entradas.

A Austrália tem sido um aliado dos EUA desde a assinatura do Tratado Austrália-Nova Zelândia- EUA (ANZUS, sigla em inglês) em 1951. A Austrália enviou tropas para apoiar a causa aliada na Primeira e Segunda Guerras Mundiais e nos conflitos na Coréia, Vietnã, Iraque e Afeganistão. O ex-primeiro-ministro Howard invocou o tratado ANZUS para ajudar os EUA após

os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001. A Austrália também é um parceiro próximo da inteligência dos EUA por meio do grupo *Five Eyes*, que também inclui o Canadá, Nova Zelândia e Reino Unido. Os fuzileiros navais dos EUA têm conduzido implantações rotativas regulares no norte da Austrália desde 2012. A força contínua da relação de defesa também é demonstrada por meio de vários exercícios militares bilaterais e multilaterais, como os exercícios Talisman Sabre, RIMPAC e Malabar[2919].

Em setembro de 2021, a Casa Branca anunciou uma nova parceria de segurança trilateral entre Austrália, Reino Unido e EUA (AUKUS, na sigla em inglês). Alguns observadores descreveram o AUKUS como o acordo de segurança mais significativo entre as três nações em uma geração. O pacto se concentra principalmente no desenvolvimento da capacidade militar e abre caminho para a Austrália construir submarinos movidos a energia nuclear. A Austrália planeja construir aproximadamente oito submarinos movidos a energia nuclear. Atualmente, apenas seis nações operam submarinos movidos a energia nuclear (China, Rússia, EUA, Reino Unido, França e Índia). O Reino Unido e agora a Austrália são as únicas nações com as quais os EUA compartilham tecnologia de propulsão nuclear. As reações internacionais ao AUKUS foram mistas. O Japão, que havia assinado um Acordo de Acesso Recíproco com a Austrália em janeiro de 2022, saudou o lançamento do AUKUS "no sentido de fortalecer o engajamento na região Indo-Pacífico". A primeira-ministra da Nova Zelândia, Jacinda Ardern, também saudou o aumento do envolvimento dos EUA e do Reino Unido na região. Por outro lado, a França descreveu a decisão da Austrália de cancelar um acordo assinado anteriormente de AD$ 90 bilhões para comprar doze submarinos de *design* francês e, em vez disso, adquirir tecnologia submarina de propulsão nuclear dos EUA e do Reino Unido como "uma punhalada nas costas". Autoridades chinesas disseram que o acordo AUKUS prejudica a paz e a estabilidade regional e intensifica a corrida armamentista. A Indonésia expressou preocupação "com a contínua corrida armamentista e projeção de poder na região". Alguns analistas descreveram o fato de a Índia ter dado as boas-vindas ao AUKUS como um impedimento para a China, enquanto outros veem discordância sobre se o AUKUS beneficia ou prejudica os interesses da Índia.

O Diálogo de Segurança Quadrilateral (QUAD), fórum formado por EUA, Índia, Japão e Austrália, existe desde 2007, quando foi criado para cristalizar os impulsos de cooperação regional que surgiram depois do *tsunami* de 2004. Após anos em suspenso, e depois de uma tentativa de Donald Trump de revitalizá-lo em 2017, o fórum foi reativado em setembro de 2021, em uma cúpula entre os líderes dos quatro países, que produziu uma declaração descrevendo quatro grandes áreas de cooperação:

1) produção e distribuição de vacinas;
2) esforços de mitigação da mudança climática e desenvolvimento de energia limpa;
3) promoção da transparência e governança de alto padrão no campo de tecnologias críticas e emergentes; e
4) o desenvolvimento de uma parceria regional de infraestrutura.

Na cúpula de maio de 2022, os líderes anunciaram o estabelecimento de uma nova Parceria Indo-Pacífica para Conscientização do Domínio Marítimo, com ênfase no rastreamento de embarcações envolvidas na pesca ilegal. Alguns defensores apontam essa iniciativa como um forte exemplo de como o QUAD pode fornecer bens públicos à região, especialmente se o programa for expandido para incluir o treinamento de forças regionais para melhorar a fiscalização. Maior cooperação global em saúde, com base no esforço inicial para distribuir doses de vacinas, também

[2919] Em novembro de 2020, a Austrália foi incluída no exercício naval Malabar, em sua 25ª edição. O exercício também reúne as marinhas dos demais integrantes do QUAD.

poderia polir a reputação do QUAD entre os países do Indo-Pacífico. A terceira cúpula do QUAD aconteceu em maio de 2023, à margem do G7, quando os líderes dos quatro países participantes anunciaram que lançariam uma rede de rádio aberta na região do Indo-Pacífico para assegurar o acesso das economias em desenvolvimento da região aos mercados de telecomunicações. Disseram, ainda, apoiar o acesso a inovações que permitiriam uma maior escolha de fornecedores para os países expandirem e modernizarem suas redes de telecomunicações. Separadamente, o QUAD demandou que Myanmar e a Coreia do Norte se engajassem em um diálogo construtivo. Eles pediram aos militares governantes de Myanmar que libertem todos aqueles considerados arbitrariamente detidos e permitam uma transição para uma democracia inclusiva, enquanto a Coreia do Norte foi solicitada a cessar os lançamentos de mísseis balísticos e desistir de sua busca por armas nucleares. Em nota, os quatro líderes pediram, também, "a paz e a estabilidade na área marítima do Indo-Pacífico".

As consultas ministeriais Austrália-EUA (AUSMIN, na sigla em inglês) continuam a ser fundamentais para as relações bilaterais. O secretário de Estado dos EUA, Antony Blinken, e o secretário de Defesa, Lloyd Austin, receberam seus colegas australianos, a ex-ministra das Relações Exteriores Marise Payne e o ex-ministro da Defesa Peter Dutton, em setembro de 2021, para consultas da AUSMIN no Departamento de Estado. A Declaração Conjunta enfatizou "valores compartilhados" e a necessidade de "fortalecer a ordem internacional baseada em regras", linguagem que muitos observadores interpretaram como uma referência a preocupações compartilhadas sobre a crescente influência e agressão da China no Indo-Pacífico. Em reunião de novembro de 2022 entre o presidente Biden e o primeiro-ministro Albanese, os líderes se comprometeram a promover uma ordem internacional estável e baseada em regras, onde as diferenças são resolvidas pacificamente e sem coerção, e onde os Estados cooperam de forma transparente para enfrentar os desafios compartilhados e discutiram sobre os seguintes temas: cooperação indo-pacífica; clima, energia limpa e meio ambiente; prosperidade, inovação e cadeias de suprimento; defesa e segurança; proteção de fronteiras tecnológicas.

O Acordo de Livre Comércio Austrália- EUA (AUSFTA, na sigla em inglês) entrou em vigor em 2005. Desde então, de acordo com o governo australiano, o comércio bilateral dobrou. Em 2021, as exportações dos EUA para a Austrália aumentaram 13,1% em comparação com 2020. No período 2019-2020, os EUA foram o segundo maior parceiro comercial bilateral da Austrália em bens e serviços e os EUA foram o maior investidor na Austrália. Os EUA também são o maior destino de investimento estrangeiro da Austrália.

Em outubro de 2023, o primeiro-ministro Albanese visitou Washington, onde se encontrou com Joe Biden e discutiu temas como o Pacífico, segurança cibernética, espaço sideral, neutralidade climática e transição energética. Uma das preocupações de Albanese esteve na tramitação, no Congresso dos EUA, de legislação necessária para o cumprimento das promessas no âmbito da AUKUS.

A Austrália fez muito nos últimos anos para desenvolver seu relacionamento estratégico com o Japão. A Austrália e o Japão assinaram uma Declaração Conjunta sobre Cooperação em Segurança (JDSC, na sigla em inglês) em 2007 e um Acordo de Parceria Econômica Japão-Austrália em 2015. O JDSC estabeleceu uma reunião regular no formato 2+2 entre ministros das Relações Exteriores e da Defesa. Em abril de 2021, os ministros do Comércio de Índia, Japão e Austrália lançaram a *Supply Chain Resilience Initiative* (SCRI), que tem como objetivo reduzir suas vulnerabilidades em relação à China e promover maior diversificação de suas cadeias de suprimento.

União Europeia (EU) e a Austrália têm uma parceria de longa data, que remonta aos anos 1960. A base da atual relação é o acordo-quadro de 2017, que abarca diálogo político, assuntos ligados à segurança, cooperação internacional, economia e comércio, justiça, cultura e educação, energia e meio ambiente. Embora sua ratificação esteja ainda pendente, o acordo tem sido aplicado provisoriamente desde outubro de 2018. No fim de outubro de 2023, a Austrália afirmou que as negociações em torno de um acordo de livre comércio com a UE colapsaram.

O relacionamento com a Nova Zelândia é considerado o mais próximo e mais abrangente de todas as relações bilaterais da Austrália. O fluxo migratório em ambos os sentidos (estima-se em 500 mil o número de cidadãos com passaporte neozelandês na Austrália), as relações em comércio e defesa e a competição no campo esportivo são fatores que favorecem o sentimento de proximidade e a construção da ideia de uma identidade regional compartilhada. Os primeiros-ministros de ambos os países, assim como os ministros de Relações Exteriores, de Comércio e da Defesa, realizam consultas anuais. O ANZCERTA foi assinado em 1983 e tornou-se o principal instrumento de administração das relações econômicas entre os dois países, cujo objetivo fundamental é a criação de uma área de livre comércio. O ANZCERTA elevou as relações comerciais australiano-neozelandezas em mais de 400%. Além do protocolo geral destinado a acelerar o livre comércio de mercadorias entre os dois países, o ANZCERTA destaca-se pelo seu protocolo sobre livre comércio na área de serviços, o primeiro do mundo globalizado. Vale destacar que o ANZCERTA assinou um acordo com a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), em 1995, para facilitar os fluxos de comércio e de investimentos entre as duas regiões. Austrália e Nova Zelândia também atuam em conjunto em operações de manutenção da paz na região do Pacífico. Nesse contexto, obtiveram alguns sucessos trabalhando em conjunto no Fórum das Ilhas do Pacífico (PIF, na sigla em inglês), como, por exemplo, no caso da Guerra Civil das Ilhas Salomão[2920].

A Austrália tem buscado fortalecer a sua presença no Sudeste Asiático. Para além das fortes relações comerciais com a ASEAN, a Austrália tem buscado forjar parcerias políticas estreitas na região. A partir de 2021, ASEAN e Austrália passaram a realizar uma cúpula anual. Em 2022, a primeira visita oficial de Albanese no cargo de primeiro-ministro foi à Indonésia. No mesmo ano, compareceu a cúpulas no Camboja (ASEAN, ASEAN-Austrália e Cúpula do Leste Asiático), na Indonésia (G20) e na Tailândia (APEC). Em junho de 2023, o primeiro-ministro Albanese visitou Singapura (Diálogo de Shangri-La), Vietnã (comemoração dos 50 anos de relações diplomáticas), Indonésia (ASEAN e ASEAN-Austrália) e Filipinas (lançamento de parceria estratégica).

O Pacífico Sul é considerado fundamental para a Austrália. Por meio da política do *Pacific Step Up*, lançada em 2016, a Austrália empreendeu esforço de intensificação de sua presença na região. Na esfera econômica, o governo australiano criou, em 2018, banco de desenvolvimento com fundos de US$ 1,5 bilhão, para financiar projetos de infraestrutura nos países do Pacífico e no Timor-Leste. Na área diplomática, a Austrália expandiu sua presença na região com o

[2920] A Guerra Civil nas Ilhas Salomão, habitualmente referida como uma tensão étnica (em inglês: "*The Tensions*"), foi caracterizada principalmente pelo combate entre o Movimento de Libertação Isatabu (que continha, como principal facção, o Exército Revolucionário de Guadalcanal) e a Força Águia de Malaita (*Malaita Eagle Force* ou *Marau Eagle Force*). Em julho de 2003, o governador-geral das Ilhas Salomão, com o apoio unânime do Parlamento, pediu ajuda internacional para resolver o conflito. Após o anúncio do envio de 300 agentes policiais e dois mil tropas da Austrália, Nova Zelândia, Fiji e Papua-Nova Guiné para Guadalcanal, o senhor da guerra Harold Keke, do Exército Revolucionário de Guadalcanal, declarou um cessar-fogo. Em agosto de 2003, uma força de paz internacional, conhecida como Missão de Assistência Regional para as Ilhas Salomão (RAMSI, na sigla em inglês) ou Operação Helpem Fren, ingressou nas ilhas. A RAMSI foi oficialmente dissolvida em junho de 2017, mas, desde 2013, os soldados já estavam retirando-se.

estabelecimento de novas representações em Palau, Ilhas Marshall, Polinésia Francesa, Niue e Ilhas Cook. No campo da defesa, as forças armadas australianas estabeleceram Equipe de Treinamento Móvel do Pacífico, sediada no país, para prover capacitação dos países insulares. Em junho de 2023, as Ilhas Salomão pediram a revisão de acordo bilateral de segurança com a Austrália, firmado em 2017. A Austrália mantém policiais e militares naquele país, como parte de sua cooperação no marco do tratado bilateral.

Em novembro, Austrália e Tuvalu assinaram, às margens da cúpula do Fórum das Ilhas do Pacífico, o Tratado da União Falepili. Pelo documento, a Austrália comprometeu-se a receber residentes de Tuvalu em caso de desastres naturais, pandemias ou conflitos militares, além de um montante de vistos anuais para “mobilidade especial”. A Austrália compromete-se a fornecer acesso à educação, cuidados de saúde e rendimento e apoio familiar instantaneamente aos tuvaluanos, desde o momento da chegada, além de investir para expandir a massa terrestre da principal ilha de Tuvalu. O compromisso também inclui a assistência australiana em emergências como grandes desastres naturais, pandemias e agressões militares. Em troca desta garantia de segurança, Tuvalu comprometeu-se a realizar consultas prévias com a Austrália antes de negociar qualquer entendimento que contemple temas de segurança e defesa com terceiros países.

Em dezembro de 2023, foi a vez de Papua Nova-Guiné assinar um acordo de segurança com a Austrália. O pacto coloca a Austrália como principal parceiro de segurança na região, com a previsão de apoio em questões policiais e jurídicas.

A relativa paralisia da Austrália em abordar as causas e consequências da mudança do clima sob o governo anterior da Coalizão Liberal-Nacional não foi um trunfo em suas relações com os Países Insulares do Pacífico (PIC). Na Declaração de Boe sobre Segurança Regional de 2018, os líderes do PIF reafirmaram que “a mudança do clima continua sendo a maior ameaça aos meios de subsistência, segurança e bem-estar dos povos do Pacífico e nosso compromisso de avançar na implementação do Acordo de Paris”. Sob o antigo governo de Morrison, o compromisso nacionalmente determinado (NDC, na sigla em inglês) da Austrália se comprometeu a reduzir as emissões de gases de efeito estufa (GEE) em 26% a 28% abaixo dos níveis de 2005 até 2030. O governo Morrison resistiu à pressão para estabelecer metas mais ambiciosas antes da 26ª Conferência das Partes (COP26), no âmbito da Convenção das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês) que aconteceu em Glasgow, no Reino Unido, em 2021.

O Partido Trabalhista venceu a eleição de maio de 2022 com uma plataforma que incluía uma política para reduzir as emissões da Austrália em 43% até 2030 e para manter a Austrália no caminho para atingir o zero líquido até 2050. Em junho de 2022, o novo governo trabalhista atualizou a NDC da Austrália. Um grupo de defesa do clima, o *Climate Action Tracker*, observou que, embora o Partido Trabalhista tenha se comprometido com melhorias significativas em relação ao governo anterior, “a Austrália precisará adotar políticas climáticas mais ambiciosas e tomar outras medidas para (ser) compatível com a limitação do aquecimento a 1,5ºC. Para conseguir isso, o governo de Albanese precisa abandonar seu apoio a novos projetos de combustíveis fósseis”.

Albanese está considerando aderir ao compromisso global de metano, que busca uma redução de 30% nas emissões desse gás até 2030 em relação aos níveis de 2020. Segundo algumas estimativas, 26% das emissões de GEE da Austrália foram de metano em 2021. O Partido Trabalhista declarou sua intenção de concorrer para co-sediar uma futura cúpula da COP na Austrália com países parceiros do Pacífico. O desenvolvimento da posição do governo de Albanese sobre a mudança do clima pode ter sido influenciado pelo Partido Verde e pelos candidatos

independentes de ação pró-clima, devido à influência política que esses grupos têm atualmente, particularmente no Senado.

Em discurso aos líderes das ilhas do Pacífico, a ministra das Relações Exteriores Penny Wong, do governo Albanese, discutiu a nova abordagem da Austrália para a mudança do clima. Ela declarou: “nada é mais importante para a segurança e o bem-estar do Pacífico do que a mudança do clima. Ouvimos o Pacífico e agiremos, lado a lado com o Pacífico enquanto abordamos a crise climática”. A mudança de posicionamento da Austrália nessa agenda provavelmente ajudará suas relações com os PIC em um momento de crescentes tensões geopolíticas com a China na região. Também deve ajudar a facilitar os objetivos dos Parceiros no Pacífico Azul (PBP, na sigla em inglês), mecanismo informal formado entre Austrália, Japão, Nova Zelândia, Reino Unido e EUA em junho de 2022, para promover “cooperação mais eficaz e eficiente em apoio às prioridades das ilhas do Pacífico”, incluindo o desafio urgente de abordar a mudança climática. A Austrália aumentou seu compromisso de financiamento climático para o período 2020-2025.

VIII. Camboja

a) Características gerais

O Camboja é um dos países que compunham a Indochina, no Sudeste Asiático, incrustado entre Tailândia, Laos e Vietnã, banhado pelo golfo da Tailândia e repartido pelo rio Mekong. Com população de cerca de 17 milhões de pessoas, tem o budismo como religião oficial de 95% dos habitantes, e o principal grupo étnico do país é o *khmer* (ou quemer), que também dá nome à língua nacional.

Desde 1953, o Camboja se tornou um país independente do protetorado francês e da ocupação japonesa durante a Segunda Guerra Mundial. Atualmente, é uma monarquia constitucional, tendo o rei Norodom Sihamoni como seu chefe de Estado, ao passo que o chefe de Governo é, desde 2023, o primeiro-ministro Hun Manet, após o seu pai, Hun Sen, governar a nação por mais de um quarto de século.

Nos últimos dez anos, o país tem apresentado um dos melhores crescimentos econômicos na Ásia, com média de incremento anual de 8% entre 1998 e 2019, com destaque para a indústria de vestuários e calçados[2921], além dos setores de serviços, turismo e agricultura, que tem o rio Mekong como importante meio de subsistência. Apesar desse crescimento, o Camboja ocupa a 144ª posição no *ranking* mundial do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), de nível médio, sendo uma das nações com maiores índices de pobreza e desnutrição no continente asiático e com fortes desigualdades regionais.

Fonte: *Congressional Research Service*

[2921] Vestuários e sapatos representaram quase 55% das exportações cambojanas em 2022, segundo relatório do T*he Economist Intelligence Unit*.

b) História política do Camboja contemporâneo

Na era moderna, o Camboja integrou a chamada Indochina francesa, tendo sido um protetorado francês por 90 anos (1863-1953). Apesar de ter um rei próprio, a monarquia local não tinha muito poder. Durante a Segunda Guerra Mundial, o país foi ocupado pelos japoneses de 1941 a 1945.

À semelhança do que ocorreu com outros protetorados franceses no pós-guerra, Paris tentou retomar controle de suas posses. Diferentementedo Vietnã, o Camboja vivia relativa paz, com um rei popular que logrou conter os movimentos nacionalistas. É neste cenário que a independência do Camboja foi oficialmente declarada, em 1953. Após a derrota francesa no Vietnã, a Conferência de Genebra foi convocada em 1954, oportunidade em que as potências mundiais[2922] definiram os rumos do Sudeste Asiático, em um ensaio para garantir uma paz duradoura entre os países que compunham a Indochina e na tentativa de reduzir a influência francesa na região.

No Camboja independente, o rei Sihanouk tornou-se também primeiro-ministro, e, em que pese sua popularidade e período de relativa paz em que governou o país, novos grupos de oposição se desenvolveram, notadamente os comunistas do partido Khmer Vermelho. Nesse cenário, o rei chegou a aventar a possibilidade de integrar o Camboja na nascente Organização do Tratado do Sudeste Asiático (SEATO, na sigla em inglês), uma espécie de Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) daquela região, patrocinada pelos Estados Unidos (EUA).

Em termos de política externa, contudo, Sihanouk divergia dos EUA, chegando a romper relações com Washington em 1965, após bombardeios estadunidenses a vilas cambojanas na guerra do Vietnã. Esses ataques que foram intensificados no período Nixon-Kissinger. Com o aumento das hostilidades no vizinho Vietnã, o monarca nutria receios de que os aliados dos EUA, como a Tailândia e o Vietnã do Sul, pudessem interferir no Camboja. Em paralelo, Sihanouk prestou apoio logístico aos comunistas do Vietnã do Norte, aproximando-se também da China. Em virtude do complexo entorno regional na Guerra Fria, Sihanouk buscou costurar um equilíbrio frágil com uma política externa de não alinhamento, integrando o Camboja ao Movimento dos Países Não Alinhados (MNA) em 1961.

Em 1970, Sihanouk foi derrubado por um golpe de Estado, comandado pelo general Lon Nol, patrocinado pelos EUA e apoiado pela direita cambojana, que se indispunha com a sua postura antiamericana. Já entre a esquerda, crítica da repressão de Sihanouk aos levantes campesinos dos comunistas, o professor Saloth Sar, também conhecido como Pol Pot, se tornou uma forte liderança comunista do Khmer Vermelho.

Entre 1970 e 1975, o Camboja foi liderado por Lon Nol, em um período dramático, marcado pela entrada do país na guerra do Vietnã e por uma sangrenta guerra civil com os comunistas. Ao tentar expulsar os vietnamitas do norte, o general colocou a nação no centro do conflito regional, resultando na invasão de tropas dos EUA e do Vietnã do Sul, sob a justificativa de que o Camboja era usado como “quintal” dos comunistas do Vietnã do Norte.

A política de Nixon e Kissinger de tentar destruir o Khmer Vermelho para conter a expansão comunista no sudeste asiático se traduziu em fortes bombardeios ao Camboja, que destruíram a infraestrutura do país e resultaram na morte de cerca de 300 mil cambojanos, a maioria civis. Em 1975, os comunistas tomaram a capital Phnom Penh, e, ao derrubar o regime de Lon Nol, Pol Pot se tornou o novo líder do país, dando início a um novo período republicano.

[2922] Participaram da Conferência de Genebra de 1954 os representantes dos seguintes países: EUA, França, Reino Unido, URSS, China, Laos, Vietnã do Sul, Vietnã do Norte e Camboja.

O movimento comunista do Camboja teve origem no Partido Revolucionário do Povo Khmer, formado em 1951 sob os auspícios do movimento vietnamita Viet Minh. Os seus líderes marxistas foram, em grande parte, educados na França e, posteriormente, renomearam a legenda como Partido Comunista do Kampuchea.

No fim dos anos 1950, os comunistas estavam envolvidos em atividades clandestinas nas zonas rurais contra Sihanouk, mas fizeram pouco progresso, em parte, devido à própria popularidade do monarca entre os camponeses. Nos anos 1970, contudo, o cenário muda em razão de três principais fatores: a instabilidade do regime de Lon Nol, a intervenção estadunidense no Camboja e o financiamento dos vietnamitas do norte aos comunistas cambojanos.

Entre 1975 e 1979, o Khmer Vermelho tomou Phnom Penh, aboliu a monarquia e mudou o nome do Camboja para Kampuchea Democrático, de base marxista-leninista, com apoio chinês. Nesse período, Sihanouk foi preso, e Pol Pot tornou-se o primeiro-ministro e liderança inconteste da nação.

Tendo o Khmer Vermelho como único partido oficial, o país se tornou uma ditadura totalitária de base comunista. A população da capital e das maiores cidades foram despejadas em marchas forçadas para as zonas rurais, com a coletivização do campo, a abolição do dinheiro, da religião e da propriedade privada, além do fechamento de escolas e hospitais, resultando em uma catástrofe econômica no país.

Em termos de política externa, Pol Pot defendia o não alinhamento, conforme foi definido no Artigo 21 da Constituição do Kampuchea de 1976, que também assegurava o apoio nacional às lutas anti-imperialistas no Terceiro Mundo. Em paralelo, o Khmer Vermelho proibiu, por decreto, a presença das etnias chinesa, vietnamita, tailandesa e de vinte outras minorias, que, no total, constituíam 15% da população no início do regime, impondo a supremacia da etnia *khmer* em todo território.

Durante quatro anos, foi organizada uma campanha de massacres sistemáticos, com torturas, violência sexual e assassinatos em massa contra opositores, intelectuais, professores, pessoas de etnias não *khmer* e membros de quaisquer grupos que representassem uma ameaça contra o regime Pol Pot. No chamado “Genocídio Cambojano”, estima-se que de 1,7 a 2 milhões de pessoas morreram em “campos da morte”, devido a execuções, torturas, trabalhos forçados e fome. Considerando uma população de 7,5 milhões habitantes, o genocídio dizimou mais de um quarto da população, em um dos períodos mais dramáticos da história do país.

De 1979 a 1989, o Vietnã invadiu e ocupou o Camboja, em um período conhecido como “guerra cambojana-vietnamita”. Como resultado desta ocupação, o regime de Pol Pot foi expulso do país e foi instalado um governo fantoche pró-Vietnã, composto por comunistas cambojanos moderados e desertores do Khmer Vermelho.

No Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), diversas resoluções propostas pelo P3 (EUA, França e Reino Unido) exortavam a retirada de “forças estrangeiras do Camboja”, com receio de que um Vietnã poderoso fosse uma ameaça maior do que Pol Pot. Tais resoluções eram sumariamente vetadas pela União Soviética (URSS), que apoiava os vietnamitas. Apesar disso, cumpre recordar que tanto o Khmer Vermelho quanto os grupos fiéis ao Sihanouk ainda representavam resistência armada importante à ocupação vietnamita.

Em meio ao fim da Guerra Fria, o então secretário-geral das Nações Unidas (SGNU), o peruano Javier Pérez de Cuéllar, mediou as negociações para o fim da ocupação vietnamita no Camboja e organizou um processo de transição do poder. A mediação culminou no Acordo de Paris de 1991, colocando fim à guerra civil de quase treze anos, que durava desde a ocupação vietnamita de 1979. Nesse contexto, o CSNU aprovou o estabelecimento da Missão Avançada das

Nações Unidas no Camboja (UNAMIC, na sigla em inglês), para apoiar o cessar-fogo e a desmobilização dos combatentes, a qual atuou de outubro de 1991 até março de 1992.

Já no ano seguinte, o CSNU autorizou o estabelecimento da Autoridade Provisória das Nações Unidas no Camboja (UNTAC, na sigla em inglês), com vistas a formar um governo de transição, que foi composto por representantes das principais facções políticas do Camboja, incluindo ex-membros do Khmer Vermelho. De fevereiro de 1992 a setembro de 1993, a UNTAC basicamente tutelou o país em transição, supervisionando todos os aspectos do governo, incluindo relações exteriores, defesa nacional, finanças, segurança pública, além de reabilitar a infraestrutura crítica para a reconstrução econômica do Estado cambojano. Em adição, a UNTAC atuou para desmobilizar as distintas facções de combatentes, confiscou armas e suprimentos militares, estabeleceu programas de desminagem, além de repatriar e reassentar refugiados e pessoas deslocadas em virtude das guerras. No seu ápice, a UNTAC esteve presente em território cambojano com mais de 21 mil funcionários civis e militares, oriundos de mais de cem países[2923].

Em 1993, graças ao processo de transição mediado pela UNTAC, ocorreram as primeiras eleições livres para 120 assentos no Parlamento cambojano. O processo foi supervisionado pela Organização das Nações Unidas (ONU) e teve a participação de mais de quatro milhões de eleitores, que representavam cerca de 90% do eleitorado.

No pleito, o monarquista Ranariddh, filho de Sihanouk, venceu. O primeiro ato do novo líder foi restaurar a monarquia, elevando seu pai como rei e chefe de Estado. O período, no entanto, foi marcado por conflitos entre os monarquistas e os apoiadores de Hun Sen, um ex-militar do Khmer Vermelho que desertou do regime e que presidia do Partido do Povo do Camboja (PPC), que ficou em segundo lugar no pleito.

Em 1997, o PPC orquestrou um golpe de Estado, que derrubou o príncipe Ranariddh. Com dificuldade de compor maioria, todavia, Hun Sen acabou por costurar uma delicada coalizão com os monarquistas. Em paralelo, 1997 foi o ano em que Pol Pot foi condenado à prisão perpétua, tendo morrido no ano seguinte.

De 1997 até 2023, Hun Sen tornou-se a liderança ubíqua do Camboja, em um período em que os três principais partidos políticos disputaram o poder e influência no país: o governista PPC; os monarquistas, representados por Sihanouk e seus filhos Ranariddh e Sihamoni; e, por fim, os oposicionistas do Partido de Salvação Nacional do Camboja, liderado por Sam Rainsy.

Por meio de coalizões frágeis e uma delicada reconciliação nacional democrática, o Camboja foi governado por Hun Sen durante mais de um quarto de século, desde o fim das guerras civis e regionais. Neste cenário, o país seguiu uma monarquia constitucional, sendo o rei e chefe de Estado do Camboja uma figura eminentemente simbólica, representado até hoje por Sihamoni, filho de Sihanouk, que morreu em 2004.

Nos últimos anos, Hun Sen empregou diversos métodos para permanecer no poder, por meio de manobras políticas e eleitorais questionáveis, de influência sobre o Judiciário, a imprensa e os sindicatos, além de denúncias de violência, intimidação e mais de cem condenações contra políticos e ativistas da oposição cambojana. Nos pleitos mais recentes, o partido do oposicionista Sam Rainsy logrou ganhos significativos, mas o premiê, com apoio do Judiciário, conseguiu dissolver a legenda em 2017, sob alegação de “conspiração com os EUA para derrubar o governo”.

[2923] Apesar disso, Sihanouk fez críticas à UNTAC: a presença maciça de tropas estrangeiras suscitou uma onda de denúncias de abusos sexuais contra mulheres cambojanas, aumentando casos de prostituição de seis mil em 1991 para vinte mil em 1992, com a chegada da missão. Além disso, houve sensível aumento de casos de HIV/AIDS no país, consequência direta da presença internacional no Camboja.

Desde então, Sam Rainsy vive exilado na França e, em 2022, foi condenado, à revelia, à prisão perpétua.

De modo geral, a visão de analistas ocidentais é a de que Hun Sen transformou, em uma década, o Camboja de um Estado com algumas liberdades políticas no que é hoje: um dos países mais repressivos do mundo. Além de fechar praticamente todos os meios de comunicação independentes e organizações da sociedade civil do país, Hun Sen implementou, nos últimos anos, controles cada vez mais rígidos na *internet*.

Em julho de 2023, no mais recente capítulo da política cambojana, o PPC, de Hun Sen, obteve vitória esmagadora, com 120 dos 125 do Parlamento, em eleições gerais que foram definidas pelos EUA como "nem livres nem justas", dado o banimento de diversos candidatos de oposição. Apesar do resultado favorável do pleito, Hun Sen anunciou que deixaria o cargo de primeiro-ministro, transferindo todo o poder para o seu filho mais velho, o general Hun Manet. O herdeiro havia sido eleito deputado pela primeira vez no pleito de 2023 e, portanto, poderia assumir o posto de premiê uma vez que possui cargo eletivo no sistema parlamentar cambojano.

Desde agosto de 2023, Hun Manet é o chefe de governo do Camboja, com mandato de cinco anos. Embora ainda seja cedo para traçar um perfil político claro, em seu currículo, Manet serviu como vice comandante das Forças Armadas Reais do Camboja e chefe do Estado-Maior Conjunto, além de ter sido formado na Academia Militar de West Point, nos EUA. A tendência mais provável, porém, é que haja uma continuidade na política doméstica, sem grandes mudanças ou rupturas no curto prazo e, possivelmente, maior afinidade com o governo estadunidense.

c) Tribunal do Khmer Vermelho

Um objetivo importante das missões da ONU nos anos 1990 foi dar o pontapé inicial para o julgamento de lideranças do Khmer Vermelho, mesmo após a morte de Pol Pot, em 1998. Formalmente, o processo se concretizou apenas em 2004, quando o Parlamento cambojano ratificou o acordo com a ONU[2924] que previa a criação de um tribunal especial para julgar os principais líderes responsáveis pelas atrocidades cometidas pelo Khmer Vermelho[2925].

Em 2006, as Câmaras Extraordinárias dos Tribunais do Camboja (ECCC, na sigla em inglês), também conhecidas como "Tribunal do Khmer Vermelho", empossaram trinta juízes cambojanos e das Nações Unidas para julgar os funcionários do regime de Pol Pot, considerando uma jurisdição *ratione temporis* de 17 de abril de 1975 até 6 de janeiro de 1979. Os primeiros julgamentos ocorreram somente em 2007, quando muitos deles já estavam mortos ou com sérios problemas de saúde.

Ao longo dos anos, cinco grandes líderes do Khmer Vermelho foram julgados por seus graves crimes internacionais. Em 2012, o "executor-chefe" Kaing Guek Eav, chamado de "Camarada Duque", que dirigia a notória prisão de Toul Sleng, em Phnom Penh, palco de torturas de mais de quinze mil pessoas, foi condenado à prisão perpétua. Ele morreu encarcerado, em 2020.

Já em 2013, o ex-ministro das Relações Exteriores do Khmer Vermelho, Ieng Sary, morreu detido, antes da conclusão do seu julgamento, enquanto a sua esposa, a antiga ministra dos Assuntos Sociais, Ieng Thirith, foi declarada mentalmente incapaz para ser julgada, em virtude de

[2924] A corte recebeu apoio técnico e assistência internacional por meio da *United Nations Assistance to the Khmer Rouge Trials* (UNAKTR).

[2925] O tribunal foi financiado sobretudo com doações internacionais, notadamente de países como Japão e EUA, além de parte menor ter sido financiada pelo governo cambojano.

seu quadro de demência. Conhecida como “a primeira-dama do Khmer Vermelho”, ela morreu em liberdade, em 2015.

Por fim, em 2014, o tribunal julgou Nuon Chea, “número dois” e chefe ideológico do regime, e Khieu Samphan, ex-presidente do Conselho de Estado do Kampuchea Democrático. Ambos foram condenados à prisão perpétua por crimes contra a humanidade e, em um julgamento separado em 2018, cada um foi condenado por crimes adicionais, incluindo genocídio e crimes de guerra. Nuon Chea morreu em cárcere em 2019.

Vale destacar que, embora grupos de direitos humanos e juízes do ECCC tenham defendido a manutenção dos julgamentos contra ex-funcionários de médio escalão do Khmer Vermelho, o então premiê Hun Sen opôs-se a novas acusações, argumentando que o tribunal já havia feito o seu trabalho e que sua continuidade teria o condão de minar a estabilidade nacional[2926]. Desta feita, em 2022, o Parlamento cambojano aprovou o encerramento das atividades do tribunal.

Em setembro de 2022, o ECCC tomou a sua decisão final, rejeitando um recurso de Khieu Samphan, de 91 anos, reafirmando a sua prisão perpétua, condenado por genocídio, crimes contra humanidade e crimes de guerra. Ele é o último líder ainda vivo do Khmer Vermelho que está privado de liberdade.

Após 16 anos e o dispêndio de US$ 337 milhões, o tribunal concluiu seus trabalhos, condenando formalmente apenas três homens. Apesar dessas constatações, o ECCC logrou combater a impunidade contra o regime comunista e registrou uma extensa documentação, que serve de base para educação aos jovens cambojanos sobre a história do seu país, com o intuito de frustrar qualquer tentativa de negar os crimes do Khmer Vermelho. Tendo o seu trabalho ativo realizado, o ECCC entrou num período “residual” de três anos, concentrando-se na organização dos seus arquivos e na divulgação de informações sobre o seu trabalho para fins educativos.

d) Política externa contemporânea do Camboja

O Camboja foi historicamente afetado por intervenções ocidentais, como França e EUA, e por expansionismos de países de seu entorno regional, como Tailândia e Vietnã. Ao longo da Guerra Fria, manteve postura de não alinhamento, embora em diferentes momentos tenha-se inclinado mais para o apoio do Vietnã do Norte e da China, em detrimento dos EUA.

Na atualidade, o Ministério das Relações Exteriores do Camboja estabelece a sua política externa em torno de cinco missões principais. A primeira é a de proteger a independência nacional, a soberania, a integridade territorial e a neutralidade; manter a paz, a segurança, a estabilidade, a ordem e a unidade social. Isso significa que as decisões internacionais cambojanas devem ser baseadas sobretudo pelos princípios de neutralidade e de não alinhamento, axiomas basilares da diplomacia do país, conforme o Artigo 53 da sua Constituição.

A segunda missão da política externa cambojana é a de promover mais amizades no exterior, com base no espírito de independência nacional. Isso implica o fortalecimento da cooperação com “velhos amigos” e na promoção de “novos amigos, especialmente entre países de Europa Central e Oriental, Ásia Central, África, Médio Oriente e América Latina”. Ademais, a diplomacia cambojana se diz empenhada em aprimorar e aprofundar a ASEAN, da qual faz parte desde 1999.

Por sua vez, a terceira missão é a de promover a diplomacia econômica, com vistas a transformar o Camboja em um país de renda média alto até 2030 e em uma nação de renda elevada até 2050. Para isso, a política externa passou a praticar uma diplomacia que busca tornar a

[2926] Hun Sen foi um comandante de médio escalão do Khmer Vermelho, antes de deserdar no fim dos anos 1970.

economia, a cultura e o turismo seus núcleos principais de ação, com o objetivo de atrair investimento estrangeiro direto (IED), expandir os mercados de exportação para produtos cambojanos e atrair turistas para a promoção da cultura cambojana no cenário mundial. Neste afã, o Camboja busca cooperar mais com organismos multilaterais e regionais de comércio, como a Organização Mundial do Comércio (OMC), a Parceria Econômica Regional Abrangente (RCEP, na sigla em inglês) e a União Econômica Eurasiática (UEE), além de continuar a negociar acordos bilaterais de livre comércio, a exemplo da atual negociação com a Coreia do Sul.

Já a quarta missão é a de continuar a fortalecer o multilateralismo. Nesse diapasão, seguirá enviando as suas forças armadas para participarem de missões de manutenção da paz da ONU, tendo já enviado mais de 8,3 mil capacetes azuis para nove países desde 2006. Em adição, apoia outras iniciativas que promovam a paz e a estabilidade regionais. Para isso, a diplomacia cambojana reafirmou seu compromisso de se engajar em diferentes iniciativas regionais, como a Iniciativa do Cinturão e Rota (BRI, na sigla em inglês) da China, a "Estratégia Indo-Pacífico" dos EUA, além da ASEAN, que presidiu em 2022, e outras iniciativas regionais bem como a Cooperação Lancang-Mekong (LMC, na sigla em inglês), mecanismo sub-regional de cooperação que o Camboja copresidiu entre 2016 e 2018.

Por fim, a quinta missão é a de melhorar a qualidade, a eficiência e a capacidade dos diplomatas cambojanos. Para isso, o ministério promoverá reformas na infraestrutura da diplomacia nacional, com o fortalecimento das funções do Instituto Nacional de Diplomacia e Relações Internacionais (NIDIR, na sigla em inglês), por meio de cooperação entre academias diplomáticas de outros países, com bolsas de estudos, visitas, troca de experiências, cursos de formação ou compartilhamento de conhecimentos e ideias.

A China é hoje o maior parceiro comercial do Camboja. No marco do aprofundamento de relações bilaterais, os laços foram elevados a novo patamar, com a assinatura do Plano de Ação 2019-2023 para a "Construção da Comunidade de Futuro Compartilhado China-Camboja", fortalecendo a cooperação mediante mais de trinta medidas para impulsionar as relações entre os países. Nas últimas décadas, o fortalecimento da parceria econômica, política e militar com a China parece representar uma estratégia de *bandwagon* para garantir a autonomia e os interesses do Camboja, ao mesmo tempo em que defende os princípios de neutralidade e não alinhamento como axiomas fundamentais em sua inserção internacional.

Na seara econômica, os países assinaram, em 2020, um acordo de livre comércio, em vigor desde 2022, com trocas concentradas no mercado de vestuário, calçados e indústria têxtil de forma em geral. Em adição, Pequim é o maior investidor estrangeiro no Camboja, concentrando quase metade dos IEDs no país, além de um importante fornecedor de financiamento para projetos de desenvolvimento cambojano, detendo 42,7% da dívida externa da monarquia, de acordo com dados de 2021. Nesse cenário, empresas chinesas têm também investido em projetos hidrelétricos, por meio da construção de ao menos sete grandes barragens no Camboja.

No campo militar, a assistência chinesa às Forças Armadas Reais do Camboja se sofisticou, com o fornecimento de equipamentos militares como helicópteros, veículos blindados, armas antiaéreas, além de treino e assistência técnica. Desde 2016, os dois países realizaram cinco exercícios militares conjuntos denominados "Dragão Dourado". Ademais, desde 2018, Pequim tem atuado na construção da Base Naval de Ream, no Camboja, que pode ser usada para atracar navios de guerra chineses, além de garantir abastecimento militar daquele país, o que tem gerado preocupações dos EUA.

Por fim, a boa fase das relações bilaterais também é expressa na visita do então premiê Hun Sen a Pequim, no início de fevereiro de 2023. Na ocasião, o presidente Xi Jinping destacou que

ambos os lados devem se concentrar em seis áreas: política, capacidade de produção, agricultura, energia, segurança e intercâmbios interpessoais, com o intuito de construir uma estrutura de cooperação que represente um “hexágono de diamante” entre a China e o Camboja.

Na última década, as relações com os EUA têm-se tornado gradualmente tensas, em virtude das críticas estadunidenses à repressão política de Hun Sen e do fortalecimento do vínculo cambojano com a China em meio às tensões sino-americanas no Indo-Pacífico. Apesar disso, os EUA seguem como segundo maior parceiro comercial do Camboja, com destaque às exportações de vestuário e calçados cambojanos.

Em documentos oficiais, a diplomacia estadunidense refere-se ao Camboja como “estrategicamente significativo”. Para forçar uma mudança atitudinal por parte dos cambojanos em suas políticas doméstica e externa, Washington impôs restrições a projetos de cooperação e de investimentos à monarquia. Em 2017, Phnom Penh suspendeu o Angkor Sentinel, um exercício conjunto anual entre o Exército dos EUA no Pacífico e o Exército Real do Camboja, realizado desde 2010. Em 2018, os EUA também suspenderam programas de assistência militar ao país, em resposta à repressão de Hun Sen à oposição política.

Em novembro de 2022, o presidente Joe Biden reuniu-se com o então premiê Hun Sen na Cúpula da ASEAN sob presidência cambojana, em Phnom Penh, onde pressionou o líder cambojano a libertar ativistas políticos e a “reabrir direitos cívicos e políticos”. Com a entrada de Hun Manet, formado na Academia Militar de West Point, nos EUA, a expectativa é que a nova geração de ministros do premiê possa proporcionar oportunidades para melhorar as relações bilaterais.

A ASEAN tem posição central na diplomacia cambojana. No âmbito do bloco, o Camboja compartilha interesses com os vizinhos Laos, Myanmar e Vietnã, convergência que levou o país a integrar os subgrupos CLV (Camboja-Laos-Vietnã) e CLVM (Camboja-Laos-Vietnã-Myanmar), ambos com reuniões de cúpula anuais.

Em 2012, durante a presidência *pro tempore* do Camboja, a disputa no mar da China Meridional dominou a agenda da ASEAN, sendo Phnom Penh acusado de favorecer a posição da China, em detrimento dos interesses dos parceiros regionais, como os das Filipinas. Na ocasião, pela primeira vez na sua história, o bloco não conseguiu emitir um comunicado conjunto final devido à ausência de consenso.

Em 2022, o Camboja assumiu novamente a presidência da ASEAN. Na ocasião, a diplomacia cambojana foi testada pela guerra na Ucrânia, pela agitação política de Myanmar, pelas tensões sino-americanas no Indo-Pacífico e pela crise sanitária residual da COVID-19. O agrupamento regional segue prioritário ao país.

Além da China, a agenda da política externa do Camboja é marcada pelas relações próximas com o Vietnã. Ainda que haja certo ressentimento na sociedade cambojana em vista do período de ocupação vietnamita, a monarquia manteve, nos últimos anos, relações bastante estreitas com Hanói. Dotada de maior complexidade, esta relação bilateral ainda possui questões pendentes, como a demarcação de fronteiras terrestres e marítimas, bem como um elevado índice de imigrantes não registrados dos dois lados da fronteira. Nesse cenário, a diplomacia cambojana opera em equilíbrio frágil entre a sua crescente relação com os chineses e os seus laços históricos com os vietnamitas.

Já com a Tailândia, as relações tiveram histórico de tensão, devido ao litígio fronteiriço na região do templo Preah Vihear. Ainda que reconheça que o templo seja cambojano, conforme decisão da Corte Internacional de Justiça (CIJ) de 1962, a Tailândia reclamava uma área adjacente ao templo que, em 2008, foi reconhecido pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a

Ciência e a Cultura (UNESCO, na sigla em inglês) como Patrimônio Mundial da Humanidade. Em 2010, houve escaramuças ao longo da fronteira, elevando riscos de uma crise regional. No ano seguinte, o Camboja solicitou que o CSNU provocasse a CIJ que, em 2013, proferiu o veredito final, concedendo ao Camboja a soberania sobre o território em disputa[2927]. Apesar disso, a Tailândia é parceiro de destaque para o Camboja, principalmente na área comercial e em assuntos de segurança na fronteira, regularização de imigrantes e ciência, tecnologia e inovação.

Com o Japão, as relações bilaterais são mais estáveis, não obstante o passado de ocupação japonesa no país durante a Segunda Guerra Mundial. Em 2022, celebrou-se o 70º aniversário das relações Camboja-Japão, oportunidade em que os dois países buscaram elevar os seus canais de consultas políticas. Em 2023, o então vice-premiê e chanceler cambojano, Prak Sokhonn, viajou ao Japão, onde se encontrou com o seu homólogo japonês, Yoshimasa Hayashi, para discutir formas de aprofundar os laços bilaterais, no marco da parceria estratégica abrangente de 2022, incluindo cooperação nas áreas de segurança e defesa, comércio e investimento, desenvolvimento de infraestrutura e turismo, além do intercâmbio de pessoas.

Assim como ocorreu com os EUA, o crescente autoritarismo do Camboja turvou as relações com países da União Europeia (UE). Por esta razão, em 2020, a UE reintroduziu impostos e quotas sobre os produtos cambojanos exportados para a UE, reduzindo facilidades de que a monarquia dispunha em termos de acesso ao mercado europeu, por meio do seu programa *Everything But Arms*, após denúncias de violações de direitos humanos e trabalhistas no país.

A condenação de Hun Sen da invasão russa à Ucrânia, no entanto, contrastou com a posição de neutralidade da China, e o Camboja tem votado a favor de resoluções da ONU em apoio à Ucrânia, o que gerou maior simpatia por parte dos europeus. Dados os laços históricos do Camboja com a Rússia, os seus votos na ONU rejeitando a guerra em curso na Ucrânia representaram uma mudança notável.

[2927] Contudo, a CIJ não delimitou a nova fronteira entre os dois países. Outras áreas adjacentes ao templo deverão ser objeto de negociação bilateral, com as quais os dois governos assentiram.

IX. Coreia do Norte

a) Política interna da Coreia do Norte

Embora possa ter suas raízes na resistência à ocupação japonesa, ponto fundamental para o início da inserção internacional da Coreia do Norte seria o próprio contexto de formação do país, em decorrência da Segunda Guerra Mundial e da ocupação soviética ao norte da península após a rendição japonesa. A ocupação soviética dá apoio à conformação progressiva de regime comunista de partido único na parte norte da península, sob o comando de Kim Il-sung, que, em 1948, se torna o primeiro premiê do país (cargo máximo até 1972, quando passou a ser o de presidente, extinto com sua morte em 1994). A Guerra da Coreia, uma das mais emblemáticas *proxy wars* da Guerra Fria, também cumprirá papel essencial na inserção internacional coreana, com a consolidação da divisão da península em torno do paralelo 38, sem acordo de paz, e com a consolidação de relacionamento próximo com a República Popular da China (RPC).

Em meados da década de 1950, Kim Il-sung elabora a ideologia *Juche* (autossuficiência), baseada no princípio filosófico de que o homem é o mestre de tudo e tudo decide, o que, na prática, foi a busca de traduzir o socialismo soviético para a realidade norte-coreana. Em 1967, surgem os "Dez Princípios para o Estabelecimento de um Sistema Ideológico Monolítico". Nas décadas seguintes, aprofundam-se as diferenças entre as duas Coreias, com destaque para o acelerado desenvolvimento da porção sul. Nessa época, há tentativas com suposto envolvimento norte-coreano em assassinato de líderes sul-coreanos. Em 1977, a *Juche* se torna a ideologia oficial do país.

O colapso soviético priva a Coreia do Norte de uma de suas principais aliadas e fonte de recursos. Com a morte de Kim Il-sung, em 1994, seu filho Kim Jong-il assume o poder, como secretário-geral do Partido Comunista. Aprofunda-se a militarização do regime[2928], com a elevação da Comissão de Defesa Nacional ao estatuto de principal órgão de governo, o que durará até 2016, com sua substituição pela Comissão de Negócios do Estado. Na mesma época, o governo anuncia sua nova política, a *Songun* (Exército primeiro). A capacidade militar é central na vida política da República Popular Democrática da Coreia (RPDC), presente, direta ou indiretamente, nas doutrinas políticas nacionais: *Juche*[2929], *Songun*[2930] e *Byungjin*[2931]. No final de 2011, Kim Jong-il morre e é sucedido por seu filho mais novo, Kim Jong-un.

Em julho de 2023, foi realizada a celebração do 70º aniversário do Dia da Vitória, data em que a Coreia do Norte teria derrotado seus inimigos na Guerra da Coreia. Altos representantes dos governos chinês e russo participaram do evento. A Coreia do Norte anunciou, no início de novembro de 2023, o fechamento de cerca de um terço de seus postos diplomáticos no exterior, incluindo aqueles em Espanha, Hong Kong, Uganda e Angola.

[2928] Os programas militares têm relevância como estratégia dissuasória na manutenção do regime.

[2929] Autossuficiência. Mistura marxismo com elementos místicos do líder. Criada por Kim Il-sung, diz, resumidamente, que o ser humano é dono do seu próprio destino e tem a capacidade de modificá-lo, já que é um ser independente, criativo e consciente. Trata da independência do país e também a independência da classe trabalhadora, uma vez que só é capaz de acontecer sob um sistema socialista no qual os meios de produção foram socializados, acarretando assim aos indivíduos e aos coletivos de trabalhadores a tomada da independência e a criação de uma sociedade coletivista.

[2930] Prioridade ao setor militar. Militarismo é colocado como elemento formador da sociedade e cultura.

[2931] Desenvolvimento paralelo do programa militar – incluído o programa nuclear e de mísseis – e da economia.

b) Programa nuclear

Para aspectos relacionados ao programa nuclear da Coreia do Norte, ver a subseção correspondente na seção sobre armas nucleares no capítulo 5. Para a aplicação de teorias de relações internacionais ao programa nuclear da Coreia do Norte, ver o capítulo 1.

c) Programa de mísseis

O programa de mísseis teve impulso relevante nos anos 1980 e 1990, quando do congelamento do programa nuclear. Destaca-se, nesse particular, a cooperação com o Irã para o comércio e desenvolvimento de mísseis, com sanções a ambos desde a década de 1990 nesse tópico. Houve inclusive uso de empresas para facilitar o intercâmbio – sobretudo exportação tecnológica da RPDC ao Irã por essa via –, o que resultou em sanções às empresas também.

O tipo de míssil bastante sensível à segurança internacional é o balístico, capaz de transportar ogivas nucleares: a RPDC, ao longo do tempo, conduziu testes com esses mísseis nos mais diversos alcances, inclusive intercontinental, além de testar diversos modelos plataformas de lançamento para os mesmos. O primeiro teste com míssil balístico ocorreu em 1998 e, em 2017, o primeiro exitoso com míssil balístico intercontinental. Nesse entretempo, em 1999, a Coreia do Norte aceitou moratória no que diz respeito a testes de mísseis de longo alcance, respeitando-a até 2005. Acredita-se que o míssil mais recente, Hwasong-15, tenha um alcance potencial de treze mil quilômetros, alcance que o possibilita atingir qualquer lugar na América do Norte. Possui também mísseis regulares dos mais variados alcances. Testou armas hipersônicas, que, ao contrário dos balísticos, não estão sancionadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). Mísseis de cruzeiro tampouco são objeto de sanções do CSNU.

Kim Jong-un suspendeu os testes no final de 2017 durante as negociações com os Estados Unidos (EUA) e a Coreia do Sul. Pyongyang retomou os testes em meados de 2019, com mísseis de curto alcance, após o fracasso das negociações, realizando também lançamento submarino de míssil balístico. Em 2021, testou mísseis balísticos de curto alcance com tecnologia que facilita o transporte e a velocidade de lançamento; míssil de cruzeiro de longo alcance mais manobrável, que dificulta sistemas de defesa antimísseis se lançado em conjunto com mísseis balísticos; e pela primeira vez mísseis de um lançador de vagões, que dificulta a detecção. Em 2022, foram lançados mais de 90 mísseis balísticos, alguns deles intercontinentais. A soma é maior que a que havia sido lançada até então pelo regime Kim Jong-un, muitos deles em resposta a exercícios militares entre os EUA e a Coreia do Sul, que vêm sendo expandidos. Permanecem incógnitas em torno da precisão dos mísseis balísticos, sobre a carga nuclear que eles podem carregar, e ainda não está claro se possuem a capacidade de sobreviver à reentrada.

Em abril de 2023, a Coreia do Norte confirmou ter testado míssil balístico intercontinental movido a combustível sólido, o que representaria grande avanço tecnológico. O lançamento de mísseis a combustível sólido demanda menor tempo de preparação e é de mais difícil detecção do que os movidos a combustível líquido. Em julho, houve novo lançamento de seu ICBM movido a combustível sólido (Hwasong-18), durante a Cúpula da OTAN e pouco antes da primeira reunião do Grupo Consultivo Nuclear EUA-Coreia do Sul, estabelecido por declaração bilateral desses dois países em abril. EUA, Coreia do Sul e Japão condenaram o teste e adotaram declaração conjunta que afirma que o lançamento seria “uma grave ameaça à paz e a estabilidade” e ensejará o endurecimento de sanções. A OTAN demandou que a Coreia do Norte encerre seus programas missilístico e nuclear. Em agosto, a Coreia do Norte disparou mísseis de cruzeiro, enquanto a

Coreia do Sul e os EUA iniciavam preparativos para um período de treinamento militar. Em dezembro, a Coreia do Norte disparou mais dois ICBMs de combustível sólido, que teriam capacidade de atingir o território dos EUA. Trata-se do quinto lançamento norte-coreano em 2023. Ele foi realizado em paralelo a uma reunião de alto nível, em Pequim, entre autoridades norte-coreanos e chinesas e foi acompanhado de uma declaração na qual acusa os EUA de incitarem uma guerra nuclear, em razão da chegada, no dia anterior, de um submarino nuclear estadunidense à Coreia do Sul. Como resultado do lançamento, os EUA pediram a convocação de uma reunião do CSNU.

Relatório recente de inteligência aponta para o aprofundamento da cooperação com o Irã recentemente, com o intuito de desenvolver mísseis de longo alcance. A Coreia do Norte investe também no desenvolvimento de mísseis de curto alcance mas de grande precisão, que seriam importantes para um eventual ataque a alvos estratégicos, por exemplo, na Coreia do Sul, que poderiam desestruturar cadeias globais de valor, potencializando a dissuasão norte-coreana.

Destaca-se que as divergências no CSNU impediram resoluções e sanções em alguns desses casos. Em junho de 2022, China e Rússia vetaram projeto de resolução dos EUA no CSNU que condenava os testes de mísseis balísticos norte-coreanos e impunha nova rodada de sanções, o que os levou a ter de explicar os motivos do veto na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), segundo um novo requisito imposto aos P5 desde abril de 2022, pela resolução da AGNU A/RES/76/262).

O atual contexto internacional beneficia a Coreia do Norte de três maneiras: banalização, distração e divisão. O aumento da frequência de testes de mísseis norte-coreano faz com a comunidade internacional "acostume-se" com o lançamento de mísseis por Pyongyang. A guerra na Ucrânia concentra a atenção da diplomacia mundial, e o progresso dos programas nucleares e balísticos norte-coreanos são relegados a um segundo plano, sem ser alvo de grandes reações. Finalmente, o recrudescimento de tensões entre as potências aumentou as divergências no CSNU, cujo resultado foi o inédito veto duplo à resolução contra a Coreia do Norte. Em junho de 2023, os EUA acusaram a Coreia do Norte de estar vendendo mísseis para o Grupo Wagner, em troca da aquisição de petróleo russo.

d) Relações intercoreanas contemporâneas

As relações intercoreanas foram retomadas nos anos 1990 sob os auspícios do primeiro presidente democraticamente eleito da Coreia do Sul, Roh Tae-woo (1988-1993), com a permissão do comércio direto e de intercâmbios esportivos. Em 1991, assinaram um "Acordo Básico", cujo foco foi o respeito mútuo, a renúncia à agressão armada, o intercâmbio e a cooperação em diversos setores e a garantia do livre intercâmbio de pessoas entre os dois países. Também emitiram uma Declaração Conjunta sobre a Desnuclearização da Península Coreana, comprometendo-se a não possuir, produzir ou usar armas nucleares e proibindo o enriquecimento de urânio e o reprocessamento de plutônio. A retirada unilateral, em relação à Coreia do Sul, das ogivas dos EUA no contexto do *Strategic Arms Reduction Treaty* (START I) também motivou a aproximação. Ambos os países entram na Organização das Nações Unidas (ONU) em 1991. O sucessor de Roh, Kim Young-sam (1993-1998), teve relações conturbadas, adotando linha dura diante da primeira crise nuclear.

O governo de Kim Dae-jung (1998-2003) inaugurou a política de reaproximação *Sunshine Policy*, mantida pelo governo seguinte (2003-2008). Houve aumento da ajuda bilateral, de investimentos e da assistência humanitária, de ingresso de turistas em enclaves norte-coreanos

próximos à fronteira. No entanto, o aprofundamento da crise nuclear na península dificultou a implementação da política. Após o primeiro teste nuclear da RPDC em 2006, a Coreia do Sul reduziu sua ajuda, embora o investimento tenha continuado. Com o processo hexapartite mostrando algum progresso no ano seguinte, houve uma cúpula em Pyongyang que delineou projetos de reaproximação. A Coreia do Sul, nesse período, buscou fortalecer a cooperação intercoreana, de que são exemplos as duas reuniões de cúpula da Coreia em Pyongyang (junho de 2000 e outubro de 2007), as reuniões de familiares separados pelo conflito coreano e o desfile conjunto das duas Coreias nos Jogos Olímpicos de 2000. A *Sunshine Policy* termina com a eleição de Lee Myung-bak, na Coreia do Sul, em 2008, presidente conservador, que adota política de pressão contra o país vizinho.

O novo governo não implementou os projetos, e a *Sunshine Policy* foi abandonada em detrimento de uma abordagem "pragmática" das relações. Essa abordagem vinculou a ajuda e a cooperação intercoreana à desnuclearização, além de ampliar cobranças em temas como direitos humanos. Diversas crises na complicaram as relações, sobretudo o teste nuclear de 2009. O governo seguinte (2013-2017), de Park Geun-hye, manteve o distanciamento diante dos testes realizados em 2013, 2016 e 2017, apesar de retoricamente ter defendido a aproximação. Para além da questão nuclear, as tensões entre a Coreia do Norte, a Coreia do Sul e os EUA se intensificam na virada da década de 2000 para 2010, em episódios como o afundamento de um navio de guerra, o rompimento de laços econômicos intercoreanos e o bombardeio da ilha sul-coreana de Yeonpyeong.

Em 2017, chega ao poder Moon Jae-in. As relações intercoreanas, no marco da *Moonshine Policy*, melhoraram significativamente em 2018, antes de esfriar em 2019 e deteriorar-se em 2020. Em 2018, as duas Coreias realizaram três cúpulas, assinaram um acordo militar e outros pactos, abriram escritório de ligação permanente (a primeira vez em que constituem canal para contato direto em tempo integral) e desfilaram sob uma mesma bandeira nos Jogos Olímpicos de Inverno realizados na Coreia do Sul (a delegação da Coreia do Norte aos Jogos Olímpicos incluiu a irmã de Kim Jong-un, que se encontrou com o presidente sul-coreano Moon Jae-in).

A principal cúpula foi a primeira, realizada em abril de 2018, em Panmunjon (na zona desmilitarizada[2932]). Após o anúncio de que a RPDC congelaria armas e testes de mísseis, Kim Jong-un atravessou a fronteira para uma cúpula com Moon Jae-in. Os líderes assinaram uma declaração conjunta comprometendo-se a trabalhar para a desnuclearização da península e apontando para a possibilidade de encerrar formalmente a Guerra da Coreia por meio de tratado de paz. O conteúdo da declaração foi reafirmado durante a primeira cúpula entre Trump e Kim. Foi a primeira vez que um líder norte-coreano adentrou em território do sul.

Na terceira cúpula entre Kim e Moon, desta vez em Pyongyang, os líderes assinam uma declaração conjunta delineando medidas para reduzir tensões, expandir intercâmbios e cooperação intercoreanos e alcançar a desnuclearização. A declaração afirma que o Norte fechará permanentemente um local de teste de mísseis, permitirá que inspetores internacionais entrem no país e desmantelará seu sítio nuclear, com a condição de que se esperavam as "medidas correspondentes" dos EUA. Uma declaração militar anexa delineia medidas para reduzir tensões

---

[2932] A Zona Desmilitarizada da Coreia (ou DMZ, na sigla em inglês) é uma faixa de terra que atravessa a península coreana, desde o armistício de 1953, com cerca de 250 quilômetros de comprimento e quatro de largura. Na verdade, trata-se de uma das zonas mais militaridades do mundo. A linha média no interior da DMZ é a Linha de Demarcação Militar, que, na prática, é a fronteira entre as duas Coreias, ao redor do paralelo 38 Norte. No mar, a fronteira entre as Coreias está na Linha de Limite Norte, que não foi objeto do armistício. Desde os anos 1970, a Coreia do Norte contesta a demarcação. A ilha de Yenpyeong, alvo de ataques em 2010, fica próxima da ilha.

militares, incluindo em termos de exercícios militares, e para transformar a zona desmilitarizada em uma zona de paz. Os dois lados também se comprometeram a fortalecer a cooperação econômica. As sanções em vigor, inclusive as unilaterais norte-americanas, no entanto, impediram Seul de perseguir muitos projetos intercoreanos desejados pela presidente Moon. Após a cúpula de Hanói (entre Trump e Kim), Pyongyang em grande parte ignorou as ofertas de Seul de assistência humanitária, iniciativas de pequena escala e fortalecimento dos laços diplomáticos.

Em junho de 2020, a tensão aumentou na península, quando a Coreia do Norte declarou sua vizinha como "inimiga", cortou todos os canais de comunicação e explodiu um escritório de ligação sul-coreano em seu território. Pyongyang disse que estava retaliando o envio por grupos da sociedade sul-coreana de balões com folhetos contrários ao regime, o que violaria o acordo intercoreano de 2018. Em seu discurso à 75ª Sessão da AGNU, em setembro de 2020, Moon mencionou a esperança de que "a ONU e a comunidade internacional forneçam apoio para que possamos avançar para uma era de reconciliação e prosperidade até que se chegue a uma declaração do fim da guerra" e que "a declaração de fim da guerra abrirá a porta para a desmilitarização completa e para um regime de paz permanente na península coreana".

No espectro político sul-coreano, os termos conservador e progressista têm relação à abordagem sobre a RPDC: estes são a favor de maior engajamento, vendo os programas de armas militares de Pyongyang como a manifestação da insegurança e do isolamento político do regime; aqueles têm uma visão mais cética das intenções norte-coreanas e adotam uma linha mais dura. Nesse sentido, Yoon Suk-yeol, eleito em 2022 pelo partido conservador, enfatizou que adotaria linha mais dura em relação a Pyongyang do que seu antecessor – semelhante, assim, ao governo de Lee Myung-bak (2008-2013). Em setembro de 2023, a Coreia do Sul aplicou novas sanções contra a vizinha, incluindo contra o ministro da Defesa norte-coreano.

Em janeiro de 2024, a Coreia do Norte disparou mais de 200 projéteis na região da Linha de Limite Norte. A Coreia do Sul emitiu avisos de emergência, para a evacuação dos quase sete mil habitantes das ilhas de Yeonpyeong e Baengnyeong.

Especialistas apontam possibilidade de nova corrida armamentista. Yoon Suk-yeol, inclusive, defendeu a expansão da cooperação militar, com a ampliação de baterias antiaéreas e retomada de exercícios conjuntos com os EUA, suspensos unilateralmente por Donald Trump desde 2018. Além disso, só manterá conversas com a RPDC se houvesse uma perspectiva realista de resultados concretos e anunciou iniciativa de instalar um escritório de ligação trilateral Coreia do Sul-EUA-Coreia do Norte na área desmilitarizada. Em seu discurso de posse, explicitou melhor a sua política: apoio econômico em troca da desnuclearização completa, bem como reações políticas e militares decisivas a novas provocações de Pyongyang. Por outro lado, comprometeu-se a fornecer apoio humanitário independentemente de políticas ou de circunstâncias de desnuclearização na península Coreana. Também disse que expandirá os intercâmbios culturais e a comunicação com base no princípio da reciprocidade. No entanto, especialistas apontam que a exigência de reciprocidade pode ser obstáculo à implementação efetiva de tais políticas.

Há possibilidade também de pleito para ingresso no Diálogo de Segurança Quadrilateral (QUAD). Pela primeira vez, às margens do G20, EUA, Japão e Coreia do Sul expressaram a intenção de compartilhar dados de alerta contra mísseis norte-coreanos, para melhorar a detecção e avaliação dos riscos que estes representam. Ao final de 2022, exemplos atuais do estágio da relação são as trocas de tiros de advertência em outubro e reações da Coreia do Sul aos testes missilísticos norte-coreanos.

Em janeiro de 2024, Kim Jong-un anunciou o "fim do sonho da reunificação das Coreias", a remoção de um monumento que seu pai construiu em Pyongyang em alusão à reunificação e a

interrupção dos canais de comunicação e de todas as iniciativas de cooperação bilateral, inclusive a abolição de instâncias que tratam de questões como reunificação, cooperação econômica e turismo. O líder norte-coreano também propôs uma alteração na constituição de seu país para que seja reconhecido que a Coreia do Sul é o "principal inimigo" da Coreia do Norte e afirmou não desejar a guerra, mas não ter a intenção de evitá-la. No início de 2023, em livro branco de defesa publicado por Seul, a Coreia do Sul classificou o regime da Coreia do Norte como "inimigo".

e) Relações contemporâneas com os Estados Unidos

Desde que o presidente Donald Trump concordou pela primeira vez, em março de 2018, em realizar uma cúpula com o líder norte-coreano Kim Jong-un para discutir os programas nucleares e de mísseis da Coreia do Norte, o governo norte-americano enfatizou a importância de desenvolver um relacionamento próximo entre líderes. A estratégia pareceu presumir que se aufeririam melhores resultados do que as negociações em nível técnico empregadas por governos anteriores.

Trump e Kim realizaram três reuniões: em Singapura (junho de 2018); Hanói (fevereiro de 2019); e Panmunjom (junho 2019, marcando a primeira visita de um presidente dos EUA ao lado norte-coreano da zona desmilitarizada). A diplomacia pessoal reduziu as tensões que chegaram a ponto bastante delicado em 2017, com o risco de que uma guerra poderia estourar na península coreana.

Os EUA cancelaram exercícios militares com a Coreia do Sul em 2018. No mesmo ano, prisioneiros dos EUA foram libertados. A diplomacia também ajudou a preservar o cumprimento da moratória autoimposta pela Coreia do Norte em 2018 sobre seus testes nucleares e de mísseis balísticos ao menos até meados de 2019 (quando voltou a realizar testes de mísseis, embora, na ocasião, de curto alcance).

Apesar da promessa de Kim na cúpula em Singapura em 2018 de trabalhar para desnuclearizar completamente o país, não houve progressos concretos nesse sentido, e Pyongyang tem reforçado suas capacidades militares. A cúpula de Hanói, em fevereiro de 2019, terminou sem um acordo devido a diferenças sobre o escopo e sequenciamento de medidas de desnuclearização da RPDC em troca de alívio de sanções. Os dois países não concordaram sobre etapas de desnuclearização, se um acordo incluirá o programa de mísseis da RPDC, ou os mecanismos para verificar o cumprimento dos compromissos, incluindo arranjos de inspeção e monitoramento. Em outubro de 2019, a Coreia do Norte abandonou as conversas que vinha mantendo com os EUA em Estocolmo. Enquanto isso, China, Rússia e, em menor medida, a Coreia do Sul pediram um relaxamento de sanções contra a Coreia do Norte, incluindo a proposta de Pequim e Moscou, em dezembro de 2019, para levantar várias sanções na ONU. A administração Trump, contudo, rejeitou as propostas considerando-as como "prematuras".

No começo de 2020, a Coreia do Norte informou que não estava mais vinculada aos compromissos de interromper os testes nucleares e de mísseis, culpando tanto o fracasso dos EUA em cumprir o prazo de final do ano para concluir negociações nucleares e quanto as sanções norte-americanas "brutais e desumanas".

Em março de 2020, Kim Yo-jong, irmã de Kim Jong-un, anunciou que o presidente Trump enviou uma carta ao irmão oferecendo cooperação no combate ao novo surto de coronavírus. A Casa Branca confirmou o envio da carta, acrescentando que "o presidente espera continuar a manter contato com o presidente Kim". Embora expressando "sincera gratidão" pela carta, Kim Yo-jong lamentou que as relações entre os dois países não sejam tão boas quanto as "excelentes"

relações entre os dois líderes. Ela acrescenta que "mesmo neste momento estamos trabalhando muito para desenvolver e nos defender por conta própria sob o ambiente cruel que os EUA desejam propiciar".

Em junho de 2023, os EUA enviaram um submarino nuclear, dotado de 150 mísseis, ao Indo-Pacífico, no contexto de um treinamento militar conjunto com a Coreia do Sul, em resposta a dois testes de mísseis balísticos da Coreia do Norte.

f) Perspectivas para o relacionamento com Coreia do Sul e com Estados Unidos

Não se pode antever o fim do programa nuclear coreano, tampouco possibilidades concretas de reunificação. Por esse motivo, as preocupações de segurança especialmente de Coreia do Sul e de Japão seguirão altas, o que enseja a necessidade de incrementar gastos militares e a proteção de seus territórios. Logo no início do governo Biden, a Coreia do Sul chegou a entendimento com os EUA sobre a cobertura dos gastos para manutenção de tropas norte-americanas em seu território, aumentando suas contribuições.

Os desdobramentos mais recentes indicam esfriamento no processo de aproximação, ao mesmo tempo que começa a haver indícios de que a Coreia do Norte poderá retomar seus testes nucleares em breve, dados os testes de mísseis realizados em março. O Pentágono expressou preocupações em fevereiro em torno de um relatório da ONU que indicou um possível reprocessamento de combustível nuclear para bombas norte-coreanas.

O governo Biden vem fazendo manifestações públicas em que se refere não mais a desnuclearização da península coreana, mas da Coreia do Norte, o que incomoda Pyongyang. A irmã do ditador norte-coreano, Kim Yo-jong, apontada como potencial sucessora, divulgou um comunicado com conselhos à nova administração americana, em meio a uma viagem de integrantes do alto escalão do governo Biden por Japão e Coreia do Sul. "Se quiserem dormir bem nos próximos quatro anos, seria melhor que não façam nada que lhes faça perder o sono", declarou ela, segundo a agência sul-coreana de notícias Yonhap.

Até agora a Coreia do Norte ignorou as tentativas do governo Biden para estabelecer diálogo, informou a Casa Branca, numa continuidade do esfriamento já notado desde meados de 2019 com Trump. A porta-voz do governo Biden, Jen Psaki, disse que autoridades americanas tentaram entrar em contato com a Coreia do Norte por meio de diferentes canais desde que o democrata assumiu, há dois meses. "O objetivo é reduzir o risco de agravamento [da situação]. Mas até agora não recebemos nenhuma resposta." Apesar do insucesso diplomático, Biden não aparenta sinais de mudança de rota. A vice-presidente Kamala Harris visitou fronteira das Coreias e endureceu discurso dos EUA contra Pyongyang, em 2022.

Em artigo ao *New York Times* em abril de 2021, o então presidente sul-coreano pediu que os EUA voltassem a engajar-se com a Coreia do Norte: "A coisa mais importante para os dois governos é ter vontade de diálogo e sentar-se frente a frente o mais rápido possível." "Espero que Biden faça história, tornando-se o Presidente que alcançou um progresso substancial e irreversível em direção à desnuclearização completa e a um acordo de paz na península coreana." Moon visitou Biden em Washington, em maio.

O governo conservador do presidente Yoon Suk-yeol, iniciado em maio de 2022, tem adotado postura mais confrontativa. Desde o início daquele ano, a Coreia do Norte aumento a frequência de seus testes de mísseis, e o desenvolvimento de mísseis nucleares é um curso padrão. Os países estão em uma corrida armamentista recente. O presidente sul-coreano alertou sobre uma resposta conjunta sem precedentes com aliados se a Coreia do Norte prosseguir com um teste

nuclear. Em linhas gerais, o relacionamento com ambos está em um impasse e praticamente não existe diálogo no momento.

Em novembro de 2023, após duas tentativas fracassadas em maio e em agosto, a Coreia do Norte anunciou ter conseguido finalmente lançar o Maligyong-1, seu primeiro satélite de reconhecimento (“satélite espião”), que já teria conseguido fotografar bases militares dos EUA na Coreia do Sul e em outras regiões do Pacífico. Como reação, a Coreia do Sul suspendeu parcialmente o Acordo Militar Abrangente, assinado em 2018. Seul deixará de respeitar as disciplinas sobre zona de exclusão aérea e de proibição de atividades de vigilância aérea. O lançamento do satélite também foi condenado por EUA e Japão.

g) Relações contemporâneas com a China e a Rússia

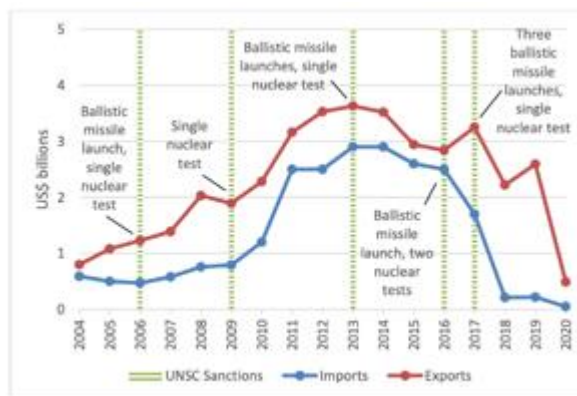
As relações entre Coreia do Norte, China e Rússia são, antes de tudo, físicas, uma vez que a Coreia do Norte faz fronteira com os dois países. A fronteira entre Coreia do Norte e Rússia tem apenas 19 km, fazendo dela uma das mais curtas do mundo. O rio Tumen serve de limite entre a fronteira China-Rússia e a fronteira China-Coreia do Norte até à foz no mar do Japão.

A Coreia do Norte e a China expandiram as ligações físicas nos últimos anos. Em setembro de 2015, abriram uma rota de transporte de carga a granel e de contêineres para impulsionar a exportação de carvão da Coreia do Norte para a China, e a China estabeleceu uma rota ferroviária de alta velocidade entre a cidade fronteiriça chinesa de Dandong e Shenyang, a capital da província de Liaoning, no nordeste da China.

Atualmente, o maior parceiro comercial da Coreia do Norte é a China, que compra, aproximadamente, 82% das exportações norte-coreanas e é a origem de, aproximadamente, 85% dos produtos que entram na Coreia do Norte. Entre 2000 e 2015, o comércio entre a Coreia do Norte e a China cresceu mais de dez vezes, atingindo um pico de US$ 6,86 bilhões em 2014. Esse comércio é impactado, em certos períodos, pelas sanções internacionais contra a Coreia do Norte, que resultam na diminuição do volume oficial geral transacionado entre os países. Em 2016, o principal produto exportado pela Coreia do Norte à China foi o carvão, representando 46% do seu comércio com o país vizinho. Em fevereiro de 2017, entretanto, a China restringiu todas as importações de carvão da Coreia do Norte. A China afirmou que a restrição estava em consonância com as sanções do CSNU contra a Coreia do Norte, após a realização de testes balísticos em julho, mas especula-se que as sanções ocorreram devido a uma mistura de acontecimentos, incluindo os testes nucleares pela Coreia do Norte, o suposto assassinato de Kim Jong-nam, irmão de Kim Jong-un, e a pressão sobre a China por parte do restante do mundo e, especialmente, dos EUA. A China é também um grande investidor nas indústrias de mineração e de metalurgia norte-coreanas, incluindo aço, ferro, cobre, carvão, cobre e minerais de terras raras.

Até 2017, a China vinha sendo o principal parceiro do governo de Pyongyang e intermediador das negociações em formato hexapartite ou “5+1” (China, Coreia do Sul, EUA, Japão, Rússia e mais a Coreia do Norte). Em 2018, O líder norte-coreano esteve em Pequim para uma visita surpresa, na qual se reuniu com o presidente chinês, Xi Jinping, semanas antes das reuniões programadas para a cúpula das Coreias e o encontro com o presidente norte-americano Donald Trump. Foi a primeira visita de Kim ao exterior desde que foi nomeado para comandar seu país em 2011. Também foi a primeira vez em que se reuniu com um chefe de Estado estrangeiro. Em 2019, foi a vez de o líder chinês visitar a Coreia do Norte, na primeira visita de um presidente chinês à Coreia do Norte em catorze anos. A visita a Pyongyang, que foi considerada uma

demonstração de apoio ao regime norte-coreano, aconteceu uma semana antes da cúpula do G20, no Japão.

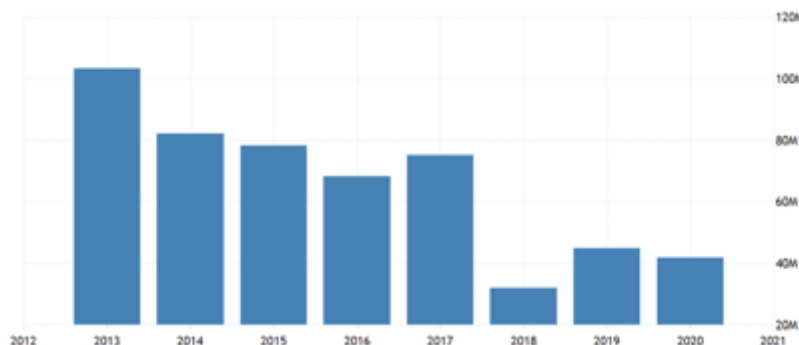
Apesar do cumprimento atipicamente rigoroso das sanções da ONU entre 2016 e 2017, Pequim pareceu relaxá-las em 2019, à medida que procurava melhorar os laços com Pyongyang. Nesse ano, apesar de a China continuar a recusar, oficialmente, as importações norte-coreanas, as suas exportações para a Coreia do Norte aumentaram em 13,9%. Em 2020, o fluxo comercial entre a Coreia do Norte e a China caiu mais de 80%, devido à pandemia de COVID-19, o que se aprofundou no ano seguinte. O comércio sino-norte-coreano foi de US$ 318 milhões em 2021, em comparação com os US$ 539 milhões em 2020 e os US$ 2,78 bilhões de dólares em 2019.

Estimativa do comércio de bens chineses com a Coreia do Norte e imposição de sanções da ONU, 2004–2020. Fonte: *US-China Economic and Security Review Comission*

É importante ressaltar que a Coreia do Norte é extremamente dependente de alimentos oriundos da China. Em outubro de 2021, um estudo da ONU apontou a Coreia do Norte como um dos países mais vulneráveis ao "risco de fome". Em 2022, Kim Jong-un admitiu, em seu discurso anual, que o país enfrenta escassez de comida.

Ademais, muitos norte-coreanos usam a fronteira entre Coreia do Norte e China para fugir do país. Entretanto, na China, quem foge da Coreia do Norte é considerado imigrante em situação ilegal e enviado de volta, caso descoberto pelas autoridades. Uma vez de volta à Coreia do Norte, os desertores são submetidos a tortura e a interrogatórios em punição por terem fugido do país. Grupos de direitos humanos já criticaram Pequim pelas condições de escravidão de muitos norte-coreanos no país, mas seus apelos por uma reação geralmente são ignorados.

A Rússia, no contexto da implementação, pela China, das sanções internacionais impostas contra a Coreia do Norte, ampliou suas relações comerciais com Pyongyang, passando a ser um importante parceiro comercial. Apesar disso, em 2018, as exportações russas caíram vertiginosamente, também no contexto de sanções. Em 2019, houve recuperação. Os produtos de energia compõem a grande maioria das exportações russas para a Coreia do Norte. As exportações da Rússia para a Coreia do Norte foram de, aproximadamente, US$ 41 milhões em durante 2020, entre os principais produtos exportados pela Rússia estão cereais, combustíveis minerais e óleos brutos de petróleo.

Os dois países também são parceiros em matéria militar e de cooperação nuclear. Em 2000, a Rússia assinou um tratado para fornecer assistência técnica, e o Centro de Pesquisa Nuclear da Coreia do Norte foi estabelecido. Em novembro de 2015, o chefe da delegação russa em Pyongyang, coronel-general Nikolay Bogdanovsky, e o vice-chefe do Exército Popular Coreano, Kum-chol, assinaram um acordo sobre a prevenção de atividades militares perigosas. Após o teste

nuclear norte-coreano de janeiro de 2016, a Rússia apoiou a resolução do CSNNU relativa à introdução de novas sanções contra a Coreia do Norte. Em novembro de 2021, China e Rússia apresentaram um projeto de resolução, semelhante a um anterior de 2019, que tenta encorajar o CSNU a aliviar as sanções à Coreia do Norte para "melhorar a subsistência da população civil".

Exportações da Rússia para Coreia do Norte (2013 a 2020); Fonte: COMTRADE

Em 2015, Vladimir Putin convidou Kim Jong-un para a comemoração do 70º aniversário do fim da Segunda Guerra Mundial na Rússia, mas Kim recusou o convite em razão de compromissos de ordem interna. Quatro anos depois, em abril de 2019, Kim Jong-un e Vladimir Putin se encontraram, pela primeira vez, em Vladivostok. Esse encontro ocorreu poucos meses após o fracasso da conferência entre Kim Jong-un e o presidente dos EUA, Donald Trump, em Hanói, no Vietnã, que terminou antes do previsto e sem acordo.

Atualmente, o alinhamento entre Rússia, Coreia do Norte e China intensificou-se desde a invasão russa à Ucrânia, apesar de ter sido discreto nos primeiros meses. Em maio de 2002, China e Rússia vetaram, no CSNU, uma resolução proposta pelos EUA para reforçar as sanções internacionais contra a Coreia do Norte, em resposta a testes de mísseis. O texto recebeu o apoio de treze dos quinze membros do CSNU, mas não foi adiante, justamente, devido aos vetos de Moscou e Pequim. Em julho de 2022, a Coreia do Norte tornou-se o terceiro país, atrás da Síria, a reconhecer a independência dos estados separatistas das Repúblicas Populares de Donetsk e Luhansk, no leste da Ucrânia. Em resposta ao reconhecimento, a Ucrânia encerrou os laços diplomáticos com a Coreia do Norte. Em agosto de 2022, o ditador da Coreia do Norte recebeu uma carta de Putin, na qual o presidente russo afirma querer "contribuir para o fortalecimento da segurança e para a estabilidade da Coreia". Analistas consideram que, em razão da aliança entre os três países, nenhuma nova resolução deverá ser adotada sobre a Coreia do Norte no CSNU.

Em setembro 2023, foi realizado um novo encontro entre Vladimir Putin e Kim Jong-un, em um centro de lançamento espacial no extremo oriente russo. Foi a primeira visita de Kim ao exterior após a pandemia. De acordo com algumas fontes de imprensa, ambos teriam discutido a venda à Rússia de projéteis de artilharia e mísseis antitanque norte-coreanos, que poderiam ser usados na guerra contra a Ucrânia, em troca de grãos e petróleo a preços mais baixos do que os aplicados no mercado internacional. A eventual aquisição de armamento norte-coreano pela Rússia configuraria violação das sanções do CSNU. A situação provocou a preocupação de países como Coreia do Sul, Japão, Ucrânia, EUA e os seus parceiros na Europa. Nem a Coreia do Norte nem a Rússia, entretanto, divulgaram detalhes de quaisquer acordos alcançados durante as mais de cinco horas que Putin e Kim passaram juntos durante a visita ao Cosmódromo de Vostochny.

Em outubro, em visita a Pyongyang, o chanceler russo Sergey Lavrov afirmou que as relações bilaterais atingiram um patamar estratégico, prometeu à Coreia do Norte total apoio e

solidariedade e agradeceu o “apoio inabalável e de princípio” da Coreia do Norte na guerra contra a Ucrânia, bem como a decisão de Pyongyang de reconhecer a independência das regiões ucranianas posteriormente anexadas pela Rússia.

X. Coreia do Sul

a) Situação política

A República da Coreia (RC ou Coreia do Sul) foi formalmente estabelecida como uma democracia liberal em 1948, reconhecida pela Organização das Nações Unidas (ONU) como o único governo legítimo na península Coreana. No mesmo ano, a República Popular Democrática da Coreia (RPDC ou Coreia do Norte) foi proclamada como um país comunista. A Guerra da Coreia se inicia em junho de 1950, quando tropas norte-coreanas, armadas com tanques, e caças soviéticos invadem o Sul, e segue até julho de 1953, quando os dois lados finalmente assinaram o acordo de armistício, que apenas pôs fim às hostilidades, mas não encerrou formalmente a guerra. O conflito reduziu toda a península Coreana a escombros, milhões de soldados e civis foram mortos, e a maior parte das instalações industriais do país foi destruída. Como consequência, a Coreia do Sul tornou-se um dos países mais pobres do mundo.

O presidente à época, Rhee Syngman, acabou estabelecendo um governo autoritário, e, em 1961, um grupo de jovens oficiais do Exército, liderados pelo general Park Chung-hee, toma o poder em um golpe de Estado. Park foi eleito presidente em 1963 e estabeleceu um plano de desenvolvimento econômico de cinco anos sob o lema de "modernização da pátria", alcançando um rápido crescimento econômico por meio de uma política voltada para a exportação, "o milagre no rio Hangang". Como resultado, a Coreia do Sul transformou-se de um dos países mais pobres do mundo em uma potência econômica.

Park foi assassinado em 1979, e o general Chun Doohwan assumiu a Presidência, dando continuidade ao crescimento econômico do país. Em 1987, Roh Tae-woo, candidato governista, foi eleito presidente. Roh estabeleceu relações diplomáticas com países comunistas e foi durante seu governo, em 1991, que as duas Coreias ingressaram na ONU. O governo seguinte, de Kim Young-sam, que assumiu a presidência em 1993, concentrou-se no combate à corrupção. Em 1998, Kim Dae-jung foi eleito presidente. Seu governo foi marcado pelo enfrentamento da crise cambial e pela aproximação com a RPDC. Em 15 de junho de 2000, os líderes das duas Coreias reuniram-se em uma cúpula realizada em Pyongyang, capital da RPDC, e estabeleceram um sistema de reconciliação e cooperação.

Na presidência de Roh Moo-hyun (2003-2008), foi realizada a segunda cúpula entre os líderes das duas Coreias em Pyongyang, em 4 de outubro de 2007, e, no mesmo ano, foi assinado um tratado de livre comércio com os Estados Unidos (EUA). O governo de Lee Myung-bak (2008-2013) buscou simplificar a organização do Estado, privatizar empresas públicas e reformar os regulamentos administrativos. Em 2013, assumiu Park Geun-hye, a primeira mulher presidente da Coreia do Sul, que foi deposta em 2017, por um processo de *impeachment* em consequência de escândalos de corrupção e tráfico de influência. A administração de Moon Jae-in (2017-2022) concentrou-se na construção de infraestrutura e também buscou aliviar a tensão na península Coreana com a realização de três cúpulas entre os líderes das duas Coreias, em abril, maio e setembro de 2018 – as duas primeiras em Panmunjom, cidade da Coreia do Sul junto à fronteira entre os dois países, e a última em Pyongyang.

Atualmente, a Coreia do Sul é uma república democrática representativa presidencial. Desde 1948, a Constituição sul-coreana passou por cinco grandes revisões, cada uma resultando em uma nova república. O chefe de Estado é o presidente, eleito por voto popular direto, em um sistema multipartidário, para um único mandato de cinco anos.

O atual presidente, eleito em março de 2022, é Yoon Suk-youl do Partido do Poder Popular (PPP), de perfil conservador. A vitória de Yoon sinalizou mudanças em relação ao governo anterior de Moon Jae-in. Em termos de suas políticas externa e de segurança, Yoon prometeu uma política menos acomodada e mais assertiva para com a RPDC, além do fortalecimento da aliança EUA-Coreia do Sul e da melhoria das relações com o Japão.

Em matéria de segurança, um ponto de destaque é o debate público sobre armas nucleares na Coreia do Sul, com implicações para a segurança regional. Os sul-coreanos consideram um programa nuclear independente desde que a RPDC testou sua primeira arma nuclear em 2006. O debate atual sobre o desenvolvimento nuclear é uma resposta à ameaça imediata representada pelas crescentes provocações e pelos avanços de capacidades da RPDC. Os opositores, cada vez mais enfraquecidos, defendem uma abordagem cooperativa regional em relação à RPDC e a capacidade do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) de impor sanções para limitar os testes norte-coreanos. Para os apoiadores da ideia, as armas nucleares são vistas como uma ferramenta para garantir a invulnerabilidade da Coreia do Sul aos desafios de segurança externa e garantir que o país tenha as capacidades de dissuasão e defesa necessárias para enfrentar a imprevisibilidade global. Vale lembrar que o país é parte do Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP), comprometendo-se a não buscar uma capacidade independente de armas nucleares. Contudo, o presidente Yoon mencionou, em janeiro de 2023, que a Coreia do Sul poderia desenvolver seu próprio arsenal nuclear ou solicitar a redistribuição de armas nucleares táticas dos EUA em resposta a recentes ameaças do líder norte-coreano Kim Jong-un.

Em janeiro de 2024, o líder da oposição Lee Jae-myung, candidato derrotado na eleição presidencial de 2022, sofreu um atentado à faca em Busan. Ele foi internado em uma unidade de tratamento intensivo (UTI) e sobreviveu.

b) Questões socioeconômicas

Em termos econômicos, a Coreia do Sul passou por uma transformação impressionante em um período de 60 anos: de uma economia de base agrícola na década de 1960, já figura entre as dez maiores economias do mundo no início da década de 2020. O país tem demonstrado competitividade global em vários campos, como telecomunicações, semicondutores, automóveis, indústria química e siderurgia. Nos últimos anos, sua indústria cultural, incluindo audiovisual, *videogames* e *webtoons*, está ganhando proeminência na economia coreana.

Especialistas atribuem o rápido crescimento econômico do país a reformas políticas voltadas para a exportação. No início, os principais itens de exportação eram tanto produtos industriais leves produzidos em pequenas fábricas, quanto matérias-primas. Na década de 1970, o país investiu em indústrias químicas e lançou as bases para a exportação de produtos industriais pesados. O país agora lidera os setores de semicondutores e de telas em geral (televisores, computadores e *smartphones*). Outros pontos de destaques são o ambiente de negócios favorável e o investimento em desenvolvimento tecnológico e inovação e em educação. De fato, inovação e tecnologia são os principais fatores que sustentam a competitividade das exportações sul-coreanas e alimentam o notável crescimento econômico nas últimas décadas. Em relação à educação, no processo de industrialização do país, os recursos humanos foram percebidos como um fator importante dada a necessidade de lidar com capitais e recursos escassos de forma mais eficiente. Assim, as políticas com foco em educação, treinamento e qualificação da mão de obra ajudaram o país a alcançar um rápido crescimento econômico.

Em 1996, o país tornou-se o 29º país-membro da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). Mesmo desfrutando de mais de três décadas de crescimento notável, na época o produto interno brasileiro (PIB) *per capita* sul-coreano ainda estava cerca de 30% abaixo da média da OCDE. Contudo, o país seguiu realizando grandes reformas econômicas, alinhou suas políticas com as melhores práticas da OCDE em muitas áreas, aumentou sua integração na economia global e melhorou seu potencial tecnológico e humano, levando à convergência de seu PIB *per capita* para a média da OCDE.

Em 1997, a Coreia enfrentou o primeiro obstáculo após anos de rápido e contínuo crescimento econômico: a crise financeira asiática, que se originou na Tailândia e se espalhou rapidamente por toda a região. Uma crise cambial atingiu o país, forçando-o a recorrer ao Fundo Monetário Internacional (FMI). O PIB caiu mais de 5% em 1998, e a taxa de desemprego subiu para mais de 7%, de um nível pré-crise de cerca de 2%. Contudo, em apenas dois anos, o país recuperou a taxa de crescimento e os níveis de preços anteriores, bem como o superávit da balança de transações correntes. No processo, cerca de 3,5 milhões de pessoas aderiram à campanha para arrecadar ouro para ajudar o governo a pagar os empréstimos junto ao FMI, coletando 227 toneladas de ouro. As reformas econômicas implementadas desde meados da década de 1990 fortaleceram muito a resiliência da economia sul-coreana, que resistiu à crise financeira global de 2008 e à crise sanitária da pandemia de COVID-19 melhor do que a maioria dos outros países-membros da OCDE.

Apesar da experiência de sucesso, o país enfrenta desafios internos e externos. Dado o tamanho geográfico, os recursos naturais e o tamanho da população relativamente limitados, o envelhecimento da população agrava a ameaça de que a economia da Coreia do Sul possa ficar para trás em relação aos outros países desenvolvidos. Ademais, a crescente competição chinesa também é um desafio. Assim, para manter o crescimento econômico sustentável, a Coreia do Sul precisa continuar apoiando a inovação e um ambiente de negócios favorável.

Como membro do G20, a Coreia do Sul está ativamente engajada na formulação de políticas em torno de questões globais, como comércio internacional, estabilidade financeira e mitigação da mudança do clima. Como uma potência média, uma economia com uma trajetória de desenvolvimento excepcional e um país que passou de receptor de ajuda internacional a doador, a Coreia do Sul é particularmente ativa em preencher as lacunas entre economias líderes e nações em desenvolvimento, principalmente no Sudeste Asiático.

Nos últimos anos, enquanto a globalização foi cada vez mais questionada, a Coreia do Sul continuou a demonstrar um forte compromisso com o livre comércio e a cooperação econômica internacional. Em novembro de 2020, assinou a Parceria Econômica Regional Abrangente (RCEP, na sigla em inglês), o maior acordo de livre comércio do mundo, unindo países com um PIB combinado equivalente a um terço do total mundial e fortalecendo a cooperação comercial e econômica na região da Ásia-Pacífico. O país também continua a expandir sua rede de acordos comerciais bilaterais, mais recentemente com países da América Central, Indonésia, Israel e Reino Unido.

c) Política externa

A Coreia do Sul do presidente Yoon aspira a tornar-se um Estado-Pivô Global (*Global Pivotal State*), ampliando sua atuação na região e no resto do mundo. O país já se destaca internacionalmente em termos econômicos, sociais e culturais, desde a indústria de semicondutores e baterias até energia nuclear e cultura *K-pop*. Em consonância com essas expectativas, a Coreia

do Sul tem buscado aumentar seu papel na discussão de várias questões na região e na construção de uma ordem regional positiva. Sendo assim, lançou sua primeira estratégia regional abrangente em dezembro de 2022, focada no Indo-Pacífico, que visa a diversificar as parcerias de segurança, defendendo um Indo-Pacífico livre, pacífico e próspero. A Estratégia Indo-Pacífico sul-coreana compromete-se a fortalecer a ordem regional baseada em regras para proteger a liberdade, a democracia e os direitos humanos. O documento expande as promessas anteriores do presidente Yoon Suk-yeol de aceitar maior responsabilidade pela defesa dos princípios democráticos e é consistente com as estratégias de segurança nacional dos EUA e seus aliados. Em maio de 2023, a Coreia do Sul sediou uma cúpula com as ilhas do Pacífico, com foco em cooperação e promoção de prosperidade.

Em termos multilaterais, destaca-se o mandato do sul-coreano Ban Ki-moon como secretário-geral da ONU, entre 2007 e 2016. A Coreia do Sul, que ingressou na ONU apenas em 1991, já foi eleita duas vezes para mandatos rotativos do CSNU, para os biênios 1996-1997 e 2013-2014. Cerca de 500 sul-coreanos participaram de operações de paz da ONU em 2022. Na Organização Mundial do Comércio (OMC), o país adota postura protecionista nas negociações agrícolas, integrando o G10, e está participando de todas as negociações plurilaterais lançadas na MC11, em 2017. A Coreia foi membro do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT, na sigla em inglês) desde 1967.

i. Relações com a Coreia do Norte

Ver a seção anterior, sobre Coreia do Norte.

ii. Relações com o Japão

As relações Coreia do Sul-Japão são marcadas por tensões devido à disputa territorial, às questões históricas envolvendo a colonização japonesa entre 1910 e 1945, ao uso de trabalho forçado coreano por empresas japonesas e à questão sexual das “mulheres de conforto” durante a Segunda Guerra Mundial. A reunião entre o presidente sul-coreano Yoon e o primeiro-ministro japonês Kishida, em março de 2023, foi a primeira cúpula bilateral em doze anos e foi saudada por ambos os lados como um grande passo para a renovação das relações. As partes concordaram em retomar visitas diplomáticas recíprocas e diálogos de segurança, normalizar um acordo de compartilhamento de inteligência e tomar medidas para resolver disputas comerciais – o Japão concordou em suspender as restrições às exportações de materiais semicondutores, enquanto a Coréia do Sul retirou sua queixa na Organização Mundial do Comércio (OMC). Kishida também convidou Yoon para a próxima reunião do G7 em Hiroshima, destacando a percepção de que os atuais desafios econômicos e de segurança podem ser melhor enfrentados juntos. Em maio de 2023, uma nova cúpula entre as partes foi realizada em Seul. Relações estáveis entre os dois vizinhos podem aumentar as chances de contrabalançar as práticas da China, em especial ações de desestabilização na região do Indo-Pacífico, como nos mares da China Oriental e Meridional e no estreito de Taiwan. Ademais, a reunião também significou um bom presságio para o fortalecimento das relações trilaterais EUA-Japão-Coreia do Sul. Em agosto de 2023, o presidente Biden recebeu o primeiro-ministro Kishida e o presidente sul-coreano Yoon, em Camp David, para reunião focada em ameaças de segurança na região da Ásia-Pacífico, que foi concluída com a adoção do “Espírito de Camp David”, em que os mandatários anunciaram a realização de reuniões anuais de alto nível e de exercícios militares conjuntos e o estreitamento da cooperação trilateral em termos

como defesa contra mísseis e cibersegurança. Em novembro, Coreia do Sul e Japão concordaram em ampliar o compartilhamento de dados sobre os mísseis da Coreia do Norte. Para mais detalhes, ver o tópico sobre Japão.

iii. Relações com a China

Desde a normalização diplomática entre os dois países em 1992, as tentativas de melhorar os laços estratégicos bilaterais enfrentaram repetidamente expectativas não atendidas, revelando interesses divergentes. As relações entre China e Coreia do Sul tornaram-se mais tensas recentemente com a ascensão de Yoon ao poder. O atual presidente criticou a "ambiguidade estratégica" dos governos anteriores e acusou Moon de ser "excessivamente complacente" com a China em 2017, quando Pequim impôs duras penalidades contra empresas da Coreia do Sul em resposta ao acordo para implantação, para proteção contra mísseis norte-coreanos, de uma unidade terminal de defesa de área de alta altitude (THAAD, na sigla em inglês), fabricado pelos EUA. Contudo, mesmo com uma postura mais assertiva em relação à China, a estratégia indo-pacífica da Coreia do Sul lançada por Yoon deixa espaço para cooperação com o gigante asiático. O documento chama a China de um parceiro-chave e enfatiza que a estratégia sul-coreana é uma "iniciativa inclusiva que não visa nem exclui nenhum país em particular".

Em outubro de 2023, os chanceleres de Japão, China e Coreia do Sul anunciaram que serão retomadas as reuniões trilaterais de alto nível, em Seul. Até 2019, foram realizadas oito reuniões nesse formato, que congrega os primeiros-ministros de Japão e China e o presidente da Coreia do Sul. No mês seguinte, os três chanceleres realizaram conversas presenciais trilaterais em Busan, as primeiras desde 2019. Eles decidiram que seus líderes vão encontrar-se "o mais breve possível" e discutiram temas como intercâmbios interpessoais, comércio, tecnologia, saúde pública, desenvolvimento sustentável e segurança. Os três países realizavam cúpulas desde 2008, que foram suspensas com a pandemia e desde então não foram retomadas.

iv. Relações com a Índia

O ano de 2023 marca o 50º ano das relações diplomáticas entre Coreia do Sul e Índia. A estratégia Indo-Pacífico sul-coreana declarou a Índia como um parceiro estratégico especial. O governo sul-coreano prioriza seus laços com a Índia, reconhecendo sua influência no sul da Ásia, como parte de uma tentativa mais ampla de aprimorar suas relações estratégicas, culturais, comerciais e diplomáticas com as nações vizinhas. Acordos bilaterais de defesa e o Diálogo de Segurança e Política Externa, recentemente realizado, mostram a convergência entre as partes. Ambos os lados concordaram em aprofundar a cooperação não apenas em áreas como comércio e investimento, ciência e tecnologia e intercâmbios culturais, mas também em segurança e defesa, bem como em novos e tecnologias emergentes. A Índia tem apoiado amplamente a Coreia do Sul em relação à iminente ameaça nuclear norte-coreana. No entanto, o lento crescimento do comércio bilateral e o crescente déficit comercial preocupam e enfraquecem a relação.

v. Relações com a ASEAN

A ASEAN está sendo projetada como a peça central da nova política de Seul. A Coreia do Sul é um dos onze parceiros de diálogo da organização. Por meio da recém-formulada Iniciativa de Solidariedade Coreia-ASEAN, Yoon pretende expandir as relações tradicionais com a ASEAN

em todas as áreas, incluindo assuntos estratégicos e de segurança econômica. Ademais, a Coreia do Sul também buscar intensificar a cooperação bilateral com os Estados-Membros da ASEAN, com base na Parceria Estratégica Especial com a Indonésia, na Parceria Estratégica Abrangente com o Vietnã e na Parceria Estratégica com a Tailândia.

vi. Relações com os Estados Unidos

Os EUA e a Coreia do Sul estão comprometidos com a paz e a estabilidade no Indo-Pacífico. Em 1953, no final da Guerra da Coreia, EUA e Coreia do Sul assinaram um Tratado de Defesa Mútua, o qual, além de tratar de defesa coletiva, forneceu a base para presença de forças norte-americanas na Coreia do Sul. Há cerca de 28,5 mil soldados americanos na Coreia do Sul, a terceira maior presença militar dos EUA fora do país. Camp Humphreys, em Pyeongtaek, ao sul de Seul, é a maior base militar dos EUA no exterior. Em novembro de 2023, durante visita do secretário de Defesa Lloyd Austin a Seul, os dois países acionaram o tratado pela primeira vez em uma década, em razão das recentes ameaças nucleares e missilísticas da Coreia do Norte.

O acordo de cooperação nuclear EUA-Coreia do Sul, assinado em 1974 e revisado em 2015, fornece uma base para os países aumentarem tanto a proliferação pacífica de energia nuclear civil quanto a não proliferação de armas nucleares, como um meio de ressaltar os benefícios da cooperação de aliança aos olhos do público sul-coreano. Em abril de 2023, em encontro presidencial em comemoração ao 70º aniversário da aliança entre os EUA e a Coreia do Sul, os mandatários dos dois países assinaram a Declaração de Washington, em meio às crescentes discussões internas em Seul sobre a possibilidade de vir a desenvolver seu próprio arsenal nuclear. A declaração renova a aliança de segurança entre os dois países e fortalece o guarda-chuva de proteção da Coreia do Sul quanto a ameaças da RPDC, prevendo, entre outras medidas, o envio de um submarino dotado de mísseis balísticos nucleares para a Coreia do Sul, o que não era feito desde a década de 1980, e consultas a serem realizadas por Washington com Seul a respeito da utilização de armas nucleares na península Coreana. Não há, entretanto, qualquer referência à reinstalação de armas nucleares estadunidenses no país asiático, retiradas no início dos anos 1990. A Coreia do Sul, por sua vez, reiterou seu compromisso com o regime de não proliferação e com o acordo bilateral com os EUA sobre usos pacíficos da energia nuclear, sinalizando que não perseguirá, publicamente, a intenção de armar-se nuclearmente. Foi criado grupo consultivo nuclear bilateral, para fortalecer o planejamento estratégico e as discussões sobre temas nucleares, bem como as medidas de dissuasão diante de ameaças norte-coreanas. A primeira reunião do Grupo Consultivo Nuclear EUA-Coreia do Sul foi realizada em julho de 2023. No mesmo mês, houve a primeira visita em quatro décadas de um submarino dotado de armamento nuclear dos EUA à Coreia do Sul.

Em termos comerciais, à medida que a economia da Coreia do Sul se desenvolveu, os laços comerciais e de investimento tornaram-se um aspecto cada vez mais importante da relação entre as partes, inclusive por meio da implementação do Acordo de Livre Comércio, que entrou em vigor em 2012 e foi revisado em 2018. Nos últimos anos, a aliança se expandiu para uma parceria global profunda e abrangente. Os dois países realizam um diálogo econômico anual, no qual os formuladores de políticas de ambos os lados coordenam questões econômicas e promovem a cooperação econômica regional.

vii. Relações com a União Europeia

A União Europeia (UE) e a Coreia do Sul são importantes parceiros estratégicos e econômicos. As relações diplomáticas foram estabelecidas em 1963. O relacionamento comercial e de investimento tem evoluído constantemente, especialmente desde o final da década de 1990. Atualmente, o relacionamento é baseado em três acordos assinados ao longo da década de 2010 – o Acordo de Livre Comércio e o Acordo-Quadro assinados em 2010, e o Acordo de Participação em Operações de Gerenciamento de Crise de 2014. Além disso, a Coreia do Sul tornou-se um parceiro estratégico da UE em 2010. Nos últimos anos, a Coreia do Sul tornou-se o 9º parceiro comercial mais importante da UE. A UE declarou o Japão e a Coreia do Sul como principais aliados na região do Indo-Pacífico.

viii. Relações com a Rússia e guerra na Ucrânia

A Coreia do Sul e a União Soviética (URSS) estabeleceram relações diplomáticas em 1990. As relações foram mantidas com o fim da URSS, atingindo o patamar de parceria e cooperação estratégicas. Nas últimas três décadas, as relações russo-coreanas envolvem cooperação comercial, econômica e de investimentos, bem como relações humanitárias e intercâmbios culturais. A Agência Espacial Russa (Roscosmos) e o Programa de Astronautas Coreanos cooperaram para enviar a primeira astronauta da Coreia do Sul ao espaço em 2008. Contudo, logo após a invasão da Ucrânia pela Rússia, as relações entre os dois países se tornaram tensas.

Na ONU, a Coreia do Sul votou pela condenação da invasão e pela suspensão da participação da Rússia ao Conselho de Direitos Humanos (CDH). A guerra teve um impacto direto no comércio sul-coreano, com um declínio geral nos fluxos de comércio e uma queda acentuada nas exportações de itens estratégicos. Pela primeira vez desde a crise financeira global, de 2008, o país registrou um déficit comercial. Além da imposição de sanções, a Coreia do Sul também reduziu as importações da maioria dos produtos energéticos russos e tomou medidas para fornecer ajuda humanitária à Ucrânia. Contudo, o país tem relutado em exportar armas diretamente para Kiev.

XI. Filipinas

a) Características gerais

A República das Filipinas é um país insular do Sudeste Asiático, formado por um arquipélago de 7.641 ilhas, com aproximadamente 300 mil km^2. Décimo segundo país mais populoso do mundo, possui 100,1 milhões de habitantes concentrados na ilha de Luzon, onde se localiza a capital, Manila.

A população tem origens étnicas diversas, como resultado de sucessivas ondas de povoação. O primeiro contato com os europeus deu-se em 1521, a que se seguiu a colonização espanhola. Uma revolta nativa[2933], em 1898, resultou na proclamação da independência, logo frustrada pela anexação aos Estados Unidos (EUA). Em 1946, o país tornou-se independente.

As Filipinas são uma das democracias mais antigas da Ásia, tendo enfrentado, contudo, longo período de exceção sob Ferdinand Marcos (1965-1986). A queda de Marcos e a ascensão à Presidência, em 1986, de Corazon Aquino, viúva de senador de oposição assassinado três anos antes, resultou na promulgação da Constituição de 1987, ainda em vigor. A política doméstica é caracterizada pela relativa inexpressividade de partidos políticos face a lideranças carismáticas. O chefe do Executivo é eleito para mandato de seis anos, por voto direto, sem direito à reeleição.

A situação geopolítica das Filipinas é influenciada por sua natureza de arquipélago, pela pobreza e pela importância da emigração. As numerosas ilhas e a onipresença do mar criam desafios de infraestrutura e desenvolvimento, e a pobreza afeta uma parcela significativa da população. A emigração desempenha um papel crucial na estabilidade do país, já que as remessas do exterior representam 10% do seu produto interno bruto (PIB). A abertura do país ao investimento estrangeiro suscita preocupações quanto à exploração dos seus recursos, nomeadamente nos setores agrícola e mineiro. É importante observar que o país também possui uma rica herança cultural e uma economia diversificada. As Filipinas têm uma próspera indústria do turismo, com praias e marcos históricos que atraem milhões de visitantes todos os anos. Além disso, o país tem uma crescente indústria de terceirização de processos de negócios.

Em relação ao meio ambiente, as Filipinas fazem parte do Grupo de Países Megadiversos[2934], que congrega países em desenvolvimento que abrigam mais de 70% da biodiversidade do planeta. No âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês), as Filipinas ratificaram o Acordo de Paris em março de 2017.

Na área de energia, quase 75% da eletricidade gerada nas Filipinas é proveniente de fontes não renováveis, com custos elevados e dificuldades de acesso para a população. O país introduziu recentemente incentivos a fontes de energia limpa em sua recente reforma tributária e faz parte da Plataforma para o Biofuturo.

[2933] A Revolução Filipina (1896-1898) foi um conflito militar entre a população local e as autoridades coloniais espanholas, que resultou na secessão das Ilhas Filipinas do Império Espanhol.

[2934] Os 17 países que compõem o Grupo de Países Megadiversos Afins são: África do Sul, Bolívia, Brasil, China, Colômbia, República Democrática do Congo (RDC), Costa Rica, Equador, Filipinas, Índia, Indonésia, Madagascar, Malásia, México, Peru, Quênia e Venezuela.

b) Política interna de Duterte a Marcos

Eleito presidente com vantagem expressiva em 2016, recebendo 39% dos votos, Rodrigo Duterte teve como principal compromisso de sua administração a chamada "guerra às drogas", que teve apoio do cidadão médio. Duterte manteve, durante sua administração, altos índices de aprovação. O presidente filipino ganhou popularidade por meio de suas políticas violentas, apesar das críticas de grupos de direitos humanos e da Igreja Católica. Sua cruzada contra o narcotráfico resultou em milhares de execuções extrajudiciais e abusos de direitos humanos. Além disso, seu comportamento pouco diplomático prejudicou as relações com outros países, bem como a reputação das Filipinas no cenário internacional. Isso foi evidenciado pelo trabalho da jornalista Maria Ressa, Prêmio Nobel da Paz em 2021, que denunciou as ameaças enfrentadas pelo jornalismo independente contemporâneo, incluindo aquelas de caráter político, tecnológico, comercial e legal, ressaltando os riscos enfrentados pelas mulheres jornalistas em particular. Ressa foi alvo do governo filipino por suas reportagens sobre execuções extrajudiciais e campanhas de desinformação.

Em fevereiro de 2018, o Tribunal Penal Internacional (TPI) anunciou que conduziria um exame preliminar da situação nas Filipinas, após alegações de execuções extrajudiciais generalizadas e sistemáticas ligadas à campanha de guerra às drogas do país. No mês seguinte, as Filipinas de Duterte denunciaram o Estatuto de Roma, deixando o TPI em março de 2019. Em 15 de setembro de 2021, o tribunal anunciou a autorização de uma investigação sobre supostos crimes cometidos nas Filipinas entre novembro de 2011 e março de 2019[2935]. A investigação concentrar-se-á em indivíduos que possam ser responsáveis por crimes cometidos nas Filipinas durante esse período – enquanto o país era parte do estatuto do TPI – incluindo aqueles que podem ter ordenado, cometido ou auxiliado na prática de tais crimes.

O governo filipino, sob a administração de Duterte, teria usado esquadrões da morte para atingir ativistas políticos e supostos insurgentes comunistas. Os assassinatos faziam parte de uma tendência de crescente militarização e operações de contra-insurgência na ilha de Negros, que resultou na morte de vinte agricultores. Essas operações de contra-insurgência estão no centro de uma campanha intensificada contra supostos guerrilheiros do Novo Exército do Povo (NEP) na província, apelidada de "Operação Sauron"[2936].

Outro foco de operações é Mindanao, a segunda maior ilha do arquipélago das Filipinas. A família Duterte tem seu reduto na região ocidental da ilha, onde se concentra a maior parte dos dez milhões de muçulmanos filipinos, com cinco províncias formando uma região muçulmana autônoma. Grupos armados de jihadistas de nações árabes, de comunistas e do Cáucaso Russo atuam há décadas na região, com demandas diversas e conflitos periódicos. A ilha de Mindanao é importante contribuinte econômico para o país, haja vista a produção de vários bens e a existência de reservas significativas de ouro.

Na década de 1970, a Frente de Libertação Nacional Maoísta Moro (MNLF, na sigla em inglês) lutou pela secessão de Mindanao e posteriormente assinou um acordo de paz com o governo, em 1996, aceitando a autonomia de uma parte da ilha. No entanto, a Frente Moro de

[2935] O TPI autorizou uma investigação sobre supostos crimes cometidos nas Filipinas entre novembro de 2011, quando execuções extrajudiciais ocorreram em Davao City, cujo prefeito era Duterte, e março de 2019, durante a campanha de guerra às drogas do país. Embora as Filipinas tenham se retirado da jurisdição do TPI em 2019, o tribunal mantém jurisdição sobre crimes ocorridos enquanto o país era um Estado Parte.

[2936] A operação "Oplan Sauron" é uma intensificação da campanha das Forças Armadas das Filipinas (AFP, na sigla em inglês) e da Polícia Nacional Filipina (PNPsigla em inglês) em Negros Oriental. Os registros mostram que em menos de seis meses, vinte pessoas foram mortas como parte da campanha.

Libertação Islâmica (MILF, na sigla em inglês), uma facção radical do MNLF, continuou a lutar por uma região muçulmana mais autônoma e pela imposição da *sharia* como lei. Em 2014, foi assinado um acordo que concedia maior autonomia à região, mas o processo foi interrompido após um massacre de policiais em 2015. Em 2017, os grupos terroristas *Maute* e *Abu Sayyaf*, filiados ao Estado Islâmico do Iraque e do Levante (ISIS ou ISIL, também conhecido como Daesh), lançaram um violento ataque à cidade de Marawi, resultando em um conflito de cinco meses.

Os desafios relacionados ao terrorismo e aos conflitos armados em Mindanao persistiram mesmo após a derrota dos grupos alinhados ao Estado Islâmico em Marawi. Outros grupos extremistas, como o *Bangsamoro Islamic Freedom Fighter*, continuaram a lutar contra o governo. Embora o líder do *Abu Sayyaf*, Isnilon Hapilon, tenha sido morto, o grupo ainda representa uma ameaça, especialmente porque outras facções podem tentar tomar seu lugar. Foi a dificuldade enfrentada pelo presidente Duterte em lidar com a situação que o impeliu a buscar ajuda dos Estados Unidos (EUA), apesar de sua postura antiamericana e pró-China.

O atual presidente das Filipinas, Ferdinand Marcos Jr., venceu as eleições, em 2022, com mais de 50% dos votos. A ascensão de dinastias políticas, que dominam o governo local e o Congresso nas Filipinas, reflete o fracasso da transição do país para a democracia após a queda de Marcos: a vice-presidente, Sara Duterte, é filha do ex-presidente Rodrigo Duterte, e a senadora Imee Marcos e o atual presidente são filhos do ex-ditador Ferdinand Marcos[2937].

Nos últimos anos, a família Marcos ressurgiu em popularidade e poder político. Marcos Jr. esteve perto de vencer a eleição para vice-presidente em 2016, mas foi derrotado por Leni Robredo, sob alegações de fraude eleitoral. A família Marcos conseguiu capitalizar uma série de fatores que contribuíram ao seu restabelecimento político, incluindo queixas econômicas e sociais, um sentimento de nostalgia pela era Marcos e uma falta percebida de alternativas viáveis na política filipina. Além disso, conseguiram cultivar uma poderosa rede política, que incluia aliados no governo anterior, do presidente Duterte.

Sob o governo de Marcos Jr., é nítido que a guerra às drogas, ainda em andamento nas Filipinas, fracassou em melhorar a situação da segurança interna. O atual presidente prometeu uma abordagem mais compassiva para essa questão durante sua campanha, mas, apesar dos esforços para resolver o problema por meio de programas de reabilitação e iniciativas educacionais, a situação ainda não melhorou. A despeito da notória má reputação do pai, o filho, fazendo uso estratégico de mídias sociais como plataforma de propaganda, conseguiu mudar o padrão de percepção do eleitorado mais jovem, não familiarizado com a era sob lei marcial. No entanto, persiste a crescente frustração com o governo, amplificada pelos efeitos duradouros da pandemia.

Em novembro de 2023, o governo de Marcos Jr. e o Partido Comunista das Filipinas, que, por meio de seu braço armado (o Novo Exército do Povo), está em conflito com forças governistas desde 1969, assinaram acordo, intermediado pela Noruega, para retomar negociações de paz, encerradas em 2019, ainda no governo Duterte. O Estado Islâmico reivindicou ataque com explosivos em uma missa católica, em Mindanao, em dezembro de 2023, que provocou quatro mortes e dezenas de feridos. Teria sido uma retaliação a um ataque de dias antes realizado pelas

---

[2937] O regime de Marcos foi um dos períodos mais controversos e tumultuados da história filipina. Ferdinand Marcos foi eleito presidente em 1965 e permaneceu no poder por 21 anos, até ser derrubado na Revolução do Poder Popular em 1986. Durante sua gestão, Marcos implementou uma série de políticas e programas visando modernizar o país e consolidar seu poder. Ele declarou lei marcial em 1972, o que levou a abusos generalizados de direitos humanos e à repressão da oposição política. O regime também foi acusado de corrupção generalizada, principalmente por meio das atividades da esposa do ditador, Imelda Marcos. O assassinato do senador Benigno Aquino Jr., em 1983, desencadeou um movimento popular contra o regime de Marcos, que culminou na sua queda. A família Marcos fugiu para o Havaí, onde Ferdinand Marcos morreu em 1989.

Forças Armadas contra combatentes islamistas da organização *Dawlah Islamiyah-Philippines*, em Mindanao.

c) Política externa de Duterte a Marcos

A política externa de Duterte priorizou as agendas de segurança nacional, diplomacia econômica, proteção dos trabalhadores filipinos no exterior e combate ao terrorismo. A alta popularidade de Duterte entre o público e as forças armadas, apesar das preocupações globais sobre sua guerra contra o narcotráfico e de seu discurso belicoso, permitiu que ele reformulasse a política externa do país, quebrando tabus diplomáticos e potencialmente se afastando da aliança histórica com os EUA.

O país mantém relação tradicional com os EUA, possui uma relação com momentos de aproximação pendular com a China, e dá prioridade para a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês), da qual as Filipinas são membro-fundador. Esse movimento pendular é expressão do mecanismo de ação de *hedging*[2938] (cobertura) em política externa, ou seja, uma estratégia de "seguro" que busca proteger o país contra eventuais crises sistêmicas geradas pela bipolarização. Nos últimos anos, as Filipinas têm também diversificado suas relações com a Europa, com o Oriente Médio e com a Ásia-Pacífico.

Os EUA ocupam um papel particular no imaginário filipino, pelo ambivalente legado de modernização e destruição deixado pelo domínio exercido entre 1898 e 1946. O Tratado de Defesa Mútua (MDT, na sigla em inglês) remonta a 1951 e foi complementado por outros acordos posteriores. Os EUA mantiveram bases permanentes nas Filipinas até 1992 e, desde então, colaboram com treinamento e ações de contraterrorismo. As Filipinas adquiriram *status* de aliado militar preferencial extra-OTAN em 2003, classificação adotada pelos EUA e que não tem relação com a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). As relações do governo Duterte com a administração de Barack Obama foram marcadas por desentendimentos em torno da política filipina de guerra às drogas, agravados pelas divergências de estilo pessoal entre os mandatários. A maior afinidade demonstrada entre Duterte e Donald Trump distendeu parcialmente as relações a partir de 2017. Os presidentes encontraram-se à margem da Cúpula da ASEAN em Manila, em novembro de 2017, e o então chanceler Cayetano foi recebido por seu homólogo, Mike Pompeo, em Washington, em junho de 2018. Entretanto, a distensão não durou muito. A tensa relação entre as Filipinas e os EUA, devido à aberta hostilidade do presidente Duterte, acabou por resultar na remoção das tropas americanas e na ameça de cancelamento de todos os exercícios militares com

[2938]O conceito de *hedging* ganhou destaque nas relações internacionais, referindo-se a uma estratégia empreendida por Estados em relação a outro Estado que envolve uma mistura de elementos cooperativos e de confronto. Surgiu quando estudiosos examinaram a nova dinâmica da política internacional na era pós-Guerra Fria e descobriram que as abordagens teóricas predominantes eram inadequadas. Embora os primeiros estudos sobre *hedging* se tenham concentrado principalmente na região da Ásia-Pacífico, o conceito também foi aplicado em outras regiões. O conceito de *hedging* como mecanismo estratégico de "cobertura" procura abordar várias questões-chave sobre a teoria e práticas contemporâneas das relações internacionais, incluindo como os Estados lidam com os desafios de segurança em um ambiente internacional altamente incerto. Embora cobertura seja geralmente vista como uma forma prudente de comportamento, não é uma forma segura de mitigar ameaças potenciais, especialmente no domínio da segurança. O sucesso ou o fracasso das estratégias de *hedging* variam de acordo com a situação, conforme ilustrado pelos esforços do Sudeste Asiático para se proteger contra choques financeiros, em razão da importância de investimentos estadunidenses e chineses para a região, *versus* as ameaças de invasão chinesa no mar do Sul da China.

os EUA. O anúncio da rescisão do Acordo de Forças Visitantes[2939] (VFA) por Duterte, em 2020, surgiu da vontade de criar ligações com a China e a Rússia.

As Filipinas também mantêm relações significativas com a China, caracterizadas pela ambivalência devido à importância dos investimentos chineses na economia do país. As relações com a China são importantes para as elites econômicas filipinas, estrato social no qual sobressaem, tradicionalmente, filipinos de ascendência chinesa. Revertendo posição de seu antecessor, o presidente Duterte reforçou as relações com Pequim nos campos político e econômico, com repercussões ambíguas junto à opinião pública local. Os presidentes Duterte e Xi Jinping encontraram-se em várias ocasiões, sendo a mais recente na China, à margem do Fórum de Boao para a Ásia (BFA, na sigla em inglês), em abril de 2018.

A questão do mar do Sul da China tem importância estratégica para as Filipinas tanto em termos de estabilidade regional quanto pelo potencial de exploração dos recursos naturais. Como resposta ao contencioso internacional aberto pelo governo de Benigno Aquino III, em 2013, contra Pequim, a questão culminou em laudo da Corte Permanente de Arbitragem[2940], segundo o qual diversas formações naturais reivindicadas pela China – inclusive Reed Bank, rico em hidrocarbonetos –, fazem parte da Zona Econômica Exclusiva (ZEE) filipina. Último trunfo da política de multilateralização do tema sob a gestão anterior, o documento foi deixado em segundo plano pelo governo Duterte, que priorizou o tratamento bilateral do assunto[2941].

O impacto das decisões de Duterte de abandonar as negociações com os EUA em relação à cooperação militar deixou o mar do Sul da China mais vulnerável à presença chinesa, e de relegar a vitória na Haia reforçou a rejeição da China em relação à decisão da corte arbitral, reduzindo a eficácia da busca por uma solução diplomática para a questão. É possível elencar algumas razões para a postura pró-China do presidente Duterte, como a oferta de investimento e ajuda às Filipinas pelo governo chinês, o que ajudou a impulsionar a economia do país. Além disso, manter relações positivas com a China pode configurar-se como um movimento estratégico para evitar um potencial conflito no futuro. Cabe ressaltar que a pandemia de COVID-19 teve um impacto significativo nas atividades militares da China na região, pois afetou a capacidade do país de manter uma forte presença naval e aérea, ao desviar recursos para o gerenciamento da emergência sanitária. Apesar disso, ainda em meio à pandemia, a China declarou o estabelecimento de dois novos distritos administrativos e nomeou 80 ilhotas e recifes para criar novos fatos para apoiar suas reivindicações de controle do mar do Sul da China. Essas atividades levaram ao aumento das tensões entre a China e os países vizinhos e levantaram preocupações sobre o potencial de conflito. As ações da China foram vistas por alguns como uma violação da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM ou UNCLOS, na sigla em inglês).

O crescente ceticismo e as críticas entre os filipinos em relação à forma como o presidente Duterte lidou com as reivindicações da China atingiram o ápice com o incidente envolvendo uma embarcação chinesa e um barco de pesca filipino, FB GEM-VER, que foi imediatamente seguido de silêncio de Duterte sobre o assunto. Como reação ao clamor público e às ameaças de *impeachment*, tendo recebido duras críticas por parte de aliados e opositores por ter sido brando

[2939] O VFA é um acordo de 1998 entre as Filipinas e os EUA, em apoio ao Tratado de Defesa Mútua (MDT, na sigla em inglês). O MDT foi acordado em 1951 entre os países para fornecer apoio recíproco em caso de ataque estrangeiro. Apesar do anúncio de rescisão, em 2020, Duterte retrocedeu da decisão, e o instrumento segue em vigor.

[2940] O Tribunal Permanente de Arbitragem da Haia também decidiu, em 2016, que não há base legal para que a China reivindique seus direitos históricos como ZEE na área das ilhas Spratly.

[2941] Apenas anos depois do laudo arbitral, Duterte fez referência pública ao tema, durante sua intervenção no debate geral da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), em 2020: "*The award is now part of international law, beyond compromise and beyond the reach of passing governments to dilute, diminish, or abandon.*"

com a China em relação a essa questão, no que foi interpretado como traição à soberania e aos interesses do país, Duterte finalmente considerou invocar o MDT contra a agressão chinesa no mar do Sul da China. Desta maneira, os EUA e as Filipinas reforçaram seus laços, por meio da implementação do Acordo de Cooperação de Defesa Aprimorada (EDCA, na sigla em inglês), de 2014, para permitir que os militares norte-americanos acessassem as bases filipinas e reduzissem o tempo de resposta a qualquer provocação chinesa na região.

Recentemente, em 2023, o presidente Marcos Jr. ampliou o EDCA para permitir aos EUA acesso a mais quatro locais (de cinco para nove). Em visita aos EUA, Marcos e Biden renovaram a cooperação militar, reafirmando o acordo de 1951 e concordando com a transferência de aeronaves para as Filipinas. As Filipinas também endossaram totalmente o acordo de defesa e segurança AUKUS, entre Austrália, Reino Unido e EUA, destinado a conter a expansão da China. Em 2022, os exercícios militares em grande escala entre EUA e Filipinas, Kamandag e Balikatan, também foram retomados. Em abril de 2023, houve novo incidente entre embarcações chinesa e filipina no mar do Sul da China, e os EUA conclamaram a China a parar de adotar medidas intimidatórias. Em outubro de 2023, repetiu-se incidente com embarcações dos dois países. Apesar do apoio dos EUA às Filipinas na região e do tratado de aliança entre os países, resta observar que o Senado dos EUA nunca ratificou a CNUDM, o que compromete sua capacidade de recorrer ao Direito Internacional para influenciar ou restringir as ações da China. À margem da Cúpula da APEC, em novembro de 2023, em São Francisco, as Filipinas e os EUA assinaram um acordo de cooperação nuclear para fins pacíficos, que viabilizará exportações estadunidenses de tecnologia e material nuclear para programas de energia nuclear do país asiático. No mesmo mês, foram realizados exercícios navais conjuntos entre EUA, Filipinas, Coreia do Sul e Japão. O Japão é um dos principais parceiros comerciais e fontes de investimentos, além de maior provedor às Filipinas de assistência oficial ao desenvolvimento. Os dois países mantêm Acordo de Parceria Econômica desde 2006. Ao compartilhar preocupações sobre a estabilidade das águas regionais, o Japão contribui com o fortalecimento da Guarda Costeira filipina e coopera em atividades de contraterrorismo. Em junho de 2023, o Japão anunciou ajuda militar para que as Filipinas possam melhor proteger suas águas territoriais de eventuais incursões chinesas. As Filipinas adquiriram radares do Japão para fortalecer suas atividades de segurança marítima e está em negociação com Tóquio em torno de um acordo militar. Se os EUA e a China são os dois polos da diplomacia pendular filipina, o Japão é um terceiro elemento que ocupa espaços deixados abertos pelas duas grandes potências.

A Rússia é outro ator de relevo geopolítico para as Filipinas. O presidente Duterte realizou gestos de aproximação com o país com o intuito de utilizar a relação com a Rússia como contraponto às potências ocidentais. Nesse contexto, destaca-se o potencial de cooperação na área de defesa e de fornecimento de armamentos russos para ajudar as Filipinas na luta contra o terrorismo e o narcotráfico.

A Coreia do Sul é importante parceiro econômico-comercial. No âmbito político, as Filipinas apoiam a aproximação entre as duas Coreias e a atuação dos EUA em prol da desnuclearização da península Coreana.

As relações das Filipinas com os países europeus e a União Europeia (UE) ficaram mais complexas durante o governo Duterte. Apesar do descompasso político, que responde aos anseios da opinião pública com relação à política filipina de guerra às drogas, os países europeus permanecem relevantes para as Filipinas na arena econômico-comercial. Entrou em vigor, em 1º de junho de 2018, o Acordo de Livre Comércio entre as Filipinas e a Associação Europeia de Livre Comércio (EFTA, na sigla em inglês), assinado em 2016.

A proteção das comunidades no exterior é pauta tradicional da diplomacia filipina e constitui elemento fulcral na concertação bilateral com os países de destino. Cerca de dez milhões de filipinos residem no exterior, sendo mais de 2,3 milhões na categoria de *Overseas Filipino Workers* (OFW), que concentra ocupações de menor qualificação. EUA, Arábia Saudita e Canadá são os principais países receptores de nacionais filipinos.

As Filipinas são membro fundador das Nações Unidas (ONU) e ocuparam assento não permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) em quatro ocasiões, sendo a mais recente em 2004-2005. No Conselho de Direitos Humanos (CDH), as Filipinas exerceram mandato entre 2015 e 2018 e foram reeleitas para o período de 2019 a 2021. Na terceira Revisão Universal Periódica (RPU, na sigla em inglês) sobre o país, em setembro de 2017, as Filipinas enfrentaram críticas quanto a violações cometidas no contexto da guerra às drogas e ao tratamento conferido aos ativistas de direitos humanos. O governo acatou 103 das 257 recomendações do documento, principalmente em temas socioeconômicos, como família, pobreza, saúde, educação e mudança do clima. A quarta RPU filipina ocorreu em novembro de 2022 e, quando da adoção do relatório final da revisão, em março de 2023, acatou 215 das 289 recomendações recebidas.

O presidente Ferdinand Marcos Jr., difere de seu antecessor, Duterte, em sua abordagem de política externa, particularmente em relação à China e aos EUA. Marcos tem uma postura mais austera em relação à China, pretendendo alavancar a aliança EUA-Filipinas para deter a China nas áreas disputadas, ao mesmo tempo que afirma a necessidade de manter os canais diplomáticos. Ele também valoriza a aliança com os EUA, reconhecendo sua importância e os benefícios que ela trouxe para as Filipinas, embora possa tentar renegociar certos aspectos da aliança. As diretrizes da política externa estabelecidas pelo novo presidente ressalvam que a Constituição filipina renuncia à guerra e promove a paz, a igualdade e a justiça em sua política externa.

Em janeiro de 2023, Marcos Jr. voou para a China para uma visita de Estado de três dias, com o objetivo de fortalecer os laços bilaterais. O presidente filipino esperava que seu encontro com o líder chinês Xi Jinping estreite as relações entre os dois países, no sentido de dirimir questões políticas e de segurança bilaterais e regionais, incluindo a disputa marítima. A escalada de tensões no mar do Sul da China, entretanto, tem prejudicado as relações (para mais detalhes, ver a seção sobre disputas territoriais marítimas no tópico sobre a China anteriormente neste capítulo). Em janeiro de 2024, no contexto de tensões com a China, o presidente filipino Ferdinand Marcos Jr. parabenizou William Lai pela vitória nas eleições presidenciais em Taiwan, o que gerou protestos de Pequim em razão de alegada violação do princípio de “uma só China” e a convocação do embaixador chinês de volta para a sua capital.

d) Economia

O PIB das Filipinas cresce à taxa anual média de 6,6% desde 2012. Analistas estimavam que esse ritmo seria mantido entre 6,5% e 7% até 2022, enquanto o governo buscava atingir taxas entre 7% e 8% no período. A expectativa original do governo era de que no médio prazo o país superasse o nível de renda média-baixa e seguisse diminuindo o hiato entre seu nível de desenvolvimento e o de seus vizinhos, que aumentara nas últimas décadas. Estes cenários estão sendo reavaliados em decorrência da pandemia. No primeiro trimestre de 2020, houve redução de 0,2% no PIB, a primeira contração registrada desde 1998, e o PIB do país terminou aquele ano com queda de 9,5%. O país, entretanto, voltou a crescer em bom ritmo nos anos seguintes (5,7% em 2021 e 7,6% em 2022).

Na análise setorial, destaca-se a indústria, que responde por 30% da produção e cresceu a taxas próximas de 8% na última década. Os serviços contribuem com 60% e tiveram incremento de 6,8%. Já a agricultura, embora tenha crescido apenas 4%, representa somente 10% do PIB. A partir de 2017, a construção civil e os investimentos em infraestrutura assumiram papel de indutor de crescimento. Com o programa *Build, Build, Build*, o governo planejava completar 75 grandes projetos até 2022, no valor de US$ 160 bilhões.

Nesse cenário de demanda aquecida, a inflação aproximou-se do patamar de 5% nos últimos anos. Além da alta nos preços dos alimentos, estimulou a inflação o primeiro pacote da reforma fiscal encampado pelo governo, que, embora tenha adotado estrutura mais progressiva na tributação da renda, aumentou impostos sobre bens de consumo. O aumento da arrecadação e das taxas de juros efetivamente contribuíram para uma reversão na tendência, e a inflação registrada em 2019 foi de 2,5%, mas, em 2021 e 2022, foi de 3,9% e 5,8%.

Em relação à crise sanitária no país, o primeiro caso de COVID-19 foi registrado em 30 de janeiro de 2020, e em 7 de março confirmou-se que já havia contágio comunitário. Houve *lockdown* na região metropolitana de Manila, que também se estendeu à província de Laguna e à cidade de Cebu. As demais regiões do país, consideradas de moderado e baixo risco, estiveram sujeitas a restrições mais brandas.

XII. Indonésia

a) Características gerais

Com mais de 270 milhões de cidadãos, a Indonésia é o quarto país mais populoso e possui a maior população muçulmana do mundo, representada por quase 90% de seus habitantes, sendo 99% destes de fé sunita. Trata-se da terceira maior democracia do mundo, depois da Índia e dos Estados Unidos (EUA). O país tem a 16ª maior economia do mundo em termos nominais e a 10ª maior quando classificada por paridade de poder de compra (PPC). Ademais, seu arquipélago de mais de 17 mil ilhas se destaca pela relevância geográfica, entre os oceanos Índico e Pacífico, situado entre rotas marítimas estratégicas, com o estreito de Malaca e o mar do Sul da China, eixos dinâmicos do comércio e da geopolítica do século XXI.

b) Breve histórico

Do processo de independência dos Países Baixos (1945-1949) até o final do século XX, a Indonésia teve basicamente duas lideranças: Sukarno (1945-1967), líder das lutas de libertação nacional, e o general Suharto (1967-1998), conhecido por seu anticomunismo. Após um período de instabilidade institucional e inflação superior a 600%, Sukarno estabeleceu uma autocracia denominada "Democracia Guiada". Embora essa fase tenha resultado na modernização, na estabilidade, na resolução de regionalismos e em uma nova inserção internacional soberana, Sukarno promoveu, com o apoio da União Soviética (URSS) e da China, uma guinada para esquerda, com viés anti-imperialista, o que gerou descontentamento das elites militares e islamitas.

Em 1967, Suharto, então general do Exército, prende Sukarno, persegue os comunistas e assume a presidência por mais de trinta anos, inaugurando o período da "Nova Ordem". Nesta fase, inserida no contexto de polarização da Guerra Fria, Suharto desenvolveu fortes relações com os EUA e políticas anticomunistas, o que gerou tensão regional com os chineses. É neste momento histórico que ocorreu a invasão, a ocupação e o genocídio no Timor-Leste (1975-1999), com apoio de Washington e com mortes estimadas em até 300 mil pessoas. O fim da ditadura de Suharto veio em 1998, quando ele renunciou, pressionado pela crise financeira que abalou a Ásia e as demandas populares pelo fim da repressão e a reabertura do país.

c) Política interna

A política contemporânea da Indonésia é marcada pela queda de Suharto em 1998, que possibilitou reformas para as liberalizações econômica, social e política do país, com vistas ao estabelecimento de uma democracia plena. O primeiro pleito geral ocorreria em 1999, ainda que as eleições diretas só fossem formalmente introduzidas em 2004. Atualmente, a política interna indonésia é definida como um "presidencialismo com características parlamentares", com Legislativo bicameral e Judiciário independente.

Desde 2014, a Indonésia é presidida por Joko Widodo ("Jokowi"), o primeiro presidente moderno sem vínculos diretos com o regime de Suharto. De origem humilde, ele ganhou fama nacional como prefeito de Sala, sua cidade natal, antes de ser eleito governador de Jacarta. Em sua campanha eleitoral, vendeu-se como um "avatar das grandes reformas". Em 2019, foi reeleito,

apesar das alegações de fraude, e logrou formar uma maioria parlamentar de coalizão[2942]. Apesar disso, seu governo é frequentemente acusado de corrupção, nepotismo e crescente autoritarismo, sendo classificado como uma "democracia imperfeita" pela revista britânica *The Economist*.

Nesse contexto, são notórias as críticas a Jokowi pelo cerceamento de direitos e liberdades fundamentais, como a restrição de manifestações políticas da sociedade civil e de autonomia de organização não governamentais, a flexibilização de mecanismos independentes de freios e contrapesos, além de perseguições a defensores de direitos humanos e o uso contínuo da pena capital[2943]. Em paralelo, a influência política crescente de grupos islâmicos mais conservadores tem favorecido mais episódios de violência sectária e intolerância contra minorias religiosas, como cristãos e xiitas. Ademais, a Indonésia foi fortemente atingida pela pandemia de COVID-19, com o maior número de infecções no Sudeste Asiático e uma das maiores taxas de mortalidade, com impactos socioeconômicos substantivos.

Atualmente, uma das iniciativas políticas mais marcantes de Jokowi é a implementação de um plano de longa data para efetivamente transferir a capital da Indonésia de Jacarta para Kalimantan Oriental, na ilha de Bornéu, até 2030. Os motivos repousam em fatos incontestáveis: Jacarta é a maior megalópole do Sudeste Asiático, saturada de trânsito e poluição, com riscos reais de ser submersa em virtude do aquecimento global e da subsequente elevação das águas do mar de Java. Outra razão é econômica: enquanto Jacarta concentra quase 60% do produto interno bruto (PIB) nacional, Kalimantan Oriental representa apenas 8%, o que pode favorecer um melhor equilíbrio socioeconômico no território nacional. Uma das maiores críticas, todavia, reside não só nos custos estimados de US$ 32 bilhões para os cofres do país, mas nos riscos ambientais, uma vez que Bornéu é uma das ilhas mais biodiversas do mundo e será alvo de desmatamento para construção de infraestruturas para acomodar a burocracia estatal e novos investimentos.

Em 2024, estão previstas as próximas eleições gerais na Indonésia. Como Jokowi não poderá candidatar-se para um terceiro mandato por força constitucional[2944], as peças do tabuleiro político já começaram a movimentar-se no país, com declarações de candidatura de governadores de províncias-chave, como Jacarta e Java Central. Um dos favoritos, contudo, é o atual ministro da Defesa, o general Prabowo Subianto, que perdeu os últimos dois pleitos para o atual mandatário, foi cooptado para o governo e hoje é visto como um dos sucessores políticos naturais de Jokowi. Em adição, o perfil populista e autoritário de Subianto, frequentemente comparado ao filipino Rodrigo Duterte, e marcado por seu papel em massacres no Timor-Leste nos anos 1980[2945], elevam preocupações com a frágil democracia indonésia. Em outubro, ele foi anunciado como candidato do partido do governo, acompanhado em sua chapa, como vice, pelo filho do presidente Joko Widodo, Gibran Rakabuming Raka, que se beneficiou de alteração da idade mínima para concorrer, realizada dias antes, pela Corte Constitucional indonésia.

d) Questões socioeconômicas

Graças à maioria parlamentar Jokowi logrou avançar em muitos dos problemas urgentes do país com apoio legislativo, como a redução da pobreza, a reforma agrária, a geração de

---

[2942] A coalizão liderada pela legenda de Jokowi, o Partido Democrata Indonésio da Luta (PDI-P), controla mais de 80% do Parlamento, incluindo dez dos onze comitês parlamentares.

[2943] Basta lembrar as execuções de brasileiros por tráfico de drogas na Indonésia em 2015.

[2944] Em 2022, houve rumores de que Jokowi promoveria uma reforma constitucional para abrir caminho para um eventual terceiro mandato, mas o mandatário sempre negou.

[2945] Em virtude das violações no Timor-Leste, Prabowo é proibido de entrar nos EUA e teve negadas suas sucessivas solicitações de visto.

empregos e a construção de novas infraestruturas. Tais medidas elevaram a popularidade do presidente de 68% (2017) para 72% (2022)[2946]. Nesse diapasão, cumpre recordar que a Indonésia possui uma economia fortemente agrária, sendo o maior produtor do mundo de óleo de palma ("azeite de dendê") e de coco, o segundo maior produtor de borracha natural e o terceiro maior produtor de arroz, café e cacau. Também é um importante exportador de petróleo, gás natural, estanho e níquel, minério essencial na atual corrida tecnológica e na produção de "*commodities* verdes".

Nesse sentido, é inegável que, em uma perspectiva mais abrangente, o panorama socioeconômico da Indonésia é digno de otimismo. A expectativa média de vida aumentou de cerca de 47 anos em 1960 para 72 anos hoje. Ademais, apenas 4% dos indonésios agora vivem com US$ 2,15 por dia ou menos, três quartos menos do que em 2012. Na última década, o PIB da Indonésia cresceu 52% em relação à década anterior e a economia do país tem crescido a uma taxa média de 5% com câmbio estável, apesar de algumas oscilações com a pandemia e a guerra na Ucrânia, que elevaram os preços de combustíveis e alimentos. Outra vantagem do país é a vasta população jovem e economicamente ativa.

Desde que Jokowi assumiu o cargo, o governo construiu 18 portos, 21 aeroportos e 1,7 mil km de estradas com pedágio. Críticos apontam, por sua vez, que o modelo econômico de "desenvolvimento rápido" de Jokowi não necessariamente gerou ganhos expressivos para todas as classes, acarretando um aprofundamento da desigualdade econômica. Em paralelo, por causa do desmatamento, a Indonésia é um grande emissor de gases de efeito estufa – o terceiro ou quarto maior do mundo quando apenas as emissões do desmatamento são levadas em conta[2947].

Para 2023, a consultoria PricewaterhouseCoopers (PwC) estima que a Indonésia seja o segundo país que mais cresce no G20, com 4,8%, atrás apenas da Índia (5,4%) e ligeiramente à frente da China (4,7%). A título de comparação, a expectativa é que a economia global cresça 1,9%. Embora seja improvável que a Indonésia se torne um milagre industrial ao estilo chinês ou ultrapasse em ritmo e escala o crescimento indiano, é bem possível que Jacarta se torne uma das dez maiores economias do mundo nos próximos anos. Basta saber se haverá o mesmo grau de engajamento para sanar desafios socioeconômicos persistentes, que incluem a má-qualidade da educação e do sistema de saúde, a desigualdade de renda e o extrativismo predatório.

e) Terrorismo e separatismo

A Indonésia tem uma história recente de extremismo violento, cujo ápice ocorreu em Bali, em 2002. Na ocasião, bombas explodiram em duas casas noturnas frequentadas por turistas ocidentais, deixando 202 mortos. Os atentados foram perpetrados por membros do Jemaah Islamiyah, um grupo militante islâmico ativo em vários países do Sudeste Asiático, como Malásia e Filipinas, e que por muitos anos atuou como uma espécie de filial da Al-Qaeda na região.

Mesmo após os ataques de Bali e atentados de menor escala que ocorriam periodicamente no país, políticos e lideranças das influentes organizações islâmicas da Indonésia relutaram em reconhecer publicamente a ameaça do extremismo violento no território nacional. Apesar disso, o Jemaah Islamiyah continua sendo a ameaça terrorista mais significativa no país, devido à sua adaptabilidade, flexibilidade e capacidade de recrutamento de novos membros.

Em paralelo às ameaças terroristas, a Indonésia tem um histórico ainda mais profundo de polarização étnica e sectarismo. Os maiores exemplos são em Achém, no norte da ilha de Sumatra

---

[2946] Pesquisa de setembro de 2022 do *Indonesian National Survey Project* (ISEAS).
[2947] Na década de 1960, as florestas cobriam 82% da Indonésia; hoje, cobrem 49%.

(próximo à Malásia e Tailândia) e na Papua Ocidental (do outro lado da Indonésia, que divide a mesma porção de terra com a Papua Nova Guiné – país soberano). Se Achém é considerado um exemplo de construção de paz após décadas de insurgência, consolidada em um acordo de paz de 2005, o mesmo não ocorre com os papuásios.

A história da Papua Ocidental remonta à descolonização indonésia perante os neerlandeses. Após décadas de negociação, os Países Baixos transferiram o controle da Papua Ocidental, em 1969. Embora rica em ouro, cobre, madeira e gás natural, a região é uma das mais pobres e subdesenvolvidas da Indonésia. Após um referendo contestável empreendido pelos indonésios para sedimentar a incorporação da província por Jacarta, os papuásios protestaram e recorreram à luta armada[2948].

Além de diferenças étnicas (são melanésios) e religiosas (são, em grande parte, cristãos), os papuásios interpretam o domínio indonésio como forma de neocolonialismo e denunciam graves violações de direitos humanos perpetrados pelo Exército indonésio e outras forças de segurança na Papua Ocidental desde a década de 1960, incluindo assassinatos, torturas, estupros e encarceramentos.

Com a entrada de Jokowi no poder, em 2014, as tensões e discriminações contra papuásios cresceram exponencialmente. Desde 2018, Jokowi enviou seis mil soldados à Papua Ocidental, cortou a *internet* na província, baniu estrangeiros e bloqueou pedidos de diplomatas e da Organização das Nações Unidas (ONU) para visitar a região, sob justificativa de "segurança e a ordem".

Por sua vez, o Movimento Papua Livre (OPM) lidera a luta pela independência e possui uma ala militar, o Exército de Libertação Nacional de Papua Ocidental (TPNPB, na sigla em indonésio), com cerca de 500 combatentes, que realizam ataques contra forças militares indonésias e sequestros de estrangeiros. O caso mais recente foi do sequestro de um piloto neozelandês em março de 2023.

Atualmente, Vanuatu é uma das poucas nações que apoia o movimento de independência de Papua. Os EUA, a Austrália, os países do Sudeste Asiático e muitos outros Estados apoiam o domínio indonésio sobre a Papua Ocidental e hesitam em condenar tais abusos, dada a relevância econômica e geoestratégica de Jacarta.

f) Política externa

O Ministério de Relações Exteriores da Indonésia sintetiza a sua política externa como "independente" e "ativa". A política é independente, na medida em que o país não está do lado de nenhuma potência mundial específica e é ativa, porque não age de forma reativa ou *a posteriori*. Essa definição não implica, segundo a chancelaria, uma política de neutralidade: é, antes, uma estratégia que não alinha a Indonésia com as superpotências nem vincula o país a qualquer pacto militar. Essencialmente, é uma política projetada para servir ao interesse nacional, ao mesmo tempo que permite a Jacarta cooperar com outras nações para abolir o colonialismo e o imperialismo em todas as suas formas.

Historicamente, essa doutrina remonta à esteira das rivalidades da Guerra Fria desde a Conferência de Bandung, na Indonésia, em 1955, até a efetiva criação do Movimento dos Países Não Alinhados (MNA), cofundado por Sukarno, em 1961. A política tradicional de não alinhamento indonésio foi inicialmente uma forma de assertividade no cenário internacional. Apesar desses esforços, é inegável que o país se inclinou para Oriente (URSS) na era Sukarno e,

[2948] O governo indonésio designou oficialmente os separatistas armados em Papua como "terroristas" em 2021.

com o golpe de Suharto, promoveu uma guinada para Ocidente (EUA). Em meio aos conflitos EUA-China e novas modalidades de multipolaridade do século XXI, uma das perguntas mais relevantes é: para qual lado Jacarta se inclinará?

A percepção geral é que Jokowi carece de interesse, perfil e conhecimento em política externa, só participou de uma Assembleia Geral das Naçoes Unidas (AGNU)[2949], delegando a maior parte da projeção internacional para sua chanceler, Retno Marsudi. Para o mandatário, a diplomacia serve à economia – investimento e comércio, conforme atestam projetos de infraestrutura envolvendo investimentos de Japão, Coreia do Sul e Emirados Árabes Unidos (EAU). A infraestrutura e a diplomacia econômica continuaram sendo prioridades durante o segundo mandato de Jokowi, apesar dos desafios geopolíticos no entorno regional, mais especificamente no mar do Sul da China. Uma mudança de postura veio no fim do seu mandato, com duas importantes presidências conferidas à Indonésia que exigiram um reposicionamento para a diplomacia presidencial: a do G20, em 2022, e a da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), em 2023.

i. Agrupamentos de geometria variável

A Indonésia é membro fundador da ASEAN e da Cúpula do Leste Asiático. Desde a década de 1980, a nação tem trabalhado para estreitar laços políticos e econômicos entre os países do Sudeste Asiático e é influente na Organização para a Cooperação Islâmica (OCI), uma vez que possui a maior população muçulmana do mundo.

De 1º de dezembro de 2021 a 30 de novembro de 2022, a Indonésia presidiu o G20 pela primeira vez em sua história. O tema escolhido foi "Recuperar Juntos, Recuperar Mais Fortes", em menção à pandemia de COVID-19, priorizando três setores: o fortalecimento da arquitetura global de saúde, a transformação digital e a transição energética sustentável. Apesar disso, a tônica da Cúpula do G20 acabou sendo a guerra na Ucrânia, sequestrando as demais pautas. Na qualidade de chefe da cúpula, Jokowi visitou o presidente ucraniano, Volodymyr Zelensky, em Kiev, e o presidente russo, Vladimir Putin, em Moscou, sem resultados concretos para uma solução efetiva do conflito.

Em 2023, a Indonésia preside a ASEAN, bloco de maior importância estratégica para Jacarta, com o tema "ASEAN: o Epicentro do Crescimento". Para muitos analistas, o bloco continua sendo a pedra angular da política externa indonésia e sua disposição contínua de liderar iniciativas regionais. Ademais, a ASEAN é instrumentalizada por Jacarta em diversas frentes: para enfrentar os desafios regionais (como a crise em Myanmar); para administrar a rivalidade entre as grandes potências (como no mar do Sul da China e nas tensões em Taiwan); e para fortalecer a estabilidade regional (por meio, por exemplo da adesão do Timor-Leste à ASEAN).

Em paralelo, a Indonésia faz parte do MIKTA, um bloco informal composto por México, Indonésia, Coreia do Sul, Turquia e Austrália. Criado em 2013 como um agrupamento inter-regional de países-membros do G20, o MIKTA tem o objetivo de catalisar reformas da governança global, aprofundar laços bilaterais e facilitar consensos entre nações desenvolvidas e em desenvolvimento.

Na Organização Mundial do Comércio (OMC), por sua vez, a Indonésia tem uma postura tradicionalmente protecionista. Reticente à abertura comercial de bens agrícolas e à redução de subsídios à sua produção nacional, o país acaba por favorecer medidas que distorcem o comércio internacional, como a acumulação de estoques e a implementação de salvaguardas agrícolas

[2949] Em 2020, de forma remota, em virtude da pandemia de COVID-19.

especiais, dado o seu elevado poder de mercado como grande *player* no setor, obstruindo iniciativas liberalizantes do Grupo de Cairns. Em paralelo, o país asiático é alvo de uma forte campanha "verde", promovida pelos europeus, contra o azeite de dendê, em razão dos altos índices de desmatamento para a produção da palma, o que tem ensejado posicionamento mais assertivo na OMC, em parceria com Brasil e outros países em desenvolvimento, com relação às medidas protecionistas travestidas de ambientais adotadas pela União Europeia (UE).

Por fim, o mais recente agrupamento de geometria variável do qual a Indonésia faz parte é a Aliança das Florestas Tropicais, anunciada na 27ª Conferência das Partes (COP27, na sigla em inglês), no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês), no Egito, em novembro de 2022. Chamada pela imprensa de "OPEP do Carbono Florestal" ou "Aliança do Dendê", o grupo também é composto por Brasil e República Democrática do Congo (RDC). O primeiro encontro deve ocorrer em junho de 2023, em território congolês, para discutir a valorização da biodiversidade e a promoção da remuneração justa pelos serviços ecossistêmicos das três nações, notadamente mediante créditos de carbono.

ii. Relações Indonésia-Estados Unidos

A aliança Jacarta-Washington foi elevada, em 2015, por Obama para uma Parceria Estratégica. Os principais pontos de cooperação estão na área de defesa e antiterrorismo. Nesse diapasão, cumpre recordar que EUA e Austrália ajudaram a criar a unidade de contraterrorismo de elite da Indonésia, a Densus-88, que enfraqueceu grupos militantes como o Jemaah Islamiya. Em adição, o país asiático faz parte da Iniciativa de Segurança Marítima Indo-Pacífica[2950], que visa a fortalecer as capacidades da Guarda Naval e Costeira na região.

Em 2021, os chanceleres dos dois países reuniram-se, ocasião em que celebraram "uma nova era" das relações EUA-Indonésia, incluindo parcerias em uma variedade de questões globais, como a pandemia, mudança do clima e a energia verde. Em paralelo, Biden e Jokowi reuniram-se em algumas vezes nos últimos anos, como na COP26, em Glasgow em 2021, e na Primeira Cúpula da Democracia, promovida por Biden em 2021.

Apesar dos investimentos norte-americanos no país asiático ainda serem expressivos, sobretudo na área de serviços e de tecnologia, um dos desafios atuais é o crescimento da presença chinesa na carteira de investimentos indonésia: para cada dólar que as empresas estadunidenses injetaram no país desde 2020, as empresas chinesas investiram quase quatro dólares.

À margem da Cúpula da APEC, em São Francisco, em novembro, os presidentes Biden e Widodo reuniram-se e anunciaram uma "parceria estratégica abrangente" entre EUA e Indonésia, que coloca as relações no mesmo patamar da sino-indonésia. Também concordaram em estreitar laços militares, por meio de um acordo de cooperação em defesa.

iii. Relações Indonésia-China

Historicamente, Jacarta teve um passado hostil com Pequim, em virtude do anticomunismo dos anos de Suharto no poder, sedimentado pela ruptura de relações diplomáticas por 25 anos, até 1990. Nos últimos anos, os líderes indonésios procuraram traçar um caminho intermediário em direção à China, ao mesmo tempo cedendo à desconfiança popular perante a China e buscando investimentos chineses como estratégia de desenvolvimento nacional.

[2950] Entre os países que dela participam, destacam-se Filipinas, Malásia, Tailândia e Vietnã.

Na área de segurança, há um aumento de tensões no mar do Sul da China: as extensas reivindicações da linha de nove traços de Pequim sobrepõem-se à Zona Econômica Exclusiva (ZEE) da Indonésia, fazendo que autoridades indonésias confrontem ou advirtam periodicamente navios chineses que ingressam nessa área.

Do lado econômico, a China é agora o maior parceiro comercial da Indonésia. Pequim assumiu vários compromissos com a Indonésia como parte da Iniciativa do Cinturão e Rota (BRI, na sigla em inglês). Em 2013, Xi Jinping viajou ao país para anunciar o braço marítimo da BRI, conhecido como "Rota Marítima da Seda", que prevê uma rede de portos e rotas comerciais conectando a China ao Mediterrâneo por meio das águas indonésias.

Já na seara política, Jokowi se reuniu com Xi, em uma rara visita a Pequim, em julho de 2022. Os dois lados concordaram em fortalecer suas relações comerciais, bem como em aumentar sua cooperação em agricultura, segurança alimentar e em prol da manutenção da paz e da estabilidade regionais.

iv. Relações com outros parceiros

Com a Índia, Jacarta possui muitas coincidências: são duas potências emergentes asiáticas, membros do G20, do MNA e da Cúpula do Leste Asiático. Recentemente, a Indonésia tornou-se o segundo maior parceiro comercial da Índia na ASEAN, e ambos os países coincidem nos interesses pragmáticos de elevar as relações econômicas e comerciais. Apesar disso, os dois se distanciam no quesito geopolítico, uma vez que Nova Delhi se aproxima de forma mais incisiva de Washington na disputa com Pequim, e Jacarta mantém uma postura de maior equidistância.

Por sua vez, o Japão é um parceiro exemplar do pragmatismo econômico diplomático da Indonésia. Fonte de investimentos fundamentais para a economia indonésia, Tóquio atua de forma incisiva para a cooperação comercial e financeira das duas democracias marítimas, com vistas, também, à segurança regional no Indo-Pacífico. Mais recentemente, em março de 2023, a chanceler Retno Marsudi reuniu-se com seu homólogo japonês, para celebrar o 65º aniversário do estabelecimento das relações diplomáticas entre os dos dois países, e ressaltaram as possibilidades de aprofundamento da cooperação bilateral este ano, com o Japão na presidência do G7 e a Indonésia, na da ASEAN. Em dezembro, os dois países firmaram um acordo na área de segurança marítima.

Já com a UE, apesar do histórico colonial neerlandês, as relações têm-se desenvolvido de forma positiva, apesar de aquém do potencial. A Indonésia é o primeiro país da ASEAN a concluir um Acordo de Parceria e Cooperação com a UE. Esse instrumento abrange diálogos em áreas prioritárias, como segurança, saúde, direitos humanos, comércio, meio ambiente, mudança do clima e assuntos marítimos. Nesse sentido, os europeus também têm apoiado os indonésios no treinamento de manutenção da paz, no combate ao terrorismo, na segurança cibernética e marítima e no trabalho contra o tráfico de drogas. Na área de desenvolvimento sustentável, também ampliaram a cooperação. Em agosto de 2023, a Indonésia recebeu 18 caças Rafale, na segunda leva de entregas das 42 aeronaves francesas adquiridas em fevereiro de 2022.

Por fim, as relações com a Rússia nunca mais atingiram o mesmo perfil do passado, especialmente quando Sukarno era presidente. Apesar do forte legado soviético, presente até hoje na Indonésia, a exemplo de monumentos em Jacarta e de equipamentos militares, a maioria dos indonésios tende a dar maior importância às relações com os EUA e a China. Ademais, a presença russa não é fortemente sentida na Indonésia e vice-versa: as últimas visitas de Estado foram em dezembro de 2006 (Yudhoyono em Moscou) e setembro de 2007 (Putin em Jacarta). No que

concerne à invasão russa de larga escala na Ucrânia, a chancelaria indonésia tem argumentado que os seus votos nas resoluções da ONU são “analisados caso a caso”. Apesar disso, Jacarta tem sido criticada por sua postura de neutralidade, que vem favorecendo o Kremlin, como na abstenção da resolução que suspendia Moscou do Conselho de Direitos Humanos (CDH), em abril de 2022. Em outubro passado, contudo, o país asiático votou em favor de Kiev em uma resolução da AGNU que condenou a anexação russa de quatro territórios ucranianos.

g) Conclusão

De forma consistente com a sua política de não alinhamento, a Indonésia deve navegar pelo século XXI em uma ambiguidade pragmática entre a China e os EUA, buscando ganhos econômicos e comerciais com outros parceiros regionais e extra-regionais. Em meio às rivalidades geopolíticas, Jacarta tende a não atuar em bases bilaterais, preferindo trabalhar por meio de blocos, como a ASEAN, para mostrar unidade e força em uma região crescentemente complexa tal como o Indo-Pacífico.

Apesar do tamanho de sua economia, de sua população e de seu território, é inegável que a Indonésia desempenha um papel subdimensionado nos assuntos globais. Caberá à próxima presidência, em 2024, decidir se a prioridade seguirá meramente econômica ou se Jacarta elevará a sua diplomacia ao potencial geopolítico que é capaz de possuir no sistema internacional.

XIII. Myanmar

a) Panorama político geral

Com população de aproximadamente 54 milhões de habitantes, Myanmar é um país de maioria budista (88%), com mais de 150 grupos étnicos distintos. Em 1948, ficou independente do Reino Unido, sob o nome União da Birmânia. Desde então, o país convive com diversos grupos separatistas, ou, conforme classificado pelo governo mianmarense, organizações étnicas armadas (EAO, na sigla em inglês). De 1962 até 2011, o país foi governado pelos militares, que, em 1989, mudaram o nome para União de Myanmar. De 2011 até 2015, formou-se um governo quase-civil, ainda governado por militares, mas com implementação de reformas políticas e liberalização econômica: fim da censura, negociações com grupos rebeldes e soltura de opositores (volta de Aung San Suu Kyi à política), afastamento da China e aproximação com o Ocidente. Houve visita de Hillary Clinton e Obama (2011 e 2012) e fim de sanções econômicas. Em 2015, realizaram-se as primeiras eleições abertas em mais de 25 anos no país, com vitória de Suu Kyi, pela Liga Nacional pela Democracia (LND), e estabelecimento de governo civil, mas com participação importante dos militares.

b) Questão dos *rohingyas*

Eclodiu conflito em 2017 na região de Arakan (Rakhine) contra a minoria *rohingya*. Suu Kyi (então Conselheira Estado de Myanmar, prêmio Nobel e birmanesa) foi acusada de cumplicidade e compareceu à Corte Internacional de Justiça (CIJ)[2951] em 2019, onde negou as alegações de genocídio – em 22 de julho de 2022, a CIJ decidiu, por quinze votos a um, que tem jurisdição sob a Convenção sobre a Prevenção e a Punição do Crime de Genocídio (1948) para ouvir o pedido apresentado pela Gâmbia contra Myanmar em novembro de 2019. O Tribunal Penal Internacional (TPI), desde 2019, também investiga possíveis crimes cometidos contra esse grupo. A discriminação contra os *rohingyas* foi institucionalizada por meio da Lei de Nacionalidade de 1982, a qual não reconhece essa etnia oficialmente, o que resultou na apatridia de milhares de pessoas. Desde agosto de 2017, mais de 740 mil *rohingyas* refugiaram-se em Bangladesh, quando as forças de segurança de Myanmar atacaram centenas de aldeias *rohingyas*. Monges nacionalistas budistas com influência sobre o governo e o Exército são acusados de incitar ódio contra essa minoria, que é considerada estrangeira pelo fato de descender dos bengalis que migraram para Myanmar durante a colonização britânica.

Em janeiro de 2021, aconteceu o 3º ciclo da Revisão Periódica Universal (RPU), no qual foi examinada a situação dos direitos humanos em Myanmar. Dentre as recomendações recusadas por Myanmar, destaca-se a de cooperação com o TPI, sob a justificativa de que o país não faz parte do Estatuto de Roma.

Em janeiro de 2023, dados publicados pela Organização Internacional para Migrações (OIM) indicam que, em 2022, quase 3,3 mil *rohingyas* buscaram refúgio na Indonésia,

---

[2951] Caso Gâmbia *versus* Myanmar: o pedido da Gâmbia (novembro de 2019) alega que os militares de Myanmar e outras forças de segurança perpetraram genocídio destruindo sistematicamente – por meio de assassinato em massa, estupro e outros tipos de violência – aldeias *rohingya* na província de Rakhine, em Myanmar. Embora no passado outros Estados tenham apresentado casos perante a CIJ sob a Convenção sobre a Prevenção e a Punição do Crime de Genocídio (1948), esta é a primeira vez que um Estado invocou a CIJ com base nessa convenção para buscar reparação por supostos atos genocidas cometidos contra os cidadãos de outro Estado.

Malásia e Tailândia. Trata-se de um número três vezes maior do que o registrado em 2022. Esse é um movimento de caráter secundário, uma vez que, logo após os ataques pelas forças de segurança de Myanmar, a população *rohingya* buscou refúgio em Bangladesh, país limítrofe que segue abrigando o maior contingente desses refugiados.

c) Eleições e golpe militar em 2021

O partido de Aung San Suu Kyi havia vencido as eleições gerais de 2020, mas a oposição, apoiada pelos militares, demandou recontagem dos votos, alegando fraudes eleitorais. Em 1º de fevereiro de 2021, quando o novo Parlamento tomou posse, a tensão política escala, e os militares intervêm, dissolvendo o legislativo. As forças armadas (conhecidas no país como *Tatmadaw*), lideradas pelo general Min Aung Hlaing, declaram estado de emergência por um ano e assumem o controle do Conselho de Administração do Estado (*State Administration Council*, SAC). Suu Kyi foi presa, e a oposição organizou-se no Governo da Unidade Nacional (GUN)[2952], cujo núcleo é o partido Liga Nacional pela Democracia (NLD, na sigla em inglês), mas também inclui outros grupos. O general Aung Hlaing, que comanda de fato o país, disse que o golpe foi necessário para o estabelecimento de uma democracia verdadeira e disciplinada e que eleições livres e justas serão realizadas quando o estado de emergência terminar.

A população reagiu por meio de protestos, que foram reprimidos, inclusive com o uso de munição real, pela junta militar. Em 27 de março, 145 pessoas foram mortas durante um protesto. A partir de abril, a população iniciou uma campanha de desobediência civil, que inclui o boicote a empresas estatais e a recusa de enviar as crianças às escolas. Diversos movimentos de resistência armada foram organizados, como a Força de Defesa do Povo (*People's Defense Force*, PDF), que atua nas zonas rurais e realiza emboscadas contra as forças armadas mianmarenses. Os vários grupos separatistas juntaram-se à resistência contra o SAC, cujo apoio popular é cada vez menor. No fim de 2022, o conflito encontrava-se consolidado, sem perspectiva de uma solução no curto prazo. As forças armadas fiéis a Hlaing sofrem com deserções e tem recorrido ao recrutamento de mulheres para suas fileiras, mas ainda mantém o controle aéreo e a superioridade em termos de armas e equipamentos, além de contar com apoio de milícias. As forças de oposição crescem e fortalecem-se, conseguindo acessar mais armas, mas, atualmente, concentram-se, sobretudo, nas regiões periféricas do país.

Do ponto de vista político, a oposição reunida no GUN, busca uma nova constituição, que deve adotar a forma federal de Estado e estabelecer forças armadas renovadas, reunindo o PDF e os EAO; contudo o Conselho Consultivo da Unidade Nacional, encarregado de redigir a constituição, encontra-se paralisado pelos impasses entre os interesses de diferentes grupos étnicos e mesmo entre interesses particulares. O governo militar de emergência foi estendido sucessivas vezes até o começo de 2024 e não demonstra interesse em negociar, e o general Hlaing deve concorrer à presidência nas eleições prometidas para agosto de 2023, mas postergadas sem data.

Suu Kyi segue presa e foi condenada por diversos crimes, totalizando 33 anos de prisão, mas que foram reduzidos para 27, em agosto de 2023. Há ainda outros crimes pendentes de julgamento. O governo militar libertou seis mil prisioneiros com lei de anistia em novembro. Em janeiro de 2024, anunciou a libertação de quase dez mil prisioneiros, incluindo 114 estrangeiros.

[2952] Desde meados de 2021, o GUN está organizado fora do país, eminentemente nos EUA. É reconhecido por diversos países como representante legítimo de Myanmar.

d) Repercussão internacional e processo de diálogo

Os Estados Unidos (EUA), o Reino Unido e a União Europeia (UE) responderam ao golpe com sanções[2953] contra a junta militar, mas não reconheceram qualquer governo paralelo, buscando não repetir as situações da Síria e da Venezuela. Para o Diálogo de Segurança Quadrilateral (QUAD), a situação em Myanmar é uma oportunidade para afirmar seu poder na região, sobretudo devido à influência indiana e japonesa sobre o país. Já a China teme ameaças da junta militar a projetos financiados por meio da Iniciativa do Cinturão e Rota (BRI, na sigla em inglês), sobretudo quanto a um corredor terrestre para acessar o oceano Índico, o qual reduziria sua dependência ao estreito de Malaca. A China bloqueou uma declaração do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) condenando o golpe, mas apoiou apelos para a libertação de Suu Kyi e um retorno às normas democráticas. A atual enviada especial da Organização das Nações Unidas (ONU), Noeleen Heyzer, visitou Myanmar pela primeira vez em agosto de 2022, mas disse que não voltará se não puder se encontrar com Suu Kyi. A Rússia tem demonstrado apoio explícito ao governo militar, inclusive com o envio de material bélico. Hlaing visitou a Rússia três vezes e encontrou-se com Vladmir Putin em setembro de 2022.

Assim, os esforços diplomáticos para enfrentar a crise no país foram deixados em grande parte para a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês), que contou com o apoio do CSNU, seus membros permanentes e muitos outros países e agrupamentos, como o G7 e o QUAD. Em abril de 2021, durante a Cúpula Especial da ASEAN, na qual o general Aung Hlaing compareceu, os líderes concordaram em um Consenso de Cinco Pontos[2954], incluindo a cessação imediata da violência, a entrega de ajuda humanitária e a nomeação de um enviado da ASEAN para facilitar o diálogo entre todas as partes envolvidas. Desde então, o processo atrofiou, com o bloco levando mais de três meses para nomear um enviado, que não pôde visitar Myanmar. Os líderes da ASEAN, então, decidiram excluir Aung Hlaing de sua cúpula de 26 de outubro de 2021, e Myammar não tem sido convidada para as cúpulas do bloco desde então. Essa é a sanção mais severa que a ASEAN impôs a um Estado-Membro em mais de 50 anos. Em setembro de 2021, EUA e China fizeram um acordo informal para rejeitar a participação da junta militar na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), tendo recebido apoio da UE e da Rússia. A questão de quem representa Myanmar na ONU ainda não foi resolvida, apesar de a AGNU ter decidido em dezembro de 2021 pelo adiamento da decisão, o que, na prática, significa a manutenção do assento para o governo eleito democraticamente e deposto pela junta militar. Em reunião recente, em outubro de 2022, os ministros das Relações Exteriores da ASEAN disseram que seus esforços não alcançaram progresso significativo e pediram "ações concretas, práticas e com prazo" para fortalecer a implementação do consenso de cinco pontos que o grupo alcançou em abril de 2021 sobre maneiras de buscar a paz.

[2953] Em junho de 2023, os EUA aplicaram novas sanções à junta militar. No fim de outubro de 2023, EUA, Canadá e Reino Unido começaram a aplicar outra rodada de sanções contra Myanmar em razão de violações aos direitos humanos.

[2954] O Consenso de Cinco Pontos preconiza: 1) o fim imediato da violência; 2) o diálogo entre as partes opostas; 3) a mediação desse diálogo por um enviado especial da ASEAN; 4) a ajuda humanitária por meio dos canais da organização; e 5) a visita do enviado especial do organismo ao país.

e) Posição do Brasil

O Itamaraty publicou as seguintes notas: “O governo brasileiro acompanha atentamente os desdobramentos da decretação do estado de emergência em Myanmar. O Brasil tem a expectativa de um rápido retorno do país à normalidade democrática e de preservação do Estado de Direito.” (22/02/21); “Diante da escalada de violência registrada em Myanmar, o Brasil apela pela contenção no uso da força contra manifestações pacíficas e deplora o número crescente de vítimas fatais. O governo brasileiro reitera o chamado à restauração da normalidade democrática e defende a libertação dos presos políticos.” (19/03/21); e “O governo brasileiro expressa votos de êxito à ASEAN em seus esforços para favorecer o retorno de Myanmar à tranquilidade pública e à institucionalidade. Toma nota, com apreço, do ‘Consenso de Cinco Pontos”, alcançado na reunião de cúpula de Jacarta, em 24/04, e encoraja a plena implementação das decisões do encontro, em benefício da população de Myanmar e da paz no país. O Brasil reitera o chamado pelo fim da violência e a expectativa de retorno à vigência das normas constitucionais no mais breve prazo.” (26/04/21).

f) Impactos da crise política em Myanmar

O futuro de Myanmar permanece incerto, e quem mais perde com o impasse militar e político é a população. Os combates entre milícias e a junta militar já deslocaram cerca de 340 mil pessoas desde o golpe em fevereiro de 2021, segundo levantamento da ONU. Estima-se que as taxas de pobreza tenham dobrado desde 2019, e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) previu que a pobreza urbana triplicaria no início de 2022 em relação a 2019, além de apontar o risco de insegurança alimentar. O Banco Mundial estimou que a economia encolherá 18% no ano fiscal até setembro de 2021, quadro que poderá ser agravado pelos efeitos da pandemia. A moeda nacional (kyat) perdeu metade de seu valor desde o golpe. Houve aumento expressivo do desemprego, com um colapso na manufatura, turismo, construção e outros, levando à perda de 1,2 milhão de empregos no segundo trimestre de 2021. A repressão dos militares à dissidência e os abusos generalizados no conflito atraíram a condenação das Nações Unidas, de governos estrangeiros e de organizações de direitos humanos. No rescaldo inicial do golpe, as forças militares dispararam munição real contra manifestantes civis e casas. No final de 2021, os militares estavam destruindo aldeias inteiras que supostamente apoiavam a oposição, massacrando civis e combatentes da oposição. A estratégia de terra arrasada busca deixar os opositores ao SAC sem acesso a reforços, provisões, informação e financiamento (estratégia quatro *cuts*).

g) Confrontos em 2023

Em abril de 2023, ataque aéreo do exército matou mais de cem pessoas, incluindo mulheres e crianças, que supostamente participavam de evento organizado pela oposição. O conflito causou a morte de pelo menos 3,4 mil civis. Cerca de 18 mil pessoas foram presas desde o golpe, mas alguns milhares já foram libertados e tiveram suas sentenças perdoadas.

No final de 2023, intensificou-se a luta de minorias étnico-religiosas contra a junta militar em Myanmar. Cerca de 50 mil pessoas já tiveram de deixar suas casas em razão dos confrontos em 2023. A junta realizou um ataque a um campo de pessoas deslocadas, em outubro, provocando 29 mortes, inclusive de crianças. O campo é controlado pela Organização pela Independência Kachin, um grupo étnico insurgente que há mais de 60 anos luta pela independência de uma região

formada pelo estado de Kachin, no norte de Myanmar, e por porções territoriais da China e da Índia e é considerado terrorista pelo governo de Myanmar. Desde 2011, houve a retomada das hostilidades em Kachin entre o grupo e o exército birmanês.

Em novembro de 2023, a junta militar perdeu o controle de cidades próximas à fronteira com a China para a Aliança das Três Irmandades, formada pelas milícias insurgentes Exército da Aliança Democrática Nacional de Myanmar (MNDAA, na sigla em inglês), Exército de Libertação Nacional Ta'ang (TNLA, na sigla em inglês) e Exército Arakan Army (AA, na sigla em inglês), no que foi intitulada "Operação 1027", como referência à data (27 de outubro) do início da ofensiva. A ofensiva resultou no controle de cerca de 40% da região fronteiriça com a China nas mãos dos rebeldes, com reflexos nos fluxos comerciais bilaterais. Em janeiro de 2024, a Aliança das Três Irmandades assumiu o controle da cidade de Laukkai, capital da região de Kokang, fronteiriça com a China. Poucos dias depois, a junta militar acordou um cessar-fogo com o grupo, em negociações mediadas pela China. Em ocasião anterior, em dezembro, o cessar-fogo bilateral foi rapidamente rompido.

O sucesso da Aliança das Três Irmandades tem impulsionado o recrudescimento dos confrontos entre a junta militar e outros grupos paramilitares étnicos. Em novembro, no conflito contra as Forças de Defesa da Nacionalidade Karenni (KNDF, na siga em inglês), um avião foi abatido pelos independentistas próximo da fronteira com a Tailândia. Ademais, rebeldes da minoria *chin* abriram nova frente de batalha contra a junta militar chinesa, com ataques de *drones* e bombas contra bases militares. A FDP também conseguiu conquistar o controle de algumas cidades.

h) Ciclone Mocha

Estima-se que centenas pessoas tenham morrido ou ficado feridas em razão da passagem do ciclone Mocha pelo país, em maio de 2023. Mais de duas milhões de pessoas foram afetadas. Foi o ciclone mais poderoso que já atingiu a região.

XIV. Sri Lanka

A República Democrática Socialista do Sri Lanka, chamada Ceilão até 1972, é uma democracia constitucional da Ásia Meridional, com nível de desenvolvimento relativamente alto[2955]. Está localizada no oceano Índico, a sudeste da península indiana. Ocupada, historicamente, por cingaleses budistas do norte da Índia e *tâmeis* hindus do sul do subcontinente indiano, o território foi colonizado, desde o século XVI, sucessivamente, por portugueses, holandeses e ingleses, que durante sua administração, privilegiaram a minoria *tâmil*, em detrimento dos cingaleses. Atualmente, o país divide-se, etnicamente, entre cingaleses (74.9%), *tâmeis* cingaleses (11,2%), *mouros* cingaleses (9,2%), *tâmeis* indianos (4,2%) e outros (0,5%). A religião budista, oficial, é seguida por 70,2% da população do país, enquanto 12,6% são hindus, 9,7% são muçulmanos e 7,5% são cristãos.

A despeito da independência pacífica do Reino Unido, em 1948, em meio à independência da península indiana, seguiram-se décadas de tensões entre a maioria cingalesa, budista, concentrada no sul e oeste da ilha, e a minoria *tâmil*, concentrada no norte e leste do país. Quando se formou um governo independente, controlado pela maioria cingalesa, os *tâmeis* viram-se descriminados e perseguidos. O cingalês tornou-se a única língua oficial e o budismo a única religião oficial. Cingaleses tornaram-se favorecidos no acesso a universidades e ao serviço público, o que acirrou as tensões étnicas no país. Em 1956, 1958, 1977, 1981 e 1983 foram registrados *pogroms* coordenados contra *tâmeis*, com apoio governamental, incluindo, em 1981, o incêndio de uma biblioteca *tâmil* por uma multidão cingalesa.

Entre 1983 e 2009, por meio da luta armada, os *tâmeis* buscaram estabelecer um país *tâmil* independente no nordeste da ilha. A luta foi liderada pelo grupo "Tigres de Liberação do Tamil Eelam", que recorria a atos terroristas, como assassinatos e sequestros de autoridades, em conjunto com outros grupos armados. Após breve cessar-fogo no início da década de 2000, em 2 de janeiro de 2009, o presidente do Sri Lanka, Mahinda Rajapaksa, anunciou que as tropas do país haviam capturado Kilinochchi, cidade que os Tigres Tâmeis vinham usando por mais de uma década como sua capital administrativa *de facto*.

Território reclamado pelos Tigres Tâmeis (em verde)
Fonte: Wikipedia

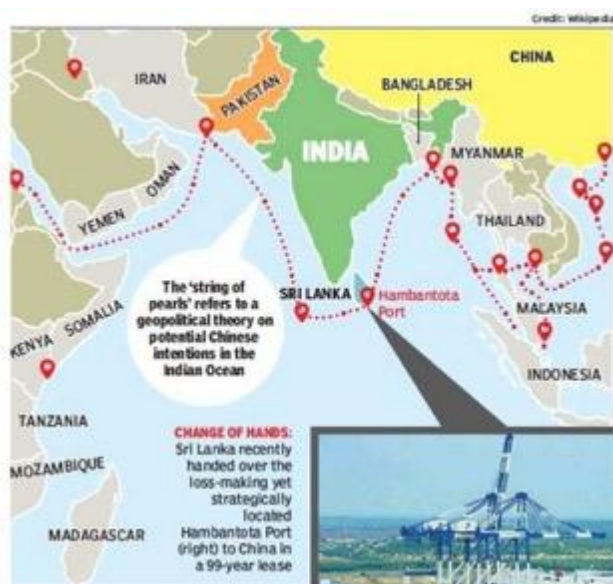
[2955] O Sri Lanka possui um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,782, o mais alto dentre os países do sul da Ásia. Além disso, possui um produto interno bruto (PIB) *per capita* US$ 3.814,7 (2021), o segundo maior da região, apenas atrás das Maldivas.

Em 13 de maio de 2009, o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) condenou novamente o grupo, denunciou publicamente o seu uso de civis como escudos humanos e urgiu-o a reconhecer o direito legítimo do governo do Sri Lanka de combater o terrorismo, depondo suas armas e permitindo que as dezenas de milhares de civis deixassem a zona de conflito. O presidente Mahinda Rajapaksa declarou oficialmente a vitória sobre os Tigres Tâmeis no dia 16 de maio, depois de 26 anos de conflito. No mesmo dia, pela primeira vez em sua longa batalha contra o governo do Sri Lanka, os rebeldes ofereceram depor suas armas em troca de uma garantia de segurança. O líder dos Tigres Tâmeis morreria poucos dias depois enquanto tentava fugir, marcando o fim do conflito. A violência da repressão governamental resultaria em acusações de crimes de guerra e violações de direitos humanos, o que afugentou investidores ocidentais nos anos seguintes. Em resposta, o governo aproximou-se da China, país que financiaria diversas obras de infraestrutura no Sri Lanka, beneficiando, ao mesmo tempo, os negócios da família Rajapaksa.

Após a perda do poder em 2015, a família Rajapaksa retornaria ao comando do país. Em 2019, o irmão do antigo presidente Mahinda Rajapaksa, Gotabaya Rajapaksa, foi eleito, tendo como base a maioria cingalesa budista, com promessas de endurecimento do combate ao fundamentalismo islâmico no país, na sequência de ataques terroristas a três igrejas em 2019. Gotabaya nomeou seu irmão, antigo presidente, como seu primeiro-ministro. Em dado momento, mais de 40 membros da família Rajapaksa tinham posições no alto-escalão do governo. Nas eleições legislativas de 2020, o partido do presidente e do primeiro-ministro obteve 145 cadeiras, de um total de 225. Com o apoio de aliados, os Rajapaksas conseguiram construir uma supermaioria, o que lhes permitiu emendar a constituição e aumentar os poderes do presidente e reverter reformas anteriores. Para observadores, a eleição de Gotabaya representou marco de retorno ao nepotismo e a um modelo de governo autoritário, além de representar uma mudança no tratamento da comunidade tâmil.

Em 2022, a partir do fim de março, eclodiram protestos na capital Colombo, que persistiram durante quatro meses, demandando que Rajapaksa e seu círculo mais próximo renunciassem por conta de má condução da economia e corrupção. A pressão popular vinha aumentando desde o mês anterior, quando o presidente fez um discurso recusando-se a assumir a responsabilidade pelos problemas econômicos do país. Organizados em grande parte pelas redes sociais, utilizando a *hashtag #GoHomeGota*, os protestos atraíram a participação de diversos setores da sociedade, como estudantes, sindicalistas e comerciantes, dando origem a um movimento chamado *Aragalaya* (a luta). A repressão policial a protestos realizados no dia 31 de março, que tiveram como alvo a residência pessoal do presidente, fez aumentar a adesão às manifestações. Apesar da declaração de estado de emergência, seguida de um toque de recolher, os protestos continuaram em abril e maio, levando o sobrinho e três irmãos do presidente Gotabaya, incluindo o antigo presidente Mahinda Rajapaksa, a deixarem seus cargos devido à pressão popular. Em 9 de julho, centenas de pessoas dirigiram-se à capital para o “último empurrão”. As multidões então tomaram a residência presidencial, levando o presidente a deixar o país e a renunciar dias depois, quando já estava em Singapura. Além disso, a residência particular do primeiro-ministro e dezenas de imóveis dos Rajapaksa foram incendiados. Aliado do ex-presidente, o primeiro-ministro Ranil Wickremensinghe assumiu o governo, primeiramente de forma interina e, em 20 de julho, de maneira definitiva, após ser eleito pelo parlamento, de maioria governista. Com repressão policial, o novo presidente conseguiu reduzir os protestos, adotando retórica contrária ao antigo governo. Não obstante, em setembro, o antigo presidente, Gotabaya Rajapaksa, retornou ao país, gerando críticas da opinião pública, que passou a demandar sua responsabilização.

A crise de 2022 tem como pano de fundo o colapso econômico do Sri Lanka. A crise econômica decorre de uma série de questionáveis decisões econômicas, como o corte[2956] sem precedentes de impostos pelo governo de Rajapksa, a proibição de importação de fertilizantes e a obrigatoriedade do uso de fertilizantes apenas orgânicos, que afetaram duramente a produção agrícola[2957], o endividamento para construção de infraestruturas desnecessárias e superdimensionadas, como o porto de Hambantota, e a corrupção endêmica. Essa conjuntura foi agravada pela queda das receitas em dólares provenientes do setor de turismo[2958] e das remessas internacionais durante a pandemia de COVID-19, bem como pelo aumento dos preços dos combustíveis resultante da invasão da Ucrânia. Como resultado, o país esgotou suas reservas cambiais, em abril de 2022, o que impediu a importação de itens essenciais, como alimentos, combustíveis e remédios, além de levar o país a declarar moratória de sua dívida externa pela primeira vez em sua história, em maio. O país devia mais de US$ 51 bilhões a credores internacionais, incluindo US$ 6,5 bilhões para a China.

Na sequência dos acontecimentos de julho, o G7 anunciou seu apoio à reestruturação da dívida cingalesa. Ao mesmo tempo, o Banco Mundial concordou com emprestar ao país US$ 600 mil, e a Índia ofereceu recursos. Apesar dos esforços, em setembro de 2022, a taxa de inflação alcançou um recorde de 94,9%. No mesmo mês, o governo e o Fundo Monetário Internacional (FMI) alcançaram um acordo preliminar de US$ 2,9 bilhões, que aliviará a situação econômica do país a partir do próximo ano. Em março de 2023, o FMI concordou em liberar esse montante ao Sri Lanka para fazer frente à crise.

Fonte: Inventiva

Do ponto de vista geopolítico, Índia e China tem buscado aproveitar a crise cingalesa para aumentar sua influência no país. Ambos os países assumem uma lógica de competição no relacionamento com o Sri Lanka. Em meio à crise, a Índia ofereceu ao Sri Lanka US$ 3,8 bilhões como forma de alívio. Em agosto, entretanto, um navio de pesquisa chinês aportou no porto

[2956] O imposto sobre valor agregado foi reduzido de 15%, em 2019, para 8%, em 2021.
[2957] Em apenas 6 meses, a produção de arroz caiu 20%, e a produção de chá, 40%.
[2958] O setor de turismo respondia por 13% do PIB cingalês. Os atentados a três igrejas, em 2019, já haviam afastado os turistas da ilha. A pandemia, em 2020, agravou a situação do setor.

Hambantota, gerando críticas de Nova Delhi. As críticas foram endossadas pelo Departamento de Defesa americano, que afirmou que o navio abriga soldados chineses. O porto no qual o navio aportou foi construído com capital chinês, além de estar sob administração chinesa desde 2017 como compensação pelo não pagamento de dívidas referentes a sua construção pelo governo cingalês. O desejo chinês é aprofundar a cooperação no âmbito da Iniciativa do Cinturão e Rota (BRI, na sigla em inglês), rebatendo críticas de existência de uma "armadilha de dívida". Além de Índia e China, o Japão também ofereceu ajuda humanitária ao governo cingalês. O presidente do Sri Lanka viajou ao Japão durante o funeral de Shinzo Abe, quando o premiê japonês defendeu a aproximação entre os países em prol de um "Indo-pacífico livre e pacífico".

XV. Tailândia

a) Breve histórico

A região que hoje é a Tailândia fazia parte dos reinos Mon e Khmer desde o século IX. Povos de língua tailandesa imigraram da China no século X. Durante o século XIII, surgiram dois Estados tailandeses: o reino de Sukhothai, fundado *circa* 1220 após uma revolta bem-sucedida contra o Khmer, e Chiang Mai, fundada em 1296 após derrotar o Mon. Em 1351, o reino Tai de Ayutthaya sucedeu o de Sukhothai.

Os primeiros missionários franceses chegaram ao território da atual Tailândia por volta de 1662, e diplomatas siameses foram enviados para encontrar Luís XIV em Versalhes em 1686. A tentativa da França de converter o então monarca siamês, o rei Narai, ao catolicismo frustrou, porém, os nacionalistas siameses. Em 1688, um golpe de Estado orquestrado pelo comandante Phra Phetracha derrubou o rei Narai, devido à sua simpatia pelo Ocidente. Os franceses foram expulsos do Sião em uma série de batalhas e um sítio de quatro meses da fortaleza francesa em Bangkok. A linhagem Chakri foi preservada devido ao casamento de Phra Phetracha com a princesa herdeira Krommaluang Yothathep.

Os exércitos de Myanmar ocuparam brevemente Ayutthaya no século 16, destruindo-o em 1767. No mesmo ano, o rei Taksin de Ayutthaya conseguiu reunificar o território fragmentado e estabelecer o Reino Thonburi. Foi sucedido em 1782 por Buddha Yodfa Chulaloke (Rama I, o Grande), o primeiro monarca da atual dinastia Chakri, que elevou Bangkok a capital, também em 1782, e estendeu seu império ao longo da península Malaia e em Laos e Camboja. O império foi formalmente chamado de Sião em 1856.

As ameaças ocidentais à independência do Sião aumentaram durante o século XIX. No período entre 1886 e 1896, diante das investidas para expansão francesa e britânica em seu território, o Sião foi o único país do Sudeste Asiático que conseguiu evitar a colonização, por meio de concessões aos países ocidentais. Em 1917, o Sião entrou na Primeira Guerra Mundial ao lado dos Aliados. Após o golpe militar de 1932, tornou-se uma monarquia constitucional e foi renomeado oficialmente como Tailândia em 1939. A Tailândia foi ocupada pelo Japão na Segunda Guerra Mundial. Participou da Guerra da Coréia como integrante das forças da Nações Unidas e foi aliada do Vietnã do Sul na Guerra do Vietnã. Após o fim da Guerra Fria e a desintegração da União Soviética (URSS), a Tailândia começou a encorajar relações comerciais regionais, mesmo com seus antigos adversários Vietnã, Laos e Camboja[2959].

b) Características gerais

O Reino da Tailândia localiza-se no centro da península da Indochina. Com população estimada em 67,3 milhões de habitantes, estende-se por 514 mil quilômetros quadrados. O país é uma das maiores economias da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em

[2959] Em 2008, a Tailândia envolveu-se em um confronto militar com o Camboja sobre o *status* do Templo de Preah Vihear, situado em sua fronteira mútua. A jurisdição de ambos os lados reivindicou o templo, que havia sido designado como Patrimônio Mundial da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, na sigla em inglês) naquele ano, e despachou tropas para a área. O impasse continuou por vários anos e as tensões aumentaram devido a incursões na fronteira; as tentativas de mediação falharam. O Camboja apelou à Corte Internacional de Justiça (CIJ) para confirmar uma decisão de 1962 feita por esse órgão em favor do Camboja. Em 2013, a CIJ emitiu decisão favorável ao Camboja.

inglês). Sua capital e maior cidade é Bangkok. A população da Tailândia é composta por maioria de etnia *tai* (em torno de 80% do total), falantes do idioma oficial de mesmo nome, e ainda por minorias de chineses (14%), *mons* e *khmers*. A religião oficial é o budismo, e a religião minoritária é o islamismo. A moeda nacional é o baht.

c) Política interna

A Tailândia é uma monarquia constitucional com duas casas legislativas, o Senado, com 250 membros, nomeados pelo rei e seu gabinete, e o Parlamento, com 500 membros eleitos por voto direto; seu chefe de Estado é o rei, e o chefe de Governo é o primeiro-ministro. O primeiro-ministro é escolhido pela Assembleia Nacional (Senado e Parlamento) e pelo gabinete do rei. O país é regido pela Constituição outorgada a título provisional em 2017 e oficializada em 2019, que institucionalizou o regime instaurado pelo golpe militar de 2014. O atual rei, Maha Vajiralongkorn, que ascendeu ao trono como Rama X, ascendeu ao trono em 2016 após a morte do pai, o rei Bhumibol Adulyadej. O primeiro-ministro, general Prayut Chan-o-cha, é o 29º desde 1932 e o 12º militar não eleito a ocupar o cargo.

As Forças Armadas do país dominam a vida política tailandesa. Golpes que substituem governos eleitos ganharam legitimidade como parte do processo político[2960] graças ao apoio da monarquia a alguns deles; esse apoio é fundamental porque o rei é reverenciado com devoção quase religiosa[2961]. A Tailândia é um dos poucos países em que a lei de *lèse-majesté* ainda está em vigor (Artigo 112 do Código Penal)[2962]. A Tailândia passou por uma dúzia de golpes militares desde o estabelecimento da monarquia constitucional em 1932, o último dos quais em 2014. Também desde 1932, o país teve vinte constituições. Houve repressão violenta a protestos populares em 1976, 1991, 2005, 2008, 2010, 2014, 2020 e 2021.

i. Os golpes de 2006 e 2014

No final da década de 1990, a Tailândia emergia como uma das jovens democracias mais promissoras da Ásia. Em 1992, suas classes médias derrubaram o Exército no poder e engajaram o país em um processo de ambiciosas reformas democráticas. Em plena crise financeira de 1997, rompendo com o passado dominado pelos militares, a Tailândia adotou a Constituição de 1997, liberal e democrática, e organizou eleições livres em 2001, com vitória esmagadora do bilionário do interior Thaksin Shinawatra. Em sua gestão, Thaksin cumpriu as promessas de campanha de redução drástica da pobreza e melhora sem precedentes dos níveis de educação e acesso à saúde, principalmente no nordeste do país, a região mais pobre do reino. Em contraste, no sul do país, de maioria muçulmana, ele envolveu-se em uma campanha brutal de repressão policial: sua "guerra

[2960] Esse modo cíclico de governo que começa e termina com um golpe militar é tão comum que existe um termo para ele no país: *wongchon ubat*, algo como "o círculo vicioso da política tailandesa".
[2961] A Constituição estipula que o rei é "entronizado em uma posição de culto reverenciado" e não deve ser exposto "a qualquer tipo de acusação ou ação". Como forma de protesto, os manifestantes mudam a própria linguagem usada para falar do rei: em vez de usar o *ratchasap*, o registro exigido no trato com a realeza, usam pronomes e termos que, conquanto respeitosos, se referem ao rei como a um ser humano como eles, e não como um superior sacrossanto. Alguns chegam a usar o registro mais coloquial, que é excepcionalmente ofensivo quando usado para a realeza e considerado crime pela lei de *lèse-majesté.*
[2962] O Artigo 112 prevê penas de prisão de três a quinze anos, podendo exceder esse período: em 2017, um homem foi condenado a 35 anos de prisão por insultar a monarquia em redes sociais, após ter a pena inicial de 70 anos reduzida pela metade.

às drogas" de 2004 e sua gestão da insurgência separatista deixaram mais de cinco mil mortos. Em 2006, após escândalo de corrupção e em meio a protestos na capital pedindo sua renúncia, foi deposto por golpe militar; e seu partido, *Thai Rak Thai*, foi dissolvido pelo Tribunal Constitucional em maio de 2007 por violação das leis eleitorais.

Ainda em 2006, a nova Constituição foi aprovada por referendo; a junta militar organizou eleições em dezembro de 2007, permitindo o retorno a um governo civil a partir de 2008. O resultado das urnas não foi, contudo, o esperado pela junta: o partido *Pheu Thai*, pró-Thaksin, obteve maioria e formou base para governar efetivamente. A polarização entre Camisas Vermelhas, pró-Thaksin, e Camisas Amarelas, anti-Thaksin, intensificou-se. A crise foi agravada por duas decisões altamente controversas do Tribunal Constitucional, que desqualificou o primeiro-ministro eleito, Samak Sundaravej, sob a alegação de que ele tinha apresentado um programa de culinária na televisão, ato considerado inconstitucional pelo Tribunal. Além disso, a Corte privou o governo de base partidária, por fraude eleitoral cometida vários meses antes por um de seus integrantes, abrindo caminho para a reinstauração da junta militar no poder.

Em 12 de março de 2010, mobilizados nas províncias, os Camisas Vermelhas invadiram as ruas de Bangkok, paralisando a capital durante três meses para exigir eleições, em um movimento que ficou conhecido como *Million Man March* e se expandiu para várias províncias. A violentíssima repressão armada contra os manifestantes deixou cem mortos e milhares de feridos; o governo, no entanto, prometeu eleições, realizadas em 2011. Yingluck Shinawatra, irmã de Thaksin Shinawatra, foi a grande vencedora e tornou-se a primeira mulher a ocupar o cargo de primeiro-ministro na Tailândia, pelo partido *Pheu Thai*. Temores quanto a uma sucessão tumultuada do rei Bhumibol Adulyadej, já em idade avançada, motivaram o golpe de Estado em maio de 2014 que derrubou Yingluck: alvo de acusações criminais, foi impugnada e banida da política pelo Parlamento nomeado pelos militares, que prometeram novas eleições no final de 2015. Após a derrubada de Yingluck, o Parlamento foi dissolvido e o general Prayut Chan-o-cha assumiu o governo como primeiro-ministro.

Para evitar novos protestos políticos, reuniões de cinco ou mais pessoas foram proibidas. Estudantes recorreram a atos simbólicos de protesto, como ler *1984* de George Orwell em público e adotar o gesto de resistência à opressão do filme *Jogos Vorazes*. Cinco estudantes com camisetas com o *slogan* "Não queremos o golpe!" fizeram o gesto em público durante um discurso do primeiro-ministro Prayut Chan-o-cha. As estreias do filme foram canceladas em dois cinemas de Bangkok, depois que grupos de movimentos estudantis compraram centenas de ingressos para distribuir e contornar a proibição de reuniões em uma manifestação simbólica. O gesto foi proibido, e vários estudantes foram presos e detidos em um acampamento do Exército para "ajuste de atitude", segundo um coronel da polícia metropolitana de Bangkok.

ii. A Constituição de 2017 e as eleições de 2019

Eleições gerais foram realizadas na Tailândia em 24 de março de 2019. Foram as primeiras eleições desde o golpe de Estado de 2014, que instalou o líder do golpe, general Prayut Chan-o-cha, como primeiro-ministro, e a primeira realizada de acordo com a Constituição de 2017, elaborada pela junta militar no poder. Segundo a nova Constituição, as eleições seriam realizadas conforme um novo sistema de representação proporcional mista, no qual os eleitores lançam um único voto para um candidato do distrito eleitoral e uma lista dos partidos nacionais. Pelo novo sistema, o número de membros do Parlamento eleitos por voto direto foi reduzido de 400 para 350, e os 150 assentos remanescentes são repartidos segundo os votos recebidos pelos partidos

nacionais, de modo a obter representação proporcional dos partidos no Parlamento. De acordo com a Constituição, o primeiro-ministro não precisa ser um membro eleito do Parlamento e, em vez de ser eleito pelos 500 membros do Parlamento, como anteriormente, passa a ser escolhido pela Assembleia Nacional, incluindo os 250 membros do Senado, nomeados pela junta militar no poder. São necessários 376 votos da Assembleia Nacional, maioria simples, para escolher o primeiro-ministro.

As eleições selecionaram os 500 membros do novo Parlamento, para substituir o anterior, dissolvido pelo golpe. Ao todo, 77 partidos disputaram as eleições, incluindo os dois principais partidos, o *Pheu Thai* de Thaksin e Yingluck Shinawatra, majoritário no Parlamento antes do golpe, e o *Democrat*, principal partido da oposição antes do golpe. A eles se juntaram vários novos partidos, pró ou contra a junta. O primeiro grupo incluía o *Palang Pracharath*, alinhado a Prayut, enquanto o segundo o incluía o *Future Forward*, favorito dos jovens eleitores, bem como vários partidos menores alinhados ao *Pheu Thai*.

As eleições foram criticadas pela ampla vantagem conferida a Prayut pelos 250 membros do Senado selecionados pela junta; com essa margem, bastariam 126 votos do Parlamento para decidir a eleição em favor do candidato da junta. Grupos de direitos humanos e observadores eleitorais apontaram muitos erros e irregularidades da Comissão Eleitoral. A divulgação dos resultados oficiais foi adiada por quatro dias. Embora o *Palang Pracharath* tenha recebido mais votos e conquistado 116 assentos, o *Pheu Thai* despontou como o maior partido, com 136 assentos. A maioria dos demais assentos foi conquistada pelos partidos *Future Forward*, *Democrat* e *Bhumjaithai*. O *Pheu Thai* e o *Future Forward* anunciaram uma aliança de sete partidos logo após a eleição, mas não conseguiram formar a maioria necessária para nomear um chefe de governo. A Assembleia Nacional nomeou, então, Prayut como primeiro-ministro.

O novo governo adotou o Plano de Ação Estratégica Contra a Participação Pública, estratégia de repressão para impedir novas mobilizações da oposição em larga escala. Leis draconianas foram usadas para incriminar os principais dissidentes em acusações cumulativas, que permitem que a polícia detenha ativistas perpetuamente: se um tribunal absolve um ativista de uma acusação, a polícia abre outro processo para manter a pessoa detida. As leis conseguiram coibir novos protestos, forçando dissidentes a enfrentar um número desproporcional de acusações penais e gastar tempo e dinheiro em processos judiciais desgastantes. Compartilhar uma postagem em mídias sociais tornou-se suficiente para acarretar penalidades gravíssimas. Uma série de tropas cibernéticas, dos *cyber scouts* da polícia às unidades de Operações de Informação do Exército, passou a monitorar conversas nas mídias sociais para incriminar qualquer forma de dissidência. Além disso, vários ativistas exilados no exterior desapareceram ou foram encontrados mortos em circunstâncias suspeitas.

iii. Os protestos de 2020-2021 e as eleições de 2023

A repressão a protestos políticos funcionou até meados de 2020, quando a pandemia de COVID-19 suscitou novos questionamentos devido ao aprofundamento da desigualdade social e à falta de oportunidades para os jovens, em vivo contraste com o estilo de vida ostentatório do rei Vajiralongkorn. A dissolução do partido de oposição *Future Forward*, o preferido do eleitorado

jovem, foi o estopim da nova onda de protestos[2963], acirrada pelo desaparecimento forçado do ativista Wanchalearm Satsaksit, exilado no Camboja.

As campanhas de mídia social *#saveWanchalearm* e *#abolishArticle112* abriram caminho para um movimento político mais amplo, que exigia o fim do assédio aos cidadãos, emendas à Constituição e reforma da monarquia. O gesto de três dedos de *Jogos Vorazes* ressurgiu como símbolo anti-ditadura. Entre julho e dezembro de 2020, houve cerca de 350 eventos de protesto em várias cidades da Tailândia, chegando a atrair entre vinte e cem mil manifestantes cada um. Por meio de organização descentralizada, conhecimento tecnológico, criatividade tática, bem como flexibilidade e disciplina não violenta, manifestantes conseguiram resistir à repressão e reconquistar espaço para a mobilização em massa. Essas novas manifestações se destacaram das anteriores[2964] por uma mudança cultural significativa: enquanto, no passado, o embate se dava entre facções políticas que disputavam o poder, a partir de 2020, as críticas visavam tanto às normas culturais quanto às estruturas políticas. Os manifestantes, em sua maioria jovens, opuseram-se à intervenção do rei na política e a outras prerrogativas reais, abusos dos direitos humanos, à supressão da liberdade de expressão e à imposição de gêneros binários no sistema educacional. O governo reagiu, prendendo vários dos líderes dos protestos, declarando estado de emergência e instituindo restrições às reuniões, a pretexto de combate à COVID-19. Os protestos continuaram a reivindicar mudanças econômicas e sociais, além de criticar a inefetividade da resposta do governo à pandemia, ao que o primeiro-ministro Prayut respondeu com mais violência, novamente criminalizando a dissidência[2965] e atraindo a condenação de grupos internacionais de direitos humanos.

Os protestos recentes mobilizararam uma nova geração de eleitores tailandeses. Cinco milhões votaram nas eleições de maio pela primeira vez. Além de votar, os cidadãos organizaram-se em redes de voluntários para fiscalizar a lisura do processo eleitoral[2966]. Muitos deles participaram ou acompanharam as manifestações de 2020 e 2021 nas redes sociais, onde o *Move Forward*, reencarnação do partido *Future Forward*, dissolvido pelo governo, cultiva presença marcante. Note-se que a insatisfação com o papel da monarquia na vida tailandesa foi central na

---

[2963] O *Future Forward* atraiu 6,3 milhões de 53 milhões de votos possíveis nas eleições de março de 2019. Em fevereiro de 2020, o Tribunal Constitucional dissolveu o partido por motivos obscuros, gerando protestos em mais de 50 universidades e escolas de ensino médio.

[2964] Muitos protestos foram caracterizados por um tipo de humor irônico que os tailandeses chamam de *kuan teen* – literalmente, "causar coceira no pé". À medida que a dissidência se popularizou, os manifestantes recorreram à criatividade na resistência política. Um exemplo notável foi o desfile de moda *People's Catwalk* em outubro de 2020, quando ativistas organizaram um desfile de *drag queens* no bairro gay de Bangkok, satirizando o desfile de moda da princesa Sirivannavari Nariratana, que aconteceu na mesma noite. Outro protesto, em agosto de 2020, envolveu manifestantes vestidos com fantasias de Harry Potter para expulsar "aquele que não deve ser nomeado", em alusão velada ao rei como vilão.

[2965] Pelo menos 230 pessoas foram processadas por *lèse-majesté*. Alguns réus receberam sentenças cumulativas superiores a cem anos por atividades ou atos de fala considerados difamatórios da monarquia. Aqueles libertados sob fiança não podem mais participar de manifestações, viajar para o exterior sem a permissão de um tribunal ou se envolver em atividades que possam de alguma forma ser interpretadas como contrárias à monarquia, de modo a desencorajar futuros protestos.

[2966] Mais de 27 mil fotos de formulários de resultados foram enviadas pelos eleitores às organizações participantes para verificar se os resultados anunciados pela Comissão Eleitoral da Tailândia eram confiáveis. Pela primeira vez, a Comissão Eleitoral criou um comitê interno para combater *fake news*. O processo foi, porém, eivado de irregularidades, como restrições ao acesso de observadores internacionais e compra de votos. As cédulas eleitorais confundiam os eleitores por falta de nomes ou logotipos de candidatos, apenas listando os partidos, o que levou a um número excessivo de votos nulos. Além disso, para um país tão sofisticado tecnologicamente como a Tailândia, é surpreendente que a Comissão Eleitoral não tenha divulgado a lista completa dos locais dos centros de votação.

recente eleição, mas não pôde ser discutida durante a campanha. Todos os partidos tiveram de contornar a questão da reforma monárquica porque criticar a monarquia é ato de traição na Tailândia. Além disso, a Comissão Eleitoral do país proibiu partidos e candidatos de mencionar a monarquia sob a ameaça de sua dissolução e processo. Ainda assim, os apoiadores dos partidos *Pheu Thai* e *Move Forward* pressionaram seus líderes a esclarecer, tanto quanto possível, suas posições sobre a reforma monárquica e sua disposição para alterar as leis de *lèse-majesté*.

Uma reforma parcial do sistema de representação proporcional mista aprovado em 2021 deu aos eleitores duas cédulas separadas em vez da única usada na eleição de 2019: um voto para o candidato favorito em distritos eleitorais e o outro para o partido político da lista nacional. O Parlamento voltou a ter 400 membros eleitos por voto direto, como queriam os eleitores, caindo para cem o número de cargos repartidos de acordo com os votos de preferência partidária nacional. A reforma preserva a essência antidemocrática da Constituição de 2017, mas preserva a Seção 272, segundo a qual os 250 senadores nomeados podem decidir a votação para primeiro-ministro.

A eleição de 500 membros do Parlamento, em 14 de maio de 2023, foi a segunda eleição nacional desde o retorno ao regime militar em 2014, com participação de mais de 70 partidos. Cerca de 75% dos eleitores garantiram a vitória retumbante da oposição e, particularmente, do partido *Move Forward*. Ao todo, os dois partidos de oposição devem ocupar 293 dos 500 assentos no Parlamento eleito, derrotando o atual governo do general Prayut Chan-o-cha, que obteve apenas 7% dos votos. O sucesso do *Move Forward* resultou em grande parte de sua crítica direta ao papel dos militares e da monarquia na política tailandesa. Seus líderes prometeram aos eleitores que não formariam governo de coalizão com nenhum partido apoiado pelos militares e que iniciariam reformas do Artigo 112 do Código Penal. O *Move Forward* também prometeu reformas no plano econômico, especialmente, o rompimento do oligopólio dos grandes grupos que dominam a economia tailandesa. A Constituição de 2017, outorgada pelas elites políticas para garantir seu poder sobre o Parlamento eleito pelo voto direto, permanece, entretanto, como principal obstáculo ao resultado das urnas, devido aos poderes conferidos ao Senado na escolha do primeiro-ministro.

Menos de um mês após a eleição, em 12 de junho de 2023, a Comissão Eleitoral da Tailândia anunciou que está investigando se o primeiro-ministro eleito, Pita Limjaroenrat, estava qualificado para concorrer nas eleições gerais do mês anterior. Pita é acusado de possuír ações de uma empresa de mídia, o que é proibido pelas regras eleitorais tailandesas, enquanto o líder do *Move Forward* argumenta que essas ações não estavam em seu nome e que a empresa de mídia está inativa desde 2007.

Em julho, o então primeiro-ministro Prayuth Chan-o-cha anunciou sua aposentadoria, após nove anos no cargo. No mesmo mês, durante o processo de eleição no Parlamento, Pita Limjaroenrat falhou em obter apoio majoritário dos congressistas para tornar-se primeiro-ministro, porque, a despeito de contar com o apoio de oito partidos na Câmara, recebeu voto favorável de apenas treze dos então 249 senadores (apontados pela junta). No dia em que faria sua segunda tentativa para obter a maioria necessária ao cargo, Pita teve sua eleição como congressista suspensa temporariamente pela Comissão Eleitoral.

Em agosto, a Suprema Corte do país rejeitou o pleito do *Move Forward* para reverter a suspensão da eleição de Pita, e o magnata do ramo imobiliário Srettha Thavisin, do *Pheu Thai*, foi escolhido como primeiro-ministro. No mesmo dia, o ex-premiê Thaksin Shinawatra voltou ao país, após um auto-exílio de mais de quinze anos, e se entregou à justiça. Suspeita-se que sua pena será abrandada como parte dos acordos realizados pelo *Pheu Thai* para permitir seu retorno ao país. O *Pheu Thai*, que ficou em segundo lugar na eleição e também havia sinalizado anteriormente que desejaria manter os militares afastados da política, precisou construir alianças com partidos

apoiados pelos militares para garantir a eleição de Thavisin ao cargo, o que garantirá a manutenção de militares no governo.

iv. Separatismo malaio

Nas províncias fronteiriças com a Malásia, ao sul, território do antigo sultanato de Patani, a grande maioria dos cerca de dois milhões de habitantes não se considera tailandesa, mas malaia, com base em referências históricas e narrativas culturais diferentes daquelas do Estado tailandês e do restante da sociedade. Na década de 1960, surgem a Frente Revolucionária Nacional (BRN, na sigla em malaio) e a Organização para a Libertação do Estado de Patani Unido (PULO, na sigla em inglês), que partem para a insurgência armada a partir da década de 1970. Os insurgentes qualificam a presença tailandesa em Patani como uma "colonização" e uma "ocupação ilegal". O movimento estancou no final dos anos 1980 e início dos anos 1990, para ressurgir em 2001, quando combatentes do BRN começaram uma série de ataques a delegacias, reprimidos como crimes comuns. Na mesma época, o grupo extremista *Gerakan Mujahideen Islam Pattani* (GMPI) declara *jihad* à população tailandesa e à junta militar. Em 2004, insurgentes atacaram um batalhão do Exército na província de Narathiwat, apreendendo cerca de 350 armas, depois de matar quatro soldados. O movimento torna-se uma guerra de guerrilhas que causou mais de sete mil mortes, segundo dados de 2022. A brutalidade oficial agravou o conflito: execuções extrajudiciais e tortura são comuns. Uma sucessão de governos tailandeses concordou em negociar com os insurgentes, com parcos resultados.

Durante anos, a Malásia ajudou a mediar as negociações de paz por meio de Zamzamin Hashim, um associado do ex-primeiro-ministro Najib Razak. Em 2018, durante sua visita oficial à Tailândia, o primeiro-ministro da Malásia, Mahathir Mohammed, reiterou seu compromisso de ajudar a restaurar a paz nas províncias meridionais; porém, ele havia mandado prender e extraditar para a Tailândia dois líderes insurgentes durante uma passagem anterior como primeiro-ministro, e as negociações de paz não progrediram.

d) Questões socioeconômicas

i. Economia

As reiteradas crises políticas não impediram a Tailândia de transformar-se de uma economia agrícola em um Estado industrial moderno. Na década de 1990, a Tailândia destacava-se na segunda onda de países recém-industrializados (NICs na sigla em inglês), que incluía países como Malásia e Indonésia, na esteira dos NICs da primeira onda, como Coreia do Sul e Singapura. A economia cresceu a um ritmo de quase dois dígitos no período de 1982 até a crise financeira asiática de 1997-1998, que começou na Tailândia como uma crise local no mercado financeiro. Entre as causas da crise, destacam-se a liberalização financeira total do início dos anos 1990; o declínio da competitividade da Tailândia em relação à China, Vietnã e outros países asiáticos; o aquecimento do mercado de empréstimos de curto prazo de fontes estrangeiras para financiar obrigações de longo prazo; e a crescente influência de líderes políticos sobre o anteriormente independente Banco da Tailândia. Para conter o problema, o governo desvalorizou drasticamente o baht, o que desencadeou uma crise mais ampla, que desestabilizou as economias do leste e sudeste da Ásia. O sistema financeiro da Tailândia foi devastado, e, sem novas fontes de capital, a construção civil e os empreendimentos econômicos quase pararam. O governo tailandês recorreu

ao Fundo Monetário Internacional (FMI) e instituiu reformas econômicas, especialmente no setor financeiro.

Desde o golpe de 2006, o crescimento anual do produto interno bruto (PIB) tem sido mais modesto do que nos anos após a recuperação da crise de 1997, mas o país continua a atrair investimentos estrangeiros diretos (IED). Em 2023, o Banco Mundial classificou a Tailândia em 26º lugar entre 189 países quanto à facilidade de fazer negócios. A Tailândia é o único país de renda média alta no Sudeste Asiático continental e o único com fornecimento de energia ininterrupto. Seu PIB é superior aos de Camboja, Laos, Myanmar e Vietnã juntas, e o comércio internacional e o investimento estrangeiro desempenham um grande papel em sua economia. Sua economia de mercado é baseada, principalmente, em serviços, com destaque para comércio e indústrias leves. Entre as principais manufaturas estão roupas, produtos enlatados, equipamentos eletrônicos e cimento. A Tailândia é um grande produtor de tungstênio e estanho. A agricultura emprega uma grande proporção da força de trabalho. Entre seus principais produtos agrícolas estão arroz, milho, borracha, soja e abacaxi.

A economia tailandesa é fortemente dependente do turismo, setor que inclui a prostituição ilegal[2967], inclusive de menores e crianças, entre seus ramos mais lucrativos: em 2015, uma empresa de pesquisa de mercado negro avaliou a participação do chamado "turismo sexual" em US$ 6,4 bilhões por ano, o que corresponde a cerca de 1,5% do PIB do país naquele ano. Vinculado a essa atividade, o tráfico de pessoas chegou a movimentar US$ 12 bilhões em 2019.

A economia do país foi gravemente abalada pela pandemia de COVID-19. A recuperação da economia tailandesa é prioridade do governo, que lançou o modelo "Tailândia 4.0". Em comparação aos modelos anteriores, que enfatizavam a agricultura ("1.0"), a indústria leve ("2.0") e a indústria mecanizada ("3.0"), o modelo "4.0" visa a superar a "armadilha da renda média" por meio da priorização da tecnologia e da inovação, da produção do conhecimento e da integração logística nas cadeias globais de valor. Entre os principais desafios do país encontram-se a persistência de baixo nível relativo de consumo doméstico; gargalos institucionais e de infraestrutura para exportação, que implicam certa estagnação do potencial exportador do país; e a flutuação do baht, que vem impondo desafios à competitividade das vendas externas do país. O desemprego entre os jovens, apesar da alta qualificação da juventude tailandesa, tem aumentado desde o golpe militar de 2014. Em paralelo a esses desafios, a economia tailandesa tem perdido espaço em setores essenciais para outros países da região, especialmente a Indonésia, nos setores de mineração e produção de eletroeletrônico, e o Vietnã, que desponta como competidor no setor turístico e industrial. Ao contrário da Tailândia, o Vietnã foi beneficiado pela guerra comercial China-EUA, sendo escolhido para a reorientação das cadeias globais de valor e relocalização de indústrias estadunidenses.

Tomada em conjunto, a ASEAN é o principal parceiro comercial tailandês, e, individualmente, os Estados Unidos (EUA) são o terceiro maior parceiro comercial da Tailândia, atrás do Japão e da China. A Tailândia é membro da Parceria Econômica Regional Abrangente (RCEP, na sigla em inglês), mas não do Acordo Abrangente e Progressivo para uma Parceria Transpacífica (CPTPP, na sigla em inglês). Em 2022, a Tailândia foi o 3º maior parceiro comercial do Brasil na Ásia, com intercâmbio comercial de US$ 5,7 bilhões, dos quais US$ 3,5 bilhões corresponderam a exportações brasileiras e US$ 2,2 bilhões, a importações provenientes da Tailândia, resultando em superávit de US$ 1,3 bilhões para o Brasil.

[2967] A moderna indústria do sexo na Tailândia cresceu impulsionada pela demanda de imigrantes chineses no início da década de 1900, de soldados japoneses durante a Segunda Guerra Mundial e de soldados americanos durante a Guerra do Vietnã.

ii. Declínio populacional

Além de sofrer redução demográfica em termos absolutos (68,1 milhões em 2020 contra 67,3 em 2023), a Tailândia tornou-se uma sociedade envelhecida, com 14% da população com mais de 65 anos de idade[2968]. O número de recém-nascidos caiu drasticamente a partir de 2020, com a pandemia de COVID-19, e apenas 502 mil crianças nasceram na Tailândia em 2022, cerca de 30% abaixo da meta de 700 mil e a menor taxa de natalidade em 71 anos. Se a atual tendência da taxa de natalidade continuar, as crianças representarão apenas 13,3% da população da Tailândia em 2040, a população em idade ativa cairá para 55,5% e a população idosa aumentará para 31,1%. A crise econômica causada pela pandemia desestimulou as famílias a terem filhos, enquanto aumentou a taxa de mortalidade: 560 mil tailandeses morreram em 2021.

iii. Problemas sociais

Mesmo antes do início da crise econômica de 1997, não obstante o aumento expressivo no padrão de vida dos tailandeses nas áreas urbanas, o rápido crescimento econômico do país acarretou problemas sociais, como o aumento da poluição e da degradação ambiental, o aprofundamento da desigualdade socioeconômica, o crescimento de favelas e superlotação nas cidades e o congestionamento do tráfego urbano. Além disso, no final da década de 1980, começou uma epidemia de HIV/AIDS na Tailândia, que se tornou a mais grave da Ásia e que continua a afligir o país em 2023. O país também enfrenta grave problema de consumo de *yaba*, combinação de metanfetamina e cafeína produzida em Myanmar e vendida a baixíssimos preços no mercado tailandês. Em outubro de 2022, um massacre em uma creche perpetrado por um ex-usuário ensejou uma "guerra às drogas", com medidas repressivas capitaneadas pelo então primeiro-ministro Prayut Chan-o-cha.

Tanto a epidemia de HIV/AIDS quanto o problema das drogas são agravados pela prevalência da prostituição, que é ilegal no país. O país adotou a Lei de Supressão da Prostituição em 1960, seguida pela Lei de Prevenção e Supressão da Prostituição de 1996, que proibiu quase todas as atividades associadas ao trabalho sexual e à renda obtida com ele, criminalizando as pessoas que prestam serviços sexuais e privando-as de acesso à saúde pública, à assistência jurídica e aos benefícios sociais como aqueles concedidos pelo governo durante a pandemia de COVID-19. Outro grave problema é o tráfico de pessoas, inclusive crianças, para fins de exploração sexual e trabalho forçado – estima-se que 60 mil crianças são vítimas de escravidão sexual na Tailândia. A maioria das vítimas de tráfico identificadas na Tailândia são cidadãos tailandeses; em segundo lugar estão migrantes de países vizinhos. Segundo dados de 2019, o tráfico de pessoas movimentou US$ 12 bilhões no referido ano. Vários programas nacionais, multilaterais e de organizações não governamentais buscam combater essa prática.

[2968] Em 2022, o número de crianças tailandesas caiu para 10,9 milhões, ou 16,3% de toda a população. A população em idade ativa é de 42,6 milhões, ou 63,6% da população. O número de idosos é de 13,5 milhões, ou 20,2% da população.

e) Política externa

i. Aspectos gerais

A política externa tailandesa divide-se em duas grandes linhas: equidistância pragmática nas relações com as grandes potências e participação ativa em foros multilaterais e em esquemas regionais de geometria variável. A crescente aproximação com a China, estimulada por extensos investimentos em infraestrutura e pelo dinamismo das relações econômicas bilaterais, equilibra-se por meio da parceria histórica com os EUA. A diplomacia tailandesa busca, com a ampliação de sua inserção em mecanismos multilaterais, manter posição neutra entre as grandes potências e também legitimar o governo do primeiro-ministro Prayut Chan-o-cha.

Nesse contexto, a ASEAN é seu foro de atuação preferencial, combinado com outros esquemas sub-regionais. A Tailândia, que exerceu, em 2019, a presidência *pro tempore* da ASEAN, defende ter protagonismo na associação, sustentado por argumentos como a posição geográfica central tailandesa na região, o alto nível de desenvolvimento econômico doméstico, a capacidade de construção de diálogo da diplomacia local e a sua história de nação nunca submetida à experiência da dominação colonial. A ASEAN facilita a neutralidade tailandesa em relação a questões sensíveis do entorno asiático, especialmente as discussões de segurança e de conflitos, como o mar do Sul da China e a península Coreana. O processo decisório da ASEAN, baseado em consenso, permite que o conjunto de membros mantenha postura neutra em assuntos extrabloco, ainda que países mais alinhados com uma ou outra potência sejam pressionados, eventualmente, a fim de promover maior envolvimento coletivo em determinadas questões.

ii. Conflito russo-ucraniano

Em 12 de outubro de 2022, a Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) votou uma resolução condenando os referendos da Rússia na Ucrânia e exigindo a reversão da tentativa de anexação ilegal de quatro províncias ucranianas. A resolução foi aprovada com o apoio de 143 nações, enquanto 35 se abstiveram. A Tailândia foi uma das três nações do Sudeste Asiático a se abster na votação, além de Vietnã e Laos, Estados comunistas de partido único com relações de longa data com a Rússia (e, antes dela, a URSS). Ao contrário da Índia, que se absteve consistentemente nas várias votações da AGNU relacionadas à guerra na Ucrânia, Bangkok votou a favor da Resolução ES-11/1 da AGNU em 2 de março de 2022, que condenou a invasão russa da Ucrânia e exigiu a retirada total das tropas russas da Ucrânia.

A Rússia não é um parceiro econômico significativo nem uma fonte crucial de armas da Tailândia, ao contrário do que representa para o Vietnã. À época da votação, Putin havia confirmado presença na cúpula do Fórum de Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC, na sigla em inglês), em Bangkok, no mês seguinte (novembro de 2022), à qual não compareceu. Em contraponto à ausência dos chefes de estado de EUA e Rússia na referida cúpula da APEC, destaca-se a presença de mandatários de nações não pertencentes à APEC, como “convidados especiais” da Tailândia: o príncipe herdeiro saudita e primeiro-ministro, Mohammad bin Salman (MBS), e o presidente francês, Emmanuel Macron, que nunca havia visitado a Tailândia desde que se tornou presidente da França em 2017.

iii. Relações com os Estados Unidos

Os laços históricos entre EUA e Tailândia consolidaram-se no pós-Segunda Guerra Mundial, quando o país foi alçado à posição de aliado estadunidense no Sudeste Asiático. Durante a Guerra do Vietnã, a Tailândia funcionou como base militar. A aliança no pós-guerra, especialmente com o influxo de recursos e investimentos estadunidenses no âmbito do Plano Colombo e com a estratégia de contenção do comunismo na região, foi fundamental para a modernização da economia de mercado tailandesa e para a projeção dos militares como força política nacional. A aliança estratégica na esfera militar materializa-se na aquisição de equipamentos bélicos estadunidenses pelo governo tailandês e no diálogo permanente em assuntos de defesa e segurança regional.

Os EUA são o principal destino das exportações tailandesas (ligeiramente à frente da China e do Japão) e absorveram, em 2022, US$ 58,6 bilhões em exportações do país, sobretudo maquinário, eletroeletrônicos e borracha. São a terceira origem das importações tailandesas, com US$ 15,8 bilhões, atrás de Japão e China. A balança bilateral é amplamente superavitária para a Tailândia.

Na gestão Trump, o primeiro-ministro Prayut Chan-ocha realizou, em 2017, visita oficial aos EUA. Além de assinalar reaproximação pragmática entre os países, a viagem representou gesto de legitimação internacional do regime militar tailandês instaurado pelo golpe de 2014. O desengajamento da gestão Trump com relação à Parceria Transpacífica (TPP, na sigla em inglês) foi visto como favorável ao relacionamento bilateral, visto que ambos os países estariam desimpedidos para, eventualmente, negociar acordos paralelos de liberalização de comércio. Trump não participou, porém, da cúpula da ASEAN e da Cúpula EUA-ASEAN organizadas em Bangkok pela presidência *pro tempore* tailandesa, enviando representantes de baixa hierarquia. Além disso, nomeou, em 2019, embaixador que não era diplomata de carreira para o posto de Bangkok, o que foi visto como sinal de esfriamento das relações bilaterais e prenúncio da perda de influência dos EUA na região.

Na gestão Biden, 2022 foi o ano de maior reaproximação EUA-Tailândia desde o golpe. Em fevereiro, na Estratégia Indo-Pacífico dos EUA do governo Biden – a primeira a ser divulgada publicamente pela Casa Branca –, a Tailândia foi mencionada na primeira página, e o primeiro Diálogo Estratégico e de Defesa entre EUA e Tailândia ocorreu em Washington, em maio do mesmo ano. Os tailandeses permaneceram na cidade para a Cúpula Especial EUA-ASEAN, a primeira a ser realizada em Washington – de certa forma, significou um pedido de desculpas pelo tratamento da Tailândia no governo Trump em 2019, durante a presidência tailandesa da ASEAN.

A Tailândia juntou-se a outras doze nações ao assinar o Quadro Econômico Indo-Pacífico para a Prosperidade (IPEF, na sigla em inglês) de Biden. Um acordo firmado em junho sobre tecnologia que detecta ameaças a instalações militares, negociado pela Força Aérea dos EUA, expressou preocupação com o aumento da cooperação da Força Aérea Tailandesa com sua contraparte chinesa desde 2015. Ainda em 2022, a Tailândia recebeu visita do secretário de Defesa dos EUA, Lloyd Austin, e do secretário de Estado, Antony Blinken, que assinou comunicado conjunto com o ministro das Relações Exteriores da Tailândia, Don Pramudwinai. A embaixada dos EUA em Bangkok recebeu o embaixador Robert F. Godec, diplomata com 37 anos de experiência no serviço estrangeiro. Biden enviou, contudo, a vice-presidente Kamala Harris à cúpula da APEC em Bangkok, após a mudança das datas iniciais das reuniões, para acomodar as eleições parlamentares dos EUA – o motivo, contudo, foi a festa do casamento da neta de Biden. No mesmo mês, Biden havia participado da Cúpula da ASEAN no Camboja, evento em que elevou

as relações EUA-ASEAN à “parceria estratégica abrangente”. O presidente Xi Jinpiing, por sua vez, foi recebido com honrarias especiais na cúpula da APEC em Bangkok de novembro de 2022.

iv. Relações com a China

Tailândia e China vivem momento de aproximação econômica e política, traduzida em iniciativas de cooperação regional e de atração de Bangkok para estratégia mais ampla de atuação chinesa. Na esfera econômica, a China tem promovido a inserção do Sudeste Asiático na Iniciativa do Cinturão e Rota (BRI, na sigla em inglês), mediante o fomento de complementaridades com esquemas sub-regionais, cujos investimentos combinados em infraestrutura e projetos de desenvolvimento econômico deverão ultrapassar US$ 100 bilhões até 2030. A construção de linha de trem de alta velocidade ligando a China e a Tailândia (passando por Camboja, Laos e Myanmar), cujas obras já foram iniciadas, insere-se nesses empreendimentos. Ao contrário de vários de seus vizinhos, a Tailândia não tem disputas com a China no mar da China Meridional e reluta em assumir uma postura assertiva contra as ações chinesas a esse respeito.

Apesar da aproximação, círculos estratégicos no país mantêm reservas em relação à China, tanto em decorrência de ações chinesas no mar do Sul da China, como pela herança de percepções ainda do período da Guerra Fria. A relação bilateral também sofreu abalos relacionados à pandemia de COVID-19. Pequim interrompeu os laços comerciais com o fechamento contínuo de suas fronteiras terrestres, das quais os tailandeses dependem para muitas de suas exportações de borracha, peças elétricas, carros, produtos agrícolas e outros produtos perecíveis para a China. Os turistas chineses também não podiam deixar seu país, afetando gravemente os negócios do setor: o total de 11,5 milhões de turistas da Tailândia em 2022 foi inferior ao número de visitantes provenientes da China em 2019. Antes da pandemia, os chineses também compravam a maior parte dos condomínios tailandeses vendidos a estrangeiros. Em 2022, no entanto, as vendas para compradores chineses caíram 38%, atingindo duramente os setores público e privado da Tailândia, que haviam apostado na construção de condomínios para aquecer a economia doméstica após o golpe de 2014.

v. Relações com o Japão

Historicamente, Japão e Tailândia mantêm relações econômicas e diplomáticas próximas. A diplomacia tailandesa reconhece o Japão como parceiro fundamental para o desenvolvimento regional e projeta o país como modelo de economia desenvolvida na Ásia. Há grande simpatia entre as monarquias dos dois países, o que se traduz em trocas de visitas oficiais. O imperador do Japão foi, por exemplo, o primeiro chefe de Estado a ser recebido pelo rei Rama X por ocasião de sua ascensão ao trono. A Tailândia abriga ainda a maior comunidade imigrante japonesa na Ásia. Desde a instauração do regime militar, em 2014, o relacionamento com o Japão – juntamente com a China – serviu de apoio para as autoridades tailandesas no plano externo. Embora tenha feito críticas à deterioração da situação política na Tailândia, o Japão não chegou a impor sanções oficiais contra a junta, como fizeram os EUA e a União Europeia (UE). Os japoneses buscam adaptar seu relacionamento com a Tailândia para manter sua posição estratégica no país e contra-arrestar o avanço chinês.

O Japão é o segundo maior parceiro comercial tailandês. Com base em acordo de redução tarifária, assinado em 2007, os países gozam de isenção de tarifas que alcança 97% do intercâmbio bilateral. Com US$ 2,4 bilhões de investimentos diretos em 2021 e US$ 1,14 bilhão em 2022, o

Japão é o principal investidor estrangeiro na Tailândia há seis anos consecutivos, especialmente nos setores automotivo e de componentes eletrônicos. Em segundo lugar vem a China, com US$ 670 milhões, e em terceiro, Hong Kong, com US$ 530 milhões.

vi. Relações com a União Europeia

O relacionamento da UE com a Tailândia encontrava-se em baixo patamar desde 2014, em razão da intervenção militar e de acusações de desrespeito aos direitos humanos no país, o que levou o bloco europeu a suspender negociações comerciais abrangentes, destinadas à assinatura de acordo de livre comércio, bem como a evitar trocas de visitas de alto nível. Em fevereiro de 2018, a UE declarou que a promulgação da Constituição de 2017, a elaboração das leis orgânicas conducentes à realização das eleições e a sinalização quanto à convocação do pleito eleitoral de 2019 seriam progressos para o retorno da democracia. Nesse sentido, iniciou a retomada de visitas oficiais. Foram realizadas viagens a Bangkok do vice-chanceler da França e dos chanceleres da Itália e do Reino Unido em fevereiro de 2018.

Com a adoção do sistema eleitoral baseado na Constituição de 2017 e as eleições de 2019, os países da UE sinalizaram disposição para retomar o relacionamento. A Estratégia para o Indo-Pacífico da UE para 2021 confirmou o interesse da UE em retomar as negociações do acordo de livre comércio com a Tailândia – a UE já tem acordos de livre comercio de última geração em vigor com dois países da ASEAN: Singapura e Vietnã. As negociações foram retomadas em março de 2022. A Comissão Europeia conduzirá uma avaliação de impacto de sustentabilidade que leve em consideração os efeitos do acordo sobre a economia, o meio ambiente e os direitos humanos. Tailândia e UE também negociaram um Acordo de Parceria e Cooperação (APC), assinado em dezembro de 2022, que fornece estrutura abrangente para as relações UE-Tailândia e para a cooperação bilateral. O comércio bilateral de bens entre a UE e a Tailândia aumentou para € 35,4 bilhões em 2021, ante € 29,3 bilhões no ano anterior, segundo dados da UE.

vii. Relações com a França

A cooperação bilateral entre Tailândia e França concentra-se nos domínios econômico e sociocultural, mas uma crescente convergência entre Tailândia e França em questões estratégicas no Indo-Pacífico busca proteger interesses mútuos para além da competição de soma zero EUA-China, forjando cooperação mais profunda com países como Índia e Japão. A França é atualmente o 25º maior parceiro comercial da Tailândia e tem cerca de 280 empresas, principalmente relacionadas a serviços, operando no país, enquanto a Tailândia é um dos principais investidores do Sudeste Asiático nas indústrias agroalimentar e de fabricação de poliuretano da França. Além dos negócios e do turismo, o intercâmbio pessoal entre Tailândia e França tem sido caracterizado por colaborações em educação e pesquisa científica.

viii. Relações com Myanmar

A Tailândia compartilha uma fronteira de 2,4 mil quilômetros com Myanmar, e suas interações com os governos birmaneses ao longo dos anos têm sido indiscutivelmente mais intensas do que as com qualquer outro país. Após o golpe de Estado de 1º de fevereiro de 2021 em Myanmar, a Tailândia envolveu-se na diplomacia com a junta birmanesa e em esforços para fornecer assistência humanitária às regiões afetadas pelo conflito naquele país. A Tailândia abriga

mais de 90 mil refugiados birmaneses que fugiram nas últimas décadas, e outros milhares que fugiram desde o golpe de 2021. A Tailândia também depende de importações substanciais de gás natural de Myanmar, e uma empresa tailandesa é uma das principais parceiras da empresa militar de petróleo e gás de Myanmar. No plano político, em paralelo à cooperação das juntas militares, analistas observam similaridade em movimentos domésticos pró-democracia que alguns já chamam de "Primavera Asiática", na esteira de manifestações similares em Hong Kong e Taiwan.

A Tailândia enviou um convite aos ministros das Relações Exteriores da ASEAN, para uma "reunião informal" em meados de junhi de 2023. Bangkok tem buscado granjear apoio regional aos generais de Myanmar, em conflito com milícias armadas da oposição desde que tomaram o poder em um golpe de 2021. A junta birmanesa está proibida há quase dois anos de participar de reuniões de alto escalão da ASEAN por descumprimento de acordo para iniciar negociações com oponentes ligados ao governo civil deposto da ganhadora do Nobel Aung San Suu Kyi, que se encontra presa junto com centenas de outros ex-funcionários do governo e ativistas. A junta também descumpriu o Consenso de Cinco Pontos[2969] para a paz no país, que atravessa grave crise política e humanitária após o golpe de estado de 2021. Indonésia, país que ocupa a presidência *pro tempore*, Vietnã, Singapura e Malásia recusaram imediatamente o convite; as Filipinas, defensoras convictas do isolamento da junta de Myanmar, não se pronunciaram.

ix. Relações com a Arábia Saudita

Em 25 de janeiro de 2022, o ex-primeiro-ministro tailandês Prayut Chan-ocha e o príncipe herdeiro MBS anunciaram o pleno restabelecimento das relações diplomáticas, pondo fim a mais de três décadas de hostilidade decorrente do roubo de joias sauditas por um trabalhador doméstico tailandês e a subsequente série de crimes não resolvidos[2970]. A reaproximação com a Arábia Saudita foi um grande triunfo da política externa para o impopular governo de Prayut. O acordo abre caminho para os tailandeses mais uma vez encontrarem emprego na Arábia Saudita, que tem intensa demanda por trabalhadores estrangeiros. Também permitirá uma cooperação renovada em áreas como turismo e petroquímica. A Saudi Arabian Airlines anunciou o reinício dos voos diretos para a Tailândia em maio.

[2969] Em 24 de abril de 2021, os líderes de nove Estados-Membros da ASEAN e o chefe da junta de Myanmar, general sênior Min Aung Hlaing, assinaram o Consenso dos Cinco Pontos: o fim imediato da violência no país; diálogo entre todas as partes; a nomeação de um enviado especial; assistência humanitária da ASEAN; e a visita do enviado especial a Myanmar para se reunir com todas as partes. Em comunicado conjunto após as 40ª e 41ª Cúpulas, em novembro de 2022, os líderes da ASEAN declararam que ficaram "profundamente desapontados com o pouco progresso e a falta de compromisso das autoridades de Nay Pyi Taw para a implementação oportuna e completa do Consenso de Cinco Pontos".

[2970] As relações foram rompidas depois que o limpador tailandês Kriangkrai Techamong roubou as joias de seu empregador, o príncipe Faisal, filho mais velho do rei Fahd da Arábia Saudita. Um raro diamante azul de 50 quilates nunca foi recuperado. Três diplomatas sauditas foram mortos a tiros em Bangkok após o roubo. Vários policiais tailandeses importantes envolvidos no caso nunca foram condenados.

XVI. Timor-Leste

a) Características gerais

O Timor-Leste é um país do Sudeste Asiático, que ocupa a metade oriental da ilha de Timor, sendo a outra metade território indonésio. Com capital em Díli, o país possui cerca de 1,3 milhão de habitantes, adota o português e o tétum como línguas oficiais, é parte da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). Organiza-se como uma república parlamentarista. Além disso, é um dos dois únicos países predominantemente cristãos do Sudeste Asiático, sendo o outro as Filipinas.

O presidente do Timor-Leste é eleito para um mandato de cinco anos, sendo permitida a reeleição para um segundo mandato consecutivo. O atual presidente timorense é José Ramos-Horta, prêmio Nobel da Paz, em 1996, e ex-presidente entre 2007 e 2012. No Timor-Leste, o presidente possui poder executivo limitado, tendo a atribuição de vetar legislações e de escolher o primeiro-ministro, geralmente o líder da coalizão partidária majoritária, após as eleições. O Parlamento Nacional é composto por um mínimo de 52 e um máximo de 65 deputados. A atual legislatura possui 65 deputados, sendo 31 do Congresso Nacional para a Reconstrução de Timor-Leste (CNRT), o partido do atual presidente.

Atualmente, o Timor-Leste ocupa a 140ª posição entre os 191 países e territórios que compõem o *ranking* de Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) da Organização das Nações Unidas (ONU). Segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), entre 2002 e 2021, a expectativa de vida timorense aumentou 7,6 anos, atingindo 67,7 anos; a média de anos de escolaridade subiu 2,1 anos, alcançando 5,4 anos; e os anos de escolaridade esperados também cresceram para os atuais 12,6 anos. Por fim, a renda nacional bruta (RNB) *per capita* de Timor-Leste cresceu cerca de 20,4% entre 2002 e 2021, o que reforça a percepção de melhoria contínua nos índices de IDH do país. Atualmente, apesar da melhoria nas últimas décadas, o produto interno bruto (PIB) *per capita* do Timor-Leste é de US$ 1,5 mil, segundo o Fundo Monetário Internacional (FMI), o que o situa entre os países mais pobres do mundo[2971].

Em 2022, a economia timorense registrou um crescimento de 3,9% do PIB[2972] e uma inflação de 7%. Para 2023, o FMI estima um crescimento da ordem de 1,5% e uma inflação de 6% ao ano. A economia do país é dependente da exportação de *commodities*, como café (14% do total das exportações), sândalo e, sobretudo, petróleo e gás (que representaram, em 2019, 78% das exportações do país). As principais reservas de petróleo e gás encontram-se no mar de Timor, e há grandes projetos de exploração de hidrocarbonetos em desenvolvimento, muitos com financiamento chinês. Os recursos advindos da exploração petrolífera equivalem a mais de 90% das receitas do governo e são destinados ao Fundo Petrolífero de Timor-Leste (FPTL), cuja criação se inspirou no Fundo Petrolífero da Noruega. Os recursos dos *royalties* do petróleo são direcionados ao Fundo das Infraestruturas, que financia projetos de infraestrutura logística e habitacional, além de obras específicas para a exploração de gás e petróleo. Paralelamente, o Timor-Leste tem buscado emular a estratégia de desenvolvimento dos Tigres Asiáticos, de modo a atrair os investimentos estrangeiros e ampliar o comércio exterior, por meio da criação de Zonas

---

[2971] Comparativamente, o Brasil possui PIB *per capita* de US$ 10,4 mil.

[2972] O dado do FMI contrasta fortemente com a estimativa do Banco Mundial, de queda de 17,5% do PIB em 2022. A discrepância tem sido constante entre os dados das duas organizações: para 2020, o FMI indicou que a economia timorense havia decrescido 8,3% em termos reais, enquanto o Banco Mundial registrou um crescimento de 31,9% naquele ano.

Econômicas Especiais (ZEE), voltadas ao reprocessamento de exportações. Além disso, o Timor-Leste adota o dólar americano como moeda corrente.

b) Processo de independência

O país esteve sob ocupação estrangeira de 1515 até 2002, tendo sido colônia portuguesa até 1975 e ilegalmente anexado pela Indonésia entre 1975 e 2002. A herança colonial portuguesa fez do Timor-Leste o único país asiático que tem o português como língua oficial. Na época colonial, o principal atrativo para os portugueses era a exploração econômica do sândalo, planta com propriedades medicinais. Durante a Segunda Guerra Mundial, o Timor-Leste foi ocupado por forças japonesas, contra as quais houve resistência local por meio de guerrilhas. Após o fim do conflito, o território foi devolvido a Portugal.

Assim como os demais territórios ultramarinos portugueses, a descolonização do Timor-Leste foi viabilizada a partir da Revolução dos Cravos, em 1974. Com a queda de Marcelo Caetano, um dos principais objetivos do novo governo português era o de facilitar a independência das antigas colônias. Dessa forma, em 1975, foram realizadas eleições na colônia asiática, as quais confirmaram a Frente Revolucionária para a Independência do Timor-Leste (Fretilin), com viés ideológico de esquerda, e a União Democrática do Timor (UDT), à direita do espectro político, como os partidos mais populares.

Embora a Fretilin e a UDT tenham inicialmente formado uma coalizão com o objetivo independentista, a UDT, que tinha o apoio das elites tradicionais defensoras da manutenção da associação com Portugal, tentou um golpe de Estado, em 1975, visando a frear a crescente popularidade da Fretilin. Assim, teve início uma breve guerra civil entre os dois partidos, tendo a Indonésia apoiado a UDT com vistas à futura incorporação do Timor-Leste ao seu território. Para a Indonésia, a administração da Fretilin era um risco à estabilidade tanto do arquipélago indonésio quanto regional, pois o partido, de teor nacionalista, possuía relações com líderes comunistas e maoístas internacionais.

No final de 1975, a Fretilin declarou, unilateralmente, a independência do Timor-Leste, o que não foi reconhecido por Portugal, Indonésia ou Austrália, mas contou com o apoio de países liderados por partidos socialistas e ex-colônias lusas, como Albânia, Cabo Verde e Guiné-Bissau. Em resposta, a Indonésia pressionou os demais partidos timorenses a assinarem uma declaração em favor da incorporação do país à Indonésia.

No contexto da Guerra Fria e da instabilidade política de um país recém-independente, a Indonésia, liderada por Suharto e com o apoio militar dos Estados Unidos (EUA), lançou a Operação Komodo, responsável por tomar o controle político do Timor-Leste em 1975. Anteriormente, vitórias de guerrilhas comunistas na China, no Vietnã, no Laos e no Camboja haviam estimulado os EUA e a Indonésia a impedir a ascensão de novos governos comunistas, de modo a evitar a consumação da Teoria do Dominó[2973], de John Foster Dulles, no Sudeste Asiático. Embora o ano de 1975 marque o fim da Guerra do Vietnã (1955-1975) e, portanto, simbolize o baixo interesse norte-americano em uma intervenção militar direta, os EUA apoiaram a anexação do Timor-Leste à Indonésia, enquanto Portugal e a ONU nunca reconheceram essa anexação.

[2973] A Teoria do Dominó, atribuída a John Foster Dulles, secretário de Estado dos EUA entre 1953 e 1959, postulava que, se um país sucumbisse a um regime comunista, os Estados vizinhos também tombariam para o comunismo em seguida. A teoria faz referência à reação em cadeia produzida pela queda de uma única peça de dominó sobre as outras peças enfileiradas. Durante a Guerra Fria, essa teoria justificou o apoio norte-americano a países que enfrentavam insurreições comunistas.

Países da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês), como a Malásia, a Tailândia e as Filipinas, defenderam a anexação indonésia na ONU, pois também enfrentavam grupos opositores comunistas internamente, e a Austrália nunca reconheceu oficialmente a anexação, embora tampouco se opôs publicamente a ela.

Com a anexação do Timor-Leste à Indonésia, o Fretilin se converteu na principal resistência ao invasor, uma vez que os demais partidos timorenses eram favoráveis à anexação. Consequentemente, o líder da luta armada da Fretilin, Xanana Gusmão, foi preso e condenado à prisão perpétua, em Jacarta. O apoio internacional à Indonésia começou a ser revertido a partir da visita do papa João Paulo II ao Timor-Leste, em 1989; contudo, o verdadeiro divisor de águas foi a transmissão televisiva do Massacre de Díli, quando 250 manifestantes foram alvejados pelas forças repressoras indonésias no cemitério de Santa Cruz, em 1991. A partir de então, os EUA e a Austrália cortaram as relações militares com a Indonésia, e a opinião pública desses países e de Portugal passou a pressionar pelo direito à autodeterminação do Timor-Leste. Em 1996, o bispo católico de Díli, Carlos Belo, e o porta-voz da Fretilin, exilado na Austrália, José Ramos-Horta, receberam o prêmio Nobel da Paz, em reconhecimento por sua campanha não violenta pela independência. A partir de então, a comunidade internacional, em um contexto pós-Guerra Fria, passou a condenar os abusos indonésios, como a instalação de campos de concentração (que chegaram a aprisionar cerca de 60% da população à época), práticas de tortura e violações dos direitos humanos similares às perpetradas pelo Khmer Vermelho, no Camboja. A ONU estima que, entre 1975 e 1999, a ocupação indonésia do Timor-Leste tenha sido responsável por assassinar mais de 200 mil pessoas, o que equivale a um quarto da população local e configuraria uma política de genocídio.

A resistência à ocupação indonésia enfraqueceu-se na década de 1990, mas recuperou seu vigor com a crise dos Tigres Asiáticos, que golpeou a economia indonésia. Os efeitos socioeconômicos da crise, somados à idade avançada de Suharto, culminaram em protestos pró-democracia e na queda do regime. O sucessor de Suharto, Jusuf Habibie, deu início a um amplo programa de reformas, que incluiu a libertação de presos políticos e um referendo, em 1999, sobre a independência do Timor-Leste. O referendo foi organizado e supervisionado pela Missão das Nações Unidas no Timor-Leste (UNAMET, na sigla em inglês), uma missão política criada pela Resolução 1246 do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), que durou de junho a outubro de 1999 e que tinha como objetivo específico o monitoramento eleitoral do referendo. As urnas deram a vitória para os independentistas, com 78,5% dos votos, e levaram ao fim dos quase 25 anos de ocupação da Indonésia.

A proposta do plebiscito, levada a cabo por Habibie, desagradou os setores militares da Indonésia, que temiam que a independência do Timor-Leste pudesse acionar outros movimentos separatistas no norte da ilha de Sumatra e na metade indonésia da ilha de Nova Guiné. Nesse sentido, a vitória política pró-independência gerou resistência de parte do Exército indonésio e de milícias pró-Jacarta, provocando um levante armado violento que produziu milhares de mortos e cerca de meio milhão de deslocados internos, o equivalente à metade da população do Timor-Leste. Além disso, 70% da infraestrutura civil e 100% da rede elétrica foram destruídas. Diante do risco de um novo genocídio, a UNAMET deu lugar a Força Internacional para Timor-Leste (INTERFET, na sigla em inglês), liderada por tropas australianas, que atuou até o início dos anos 2000. Paralelamente, criou-se uma operação de manutenção da paz, sob o Capítulo VII da Carta da ONU, denominada Administração Transitória das Nações Unidas em Timor-Leste (UNTAET, na sigla em inglês), em 1999. Essa operação tinha características de *state-building*, pois objetivou a criação de uma administração civil efetiva, de modo a viabilizar a

existência de um Estado democrático e estável, e foi liderada pelo brasileiro e funcionário da ONU, Sérgio Vieira de Mello, até 2002, quando se formalizou a independência do Timor-Leste. Logo após tornar-se um Estado, o país asiático enfrentou um período de pobreza extrema, com cerca de 80% da população ativa desempregada.

c) Situação política do Timor-Leste independente

Sob o mandato da ONU, entre 1999 e 2002, foi promulgada a primeira constituição do país e foram organizadas eleições livres, que elegeram Xanana Gusmão, líder da Fretilin, como o primeiro presidente do Timor-Leste. Tido como "o Nelson Mandela asiático", Gusmão governou até 2007, período em que normalizou as relações diplomáticas com a Indonésia e construiu as bases do Estado timorense. Destaca-se que a crise no Timor-Leste, embora tenha sido ignorada pela comunidade internacional em 1975, significou um duro golpe na imagem internacional da Indonésia entre o final da década de 1990 e o início dos anos 2000.

Entre 2002 e 2005, funcionou a Missão de Apoio das Nações Unidas no Timor-Leste (UNMISET, na sigla em inglês), uma missão de manutenção e de consolidação da paz, com vistas a prestar assistência ao Estado recém-independente até que alcançasse a auto-suficiência. Em 2005, a UNMISET foi substituída pelo Escritório das Nações Unidas em Timor-Leste (UNOTIL, na sigla em inglês), de caráter político, que funcionou até 2006 e apoiou o desenvolvimento de instituições do Estado e da polícia, além de fornecer formação em relação a governança democrática e aos direitos humanos. Por fim, em 2006, a Resolução 1704 do CSNU criou uma nova operação de paz, a Missão Integrada das Nações Unidas em Timor-Leste (UNMIT, na sigla em inglês), que funcionou até 2012, com o objetivo de apoiar o governo a alcançar a estabilidade democrática e concretizar o processo de reconciliação nacional. A criação da UNMIT ocorreu na esteira da crise de 2006, quando houve confrontos entre tropas pró-governo e setores rebeldes das Forças Armadas e da polícia. Nesse contexto, o líder rebelde Alfredo Reinado escapou da prisão, em 2006, e foi assassinado após liderar uma tentativa de golpe fracassada, em 2008, contra a vida do então presidente José Ramos-Horta. Os rebeldes foram condenados a até 16 anos pela tentativa de assassinato do presidente.

Além de laureado com o Prêmio Nobel da Paz, em 1996, Horta foi o sucessor de Gusmão e é um dos líderes políticos e fundadores da Fretilin. Ele também foi porta-voz da resistência no exílio, primeiro-ministro e ministro de Relações Exteriores do governo Gusmão. Ramos-Horta cumpriu o mandato presidencial de 2007 a 2012, época em que sofreu uma tentativa de assassinato, e foi eleito novamente em 2022, para mandato até 2027.

d) Política externa

Em 2011, o Timor-Leste candidatou-se à adesão à ASEAN. O bloco econômico concordou, em princípio, em 2023, em aceitar Timor-Leste como o seu 11º membro e já concedeu ao país o *status* de observador, permitindo sua participação nas reuniões e nas plenárias do grupo. Atualmente, estima-se que o roteiro de adesão plena à ASEAN seja concluído pelo Timor-Leste entre 2024 e 2025, o que exige a realização de reformas institucionais. Recentemente, o primeiro-ministro do Timor-Leste, Xanana Gusmão, condicionou o ingresso de seu país ao bloco à resolução da crise de Myanmar, iniciada com o golpe militar de 2021. Posteriormente, essa condição foi matizada pelo presidente José Ramos-Horta. Além da ASEAN, o Timor-Leste também está em processo de adesão à Organização Mundial do Comércio (OMC).

Em 2017, o país superou uma disputa marítima de uma década com a Austrália, ao estabelecer as fronteiras marítimas por meio de acordo internacional e, assim, evitar disputas referentes aos estoques de petróleo e de gás no mar timorense. Recentemente, a cooperação e o relacionamento comercial entre Timor-Leste e China têm aumentado significativamente. Em 2014, foi firmada uma Parceria Global para a Amizade Fronteiriça, Confiança e Benefício Mútuos entre os dois países. Atualmente, os principais destinos das exportações do país (petróleo e gás representam 78% das exportações) são a Indonésia, os EUA, a Alemanha e a China. Em relação às importações, a Indonésia é a principal fonte dos produtos, seguida pela China. O Brasil ocupa a 9ª posição devido, sobretudo, às exportações de carne e derivados.

Quanto às relações bilaterais com a Indonésia, o Timor-Leste tem procurado desenvolver uma agenda positiva. O país manifestou apoio a um assento permanente da Indonésia em um CSNU reformado, enquanto o governo indonésio, por sua vez, tem apoiado a candidatura timorense à ASEAN. O grande intercâmbio comercial entre os países reforça a necessidade de estabelecer um bom relacionamento.

e) Cooperação com o Brasil

As relações bilaterais entre Brasil e Timor-Leste são marcadas pela solidariedade decorrente da herança lusófona comum. Exemplos dessa solidariedade são o programa de cooperação centrado no auxílio à construção do nascente Estado timorense e o apoio deste ao pleito brasileiro por um assento permanente no CSNU. Essa cooperação ocorre por meio do Escritório de Representação do Brasil em Díli, estabelecido em 2000, ou seja, antes mesmo da independência do Timor-Leste. A embaixada brasileira no país foi criada apenas três dias após a declaração de independência, em 2002. Xanana Gusmão já visitou o Brasil em 2011, e o então presidente José Ramos-Horta já esteve no país em 2008 e 2012. Há cooperação técnica bilateral nas áreas de cultura, defesa, educação, e isenção parcial de vistos. O Brasil participou de todas as missões de observação eleitoral (MOE) da CPLP no Timor-Leste, desde o referendo de 1999.

Nos últimos vinte anos, mais de 80 iniciativas bilaterais de cooperação técnica foram executadas sob a coordenação da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), com valores executados na ordem de US$ 10 milhões. Na área educacional, além do envio de professores brasileiros e do recebimento de estudantes timorenses, desde 2008, diplomatas timorenses têm participado do Curso de Formação do Instituto Rio Branco (IRBr). Embora seja língua oficial, apenas 20% dos timorenses falam português, segundo o Censo de 2010. Por isso, o Brasil investe na consolidação da língua e em projetos de cooperação educacionais. Quanto à capacitação profissional, a cooperação brasileira construiu, no Timor-Leste, um centro de formação que conta com o apoio do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI).

No campo da defesa, há cooperação em relação à capacitação de pessoal militar, por meio da Missão Maubere, que é responsável pelo treinamento da Polícia Militar do Timor-Leste. O Brasil também possui militares exercendo funções de assessoria no Timor-Leste e convida militares timorenses para participarem de operações e exercícios militares brasileiros. Outrossim, a ABC em conjunto com a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) concluiu, em 2019, um projeto de cooperação para fortalecer o Serviço de Inteligência do Timor-Leste.

Destaca-se também que o Brasil participou de todas as missões da ONU no Timor-Leste. Por ordem cronológica, na UNAMET, o Brasil participou com oficiais de ligação. Na

UNTAET[2974], o Brasil participou com um pelotão de Polícia do Exército, além de observadores militares e pessoal do Estado-Maior. Entre 2002 e 2005, os efetivos militares a serviço da UNTAET foram transferidos para a UNMISET, e houve aumento efetivo da tropa. Na UNOTIL e na UNMIT, o Brasil participou com observadores militares.

Atualmente, há cerca de 150 brasileiros no Timor-Leste, atendidos pela embaixada em Díli.

[2974] Em paralelo, o Brasil enviou à INTERFET um pelotão do Exército, cuja missão foi prover segurança às instalações e autoridades, além de controlar distúrbios sociais.

XVII. Vietnã

a) Vietnã desde os acordos de paz de Paris (1973)

Os Acordos de Paz de Paris – que completam 50 anos em 2023 – determinaram a retirada das tropas estadunidenses do Vietnã, e a manutenção da divisão no paralelo 17 – consoante os Acordos de Genebra, de 1954[2975]. No entanto, com a ausência das forças norte-americanas, Saigon foi tomada pelos *vietcong*[2976], apoiados pelas forças do Vietminh, em 1975. O Vietnã foi, então, unificado sob o regime comunista. Em 1976, a República Socialista do Vietnã, com capital em Hanói, foi oficialmente proclamada.

O país estava devastado por trinta anos de guerra praticamente ininterrupta. A implementação de um modelo econômico comunista no sul do país, com coletivização de terras, desestruturou a produção, um problema que, agravado por secas e enchentes do final da década de 1970, gerou escassez de alimentos e emigração em massa.

A política externa vietnamita, no período, contribuiu para as dificuldades. Em 1975, mesmo ano no qual o Partido Comunista do Vietnã (PCV) assumiu o controle do país, as outras duas ex-colônias da Indochina francesa – Laos e Camboja – também passaram e ser governadas por regimes comunistas. O Vietnã tentou aproximar-se destes vizinhos e, diante da impossibilidade de entendimento com o governo de Pol Pot, invadiu o Camboja em dezembro de 1978, promovendo uma troca de governo. Hanói garantiu pela força a manutenção de um governo simpático no Camboja, mas, como o Khmer Rouge era uma resistência virulenta, o Vietnã teve que manter tropas no país vizinho. Essa intervenção teve consequências deletérias para Hanói: potências ocidentais votaram, no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), a imposição de sanções contra o Vietnã, vetadas pela União Soviética (URSS); os Estados Unidos (EUA) impuseram um embargo comercial ao país; e forças da República Popular da China (RPC), aliada de Pol Pot, invadiram o norte do Vietnã em fevereiro de 1979, mas foram expulsas em poucas semanas. Em meados da década de 1980, o Vietnã encontra-se isolado: os vizinhos regionais, integrantes da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês), são simpáticos ao movimento de resistência no Camboja. Até mesmo a URSS, tradicional aliada do Vietnã, passa a reduzir o envio de auxílio.

A presença no Camboja tornou-se demasiado onerosa. Para além do desgaste diplomático e do embargo comercial, a presença impunha gastos militares expressivos ao país. O isolamento internacional e as dificuldades econômicas, somadas ao exemplo chinês e soviético, que abriram suas economias no final dos anos 1970 e 1980, impulsionaram uma mudança na política vietnamita. Foi nesse contexto que, no 6º Congresso de PCV, em 1986, Nguyen Van Linh é nomeado secretário-geral do partido. Ele implementa uma política reformista, conhecida como *Doi Moi*, visando transformar o país em uma economia de mercado de orientação socialista,

---

[2975] Com a derrota francesa na Guerra de Independência do Vietnã (1946-1954), foram firmados, em 1954, os Acordos de Genebra. Pelos acordos, Vietnã, Laos e Camboja obtiveram suas independências. O Vietnã foi divido no paralelo 17, sendo o norte governado pelo Partido Comunista de Ho Chi Minh, fundado na década de 1930, com capital em Hanói, e o sul governado por aliados do bloco capitalista, inicialmente pelo imperador Bao Dai e, a partir do referendo de 1955, pelo presidente Ngo Diem, com capital em Saigon. Foram previstas eleições e a unificação do país em 1956. As eleições, contudo, não ocorreram. Apesar de ser uma violação aos Acordos de Genebra os EUA, temendo a expansão do comunismo na região ("teoria do domino"), apoiaram o governo do sul a manter-se no poder.

[2976] Em oposição ao governo do Vietnã do Sul, foi criada, em 1960, a Força Nacional de Libertação e a guerrilha *vietcong*. Eles combateram, com o apoio do norte, cujo governo era chamado Vietminh, o governo de Saigon entre 1961 e 1975.

seguindo o modelo de Deng Xiaoping. Na esteira da nova orientação, as tropas vietnamitas saem do Camboja em 1989, ficando o estabelecimento de um acordo entre as diferentes facções que disputavam o poder no país a cargo da Organização das Nações Unidas (ONU). No curso dos próximos anos, o Vietnã promove uma melhora nas suas relações com os EUA, a Rússia e a RPC. Em 1995 o Vietnã adere à ASEAN, e, nos anos 2000, recebe a visita dos presidentes Clinton dos EUA, Hu Jintao da China e Putin da Rússia.

Em 2001, Nong Duc Manh é nomeado secretário-geral. Partidário das reformas econômicas, ele estabelece a meta de transformar o Vietnã em uma potência industrial até 2020, visando um crescimento anual de 7,5%, em larga medida atingido. Em 2011, Duc Manh é substituído por Nguyen Phu Trong na mais alta hierarquia do PCV – cargo que mantém até o presente, tendo sido reconduzido em 2016 e em 2021, no 13º Congresso do PCV, mesma ocasião na qual Pham Minh Chính é nomeado primeiro-ministro e Nguyen Xuan Phuc, presidente.

Desde o início da sua abertura econômica em 1986, o Vietnã teve expressivo crescimento, com média anual de quase 7%. Em 2007 o Vietnã ingressou na Organização Mundial do Comércio (OMC), e desde 2010 o Banco Mundial classifica o país como uma economia de renda média. O Vietnã é parte de importantes acordos de livre comércio, com destaque para o Acordo Abrangente e Progressivo para uma Parceria Transpacífica (CPTPP, na sigla em inglês) e a Parceria Econômica Regional Abrangente (RCEP, na sigla em inglês)[2977], além de acordos bilaterais com a União Europeia (UE), o Reino Unido, o Chile, o Japão e a União Econômica Eurasiática (UEE). Os principais parceiros comerciais do Vietnã são a China, os EUA, a Coreia do Sul e o Japão, em ordem decrescente de corrente de comércio. O país foi um dos poucos que manteve taxa de crescimento positiva em 2020, em que pese os efeitos da pandemia de COVID-19[2978]. Apesar do importante crescimento da sua indústria[2979], que corresponde por aproximadamente 25% do produto interno bruto (PIB) do país, o Vietnã ainda é majoritariamente rural, com urbanização abaixo de 40%.

O Vietnã tem sido beneficiado pela "guerra comercial" entre EUA e China, aumentando suas exportações para aquele país. O país aparece também como localização alternativa para etapa final de cadeias globais de valor, sendo importante destino de investimento externo direto (IED). Ademais, a resposta eficiente do Vietnã à pandemia o colocou em posição vantajosa na recuperação econômica. A política externa do país busca equilibrar parcerias com as principais potências globais, conciliando uma busca pragmática pelo desenvolvimento econômico a questões de segurança. A política de segurança do Vietnã segue o princípio dos "três nãos": não fazer alianças militares, não permitir tropas estrangeiras em seu território e não se aliar a uma potência estrangeira no combate a outra.

As preocupações de segurança mais imediatas estão nas disputas marítimas no mar do Sul da China – ou mar do Leste, para Hanói. O Vietnã disputa com a China a soberania sobre os arquipélagos Paracel e Spratly. A aproximação com os EUA serve como dissuasão contra a potência vizinha, mas Hanói evita um aprofundamento que possa antagonizar excessivamente a China. Em anos recentes, houve aumento das tensões na região, o que se refletiu em uma maior aproximação do Vietnã, para além dos EUA, com o Japão e a Índia, como forma de fazer um contraponto ao poderio chinês. Ilustrativa é a participação do Vietnã, ao lado da Nova Zelândia e

---

[2977] A assinatura da RCEP ocorreu na 37ª Cúpula da ASEAN, sob presidência de turno vietnamita, em 2020. Entrou em vigor em 2022.

[2978] Eis a evolução do PIB do Vietnã em anos recentes: 7,0% (2019); 2,9% (2020); 3,8% (2021); 8% (2022).

[2979] As indústrias de transformação e manufatureira representam mais de 85% da pauta de exportações do Vietnã.

da Coreia do Sul, no Diálogo de Segurança Quadrilateral "expandido" (QUAD+)[2980]. Parte importante da estratégia vietnamita nessa disputa envolve o apoio diplomático da ASEAN, no âmbito da qual são conduzidas negociações visando uma solução pacífica para as disputas ou, ao menos, a negociação de um "Código de Conduta" vinculante. A liderança do Vietnã tem feito a ASEAN tomar posições mais claras sobre o tema, como a Declaração Conjunta de 2020.

A renúncia do presidente Nguyen Xuan Phuc, em janeiro de 2023, poucos dias antes do ano novo lunar vietnamita, tem suscitado questionamentos sobre os rumos da política interna e externa do país. O 13º Congresso do PCV, realizado em 2021, colocou Nguyen Xuan Phuc, que ocupara desde 2016 o cargo de primeiro-ministro, na presidência do país. Sendo o cargo de primeiro-ministro uma posição de maior poder do que a de presidente, a nomeação pode ser interpretada como uma "democão". A renúncia ocorreu no contexto de investigações sobre corrupção durante a pandemia. Outro nome importante do PCV afetado pela campanha anticorrupção é Pham Binh Minh. Ele, que foi chanceler do país durante uma década, foi afastado do cargo de vice-primeiro-ministro. A campanha anticorrupção é uma bandeira do secretário-geral Phu Trong e está em curso há mais de uma década, acompanhada de vários expurgos. O que ocorre agora pode ser visto como a culminância desse processo. Segundo analistas, não deve haver um impacto sobre a política exterior do Vietnã, que é bastante consistente há décadas. Quanto à política interna, o que esses eventos demonstram não seria instabilidade política, mas, sim, a força do PCV. O novo escolhido para ocupar o cargo de presidente do país foi Vo Van Thuong, um político bastante próximo do secretário-geral Phu Trong. Com 52 anos, ele é o mais jovem membro do *Politburo*.

b) Política externa

Entre o final da guerra e a abertura econômica do final dos anos 1980, o principal apoio para o Vietnã foi a URSS. A abertura econômica e o empenho para sair do isolamento a partir de 1986 propiciaram uma aproximação com os EUA. A partir do final dos anos 1980 e início dos anos 1990, as relações entre Vietnã e EUA gradualmente superaram a animosidade e evoluíram para o que hoje é uma relação estratégica tanto em termos econômicos quanto geopolíticos. M 1991, Washington eliminou a restrição de viagens e, em 1994, pôs fim ao embargo comercial. Em 1995, as relações diplomáticas foram estabelecidas. Em 2000, o presidente Clinton faz visita oficial a Hanói e, em 2001, é firmado um acordo comercial bilateral. Desde o estabelecimento das relações diplomáticas e do fim do embargo comercial, o intercâmbio comercial entre os dois país aumentou 200 vezes. Os EUA são atualmente o segundo maior parceiro comercial do Vietnã, cujo superávit aumenta gradualmente desde 2007. A ameaça que o crescente poderio chinês representa para ambos os países impulsiona o aprofundamento das relações bilaterais. Na perspectiva norte-americana, o Vietnã é um aliado importante na sua visão de um "Indo-Pacífico Livre, Aberto, Resiliente e Inclusivo", já para Hanói os EUA são um fator de dissuasão contra ofensivas chinesas.

Em 2013, os EUA e o Vietnã estabeleceram uma "parceria abrangente". Em 2016 os EUA suspenderam um embargo à venda de armas letais ao Vietnã, e, em 2018, um porta-aviões aportou no Vietnã, algo que não ocorria desde o fim da guerra, em 1975. Também em 2018, o Vietnã participou, pela primeira vez, nos exercícios militares *Rim of the Pacific.* Hanói foi a sede da cúpula entre Trump e Kim Jong Un. O Vietnã tem-se engajado no *Indo-Pacific Economic*

[2980] O QUAD é o Diálogo de Segurança Quadrilateral, composto por EUA, Austrália, Japão e Índia, reativado em 2017. Em 2020, o Vietnã, a Coreia do Sul e a Nova Zelândia participaram de reunião, no formato que ficou conhecido como QUAD+, sobre resposta aos efeitos da pandemia.

Framework for Prosperity (IPEF). Em 2023, em visita de Biden ao Vietnã, ambos os países elevaram o nível do relacionamento ao de parceria estratégica abrangente[2981], que o Vietnã só mantinha antes com China e Rússia. A parceria compreenderá o aumento do comércio de semicondutores e minerais estratégicos em bilhões de dólares. A cooperação também será aprofundada em temas como inteligência artificial e cadeias de suprimentos.

Desafios nas relações bilaterais incluem o crescente déficit comercial[2982] dos EUA com o Vietnã e alegações de que o país estaria manipulando o câmbio para obter competitividade. Os EUA também são críticos do controle do governo vietnamita sobre o ambiente digital[2983] do país e hesitam em negociar um acordo de livre comércio bilateral[2984]. Os EUA têm deportado cidadãos vietnamitas com alguma condenação penal, ainda que tenham chegado ao território estadunidense ainda crianças. A aquisição de equipamento bélico russo pelo Vietnã é outro ponto sensível. O *Countering America's Adversaries Through Sanctions Act* (CAATSA) prevê sanções a países que adquiram armamentos russo, mas não foi aplicado contra o Vietnã até o presente. Divergências também envolvem a posição do Vietnã sobre a Guerra na Ucrânia: Hanói não condena abertamente a Rússia nem apoia resoluções contrárias aos russos na ONU.

Apesar de existirem desafios, as relações bilaterais devem seguir um rumo positivo no âmbito comercial e estratégico. O aprofundamento será, no entanto, temperado pela igualmente relevante relação de Hanói com Moscou e Pequim.

O Vietnã e o Japão estabeleceram uma parceira estratégica em 2009, que foi elevada, em 2014, ao *status* de parceira estratégica abrangente para paz e prosperidade na Ásia. Sintomático da estreita aliança entre os países, o Vietnã foi o primeiro destino internacional do primeiro-ministro japonês Suga Yoshihide após assumir o cargo, em 2020. Nessa vista, Tóquio e Hanói decidiram incrementar a cooperação em defesa e estabeleceram acordo que permite a exportação de equipamento de defesa do Japão para o Vietnã. O Japão é o maior prestador de ajuda oficial ao desenvolvimento do Vietnã. Ambos têm desavenças com a China envolvendo disputas marítimas no mar do Sul da China. Em novembro, elevaram o seu relacionamento ao *status* de Parceria Estratégica Abrangente e estão negociando um acordo militar.

O histórico da cooperação entre a Rússia e o Vietnã data da Guerra Fria, quando a URSS foi o principal apoio internacional do governo de Hanói. A Rússia foi o primeiro país com o qual o Vietnã estabeleceu uma parceira estratégica (2001), a qual foi elevada à parceria estratégica abrangente em 2012. Desde 2014, os países têm acordo que confere acesso preferencial a navios russos à base militar de Cam Rahn. Mais de 70% das importações vietnamitas de equipamento bélico têm origem russa. A Rússia também é um importante parceiro de Hanoi no setor energético de petróleo e gás natural.

A Índia e o Vietnã estabeleceram sua parceira estratégica em 2007. A cooperação em matéria de defesa é um importante pilar dessa parceria. Em 2016, Modi visitou Hanói e ofereceu crédito de US$ 500 milhões para a aquisição de armamentos e equipamento de defesa indianos. A Índia, por meio da companhia estatal de petróleo, colabora com Hanói da exploração de hidrocarbonetos no mar do Sul da China. O Vietnã é um importante aliado na política de "*Act East Policy*" indiana.

[2981] Meses antes, o secretário de Estado dos EUA, Antony Blinken, havia ido ao Vietnã com o objetivo de negociar a elevação da relação para o *status* de "parceria estratégica", sem sucesso.

[2982] Em 2020, o déficit comercial dos EUA com o Vietnã só foi superado pelo déficit com a China e com o México.

[2983] Em 2019, Hanói aprovou a Lei de Cibersegurança que permite amplo monitoramento de atividades *online*.

[2984] Em 2017, a administração Trump retirou os EUA da Parceria Transpacífica (TPP), que, na prática, conduziria ao livre comércio bilateral. A administração Biden tampouco demonstra entusiasmo no tema.

As relações sino-vietnamitas são marcadas por contrastes: a China é o principal parceiro comercial do Vietnã, mas também a principal ameaça em termos de segurança. Como resposta à invasão do Camboja pelo Vietnã em 1979, a China atacou o norte do país. Apesar de a guerra ter durado poucas semanas, atritos na fronteira perduraram até 1990. As relações diplomáticas foram estabelecidas em 1991. O principal desafio nas relações bilaterais concerne às disputas no mar do Sul da China, e existe no Vietnã um nacionalismo avesso aos chineses, como ficou claro nas manifestações populares de 2014[2985]. No entanto, os dois países já obtiveram êxito em negociar amigavelmente disputas no golfo de Tonkin, e há interesses compartilhados em outras áreas.

A aproximação entre o Vietnã e os países do QUAD, naturalmente, desagrada a China, mas Hanói evita antagonizar Pequim, buscando o equilíbrio e a manutenção de boas relações com todas as potências que influenciam a região. No final de 2022 o secretário-geral Phu Trong visitou Pequim, sendo o primeiro líder estrangeiro a cumprimentar Xi Jinping após ter-se confirmado que Xi assumiria seu terceiro mandato. Na ocasião, Xi conferiu a "Medalha de Amizade" do Partido Comunista Chinês (PCCh) a Trong. Há semelhanças na estrutura política interna dos dois países, ambos governados por um partido comunista único. Xi realizou uma visita ao Vietnã em dezembro de 2023, com o objetivo de fortalecer a cooperação e promover oportunidades comerciais bilaterais, no contexto de aproximação de Hanói com Washington.

No final de 2022, durante visita do presidente Xuan Phuc à Coreia do Sul, os países elevaram suas relações a uma "parceria estratégica abrangente" – trata-se do nível mais alto de parcerias estabelecidas por Hanói, também mantida com China, Índia e Rússia. A visita marcou o aniversário de trinta anos do estabelecimento de relações diplomáticas entre os dois países, em 1992. A Coreia do Sul é a principal fonte de IED no Vietnã e o terceiro maior parceiro comercial. Um ponto sensível na relação bilateral diz respeito à participação da Coreia do Sul na Guerra do Vietnã, quando ocorreram massacres de civis. Não houve um reconhecimento explícito nem um pedido formal de desculpas da parte de Seul, e Hanói parece ter privilegiado a boa relação pragmática, sem pressionar o tema.

Durante a Guerra do Vietnã (1961-1975), o Brasil não enviou tropas, apesar da solicitação dos EUA. O Brasil estabeleceu relações diplomáticas com o Vietnã em 1989 (havia estabelecido com o Vietnã do Sul em 1956), abrindo sua embaixada em Hanói em 1994. Já a embaixada vietnamita em Brasília foi inaugurada em 2000. O Brasil é o principal parceiro comercial do Vietnã na América do Sul. A corrente de comércio bilateral segue trajetória ascendente, registrando o recorde de US$ 6,7 bilhões em 2023, com superávit para o Brasil desde 2022, após sucessivos déficits a partir de 2016. Os principais produtos que o Brasil exporta para o Vietnã são milho, farelo de soja, soja e algodão, já as importações são compostas majoritariamente por aparelhos telefônicos e materiais elétricos. O presidente Lula visitou Hanói em 2008. Atualmente, o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e o Vietnã já concluíram diálogo exploratório e planejam lançar negociações para um acordo de livre comércio.

[2985] Protestos anti-China que eclodiram, quando Pequim instalava uma plataforma de petróleo na zona econômica exclusiva (ZEE) do Vietnã.

7.11. África

I. União Africana (UA)

a) Gênese e antecedentes históricos

A União Africana (UA) é uma organização internacional regional composta por 55 membros. Ela foi lançada em 2002 e é a sucessora da Organização da Unidade Africana (OUA). A OUA foi criada em maio de 1963, quando 32 chefes de Estado e de Governo, reunidos em Adis Abeba, na Etiópia, assinaram sua Carta. Entre os países fundadores da OUA estão Argélia, Egito, Etiópia, Gana, Libéria, Líbia, Marrocos, Nigéria, Senegal, Sudão e Tunísia. Meses depois, Quênia entrou. Guiné-Bissau entrou em 1973, após declarar sua independência, e as demais ex-colônias portuguesas, em 1975. A África do Sul entrou apenas em 1994, após seu processo de normalização interna pós-apartheid. A criação da OUA, ponto culminante do pan-africanismo, foi resultado do desejo de estabelecer uma África unida, livre e autônoma, de acordo com os princípios do anticolonialismo.

Após a independência dos primeiros Estados africanos, havia uma divisão entre o Grupo de Monróvia e o Grupo de Casablanca. O primeiro era mais moderado e reunia Libéria, Nigéria e a maioria das ex-colônias francesas. Eles defendiam a cooperação entre os povos africanos e a autonomia dos novos países. O Grupo de Casablanca, por sua vez, composto por Argélia, Egito, Gana e Marrocos, entre outros, defendia que deveria haver uma união política ou uma federação africana. Nesse contexto de projetos em disputa, ocorreram as três Conferências de Todos os Povos Africanos (1958: Acra; 1960: Túnis; e 1961: Cairo) conduzidas por líderes independentistas do continente, que reuniram representantes de comunidades étnicas, partidos anticolonialistas e sindicatos e cujo objetivo era devolver o continente a seus povos, que haviam sido espoliados pelo colonialismo. O resultado desses debates foi a aproximação entre os povos africanos, prevalecendo a posição do Grupo de Monróvia e a consequente fundação da OUA focada na ideia de cooperação e não de união política.

Os principais objetivos da OUA eram eliminar os vestígios da colonização e do *apartheid*, promover a unidade e a solidariedade entre os Estados africanos, intensificar a cooperação para o desenvolvimento, salvaguardar a soberania e a integridade dos membros e promover a cooperação internacional. Por meio do Comitê de Coordenação para a Libertação da África, o continente agiu para formar um consenso em torno da luta de libertação e contra o *apartheid*. No entanto, a OUA foi criticada por ter tido pouco poder e meios para implementar suas decisões, o que resultou em inação frente às guerras civis africanas e às violações de direitos humanos. Entre suas conquistas, destacam-se o combate ao colonialismo, a unidade no combate ao *apartheid* e, por meio do Banco de Desenvolvimento Africano, o financiamento de projetos pós-independência.

Em setembro de 1999, reunidos na Líbia para a 4ª Sessão Extraordinária da Assembleia dos Chefes de Estado e de Governo da OUA, os líderes africanos lançaram a Declaração de Sirte. O documento estabeleceu a UA, acelerando o processo de integração, e abordou os problemas sociais, econômicos e políticos criados pela globalização. A Líbia de Muammar Kadafi foi a sede do encontro devido ao projeto do ditador de resgatar o pan-africanismo, voltar-se para a África negra e forjar os “Estados Unidos da África”, como anteriormente esboçado pelo Grupo de Casablanca. Mais tarde, em 2000, a Cúpula de Lomé adotou o Ato Constitutivo da UA. A Cúpula de Lusaka, em 2001, desenhou o mapa do caminho para a implementação da organização; e,

finalmente, a Cúpula de Durban, em 2002, lançou a UA e reuniu a primeira Assembleia de Chefes de Estado e de Governo.

b) Características gerais

A UA é uma organização internacional regional, detentora de personalidade jurídica, e composta por 55 membros[2986]. O Sudão do Sul foi o último a ingressar, em 2011, no contexto de sua independência. O Marrocos, que havia saído da OUA em 1984, em razão da admissão do Saara Ocidental em 1982, retornou à UA em 2017.

Com sede localizada em Adis Abeba, a UA é guiada pelo princípio de que uma África integrada, próspera e pacífica deve ser conduzida por seu próprio povo. Ademais, constituem seus objetivos: aumentar a unidade e a solidariedade entre os povos africanos; defender a soberania, a integridade territorial e a independência das partes; acelerar a integração continental; promover posições comuns africanas; promover a paz, a segurança e a estabilidade no continente; promover princípios e instituições democráticas; promover os direitos humanos; estabelecer as condições necessárias para que o continente exerça seu papel internacional; promover o desenvolvimento sustentável[2987]; promover a cooperação em diversos campos entre os países africanos; e coordenar e harmonizar as políticas entre as comunidades econômicas regionais.

Há uma extensa lista de mais de 120 países não africanos, organizações internacionais e organizações não governamentais acreditadas como observadores, entre eles o Brasil, a União Europeia (UE), os Estados Unidos (EUA), a Rússia, a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO, na sigla em inglês), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF, na sigla em inglês) e o Programa Conjunto das Nações Unidas sobre HIV/AIDS (UNAIDS, na sigla em inglês).

Os objetivos e metas atuais da UA constam na chamada “Agenda 2063”, lançada por ocasião do 50º aniversário da criação da OUA, em 2013, para orientar os trabalhos da UA nos próximos 50 anos. A Agenda 2063 contempla projetos-chave, como o Projeto Grande Represa de Inga, a Estratégia Africana de Espaço Exterior e a Estratégia Africana para *Commodities*. A livre circulação de pessoas, que é uma das iniciativas da Agenda 2063, está prevista no Protocolo para Livre Movimento de Pessoas, que apenas quatro Estados[2988] ratificaram até dezembro de 2023. A Nova Parceria para o Desenvolvimento da África (NEPAD, na sigla em inglês) tem como prioridade a implementação de projetos de cooperação internacional no continente. Em 30 de maio de 2019, entrou em vigor a Zona de Comércio Livre Continental Africana (AfCFTA, na sigla em inglês), que se tornará a maior área de livre comércio do mundo quando estiver totalmente

[2986] Trata-se de 54 Estados africanos membros da ONU e o Saara Ocidental, que não é reconhecido como Estado independente pela maioria dos países do mundo, inclusive o Brasil. Atualmente, em razão de golpes institucionais, estão suspensos Burkina Faso, Gabão, Guiné, Mali, Níger e Sudão.

[2987] Em setembro de 2023, o governo do Quênia e a Comissão da UA realizaram, em Nairóbi, a Cúpula do Clima da África, sob o tema *Driving Green Growth and Climate Finance Solutions for Africa and the World*.

[2988] Ruanda, Níger, São Tomé e Príncipe e Mali. Verifica-se, atualmente, pouca disposição para ratificação do protocolo, embora mais de trinta países o tenham assinado. Até o final de 2023, o Quênia deverá eliminar todas as restrições para a entrada de visitantes de outros países africanos. Ruanda anunciou que também deverá implementar política de eliminação de vistos para visitantes africanos. Até o fim de 2022, apenas Seychelles, Gâmbia e Benim permitiam a entrada de cidadãos de todos os países africanos em seus territórios sem a necessidade de um visto.

operacional[2989]. Com o seu secretariado sediado em Acra, Gana, os objetivos do AfCFTA são aumentar o comércio intra-africano e fortalecer a posição da África no mercado internacional. Contudo, o estabelecimento do livre comércio continental esbarra na dificuldade em padronizar o comércio entre as diferentes comunidades econômicas regionais.

A UA tem contribuído para a modernização do continente – o chamado "renascimento africano" –, em processo marcado pelo desenvolvimento de instituições políticas e econômicas, além de capacidades de prevenção e de resolução de conflitos. As iniciativas da UA se pautam pelo respeito aos direitos humanos, pela abertura econômica e pela transparência de seus membros. Entre as iniciativas da UA, destacam-se projetos de promoção do desenvolvimento sustentável, da igualdade de gênero e do empoderamento das mulheres.

c) Estrutura

A estrutura da UA é composta pelos seguintes órgãos: a Assembleia dos Chefes de Estado e de Governo, o Conselho Executivo, os Comitês Técnicos Especializados, o Parlamento Pan-Africano, a Comissão da UA, o Comitê Permanente de Representantes, o Conselho Econômico, Cultural e Social e o Conselho de Paz e Segurança. Também fazem parte da organização a Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos, a Corte Africana de Direitos Humanos e dos Povos, a Comissão da UA de Direito Internacional, o Conselho Consultivo da UA sobre Corrupção e o Comitê Africano de Peritos em Direitos e Bem-estar da Criança. A organização também está no processo de fundação de instituições financeiras: o Banco Central Africano, o Banco Africano de Investimento e o Fundo Monetário Africano.

A Assembleia é o órgão supremo da organização. Composta por todos os membros, a Assembleia reúne-se ao menos uma vez por ano, no formato de cúpula. Suas decisões são tomadas por consenso ou, não sendo possível, por maioria de dois terços. Entre fevereiro de 2023 e fevereiro de 2024, o presidente *pro tempore* (PPT) da Assembleia da UA é o presidente de Comores, Azali Assoumani.

O Conselho Executivo é composto pelos ministros de relações exteriores, reúne-se duas vezes ao ano e coordena políticas em áreas de interesse comum dos membros.

Sobre os comitês técnicos, a Carta da UA criou sete[2990], que se reúnem na frequência considerada necessária para debater programas da UA.

O Parlamento Pan-Africano foi criado em 2000, quando era vinculado à Comunidade Econômica Africana (criada pelo Tratado de Abuja, de 1991). A Carta da UA integrou oficialmente o Parlamento Pan-Africano à sua estrutura, o que foi regulamentado pelo Protocolo ao Ato Constitutivo da UA sobre o Parlamento Pan-Africano, de 2014, que teve, até o momento, somente 14 ratificações das 35 necessárias para entrar em vigor. Ainda que esse Protocolo não esteja em vigor, o Parlamento reúne-se desde 2004, pois ele ainda opera por meio do Protocolo ao Tratado Constitutivo da Comunidade Econômica Africana Relativo ao Parlamento Pan-Africano, adotado em 2001 e em vigor desde 2003. A sede do Parlamento fica em Midrand, África do Sul. O

[2989] Todos os países africanos, exceto a Eritreia, assinaram o acordo. Até dezembro de 2023, dos 54 signatários, 47 já depositaram seus instrumentos de ratificação. O tratado de criação da AfCFTA entrou em vigor internacional trinta dias após o depósito do instrumento de ratificação do 22º país signatário. Para mais detalhes sobre a AfCFTA, ver a próxima seção.

[2990] 1) Comitê sobre Economia Rural e Questões Agrícolas; 2) Comitê de Assuntos Monetários e Financeiros; 3) Comitê de Comércio, Aduana e Questões Imigratórias; 4) Comitê de Indústria, Ciência e Tecnologia, Energia, Recursos Naturais e Meio Ambiente; 5) Comitê de Transporte, Comunicação e Turismo; 6) Comitê de Saúde, Trabalho e Assuntos Sociais; e 7) Comitê de Educação, Cultura e Recursos Humanos.

Parlamento tem o propósito de representar todos os povos da África, de modo que cada país terá cinco representantes (pelo menos uma mulher) no Parlamento, eleitos pelos congressos nacionais até que regras sobre sufrágio universal direto sejam criadas. O Parlamento Pan-Africano será o órgão legislativo da UA, e as áreas em que poderá propor projetos serão definidas pela Assembleia dos Chefes de Estado.

A Comissão da UA realiza as funções de secretariado, é composta por um presidente e seu alterno (necessariamente de região e de gênero diferentes), eleitos pela Assembleia com mandato de quatro anos, renovável uma única vez, e seis comissários (oito até 2021), eleitos pelo Conselho Executivo. O presidente da Comissão é o representante legal da UA e administra a Organização nos moldes de um secretário-geral.

O Comitê Permanente de Representantes é composto pelos embaixadores designados junto à UA e prepara o trabalho do Conselho Executivo. O Conselho Econômico, Cultural e Social é o órgão de aconselhamento que permite a participação da sociedade civil.

d) Reformas

Por meio do Protocolo de Emendas ao Ato Constitutivo da UA, de 2003, realizou-se uma reforma institucional[2991]. A UA passou a ter, como objetivos adicionais, a participação de mulheres na tomada de decisões; o desenvolvimento e a promoção de políticas comuns em comércio, defesa e relações exteriores; e o encorajamento da participação plena da Diáspora Africana na construção da UA. Quanto aos princípios, o Protocolo determinou a restrição da entrada de qualquer membro em alianças ou em tratados incompatíveis com a UA e a proibição a qualquer membro de usar seu território como base de subversão contra outro membro. Outra inovação foi a redução das reuniões da Assembleia de chefes de Estado e governo de duas para uma vez ao ano. Ao presidente da Assembleia foi concedido o poder de convocar reuniões extraordinárias. Determinou-se que a eleição do presidente da Assembleia será realizada no início de cada sessão ordinária para mandato renovável de um ano, que deverá obedecer ao princípio da rotação. As funções do presidente foram enunciadas: promover os princípios e objetivos da UA, realizar as funções da Assembleia e convocar reuniões de outros órgãos. Escritórios de apoio passaram a assistir o Conselho Executivo e o Comitê Permanente de Representantes. Outra reforma foi a substituição de língua de trabalho por línguas oficiais[2992]. Revogou-se, ainda, o artigo que permitia a retirada da organização.

Em 2016, os líderes africanos decidiram que uma reforma institucional era necessária para cumprir a Agenda 2063. Um time de conselheiros, liderado por Paul Kagame, presidente de Ruanda, identificou os principais desafios que a UA enfrentava: foco fragmentado em diversas áreas, estrutura complicada e reduzida capacidade de gerenciamento, processo pobre de tomada de decisão, dependência de recursos de parceiros e coordenação limitada entre a UA e as comunidades econômicas regionais. Concluiu-se que, para atingir os objetivos da Agenda 2063, era necessário que a UA se reposicionasse e garantisse que suas capacidades institucionais atendessem às necessidades do continente. Nesse sentido, foram identificadas cinco áreas-chave para a reforma:

[2991] Uma das causas para a reforma de 2003, que foi feita poucos anos depois da aprovação do Ato Constitutivo, foi a tentativa de Kadafi de avançar o projeto de uma federação africana, que foi barrado principalmente pela África do Sul. Além disso, grupos feministas pressionaram pela substituição da expressão *founding fathers* por *founders*. O fim das guerras civis em países como Angola e Moçambique contribuiu para o estabelecimento da arquitetura de paz e segurança do continente, discutida adiante.

[2992] Árabe, inglês, francês, português, espanhol, kiswahili e qualquer outra língua africana.

1) concentração em menor número de temas de abrangência continental: assuntos políticos, paz, segurança e integração econômica;
2) realinhamento institucional: diminuir gargalos institucionais e melhorar a liderança;
3) melhoria da relação com a cidadania africana: oferecer mais bens públicos à população, estabelecer quotas para mulheres e para jovens nas instituições, lançar o passaporte africano;
4) melhoria da eficiência e da efetividade operacional: melhorar os métodos de trabalho; e
5) desenvolvimento de um financiamento sustentável para seus programas: instituir um imposto de importação de 0,2% e reforçar a Decisão de Kigali sobre Financiamento.

Um arranjo de alto nível foi criado para acompanhar o processo de reforma e criar mecanismos para assegurar sua implementação.

e) Arquitetura de Paz e Segurança Africana

O Protocolo de Emendas ao Ato Constitutivo da UA também estabeleceu uma estrutura de paz e segurança. Esse tratado regulamentou o direito da UA, previsto desde o Ato Constitutivo, de intervir em membros com autorização da Assembleia de Chefes de Estado e de Governo e por recomendação do Conselho de Paz e de Segurança em caso de crimes de guerra, genocídio, crimes contra a humanidade, ameaças à ordem estabelecida e restauração da paz no membro. O Protocolo de 2003 incorporou à estrutura da UA o Conselho de Paz e Segurança, criado em julho de 2002, como o órgão de prevenção, administração e resolução de conflitos. Esse conselho é composto por quinze membros, para mandatos de dois ou três anos, eleitos pelo Conselho Executivo, e está em funcionamento desde 2004. Os poderes do Conselho incluem prevenir disputas, aprovar a intervenção em membros, impor sanções em caso de mudança inconstitucional de governo, implementar a Política Comum de Defesa da UA, implementar instrumentos internacionais de combate ao terrorismo, supervisionar a promoção de práticas democráticas, promover a implementação de acordos de controle de armas e de desarmamento, tomar medidas quando a soberania de um Estado estiver comprometida e facilitar ação humanitária. As reuniões do Conselho de Paz e Segurança podem ocorrer em três níveis: representantes permanentes, ministros e chefes de Estado e de Governo. As decisões são tomadas por consenso.

A Arquitetura de Paz e Segurança Africana (APSA) foi desenvolvida para lidar com as questões de paz e segurança no continente de forma integrada entre as comunidades econômicas regionais e os mecanismos regionais de prevenção e solução de conflitos. A APSA foi estabelecida pelo Protocolo ao Ato Constitutivo da UA Relativo ao Estabelecimento do Conselho de Paz e Segurança. A Arquitetura de Paz e Segurança Africana inclui o Conselho de Paz e Segurança, a Comissão da UA, o Painel de Sábios, o Sistema Continental de Alerta Antecipado, a Força Africana de Prontidão e o Fundo para a Paz[2993].

O Painel de Sábios é composto por cinco personalidades africanas altamente respeitadas que tenham contribuído para a causa da paz para mandatos de três anos. O seu mandato inclui avisar o Conselho de Paz e Segurança sobre qualquer questão no tema, apoiar seus esforços em prevenir conflitos, mediar e fiar acordos de paz e mapear ameaças à paz. Suas reuniões ocorrem

---

[2993] A colaboração entre as comunidades econômicas e os mecanismos regionais em questões de paz e segurança são reguladas pelo Memorando de Entendimento em Cooperação na Área de Paz e Segurança. O mapa do caminho 2016-2020 estabeleceu cinco prioridades: 1) prevenção de conflitos; 2) administração de crises e de conflitos; 3) reconstrução pós-conflito e consolidação da paz; 4) questões estratégicas de segurança; 5) coordenação e parcerias. O mapa do caminho também enfatiza temas transversais, como juventude, gênero e mudança do clima.

ao menos três vezes ao ano. O trabalho desse painel é apoiado pelos Amigos do Painel de Sábios, pela Rede Pan-Africana de Sábios e pela Rede de Mulheres Africanas para a Prevenção e Mediação de Conflitos.

A Comissão da UA age por meio da Unidade de Apoio à Mediação da UA, que fortalece os esforços de mediação da UA por meio de apoio técnico e operacional e da coordenação de esforços. O Sistema Continental de Alerta Antecipado consiste em uma Sala de Situação, que opera 24 horas por dia em Adis Abeba no monitoramento de atividades pós-conflito, e em Centros de Observação e Monitoramento das comunidades econômicas regionais. Esse sistema desenvolveu ferramentas que auxiliam os países a identificar vulnerabilidades estruturais e a construir Estados mais resilientes. A Força Africana de Prontidão, plenamente operacional desde 2020, permite que o Conselho de Paz e Segurança envie operações de apoio à paz, segundo os Artigos 4(h) e (j) do Ato Constitutivo da UA. A Força Africana é composta de componentes militar, civil e policial para realizar missões de monitoramento e outros tipos de missões de apoio à paz, para intervir em membros, para prevenir a escalada de um conflito, para consolidar a paz e para prestar assistência humanitária. O Fundo para a Paz, por sua vez, fornece os recursos financeiros necessários para apoiar missões e atividades relacionadas à paz e à segurança. Em 2012, enquanto a Força Africana de Prontidão ainda não estava plenamente operacional, a Assembleia da UA estabeleceu a Capacidade Africana para Resposta Imediata a Crises como um mecanismo interino. O objetivo da Capacidade Africana é prover à UA uma força robusta e flexível para responder a situações de emergência após autorização do Conselho de Paz e Segurança da UA. Além disso, esse conselho tem o poder de autorizar o envio de missões de apoio à paz. Desde 2003, já foram enviadas mais de uma dezena de missões de apoio à paz, como a Missão da União Africana para a Somália (AMISOM, na sigla em inglês) e a Equipe de Apoio Técnico da União Africana para a Gâmbia (AUTSTG, na sigla em inglês). O Protocolo reconhece, ainda, a existência de mecanismos regionais para a prevenção, a gestão e a resolução de conflitos, como a Conferência Internacional da Região dos Grandes Lagos (ICGLR, na sigla em inglês).

Em fevereiro de 2023, após o encerramento da 36ª cúpula do bloco, o presidente da Comissão da UA, Moussa Faki Mahamat, anunciou que organizará uma conferência de reconciliação nacional da Líbia. A conferência será realizada sob a égide do Comitê de Alto Nível da UA para a Líbia, presidido pelo presidente congolês, Denis Sassou Nguesso. Mahamat disse que já houve uma reunião preparatória em Trípoli, na qual os representantes da UA pediram a saída dos mercenários, para permitir o diálogo entre as partes e a continuação do calendário eleitoral.

f) 36ª Cúpula da União Africana

Ocorreu, em Adis Abeba, nos dias 18 e 19 de fevereiro de 2023, a 36ª cúpula da UA, a primeira presencial desde a pandemia. O tema da cúpula foi “O Ano da Aceleração da Implementação da Área de Livre Comércio Continental Africana”, garantido um foco bastante econômico ao encontro. As cinco áreas identificadas como prioritárias foram turismo e viagens, transporte, negócios, comunicação e serviços financeiros. Foram considerados os problemas mais prementes do continente o aumento da insegurança e a necessidade de fortalecer os vínculos econômicos. Diversos países apelaram para que os conflitos sejam resolvidos de maneira pacífica.

Vladimir Putin enviou mensagem saudando a UA e destacando a importância da parceria com o continente. Segundo ele, a Rússia compartilha com a África o desejo de construir um mundo multipolar, livre da discriminação, dos ditames da força e das pressões de sanções.

Após um incidente, no qual uma diplomata israelense foi expulsa da sala de conferências por não ter sido convidada a participar do evento, a UA decidiu suspender o *status* de observador do Estado de Israel, até que os chefes de Estado da UA decidam sobre a participação do país na organização. Israel havia recebido o *status* de observador em 2021, e diversos países da UA protestaram. Após o incidente com sua diplomata, Israel igualmente protestou, acusando Argélia e África do Sul, em parceria com o Irã, de articularem o incidente.

g) Agenda 2063

Em 2013 os países da UA lançaram a "Agenda 2063: a África que Queremos", por ocasião do 50º aniversário da criação da OUA, para orientar os trabalhos da UA pelos próximos 50 anos. O documento, formalmente adotado em 2015, é uma abordagem híbrida do pan-africanismo com o renascimento africano, o que envolve o rompimento com políticas prejudiciais para os países africanos, especialmente as que envolvem potências estrangeiras, e, ainda, a busca de soluções de integração africanas para os problemas da região, com foco em horizontalidade e benefícios mútuos a partir de objetivos de curto (dez anos), médio (25 anos) e longo prazo (50 anos), com financiamento africano e de países emergentes para uma nova inserção internacional do continente.

A Agenda 2063 é uma resposta às transformações que ocorrem nas relações internacionais no século XXI, à luz dos 50 anos da OUA. Os novos focos prioritários após a luta contra o *apartheid* e a obtenção das independências políticas são o desenvolvimento econômico e social, a integração regional, a governança democrática e a paz e a segurança. O documento contempla projetos-chave, como o Projeto Grande Represa de Inga (na RDC), a Estratégia Africana de Espaço Exterior e a Estratégia Africana para *Commodities*. Há ainda diversas iniciativas em andamento, como a *Africa integrated High Speed Railway Network*, para conectar as capitais africanas com trens de alta velocidade, que já conta com um plano de implementação de dez anos; a *Pan-African E-Network* para transformar a sociedade africana em um local de revolução da informação, que já conta com 48 assinaturas e um plano de ação e, ainda, prevê-se a criação de instituições financeiras africanas, como o Banco Central Africano e o Fundo Monetário Africano, ainda em fase de estruturação.

A livre circulação de pessoas é uma das iniciativas da Agenda 2063, e está prevista no Protocolo para Livre Movimento de Pessoas. Todavia há pouca disposição para ratificação do protocolo, já que, embora 32 países já o tenham assinado, apenas quatro (Ruanda, Níger, São Tomé e Príncipe e Mali) o ratificaram.

Já foram publicados dois relatórios de acompanhamento das políticas da agenda. O último, de fevereiro de 2022, mostra que 51% das metas agregadas foram alcançadas para o ano, um progresso em relação a 2019, especialmente na área de integração regional com as ratificações da AfCFTA. O progresso mais lento está na área de crescimento inclusivo e desenvolvimento sustentável, especialmente com a queda no produto interno bruto (PIB) *per capita*.

h) Nova Parceria para o Desenvolvimento da África (NEPAD)

A NEPAD foi adotada em 2001 e, no ano seguinte, oficialmente integrada à UA. Tendo como prioridade a implementação de projetos de cooperação internacional no continente, o seu principal objetivo é fornecer um novo mecanismo, liderado por líderes africanos, para, entre outros, erradicar a pobreza, colocar os países africanos, tanto individual como coletivamente, num caminho de crescimento e desenvolvimento sustentáveis, deter a marginalização de África no

processo de globalização, acelerar o empoderamento das mulheres e integrar plenamente a África na economia global.

A NEPAD é implementada principalmente no nível das Comunidades Econômicas Regionais (CER), mas seu direcionamento é dado por Comitê de Orientação dos Chefes de Estado e de Governo da NEPAD (HSGOC, na sigla em inglês), composto por 33 membros. Em 2019, foi criada a Agência de Desenvolvimento da União Africana (AUDA-NEPAD, na sigla em inglês), um órgão técnico que substitui a então Agência da NEPAD, baseada na África do Sul, como responsável por implementar os projetos e a estratégia de desenvolvimento da Agenda 2063. Existe, ainda, um Mecanismo Africano de Revisão de Pares (MARP), de adesão voluntária, cujo propósito é facilitar o alcance dos objetivos da NEPAD, da Agenda 2063, e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), da Agenda 2030, da Organização das Nações Unidas (ONU), por meio da promoção da adoção de políticas, padrões e práticas que conduzam à estabilidade política, elevado crescimento econômico, desenvolvimento sustentável e a uma maior integração econômica.

i) Política Externa

A UA não tem uma política exterior comum, consubstanciada em um documento, tampouco tem mandato para atuar supranacionalmente na questão. A organização representa, entretanto, interesses dos povos africanos em algumas organizações e mecanismos internacionais, possuindo representações em Washington, Nova York, Genebra, Bruxelas, Cairo, Maláui e, em breve, Pequim, além de ser observador na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) e ter sido admitida, em 2023, como novo integrante do G20.

A UA desenvolveu parcerias com diferentes sócios internacionais. Com os EUA, há Diálogo de Alto Nível. Com a UE, há uma parceria que resulta em cúpulas periódicas e são realizadas reuniões no formato "Comissão-Comissão". Existem, ainda, o Fórum de Cooperação China-África e, com o Japão, a Conferência Internacional de Tóquio sobre o Desenvolvimento Africano (TICAD, na sigla em inglês). Também foram estabelecidas parcerias com a Liga dos Estados Árabes (LEA), a Índia, a Turquia e a Coreia.

Está em discussão o estabelecimento de um diálogo regular com a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC). O ministro Mauro Vieira participou, em setembro de 2023, à margem da 78ª Sessão da AGNU, em Nova York, de jantar de trabalho com presidentes e altos representantes do Quarteto da CELAC e da *troika* da UA. O Brasil foi convidado do PPT da CELAC, o primeiro-ministro de São Vicente e Granadinas, e do lado da UA participaram, entre outras autoridades, o presidente de Comores, na qualidade de PPT da UA, bem como os presidentes do Senegal e da Comissão da UA. Ademais, a UA também apoiava a coordenação regional da Nigéria na Cúpula América do Sul-África (ASA)

j) Posição Comum Africana sobre a reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas

No bojo da UA, foi acordada uma Posição Comum Africana acerca da reforma da ONU. A Posição Comum Africana foi inicialmente anunciada no Consenso de Ezulwini e posteriormente aprofundada na Declaração de Sirte. O Consenso de Ezulwini é fruto da 7ª Sessão Extraordinária do Conselho Executivo da UA, ocorrida em março de 2005, em Addis Abeba. O documento contém uma ampla proposta de reforma do sistema onusiano, incluindo a reforma do Conselho de

Segurança das Nações Unidas (CSNU). Em julho do mesmo ano, a 5ª Sessão Ordinária da Assembleia dos Chefes de Estado e de Governo emitiu a Declaração de Sirte, reafirmando o compromisso com o Consenso de Ezulwini e a Posição Comum Africana nele contida para a reforma do CSNU: além dos três assentos rotativos atuais, o continente africano contaria com mais dois assentos, totalizando cinco rotativos, e outros dois assentos permanentes e com direito a veto.

Em setembro de 2023, os ministros dos Negócios Estrangeiros do grupo de países L.69[2994] e do G4[2995] reuniram-se à margem da 78ª Sessão da AGNU e, entre outros temas, reafirmaram "seu forte apoio" à Posição Comum Africana e enfatizaram que "a África, devido a uma injustiça histórica, necessita estar plenamente representada em ambas as categorias de membros permanentes e não permanentes de um CSNU reformado e expandido, em conformidade com a Posição Comum Africana, como consagrada no Consenso de Ezulwini e na Declaração de Sirte".

[2994] Nota completa do L.69 disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-conjunta-por-ocasiao-da-reuniao-ministerial-do-l-69-nova-york-21-de-setembro-de-2023-em-ingles.

[2995] Nota completa do G4 disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/comunicado-conjunto-da-reuniao-ministerial-do-g4-2013-nova-york-21-de-setembro-de-2023.

II. Zona de Comércio Livre Continental Africana (AfCFTA)

a) Antecedentes

Desde os processos de independência nos anos 1960, desenvolvimento econômico sempre esteve entre as prioridades das nações recém-formadas. A princípio, entre as décadas de 1960 e 1990, prevaleceu uma estratégia de inserção econômica mais confrontacionista, inspirada nos ideais pan-africanos e em conceitos como o de autossuficiência, que marcaram, por exemplo, o Plano de Ação de Lagos. O fracasso dessa abordagem levou, ao final dos anos 1990, à adoção de uma nova estratégia, mais moderna e menos isolacionista, da qual são exemplos a criação da União Africana (UA) e da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África (NEPAD, na sigla em inglês) e, mais recentemente, em 2019, da Zona de Comércio Livre Continental Africana (AfCFTA, na sigla em inglês).

O Plano de Ação de Lagos foi elaborado em abril de 1980, no seio da Organização da Unidade Africana (OUA), com o intuito de elevar a capacidade de autossuficiência africana, em um contexto de grave crise econômica global. Particular atenção foi dada à questão da fome e da agricultura, com o plano conclamando uma "melhora imediata na situação alimentar". Algumas das medidas recomendadas foram a redução do desperdício e a criação de reservas nacionais de alimentos. Em relação à indústria, uma das metas era que a África atingisse, até 1990, ao menos 1,4% da produção industrial global. O plano trouxe ainda recomendações em áreas como gestão de recursos naturais e de recursos humanos, ciência e tecnologia, transportes, comunicações, comércio, finanças, cooperação técnica, energia, mulheres, etc. No começo de 1991, a Comissão Econômica das Nações Unidas para a África (CEA ou ECA, na sigla em inglês) avaliou o impacto produzido pela iniciativa. Alguns dos pontos criticados foram a ausência de um mecanismo efetivo de monitoramento, a escassez de estatísticas confiáveis e a persistência de barreiras ao comércio; em contrapartida, foi elogiada a *institution-building* do continente no período analisado.

Em junho de 1991, foi assinado o Tratado de Abuja, criando a Comunidade Econômica Africana (CEA, ou AEC na sigla em inglês). O tratado entrou em vigor em 1994 e, entre seus objetivos, estavam promover o desenvolvimento econômico, social e cultural e coordenar e harmonizar as políticas entre as comunidades econômicas regionais (CER) existentes e futuras. Para tanto, foram previstas seis etapas com prazos específicos:

1) criação de CERs em regiões onde ainda não existissem: encerrado em 1999;
2) fortalecimento da integração intra-CERs e da harmonização inter-CERs: encerrado em 2007;
3) estabelecimento de áreas de livre comércio e de uniões aduaneiras em cada bloco regional: encerrado em 2021;
4) estabelecimento de uma união aduaneira de abrangência continental e, consequentemente, de uma área de livre comércio também continental: até 2023;
5) estabelecimento de um mercado comum africano: até 2025; e
6) estabelecimento de uma união monetária e econômica continental, com banco central africano e moeda comum, e de um parlamento pan-africano: até 2028.

A transição de uma etapa à outra é decidida pela Conferência de Chefes de Estado e de Governo, órgão supremo da AEC, mediante recomendação do Conselho de Ministros. O prazo máximo, no entanto, não deve ultrapassar 40 anos da entrada em vigor do Tratado de Abuja (2034).

Os pilares da AEC são as oito comunidades econômicas regionais africanas reconhecidas pela UA, que, tomadas em conjunto, abrangem todos os países do continente. São elas:

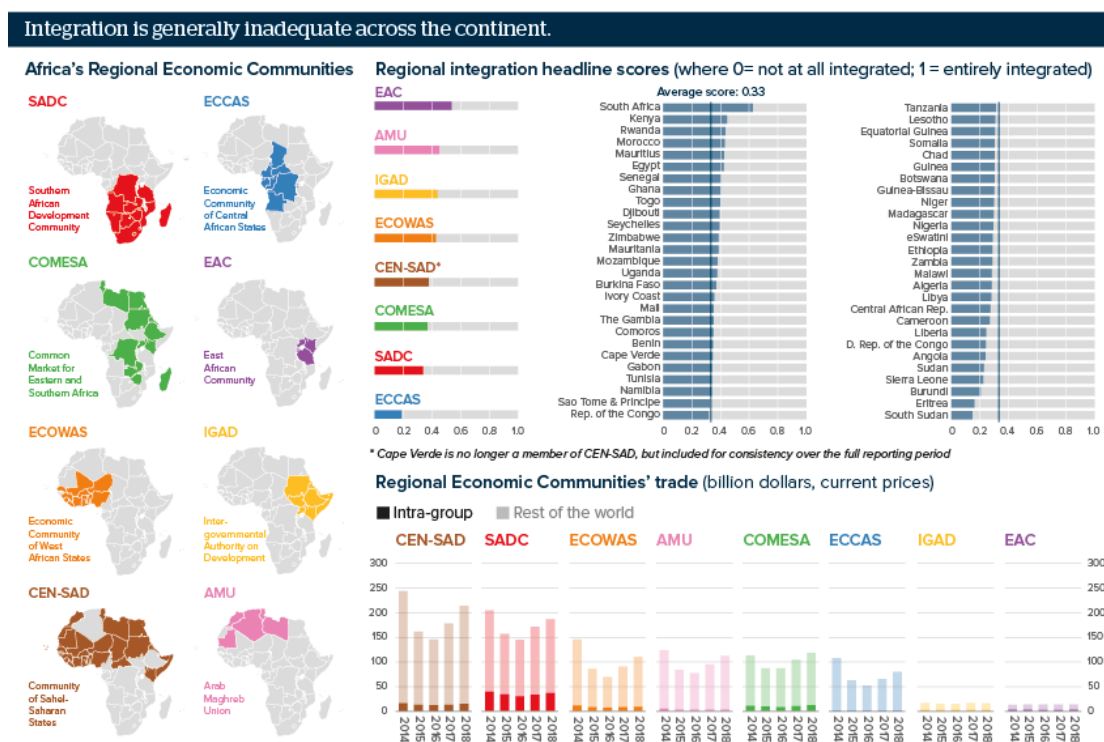
1) União do Magrebe Árabe (UMA ou AMU, na sigla em inglês): criada em 1989 pelo tratado de Marraquexe, é uma zona de livre comércio que visa a tornar-se mercado comum; os cinco membros são Argélia, Tunísia, Líbia, Marrocos e Mauritânia; a sede localiza-se em Rabat (Marrocos);
2) Comunidade dos Estados do Sahel-Saara (CEN-SAD, na sigla em inglês): criada em 1998,visa a tornar-se uma zona de livre comércio; os 28 membros são Benim, Burkina Faso, República Centro-Africana (RCA), Chade, Cameroun, Côte d'Ivoire, Djibouti, Egito, Eritreia, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Libéria, Líbia, Mali, Mauritânia, Marrocos, Níger, Nigéria, Quênia, São Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa, Somália, Sudão, Togo e Tunísia; a sede ficava em Trípoli (Líbia), mas mudou em 2019 para Ndjamena (Chade);
3) Mercado Comum da África Oriental e Austral (COMESA, na sigla em inglês): uma zona de livre comércio criada em 1994 que visa a tornar-se um mercado comum; os 22 membros são Burundi, Cameroun, República Democrática do Congo (RDC), Djibuti, Egito, Eritreia, Etiópia, Essuatíni, Quênia, Líbia, Madagascar, Malawi, Maurício, Ruanda, Somália, Sudão, Suazilândia, Seicheles, Tunísia, Uganda, Zimbábue e Zâmbia; a sede fica em Lusaka (Zâmbia);
4) Comunidade da África Oriental (EAC, na sigla em inglês): criada em 1967, dissolvida em 1977 e retomada em 2000, é um mercado comum com planos de tornar-se uma federação com moeda comum; os sete membros são Burundi, Quênia, Ruanda, Sudão do Sul, Uganda, RDC e Tanzânia; a sede está em Arusha (Tanzânia);
5) Comunidade Econômica dos Estados da África Central (ECCAS, na sigla em inglês): uma união aduaneira criada em 1964 pelo Tratado de Brazzaville; os onze membros são Angola, Burundi, Cameroun, RCA, Chade, Congo, RDC, Guiné Equatorial, Gabão, Ruanda e São Tomé e Príncipe; sede em Libreville (Gabão); alguns de seus membros (Cameroun, RCA, Chade, Guiné Equatorial, Gabão e Congo) formam a Comunidade Monetária e Econômica da África Central (CEMAC) e utilizam o franco CFA da África Central como moeda – intercambiável com o franco CFA da África Ocidental, e as duas moedas formam a "zona do franco", atualmente ligada ao euro por um sistema de paridade fixa garantido pelo Tesouro francês;
6) Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO ou ECOWAS, na sigla em inglês): uma união econômica fundada em 1975 pelo Tratado de Lagos; os quinze membros são Benim, Burkina Faso (suspenso desde 2022), Cabo Verde, Côte d'Ivoire, Gâmbia, Gana, Guiné (suspenso desde 2021), Guiné-Bissau, Libéria, Mali (suspenso desde 2021), Níger (suspenso desde 2023), Nigéria, Senegal, Serra Leoa e Togo; a sede fica em Abuja (Nigéria); alguns desses países (Benim, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guiné-Bissau, Mali, Níger, Togo e Senegal) formam a União Econômica e Monetária da África Ocidental (UEOMA, na sigla em inglês) e utilizam o franco CFA da África Ocidental como moeda; outros membros (Gâmbia, Gana, Guiné, Libéria, Nigéria e Serra Leoa) formam a Zona Monetária da África Ocidental (WAMZ, na sigla em inglês), que tem como objetivo formar uma união monetária rival à UEOMA; tem atuação militar importante no continente, tendo participado de diversas missões de *peacekeeping* desde 2003 (Côte d'Ivoire, Libéria, Guiné-Bissau, Mali, Gâmbia);
7) Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento (IGAD, na sigla em inglês): fundada em 1986, ainda não constituiu uma zona de livre comércio; os oito membros são

Djibouti, Eritreia[2996], Etiópia, Quênia, Somália, Sudão, Sudão do Sul e Uganda; sede em Djibouti (capital do país homônimo);

8) Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC, na sigla em inglês): uma zona de livre comércio que visa a tornar-se um mercado comum, fundada em 1982; os 16 membros são África do Sul, Angola, Botsuana, Cameroun, RDC, Lesoto, Madagascar, Malawi, Maurício, Moçambique, Namíbia, Seicheles, Essuatíni, Tanzânia, Zâmbia e Zimbábue; sede em Gaborone (Botsuana); entre alguns de seus membros (África do Sul, Botsuana, Essuatíni, Lesoto e Namíbia), há uma união aduaneira – a União Aduaneira da África Austral (SACU, na sigla em inglês).

Desde 2019, existe também uma comunidade regional para a Diáspora Africana, a *Economic Community of States, Nations, Territories & Realms of the African Diaspora Sixth Region* (ECO-6).

O cumprimento das etapas previstas no Tratado de Abuja tem sido irregular e heterogêneo entre as diferentes CERs, com algumas em estágio avançado, como a CEDEAO, e outras paralisadas ainda na primeira etapa, como a CEN-SAD, a IGAD e a AMU.

Perto da virada do século, o processo de integração africana passou por uma renovação, com as já mencionadas formulação da NEPAD (2001) e criação da UA (2002). Em 2012, a UA acordou acelerar o estabelecimento da área de livre comércio continental africana, cujas negociações foram lançadas em 2015.

Fonte: *Oxan*

[2996] A Eritreia havia deixado o bloco em 2007, mas retornou em 2023.

b) Zona de Comércio Livre Continental Africana (AfCFTA)

A AfCFTA é a maior área de comércio livre do mundo, tanto em abrangência geográfica e populacional quanto em número de Estados. O acordo é mais um dos esforços de integração do continente africano, cuja história recente é marcada por diversas etapas.

Em março de 2018, em Kigali, Ruanda, 44 dos 55 membros da UA assinaram o acordo de estabelecimento da área de livre comércio continental africana, no seio da Agenda 2063. O acordo entrou em vigor em maio de 2019, com o 22º depósito de ratificação feito pela República Saarauí. Oficialmente, o acordo começou a ser implementado em 1º de janeiro de 2021, mas, em função de adiamentos por conta da pandemia de COVID-19 e de dificuldades técnicas, é difícil analisar resultados concretos nessa fase inicial de implementação. Atualmente, todos os países africanos, exceto a Eritreia, já assinaram o acordo, e 47 já depositaram seus instrumentos de ratificação. A Assembleia da UA recebeu a competência de prover monitoramento e diretrizes estratégicas para a AfCFTA. Há um Conselho de Ministros de Comércio encarregado de promover a efetiva implementação da AfCFTA, que reporta à Assembleia e se reúne ao menos duas vezes por ano.

A AfCFTA consiste na maior área de livre comércio do mundo em termos de área e membresia. Se considerados todos os países africanos, a AfCFTA deve atingir 1,3 bilhão de pessoas e um PIB combinado de US$ 3,4 trilhões. A maior integração deve gerar empregos e renda, atrair investimentos e propiciar o surgimento de cadeias regionais de valor. Segundo o Banco Mundial, se implementada corretamente, a AfCFTA deve tirar trinta milhões de africanos da extrema pobreza.

O comércio intra-africano é historicamente muito baixo: em 2020, apenas 18% das exportações feitas por países africanos tiveram como destino outros países africanos. Em contrapartida, embora pequeno, o comércio intra-africano é de maior valor agregado se comparado com o comércio feito pelo continente com outras regiões do mundo: 45% das trocas internas continentais são de bens manufaturados.

Entre os objetivos gerais da AfCFTA estão criar um mercado único de mercadorias e serviços, facilitado pela circulação de pessoas; estabelecer as bases para uma união aduaneira posterior; alcançar um desenvolvimento socioeconômico sustentável e inclusivo; e reforçar a competitividade das economias. Entre os objetivos específicos, destacam-se eliminar progressivamente as barreiras tarifárias e não tarifárias; liberalizar progressivamente o comércio de serviços; cooperar em âmbitos como investimento, comércio e domínios aduaneiros; e estabelecer um mecanismo para solução de litígios.

O acordo da AfCFTA tem três protocolos. O Protocolo Relativo ao Comércio de Mercadorias almeja a eliminação progressiva de barreiras tarifárias e não tarifárias, a melhoria da eficácia de procedimentos aduaneiros, o reforço da cooperação na área de barreiras técnicas e medidas sanitárias e fitossanitárias, o desenvolvimento de cadeias de valor regionais e continentais e o reforço do desenvolvimento socioeconômico e da industrialização; contém nove anexos, como a lista de concessões tarifárias, regras de origem, etc. O Protocolo sobre o Comércio de Serviços tem como objetivos liberalizar o comércio de serviços no continente, reforçar a competitividade do setor, garantir complementariedade, etc. O Protocolo Relativo às Normas e Procedimentos para a Resolução de Litígios visa a garantir um mecanismo de solução de controvérsias que seja transparente, responsável, justo e previsível. Para tanto, cria o Órgão de Resolução de Litígios (ORL), composto por representantes dos Estados Partes e com autoridade para criar painéis, criar um Órgão de Recursos, adotar relatórios, acompanhar a implementação de recomendações e autorizar a suspensão de concessões.

A despeito dos avanços, persistem entraves à integração econômica africana. Alguns obstáculos são a relutância em se conceder funções supranacionais a instituições-chave da UA, o papel limitado da sociedade civil, a persistência de políticas protecionistas, reticências na promoção da livre circulação de pessoas devido a possíveis riscos de segurança nacional e a precariedade e pouca integração da infraestrutura no continente.

c) Desafio de infraestrutura e competição entre BRI (China) e B3W (EUA, G7)

Os objetivos da AfCFTA não podem ser alcançados sem a infraestrutura adequada, e a competição estratégica entre a China e os Estados Unidos (EUA), por meio da disputa entre a Iniciativa do Cinturão e Rota (BRI, na sigla em inglês) da China e a iniciativa *Build Back Better World* (B3W) dos EUA e demais países do G7 pode ser uma oportunidade para o desenvolvimento da infraestrutura africana.

A infraestrutura de transportes africana é deficiente em todas as suas vertentes: transporte marítimo, aéreo, ferroviário e rodoviário. Apesar da extensa costa e do grande número de países costeiros – 38 dos 54 países africanos têm acesso ao mar – o tráfego de mercadorias representa apenas 6% do fluxo mundial, e o tráfego de contêineres representa apenas 3% das movimentações mundiais, proporções aquém da participação africana na população mundial, por volta de 16%. Os fretes marítimos intra-africanos respondem por apenas 22% das rotas dos portos africanos. Estima-se que a frota africana precisaria de 126 navios graneleiros e quinze navios porta-contêineres para atender ao crescimento de carga esperado até 2030, devido à implementação da AfCFTA. No modal aéreo, a África representou, em 2019, apenas 2,23% do tráfego aéreo mundial de pessoas e de mercadorias e o tráfego intra-africano não chega a 1% dos voos. A infraestrutura aeroportuária é considerada medíocre, e as frotas são minúsculas. Apesar disso, o crescente tráfego entre a África e o resto do mundo atrai o interesse de companhias aéreas como a Turkish Airlines e Emirates. A rede ferroviária data do período colonial africano, sendo caracterizada por ser uma rede antiga com material rodante lento e com baixa capacidade de carga por eixo. Estima-se que a AfCFTA geraria, até 2030, uma demanda de cem mil vagões graneleiros e mais de vinte mil vagões para contêineres. A África possui a malha rodoviária africana menos densa do mundo, com uma taxa de 7 km de rodovias por 100 km². Essa taxa é quase o dobro na América Latina (12 km por 100 mil km²) e 2,5 vezes maior na Ásia (18 km por 10 0mil km²). Na África central, essa taxa é ainda menor: 2,2 km por 100 mil km². Essa rede precisará de investimentos maciços, se a previsão de dobrar os fretes rodoviários, de 201 para 403 milhões de toneladas, se confirmar. Ao todo, o Banco Africano de Desenvolvimento (BAD) estima que os africanos necessitam de US$ 150 bilhões por ano em investimentos em infraestrutura.

O Programa de Desenvolvimento da Infraestrutura na África (PDIA ou PIDA, na sigla em inglês) é um grande programa de investimentos gerido pela Agência de Desenvolvimento da UA (AUDA-NEPAD) e executado pelo BAD. Atualmente, para a implementação de todos os projetos internacionais de infraestrutura de transportes, energia, água e telecomunicações sob o PIDA (409 em outubro de 2023), seriam necessários investimentos de US$ 360 bilhões até 2040. Apesar de o programa ter apoio do BAD e de a AUDA-NEPAD buscar fundos de parceiros europeus, canadenses e de outros doadores, inclusive da iniciativa privada, os projetos têm dificuldade para conseguir financiamento. Dos 91 projetos propostos ao longo de quinze anos da NEPAD para financiamento pelo fundo *Infrastructure Project Preparation Facility* (NEPAD – IPPF), apenas trinta foram inteiramente financiados e apenas 16 foram construídos.

Essa enorme necessidade de infraestrutura é uma grande oportunidade de investimento tanto para a BRI quanto para a B3W. A BRI tem a vantagem de já estar presente no continente africano, por exemplo no financiamento de 80% dos US$ 11,17 bilhões da ferrovia Nairóbi-Mombasa e no empréstimo de US$ 35 bilhões para a construção da nova capital egípcia. A B3W precisa ganhar espaço no continente, mas pode beneficiar-se das acusações de que a China implementa uma "armadilha da dívida" para promover uma cooperação em bases diferentes. Nesse aspecto, a China anulou a dívida de quinze países no âmbito da FOCAC e participa da iniciativa do G20 de suspensão do serviço da dívida devido à pandemia em 2020. A China e o Clube de Paris têm abordagens diferentes no desenho dos contratos de empréstimos. Os contratos chineses são criticados por terem cláusulas de reestruturação opacas, que levariam os países devedores a entregarem ativos estratégicos à China; contudo os chineses argumentam que preferem tratar eventuais reestruturação de dívidas de forma discreta e negociada bilateralmente, caso a caso, e esse tipo de cláusula lhes permite essa flexibilidade. O Clube da Paris, ao contrário, utiliza cláusulas de reestruturação claras e públicas, que por vezes dificulta o acordo como os países tomadores do crédito.

Na verdade, para os países africanos, o melhor seria que BRI e B3W trabalhassem em conjunto. De fato, ambas as iniciativas têm vocação complementar, uma vez que a BRI se concentra no financiamento de infraestrutura física (*hard structures*), como portos, estradas e centrais elétricas, enquanto a B3W tem maior interesse em financiar programas de desenvolvimento (*soft structures*), focados em melhoria do clima, segurança sanitária, novas tecnologias, digitalização, igualdade de gênero. Ambas as iniciativas buscam fomentar infraestruturas verdes e práticas sustentáveis. Além disso, elas têm fontes de financiamento diferentes. A BRI utiliza, sobretudo, empréstimos bilaterais com instituições chinesas (*China Development Bank*, *Eximbank of China*, Fundos da Rota da Seda), e a B3W utiliza empréstimos bilaterais e multilaterais (*Development Financial Corporation*, USAID, Eximbank estadunidense, *Millenium Challenge Cooperation*, Agência Americana de Comércio e Desenvolvimento). Também se poderia mencionar a iniciativa *Global Gateway* da União Europeia (UE) como fonte potencial de recursos. Apesar desse potencial oferta de financiamento, 80% dos projetos africanos de infraestrutura não conseguem passar do estágio de estudo de viabilidade do plano de negócios. Corrupção, falta de segurança, instabilidade política, problemas de governança, entre outros aspectos institucionais são apontados como os principais obstáculos à viabilidade desses projetos.

A AfCFTA, de fato, oferece inúmeras oportunidades para o desenvolvimento africano, mas, segundo analistas de desenvolvimento, no longo prazo, nada substitui políticas econômicas favoráveis ao crescimento, que atraiam investidores; políticas investimentos públicos em energia, água, transportes; políticas de apoio às pequenas e médias empresas; e um ambiente político estável.

d) Livre circulação de pessoas

Também em 2018, foi adotado o Protocolo ao tratado que estabelece a AEC em matéria de livre circulação de pessoas, direito de residência e direito de estabelecimento. Até outubro de 2023, no entanto, o instrumento tem 32 assinaturas e somente quatro das quinze ratificações necessárias para entrar em vigor.

e) Eco

Atualmente, o franco CFA é adotado por 14 países – alguns (Benim, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guiné-Bissau, Mali, Níger, Togo e Senegal) são membros da CEDEAO e integram a União Econômica e Monetária do Oeste Africano (UEMOA); outros, da ECCAS (embora não haja integração monetária entre as duas comunidades)[2997]. A CEDEAO planeja substituir o franco CFA pela moeda única "eco", gestada inicialmente no âmbito da Zona Monetária da África Ocidental (WAMZ), nos Estados-Membros que atenderem aos critérios de convergência monetária. Essa substituição, que estava planejada para 2020, foi adiada até 2027.

[2997] A ausência de integração se explica pelo fato de que, na verdade, "franco CFA" designa duas moedas diferentes: o franco da comunidade financeira africana, usado pelos oito países da UEOMA, e o franco da cooperação financeira na África Central, usado por seis países da ECCAS. Juntas, essas duas moedas de mesmo nome são intercambiáveis e formam a "zona do franco", atualmente ligada ao euro por um sistema de paridade fixa garantido pelo Tesouro francês.

III. Organização dos Estados de África, Caribe e Pacífico

A Organização dos Estados de África, Caribe e Pacífico (OACPS, na sigla em inglês) foi criada, em 1975, pelo Acordo de Georgetown, como Grupo de Países de África, Caribe e Pacífico[2998], para favorecer o auxílio que os países dessas regiões deveriam receber da Comunidade Europeia (CE), nos termos da I Convenção de Lomé, que entrou em vigor naquele mesmo ano. Integrada por 79 países[2999] das três regiões que lhe dão nome, a OACPS tem como objetivo promover o desenvolvimento sustentável de seus membros e sua progressiva integração na economia mundial. Propõe-se a acelerar o avanço político, social e econômico das populações dos países-membros por meio da boa governança, da erradicação da pobreza e da promoção do comércio, do desenvolvimento sustentável e de sua integração econômica de forma equitativa. Os objetivos da OACPS estão consignados no Acordo de Georgetown, revisado em 2019.

Os órgãos da OACPS, segundo o acordo revisado, são a Cúpula de Chefes de Estado e Governo, o Conselho de Ministros, os Comitês Ministeriais Setoriais, o Comitê de Embaixadores, a Assembleia Parlamentar e o Secretariado. A Cúpula de Chefes de Estado e Governo, que se reúne para definir a política geral que orienta a organização, é o principal órgão da OACPS. A cúpula é presidida pelo chefe de Estado ou Governo do país que a sediará, juntamente com o presidente da última edição e o da próxima (se já houver sido designado). Já ocorreram nove cúpulas até o momento: Gabão, 1997; República Dominicana, 1999; Fiji, 2002; Moçambique, 2004; Sudão, 2006; Gana, 2008; Guiné Equatorial, 2012; Papua-Nova Guiné, 2016; Quênia, 2019; e Angola, 2022. O Conselho de Ministros é o principal órgão decisório da OACPS e atua para implementar, por meio de decisões, resoluções ou recomendações, as orientações decididas pelos chefes de Estado e Governo nas cúpulas. O Comitê de Embaixadores é o segundo órgão decisório da organização, atuando entre as reuniões ministeriais, para operacionalizar suas ações também mediante decisões, resoluções ou recomendações. O Secretariado, localizado em Bruxelas (sede da OACPS), está encarregado de implementar decisões de todos os órgãos da organização e acordos com parceiros, além de prover serviços aos demais órgãos. A Assembleia Parlamentar, composta por um membro do Parlamento de cada Estado-Membro, reúne-se ao menos uma vez ao ano para analisar a implementação de decisões e recomendações.

Além de administrar a cooperação econômico-financeira entre os países-membros e a União Europeia (UE), a organização desenvolve ações de cooperação na área legislativa, por meio da Assembleia Parlamentar Conjunta ACP-UE. A OACPS conta, ainda, com um Fórum da Sociedade Civil e um Fórum do Setor Privado, mecanismos que fortalecem a participação de ambos os setores nas ações de cooperação de que os países fazem parte e funcionam como mecanismos para sua implementação. Com sua evolução, a OACPS passou a envolver não apenas cooperação com terceiros países, mas, também, entre os próprios membros.

[2998] Tal quais as mudanças nos objetivos da organização, o novo nome foi introduzido a partir da revisão do Acordo de Georgetown, em 2019, e sua entrada em vigor no ano seguinte.
[2999] Compõem a organização 48 da África (exceto os países do Norte da África e o Sudão do Sul), 16 do Caribe (todos da CARICOM e Cuba) e 15 do Pacífico.

IV. Processo de Kimberley

O Processo de Kimberley (KP, na sigla em inglês) é um sistema utilizado para certificar a origem de diamantes, de modo a evitar a transação dos "*conflict diamonds*" para financiamento de grupos rebeldes que estão em guerra civil ou confronto contra governos, eminentemente na África, como ocorrido em Angola e na Libéria, por exemplo. Atualmente, estima-se que o KP controle a origem de 99,8% dos diamantes produzidos em zonas de conflito.

O KP é um regime multilateral de comércio lançado em 2000, na cidade de Kimberley, na África do Sul, que conta com plenárias anuais, com representação tripartite de governos: são 59 participantes, incluindo a União Europeia (UE), representando, no total 85 países, indústria diamantífera (World Diamond Council) e sociedade civil (Civil Society Coalition). Em 2003, entrou em vigor o seu sistema de certificação. Apesar de ser um processo independente, o KP foi endossado por resoluções da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) e do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). A atual presidência do KP está a cargo dos Emirados Árabes Unidos (EAU). O Brasil é um dos países fundadores, e a certificação está a cargo da Agência Nacional de Mineração. Em 2024 será instalado um secretariado permanente em Botsuana.

V. África do Sul

a) África do Sul pós-*apartheid*

A África do Sul é uma república que combina características dos sistemas presidencialista e parlamentarista. O presidente é tanto chefe de Estado quanto chefe de Governo e pode ser derrubado por uma moção de censura parlamentar.

Nelson Mandela presidiu a nação sul-africana entre 1994 e 1999, e o país teve quatro presidentes depois dele: Thabo Mbeki, Kgalema Motlanthe, Jacob Zuma, e, desde 2018, o mandatário é Cyril Ramaphosa. Todos eles são do Congresso Nacional Africano (CNA), movimento e partido político fundado em 1912 com o objetivo de defender os direitos da população negra. Desde o fim do *apartheid*, em 1994, ele tem sido o principal partido político do país, e Nelson Mandela foi sua figura mais influente.

i. Thabo Mbeki (1999-2008)

A transição de poder de Mandela para Mbeki, seu vice-presidente, ocorreu sem percalços, e este manteve a política macroeconômica conservadora de seu antecessor, o que lhe rendeu apoio da comunidade empresarial. Sua gestão da epidemia de HIV/AIDS e sua política externa para o Zimbábue[3000] foram duramente atacadas. Durante sua presidência, houve declínio do crescimento populacional como resultado do impacto da epidemia de HIV/AIDS. O produto interno bruto (PIB) cresceu 1,8% entre 1997 e 1999, 3,4% entre 2000 e 2003 e 5,1% entre 2004 e 2007. Em 2008, a economia entrou em recessão por causa da crise financeira global daquele ano. O desemprego cresceu nos primeiros anos de sua presidência e desacelerou nos anos finais.

No que diz respeito à política externa, Mbeki "logrou colocar a África no topo da agenda global", de acordo com o acadêmico e diplomata Gerrit Olivier. Mbeki notabilizou-se por seu pan-africanismo e por seu ideal de "renascimento africano". Ele defendia maior solidariedade entre os países do continente e aumento da ajuda para desenvolvimento da África. Seu instrumento central de política externa foi a cooperação multilateral. Ele foi presidente do Movimento dos Países Não Alinhados (MNA) entre 1999 e 2003 e presidiu o G77+China em 2006. Mbeki também buscou a solidariedade Sul-Sul, a exemplo do Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS).

ii. Kgalema Motlanthe (de setembro de 2008 a maio de 2009)

Em setembro de 2008, o Parlamento elegeu Motlanthe presidente, depois da renúncia de Mbeki, a pedido do CNA, sob a justificativa de que ele havia usado indevidamente seu poder[3001].

[3000] A presidência de Mbeki coincidiu com uma escalada da crise política e econômica no Zimbábue, então governado por Mugabe, do ZANU-PF. Os problemas incluíam invasões de terras sob o programa de reforma agrária "acelerada", violência política e violações de direitos humanos patrocinadas pelo Estado. Com respaldo da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC, na sigla em inglês), Mbeki atuou como mediador entre o ZANU-PF e a oposição zimbabuense. De forma controversa, no entanto, sua política em relação ao regime de Mugabe foi de "diplomacia silenciosa" e "engajamento construtivo" sem confronto. Ele recusou-se a condenar Mugabe e, em vez disso, tentou persuadi-lo a aceitar reformas políticas graduais.

[3001] Mbeki foi acusado de influenciar as denúncias de corrupção contra o líder do próprio partido, Jacob Zuma. O impasse foi apontado como a maior crise política do país desde o fim do *apartheid*. A longa rivalidade entre Mbeki e Zuma ganhou força quando este substituiu o então presidente no cargo de líder do CNA. Mbeki acatou o pedido de

Motlanthe liderou uma administração interina até a eleição nacional de 2009. Durante seus sete meses e meio como presidente, de setembro de 2008 a maio de 2009, ele priorizou a estabilidade e a continuidade com as políticas do governo anterior.

iii. Jacob Zuma (2009-2018)

Zuma, vice-presidente de Mbeki, foi retirado do cargo em 2005 devido a acusações de estupro e corrupção. Apesar disso, sua popularidade aumentou nos anos seguintes, tornou-se presidente do CNA e assumiu a liderança do país em 2009. Seu governo visou a reduzir o desemprego e a combater os efeitos da crise financeira de 2008, no que não foi exitoso. A garantia do sucesso da Copa do Mundo de 2010 também foi colocada como meta no início de sua administração, com foco no turismo e em um legado duradouro. Quando assumiu a presidência, Zuma afirmou que desejava "atacar as desigualdades sociais que fraturam a nação sul-africana". Seu mandato, no entanto, foi sinônimo de declínio econômico, clientelismo, desvio de dinheiro público e acusações de agressões sexuais. Ele foi forçado a renunciar em 2018.

No que diz respeito às conquistas mais notáveis no campo da política externa, estão a entrada da África do Sul no BRICS em 2011, o fortalecimento da relação do país com a China e o apelo por uma estrutura de governança mais representativa e equitativa em instituições multilaterais. Foi na sua administração que a África do Sul ameaçou retirar-se do Tribunal Penal Internacional (TPI), após a condenação de parte da comunidade internacional do descaso do seu governo em deter Omar al-Bashir quando este visitou o país para a Cúpula da União Africana (UA) em 2015.

Após sua renúncia, Zuma foi convocado a comparecer perante a Comissão de Investigação Sul-Africana, mas ele não se apresentou e acabou condenado, em junho de 2021, a quinze meses de prisão pela Corte Constitucional. Seus apoiadores mais fiéis tomaram as ruas em protesto, majoritariamente nos bairros pobres de Joanesburgo e Pretória. Pilhagens e tumultos, que duraram mais de uma semana, multiplicaram-se e causaram a morte cerca de 350 pessoas. Zuma foi posto em liberdade por razões de saúde. Esses tumultos causaram prejuízos bilionários, segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

iv. Cyril Ramaphosa (desde fevereiro de 2018)

Matamela Cyril Ramaphosa foi vice-presidente de Zuma e assumiu o comando do país após a renúncia deste, causada por denúncias de corrupção e pressão do CNA. No plano interno, seu governo tem-se destacado pela adoção de medidas de combate à corrupção, na tentativa de restabelecer a confiança dos cidadãos nas instituições do país. No plano internacional, Ramaphosa declarou que a política externa do país seria impulsionada "pela democracia, por justiça, pelos direitos humanos e pela boa governança", visando a um renascimento do idealismo de Mandela. Em 2019, a África do Sul assumiu um assento não permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) pela terceira vez em sua história. Ramaphosa tem priorizado os laços comerciais e negligenciado a defesa da democracia, já que um compromisso apaixonado com ela e com os direitos humanos poderia desencadear um relativo isolamento do país no continente, onde a África do Sul ainda tenta expiar seu passado de *apartheid* e ainda não perdeu totalmente a suspeita de ser um *proxy* das potências ocidentais. Em setembro de 2022, Ramaphosa foi recebido

---

afastamento, mas negou ter influenciado as denúncias de corrupção contra Zuma. Caso ele não renunciasse, o partido poderia convocar o Parlamento e forçar uma moção de desconfiança, o que resultaria em eleições antecipadas.

por Biden na Casa Branca, onde trataram de temas como crise climática, transição energética, desenvolvimento do comércio e do investimento e guerra da Ucrânia. A África do Sul mantém-se neutra no conflito e não condenou Moscou. As autoridades sul-africanas são mais simpáticas a Biden que a Trump, que se referiu à África em termos ofensivos.

Em fevereiro de 2023, África do Sul, China e Rússia realizaram a "Operação Mosi", um exercício naval na costa sul-africana. O exercício foi criticado pelos países ocidentais por coincidir com o aniversário da invasão russa à Ucrânia. Domesticamente, o convite à Rússia foi criticado por representar mais uma aproximação ao regime autoritário de Putin e a desvalorização da luta por direitos humanos na África do Sul. O governo Ramaphosa justifica a iniciativa pelo interesse em reforçar laços com dois membros do CSNU e parceiros do BRICS. Em maio, o embaixador dos EUA na África do Sul acusou o país de repassar armas à Rússia para o conflito contra a Ucrânia. Como reação, o governo sul-africano abriu um inquérito para apurar a denúncia, que, em setembro, indicou não haver evidências de que tenham sido fornecidas armas à Rússia.

Em março de 2023, Cyril Ramaphosa anunciou uma reforma ministerial, indicando um novo vice-presidente e vários ministros. Paul Mashatile, que acumula a função de vice-presidente do CNA, é o novo vice-presidente. Foram criados dois ministérios, entre os quais o da eletricidade, responsável por resolver a atual crise de abastecimento elétrico. Ramaphosa indicou novos ministros para as pastas de Mulheres, Juventude e Pessoas com Deficiência; Planejamento, Monitoramento e Avaliação; Serviços públicos e Administração; Obras Públicas e Infraestrutura; além de vários vice-ministros.

Em 2024, serão realizadas eleições gerais no país. A popularidade do CNA está baixa, e o ex-presidente Jacob Zuma disse que não votará no partido. A oposição, entretanto, que vinha mobilizando-se em 2023 para apresentar-se unida no pleito, ainda está bastante fragmentada.

b) Questão fundiária e aspectos sociais e econômicos

Os brancos são 8% de uma população de 55 milhões e possuem 72% da terra, enquanto os negros representam 81% da população, mas detêm apenas 4%. A economia do país é alicerçada no setor de serviços, na indústria, na agricultura e no extrativismo – a África do Sul é um dos maiores produtores de ouro e platina do mundo. De acordo com o Banco Mundial, a sociedade sul-africana é considerada a mais desigual do mundo: 1% da população detém 90% das riquezas, e 75% das famílias negras vivem abaixo da linha da pobreza. Em 2015, a renda dos brancos era cinco vezes superior à dos negros.

Nos anos 2000, a África do Sul cresceu entre 3% e 5% anualmente, mas, na década seguinte, sua vitalidade econômica minguou, devido aos efeitos da desindustrialização e à concorrência asiática. Em 2020, sua economia entrou em recessão no contexto da pandemia de COVID-19. O país perdeu o posto de maior economia do continente para a Nigéria em 2013, e o Egito passou a ocupar o segundo lugar em 2015 (devendo passar a ser o primeiro em 2023). Em 2024, entretanto, segundo previsões do Fundo Monetário Internacional (FMI), deverá voltar a ser a maior economia do continente, em razão da desvalorização das moedas nacionais e da escassez de dólares em Nigéria e Egito. Até 2026, entretanto, os dois países devem recuperar suas posições.

O desemprego e o analfabetismo atingem mais a população negra, mestiça e asiática. Desde os anos 2000, tem-se acelerado o adensamento de habitações autoconstruídas, como a favela de Motsoaledi, no Soweto, em Johanesburgo, onde 40 mil pessoas dividem apenas 48 pontos de água de torneira. A Organização das Nações Unidas (ONU) estima que 13% dos sul-africanos vivem

com o vírus HIV, que atinge majoritariamente a população negra. Calcula-se que 160 mil pessoas tenham morrido devido à COVID-19 no país.

A grande agricultora exportadora é moderna e controlada por agricultores brancos, que gozam de vultuosos subsídios públicos e de fácil acesso a fatores de produção (terra, água quase de graça e mão de obra negra barata). Essa desigualdade no acesso a terra remonta à colonização britânica, que, em 1913, com o *Land Act*, e, em 1936, com o *Trust and Land Act*, atribuíram à população não branca apenas 13% da superfície do país. O Partido Nacional, no poder entre 1948 e 1994, sistematizou a segregação com o *Group Areas Act*, em 1950, pedra angular do sistema do *apartheid*. Desde 1994, o CNA tem feito da reparação das desigualdades herdadas uma prioridade, inscrita, inclusive, na Constituição de 1996. A reforma agrária ambiciona redistribuir 30% das terras espoliadas em quinze anos, mas, até 2018, apenas 4,2% delas foram restituídas aos antigos proprietários, e 5,9% foram objeto de compensações financeiras. A questão agrária sempre foi um tema central e transformou-se no coração do debate político depois da fundação, em 2013, por Julius Malema (ex-CNA), do partido de extrema-esquerda, Combatentes pela Liberdade Econômica (*Economic Freedom Fighters* – EFF). O partido defende expropriação sem compensação, o que suscitou a inquietação dos conservadores. Quando assumiu, Ramaphosa anunciou que a Constituição seria emendada para reafirmar o princípio das expropriações sem compensação, mas a forma como isso ocorrerá ainda é incerta: como conciliar as expropriações sem compensação e a proteção do direito de propriedade, igualmente garantido pela Constituição, sem desencorajar os investimentos? Quem seriam os beneficiários das expropriações? Como garantir a continuidade da produção agrícola? Proposta legislativo de expropriação de terras foi rejeitada em 2021 e reapresentada em 2022. Os avanços até agora são decepcionantes, e esse é um dos motivos da perda de confiança da população no CNA: o partido registrou um recuo inédito nas eleições gerais de maio de 2019, perdendo espaço para a Aliança Democrática e para o EFF.

Em fevereiro de 2023, Ramaphosa anunciou no Parlamento a proclamação de estado de calamidade nacional devido à crise de eletricidade, que foi encerrado em abril. Desde 2007, o país tem sofrido com cortes no fornecimento, pois não consegue atender a demanda.

c) Discurso na AGNU em 2023

O presidente sul-africano, Cyril Ramaphosa, expressou preocupação com a crescente erosão da solidariedade e confiança entre Estados, desviando a atenção da busca pela Agenda 2030 devido ao ressurgimento de conflitos. Ele enfatizou a importância de resolver conflitos de maneira pacífica, dando como exemplo a experiência sul-africana da transição do *apartheid* para a democracia. Ramaphosa mencionou o apoio da África do Sul à Iniciativa Africana pela Paz, buscando resolver pacificamente o conflito entre Rússia e Ucrânia. Destacou a necessidade de financiamento sustentável para esforços de construção da paz e nomeou alguns países africanos que ele afirma necessitar de operações de *peacekeeping*. O presidente reiterou o compromisso com a autodeterminação do povo do Saara Ocidental, critica ocupações em território palestino e o embargo a Cuba. Criticou as ocupações israelenses em território palestino e defende a aplicação dos princípios da Carta da ONU sobre integridade territorial e proibição da anexação de terras pelo uso da força. Enfatizou a importância do investimento direcionado ao enfrentamento dos desafios de desenvolvimento e criticou a falha dos países centrais em cumprir suas promessas de financiamento climático. Ramaphosa defendeu a paridade de gênero, alertou sobre o aquecimento acelerado da África e destacou a necessidade de ação urgente em relação ao Acordo de Paris. Exigiu mais multilateralismo, instituições democráticas e uma reforma do CSNU, enquanto

destacou o potencial da Zona de Comércio Livre Continental Africana (AfCFTA, na sigla em inglês) para impulsionar o comércio, a infraestrutura e a industrialização sustentável no continente.

d) Discurso na AGNU em 2022

A ministra de Relações Internacionais e Cooperação, Naledi Pandor, salientou a natureza interdependente e interconectada da ordem internacional, mencionando os efeitos da pandemia e da guerra no Leste Europeu como sintomas dessa interdependência. Também salientou que os maiores desafios são a superação da pobreza, da desigualdade e da exclusão social. Para enfrentá-los, é necessário aprender com as iniciativas do passado, como a do *Access to COVID-19 Tools Accelerator* (ACT-A), que consistiu na distribuição mais equitativa de vacinas e de insumos médicos. Em energia, a África do Sul busca soluções inovadoras e limpas, gerando um crescimento da energia verde. Em comércio, defende ser necessário o fortalecimento do sistema multilateral para ampliar empregos nos países em desenvolvimento – manifestou também apoio à Zona de Comércio Livre Continental Africana (AfCFTA). A África do Sul renovou os compromissos com o multilateralismo como o único meio de construir um mundo melhor, instando a necessidade de reformar o CSNU e de punir transgressores da Carta da ONU. Na agenda ambiental, afirmou que a África é o epicentro dos piores impactos da mudança do clima, sendo necessário que a comunidade internacional acorde um mecanismo de perdas e danos. Em solução de conflitos, defendeu que o diálogo político evita a escalada de conflitos e que não se deva deixar de lado conflitos que estão na agenda da ONU há décadas, como o caso da Palestina, da autodeterminação dos povos no Saara Ocidental, do embargo econômico à ilha de Cuba e das medidas unilaterais contra o Zimbábue. Para superar os desafios do presente, disse ser necessário um sistema internacional baseado em regras, em que a Carta da ONU reja respeitada; nesse sentido, apoia a iniciativa *Our Common Agenda*, do atual secretário-geral, como uma forma de promoção de respeito aos valores sustentados pela Carta.

e) Discurso na AGNU em 2021

O presidente sul-africano Cyril Ramaphosa destacou que a pandemia de COVID-19 mudou, para sempre, a natureza da diplomacia, do engajamento multilateral, dos negócios e das interações humanas básicas. Afirmou que os Estados não têm garantido o acesso equitativo às vacinas, uma vez que mais de 82% das doses foram adquiridas por países desenvolvidos, enquanto menos de 1% foi direcionada para países de baixa renda. Apoiou a proposta de dispensa temporária de certas disposições do Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIPS, na sigla em inglês), para permitir que mais países, particularmente países de baixa e média renda, produzam vacinas. Defendeu o aumento do investimento para o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), proporcionando aos países de baixa renda os meios de implementação – saudou, nesse sentido, a iniciativa do G20 de congelamento de dívidas. Destacou que a destinação de US$ 650 bilhões em Direitos Especiais de Saque (DES) é insuficiente para atender à amplitude da necessidade e defendeu que 25% da alocação total seja disponibilizada para a África. Reiterou, também, o direito do povo palestino e do Saara Ocidental à autodeterminação e apelou ao levantamento do embargo econômico sobre Cuba. Para a 26ª Conferência das Partes (COP26, na sigla em inglês) no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMD ou UNFCCC, na sigla em inglês), entende que os países devem lançar um programa formal de trabalho para a

implementação da Meta Global de Adaptação. Expressou o interesse no aprofundamento das relações entre a ONU e a UA para promover a paz e para facilitar financiamentos, desenvolvimento e reconstrução pós-conflitos. Relembrou, ainda, a participação da África do Sul na Comissão de Consolidação da Paz (CCP) e defendeu a reforma do CSNU, a fim de abordar o problema da sub-representação da África na ONU. Destacou o compromisso da África do Sul com a paridade de gênero e com o combate ao racismo, ao sexismo, à xenofobia, à homofobia, e a outras formas de intolerância, relembrando o 20º aniversário da Declaração de Durban contra o Racismo.

VI. Angola

a) O fim da guerra civil

A guerra civil angolana durou de novembro de 1975, imediatamente após a independência do país de Portugal, a abril de 2002, com breves interlúdios de paz. O conflito se deu sobretudo entre os grupos Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA), que logo assume o governo em Luanda em 1975, com Agostinho Neto, e a União Nacional para a Independência Total e Angola (UNITA), com participações menores de outros grupos, como a Frente Nacional de Libertação de Angola (FNLA) e a Frente de Libertação do Enclave de Cabinda (FLEC). A guerra foi, ademais, uma *proxy war* da Guerra Fria, com intensa participação de atores externos como Estados Unidos (EUA), União Soviética (URSS), África do Sul e Cuba.

O encerramento definitivo do conflito foi um processo longo e permeado de retrocessos. Em dezembro de 1989, Cuba e África do Sul reuniram-se em Nova York e consentiram em retirar suas tropas de Angola[3002], encerrando o envolvimento direto externo no conflito. Em março de 1990, a Namíbia tornou-se independente[3003]. Em 1991, no contexto dos Acordos de Bicesse, assinados entre o MPLA e a UNITA, houve consenso para a formação de um sistema político multipartidário, e o MPLA renunciou-se formalmente ao marxismo-leninismo, mas a guerra prosseguiu mesmo assim, diante da não desmobilização armada dos grupos e da realização de eleições pouco transparentes, sempre favoráveis ao MPLA. Seguiram-se novas tentativas fracassadas de estabelecimento da paz, como o Protocolo de Lusaca (1994), assinado entre o MPLA e a UNITA, além de uma crescente pressão por parte da comunidade internacional, que recorreu à imposição de sanções como método de pressão sobre a UNITA. Em fevereiro de 2002, tropas do governo mataram Jonas Savimbi, líder da UNITA, ao que se seguiu um cessar-fogo com o MPLA em abril. Em agosto de 2002, a UNITA desmobilizou oficialmente suas forças armadas.

Foi o fim da sangrenta guerra civil angolana que, estima-se, gerou cerca de 4,3 milhões de deslocados internos, cerca de um terço da população do país, e 500 mil mortos. Devido à duração e à gravidade do conflito, o país sofre até hoje com uma infraestrutura extremamente precária em saneamento básico, saúde e educação, o que se reflete, por exemplo, em uma expectativa de vida inferior a 40 anos. Outro grande problema que ainda aflige os angolanos são as muitas minas terrestres deixadas pela guerra[3004].

b) Questões políticas

Em 1992, Angola adotou uma nova Constituição e um regime multipartidário parlamentarista. Nas primeiras eleições após a adoção, realizadas também em 1992, o MPLA obteve a maioria dos assentos no Parlamento e a Presidência do país, com José Eduardo dos Santos obtendo 49% dos votos contra os 40% conquistados por Jonas Savimbi. A UNITA acusou o governo de fraude, o que levou o país de volta à guerra. A despeito da continuação do conflito

---

[3002] As tropas cubanas apoiavam o MPLA, ao passo que a África do Sul apoiava a UNITA.

[3003] A guerra na vizinha Namíbia foi travada entre as Forças Armadas da África do Sul e o *People's Liberation Army of Namibia* (PLAN), entre 1966-1990, mas com grande envolvimento dos grupos angolanos: a UNITA de Jonas Savimbi e a FNLA apoiavam o lado sul-africano, ao passo que o MPLA aliava-se ao PLAN, isto é, defendiam a independência da Namíbia como Estado autônomo.

[3004] Segundo relatório da Campanha Internacional para a Erradicação de Minas Terrestres (ICBL, na sigla em inglês), Angola é um dos dez Estados mais contaminados no mundo por minas terrestres, tendo mais de 100 km² de áreas com minas e outros engenhos explosivos.

militar, o sistema político angolano continuou funcionando nessas mesmas bases até 2010, inclusive com a participação de deputados da UNITA.

O estabelecimento da paz, em 2002, não trouxe mudanças imediatas ao quadro político interno angolano. Havia, no entanto, grande frustração com a enorme concentração de poder nas mãos do presidente José Eduardo dos Santos, que nomeava os 18 governadores do país e controlava boa parte do Judiciário. Em 2010, foi adotada uma nova Constituição, alterando o sistema político de parlamentarista para presidencialista, dessa forma concentrando ainda mais o poder no Executivo. Eleições para a Assembleia Nacional[3005] são realizadas a cada cinco anos, sendo o presidente automaticamente o líder do partido ou da coligação vencedora[3006].

Em setembro de 2017, José Eduardo dos Santos deixou a presidência de Angola, depois de 38 anos governando o país (1979-2017). Foi sucedido por João Lourenço, que havia sido ministro da Defesa, durante o governo de dos Santos, entre 2014-2017 e liderava o MPLA quando das eleições parlamentares realizadas em agosto de 2017, nas quais o partido ganhou 150 dos 220 assentos da Assembleia Nacional.

Em agosto de 2022, novas eleições parlamentares foram realizadas em Angola, com o presidente João Lourenço sendo reeleito para mais um mandato[3007]. O MPLA, no entanto, viu sua representação no Parlamento cair para 124 assentos, ao passo que a UNITA conquistou 90 assentos, 39 a mais do que tinha entre 2017-2022. O sistema político angolano é praticamente bipartidário; há outros partidos além do MPLA e da UNITA, mas com representações exíguas[3008].

João Lourenço foi eleito com uma plataforma de combate à corrupção no país, no contexto de diversos escândalos que surgiram envolvendo José Eduardo dos Santos e sua família, sobretudo sua filha, Isabel dos Santos[3009]. Em 2019, novos escândalos vieram à tona com os chamados *Luanda Leaks*, uma investigação conduzida por uma plataforma colaborativa de jornalistas em todo o mundo. A Operação Lava Jato também atingiu fortemente Angola, ao revelar que a empreiteira brasileira Odebrecht teria gasto cerca de US$ 50 milhões em subornos ao governo entre 2006-2013. A empresa atuava em Angola desde 1984, tendo uma relação muito próxima com a cúpula do MPLA. Há indícios de que a Odebrecht também tenha financiado campanhas do presidente Dos Santos. Em 2021, após mudar seu nome para Novonor, a empresa voltou a atuar em Angola, obtendo dois contratos no setor de petróleo angolano: um para a construção de uma refinaria em Cabinda e o outro para a construção de um terminal de armazenamento perto de Luanda. Em 2022, Angola ficou em 116º no *Corruption Perceptions Index* de 2022, formulado

---

[3005] Angola é um país unicameral.

[3006] O presidente pode ser destituído do cargo pelo Congresso em oito situações, conforme o Artigo 129 da Constituição: "1. O Presidente da República pode ser destituído do cargo nas seguintes situações: a) Por crime de traição à Pátria e espionagem; b) Por crimes de suborno, peculato e corrupção; c) Por incapacidade física e mental definitiva para continuar a exercer o cargo; d) Por ser titular de alguma nacionalidade adquirida; e) Por crimes hediondos e violentos tal como definidos na presente Constituição. 2. O Presidente da República pode ainda ser destituído por crime de violação da Constituição que atente gravemente contra: a) O Estado democrático e de direito; b) A segurança do Estado; c) O regular funcionamento das instituições." Alguns desses casos são julgados pelo Tribunal Supremo (alíneas a, b e e do n.º 1) e os outros são julgados pelo Tribunal Constitucional (alíneas c e d do n.º 1 e todo o n.º 2), mas a iniciativa do processo de responsabilização criminal cabe à Assembleia Nacional (tem que ser apresentada por um terço dos deputados e aprovada por dois terços). Se destituído o presidente, assume o vice.

[3007] Pela constituição de 2010, admitem-se apenas dois mandatos consecutivos para a Presidência da República.

[3008] Para o mandato iniciado em 2022, por exemplo, apenas três outros partidos conseguiram fazer representar-se no Parlamento angolano, todos com duas cadeiras cada: PRS, FNLA e PHA.

[3009] Em dezembro de 2022, a suprema corte angolana determinou o confisco de bens de Isabel dos Santos no valor de cerca de US$ 1 bilhão. Desde novembro de 2021, Isabel tem contra si um alerta vermelho emitido pela Organização Internacional de Polícia Criminal (INTERPOL).

pela organização *Transparency International*, entre 180 países analisados; em 2021, Angola havia ficado em 136º.

Angola ainda enfrenta um conflito militar interno: a guerra separatista em Cabinda. Para mais detalhes, ver subseção específica mais adiante.

c) Questões socioeconômicas

Após o final da guerra civil, Angola registrou elevado crescimento econômico, impulsionado pela exploração do petróleo e de minerais, sobretudo o diamante. Entre 2002 e 2008, a taxa média de crescimento anual do produto interno bruto (PIB) angolano foi de impressionantes 11,3%. A crise mundial do final dos anos 2000, no entanto, afetou a economia angolana, que passou a registrar menor crescimento. A partir de 2016, o país mergulhou em uma recessão que trouxe cinco quedas anuais consecutivas do PIB, culminando com a queda de 5,6% registrada em 2020, em um cenário agravado pela pandemia de COVID-19. A deterioração econômica do final dos anos 2000 em Angola está fortemente atrelada à queda do preço médio do barril do petróleo no mercado internacional e aos escândalos de corrupção que afetaram o ambiente de negócios no país. A queda na qualidade de vida trouxe também ondas de protestos, com angolanos indo às ruas por mais emprego e menos repressão civil.

Após décadas de conflitos, Angola apresenta índices socioeconômicos bastante frágeis. Em 2018, o país tinha 31,1% de sua população vivendo abaixo da linha de pobreza extrema[3010]. Em 2021, Angola classificou-se em 148º entre 191 países avaliados no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), na mesma posição registrada em 2020. Os números são particularmente ruins no que se refere à desigualdade de renda, que, em 2018, registrou 51,3 pontos no Coeficiente de Gini, o que põe Angola entre os países mais desiguais do mundo e um dos poucos a ultrapassarem o patamar de 50 pontos[3011].

A economia angolana é altamente dependente do petróleo. Em 2020, o petróleo bruto respondeu por cerca de 85% do total das exportações do país. Angola vem disputando com a Nigéria o posto de maior produtor africano de petróleo. Destacaram-se também as exportações de diamantes, segundo maior item da pauta exportadora angolana, e outros minerais. O maior parceiro comercial de Angola é a China, tanto em exportações quanto em importações.

Os chineses são também os maiores investidores estrangeiros em Angola. Em meados dos anos 2000, o governo de José Eduardo dos Santos passou a recorrer à China para obtenção de crédito para grandes projetos, como a construção do novo aeroporto em Luanda e de uma planta de gás natural em Soyo. A preferência pelos recursos chineses dava-se pelo fato de que estes, ao contrário dos concedidos por países ocidentais ou instituições multilaterais, não vinham com condicionantes em matéria de direitos humanos e transparência governamental. Em contrapartida, o crédito chinês tinha como garantia colateral o fornecimento de petróleo angolano. Diante do endividamento do governo e da queda do preço do petróleo, o governo de João Lourenço tem adotado estratégia distinta da de seu antecessor, buscando uma maior aproximação junto ao Banco Mundial e ao Fundo Monetário Internacional (FMI) e a obtenção de linhas de crédito sem lastro em petróleo.

[3010] O Banco Mundial atualmente considera que vivem em "pobreza extrema" aqueles que subsistem com menos de US$ 2,15 por dia.

[3011] Estão acima de Angola no Índice de Gini somente África do Sul, Botswana, Honduras, Lesoto, Moçambique, Namíbia, República Centro-Africana (RCA), Suazilândia, Suriname e Zâmbia.

O presidente Lourenço tem procurado também implementar reformas a fim de atrair investimento externo, elevar a competitividade do setor privado angolano e diversificar a economia. O sistema cambial foi alterado para um regime mais flexível. Uma nova lei de investimentos foi aprovada em 2018, prevendo, entre outros pontos, uma redução do capital mínimo para se investir em Angola e facilitações para repatriação de capital. Em 2019, uma nova lei de privatizações foi adotada. Em 2020, o governo reduziu as burocracias exigidas para investidores externos. Ainda assim, Angola perdeu quatro posições no índice *Doing Business*, calculado pelo Banco Mundial, em 2020, ficando em 177º entre 190 países.

Para analistas, os principais entraves ao desenvolvimento econômico angolano são a precariedade da rede de infraestrutura, a alta vulnerabilidade frente às flutuações do preço do petróleo, a elevada burocracia e corrupção, uma mão de obra pouco qualificada e diversas debilidades institucionais da democracia e do Estado de Direito no país, como a falta de independência do Judiciário.

Em dezembro de 2023, a Angola anunciou sua saída da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), efetivada em 1º de janeiro de 2024, em razão de divergências com relação aos acordos de limitação e redução da produção do hidrocarboneto. O país africano havia aderido à organização em 2007.

d) Política externa angolana

Com a renúncia do MPLA aos ideais marxistas, no começo dos anos 1990, a política externa angolana ampliou-se significativamente para além dos laços que mantinha tradicionalmente com o bloco comunista. A derrocada da URSS, o fim do regime do *apartheid* na vizinha África do Sul e a independência da Namíbia também trouxeram transformações de monta para a formulação da política externa angolana ao longo dos anos 1990, processo que culminou com a conquista da paz em 2002. Desde então, o país aproximou-se mais dos EUA, estreitou laços com a comunidade lusófona e estabeleceu relações econômicas vitais com a China.

No continente africano, as relações com a África do Sul são um pilar importante. O MPLA e o Congresso Nacional Africano (CNA) lutaram juntos na guerra civil angolana e na Namíbia contra, respectivamente, a UNITA e o governo sul-africano da era do *apartheid*, o que faz com que, hoje, as relações Angola-África do Sul sejam de grande proximidade na esfera política. Destaca-se ainda a importância de Angola para o fornecimento de petróleo aos sul-africanos.

Com a Namíbia, as relações têm um forte componente securitário. Em 1999, os dois países assinaram um acordo de defesa mútua, essencial para que Angola pudesse derrotar definitivamente a UNITA em seu *stronghold* no sul angolano. Com o fim da guerra civil angolana, foram repatriados a Angola cerca de trinta mil refugiados angolanos que viviam na Namíbia.

Com os países africanos lusófonos, as relações são de proximidade histórica e cooperação crescente. Cabo Verde, por exemplo, foi importante ponto de escala das tropas cubanas com destino à Angola para lutar junto ao MPLA. Com Moçambique, a pacificação nos dois países trouxe uma crescente cooperação econômica, com destaque à decisão angolana, em novembro de 2015, de perdoar metade da dívida externa moçambicana (cerca de US$ 30 milhões).

Já com a República Democrática do Congo (RDC), as relações são permeadas por tensões históricas. Angola interveio militarmente tanto na Primeira Guerra do Congo (1996-1997) quanto na Segunda Guerra do Congo (1998-2003). Na última década, Luanda e Kinshasa aproximaram-se politicamente, mas há tensões consulares entre os dois países, em função da enorme comunidade

de refugiados congoleses em Angola, que frequentemente denunciam abusos e expulsões em massa.

Para além das relações bilaterais, no que tange à sua política externa para o entorno africano, Angola vem tentando estabelecer-se como um ator relevante na promoção da paz e da segurança no continente, sobretudo durante o atual governo de João Lourenço. Tendo passado por décadas de guerra civil interna, o país vê-se acreditado para facilitar soluções pacíficas às controvérsias que afligem a região. Nesse sentido, os angolanos promoveram um acordo de paz entre Ruanda e Uganda, assinado em agosto de 2019, em Luanda, a fim de dirimir tensões fronteiriças entre os dois países. Outra iniciativa destacada pelo governo de Lourenço é a *Biennale* de Luanda, um evento cultural pan-africanista desenvolvido em conjunto com a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, na sigla em inglês) e a União Africana (UA).

No escopo das relações assimétricas com potências externas, destacam-se China, EUA e Portugal. Com a China, a dimensão econômica prevalece, já que os chineses são os maiores parceiros comerciais e investidores externos em Angola. Há a supracitada questão dos empréstimos chineses com colateral em petróleo, que o governo de João Lourenço tem preterido em favor de outras linhas de crédito. Segundo o *think tank* Chatham House, Angola é o país africano que mais recebeu empréstimos da China nos últimos vinte anos. A despeito do esfriamento das relações sob o governo de João Lourenço, a China segue como parceira em projetos de grandes dimensões do governo, como hidrelétricas, aeroportos e estradas.

As relações Angola-EUA datam de 1993, quando o governo do presidente Bill Clinton decidiu superar o antagonismo então existente com o MPLA e estabelecer relações diplomáticas com Luanda[3012]. Em 2009, a administração do presidente Barack Obama declarou Angola como um dos três parceiros estratégicos dos EUA na África, junto com Nigéria e África do Sul. Em 2010, foi estabelecido um Diálogo de Parceria Estratégica, iniciativa que foi mantida pelo presidente Donald Trump. Em 2017, foi assinado um memorando de entendimento com foco em questões securitárias no golfo da Guiné e Atlântico Sul. Para além do componente de segurança, lastreiam as relações grandes laços comerciais. Embora as exportações angolanas de petróleo para os EUA tenham decaído significativamente nas últimas décadas, grandes companhias norte-americanas, como Chevron e ExxonMobil, mantêm grandes operações nos campos angolanos. Por fim, há de se destacar ainda o campo da cooperação: os EUA são a maior fonte de assistência oficial ao desenvolvimento angolano. No contexto da pandemia de COVID-19, Washington foi o maior doador de vacinas a Angola.

Com os países europeus, a relação de maior destaque é com a ex-metrópole, Portugal, estabelecida formalmente em 1976. Para além da cooperação entabulada no seio da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), Portugal e Angola mantêm cooperação bilateral intensa nas esferas técnica e militar. No contexto da crise financeira do final dos anos 2000, houve curiosa troca de papéis tradicionais entre os dois países, com Angola recebendo fluxo de migrantes portugueses e chegando a conceder um empréstimo ao governo do primeiro-ministro português Passos Coelho. Em meados dos anos 2010, as relações esfriaram no contexto do aumento das investigações de corrupção da família do presidente Dos Santos e de altas autoridades angolanas. Sob o governo de João Lourenço, as relações com Portugal têm-se mantido mais estáveis. Em 2018, foi assinado um acordo bilateral de prevenção à fraude e à evasão fiscal. Importante

[3012] Os EUA forneceram ajuda financeira e militar a dois grupos opositores ao MPLA durante a guerra civil angolana: a UNITA de Jonas Savimbi e a FNLA, sobretudo durante o governo de Ronald Reagan (1981-1989), no contexto do endurecimento da Guerra Fria.

componente da relação com Portugal é a esfera consular: estima-se em 130 mil o número de pessoas em Angola com nacionalidade portuguesa. A comunidade oficial angolana em Portugal é de cerca de trinta mil pessoas, mas é grande a imigração irregular.

O Brasil, por sua vez, foi o primeiro país a reconhecer a independência de Angola, em novembro de 1975, com abertura de embaixada em Luanda já em dezembro do mesmo ano. Em 2010, as relações foram elevadas ao patamar de parceria estratégica[3013], mecanismo coordenado pela Comissão Bilateral de Alto Nível, presidida pelos chanceleres. O comércio tradicionalmente traz grande superávit ao Brasil, que exporta para Angola, principalmente, carnes, açúcar e veículos; do lado das importações, em 2021, 72% foi petróleo e 27%, gás natural. Em Angola reside a maior comunidade brasileira no continente africano – cerca de quinze mil pessoas. Cabe lembrar que Brasil e Angola mantêm relação de intensa cooperação também no âmbito da CPLP.

e) A questão de Cabinda

Na África lusófona, o caso de separatismo mais conhecido é o de Cabinda, exclave angolano separado do restante do país pelo estuário do rio Congo, parte da RDC. O pequeno exclave tem cerca de um terço da área do estado brasileiro de Sergipe, mas possui vastas reservas de petróleo e minerais. Cabinda tornou-se um protetorado português a partir do Tratado de Simulambuco, assinado em 1885. Na Conferência de Berlim, no mesmo ano, a atribuição de Cabinda a Portugal foi confirmada internacionalmente e adotou-se a designação "Congo Português". Na mesma ocasião, a Bélgica reivindicou que o recém-constituído "Congo Belga" tivesse uma saída para o Atlântico, o que foi feito a partir da cessão de um "corredor" nos territórios adjacentes ao rio Congo. Como consequência, foi interrompida a ligação terrestre entre Cabinda e o restante do território português (futuro Angola).

Fonte: *Website* do *podcast* História e Sociedade (Sérgio Amaral)

Os conflitos ocorrem desde a independência angolana, mas houve intensificação desde os anos 2000. O movimento separatista é encabeçado pela Frente para a Libertação do Enclave de Cabinda (FLEC), uma guerrilha formada em 1963, mais de uma década antes da independência de Angola.

[3013] No continente africano, o Brasil somente mantém mecanismo deste mesmo nível com outro país além de Angola: a África do Sul. Com a Nigéria, por sua vez, o Brasil tem diálogo estratégico.

A razão do pleito separatista, iniciado em 1975 e que já dura mais de 45 anos, é eminentemente econômica: a costa de Cabinda é muito rica em petróleo, sendo explorada desde a década de 1960. A província representa atualmente cerca de 60% da produção petrolífera de Angola. Para efeito de comparação, se considerada como um Estado soberano, Cabinda estaria entre os 25 maiores produtores do mundo, superando países como Azerbaijão e Índia. As receitas, porém, não retornam para a população local: o governo central de Luanda concentra os benefícios da produção, o que foi crucial para a emergência e disseminação do pensamento separatista na região. Outro fator de tensão é o afastamento cultural, dado que a maioria da população de Cabinda é francófona.

Em 2006, foi assinado um cessar-fogo entre uma das facções da FLEC e o governo de Angola, ação criticada por boa parte dos demais separatistas. Cabinda, no entanto, segue sob ocupação militar angolana, que aumentou após o atentado contra o ônibus que transportava a seleção de futebol do Togo para a disputa da Copa da África de 2010. Entre 2010 e 2018, houve diversas tentativas de negociações de paz entre o governo e a FLEC; a mediação internacional é limitada, com Portugal oferecendo seus préstimos e permitindo à FLEC instituir uma delegação em Lisboa. O ano de 2022 foi especialmente violento em Cabinda, no contexto das eleições nacionais.

VII. Cameroun

a) Aspectos gerais

O Cameroun era conhecido como um país de grande estabilidade no continente africano. Sua população é majoritariamente cristã e francófona. Atualmente, enfrenta conflitos em diferentes frentes, das quais se destaca a região do extremo norte e a região anglófona[3014]. Os conflitos nessas duas regiões já deslocaram internamente mais de um milhão de pessoas.

Fonte: *Congressional Research Service* (EUA)

Depois da Primeira Guerra Mundial, a então colônia alemã do Cameroun foi colocada sob mandatos da França e do Reino Unido. Em 1961, realizou-se um referendo no Cameroun britânico, também chamado de Cameroun do Sul, para decidir se o território deveria se unir ao Cameroun (país de colonização francesa) ou à Nigéria (país de colonização britânica) – tornar-se um país próprio não era uma opção nesse referendo. O norte do Cameroun britânico, de maioria muçulmana, juntou-se à Nigéria, enquanto o sul juntou-se ao Cameroun francês. Assim, o atual Cameroun foi formado a partir da união do Cameroun francês (independente da França em 1960) e de parte do Cameroun britânico (independente do Reino Unido em 1961).

Houve um período de federalismo sob a presidência de Ahidjo, no qual as regiões anglófonas e francófonas tinham alto grau de autonomia. Isso durou até 1972, quando uma nova constituição substituiu o federalismo por um Estado unitário, formalizando os esforços de Ahidjo de centralizar o poder sob o governo francófono. Alguns anglófonos entendem que a revisão constitucional de 1972 foi ilegal, de modo que, hoje, alguns ativistas buscam a independência, enquanto outros buscam o retorno ao federalismo pré-1972.

O atual presidente do país, Paul Byia[3015], está no governo desde 1982, tendo servido anteriormente como primeiro-ministro de Ahidjo. Em 1996, Byia promulgou uma nova constituição que adotou algumas medidas descentralizadoras e devolveu alguns poderes às autoridades regionais, embora tenha mantido a estrutura unitária do governo.

Em julho de 2022, os presidentes Biya e Macron (França) anunciaram o lançamento da Comissão da memória sobre a guerra de independência no Cameroun. A comissão começou os trabalhos em março de 2023, com o objetivo de recuperar e preservar a memória da Cameroun e,

---

[3014] A “região anglófona” era conhecida como *Southern Cameroun* pela administração colonial britânica. Hoje, corresponde às regiões noroeste e sudoeste do país.

[3015] Biya tem 89 anos, está em seu sétimo mandato e é do partido Reunião Democrática do Povo Camaronês (RDPC).

sobretudo, elucidar o papel da França e de seus militares franceses, no período de 1945 a 1971, considerada uma “guerra esquecida”, pois, diferentemente do caso argelino, é pouco estudada.

b) Crise anglófona ou conflito da Ambazônia

A região anglófona, situada a oeste do país, é rica em recursos naturais e tem sua economia baseada em agroexportação, sendo suas principais *commodities* petróleo, borracha, madeira e alumínio. A população anglófona (minoria de 17% da população do país) considera-se marginalizada e insurge-se contra o governo de Byia, que tem implementado medidas de imposição cultural e institucional francesa sobre a inglesa, como o uso de francês nos sistemas educacional e jurídico, além do uso do *Civil Law* em detrimento do *Common Law* nas cortes. Os oponentes radicais visam o separatismo, com a criação da Ambazônia, e os moderados visam a descentralização administrativa, com maior autonomia da região.

A chamada “crise anglófona” ou “conflito da Ambazônia” começou em 2016, quando juristas e professores pleitearam uma federação de dois estados, a fim de preservar os sistemas jurídico e educacional anglófonos. Desde então, a disputa tem sido marcada por violência e violações de direitos humanos de todas as partes envolvidas e já ocasionou cerca de três mil mortes e 500 mil deslocamentos forçados. Em 2017, a forte repressão a um protesto contra a nomeação de magistrados francófonos para as províncias anglófonas levou à formação de guerrilhas contra as forças de segurança de Iaundé.

A crise acentuou-se a partir da declaração unilateral de independência da Ambazônia em outubro de 2017 (que não recebeu reconhecimento formal de nenhum país). No mês seguinte, o governo camaronês mobilizou o Exército e declarou guerra contra os separatistas. O conflito espalhou-se pela maioria do território anglófono em menos de um ano; hoje, o governo camaronês controla as maiores cidades, enquanto os separatistas da Ambazônia estão concentrados no interior travando lutas de guerrilha.

Em 2019, o Diálogo Nacional foi proposto pelo governo para solucionar a crise, mas muitos oponentes políticos estavam encarcerados. Como resultado, Iaundé estabeleceu, unilateralmente, um estatuto especial para as regiões anglófonas e criou duas assembleias regionais – dominadas por partidários do RDPC – com poderes limitados, estando aquém das exigências dos grupos anglófonos. O *Peace Talks* foi uma iniciativa infrutífera do governo suíço e do Centro de Diálogo Humanitário para buscar o fim do conflito, ocorrida em 2019. Em 2021, os confrontos recrudesceram, e as forças de segurança nacional não conseguem dominar as milícias. Disputas pelo poder entre os separatistas agravam a situação.

A França condena os ataques separatistas na Ambazônia e conclama as partes a dialogarem. A cooperação militar francesa com o Cameroun causa desconforto nos grupos separatistas, que acusam o país europeu de enviar soldados, em segredo, para lutar ao lado do Exército camaronês. O Reino Unido insta as partes do conflito a buscarem uma solução democrática e, em uma discussão informal no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) em maio de 2019, criticou o governo de Cameroun por violações de direitos humanos e pela inação na busca da paz.

Os outros três membros permanentes do CSNU também já se manifestaram sobre o conflito. Os Estados Unidos (EUA) são críticos a todas as partes envolvidas: ao mesmo tempo que defendem a integridade territorial do Cameroun e entendem como inviável a independência da Ambazônia, criticam o desinteresse do governo central na resolução da crise e acusam formalmente o Exército camaronês de cometer assassinatos por razões étnicas e religiosas. Diante de violações de direitos humanos, a ajuda militar estadunidense ao país foi encerrada em 2019.

A Rússia vetou propostas para discussão da crise no CSNU e opõe-se a intervenções estrangeiras, embora tenha criticado o governo camaronês pela resposta desproporcional empregada contra os insurgentes. A China ofereceu ajuda humanitária aos deslocados pelo conflito nas províncias do sul, mas acompanhou o veto da Rússia e descarta a necessidade de intervenção externa, procurando manter uma postura neutra quanto ao conflito.

c) Extremo Norte

No extremo norte do país, o desafio é a atuação de grupos extremistas, tais como o Boko Haram e o Estado Islâmico do Oeste Africano (IS-WA, na sigla em inglês), que se espalham pela região devido a situações socioeconômicas propícias para o terrorismo: pobreza, marginalidade, analfabetismo, fronteiras porosas, além de laços culturais e religiosos da população muçulmana com os grupos. O Boko Haram atua na região desde 2009, com expansão da atuação em 2013, quando realizava sequestros notadamente de estrangeiros. O governo Biya declarou guerra contra a organização em 2014. Em 2016, uma cisão do Boko Haram originou o IS-WA, facção mais forte que atua na região dos lagos da bacia do lago Chade. Em 2021, o IS-WA teria matado o líder do Boko Haram, instigando membros deste último a se entregarem às autoridades.

Para enfrentar a insegurança na região, a Comissão da Bacia do Lago Chade e a União Africana (UA) adotaram uma resposta regional comum, além de uma Estratégia Regional de Estabilização, Recuperação e Resiliência para as áreas da bacia do lago Chade, em 2018. A estratégia combina uma resposta militar conjunta contra os grupos extremistas, liderada pela Força-Tarefa Conjunta Multinacional e composta por forças de segurança e de defesa dos quatro países da bacia (Cameroun, Chade, Nigéria e Niger, além do Benim), que contam com o apoio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, na sigla em inglês) na consolidação da estabilização. Em 2019, lançou-se o Mecanismo Regional de Estabilização do Lago Chade, com o apoio de doadores internacionais e com a gestão do PNUD, para a promoção do fortalecimento econômico e social, o restabelecimento dos serviços básicos e a reterritorialização das pessoas deslocadas.

VIII. Etiópia

a) Características gerais

A Etiópia é o segundo país mais populoso de toda a África, com cerca de 115 milhões de habitantes, além de ser uma potência regional em zona instável e um grande país em desenvolvimento fornecedor de tropas para as missões de paz das Nações Unidas. A Etiópia é caracterizada pela divisão étnica interna em dezenas de grupos. Atualmente, a disputa política no país organiza-se em torno de três grupos: os *amhara*, os *oromos* e os *tigrés*. Na constituição nacional, elaborada em 1994, o poder é concebido como um elemento a ser estruturado em observância às diferentes comunidades que formam o país: trata-se do chamado "federalismo étnico", atributo central para a compreensão do conflito separatista que ocorre na região do Tigré desde novembro de 2020.

b) Ascensão política dos *tigrés*

Em 1991, na esteira do fim do bloco socialista, terminou o regime de inspiração marxista de Mengistu, que havia instituído a república e destituído violentamente o imperador Haile Selassie, em 1974. O governo que então emergiu na Etiópia – no mundo em transformação do início da década de 1990 – era dominado pela Frente de Libertação do Povo do Tigré (FLPT). Essa hegemonia *tigré* perdurou por cerca de trinta anos. A FLPT teve participação ativa na derrocada de Mengistu e foi um agente fundamental para assegurar o federalismo étnico como característica basilar do Estado etíope. Os *tigrés* representam cerca de 7% da população etíope – coeficiente bem menor do que os 30% de *oromos* e do que os 27% de *amharas* –, no entanto, a importante participação militar e guerrilheira da FLPT na derrubada de Mengistu e a estabilidade que o governo sob sua hegemonia conferiu à Etiópia, do início da década de 1990 até o começo da década de 2010, tornaram possível o protagonismo desse grupo na política do país.

c) Ascensão política dos *oromo*

Em 2018, Abiy Ahmed tornou-se primeiro-ministro da Etiópia. Trata-se de um membro da etnia *oromo* e representante do Partido da Prosperidade. Sua chegada ao poder deve-se ao impulso provocado por uma série de protestos do grande contingente populacional representado pelos *oromo* e ao discurso em prol de reformas econômicas e sociais, componentes que garantiram a vitória do bloco opositor. Nesses anos, a Etiópia já vinha se deparando com taxas mais modestas de crescimento em comparação à primeira década do século XXI, período marcado, aliás, por maior estabilidade política nacional.

O Partido da Prosperidade foi fundado em 2019 por Abiy Ahmed, a partir da dissolução da coalizão da Frente Democrática Revolucionária do Povo Etíope, que congregava quatro partidos (inclusive a FLPT) e dominava a política etíope desde os anos 1990. O Partido da Prosperidade excluiu a FLPT e absorveu os outros três integrantes da coalizão (grupos do sul da Etiópia, *amharas* e *oromos*).

d) Ascensão política dos *amharas*

O governo de Abiy Ahmed dissociou-se da linha política dos *oromos*, na medida em que assumiu um discurso federalista centralizador. Sua estratégia para se manter no poder o aproximou da elite *amhara*. Os *amharas*, além da defesa de um maior centralismo, postulam reformas que ressaltam a sua insatisfação em relação a algumas mudanças estabelecidas no país em 1991, quando começou a hegemonia política dos *tigrés*. Os *amharas* consideram-se prejudicados pela ocupação de terras férteis pelos *tigrés* após a queda de Mengistu. Tal processo resultou na expulsão e exclusão de membros da etnia *amhara* de regiões ao norte da Etiópia.

e) Sistemas de alianças entre os grupos

No âmbito internacional, o jogo político das facções etíopes também gera contendas. A luta dos *amharas* por território é conflitante com os interesses do Sudão, ao passo que os *tigrés* têm a Eritreia (país que se separou da Etiópia em 1993) como rival. Abiy Ahmed chegou ao poder com um discurso de aproximação com a Eritreia (o que lhe garantiu o Prêmio Nobel da Paz em 2019). Parte fundamental dessa aproximação foi o acerto em relação ao fim das disputas fronteiriças entre os dois países, os quais se comprometeram a aceitar as lindes definidas por uma comissão de demarcação que estabeleceu seu laudo em 2002. Essa aliança, entretanto, incomoda os *tigrés*, e muitos observadores a veem como tática para promover manobras militares contra a província nortista do Tigré.

Concomitantemente, a liderança política dos *oromos* e o seu braço armado demonstram insatisfação cada vez maior em relação ao governo de Adis Abeba e inclinam-se para uma maior atividade contrária ao governo do primeiro-ministro Abiy. A aproximação *tigrés-oromos* ganhou força em 2021: ainda que estes se sintam excluídos do poder em função da conformação política vigente na Etiópia desde a década de 1990, seus representantes vislumbram em uma aliança com os *tigrés* uma forma de avançar as suas reivindicações. A aliança militar com os insurgentes *tigrés* foi responsável pela tomada de pontos importantes no território *amhara*, o que coloca a aliança em posição mais favorável em sua luta contra o poder em Adis Abeba. Os *oromos* caracterizam-se também pela grande presença da fé muçulmana entre a sua população, ainda que Abiy Ahmed seja um pentecostal.

f) Guerra civil a partir de novembro de 2020

A mudança de governo ocorrida em 2018 propiciou uma reversão nas ações de exclusão e violência étnica no país. Os *tigrés* passaram a ser expulsos de áreas onde viviam há muito tempo ou passaram a ser enquadrados em métodos controversos de adesão à linha étnica predominante. Os membros do Exército Nacional, milícias étnicas e mesmo o governo da Eritreia passaram a contribuir para o isolamento dos *tigrés*.

Nesse contexto, após denunciar as intenções bélicas do governo nacional e de seus aliados em meio a uma disputa constitucional[3016], a FLPT lançou um ataque preventivo contra o Exército

[3016] Em março de 2020, as eleições gerais na Etiópia foram adiadas devido à pandemia de COVID-19. A FLPT, sob o comando de Debretsion Gebremichael, rejeitou essa decisão, considerando-a inconstitucional, e realizou eleições regionais em setembro de 2020, desafiando o governo federal (que impediu vários jornalistas de viajar para cobrir o evento). A Etiópia considerou as eleições no Tigré ilegais e cortou o financiamento federal para a região, uma medida que a FLPT considerou “equivalente a uma declaração de guerra”.

Nacional em novembro de 2020. Iniciou-se, assim, a guerra civil. Adis Abeba respondeu com uma intervenção na região comandada pela FLPT, enquanto o mundo se fixava nos resultados eleitorais estadunidenses. Abiy Ahmed declarou que a vitória militar seria questão de pouco tempo, e, de fato, os primeiros momentos do conflito foram marcados pela superioridade de suas tropas. As forças do Tigré, no entanto, reagruparam-se sob a forma de guerrilhas e conseguiram impor derrotas ao governo central, retomando a capital regional, Mekelle.

Em fevereiro de 2021, os representantes da TPLF sinalizaram a intenção de iniciar negociações, desde que algumas condições fossem preenchidas: retirada das tropas eritreias da região (cuja presença era negada pelo governo etíope); garantia de segurança para o território, com a saída de milícias hostis; o governo de transição daria lugar à administração eleita em setembro de 2020; a criação de um órgão internacional para investigar os crimes de guerra cometidos pelas forças etíopes, além dos saques e da destruição; soltura imediata dos cidadãos de Tigré presos por conta da guerra; a mediação das negociações de paz por meio de um corpo internacional independente.

Em março de 2021, o governo etíope admitiu envolvimento da Eritreia no conflito. Sugeriu, ainda, que as tropas eritreias pudessem estar envolvidas em abusos contra civis, como acusam organizações internacionais de direitos humanos. Abiy Ahmed afirmou que as forças eritreias passaram a fronteira devido à preocupação de serem atacadas pelos combatentes da FLPT. Os eritreus, explicou o primeiro-ministro, prometeram sair assim que o Exército etíope conseguisse controlar a fronteira. Em abril, a Eritreia confirmou envolvimento.

Em maio de 2021, o governo etíope classificou a FLPT como uma organização terrorista, o que foi bem recebido na Eritreia e dificultou participação dos representantes do Tigré em negociações de paz.

As eleições gerais previstas para 2020 e adiadas sob a justificativa da pandemia de COVID-19 foram finalmente realizadas em meados de 2021, exceto na região do Tigré. A licença partidária da FLPT havia sido cassada em janeiro de 2021. Como consequência, nenhum representante *tigré* foi eleito para o parlamento etíope nas eleições de 2021. O resultado foi amplamente favorável ao Partido da Prosperidade, e a Câmara dos Representantes do Povo confirmou a permanência de Abiy Ahmed no cargo de primeiro-ministro para novo mandato de cinco anos.

Em julho de 2021, em parte como resposta ao bloqueio imposto ao Tigré, as tropas da FLPT avançaram sobre o território *amhara* e chegaram a mover-se em direção a Adis Abeba, com o objetivo de derrubar o governo. Em resposta, o governo central mobilizou armas e apoio popular e obrigou a FLPT a recuar, até retornar por completo ao seu território local em dezembro de 2021.

Em seguida, o conflito abrandou-se, evoluindo para uma espécie de trégua informal e precária, com ambos os lados demonstrando eventuais posicionamentos conciliatórios. O governo chegou a anistiar líderes opositores presos e a propor um plano nacional de diálogo centrado nos desafios de longo prazo da Etiópia.

Em 24 de março de 2022, as partes formalizaram uma trégua humanitária, depois que os fluxos de ajuda humanitária ao Tigré passaram a se tornar ainda mais escassos e na medida em que a crise social avançava. O governo federal da Etiópia e os líderes do Tigré anunciaram pausa nas hostilidades sem que, contudo, houvesse acordo sobre o início imediato de negociações formais pela paz. Apesar da trégua humanitária (março a agosto de 2022), que viabilizou a retomada de fluxos de alimentos, por exemplo, seguiram rígidas as condições impostas pelo bloqueio de tráfego comercial. O fornecimento de combustíveis, de energia, de serviços de comunicação e bancários permaneceram severamente prejudicados. Apenas se permitiu o fluxo de itens básicos, tais como alimentos, remédios e fertilizantes.

As partes apresentaram divergências em relação às pré-condições de um processo de negociações e a quem seriam os seus mediadores. O governo central e outros atores vinham defendendo um processo conduzido pela União Africana (UA), o que não agradava à FLPT, que não confia nas intenções da organização, sediada em Adis Abeba. O Tigré também tem expressado descontentamento com o principal representante da UA para a questão, o ex-presidente nigeriano Olusegun Obasanjo, que chegou a defender a participação da Eritreia, desagradando os representantes de Mekelle.

A partir de agosto de 2022, retomaram-se hostilidades em várias linhas de combate, opondo a FLPT ao governo central da Etiópia, a forças da região Amhara (localizada ao sul do Tigré) e a tropas da Eritreia. O fim do cessar-fogo e o retorno ao conflito, em escala total, deu-se em diversas partes da Etiópia, inclusive em regiões como Afar, Gambella e na Oromia, onde se situa o maior grupo étnico do país. As lideranças do Tigré denunciaram o avanço, em larga escala, das forças da Eritreia contra seu território. Os governos da Eritreia e da Etiópia atacaram o Tigré pelo norte, enquanto a FLPT atacou ao sul posições dos *amharas*. Da mesma maneira como o conflito se iniciou, em novembro de 2020, as partes acusaram-se mutuamente pelo reinício das hostilidades, e não há suficiente clareza sobre quem teria provocado o ataque inicial. As forças do Tigré tinham a complicada tarefa de romper o bloqueio imposto pelo governo central, pelos *amhara* e pela Eritreia, de forma a manter um corredor livre com o vizinho Sudão. Por sua vez, Adis Abeba encontrava-se também em situação difícil, pois aumentava o seu isolamento internacional em momento em que o país depende bastante de ajuda externa e de financiamento, e não há perspectiva de vitória contra um rival que, mesmo tendo sido obrigado a recuar, mantém fortes posições em seu território.

A Organização das Nações Unidas (ONU) e outras instituições têm relatado a continuidade de uma verdadeira catástrofe humanitária em um dos conflitos mais perigosos em curso no mundo. Além dos milhares de mortos e da nefasta violência perpetrada pelos grupos envolvidos no conflito[3017], estima-se que 40% da população do Tigré está sofrendo com extrema falta de comida. Em 2021, a Etiópia registrou cerca de cinco milhões e cem mil pessoas internamente deslocadas em razão do conflito – um recorde histórico, em um período tão curto. Cerca de 59 mil etíopes fugiram para o Sudão.

Apesar disso, o tema chama pouca atenção internacional. Segundo Tedros Adhanom, diretor-geral da Organização Mundial da Saúde (OMS) e ex-ministro do antigo governo nacional dirigido pela FLPT, não há outra situação no planeta em que seis milhões de pessoas tenham sido mantidas sob cerco por quase dois anos, como em Tigré.

g) Posição internacional

Os Estados Unidos (EUA) e países europeus, que inicialmente viam com bons olhos a ascensão do primeiro-ministro Abiy Ahmed e do seu Partido da Prosperidade, autorizaram, de forma orquestrada, a suspensão da ajuda financeira para a Etiópia e da isenção tarifária oriunda do *African Growth and Opportunity Act* (AGOA)[3018]. Os EUA instaram, ainda, a retirada imediata

[3017] Há relatos, por exemplo, de execuções extrajudiciais em Tigré e de massacres perpetrados pelas forças etíopes, com apoio velado da Eritreia, contra alvos civis, como nos episódios do campo de refugiados de Hitsats, que deixou 300 civis mortos, de MaiKadra, com ao menos 700 civis mortos, e de Aksum, com cerca de 800 civis mortos.

[3018] Aprovado em 2000 pelo Congresso estadunidense, o AGOA é parte do *Trade and Development Act of 2000*. Integra uma série de iniciativas regionais dos EUA baseadas na filosofia “trade, not aid” como ferramenta para o desenvolvimento econômico. O AGOA fornece uma série de benefícios comerciais e tarifários para vários países da África subsaariana, além de estimular maior cooperação e assistência técnica entre eles e os EUA.

das forças da Eritreia do território de Tigré e pediram a colaboração da UA na busca por uma solução para o conflito[3019]. Pouco antes do fim da primeira trégua humanitária, em 2 de agosto de 2022, enviados especiais dos EUA e da União Europeia (UE) visitaram a capital do Tigré. Em março de 2023, o secretário de Estado dos EUA, Antony Blinken, visitou a Etiópia. Ele anunciou US$ 371 milhões para o país se recuperar do conflito no Tigré e também conversou com lideranças etíopes para tratar sobre o processo de normalização.

A França mostra preocupação com as consequências humanitárias da crise no Tigré e insta o governo etíope a facilitar o acesso de ajuda humanitária via ONU e via outras organizações não governamentais.

No âmbito da UA, juntamente com o suporte da política externa de vizinhos regionais, o ex-presidente nigeriano Olusegun Obasanjo foi escolhido como Enviado Especial para a Questão no Chifre da África. Obansanjo encontrou-se com o primeiro-ministro etíope e foi autorizado a viajar para a capital do Tigré, onde manteve diálogo com o líder da Frente, Debretsion Gebremichael. Apesar de ter recebido críticas enquanto mediador chefe da crise devido a supostas relações próximas com Abiy Ahmed, Obasanjo logrou o estabelecimento de uma nova trégua entre os beligerantes em 2 de novembro de 2022.

h) Caminhos para superar a crise

Depois do fim do primeiro cessar-fogo, que durou de março a agosto de 2022, a retomada do conflito reinaugurou uma guerra com poucas chances de vitória para qualquer lado, na qual o sofrimento humano só tende a se alastrar. Houve retrocesso em termos humanitários, já que o bloqueio geral ao Tigré foi restabelecido, dificultando o acesso a gêneros alimentícios básicos, à água e à assistência médica para milhões de pessoas.

As movimentações para o restabelecimento de uma trégua remontam a outubro de 2022. No início desse mês, o governo da Etiópia e a FLPT anunciaram a participação em um encontro proposto pela UA, para negociar a paz. A cidade escolhida para sediar as negociações foi Pretória, na África do Sul. A reunião de "alto nível" decorreu sob os auspícios da UA, com a presença do ex-presidente queniano Uhuru Kenyatta e da ex-vice-presidente sul-africana Phumzile Mlambo-Ngcuka, além de representantes da Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento (IGAD, na sigla em inglês), das Nações Unidas e dos EUA. O governo central saudou a iniciativa como sendo uma oportunidade para resolver o conflito, enquanto a FLPT destacou a necessidade de um cessar-fogo, do fim das barreiras ao acesso de ajuda humanitária, e a retirada imediata das tropas da Eritreia do conflito. Entretanto, no dia 18 de outubro, o governo central avançou suas ações dentro do território do Tigré, tomando três cidades no norte da região.

Os esforços mediadores da UA, encabeçados por Olusegun Obasanjo, trariam resultados somente alguns dias depois, em 2 de novembro de 2022, quando duas das partes envolvidas no conflito – o governo da Etiópia e a Frente de Libertação do Povo do Tigré – chegaram a um acordo para cessar os combates de maneira definitiva[3020]. Os EUA, a ONU e a IGAD enviaram observadores para o processo. Entre outros pontos, de acordo com o texto do acordo, os

---

[3019] Os EUA, assim como outros atores internacionais, também chegou a sugerir a diversificação dos atores envolvidos no processo de mediação. Aventou-se, por exemplo, a participação do Quênia, que contaria com maior simpatia de Mekelle. No mês de agosto de 2022, no entanto, o candidato apoiado por Uhuru Kenyatta, ex-presidente queniano que conta com o respaldo da FLPT, foi derrotado na corrida pelo poder em Nairóbi.

[3020] O acordo entrou em vigor no dia seguinte, 3 de novembro de 2022, exatamente dois anos após o início do conflito. A Eritreia e outros atores envolvidos não participaram do acordo, o que lhes deixa em posição ambígua.

combatentes da FLPT serão desmobilizados e integrados ao Exército Nacional, de modo que seja respeitada a Constituição do país, que determina que haja apenas uma força armada. O pacto também estabelece mecanismos para negociações políticas entre os dois lados e uma "política de justiça de transição para garantir a prestação de contas, a verdade, a reconciliação e a cura". O êxito no estabelecimento de um consenso surpreendeu parte da comunidade internacional.

A nova trégua é, na verdade, um acordo de paz que estabelece compromisso de cessação permanente de hostilidades. Alcançado sob os auspícios da UA, o acordo é um sinal positivo de que soluções negociadas são possíveis e fornece potencial alívio humanitário para muitos etíopes assolados pela fome e pelas demais consequências da violência. A FLPT comprometeu-se a desarmar os seus combatentes em até trinta dias após a celebração do acordo.

As negociações para uma paz permanente devem abordar a questão do oeste do Tigré. Essa área é administrada pelo Tigré desde o início da década de 1990, quando surgiu a atual ordem constitucional, mas é reivindicada pelos *amhara*, que se aproveitaram do conflito atual para tomá-la em 2020, com a justificativa de que estariam exercendo o direito de comunidades que viviam na região historicamente, antes da vigência da atual constituição. Estima-se que mais de 700 mil cidadãos de origem *tigré* foram desalojados em função da atuação das milícias *amhara*.

A Declaração de Nairóbi, de 12 de novembro de 2022, condicionou o desarmamento *tigré* à retirada de todos os exércitos estrangeiros dessa região, inclusive o exército eritreu e as milícias *amharas*. Estas foram contrarias à declaração, uma vez que teriam de recuar de suas reivindicações territoriais no oeste do Tigré. Os *oromos*, principal etnia do país, comemoraram o acordo.

O primeiro-ministro Abiy Ahmed comprometeu-se a realizar uma implementação honesta das determinações do acordo, entre as quais consta o fim do bloqueio a Tigré. Na terceira semana de novembro de 2022, os primeiros caminhões com ajuda humanitária começaram a chegar à região. Em junho de 2023, entretanto, o Programa Mundial de Alimentos (PMA) e o Departamento de Agricultura dos EUA anunciaram a suspensão temporária de seu envio de ajuda humanitária ao país, em razão de investigação em curso sobre desvios realizados por autoridades nacionais e subnacionais. O governo de Ahmed nega qualquer irregularidade.

A postura silenciosa da Eritreia é uma das principais preocupações atuais: não houve comentários oficiais do governo quanto à intenção do país de aderir ou não à cessação de hostilidades. Embora tenha majoritariamente deixado o Tigré, ainda há relatos de algumas tropas eritreias na região. Isso pode colocar a perder essa nova tentativa de se alcançar a paz.

Forjar uma paz duradoura requer a manutenção do cessar-fogo acordado, a formação de normas de anistia e a retomada, por parte do governo central, dos subsídios e das transferências financeiras ao Tigré. Considerando também a total ausência de representantes *tigrés* no parlamento etíope, já que a licença partidária da FLPT foi caçada em janeiro de 2021, um novo processo eleitoral democrático deve ser levado em conta como forma de abrandar as tensões. Tal fato decorre da não realização das eleições nacionais de 2021 em boa parte do território do Tigré, mas, também, da priorização que os grupos *tigrés* têm dado à luta insurgente em detrimento da participação eleitoral. Serviços bancários e de telecomunicação, entre outros, devem ser retomados, uma vez que são ferramentas essenciais ao bem-estar da população.

Dada a longa história da Etiópia, não se deve considerar apressadamente que há barreiras intransponíveis à estabilização do país e ao seu fortalecimento futuro. No entanto, a questão das terras ocupadas e o direito das pessoas expulsas deve ser resolvido entre os grupos políticos. No atual conflito, tanto *tigrés* quanto *amharas* aproveitaram-se para adentrar regiões em litígio.

Apesar da trégua no Tigré, a Etiópia enfrenta outras frentes de conflito. Em Oromia, o Exército de Libertação de Oromia (ELO) e a Frente de Libertação de Oromia (FLO Shané), aliados

ao *tigrés*, estão em conflito com o governo de Abiy Ahmed. Esses grupos promovem um nacionalismo *oromo* tendente à limpeza étnica contra população *amhara*. Em abril de 2023, deu-se início, na Tanzânia, às conversas de paz entre o governo e os *oromos*. No mesmo mês, eclodiram protestos de *amharas* contra decisão do Governo da Etiópia de dissolver as diferentes forças especiais de cada região e integrá-las no exército federal, o que poderia enfraquecer suas defesas contra ataques de outras etnias. Entre abril e maio, aliados de Ahmed do Partido da Prosperidade foram mortos; ao menos um deles, supostamente, por nacionalistas *amharas*, que o consideravam um traidor por aceitar a desintegração das forças locais. Em agosto, os confrontos com a milícia *amhara* Fano levaram à decretação de estado de emergência naquela região, por seis meses. No leste da Etiópia, ataques de *shebabs* vindos da Somália podem descambar para conflito étnico-religioso. Um processo de paz só será duradouro se for plenamente inclusivo, o que é um desafio em um Estado federal em que escolas ensinam versões diferentes, quando não antagônicas, da história nacional.

Em novembro de 2023, após um ano do acordo assinado entre governo e a FLPT, os líderes *tigrés* reclamaram que os termos não vêm sendo implementados pelo governo. Além de reclamarem da manutenção de tropas eritreias e *amhara* no Tigré, afirmam que milhões de *tigrés* seguem deslocados internamente em outras regiões da Etiópia.

IX. Grande Represa do Renascimento Etíope (GERD)

a) Histórico

A Grande Represa do Renascimento Etíope (GERD, na sigla em inglês) é uma represa em construção no rio Nilo Azul desde 2011. O projeto situa-se a quinze quilômetros da fronteira com o Sudão, país que, assim como o Egito, fica à jusante da barragem. Com a GERD, busca-se superar a escassez crônica de energia na Etiópia e exportar excedentes energéticos aos países vizinhos. A represa também visa a assegurar oferta hídrica, de modo a atender as perspectivas demográficas do país que é, hoje, o segundo mais populoso da África, com cerca de 115 milhões de habitantes, e que deverá chegar a 130 milhões em 2030 e 200 milhões em 2050. Somente 47% da população etíope está conectada à rede de eletricidade. Com capacidade instalada de 5,2 gigawatts, a represa praticamente dobrará a capacidade de geração de energia elétrica do país e será a maior do continente africano e a sétima maior do mundo. Seu reservatório, quando cheio, terá capacidade total de 74 bilhões de metros cúbicos, equivalente a quase todo o fluxo anual do Nilo. A terceira fase do enchimento do reservatório da represa foi concluída em agosto de 2022. Em setembro de 2023, a Etiópia anunciou ter terminado a quarta e última fase de enchimento do reservatório. O projeto da GERD está em fase final de conclusão. A hidrelétrica começou a gerar energia elétrica em 2022, e suas atividades comerciais deverão estar completamente operacionais em 2025.

Em 2011, foi anunciada a construção da represa, orçada em US$ 4,8 bilhões e com realização concedida à empresa italiana Salini Impreglio. Uma das críticas ao projeto é o seu suposto "superdimensionamento". O financiamento internacional para projetos no Nilo Azul é escasso, em parte devido a campanhas de boicote pelo Egito, que almeja manter sua hegemonia hídrica regional. Nesse sentido, a Etiópia financiou a GERD com fundos domésticos, como a emissão de títulos e contribuições individuais. A China também contribui com o projeto por meio de empréstimos para financiar linhas de transmissão, por meio do envio de turbinas e por meio do envolvimento direto de construtoras chinesas em parte da obra.

A exportação de excedentes para países vizinhos, como Sudão, Egito e Djibouti, demandará a construção de linhas de transmissão. O reservatório, ademais, poderá servir ao turismo, atividade que corresponde a 10% do produto interno bruto (PIB) etíope, e à pesca. No que diz respeito a impactos ambientais, a construção da barragem poderá reduzir o número de inundações à jusante, em benefício dos habitantes de regiões ribeirinhas. Eventual restrição da oferta hídrica, no entanto, poderá prejudicar sistemas de agricultura e de abastecimento do Egito e do Sudão.

Etiópia, Egito e Sudão estão diretamente envolvidos no contencioso em torno da construção da represa. Os dois últimos pressionam pela celebração de um acordo juridicamente vinculante quanto ao enchimento dos reservatórios e à operação da barragem, argumentando que a segurança hídrica dos países está em jogo[3021]. A Etiópia argumenta que a represa trará grandes benefícios aos três países e que nenhum dano significativo será causado aos países à jusante. Já que a temática envolve todos os países da bacia, Uganda, Tanzânia, Ruanda, Quênia, República Democrática do Congo (RDC) e Burundi também participam indiretamente das discussões. Potências regionais, como Turquia, Catar, Arábia Saudita e Emirados Árabes Unidos (EAU) e mundiais, notadamente Estados Unidos (EUA), China e Rússia, além de organismos internacionais, como a União Africana (UA) e o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), também se engajam nos debates sobre o tema.

[3021] Conforme políticos egípcios, o Nilo garante 90% da água doce do Egito, além de ser fundamental para a irrigação agrícola e para a geração de energia no país.

b) Bases jurídico-institucionais para o aproveitamento do rio Nilo

Não há um regime unificado na bacia do Nilo. Inicialmente, entendimentos entre Reino Unido e outras potências coloniais estabeleceram a hegemonia britânico-egípcia ao longo de toda a bacia. Os "Acordos do Nilo" de 1929 e 1959, entre Egito e Sudão, consolidaram esse cenário. Reconheceram-se quotas de 55,5 e 18,5 bilhões de metros cúbicos, respectivamente, aos países, bem como o direito de construir as represas de Assuã (Egito) e Roseires (Sudão). Formou-se uma Comissão Técnica Conjunta Permanente, voltada para estudos e supervisão de projetos ao longo da bacia.

A Iniciativa da Bacia do Nilo, de 1999, que envolveu todos os países da bacia do Nilo, procurou desenvolver o rio de maneira cooperativa e introduziu os conceitos de "alocação hídrica equitativa" e de "segurança hídrica". Em 2010, contudo, Egito e Sudão rechaçaram o acordo temendo redistribuições de volumes hídricos. As alterações textuais propostas foram rejeitadas e levaram à estagnação das negociações.

O Acordo sobre a Declaração de Princípios de 2015, que envolve Egito, Etiópia e Sudão e dispõe especificamente sobre a GERD, representa o principal avanço normativo recente, embora sua implementação venha se mostrando problemática. Preveem-se recomendações feitas por especialistas e um mecanismo ministerial de consultas. O enchimento da GERD deveria ocorrer após entendimento entre os signatários. O mecanismo embrionário de resolução de disputas reconhece o direito de países à montante de priorizar a produção de energia elétrica, o que consolida a ascensão etíope em tema até então dominado pelo Egito. Após o início da construção, comitês de especialistas foram formados para fazer recomendações; apesar de algumas terem sido incorporadas pela Etiópia, em 2017, não houve consenso sobre como adotar os princípios da Declaração. Em março de 2022, por exemplo, o governo egípcio declarou que a decisão unilateral etíope de iniciar as operações da GERD era novo sinal da persistente violação, pelos etíopes, dos compromissos estabelecidos na Declaração de Princípios. O acordo de 2015 não lida com todos os temas hidropolíticos do Nilo, já que a divisão de volumes hídricos persiste como contencioso entre todos os outros Estados ribeirinhos da bacia.

c) Rede de interesses e conflitos relacionados à GERD

A construção da GERD relaciona-se, também, a interesses e conflitos políticos em nível interno, regional – junto a vizinhos imediatos e a potências regionais – e mesmo mundial. A GERD, portanto, deve ser analisada como instrumento de reequilíbrio na distribuição de força de uma região geopoliticamente importante por um país que, entre 2000 e 2013, cresceu a uma taxa anual de 7%.

i. Internos na Etiópia

A construção da GERD tem sido instrumentalizada politicamente pelo primeiro-ministro Abiy Ahmed, que busca pacificar o país em meio a uma frágil transição política. Tornou-se o símbolo do projeto político em curso de construção de uma identidade nacional etíope, que foi chamado de "Etiopicidade" ou "*Ethiopiawinet*", em detrimento das clivagens étnicas e sectárias. Assim, é um ativo do governo central na atual guerra civil contra a Frente de Liberação do Povo do Tigré (FLPT).

ii. Regionais de vizinhos imediatos (Egito, Eritreia, Somália, Quênia, Sudão do Sul e Sudão)

A abordagem diplomática etíope busca neutralizar a oposição de seus vizinhos à GERD, especialmente a do Egito e a postura dúbia do Sudão. Esses países (sobretudo do Nilo Branco – Sudão do Sul e Quênia) podem ser beneficiários de maior oferta energética com venda do excedente de energia por parte da Etiópia.

O Egito, a "dádiva do Nilo" nas palavras de Heródoto, opõe-se fortemente à GERD e não descarta o emprego de forças militares para impor seus interesses. Nesse contexto, suspeita-se que o *Cyber Horus Group* tenha sido patrocinado pelo governo egípcio para realizar ataques *hackers* contra a Etiópia. O fato não foi comprovado, mas, se verdadeiro, terá sido o primeiro ataque cibernético realizado por africanos contra indivíduos de outro país africano. O Egito também está engajado em uma "guerra de propaganda computacional", na qual promove desinformação nas redes sociais, e em uma contraofensiva diplomática cujo objetivo é isolar a Etiópia. A oposição à GERD se consubstancia, ainda, na busca por securitizar o assunto e por inseri-lo entre os temas da 27ª Conferência das Partes (COP27, na sigla em inglês) no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês), realizada em Sharm El-Sheik, no Egito, em novembro de 2022.

O Sudão tem postura oscilante quando à GERD: já apoiou o projeto e voltou atrás duas vezes. A despeito do receio de restrição do fluxo d'água, que teria ocorrido já na primeira fase de enchimento da barragem, o Sudão se interessa pelo aumento da oferta energética viabilizado pela GERD. Após o golpe militar que depôs Omar al-Bashir e a assinatura dos Acordos de Abraão, promovidos pelos EUA e endossados pelo Egito, o Sudão voltou a se opor ao projeto. No final de janeiro de 2023, o primeiro-ministro etíope, Abiy Ahmed, visitou o país pela primeira vez desde o golpe militar (2021). Segundo o conselho que governa o Sudão, os dois países estão alinhados e convergentes em relação ao GERD.

Apesar de as conversas entre os três países terem evoluído, duas divergências persistem: os protocolos de mitigação em estações de seca e um mecanismo de resolução de disputas. O Egito e o Sudão buscam uma garantia de que a Etiópia assegure volume hídrico suficiente (pré-estabelecido) em tempos de seca, algo rechaçado pelos etíopes. Os egípcios exigem, também, que se permita a geração de energia pela represa de Assuã mesmo durante o período de seca. Ademais, busca-se um entendimento acerca de como conduzir conflitos hídricos no futuro, já que o Egito busca um mecanismo formal vinculante, ao passo que a Etiópia prefere algo mais flexível.

Em outubro de 2022, uma Comissão Técnica Permanente entre Sudão e Egito voltou a reunir-se depois de um hiato de quatro anos, o que fortalece a pauta de interesses hídricos comuns entre os dois países (ainda que a GERD não seja diretamente abordada). Em agosto de 2023, foi retomado o diálogo tripartite entre Etiópia, Sudão e Egito, após anúncio, no mês anterior, dos presidentes Ahmed e al-Sisi de que uma solução seria encontrada em até quatro meses, e após encontro entre os presidentes al-Buhan e al-Sisi. Em dezembro, o Egito anunciou que as conversas trilaterais não chegaram a um consenso.

iii. Rede de alianças com potências médias do Grande Oriente Médio

As partes regionais envolvidas na controvérsia em torno da GERD buscam apoio à luz da disputa entre eixos aliados do Oriente Médio, o que gera consequências significativas para a região. A Etiópia tenta manter-se equidistante, para não ser vista como "Estado-cliente" de nenhum grupo.

Embora a Arábia Saudita e os EAU invistam em energia, em turismo e em manufaturas na Etiópia, além de agricultura para reforçarem sua segurança alimentar, esses países do Golfo têm-se aproximado da Eritreia e do Egito. Catar e Turquia, por sua vez, aproximaram-se da Etiópia, antagonizando o Egito. A Turquia, alijada da Eritreia pelos países do Golfo, acentuou sua presença na Etiópia a partir da política *Open to Africa* iniciada em 2005 e tornou-se o segundo maior investidor na Etiópia, atrás da China. A aproximação Turquia-Etiópia é essencialmente econômica, mas ganhou contornos políticos em razão de compartilharem relações tensas com o Egito. Em 2017, Erdogan obteve do Sudão os direitos de utilização da cidade portuária na ilha de Suakin.

O jogo de interesses das potências médias regionais inter-relaciona-se à atuação das potências mundiais, sobretudo às consequências da política dos EUA para o Oriente Médio de apoio a Israel – os Acordos de Abraão e seus reflexos: o Egito apoiou a normalização das relações junto aos países da Liga Árabe e, com isso, obteve apoio americano ao seu pleito contrário à GERD; e o Sudão reconheceu Israel sob mediação americana.

iv. Participação de potências mundiais

Durante o governo Trump, os EUA mediaram o conflito a pedido do Egito. A Etiópia deixou as conversas sob alegação de que a proposta americana foi demasiadamente parcial em favor do Egito. Na perspectiva etíope, a proposta tornaria o país "devedor de água" ao Sudão e ao Egito. Após a Etiópia anunciar a finalização da primeira fase de enchimento da represa (julho de 2020), sem o consentimento do Egito e do Sudão, os EUA cortaram cerca de US$ 130 milhões de diversos programas de auxílio humanitário, de combate ao terrorismo e de treinamento militar. Em julho de 2022, por ocasião da visita do enviado especial dos EUA para o Chifre da África, embaixador Mike Hammer, ao Egito, os EUA reiteraram seu engajamento ativo na busca de uma solução diplomática sob os auspícios da UA, para que seja elaborado um acordo capaz de suprir as necessidades de todos os cidadãos no curso do Nilo – inclusive sudaneses e etíopes. Em encontro com o presidente egípcio al-Sisi durante a COP27, em novembro de 2022, o presidente Biden reiterou não somente o apoio estadunidense aos direitos hídricos do Egito como também expressou solidariedade quanto aos desafios econômicos e de segurança alimentar causados pela Guerra da Ucrânia.

A União Europeia (UE) condenou o anúncio da conclusão da segunda fase de enchimento do reservatório (julho de 2021) sem a conclusão de acordo prévio com os vizinhos à jusante (Sudão e Egito).

A China enfatiza a política de não interferência em assuntos domésticos e pede negociação às partes. A China objetiva resguardar seus interesses econômicos com todos os atores envolvidos e defende o processo mediador sob a UA.

Após o fracasso da mediação estadunidense, o governo egípcio solicitou o auxílio mediador da Rússia, mas Moscou evita assumir esse papel e prefere atuar de maneira equidistante nos fóruns multilaterais, apoiando o processo negociador conduzido pela UA. Tal qual a China, enfatiza sua política de não interferência com o fito de evitar que o tema da GERD impeça a cooperação com os três países em outras áreas. Contudo, mostrou-se mais ativa e ofereceu bons ofícios desde a

primeira Cúpula Rússia-África (2019), na qual Putin se reuniu com Abiy e al-Sisi e ofereceu auxílio para chegar a um acordo. Há uma ligeira simpatia russa pela Etiópia, o que é explicado, também, pela maior proximidade dos EUA ao Egito. Adis Abeba sediaria a segunda cúpula Rússia-África, em 2023, mas a sede do evento foi mudada para São Petersburgo.

v. Mediações internacionais

A UA assumiu o papel de mediação em junho de 2020 após Cyril Ramaphosa, como então presidente da UA, ter persuadido os três disputantes a não levar a disputa ao CSNU. Após um ano, já sob a liderança congolesa na presidência do grupo, as negociações não deram frutos. Em resposta, Egito e Sudão, apoiados pela Liga Árabe, levaram o tema novamente ao CSNU. Em julho de 2021, porém, o Conselho recusou-se a analisar o assunto, devolvendo-o à UA. O CSNU foi quase unânime ao retornar o contencioso para a UA, o que representou revés para Sudão e Egito. A administração Biden, de maneira similar, foi clara ao afirmar que caberia à UA lidar com a disputa. Teme-se, no entanto, que a falta de envolvimento do CSNU aumente o risco de escalada de tensões. A RDC propõe solução em abordagem bifásica, que trate, primeiro, do assunto mais imediato de enchimento da GERD e, em seguida, das garantias acerca do fluxo hídrico durante o enchimento e quando já em operação.

A GERD não foi discutida na Cúpula da UA de fevereiro de 2022, sob a presidência senegalesa, mas assegurar o retorno das conversas entre Etiópia, Sudão e Egito é uma prioridade para a organização.

X. Gana e a questão da Togolândia Ocidental

A questão da Togolândia Ocidental ou Crise Francófona está entre os movimentos separatistas de menor repercussão na África. Trata-se de uma revolta em andamento, liderada pela Frente de Restauração da Togolândia Ocidental (FRTO), uma organização nacionalista da etnia *ewe*. O objetivo do movimento é conseguir a independência em relação a Gana.

De forma similar à Ambazônia no Cameroun (ver seção específica anteriormente neste tópico), o caso da Togolândia relaciona-se à partilha territorial de uma então colônia alemã – a Togolândia –, tomada pelas forças vencedoras da Primeira Guerra Mundial. França e Reino Unido dividiram a área em duas: a leste, criou-se a Togolândia Francesa (que se tornou o Togo em 1960) e, a oeste, a Togolândia Britânica.

Em 1957, o governo britânico deixou de tutelar a Togolândia Britância; um ano antes, plebiscito sob supervisão da Organização das Nações Unidas (ONU) ofereceu duas opções: ou o território seguiria tutelado até que a parte francesa decidisse seu futuro ou seria feita uma união com o que futuramente viria a ser Gana. Não houve a alternativa pela independência. O resultado do referendo foi contestado e, embora a maioria da população da Togolândia Britânica seja francófona, o território foi incorporado à Costa do Ouro, que se tornaria Gana em 1957.

Fonte: Deutsche Welle

A questão voltou à tona em 2017, após a prisão de membros de um grupo que vestia camisetas alusivas à independência da Togolândia Ocidental. Esse foi o marco inicial de uma série de atos repressivos, como o indiciamento de indivíduos pelo simples fato de estarem conversando em francês. Em setembro de 2020, os separatistas da FRTO declararam a soberania da Togolândia Ocidental. *Outdoors* foram erguidos pelo território, um depósito de armas foi tomado e acessos à capital (Acra) foram bloqueados. Desde então, o conflito entre separatistas e forças policiais de Gana recrudesceu, a ponto de as forças separatistas iniciarem o treinamento de seu futuro exército, o que levou o governo de Gana a acionar as Forças Armadas em novembro. A situação segue sem resolução.

A Togolândia Ocidental integra a Organização das Nações e Povos Não Representados, que representa os interesses daqueles que não são reconhecidos como Estados independentes.

XI. Golfo da Guiné

Essa seção aborda o golfo da Guiné enquanto região, especialmente em relação aos desafios de segurança marítima comuns da área (pirataria e correlatos). Para mais detalhes acerca da situação nacional de alguns países que integram a região, ver seções correspondentes neste capítulo.

a) Localização

O golfo da Guiné é a área da costa ocidental africana banhada pelo oceano Atlântico Sul que se estende do Senegal a Angola. A área compreende 17 países: Benim, Cameroun, Guiné Equatorial, Gana, Gabão, Côte d'Ivoire, Nigéria, Togo, Angola, República do Congo, República Democrática do Congo (RDC), Libéria, Serra Leoa, Guiné, Guiné-Bissau, Gâmbia e Senegal. Ela abrange 2,3 milhões de quilômetros quadrados e aproximadamente seis mil quilômetros de costa. A definição da região não é uniforme: alguns analistas incluem as ilhas próximas à costa continental, como o arquipélago de São Tomé e Príncipe e Cabo Verde.

Fonte: CSIS

b) Relevância

O golfo da Guiné tem produto interno bruto (PIB) combinado de US$ 866 trilhões (PPP, 2021), valor que representa cerca de 45% do PIB da África Subsaariana. Possui reservas de hidrocarbonetos, recursos pesqueiros e minerais. É também uma importante zona de navegação para o transporte de mercadorias e para a pesca internacional, além de petróleo e gás[3022]. É responsável por 25% do tráfego marítimo africano e abriga cerca de vinte portos marítimos comerciais. É a principal rota para os maiores produtores de petróleo da África: Nigéria e Angola.

[3022] Há potencial de ampliação atual e futuro, sobretudo em razão da guerra na Ucrânia e das sanções à Rússia.

A autonomia e segurança da região são fundamentais para a estabilização do Atlântico Sul e para a salvaguarda da soberania e dos interesses dos países de ambas as margens do oceano.

c) Problemas securitários

A pirataria[3023], o assalto à mão armada no mar, o rapto de marítimos, a pesca ilegal, o contrabando e o tráfico e o crime organizado transnacional representam grandes ameaças à segurança marítima no golfo da Guiné e, em última análise, ao desenvolvimento econômico de toda a região. Houve expressivo crescimento dos problemas nos anos 2000. Se antes o foco da pirataria era o Chifre da África, hoje as ameaças concentram-se no golfo da Guiné. A costa da Nigéria, maior economia da região, é o local mais visado.

d) Estratégias de segurança da região

Architecture de sûreté et de sécurité maritimes du Golfe de Guinée (Architecture de Yaoundé)

Stratégie
CEEAC (Communauté économique des Etats d'Afrique centrale
CGG (Commission du Golfe de Guinée)
CEDEAO (Communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest)
Mise en oeuvre de la gouvernance (niveaux interrégional et régional)
CRESMAC (Centre régional de sécurité maritime d'Afrique centrale)
Siège : Pointe-Noire, Congo
CIC (Centre interrégional de coordination)
Siège : Yaoundé, Cameroun
CRESMAO (Centre régional de sécurité maritime d'Afrique de l'Ouest)
Siège : Abidjan, Côte d'Ivoire
Conduite opérationnelle au niveau zonal
CMC (Centre multinational de coordination)
Zone A : Angola, Congo, RDC
Zone D : Cameroun, Gabon, Guinée Equatoriale, São Tomé & Principe
Souligné : Etat hôte
CMC (Centre multinational de coordination)
Zone E : Bénin, Niger, Nigeria, Togo,
Zone F : Ghana, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinée, Liberia, Sierra Leone
Zone G : Cap Vert, Gambie, Guinée-Bissau, Mali, Sénégal
Conduite opérationnelle au niveau national
COM (Centre national des opérations maritimes) dans chacun des 19 pays côtiers de l'Architecture de Yaoundé
Echanges d'information
Liens institutionnels

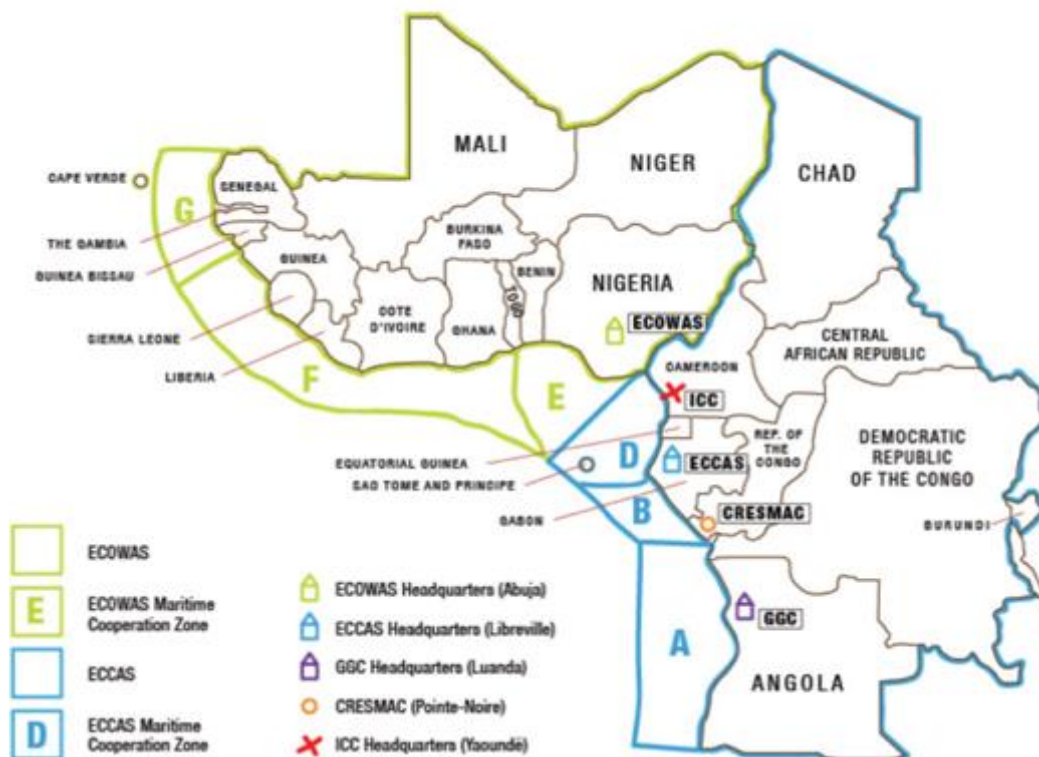
Fonte: *European External Action Service* (EEAS)

A Comissão do Golfo da Guiné (CGG)[3024] foi estabelecida pelo 2001, com objetivo de fomentar a cooperação entre os Estados-Membros costeiros para transformar a sub-região em uma

[3023] De acordo com a Convenção de Montego Bay, pirataria é definida como qualquer ato de violência, detenção ou depredação cometido por meios privados contra outros navios, aeronaves ou pessoas, em alto-mar ou em áreas fora da jurisdição de qualquer Estado. Todavia, a maioria dos ataques na região do golfo ocorreram nas águas territoriais dos países, e não em alto-mar, o que os caracterizaria não como pirataria – e, portanto, não como uma ameaça internacional, a ser combatida por todos os países, de acordo com a mesma convenção –, mas como casos de violência no mar – sob a jurisdição e responsabilidade dos países costeiros. O que pode parecer apenas uma questão de nomenclatura, todavia, tem implicações muito mais profundas, já que a ideia de pirataria – e de combate a ela – serve, em grande medida, como justificativa para crescentes intervenções e ingerência externas na região.

[3024] Formada originalmente por Angola, República do Congo, Gabão, Nigéria e São Tomé e Príncipe. Em 2008, Cameroun, Guiné Equatorial e a República Democrática do Congo (RDC) aderiram à organização.

zona de paz e segurança. Outra tarefa da CGG é facilitar as consultas regionais, prevenir, gerir e resolver os conflitos que possam surgir da delimitação das fronteiras marítimas e da exploração econômica e comercial dos recursos naturais dentro das fronteiras nacionais.

A Estratégia Marítima Integrada de África 2050 foi adotada pela União Africana (UA) em 2012, para aumentar o enorme potencial do setor marítimo africano e da economia azul. O objetivo geral da estratégia é tanto o estabelecimento de uma Zona Marítima Exclusiva Combinada da África quanto a otimização da Zona Costeira Integrada Africana[3025].

Zonas multinacionais de Coordenação Marítima na África Ocidental e Central
Fonte: *International Crisis Group*

Talvez a mais importante estrutura regional de cooperação seja a Arquitetura de Yaoundé. Em 2013, após uma conferência especial entre a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO ou ECOWAS, na sigla em inglês), a Comunidade Econômica dos Estados da África Central (ECCAS, na sigla em inglês) e a CGG, 25 Estados concordaram em cooperar na repressão do crime organizado transnacional no domínio marítimo, pirataria marítima, pesca e outras atividades ilegais: foi assinado o Código de Conduta de Yaoundé[3026]. Com o código como um acordo fundamental, foi iniciada uma arquitetura de segurança marítima composta por componentes internacionais, regionais, zonais e nacionais, que ficou conhecida como Arquitetura de Yaoundé. Esses componentes são: o Centro de Coordenação Inter-regional (ICC, na sigla em inglês), o Centro Regional de Segurança Marítima da África do Oeste e Central (CRESMAO e CRESMAC, respectivamente), os Centros Multinacionais de Coordenação Marítima (MMCC, na

[3025] Em 2016, os chefes de Estado e de Governo da UA reuniram-se em Lomé para uma Cúpula extraordinária visando a debater a Carta da União Africana sobre Segurança Marítima, Segurança e Desenvolvimento. Esse documento renovou a responsabilidade no desenvolvimento sustentável das águas africanas. O tratado ainda não está em vigor.

[3026] Código de Conduta sobre a Repressão à Pirataria, Roubo Armado contra Navios e Atividades Marítimas Ilícitas no Oeste e África Central.

sigla em inglês) com zonas de atuação, e os Centros Nacionais de Operações Marítimas (MOC, na sigla em inglês). Conforme sugerem os dados dos últimos anos, parece ter havido progresso com a implementação das iniciativas de segurança, embora não esteja claro se a queda nos incidentes decorreu das restrições da pandemia ou de avanços concretos em termos de segurança. Trata-se de um problema relativo ao crime organizado, que demanda capacidade de investigação e de instauração de processos judiciais contra as redes criminosas para garantir a segurança das linhas marítimas. A Arquitetura de Yaoundé, no entanto, ainda carece de uma estrutura legislativa e judicial adequada.

Em 2017, foi lançada a Iniciativa Acra, integrada por Benim, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Gana e Togo. Mali e Níger são observadores. O secretário permanente fica em Acra. A iniciativa tem como objetivo prevenir a proliferação, na região, do terrorismo proveniente do Sahel e combater o crime organizado transnacional e o extremismo violento.

e) Ações de outros Estados e ações em conjunto com outros Estados

Concomitante à criação da Arquitetura de Yaoundé, foi criado o Grupo do G7 de Amigos do Golfo da Guiné (G7++FoGG, na sigla em inglês)[3027]. É um grupo multilateral de segurança marítima que apoia a implementação do Arquitetura de Yaoundé. É sempre liderado por uma Secretaria sediada no país que detém a presidência rotativa do G7. Em 2015, foi proposto que o país do G7 que lidera o Secretariado fosse acompanhado por um signatário do Código de Conduta de Yaoundé como cossecretário.

A União Europeia (UE) atua sobretudo com base na Estratégia da UE para o Golfo da Guiné e no Plano de Ação da Estratégica de Segurança Marítima da UE. Em 2014, lançou a estratégia para apoiar os objetivos da Arquitetura de Yaoundé e o plano de ação foi posteriormente lançado para apoiar a implementação da estratégia. Por meio da estratégia e do plano de ação, a UE pretende apoiar os esforços regionais para enfrentar os muitos desafios da segurança marítima e do crime organizado transnacional. A UE trabalha para reforçar as organizações que operam em nível regional e nacional, fortalecer a cooperação e promover economias mais prósperas e resilientes[3028]. Em dezembro de 2023, os ministros dos Negócios Estrangeiros da UE aprovaram o

---

[3027] Os participantes são classificados em dois grupos: doadores e beneficiários. Os doadores estão divididos em países do G7 e países não pertencentes ao G7, enquanto os beneficiários estão divididos em Estados individuais e organizações sub-regionais. No que diz respeito aos doadores, os países participantes do G7 são Itália, França, Reino Unido, Alemanha, Japão, Canadá e Estados Unidos (EUA), enquanto os países não pertencentes ao G7 são Austrália, Bélgica, Brasil, Coreia do Sul, Dinamarca, Espanha, Noruega, Países Baixos, Portugal e Suíça, mais a União Europeia (UE), a Interpol, o Organização Marítima Internacional (IMO, na sigla em inglês), o Centro de Análise e Operações Marítimas – Narcóticos (MAOC-N) de Lisboa e o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC, na sigla em inglês). Em relação aos beneficiários, a contraparte africana é composta pelos seguintes Estados e organizações: Angola, Benim, Cabo Verde, Cameroun, República do Congo, República Democrática do Congo (RDC), Gana, Guiné, Côte d'Ivoire, Nigéria, Senegal, Serra Leoa e Togo; União Africana (UA), Comunidade Econômica dos Estados da África Central (ECCAS, na sigla em inglês), Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO ou ECOWAS, na sigla em inglês), a Comissão do Golfo da Guiné (GGC) e o Centro de Coordenação Inter-regional (ICC, na sigla em inglês).

[3028] Há também um conjunto de programas e projetos voltados para a implementação da Estratégia e Plano de Ação. O financiamento provém tanto do Instrumento de Contribuição para a Segurança e para a Paz (IcSP) como do Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED). Entre esses, cumpre mencionar: Mecanismo de Monitoramento, Apoio e Avaliação de Rotas Marítimas Críticas (CRIMSON, na sigla em inglês), Rede Inter-Regional do Golfo da Guiné (GoGIN, na sigla em inglês), apoio à Segurança Marítima Integrada da África Ocidental (SWAIMS, na sigla em inglês), Programa de Apoio à Estratégia de Segurança Marítima na África Central (PASSMAR, na sigla em inglês),

lançamento de uma Iniciativa da UE em matéria de Segurança e Defesa, em apoio aos países da África Ocidental do Golfo da Guiné, com uma duração inicial de dois anos.

As antigas metrópoles da região – França, Reino Unido, Portugal, Bélgica e Espanha – fornecem apoio logístico e treinamento para as marinhas locais. A Marinha da França, por exemplo, organiza anualmente de três a quatro exercícios regionais, culminando em um grande exercício anual chamado Exercício para Operações Marítimas da Grande Marinha Africana (NEMO). Também realiza patrulhas na costa da região.

Os Estados Unidos (EUA) criaram o *United States Africa Command* (AFRICOM) em 2007 e reativaram a Quarta Frota[3029]. Desde a criação do AFRICOM, a Marinha dos EUA tem intensificado ainda mais sua presença na região, especialmente por meio da realização de exercícios conjuntos e de treinamentos com as marinhas dos países do golfo da Guiné. Os EUA consideram a região como de seu interesse estratégico. Em declaração ao Congresso dos EUA em 2019, o AFRICOM descreve o golfo da Guiné como "uma prioridade estratégica devido ao seu papel nos mercados globais de petróleo, rotas comerciais e residência de aproximadamente 75 mil cidadãos norte-americanos". Assim, há programas de apoio e treinamento bilaterais realizados pelos departamentos de Estado e de Defesa para combater os crimes no golfo da Guiné. O Exercício *Obangame Express*, o maior exercício marítimo multinacional da África Ocidental, liderado pelos EUA, já contou com doze edições, a mais recente em 2023. A atividade tem o propósito de treinar os países africanos da costa ocidental e central para fortalecimento da segurança marítima na região do golfo da Guiné, por meio de exercícios de simulação de combate à pesca ilegal, à poluição no mar, à pirataria, ao terrorismo; também conduzem exercícios de busca e salvamento e de treinamento para os centros de operações marítimas para realizar operações de interdição[3030].

A China tem buscado ampliar a participação na região com investimentos, além de entregar barcos e navios de patrulha modernos para as marinhas do golfo da Guiné, fortalecendo sua influência na região. Houve boatos recentes a respeito de uma possível base militar chinesa na Guiné Equatorial.

O Brasil realizou a Operação Guinex-I com a Fragata "Independência", em 2021, na área marítima do golfo da Guiné, com o objetivo de incrementar as capacidades de segurança marítima, tanto brasileiras como dos países da região, por meio de exercícios combinados e de adestramento mútuo[3031]. Em 2022, houve a Guinex-II, que visou a promover a interoperabilidade com as marinhas e guardas costeiras na área do golfo da Guiné, como Côte d'Ivoire, São Tomé e Príncipe,

---

Segurança Portuária da África Ocidental e Central (WeCAPS, na sigla em inglês), *Seaport Cooperation Project* (SEACOP), Cooperação UE – UNODC em Segurança Marítima e Vigilância no Golfo da Guiné, entre outros.

[3029] A Quarta Frota integra o USSOUTHCOM. Criada em 1943 e desativada em 1950, tem como áreas de atuação as porções dos oceanos Pacífico e Atlântico que banham as Américas Central e do Sul. O AFRICOM, por sua vez, conta com a Sexta Frota, a qual tem como áreas de atuação o mar Mediterrâneo, o oceano Atlântico e parte do oceano Índico.

[3030] A edição de 2022 do *Obangame Express* ocorreu em cinco zonas do oceano Atlântico e golfo da Guiné, estendendo-se do Senegal a Angola e através da CEDEAO e da ECCAS. As 32 nações participantes foram: Angola, Bélgica, Benim, Brasil, Cabo Verde, Cameroun, Canadá, Côte d'Ivoire, Dinamarca, Guiné Equatorial, França, Gabão, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Itália, Libéria, Marrocos, Namíbia, Países Baixos, Nigéria, Polônia, Portugal, República do Congo, RDC, São Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa, Espanha, Togo e EUA.

[3031] No período atracado em Malabo, foram conduzidos adestramentos em terra e no mar com a Marinha da Guiné Equatorial, com o propósito de aumentar a interoperabilidade entre as Forças Navais. As ações voltadas para a abordagem, visita e inspeção nos navios foram o foco. Antes de regressar ao Brasil, a Fragata "Independência" também visitou São Tomé e Príncipe, Cameroun, Nigéria e Cabo Verde.

Cameroun, Nigéria e Cabo Verde[3032], por meio de exercícios no mar e no porto, mantendo a representação da Marinha do Brasil no Atlântico Sul. As operações incluem embarque e inspeção de embarcações, manobras de lanchas rápidas, técnicas de operações especiais, entre outras. Não houve muitas diferenças significativas entre a Guinex-I e a Guinex-II. A segunda foi marcada por maior quantidade de reuniões preparatórias e maior alinhamento para a execução das atividades, além da preocupação com interesses comerciais, pois o Brasil apresentou seus produtos de defesa.

Em 20 de setembro de 2022, foi publicada uma declaração conjunta de um grupo de países atlânticos[3033], inclusive o Brasil. Na declaração, esses países demonstram interesse em fortalecer a cooperação para enfrentar os desafios comuns da região visando a manter uma zona de paz e cooperação, dentro dos parâmetros do desenvolvimento sustentável. A declaração foi aberta a todos os demais países atlânticos que mostrem interesse em juntar-se a ela.

f) Tentativas de golpe no golfo da Guiné

Além da pirataria e problemas correlatos na costa, há outras questões securitárias que assolam a região – sobretudo terrorismo e separatismo. A soma de insegurança marítima e terrestre com Estados fracos, em termos de governança, mas com razoável crescimento econômico atual e potencial futuro, gera instabilidade político-social na África Ocidental. Outrossim, a instabilidade pode ser agravada pela proximidade da região com o Sahel, cujas crises, sobretudo em Burkina Faso e no Mali, mas também em Níger e Chade têm reflexos na região costeira, sobretudo Mali e Burkina Faso, em razão das fronteiras terrestres diretas e porosas. Diante desse cenário, existe o risco de desestabilização em toda a África Ocidental até a costa. Somente considerando a década de 2020, já houve, pelo menos, três crises políticas com golpes tentados ou exitosos recentes na região[3034].

Na Guiné-Bissau, houve uma tentativa de golpe no início de 2022, quando homens armados cercaram o palácio de governo. A tentativa foi debelada, e Umaro Sissoco Embaló segue na presidência do país.

Na RDC, o atual presidente Félix Tshisekedi comunicou uma tentativa de golpe contra si, enquanto estava na cúpula da UA em Adis Abeba em fevereiro de 2022, na condição de então presidente da organização. Não foram fornecidos maiores detalhes sobre a tentativa infrutífera, que teria envolvido políticos oposicionistas. Para mais detalhes, ver a seção sobre os Grandes Lagos Africanos neste tópico.

Em 2023, outro caso de preocupação com relação à escalada do autoritarismo na região é o do Senegal. O presidente, Macky Sall, indicou inicialmente que poderia concorrer a um terceiro mandato consecutivo, a despeito das limitações legais. Em sua interpretação, tendo havido alteração na duração do mandato presidencial, em 2016, a eleição de 2019 foi tecnicamente sua primeira sob as novas regras, o que lhe permitiria concorrer novamente em 2024. A posição inicial do presidente gerou manifestações no Senegal, que levaram à reversão da decisão e ao anúncio de Sall de que não concorreria à reeleição. A repressão no país também está escalando, tanto contra a oposição, com a prisão de mais de 400 opositores e a condenação à prisão de seu principal

[3032] Outras marinhas que atuam na região também participam dos exercícios, como Benim, França, Portugal, Senegal, Espanha, Togo, Reino Unido, EUA, entre outras.

[3033] Angola, Argentina, Brasil, Canadá, Costa Rica, Côte d'Ivoire, Espanha, Gana, Guiné-Bissau, Guiné Equatorial, Irlanda, Mauritânia, Países Baixos, Noruega, Portugal, Reino Unido, Senegal e EUA.

[3034] Para mais informações acerca de golpes na África Ocidental e no Sahel, ver subseção "Fim do sonho democrático e proliferação de golpes" neste capítulo. Para mais informações sobre o estado da democracia na África e no mundo, ver o tópico sobre democracia no capítulo 5.

candidato nas próximas eleições presidenciais, quanto contra jornalistas. A prisão do líder oposicionista Ousmane Sonko por "difamação" e "corrupção da juventude", que inviabilizará sua candidatura nas eleições de 2024, provocou protestos que culminaram na morte de alguns de seus apoiadores. O partido de Sonko, conhecido pela sigla PASTEF, foi dissolvido em agosto de 2023, o que inflamou os protestos, resultando na morte de alguns manifestantes após a repressão ordenada pelo governo. Em outubro, uma corte senegalesa reverteu o banimento da candidatura de Sonko, mas a prisão foi confirmada pela Suprema Corte no início de janeiro de 2024, o que o tira definitivamente da disputa.

Apesar da instabilidade, o golfo da Guiné também dispõe de exemplos positivos, especialmente Libéria[3035] e, até pouco tempo atrás, Serra Leoa[3036]. Ambas as nações conseguiram pôr termo a longos conflitos. Isso se deu por meio da mobilização célere de ajuda estrangeira para reconstrução e desenvolvimento, o que fundamentou as bases para a estabilidade, para a inclusão da sociedade civil no processo de negociação da paz e para a ascensão de lideranças fortes. Permanece latente, no entanto, o risco de novos conflitos e problemas, como no caso de Côte d'Ivoire.

g) Golpe na Guiné em 2021

Na Guiné, protestos violentos foram desencadeados em 2020 contra a candidatura do então presidente Alpha Condé para um terceiro mandato. Mais cedo naquele ano, a constituição do país fora alterada via referendo para permitir uma terceira reeleição, algo até então vedado pela norma constitucional. Condé ganhou o pleito e seu partido ganhou a maioria dos assentos no Legislativo, mas houve insatisfação popular.

Após várias décadas de regimes autoritários na Guiné, Condé tornou-se, em 2010, o primeiro presidente democraticamente eleito. Durante seu mandato, houve exploração das riquezas naturais guineenses, como a bauxita, além de reservas de minério de ferro, ouro e diamante; contudo, os benefícios do crescimento econômico não alcançaram grande parte da população.

A crise política teve como marco inicial a decisão de Condé, em 2019, de alterar a constituição nacional para que, por meio de uma manobra jurídica, pudesse concorrer a novo mandato, indo além dos dois permitidos pelo texto constitucional, ação que levou a protestos em todo o país. Durante o ano final de seu segundo mandato e no período após vencer as eleições de 2020, Condé reprimiu duramente protestos e pôs na prisão candidatos de oposição, alguns dos quais vieram a falecer no cárcere. As ações de Condé fizeram com que a França não mais o apoiasse, restando apenas o suporte de China, Egito, Rússia e Turquia. No entorno regional, outros países tiveram problemas de ordem democrática, como Chade e Mali, que enfrentaram golpes militares nesse período, além da Côte d'Ivoire, cujo presidente foi eleito para um terceiro mandato em pleito controverso e marcado por acusações de fraude.

A Guiné vivia também problemas graves de ordem econômica, com o governo não conseguindo conter aumentos de preços em bens de primeira necessidade, como pão, e o quadro acabou agravado pela pandemia de COVID-19. Com isso, em agosto de 2021, o governo anunciou

---

[3035] Em 2023, houve nova transição democrática pacífica no país, tendo o presidente George Weah reconhecido a derrota no pleito contra Joseph Boakai.

[3036] No fim de novembro de 2023, houve uma tentativa de golpe em Serra Leoa, que culminou com a prisão de mais de uma dezena de oficiais militares e um civil. Durante os eventos, mais de vinte pessoas morreram, incluindo soldados e pessoas que tentaram assaltar o arsenal de um quartel militar para tomar armas, e houve invasões e fugas em massa de penitenciárias.

aumento de impostos e cortes nos orçamentos da política e do Exército, ao mesmo tempo que foi ampliada a verba para o gabinete presidencial e para o legislativo. O impacto da pandemia agravou a situação.

Manifestações contra o governo Condé espalharam-se rapidamente pelo país. Em 5 de setembro de 2021, as Forças Armadas da Guiné cercaram o palácio presidencial e isolaram o distrito governamental, cortando comunicações com o restante da capital. Após troca de tiros entre militares e forças pró-governo, os amotinados, aparentemente liderados pelo coronel Mamady Doumbouya anunciaram, na televisão estatal, a detenção do presidente Alpha Condé, a revogação da Constituição, a dissolução do governo e o fechamento das fronteiras do país. Com a notícia da deposição de Condé, milhares de guineenses celebraram o feito por todo o país, antes que os líderes do golpe anunciassem toque de recolher por tempo indeterminado. A CEDEAO agiu rapidamente e suspendeu a Guiné da comunidade, pedindo o retorno à constitucionalidade e a libertação do presidente Alpha Condé.

No primeiro dia de outubro de 2021, Doumbouya tomou posse como presidente interino, encabeçando o Comitê Nacional de Reconciliação e Desenvolvimento (CNRD), em período de transição de 18 meses antes de novas eleições. Não houve oposição ou apoio explícito ao ato por políticos locais, apesar de a reação externa condenando a deposição de Condé. Em setembro de 2022, a CEDEAO decidiu endurecer as sanções impostas à Guiné, considerando o cronograma apresentado pelo governo interino inaceitável. Em fevereiro de 2023, a Guiné juntou-se ao Mali e ao Burkina Faso em uma declaração que pede a reintegração desses países à comunidade e que as sanções fossem levantadas, uma vez que elas apenas prejudicam uma população já castigada por instabilidades internas. Em maio, eclodiram protestos no país contra o governo militar, que foram violentamente reprimidos, levando a alguns mortos e dezenas de feridos.

h) Separatismo no golfo da Guiné

Há, ao menos, três casos relevantes de separatismo na região: a autodeclarada República da Ambazônia (Cameroun), Cabinda (Angola) e a Togolândia Ocidental (Gana). Para mais detalhes acerca do separatismo em Angola (Cabinda), Cameroun (Ambazônia) e Gana (Togolândia Ocidental), ver seções dedicadas aos respectivos países neste capítulo.

XII. Guiné-Bissau

a) Características gerais

A Guiné-Bissau, um dos países mais pobres do mundo, tem uma população de cerca de 1,9 milhão de habitantes. Além do território continental, a Guiné-Bissau é composta pelo arquipélago dos Bijagós, com mais de cem ilhas. Faz fronteira com o Senegal ao norte e com a Guiné ao sul e ao leste, e, apesar do seu tamanho, acolhe uma grande variedade de grupos étnicos, línguas e religiões. Desde a sua declaração unilateral de independência em 1973, o país tem enfrentado uma série de desafios políticos e econômicos.

b) História

Para entender o processo político de independência de Guiné-Bissau, é necessário considerar a relação histórica do país com Cabo Verde, também ex-colônia portuguesa. Durante a dominação pelo país ibérico, o território guineense foi administrado conjuntamente com o arquipélago cabo-verdiano, que era um entreposto para a comercialização de escravizados e o abastecimento de navegações transatlânticas. A capital da administração conjunta foi instalada em Cabo Verde. A Guiné-Bissau se separou do arquipélago em 1879, adotando o nome de Guiné Portuguesa.

Em 1956, Amílcar Lopes Cabral fundou o Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo Verde (PAIGC). Sua influência no processo de independência foi tanta que a geração que se mobilizou contra a colonização portuguesa na Guiné-Bissau e em Cabo Verde seria conhecida como a "geração de Cabral". Iniciou-se, assim, o processo de difusão de ideais do nacionalismo, articulando os interesses da população urbana e rural. Amílcar Cabral foi assassinado em 1973, mesmo ano em que Aristides Pereira, secretário-geral do PAICG, declarou a independência de Guiné-Bissau. Houve o reconhecimento da independência por países africanos e de fora do continente, como Cuba, Turquia e Iugoslávia, juntamente com o reconhecimento do PAIGC como único e legítimo representante do povo da Guiné e Cabo Verde pela Organização das Nações Unidas (ONU). Em julho de 1974, o Brasil reconheceu a independência de Guiné-Bissau, meses antes do reconhecimento de Portugal. A embaixada brasileira no país foi aberta neste mesmo ano, enquanto a embaixada guineense em Brasília foi aberta apenas em 2011. Portugal reconhece a independência da Guiné-Bissau em setembro de 1974, e, em julho de 1975, a de Cabo Verde. O PAIGC veio a separar-se em dois partidos, com o ramo cabo-verdiano formando o Partido Africano da Independência de Cabo Verde sob a liderança de Aristides Pereira e o ramo guineense mantendo a denominação, sob a liderança do meio-irmão de Amílcar, Luís Cabral, que se tornou o primeiro presidente do país em 1973. Mesmo assim, durante os anos pós-independência, a presença de políticos cabo-verdianos na política guineense foi constante.

c) Política interna

Após a independência, Guiné-Bissau tornou-se uma república socialista com um sistema de partido único. Desde então, o país tem experimentado instabilidade política e golpes de Estado, com mudanças frequentes de liderança e governo. Até dezembro de 2023, houve quatro golpes (em 1980, 2003, 2010 e 2012), uma guerra violenta em 1998 e 1999, o assassinato do presidente Nino Vieira em 2009 e uma nova tentativa de golpe em 2022. O país passou por dois grandes

regimes: o unipartidarismo, de 1973 a meados de 1994; e o pluripartidarismo, de 1994 até os dias atuais.

O primeiro golpe, em 1980, foi liderado pelo então primeiro-ministro, general João Bernardo Vieira, e resultou na deposição do presidente Luís Cabral. O evento também levou ao abandono da proposta de unificação da Guiné-Bissau com Cabo Verde. Vieira anunciou a criação do Conselho Revolucionário, que exerceria todos os poderes do Executivo e do Legislativo no país. Uma luta pelo poder ocorreu entre Vieira e Victor Saúde Maria, primeiro-ministro e vice-presidente do Conselho Revolucionário, que foi exilado em Portugal em março de 1984. Dois meses depois, uma nova Constituição foi promulgada, proclamando Vieira como presidente e devolvendo o país ao governo civil. Vieira permaneceu no poder entre 1980 a 1994 como presidente do Conselho de Estado de Guiné-Bissau, e, de 1995 a 1999, como presidente escolhido em eleições gerais. O PAIGC foi o único partido permitido até a década de 1990, quando o país iniciou uma transição para o pluripartidarismo.

Em 2003, a Guiné-Bissau sofreu novo golpe de Estado, liderado pelo general Veríssimo Correia Seabra contra o presidente Kumba Ialá. A justificativa de Seabra foi a "incapacidade" do governo de Ialá, além de uma economia estagnada, instabilidade política e descontentamento militar com salários não pagos. Ialá renunciou publicamente em 17 de setembro, e um acordo de cavalheiros o proibiu de participar da política por cinco anos. Em seguida, um governo de transição, liderado por civis e chefiado pelo empresário Henrique Rosa e pelo secretário-geral do Partido para a Renovação Social, Artur Sanhá, foi estabelecido no final do mês. Em 2010, soldados da Guiné-Bissau prenderam o primeiro-ministro, Carlos Gomes Júnior, e o chefe do Exército, Zamora Induta. Os apoiadores de Gomes e seu partido, o PAIGC, manifestaram-se em Bissau, com António Indjai, vice-chefe do Estado-Maior. Depois de negociações, Gomes foi restaurado em seu cargo. Em 2011, houve outra tentativa de golpe, que falhou.

Novo golpe ocorreu em 2012, quando militares tomaram o poder e prenderam o presidente interino, Raimundo Pereira, e o primeiro-ministro, Carlos Gomes Júnior. O Exército da Guiné-Bissau acusou um suposto acordo militar secreto entre Guiné-Bissau e Angola como motivo do golpe. Manuel Serifo Nhamadjo, que foi nomeado presidente interino na transição após o golpe, apesar da recusa inicial em assumir o papel, acabou por permanecer no poder até 2014, quando novas eleições foram realizadas.

José Mário Vaz, eleito em 2014, foi o primeiro presidente a cumprir um mandato completo desde a independência, de 2015 a 2019. As eleições presidenciais de 2019 foram seguidas por uma crise política que terminou em abril de 2020, com o reconhecimento pela Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO ou ECOWAS, na sigla em inglês) de Umaro Sissoko Embalo como presidente. Com a posse do novo governo em março de 2020, o país registrou certa estabilidade política, apesar de tensões internas e alegações de interferência no judiciário.

Os golpes ocorridos nos últimos dez anos têm mobilizado reações enérgicas da comunidade internacional, incluindo a aplicação de sanções pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). Após o golpe de 2012, foi enviada a Missão da CEDEAO na Guiné-Bissau (ECOMIB, na sigla em inglês), missão de estabilização que permaneceu no país até 2020. A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), da qual Guiné-Bissau é Estado-Membro, emitiu uma resolução sobre a questão guineense e recusou-se a trabalhar com o governo de transição. O Brasil preside, desde 2007, a Configuração da Comissão de Construção da Paz (CCP) para a Guiné-Bissau das Nações Unidas, coordenando-se com as autoridades do país para a superação de seus desafios político-institucionais.

Em 2022, ocorreu tentativa fracassada de golpe de Estado e de assassinato do presidente Umaro Sissoco Embaló, do partido Movimento para Alternância Democrática (Madem G15). A retomada da instabilidade na Guiné-Bissau resultou em uma decisão da CEDEAO[3037] de enviar novamente uma força de apoio à estabilização para o país. Ao final de 2022, Guiné-Bissau propôs à CEDEAO a criação de uma força de luta conjunta contra o terrorismo e de restauração da ordem constitucional na sub-região. A Força Anti-Golpe (FAC, na sigla em inglês), como ficou conhecida a proposta, teria como objetivo o combate ao terrorismo e a restituição da ordem constitucional em casos de golpes de Estado nos quinze países da organização. No entanto, os demais países da CEDEAO consideraram a FAC de difícil operacionalização, pois o uso da força depende de mandato do CSNU, além da falta de recursos financeiros.

As eleições legislativas foram antecipadas para 4 junho de 2023, após a dissolução do Parlamento pelo presidente Sissoco Embaló, e as eleições presidenciais, para o final de 2024. Uma coligação de cinco partidos, sustentada pelo PAIGC de Domingos Simões Pereira (que foi primeiro-ministro entre 2014 e 2015), alcançou a maioria absoluta no Parlamento do país. O grande derrotado das eleições legislativas é a Assembleia do Povo Unido – Partido Democrático da Guiné-Bissau, liderada pelo primeiro-ministro Nuno Gomes Nabian, que obteve apenas um deputado. Gomes Nabian foi substituído no cargo, em agosto, por Geraldo Martins, do PAIGC.

Em dezembro de 2023, o presidente Umaro Sissoco Embalo e a oposição acusaram-se mutuamente de tentativas de golpe de Estado. A crise foi desencadeada pela prisão preventina do ministro das Finanças e do secretário de Estado do Tesouro, por ordem do Ministério Público em meio a uma investigação sobre desvio de recursos públicas, e pela tentativa de sua libertação das celas da Polícia Judiciária, orquestrada pelo comandante da Guarda Nacional. O confronto entre membros da Guarda Nacional e do Batalhão do Palácio Presidencial deixou ao menos dois militares mortos na capital do país, e o comandante da Guarda Nacional foi preso. O presidente sugeriu que a oposição teria sido a mandante da tentativa de libertação, uma vez que os dois presos são integrantes do PAIGC, e rebateu declarações do chefe do Legislativo (presidente da Assembleia Nacional Popular), Domingos Simões Pereira, que venceu as eleições de junho. Como resposta à alegada tentativa de golpe, Embalo dissolveu o Parlamento.

d) Aspectos socioeconômicos

A Guiné-Bissau é um dos mais pobres do mundo, com 70% da população vivendo abaixo da linha da pobreza. Apresenta altas taxas de mortalidade infantil e materna, e falta de acesso a serviços básicos de saúde. Estima-se que 64,4% da população esteja sob a condição de pobreza multidimensional[3038], e mais 20% são classificados como vulneráveis à pobreza multidimensional. Segundo relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), percebe-se que a incidência de pobreza multidimensional é 39,7 pontos percentuais maior do que a incidência

[3037] Fazem parte da CEDEAO: Cabo Verde, Côte d'Ivoire, Benim, Burkina Faso, Guiné-Bissau, Gâmbia, Gana, Guiné-Conacri, Libéria, Mali, Níger, Nigéria, Serra Leoa, Senegal e Togo.

[3038] O Índice de Pobreza Multidimensional (MPI, na sigla em inglês) global, produzido pelo PNUD e pela *Oxford Poverty and Human Development Initiative* (OPHI), da Universidade de Oxford, procura entender a pobreza além das privações monetárias, considerando várias outras privações que as pessoas experimentam em seu cotidiano, como saúde precária, educação insuficiente e baixo padrão de vida. O relatório examina o nível e a composição da pobreza multidimensional em 109 países, contemplando 5,9 bilhões de pessoas, e analisa os dados por etnia, raça, casta para 41 países com informações disponíveis. O MPI combina a incidência e a intensidade da pobreza.

de pobreza monetária[3039]. Isso implica que indivíduos que vivem acima da linha de pobreza monetária ainda podem sofrer privações em saúde, educação ou padrão de vida. O país entrou para a lista de Países de Menor Desenvolvimento Relativo (PMDR) em 1981, apresentando índices socioeconômicos piores do que a média dos demais PMDR. A Guiné-Bissau está incluída no esquema *Everything but Arms* (EBA) da União Europeia (UE) para PMDR[3040]. Segundo o Banco Mundial, o país é classificado como uma economia de baixa renda, com uma renda *per capita* de US$ 795 dólares em 2021.

A economia baseia-se principalmente na agricultura, que contribui com cerca de 50% para o produto interno bruto (PIB) do país e corresponde à principal fonte de sustento de cerca de 80% da população. Até agora, a atividade industrial está limitada a uma série de operações de pequena escala, principalmente na área de processamento agrícola e bebidas. De acordo com os dados de 2020 do Banco Mundial, o comércio exterior representa 44% do PIB da Guiné-Bissau. As principais exportações do país são castanhas de caju (cerca de 80% das exportações totais), pescados (17%), petróleo mineral e ouro. Já as importações são lideradas por arroz (16% das importações totais), petróleo refinado (11%), bebidas, alimentos e máquinas, segundo dados do *International Trade Center* (ITC, 2020). Os principais parceiros comerciais são UE e Índia, que juntos correspondem a mais de 59% do comércio exterior do país. No início dos anos 2000, em colaboração com outros países da União Econômica e Monetária da África Ocidental (UEMOA), o país implementou uma tarifa externa comum (TEC). O governo está buscando fortalecer suas relações com diversos países e organizações para promover o comércio exterior. Reformas governamentais, como a liberalização de preços, bem como programas de privatização e ajuste estrutural, devem impactar o comércio internacional no longo prazo. No entanto, a falta grave de infraestrutura, a instabilidade política e os altos custos das *commodities* são obstáculos para o desenvolvimento do comércio.

e) Desafios atuais

Segundo dados da *Freedom House*, houve uma melhora nas liberdades civis desde o golpe de 2012. Apesar disso, o país ainda conta com altos índices de corrupção, interferência no Judiciário e coerção da imprensa. Outro ponto levantado é a presença do crime organizado, especialmente ligado ao tráfico de drogas. O país é um importante ponto de trânsito para a cocaína que é produzida na América do Sul e enviada para a Europa. Além disso, a pandemia de COVID-19 exacerbou a pobreza e a falta de acesso aos serviços públicos na Guiné-Bissau.

O país também enfrenta desafios ambientais, incluindo a desertificação e a degradação do solo. A exploração inadequada dos recursos naturais e a falta de investimentos em infraestrutura ambiental têm contribuído para esses problemas. A Guiné-Bissau está no 130º lugar no *Global Climate Risk Index* (GCRI)[3041] de 2021, que analisa a exposição a riscos climáticos. O governo

---

[3039] A pobreza monetária mede a parcela de pessoas com consumo ou nível de renda abaixo de um certo limite, definido como a linha de pobreza. O Banco Mundial utiliza o parâmetro de US$ 2,15 por dia para definir a linha internacional de pobreza.
[3040] *Everything but Arms* (EBA), em vigor desde março de 2001, é uma iniciativa da UE sob a qual todas as importações para a UE dos países de menor desenvolvimento relativo são isentas de impostos e quotas, com exceção de armamentos.
[3041] O *Global Climate Risk Index 2021* analisa até que ponto países e regiões foram afetados por impactos de eventos de perda relacionados ao clima. O índice se concentra em eventos climáticos extremos, como tempestades, inundações e ondas de calor, mas não leva em consideração processos importantes de início lento, como o aumento do nível do

guineense iniciou medidas para lidar com a mudança do clima, incluindo a introdução de variedades de culturas resistentes à seca, a diversificação da produção agrícola e o financiamento de projetos para transição energética para alternativas mais limpas. O uso da terra e florestas e o setor de energia foram identificados como as principais fontes de emissões de gases de efeito estufa (GEE), sendo alvos prioritários das contribuições nacionalmente determinadas (NDC) guineenses de redução das emissões em 30% até 2030, no âmbito do Acordo de Paris. As principais medidas de mitigação incluem o reflorestamento e a geração de energia elétrica. No entanto, as necessidades de financiamento para alcançar essas medidas são estimadas em US$ 694 milhões para o período de 2021 a 2030. Infelizmente, a instabilidade política e institucional tem dificultado o país em alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

mar, o derretimento de geleiras ou o aquecimento e a acidificação dos oceanos. Foram considerados os dados mais recentes disponíveis – de 2019, para um ano individual, e o período de 2000 a 2019.

XIII. Guiné Equatorial

a) História

A Guiné Equatorial é um país da África Ocidental, que abriga 1,5 milhão de habitantes. É o único país de todo o continente africano a ter o espanhol como língua oficial.

O golfo da Guiné foi explorado pela primeira vez por navegantes portugueses em 1471. Em 1493, D. João II de Portugal proclamou-se Senhor de Guiné. Na sequência, as ilhas de Bioko – batizada pelos portugueses de Fernando Pó –, Ano Bom e Corisco foram ocupadas por portugueses em 1494. Em 1778, o Tratado de El Pardo formalizou a transferência das colônias portuguesas na Guiné Equatorial à Espanha, em troca de possessões espanholas na América do Sul, como no sul do Brasil. No século XIX, a *Sociedad Geográfica de Madrid* lançou diversas expedições exploratórias ao continente africano tendo o rio Muni como referência. Após perder o controle de Cuba e Filipinas, suas últimas colônias fora da África, na virada para o século XX, para os Estados Unidos (EUA), a Espanha intensificou esforços de ocupação da Guiné Equatorial. Na primeira metade do século XX, consolidou-se a presença do Estado espanhol e a exploração de cacau.

Desde os anos 1950, o movimento nacionalista de Guiné Equatorial atuou sob influência do pan-africanismo, da luta anticolonial e da Guerra Fria. Em 1968, após pressões da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) e da Organização da Unidade Africana (OUA), a Espanha concordou com eleições que culminaram na proclamação de independência do país.

b) Política interna

O primeiro presidente equato-guineense, Francisco Macías Nguema, eleito com apoio espanhol, aproximou-se do bloco comunista. Pertencente à etnia *fang*, a maior do país, seu governo caracterizou-se por intensa repressão política a opositores e membros da etnia minoritária *bubi*, anteriormente favorecida pelos espanhóis[3042]. Estima-se que entre 80 mil e 300 mil guineenses foram assassinados pelo regime. Em 1979, Teodoro Obiang Nguema Mbasogo, militar e seu sobrinho, liderou movimento golpista e tornou-se o presidente do país. Em 1987, Obiang fundou o Partido Democrático da Guiné Equatorial (PDGE). Em 1992, foi instituído o multipartidarismo, mas o PDGE permaneceu como único partido competitivo eleitoralmente.

Em 2011, uma reforma constitucional aprovada por referendo recriou o cargo de vice-presidente e limitou o mandato presidencial a dois períodos de sete anos, além de criar o Senado, com 70 integrantes, dos quais 55 são eleitos e quinze são designados pelo presidente. Além disso, também em 2011, o presidente Obiang anunciou a construção de uma nova capital, com a futura transferência da sede do governo de Malabo, localizada na ilha de Bioko, para a província de Wele-Nzas, no leste da parte continental do país. A nova capital, Ciudad de la Paz, também conhecida como Djibloho, tinha inauguração prevista para 2020. Muitas das obras encontram-se em estágio avançado, mas a crise econômica e fiscal dos últimos anos atrasou a inauguração.

Nas eleições presidenciais de 2016, o presidente Obiang foi reeleito com 93,5% dos votos. Na disputa legislativa de 2017, o PDGE obteve a totalidade dos assentos do Senado e 99 das cem cadeiras da Câmara dos Deputados.

Em 2022, pela primeira vez, Andrés Esono Ondo, presidente da Convergência para a Democracia Social (CDS), o único partido da oposição, concorreu à Presidência, enfrentando o

[3042] A proporção da população do país, por etnia, em 1994, era estimada em: *fang* 85,7%, *bubi* 6,5%, *mdowe* 3,6%, *annobon* 1,6%, *bujeba* 1,1%, outras 1,4%.

presidente Obiang. Entretanto, como era esperado, o presidente Obiang foi reeleito com pouco mais de 95% dos votos, um resultado marcado por alegações de fraudes e de intimidação pelo governo por parte dos candidatos da oposição e da comunidade internacional. A reeleição de Obiang foi, no entanto, validada pelo Tribunal Constitucional do país. Com 80 anos, Obiang é o presidente que está há mais tempo no poder no mundo. Em resposta, a frágil oposição da Guiné Equatorial pediu a anulação e a repetição das eleições gerais de 2022. Na formação do novo governo, o presidente afastou um dos filhos, Gabriel Obiang Lima, da pasta dos Hidrocarbonetos e entregou-a a uma pessoa próxima ao outro filho, Teodorín Obiang, seu vice-presidente, reforçando a percepção de que ele será o escolhido para sucedê-lo, apesar de ter sido condenado por corrupção na França e ter enfrentado críticas internacionais por seu estilo de vida extravagante[3043].

Em fevereiro de 2023, o país registrou um surto de febre hemorrágica provocada pelo vírus *marburg*, da mesma família do ebola, com taxa de letalidade de 90%. Até o final do mês, haviam sido identificados onze casos letais. A Organização Mundial da Saúde (OMS) elogiou a abordagem do país. A maioria dos pacientes desenvolvem quadros graves em até sete dias. Não há vacinas ou tratamentos antivirais aprovados, embora uma série de fármacos estejam em testes. A transmissão acontece por meio de morcegos frugívoros e se espalha entre os humanos pelo contato direto com os fluidos corporais de pessoas contaminadas e por superfícies e materiais infectados.

c) Política externa

No âmbito internacional, o país tem buscado evitar o isolamento, a despeito de seu histórico de violação de direitos humanos. Grande exportadora de petróleo, a Guiné Equatorial procura manter relações cordiais com os maiores importadores do produto e com os principais países do Sul Global.

O relacionamento com os EUA é fluido, e diversas empresas norte-americanas atuam no território equato-guineense, embora a Exxon Mobil e a Hess tenham vendido ativos em volume significativo no país desde 2017. A antiga secretária de Estado Condoleezza Rice chegou a referir-se ao presidente Obiang como “um bom amigo”. Os EUA são, ainda, parceiros no patrulhamento das águas do golfo da Guiné. A Guiné Equatorial participa anualmente do *Obangame Express*[3044], exercício de forças navais dos EUA com os vinte países signatários do Código de Conduta de Iaundê: Angola, Benim, Cameroun, Côte d’Ivoire, República Democrática do Congo (RDC), Congo, Cabo Verde, Gabão, Gana, Guiné Conacri, Guiné-Bissau, Libéria, Marrocos, Nigéria, Senegal, Serra Leoa, São Tomé e Príncipe e Togo, além da própria Guiné Equatorial. O Brasil também tem tomado parte do exercício, inclusive em 2022.

O país mantém, historicamente, boas relações com a China. Desde 1971, têm-se multiplicado iniciativas nos campos de infraestrutura, energia, telecomunicações, educação, cultura e saúde, em consonância com o estreitamento da parceria chinesa com a África. A China é, atualmente, o maior parceiro comercial da Guiné Equatorial, absorvendo boa parte das

[3043] Em 2018, junto a uma delegação da Guiné Equatorial, com a presença do vice-presidente, que não estava em missão oficial, foram apreendidas, no aeroporto de Viracopos, em Campinas, uma mala com US$ 1,4 milhão e R$ 55 mil, e, outra com cerca de 20 relógios, alegadamente de uso pessoal do filho do presidente, avaliados em US$ 15 milhões.

[3044] Segundo a Marinha do Brasil, o exercício Obangame Express “tem o propósito de treinar os países africanos da costa ocidental e central para fortalecimento da segurança marítima na região do Golfo da Guiné, por meio de exercícios de simulação de combate: à pesca ilegal; à poluição no mar; à pirataria; ao terrorismo; e de busca e salvamento”.

exportações de hidrocarbonetos do país. A Guiné Equatorial chegou a abrigar mais de dez mil trabalhadores chineses, no auge dos investimentos em infraestrutura. Especula-se que a dívida total de Guiné Equatorial com a China exceda US$ 1 bilhão. Durante a pandemia de COVID-19, a China doou material médico-hospitalar e equipamentos de proteção individual, entre outros, além de enviar missão de especialistas ao país. A vacinação na Guiné Equatorial só foi possível por meio de doações de vacinas chinesas da empresa Sinopharm.

Na Europa, o principal parceiro da Guiné Equatorial é a Espanha. As relações entre os dois países são marcadas pela cooperação técnica bilateral e pelo sólido fluxo comercial. A Espanha foi o principal destino das exportações equato-guineenses na Europa em 2019 e o terceiro principal destino em todo o mundo, além de ter sido a principal origem das importações da Guiné Equatorial provenientes do continente europeu no mesmo ano e a segunda principal origem na escala global.

Com vistas a diversificar suas relações externas, o país organizou, em 2013, a III Cúpula América do Sul-África (ASA), em Malabo. O tema da cúpula foi "América do Sul e África: mecanismos e instrumentos para reforçar a Cooperação Sul-Sul". À época, a presidenta Dilma Rousseff chefiou a delegação brasileira.

Em julho de 2014, a Guiné Equatorial incorporou-se à Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) como membro pleno após a X Cúpula da CPLP, realizada em Díli, apoiada principalmente por Angola. O governo equato-guineense adotara o português como língua oficial em 2011, a fim de integrar-se à Comunidade. O processo de adesão foi acompanhado por plano de trabalho que formalizou o compromisso do país de promover o português em seu território, bem como de aproximar as estruturas institucionais guineenses dos valores e princípios da CPLP, com a criação de novas instituições, como o Senado, por exemplo. Outro compromisso assumido pelo país foi abolir a pena de morte do seu código penal, o que ocorreu em 2022[3045].

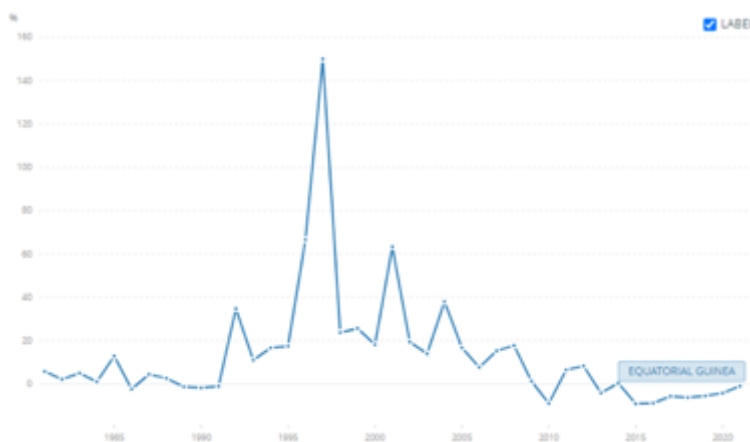
Em meio ao desejo do país de aproximar-se dos países de língua oficial portuguesa, a escola de samba carioca Beija-Flor homenageou a Guiné Equatorial com um desfile sobre o país no Carnaval de 2015. À época, soube-se pela imprensa que empresas com negócios na Guiné e laços com o regime haviam feito doação milionária para a agremiação, embora a embaixada guineense tenha negado qualquer atuação governamental. Para assistir ao desfile, o filho do presidente e vice-presidente do país, Teodorín Obiang, veio ao Brasil.

Recentemente, o país tem enfrentado críticas de países europeus devido à falta de liberdade da oposição. A morte de Julio Obama Mefuman, de nacionalidade espanhola e integrante do Movimento para a Libertação da República da Guiné Equatorial Terceira República (MLGE3R), de oposição ao regime de Teodoro Obiang, na prisão de Oveng Azem, em Mongomo (cidade fronteiriça com o Gabão), teria sido resultado de tortura. Julio Obama foi um dos quatro membros do MLGE3R – dos quais dois de nacionalidade espanhola – raptados pelo regime de Obiang em 15 de novembro de 2019 em Juba, capital do Sudão do Sul, tendo sido transferido para a Guiné Equatorial, enclausurado em celas subterrâneas e brutalmente torturado. No dia 16 de fevereiro de 2023, o Parlamento Europeu responsabilizou o "regime ditatorial" da Guiné Equatorial pela morte de Julio Obama e exortou os Estados-Membros da União Europeia (UE) a exigirem o fim de todas as perseguições políticas naquele país. Os eurodeputados apelaram ainda à libertação dos outros três membros do MLGE3R raptados em 2019 no Sudão do Sul, numa resolução adotada com 518 votos a favor, seis contra e 19 abstenções. O Parlamento Europeu instou ainda a Guiné Equatorial a "cooperar plenamente com as autoridades judiciais espanholas" e condenou "veementemente a perseguição política sistemática e a repressão bárbara do regime ditatorial contra opositores políticos e defensores dos direitos humanos".

[3045] Desde 2014, vigorou uma moratória da pena de morte no país, resultado das negociações para a entrada na CPLP.

d) Economia

Até os anos 1990, a extração de madeira, a produção de cacau e a pesca dominavam a economia equato-guineense. A descoberta de petróleo, em meados daquela década, levou a uma drástica mudança nesse quadro. Hoje, aproximadamente 95% das exportações da Guiné Equatorial são constituídas de petróleo cru e gás liquefeito. Os restantes 5% correspondem a produtos como madeiras tropicais. Estima-se também que o país tenha grandes reservas de diversos minérios.

Desde a descoberta das reservas petrolíferas, no início dos anos 1990, a economia equato-guineense foi uma das que mais cresceram no continente africano. Membro da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) desde 2017, a Guiné Equatorial detém 0,1% das reservas mundiais do recurso. O país chegou a ser o terceiro maior produtor de petróleo na região, depois da Nigéria e de Angola. Entre 1995 e 2005, a média de crescimento do produto interno bruto (PIB) foi de mais de 40% ao ano – em 1997, o crescimento foi de 150%. Houve aumento considerável na renda *per capita*, que atualmente é uma das mais altas do continente. Contudo, após a queda do preço do petróleo no mercado internacional, a economia equato-guineense entrou em recessão em 2014. A obtenção de um empréstimo no valor de US$ 300 milhões junto ao Fundo Monetário Internacional (FMI) foi fundamental para assegurar a continuidade do regime, aliviando a crise econômica. Como contrapartida, o governo comprometeu-se a manter o equilíbrio fiscal e buscar a diversificação da economia.

Fonte: Banco Mundial

Durante o primeiro governo Lula, a Petrobras começou a atuar na Guiné Equatorial, assim como em outros países africanos, para além de Nigéria e Angola, onde os investimentos começaram ainda na década de 1970[3046]. Em janeiro de 2006 a Petrobras conseguiu participar em um contrato de partilha para exploração de petróleo no país. Contudo, a partir de 2016, a companhia passou por grande ciclo de desinvestimento, encerrando todas as suas atividades no continente africano em 2000, com a venda de ativos na Nigéria.

[3046] A atuação da Petrobras no continente africano foi significativamente ampliada para além de Angola e Nigéria, chegando a Tanzânia (2004), Líbia (2005), Guiné Equatorial (2006), Moçambique (2006) e Senegal (2007).

XIV. Grandes Lagos Africanos

a) Aspectos gerais

A região dos Grandes Lagos africanos refere-se ao conjunto formado pelos lagos Niassa, Tanganica, Kivu, Vitória e outros. Essa região abrange República Democrática do Congo (RDC), República do Congo, Burundi, Ruanda, Uganda, Tanzânia, Zâmbia e Quênia.

O leste da RDC é uma região de intensa atividade transfronteiriça de milícias rebeldes, que frequentemente fazem ataques contra alvos civis nos territórios de Burundi[3047], Ruanda e Uganda[3048]. Esses países têm promovido incursões militares na RDC, por vezes à revelia da autorização do governo desse país.

Fonte: *American Enterprise Institute* (AEI)

Fonte: *Wikimedia Commons / MellonDor*

As tensões crescentes entre Burundi, Ruanda, RDC e Uganda explicam-se por seus interesses conflitantes na exploração de recursos naturais (sobretudo minérios, como ouro, coltan, bauxita, diamante) na região (Kivu do Norte, Kivu do Sul e Ituri)[3049]. Ruanda e Uganda sempre buscaram exercer influência sobre essa parte do território, cujos recursos naturais abundantes são importantes matérias-primas para suas economias.

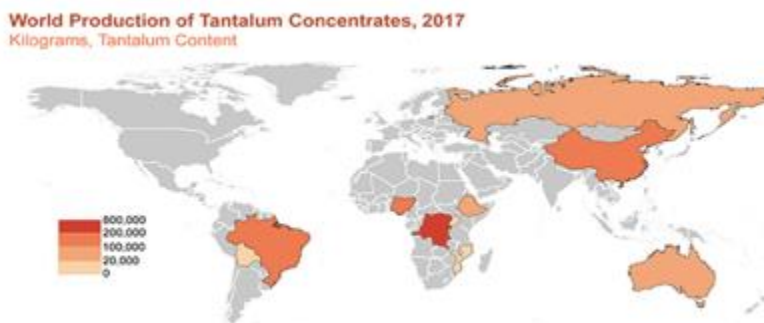
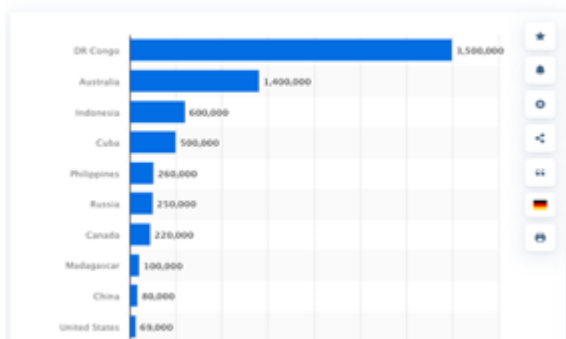
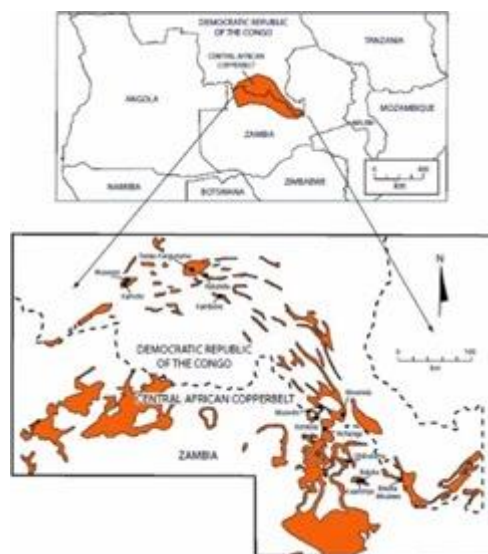
As acusações mútuas de apoio a grupos rebeldes opostos – cujos conflitos representam *proxy wars* dos governos desses países – também têm raízes históricas. Entre 1998 e 2003, durante a Segunda Guerra do Congo, Ruanda e Uganda apoiaram milícias opostas na região leste da RDC; em junho de 2000, os exércitos dos dois países se enfrentaram em Kisangani. Em 2008, o grupo rebelde Congresso Nacional pela Defesa do Povo (CNDP), liderado por Laurent Nkunda e apoiado por Ruanda, fracassou na tentativa de dar um golpe contra o presidente da RDC, Joseph Kabila.

[3047] O ataque ao aeroporto de Bujumbura, no Burundi, em setembro de 2021, em véspera de viagem do presidente burundês Évariste Ndayishimiye, foi reivindicado pelo RED-Tabara, grupo rebelde originado no país e liderado por maioria *tutsi* (em contraste ao governo burundi, dominado por *hutus*).

[3048] Ataques suicidas em Kampala, capital ugandense, em novembro de 2021, foram reivindicados pelo Estado Islâmico. O presidente ugandês Yoweri Museveni declarou que os ataques também estavam ligados à milícia ADF.

[3049] Mapa dos conflitos pelos recursos minerais no leste da República Democrática do Congo (RDC) disponível em: https://ipisresearch.be/publication/map-conflict-minerals-eastern-drc-a0-posters/.

Entre 2012 e 2013, ex-membros do CNDP formaram o grupo rebelde M23 e obtiveram o controle de Goma, capital da região de Kivu do Norte, com o apoio de Ruanda e Uganda. Líderes de outro grupo, Forças Democráticas pela Libertação de Ruanda (FDLR), capturados pelo Exército da RDC, também informaram, em 2018, ter tido contato com o Congresso Nacional de Ruanda e com ministros do governo de Uganda. Um cessar-fogo foi negociado no final de 2013, desarticulando o M23; mais recentemente, porém, seus membros voltaram a se reunir.

Hoje, Ruanda, Burundi e Uganda acusam-se mutuamente de apoiar grupos rebeldes no leste da RDC. A ascensão de Ndayishimiye à presidência do Burundi favoreceu as relações entre Ruanda e Burundi; apesar disso, o ressurgimento do M23, após quase uma década inativo, é causa de preocupação, já que o grupo tinha conexões com Kampala e Kigali.

Fonte: *American Geosciences Institute* / *U.S. Geological*

Fonte: *Statista*

Fonte: *Cambridge University Press*

b) República Democrática do Congo (RDC)

A RDC é o maior país da África Central e o segundo maior país do continente africano em área. Tanto seu produto interno bruto (PIB) *per capita* quanto seu Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) são dos mais baixos do mundo, e o país vive momento de grande crescimento populacional[3050]. A RDC é responsável por quase metade da reserva global de cobalto[3051] (46%) e

---

[3050] Segundo o *World Population Prospects 2022* da Organização das Nações Unidas (ONU), a RDC desbancará o Brasil na lista dos dez países mais populosos do mundo em 2100.

[3051] Uma das principais matérias-primas para produção de óxido de lítio-cobalto ($LiCoO_2$) lítio, utilizado na fabricação de baterias de lítio-íon, fundamental para o desenvolvimento de carros elétricos.

por 25% da de diamantes, além de abranger a segunda maior floresta equatorial e biodiversa do mundo (atrás apenas do Brasil). Em 2020, a RDC foi a maior produtora[3052] e exportadora[3053] mundial de cobalto. Em 2021, o país foi o maior produtor mundial de tântalo, responsável por um terço da oferta mundial[3054] e, ainda, o 16º maior produtor mundial de cobre (1,5% da produção mundial). No fim de outubro de 2023, eram sete milhões de pessoas deslocadas internamente na RDC.

Em 2001, Laurent Désiré-Kabila, presidente do país desde 1997, foi morto e sucedido por seu filho, Joseph Kabila, que implementou processo de transição democrática. Em 2006, sob nova constituição, foram realizadas eleições que o sagraram vencedor. Findo seu mandato em 2016, nova eleição foi adiada para 2018, quando Félix Tshisekedi, atual presidente, venceu o pleito. Em dezembro de 2023, foram realizadas novas eleições gerais, marcadas por diversos problemas, em especial a dificuldade de eleitores para votar em áreas conflagradas. Tshisekedi foi reeleito para um segundo mandato, com mais de 73% dos votos, segundo a comissão eleitoral. O resultado foi contestado pela oposição, cujo principal líder descartou, no entanto, recurso às vias judiciais, em razão da alegada falta de independência das instituições estatais. A vitória foi confirmada pela Suprema Corte congolesa, que foi instada a posicionar-se diante de queixa de um dos candidatos derrotados. O Brasil cumprimentou Tshisekedi pela reeleição.

Desde que chegou ao poder, Tshisekedi tem tentado enfrentar as ações de milícias rebeldes por meio de uma política de aproximação dos países vizinhos, que se traduz não só num esforço de multilateralização, mas também em convites à realização de operações militares conjuntas com os países vizinhos e no estabelecimento de diálogos político-diplomáticos, mediados pelo presidente de Angola, pela União Africana (UA) e pela Organização das Nações Unidas (ONU). Como parte dessa abordagem, Tshisekedi também autorizou, recentemente, a incursão de tropas do Uganda e do Burundi ao território da RDC, para combater milícias nas regiões rurais de Kivu do Norte, Kivu do Sul e Ituri, a leste do país, e realizar exercícios militares.

Os dois principais processos negociadores em curso, fomentados pela Comunidade da África Oriental (EAC, na sigla em inglês), são o Processo de Nairóbi, focado no fim das hostilidades internas na RDC, e o Processo de Luanda, focado no fim das hostilidades entre a RDC e Ruanda, em razão do alegado apoio do governo ruandês ao grupo M23.

i. Política externa

A admissão da RDC à EAC, em 29 de março de 2022, fortaleceu a diplomacia regional e os esforços de multilateralização. Tshisekedi assumiu, em maio de 2022, a liderança do Mecanismo Regional de Supervisão (ROM, na sigla em inglês) do acordo de paz firmado em 2013, o *Peace, Security and Cooperation Framework* (PSCF)[3055]. Esse acordo foi originalmente assinado por onze países: África do Sul, Angola, Burundi, República Centro-Africana (RCA), RDC,

---

[3052] Dados sobre a produção mundial de cobalto disponíveis em: https://www.kitco.com/news/2022-02-17/The-world-s-largest-cobalt-reserves-by-country-in-2021.html.

[3053] Dados do *Observatory of Economic Complexity* (OEC). Disponível em: https://oec.world/en/profile/country/cod.

[3054] Dados sobre a produção mundial de tântalo disponíveis em: https://investingnews.com/daily/resource-investing/critical-metals-investing/tantalum-investing/2013-top-tantalum-producers-rwanda-brazil-drc-canada/.

[3055] O PSCF estabeleceu um mecanismo de supervisão composto pelos líderes da RDC, da RCA, de Angola, do Burundi, do Congo, de Ruanda, da África do Sul, do Sudão do Sul, da Tanzânia, do Uganda e da Zâmbia, com bons ofícios do secretário-geral das Nações Unidas (SGNU) e membros da Comissão da UA e da CAO.

República do Congo, Ruanda, Sudão do Sul, Tanzânia, Uganda e Zâmbia; aos quais se juntaram, em 2014, Quênia e Sudão[3056].

O PSCF tem duas estruturas de governança: o ROM, copresidido pela UA e pela ONU, e o Comitê de Suporte Técnico (TSC, na sigla em inglês). São, ainda, fiadores do PSCF: UA, ONU, Conferência Internacional sobre a Região dos Grandes Lagos (ICGLR, na sigla em inglês)[3057] e a Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC, na sigla em inglês). O ROM é o principal órgão de supervisão do PSCF e realiza reuniões anuais com os chefes de governo de seus Estados Partes para revisar o progresso na implementação dos compromissos nacionais e regionais assumidos pelos signatários do acordo. A 11ª reunião do ROM foi realizada em Bujumbura, em maio de 2023[3058].

Nesse contexto, abre-se a possibilidade de elaborar um plano de negociação com grupos armados, com a implementação de políticas de reintegração de ex-combatentes. No entanto, o progresso recente pode ser ameaçado pelo envolvimento de militares estrangeiros no combate a milícias em território congolês. A presença de tropas ruandesas na RDC, por exemplo, pode reacender antigas rivalidades e revigorar grupos insurgentes locais, prejudicando o objetivo de Tshisekedi, de estabilizar a região.

Ademais, em 2021, o Departamento de Estado dos Estados Unidos (EUA) designou duas milícias africanas como grupos terroristas: as Forças Democráticas Aliadas (ADF, na sigla em inglês), da RDC, e o grupo Ahlu Sunnah Wa-Jama (ASWJ), de Moçambique, por considerá-las "franquias" do Estado Islâmico (ISIS-RDC e ISIS-Moçambique).

Em novembro de 2022, o presidente de Ruanda, Paul Kagame, aceitou contribuir em esforços de mediação junto a rebeldes do M23 no leste da RDC. A notícia indica uma mudança na retórica do presidente ruandês, a qual foi bem recebida em Kinshasa. O presidente da RDC, Felix Tshisekedi, afirmou que "é animador ver Paul Kagame reconhecer que pode influenciar o M23". Não há indícios, no entanto, de que os embates entre o M23 e o governo congolês estejam perto de cessar: desde o início de sua ofensiva de 2022, os rebeldes controlaram áreas importantes em Kivu do Norte e capturaram a cidade de Kibumba, levando à mobilização de tropas governamentais para a região. Ainda não se sabe se a participação de Kagame contribuirá para os diálogos de paz, mas seu mero aceite pode ser considerado um avanço em direção à busca por estabilidade no leste da RDC.

Em dezembro de 2022, um acordo de cessar-fogo foi firmado com o apoio da EAC, mas o M23 o tem violado e tem conquistado novas posições. Em fevereiro, o grupo capturou a cidade de Rubayah, rica em minérios importantes. O presidente angolano João Lourenço tenta aproximar as partes para um novo cessar-fogo.

[3056] Para mais informações, consultar: https://ungreatlakes.unmissions.org/regional-oversight-mechanism-rom.

[3057] O Secretariado Executivo da ICGLR foi estabelecido em 2007, com sede em Bujumbura. A Conferência é responsável por coordenar, facilitar, monitorar e assegurar a implementação do Pacto de Segurança, Estabilidade e Desenvolvimento da Região dos Grandes Lagos, assinado em 2006, em Nairóbi. É no âmbito do Pacto que se incluem a Declaração de Dar es Salaam e, desde 2013, o PSCF. As quatro principais divisões da ICGLR são: 1) paz e segurança; 2) democracia e boa governança; 3) desenvolvimento econômico e integração regional; e 4) questões humanitárias e sociais. Anteriormente à ICGLR, já havia sido estabelecido o Grupo de Contato Internacional (ICG) para a Região dos Grandes Lagos. Trata-se de grupo informal composto por representantes da ONU (Enviado Especial para os Grandes Lagos e o chefe da MONUSCO), dos EUA, da UA, da África do Sul, da União Europeia (UE) e de diversos países europeus que são importantes doadores da região (Bélgica, Reino Unido, Alemanha, França, Países Baixos e Suécia).

[3058] Para mais informações, consultar: https://ungreatlakes.unmissions.org/leaders-great-lakes-meet-kinshasa-assess-progress-implementation-peace-security-and-cooperation e https://ungreatlakes.unmissions.org/regional-oversight-mechanism-rom.

Em 17 de fevereiro de 2023, às margens da 36ª cúpula da UA, ocorreu uma miniconferência (mini-*summit*) sobre a crise de segurança no leste da RDC, no âmbito da EAC. Na reunião, que contou com a participação dos chefes de Estado da região, decidiu-se que todos os grupos armados deverão deixar as áreas ocupadas até 30 de março de 2023; que os deslocados internos sejam reassentados; recomendou-se cessar-fogo imediato; decidiu-se pela repatriação de refugiados congoleses que estão em Ruanda e em Uganda; e decidiu-se pela formação de um mecanismo de avaliação e verificação da situação na RDC. A miniconferência da EAC retoma os diálogos iniciados em Luanda (novembro de 2022) e em Bujumbura (4 de fevereiro de 2023). O Conselho de Paz e Segurança da UA endossou as medidas propostas pela EAC. Os EUA celebraram a iniciativa do organismo sub-regional e pediram que Ruanda pare de financiar os rebeldes do M23. Kigali rejeitou a acusação e afirmou que o apoio dos EUA à essa narrativa pode ameaçar o processo de paz. Tropas de Uganda e Sudão do Sul, sob mandato de força militar da EAC estabelecida em junho de 2022, entraram na RDC no final de março, juntando-se a contingentes de Quênia e Burundi, para supervisionar o acordo de saída dos grupos armados das áreas ocupadas. Em 30 de março, iniciou-se a retirada do M23, que afirmou que o fará de maneira gradual. Em maio de 2023, a Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC, na sigla em inglês) anunciou que também mandaria tropas para a RDC, para ajudar no combate a focos insurgentes. Entre outubro de 2022 e meados de 2023, quase 1,5 mil pessoas morreram em razão dos confrontos no Kivu do Norte.

ii. Política interna

No âmbito interno, Tshisekedi, do partido *Cap pour le Changement* (CACH), enfrentou dificuldades para formar um novo governo; somente a partir de 26 de abril de 2022, ele passou a gozar de maioria no Parlamento (anteriormente, predominavam os aliados do ex-presidente Joseph Kabila). Entre 2018 – ano das eleições na RDC – e 2022, Tshisekedi manteve a antiga conformação de governo para legitimar sua vitória, que foi questionada por alguns dos observadores eleitorais. A coalizão do ex-presidente Kabila, a Frente Comum pelo Congo (FCC) ganhou as eleições legislativas de então. Em 2020, Tshisekedi apontou três novos juízes para a Corte Constitucional do país, o que mitigou a influência dominante de Kabila[3059]. Mais recentemente, Tshisekedi obteve maioria legislativa ao persuadir deputados da FCC (incluindo Moïse Katumbi e Jean-Pierre Bemba, nomes fortes da oposição) a formar uma coalizão (*Sacred Union*). Persiste, porém, a fragilidade da aliança, bastante heterogênea.

Em fevereiro de 2022, o presidente Tshisekedi comunicou uma tentativa de golpe contra si, enquanto o líder congolês estava na cúpula da UA em Adis Abeba, na condição de então presidente da organização. Não foram fornecidos maiores detalhes sobre a tentativa; a ação teria envolvido políticos oposicionistas, mas não se sabe quem teria sido o autor.

O fim da violência no leste da RDC é prioridade do governo congolês: mais de 120 grupos rebeldes lá atuam, há mais de duas décadas. As atividades das ADF em Kivu do Norte, a atuação da Cooperativa para o Desenvolvimento do Congo (CODECO) em Ituri e, no Kivu do Sul, os ataques da milícia Mai-Mai, que se juntam a membros burundeses do RED-Tabara, têm civis como principal alvo. Ademais, a região de Katanga, historicamente separatista[3060], sofre ataques do

---

[3059] Apesar de ter deixado o cargo de presidente em 2018, Kabila continuou a controlar cargos importantes e a destinação final de grande parte dos recursos públicos.

[3060] Katanga autodeclarou-se como nação autônoma em 1960, no contexto da independência da RDC. O "Estado de Katanga" opunha-se ao governo de Patrice Lumumba.

grupo Bakata-Katanga, liderado por Gédéon Kyudu. Nem o governo da RDC nem a Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo (MONUSCO, na sigla em inglês) têm tido sucesso no combate à atividade das milícias. Conforme o Conselho Norueguês para Refugiados, o conflito no leste da RDC é o mais negligenciado do mundo, com mais de seis milhões de deslocados. Em junho de 2023, houve ataque a campo de deslocados internos localizado na província de Ituri, que resultou em pelo menos 45 mortos, incluindo 23 crianças. A CODECO é a principal suspeita de tê-lo cometido. Com a intensificação dos conflitos na parte oriental do país, 450 mil pessoas foram deslocadas no Kivu do Norte apenas entre outubro e novembro de 2023.

A RDC sofre, portanto, com altos níveis de corrupção (cleptocracia), com a rivalidade interna entre as facções políticas ligadas a Tshisekedi e a Kabila e com a dificuldade de implementar processo pacífico de desarmamento, desmobilização e reintegração (DDR) dos mais de 120 grupos rebeldes em atividade no país.

iii. Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo (MONUSCO)

A ONU mantém a Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo (MONUSCO, na sigla em inglês), desde 2010, com sede na capital administrativa do país, Kinshasa. O mandato da missão contempla o uso de todos os meios necessários à consecução de seus objetivos, que são proteção de civis, de pessoal humanitário e de defensores de direitos humanos sob ameaça de violência física e apoio ao processo de estabilização e consolidação dos esforços de paz do governo da RDC.

O mandato da MONUSCO tem sido cada vez mais questionado pela população local, sobretudo nas regiões rurais que mais sofrem com a violência perpetrada por milícias. Em 13 de julho de 2022, a MONUSCO realizou coletiva de imprensa na qual tratou dos ataques perpetrados naquele mês pela ADF, contra centros de saúde nas regiões de Kivu do Norte e Ituri. Os capacetes azuis também atuam em suporte ao Exército da RDC em operações contra o M23 no território de Rutshuru, cuja capital foi recentemente tomada pelo grupo.

Sob a presidência rotativa do Brasil no CSNU, foi realizado, em julho de 2022, debate aberto sobre comunicação estratégica nas operações de manutenção de paz da ONU, presidido pelo chanceler Carlos Alberto França. A sessão contou com apresentação do secretário-geral das Nações Unidas (SGNU) e do general brasileiro Marcos de Sá Affonso da Costa, comandante-chefe da MONUSCO. O general abordou o sentimento "antimissão" prevalecente em partes da RDC controladas por grupos armados e chamou a atenção para o uso da desinformação e do discurso de ódio como armas de guerra, defendendo estratégia de comunicação mais forte.

O general Otávio Rodrigues de Miranda Filho foi nomeado, em janeiro de 2023, como novo comandante da MONUSCO. Ele substitui o general brasileiro Marcos de Sá Affonso da Costa e assume suas funções em março de 2023.

Em agosto de 2023, mais de quarenta pessoas morreram, quando o Exército congolês interveio militarmente contra um protesto direcionado à presença da MONUSCO no país. A missão tem recebido muitas críticas da população local por sua incapacidade de proteger os civis da violência de milícias e grupos armados no país. O Brasil publicou nota em que indica acompanhar com preocupação o agravamento das tensões no leste da RDC e o aumento de episódios de violência ao longo daquele mês, além de ter saudado a criação de comissão interministerial congoloesa para apurar os eventos ocorridos durante o protesto.

Em novembro de 2023, o governo da RDC e o representante especial do SGNU para o país assinaram um acordo para a retirada "acelerada, gradual, ordenada e responsável" da MONUSCO,

a partir de dezembro de 2023. O acordo será implementado em três fases, com avaliações trimestrais. Em dezembro, o CSNU aprovou a renovação da MONUSCO por um prazo de um ano, com retirada gradual das tropas.

iv. Histórico político da RDC

A presença de europeus na bacia do Congo remonta à chegada do português Diogo Cão em 1483. Portugal manteve entrepostos comerciais na região até o século XIX, quando o explorador Henry Stanley foi encarregado pelo rei Leopoldo II da Bélgica de assegurar a presença belga. Durante a Conferência de Berlim de 1885, chamada de *Kongokonferenz* em alemão, acordou-se que Leopoldo II seria diretamente responsável pelo território (a título privado, como propriedade pessoal do rei), sob o pretexto de preocupações humanitárias. Criou-se, assim, o Estado Livre do Congo, de propriedade da Coroa belga até 1908, quando, diante da denúncia internacional das atrocidades cometidas por Leopoldo II contra a população local, foi vendido ao governo belga (transação da Coroa para o governo), tornando-se colônia oficial (Congo Belga).

No século XX, fortaleceu-se o nacionalismo congolês e o pleito pró-independência, capitaneado pelo Movimento Nacional Congolês (MNC), do líder Patrice Lumumba e de viés socialista. O grupo congregava diferentes etnias locais com interesses por vezes conflitantes, razão pela qual sofreu cisões internas. A independência foi lograda em junho de 1960 (o "ano da África"), com Lumumba como primeiro-ministro (chefe de Governo) do país e o conservador Kasa-Vubu como presidente (chefe de Estado). Apenas um mês depois da declaração de independência da República do Congo, porém, Moïse Tshombe – líder separatista da região de Catanga – liderou rebelião contra o governo, com o apoio de Bélgica, França e EUA. A sublevação teve como consequência o afastamento forçado de Lumumba via golpe de Estado articulado por Kasa-Vubu. No contexto da chamada "Crise do Congo", Lumumba foi sequestrado e assassinado. Seguiu-se período de profunda instabilidade político-institucional[3061]. Tshombe chegou a assumir o governo em 1964, mas foi derrubado pelo golpe de Estado de 1965, liderado por Mobutu Sese Seko, que inaugurou ditadura personalista que durou 32 anos e deu origem ao Estado do Zaire.

O governo ditatorial de Mobutu caracterizou-se pelo processo de "zairização" do país, com a proibição de nomes ocidentais e cristãos e com a mudança do nome do país e de sua capital (Léopoldville passa a ser Kinshasa). Ao longo de seu governo, Mobutu enfrentou grupos separatistas na região de Catanga, além de outros, como o grupo Exército de Resistência do Senhor, que atuava na fronteira com Uganda.

O alto nível de corrupção do governo levou à união entre diferentes grupos de oposição contra Mobutu e à pressão internacional pelo fim de seu governo, em 1990. Em 1993, Étienne Tshisekedi – pai do atual presidente da RDC – foi reconduzido ao cargo de primeiro-ministro, para o qual havia sido nomeado dois anos antes. Mobutu chegou a se opor a Tshisekedi e a declarar um governo de união nacional, que não foi reconhecido pela comunidade internacional.

O processo de transição iniciado em 1993 foi prolongado por mais dois anos, até 1995, mas as eleições gerais prometidas não aconteceram. Em 1996, o lumumbista Laurent Désiré-Kabila

[3061] Quanto à instabilidade política da RDC, a revista *Foreign Affairs*, ao entrevistar Joseph Kabila em dezembro de 2018, delineou um panorama histórico negativo, destacando que o país jamais havia experimentado uma transição pacífica de poder. Depois que o assassinato de Lumumba levou Mobutu ao poder por décadas, este foi derrubado em 1997 por um golpe de Estado perpetrado por Laurent-Désiré Kabila. Kabila foi assassinado em 2001 e substituído por seu filho, que somente deixou o poder após as eleições de 2018 (originalmente previstas para 2016), vencidas pelo atual presidente, Félix Tshisekedi.

liderou uma rebelião contra o governo de Mobutu, promovida pela Aliança das Forças Democráticas pela Liberação do Congo-Zaire (AFDL). A guerra civil alastrou-se pelo país entre 1996 e 1997, na chamada Primeira Guerra do Congo, e a AFDL conquistou Kinshasa, finalmente, em maio de 1997. Kabila assumiu o poder e renomeou o país como República Democrática do Congo (RDC); Mobutu retirou-se para o Palácio Gbadolite e, posteriormente, foi exilado no Togo e no Marrocos, onde morreu.

A Segunda Guerra do Congo (1998-2003), por sua vez, teve como principal fator o crescente autoritarismo de Kabila. Seu governo foi marcado pela suspensão de partidos, pela proibição de manifestações e pela deterioração das relações com os governos vizinhos de Ruanda e Uganda. Em 1998, pois, eclodiram conflitos generalizados pelo país, que opunham interesses econômicos de grupos distintos sobre os recursos naturais da RDC e foram caracterizados pela atuação de grupos paramilitares nas áreas rurais do país (sobretudo ao leste, na região de Kivu).

Fonte: *Wikimedia Commons* / *Don-kun, TUBS, Hairy Dude*

A Segunda Guerra do Congo não foi um conflito somente doméstico: também conhecida como “Grande Guerra da África” ou “Guerra Mundial Africana”, ela envolveu, pelo menos, nove países africanos e cerca de 25 grupos armados diferentes. O conflito é considerado o mais mortal desde a Segunda Guerra Mundial, tendo feito mais de cinco milhões de vítimas (especialmente por doenças e por subnutrição enquanto consequências da guerra).

Kabila foi morto em 2001 e sucedido por seu filho, Joseph Kabila, então o mais novo chefe de Estado do mundo, com 29 anos. Joseph Kabila liderou um processo de paz, inaugurando um governo de transição. A Segunda Guerra do Congo terminou em 2003, após um impasse militar

que levou à assinatura de acordos entre diferentes beligerantes[3062]. A região de Kivu, no entanto, ainda é palco da atuação de grupos rebeldes contrários ao governo, frequentemente ligados a governos estrangeiros.

Na RDC, uma nova constituição foi aprovada em 2006, ano em que se realizaram eleições livres no país e Kabila sagrou-se vencedor. Durante seu governo, a economia congolesa quintuplicou de tamanho, embora o país não tenha equacionado, em definitivo, os problemas da violência armada, da violação de direitos humanos, da pobreza e da corrupção. Embora a eleição de Kabila de 2006 tenha sido considerada livre e justa por grande parte da comunidade internacional, o mesmo não pode ser dito de sua reeleição em 2011. Em 2012, iniciou-se a rebelião M23, opondo esse grupo rebelde ao Exército congolês em Kivu do Norte; o grupo foi dispersado em 2013 após assinatura de um acordo de paz com o governo, mas voltou a se reunir em 2021.

Em 2016, quando terminaria o mandato de Kabila, um porta-voz do governo chegou a anunciar que não seriam feitas eleições. Protestos populares, duramente reprimidos, exigiram a realização do pleito eleitoral, o que ocorreu em 2018 e teve como resultado a eleição de Félix Tshisekedi como presidente. Desde então, o país tem sofrido com o recrudescimento da luta armada no meio rural, com o surto de Ebola em 2018-2020, com a pandemia global de COVID-19 e com instabilidade política, a exemplo de tentativa frustrada de golpe de Estado em fevereiro de 2022.

v. Grupos rebeldes ativos na região leste da RDC[3063]:

Forças Democráticas Aliadas (ADF): fundadas como grupo armado islamista em 1990, em Uganda, por setores descontentes após a deposição de Idi Amin. Operam em Uganda e no leste da RDC. São consideradas uma organização terrorista pelo governo de Uganda e dos EUA (desde 2021). Tem vínculos com o Estado Islâmico. Seu objetivo é implementar a *sharia* e fundar o Estado Islâmico da África Central. Seu líder é Jamil Mukulu, convertido do Cristianismo para o Islamismo. Há indícios de que o grupo recebe financiamento externo de fontes desconhecidas.

Movimento 23 de Março (M23) ou Exército Revolucionário Congolês: tem origem em motim de soldados do Exército; é formado por maioria de *tutsis*; operava em Kivu do Norte (Goma). O fundador do grupo, general Bosco Ntaganda, foi capturado e está atualmente cumprindo sentença de trinta anos de prisão exarada pelo TPI. O grupo assinou um acordo de paz em 2013, mas se reorganizou em 2021 sob o argumento de que Kinshasa falhou em reintegrar seus membros ao Exército congolês. Suspeita-se que, ao longo desses anos de "inatividade", o M23 tenha recebido suporte governamental, especialmente de Ruanda.

Forças Democráticas pela Libertação de Ruanda (FDLR): grupo composto por ex-membros do governo deposto de Ruanda em 1994 (maioria *hutu*), bem como por refugiados ruandeses e, também, por número cada vez maior de congoleses. Seu objetivo declarado é usar pressão militar para viabilizar diálogo político interno do governo atual de Ruanda com outros grupos políticos ("*inter-Rwandan dialogue*"). Atua no leste da RDC e na província de Catanga.

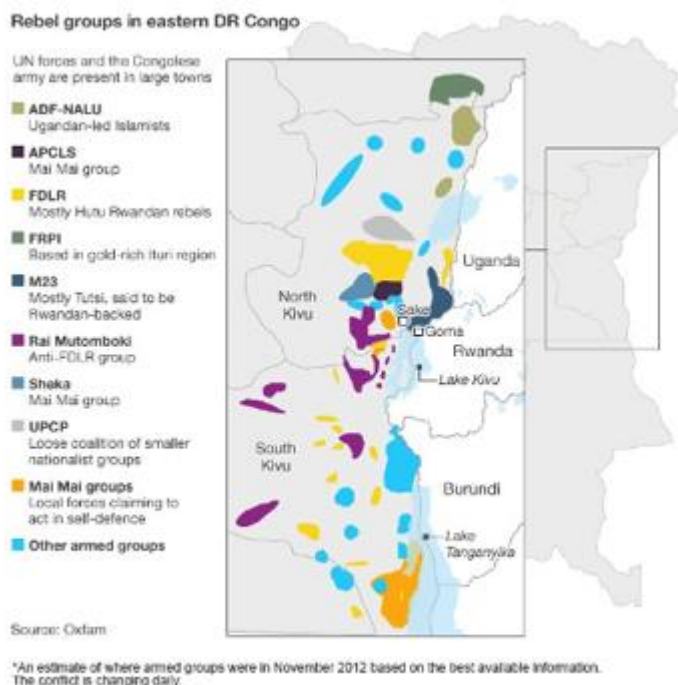
Cooperativa para o Desenvolvimento do Congo (CODECO): associação de diversas milícias *lendu* que atuam especialmente na província de Ituri.

[3062] O Acordo de Sun City (2002, África do Sul) pretendeu-se um "ato final" da guerra. Embora não tenha logrado apoio integral, o acordo erigiu as bases para a formação de um governo unificado e multipartidário na RDC, encabeçado por Kaliba. Pelo Acordo de Pretória (2002), Ruanda concordou com a retirada de seus soldados da RDC em troca do compromisso internacional com o desarmamento da milícia *hutu* Interahamwe e de outros combatentes.
[3063] Para mais detalhes, consultar: https://monusco.unmissions.org/en/foreign-armed-groups.

RED-Tabara: a Resistência para um Estado de Direito no Burundi tem como base a RDC, mas tem sido acusado de ataques terroristas no Burundi desde 2015.

Mai-Mai: desdobra-se em diversos subgrupos, notadamente o *Union pour la Réhabilitation de la Démocratie du Congo* (URDC) e outros grupos, como o *Nduma Defence of Congo* (NDC) e o Kifuafua.

Forças de Libertação Nacional (FNL): grupo rebelde originado no Burundi sob o nome de Partido para a Liberação do Povo Hutu (PALIPEHUTU, na sigla em francês). A maior parte de seus membros foi integrada ao Exército do Burundi após as eleições de 2010, mas alguns se aliaram a forças dos Mai-Mai (Yakutumba) e das FDLR, no Kivu do Sul.

Exército de Resistência do Senhor (LRA): grupo rebelde de Uganda, de viés cristão e de extrema direita; atuam na fronteira norte do país com a RDC, bem como em regiões da RCA.

Fonte: Oxfam

c) Uganda

O atual presidente de Uganda, Yoweri Museveni, está no poder desde 1986, quando efetuou contragolpe que pôs fim ao regime militar que havia sido implementado em 1985. Apesar de ter restaurado a estabilidade e o crescimento econômicos de seu país, Museveni resiste em deixar o poder. Em 2017, o parlamento ugandês removeu limitações de idade para o cargo de presidente, o que, na prática, viabiliza que Museveni permaneça no cargo de maneira vitalícia. É possível, entretanto, que ele não permaneça no poder, mas, sim, abra espaço para seu filho, Muhoozi Kainerugaba, que anunciou que pretende ser candidato à Presidência em 2026. Kainerugaba já fez diversas manifestações irredentistas relacionadas a territórios que atualmente pertencem ao Quênia.

Uganda é um país rico em recursos naturais (reservas de ouro, prata, diamante e cobre), e a agricultura é seu maior setor produtivo: o café representa 16% das exportações do país, o que coloca o país como o segundo maior produtor africano, atrás apenas da Etiópia. O país é, ainda, o

quarto maior produtor mundial de banana. Uganda também tem aumentado, recentemente, suas exportações de ouro (10% do total de exportações)[3064]. Em 2006, importantes reservas petrolíferas foram encontradas no lago Albert. Em janeiro de 2023, o presidente Museveni inaugurou a plataforma de exploração da *China National Offshore Oil Corporation* (CNOOC), cuja construção se iniciou em fevereiro de 2022. Em março de 2023, espera-se o início da operação de outra plataforma, operada pela francesa *TotalEnergies*. A Uganda deve escoar o petróleo por meio do *East African Crude Oil Pipeline* (EACOP), que conta com investimentos franceses (62%), chineses (8%), ugandenses e tanzanianos (15% cada). O oleoduto de 1.445 km atravessaria a Tanzânia conectando as zonas petroleiras de Uganda ao porto de Tanga, no Oceano Índico.

Em novembro de 2021, no contexto dos bombardeios em Kampala e após conversas entre os presidentes Tshisekedi (RDC) e Museveni (Uganda), tropas de Uganda foram autorizadas a adentrar o território da RDC para combater um grupo ugandense fundamentalista islâmico, aliado às ADF. O porta-voz do governo congolês negou, inicialmente, a presença de militares de Uganda no país, mas, atualmente, as autoridades dos dois países apresentam a operação como exercício militar conjunto. O envio recente de tropas ugandenses ao território da RDC consiste na maior intervenção estrangeira nesse país desde o fim dos conflitos civis em 2003. Em janeiro de 2023, a Uganda atingiu uma caça da força aérea da RDC, que pousou em segurança em Goma. Kigali alegou que o caça havia invadido o espaço aéreo ugandense,

Em fevereiro de 2023, o governo de Museveni anunciou que não renovaria o acordo de sede com o escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH) em Uganda, o que gerou protestos da oposição e de organizações que defendem os direitos humanos. O país alega que os direitos humanos podem ser protegidos por instâncias internas e que manterá a cooperação com o ACNUDH em Genebra, contudo o anúncio do fechamento do escritório de direitos humanos acontece após o órgão denunciar tortura e a existência de centros de detenção ilegais.

Em março, o Parlamento de Uganda adotou legislação anti-LGBTQIA+, que torna atos homossexuais puníveis com a morte. Em 2014, já se havia “proibido” a homessexualidade no país. Em abril, a despeito de manter discurso anti-LGBTQIA+, Musevini não sancionou a lei e a devolveu ao Parlamento para reconsideração. Em maio, entretanto, a lei foi sancionada pelo presidente, prevendo prisão perpétua para relações sexuais homossexuais e pena de morte em caso de a relação sexual homossexual ser com pessoas menores de idade ou soropositivas. Como reação, os EUA e a União Europeia (UE) ameaçaram aplicar sanções contra a Uganda. O Banco Mundial anunciou que não realizaria mais repasses a Uganda em razão da nova legislação.

Em junho, um ataque terrorista a uma escola, na fronteira com a RDC, deixou mais de 40 mortos em Uganda e resultou no sequestro de estudantes, na maioria meninas. As autoridades de Uganda atribuem o atentado às Forças Democráticas Armadas (ADF, na sigla em inglês). Em novembro, o governo anunciou a captura de um dos comandantes da ADF.

d) Ruanda

Paul Kagame, presidente de Ruanda desde 2000, encontra-se no seu terceiro mandato presidencial (com duração de sete anos): desde 2015, a nova constituição do país o isenta de restrições à reeleição pelo menos até 2034. Em setembro de 2023, ele anunciou que será candidato nas eleições previstas para julho de 2024. O desenvolvimento econômico-financeiro recente de Ruanda garante a Kagame não só apoio interno, mas também legitimidade perante a comunidade

[3064] Para mais informações, consultar: https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/uganda/#government.

internacional. Apesar disso, discute-se o apoio mantido pelo governo ruandês a grupos rebeldes ativos na RDC (notadamente o M23, que está ressurgindo em Kivu do Norte) e no Burundi. Em 2020, investigadores da ONU denunciaram que tropas ruandesas haviam conduzido operações no leste da RDC, o que foi negado.

Em 2022, as tensões entre RDC e Ruanda aumentaram, levando a atritos entre forças dos exércitos dos dois países na região de fronteira. A RDC acusa Ruanda de financiar a milícia M23; enquanto Ruanda acusa a RDC de apoiar o grupo paramilitar FDLR – imputações mútuas que ambos os países negam. Em julho de 2022, um diálogo tripartite foi estabelecido em Luanda, com a mediação do presidente angolano. Em novembro de 2022, Paul Kagame alterou a sua retórica, aceitando participar dos esforços de mediação para a paz no leste da RDC, o que pode ser um passo importante na construção de consensos, sobretudo junto aos rebeldes do M23.

Boa parte do mineral extraído na região leste da RDC é refinado em território ruandês. Assim, Ruanda busca assegurar o fluxo de minerais em direção ao seu território por meio da negociação com grupos armados que atuam nessa cadeia produtiva, marcada pela fraude e pelo contrabando. Organizações não governamentais e a própria ONU já acusaram Ruanda de encorajar e financiar uma cadeia de contrabando de minérios da RDC (ouro, coltan, tântalo, etc.). Ademais, relatórios indicam que 90% dos minerais exportados por Ruanda (que é um pequeno produtor) foram introduzidos ilegalmente no país, vindos da RDC[3065].

e) Burundi

Durante anos, o Burundi vivenciou instabilidade política estimulada pela rivalidade entre *tutsis* e *hutus*; em 2000, com os Acordos de Arusha, pôs-se fim à guerra civil do país. Apesar disso, em 2015, Pierre Nkurunziza deflagrou nova crise política, ao anunciar sua intenção de concorrer a um terceiro mandato, razão pela qual a EAC estabeleceu o *Inter-Burundi Dialogue*, com o presidente ugandês Museveni como mediador.

Após a morte do ex-presidente Nkurunziza, durante a pandemia de COVID-19, em 2020, foram realizadas novas eleições que deram a vitória ao atual presidente, Evariste Ndayishimiye, com 68% dos votos. O país ainda sofre com uma economia altamente dependente da agroexportação e com alto índice de violência no campo, promovida por grupos paramilitares como os Imbonerukura, “juventude” ligada ao partido do ex-presidente.

Em dezembro de 2021, tropas do Burundi – com alegada autorização de Tshisekedi – entraram na RDC para combater o grupo RED-Tabara[3066], responsável por bombardeios no aeroporto internacional do Burundi em setembro de 2021 e pela morte de soldados na fronteira do Burundi e da RDC, no mesmo ano. Em julho de 2022, Burundi e RDC concordaram em cooperar militarmente, após reuniões entre os presidentes Évariste Ndayishimiye e Félix Tshisekedi.

Em janeiro de 2024, o Burundi anunciou o fechamento de sua fronteira com Ruanda, em razão de tensões bilaterais provocadas por acusações de que Kigali estaria apoiando rebeldes do grupo RED-Tabara, que lançaram ataques ao território burundês.

[3065] Para mais detalhes, consultar: https://www.rfi.fr/fr/afrique/20220701-tensions-entre-kinshasa-et-kigali-les-int%C3%A9r%C3%AAts-%C3%A9conomiques-du-rwanda-dans-l-est-de-la-rdc.

[3066] Liderado por *tutsis* e contrário ao governo dominado por *hutus* em Bujumbura.

f) Gabão

Em 1967, Omar Ondimba assumiu o poder, após a morte do presidente eleito em 1961, Leon M'Ba, logo após a independência do país. Ondimba, um dos mais longevos chefes de Estado do mundo (no poder por 42 anos, de 1967 a 2009), período no qual manteve boas relações com a França e com os EUA. O Gabão detém uma das maiores reservas de petróleo no continente africano e, durante o governo de Ondimba, o país ingressou na Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), em 1975, da qual saiu em 1995.

Ondimba faleceu em 2009 e foi sucedido por seu filho, Ali Bongo Ondimba. Este foi reeleito em 2016, em eleições concorridas, cujos resultados foram confirmados pela Corte Constitucional do Gabão. Também em 2016, o país retornou à OPEP. Em 2019, Ali Bongo sofreu tentativa malsucedida de golpe, deflagrada por militares.

Em agosto de 2023, logo após o presidente Ali Bongo ser declarado vencedor de sua terceira eleição, as Forças Armadas aplicaram-lhe um golpe. O governo de transição, sob o nome de Comitê para a Transição e Restauração das Instituições, liderado pelo general Brice Oligui Nguema, que era o chefe da Guarda Republicana Gabonesa, declarou nulo o resultado da eleição presidencial, dissolveu todas as instituições e fechou as fronteiras. Um parlamento de transição, composto por integrantes do Partido Democrático Gabonês, de Bongo, que teriam rompido com o presidente nos últimos anos, foi nomeado, sem incluir representantes dos principais partidos de oposição. Nguema sinalizou que a transição de volta para a democracia poderia durar dois anos.

As eleições presidenciais haviam sido realizadas em um contexto de volumosas denúncias de fraudes e de bloqueio à *internet* no país. Bongo inicialmente foi mantido em prisão domiciliar com sua família, mas depois foi libertado. O golpe foi condenado pela ONU, pelos EUA, pela UE e pela UA. Tanto a ECCAS quanto a UA suspenderam o país. O governo brasileiro divulgou nota afirmou que acompanhava com preocupação a situação política no Gabão. O Brasil expressou seu apoio ao papel da UA e de outros atores regionais para a superação da atual crise e conclama à busca de uma solução pacífica e acordada. O alto representante da UE, Josep Borrell, condenou o golpe, mas também enfatizou que as recém-realizadas eleições no país não teriam sido nem livres nem justas.

Diferentemente de outros golpes recentes em países de colonização francesa, não parece haver um caráter antifrancês no caso do Gabão. Nguema reuniu-se com o embaixador da França e anunciou interesse em aprofundar as relações com Paris.

XV. Moçambique

Atualmente, Moçambique é uma república com um sistema de governo semipresidencialista, em que o presidente exerce, simultaneamente, os cargos de chefe de Estado e de chefe de Governo em uma democracia representativa cujos diferentes partidos se reúnem na Assembleia da República, que é unicameral. Conforme a constituição do país, que data de 1990, o presidente é eleito diretamente para um mandato de cinco anos, havendo possibilidade de reeleição. O primeiro-ministro é nomeado pelo presidente e exerce funções análogas às do ministro da Casa Civil do Brasil.

Ex-colônia portuguesa, Moçambique tornou-se independente em 1975, após uma década de combates entre administradores portugueses e a Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO), que estabeleceu um regime de partido único aliado à União Soviética (URSS). Entre 1976 e 1992, Moçambique foi placo de uma guerra civil entre a FRELIMO e a Resistência Nacional Moçambicana (RENAMO), que culminou nos Acordos Gerais de Paz de 1992, possibilitando a ratificação da atual constituição e a realização das primeiras eleições democráticas do país, em 1994. Todo o processo de paz ocorreu sob a supervisão da Operação das Nações Unidas em Moçambique (ONUMOZ, na sigla em inglês)[3067].

Atualmente, a FRELIMO e a RENAMO são os dois principais partidos políticos de Moçambique, mas, desde a redemocratização do país, somente a FRELIMO elegeu presidentes. Filipe Nyusi é o atual líder moçambicano, reeleito em 2019. Apesar da democratização e da pacificação do país, há uma crescente disputa, política e armada, entre os dois partidos. A RENAMO não aceita os resultados das eleições de 2014 e de 2019. Em paralelo, entre 2013 e 2019, membros da RENAMO formaram uma guerrilha insurgente, que levou a combates armados contra o governo central dominado pela FRELIMO. Dois acordos de paz entre o partido governista e a RENAMO foram assinados, em 2014 e em 2019, mas confrontos ainda ocorrem. Em junho de 2023, foi desativada a última base de resistência da RENAMO.

Entre o fim da guerra civil e 2015, a economia moçambicana sustentou um rápido e contínuo crescimento: o produto interno bruto (PIB) do país cresceu, em média, cerca de 8,4% entre 1993 e 2015. Apesar disso, houve uma desaceleração desse crescimento entre 2016 e 2021 e retração do PIB em 2020 devido à pandemia. O Fundo Monetário Internacional (FMI) atribuiu a desaceleração econômica dos últimos anos à redução dos preços internacionais de *commodities*, às más condições climáticas e à "questão dos empréstimos não divulgados na primavera de 2016 e o consequente congelamento da ajuda externa"[3068]. Em 2019, o país também foi atingindo pelos ciclones Idai e Kenneth, que causaram destruição e mortes e prejudicaram a economia[3069]. Com

---

[3067] Na ONUMOZ, o general Lélio Rodrigues da Silva foi o primeiro brasileiro a ter o título de *Force Commander* de uma operação de manutenção da paz das Nações Unidas. Durante a Força de Emergência das Nações Unidas (UNEF, na sigla em inglês), resposta à crise de Suez (1956), militares brasileiros exerceram o comando militar da operação, mas sem o título formal de *Force Commander*.

[3068] Em 2016, descobriu-se que funcionários de altos cargos no governo haviam criado empresas estatais que tomaram emprestado mais de US$ 2 bilhões *off-the-books*, com o objetivo de financiar projetos que nunca foram realizados. Como consequência, houve redução dos fluxos de ajuda externa ao país, que também passou a ter dificuldades para levantar recursos junto a instituições financeiras internacionais, como o FMI e o Banco Mundial.

[3069] Por meio da Operação Moçambique, a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) coordenou uma operação humanitária no país africano em resposta à passagem dos ciclones. Foram enviados cerca de 40 bombeiros brasileiros especialistas em salvação, além de doações de medicamentos e de insumos básicos de saúde. Por meio do Fundo Especial da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), foi feita uma doação de € 100 mil para apoiar a

base nos dados referentes a 2022, Moçambique é a 26ª maior economia da África, com um PIB de cerca de US$ 18 bilhões.

O desenvolvimento futuro da economia moçambicana depende, em certa medida, da exploração de grandes reservas de gás natural descobertas no norte do país em 2010, que colocaram Moçambique entre os quinze principais países em termos de reservas de gás natural. Em paralelo, o país é o segundo maior exportador africano de carvão, atrás apenas da África do Sul. A exportação de carvão corresponde a cerca de 40% das exportações moçambicanas.

Apesar das expectativas em torno das exportações de gás natural, que começaram em novembro de 2022, e de carvão, realizadas desde 2010, a dimensão do impacto local para a economia moçambicana é vista com cautela. Os ganhos de desenvolvimento podem ser limitados, devido a um padrão de investimento em que os fluxos financeiros se concentraram em grandes projetos orientados para a exportação, formando enclaves comerciais com poucas ligações com a economia local. Alguns megaprojetos, como grandes minas, resultaram na perda de terras agrícolas e em deslocamentos populacionais, ainda que tenham contribuído para o desenvolvimento da infraestrutura nacional (estradas e ferrovias)[3070].

As expectativas com relação ao desenvolvimento econômico de Moçambique também são afetadas pela crescente ação de grupos extremistas islâmicos que atuam ao longo de sua costa setentrional, região onde as reservas de gás natural foram descobertas. Em 2020, insurgentes do Estado Islâmico capturaram e ocuparam, ainda que brevemente, a ilha Vamizi no oceano Índico. Em 2021, cerca de quatro mil moçambicanos fugiram das suas aldeias após a intensificação de ataques jihadistas na província de Niassa.

Em relação ao terrorismo em Moçambique, os eventos que acontecem na província de Cabo Delgado são os que têm ganhado maior atenção internacional. Cerca de 18% da população de Moçambique é muçulmana sunita e está concentrada nessa área, ao norte do país, no extremo oposto da capital Maputo. Militantes islâmicos e jihadistas tentam estabelecer um Estado islâmico na região, entrando em confronto com as forças de segurança moçambicanas.

A principal facção insurgente na região é a Ansar Al-Sunna ("Apoiadores da Tradição"). Esse grupo extremista nativo tem conexões internacionais e conta com o apoio do autoproclamado Estado Islâmico e da Al-Qaeda. São conhecidos localmente como Al-Shabaab, mas não há relação formal com o grupo somali, ainda que ambos tenham jurado lealdade ao Estado Islâmico. O movimento remonta a meados da década de 2010, quando o Ansar Al-Sunna passou a defender que o Islã praticado em Moçambique havia sido corrompido e não mais correspondia aos ensinamentos de Maomé. O grupo ameaçava mesquitas para que adotassem a versão radical do Islã e opunha-se ao Cristianismo e ao Ocidente.

A partir de 2017, o movimento tornou-se mais violento e deixou de reconhecer o governo central de Maputo, aproximando-se de facções da Al-Qaeda. Em abril de 2018, o país detectou a presença de integrantes do Estado Islâmico, que perpetraram seu primeiro atentado contra o Exército moçambicano em junho de 2019. Além da religião, fatores como o alto desemprego e a pobreza fazem com que jovens em Cabo Delgado sejam atraídos pelos separatistas. O caos instaurado dá espaço a quadrilhas de assaltantes que pilham vilarejos.

---

reconstrução moçambicana. Com o apoio da ABC e do Programa Mundial de Alimentos (PMA), a Caixa Econômica Federal lançou uma campanha que arrecadou cerca de US$ 100 mil para o fornecimento de *vouchers* à população afetada, para a aquisição de alimentos, remédios e materiais de higiene e limpeza em mercados locais.

[3070] A Vale, que recentemente anunciou a venda de suas operações em minas de carvão em Moçambique, participou da construção do Corredor Logístico Integrado de Nacala, contribuindo para que o Brasil seja o maior investidor estrangeiro em Moçambique.

Em março de 2021, combatentes do Ansar Al-Sunna tomaram temporariamente a cidade de Palma, na província de Cabo Delgado, matando dezenas de civis e forçando milhares de pessoas a se deslocarem. O governo brasileiro deplorou e condenou o acontecimento com veemência, e uma delegação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) foi enviada à Moçambique no contexto da crise. Como consequência do ataque, a empresa de energia francesa Total suspendeu um projeto de US$ 20 bilhões relacionado à extração de gás natural na região. De acordo com a Organização Internacional para as Migrações (OIM), o conflito em Cabo Delgado já causou cerca de quatro mil mortes e 800 mil deslocamentos internos forçados.

Em 2022, houve uma mudança estratégica nos ataques dos insurgentes, que deixaram de se concentrar somente no norte da província e se espalharam em direção ao sul, revertendo a tendência de estabilidade na área. Esses ataques explicitam o principal interesse dos terroristas atualmente: inviabilizar o projeto de gás em Cabo Delgado. A tentativa de resolução da questão de Cabo Delgado é eminentemente militar: em junho de 2020, a África do Sul enviou forças especiais de seu Exército para auxiliar as tropas moçambicanas; em outubro, a União Europeia (UE) deu início a debates sobre formas de auxiliar Moçambique a combater a insurgência; em dezembro, o Malawi anunciou o envio de tropas. Desde julho de 2021, está em curso uma ofensiva de tropas governamentais que conta com o apoio de tropas de Ruanda e da Missão Militar da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC, na sigla em inglês)[3071] para Moçambique (SAMIM, na sigla em inglês). O controle de certas localidades foi recuperado pelo governo, mas a guerra de guerrilha conduzida por parte dos insurgentes islâmicos dificulta a pacificação da região. Não existe perspectiva de resolução negociada no momento, sobretudo pelo caráter imprevisível e radical dos separatistas.

O terrorismo em Cabo Delgado foi um dos temas debatidos em agosto de 2022 na 42ª Cúpula Ordinária dos Chefes de Estado e de Governo da SADC. No encontro, decidiu-se pela continuação da SAMIM. A missão foi prorrogada sem a determinação de um prazo específico, mas especialistas destacam que a ausência de apoio financeiro externo pode dificultar a sua continuidade futura. Atualmente, somente países da região contribuem financeiramente para a SAMIM, e o custo econômico desse apoio não pode ser ignorado. O especialista em Política Internacional Wilker Dias alerta: “No panorama econômico mundial, não vejo os países suportarem [a missão] por muito mais tempo, a não ser que busquem alternativas para obterem um certo apoio financeiro, assegurando a continuidade operativa das forças na região de Cabo Delgado.”

Em meio ao conflito, a CPLP buscou dar apoio humanitário, especialmente para refugiados, mas foi criticada por políticos e por diplomatas moçambicanos por sua “inércia”. A CPLP buscou conscientizar a comunidade internacional sobre a “tragédia humana” em Cabo Delgado, mas teve dificuldade para tomar ações concretas. As missões enviadas para averiguar a situação não levaram a resultados concretos. Frente à iniciativa da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO ou ECOWAS, na sigla em inglês), a CPLP foi pressionada a enviar uma missão militar e, durante uma reunião de ministros de defesa, foi discutida a criação de um mecanismo de resposta das Forças Armadas em catástrofes, mas não houve desdobramento concreto algum.

[3071] A Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC) é uma organização internacional criada em 1992, para incentivar as relações comerciais entre seus 14 países-membros. Busca-se criar um mercado comum, além de promover esforços para estabelecer a paz e a segurança na região meridional africana. Seus integrantes são: África do Sul, Angola, Botsuana, Lesoto, Malawi, Maurício, Moçambique, Namíbia, República Democrática do Congo (RDC), Seicheles, Suazilândia, Tanzânia, Zâmbia e Zimbábue.

Apesar dos conflitos entre a FRELIMO e a RENAMO, dos danos causados por desastres naturais e da ação de grupos terroristas em Cabo Delgado, Moçambique pode estar vivendo um momento de virada. As consequências geopolíticas da invasão da Ucrânia valorizaram ainda mais as reservas de gás natural do país. Em paralelo, o FMI e o Banco Mundial voltaram a apoiar a economia africana[3072], e Moçambique foi eleito para ocupar um assento no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) pela primeira vez em 2022.

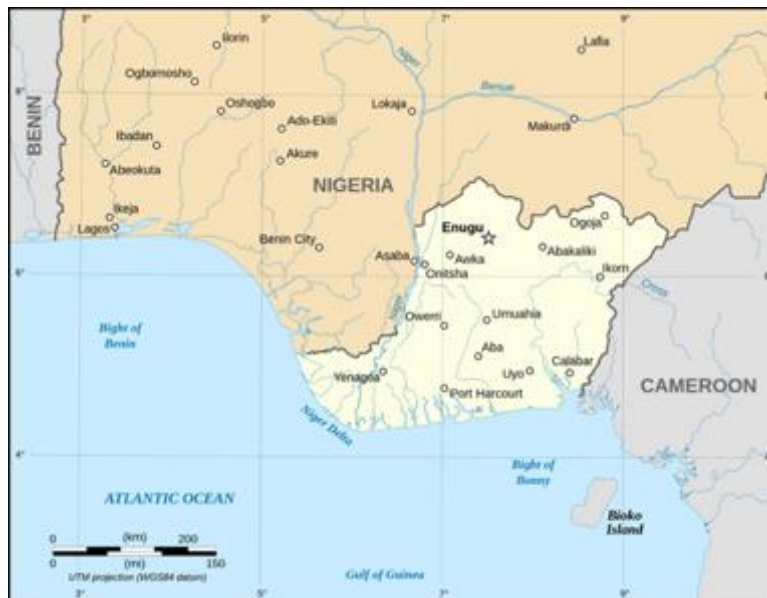
[3072] Trata-se da primeira vez que o FMI e o Banco Mundial liberam linhas de crédito para Moçambique desde 2016, quando o “escândalo da dívida oculta” se tornou público.

XVI. Nigéria

a) Aspectos gerais

A República Federal da Nigéria é um Estado multinacional e multicultural. Com extensão de 923 mil quilômetros quadrados e população de cerca de 215 milhões de pessoas, o país é habitado por mais de 250 grupos étnicos que falam 500 línguas. O idioma oficial é o inglês. Os três principais grupos étnicos abrangem cerca de 60% da população total: são os *hauçá-fulani*, que correspondem a cerca de dois terços da população, são majoritariamente muçulmanos e se concentram no norte do país; os *iorubá*, que se dividem entre muçulmanos e cristãos e habitam sobretudo o sudeste; e os *igbo*, no sudoeste, predominantemente cristãos. Cerca de 50% da população é cristã e 40%, muçulmana; as demais religiões, inclusive as de tradição *iorubá* e *igbo*, são minoritárias. A constituição nacional assegura a liberdade religiosa.

O Estado moderno da Nigéria surgiu a partir da combinação de dois protetorados britânicos vizinhos: o Protetorado Sul e o Protetorado Norte da Nigéria. A Nigéria alcançou a sua independência em 1960 e, em 1963, tornou-se uma república federal parlamentarista. Houve um golpe militar em 1966, seguido de contragolpe, de acirramento das tensões entre as regiões norte e sul e de perseguição contra os *igbo* do norte. Cerca de trinta mil *igbo* foram massacrados e mais de um milhão fugiu para o leste do país. Durante as ditaduras militares de 1967 a 1999, o número de estados (entidades subnacionais) aumentou de 21 para 36. Segundo analistas do *International Crisis Group*, trata-se de manobra para debilitar os estados, diluindo o poder regional, coibindo movimentos separatistas e dotando o Estado Federal de máximo controle sobre os recursos públicos.

b) A Guerra Civil Nigeriana (1967-1970)

República de Biafra
Fonte: *Wikimedia Commons* / Eric Gaba

Em reação aos ataques sistemáticos contra a etnia *igbo* (especialmente os *pogroms* de 1966), a região leste da Nigéria declarou sua independência em 1967, intitulando-se “República

de Biafra". Isso foi o estopim para a Guerra Civil Nigeriana, travada entre o governo central e Biafra ao longo de três anos, até 1970. A região insurgente experimentou grave crise humanitária em razão da imposição de longo estado de sítio, em que o fluxo de suprimentos e de alimentos foi interrompido. A guerra terminou em 1970 com a vitória do governo central e a reintegração de Biafra ao Estado nigeriano. Estima-se que morreram de dois a três milhões de pessoas na região leste no curso de trinta meses. O movimento separatista permanece ativo, encabeçado pelo grupo *Indigenous People of Biafra* (IPOB). Em maio de 2023, um comboio diplomático dos Estados Unidos (EUA) foi atacado por integrantes do IPOB.

c) Economia dependente do petróleo

Segunda maior economia da África subsaariana e membro da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) desde 1971, a Nigéria é o 11º país do mundo em reservas de petróleo e de gás natural, com 37 bilhões de barris das reservas totais provadas do mundo, quase todas concentradas no delta do rio Níger[3073]. Desde a descoberta das jazidas em 1957, no entanto, a indústria petrolífera prejudicou gravemente a economia e o bem-estar socioeconômico e ambiental da região, que se converteu em uma das mais pobres, poluídas e militarizadas do país africano, assolada por grupos armados e pelo crime organizado, além da preponderância dos interesses das empresas petrolíferas[3074]. Até hoje, a economia nigeriana é muito dependente da extração de petróleo, que chegou a representar 60% do produto interno bruto (PIB) nacional em 2008.

d) Região do delta do rio Níger

Fonte: *Wikimedia Commons /* autoria presumida de Kimdime

A sobrevalorização da naira, devido ao aumento das exportações de petróleo desde o começo da década de 1970, prejudicou os outros setores da economia, inclusive as exportações

[3073] A região, com cerca de vinte mil quilômetros quadrados, é dividida em nove estados, tem população de trinta milhões de habitantes, de mais de 40 etnias, e é uma zona riquíssima em biodiversidade, encontrando-se entre as onze áreas da Nigéria protegidas pela Convenção de Ramsar sobre Zonas Úmidas de Importância Internacional.

[3074] Atualmente, o Estado controla 60% da Companhia Refinadora de Petróleo; o restante é repartido entre várias multinacionais como Shell Nigéria (GBR), Chevron e Exxon (EUA) e Eni (ITA). Essas multinacionais exercem influência considerável na política nigeriana e podem solicitar a intervenção do Exército nigeriano em defesa dos próprios interesses, acirrando as tensões com as comunidades locais.

agrícolas, em caso clássico de doença holandesa. Os lucros do petróleo jamais foram revertidos em bem-estar para a população, devido à corrupção endêmica e ao sistema de quotas prefixadas para a distribuição dos *royalties* entre todos os 36 estados mais o distrito federal.

A região do delta do Níger não recebe nenhuma compensação pela degradação ambiental causada pela indústria petrolífera, embora concentre a maior parte dos casos de derrame desde o início da exploração. A queima de gás também é prejudicial: anualmente, são emitidas na região cerca de 70 milhões de toneladas de CO_2. Entre as causas dessa degradação ambiental, pode-se mencionar o roubo de petróleo por organizações criminosas, a sabotagem das infraestruturas – quer por ativistas, quer por oficiais do Exército[3075] – e os baixíssimos padrões de proteção ambiental, qualidade e manutenção das estruturas das empresas petrolíferas, as quais raramente são responsabilizadas pelos danos que causam. Práticas proibidas em outros países, como o *gas flaring*[3076], são recorrentes. A degradação ambiental acabou com atividades de subsistência tradicionais como a pesca e a pecuária, forçando a população local a migrar para fugir do desemprego. Embora haja ampla documentação dos danos ambientais causados pelas petrolíferas, inclusive relatórios da Organização das Nações Unidas (ONU)[3077], as comunidades não encontram respostas às denúncias.

e) A petroinsurgência no delta do rio Níger

O primeiro movimento para o controle dos recursos da região em favor das comunidades locais foi a Rebelião dos Doze Dias, de Isaac Boro, que declarou a independência da República do Delta do Níger em 1966, dez anos após o início das atividades petrolíferas. Os rebeldes declararam nulos os contratos com as empresas petrolíferas e exigiram novas negociações. A rebelião foi duramente sufocada após doze dias. Isaac Boro transformou-se em herói fundador do federalismo nigeriano e do nacionalismo do Delta do Níger.

Na década de 1990, começou uma onda de movimentos pacíficos reivindicando autonomia política e reparação pelos danos socioeconômicos e ambientais, como o *Movement for the Survival of the Ogoni People* (MOSOP). Brutalmente reprimido, deixando três mil mortos, foi sucedido pelo o *Ijaw Youth Council* (IYC), também reprimido com dois mil mortes, que marcaram o fim dos movimentos pacíficos e o início da petroinsurgência, termo cunhado especificamente para os movimentos de luta armada separatista no delta do Níger[3078], que combinam ativismo político e táticas terroristas.

A partir de 2003, grupos armados como a *Niger Delta People's Volunteer Force* (NDPVF) e o *Niger Delta Vigilante* (NDV) começaram a atacar instalações petroleiras por meio de roubos, sequestros e atentados. Em 2006, o *Movement for the Emancipation of the Niger Delta* (MEND) aglutinou os movimentos da região e causou perdas de 25% à produção total daquele ano. Após um período de menor confrontação entre 2009 e 2016, a forte expansão demográfica no delta do

---

3075 Além das milícias e grupos criminosos, há oficiais do Exército envolvidos na prática de *bunkering*, ataques a oleodutos para roubar petróleo bruto, a ser processado em refinarias clandestinas.

3076 Queima de gás para ter acesso ao petróleo, liberando gases nocivos a 1.400ºC.

3077 Para mais informações, consultar relatório do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA): http://web.unep.org/disastersandconflicts/where-we-work/nigeria/what-we-do/environmental-assessment-ogoniland-report.

3078 Para mais informações, consultar: WATTS, Michael. "*Petro-Insurgency or Criminal Syndicate? Conflict, Violence and Political Disorder in the Niger Delta*". *Review of African Political Economy*, v. 34, n. 114, *Class, Resistance & Social Transformation*, dezembro de 2007, p. 637-660.

Níger e a pobreza aumentaram a insatisfação da população local, estimulando a retomada dos movimentos que mesclam separatismo e reivindicações pelo controle dos recursos naturais.

Em fevereiro de 2016, a explosão de um oleoduto levou à interrupção da produção e da exportação de um grande terminal nigeriano. No mês seguinte, formou-se o grupo dos *Niger Delta Avengers* (NDA), cujos ataques, somados aos dos demais grupos ativos, reduziram a produção ao menor nível dos últimos vinte anos. A Nigéria foi superada por Angola como maior produtor de petróleo da África e entrou em grave crise econômica, pois o orçamento federal é muito dependente do setor petrolífero. Em agosto de 2016, o NDA declarou cessar-fogo e concordou em negociar com Abuja, mas explosões e ataques contra oleodutos e plataformas de exploração continuaram ocorrendo, perpetrados sobretudo por um novo grupo, o *Niger Delta Greenland Justice Mandate* (NDGJM). O governo respondeu com uma operação militar, o que não impediu novas explosões de oleodutos em setembro. O NDA voltou a agir após o Exército nigeriano prender um de seus líderes, com novos atentados ocorrendo entre setembro e novembro daquele ano. Em outubro de 2016, o NDA anunciou a intenção de declarar a independência da República do Delta do Níger, com apoio da associação dos povos indígenas de Biafra. A associação, no entanto, voltou atrás e optou pela reunificação com a Nigéria.

A questão segue sem resolução: tentativas de negociação com o governo e anistia para os líderes têm fracassado reiteradamente. Houve nova ameaça de declaração de independência em 2019. Novos grupos surgem e os impactos das explosões repercutem até hoje. Embora a Nigéria tenha recuperado boa parte da produção, subsiste o temor de retorno das hostilidades, pois o conflito não foi oficialmente terminado. Os grupos insistem na autonomia política da região.

Derramamentos de petróleo no Delta do Níger em 2016
Fonte: *Nigerian Oil Spill Monitor* (NOSDRA)

f) Efeitos da pandemia de COVID-19

A crise da pandemia de COVID-19, a partir de março de 2020, solapou ainda mais o frágil sistema socioeconômico da Nigéria[3079]. Em torno de 20% do PIB do país depende do setor primário, e o petróleo, que representa 80% das exportações, é a principal fonte de recursos para o financiamento das contas públicas. Logo, a redução da demanda por petróleo devido à contração

[3079] Para aumentar a inclusão da população no sistema financeiro, para facilitar as remessas externas e as transações nas áreas fronteiriças, o Banco Central nigeriano lançou a primeira moeda digital africana, a eNaira, em 2021. Cerca de 40% do total de remessas para a África Subsaariana destina-se à Nigéria; em 2023, o valor projetado é de US$ 35 bilhões, mais de 6% do PIB nacional. O aplicativo da carteira digital lançado em 2021, no entanto, decepcionou os usuários e gerou preocupações quanto ao respeito à privacidade: teme-se que possa servir para a perseguição política de ativistas.

da atividade econômica no mundo, acompanhada de queda na produção e no preço do barril, afundou o país em grave recessão e em situação de insegurança alimentar. Foi a segunda recessão a atingir a Nigéria em menos de cinco anos. A dívida pública chegou a 35% do PIB e houve perda de receitas fiscais. Além disso, a crescente agitação social, a insegurança e os conflitos civis, especialmente no nordeste da Nigéria, reduziram ainda mais a capacidade do governo para realizar os investimentos necessários em transporte, em fornecimento de energia elétrica, em saneamento e em educação. Segundo o Banco Mundial, mais de dez milhões de crianças nigerianas não têm acesso à escola, 40% da população não tem acesso a saneamento básico e 43% não dispõe de energia elétrica.

As graves deficiências nas infraestruturas públicas impediram que fosse adotado um sistema eficiente de vacinação, apesar da disponibilização de vacinas pela COVAX Facility e por doações de países como os EUA e o Reino Unido. Em razão disso, o país destruiu, em 2021, mais de um milhão de doses de vacinas contra o coronavírus com data de validade expirada[3080]. Em julho de 2022, a inflação mensal chegou à casa de 19%, e os preços dos alimentos aumentaram acima da inflação devido à guerra na Ucrânia. A dívida externa do país aproxima-se de US$ 40 bilhões.

g) Conflitos armados no cinturão médio da Nigéria

A disputa por terra e por recursos hídricos, ambos cada vez mais escassos, tem causado conflitos letais entre populações sedentárias de agricultores e pastores nômades do cinturão médio da Nigéria[3081]. Esses conflitos destacam-se entre os mais mortíferos da atualidade, em um ambiente de impunidade praticamente absoluta devido à inação do Estado. Mais de dez mil pessoas morreram ao longo da última década; quatro mil dessas mortes ocorreram nos dois últimos anos, o que revela a intensificação do conflito. Em 2018, os embates causaram um número de mortes seis vezes maior do que as causadas pela ação do Boko Haram.

Nigeria's Middle Belt (destacado em verde no mapa); Fonte: *Daily Trust*

[3080] Deve-se mencionar, por outro lado, que muitas das vacinas doadas chegaram ao país poucas semanas antes de seu vencimento, o que dificultou sua utilização. Disponível em: https://www.aljazeera.com/news/2021/12/22/nigeria-destroys-more-than-1-million-expired-covid-vaccines.

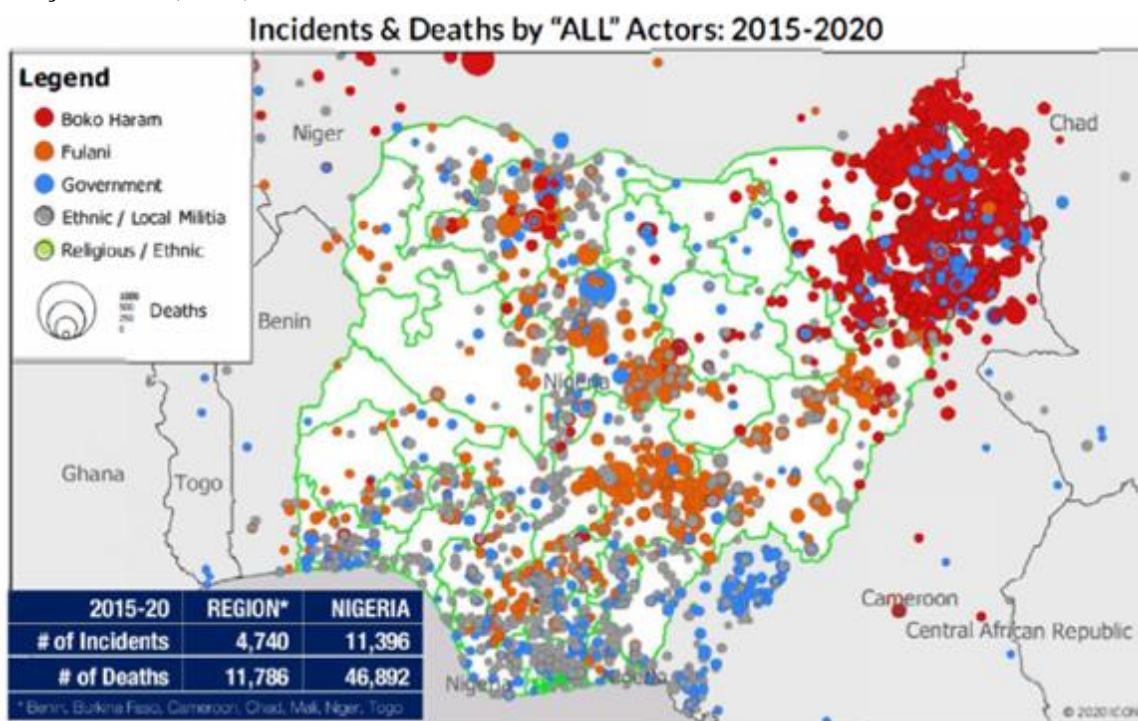
[3081] O norte da Nigéria tem os índices de pobreza e analfabetismo mais altos do país. A região do cinturão médio é responsável pela maior parte da produção de alimentos para consumo interno e abriga entre 50 e cem etnias minoritárias. Os agricultores pertencem majoritariamente aos grupos *berom*, *jukuns*, *tivs*, *idomas*, *mambila* e *nyandan*. Há décadas, pastores da região norte, predominantemente da etnia *fulani*, levam seus rebanhos para pastar no cinturão médio na estação seca.

Os conflitos começaram devido à desertificação causada pelas mudanças do clima na última década, que reduziu a disponibilidade de água e de terra agricultável ao mesmo tempo que a demanda por esses recursos aumentou devido ao crescimento da população. O Estado não tomou providências nem quanto à escassez de recursos nem quanto à violência. Um fator agravante é a presença de clivagem religiosa, pois os agricultores são predominantemente cristãos e os pastores, muçulmanos.

h) Boko Haram

O Boko Haram[3082] é uma organização terrorista fundada na Nigéria, em 2002, por Mohammed Yusuf. Extremamente violentas até mesmo para padrões de organizações extremistas jihadistas, suas táticas incluem assaltos com assassinatos, raptos, ataques suicidas contra civis em locais públicos, uso de mulheres e crianças como bombas humanas, escravos ou soldados, além de sequestros de crianças em colégios, como o rapto de mais de 200 meninas em Chibok, em 2014. Poucas semanas depois do episódio em Chibok, o Comitê de Sanções à Al-Qaeda do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) aprovou a adição do Boko Haram à sua lista de indivíduos e entidades sujeitos a sanções financeiras e a embargo de armas estabelecido no parágrafo 1 da Resolução 2083 (2012) do CSNU.

Incidents & Deaths by "ALL" Actors: 2015-2020

2015-20	REGION*	NIGERIA
# of Incidents	4,740	11,396
# of Deaths	11,786	46,892

Fonte: *World Watch Monitor* (ICON PSJ)

[3082] A ideologia do Boko Haram é salafista e jihadista, concentrada em duas vertentes: a vingança contra o governo nigeriano e os líderes islâmicos do norte da Nigéria, e a *jihad* nacional e internacional. Em uma das principais línguas *hauçá*, Boko Haram significa "a educação ocidental é um pecado". O grupo considera que a aceitação da educação ocidental destruiu a ordem islâmica e trouxe pobreza e sofrimento para o norte da Nigéria. O objetivo do grupo é instaurar um califado para combater a penúria na região, diretamente atribuída aos três pilares da civilização ocidental: a educação, a tradição judaico-cristã e a democracia.

O Boko Haram ganhou notoriedade mundial sob a liderança de Abubakar Shekau em 2010, com o ataque à prisão de Bauchi no norte da Nigéria, em retaliação pela morte de Yusuf. Em 2014, Shekau chegou a proclamar um califado em 70 vilarejos. O califado foi desmantelado em março de 2015, quando o grupo perdeu todas as cidades que estavam sob seu controle, derrotado por uma coalizão regional formada por tropas da Nigéria, Cameroun, Chade e Níger. Os ataques, porém, continuam no noroeste do país, sobretudo no estado de Borno. Os raptos de crianças em escolas intensificaram-se entre 2019 e 2021.

As fontes de financiamento incluem resgates por sequestros, assaltos a bancos, tréguas mediante extorsão, doações e colaboração com traficantes de drogas e organizações criminosas. O Boko Haram conta com o apoio da minoria étnica *kanuri*[3083] e de líderes políticos e religiosos que se opõem ao governo central nigeriano.

O grupo tem vínculos com várias organizações terroristas, como a Al-Qaeda no Magrebe Islâmico (AQIM, na sigla em inglês), que treinou membros do Boko Haram, além do Al-Shabaab, na Somália. Em 2012, uma parcela de combatentes do Boko Haram dissociou-se do grupo, para formar o Ansaru (ou Al-Qaeda nas Terras Além do Sahel), que está praticamente inativo desde 2015. Em 2015, o Boko Haram aliou-se formalmente ao Estado Islâmico, chegando a adotar o nome de Estado Islâmico na África Ocidental (ISWAP, na sigla em inglês). Em agosto de 2016, a destituição de Shekau pelo Estado Islâmico, por "extremismo", dividiu a organização, e Shekau assumiu o comando da facção que retomou o nome original. O ano de 2016 foi marcado por violentos combates entre o Boko Haram e o ISWAP no sul do lago Chade.

Desconsiderando-se a associação do Boko Haram à Al-Qaeda pelo CSNU e as sanções decorrentes dessa vinculação, foi somente em 2017 que o terrorismo perpetrado pelo grupo foi substancialmente abordado em uma resolução do CSNU. O documento foi aprovado após a visita de membros do CSNU a Cameroun, Chade, Níger e Nigéria para avaliar a situação humanitária e de segurança na região. Entre outras medidas, a Resolução 2349 condena veementemente os ataques terroristas do Boko Haram e do Estado Islâmico na região da bacia do lago Chade, destaca a importância de aumentar a coordenação militar e a cooperação judicial transfronteiriça na região e reitera a responsabilidade primária dos Estados na proteção de suas populações civis.

i) Narcotráfico e crime organizado

As organizações criminosas na Nigéria são numerosas e lucrativas, graças ao tráfico de pessoas e de drogas. Várias delas se estabeleceram com êxito na Europa, com destaque para a *Black Axe Confraternity*, célebre por seus rituais truculentos. Criminosos e vítimas se ocultam em meio aos fluxos de migrantes oriundos da África Subsaariana, nas rotas migratórias que passam pelo Níger e pela Líbia. Recentemente, a produção de metanfetamina tem crescido na Nigéria, favorecida pela existência de vastas áreas à margem do poder central. A substância base é a efedrina, presente em vários medicamentos. As necessidades da indústria farmacêutica do país são estimadas em cerca de 770 quilos por ano, mas a Nigéria importa, anualmente, mais de oito toneladas do fármaco.

[3083] Estima-se que 75% a 80 % dos integrantes do Boko Haram pertencem à etnia *kanuri*, 20% à *hauçá-fulani* e 5% a grupos minoritários reconvertidos ao Islã. Cerca de 90% das vítimas do Boko Haram são *hauçá-fulani*.

j) Movimento #EndSARS

Em 2017, começou uma campanha no Twitter reivindicando a desativação do *Special Anti-Robbery Squad* (SARS), divisão policial conhecida pelos abusos praticados contra jovens cidadãos, especialmente homens. Os oficiais do SARS são acusados de humilhação, estupro, extorsão, roubo, tortura, sequestro, detenções arbitrárias e execuções sumárias. Muitos manifestantes foram presos ou assassinados. Em 2020, o movimento reacendeu-se, com manifestações em massa na Nigéria e em capitais de outros países, com apoio da diáspora nigeriana e de celebridades internacionais em intensa campanha nas redes sociais. As reivindicações também incluem maior responsabilidade e transparência na governança. O presidente Muhhamadu Buhari afirmou ter dissolvido a SARS em outubro de 2020; há, porém, suspeitas de que os membros do esquadrão tenham sido realocados para outras funções. Os protestos e a repressão violenta continuaram, bem como a solidariedade internacional aos cidadãos nigerianos.

k) O futuro político da Nigéria

Apesar de todos esses problemas, analistas nigerianos rejeitam o rótulo de Estado falido para o país. É certo que o governo não apenas falhou em garantir ordem, segurança e bem-estar à população como também contribuiu para a violência e a insegurança. É preciso reconhecer, porém, que a criação de um sistema federal manteve a unidade territorial – apesar de todas as pressões e conflitos – e que, há três décadas, a democracia vem-se fortalecendo no país. Após a adoção do pluripartidarismo em 1999, o país passou 16 anos dominado pelo *People's Democratic Party* (PDP), mas, em 2015, o presidente Goodluck Jonathan (PDP) perdeu as eleições para Muhammadu Buhari do *All Progressives Congress* (APC), na primeira transição de poder democrática e pacífica do país. Além disso, o rótulo de Estado falido pode ser instrumentalizado para justificar a imposição de soluções externas centradas na imposição da força, em detrimento de ações que visem o bem-estar da população ou a preservação ambiental, especialmente em uma nação rica em petróleo. Nos últimos trinta anos, é possível constatar, segundo esses analistas, o progresso contínuo rumo à inclusão política, ao fortalecimento do sistema federal e à busca de soluções regionais para os problemas regionais. O país se destaca por sua pujante indústria cinematográfica (Nollywood) e por seus atletas olímpicos, símbolos que contribuem para a construção de uma identidade nacional positiva.

Após um processo eleitoral que exacerbou as tensões étnicas e religiosas na Nigéria, o candidato da situação, Bola Ahmed Tinubu (APC), foi eleito, no final de fevereiro de 2023, com 8,7 milhões (36%) de votos e fez um apelo à união do país. O candidato do principal partido de oposição, Atiku Abubakar (PDP), recebeu 6,9 milhões de votos, e o terceiro colocado foi Peter Obi, do Labor Party (LP), com 6,1 milhões de votos. O comparecimento às urnas ficou abaixo de 30%. Outros quinze candidatos participaram a corrida eleitoral.

Bola Tinubu, que foi governador de Lagos, conta com uma extensa rede de patrocinadores para apoiar candidatos a cargos públicos, e seu apoio foi fundamental para que o presidente atual conseguisse os dois mandatos, em 2015 e 2019. Por isso, o *slogan* de sua companha foi "*It's my turn*"[3084].

[3084] Outro motivo para o *slogan* é a suposta existência de uma rotação informal do poder entre as etnias majoritárias no país (*hauçá-fulani*, *iorubá* e *igbo*). O primeiro presidente eleito, Olusegun Obasanjo, é *igbo*. Umaru Musa Yar'Adua e Muhammadu Buhari provieram da etnia *fulani*. A exceção foi Goodluck Jonathan, que não era de nenhuma das três

O processo eleitoral foi marcado por problemas logísticos e de segurança, com relatos de intimidação e de violência contra eleitores. A Comissão Nacional Eleitoral Independente (INEC), responsável pela organização e fiscalização do pleito, não estava presente em todos os locais de votação. A oposição contesta o resultado eleitoral, alegando fraudes. Peter Obi, que venceu na região de Lagos, disse que "explorará todos os meios legais e pacíficos" para reivindicar seu mandato. Um comunicado conjunto da UA e da CEDEAO, que participaram da missão de observação eleitoral, expressou preocupação com o crescimento das tensões pós-eleitorais, e pediu para que todos os candidatos busquem resolver controvérsias de modo democrático e pacífico. Os EUA impuseram sanções a indivíduos acusando-os de interferência no processo eleitoral nigeriano de 2023. Relatório da BBC indica que houve adulterações de votos e fraudes em favor de Bola Tinubu e contra Peter Obi em ao menos um estado nigeriano. Em setembro, uma corte de apelações nigeriana rechaçou petição que questionava a legalidade da candidatura de Tinubu e irregularidades nos votos na eleição.

Uma das primeiras medidas anunciadas por Tinubu após sua posse, em maio, foi o fim dos subsídios aos combustíveis no país. O anúncio causou pânico na população, em razão da expectativa de elevação de preços, e tem provocado compras e estocagem desenfreada de combustíveis. Tinubu também destituiu o presidente da Comissão de Crimes Econômicos e Financeiros (EFCC, na sigla em inglês), entidade responsável pelo combate à corrupção no país, por alegação de abuso de poder.

l) Escassez de moeda

Em dezembro de 2022, o Banco Central nigeriano reformulou a notas de 200, 500 e 1.000 nairas e começou a colocá-las em circulação. A medida visava a controlar a inflação, uma vez que a quantidade de moeda em circulação mais do que dobrou desde 2015, atingindo o equivalente a US$ 7 bilhões. A troca das notas também serviria ao combate à corrupção e ao crime organizado, que utilizavam sobretudo dinheiro vivo para suas transações, especialmente o recebimento de resgates de sequestros. O governo também pretendia estimular transações sem papel moeda; contudo, isso é muito difícil em um país onde apenas 40% da população possui conta bancária. Em fevereiro de 2023, as consequências do processo de troca das notas de naira eram evidentes. A escassez de moeda gera filas nos caixas automáticos e um caos monetário que impede as pessoas de fazerem transações essenciais, como comprar comida e pagar serviços médicos. A Suprema Corte adiou o prazo para troca das moedas, mas a crise monetária não arrefeceu. Em meio a escassez de moeda, políticos e bancos são acusados de acumularem as novas notas em benefício próprio, já que a população começa a comprar as novas notas ou são obrigadas a realizar transferências bancárias, que são cobradas. Apesar do caos monetário, que afetou a imagem do governo, o candidato da base governista foi declarado vencedor das eleições presidenciais de 2023 (ver detalhes na subseção anterior).

Em junho de 2023, o presidente Tinubu suspendeu o presidente do Banco Central nigeriano e abandonou o complexo regime de taxas múltiplas de câmbio fixo, o que provocou uma grande desvalorização da naira.

---

etnias. Tinibu é *iorubá*, e o *slogan* remetia ao fato de que sua etnia jamais havia chegado ao poder. Seus principais concorrentes provinham das outras duas etnias (Atiku Abubakar é *fulani*, e Peter Obi é *igbo*).

XVII. República Centro-Africana (RCA)

A atual crise na República Centro-Africana (RCA) decorre da invalidação, por parte da Corte Constitucional do país, da candidatura de Bozizé para a eleição presidencial de 2020, tendo sido vencedor seu oponente, Touadéra. As origens do conflito remontam a 2013, quando Bozizé, então presidente do país, foi deposto pelo grupo Seleka, de maioria muçulmana. Antes de partir para o exílio, Bozizé articulou a criação do grupo anti-Balaka, de maioria católica, que o apoiaria. O resultado foi uma guerra civil brutal entre os grupos por anos, até que, em 2019, assinou-se o Acordo de Cartum, que contou com a participação de 14 grupos rebeldes, mas que não gerou muitos efeitos. No final de 2019, Bozizé voltou do exílio e, em 2020, lançou sua candidatura, barrada pela Corte. Bozizé clamou ao grupo Coalizão da Oposição Democrática (COD, na sigla em francês) para lançar a candidatura de um opositor contra a reeleição de Touadéra. Poucos dias depois, seis grupos rebeldes (*Selekas* e *anti-Balakas*) anunciaram uma nova aliança – a Coalizão de Patriotas pela Mudança (CPC, na sigla em francês), a qual realizou ataques às forças de segurança. O governo de Touadéra e a Organização das Nações Unidas (ONU) reconheceram o envolvimento de Bozizé com os grupos armados. O G5, composto por União Africana (UA), ONU, União Europeia (UE), Estados Unidos (EUA) e França, conclamou a realização de eleições presidenciais a qualquer custo, apesar do clima de insegurança. As Forças Armadas da RCA (FACA) são muito frágeis, de modo que a segurança do presidente e do país é frequentemente feita por milícias, como o grupo russo de mercenários Wagner.

A crise política centro-africana envolve terceiras partes, aproximando-se de uma guerra por procuração, na qual Rússia e Ruanda[3085] são pró-governo atual, e França e Chade apoiam Bozizé e grupos armados. A França tem interesse notadamente geopolítico na região, enquanto o Chade tem interesse sobretudo econômico (investimentos da elite em pecuária na RCA). Ademais, a disputa por influência entre França e Rússia no país é vista como reflexo de suas relações estremecidas desde a guerra na Ucrânia. Touadéra tem buscado afastar a influência do Ocidente e em especial da França, aproximando-se da Rússia e de Ruanda. A presença do Grupo Wagner na RCA, que opera no país desde 2018, e a pressão francesa motivaram a suspensão da ajuda do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional (FMI) ao país. Essas medidas, somadas às sanções à Rússia, devido ao conflito na Crimeia, colocaram o governo Touadéra em situação financeira ainda mais difícil. Por essa razão, tentou-se criar uma criptomoeda, para contornar as sanções internacionais, mas a iniciativa foi bloqueada pela Corte Constitucional Centro-Africana. Essa corte também sustou o estabelecimento de uma comissão para redação de uma nova constituição para a RCA, que eliminaria os limites à reeleição presidencial. Devido aos atritos com a Corte, Touadéra pressiona pela demissão da presidente do tribunal, Danièle Darlan.

Em sua campanha por um referendo constitucional, que foi realizado em fins de julho, com baixa participação, e aboliu a limitação a apenas uma reeleição presidencial, Touadéra foi apoiado pela associação Galaxie, próxima do Grupo Wagner. A Galaxie organiza manifestações pró-governo e utiliza as redes sociais para propagar mensagens contrárias à Franca e à ONU. O

[3085] Ruanda visa projetar seu *soft power* na África por meio da diplomacia militar, que serve de instrumento para promover a "marca Ruanda" no continente. Ao contrário de muitos países africanos, a imagem do país está associada à eficácia em questões de segurança e de gestão de assuntos públicos. Mesmo que as percepções internacionais de Ruanda sejam polarizadas, Kagame tende a ser considerado na África como um chefe de Estado competente. A diplomacia militar também serve para apoiar suas ambições econômicas. Além disso, Ruanda tem capacidade diplomática de intermediar negociações com países africanos. Sua atividade na RCA resultou de um acordo de cooperação militar assinado em 2019 entre Kigali e Bangui. Uma série de acordos de parceria econômica complementam essa cooperação de segurança.

presidente rompeu o diálogo com a oposição e silencia qualquer manifestação contrária ao governo.

Quanto à Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para a Estabilização da RCA (MINUSCA, na sigla em inglês), o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) renovou seu mandato até 15 de novembro de 2022. Suas tarefas prioritárias são: proteção de civis; bons ofícios e apoio ao processo de paz, incluindo a implementação do cessar-fogo e do *Political Agreement for Peace and Reconciliation* (APPR, 2019); assistência humanitária; proteção das pessoas e dos bens da ONU; direitos humanos; apoio a um diálogo republicano e às eleições de 2022; apoio à extensão da autoridade do Estado, ao destacamento de forças de segurança e à preservação da integridade territorial; apoio à Reforma do Setor de Segurança (SSR, na sigla em inglês); Desarmamento, Desmobilização, Reintegração (DDR) e Repatriação (DDRR); e apoio à justiça nacional e internacional, à luta contra a impunidade e ao Estado de Direito. Desde 23 de fevereiro de 2022, Valentine Rugwabiza, de Ruanda, atua como representante especial do secretário-geral para a RCA e chefe da MINUSCA. O *Force Commander*, general de divisão Humphrey Nyone, é de Zâmbia. Conforme dados de setembro de 2023, os principais contribuintes de tropas militares são: Ruanda, Bangladesh, Paquistão, Nepal, Egito, Zâmbia, Tunísia, Cameroun, Marrocos e Burundi.

Um dos maiores desafios da RCA é contornar o "vácuo securitário" na região, devendo a reforma na área de segurança contar com medidas socioeconômicas duradouras. A MINUSCA, nesse sentido, tem sido frequentemente criticada, inclusive devido à violência sexual contra mulheres[3086], o que abala as relações da missão de paz com a comunidade local. Em outubro de 2022, a França anunciou a retirada de suas tropas ligadas à missão logística, ainda que essa retirada não compreenda o contingente da MINUSCA. A retirada francesa abre mais espaço para a crescente presença militar ruandesa, não apenas no âmbito da missão de paz, mas também em apoio direto às FACA. A presença ruandesa não se limita ao contingente militar. Empresários de Ruanda investem no setor de mineração da RCA.

Economicamente, a RCA tem importância nas áreas de mineração, agropecuária e produtos florestais, e suas rotas comerciais são frequentemente tomadas por grupos armados. Estima-se que mais da metade da população da RCA necessite de ajuda humanitária. A violência decorrente da recente crise política já deslocou 500 mil pessoas, sendo 740 mil refugiados nos países vizinhos.

[3086] As brasileiras Márcia Andrade Braga e Carla Monteiro de Castro Araújo, que atuaram como capacetes azuis na MINUSCA, ganharam o Prêmio de Defensora Militar do Gênero das Nações Unidas, respectivamente, em 2019 e 2020.

XVIII. Sahel

a) Características gerais

O Sahel é uma região no Norte da África, situada entre o deserto do Saara e as terras mais férteis da zona equatorial africana (savanas). O Sahel forma um corredor que se estende por quase seis mil quilômetros, do oceano Atlântico até o mar Vermelho. Essa faixa de terra tem uma largura que oscila entre 500 e mil quilômetros e clima predominantemente semiárido. A zona exata abrangida pelo Sahel não é consensual: alguns autores, por exemplo, dividem-no em Sahel meridional e setentrional. Em geral, considera-se que os seguintes países têm ao menos alguma parte de seu território no Sahel: Senegal, Mauritânia, Mali, Burkina Faso, Níger, Nigéria, Cameroun, Chade, Sudão, Sudão do Sul e Eritreia. Alguns incluem, ainda, o Estado insular de Cabo Verde, a Gâmbia, a República Centro-Africana (RCA) e países do Chifre da África – Djibouti, Etiópia e Somália[3087].

O Sahel é marcado pela instabilidade. Os países da região apresentam baixos índices de desenvolvimento humano (IDH), enquanto o alto crescimento demográfico mantém a renda em baixos níveis. O avanço populacional, aliado a fatores climáticos, intensifica tensões intercomunitárias, que são precariamente reguladas por governos marcados por má governança e corrupção. A volatilidade líbia, que permitiu o abrigo a grupos rebeldes, desestabilizou dinâmicas interétnicas. Nesse cenário, o jihadismo prolifera-se e ameaça, inclusive, a estabilidade da África Ocidental. De acordo com o *Global Terrorism Index 2023*, o número de vítimas do terrorismo aumentou em 2000% no Sahel nos últimos quinze anos. Cerca de 35% das mortes ocasionadas por ataques terroristas em 2022 concentraram-se na região do Sahel. Desde 2007, mais de vinte mil civis morreram em razão de atentados terroristas. A pandemia de COVID-19, ao afetar a atividade econômica e colocar a população contra medidas restritivas impostas pelo governo, agudizou a instabilidade regional. Observa-se o desenvolvimento de redes de tráfico de ouro, de armas e de indivíduos, envolvendo gangues, grupos terroristas e agentes públicos.

A presença estrangeira busca conter o jihadismo. A França, após liderar duas operações (Serval e Barkhane, que chegou ao fim em novembro de 2022), procura redimensionar sua presença, dissociando-se das dinâmicas políticas. Ao anunciar o fim da Operação Barkhane, cerca de meio ano após a sua reeleição, o presidente francês afirmou que uma nova estratégia seria delineada junto aos parceiros africanos em futuro próximo. A Cúpula de Pau (França, 2020) e a mais recente do G5 Sahel (N'Djamena, 2021) já vinham discutindo reformulações estratégicas. O comparecimento do secretário de Estado dos Estados Unidos (EUA), Anthony Blinken, a esta última contrasta com o fato de o cargo para representante estadunidense para o Sahel ainda não ter sido preenchido. A Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para a Estabilização do Mali (MINUSMA, na sigla em inglês), que se encerrou em 31 de dezembro de 2023, representa a presença da Organização das Nações Unidas (ONU), enquanto a União Europeia (UE) provê missões no âmbito civil. A Força Especial Takuba, iniciativa militar europeia, atuava em cooperação com a Operação Barkhane e com a Força Conjunta G5 do Sahel no Mali, mas foi descontinuada em julho de 2022, devido a fricções com a junta militar instituída após a ruptura democrática de 2021 no país. A Alemanha e, recentemente, a Rússia também cooperam no eixo securitário. Nesse contexto securitário incerto, a recente contratação de forças de segurança do

[3087] Nesta seção, discute-se eminentemente o grupo G5 Sahel (G5S) e as situações nacionais de seus países fundadores, assim como questões regionais amplas. Alguns outros países com porções territoriais no Sahel têm seções específicas também neste capítulo.

Grupo Wagner pelo governo maliano tem sido criticada por países ocidentais, que associam essas forças ao aumento da instabilidade e ao abuso de direitos humanos.

b) G5 Sahel

i. Características gerais

O G5 Sahel (G5S) é um quadro de coordenação intergovernamental voltado para a cooperação regional em políticas de desenvolvimento e de segurança. A criação do grupo ocorreu em fevereiro de 2014 por iniciativa da Mauritânia, que então detinha a presidência rotativa da União Africana (UA); em dezembro do mesmo ano, o G5S foi formalmente constituído. Com sede em Nouakchott, capital mauritana, a organização foi originalmente composta por Mauritânia, Mali, Burkina Faso, Níger e Chade e tem como objetivo garantir condições de desenvolvimento e de segurança dos países-membros. Busca-se determinar um quadro estratégico de intervenção com vistas a melhorar as condições de vida das populações, em que as dimensões de desenvolvimento e de segurança são abordadas de maneira interdependente. O apoio à democracia e à boa governança é sublinhado como fundamental no quadro de cooperação regional e internacional. A promoção do desenvolvimento regional inclusivo e sustentável também constitui alicerce da atuação do G5S. Temas de interesse incluem: ações de desenvolvimento e de combate ao terrorismo, ao narcotráfico e à lavagem de dinheiro.

A estrutura do grupo centra-se na Conferência de Chefes de Estado, instância de mais alto nível, que conta com presidência rotativa e reuniões de cúpula. Há, também, o Conselho de Ministros e o Secretariado Permanente, que executa decisões do primeiro. Há Comitês especializados em temas de governança, infraestrutura, defesa e resiliência, cada qual gerido por um país e devendo reportar-se ao Secretariado Permanente. O Comitê de Defesa e Segurança agrupa os Chefes do Estado-Maior das Forças Armadas, havendo, também, escolas voltadas para a temática. Os Comitês Nacionais de Coordenação das Ações do G5S, por sua vez, ficam sob a tutela dos ministros de desenvolvimento, em que cada país define especialistas em uma temática.

Entre os objetivos e mecanismos principais do G5S, ações de desenvolvimento visam à estabilização regional a longo prazo e são representadas por iniciativas relativas à segurança alimentar, governança e infraestrutura. A dimensão securitária endereça desafios imediatos relacionados à instabilidade regional. A Força Conjunta G5 do Sahel (FC-G5S), estabelecida em 2017, atua de maneira transfronteiriça e concentra-se no jihadismo. Medidas e mecanismos voltados para a prevenção, a mitigação e o enfrentamento de violações por forças de segurança estatais foram igualmente estabelecidos.

Em maio de 2022, o Mali anunciou a sua saída do G5S, que já apresentava sinais de inoperância decorrentes da crescente instabilidade política regional. Em setembro de 2023, Mali, Burkina Faso e Níger anunciaram um pacto de defesa coletiva, que inclui a realização de operações conjuntas contra rebeliões armadas e ameaças jihadistas, intitulado "Aliança dos Estados do Sahel", e, em dezembro, concordaram em explorar a formação de uma confederação entre eles[3088]. Em razão do esvaziamento do G5S, Chade e Mauritânia anunciaram, em dezembro, que tomariam as providências para a dissolução do mecanismo.

[3088] Os ministros das Finanças dos três países anunciaram que estão considerando criar um banco de investimentos e um fundo de estabilização trilateral, bem como avançar para o estabelecimento de uma união monetária.

ii. A dimensão desenvolvimentista

As ações de desenvolvimento representam iniciativas voltadas para a estabilização regional a longo prazo. Busca-se garantir um ambiente de paz e de segurança mediante o desenvolvimento de infraestruturas de transporte, de energia, de telecomunicações e de aproveitamento de recursos hídricos. Há, também, iniciativas de fortalecimento da governança entre os países-membros, as quais são aliadas ao reforço das capacidades de resiliência de populações mediante esforços voltados para a segurança alimentar, o desenvolvimento humano e a proteção do pastoreio nômade sustentável. Essas iniciativas inserem-se no conceito de desenvolvimento sustentável, cujos investimentos, principalmente, advêm do Banco Africano de Desenvolvimento (BAfD) e de instituições multilaterais, como o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), que possui escritório regional no Níger. Cerca de US$ 15 bilhões já foram alocados em projetos correlatos nos cinco países.

Recentemente, nos temas de resiliência e no contexto da pandemia de COVID-19, empreenderam-se esforços em cooperação com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR). Obteve-se, mediante o BAfD, financiamento de projetos voltados para o empreendedorismo, a formação profissional e o microfinanciamento. Em matéria de infraestrutura, aportes financeiros foram garantidos para projetos de eletrificação regional. Esses recursos originaram-se do Fundo Verde para o Clima das Nações Unidas (GCF, na sigla em inglês) e se inserem no projeto *Desert to Power G5 Sahel*, de 2019. Além da construção de centrais independentes, fomentou-se a atração do setor privado e da atuação institucional. Nessa temática, a construção de armazéns de estocagem desempenha papel relevante para a população pastoral transumante. Por fim, no tocante às telecomunicações e às tecnologias de informação e comunicação (TIC), vale mencionar a ação dos países no sentido de reduzir tarifas de roaming, de suprimir tarifas extras para chamadas internacionais, de integrar infraestruturas e de adotar um sistema de informação de dados em escala regional.

iii. A dimensão securitária

A dimensão securitária busca atender, eminentemente, a desafios imediatos relacionados à instabilidade regional. O G5S, em boa medida, representa réplica da Operação Barkhane, criada pela França para fazer frente ao terrorismo jihadista na região em 2014. Os cinco países solicitam ao Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) o estabelecimento de uma força internacional com vistas a neutralizar grupos armados, contribuir para a reconciliação nacional e implementar instituições democráticas na Líbia; ocorreram, em paralelo, operações conjuntas no contexto da Barkhane para conter o avanço armado oriundo desse país.

Em novembro de 2015, o G5S anunciou a formação de uma força antiterrorista. Ela foi finalmente constituída em 2017, sob o nome de Força Conjunta G5 do Sahel (FC-G5S), que conta com apoio francês no CSNU. Busca-se, com essa iniciativa, melhorar as condições de segurança da população e garantir um ambiente favorável para o desenvolvimento econômico e social. Após inicial relutância anglo-americana, o Conselho "saúda" o estabelecimento da força, sem, no entanto, garantir um mandato da ONU e, portanto, sem oferecer financiamento. A Força conta com um efetivo aproximado de cinco mil homens, mas padece da falta de recursos orçamentários. Embora o enfrentamento ao jihadismo constitua objetivo principal, busca-se, igualmente, combater o tráfico ilícito de drogas, de armas e de migrantes.

Respaldada no apoio francês, a FC-G5S busca a resolução das crises sahelianas por meios além dos militares. A iniciativa insere-se no contexto de conflitos assimétricos, em que o instrumental onusiano de operações encontra dificuldades de adaptação. A FC-G5S apoia-se em duas resoluções do CSNU, possui quartel general próprio e efetuou a sua primeira missão nas fronteiras de Mali, Níger e Burkina Faso. Ela surge na esteira da consolidação de outra força *ad hoc*, a Força-Tarefa Conjunta Multinacional (FMM, na sigla em inglês), estabelecida por quatro países (Cameroun, Níger, Nigéria e Chade, com participação ainda do Benim) e que combate o Boko Haram na bacia do lago Chade desde 2012. Além desse agrupamento, encontram-se na região a MINUSMA (que se encerra ao final de 2023), um contingente americano, o Grupo Wagner e, até recentemente, a Operação Barkhane.

O sucesso da estabilização do Sahel por essa missão dependerá da integração das ações em um quadro mais amplo de objetivos políticos. A FC-G5S será bem-sucedida caso consiga isolar os grupos jihadistas das comunidades locais e de outros grupos armados. Para tanto, deve-se obter a confiança da população, bem como dos países e grupos vizinhos, como a Argélia e a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO ou ECOWAS, na sigla em inglês). No âmbito tático, as ações devem contemplar o respeito aos direitos humanos, humanitários e econômicos das famílias afetadas por operações, o que deve refletir-se em uma conduta em respeito ao Direito Internacional. Além disso, o componente político deve fazer-se presente, não bastando o militar; devem-se promover negociações dos conflitos em nível local. A diplomacia, ainda, deve ser usada para ampliar os esforços políticos regionais, incluindo a Argélia e a CEDEAO a fim de criar uma unidade regional. Quanto à cooperação militar com os EUA, deve-se evitar a duplicação de tarefas já exercidas por França e Alemanha. Por fim, deve-se garantir um fluxo de financiamento suficiente para garantir a manutenção de operações a longo prazo.

iv. Quadro de Conformidade com Direitos Humanos

Nesse contexto, foi estabelecido o Quadro de Conformidade com Direitos Humanos e Direito Internacional Humanitário. A iniciativa constitui pacote de medidas e mecanismos voltados para a prevenção, a mitigação e o enfrentamento de violações de direitos humanos e humanitários que poderiam ser cometidos por forças de segurança e foi designada para evitar atos de violência contra civis durante operações militares. O Quadro deriva de solicitação pela resolução 2391 (2017) do CSNU, e, mediante arranjo técnico entre G5, UE e ONU, definiram-se as linhas gerais. O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH) pormenorizou o Quadro, adequando-o às operações da FC-G5S. Nesse sentido, medidas são estabelecidas com vistas a reduzir danos a civis, de modo que visitas conjuntas e monitoramento são implementados pelo ACNUDH na região. Baseado nos pilares de treinamento, triagem e regulamentação, observaram-se resultados positivos, como a consecução de operações militares em maior conformidade com padrões normativos. No longo prazo, isso promove o empoderamento nacional político e aumenta a proteção de civis.

c) Panorama regional

Em 2019, grupos armados – sete dos quais eram movimentos jihadistas – passaram a desestabilizar Mali, Níger e Burkina Faso. Acresce-se à ameaça securitária a instabilidade econômica, na medida em que os países, em geral, apresentam elevados índices de pobreza. As

dimensões político-securitárias estão, portanto, entrelaçadas, de modo que a expansão jihadista se apoia na precariedade e na falta de oportunidades.

A porosidade das fronteiras, suscetíveis a diversas formas de tráfico, também representa fator de instabilidade regional. O expansionismo jihadista ignora fronteiras políticas, o que pode causar o espraiamento do fenômeno para a África Ocidental. Burkina Faso, como ponto de contato entre os países setentrionais e os do Oeste (Benim, Côte d'Ivoire, Togo e Gana), pode levar ao aumento da instabilidade para além do Sahel.

No que diz respeito ao tráfico, observa-se a movimentação ilícita de drogas e produtos à Líbia e ao Mali. Nesse sentido, o baixo desenvolvimento econômico-institucional dos Estados do Sahel representa um desafio, visto que o poder público se torna incapaz de fazer frente a esses fluxos. Falta, também, maior coordenação com os países do Oeste Africano não pertencentes ao G5S. Teme-se um transbordamento da violência aos países costeiros, o que já é observado no nordeste da Côte d'Ivoire, ao passo que se identificam células terroristas dormentes ao longo dos países fronteiriços ao sul de Burkina Faso. O tráfico ilícito de ouro em zonas burkinabés controladas por jihadistas para mercados benineses e togoleses também contribui para o fortalecimento de grupos armados. Há, por fim, preocupações em relação ao estreitamento de relações entre milícias do noroeste nigeriano e elementos jihadistas, de modo que Niamey, capital do Níger, situa-se, cada vez mais, circundada por zonas conflituosas.

A multiplicação de intervenções estrangeiras tampouco tem-se mostrado efetiva. A França, por meio da Operação Barkhane, esteve presente no território do Mali, do Burkina Faso e do Níger. A Alemanha, a Itália e os EUA também mantêm presença militar na região. No âmbito civil, missões da UE e da ONU buscam arrefecer a situação, que também conta com forças do G5S.

Persistem os confrontos com atores não estatais e jihadistas, o que agudizou a situação humanitária, caracterizada por mais de dois milhões de deslocados internamente e por 800 mil pessoas vivendo sem acesso a serviços básicos, como água, em razão de bloqueios impostos por milícias. A região do Liptako-Gourma – região das três fronteiras entre Burkina Faso, Mali e Níger – permanece ponto fulcral da instabilidade regional.

d) Mali

i. Mali desde os anos 2010

Desde o último decênio, o Mali constitui principal ponto de instabilidade no Sahel. O país apresenta conflito com minoria tuaregue na região nordeste, que, efetivamente, amputou cerca de dois terços do território e levou a um golpe de Estado na capital, Bamako, em 2012, perpetrado pelo capitão Haya Sanogo. Essa situação se deveu à implantação de terroristas argelinos no norte após os anos 2000, à queda de Kadafi na Líbia em 2011 e à ambição do líder tuaregue Iyad Ag Ghali. A democracia do país deteriorou-se nos anos 2010 com as rebeliões tuaregues independentistas no nordeste. Jihadistas aproveitaram-se dessa desestabilização para, a partir da Líbia, infiltrar-se no país.

A guerra civil argelina (1991-2002) permitiu a difusão de islamistas, que adotaram o nome de Al-Qaeda do Magrebe Islâmico (AQMI) e buscaram no Mali novos recrutas. O fim do governo Kadafi provocou o retorno de militares tuaregues das Forças Armadas líbias, os quais incitaram rebeliões contra Bamako. Após aglutinar outras tribos tuaregues, constituiu-se, em 2011, o Movimento Nacional de Libertação do Azauade (MNLA) sob a liderança de Bilal Ag Acherif. Em 2012, o MNLA declarou unilateralmente a independência da região. O Azauade (ou "Azawad") é,

na verdade, o nome genérico dado a uma vasta área povoada por berberes tuaregues no Níger e no Mali – mas, no caso, o movimento separatista atuou apenas no Mali, em cerca de 60% do território malinês.

A declaração de independência não foi reconhecida por nenhuma entidade estrangeira; além disso, a reivindicação do MNLA de ter total controle *de facto* da região é questionada tanto pelo governo do Mali quanto por grupos insurgentes islâmicos do Saara. Entre as potências estrangeiras, a França rejeitou a declaração de independência, pois não houve reconhecimento pelos países africanos; ademais, o governo francês reafirmou o comprometimento com a integridade territorial do Mali, ainda que reconheça que as demandas da população tuaregue são antigas e por muito tempo não foram atendidas da forma adequada e necessária. A Rússia rejeitou a declaração de independência e defendeu a integridade territorial e a restauração da ordem constitucional no Mali. Os EUA também rejeitaram a declaração de independência do MNLA e reiteraram a necessidade de que se preserve a integridade territorial do Mali, para que não se aprofundem os problemas sociais e de segurança que o país africano vive.

Em paralelo à declaração de independência pelo MNLA, Ag Ghali aproximou-se dos salafistas do AQMI e fundou o seu grupo armado – Ansar Dine, baseado na difusão da *sharia*. Ag Ghali tornou-se, progressivamente, espécie de “senhor da guerra” entre diferentes grupos. Em janeiro de 2013, o Ansar Dine, a AQMI e o Movimento pela Unidade e a Jihad na África Ocidental (MUJAO) empreenderam ataque em direção ao sul, aproveitando-se da inoperabilidade momentânea da força interafricana de reconquista, da incapacidade do Exército maliano, dividido em discussões políticas, e da aparente inércia francesa. A França interveio por meio da Operação Serval, mandatada pelo CSNU. O então presidente francês, François Hollande, anunciou o envio de contingentes no mesmo mês, alterando decisivamente o rumo dos eventos, no quadro da Resolução 2085 do CSNU, e logrando impedir o avanço islamista.

A disfuncionalidade estatal é causa da difusão de grupos jihadistas. O Exército maliano conta com apenas 16 mil homens, muitos dos quais tuaregues, que tendem a desertar ou a mudar de lado. A polícia maliana, em contrapartida, apresenta a menor razão por habitantes no mundo (38 policiais para cada cem mil pessoas), ao passo que o sistema fiscal, ineficiente, não arrecada receitas suficientes para garantir o provimento de bens públicos.

Em 2013, o MNLA voltou atrás em sua reivindicação e abriu negociações com o governo do Mali a respeito do futuro *status* do Azauade, mas um ataque por forças do governo contra manifestantes desarmados levou ao fim do cessar-fogo. Novo cessar-fogo foi assinado em fevereiro de 2015, mas o conflito não chegou ao fim, com confrontações persistindo entre os baixos escalões. Em junho, após negociações mediadas pela Argélia, chegou-se ao Acordo de Argel (2015), firmado entre o governo do Mali e a Coordenação dos Movimentos do Azauade (CMA) e complementado por um roteiro de implementação em 2018. O documento busca resolver disputas no norte do Mali, envolvendo tuaregues, e reestabelecer a autoridade estatal, o que não prescinde da promoção do desenvolvimento local. O acordo, no entanto, não tem sido observado. Bamako não controla o norte nem grande parte do centro, ao passo que o jihadismo se aproveita da instabilidade para se espraiar no território. Entre as causas da não implementação do entendimento estão a ausência de outros atores setentrionais e a omissão em relação a atividades que ocasionam disputas intergrupais, como contrabando.

Embora o texto do acordo reafirme a integridade territorial do Mali, ele prevê também a regionalização do poder mediante assembleias e presidentes diretamente eleitos pelo povo, a fim de garantir maior representação do norte. Em troca da desmobilização militar, observaram-se novas territorializações, com a ascensão de líderes locais autoproclamados. O acordo afirmou o

domínio dos ex-rebeldes separatistas do MNLA sobre a região de Kidal. Progressivamente, esse grupo, bem como membros associados a Ag Ghali e ao Ansar Dine, tomaram a cidade, o que foi confirmado por especialistas da ONU em 2019. O acordo, portanto, garantiu as bases de territorialização de diversos grupos armados, o que contribuiu para a instabilidade e a desintegração territorial maliana. Movimentos políticos armados, grupos de inspiração religiosa e organizações criminosas acrescentam-se a rivalidades étnicas pré-existentes.

Vastos territórios atualmente estão fora do controle estatal, o que tem favorecido o surgimento de grupos armados diversos. Para além do jihadismo, observam-se organizações secessionistas, de narcotráfico e criminosas. O governo do Mali, bem como o de Burkina Faso, tem incentivado a formação de milícias comunitárias, o que favorece a eclosão de conflitos político-econômicos entre diferentes grupos. Essa medida, ao sublinhar o componente identitário, erode as bases democráticas dos países e, ainda, favorece a instrumentalização de castas excluídas por parte dos jihadistas.

Em um país de população 95% muçulmana, observa-se a associação entre líderes religiosos e políticos como força de oposição, fenômeno até então inédito no país. Esse grupo busca ocupar espaços vagos deixados pela oposição, criticando a gestão do país e tendo exigido, por exemplo, a demissão do primeiro-ministro Soumeylou Maiga em 2019. Dada a popularidade de alguns imãs, a possibilidade de uma futura República Islâmica do Mali não pode ser descartada.

ii. Os golpes de 2020 e 2021

Cerca de dez anos após o golpe de 2012, o Mali passou por dois *putschs* em menos de um ano. O primeiro, conduzido por oficiais em agosto de 2020, retirou Ibrahim Boubacar Keïta (IBK) da presidência. IBK fora eleito em 2018, mas, ante crescente oposição a uma gestão marcada por escândalos de corrupção, pela violência e pela deterioração do quadro securitário, foi deposto em 2020 e substituído pelo militar Bah N'Daw. O ex-presidente faleceu em 16 de janeiro de 2022, em sua casa, aos 76 anos.

Ao longo dos nove primeiros meses de um período de transição programado para durar 18, as tensões civil-militares paralisaram o governo de Bah N'Daw. Ocorreu, consequentemente, um segundo golpe, em maio de 2021, que confirmou a presença militar no poder apesar da persistente instabilidade política.

A partir do golpe de agosto de 2020, os militares do Conselho Nacional pela Salvação do Povo (CNSP), responsáveis pela queda de IBK, mantiveram postos-chave da administração de transição e, paralelamente, enfraqueceram representações rivais civis, como o Movimento do 5 de junho-Reunião das Forças Patrióticas (M5-RFP), coalizão anti-IBK. Apesar da adoção de um roteiro de atividades em setembro, o governo permaneceu paralisado por meses. O CNSP foi dissolvido em janeiro de 2021. Em maio, tensões subjacentes levaram a um segundo golpe de Estado, operacionalizado por ex-membros do CNSP. Bah N'Daw, presidente da transição, e seu primeiro-ministro, Moctar Ouane, foram presos sob ordens do vice-presidente da transição, o coronel Assimi Goïta, que assumiu a liderança do processo.

Instaurou-se, assim, o "golpe dentro do golpe". O episódio justificou-se, sobretudo, pela nomeação de nova equipe de governo em que ex-membros do CNSP não chefiavam os ministérios da Defesa e da Segurança. N'Daw e Ouane estavam buscando a formação de um governo mais inclusivo a fim de superar as tensões sociais do país, ao passo que a presença militar limitaria as margens de manobra do governo. Ao depor N'Daw, Goïta desrespeitou os limites estabelecidos pela carta de transição de setembro de 2020 e devolveu às Forças Armadas o controle desse

processo. Goïta incumbiu a Choguel Maïga, representante do M5-RFP, a tarefa de formar um novo governo. Surgiu, assim, uma inédita aliança civil-militar, que permanece, contudo, frágil. A composição do governo evidencia a presença dos golpistas no poder, dando a impressão de um retorno à conjuntura de 2012. Recentemente, o vice-presidente foi preso por ter feitos "comentários subversivos".

Esse cenário contribui para a expansão jihadista e de outros grupos armados que se apresentam como alternativas mais sustentáveis ante a ausência do Estado. Não se pode, ainda, descartar, a possibilidade da fragilização do acordo de paz de 2015. Se, até então, houve progresso em relação à CMA, a atual instabilidade política pode desencorajar a continuidade do processo.

Se, em 2020, o golpe de Estado foi bem recebido pela população, não se pode afirmar o mesmo em relação ao de 2021. Há pouco apoio popular às Forças Armadas. A nomeação de Chouel Maïga, líder oposicionista em 2020, não contribuiu para aumentar a confiança no governo, que enfrenta desafios relacionados à segurança e a condições socioeconômicas, que se têm deteriorado ao longo dos últimos anos. Enquanto jihadistas controlam boa parte do território, milícias étnicas, muitas vezes com apoio tácito governamental, realizam massacres nas áreas rurais. Redes rebeldes, criminosas, comunais e terroristas, muitas vezes, sobrepõem-se. Em fevereiro de 2023, o MNLA, o Alto Conselho para a União do Azauade (HCUA, na sigla em inglês) e o Movimento Árabe do Azauade fundiram-se em uma entidade única, apesar de já agirem de maneira concertada sob a CMA. Essa fusão foi uma resposta ao aumento da cooperação da Rússia com Bamako e aumenta a possibilidade de fragmentação do Mali, que poderia perder a parte norte de seu território. Em agosto, a CMA anunciou ter repelido investida das forças militares malianas, apoiadas pelo Grupo Wagner.

No fim de 2021, a junta militar decidiu postergar as eleições em até cinco anos, o que levou a CEDEAO a adotar uma série de sanções contra o país. A França também rechaça a decisão e, em paralelo à crescente presença russa, às tentativas de negociação de Bamako com frentes jihadistas e ao discurso governamental antifrancês, decidiu, em fevereiro de 2022, retirar suas forças do Mali e remanejar as forças da Operação Barkhane para países vizinhos em que já atuava; a UE também decidiu por suspender Takuba e missões de treinamento. Em resposta, o país africano anunciou que se retiraria dos acordos de defesa com a França, cessando, também, a cooperação militar, o que suscita dúvidas de como Paris (e outros países europeus) manterão suas operações no Sahel sem um quadro jurídico definido. Em maio de 2022, o Mali anunciou a sua saída do G5S. Em junho de 2022, novo calendário eleitoral foi anunciado, o que levou a CEDEAO a reverter parte das sanções, ainda que tenha mantido o país suspenso da organização. Em fevereiro de 2023, o Mali juntamente com Burkina Faso e Guiné emitiram uma declaração conjunta pedindo sua reabilitação na CEDEAO e na UA, sob o argumento de que as sanções apenas prejudicam uma população já desgastada pelos conflitos internos.

Em março de 2023, o coronel Goïta validou o novo projeto de constituição para o Mali e pediu que as autoridades locais se apropriem dele e o divulguem entre a população. O projeto, no entanto, é objeto de contestação. A oposição maliana pede que o processo constitucional seja interrompido e que uma nova constituição seja redigida sob a liderança do governo que deve ser eleito após o período de transição. Para esse grupo, o governo de transição deveria concentrar esforços na organização dessas eleições. A Liga Maliana de Imans e de Eruditos para a Solidaridade Islâmica no Mali (Limama) pressiona pela substituição da ideia de Estado laico pela de Estado multiconfessional. O projeto constitucional tem dispositivos louváveis de consolidação da democracia, do Estado de Direito e até da paz; contudo os limites de revisão constitucional não estão bem fixados, o que enfraquece o sistema constitucional. A carta contém algumas medidas de

centralização, como o fato de que o governo passaria a ser responsável diante do presidente e não mais perante o parlamento. A iniciativa legislativa será compartilhada entre o presidente, os deputados e os senadores, com a criação de uma segunda casa legislativa, e não mais entre o governo e a assembleia nacional. O presidente passa a chefiar o governo, mas pode ser destituído. O presidente pode ordenar mobilização geral dos cidadãos em caso de defesa nacional. O caráter secular do Mali está explícito na Constituição. Em linha com o crescente sentimento antifrancês, o texto suprime o francês como língua oficial, mas o idioma seguirá sendo utilizado como língua de trabalho.

O texto deveria passar por referendo popular em 19 de março de 2023, que foi adiado pela junta militar, para 18 de junho. Porta-voz do governo confirmou, entretanto, que o adiamento da adoção da nova constituição não atrasaria a previsão de que o poder passaria a civis em 2024, mas o texto não exclui a possibilidade de que Goïta se candidate à presidência. A proposta de nova constituição foi aprovada por 97% dos votos. O referendo, entretanto, contou com a participação de apenas 39% dos eleitores e foi marcado por diversas denúncias de irregularidade. O texto constitucional foi promulgado em junho. Em setembro, a junta militar anunciou não haver condições para a realização de eleições em fevereiro de 2024, como previsto anteriormente.

Dias antes da votação do referendo, a junta militar demandou que o responsável por direitos humanos da MINUSMA deixasse o país, como reação a um relatório que detalhou diversas mortes perpetradas por tropas malinesas e seus aliados. Após o pleito, a junta demandou que toda a MINUSMA deixasse o país. O espaço de atuação da MINUSMA já vinha sendo limitado pelas autoridades, que propagandeiam a operação como forma de neocolonialismo ocidental. A MINUSMA é a segunda missão de paz com o maior número de baixas entre os *peacekeepers* da história da ONU, com mais de 300 mortos, atrás apenas da Força Interina das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL, na sigla em inglês), que registra cerca de 330 desde a sua criação em 1978.

Em 30 de junho de 2023, o CSNU aprovou, por unanimidade, o fim da MINUSMA, com base em projeto de texto francês. Durante reunião da instância, representante do Mali defendeu o encerramento da missão, tendo reconhecido sua contribuição em temas como assistência humanitária, mas também afirmado que ela não cumpriu seus objetivos em questões securitárias. O processo de retirada da missão ocorreu durante todo o segundo semestre de 2023, podendo os contingentes responder a ameaças iminentes de violência a civis e contribuir com a entrega de assistência humanitária até 30 de setembro. A retirada completa ocorreu em dezembro, dando lugar para uma fase de "liquidação" das atividades a partir de janeiro de 2024. Os EUA afirmaram que o fim da MINUSMA estaria diretamente relacionado a pressões exercidas pelo Grupo Wagner junto ao governo do Mali para a retirada das tropas da ONU de seu território.

Destaca-se a expansão russa na região. Apesar da invasão à Ucrânia, o país mantém-se presente no Mali e, segundo países ocidentais, conduz uma estratégia de inserção em três níveis – envio de forças paramilitares, extração de recursos naturais e manipulação da mídia local. Protestos locais têm incluído mensagens de apoio à Rússia e de rechaço à França e à ONU. O Grupo Wagner tem sido acusado por observadores internacionais de abusos e de massacres contra civis. O apoio russo estende-se ao âmbito diplomático, na medida em que o país tem bloqueado resoluções do CSNU relacionadas ao estabelecimento de investigações independentes no país. Além do Mali, o Níger também solicitou o apoio russo no combate ao terrorismo. Em fevereiro de 2023, Sergey Lavrov visitou o Mali e reiterou a apoio russo aos países da região no combate ao terrorismo. A imprensa maliana saudou a visita russa, não questionou o chanceler russo sobre o grupo Wagner e continuou a atacar a política francesa para a região. O governo da junta militar do Mali assinou,

em 2023, um acordo com a Rússia para a construção de uma refinaria de ouro, em até quatro anos, na capital Bamako.

A política dos EUA para o Mali, por sua vez, é baseada na redução da pobreza e na consolidação da segurança. A implementação do acordo de Argel é base fundamental da atuação do país, e, na gestão Trump, o cargo de enviado especial para o Sahel foi criado; o governo Biden, porém, ainda não nomeou sucessor. O apoio financeiro de Washington não se limita à dimensão securitária. O país fez doações de alívio à crise humanitária, bem como a áreas como saúde, saneamento e educação. No âmbito multilateral, Washington apoia financeiramente a MINUSMA e coopera na implementação de sanções individuais.

Em janeiro de 2023, relatores de direitos humanos das Nações Unidas pediram investigação de possíveis crimes de guerra no Mali, após terem recebido relatos de tortura, estupros, detenções arbitrárias e execuções perpetrados pelas forças do governo maliano e pelo grupo Wagner.

iii. Jihadismo no Mali

O jihadismo organiza-se em diversos grupos e opera mediante processos de fusão e fissão conforme circunstâncias políticas. O MUJAO, de composição *fulani* e árabe, foi criado em 2011 e supervisiona quatro *katibas* (“batalhões”) autônomas. A AQMI integrou o Ansar Dine (2012), dirigida por Iyad Ag Ghali, que intervém na região setentrional. Há uma complementaridade entre esses três grupos. O grupo Signatários pelo Sangue (SS), criado em 2012, visa à aplicação da *sharia* no norte do Mali e fusionou-se com o MUJAO para formar o Al- Mourabitoun, que se tornou uma das *katibas* da AQMI; em 2017, juntamente com o Ansar Dine, tornou-se o Grupo de Apoio ao Islã e aos Muçulmanos (GAIM), o que representa redistribuição territorial jihadista. A autoridade suprema do GAIM é de Ag Ghali, que também tem vínculos com o HCUA. O Estado Islâmico no Grande Saara (EIGS), criado em maio de 2015, intervém na fronteira com o Níger. Constituído por *fulanis* oriundos do MUJAO, o grupo, malgrado os ataques tuaregues legalistas, não se opõe ao GAIM, agindo, por vezes, de maneira complementar a esse grupo. É importante notar a progressiva territorialização jihadista, em que os agrupamentos se organizam com vistas a estender sua ocupação rumo a Bamako. A grande mobilidade desses grupos permite a intervenção autônoma em regiões ligadas a determinados grupos étnicos, de modo que o Islã armado, cada vez mais, sobrepõe-se a territorialidades etnicamente definidas e determina a ocupação política do Mali. Entre 2021 e 2022, o número de mortes em ataques terroristas no Mali aumentou em mais de 50%. Para mais detalhes, ver a subseção sobre terrorismo mais adiante nesta seção.

iv. Grupos de autodefesa e milícias malianos

Grupos de autodefesa surgem como manifestações da falência estatal. A milícia Ganda Koy (“Mestres da terra”), criada em 1994, ganha protagonismo ao buscar a retomada do norte do Mali, atualmente sob controle jihadista. Legalista e laica, apoia o governo e acusa tuaregues de acumpliciarem-se ao Islamismo radical. A Ganza Izo (“Os filhos da nação”), de matriz *fulani* e *songoya*, formada em 2009, uniu-se em 2012 à Ganda Koy para formar a Coordenação dos Movimentos e Frente Patriótica de Resistência (CM-FPR), hostil aos tuaregues e conciliadora em relação às forças jihadistas. O Movimento pela Defesa da Pátria (MDP), criado em 2016 por um *fulani*, busca arregimentar membros da etnia (e de outras) a fim de se defender contra excessos das Forças Armadas e dos tuaregues. A Aliança Nacional pela Salvaguarda da Identidade *Fula* e da Restauração da Justiça (ANSIFRJ), de 2016, busca pôr fim aos excessos contra *fulanis*.

Do lado tuaregue, o Grupo de Autodefesa Tuaregue Ingade e Aliados (GATIA) surge como uma das consequências da falência do Exército armado durante a batalha de Kidal, em 2014. Em troca de apoio ao governo, o grupo exige um contingente de mil combatentes. O Movimento pela Salvação de Azauade (MAS) colabora, desde 2017, com o GATIA. Composto majoritariamente por tuaregues, o MAS intervém na fronteira maliano-nigerina, perto de Ménaka.

v. Presença estrangeira no Mali

A presença estrangeira foi reforçada a partir da crise de 2012. Tropas e bases militares passaram a fazer parte da paisagem maliana. Em 2013, a Operação Serval, limitada ao Mali, foi solicitada para impedir o avanço jihadista e garantir a integridade territorial nacional. Sucesso da Serval, a Operação Barkhane, a partir de 2014, abrangeu toda a região saheliana-saariana em parceria com o G5S. O pilar securitário, apoiado pela Barkhane, é acrescido da criação em 2017 da FC-G5S, com cinco mil homens e com posto de comando local em Sévaré, Mali. Esse país se beneficia da Missão Europeia de Formação (EUTM-Mali, na sigla em inglês), lançada em 2013, para apoio à formação e reorganização das Forças Armadas. A Operação Barkhane também apoiava a MINUSMA, de 2013, cujo mandato, renovado em 2019, visa à implementação do Acordo de Argel de 2015, bem como a restauração da autoridade do Estado e a proteção de civis. O fim da Barkhane, em novembro de 2022, tende a alterar os meios de cooperação antiterrorista entre França e Mali. De maneira discreta, nota-se o apoio estadunidense, alemão e russo. Os americanos, desde 2005, conduzem a Operação Flintlock no âmbito da AFRICOM, com objetivos semelhantes aos do G5S. O país mantém cerca de 1,5 mil homens no Mali e empreende operações com *drones*. A Alemanha, além de contribuir para a MINUSMA e para a EUTM-Mali, fornecia apoio aéreo à Barkhane. A Rússia aprovou acordo de cooperação militar com o Mali em 2019, por meio do qual envia especialistas militares à região. O secretário de Estado dos EUA, Antony Blinken, no entanto, denuncia a interferência do Grupo Wagner no processo político do país. Devido à aproximação do Mali à Rússia e ao envolvimento do Grupo Wagner, em novembro de 2022, a Alemanha anunciou planos de retirada do Mali até 2024, o que foi confirmado pela aprovação pelo Parlamento alemão da extensão da presença de tropas no Mali até maio de 2024, e o Reino Unido anunciou que deve retirar suas tropas em até seis meses.

e) Chade

O Chade foi, recentemente, palco de um golpe de Estado – mais um entre os vários que marcam a história autoritária do país. Essa última transição pode ser caracterizada, mais propriamente, como um autogolpe, já que o poder se manteve na mesma família. Compreender o caso chadiano demanda analisar brevemente a trajetória histórica do empobrecido país, marcada por regimes ditatoriais e violações, em um contexto no qual mais de 85% da população vive em situação de pobreza.

Em sucessão a duas guerras civis e a um conflito com a Líbia (1978-1987), Idriss Déby Itno assumiu a presidência do Chade em dezembro de 1990, por meio de um golpe de Estado que depôs Hissène Habré. Suas promessas de democratização mostraram-se efêmeras, na medida em que, ao longo de mais de trinta anos no poder, o líder reprimiu a oposição política e inseriu membros da família em postos-chave da administração. Déby venceu eleições consideradas irregulares em 1996 e 2001, até então limites de reeleição no Chade; após a eliminação dos limites, foi reeleito de novo em 2006, 2011, 2016 e 2021. Déby sobreviveu a várias revoltas e tentativas

de golpe contra o seu regime e logrou rechaçar ataques rebeldes em 2006 e 2008, bem como em 2019, graças ao apoio francês e ao seu carisma junto às Forças Armadas.

O governo de Déby, a exemplo de seus antecessores, foi marcado pelo caráter autoritário, com retrocessos democráticos e corrupção endêmica, com o ditador e sua família enriquecendo sem que o país experimentasse alguma melhora em seus indicadores socioeconômicos. A insatisfação de setores da população fez com que surgissem várias milícias. A principal delas é a Frente pela Mudança e pela Concórdia no Chade (FACT, na sigla em francês), criada em 2016 pelo general Mahamat Mahdi, com o objetivo de derrubar o governo. A FACT é um grupo político-militar baseado na Líbia, com cerca de 1,5 mil combatentes. Afirma defender a alternância no poder e tem suas raízes nas rebeliões dos anos 2000, quando chadianos residentes na Líbia aderiram aos combates locais. A região líbia do Fezã, de fato, serve de refúgio para muitos rebeldes. Ainda, diversos grupos rebeldes chadianos perseguidos no Sudão, em 2010, aproveitaram-se da queda de Kadafi para estabelecer-se em território líbio, que serve de centro de operações para o Chade.

Em abril de 2021, em contexto eleitoral, a FACT deu início a uma ofensiva no norte do Chade. O objetivo do grupo era forjar uma convergência de oposições a Déby. Outros grupos rebeldes, como a União das Forças de Resistência (UFR), também baseada na Líbia, declararam apoio formal à FACT. Déby, enquanto chefe das Forças Armadas, decidiu comparecer pessoalmente ao fronte para comandar suas tropas contra os militantes. A decisão se provaria fatal para o ditador, que acabou sucumbindo a ferimentos sofridos em uma troca de tiros com os rebeldes, poucos dias após sua sexta vitória eleitoral. A importância de Idriss Déby enquanto líder do Chade, sobretudo pela atuação no combate a grupos terroristas, foi demonstrada pela presença do presidente francês, Emmanuel Macron, ao seu funeral na capital N'Djamena.

O anúncio da morte de Idriss Déby levou ao estabelecimento de um Conselho Militar de Transição (CMT) liderado por Mahamat Déby, filho do presidente falecido, general das Forças Armadas e comandante da Guarda Republicana. O governo e o parlamento chadianos foram dissolvidos. A constituição do Chade foi suspensa e substituída por uma "Carta de Transição" outorgada pelos militares, que confere plenos poderes ao novo presidente. O documento é ambíguo, permitindo que a transição se estenda por até três anos (18 meses renováveis por igual período) e que dirigentes civis e militares se elejam no processo eleitoral vindouro. Não há abertura política, mas, sim, clientelista àqueles próximos de Idriss Déby.

A reação doméstica foi dividida, com grupos ligados a sindicatos convocando greve geral e setores das Forças Armadas contrários ao golpe. A oposição chamou a manobra de "sucessão monárquica". Os protestos, no entanto, foram imediata e violentamente reprimidos. O CMT inicialmente formou um governo de transição liderado pelo político civil Albert Pahimi Padacké, que atuou como primeiro-ministro de abril de 2021 a outubro de 2022. Em outubro de 2022, Padacké foi substituído por Saleh Kebzabo, também um nome civil da oposição. A formação e a manutenção de um gabinete civil podem ser atribuídas, em parte, às pressões internacionais. Pouco do que foi prometido na Carta de Transição, no entanto, foi cumprido nos primeiros anos, o que causou a deterioração das relações com a UA[3089].

[3089] Apesar de, pelas regras da UA, sanções serem aplicáveis, alguns membros mostraram preocupação pelo papel exercido pelo Chade no combate ao terrorismo. Relatório do Conselho de Segurança da UA apontou três alternativas para o futuro governo: dar apoio ao CMT e assegurar o cumprimento da promessa de eleições após 18 meses; exigir um governo com poderes divididos entre os militares e um governo civil; devolver o poder aos civis, com um vice-presidente militar nomeado para assuntos de segurança. O relatório indicou que a nova constituição era inadequada e instou por uma nova redação, e propôs a desmobilização das forças rebeldes, que seriam incluídas nos diálogos de paz, o que foi rejeitado pelo CMT.

A comunidade internacional endossou rapidamente o governo sob a liderança de Mahamat Déby. França e UA, pragmaticamente, não rechaçaram a junta em função das relevantes contribuições militares do Chade no combate ao jihadismo. O país, afinal, exerce papel de estabilidade em um ambiente volátil e é um ator incontornável na luta contra o jihadismo na bacia do lago Chade e no Sahel. Para o G5S e para a MINUSMA, o falecimento do líder representou duro golpe, visto que ambos contam com expressiva contribuição de efetivos chadianos. Em fevereiro de 2021, por exemplo, durante operação da FC-G5S o Chade destacou 1,2 mil soldados para fazer frente à instável região das três fronteiras.

Os acontecimentos políticos na Líbia influenciam a dinâmica das incursões rebeldes no Chade. Os recentes avanços no processo de paz líbio, em outubro de 2020, levaram à assinatura de um cessar-fogo entre as forças do marechal Khalifa Haftar e o governo de Trípoli. Um dispositivo central desse acordo prevê a partida de forças estrangeiras do território líbio. Os grupos chadianos, usados como forças mercenárias e financiados por diversas coalizões militares líbias, teriam, portanto, de ser expulsos. De fato, as incursões da FACT ao Chade sustentam-se nas capacidades materiais obtidas após os combatentes terem ingressado nas forças de Haftar. Embora o marechal negue a associação com rebeldes chadianos, evidências apontam para o papel central da guerra civil líbia no fortalecimento desses grupos, o que tende a afetar a estabilidade do Chade.

Nesse contexto, a presença francesa associa-se à cooperação militar. Durante a ofensiva da FACT, esse apoio foi relevante e estendeu-se à manutenção da estabilidade política de Déby. Em troca, o Chade atua contra grupos jihadistas. A Operação Barkhane tinha posto de comando localizado em N'Djamena, enquanto as Forças Armadas chadianas são consideradas as mais bem preparadas da região e essenciais no contexto da FC-G5S. O fim da Barkhane pode alterar as relações franco-chadianas, muito dependentes da presença militar francesa no país. A presença de Macron ao funeral de Déby foi interpretada como aprovação à junta constituída. Observa-se, finalmente, a contradição do apoio francês ao general Haftar que, ao ter contribuído para a militarização da FACT, levou à desestabilização no Chade e, consequentemente, à morte de Idriss Déby.

A estabilidade política acimentada por Déby, nesse contexto, respalda-se tanto na superioridade militar das Forças Armadas quanto no apoio francês. As Forças Armadas chadianas não observam uma lógica institucional comum. Enquanto a Direção Geral do Serviço de Segurança das Instituições do Estado (DGSSIE) representa espécie de guarda pretoriana, o Exército funciona por meio de relações pessoais com chefes na cadeia hierárquica, cujo topo era ocupado por Déby. É um sistema que depende de esquemas de favores e de pagamentos. Critica-se, por sua vez, o sustento francês a essa transição militar, cujo interesse foi interpretado por Paris como equivalente ao da população civil. Em relação ao combate ao jihadismo, os custos para a população local não costumam ser levados em conta, especialmente no que diz respeito à manutenção de uma força militar desproporcional ao tamanho da economia do país.

O Chade adquiriu, no decênio anterior, nova estatura política em função de sua capacidade militar. As Forças Armadas do país participam de operações antiterrorismo no Sahel e no lago Chade. No âmbito doméstico, porém, a instituição não desempenha papel de unidade nacional. O Exército permanece organizado em bases comunitárias, marcado pela ausência de meritocracia e por um fosso entre tropas de elite e soldados rasos. A população reage de maneira ambígua à presença das Forças Armadas. Em regiões marcadas pela insegurança, o Exército é visto como provedor de segurança, ao passo que, em outras, é visto como intrusivo, representativo da corrupção e do abuso da violência. Há, ainda, a questão dos conflitos "fraternais", em que rebeldes e soldados compartilham ligações identitárias. Em fevereiro de 2019, alguns oficiais chadianos

recusaram-se a confrontar incursões de rebeldes da União de Forças da Resistência (UFR) por esse motivo. Além disso, há disputas de poder dentro da instituição, de modo que quaisquer mudanças políticas podem reverberar na caserna. Da forma como se organizam hoje, portanto, as Forças Armadas chadianas representam risco de instabilidade.

Quanto ao futuro político do país, a oposição à dinastia Déby está dividida. O governo de transição assinou um acordo para iniciar um diálogo nacional com grupos rebeldes, em agosto de 2022, no Catar. Conforme negociado, a junta militar e mais de 40 membros da oposição reuniram-se para iniciar as tratativas de um acordo de paz que abra caminho para a normalização político-institucional. O processo busca incluir opositores, grupos armados e membros da sociedade civil com o fito de estabelecer normas básicas sobre reformas do Estado. A participação de rebeldes, porém, constitui ponto de dissenso. Enquanto Mahamat Déby condiciona a entrada desses grupos ao desarmamento, outros defendem sua inclusão incondicional como meio de organizar diálogos mais amplos e inclusivos. O excesso de mediadores estabelecidos pela junta, também, parece complicar o processo, sugerindo a falta de interesse do governo em maiores entendimentos. O fato de Déby responsabilizar a FACT pela morte de seu pai dificulta negociações com esse grupo, que rejeitou o acordo e boicotou as negociações, alegando que suas demandas não foram consideradas. Trata-se de uma ausência importante no diálogo para a paz. Alguns grupos político-militares já anunciaram que contestariam a legitimidade do CMT, enquanto o Conselho do Comando Militar para a Salvação da República (CCMSR), grupo radicado na Líbia, declarou seu apoio à FACT.

Diversos riscos persistem. Teme-se a perpetuação do CMT no poder, transformado em Conselho de Transição Nacional, em 2022, ao passo que rebeldes baseados na Líbia permanecem ativos e poderiam organizar novas ofensivas. Divisões políticas, ainda, podem aprofundar disputas pelo poder. Deve-se mencionar o incremento de agressões nas fronteiras com a RCA, bem como os ataques perpetrados pelo Boko Haram no lago Chade, que levaram à reação da FC-G5S na região do Liptako-Gourma. Finalmente, os ataques de tropas de Khalifa Haftar à FACT, outrora sua aliada, no sudeste líbio, pode gerar avanços da frente em direção ao Chade.

Em dezembro de 2023, foi realizado um referendo constitucional, apoiado pelo Conselho de Transição Nacional. Entre as mudanças estão um sistema de governo semipresidencial, revertendo uma alteração de 2018 em favor do presidencialismo; a redução do mandato presidencial de seis para cinco anos, com a possibilidade de uma reeleição; a ratificação da criação do Senado, criado em 2018, mas nunca implementado; e a restauração da independência do Judiciário. De acordo com os resultados preliminares, as mudanças foram aprovadas com larga margem. As novas eleições gerais deverão ocorrer em outubro de 2024.

Para além das questões políticas e securitárias, o Chade enfrenta outros problemas de natureza socioeconômica e ambiental. A menor expectativa de vida ao nascer em todo o mundo está no Chade, e o país é um dos mais vulneráveis e menos adaptados do mundo à mudança do clima.

f) Burkina Faso

Em janeiro de 2022, o presidente burkinabé Roch Marc Christian Kaboré foi deposto por um golpe de Estado perpetrado por setores militares. Burkina Faso passou a ser liderado pelo tenente-coronel Paul-Henri Sandaogo Damiba, em um governo de transição que durou oito meses. Em 30 de setembro de 2022, Damiba foi deposto por novo golpe. O país é atualmente liderado pelo militar Ibrahim Traoré.

O contexto de instabilidade política burkinabé atual remonta a episódios ocorridos ao longo dos anos 2010 no país. Em 2011, após a intervenção da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) na guerra civil na Líbia, muitos núcleos extremistas islâmicos se disseminaram na região, realizando cada vez mais atentados no Mali e no Burkina Faso. Burkina, outrora relativamente estável, sofreu mais de 550 ataques, majoritariamente jihadistas, entre 2015 e 2019. Esse cenário decorre da crise no meio rural, que abriga 90% da população. Nota-se a carência de investimentos em infraestrutura (água, eletricidade, modais rodoviários) e em educação. Em paralelo, o país passa por uma crise de governança desde 2014, quando, após protestos, o presidente Blaise Compaoré renunciou ao cargo, dando lugar a Kaboré no ano seguinte.

Após a saída do presidente Compaoré, em 2014, a capacidade estatal enfraqueceu-se ante o crescente descontentamento popular. Como consequência, aumentaram os conflitos fundiários e os casos de banditismo, e começaram a surgir grupos de autodefesa. Em resposta, o Estado, pouco preparado, recorreu a meios militares, o que intensificou episódios de violência contra civis e, em particular, contra comunidades *fulani*.

Kaboré assumiu o governo em 2015. Em 2017, em atenção ao nexo desenvolvimentista de estabilização, lançou-se o Plano de Emergência do Sahel (PUS, na sigla em francês), para acelerar o desenvolvimento socioeconômico local. Os aportes, no entanto, provaram-se insuficientes frente à profundidade da crise política vivenciada pelo país. Em janeiro de 2020, foi aprovada lei que prevê o recrutamento de voluntários junto à população civil, o que, além de evidenciar o estado precário das Forças Armadas, envolve o risco de exacerbar a violência intercomunitária. Ante a escassez de recursos, o governo encorajou a formação de grupos de autodefesa comunitários, arriscando fragmentar a securitização do país. A frustração da população funciona como estímulo ao recrutamento, seja pelas organizações jihadistas, seja pelas forças de autodefesa. No que diz respeito às células terroristas, observa-se a presença do Estado Islâmico na África Ocidental (ISWAP, na sigla em inglês), o GAIM e o Ansarul Islam ("Defensores do Islã"), os quais, apesar de manifestarem divergências ideológicas, por vezes atuam em cooperação.

Em novembro de 2020, foram realizadas eleições gerais no Burkina Faso. Insurreições jihadistas perturbaram o processo eleitoral, impedindo centenas de milhares de eleitores de se registrar. Estima-se que 30% da população não conseguiu exercer o direito ao voto. Agentes da comissão eleitoral independente não puderam acessar diversas regiões. Em resposta, Uagadugu modificou o código eleitoral, dispensando a contagem de votos de regiões marcadas por "circunstâncias excepcionais". Essa medida favoreceu os centros urbanos e, portanto, o partido do governo, mas acentuou a exclusão rural, reforçando a insegurança e a polarização urbano-rural. Essa marginalização, ainda, excluiu grupos já estigmatizados, como os nômades *fulani*. As populações que ficaram à margem do processo democrático sentem-se excluídas, o que fomenta a sua aproximação junto a grupos jihadistas.

Apesar das fragilidades apontadas, as eleições selaram a reeleição de Kaboré no primeiro turno, com 57,87% dos votos. Sua vitória, no entanto, não garantiu a estabilidade, dada a grande desconfiança por parte da população em relação à elite política. Em agosto de 2021, membros das Forças Armadas planejaram um golpe, que acabou malogrado. O primeiro-ministro, Christophe Marie Dabiré, pediu demissão em dezembro de 2021, após violentos protestos. Em janeiro de 2022, protestos contra o governo disseminaram-se na capital Uagadugu, pedindo pela renúncia de Kaboré. Os centros urbanos insubordinaram-se devido à má qualidade de vida e à percepção de corrupção governamental. Simultaneamente, milícias espalhavam-se pelo território nacional, vindas do Mali e do norte da Nigéria, levando ao aumento de deslocados internos, que ultrapassaram a cifra de dois milhões de pessoas no país. Em paralelo, estavam em curso

negociações secretas entre o governo e radicais islamistas. O governo sofria duras críticas pelo manejo inadequado da crise jihadista. Em março de 2023, para combater o jihadismo, o governo burquinabé impôs um toque de recolher no norte e em algumas regiões do centro-leste do país. Atualmente, 40% do território do país está fora do controle do governo, e a incapacidade do governo de lidar com as insurgências tem gerado insatisfações no meio militar, o que motivou os golpes no Burkina Faso.

Em janeiro de 2022, um golpe bem-sucedido foi executado por lideranças militares. Kaboré foi destituído sob a alegação de incapacidade de fazer frente à insurgência islamista. Após tiroteio diante da residência presidencial e de vários quartéis militares ao redor da cidade, soldados tomaram o controle da base militar na capital. Algumas horas depois, Kaboré foi preso e encaminhado pelos soldados a um acampamento militar. No dia seguinte, as Forças Armadas anunciaram via televisão a deposição de Kaboré, a dissolução do parlamento, do governo e da constituição, o fechamento das fronteiras nacionais e toque de recolher durante a noite.

O golpe foi encabeçado pelo militar Paul-Henri Damiba e teve como justificativa a situação de segurança deteriorada e a inabilidade no combate à insurgência islâmica. No anúncio da deposição, os militares afirmaram que iriam trabalhar para estabelecer um cronograma aceitável por todos para a convocação de novas eleições, sem, no entanto, dar mais detalhes. Uma semana após o anúncio, a junta militar restaurou a constituição e apontou Damiba como presidente interino.

Oito meses mais tarde, no final de setembro de 2022, novos tiroteios próximos do palácio presidencial e do quartel-general da junta militar causaram inquietude. Em uma publicação na rede social Facebook, a presidência acusou certas unidades militares do país de estarem por trás da perturbação. Empunhando bandeiras do Burkina Faso e da Rússia e acusando Damiba de ser um traidor do povo, dezenas de pessoas reuniram-se na capital para comemorar o que consideraram ser mais um golpe de Estado no país. Estavam certas: no dia seguinte, a queda de Damiba foi confirmada por militares em novo anúncio televisivo. A justificativa foi a sua incapacidade em resolver a crise securitária no país – precisamente o mesmo motivo que levou à queda de Kaboré, menos de um ano antes. O novo líder do país é o capitão Ibrahim Traoré, que anunciou a dissolução do governo, a suspensão da constituição, o fechamento das fronteiras e a imposição de um toque de recolher noturno. Traoré explicou que Damiba rejeitou propostas de reorganização do Exército e resistiu aos apelos dos militares para que a transição mantivesse o foco na questão securitária. O novo líder afirmou que uma nova carta de transição seria adotada em breve e que um novo presidente, civil ou militar, seria designado. Em 2 de novembro de 2022, Traoré encontrou-se com seu homólogo maliano Assimi Goita, gerando expectativas de cooperação no combate ao jihadismo nos dois países.

O novo contexto político favorece, cada vez mais, o avanço paramilitar russo, que deve seguir o padrão de exploração político-econômica em troca de securitização. Não há interesse chinês em imiscuir-se em assuntos do Sahel, de maneira que o Grupo Wagner é quem tem preenchido a lacuna militar deixada pela saída francesa pós-Barkhane. A hostilidade contra a França e movimentos antiocidentais têm aumentado à medida que a popularidade russa cresce. Em fevereiro de 2023, a França retirou seus 400 soldados do território de Burkina Faso, integrantes da Operação Sabre (presente no país desde 2009), um mês após o governo burquinabé ter feito esse pedido. Em janeiro de 2023, a França já havia chamado o embaixador Luc Hallade para consultas, após Ouagadoudou pedir a sua troca. O governo francês garantiu que essa retirada não significa o rompimento de relações diplomáticas entre os dois países; contudo, no final de fevereiro, o governo burquinabé também denunciou o acordo militar entre a então República do Alto Volta

(atual Burkina Faso) e a França, de 1961. Desse modo, assim como Mali, Burkina Faso afasta-se um pouco mais da antiga metrópole colonial.

No âmbito regional, o país havia sido suspenso da UA e da CEDEAO desde o golpe de janeiro de 2022. Algumas das sanções econômico-financeiras foram levantadas após a publicação de novo calendário eleitoral e da soltura de Kaboré, mas, diante dos eventos do último setembro, a CEDEAO reafirmou "sua firme oposição a qualquer tomada ou manutenção de poder por meios inconstitucionais" e demandou "estrito respeito ao calendário já acordado com as autoridades de transição para o retorno à ordem constitucional até a data-limite de 1º de julho de 2024". Em fevereiro de 2023, Burkina Faso juntamente com Mali e Guiné emitiram uma declaração conjunta pedindo sua reabilitação na CEDEAO e na UA, sob o argumento de que as sanções apenas prejudicam uma população já desgastada pelos conflitos internos. Finalmente, os EUA, em resposta ao primeiro golpe de 2022, já haviam anunciado a redução do apoio financeiro ao país e a possível restrição de auxílio militar.

Em abril de 2023, o governo burkinabé anunciou "mobilização geral" para "dar ao Estado todos os meios necessários", inclusive recrutamento da população, com o objetivo de combater os ataques jihadistas que assolam o país. Desde 2019, mais de dois milhões de pessoas se tornaram deslocadas internas no país em razão do fortalecimento da atuação de grupos jihadistas. Entre janeiro de 2022 e junho de 2023, o número de mortos por ataques jihadistas no país subiu 165%. Burkina Faso passou a ser o país com o maior número de mortos no mundo por ataques jihadistas.

Em setembro, o governo de transição do Burkina Faso, instituído após a tomada do poder pelos militares em setembro de 2022, denunciou uma tentativa fracassada de golpe de Estado. Alguns militares de baixa patente foram detidos. No mesmo contexto, as autoridades do país proibiram a distribuição no país da revista francesa *Jeune Afrique*, devido a publicação de um artigo que afirmava que as tensões e o descontentamento estão a crescer no Exército.

g) Níger

Depois da saída de Mahamadou Issoufou da presidência após dois mandatos (2011-2021), observa-se a primeira transição política pacífica do país[3090], com a chegada de Mohamed Bazoum, eleito em fevereiro de 2021. Esse episódio ocorreu dez anos após o golpe de Estado que levou à queda de Mamadou Tandja (2000-2010). Bazoum, representante do partido do governo e antigo ministro de Issoufou, assume um país internamente instável e sob forte pressão da oposição política.

No fim de março de 2021, integrantes da Aeronáutica nigerina tentaram tomar o poder, às vésperas da posse de Bazoum. A malograda tentativa ocorreu em contexto de instabilidade, com o Níger envolvido na Guerra do Sahel e sofrendo com a presença de grupos terroristas e violência interétnica. O ponto peculiar da tentativa de golpe foi o fato de ter sido ensaiada durante uma transição pacífica de poder entre dois presidentes eleitos democraticamente, algo inédito no Níger. O líder da tentativa, um capitão da Aeronáutica nigerina, não foi detido.

No fim de julho de 2023, militares, inclusive integrantes da guarda presidencial, conseguiram derrubar o presidente Mohamed Bazoum, democraticamente eleito em 2021, no que

[3090] O candidato derrotado, Mahamane Ousmane (que presidiu o país entre 1993 e 1996), contestou o resultado eleitoral, mas a Corte Constitucional do Níger confirmou a vitória de Bazoum em 21 de março de 2021, depois de desconsiderar algumas zonas eleitorais em que fraudes foram confirmadas. Assim como no Burkina Faso, o processo eleitoral foi marcado pela exclusão de parte expressiva da população rural, o que deslegitima o pleito ante parte do eleitorado.

foi primeira passagem de poder pacífica e democrática no país desde a independência. Os militares alegam que o golpe é resultado da degradação das condições socioeconômicas e de segurança do país. Todas as instituições e a Constituição estão suspensas, e um toque de recolher foi imposto. Bazoum, que vinha adotando postura considerada pró-ocidental e pró-francesa, destoando de vizinhos no Sahel, foi detido no palácio presidencial. O general Abdourahamane Tchiani, chefe da guarda presidencial, apresentou-se como presidente do Conselho Nacional para a Salvaguarda da Pátria (CNSP), a junta militar que assumiu o poder. Tchiani apresentou proposta de período de transição de três anos até o reestabelecimento de governo civil.

O golpe foi condenado por UA, CEDEAO, França, EUA, UE e SGNU, assim como pelo Brasil, que, em nota, clamou pela retomada plena da institucionalidade democrática naquele país. A França, a UE e diversos países europeus anunciaram a suspensão da ajuda ao desenvolvimento e da cooperação financeira e técnica com o Níger. França e EUA mantêm, cada um, mais de mil soldados no país. Em razão de ataques de manifestantes à embaixada francesa em Niamei e da escalada do sentimento anti-francês no Níger, a França pediu que seus cidadãos deixem o país africano. Outros países também fizeram recomendação semelhante. O Níger é o sétimo maior produtor de urânio do mundo e é um dos principais provedores da UE, em especial da França. A junta militar do Níger cortou relações diplomáticas com França, EUA, Togo e Nigéria, além de ter expulsado o coordenador residente das Nações Unidas. Há indícios de que a junta está recebendo apoio de mercenários do Grupo Wagner. O governo Macron desafiou a expulsão de seu embaixador no país, mas, no fim de setembro, anunciou que retiraria seu representante bem como os seus cerca de 1,5 mil soldados nos meses seguintes, e, em dezembro, anunciou o fechamento de sua embaixada. Apenas em outubro, o governo Biden reconheceu que a tomada de poder foi um golpe, suspendendo a ajuda militar e contraterrorismo fornecida ao país. No mesmo mês, o Conselho da UE adotou um pacote de sanções contra as pessoas que comprometem a estabilidade, a democracia e o Estado de Direito no Níger. Em dezembro, o Níger anunciou o fim das missões de parceria militar e de construção de capacidades civis mantidas pela UE.

A CEDEAO, liderada pela Nigéria, adotou sanções econômicas contra o Níger e deu ultimato para o retorno à normalidade democrática, com a decisão de emprego de força militar de resposta rápida caso fracassem os esforços diplomáticos, que foi respondida por Burkina Faso e Mali com a afirmação de que qualquer movimento nesse sentido da CEDEAO seria interpretado como declaração de guerra. A junta militar nigerense afirmou que, caso haja uma intervenção militar da CEDEAO, executará Bazoum, que está sendo julgado por traição, punível com a morte. Em dezembro de 2023, a Corte de Justiça da CEDEAO instou o retorno do poder a Bazoum. A UA também estabeleceu prazo para o retorno à normalidade democrática e suspendeu a participação do Níger, bem como todas as atividades desenvolvidas com aquele país, mas seu Conselho de Paz e Segurança manifestou reservas quanto a uma intervenção militar e solicitou à CEDEAO "uma avaliação das implicações econômicas, sociais e de segurança" do envio de uma força para o país do Sahel.

O chanceler da Argélia propôs, no fim de agosto, um plano de transição em seis meses, liderado por um civil, para a restauração do governo civil no Níger, que foi aceito, em outubro, pela junta. Até o final de 2023, não houve movimentos significativos nesse sentido.

O Níger apresenta desafios econômicos, sociais e demográficos. A renda diária de quase metade dos nigerinos não ultrapassava dois dólares por dia em 2014, conforme dados do Banco Mundial. Embora a economia venha apresentando forte crescimento nos últimos anos, a expressiva explosão demográfica do país absorve os ganhos desse resultado. De fato, a população deverá dobrar de tamanho até 2040, o que demanda investimentos voltados principalmente à população

jovem, ao enfrentamento da desnutrição, ao acesso à eletricidade e à disponibilidade hídrica. A pandemia de COVID-19 e os efeitos das mudanças climáticas aumentam as dificuldades do país, que é, também, uma das principais rotas de trânsito em direção à Europa, inclusive clandestinas. O governo do Niger revogou a lei, em vigor há oito anos, que criminalizava o tráfico de migrantes e permitia às autoridades interceptar os traficantes que os transportam através do deserto do país africano para a Líbia ou Argélia, de onde seguem geralmente para a Europa.

A situação securitária regional do Níger vem-se degradando. Observa-se o aumento do terrorismo, que se traduz em massacres e em ataques a civis, como nos episódios de dezembro de 2020 em Toumour, que deixou 34 mortos, e de janeiro de 2021 em Tchoma Bangou e em Zaroumadareye, com centenas de vítimas fatais. A incapacidade de conter a insegurança no meio rural, por sua vez, alimenta frustrações políticas na capital, muitas das quais centradas na corrupção. A crise securitária remonta aos anos 2010, quando, na Líbia, a economia de guerra começou a se articular em torno de operações de tráfico, as quais amplificaram os fluxos ilícitos provenientes da Nigéria. Inversamente, grandes volumes de armas vindas dos estoques de Kadafi abasteciam os grupos criminosos nigerianos e nigerinos. Essas gangues progressivamente intensificaram suas ações criminosas (roubo de gado, assassinatos e sequestros), alcançando as fronteiras do Níger.

Atualmente, sob a influência de gangues nigerianas, o banditismo expande-se no sudoeste nigerense. À medida que o roubo de rebanhos e a prática de sequestros multiplicam-se, pastores nômades se armam a fim de enfrentar essas ameaças. A crise da agricultura pastoral, atividade que tem perdido espaço, empobrece os pastores e incentiva conflitos com outros grupos, como o dos agricultores sedentários. Em resposta, populações sedentárias associam o banditismo aos pastores e à comunidade *fulani*, constituinte da maior parte dos nômades da região. Surgem grupos de autodefesa *hauçá*, que excluem os *fulani*, os quais são levados a buscar auxílio em gangues.

O norte do Níger é caracterizado pelo tráfico, principal fonte de renda da região nos últimos vinte anos. Observa-se uma rede complexa, em que traficantes, sob a defesa de gangues e de rebeldes, imiscuem-se com oficiais do Estado e contrabandeiam drogas, ouro e indivíduos. Em contraste com outros locais, não há arranjo informal entre Estado e traficantes, o que, no norte, pode levar a disputas entre elites *tebu*, já descontentes com o governo, e os tuaregues. Há, ainda, a difusão de conflitos oriundos do sul da Líbia e do norte do Chade. A publicação da lei de proibição do transporte de migrantes, em 2015, representou um duro golpe às receitas dos traficantes e desestabilizou a economia do norte do país. A informalidade e, por vezes, a ilegalidade sustentam parte significativa da atividade econômica local, o que afeta a estabilidade política e social.

Eventos na fronteira entre Níger e Mali apontam para crescente instabilidade local. Em 2021, após o avanço do Estado Islâmico no Grande Saara na região, uma série de massacres vêm afetando a população civil. Os confrontos intensificaram-se quando habitantes do norte, de etnia *djerma*, formaram grupos armados para resistir a extorsões e à violência. Esse processo insere-se no contexto de tensões comunais. Os *djerma*, fazendeiros sedentários em sua maioria, disputam acesso a terras e a recursos com os *fulanis*, predominantemente pastores nômades. Estes têm sido responsabilizados pelos massacres, o que pode levar a uma escalada de violência intercomunitária. A resolução desse contencioso demanda a determinação de direitos de propriedade de maneira equitativa entre os grupos. Enquanto não se costuram soluções, o contexto insurrecional permanece sendo explorado pelos jihadistas. A união entre jihadistas e bandidos locais é cada vez mais frequente.

No que diz respeito ao jihadismo, o governo precisa fazer frente à dupla ameaça: por um lado, o avanço do Boko Haram é notório na região do lago Chade; por outro, a presença do Estado Islâmico no Grande Saara no oeste tem resultado em milhares de deslocados internos. Milícias de outros países também se territorializam no Níger a fim de recrutar indivíduos em comunidades marginalizadas. As Forças Armadas do Níger não são capazes de fazer frente a múltiplas ameaças. O apoio militar francês, com bases em Niamey e Aguelal, não tem obstado o avanço jihadista. A cooperação militar no âmbito do G5S, por meio da FC-G5S, desde 2017, tampouco tem sido capaz de desmantelar essas operações, caracterizadas por sua mobilidade. Poucos avanços são obtidos no sentido de impedir o banditismo transfronteiriço. Em março de 2023, o secretário de Estado dos EUA, Antony Blinken, visitou o Níger para tratar da fronteira tríplice com Mali e Burkina Faso, em que há grande concentração de grupos jihadistas.

À grave situação securitária, soma-se o problema de escassez hídrica. A ONU estima que trinta milhões de pessoas sofrem com falta de água no Níger. Para melhor sua acesso à água, o país decidiu aderir à Convenção das Nações Unidas sobre Cursos de Água, junto com outras 17 nações africanas. A convenção incentiva a cooperação entre os Estados limítrofes no uso e compartilhamento de recursos hídricos. Desse modo, para o Níger, a decisão de aderir ao acordo junto aos vizinhos imediatos Chade e Cameroun é significativa, uma vez que partilham 90% dos recursos hídricos.

h) Mauritânia

Em junho de 2019, o general Mohamed Ould Ghazouani, sucessor político do antigo presidente Mohamed Ould Abdel Azoz, foi eleito. Foi a primeira transição de poder entre dois líderes democraticamente eleitos no país, que, anteriormente, passou por cinco golpes de Estado. A oposição, fragmentada em segmentos religiosos, comunitários e ideológicos, não logrou vencer Ghazouani, que se beneficiou da influência de seu predecessor.

Diferentemente dos outros países do Sahel, a Mauritânia não sofre atentados terroristas desde 2011. Esse sucesso pode ser atribuído à reorganização das Forças Armadas, que contam com apoio francês, estadunidense e saudita. A implementação de uma política de desenvolvimento dos territórios fronteiriços, com apoio à economia pastoral e às populações locais, também justifica a relativa estabilidade territorial. Destaca-se a presença de refugiados malianos junto à fronteira mauritano-maliana.

O alto dinamismo econômico recente, no entanto, é insuficiente ante o crescimento demográfico. A dependência de recursos naturais e do setor agrícola torna o país suscetível à volatilidade do mercado de *commodities*. Busca-se a diversificação, por meio de programas de desenvolvimento infraestruturais e da aproximação junto à CEDEAO.

A sociedade mauritana, em contrapartida, caracteriza-se por sua fragmentação. Além do baixo IDH (161º lugar no *ranking* global e 31% da população abaixo da linha de pobreza), há rusgas entre as comunidades árabe-berberes, que controlam o poder político-econômico, os afro-mauritanos, de origem subsaariana, e os *haratins*, descendentes de escravos. A sociedade permanece, portanto, hierarquizada: os árabe-berberes no topo, seguidos, por um lado, de seus antigos escravos, os *haratins* e, por outro, pelos mauritanos subsaarianos *soninké*, *wolof* ou *hal pular*.

É notável a persistência do racismo, resultante da legalidade da escravidão no país até 1981. A escravidão, embora atualmente proscrita, atinge ainda hoje cerca de 90 mil indivíduos na Mauritânia, o que corresponde a aproximadamente 2% da população nacional. No âmbito político,

a Iniciativa pela Ressurgência do Movimento Abolicionista (IRA, na sigla em inglês), liderada por Miram Dah Abeid, denuncia a manutenção da prática, que está enraizada principalmente nas regiões desérticas e rurais. É comum a escravidão de mulheres, cujos filhos, oriundos de estupros, tornam-se propriedade e não possuem quaisquer direitos à herança.

Para mais detalhes sobre a Mauritânia, ver a seção sobre Primavera Árabe no tópico sobre Grande Oriente Médio posteriormente neste capítulo.

i) França e o Sahel

A França busca limitar sua presença militar, bem como diminuir os custos financeiros de seu apoio, que tende a ser restrito a operações de *drones* e à delegação de tarefas a parceiros africanos. Para o país, assim como para a Alemanha, temas migratórios e de terrorismo constituem assuntos relevantes no contexto da segurança europeia. Desde 2017, França, Alemanha e UE coordenam esforços na região por meio da Aliança do Sahel, voltada para a assistência técnico-financeira e para a promoção do desenvolvimento. A Cúpula de Pau, convocada pela França e realizada em janeiro de 2020, confirmou o interesse dos países na cooperação franco-saheliana, o que levou à criação da Coalizão pelo Sahel. Essa iniciativa organiza-se em quatro "pilares": 1) luta contra o terrorismo; 2) reforço dos aparelhos de segurança nacionais; 3) organização do "retorno estatal" às zonas reconquistadas; e 4) desenvolvimento econômico.

Em 15 e 16 de fevereiro de 2021, a Cúpula dos Chefes de Estado do G5S, em N'Djamena, devia avaliar as diretrizes estabelecidas em Pau, bem como discutir as evoluções securitárias mais recentes. Na ocasião, em que o presidente chadiano Idriss Déby Itno recebeu a presidência rotativa do grupo, observaram-se dificuldades estruturais do G5S, que depende de reformas. Estavam presentes o presidente francês, Emmanuel Macron, e o secretário de Estado dos EUA, Antony Blinken, então recém-empossado.

Os chefes de Estado congratularam-se no tocante à coordenação entre os exércitos nacionais, a força Barkhane e a FC-G5S, executada em função do Mecanismo de Comando Conjunto (MCC, na sigla em inglês) e por operações conjuntas na região de Liptako-Gourma. Sublinhou-se, ainda, o enfraquecimento de movimentos terroristas após a eliminação de lideranças, por exemplo, da AQMI e do GAIM.

A posição de Paris é delicada: o país é acusado de ser a origem dos problemas do Sahel e de apoiar a má governança que caracteriza a região. Em novembro de 2022, Macron declarou o encerramento da Operação Barkhane. A França, segundo o presidente, cooperaria de maneira seletiva mediante força contraterrorista a ser constituída, o que denota apoio condicionado e não automático. Espera-se, portanto, que Paris permaneça presente no Sahel militarmente, sem, no entanto, se expor politicamente. O ano eleitoral de 2022 e o fim da Operação Barkhane aprofundaram o distanciamento francês do Sahel, em parte porque a opinião pública francesa tende a contestar a presença nacional na região. Ao mesmo tempo, cresce a hostilidade de grupos africanos em relação à França, o que intensificou na esteira dos golpes de Estado que têm assolado a região.

A estratégia de estabilização do Sahel, liderada pela França, não levou aos resultados desejados. Mais de dez anos após o destacamento de forças francesas para controlar a expansão jihadista no norte do Mali, o que se observa é, na verdade, a expansão territorial do extremismo para o centro maliano, para o Níger e para o Burkina Faso. Deve-se sublinhar a falência do modelo de contraterrorismo tradicional. Muitos jihadistas têm sido mortos e, simultaneamente, os grupos

terroristas têm aumentado sua territorialização no Sahel. Abusos de direitos humanos pelas forças militares também prejudicam a eficácia das operações.

j) Terrorismo

Inicialmente, forças estrangeiras e nacionais encurralaram os grupos jihadistas. As perdas da “Al-Qaeda no Magrebe Islâmico” (AQMI) no pós-intervenção francesa levaram ao surgimento do “Grupo de Apoio ao Islã e aos Muçulmanos” (GAIM), criado em 2017. Essa organização visa unir diversos grupos jihadistas a fim de fazer frente às forças de segurança. Iyad Ag Ghali, dirigente do agrupamento, líder da Ansar Dine e ex-líder tuaregue, radicalizou-se a partir de 2012. O GAIM é composto, também, pela *katiba* (“batalhão) Macina (integrado por *fulas*), pela filial saheliana do AQMI e pelo Al-Mourabitoune.

Há diferenças entre os grupos terroristas. A AQMI, ex-grupo argelino, sofre defecções. Mokhtar Belmokhtar, emir do grupo, saiu da AQMI para criar o “Signatários pelo Sangue” (SS) em 2012, que se juntou ao “Movimento para a Unidade e a Jihad na África Ocidental” (MUJAO) para então estabelecer o Al-Mourabitoune em 2013, em conjunto com Adnan Abou Walid al-Sahraoui (jihadista que havia sido expulso do norte do Mali pela Operação Serval, depois de participar de várias conquistas na região em 2012). Em 2015, Abou Walid, líder do MUJAO, declarou aliança ao Estado Islâmico, contra a opinião de Belmokhtar, e criou o Estado Islâmico no Grande Saara (EIGS) em 2016. Apesar das tensões entre os dois líderes, tenta-se evitar confrontos armados, ocorrendo, inclusive, encontros entre o EIGS e o GAIM. De fato, as relações interpessoais caracterizam a dinâmica intragrupo jihadista, cujas fronteiras de atuação são porosas. Em paralelo, os ataques do Boko Haram no sul do Níger denunciam a difusão da atuação deste grupo para além da Nigéria.

A morte de Adnan Abou Walid al-Sahraoui, líder do EIGS, vítima de alegado ataque francês via *drone* em agosto de 2021, representa revés para o movimento, que é alvo prioritário francês e do G5S desde a Cúpula de Pau. De fato, diversas ações militares lograram capturar indivíduos de relevância do grupo. Não se espera, no entanto, que a morte de Walid mude a postura do grupo, visto que eventos similares deram vazão a líderes mais radicais. Tampouco deve alterar-se a tática de não dialogar com os Estados, cujos dirigentes são considerados infiéis. Ainda assim, lideranças locais podem mudar de postura, havendo uma janela de oportunidade a ser aproveitada pelas autoridades sahelianas. A morte de Walid flexibiliza a possibilidade de diálogo, já que as comunidades desses líderes tendem a pressioná-los a negociar.

O terrorismo, no entanto, persiste. No Níger, o EIGS expande-se territorialmente, de maneira que foi decretado “estado de urgência” em agosto de 2020 na região de Tillabéry. Burkina Faso também passa por instabilidade nas suas regiões setentrionais e no leste. Na região do Liptako-Gourma, dissidências disputam o controle territorial, o que suscita discussões acerca de possíveis alianças de ocasião. Nota-se o uso de explosivos improvisados, especialmente no Mali, desde a reconquista das porções setentrionais do país por tropas francesas. Recentemente, o EIGS e o GAIM têm-se enfrentado no centro do Mali e na região das três fronteiras, o que evidencia as diferenças ideológicas entre ambos. O primeiro adota postura radical, enquanto o segundo mostra-se aberto ao diálogo junto ao governo. Embora essas organizações, junto com a AQMI, tenham tomado inciativas para evitar o fratricídio, há pouca coesão até o momento. O GAIM obteve notável êxito ao garantir a libertação de 200 jihadistas mediante a soltura de reféns. Em março de 2020, o grupo mostrou-se aberto a negociar com autoridades do Mali um acordo para pôr fim ao conflito. Demandou-se, porém, a retirada das tropas francesas, condição que põe em xeque a

política de combate ao terrorismo do país sob o prisma do G5S. Avizinha-se, ainda assim, a possibilidade de uma aliança entre o governo, o GAIM e outras milícias para expulsar o EIGS.

Em 2019, destacaram-se os ataques constantes do Boko Haram ao Chade e à Nigéria, não obstante esforços concertados dos países-membros da Comissão da Bacia do Lago Chade e de forças militares conjuntas. A intensificação de ataques terroristas, com expressivas mortes civis no Mali, no Burkina Faso e no Níger, espraia-se para países costeiros. Nota-se, nesse sentido, uma expansão do extremismo no continente, cujo avanço a FC-G5S não logrou impedir.

k) Questões identitárias – para além dos conflitos interétnicos

A debilidade dos Estados ante o forte aumento do tribalismo também se insere no contexto de violência. Esse fenômeno, além de afetar negativamente a governança, impacta os equilíbrios sociais e os processos de democratização, o que se reflete no aumento das clivagens interétnicas e intertribais. Nesse contexto, associar grupos étnicos sob uma única filiação não reflete as dinâmicas políticas locais e as complexas relações socioeconômicas que permeiam o tecido social da região. Os *fulas*, normalmente associados ao jihadismo, são frequentemente seduzidos pelo desejo de justiça social contra a opressão sofrida ou pelas ofertas financeiras feitas por extremistas em um contexto de subdesenvolvimento. A definição, pelos *fulas*, de grupos jihadistas como “homens do mato” denota a percepção destes atores como meios de proteção contra extorsões praticadas por agentes estatais e por forças de segurança. Radicalização e ideologia, portanto, não bastam para explicar a adesão de *fulas* a células extremistas. Em resposta, *dozos* e *mossis*, com apoio tácito governamental, empreendem ataques contra vilas *fulas*, o que fomenta um ciclo de violência intercomunitária.

l) Criminalidade e corrupção

Os principais produtos contrabandeados a partir ou através da região do Sahel são, respectivamente, a cocaína, o haxixe, armas e o tramadol. O continente africano é o principal consumidor de tramadol, frequentemente utilizado como droga recreativa por conter opioides. Não se observam organizações criminosas estruturadas, mas, sim, redes de conexão transnacionais. No que diz respeito ao tráfico de haxixe, há operações mais estruturadas, articuladas por grupos de diáspora localizados na Europa.

Há pouca relação ideológica entre criminosos e jihadistas, que interagem sob uma lógica de complementariedade e de divisão de tarefas. Sequestros, por exemplo, são efetuados por criminosos, ao passo que jihadistas, mediante conexões transnacionais, obtêm recompensas. No contexto de alta securitização regional, há uma convergência de interesses, em que as partes cooperam, por exemplo, no tráfico de cocaína e de tramadol. Visto que atividades de contrabando constituem a principal fonte de receitas, há guerras territoriais entre grupos armados, de maneira que o mercado de proteção também complementa aquele do tráfico.

Houve transferência de armas leves de um conflito ao outro ao longo do tempo. Estoques líbios foram usados no Sahel para então retornarem quando da guerra civil nesse país. Na zona Mali-Burkina Faso-Côte d’Ivoire, grupos terroristas são os maiores beneficiários do tráfico de estoques nacionais de armas. Atualmente, os principais polos de atração de armas são o norte e o centro do Mali. Fluxos ilícitos ganham sofisticação e articulam-se em cadeia logística complexa. Há, também, o envio de armas para regiões auríferas.

O tráfico de armas regional caracteriza-se como “tráfico de formiga”, porque grandes volumes são transportados em pequenas quantidades por uma vasta rede de pequenos traficantes. Esse comércio aproveita-se da valorização dos grupos de autodefesa pelas comunidades, o que aumenta a demanda por armas. Os transportadores, a maioria em motocicletas, são jovens sem oportunidades de emprego, que transportam pequenas quantidades e contam com apoio comunitário. Os patrões, por sua vez, logram mobilizar financeiramente uma centena de transportadores. Forma-se uma rede flexível, que também transporta açúcar, algodão, entre outros. Os grupos armados, por fim, garantem direitos de transportes e fornecem segurança logística.

No Mali, no Burkina Faso e no Níger, grupos armados, desde 2016, têm-se apossado de filões de ouro em regiões onde o Estado não está presente. Grupos armados, muitos dos quais jihadistas, financiam suas atividades mediante a mineração aurífera, enquanto as forças de segurança nacionais são insuficientes para estabelecer controle sobre essas regiões. Governos apoiam, como subterfúgio, atores locais armados, o que, no entanto, leva à autonomização da segurança pública. Há, ainda, a formação de redes comerciais informais que contribuem para o financiamento de grupos armados ou terroristas, bem como para a lavagem de dinheiro.

A corrupção é um dos principais desafios da região, visto que sustenta o crime organizado no Sahel. Dada a debilidade dos Estados, a corrupção é um fenômeno político corrente e contribui para o apoderamento estatal por atores engajados em atividades criminosas, que controlam segmentos inteiros da sociedade. Há, efetivamente, uma colusão entre Estado e grupos criminosos. A luta contra o crime organizado deve passar por uma abordagem pragmática. Requer-se um programa de desenvolvimento que parta das comunidades autóctones e que fomente o desenvolvimento como meio preventivo. A hipersecuritização do Sahel, ao priorizar ações militares, tende a relativizar o peso da corrupção como contribuinte da atual instabilidade regional.

m) Crescimento demográfico e mudança do clima

O crescimento demográfico associa-se ao incremento da violência regional, visto que exerce pressão social sobre a capacidade dos Estados. O Sahel apresenta uma das mais altas taxas de fecundidade do planeta, em torno de seis nascimentos por mulher. O relativo dinamismo econômico, no entanto, não é capaz de absorver esse aumento da população que, em alguns países, poderá dobrar de tamanho até 2040. Notam-se consequências sobre o meio ambiente, o meio urbano e o meio rural, demandando-se maior infraestrutura de acesso a recursos hídricos e sociais. O desemprego, acompanhado da precariedade social e relacionado a sentimentos de injustiça econômica, instiga diversas manifestações violentas.

A região do Sahel Central (Mali, Burkina Faso e Níger), desde as secas dos anos 1970 e 1980, é considerada espaço ecologicamente frágil e marcado pela pobreza endêmica. Observa-se, em paralelo, a multiplicação de grupos armados nas zonas rurais. O aquecimento climático, porém, não implica relação causal única com o aumento da violência: a proliferação dos conflitos está associada, sobretudo, à transformação dos sistemas de produção, que gera disputas por recursos em ambientes pouco regulamentados. A título exemplificativo, pode-se mencionar mudanças nos sistemas agropastoris e embates entre produtores sedentários e pastoris.

As mudanças ambientais afetam as dinâmicas sociais na região. O avanço do deserto, acompanhado pelo aumento das temperaturas, apresenta, segundo especialistas, correlação positiva com a recrudescência dos conflitos. Os Estados da região buscam recursos para fazer frente às mudanças climáticas, por meio de medidas que se inserem na lógica de “segurança-

desenvolvimento”. Trata-se de romper o ciclo de empobrecimento mediante investimentos em desenvolvimento que garantam o acesso da população a recursos naturais.

As mudanças climáticas contribuíram para a ruptura do equilíbrio produtivo agropastoril em detrimento, principalmente, dos pastores. As comunidades agrícolas, também vítimas das secas, tiveram colheitas escassas; no entanto, lograram aumentar a produção ao longo do tempo, investindo, inclusive, na pecuária. Muitos nômades fulas tornaram-se, em contrapartida, trabalhadores assalariados a serviço de grupos sedentários, o que deu origem à marginalização das comunidades pastoris.

O retrocesso territorial pastoril deve-se à expansão ilícita de terras agrícolas, acompanhada do banditismo armado. O avanço agrícola associa-se às relações de poder entre comunidades agrícolas e pastoris tanto no nível local quanto em instâncias políticas superiores. O governo maliano, por exemplo, priorizou a modernização agrícola visando à autossuficiência alimentar, o que favoreceu os agricultores. Nota-se, portanto, que os conflitos locais se relacionam apenas indiretamente a mudanças do clima. As tensões acerca dos meios de apropriação da terra correspondem às causas subjacentes da crise no âmbito rural.

Paradoxalmente, nesse cenário, a maior disponibilidade de recursos naturais pode levar a novas tensões. Grupos agricultores *dogon*, por exemplo, apropriam-se de poços artesianos desenvolvidos por membros pastoris, aumentando o número de agricultores. A multiplicação de conflitos no Sahel liga-se, portanto, à transformação dos sistemas de produção, que geram competições mal reguladas acerca do uso de recursos. A pressão fundiária associa-se, sobretudo, ao fato de que a terra adquire cada vez mais valor e torna-se alvo de disputas.

n) Ameaça à África Ocidental

Teme-se o avanço de movimentos jihadistas em direção à África Ocidental por meio do Burkina Faso, que funcionaria como ponto de difusão de operações. Togo, Côte d’Ivoire, Gana e Benim compartilham fronteiras com países do Sahel. A CEDEAO considera intervir militarmente no Sahel, o que poderia, no entanto, agravar tensões comunitárias em zonas frágeis. Apesar de não haver ataques significativos na África Ocidental, grupos extremistas podem explorar crises no Golfo da Guiné de maneira similar ao que fazem no Sahel.

o) O Sahel e a COVID-19

Os governos da região adotaram medidas restritivas consideradas excessivas pela população. Questionou-se, principalmente, o fechamento de espaços religiosos, medida que deteriorou a relação da população com a elite política já sob críticas. Houve dificuldade de empreender políticas sanitárias, e, embora elementos climáticos e demográficos tenham inicialmente sido considerados fatores de suavização da pandemia de COVID-19, o Sahel foi afetado pela segunda onda em dezembro de 2020. A pandemia também repercutiu no âmbito humanitário, visto que o fechamento de fronteiras obstou o provimento de suprimentos a populações deslocadas. A atividade econômica contraiu-se significativamente, o que agudizou a situação já crônica de fome, especialmente porque o Sahel depende muito do comércio.

A pandemia deteriorou as condições de apoio internacional. Se, por um lado, a Operação Barkhane prosseguiu normalmente, por outro, atividades da MINUSMA e da UE foram suspensas. Apesar da crescente impopularidade junto a governos locais, a abordagem internacional não se modificou muito, permanecendo focada na contenção do jihadismo. A espiral de violência

contínua, aliada ao descontentamento popular e aos abusos cometidos por forças de segurança e por milícias contra civis, somente faz aumentar a quantidade de recrutas que aderem aos movimentos extremistas.

XIX. Somália

a) Características gerais

A Somália é um país no Chifre da África abundante em recursos e indústrias, incluindo petróleo e gás, minerais e mineração, agricultura e pesca. O país, no entanto, sofre com alto desemprego, baixa taxa de alfabetização, altas taxas de deslocamento interno e um ambiente doméstico em deterioração. Em 2015, 67% dos somalis entre 14 e 29 anos estavam desempregados, e, em 2018, cerca de 62% eram analfabetos. Cerca de 70% vivem na pobreza, e estima-se que mais de 2,6 milhões de somalis estejam deslocados dentro de seu próprio país.

O produto interno bruto (PIB) *per capita* do país é de cerca de US$ 440, o que inviabiliza o financiamento de projetos governamentais com receitas fiscais. O país é muito dependente de ajuda externa e de remessas. Em 2020, a Somália recebeu mais de US$ 1,7 bilhão em remessas, quase 25% do PIB, segundo o Banco Mundial. Estiagem há dois anos e falta de chuvas há cinco obrigaram 755 mil somalis a fugirem de suas casas, e o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) e parceiros precisam de US$ 9,5 milhões para resposta humanitária. A estimativa é de que aumente para sete milhões o número de pessoas em várias situações de fome nos próximos meses.

A Somália tem uma população estimada de 17,1 milhões de habitantes e a principal religião praticada no país é o Islã. A expectativa de vida é de 55 anos para homens e de 58 para mulheres. Desde maio de 2022, o presidente é Hassan Sheikh Mohamud, que foi eleito pelo parlamento. Ele já havia sido presidente entre 2012 e 2017, em um governo que foi marcado pela luta contra os jihadistas do Al-Shabaab.

b) Histórico e instabilidade

A Somália entrou em colapso após a derrubada do regime militar do presidente Siad Barre em 1991 e, desde então, encontra-se em guerra civil. A Operação das Nações Unidas na Somália (UNOSOM I, na sigla em inglês), que durou entre abril de 1992 e março de 1993, foi criada para monitorar o cessar-fogo em Mogadíscio e escoltar as entregas de suprimentos humanitários aos centros de distribuição da cidade. O mandato e a força da missão foram posteriormente ampliados para permitir a proteção de comboios humanitários e de centros de distribuição em toda a Somália. Mais tarde, trabalhou com a Força-Tarefa Unificada (UNITAF, na sigla em inglês)[3091] no esforço de estabelecer um ambiente seguro para a prestação de assistência humanitária.

A UNOSOM II (março de 1993 a março de 1995) foi criada para tomar as medidas apropriadas, incluindo de fiscalização, para estabelecer, em toda a Somália, um ambiente seguro para a assistência humanitária. Para tanto, a UNOSOM II deveria completar, por meio do desarmamento e da reconciliação, a tarefa iniciada pela Força-Tarefa Unificada para a restauração da paz, da estabilidade, da lei e da ordem.

Após o fim da UNOSOM II, os confrontos militares entre facções locais tornaram-se mais curtos e mais localizados. Isso se deveu, em parte, à intervenção militar em larga escala da Organização das Nações Unidas (ONU), que ajudou a conter os intensos combates entre as

[3091] A UNITAF foi uma força multinacional conduzida pelos Estados Unidos (EUA) e criada pela Resolução 794 do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). Ela funcionou entre dezembro de 1992 e maio de 1993, a fim de criar um ambiente protegido para a condução de operações humanitárias no sul da Somália.

principais facções, que então começaram a se concentrar na consolidação dos ganhos que haviam obtido.

Vários governos civis interinos ocuparam o poder entre 1991 e 2000, em uma tentativa de pacificação. Enquanto senhores da guerra rivais dividiam o país em feudos baseados em clãs, um governo de unidade apoiado internacionalmente, formado em 2000, empenhou-se para estabelecer o controle da Somália. A tomada da capital Mogadíscio e de grande parte do sul do país pela União dos Tribunais Islâmicos, em 2006, provocou uma intervenção de forças etíopes e, mais tarde, da União Africana (UA). Parte de seus membros dariam origem ao grupo terrorista Al-Shabaab[3092], que, em 2010, declarou aliança com a Al-Qaeda e esteve no controle da capital e da maior parte do sul do país até 2011, quando foi parcialmente expulso.

Em 2012, após um longo período de transição, a Constituição Federal Provisória da Somália foi acordada por meio de um amplo processo de consulta, e um novo Parlamento e um Governo Federal foram selecionados, com o compromisso de promover a transformação política do país. Esses esforços para alcançar a paz, a reconciliação e a estabilidade são lideradas e coordenadas pela Missão de Assistência das Nações Unidas na Somália (UNSOM, na sigla em inglês), uma missão política especial estabelecida em Mogadíscio, em junho de 2013. Desde então, a UNSOM tem ajudado a sustentar o processo de federalismo na Somália.

Em 2007, o Conselho de Paz e Segurança da UA criou a Missão da UA na Somália (AMISOM, na sigla em inglês), uma missão regional de manutenção da paz, operada pela UA e com a aprovação do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). Ela visava a apoiar estruturas governamentais de transição, implementar um plano de segurança nacional, treinar as forças de segurança somalis e ajudar a criar um ambiente seguro para a entrega de ajuda humanitária. Como parte de suas funções, a AMISOM também apoiou as forças do governo federal da Somália em sua batalha contra os militantes do Al-Shabaab. A duração do mandato da AMISOM era prorrogada de tempos em tempos, e, em sua última prorrogação, em dezembro de 2021, a AMISOM foi autorizada a "tomar todas as medidas necessárias para cumprir o seu mandato, em total conformidade com as obrigações dos Estados participantes ao abrigo do Direito Internacional, incluindo o Direito Internacional Humanitário e o Direito Internacional dos direitos humanos, e no pleno respeito da soberania da Somália, integridade territorial e independência política".

O mandato da AMISOM terminou em 31 de março de 2022 e foi substituído pela Missão de Transição da UA na Somália (ATMIS, na sigla em inglês). Seu mandato terminará em 2024, com a transição completa das operações de segurança para as Forças Armadas Nacionais da Somália. A ATMIS é composta de tropas dos seguintes países da África Oriental: Burundi, Djibuti, Etiópia, Quênia e Uganda.

[3092] Al-Shabaab significa "A Juventude" em árabe. O grupo visa a estabelecer um Estado islâmico com regras ditadas pela *sharia*. O grupo terrorista ficou maior, mais forte e mais ousado desde que a pequena presença militar dos EUA, de 750 soldados, foi ordenada a deixar o país no final do governo de Donald Trump. O Al-Shabaab aproveitou a disfunção política da Somália após a retirada dos EUA para se reagrupar e melhorar sua capacidade de ataque na região do Chifre da África. Após a decisão de Joe Biden de enviar tropas novamente, a fim de manter uma presença consistente no país para conter a crescente ameaça terrorista, os EUA estão se preparando para enviar pouco menos de 500 soldados para tentar reverter a maré. Entretanto, a capacidade do Al-Shabaab de realizar ataques complexos cresceu, e o grupo intensificou os ataques antes das eleições de maio de 2022. A ausência de forças estadunidenses no terreno também impactou as tropas somalis, apesar da presença de uma missão de paz da UA no país. O Al-Shabaab permanece, até os dias atuais, vinculado à Al-Qaeda. Nos últimos meses, no entanto, o Estado Islâmico está se expandindo para a Somália, e algumas facções do Al-Shabaab têm jurado fidelidade ao seu "califa".

O CSNU decidiu, em dezembro de 2023, acabar completamente com o embargo de armas contra a Somália, que foi instaurado, originalmente, em 1992.

c) Situação doméstica recente

A eleição de Hassan Sheikh Mohamoud, em 15 de maio de 2022, encerrou a crise sucessória, na qual o ex-presidente Mohamed Abdullahi Mohamed Farmaajo queria obter uma extensão de seu mandato. Mohamoud assumiu o cargo com diversos desafios além da luta contra o jihadismo do Al-Shabaab: reforma dos serviços de inteligência e das Forças Armadas, que têm elementos do Al-Shabaab infiltrados; recuperação das relações com os Emirados Árabes Unidos (EAU), a Arábia Saudita, os Estados Unidos (EUA) e a UA, prejudicadas pelas escolhas do presidente anterior; reconciliação interna entre as unidades federativas da Somália; negociação da dívida com o Fundo Monetário Internacional (FMI); e negociação do formato de exploração petrolífera; contudo o combate ao Al-Shabaab consome todas as energias do governo.

O Al-Shabaab é considerado um dos mais perigosos grupos ligados à Al-Qaeda e tem atuado na Somália para estabelecer-se como uma estrutura estatal concorrente ao Estado somali. Para isso, tem buscado ganhar apoio popular. Nas áreas sob seu controle, o grupo terrorista fornece serviços públicos e cobra tributos, com os quais paga milícias, professores e juízes, e tem demonstrado alguma tolerância, permitindo a prática de futebol, embora mantenha a proibição de smartphones. A estratégia do Al-Shabaab é também uma resposta à competição contra o ISIS/Daesh e segue uma lógica de insurreição contra o governo somali, sem renunciar à violência, como demostra o atentado ao Ministério da Educação, em outubro de 2022, que deixou uma centena de mortos e outras centenas de feridos.

A luta do governo Mahanoud contra o Al Shabaab é um dos poucos consensos entre as forças políticas somalis e conta com o apoio dos países vizinhos (Eritreia, Etiópia, Djibuti e Quênia), além do financiamento de países do Ocidente. As milicias clânicas das áreas rurais são aliadas em potencial do governo, uma vez que reclamam das extorsões e confiscos que sofrem do Al-Shabaab.

Em 17 de novembro de 2022, o CSNU adotou a Resolução 2662, pela qual mudou o nome de um comitê de sanções voltado à Somália para "Comitê do CSNU de acordo com a Resolução 751 (1992) sobre Al-Shabaab". No final de janeiro de 2023, os EUA mataram Bilal al-Sudani, principal liderança do ISIS/Daesh na Somália. Em junho de 2023, um ataque do Al-Shabaab ceifou a vida de cerca de 50 tropas ugandesas da UNSOM.

Em março de 2023, segundo a Organização Internacional para as Migrações (OIM), a Somália atingiu o recorde 3,8 milhões de deslocamentos, em meio a um contexto de seca e de guerra. A projeção de uma sexta estação chuvosa consecutiva, com pluviosidade abaixo da média, e o agravamento do conflito na Somalilândia devem continuar a gerar mais deslocamentos. Estima-se que mais 300 mil pessoas adicionais podem ser deslocadas até julho de 2023.

Em setembro de 2023, a União Europeia (UE) interrompeu o financiamento de operações do Programa Mundial de Alimentos na Somália, em razão da conclusão de investigações da ONU, que apontam desvios por integrantes de governos locais, grupos armados, senhores da guerra e os próprios prestadores da ajuda no campo.

Em dezembro de 2023, o FMI e o Banco Mundial anunciaram a redução de US$ 4,5 bilhões da dívida da Somália, na esteira de reformas realizadas pelo país africano.

d) Relações internacionais da Somália

A Somália disputa com o Quênia uma área rica em petróleo e gás no oceano Índico, o que afeta pescadores e contribui para a instabilidade na região. Nos últimos cinco anos, a Somália viu suas relações exteriores encolherem, e o país alinhou-se com Eritreia e Etiópia em termos de alianças regionais. Além disso, aproximou-se do Catar, o que veio à custa de relacionamentos históricos com EAU e Egito.

Na tentativa de aumentar sua influência na África subsaariana, a Turquia tornou-se um importante parceiro da Somália. A Agência de Cooperação Turca conduziu a maior operação de ajuda internacional da Turquia; na Somália está a maior embaixada da Turquia, assim como a maior base militar ultramarina do país; a Turquia desempenha o papel facilitador nas negociações entre o governo e a administração da Somalilândia; o comércio bilateral e os investimentos turcos na Somália são expressivos; o Aeroporto Internacional de Mogadíscio e o Porto Marítimo de Mogadíscio são administrados por empresas turcas na Somália; e, desde 1992, mais de mil estudantes somalis receberam bolsas turcas de ensino superior.

e) Pirataria

A partir de meados dos anos 2000, os atos de pirataria e de roubo armado contra navios na costa da Somália começaram a adquirir relevância progressiva. Enquanto se supunha que houvesse algumas dezenas de piratas na Somália em 2006, já em 2008 a estimativa oscilava entre mil e 1,5 mil piratas. Em 2008, a costa da Somália respondeu por 85% do número total de navios sequestrados no mundo e por 91% das pessoas feitas reféns, o que evidencia a estratégia adotada pelos piratas da região: a cobrança de resgate em troca da libertação de tripulações mantidas reféns.

O aumento progressivo do número de ataques restringiu a liberdade de navegação na área (inclusive no golfo de Áden, ao norte da Somália, importante rota comercial com grande circulação de navios) e causou impactos econômicos e securitários negativos. O tema foi abordado pela comunidade internacional em junho de 2008, quando o CSNU emitiu a Resolução 1816. O documento é considerado o ponto de partida para o combate efetivo à pirataria na costa da Somália e serve de fundamento normativo para diversas operações que atuaram ou atuam área.

Embora não esteja atualmente presente na região, a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) foi a pioneira nessas ações, tendo realizado três operações sucessivas na costa somali: *Allied Provider* (2008), *Allied Protector* (2009) e *Ocean Shield* (2009-2016). A Operação *Ocean Shield* foi encerrada em novembro de 2016, com a retirada de todos os seus navios e aeronaves de patrulha do Chifre da África, após uma queda acentuada nos ataques. De fato, o último ato de pirataria bem-sucedido na região aconteceu em abril de 2017. Antes disso, os últimos dois ataques bem-sucedidos datavam de 2012. Em abril de 2019, uma tentativa de ataque foi suprimida. São números expressivamente mais baixos do que os 222 ataques registrados em 2009, por exemplo.

A ausência de incidentes nos últimos anos motivou a decisão do CSNU de não estender o mandato da Resolução 2608 (2021), que autorizava o ingresso de navios estrangeiros nas águas territoriais somalis para combater a pirataria. Navios e aviões estrangeiros ainda podem afastar e perseguir piratas na região, mas somente no espaço aéreo e nas águas internacionais, e não da Somália. Apesar da retirada da OTAN em 2016 e do fim da autorização do CSNU mencionada, ainda há operações militares ativas que visam garantir a segurança da costa somali.

As principais operações antipirataria atualmente vigentes na região são a Operação Atalanta (EUNAVFOR, na sigla em inglês) e a Força-Tarefa Combinada 151 (FTC-151). As duas atuam frequentemente em conjunto.

A Operação Atalanta é a operação militar marítima executiva da UE para a Somália. Seu mandato inicial (de 2008 a 2020) já foi estendido duas vezes e sua data limite atual é 31 de dezembro de 2024. Os objetivos da Operação Atalanta são proteger embarcações do Programa Mundial de Alimentos (PMA) e outras embarcações vulneráveis, prevenir e reprimir a pirataria e o roubo armado no mar, monitorar atividades de pesca na costa da Somália, fortalecer a segurança marítima regional, entre outros. Sua área de atuação abrange o sul do mar Vermelho, o golfo de Áden, parte do oceano Índico, incluindo a República de Seychelles, e o mar territorial, as águas interiores e faixa de território costeiro da Somália. Atualmente, o comandante da operação é o vice-almirante espanhol Ignacio Villanueva Serrano.

A FTC-151 é uma força-tarefa multidimensional que realiza operações para dissuadir, interromper e reprimir a pirataria no Chifre da África. Fundada em 2009, sua área de operações engloba o golfo de Áden, o mar Arábico e o oceano Índico. A FTC-151 integra as Forças Marítimas Combinadas (FMC), que são uma parceria entre 34 países cujo objetivo é fazer frente aos atores não estatais ilícitos que atuam em alto-mar e promover a segurança, a estabilidade e a prosperidade em mais de três milhões de milhas quadradas de águas internacionais, que abrangem algumas das mais importantes rotas comerciais do mundo. Além da FTC-151 (combate à pirataria), as FMC têm outras três forças-tarefas combinadas (FTCs 150, 152 e 153).

O contra-almirante brasileiro Nelson de Oliveira Leite deteve o comando da FTC-151 entre agosto de 2022 e o fevereiro de 2023. Foi o segundo período de liderança brasileira da missão: o País já ocupou o cargo entre junho e novembro de 2021. O engajamento do Brasil não somente reforça a sua posição como ator capaz de contribuir para a manutenção da segurança das linhas de comunicação marítimas como também possibilita o seu aprofundamento operacional e tático no combate à pirataria, que pode ser replicado no enfrentamento de ilícitos similares na região do golfo da Guiné (oceano Atlântico)[3093].

f) Somalilândia

A Itália controlou partes da Somália a partir de 1880; no contexto da Segunda Guerra Mundial, em 1941, a região passou para o domínio britânico. Entre 1950 e 1960, a Somália Italiana foi convertida em um Protetorado das Nações Unidas sob a administração de Roma. Em 1º de julho de 1960, a Somália Italiana conquistou a independência, após a qual se uniu à vizinha Somalilândia Britânica, que havia se tornado independente poucos dias antes, em 26 de junho do mesmo ano, e ambas formaram a República da Somália.

Nos anos 1980, surgiu um grupo rebelde, o Movimento Nacional Somali (MNS), que se opunha ao presidente militar do país (Barre), no poder desde 1969. Em 1991, ao lado de outros grupos insurgentes, o MNS derrubou o mandatário. O movimento rebelde, no entanto, não reconheceu o governo instalado em seu lugar e declarou a independência da região, tornando-se a República da Somalilândia em maio de 1991. O governo da Somalilândia se vê como sucessor da Somalilândia Britânica, enquanto a Somália sucedeu a parte italiana da colônia. A capital é Hargeisa.

[3093] Para mais informações sobre pirataria na costa da Somália e, também, no golfo da Guiné, ver a tese de Marcio Seiner apresentada à Escola de Guerra Naval em 2020: *O Golfo da Guiné: Proposições para o combate à pirataria, considerando as práticas adotadas na costa da Somália*.

Nenhum governo reconheceu o Estado da Somalilândia (localizado no norte do país, na fronteira com Djibuti e Etiópia) desde que ele se separou da Somália em 1991. Legalmente, portanto, a Somalilândia ainda faz parte da Somália. A comunidade internacional prometeu não reconhecer a área como um Estado até que a UA o faça, e essa organização teme que outros estados separatistas da Somália possam seguir o exemplo e que isso possa influenciar outras regiões africanas. Alguns países mantêm relações informais com a Somalilândia: a Etiópia possui um escritório comercial e um consulado em Hargeisa; Turquia e Djibuti têm consulados. O Reino Unido tem um escritório de representação em Hargeisa desde 2015. Em 2020, junto com a Dinamarca e os Países Baixos, o governo britânico aprovou acordos com a Somalilândia para investimentos em infraestruturas, com o intuito de fomentar crescimento econômico. Os EUA receberam um escritório de representação da Somalilândia em Washington (embora não ocorra a aplicação das imunidades e privilégios das Convenções de Viena, por não se tratar de ente soberano).

A Somalilândia tem sua própria moeda, seu passaporte, uma burocracia e forças policial e militar. Ao contrário de outras partes da Somália, as ruas da Somalilândia são relativamente ordenadas e seu governo central funciona. A Constituição da Somalilândia foi adotada pelo Parlamento da Somalilândia em 2000 e submetida a referendo popular em 2001, quando foi aprovada com 97% de votos favoráveis. Desde 2003, a Somalilândia tem realizado eleições democráticas que resultam em transferências pacíficas de poder. Neste ponto, o país talvez esteja mais maduro politicamente do que outros países africanos que gozam de independência há 50 anos ou mais.

Sua economia frágil sobrevive com o US$ 1 bilhão que recebe dos "somalilandeses" que vivem no exterior e com o comércio de gado com países vizinhos. A região não é elegível para ajuda do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial. Como resultado, o governo sobrevive com um pequeno orçamento de cerca de US$ 250 milhões por ano e conta com o apoio dos anciões do clã local para lhe dar legitimidade; a Somalilândia também recebe ajuda financeira de organizações humanitárias e de organizações não governamentais. O governo, desse modo, tem dificuldade para fornecer serviços e investir em infraestrutura. Esses desafios ainda não minaram a paz e a estabilidade relativas da região separatista, em grande parte devido ao sistema secular de clãs da Somalilândia e à sua interpretação conservadora do Islã. Há chance, no entanto, de que a boa sorte da área possa mudar, já que a pobreza e o desemprego são galopantes, e esse desemprego atinge mais duramente os jovens, o que os torna alvos potenciais para islamistas radicais.

A Somalilândia está posicionada ao longo do golfo de Áden, uma importante via marítima por onde passa quase um terço do transporte marítimo mundial. Sua localização ajuda o governo a atrair novos negócios de comércio e desenvolvimento. No final de 2016, por exemplo, uma empresa de Dubai anunciou que investiria cerca de US$ 450 milhões para gerenciar e modernizar o porto de Berbera e desenvolver um corredor que o conectasse à fronteira com a Etiópia. O governo da Somalilândia também assinou um acordo com os EAU para a construção de uma base militar em Berbera[3094].

Os burocratas de Mogadíscio e a comunidade internacional temem que o reconhecimento da independência da Somalilândia encoraje outras províncias secessionistas, como Jubalândia e Puntlândia, levando à balcanização da Somália. Eles também temem que a criação de um novo Estado ali possa reacender tensões regionais com Etiópia e Quênia, países que possuem consideráveis regiões étnicas da Somália. Há poucos lobistas para defender o reconhecimento da

[3094] Houve uma alteração do projeto original em 2019 e a infraestrutura em construção deverá servir como aeroporto civil. Disponível em: https://www.reuters.com/article/us-somalia-emirates-idUSKBN1W00FI.

Somalilândia, mas eles existem e vêm de alguns lugares surpreendentes: a cidade inglesa de Sheffield reconheceu a Somalilândia em 2014, e a cidade galesa de Cardiff seguiu o exemplo em 2015. Ambas têm comunidades consideráveis de "somalilandeses", que pressionaram, com sucesso, seus conselhos municipais. Poucos países querem ser os primeiros a apoiar o movimento de independência da região, por medo de romper com o consenso internacional. Reconhecer o sucesso desse Estado separatista poderia servir de advertência às tentativas da comunidade internacional de reconstruir a Somália como um todo. Isso dissiparia a noção de que estados bem-sucedidos são formados apenas por meio de esforços de mediação da ONU, de cúpulas e de intervenções.

O governo da Somalilândia defende sua autonomia com base em alguns fatos: a região realiza eleições livres e justas, tem sua própria moeda, e as forças de segurança emitem seus próprios passaportes. Além disso, ele afirma que sua reivindicação de independência é consistente com uma norma de longa data da UA e de sua antecessora, a qual diz que as fronteiras da era colonial devem ser mantidas. Alguns analistas também observam que os "somalilandeses" são, predominantemente, do clã *isaaq*[3095] e, portanto, etnicamente distintos de outros somalis. O caso da Somalilândia não é similar ao de muitos movimentos secessionistas, porque, na realidade, por um breve período, entre 26 de junho e 1º de julho de 1960, ela foi independente, com este *status* reconhecido por 35 países.

Em fevereiro de 2023, eclodiram os combates, no entorno da cidade de Lascanood, no leste da Somalilândia, entre forças somalilandesas e grupos que apoiam a união com a Somália. Até agora, aproximadamente cem pessoas foram mortas e outras centenas foram feridas, e o conflito já gera mais de 185 mil deslocados internos e 60 mil refugiados, que fogem para a Etiópia e para Puntlândia, região semiautônoma da Somália.

No início de 2024, a Etiópia anunciou um acordo de reconhecimento da Somalilândia como Estado soberano, em troca de acesso ao mar Vermelho, por um período de 50 anos. O acordo gerou protestos da Somália, que poucos dias antes havia concordado em retomar seu diálogo com a Somalilândia. A Somália afirma que o acordo viola a sua soberania e aprovou ato legal de nulidade do acordo firmado pela Somalilândia. A Liga dos Estados Árabe (LEA) manifestou apoiou à Somália, enquanto a UA apelou à calma e ao respeito mútuo e afirmou ser imperativo respeitar a unidade, a integridade territorial e a soberania plena de todos os Estados. O Djibouti manifestou preocupação com a escalada de tensões no Chifre da África, enquanto os EUA e a China reiteraram sua defesa da soberania da Somália e defenderam diálogo diplomático entre Mogadíscio e Adis Abeba.

[3095] O genocídio instigado por Siad Barre contra o clã *isaaq* entre 1987 e 1989 foi um dos motivos que levou à guerra civil que persiste até hoje na Somália. Também conhecido como "Holocausto de Hargeisa", o evento deixou de 50 mil a 200 mil mortos.

XX. Sudão

a) Panorama político do Sudão

A história sudanesa é marcada pela instabilidade política e social. Desde a independência, houve grande tensão entre as lideranças políticas do norte do país, culturalmente sob influência árabe e muçulmana, e do sul, habitado por comunidades cristãs e animistas. Desde a década de 1980, a luta pela independência do Sudão do Sul foi conduzida pelo Movimento de Libertação do Sudão (SLM, na sigla em inglês). Uma das regiões mais afetadas pela guerra civil foi a região de Darfur, no oeste do país, rica em poços de petróleo, onde surgiram, em 1988, milícias arabizadas chamadas de *janjaweed*, apoiadas por Cartum para manter o controle do território. Em 2003, quando grupos armados se rebelaram contra o governo central, os *janjaweed* promoveram uma política de terra arrasada contra populações civis não árabes, gerando grande quantidade de refugiados, que se dirigiram ao Chade. Por conta da ligação do governo central com os *janjaweed*, o Tribunal Penal Internacional (TPI) solicitou, em 2009, a entrega do presidente Omar al-Bashir para ser julgado por crimes que teriam sido cometidos na região de Darfur, como genocídio, crimes contra a humanidade e crimes de guerra.

b) Independência do Sudão do Sul

Em 2005, o governo do Sudão e o Movimento de Libertação do Povo do Sudão (SPLM, na sigla em inglês), que lutava pela independência do Sudão do Sul, negociaram um acordo de paz. O acordo previa um tempo de transição, supervisionado por uma missão de paz da Organização das Nações Unidas (ONU) – a Missão das Nações Unidas no Sudão (UNMIS, na sigla em inglês), que durou até 2011 – até a realização de um plebiscito a respeito da independência do território sul-sudanês. Em 2007, também foi criada uma missão de paz híbrida da União Africana (UA) e da ONU para a região de Darfur – a Missão das Nações Unidas e da União Africana em Darfur (UNAMID, na sigla em inglês) –, que deixou o país em 2021. Em 2011, o Sudão do Sul alcançou a independência, reconhecida internacionalmente, após voto favorável da maioria da população. Para mais detalhes, ver o tópico seguinte, sobre Sudão do Sul.

c) Questão de Abyei

Ainda em 2011, acirram-se as tensões entre o Sudão e o Sudão do Sul em razão da zona fronteiriça de Abyei. Trata-se de uma área de cerca de quatro mil quilômetros quadrados entre o Sudão e o Sudão do Sul, área de grande interesse devido à presença de grandes reservas de petróleo. Faz parte do acordo de paz de 2005 que criou a Região Autônoma do Sul do Sudão o Protocolo de Abyei, que apontou que a área seria considerada interinamente como um condomínio entre o futuro Sudão do Sul e o Sudão. Tensões entre os dois lados levaram a confrontações armadas em 2007 e 2008. Em 2009, a Corte Internacional de Justiça (CIJ) julgou a questão, decidindo por unanimidade reduzir a área em litígio, cuja soberania seria decidida por meio de um referendo entre a população do território. Porém, não houve demarcação dos novos limites e discordâncias sobre os critérios para definição de residentes (há parcela considerável de povos

nômades que permanecem na região durante metade do ano) fizeram com que o referendo não fosse organizado.

Em 2011, acordo levou à instituição, pela Resolução 1990 do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), da Força Interina de Segurança das Nações Unidas para Abyei (UNISFA, na sigla em inglês). Dez anos depois, o *status* de Abyei segue indefinido, com uma estrutura administrativa, a Administração da Área de Abyei, sendo responsável pela condução dos assuntos relativos ao território.

d) Questão de Darfur

O terceiro movimento com nuances separatistas ligado ao Sudão (além do Sudão do Sul e da região de Abyei) é o de Darfur. Trata-se de uma região no oeste do Sudão, que possui cerca de 490 mil km² e consiste, majoritariamente, em um planalto semidesértico do Sahel. Sua população é de pouco mais de nove milhões de habitantes, etnicamente mais próxima de outros povos subsaarianos, em contraste aos árabes no poder em Cartum. Desde o fim do século XIX, sua população não demonstrava simpatia pela expansão do poder egípcio. Resistia, igualmente, à tutela do Madi Mohamed Ahmad, líder religioso e político sudanês, que estendeu seu império do mar Vermelho até o centro da África. Em 1899, o Sudão passa a ser colônia do condomínio assimétrico formado entre o Egito e o Reino Unido. O sultanato de Darfur não caiu inicialmente sob o jugo anglo-egípcio, mas, no ano de 1916, durante a Primeira Guerra Mundial, uma missão militar inglesa derruba o sultão, sob a alegação de colaboração deste com o Império Otomano, e a região foi anexada à colônia do Sudão.

Há um histórico de resistência de Darfur à centralização política de Cartum. A capital está localizada no centro do país, região mais rica, que é apontada como sendo beneficiária da estrutura política e econômica sudanesa, em detrimento das demais regiões. A guerra em Darfur começou em fevereiro de 2003, quando o SLM e o Movimento Justiça e Igualdade (JEM, na sigla em inglês) insurgiram-se contra o governo do Sudão, a quem acusavam de oprimir as populações não árabes de Darfur, excluindo-as do poder político e do acesso a recursos econômicos. Historicamente, os árabes constituem a maior etnia do norte de Darfur. No sul da região, perfazem um grande contingente, assim como os *fur*. Outros grupos étnicos estão presente em Darfur, tais como os *beja*, os *zagaua*, os núbios e os *daju*. A agricultura, a pecuária e o comércio são as principais atividades econômicas da região. Nesse contexto, a disputa por terras férteis perpassa o conflito político.

Acusações de racismo e *apartheid* levaram ao aumento das tensões ao longo da década de 1990, até que, em 2003, ataques de rebeldes de Darfur contra instalações da polícia e do Exército do Sudão provocaram violenta reação por parte do governo sudanês, que se valeu de bombardeios aéreos e do apoio de uma milícia, os *janjaweed*, para retaliar. Estes foram responsáveis por perpetrar ações violentas, contra a população de Darfur, que podem ser qualificadas como uma tentativa de limpeza étnica. Os Estados Unidos (EUA) declararam que houve, em 2004, genocídio na região, enquanto a China barra, no CSNU, resoluções nesse sentido.

Quando foi assinado o cessar-fogo que encerrou a guerra civil sudanesa, em 2005, a crise em Darfur se agravou, com os ataques das milícias aliadas a Cartum assemelhando-se, em escala e táticas, aos perpetrados em Ruanda e na Bósnia. Em meados de 2006, quando os combates se intensificaram, o CSNU aprovou a Resolução 1706, que estabeleceu a UNAMID, missão de paz híbrida da ONU e da UA, com cerca de vinte mil membros. A UNAMID, que funcionou de 2007 até o final de 2020, teve seu trabalho sucessivamente dificultado por Cartum. O Sudão proibiu a presença de tropas da ONU, mesmo diante do quadro de bombardeios contra civis e de bloqueios

impostos pelo governo de Omar al-Bashir, que impediam a chegada de alimentos a mais de 350 mil pessoas.

Em 2009, o TPI emitiu sua primeira ordem de prisão contra o então presidente sudanês Omar al-Bashir: o primeiro chefe de Estado ou de Governo a, durante o exercício do seu mandato, ter um mandado desse tipo expedido contra si. Al-Bashir ficou no poder até 2019, quando um golpe militar terminou com seu governo de trinta anos. Em 2011 e 2013, com o apoio do Catar, empreendeu tentativas de negociação da paz com os grupos rebeldes atuantes em Darfur.

A situação seguiu-se agravando ao longo dos anos, com aumento da violência e da população deslocada de suas casas. Em 2013, os *janjaweed*[3096] constituíram as Forças de Apoio Rápido (RSF, na sigla em inglês), unidades paramilitares subordinadas ao governo sudanês. Em 2014, acusações de vilarejos sendo atacados e incendiados, além de estupros contra mulheres e meninas de Darfur, não puderam ser investigadas, pois o governo sudanês impediu o acesso da ONU à região. Em 2016, ataque com gás mostarda deixou pelo menos 250 mortos, em sua maioria crianças.

Somente no final de 2018 a paz voltaria a ser discutida, o que aconteceu após a deposição de al-Bashir. Em agosto de 2020, acordo de paz estabeleceu maior participação dos movimentos de Darfur no governo transitório que assumiu o Sudão. Em dezembro, a UNAMID encerrou sua missão, com a retirada completa das tropas estabelecida para junho de 2021. A tentativa secessionista de Darfur terminou com um número de mortos estimado em 300 mil, segundo a ONU, além de cerca de três milhões de deslocados internos e refugiados.

Apesar do fim da UNAMID, os conflitos armados seguem constantes na região e tendem a radicalizar-se, na medida em que a atual disputa pelo poder em Cartum toma corpo. Em meados de abril de 2023, o agravamento das hostilidades em Darfur tem provocado uma nova onda de refugiados e de internamente deslocados. As Nações Unidas estimam que, desde então, mais de 90 mil pessoas do oeste do Sudão fugiram para o vizinho Chade.

e) Deposição de Omar al-Bashir

Concomitantemente ao processo de separação do Sudão do Sul, protestos pedindo a saída do presidente Omar al-Bashir eclodem em Cartum, como parte da Primavera Árabe, com grande participação de estudantes, sendo duramente reprimidos pelas forças do governo. Os protestos duram até 2013, incorporando a luta contra o plano de austeridade anunciado pelo governo em 2012. A pressão popular levou al-Bashir a anunciar que não buscaria um novo mandato em 2015, o que não foi cumprido. Em 2018, eclode grande movimento popular de contestação ao regime na região de Atbara, que logo chega a Cartum, provocando grande repressão militar em resposta. No entanto, em abril 2019, a contínua pressão da população civil, representada pela coalizão de movimentos sociais *Forces of Freedom and Change* (FFC), com grande participação de sindicatos, leva o Exército a destituir al-Bashir, no poder desde 1989.

Assumiria em seu lugar o Conselho Militar de Transição (CMT), que enfrentou protestos de civis opositores, culminando no massacre de Cartum, em junho. As partes concordaram em construir um governo com poder dividido entre civis e militares, e na criação do Conselho Soberano, em agosto de 2019, liderado pelo general Abdel Fattah al-Burhan, em processo de transição previsto para durar três anos e três meses, com o conselho encabeçado por um militar durante 21 meses, seguido de um líder civil por outros 18 meses. Pelo acordo entre civis e militares,

---

[3096] Os *janjaweed* mantêm atualmente contatos com os Emirados Árabes Unidos (EAU), com a milícia russa Grupo Wagner, e enviou alguns de seus integrantes para lutar contra as tropas *houthis* no Iêmen.

uma nova constituição seria redigida e eleições seriam realizadas em 2023. Durante o período de transição, o civil Abdalla Hamdok seria o primeiro-ministro. Em dezembro de 2019, o ex-presidente Omar al-Bashir foi condenado por corrupção e lavagem de dinheiro, mas não havia definição quanto a seu processo no TPI. Finalmente, em agosto de 2021, o Conselho de Ministros do Sudão anunciou a decisão de entregar o ex-presidente para ser julgado na Haia.

Para detalhes adicionais, ver a subseção "Segunda Primavera Árabe no Sudão" anteriormente neste capítulo.

f) Golpe militar e situação atual

Em 2020, a fim de assegurar a estabilidade, o novo regime assina acordos de paz com as milícias rebeldes de Darfur, o que levou o antigo comandante dos *janjaweed* e criador das RSF, de caráter paramilitar, a ser nomeado número dois do novo governo e gerou o descontentamento das tribos não árabes de Darfur.

Em setembro de 2021, houve episódio de tentativa de golpe de Estado não exitosa. A tentativa de golpe teve como alvo o Conselho Soberano, e foi perpetrada por pelo menos 40 integrantes das forças armadas, contingente que incluiu integrantes das forças militares de al-Bashir, além de apoiadores civis do ditador deposto em 2019. A tentativa de tomada de poder aconteceu por meio da invasão de um edifício da rede estatal de comunicações em Omdurman, que acabou, porém, interrompida, com os autores sendo detidos. Como consequência do evento, manifestantes se reuniram para protestar contra a tentativa de golpe, considerando a ação um obstáculo para a obtenção da paz no país. As tensões acabariam se agravando e se transformando em um processo que conduziria, no mês seguinte, a um golpe bem-sucedido.

Na semana seguinte, em 25 de outubro, um golpe militar liderado pelo general al-Burhan levou à prisão membros do Conselho Soberano e à prisão domiciliar do primeiro-ministro Hamdok, com apoio do Egito e das monarquias árabes do golfo Pérsico. Novos protestos pró-democracia foram registrados nos dias subsequentes, com grande repressão. Ao mesmo tempo, o governo Biden suspendeu a ajuda humanitária para o país.

No começo de novembro de 2021, o general Abdel Fattah al-Burhan indicou um novo Conselho Soberano, controlado pelo Exército, com a exclusão de representantes do principal bloco que demandava a transferência de poder para os civis. Considerando-se a reação internacional negativa, em 21 de novembro, os militares do Sudão anunciaram planos para restabelecer o primeiro-ministro deposto, na sequência de um acordo alcançado entre os partidos políticos militares e civis, na esperança de dar um verniz democrático à tomada de poder pelos militares, com vistas a agradar doadores internacionais.

Segundo o acordo, Hamdok formaria um gabinete independente de tecnocratas, e todos os presos políticos seriam libertados. Contudo, desde o golpe de outubro de 2021, o governo é controlado, de fato, pelo general al-Burhan e seu número dois, Mohamed Handan Dagalo, conhecido como Hemedti, antigo líder dos *janjaweed* e comandante das RSF. Apesar do retorno de Hamdok ao cargo de primeiro-ministro, protestos pró-democracia continuaram acontecendo durante o mês de dezembro, sendo violentamente reprimidos pelas forças de segurança. Hamdok renunciaria ao posto em 2 de janeiro de 2022, por meio de um discurso televisivo, devido a interferências dos militares na condução do governo. Protestos continuaram a acontecer semanalmente durante todo o primeiro semestre de 2022, com violenta repressão do governo. Em meados do ano, com o agravamento da crise econômica, eclodiram confrontos entre *hausas* e *bertis* no estado do Nilo Azul, na região sul do Sudão, que deixaram pelo menos 97 mortos. Em junho

de 2022, houve a primeira reunião entre as forças democráticas, que demandam um governo civil, e os militares, após mediação das embaixadas da Arábia Saudita e dos EUA.

O impasse continua, a despeito do anúncio de al-Burhan, no início de julho de 2022, após novas mortes em protestos contra o governo, de que o exército se retiraria das conversas políticas em andamento e permitiria a formação de um governo de transição controlado por civis. Além disso, em 14 de agosto de 2022, reuniu-se uma assembleia política com diversas forças políticas do país, organizada por um renomado líder religioso *sufi*, Al-Tayeb Al-Jed, que contou com o apoio dos militares, mas não contou com a participação da coalizão pró-democracia, a FFC. Em entrevista, al-Burhan declarou que não se apresentará como candidato em uma eventual eleição em 2023, cuja realização, entretanto, não está assegurada, devido à dificuldade de um acordo entre as forças civis. Ademais, já em 2022 havia relatos de crescente tensão e afastamento entre al-Burhan e Hemedti no seio do governo militar.

A fim de se legitimar, em meio à fome e à inflação, o foco do governo tem sido melhorar a situação econômica do país, que, desde a independência do Sudão do Sul, tem sofrido com a perda de grande parte da renda da exploração de petróleo. Como o golpe de outubro de 2021 levou ao congelamento do levantamento de sanções internacionais, como aquelas dos EUA, e do envio de doações internacionais, o governo de Cartum buscou apoio de seus parceiros internacionais, sobretudo do Egito, da Arábia Saudita e dos Emirados Árabes Unidos (EAU), tendo, inclusive, enviado tropas para lutar no Iêmen. Devido ao complexo contexto político-econômico, o governo tem buscado atrair investidores para o setor de mineração fora da esfera de influência do Ocidente, aproximando-se de empresas chinesas, russas e turcas. Em junho de 2022, uma cerimônia em Cartum, com a presença do embaixador chinês, celebrou o lançamento de uma nova rota marítima entre a China e o Sudão, operada por uma empresa de logística chinesa.

Atualmente, o controle do governo continua em mãos militares. Em 5 de dezembro de 2022, houve acordo entre a FFC e os militares para a formação de um governo de transição, que foi rejeitado por algumas lideranças políticas importantes. Parte do acordo também previa a integração das RSF às Forças Armadas do Sudão. Em fevereiro de 2023, Hemedti manifestou contrariedade pública com essa previsão, o que foi rebatido por al-Burhan, que afirmou que não toleraria que as RSF seguissem atuando de forma independente.

Em 11 de abril de 2023, anúncio de transição para governo civil foi adiado, e, dias depois, eclodiram confrontos entre as Forças Armadas do Sudão, leais a al-Burhan, e as RSF, leais a Hemedti, resultando, até o final de 2023, na morte de mais de doze mil pessoas (inclusive o governador do estado de Darfur do Oeste) e em mais de 7,3 milhões de pessoas deslocadas, seja como refugiadas para outros países (mais de um milhão, principalmente em direção ao Chade, ao Egito, à Etiópia e ao Sudão do Sul) seja como deslocadas internas (estima-se que tenham sido cerca de 6 milhões em razão do conflito, aumento significativamente o número dos deslocados internos do cenário pré-conflito). Países estrangeiros mobilizaram-se para retirar seus nacionais. O Brasil, com apoio da Arábia Saudita, repatriou alguns nacionais. Por decreto, al-Burhan demitiu Hemedti do cargo de vice-presidente, substituindo-o por um aliado. O governo al-Burhan também declarou, em junho, o alemão Volker Perthes, representante especial da ONU, *persona non grata* no país.

Há evidências de que o Grupo Wagner estaria atuando no Sudão, em apoio às RSF. Os EAU também apoiariam as RSF, enquanto as Forças Armadas do Sudão teriam o apoio de Arábia Saudita e Egito. Em razão do alegado apoio emirático às RSF, o governo sudanês expulsou diplomatas dos EAU em dezembro de 2023.

A UA, a IGAD, a Liga dos Estados Árabes (LEA)[3097], a ONU e o CSNU, bem como outras instituições e países envolvidos, estão empenhados em buscar solução política e diplomática para a crise. Os EUA ampliaram sua lista de sanções contra o Sudão, incluindo indivíduos e empresas envolvidos no atual conflito civil. O Sudão do Sul e a Arábia Saudita, com apoio dos EUA, ofereceram bons ofícios nos esforços de cessar-fogo, sediando reuniões de representantes das partes beligerantes. As duas partes beligerantes acordaram, em encontro na Arábia Saudita, declaração de princípios, focado na proteção de civis, mas os confrontos continuam, porque o documento não contemplou um cessar-fogo. Em razão do fracasso das tentativas, Arábia Saudita e EUA suspenderam seus esforços. Em julho, o Egito sediou conferência com vizinhos do Sudão[3098], mas sem a presença de representantes dos dois principais contendores no conflito civil sudanês, para discutir a crise, mas não foi anunciado nenhum plano concreto. O governo sudanês recusou-se a participar de reunião da IGAD sobre a crise sudanesa no mesmo mês. Em agosto, al-Burhan visitou o Egito e encontrou-se com al-Sisi, que ofereceu mediação no conflito civil sudanês e com quem discutiu a questão da Barragem da Renascença (GERD). No fim de outubro, conversas de paz moderadas por EUA, Arábia Saudita e IGAD foram reiniciadas em Jedá, na Arábia Saudita.

Em novembro, as RSF atacaram um base militar em Darfur Ocidental e um campo de pessoas deslocadas, que teriam resultado em mais de 1,3 mil pessoas mortas e mais de duas mil feridas. A ONU e a UE apontam para a realização de uma limpeza étnica contra a comunidade *masalit*, no que ressoa o genocídio registrado a partir de 2003 na região contra os *masalit*, bem como as etnias *fur* e *zaghawa*.

Em dezembro, em reunião mediada pela IGAD no Djibouti, as partes concordaram com a realização de um encontro presencial entre al-Burhan e Hemedti, e em implementar um cessar-fogo. A declaração da IGAD não revelou detalhes adicionais, como a data do encontro ou do início do cessar-fogo. Dias depois, o governo sudanês rejeitou a declaração, tendo afirmado que a reunião presencial só aconteceria depois da retirada das RSF de Cartum. Em janeiro, as RSF confirmaram interesse em negociar um cessar-fogo incondicional imediato. Hemedti tem feito uma ofensiva internacional no continente em busca de apoio, tendo passado por países como África do Sul, Uganda, Etiópia, Djibouti, Ruanda e Quênia. O Sudão chamou para consultas seu embaixador em Nairóbi, em razão da decisão do presidente queniano William Ruto de encontrar-se com Hemedti, e protestou junto a Ruanda, em razão do encontro de Hemedti com o presidente Paul Kagame.

Em janeiro de 2024, as RSF controlam a maior parte de Cartum, quase que toda a região de Darfur e a cidade de Wad Madani.

Em paralelo ao impasse político, teve início, em abril de 2022, o julgamento do TPI referente aos crimes cometidos na região de Darfur. O primeiro réu a ser julgado é Ali Muhammad Ali Abd-Al Rahaman, conhecido como Ali Kushayb, um dos líderes da milícia árabe dos *janjaweed*. A expectativa é de que o TPI também julgue o ex-presidente Omar al-Bashir, acusado de crime de genocídio e crimes contra a humanidade, bem como seus principais auxiliares, o ex-ministro do Interior, Abdel-Rahim Hussein, e seu antigo chefe de segurança, Ahmed Haroun. Os três estiveram sob custódia em Cartum, porém há dúvidas de que o governo manterá a decisão anunciada em agosto de 2021 de enviar o ex-presidente para ser julgado na Haia. Em razão dos conflitos civis que eclodiram em abril de 2023, eles deixaram a prisão. Sem apresentar comprovação, o Exército sudanês afirma que al-Bashir foi transferido para hospital militar.

[3097] A LEA decidiu estabelecer um grupo de contato para a situação do Sudão.

[3098] Participaram dignitários de Egito, Sudão do Sul, Líbia, Etiópia, República Centro-Africana (RCA), Chade e Comissão Africana.

XXI. Sudão do Sul

A independência do Sudão do Sul, em 2011, foi o ponto culminante de um processo que remonta a 1899, quando o Sudão passou a ser administrado por um condomínio anglo-egípcio, sem levar em conta as distinções étnicas e culturais entre o norte árabe e muçulmano e o sul cristão-animista de população cujas etnias mantinham relações mais próximas com outras nações subsaarianas. Em 1954, Egito e Reino Unido assinaram um acordo pelo qual acertaram conceder, em 1956, a independência do Sudão. Negligenciado pelo condomínio, o sul passou a exigir mais representatividade e autonomia, e as tensões com o norte levaram a uma série de conflitos, destacando-se duas grandes guerras civis, entre 1955 e 1972 e entre 1983 e 2005. No contexto da independência do Sudão, na porção sul do país, que havia sido administrada separadamente pelos britânicos, organizam-se grupos insurgentes, de cunho autonomista e descontentes com a centralização política exercida por Cartum, pela qual se sentiam marginalizados. Em 1972, no contexto de um acordo de paz para o conflito interno, o Sudão do Sul passa a ser reconhecido como região semiautônoma. O aumento da tensão política no sul do país e a violação, pelo governo de Cartum, dos termos do acordo de 1972 fizeram reiniciar, em 1983, o conflito civil, o qual se espalharia por outras regiões do Sudão e não cessaria até 2005, quando foi estabelecida a Região Autônoma do Sul do Sudão, parte do acordo de paz entre os separatistas sul-sudaneses e o governo de Cartum. Historicamente, atores externos, como Uganda, Etiópia e Israel, têm participado dos conflitos sudaneses, inclusive apoiando a insurgência contra o governo.

Em meados de 1991, o movimento rebelde do sul fraciona-se, primordialmente, em razão de divisões étnicas. Expondo as rivalidades que existiam no seio do Movimento de Libertação do Povo do Sudão (SPLM, na sigla em inglês), fundado em 1983, Riek Machar e outros líderes insurgentes, formam um novo grupo: o Movimento de Libertação do Povo do Sudão – em Oposição (SPLM-IO, na sigla em inglês). Em janeiro de 2005, um acordo de paz paralisa o mais longo conflito do continente africano e concede o poder no sul do país ao SPLM, por um período de seis anos, depois do qual seria realizado um referendo sobre a independência da região. Dessa maneira, em 9 de julho de 2011, após acachapante votação a favor da independência (referendo realizado em janeiro de 2011 foi aprovado por quase 99% dos consultados), o Sudão do Sul torna-se um novo país, sendo o 193º e mais recente membro da Organização das Nações Unidas (ONU). O reconhecimento internacional do Sudão do Sul foi um processo relativamente rápido, com mais de 120 Estados emitindo notas em que expressamente reconheciam o novo país ou estabeleciam relações diplomáticas; atualmente, o Sudão do Sul mantém relações diplomáticas com cerca de 110 países.

Com capital é Juba, o Sudão do Sul tem cerca de 12,5 milhões de habitantes. Os maiores grupos étnicos do país são os *dinka* e os *nuer*, os quais contam com, respectivamente, cerca de 35% e 15% da população. O cristianismo é a maior religião do país, seguida pelos credos tradicionais, enquanto o islamismo é a religião de menos de 10% dos sul-sudaneses.

Apenas dois anos após o nascimento do Sudão do Sul, em dezembro de 2013, começa a guerra civil no país. Após sistemáticas críticas de lideranças do SPLM ao presidente Salva Kiir, os enfretamentos começam dentro da guarda presidencial, com nítido corte étnico: de um lado, estão os *dinka*, como Kiir; e, de outro, os *nuer*, como Machar. O conflito, iniciado em Juba, difunde-se então para outras partes do Sudão do Sul. Em 2016, um acordo de paz celebrado no ano anterior, com o apoio dos Estados Unidos (EUA), é rompido, e os combates entre as tropas de Kiir e Machar voltam a ocorrer, o que acontece imediatamente após a ida deste a Juba, para assumir a

função de vice-presidente, o que havia sido previsto no acordo de paz. O conflito, então, espalha-se para regiões que ainda não haviam sido afetadas, como Equatória, no sul do país.

Em setembro de 2018, é assinado um novo acordo de paz, com o apoio de países da região, entre o presidente Kiir e as facções rebeldes. Rebeldes liderados pelo general Thomas Cirillo, em Equatória, optaram, contudo, por não assinar o acordo e deram continuidade às ações armadas. Em fevereiro de 2020, após atrasos nos cronogramas e tentativas de salvar o acordo de paz, um novo governo de unidade nacional é formado. Machar retorna a Juba, para formar o governo ao lado de Kiir. Ambos declararam o fim da guerra civil. O saldo da guerra foi catastrófico: mais de 200 mil mortes em decorrência direta do conflito, somadas a mais 200 mil mortes por causas conexas, como falta de saneamento e fome, que se alastrou pelo país; além disso, aproximadamente um terço da população do país tinha sido obrigada a deixar seu local de residência, sendo mais de 1,5 milhão de refugiados e cerca de dois milhões de deslocados internos. Ainda vigora um embargo de comércio de armas com o Sudão do Sul, em razão da falta de implementação integral do acordo de paz de 2018.

Apesar dos esforços, não há indícios de que se trate de uma paz duradoura. Em janeiro de 2022, líderes rebeldes descontentes com a ida de Machar a Juba, para exercer o cargo de vice-presidente no governo de unidade, fizeram acordos com Kiir. Era uma tentativa do governo nacional de isolar Machar e de conferir-lhe menores poderes políticos do que o que fora pactuado, no acordo de paz de 2018. Em meados de 2022, o governo responsável pela transição até a realização de eleições, como previsto no acordo de 2018, estendeu por mais dois anos o seu mandato, de forma que o pleito nacional está atualmente previsto para acontecer em dezembro de 2024. Kiir confirmou que será candidato na eleição. Em novembro de 2023, 27 oficiais do serviço de segurança e da guarda presidencial foram detidos acusados de conspiração e tentativa de golpe contra o presidente Salva Kiir, e o chefe da polícia nacional foi afastado. Um outro ponto importante na agenda política dos grupos em conflito é como se dará a inclusão de milícias de diferentes facções no exército nacional.

Grande parte da disputa entre as facções e o governo dá-se em razão da disputa pelo controle dos principais recursos do país. Assim como o Sudão, o Sudão do Sul é rico em minerais e tem grande produção petrolífera. Por se tratar de um Estado sem acesso ao litoral, e não contando com outras opções, o Sudão do Sul só pode escoar sua produção de petróleo através do território do Sudão, o que lhe causa enormes restrições econômicas e políticas. Além disso, o governo central dispõe do poder de remodelar as fronteiras políticas internas em prol de objetivos políticos, o que gera divergências e acirra o conflito entre os representantes dos principais grupos étnicos. O Sudão do Sul tem um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) baixo, de 0,385, e ocupa a 191ª posição no índice. Antes de sua independência, o Sudão do Sul era responsável por 85% da produção sudanesa de petróleo. Atualmente, as receitas do petróleo são responsáveis por mais de 90% da receita do governo sul-sudanês. Em outubro de 2023, o presidente sul-sudanês Salva Kiir encontrou-se com o presidente russo Vladimir Putin, em Moscou. Os dois concordaram em expandir o comércio bilateral de petróleo e a cooperação no setor de mineração. A Rússia também se comprometeu a colaborar para a construção de refinarias no Sudão do Sul.

Quanto aos foros e instituições estruturadas para avaliar as questões ligadas ao Sudão do Sul, em boa parte não estão relacionadas à solução de conflitos, mas, sim, de decorrências humanitárias do processo. Em 2011, a ONU, pela Resolução 1996 do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), estabeleceu a Missão das Nações Unidas no Sudão do Sul (UNMISS, na sigla em inglês), que está entre as que demandaram mais recursos para sua manutenção. Em 2014, foi formado o IGAD+, grupo formado pelos oito países da Autoridade Intergovernamental para o

Desenvolvimento (IGAD) – Djibuti, Etiópia, Somália, Eritreia, Sudão, Sudão do Sul, Quênia e Uganda –, mais União Africana (UA), ONU, União Europeia (UE), China, EUA, Reino Unido e Noruega. O IGAD+ mediou um cessar-fogo assinado em janeiro, mas que acabaria rompido em menos de uma semana. Novo acordo mediado seria assinado em agosto de 2015. Pela Resolução 2677, de 2023, o CSNU determinou que a questão do Sudão do Sul continua sendo uma ameaça à paz internacional e à segurança regional. Por essa resolução, o CSNU estendeu o mandato da UNMISS até 15 de março de 2024. O CSNU enfatizou a necessidade de que sejam observados os princípios aprovados no plano estratégico para o triênio, como definido na Resolução 2567, de 2021. Atualmente, a UNMISS conta com quase 18 mil membros.

XXII. Renascimento africano

a) Renascimento africano

O continente africano, com 54 países e 1,3 bilhão de habitantes, representa a próxima fronteira econômica do mundo. Entre 2005 e 2015, a economia do continente cresceu 50%, contra uma média mundial de 23%. Com a tendência de ampliação no comércio e melhora dos indicadores educacionais, o crescimento tende a ser mantido nos próximos anos. Ao conjugar esses números com a projeção de crescimento demográfico, a África, como um todo, potencializará suas oportunidades de inserção internacional. As transformações pelas quais vêm passando lhe garantiram, nos anos 2000, maior estabilidade política e crescimento do produto interno bruto (PIB) do que na década de 1990, o que permitiu a emergência de um afro-otimismo que contrasta com o afropessimismo do fim do século passado. A África representa 25% dos Estados-Membros da Organização das Nações Unidas (ONU) e tem pleitos legítimos para aumentar sua participação em órgãos-chave do multilateralismo, como o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). A eleição da nigeriana Ngozi Okongo-Iweada para diretoria geral da Organização Mundial do Comércio (OMC) é exemplo do maior protagonismo africano na esfera multilateral.

Há, no entanto, questões em aberto e desafios que precisam ser superados para que esse processo transcorra de forma a beneficiar o continente. Seus recursos naturais, ao mesmo tempo que são fonte de receitas, também causam conflitos e guerras; ademais, a unidade dos países africanos é ameaçada por tensões sectárias e políticas, o que reduz a chance de inserção menos assimétrica no mundo.

A África tem duas fontes potenciais de desenvolvimento: os fatores demográficos e os naturais. As projeções de crescimento demográfico da África indicam um incremento praticamente certo da sua população em idade de trabalho (bônus demográfico): em 2020, cerca de 40% da população africana tem idade inferior a quinze anos, contra 26% da média mundial. Considerando que o número de habitantes do continente deve dobrar até 2050, estima-se que, além de metade do crescimento populacional do mundo no período originar-se da África, uma proporção ainda maior entrará no mercado de trabalho, com custo relativamente baixo da mão de obra se comparado ao de outros continentes. Além do impacto direto na geração de renda, há o aumento na quantidade de consumidores potenciais, o que pode atrair investimentos estrangeiros.

Quanto ao potencial natural, a África abriga cerca de 40% dos recursos minerais do mundo e mais de 60% de suas terras aráveis ainda não são cultivadas. Entre as transformações recentes, estão o desenvolvimento da produção mineral e agrícola do continente; a expansão da infraestrutura e da conectividade intracontinental, que não mais se limita às franjas litorâneas; a disponibilidade energética; e a densificação de sua malha urbana, com o surgimento de uma classe média em diversos países e com a expansão do mercado consumidor continental.

Todos esses elementos relacionados às duas fontes potenciais de desenvolvimento, aliados à localização estratégica do continente e ao seu peso representativo em instâncias multilaterais fortalecem a importância geopolítica da África e o interesse de parceiros estrangeiros, não apenas das antigas metrópoles e dos Estados Unidos (EUA), mas também de potências médias não tradicionais. Esse interesse manifesta-se de diversas formas, como a abertura de embaixadas, o envolvimento em grandes projetos de infraestrutura, a participação em missões de paz ou em ações militares e a instalação de bases militares. Para mais detalhes, ver a seção seguinte.

Conforme recorda Pio Penna, já no final da década de 1990, no momento de passagem do “afropessimismo” para o “afro-otimismo”, começa a emergir, em diferentes partes do próprio

continente, a ideia de que a África superaria um período de longa prazo. Esse pensamento, que tem raízes anteriores, no movimento pan-africanista do século XIX, ficou conhecido como "renascimento africano", em paralelo com o "renascimento europeu", e foi retomado pelo presidente sul-africano Thabo Mbeki. Compõem o que seria o renascimento africano os seguintes aspectos, também compilados por Pio Penna: "a) os problemas africanos só podem ser resolvidos pelos próprios africanos; b) é imperativo que se faça uma mudança cultural com valorização dos elementos culturais e civilizacionais africanos; c) é imperativo que seja realizada uma verdadeira transformação na perspectiva da política de gênero, com a necessária emancipação das mulheres; d) a mobilização da juventude africana é essencial para os destinos do continente; e) sem democracia dificilmente o continente avançará e, portanto, sua valorização é essencial; e f) a África deve buscar o desenvolvimento econômico de forma sustentável."

b) Fim do sonho democrático e proliferação de golpes

Apesar do afro-otimismo dos anos 2000, subsistem desafios ao desenvolvimento africano. Além dos problemas resultantes da má governança e da corrupção, a instabilidade política é endêmica no continente, atingindo cerca de um quarto de suas nações. Em termos securitários, sobrevivem e se fortalecem o terrorismo, o extremismo violento, a pirataria e o tráfico de drogas, de armas e de pessoas. A infraestrutura continental, como um todo, ainda é bastante precária, com carências de conectividade e de transporte. Há problemas sérios de saneamento e de saúde, os quais contribuíram para crises como a epidemia do vírus Ebola, que ocorreu entre 2014 e 2016 e deixou mais de onze mil mortos na Guiné, na Libéria e em Serra Leoa. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é baixo em grande parte dos países (0,547 na África subsaariana) e persistem a desigualdade social e a alta concentração de renda, os problemas relacionados à macrocefalia urbana, situações de fome e desnutrição, violações maciças de direitos humanos e a precariedade de muitos fluxos migratórios e de refugiados. Outra dificuldade está relacionada ao sistema produtivo do continente: apesar de iniciativas de desenvolvimento no marco da União Africana (UA), que busca integrar as já existentes comunidades econômicas regionais (CERs), a África segue amplamente dependente dos preços das *commodities*, o que gera vulnerabilidade diante da cobiça das grandes potências. Como consequência, desde o final da última década, ganha força o *land grabbing*: os EUA adquiriram mais de oito milhões de hectares em terras e a China também vem reforçando a sua presença no continente. Ademais, a dependência econômico-financeira em relação a grandes potências, frequentemente agravada pela armadilha da dívida, pode evoluir para um novo tipo de colonialismo.

É nesse contexto que se disseminam golpes de Estado ou tentativas de golpe no continente africano. Entre 1950 e 2010, países africanos abrigaram 36% das transições de poder consideradas ilegítimas no mundo. Desde o primeiro registro de golpe, em 1963, no Togo, houve mais de 200 golpes e tentativas de golpes na África. Quanto à África contemporânea, golpes militares foram eventos regulares nas décadas subsequentes às independências nacionais e, na atual década, estão voltando a ser frequentes. Desde 2020, ocorreram oito golpes bem-sucedidos na África Ocidental e na África Central (seis em ex-colônias francesas). Considerando apenas o ano de 2022, houve dois golpes concretizados em Burkina Faso, uma suposta tentativa fracassada na Guiné-Bissau e outra na República Democrática do Congo (RDC), o que conferiu continuidade a um 2021 marcado pelo ressurgimento de movimentos antidemocráticos no continente africano. Em 2023, golpes militares derrubaram o presidente democraticamente eleito no Níger e o recém-reeleito presidente do Gabão, além de ter havido denúncias de tentativas de golpe em Burkina-Faso e

Guiné-Bissau. De acordo com o Índice de Estados Frágeis da *Fund for Peace* em 2022, a situação da Somália (assim como a do Iêmen) demanda alerta máximo, enquanto o nível de alerta também é muito alto para Chade, Sudão, Sudão do Sul, RDC e República Centro-Africana (RCA) (além de Myanmar, Afeganistão e Síria). Alguns analistas estão chamando o arco formado por parte da África Ocidental e pelo Sahel de "cinturão de golpes", uma vez que entre 2020 e 2023, foram derrubadas as lideranças em Guiné, Burkina Faso, Mali, Níger, Chade e Sudão.

Os conflitos são, possivelmente, a faceta mais conhecida nos estudos a respeito do continente. Entre os principais exemplos estão Somália, Sudão do Sul, Sudão, Líbia e RCA, que figuram como protagonistas na agenda da UA, sobretudo de seu Conselho de Paz e Segurança. Situações que ganharam força incluem os separatistas da Ambazônia, dentro de Cameroun, e a insurgência islâmica de Cabo Delgado, em Moçambique, eventos que levaram a massacres. A Etiópia, sede da UA, sofreu reveses enquanto símbolo de relativa estabilidade devido à eclosão de um conflito armado no final de 2020 contra a Frente Popular de Libertação do Tigré, com implicações para toda a região do Chifre da África. A pandemia de COVID-19 também impactou o continente de forma negativa, com a redução da atividade econômica, a perda de empregos e o crescimento da pobreza. Países como a Nigéria sofrem com criminalidade e insegurança generalizadas, e, no campo eleitoral, países como Uganda, Etiópia e mesmo o Benim, considerado um dos bastiões da democracia na África, passam por processos de instabilidade. As crises políticas atingiram até a África do Sul, onde a prisão do ex-presidente Jacob Zuma levou a protestos, saques e violência por todo o país. Para mais detalhes sobre a maioria dessas situações, ver seções sobre os países do continente neste capítulo.

A combinação da instabilidade política com o autoritarismo crescente levou alguns analistas a considerarem a atual década como aquela na qual o sonho da democracia teria morrido na África. Por outro lado, a redução do apoio a sistemas unipartidários, comuns na história da África independente, indica que essa avaliação talvez seja prematura. Países como São Tomé e Príncipe, que viu a oposição triunfar nas eleições de 2021, evidenciam que não existe uma única tendência, embora, de fato, predomine uma percepção de ameaça à democracia no continente. Não parece haver uma insatisfação com a democracia em si, mas com a forma como ela está funcionando na África, sobretudo devido à ineficiência dos governos e à desconfiança quanto aos processos eleitorais. O fato de alguns dos golpes de Estado terem sido comemorados nas ruas indica isso; os líderes depostos, como na Guiné e no Mali, estariam atuando no sentido de corroer a democracia.

Cabe destaque à África Ocidental e ao Sahel, regiões que, em conjunto, são consideradas um "cinturão dos golpes", tendo abrigado o maior número de golpes no continente africano, chegando a quase metade do total registrado desde 1963. Considerando apenas o período desde 2020, foram mais de dez golpes e tentativas de golpes na área, em sequência que retomou a extrema instabilidade ao continente, após uma década de 2010 considerada mais calma. Nessas duas regiões, os governos conseguem ser ainda mais ineficientes do que a já muito baixa média do continente, o que contribui para tensões políticas e instabilidade, além de criar campo fértil para a atuação de grupos terroristas. Ainda que medidas pontuais tenham sido adotadas por países da região, a natureza dinâmica das causas subjacentes mencionadas seguirá a ser desafio substancial para que se obtenha paz, segurança e estabilidade política. Para mais detalhes sobre o estado da democracia na África e no mundo, ver a seção sobre índices de democracia no capítulo 5.

Fonte: Elaboração dos autores a partir de imagem de *Wikimedia Commons* (Eric Gaba)

Menos de três anos da atual década e já houve registro de sete golpes de Estado exitosos nos países do Sahel e da África Ocidental, sem contar as tentativas que malograram. A performance dos governos, como já dito, é muito ruim, o que leva segmentos da sociedade, sobretudo as Forças Armadas, a cogitar a tomada do poder, considerando que, na sua perspectiva, não há muito o que piorar. Outra questão endêmica no Sahel e na África Ocidental é a violência. Historicamente, os conflitos armados na região já têm caráter intraestatal. Entretanto, sua dinâmica se modificou no atual século, em um fenômeno que ganhou mais força na atual década: as guerras civis de grande porte deram lugar a outras formas de violência política e ameaças como conflitos relacionados a eleições, rivalidades étnicas e nacionais, narcotráfico, pirataria e extremismos. Problemas que também afligem a região incluem a falta de inclusão das populações mais jovens, questões migratórias, o rápido desenvolvimento da indústria extrativista e a consequente dependência das economias da região desta, além da gestão de terras, como no caso da "nova partilha da África". Para mais detalhes sobre as situações do Sahel e da África Ocidental (Nigéria e Golfo da Guiné), ver seções anteriores neste capítulo.

A grande quantidade de golpes e tentativas de golpes de Estado em um intervalo de tempo tão curto no continente africano e, particularmente, no Sahel e na África Ocidental, leva a uma série de considerações acerca de pontos em comum entre os eventos. De início, é possível avaliar que, no contexto regional, golpes têm potencial de contágio. Quando da deposição do governo no Mali, houve preocupação de especialistas e analistas na região de que o mesmo poderia ocorrer em Burkina Faso – o que de fato se concretizou. Agora, há o alerta de que, caso não haja nenhum tipo de punição aos envolvidos no golpe, haverá novos eventos do mesmo tipo na região.

Há algumas razões em comum que levaram aos eventos dos últimos três anos, mas deve-se considerar que nem sempre são motivos que unem todos os casos. De forma geral, há grande desgaste da população com os governos de seus países por motivos como ameaças graves de segurança, desastres humanitários e milhões de jovens sem perspectivas de melhora de vida. Fator em comum entre os países do Sahel, além do péssimo desempenho dos governos, é a presença de contingentes militares com interesses próprios (o que não indica que sejam exércitos poderosos) e o crescimento de insurgências islâmicas, que se aproveitam de tensões locais e queixas contra as elites políticas nacionais. No caso do Mali, há parcial relação entre o golpe e o fracasso do governo

em conter o avanço de grupos relacionados à Al-Qaeda e ao Estado Islâmico. No caso de Burkina Faso, um atentado que deixou cerca de 50 policiais militares mortos foi considerado um evento-chave que levaria ao golpe de janeiro de 2022. Outro ponto em comum diz respeito às implicações da instabilidade política: em todos os países envolvidos, centenas de milhares de pessoas foram obrigadas a deixar seus lares, além dos milhares de mortos, enquanto as elites políticas seguiam ostentando e aparentando não se importarem com a situação.

c) Reação internacional

Dentro do continente africano, a reação da UA e de corpos regionais, a exemplo da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO ou ECOWAS, na sigla em inglês), foi a suspensão dos países onde ocorreram golpes, salvo no caso do Chade. As medidas, tomadas com o intuito de obrigar os militares envolvidos nos golpes a negociar com os líderes civis depostos, têm efeito geralmente limitado, por conta de as instituições africanas não terem tido respostas firmes às mudanças forçadas de governo. As medidas tendem a favorecer um processo de diálogo entre as novas lideranças e segmentos da sociedade civil mais insatisfeitos, o que faz com que a consolidação da democracia não ocorra de forma orgânica, levando a um ciclo no qual as Forças Armadas exploram esses déficits democráticos.

O fato de as sanções terem atingido Mali, Guiné, Sudão e Burkina Faso, mas não o Chade, é considerado um exemplo de tratamento distinto para eventos similares. Especialistas alertam que a inação das organizações no caso chadiano pode levar à impressão de que as instituições estão a serviço de um pequeno e poderoso grupo de ditadores – lembrando que, no caso do Chade, o poder ficou a cargo do filho do então ditador que fora assassinado.

A reação aos golpes nas demais regiões do mundo não foi muito mais incisiva. Na comunidade internacional, a resposta mais comum foi a de condenação às mudanças forçadas de governo no continente africano. Se os EUA, a União Europeia (UE), a França e, em alguns casos, o Reino Unido apoiaram as sanções sobre os governos envolvidos nos golpes, uma declaração de apoio dentro do CSNU acabou inviabilizada por vetos de Rússia e China (embora Pequim tenha condenado o golpe no caso da Guiné). A falta de resposta concreta e unificada por parte da comunidade internacional, somada ao fato de que cada vez mais atores internacionais mostram intenção de colaborar com os novos governos militares, pode encorajar mais mudanças de governo inconstitucionais. É, usualmente, o caso da China, cuja estratégia para o continente africano envolve mais adaptar-se às novas realidades políticas do que tentar moldá-las – a condenação de Pequim ao golpe na Guiné, segundo alguns especialistas, guarda relação à atuação dos EUA (não admitida pela Casa Branca, que oficialmente condenou o golpe) para conter o avanço chinês, cujo fluxo comercial com o continente africano aumentou mais de 40 vezes ao longo das últimas duas décadas. No caso do Chade, o governo francês deu suporte ao novo regime, seguindo uma política de apoio a caudilhos em sua área de influência, a *Françafrique*.

Ponto comum nas opiniões das potências globais, sobretudo as do campo ocidental, é o pedido para que os governantes militares convoquem de forma célere novas eleições. Contudo, essa exigência desagrada parcela da população que considera que as Forças Armadas estão atuando pelo interesse nacional. Exemplo é o caso do Mali, que passou por um golpe em 2012, e, desde então, muitos de seus nacionais sentem que, embora o país tenha atendido a todas as demandas ocidentais no que diz respeito à democracia, como a organização rápida de eleições, nada foi resolvido; a insegurança se agravou e problemas endêmicos como corrupção e padrões de vida baixos não foram solucionados. Isso fortalece, nesses países, a percepção de que eleições ruins são

piores do que não haver eleições, o que leva à questão de um sistema político disfuncional. Outro problema das reações ocidentais diz respeito ao foco excessivo em um calendário eleitoral rígido, ao passo que outros elementos democráticos são ignorados, a exemplo da liberdade de imprensa, do combate à repressão política e do respeito aos direitos humanos. Consequência disso, entre outras, é a organização de eleições periódicas que, em grande parte, não respeitam padrões de transparência. E, diante de governos cada vez mais disfuncionais, cresce o anseio entre as populações por mudança de governo, pois se concebe que, caso o atual governo permaneça até o final previsto de seu mandato, os danos podem ser irreversíveis.

d) Implicações internacionais das crises

O desenvolvimento do continente africano passa pela resolução de seus conflitos, com a estabilidade política conduzindo ao crescimento. Líderes nacionais que exploram brechas em estruturas apenas aparentemente democráticas são parte do problema, mas a solução não se limita ao contexto doméstico. A recorrência de golpes de Estado em países da África precisa ser confrontada com as condições prevalentes em todos os níveis do sistema internacional, o que inclui a inter-relação entre potências globais. A abordagem histórica evidencia que os mecanismos e motivações por trás dos golpes não se modificaram substancialmente: se, por um lado, a democracia permanece frágil nas esferas domésticas, especialmente quando se trata de evitar o retorno de regimes autoritários, por outro lado – e por consequência – há sempre interesses estrangeiros envolvidos. As potências globais valem-se de seus pontos fortes para ganho de influência e obtenção de recursos minerais, a exemplo da forte presença da China em quase todo o continente. A melhora qualitativa da democracia na África passa, portanto, não somente pela reorganização interna dos países do continente, mas também pela revisão, por parte das potências globais, da tradição centenária de moldar e modificar espaços africanos em seu favor.

Para que não haja mais golpes na África, os países do continente precisarão encarregar-se de uma verdadeira descolonização. Isso exigirá respostas firmes a duras questões de ordem moral sobre golpes de Estado, incluindo se eles são todos necessariamente ruins, como sugerido pela perspectiva ocidental. Dentro de uma concepção africana, um golpe de Estado pode ser compreendido como expressão política libertadora contra ditadores ou contra abusos constitucionais, especialmente diante da incapacidade funcional de organizações intergovernamentais como a CEDEAO, no caso da África Ocidental, para prevenir os abusos correntes. Há também a necessidade de redefinição do que seria um golpe. Hoje, um golpe é uma tentativa ilegal de retirar um líder do poder feita por autoridades militares ou civis. Essa definição deveria ser expandida para incluir todo tipo de ação: sejam elas de caráter duro ou suave; ocorram dentro de regimes e governos no poder ou não; estejam os elementos envolvidos nessa mudança em posição de poder ou não, como no caso de uma deposição ou de buscar assumir o poder em um cenário de vácuo político. A aplicação efetiva de uma definição mais abrangente, com instrumentos legais, políticos e diplomáticos de sanção, pode contribuir na prevenção de novos golpes.

Finalmente, em termos de inserção internacional, a contínua sucessão de crises na África ajuda a perpetuar a sua sub-representação nos principais foros multilaterais. Há vários exemplos: no Fundo Monetário Internacional (FMI), a África do Sul foi o único dos grandes países emergentes a perder participação na última reforma de quotas promovida pela instituição; no âmbito da ONU, a ausência de um país preponderante obsta a indicação de uma alternativa de consenso para reformas da governança. Assim, apesar de contar com 54 países e representar o

maior bloco geográfico na maioria das organizações internacionais, a falta de coesão faz com que o grande potencial africano não seja convertido em representação mais condizente.

e) Crise de endividamento africano

O FMI estima que, entre 2022 e 2025, o continente africano necessitará de US$ 285 bilhões para sua recuperação econômica pós-pandemia. Esse montante soma-se ao déficit anual de US$ 200 bilhões para o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e aos US$ 65 bilhões necessários para financiamento da dívida pública, em 2022. O número de Estados africanos em "alto risco de superendividamento" subiu de sete, em 2015, para 18, em 2022. Cerca de trinta países africanos foram beneficiados por pelo menos duas iniciativas multilaterais para redução de suas dívidas em décadas anteriores: a "Iniciativa Países Pobres Muito Endividados", liderada pelo G7, em 1996; e a "Iniciativa Multilateral de Alívio da Dívida", liderada pelo G8 em 2005.

O endividamento africano tem três causas principais:

1) crescimento da dívida interna;
2) crescimento da participação de países emergentes (China, Índia, Estados do Golfo) como credores; e
3) crescimento da dívida em euros de agentes privados.

A China é, atualmente, a principal credora dos países da África subsaariana, sendo que 60% dessa dívida é concentrada em cinco países: África do Sul, Angola, Cameroun, Etiópia e Quênia. A dívida com os esses países emergentes tende a ter juros mais altos e prazos mais curtos, o que dificulta sua gestão. Além disso, as garantias africanas oferecidas são, em geral, ativos de empresas públicas ou direitos de exploração de matérias-primas estratégicas (petróleo, minerais), o que pode resultar em uma forma não convencional de endividamento.

A pandemia de COVID-19 agravou ainda mais essa situação, uma vez que restringiu a receita desses países. A contração da demanda global reduziu a receita tributária e as remessas internacionais e gerou a contração generalizada do PIB africano. Nesse contexto, o FMI elevou seus empréstimos à África para US$ 25 bilhões, enquanto a média anual antes da pandemia era de US$ 4,2 bilhões. O G20 promoveu a iniciativa de suspensão do serviço da dívida, em abril de 2020, porém os países africanos hesitaram em aderir a ela temendo rebaixamento de suas notas de crédito pelos credores privados. Em 2021, o FMI emitiu mais US$ 650 bilhões em Direitos Especiais de Saque (DES), mas a África subsaariana recebeu apenas US$ 33 bilhões.

O endividamento africano é acompanhado pelo problema da fuga de capitais. A Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, na sigla em inglês) estima que metade do que é tomado no exterior sai dos países africanos sob a forma de operações comerciais de grupos transnacionais (60%), atividades criminosas (35%) e corrupção (5%). Isso gera um paradoxo: a fuga de capitais torna o continente um credor líquido em relação ao mundo. Se um quarto desse capital fosse repatriado, a taxa de investimento sobre o PIB sairia de 19% para 35%, o que seria uma importante alavanca para o desenvolvimento africano.

f) Urbanização africana

A África subsaariana manterá a maior taxa de crescimento populacional urbano do mundo, tendo crescido 2.000% entre 1950 e 2015. A população total da África deve dobrar até 2050, e dois terços desse crescimento deve ser absorvido pelas cidades. O crescimento urbano africano é

explosivo e difuso, ocorrendo em várias regiões do continente, de várias formas. A urbanização pode ocorrer em regiões urbanas policêntricas, como em Gauteng e entorno, na África do Sul; na forma de megalópoles, como Kinshasa; e até na forma de megalópoles transfronteiriças, como o corredor Acra-Lagos. Há também a emergência de pequenas e médias aglomerações no interior do continente, rivalizando com o litoral.

Ao contrário do que ocorreu na maior parte do mundo, o processo, no continente africano, é mais consequência do surgimento de uma classe média relacionada às atividades extrativistas do que do processo de industrialização. Apenas 10% do PIB africano estão relacionados à indústria. Estima-se que 50% das famílias, em 2060, serão parte da classe média urbana. Contudo, essa expectativa vai de encontro às altas taxas de desemprego, principalmente de jovens, que chegava a 48% antes da pandemia de COVID-19, e ao fato de que apenas 10% a 15% dos trabalhadores são assalariados.

A urbanização desordenada, baseada apenas na lógica especulativa, além de criar pressão sobre terras agrícolas, ecossistemas e recursos naturais, gera o crescimento da desigualdade, cuja expressão mais evidente é o surgimento de bairros informais e favelas, que concentram dois terços da população urbana, ao lado de projetos de desenvolvimento urbano. A urbanização tardia da África, no entanto, tem a vantagem de poder aproveitar as abordagens inovadores trazidas e adaptadas da Ásia e da América Latina, principalmente em transportes.

Uma peculiaridade da urbanização africana são as coletividades locais, que dirigem os espaços locais. Os governos africanos têm o desafio de prover serviços públicos no mesmo ritmo em que cresce a urbanização, porém a África vive um paradoxo fiscal. Em muitas regiões, a principal fonte de recursos para financiar o planejamento urbano é a vendas de terrenos comunitários para loteamentos privados, o que retroalimenta e acelera a urbanização. Por isso, os governos locais têm buscado retomar o controle sobre o desenvolvimento urbano. A Rede de Cidade e Governos Locais Unidos (CGLU) e o C40 servem de foro para troca de experiências e para difusão de inovações.

g) Recursos naturais africanos

O continente africano sempre foi importante fontes de recursos. No início do século XX, o Congo belga era um dos principais produtores de látex do mundo. Após a Segunda Guerra Mundial, intensificou-se a extração de hidrocarbonetos no golfo da Guiné, na Líbia, na Argélia e em Angola No final dos anos 1990, a explosão do crescimento chinês levou à maior demanda da extração de minerais e metais. No século XXI, esse padrão mantém-se, porém com maior interesse em minerais utilizados na indústria de tecnologia, baterias, veículos, etc. Estima-se que a RDC possua 46% das reservas de cobalto e 50% das reservas de coltan. A África do Sul é origem de cerca de 42% do manganês e de 90% da platina no mundo. A Guiné produz 25% da bauxita do mundo. Gana é o maior produtor africano de ouro. China e Índia são os principais compradores de minérios africanos. Essa riqueza natural, contudo, não redunda, necessariamente, no desenvolvimento socioeconômico desses países, uma vez que esse modelo de crescimento gera, relativamente, poucos empregos. A Nigéria é a maior produtora de petróleo do continente, e seu PIB dobrou entre 2010 e 2020, porém houve pouca distribuição de renda e pouca melhora da condição de vida da população. Cerca de 60% de sua população vive na extrema pobreza (menos de US$ 1,25 por dia), e os cinco nigerianos mais ricos acumulam fortuna equivalente ao orçamento anual do país.

A situação de muitos países africanos pode ser considerada uma “armadilha da renda de matérias primas”, na qual os ganhos com exploração dos recursos naturais são tão vantajosos que desencorajam outras atividades econômicas de maior produtividade, como a indústria. Na África do Sul, por exemplo, a siderurgia e a produção de carros representam apenas 0,5% e 0,6% do PIB, respectivamente. Além disso, a falta de mão de obra qualificada e de fornecimento confiável de energia prejudicam a industrialização no continente.

A exploração das matérias primas é marcada pela opacidade dos contratos, pela fraqueza do Estado de Direito e pela corrupção generalizada. A Rússia adquire minas de platina e diamantes para melhorar a produtividade de suas empresas, mas também para controlar os preços mundiais desses minerais. O Grupo Wagner aceita licenças de mineração como pagamento por suas atividades militares e, dessa forma, diversifica suas atividades e aumenta sua influência local. Há indícios de que a atuação do grupo no Mali pode estar sendo paga com outorgas de minas de ouro no país.

A agricultura é outra fonte importante de riqueza do continente africano, e suas terras aráveis também são cobiçadas por agentes estrangeiros. Cerca de 3% das terras aráveis estão arrendadas a interesses estrangeiros, com destaque para os sauditas. Predomina, nessas áreas, a agricultura extensiva ou a pecuária intensiva. Os governos africanos negligenciaram por muito tempo a agricultura de subsistência em favor da exploração de hidrocarbonetos, ou monoculturas de exportação, como cacau e algodão. A Etiópia, onde 20% da população está sujeita a má-nutrição, é o 5º maior produtor mundial de café e o 4º de flores. A agricultura monocultora para exportação não usa mão de obra qualificada, pouco contribui para a industrialização, além de causar danos ao meio ambiente como o rebaixamento do lençol freático, devido ao uso inadequado de água. O tráfico ilegal de madeira (ébano e acaju) também é um problema a ser enfrentado pelos países africanos.

A Iniciativa pela Transparência das Indústrias Extrativas, lançada por Tony Blair, em 2002, na Cúpula de Terra, é uma tentativa de controlar a exploração predatória dos recursos naturais no mundo e evitar que sua exploração financie instabilidade política e violação de direitos humanos, porém não há interesse generalizado dos países de restringir essas atividades. Por exemplo, apenas metade dos Estados africanos adotaram as medidas previstas no regulamento da UE sobre minerais oriundos de zonas de conflito, que entrou em vigor em 1º de janeiro de 2021. A UE tem demonstrado preocupação com sua dependência em relação a fornecedores de matérias primas envolvidos em conflitos como no caso do Congo, em relação ao cobalto, e da Guiné, em relação à bauxita. Uma crítica aos europeus é que sua preocupação não busca melhorar as condições de comércio de produtos primários africanos. Por exemplo, produtores de cacau ficam com apenas 20% do valor da venda de chocolate.

Além dos problemas de exploração predatória, a presença de recursos naturais também é causa de disputas territoriais, como nos casos de Cabinda e Kivu, onde há reservas de petróleo, e de Cabo Delgado, em Moçambique, onde existem reservas de gás natural.

h) Agricultura e segurança alimentar

Assim como em outros aspectos, a segurança alimentar na África é marcada por grande desigualdade, uma vez que é influenciada por fatores, como potencial produtivo, tamanho da população, nível de desempenho logístico, políticas públicas, investimentos no setor agrícola e no abastecimento, além do elemento geopolítico. A demanda africana por alimentos deverá seguir aumentando nas próximas décadas. Desde 1960, a população africana quintuplicou e pode chegar

a 2,5 bilhões de pessoas em 2050, o dobro da população atual. O cenário de rápido crescimento demográfico e de rápida urbanização é um desafio para segurança alimentar no continente, que ainda é majoritariamente rural, com 740 milhões de pessoas no campo e 550 milhões nas cidades. O problema da segurança alimentar no continente não é apenas de produção insuficiente de alimentos, que é coberta pela importação desses produtos, mas da falta de acesso dos pequenos produtores aos mercados, da falta de transportes adequados e da falta de uma cadeia fria adaptada às necessidades e condições africanas.

A África é considerada o continente mais bem dotado de recursos naturais, porém essa riqueza gera, no âmbito local, competição predatória e conflitos sociais e políticos, e no âmbito internacional, cobiça de potências estrangeiras. Apesar dos 30 milhões de km² de terras, o continente tem grandes áreas áridas, que cobrem o terço norte do continente (deserto do Saara, com aproximadamente 9 milhões de km²), o Chifre da África, e uma parte importante do terço meridional do continente (deserto do Kalahari, com pouco menos de 1 milhão de km²). Na África subsaariana, em média, apenas 10% das terras são adequadas à agricultura, entretanto representam 60% das terras cultiváveis não cultivadas do planeta. Essa escassez de terras aráveis é fonte de violência no meio rural, onde o acesso à terra é restringido por questões étnicas, nacionais e religiosas. O problema é agravado pelo crescimento do arredamento de terras, principalmente por companhia estrangeiras. Esses contratos são especialmente importantes em países, como Etiópia, Moçambique, Gana e Sudão.

O continente possui grande potencial hídrico, com 17 grandes rios, centenas de lagos e aquíferos importantes, porém esse potencial está desigualmente distribuído. Em torno de 60% das fontes de água renováveis estão concentradas em cinco países: Gabão, Libéria, RCA, RDC e Serra Leoa, e menos de 10% das terras são irrigadas, concentradas em África do Sul, Sudão, Egito, Madagascar e Marrocos.

A agricultura é a atividade econômica mais importante do continente, gerando dois terços dos empregos, respondendo por 30% a 60% do PIB e sendo responsável por 30% do valor das exportações. A diversidade climática permite uma grande variedade de cultivos, dentre os quais, milhos, trigo, arroz, tubérculos, frutas e legumes. Há predomínio de agricultura familiar, mesmo com a falta de apoio oficial à atividade. O grande desafio africano é realizar sua revolução verde e desenvolver sua agroindústria, que depende de investimentos na eletrificação do interior do continente. Destaca-se, no entanto, a importância dos *smartphones* e de *startups* agros, que têm permitido a pequenos agricultores acessar não apenas informações meteorológicas e técnicas, mas também mercados.

A importação de alimentos chega a US$ 80 bilhões por ano, o que é um fator de vulnerabilidade para a segurança alimentar no continente, que fica exposto a crises externas, como o conflito na Ucrânia. O Egito e o Marrocos possuem, somados, apenas 2% da população mundial, mas respondem por 15% das importações mundiais de trigo. No sul da África, o produto mais consumido é o milho, seguido pelo arroz, cujas importações chegam a 16 milhões de toneladas. A tendência de crescimento do consumo de trigo nas cidades, ao invés de cereais locais, deve aumentar a insegurança alimentar no continente.

A fome tornou-se uma triste marca da África, que concentra 30% das pessoas que passam fome no mundo e, não raro, é transformada em arma de guerra nos conflitos. O agravamento de conflitos e a pandemia apenas pioraram a situação. O fechamento de fronteiras, a queda da renda do turismo, o desemprego, a alta do preço dos alimentos e da energia diminuiu ainda mais o acesso dos africanos a alimentos. A inflação de preços é especialmente grave na África, onde energia e alimentos respondem por 50% da cesta de inflação, enquanto no mundo sua participação é de 30%.

A pandemia também afetou a remessa da diáspora africana em direção aos seus países de origem. Essas remessas atingiram US$ 589 bilhões, em 2021, e somam o dobro da ajuda oficial ao desenvolvimento. Diante desse cenário, a segurança alimentar começa a aparecer como objetivo nos discursos políticos, e a Zona de Comércio Livre Continental Africana (AfCFTA)pode ser uma ferramenta para melhorar essa condição no continente. A Agenda 2063 elege a segurança alimentar como uma de suas prioridades. A transição agroecológica, com o melhor aproveitamento de proteínas vegetais, e medidas como a muralha verde do Saara e no Sahel podem ser outros instrumentos para melhorar a segurança alimentar africana. A UE lançou, em março de 2022, a *Food and Agriculture Resilience Mission* (FARM), para mitigar os efeitos da pandemia e do conflito na Ucrânia. O programa baseia-se na tríade: comércio, solidariedade e produção. Na vertente de comércio, defende a liberalização comercial; na vertente de solidariedade, estimula a ajuda humanitária e econômica de emergência; e na vertente de produção visa ao aumento da produtividade, à redução das perdas, à adaptação à mudança do clima, etc.

XXIII. Potências tradicionais ocidentais e não tradicionais eurasiáticas na África

a) "Nova partilha" da África

Vários analistas têm apontado uma "nova partilha" da África, em alusão ao passado imperialista europeu, cujo marco foi a Conferência de Berlim (1884-1885). Os 54 países africanos representam mais de um quarto dos votos da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) e possuem três dos quinze assentos do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), o que justifica os esforços diplomáticos para manutenção de boas relações com o continente. Em termos econômicos, a África representa aproximadamente 10% do produto interno bruto (PIB) global e é importante fonte de recursos minerais como platina, cobalto, coltan, ouro, diamantes, urânio, além de petróleo e gás natural. A população africana representa 17% da população mundial, com tendência a continuar crescendo tanto em números absolutos quanto relativos. Ademais, verifica-se o fortalecimento recente das relações intra-africanas, sobretudo no âmbito da União Africana (UA), de que são exemplos a Zona de Comércio Livre Continental Africana (AfCFTA, na sigla em inglês)[3099] e a Agenda 2063[3100]. Para mais detalhes, ver seção específica sobre a AfCFTA deste capítulo.

No contexto atual, grandes e médias potências competem pelos recursos naturais e pelas oportunidades econômicas e geopolíticas do continente africano, que cresce de maneira acelerada e que, progressivamente, se integra à economia mundial, desconstruindo o estereótipo da África como problema[3101]. Exemplos desse engajamento são o aumento expressivo do número de embaixadas estrangeiras na África[3102] e do número de fóruns e cúpulas voltados para o continente e com a participação dos líderes de diversos países, a exemplo da Conferência Internacional de Tóquio sobre o Desenvolvimento Africano (TICAD, na sigla em inglês), lançada em 1993, do *Forum on Africa-China Cooperation* (FOCAC), lançado em 2000, da Cúpula do Fórum Índia-África, lançada em 2009, e da Cúpula Rússia-África, lançada em 2019. Houve, ainda, a intensificação recente das visitas oficiais de chefes de Estado e de Governo estrangeiros ao continente[3103].

Além da presença de potência tradicionais como Estados Unidos (EUA), Reino Unido e França, atualmente estão cada vez mais presentes potências não tradicionais eurasiáticas: China, Rússia, Índia, Turquia, Japão, Irã, Emirados Árabes Unidos (EAU), Israel, entre outros. O forte

---

[3099] Maior área de livre comércio do mundo em termos de número de países, em vigor desde 1º de janeiro de 2021.

[3100] Plano que estabelece objetivos conjuntos para o futuro do continente, entre os quais: melhoria das conexões internas entre capitais africanas, desenvolvimento ulterior da barragem de Inga, na República Democrática do Congo (RDC), remoção de restrições sobre mobilidade no continente, fortalecimento de uma indústria espacial africana, criação de uma universidade virtual africana, elaboração de uma enciclopédia comum sobre a história da África e, ainda, o fim de todos os conflitos civis e da violência de gênero, além da prevenção ao genocídio. Entre as dificuldades, contudo, para fazer avançar a Agenda, destacam-se a dívida crescente de alguns países (os quais acabam por dar mais atenção ao âmbito nacional, em detrimento do continental) e obstáculos ao financiamento dos ambiciosos projetos de infraestrutura (a principal matriz de transportes africana atual é a rodoviária, que é responsável por 80% do transporte de bens e 90% de passageiros, mas sofre com a deterioração de sua infraestrutura – menos da metade delas é pavimentada).

[3101] Como dito pelo então presidente queniano, Uhuru Kenyatta, "A África é mais do que um continente produzindo ameaças de segurança ou migração não regulamentada que deve ser contida".

[3102] Entre 2010 e 2016, foram abertas mais de 320 embaixadas e consulados.

[3103] Da China, foram 79 entre 2008 e 2018; de Erdogan, trinta visitas desde 2008 e o início de 2022; de Macron, 18 entre 2017 e março de 2023; Modi, por sua vez, visitou oito países africanos em seus primeiros cinco anos no poder.

crescimento da presença de China e Rússia é consequência de um duplo movimento: o relativo retraimento do engajamento dos EUA e o interesse dessas potências de ampliarem seus espaços geopolíticos.

As potências não tradicionais costumam se valer da ausência de um passado colonizador e imperialista na África para afastar críticas de "neocolonialismo". China, Índia e Rússia, em particular, apresentam seu apoio histórico aos movimentos de independência como elemento de aproximação atual com os países africanos. De modo geral, essas três potências destacam-se na expansão de suas influências na África, com abordagens distintas entre si. Se o foco indiano é maior na cooperação para o desenvolvimento e, dentro desta, na área de ciência e tecnologia, a China tem investido em ampliar tanto seu *hard power*, como líder na venda de armamentos para a África Subsaariana, quanto seu *soft power*. A Rússia, diferentemente, foca no aspecto militar, por meio da atuação de conselheiros militares e de mercenários. Em termos comerciais, entre 2006 e 2018, o comércio China-África aumentou 226%, e o Índia-África, 292%. Outros países também apresentaram aumentos (216% com Turquia, 335% com Rússia e 224% com Indonésia); já o comércio EUA-África Subsaariana diminuiu[3104].

b) Estados Unidos

A presença dos EUA no continente africano é marcante por meio de operações militares coordenadas pelo *United States Africa Command* (AFRICOM, 2008), com sede em Stuttgart, na Alemanha. À exceção de Libéria e Djibuti, nenhum país africano quis acolher o comando americano em seu território, entendendo essa presença militar como uma nova forma de colonização ou como um conflito de interesses para o país que sediaria o comando. Atualmente, a única base militar oficial dos EUA no continente está no Djibuti. Ao final de 2021, a estimativa era de que cerca de seis mil tropas estadunidenses estariam na África, mais da metade apenas na base no Djibuti.

A despeito da pouca presença fixa, AFRICOM está coordenando, em 2023, seis exercícios militares multinacionais conjuntos: no Sahel, em cooperação com o G5-Sahel e a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN); no norte da África; no chifre da África; no golfo da Guiné; no oceano Índico; e no golfo de Áden. O AFRICOM também coordena operações militares e de inteligência antiterrorismo, além de várias operações navais e programas de treinamento de pessoal militar. Em 2019, foram reportadas operações militares dos EUA em 22 países africanos, como Somália, Líbia, Quênia e Níger. Essas atividades suscitam críticas quanto à discrepância entre os elevados gastos militares destinados ao combate ao terrorismo, com resultados insatisfatórios, e o baixo financiamento ao desenvolvimento: em 2020, os investimentos dos EUA em democracia, direitos humanos e governança representaram apenas cerca de 5% do investimento geral do governo na África Subsaariana.

Durante seu mandato, o ex-presidente estadunidense Donald Trump não chegou a visitar o continente, ainda que sua esposa o tenha feito. Biden assumiu a presidência anunciado uma política de "retorno à África". Em agosto de 2022, os EUA apresentaram sua nova estratégia para a África Subsaariana, condensada em quatro objetivos principais:

1) promoção de abertura (*openness*) e de sociedades abertas;
    i. entrega de dividendos securitários e democráticos;
    ii. recuperação pós-pandemia e geração de oportunidades econômicas; e

[3104] Em 2006, EUA, China e França eram os três países que mais comercializavam com a África Subsaariana, em termos de volume total.

iii. apoio à conservação ambiental, à adaptação climática e à transição energética justa.

Os EUA mantêm um programa intitulado *Prosper Africa*, que envolve 17 agências governamentais estadunidenses e objetiva ampliar os fluxos comerciais e de investimento com o continente, e lidera uma parceria chamada *Power Africa*, que visa a mobilizar recursos e *expertise* de governos, setor privado e organizações internacionais em favor do aumento ao acesso à energia e à promoção de descarbonização no continente africano.

Os EUA também se relacionam comercialmente com o continente por meio do *African Growth and Opportunity Act* (AGOA), aprovado em 2000 pelo Congresso estadunidense e parte do *Trade and Development Act* de 2000. Esse programa integra uma série de iniciativas regionais dos EUA baseadas na filosofia "*trade, not aid*" como ferramenta de desenvolvimento econômico. O AGOA fornece uma série de benefícios comerciais e tarifários para vários países da África subsaariana, além de estimular maior cooperação e assistência técnica entre eles e os EUA. Até o final de 2022, 36 países africanos eram elegíveis, com notáveis ausências, como a de Etiópia, em razão do conflito civil naquele país, ou do Mali, Burkina Faso e Guiné, em razão de golpes de Estado. No fim de outubro de 2023, o presidente Joe Biden revogou a participação de quatro países africanos no AGOA: Gabão e Níger, em razão dos recentes golpes de Estado, e Uganda e República Centro-Africana (RCA), em razão de violações de direitos humanos. O AGOA, renovado e expandido em 2015, deve expirar em setembro de 2025, mas o governo Biden já tem negociação a sua extensão.

A administração Biden, com o apoio do Congresso, tem tomado, igualmente, várias medidas para aumentar o envolvimento do setor privado na África, por meio de: suporte técnico e consultivo para a implementação da AfCFTA pela UA; apoio à Parceria para Infraestrutura Global e Investimento (PGII, na sigla em inglês) do G7; organização do Fórum Empresarial EUA-África; e continuidade da implementação da Lei Africana de Crescimento e Oportunidades (AGOA). Desde 2021, o governo dos EUA ajudou a concluir mais de 800 acordos bilaterais de comércio e investimento em 47 países africanos, num valor total estimado de mais de US$ 18 bilhões, e o setor privado dos EUA fechou acordos de investimento na África no valor de US$ 8,6 bilhões. Os bens e serviços dos EUA negociados com a África totalizaram US$ 83,6 bilhões em 2021.

Em 2022, foi realizada a segunda edição da Cúpula *U.S.-Africa Leaders* em Washington, dando continuidade à iniciativa de 2014, durante o governo Barack Obama. Delegações de todos os 49 países africanos convidados e da UA, juntamente com membros da sociedade civil e do setor privado, participaram da cúpula. Em paralelo ao evento principal, foram realizados foros e sessões focados em temas como segurança, comércio, espaço, segurança alimentar, transição energética e mudança do clima e juventude.

Em novembro de 2023, foi realizado o 9º Diálogo Anual de Alto Nível entre os EUA e a UA. Entre os temas discutidos, estiveram os recentes golpes militares no continente africano, mudança do clima, segurança alimentar e o interesse da UA no fortalecimento da participação africana na governança global.

Apesar dessas sinalizações positivas, os EUA cortaram, nos últimos anos, fundos para programas diplomáticos e de desenvolvimento, anunciaram redução de 10% de suas tropas na África e têm deixado importantes posições diplomáticas em vacância. Ao mesmo tempo, a importância dos EUA para a África também tem diminuído.

c) França

No início de seu primeiro mandato, a política externa de Macron para a África buscou afirmar rupturas com a tradicional e problemática gama de práticas diplomáticas, econômicas, humanitárias e militares associadas ao legado da dominação colonial francesa e a tendências consideradas neocoloniais na África Ocidental, África Central e territórios insulares, mais especialmente na África francófona, designada pelo polêmico termo *Françafrique*. Essas práticas têm fomentado crescente sentimento antifrancês nas antigas colônias francesas, especialmente entre a população jovem. A perda de *soft power* também afeta a francofonia, já prejudicada pela redução dos investimentos e pela concorrência do inglês como língua ocidental adotada no continente.

Em 28 de novembro de 2017, em discurso em Uagadugu, capital de Burkina Faso, Macron afirmou que "não havia mais política africana" – declaração que pode ser interpretada como alusiva à ruptura com o conceito de *Françafrique* – e que a relação entre a França e os países africanos se fundamentaria na "construção de novas bases" e no "apoio à juventude africana". Nesse sentido, três decisões de alta carga simbólica se destacam na política externa africana de Macron: o apoio francês à decisão africana de substituição do franco CFA por nova moeda, o eco[3105], o reatamento de relações diplomáticas com Ruanda[3106] e o lançamento de política de restituição de obras de arte africanas que se encontram em museus franceses[3107]. A Cúpula de Pau, com países do Sahel, em 2020, e a Nova Cúpula África-França de 2021, em Montpellier, são exemplos de inciativas para a renovação das relações com base no referido discurso de 2017.

[3105] Criado em 26 de dezembro de 1945, antes da independência dos estados da África Ocidental e da África Central, o franco CFA, cuja sigla significava originalmente "Colônias Francesas na África", suscita debates. Destaca-se entre as críticas dos países africanos a forte dependência da França e das políticas do Banco Central Europeu. Os Estados da União Econômica e Monetária da África Ocidental (UEMOA – integrada por Benim, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guiné-Bissau, Mali, Níger, Senegal e Togo) são, *de facto*, obrigados a partilhar a disciplina monetária e orçamentária dos países da UE, enquanto não compartilham nem o mesmo nível de desenvolvimento nem as mesmas necessidades em termos de recursos e despesas. Na Cúpula de Abuja (Nigéria), em 29 de junho de 2019, após várias décadas de manifestação de vontade política, os chefes de Estado da Comunidade dos Estados da África Ocidental (CEDEAO ou ECOWAS, na sigla em inglês) concretizaram o projeto de reforma monetária, com o acordo que aprova a criação da eco, originalmente prevista para 2020. Na sequência deste acordo, Macron e os Estados-Membros da UEMOA (todos são partes da CEDEAO, embora o Mali esteja suspenso desta em razão dos golpes de Estado de 2020 e 2021) assinaram, em 21 de dezembro de 2019, o Acordo de Abidjã (Côte d'Ivoire), que formaliza a criação do eco e a reforma da cooperação monetária. O objetivo dos países africanos é livrar-se de uma moeda considerada colonial e fortalecer a integração regional e a cooperação econômica e monetária entre os países da África Ocidental. No entanto, o CFA ainda segue como a moeda oficial dos oito Estados-Membros da UEMOA; a CEDEAO planeja a transição para a nova moeda comum, o eco, nos quinze países do bloco, até 2027. Atualmente o CFA do franco utilizado na África Ocidental significa "Comunidade Financeira Africana", enquanto o CFA utilizado por seis países centro-africanos significa "Cooperação Financeira na África Central". As duas moedas são distintas, mas foram mantidas historicamente em paridade e seriam intercambiáveis.

[3106] O reatamento das relações com Ruanda ocorreu no âmbito de processo do reconhecimento de parte da responsabilidade francesa pelo genocídio de *tutsis* em 1994, consignada em relatório oficial publicado em 2021 por uma comissão de historiadores franceses. Macron se encontrou diversas vezes com o presidente de Ruanda, Paul Kagame, e discursou em Kigali, reconhecendo a responsabilidade francesa, apesar do contexto de tensões, como o sequestro e condenação em julgamento eivado de parcialidade do ativista de direitos humanos, Paul Rusesabagina (inspirador do filme "Hotel Ruanda"), em 2021.

[3107] Macron assumiu o compromisso da restituição das obras de arte no discurso de 28 de novembro de 2017 em Uagadugu e encomendou o relatório *Restituer le patrimoine africain*, que catalogou cerca de 88 mil objetos de arte africanos obtidos por meios e métodos questionáveis nas coleções públicas francesas.

No plano geopolítico e militar, a continuidade das intervenções militares francesas no Sahel, iniciadas em 2013, no governo de François Hollande com a Operação Serval[3108], termina com a retirada em 2022 da Operação Barkhane[3109] e da força-tarefa militar europeia Takuba de um Mali convulsionado por grupos jihadistas. A título de comparação, a França investiu mais tempo nas operações de estabilização do Sahel que na própria guerra contra a independência da Argélia. Também sofreu reveses a Força Conjunta G5 do Sahel (FC-G5S), a exemplo da derrota de 2018, em seu próprio quartel-general, para os jihadistas. Criado segundo o modelo da operação Barkhane, o FC-G5S, força conjunta de Burkina Faso, Chade, Mauritânia, Mali e Níger, que conta com apoio francês no CSNU, deveria assumir a segurança da região após a retirada das tropas francesas, mas não se encontra em condições de garantir a estabilidade regional. Além disso, a Missão Multidimensional Integrada para Estabilização das Nações Unidas do Mali (MINUSMA, na sigla em inglês), que se encerrou em dezembro de 2023, foi privada de seu componente aéreo pelo fim da Operação Barkhane e, nos últimos anos de funcionamento, foi sendo desfalcada pelos principais países que contribuíam com tropas, os quais não queriam continuar a enviar pessoal militar devido ao elevado número de mortes de combatentes. A retirada das tropas francesas e europeias em meio ao fracasso da iniciativa de *state-building*, em contexto de mudança de prioridades geopolíticas devido à Guerra na Ucrânia, foi comparada à retirada das tropas dos EUA do Afeganistão em 2021.

Nesse quadro de instabilidade, cresce no Mali e em seus vizinhos a influência do Grupo Wagner[3110], que ao contrário da França, não tem interesse em investir em *state-building* e aproveitou a situação de conflito interno para se implantar no ecossistema informacional da África francófona e desgastar ainda mais o já combalido *soft power* francês e, por extensão, ocidental. Ao mesmo tempo, as relações diplomáticas vêm se deteriorando entre a França e o Mali dominado pela junta militar que assumiu o poder em Bamako por golpe de Estado (2020) seguido por golpes de Estado em outros países francófonos do Sahel: Guiné (2021), Burkina Faso (2022) e Níger (2023). Não se trata do primeiro confronto de interesses entre a França e o Grupo Wagner na África: em 2021, a França congelou a ajuda financeira e suspendeu a cooperação militar com a RCA, devido à atuação de paramilitares russos junto às forças armadas do presidente Faustin-Archange Touadéra em dezembro de 2020.

Na Líbia, a política externa de Macron destaca-se tanto pelas iniciativas de mediação diplomática quanto pela ambiguidade em relação à guerra civil em curso. Esta ambiguidade constitui continuidade: analistas categorizam a Líbia como “buraco negro permanente” da política externa francesa nos últimos 150 anos. A Líbia tem importância estratégica para a segurança energética da França, graças às maiores reservas de petróleo e gás natural do continente africano.

[3108] A Operação Serval (2013) foi uma intervenção francesa realizada a pedido do presidente interino Traoré contra insurgência filiada à Al-Qaeda no norte do Mali.

[3109] Operação Barkhane: em agosto de 2014, diante do recrudescimento da insurgência jihadista, a intervenção francesa se expandiu sobre todo o Sahel: Mali, Níger e Burkina Faso. Desde o início da operação, mais de 23,5 mil civis foram mortos e o número de deslocamentos forçados internos nos três países chegou a cerca de 1,4 milhão, segundo dados do *Armed Conflict Location & Event DataProject* (ACLED).

[3110] O Grupo Wagner, organização paramilitar com fortes ligações extraoficiais com o Ministério da Defesa russo, chegou ao Mali em 2017, quando o país se encontrava convulsionado em meio à intensificação da insurgência jihadista e às dificuldades encontradas pelas iniciativas de *state-building* francesas. Além de fornecer apoio militar à junta responsável pelo golpe de Estado no Mali em 2021, em troca de contratos para exploração das minas de ouro estatais, o Grupo Wagner insuflou o sentimento antifrancês que já existia na região, disseminando o antiocidentalismo também contra os EUA e a Europa e apresentando a Rússia como “potência anticolonial”. Em maio de 2022, a Rússia reconheceu, publicamente, o “fornecimento de serviços de segurança” do Grupo Wagner ao Mali, de modo “estritamente comercial”, embora tenha negado qualquer envolvimento do Estado russo.

Além disso, a Líbia serviu de base de retaguarda para as tropas da Operação Barkhane. A Líbia também ocupa posição estratégica nas rotas de migração ilegal oriundas da África; recentemente, voltaram a se intensificar os fluxos pela rota do Mediterrâneo central, a mais mortífera das rotas migratórias marítimas[3111], a partir da Cirenaica, território controlado pelo marechal Khalifa Haftar.

Em 2017, Macron promoveu encontro em Paris entre Fayez El-Sarraj (GNU) e o marechal Khalifa Haftar (LAAF/LNA)[3112]. As negociações não tiveram resultados concretos, mas, como Macron tornou-se o primeiro líder ocidental a receber Haftar, o evento contribuiu, indiretamente, para conferir certa legitimidade diplomática ao marechal. Embora a posição oficial do governo francês seja de apoio ao Governo de Acordo/União Nacional (GNA, de 2016 a 2021, e GNU, de 2021 em diante), estabelecido em Trípoli, e ao cessar-fogo, defendido pela Organização das Nações Unidas (ONU), em 2019 foram descobertos na Líbia mísseis Javelin anti-*bunker* provenientes da França, fornecidos a Haftar apesar do embargo da ONU sobre venda de armas ao país. O elevado custo financeiro e a complexidade tecnológica deste tipo de armamentos pressupõe cooperação de oficiais franceses *in loco*.

Também em 2017, Macron declarou que os leilões de migrantes como escravos realizados na Líbia eram "um crime contra a humanidade" e conclamou o CSNU a tomar providências. Em 2018, atribuiu à intervenção da OTAN de 2011 responsabilidade pela criação de condições propícias ao extremismo. Em março de 2021, a França reabriu sua embaixada em Trípoli, fechada havia sete anos. Em novembro de 2021, nova tentativa de mediação foi feita com a Conferência Internacional de Paris para a Líbia; mais uma vez, sem resultados concretos. Em novembro de 2022, no palácio do Élysée, Macron se encontrou com Mohamed al-Menfi, atual presidente do GNU.

Em março de 2023, Macron realizou sua 18ª viagem ao continente africano, visitando Angola, Gabão, República do Congo e República Democrática do Congo (RDC), com o objetivo de reformular as bases da política africanista da França. Apesar da intenção, o mandatário francês foi recebido por pequenos protestos que ecoam o crescente sentimento antifrancês em partes da África francófona. Macron reconheceu que a França está entre as potências estrangeiras que disputam influência na África, mas disse que está comprometido em trabalhar com os Estados em pé de igualdade. Ademais, Macron disse que a "*Françafrique* é uma coisa do passado", referindo-se a histórica política de priorizar interesses comerciais em antigas colônias francesas, ainda que

---

[3111] 1.553 pessoas perderam a vida no mar Mediterrâneo Central, entre a Líbia e a Europa, durante o ano de 2021 (*Missing Migrants Project* da Organização Internacional para as Migrações – IOM, na sigla em inglês). Isso representa um aumento de mais de 50% em relação a 2020. Embora o número de pessoas que morreram no mar tenha diminuído ano a ano de 2016 a 2020, a tendência está invertendo-se, e a situação está piorando novamente. Para mais informações, consulte: https://sosmediterranee.fr/route-migratoire-mediterranee-centrale/.

[3112] Um dos lados no conflito é o grupo *Libyan Arab Armed Forces/Libyan National Army* (LAAF/LNA), estabelecido na porção leste do país. O grupo tem como principal liderança o marechal Khalifa Haftar, um militar formado nas fileiras do exército leal a Muammar Kadafi. Haftar conta com o apoio dos EAU, Egito, Sudão, Síria (mercenários treinados e financiados por Bashar al-Assad), Chade e Rússia (por meio de mercenários do Grupo Wagner) e vem, recentemente, recebendo apoio da França. O outro lado do conflito é o Governo de Acordo/União Nacional (GNA, de 2016 a 2021, e GNU, de 2021 em diante), estabelecido em Trípoli. O GNA foi um governo interino formado em 2015 por meio das negociações das Nações Unidas e pensado para dar unidade ao país e servir de base para a transição política pacífica; sua primeira liderança foi Fayez al-Sarraj. Desde março de 2021, com os esforços da ONU, foi formado um Governo de União Nacional temporário (GNU), para a formação de um governo operacional que preparasse o país para as eleições marcadas para dezembro de 2021 (que não ocorreram). Atualmente, o GNU é formado por um presidente, Moohammed Al-Menfi, e um primeiro-ministro, Abdullahhamid Dbeibah. O GNU conta com apoio da Turquia, do Catar, do Irã, da Itália e de mercenários sírios (treinados e financiados pelos grupos de oposição a Bashar). Nos foros internacionais e representações externas, é o GNA/GNU que representa o Estado líbio).

ao custo de conceder apoio a regimes autocráticos. Acrescentou entender o sentimento anti-francês em alguns países, mas afirmou que não se podem atribuir à França desejos que não mais tem.

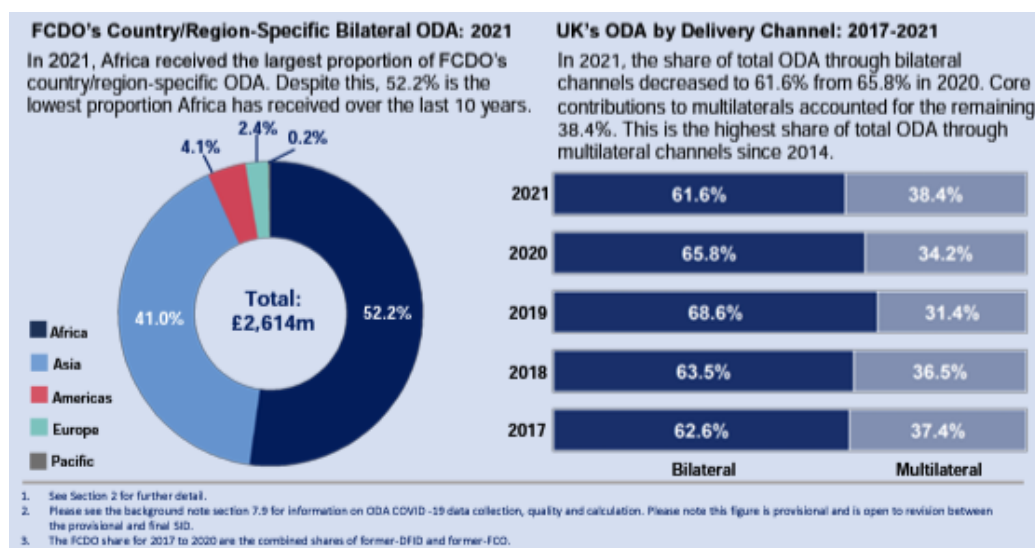
Um dos destaques da viagem foi a discussão entre Macron e Tshisekedi Tshilombo, presidente da RDC. Em sua última coletiva de imprensa, o presidente francês foi questionado se a França imporia sanções contra a Ruanda por seu suposto apoio militar aos rebeldes M23, grupo paramilitar que tomou conta da província de Kivu do Norte, na RDC, causando violência e deslocamentos forçados. Macron respondeu: "Desde 1994, e não é culpa da França. Lamento dizê-lo em termos tão contundentes, mas você não foi capaz de restaurar a soberania, nem militar, nem de segurança, nem administrativa de seu país." Tshisekedi seguiu pressionando por sanções contra Ruanda, dizendo que permanecia "em dúvida sobre a boa-fé daqueles que nos atacaram" e que o real comprometimento de Macron em aprofundar a parceria França-RDC dependeria de sua decisão sobre a aplicação de sanções contra a Ruanda.

d) Reino Unido

Em 2021, o Reino Unido publicou o documento *Global Britain in a Competitive Age: The Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy*, em que define as bases de sua política externa pós-*Brexit*. A nova política oficializou a diminuição do apoio financeiro ao desenvolvimento (*Official Development Assistance* – ODA), inclusive nos países africanos, não obstante os laços históricos e vínculos econômicos profundos desde a era colonial.

A nova política externa para os países africanos tem como eixos principais o fortalecimento de vínculos econômicos, o desenvolvimento sustentável e o combate à mudança do clima, o empoderamento de mulheres e meninas e a erradicação da violência de gênero e o combate ao extremismo e ao terrorismo. Entre 2021 e 2022, a então subsecretária de Estado para a África e depois ministra de Estado para o Desenvolvimento, Vicky Ford, visitou 14 países africanos e reafirmou o compromisso do Reino Unido em apoiar o desenvolvimento sustentável na África por meio da promoção do comércio e investimentos e do fortalecimento de parcerias econômicas. Na 27ª Conferência das Partes (COP27, na sigla em inglês), no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês), realizada em Sharm El-Sheik, no Egito, o ministro das Relações Exteriores britânico, James Cleverly, confirmou que o Reino Unido fornecerá £ 200 milhões para o Mecanismo de Ação para o Clima do Grupo do Banco Africano de Desenvolvimento, criado para canalizar recusos financeiros de modo a ajudar os países vulneráveis a se adaptarem às consequências das mudanças do clima.

Em novembro de 2022, James Cleverly anunciou que o Reino Unido havia entrado em negociações com Maurício quanto à soberania sobre o arquipélago de Chagos. Até então, o Reino Unido havia-se posicionado contra a posição da Corte Internacional de Justiça (CIJ), em parecer de 25 de fevereiro de 2019, e da Resolução 73/295 da AGNU, que reconheceram que o arquipélago de Chagos é parte integrante do território do Estado de Maurício, tendo se recusado a abandonar Chagos até a data prevista de novembro de 2019. Em 2021, julgando uma disputa entre Maurício e as Maldivas, o Tribunal Internacional do Direito do Mar (TIDM) argumentou que "a soberania de Maurício sobre o arquipélago de Chagos pode ser inferida das determinações da CIJ". Ademais, a ONU alterou seu mapa-múndi oficial, passando a mostrar, desde 2020, Chagos como uma parte incontestável de Maurício. Em fevereiro de 2023, a organização não governamental Human Rights Watch publicou relatório acusando o Reino Unido e os EUA de crimes contra a humanidade cometidos contra a população do arquipélago. As conversas entre Reino Unido e Maurício continuaram em 2023, em caráter secreto.

O primeiro-ministro britânico, Rishi Sunak, será o anfitrião de uma Cúpula de Investimento Reino Unido-África de 23 a 24 de abril de 2024 em Londres, reunindo chefes de Estado e de Governo de 24 países africanos. O comércio Reino Unido-África tem diminuído, contudo, desde 2012, quando atingiu o pico de US$ 43 bilhões, para cerca de um terço desse valor, chegando a US$ 14 bilhões em 2020, embora haja acordos comerciais com 16 países africanos.

Fonte: UK's Foreign, Commonwealth & Development Office

Em temas culturais, em novembro de 2022, o Museu Horniman de Londres devolveu à Nigéria 72 peças da coleção *Benin Bronzes*, que contém milhares de itens localizados em instituições e museus em todo o mundo, incluindo um número substancial no Reino Unido. Nota-se que a devolução contraria a Lei do Museu Britânico de 1963, criada para tornar ilegal a devolução de artefatos e obras de arte aos países de origem e invocada pelo Museu Britânico para não restituir as peças em sua posse demandadas por outros países.

e) Alemanha

Em 2017, o ex-ministro para Cooperação Econômica e Desenvolvimento da Alemanha Gerd Müller apresentou um "Plano Marshall para a África", projetado para encorajar as empresas alemãs a investir na África em grande escala. Alguns programas foram implementados, mas grande parte do plano nunca passou do estágio conceitual. Em 2018, o governo alemão lançou a iniciativa *Meerwissen*, para proteção aos oceanos e à biodiversidade marinha na África. No âmbito da iniciativa, em 2022, a Alemanha estabeleceu parcerias com o *South African National Biodiversity Institute*, a Universidade da Namíbia e o *Tanzania Fisheries Research Institute*.

Lançada em 2023, a "Estratégia Africana" da ministra para Cooperação Econômica e Desenvolvimento, Svenja Schulze, consiste em uma parceria com 33 países para apoiar a transformação socioambiental da economia no continente. A estratégia reconhece a crescente importância da África na política global e apoia os pontos estabelecidos pelos próprios africanos na Agenda 2063. Entre as prioridades da nova estratégia, destacam-se a sustentabilidade, essencial no contexto do impacto dos efeitos da mudança do clima nos países africanos; a expansão da produção e uso das energias renováveis; políticas de desenvolvimento feministas; a promoção da justiça de gênero; e a criação de novos empregos, especialmente para os jovens. De acordo com o

Ministério para Cooperação Econômica e Desenvolvimento, 25 milhões de novos empregos precisam ser criados no continente todos os anos, para acompanhar o rápido crescimento populacional – até 2050, a população do continenete poderá chegar a 2,5 bilhões de pessoas.

A busca de estreitamento dos vínculos políticos se traduziu em várias visitas de alto nível, para reforçar a cooperação nas diversas áreas da Estratégia Africana. Durante a visita de Scholz ao continente, em maio de 2022, a Alemanha celebrou acordo com a Nigéria para a devolução de mais de mil artefatos históricos anteriormente pertencentes ao Reino de Benim. Em dezembro do mesmo ano, vinte peças de bronze do Benim foram devolvidas. O ministro da Economia, Robert Habeck, visitou a Namíbia e a África do Sul em dezembro de 2022. Em fevereiro de 2023 o ministro das Finanças, Christian Lindner, visitou Mali e Gana, e o ministro do Trabalho, Hubertus Heil, e a ministra Schulze visitaram Gana e Côte d'Ivoire.

O governo alemão reconhece a insuficiência de envolvimento crítico com a história colonial da Alemanha no ensino e na pesquisa universitários e a falta de pesquisa extensiva sobre a ocupação colonial alemã em Namíbia, Cameroun, Togo, Tanzânia e Gana, entre outros territórios africanos. Uma medida simbólica para suprir essa lacuna é o programa de bolsas *German Colonial Rule* (GCR), criado em 2022 pelo Serviço Alemão de Intercâmbio Acadêmico (DAAD, na sigla em alemão) e financiado pelo Ministério das Relações Exteriores, que destina € 1,2 milhão, para estudantes de doutorado nacionais de países que sofreram ocupação colonial alemã.

A parceria com o continente africano tem assumido crescente importância diante da questão da segurança energética alemã após a eclosão do conflito na Ucrânia. Na edição de 2022 do Fórum de Energia Alemanha-África, em Hamburgo, as abundantes reservas de petróleo e gás natural da África foram apontadas como alternativas ao fornecimento russo. O fórum foi realizado na esteira da visita do chanceler Olaf Scholz ao Senegal, ao Níger e à África do Sul em maio de 2022, durante a qual foram assinados acordos de investimento para a implementação da infraestrutura necessária para extrair e exportar hidrocarbonetos para a Europa, além de financiamento de iniciativas africanas para produção de energia de hidrogênio para exportação para a Europa. A Alemanha também firmou acordo de suprimento de gás com com a Nigéria.

f) China

Até a década de 1970, o relacionamento da China com os países africanos se dava por questões político-ideológicas, como o apoio aos movimentos de independência e o reconhecimento da China Popular (RPC) como o legítimo membro da Organização das Nações Unidas (ONU). A partir da década de 1990, contudo, esse relacionamento passou a basear-se em interesses preponderantemente econômicos, ainda que, recentemente, a China esteja aprofundando seus laços militares e políticos no continente.

A China hoje é a maior parceira comercial e a maior investidora do continente africano, embora EUA, Reino Unido e França detenham, ainda, um maior estoque de investimentos. A cooperação da China com a África ocorre por meio de cinco modalidades: ajuda oficial ao desenvolvimento (ODA, na sigla em inglês), investimento estrangeiro direto (IED), prestação de serviços, empréstimos e comércio. Apesar da alegação da revista *The Economist* de que, desta vez, os africanos poderiam ser os grandes beneficiários da "nova partilha", alguns analistas alertam que talvez a China garanta para si as maiores vantagens, especialmente com a entrada em vigor da AfCFTA e diante da debilidade das empresas africanas.

Em 2000, a China estabeleceu o FOCAC, principal quadro institucional entre a China e os países africanos. O FOCAC reúne-se em nível ministerial a cada três anos, com crescente

participação de chefes de Estado e de Governo. Com exceção de Essuatíni, todos os países africanos participam do FOCAC. Em termos de funcionamento, os diretores-gerais (*senior officials*) reúnem-se pelo menos uma vez um ano antes da conferência ministerial, em encontro preparatório, e depois nas vésperas da conferência. Desde 2006, o grupo tem realizado consultas políticas trienais às margens da AGNU. Os corpos diplomáticos mantêm pelo menos duas reuniões por ano. O FOCAC conta, ainda, com diversos sub-fóruns temáticos como: jovens líderes, cooperação em saúde, cooperação entre governos locais, redução da pobreza e desenvolvimento, *think tanks*, entre outros.

Em 2021, foi realizada a 8ª Conferência do FOCAC, em Dacar. Os nove programas apresentados no fórum ilustram a amplitude das iniciativas chinesas no continente: 1) médico e de saúde; 2) redução da pobreza e desenvolvimento agrícola; 3) promoção do comércio; 4) promoção de investimento; 5) inovação digital; 6) desenvolvimento verde; 7) capacitação; 8) cultural e intercâmbio pessoal; e 9) paz e segurança.

Em 2022, foi realizada uma Reunião de Coordenadores para discutir as ações de acompanhamento da 8ª Conferência, na qual ambos os lados reforçaram seu compromisso com os nove programas. Também nesse encontro, a China apoiou a adesão da UA ao G20, o lado africano reafirmou o princípio de uma só China, e ambos reforçaram seu apoio à renúncia aos direitos de propriedade intelectual das vacinas contra a COVID-19.

Entre as iniciativas do Plano de Ação de Dacar (2022-2024), aprovado no 8º FOCAC, destacam-se: 1) a doação pela China de um bilhão de doses de vacinas aos países africanos; 2) a disponibilização de US$ 10 bilhões de crédito para instituições financeiras africanas financiarem projetos de desenvolvimento, 3) a disponibilização de US$ 10 bilhões dos direitos especiais de saque chineses aos países africanos, 4) o compromisso chinês de importar US$ 300 bilhões por ano da África em até três anos, 5) a oferta de dez mil bolsas de estudos e de treinamento para africanos em instituições chinesas.

Em comparação com o 7º FOCAC, realizada em 2018, em Pequim, nota-se uma redução nominal dos recursos disponibilizados aos africanos de cerca de US$ 60 bilhões para US$ 40 bilhões, entretanto, não se pode afirmar que a cooperação chinesa se tenha reduzido, já que outros compromissos, como o fomento ao comércio e à industrialização, podem representar contribuições indiretas importantes ao desenvolvimento africano. Há, por outro lado, uma mudança no foco da cooperação sino-africana. A China reduziu a ênfase no investimento em infraestrutura e declarou sua intenção de fortalecer o investimento em empresas ligadas à economia digital.

A China lançou em 2013 o projeto da "nova rota da seda" ou Iniciativa do Cinturão e Rota (BRI, na sigla em inglês), ao qual a maioria dos países do FOCAC se associou. Desde então, a China acumula mais de US$ 300 bilhões em contratos de financiamento e de prestação de serviços ligados à infraestrutura no continente africano. Por isso, a China tem sido acusada, principalmente pelos EUA, de estar colocando os países africanos em "armadilhas de dívida", por meio das quais a China tomaria posse de infraestruturas-chave dos países que não honrassem seus compromissos financeiros. O episódio do porto de Hambantota[3113], no Sri Lanka, e o temor de que a China possa

[3113] O porto de Hambantota foi construído e financiado por empresas estatais chinesas. Em 2017, o Sri Lanka assinou um acordo de concessão, no formato de parceria público-privada (PPP), na qual o capital chinês representa 70% das ações e a Autoridade Portuária do Sri Lanka representa 30%. Os chineses pagaram US$ 1,12 bilhão pela concessão por um período de 99 anos do porto e de uma área de quinze mil acres para desenvolver uma zona econômica especial (ZEE). A concessão tem sido apontada, pelos rivais da China, como exemplo da diplomacia da dívida chinesa, enquanto outros analistas consideram que se trata de um contrato de concessão legítimo, uma vez que o valor pago foi utilizado para ajudar a equilibrar a balança de pagamentos sri-lankesa e os débitos relativos ao porto ainda subsistem.

exigir o único aeroporto internacional de Uganda como garantia de dívida reforçam os temores dos países africanos. Para afastar essas acusações, a China passou a realizar empréstimos a instituições financeiras, que selecionam os projetos destinatários de recursos, em vez de diretamente aos governos africanos. Além disso, a China afirma que responde por apenas 20% das dívidas externas da África[3114]. Para tentar melhorar o desequilíbrio da balança de pagamento dos países africanos, comprometeu-se a reduzir os déficits comerciais africanos, investindo no fortalecimento de seu comércio e de sua indústria. Ainda, em agosto de 2022, a China anunciou o perdão de parte da dívida de 17 países africanos e o redirecionamento de mais de US$ 10 bilhões de suas reservas no Fundo Monetário Internacional (FMI) para auxiliar o continente. Em novembro de 2022, um consórcio liderado pela *China Harbour Engineering Company* (CHEC) com participação de capital de Singapura e da Nigéria, entregou o primeiro superporto de águas profundas da Nigéria, com investimento de US$ 1,5 bilhão. O porto de Lekki poderá receber até cinco meganavios simultaneamente e está próximo a sua demanda por carga, localizado a 60 km de Lagos e próximo do complexo petroquímico e da fábrica de fertilizantes do grupo Dangote.

Apesar de a China declarar que a cooperação com os países africanos se dá de maneira igualitária e não condicionada, o país tende a estruturar suas iniciativas de cooperação de forma a manter o controle sobre as instituições responsáveis. No caso do FOCAC, é claro o domínio chinês sobre a agenda do fórum, que responde mais aos interesses de política externa chinesa do que aos reais interesses dos países africanos. O mesmo ocorre no Fórum de Macau[3115], que serve de plataforma de cooperação da China com os países lusófonos e conta com a participação de representantes destes, mas, formalmente, é submetido ao governo chinês. Além disso, há desigualdades importantes no relacionamento entre a China e os países africanos. Quatro países concentram 53% do comércio africano com a China, sendo 26% apenas a África do Sul, a qual, junto com Angola, concentra aproximadamente 35% do investimento direto chinês no continente. A UA, cuja sede foi construída e custeada pela China, ressente-se de não ter um espaço privilegiado como representante do continente nas relações com Pequim, que prefere manter relacionamentos bilaterais.

Além de se apoiar em maciços investimentos em infraestrutura, a presença chinesa na África organiza-se em torno de uma ampla estratégia de *soft power*. A dimensão interpessoal do relacionamento sino-africano expressa-se nas mais de 50 unidades do Instituto Confúcio instaladas no continente, nas milhares de bolsas de estudos e de treinamento oferecidas a estudantes e a profissionais africanos, e na presença de capital chinês na mídia africana. A China busca disseminar o conhecimento do idioma e da cultura chineses para facilitar suas interações no continente. A China tem ampliado sua presença na mídia africana, para disseminar pontos de vista que lhe sejam mais favoráveis e reforçar uma imagem de potência beneficente e anticolonial. Relatos de racismo e de xenofobia contra africanos na China, entretanto, podem prejudicar a imagem do país junto à África.

[3114] Entretanto, o país é titular de 80% da dívida nigeriana e representa 60% do investimento externo na Etiópia.

[3115] O Fórum de Macau foi criado em 2003, por iniciativa do governo chinês, com o objetivo de consolidar o intercâmbio comercial e econômico entre a China e os países lusófonos, por meio dos laços históricos compartilhados com Macau. O secretariado permanente foi criado em 2004. Já houve cinco conferências ministeriais (2003, 2006, 2010, 2013 e 2016), ao longo das quais se observou a ampliação das áreas de cooperação de sete, em 2003, para 19, em 2016. Além disso, em 2022, foi realizada uma reunião ministerial extraordinária, cujo foco foi a cooperação no combate à pandemia e a recuperação econômica pós-pandêmica. Apesar de contar com representantes dos países lusófonos, o Fórum de Macau não é um organismo internacional, mas parte da estrutura dos governos chinês e da Região Administrativa Especial de Macau.

Nos últimos anos, a China tem ampliado sua presença militar na África, contribuindo para as missões de paz da ONU e juntando-se a outras potências que instalaram bases militares no Djibouti. Em 2018, foi realizado o 1º Fórum de Defesa e Segurança China-África. Além disso, em 2022, a China apresentou uma "Iniciativa para o Desenvolvimento Pacífico no Chifre da África", apontou o Embaixador Xue Bing como enviado especial para a região e realizou a 1ª Conferência China-Chifre da África sobre Paz, Boa Governança e Desenvolvimento. O discurso chinês defende a formulação de "respostas africanas a problemas africanos", sem a imposição de soluções prontas.

g) Rússia

A Rússia elenca quatro objetivos estratégicos na África: 1) usar a África para projetar seu poder global; 2) ter acesso a matérias-primas e a recursos naturais; 3) reforçar sua posição como fornecedora de armas; e 4) apoiar o desenvolvimento energético africano.

Em 24 de outubro de 2019, a Rússia organizou a 1ª Cúpula Rússia-África, com a presença de43 chefes de Estado. Todos os países africanos estavam representados. A Cúpula foi copresidida por Putin e pelo presidente egípcio al-Sisi e estabeleceu o Fórum de Parceria Rússia-África, que se deve reunir, a cada três anos, em nível de cúpula e, anualmente, em nível de chanceleres para consultas políticas. A declaração final do encontro definiu seis áreas de cooperação: 1) política; 2) segurança; 3) economia e comércio; 4) jurídica; 5) científica, técnica, humanitária e de informação; e 6) ambiental. Entre as principais diretivas definidas, destacam-se 1) o fortalecimento da governança global; 2) o combate ao terrorismo; 3) o combate ao "*diktat* político" na forma de sanções comerciais e econômicas; 4) o combate às sanções unilaterais e ao uso de padrões duplos; e 5) o respeito à "diversidade civilizacional". No seguimento dos acordos alcançados durante a cúpula, a institucionalização da cooperação russo-africana foi reforçada quando o Secretariado do Fórum de Parceria Rússia-África se tornou operacional e quando se formou a Associação de Cooperação Econômica com Estados Africanos, uma entidade não governamental com o objetivo de promover empresas russas na África, da qual participam várias das principais empresas russas de propriedade pública e privada.

A segunda cúpula e "Fórum Econômico e Humanitário" Rússia-África foi realizada em São Petersburgo, em 27 e 28 de julho de 2023. Estiveram presentes 17 chefes de Estado e 4 chefes de governo africanos, número bastante inferior aos 43 que participaram da primeira edição, em 2019. No total, 49 países africanos estiveram representados. A principal presença de destaque foi a do presidente sul-africano, Cyril Ramaphosa. A presidente do Novo Banco de Desenvolvimento (NDB, na sigla em inglês), Dilma Rousseff, e outros representantes de organismos internacionais e regionais também estiveram presentes. Durante o evento, diante dos pedidos de retorno da Rússia à Iniciativa do Mar Negro de Comércio de Grãos, especialmente do mandatário egípcio al-Sisi, o presidente Putin anunciou que a Rússia enviaria gratuitamente grãos para seis países africanos (Burkina Faso, Zimbábue, Mali, Somália, República Centro-Africana e Eritreia). A Rússia anunciou perdões de dívidas e a assinatura de acordos de cooperação militar com dezenas de países africanos, e o líder do Grupo Wagner, Yevgeny Prigozhin, participou do evento. Putin disse, ainda, que está estudando o plano de paz proposto pelos países africanos para o fim do conflito na Ucrânia.

No campo econômico, a Rússia faz-se presente na África por meio de grandes empresas de mineração, como Alrosa, que explora diamantes em Angola; Rusal, que explora bauxita na Guiné; NordGold, que opera em seis países africanos; Uralchem, que explora fosfato na Zâmbia e no Zimbábue; e de óleo e gás, como Rosneft, Lukoil e Gazprom. O interesse russo na África vai além

dos recursos minerais, uma vez que o continente oferece um espaço geopolítico importante para que a Rússia reduza os efeitos das sanções aplicadas pelo Ocidente desde a anexação da Crimeia, em 2014[3116]. O comércio entre a Rússia e os países africanos é limitado, tendo atingido aproximadamente US$ 20 bilhões em 2019. Durante a Cúpula Rússia-África, a Rússia estabeleceu a meta de dobrar esse valor. Ainda assim, o comércio fica muito aquém do praticado pelos principais competidores russos: União Europeia (UE, US$ 275 bilhões), China (US$ 200 bilhões) e Índia (US$ 53 bilhões).

Dada sua limitada capacidade de investimento, a presença russa na África se dá, principalmente, nos campos militar e técnico. Durante a Guerra Fria, muitos países receberam armas e equipamentos militares soviéticos, e a Rússia manteve a produção de armamento compatível com o arsenal soviético. Além disso, a indústria de armas russa oferece produtos mais baratos e tão confiáveis quanto os de seus concorrentes ocidentais. Por essas razões, o país responde por aproximadamente metade das importações de armas do continente africano. A Rússia contribui para as iniciativas multilaterais de paz e segurança na África, participando de missões de paz e de operações contra a pirataria e fornecendo ajuda humanitária. A Rússia está mais presente na África Ocidental, onde participa dos esforços de combate ao Boko Haram, enquanto se tem envolvido pouco nos conflitos no Chifre da África[3117]. Em novembro de 2023, a imprensa local sinalizou que a Rússia deverá assinar proximamente acordos de cooperação militar com Senegal e São Tomé e Príncipe.

Outra expressão fundamental da presença russa no continente são os grupos paramilitares privados (PMC, em inglês), como o Grupo Wagner, que está envolvido em diversas situações de conflito, como na República Centro-Africana (RCA)[3118], em Moçambique e no Sudão. Os PMC não possuem ligação oficial com o governo russo, mas suas lideranças são invariavelmente próximas de autoridades russas. Segundo os analistas, a atuação dos PMC é uma forma de a Rússia manter presença militar no continente sem ter o risco político de apoiar regimes ditatoriais, além de ser uma maneira de burlar as sanções e os embargos impostos pelas Nações Unidas. A atuação dos PMC é bastante controversa. Formalmente, são responsáveis pelo treinamento de forças armadas dos governos, mas também participam das frentes de combate e estão relacionados aos interesses econômicos russos e à proteção das atividades de empresas de mineração, petróleo e gás em diversos países africanos, muitas vezes por meio de contratos obscuros.

Na área de cooperação trilateral, a Rússia assinou, em agosto de 2022, um acordo de mais de US$ 2 bilhões com a Coreia do Sul para construir a primeira usina nuclear do Egito, em Dabaa.

[3116] Na votação da resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) que condenava a anexação da Crimeia (Res. 68/262 de 2014), dos 54 países africanos, 29 votaram contra ou se abstiveram; houve 19 votos favoráveis e seis ausências. Mais recentemente, dos 141 votos favoráveis à condenação russa pela invasão da Ucrânia em 2022 (ES-11/1, aprovada em 2 de março de 2022), somente 28 vieram da África. O continente somou, ainda, 17 abstenções, oito ausências e um voto contra (Eritreia). A resolução sobre as consequências humanitárias da agressão (ES-11/2, aprovada em 24 de março de 2022) contou com 27 votos favoráveis, 20 abstenções, seis ausências e um voto contra (Eritreia). Na Resolução que suspendeu a Rússia do Conselho de Direitos Humanos (CDH, ES-11/3, aprovada em 07 de abril de 2022), houve apenas dez votos africanos favoráveis, além de 24 abstenções, onze ausências e nove votos contrários. A Resolução que condenou a tentativa de anexação ilegal de quatro regiões ucranianas (ES-11/4, aprovada em 12 de outubro de 2022) angariou maior apoio africano, com trinta votos favoráveis, 19 abstenções, cinco ausências e nenhum voto contrário.

[3117] Em 2020, a Rússia fechou um acordo com o governo de transição sudanês para construir uma base militar no mar Vermelho, recuperando as negociações que haviam começado no governo de al-Bashir.

[3118] Na República Centro-Africana (RCA), o Grupo Wagner está envolvido em ambos os lados do conflito, apoiando os rebeldes que controlam parte dos recursos minerais do país e o presidente Touadéra. Em 2018, três jornalistas russos que investigavam a atuação do Grupo Wagner na RCA foram assassinados.

Trata-se do maior projeto de exportação de tecnologia nuclear da Coreia do Sul desde 2009. Participam do contrato a empresa estatal Korea Hydro & Nuclear Power e a russa ASE, subsidiária da empresa de energia nuclear Rosatom. Além de consultar previamente os EUA acerca do acordo, o governo coreano garantiu que a parceria com a Rússia não violará o regime de sanções internacionais imposto contra este país em função da guerra na Ucrânia.

No campo técnico, a Rosatom tem acordos bilaterais para construir e operar quatro plantas nucleares na Nigéria, um centro de pesquisa nuclear em Ruanda e reatores nucleares na África do Sul. A Rússia, contudo, não tem conseguido cumprir esses acordos, o que tem prejudicado sua imagem. Da mesma maneira, o país prometeu entregar milhares de doses da vacina Sputnik V a 16 países africanos, mas somente 10% dessas doses foram entregues, seja por problemas logísticos, seja por problemas com procedimentos regulatórios.

h) Índia

As relações entre a Índia e o continente africano remontam à experiência comum de colonização e de luta pela descolonização. Já no momento imediatamente posterior à independência indiana, Nehru passou a defender a descolonização africana na ONU. Importante liderança na Conferência de Bandung (1955), Nehru defendeu a adoção dos Princípios de Panchseel[3119], pilares das relações indo-africanas. Ainda que fossem multiplicar em número já na década seguinte (1960, a "década da África"), seis nações africanas participaram da conferência[3120]. Outro importante elemento das relações indo-africanas é a diáspora indiana na África: mais de três milhões de pessoas de origem indiana vivem no continente hoje, com presença importante na comunidade de negócios[3121].

A crescente influência indiana em países do continente africano desenvolve-se, primordialmente, no âmbito da cooperação para o desenvolvimento, sobretudo nos setores de desenvolvimento de capacidades humanas e em tecnologia (abordagem com ênfase no *soft power*). Desde 2008, a promoção das relações indo-africanas apresenta uma plataforma oficial, a Cúpula do Fórum Índia-África, que acontece a cada três anos, e cuja edição mais recente ocorreu em 2015, com a presença de mais de 40 chefes de Estado e de Governo africanos, um comparecimento muito mais expressivo do que o de sua 2ª edição, em 2011. O documento final da edição mais recente foi o Marco de Cooperação Estratégica, que menciona o compromisso comum de Índia e África em aperfeiçoar sua cooperação por meio de negociações coletivas sobre temas de comércio global, incluindo, na Organização Mundial do Comércio (OMC), a proteção e a promoção dos interesses legítimos de países em desenvolvimento, sobretudo os *least developed countries* (LDCs).

A cooperação ofertada pela Índia para a África insere-se no marco da cooperação Sul-Sul do país e caracteriza-se por ser *demand-driven*, não apresentar condicionalidades e ser baseada no princípio do benefício mútuo. Como formas de cooperação, destacam-se 1) construção de capacidades técnico-econômicas para criação de oportunidades locais; 2) cooperação em educação, com programas de bolsas de estudos; e 3) cooperação técnica, com ênfase em tecnologia da informação e comunicação (TIC), diante do papel desse setor na história indiana. Os principais instrumentos de cooperação utilizados pela Índia são 1) linhas de crédito (LoCs, na sigla em

[3119] Respeito mútuo pela integridade e pela soberania territorial, não agressão, não interferência, igualdade e benefício mútuo e coexistência pacífica.
[3120] Etiópia, Egito, Líbia, Libéria, Sudão e Gana.
[3121] A população indo-africana é, ainda, bastante expressiva na comunidade de negócios locais, com 48% dos donos de estabelecimentos de origem indiana gozando de cidadania em países africanos.

inglês); 2) empréstimos diretos; e 3) projetos de construção de capacidades, a exemplo do Programa de Cooperação Técnica e Econômica da Índia (ITEC, na sigla em inglês)[3122].

Em matéria de tecnologia, desde 2009, Índia e UA desenvolvem em conjunto o Projeto *Pan-African e-Network*, que busca conectar os 55 membros da UA à Índia e uns aos outros por meio de redes de satélites e de fibra ótica.

No âmbito da educação, a cooperação entre Índia e África tem crescido: na 3ª edição da Cúpula do Fórum Índia-África (2015), a Índia prometeu oferecer 50 mil bolsas de estudos a estudantes africanos em um período de cinco anos (das quais 42 mil já foram concedidas) e implementar instituições de ensino superior na África. Apesar disso, o programa *Study in India*, por meio do qual o governo indiano busca incentivar intercâmbios acadêmicos ao país, não tem tido êxito, sobretudo com estudantes africanos, que se dirigem mais à China[3123].

No âmbito cultural, destacam-se as iniciativas do Projeto Mausam, promovido pelo Ministério da Cultura da Índia, que busca compreender as culturas nacionais que se desenvolveram no entorno do oceano Índico e fortalecer comunicações entre os 39 países que têm fronteira com este oceano, por meio da reconstrução de conexões marítimas. Em seu marco, pesquisadores e arqueólogos buscam levantar as interações históricas econômicas, culturais e religiosas entre as culturas que viveram a oeste (África) e a nordeste (Ásia – notadamente Índia e Sri Lanka) do oceano.

Índia e África apresentam posições comuns em fóruns internacionais, diante de interesses convergentes. Tanto a Índia quanto os países africanos atuam em defesa dos interesses de países em desenvolvimento; há propostas conjuntas, como a *Agricultural Framework Proposal* e a *Protection of Geographical Indications*, nos âmbitos da OMC e da Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI), além da preocupação comum com a segurança alimentar e com os meios de subsistência de produtores rurais[3124], expressa durante a Rodada Doha. Ainda no contexto da OMC, Índia e África do Sul – países que participam conjuntamente de arranjos minilaterais como o BRICS e o Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS) – pressionam por um *waiver* de certas provisões do Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIPS, na sigla em inglês) com impactos no tratamento e na distribuição de vacinas contra a COVID-19.

Ademais, no âmbito de energia e mudança do clima, Índia e países africanos interagem na Aliança Solar Internacional (ISA, na sigla em inglês), criada em 2015, de iniciativa da Índia, e que tem países africanos como quase a metade de seus membros[3125]. Para mais detalhes sobre a ISA, ver a seção sobre energia no capítulo 6.

[3122] Lançado em 1964, promove trocas de experiência e assistência técnica no desenvolvimento de recursos humanos em países em desenvolvimento, com financiamento integral do governo indiano. Países africanos são os maiores beneficiários do ITEC e, também, do *Special Commonwealth African Assistance Programme* (SCAAP), programa parceiro que se desenvolve sob o guarda-chuva do ITEC e que beneficia sobretudo países africanos, ainda que não exclusivamente.

[3123] Os principais destinos de estudantes africanos são França (1º), China (2º) e EUA e Reino Unido (3º). Isso se explica pela dificuldade indiana em aumentar a qualidade de suas instituições de ensino, que sofrem com déficits de infraestrutura. Nem mesmo as instituições mais renomadas do país atendem, por vezes, aos parâmetros internacionais – não há nenhuma entre as cem melhores do mundo.

[3124] Tanto Índia quanto África apresentam alto percentual de população rural.

[3125] O principal objetivo da aliança é trabalhar pelo consumo eficiente de energia solar, de modo a reduzir a dependência de combustíveis fósseis, sobretudo em "países solares". No marco dessa aliança, a Índia anunciou uma LoC no valor de US$ 2 bilhões para a África, nos próximos cinco anos. Tais recursos deverão ser utilizados na implementação de projetos voltados para a energia solar, principalmente na região do Sahel, que viabilizem o acesso à eletricidade para os quase 600 milhões de africanos atualmente sem acesso.

No contexto da pandemia de COVID-19, a Índia auxiliou países africanos, fornecendo insumos estratégicos e medicamentos para mais de 25 países, além de comida para Sudão, Sudão do Sul, Djibuti e Eritreia. O governo indiano também organizou treinamentos para profissionais da saúde com foco em prevenção e protocolos da COVID-19; além de praticar ativamente a diplomacia da vacina, exportando milhões de doses globalmente.

Quanto à cooperação em âmbito militar, um dos eixos orientadores da política externa indiana para a África é o contrabalanceamento da presença chinesa no oeste do oceano Índico e da presença japonesa no marco do *Free and Open Indo-Pacific* (ver mais detalhes na subseção sobre o Japão, a seguir). Nesse sentido, o país enviou um adido de defesa para sua missão diplomática em Madagascar e construiu uma base militar no arquipélago de Agalega, no sudoeste do oceano Índico, que pertence às ilhas Maurício, país com o qual firmou acordo de cooperação militar. Isso se insere na estratégia de Modi para o oceano Índico (2016) – articulada como a Segurança e Crescimento para Todos na Região (SAGAR, na sigla em inglês), por meio da qual a Índia pretende trabalhar junto a governos da região do oceano Índico para "engendrar ciclos virtuosos de cooperação". A cooperação estratégica para o desenvolvimento a oeste do oceano Índico promovida pela Índia também se ancora na *Indian Ocean Rim Association* (IORA), organização intergovernamental com 23 Estados-Membros e onze diálogos de parceria[3126].

Em termos de comércio, o total de comércio entre Índia e África registrou aumento de US$ 6,8 bilhões para 76,9 bilhões entre 2003 e 2018. A Índia é, hoje, o terceiro maior parceiro comercial da África, atrás de China e de UE. O governo indiano tem um programa de preferências tarifárias que facilita o acesso ao mercado indiano para LDCs; a ampla maioria dos países participantes é da África Subsaariana.

Desde 2003, o país utiliza as LoCs como instrumento-chave de parcerias para o desenvolvimento, em áreas como construção de ferrovias, implementação de projetos de irrigação, mecanização agrícola, etc[3127]. Já foram sancionados 182 projetos via LoCs na África, por meio do Banco de Exportação e Importação Indiano (EXIM), com um total de US$ 10,5 bilhões em compromissos de crédito.

A ausência de uma visão articulada para a cooperação indo-africana tem como consequência sua comparação ao modelo chinês, baseado em acordos de infraestrutura e de exploração de recursos naturais por parte de empresas majoritariamente estatais. Apesar de diferente, o modelo indiano também suscita temores de endividamento e de permanência de déficits estruturais, com consequências negativas para a geração de empregos locais. As principais críticas à estratégia indiana são a falta de objetivos específicos de desenvolvimento e a desarticulação entre os diferentes instrumentos de cooperação. Buscando contornar essas críticas, Modi lançou, em 2018, em discurso feito ao parlamento de Uganda, os "Dez Princípios Orientadores para a Cooperação entre Índia e África":

1) a África estará no topo das prioridades indianas: o engajamento com a África, que será constante, continuará a ser intensificado e aprofundado;

[3126] Entre os países-membros africanos estão Quênia, Tanzânia, Moçambique, África do Sul e Madagascar, além das ilhas Maurício, ilhas Seychelles e Comores.

[3127] Um projeto de irrigação no Senegal gerou aumento expressivo na produção de arroz, ampliando o percentual de cobertura do consumo interno pela produção doméstica de 12% para 30%. Outro exemplo foi projeto junto à Etiópia, que contribuiu para tornar este país autossuficiente na produção de açúcar. A Índia também desenvolve projetos de tratamento de água potável, os quais beneficiam as populações locais.

2) a parceria para o desenvolvimento entre Índia e África será guiada pelas prioridades africanas, de modo a criar capacidades e oportunidades locais, em termos confortáveis para os países africanos;
3) os mercados permanecerão abertos de modo a facilitar e tornar mais atrativo o comércio com a Índia e estimular a indústria indiana a investir;
4) a experiência indiana com a revolução digital será usada para apoiar o desenvolvimento africano, aperfeiçoando serviços públicos, tornando mais acessíveis serviços de educação e de saúde, estimulando a alfabetização digital e expandindo a inclusão financeira;
5) a África possui 60% das terras agricultáveis do mundo, mas só é responsável por 10% da produção global; a Índia trabalhará para aperfeiçoar a agricultura africana;
6) a parceria também se debruçará sobre os desafios da mudança do clima;
7) serão fortalecidas a cooperação e as capacidades mútuas no combate ao terrorismo e ao extremismo, de modo a manter o ciberespaço seguro;
8) a Índia trabalhará com as nações africanas para manter os oceanos abertos e livres, para o benefício de todas as nações; o mundo precisa de cooperação e não de competição na costa leste africana e a leste do oceano Índico;
9) conforme o engajamento global na África aumenta, todos devem trabalhar juntos para assegurar que a África não se torne, mais uma vez, palco de ambições e de rivalidades, mas um local propício para as aspirações da juventude africana;
10) assim como Índia e África lutaram juntas contra o colonialismo, trabalharão juntas por uma ordem global justa, representativa e democrática, na qual o terço da humanidade que vive na Índia e na África tenha voz.

i) Turquia

A maior presença turca no continente africano é recente e liga-se diretamente à chegada do Partido da Justiça e Desenvolvimento (AKP, na sigla em turco) ao poder, em 2002. No governo anterior ao AKP, a intenção de aproximar-se da África, cujo marco foi um plano elaborado em 1998 pelo então chanceler, foi prejudicada pela crise econômica. Em contraste, 2005 foi chamado de “Ano da África” pelo AKP. Outros marcos do interesse ofensivo turco na África são o estabelecimento da Cúpula de Parceria Turquia-África, em 2008, em conjunto com a UA, e o envolvimento da Turquia na guerra civil da Somália, em 2011.

O renovado interesse turco pela África é consequência da crescente atuação de outros atores geopolíticos na região, como Arábia Saudita, Catar e EAU, além de também ser reflexo do desengajamento dos EUA. Parte da intenção da Turquia de nutrir relações amigáveis com a África, em conjunto ao objetivo de sustentar dinâmicas sem conflitos, liga-se à dificuldade de construção da mesma realidade na atmosfera hostil em seu entorno mais próximo, sobretudo com Israel. A Turquia busca apresentar-se como país estranho ao passado imperialista europeu e empenhado em estabelecer com o continente uma relação de cooperação *win-win*. O desenvolvimento de laços ocorre por meio do aprofundamento da cooperação e da presença turca na África.

A diplomacia proativa e multidimensional para a África posta em prática pela Turquia nos anos 2000 buscou ampliar o número de embaixadas e de missões diplomáticas em países africanos[3128], além de recepcionar 37 embaixadas de países africanos em Ancara. Praticamente toda a África contará com uma missão da Turquia, além da atuação de instituições como a Agência

[3128] Esse número passou de doze, em 2002, para 44, na atualidade.

de Cooperação e Coordenação Turca (TIKA, na sigla em turco) e fundações para cooperação e difusão cultural, educacional e religiosa.

A Turquia é, ainda, membro observador (desde 2005) e parceiro estratégico (desde 2008) da UA, realizando reuniões ministeriais e de consulta em seu marco. Também as visitas oficiais de Erdogan a países africanos, em sua maioria acompanhado de empresários turcos, sinalizam a maior importância dada às relações turco-africanas. Erdogan, como primeiro-ministro e presidente, já realizou cerca de 40 viagens a países do continente. Essa aproximação rende frutos econômicos: o volume de comércio aumentou expressivamente[3129].

O foco da atuação turca na África tem sido, primordialmente, o intercâmbio comercial e a assistência humanitária; mais recentemente, contudo, Erdogan tem investido no aspecto militar, em sua tentativa de expandir a indústria bélica turca. O esforço do presidente turco ocorre no sentido não só de ampliar o volume anual de comércio entre Turquia e África, alcançando US$ 75 bilhões, mas também de reforçar sua influência militar e de fortalecer seu posicionamento estratégico no continente[3130]. Em 2017, a Turquia construiu sua maior base militar no exterior – e sua primeira na África – em Mogadíscio, na Somália.

Em termos de engajamento econômico, o Conselho de Relações Econômicas Exteriores turco estabeleceu conselhos de negócios junto a 45 países africanos, 40 dos quais países subsaarianos. Há forte componente financeiro na estratégia turca para a África, com a definição e estabelecimento de uma Política de Parcerias para a África. Houve grande aumento em investimentos em infraestrutura e também na corrente comercial, que mais que quintuplicou nos últimos vinte anos, chegando a US$ 25,3 bilhões em 2020. Além disso, aumentou também a presença de empresas turcas na África, como a Turkish Airlines, que conecta mais de 50 cidades africanas em sua malha aérea. No campo da construção civil, ainda, o valor de projetos concedidos a empresas turcas no continente atingiu US$ 71 bilhões em 2021. Ademais, no campo militar, a venda de *drones* Bayraktar TB2 – produzidos por uma empresa da família do genro de Erdogan –, para países africanos, tem ganhado espaço.

Em dezembro de 2021, houve a 3ª edição da Cúpula Turquia-África, em Istambul, que contou com ampla participação de líderes africanos. Ao final, foi adotada Declaração Conjunta, na qual se reafirmou o compromisso dos países em fortalecer e aprofundar a cooperação no interesse dos Estados e de seus povos e se estabeleceram três blocos de temas: “paz, segurança e justiça”, “desenvolvimento com foco no ser humano” e “crescimento forte e sustentável”. Também foram definidas cinco áreas de cooperação estratégica por meio de um Plano de Ação Conjunta 2022-2026[3131]. O então presidente da UA, Félix Tshisekedi – atual presidente da República Democrática do Congo (RDC) – elogiou a iniciativa turca.

j) Irã

Reza Pahlevi, aliado americano, ajudou a combater a ideologia comunista que se espalhava pelo continente africano nos anos 1970. Nesse contexto, o xá fortaleceu laços com Argélia, Egito, Marrocos e África do Sul. Durante anos, o Irã forneceu assistência econômico-financeira a países

---

[3129] De US$ 4,3 bilhões em 2002 ou US$ 5,4 bilhões em 2003 para US$ 22 bilhões em 2020.

[3130] Nos últimos anos, o Chifre da África tornou-se elemento importante do jogo de poder no Oriente Médio, que opõe Arábia Saudita e EAU, de um lado, e Irã, Catar e Turquia, de outro. Isso levou ao aumento do número de bases militares de alguns desses países nessa região.

[3131] As cinco áreas são: 1) Paz, Segurança e Governança; 2) Comércio, Investimento e Indústria; 3) Educação, Inovação em Ciência e Tecnologia, Juventude e Desenvolvimento das Mulheres; 4) Desenvolvimento de Infraestrutura e Agricultura; e 5) Promoção de Sistemas de Saúde Resilientes.

como Etiópia, Senegal, Sudão e RDC (ex-Zaire), mas a África não representou uma prioridade nas relações internacionais iranianas. Após a revolução de 1979, contudo, a África passou a integrar a plataforma de expansão do Islamismo político da nova república, sob uma ideologia xiita e anti-imperialista. Em 1986, o aiatolá Khamenei chegou a realizar visita a Angola e a Moçambique para discutir, entre outras coisas, o fornecimento de combustíveis fósseis.

A posição geopolítica iraniana tem como valor-chave a resistência ("*axis of resistance*"), que se apoia na percepção de injustiça histórica contra os xiitas. A República Islâmica do Irã representa, nessa perspectiva, um contraponto às "potências dominantes". O arquiteto dessa estratégia de contrabalanceamento geopolítico, ou de desafio ao *statu quo* do Oriente Médio, foi o aiatolá Khamenei. Desde então, ela vem sendo aperfeiçoada com maior ou menor intensidade pelos governos subsequentes, como o de Ebrahim Raisi, islamista ultraconservador que assumiu a presidência do país em 2021. Nesse contexto, a órbita de influência geopolítica iraniana não se limita ao Oriente Médio: um dos principais focos de Teerã é a África.

O ponto alto da cooperação recente Irã-África foi o mandato de Ahmadinejad, no qual houve ênfase em cooperação Sul-Sul e em assistência ao desenvolvimento[3132], sobretudo junto a países subsaarianos. A crise econômica, porém, inviabilizou a continuidade desse engajamento, que foi também posto de lado pelo governo Rouhani. O novo presidente iraniano pretende retomar as iniciativas de cooperação política e econômica com a África, vendo esta como "parte da estratégia central de política externa do Irã".

Exemplos recentes do reengajamento iraniano na África foram a inauguração, em janeiro de 2021, da Casa Iraniana de Inovação e Tecnologia (iHit), no Quênia, o início do funcionamento de escritório especializado na exportação de produtos biotecnológicos iranianos, em Uganda, e o acordo firmado entre a Universidade de Ciências Médicas de Teerã e o Centro Africano de Desenvolvimento em Saúde, na área de nanotecnologia médica. Há também interesse no aumento das exportações iranianas para a África, e, ainda, na atração de empresas e *startups* iranianas para a RDC, o segundo maior país africano.

Num contexto em que o continente africano tem sido palco da rivalidade Arábia Saudita-EAU *versus* Irã-Turquia-Egito[3133], o engajamento iraniano tende a crescer. A estratégia iraniana também tem como objetivo enfraquecer o consenso contrário aos seus interesses na ONU, diante do peso dos países africanos na AGNU, no CSNU e na Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), além de ampliar mercados para suas exportações de petróleo e derivados no continente africano, em alternativa ao embargo dos EUA. A participação iraniana atual no comércio com o continente africano é, porém, pouco expressiva (0,1% do total de comércio da África). Assim, analistas afirmam que o interesse iraniano em expandir sua influência sobre a África é político, não econômico[3134].

[3132] Além do fornecimento de óleo e derivados, o Irã também forneceu empréstimos, construiu infraestrutura em saúde e estabeleceu empresas em solo africano.

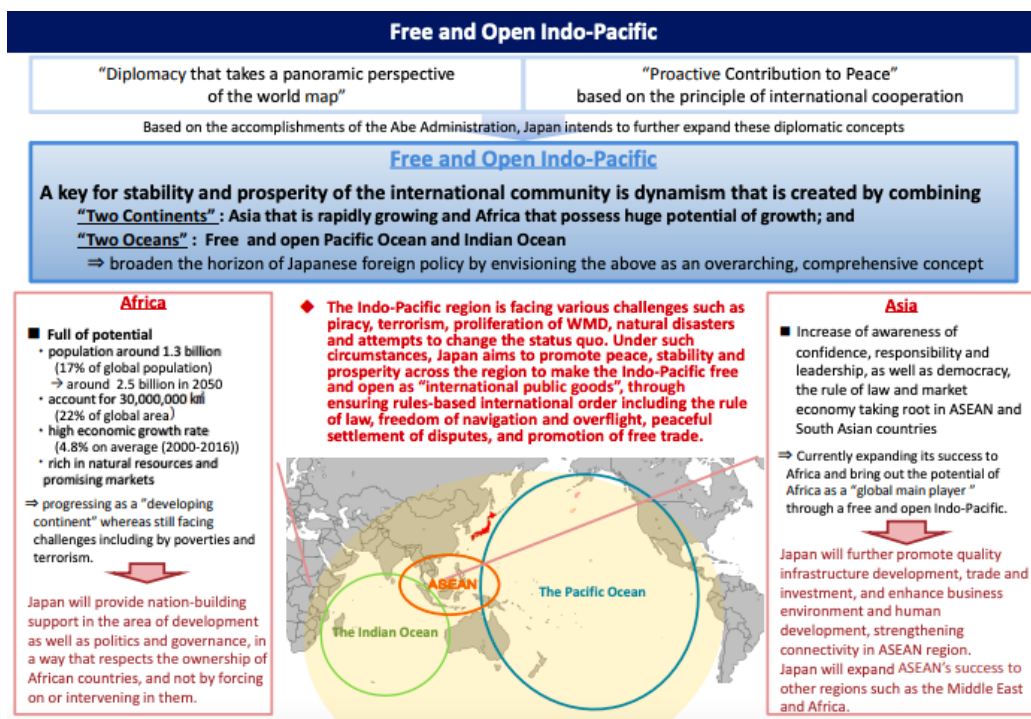
[3133] Não só o Oriente Médio, mas também os países do Chifre da África sofreram impactos da Primavera Árabe, achando-se no meio das rivalidades entre Arábia Saudita e EAU de um lado e Irã, Egito e Turquia do outro. A Eritreia, por exemplo, aproximou-se da Arábia Saudita, chegando a expulsar a Marinha iraniana de sua costa, e a Somália juntou-se à coalizão anti-*houthi* liderada pelos sauditas, abrindo seu espaço aéreo. Os dois países mais a Somalilândia aproximaram-se de Arábia Saudita e EAU com base em investimentos e financiamentos. Arábia Saudita e EAU, por sua vez, já lançaram ataques ao Iêmen partindo de posições no Chifre.

[3134] Há outros elementos que sustentam essa visão: em 2006, o Irã apoiou a União das Cortes Islâmicas da Somália, hoje Conselho Supremo das Cortes Islâmicas, milícia fundamentalista islâmica do país, fornecendo armas em contrariedade ao embargo onusiano.

Em julho de 2023, o presidente Ebrahim Raisi realizou a primeira visita de um mandatário iraniano ao continente africano em onze anos, tendo passado por Quênia, Uganda e Zimbábue. A viagem focou no fortalecimento de relações políticas e econômico-comerciais com esses parceiros.

k) Japão

O Japão tem presença tradicional na África, principalmente por meio da Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA, na sigla em inglês), que gere os programas de assistência oficial ao desenvolvimento (ODA, na sigla em inglês), e da Conferência Internacional de Tóquio sobre Desenvolvimento Africano (TICAD, na sigla em inglês)[3135]. Diante do crescimento da presença chinesa no continente, o Japão tem alterado o perfil de suas iniciativas na África devido a imperativos econômicos e geopolíticos.

Em termos geopolíticos, o Japão busca colocar-se como alternativa mais confiável à China, ressaltando seus compromissos com a qualidade da infraestrutura e com a sustentabilidade do endividamento africano. Durante o governo de Shinzo Abe, o Japão lançou as iniciativas *Free and Open Indo-Pacific* (2016), a Parceria Expandida para Infraestrutura de Qualidade[3136] (2016) e o Corredor de Crescimento Ásia-África (AACG, na sigla em inglês, 2016), por meio das quais o país buscaria sinergias com parceiros como Índia, França e outros *like-minded countries* para promover o desenvolvimento dos dois continentes. Do ponto de vista político, a África é uma importante base de apoio ao pleito japonês de reforma do CSNU.

Fonte: Ministério das Relações Exteriores do Japão

[3135] Organizada, desde 1993, pelo país em conjunto com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, na sigla em inglês), o Banco Mundial e a Comissão da UA.
[3136] *Extended Partnership for Quality Infrastructure*, apresentada pelo Japão na Cúpula do G7, em 2016. No âmbito do G20, foram adotados os *Principles for Quality Infrastructure Investment*, em 2019.

A iniciativa *Free and Open Indo-Pacific* foi adotada como estratégia da política externa japonesa em 2016, baseada na percepção de que a chave para a estabilidade e a prosperidade da comunidade internacional é o dinamismo que advém da combinação de "Dois Continentes" (Ásia, em franco crescimento, e África, que tem grande potencial de crescimento) e "Dois Oceanos" (oceanos Pacífico e Índico livres e abertos).

A Parceria Expandida para Infraestrutura de Qualidade foi lançada em maio de 2016, durante a 21ª Conferência sobre o Futuro da Ásia, em Tóquio. O objetivo do governo japonês com essa parceria é promover "investimentos de infraestrutura de qualidade" na Ásia, em colaboração com outros países e organizações internacionais. Para tanto, o Japão, junto ao Banco Asiático de Desenvolvimento (BAD), contribuiria com US$ 10 bilhões. Ao mesmo tempo que melhora a conectividade na Ásia, o Japão pretende expandir sua estratégia de prosperidade econômica, sobretudo a partir da região da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), para alcançar o Oriente Médio e o Sudeste da África, como evidenciam os projetos junto ao porto de Mombaça (Quênia), ao Corredor de Nacala (Moçambique) e ao porto de Toamasina (Madagascar).

O AACG, por sua vez, é um acordo de cooperação econômica entre dez países asiáticos e sete países africanos, de iniciativa dos governos da Índia e do Japão. Lançado durante reunião do Banco Africano de Desenvolvimento (BAfD), em Gujarat, seu principal objetivo é a criação de um espaço econômico afro-indo-asiático por meio de projetos de desenvolvimento e cooperação.

Em termos econômicos, o Japão reconhece sua incapacidade[3137] de competir com o volume de recursos que a China destina à África e vem reduzindo o volume de ODA enquanto estimula o investimento privado. Essa mudança reflete-se na transformação, desde 2008, da TICAD de um fórum de coordenação de assistência ao desenvolvimento em uma plataforma de intercâmbio entre as comunidades empresariais do Japão e dos países africanos.

Desde 1993, a TICAD reunia-se, no Japão, em nível de cúpula a cada cinco anos, mas, desde 2014, as cúpulas ocorrem a cada três anos. Em 2016, ocorreu a primeira cúpula na África, no Quênia. A TICAD7 ocorreu em 2019, no Japão. Durante o evento, o Japão chegou a oferecer aos países africanos treinamento sobre gestão de riscos e endividamento, ao que o presidente do BAfD respondeu que Japão e China deveriam colaborar, em vez de competir.

A TICAD8 ocorreu em agosto de 2022, na Tunísia. Ao final do encontro, adotou-se a Declaração da Tunísia, que reitera a importância de se investir "em pessoas" e de buscar transformações estruturais em direção ao desenvolvimento social e ao crescimento econômico sustentável da África. Somando-se capitais públicos e privados, o Japão comprometeu-se a investir US$ 30 bilhões na África ao longo dos próximos três anos. Esse montante será alocado em iniciativas ligadas a temas como sustentabilidade (especialmente por meio da Iniciativa de Crescimento Verde com a África – GGA, na sigla em inglês), educação, *startups*, gerenciamento financeiro e de dívidas, saúde pública, recursos humanos, estabilização regional e segurança alimentar. A TICAD9 está agendada para 2025, no Japão.

Apesar dos investimentos japoneses em infraestrutura[3138] e na formação de uma rede de apoio a empresas nipônicas na África, as empresas japonesas relutam em arriscar-se em um mercado suscetível a instabilidades políticas e já dominado por competidores europeus e chineses. Além disso, os atores econômicos questionam a politização da cooperação econômica. A presença de empresas japonesas na África concentra-se em países onde o relacionamento bilateral é mais

[3137] O Japão já foi o maior doador de recursos a países em desenvolvimento, mas ocupa a quinta posição atualmente.
[3138] Exemplos são o Corredor Norte da África Oriental, que liga países vizinhos ao Porto de Mombasa, no Quênia; e o Corredor de Nacala, que liga a República Democrática do Congo (RDC), o Malawi e a Zâmbia ao Porto de Nacala, em Moçambique, para escoamento de carvão.

consolidado, como África do Sul (que abriga um terço das empresas japonesas instaladas no continente), Quênia, Marrocos e Egito.

No campo militar, o Japão participa de ações antipirataria no golfo de Áden e contribuiu para o aparelhamento das guardas costeiras do Quênia e do Djibouti, onde instalou, em 2011, sua primeira base militar no exterior.

l) Países do Golfo

As monarquias do Golfo têm bastante interesse econômico no continente africano. Os EAU são o quarto maior investidor na África, nos últimos dez anos, atrás de China, UE e EUA. Os investimentos emiráticos naquele continente, de cerca de US$ 60 bilhões em dez anos, estão focados em infraestrutura, energia, transporte e logística, incluindo o controle de portos. No contexto da Conferência Econômica Árabia Saudita-África, realizada em Riade, em novembro de 2023, o Fundo Saudita para o Desenvolvimento assinou acordos superiores a US$ 500 milhões com países africanos, assim como o Fundo de Investimento Público saudita anunciou investimentos bilionários em matéria de cooperação financeira, infraestrutura, e cooperação energética.

Ainda em novembro, foi realizada a primeira Cúpula de Líderes Arábia Saudita-África. O principe-herdeiro MBS propôs US$ 10 bilhões em financiamentos e seguro para as exportações sauditas à África até 2030 e US$ 5 bilhões adicionais em financiamento ao desenvolvimento para nações africanas. Também anunciou o aumento de 27 para 40 no número de embaixadas sauditas no continente africano. Em 2020, quando presidia o G20, a Arábia Saudita defendeu a suspensão do pagamento das dívidas dos países africanos.

Em termos políticos, tanto a Arábia Saudita quanto os EAU têm tentado ampliar sua influência sobre a região, a começar pelo Sudão. A Arábia Saudita tem tentado exercer papel de mediador, mas tem laços próximos com o presidente do Conselho Soberano, al-Burhan, enquanto os EAU mantêm relacionamento estreito com o líder das Forças de Apoio Rápido (RSF, na sigla em inglês), Hemedti.

Os UAE mantêm bases militares no continente africano, na Eritreia, na Somália (incluindo em Somalilândia) e na Líbia. Na Etiópia, os UAE apoiaram o governo contra a Frente Popular de Libertação do Tigré (TPLF, na sigla em inglês), no recente conflito civil no país, inclusive por meio do uso de drones que partiam da base emirática na Eritreia.

7.12. Grande Oriente Médio[3139]

I. Organização para a Cooperação Islâmica (OCI)

Ver a seção sobre Islã político no capítulo 5.

[3139] Grosso modo, o conceito de "Grande Oriente Médio" compreende o norte da África, o Oriente Médio (incluindo Turquia e Irã), o Paquistão e o Afeganistão.

II. Liga dos Estados Árabes (LEA)

a) Antecedentes

A Liga dos Estados Árabes (LEA) foi fundada em 1945 no Cairo, sob a égide do governo egípcio, por sete Estados que assinaram seu pacto constitutivo: Egito, Iraque, Arábia Saudita, Líbano, Síria, Iêmen do Norte e Jordânia. O Egito desempenhou papel central na criação da organização, devido à sua preponderância histórica e política na região.

Originalmente concebida nos moldes da então nascente Organização das Nações Unidas (ONU), a LEA tem como textos constitutivos o Protocolo de Alexandria (1944), o Pacto da LEA (1945) e o Tratado de Defesa Comum e Cooperação Econômica (1950). Os dois primeiros acordos enfatizam conceitos como "território árabe", "Estados árabes independentes e soberanos" e "opinião pública árabe". Além disso, reivindicam a Palestina enquanto "parte importante do mundo árabe". No Tratado de Defesa, destaca-se a proibição de "acordos internacionais que entrem em contradição com este Tratado" e de "relações com outros países que acarretariam a anulação dos objetivos deste tratado".

Desde a sua fundação, o pan-arabismo foi a ideia-força da LEA, que pretendia garantir a independência das nações árabes contra a ameaça do colonialismo. Gradualmente, outros países árabes entraram na liga; segundo as condições de adesão previstas no estatuto da LEA, em particular no Artigo 1º (todo país árabe independente tem o direito de aderir).

A criação do Estado de Israel, em 1948, mobilizou os esforços, as ações e as resoluções mais importantes da recém-criada organização. Uma segunda fase da história da LEA começou com a ascensão de Gamal Abdel Nasser, especialmente após seu triunfo no caso de Suez (1956). A terceira fase foi inaugurada em 1964, com a institucionalização das cúpulas anuais.

b) Estrutura e objetivos

A LEA tem sede no Cairo[3140] e é composta por 22 Estados: Argélia, Bahrein, Comores, Djibuti, Egito, Iraque, Jordânia, Kuwait, Líbano, Líbia, Mauritânia, Marrocos, Omã, Palestina, Catar, Arábia Saudita, Somália, Sudão, Síria[3141], Tunísia, Emirados Árabes Unidos (EAU) e Iêmen. A LEA tem sete membros observadores, sem direito a voto: Armênia, Brasil, Chade, Eritreia, Grécia, Índia e Venezuela.

Os principais objetivos da LEA são: salvaguardar a independência dos países árabes; contribuir para a unidade dos países árabes; promover a cooperação entre os Estados-Membros e a coordenação das suas relações políticas, econômicas e culturais; defender seus interesses na sociedade internacional e contribuir para a paz entre as nações árabes.

O órgão principal é o Conselho da Liga. Completam o quadro institucional o Parlamento Árabe, o Conselho de Defesa, o Conselho Econômico, as comissões permanentes especializadas (economia, política, ciência, direitos humanos, cultura, língua árabe, educação e saúde) e as agências especializadas e autônomas (Organização Árabe do Trabalho, Comissão Postal Permanente, Fundo Monetário Árabe). O Conselho pode reunir-se no formato de cúpula de chefes

---

[3140] Entre 1979 e 1989, durante a suspensão do Egito, a sede foi transferida para Túnis, capital da Tunísia.

[3141] A Síria havia sido suspensa em 2011, em razão da guerra civil no país. Em 2023, diversos países árabes, em negociações lideradas pela Jordânia, decidiram normalizar relações com a Síria e propuseram bilhões de dólares em auxílio para ajudar a reconstruir o país após os doze anos de guerra civil. O país foi readmitido na LEA, em maio de 2023, a despeito de resistências de alguns membros, como Catar e Marrocos.

de Estado, que ocorre uma vez por ano, ou em frequência maior em caso de emergência, para tomar decisões políticas sobre a região; no formato de ministros dos Negócios Estrangeiros, duas vezes ao ano, para tratar de questões específicas e propor soluções ou para organizar as cúpulas; ou em formato de representantes permanentes, para preparar reuniões ministeriais. O Parlamento Árabe, criado segundo o modelo do Parlamento Europeu, representa cada um dos membros da organização. A LEA também conta com um Secretariado.

Segundo o Pacto da LEA, cabe ao Conselho da Liga determinar os meios pelos quais a liga virá a colaborar com organizações internacionais que serão criadas no futuro para garantir a paz e segurança e resolver questões econômicas e sociais. A LEA tem *status* de observador da ONU.

c) Divergências e crises

Criada para federar os Estados árabes em um bloco unido, que defendesse os interesses comuns de seus membros e por meio do qual eles teriam maior peso no cenário internacional, a organização nasceu, contudo, dividida entre uma coalizão hachemita e uma coalizão egípcio-saudita. No processo de descolonização da região, surgiram divergências e oposições dinásticas entre os membros. Essas divisões se intensificaram durante a Guerra Fria: às divisões dinásticas somaram-se divisões ideológicas, com os pró-soviéticos, representados pelo Egito, Argélia, Síria, Iraque e Iêmen, de um lado, e forças mais tradicionalistas, como Arábia Saudita, Marrocos, Jordânia e Kuwait, do outro lado.

A LEA também deveria servir como um mecanismo de resolução pacífica de disputas e de cooperação entre os membros. A realidade das sociedades árabes, marcadas pela diversidade de sistemas políticos e baixa presença de estruturas democráticas, contudo, evidenciou os limites dessa intenção, durante as várias crises que a organização enfrentou: das diversas Guerras Árabes-Israelenses, sendo a primeira de 1948, à invasão do Kuwait pelo Iraque, em 1990 – quando ambos os Estados eram membros plenos da LEA –, além da Primavera Árabe (2010-2011) e da atual Guerra Civil Síria.

Em 2020, no contexto dos Acordos de Abraão, propostos por Donald Trump para a paz no Oriente Médio em detrimento da soberania palestina e com viés anti-Irã, vários membros da LEA normalizaram suas relações com Israel: Bahrein, EAU, Sudão e Marrocos. Oficialmente, foi mantida a tradicional posição anti-israelense dentro da LEA com posturas nacionais contrastantes. Argélia, Líbia, Síria e Iraque, que pleitearam a suspensão do Egito em 1978, sempre defenderam uma linha dura. Catar e Omã adotaram uma postura moderada e continuaram a manter relações *de facto* com Israel. Mauritânia e Somália iniciaram diálogos para acessão aos acordos.

Apesar das crises, apenas três membros foram temporariamente suspensos da LEA: Egito, Líbia e Síria. Quando o Egito assinou os Acordos de Camp David com Israel, em 1978, os demais membros votaram pela suspensão do país e pela transferência da sede da liga do Cairo para Túnis. O Egito foi restabelecido como membro em 1989, e a sede da liga retornou ao Cairo em 1990. A Líbia e a Síria foram suspensas em fevereiro e novembro de 2011, respectivamente, devido às respostas violentas dos governos sírio e líbio aos eventos das Primaveras Árabes. A Líbia enviou representante do Conselho Nacional de Transição à Liga, no mesmo ano. A Síria continua suspensa em março de 2023, em caráter temporário.

d) Principais cúpulas

Cúpula	Principais pontos
Cartum, Sudão (1967)	Ocorreu após a Guerra dos Seis Dias Árabe-Israelense, que resultou na derrota dos árabes para Israel. A cúpula produziu a Resolução de Cartum (Resolução do “triplo não”): os membros da LEA acordaram não negociar com Israel, não reconhecer formalmente Israel e não estabelecer a paz com Israel. A cúpula asseverou o apoio dos membros da Liga Árabe à Palestina e endossou a campanha palestina para recuperar o controle do território contestado.
Bagdá, Iraque (1978)	Suspensão do Egito devido à assinatura dos Acordos de Camp David naquele ano. Apenas Sudão, Omã e Somália mantiveram relações diplomáticas com o país suspenso.
Fez, Marrocos (1982)	Origem do plano de paz árabe para a Palestina.
Amã, Jordânia (1987)	Sessão emergencial extraordinária convocada para debater a Guerra Irã-Iraque e a atitude a se tomar face à intransigência iraniana, reuniu pela primeira vez desde 1979 todos os 21 membros e foi considerada um triunfo pessoal do rei Hussein da Jordânia.
Casablanca, Marrocos (1989)	Readmissão do Egito, suspenso desde 1978.
Beirute, Líbano (2002)	Abdallah al-Saud, príncipe da Arábia Saudita, lançou a proposta da Iniciativa Árabe para a Paz, visando à paz abrangente no Oriente Médio, segundo o queal Israel se retiraria da Palestina e das Colinas de Golã e, em contrapartida, cada Estado-Membro normalizaria suas relações com o Estado judeu. A cúpula foi marcada pela ausência recorde de mais da metade dos chefes de Estado árabes, incluindo o presidente egípcio Hosni Mubarak, o rei Abdullah II da Jordânia e o líder palestino Yasser Arafat, cujo retorno à Palestina era recusado por Israel caso ele comparecesse à cúpula.
Cairo, Egito (2015)	Estabelecimento de uma Força Árabe Conjunta (JAF, na sigla em inglês) com o objetivo de neutralizar o extremismo e outras ameaças aos Estados Árabes. A decisão foi tomada à época da Operação *Decisive Storm* no Iêmen. A participação no projeto é voluntária, e a força só intervém a pedido de um dos Estados-Membros. O aumento do arsenal militar em Estados da região, as guerras civis e os movimentos terroristas levaram à formação da JAF, financiada pelos países do Golfo.
Túnis, Tunísia (2019)	Trouxe a causa palestina e o conflito árabe-israelense novamente ao centro dos debates, bem como a situação na Líbia e a questão da reintegração da Síria.
Argel, Argélia (2022)	Na primeira cúpula após a pandemia de COVID-19, Argélia[3142] e Egito buscaram revitalizar a tradicional posição pró-Palestina em uma cúpula marcada pela ausência de boa parte dos chefes de Estado dos países-membros, devido ao aprofundamento das divergências, notadamente em relação aos Acordos de Abraão. A postura adotada em relação à Guerra da Ucrânia foi

[3142] Após a abertura de uma embaixada de Israel em Rabat, a Argélia rompeu relações diplomáticas com o Marrocos. Os dois estados são rivais no Magrebe, e a Argélia apoia o movimento de independência da Frente Polisário no Saara Ocidental ocupado pelo Marrocos.

Cúpula	Principais pontos
	neutra[3143].
Riade, Arábia Saudita (2023)	Foi a primeira cúpula com a presença de Bashar al-Assad desde a readmissão da Síria. A contragosto de alguns integrantes, a cúpula teve como convidado dos anfitriões sauditas o presidente da Ucrânia Volodymyr Zelensky, que acusou alguns países árabes de fazerem vista grossa às agressões da Rússia.

[3143] A guerra da Rússia na Ucrânia favoreceu a economia da Argélia, que possui grandes depósitos de gás natural e está beneficiando-se com o aumento dos preços do gás na Europa. A Argélia mantém relações estreitas de longa data com a Rússia, sua principal fornecedora de armas.

III. Conselho de Cooperação do Golfo (CCG)

a) Antecedentes

Entre 1978 e 1980, a assinatura dos Acordos de Camp David em 1978, a Revolução Iraniana e a invasão do Afeganistão pela União Soviética (URSS) em 1979, e a Guerra Irã-Iraque (1980-1988) suscitam preocupações nos monarcas da península Arábica quanto à estabilidade e a segurança regionais. Fundado em 25 de maio de 1981, com sede em Riade, o Conselho de Cooperação para os Estados Árabes do Golfo (CCEAG), mais conhecido como Conselho de Cooperação do Golfo (CCG), reúne as seis petromonarquias[3144] da Península Arábica: Omã, Catar, Arábia Saudita, Kuwait, Bahrein e Emirados Árabes Unidos (EAU).

b) Estrutura

O CCG é composto pelo Conselho Supremo, pelo Conselho Ministerial e pela Secretaria-Geral. No Conselho Supremo, com presidência rotativa, os chefes de Estado reúnem-se anualmente e determinam a política geral da organização. O Conselho Supremo conta com um Conselho Consultivo e uma Comissão de Solução de Controvérsias. O Conselho Ministerial é composto pelos ministros das Relações Exteriores, que se encontram e reuniões oridinárias trimestrais. Ele é responsável pela formulação e implementação das políticas determinadas pelo Conselho Supremo, bem como pela coordenação entre os membros para fins de cooperação. A Secretaria-Geral, chefiada por um secretário-geral nomeado pelo Conselho Ministerial, é responsável pelas finanças do CCG e exerce tarefas administrativas de preparação dos trabalhos dos dois conselhos. Adicionalmente, em 31 de dezembro de 2001, na esteira dos ataques de 11 de setembro contra os Estados Unidos (EUA), foi criado o Conselho Supremo de Defesa, composto pelos ministros de Defesa dos Estados-Membros.

c) Objetivo

Segundo a Carta Constitutiva do CCG, seus principais objetivos são a coordenação, integração e interconexão entre os Estados-Membros, o aprofundamento da cooperação e a harmonização regulatória em campos como assuntos econômicos e financeiros; comércio, alfândega e comunicações, energia, mineração, educação, cultura, saúde, agricultura, ciência e tecnologia, entre outros.

d) Crises e desafios

Desde os ataques de 11 de setembro de 2001, os Estados do CCG intensificaram a cooperação em segurança. Nesse contexto, aprovaram, em dezembro de 2003, um pacto para combater o terrorismo extremista islâmico. Além disso, a organização se opõe ao projeto nuclear iraniano por motivos de segurança regional. Ademais, em diversas ocasiões, e particularmente em 2010, o CCG pediu aos EUA e à União Europeia (UE) que tomassem medidas para que o projeto nuclear iraniano fosse suspenso.

[3144] A soma do produto interno bruto (PIB) dos países-membros é de cerca de US$ 2 trilhões, segundo dados de 2022 do Banco Mundial. Atualmente, três membros do CCG pertencem à Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP): Arábia Saudita, Kuwait e EAU (o Catar se desligou da OPEP em 2019).

Diante das mudanças estratégicas provocadas pela onda de levantes populares que atingiram a região desde o final de 2010, os países do CCG desenvolveram uma postura cada vez mais assertiva em suas políticas externas para o Oriente Médio e o Norte da África. Dado os episódios que ocorreram no Egito, Líbia, Síria e Iêmen, e a crescente importância da política externa dos Estados do CCG, o centro de gravidade geoestratégico do mundo árabe se deslocou para a região do golfo Pérsico, especialmente para a Arábia Saudita e o Irã, além do Catar e dos EAU, que passam a ter papel fundamental na região a partir desse período.

Em 2011, o CCG propôs acordo para a transferência pacífica de poder diante da turbulência política crescente no Iêmen, sem êxito. Após a eclosão da guerra civil, em 2015, o CCG, por iniciativa da Arábia Saudita, realizou ataques aéreos durante várias semanas contra os rebeldes *houthis*.

Em 2017, ocorreu a mais grave crise no seio da organização: Arábia Saudita, EAU e Bahrein, além de outros Estados árabes (Egito e Iêmen), romperam relações diplomáticas com o Catar, acusando-o de apoio ao terrorismo. As acusações basearam-se, entre outros fatores, no apoio do Catar à Irmandade Muçulmana, considerada uma organização terrorista por algumas nações árabes. A crise diplomática só foi superada em 2021, com a assinatura da Declaração de Al-Ula, em cúpula organizada pelo príncipe herdeiro da Arábia Saudita, Mohammed bin Salman. Em 2023, o Bahrein, último país a fazê-lo, restabeleceu suas relações com o Catar.

e) Aprofundamento dos laços entre o CCG e a China

No plano comercial, em 2020, a China substituiu a UE como o maior parceiro do CCG. Segundo dados chineses, a corrente de comércio bilateral chegou a US$ 161,4 bilhões em 2022. Empresas chinesas empreenderam grandes projetos de infraestrutura na região, como o estádio Lusail, no Catar, e linhas ferroviárias de alta velocidade, na Arábia Saudita. Os EAU são o maior mercado árabe para exportações chinesas e o maior parceiro comercial não petrolífero de Pequim na região; além disso, o país é um centro produtor de vacinas chinesas contra a COVID-19. A China também é a maior compradora do petróleo bruto de Omã, importando aproximadamente 78% da produção do país, e Omã tem papel significativo na Iniciativa do Cinturão e Rota (BRI, na sigla em inglês).

No plano político, a China tem defendido veementemente a reconfiguração da arquitetura de segurança regional no golfo Pérsico desde 2020. Em uma reunião do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), solicitada pela Rússia em outubro daquele ano, a China apresentou sua proposta de segurança e estabilidade na região do golfo, afirmando que com um esforço multilateral, a região pode se tornar “um oásis de segurança”.

O aumento do prestígio político da China na região tornou-se evidente em 10 de março de 2023, data do restabelecimento das relações diplomáticas entre Arábia Saudita e Irã, com mediação direta de Wang Yi, ex-ministro das Relações Exteriores da China e atual membro do *Politburo*. O acordo prevê a recondução dos embaixadores no prazo de dois meses, após reunião iminente entre os chanceleres de ambos os países. Além disso, foram retomados dois importantes acordos bilaterais: o Acordo Geral de Cooperação nas Áreas de Economia, Comércio, Investimento, Tecnologia, Ciência, Cultura, Esportes e Juventude, de 1998, e o Acordo de Cooperação em Segurança de 2001.

Além do CCG, Iraque, Argélia, Egito, Paquistão, Sudão, Turquia, França, a Organização das Nações Unidas (ONU), a UE e os EUA saudaram o acordo. Após essa formidável vitória

diplomática, a China planeja sediar cúpula inédita com a presença de altos funcionários do Irã e dos seis membros do CCG, segundo o *Wall Street Journal*.

IV. Potências regionais no Grande Oriente Médio

a) Contexto

Os Estados Unidos (EUA) acumulam derrotas no Oriente Médio (Bush e o fracasso da invasão do Iraque; Obama e sua "linha vermelha" ignorada por Bashar al-Assad na Síria; Biden e a saída conturbada do Afeganistão). Isso, somado à ascensão chinesa, vem reorientando o foco da política externa estadunidense para o Indo-Pacífico. Como consequência da diminuição do engajamento global de potências ocidentais no "Oriente Médio e Norte da África" (MENA, na sigla em inglês) – há uma percepção geral de inação americana e de fraqueza europeia –, não só há aumento da presença de China e Rússia na região, mas também as próprias potências médio-orientais vêm disputando influência e protagonismo, em uma nova dinâmica de equilíbrio de poder. Buscando avançar suas agendas de interesses, países como Arábia Saudita, Turquia, Irã, Paquistão, Emirados Árabes Unidos (EAU) e Egito reposicionam-se na geopolítica regional, interferindo em conflitos como o da Líbia e nas guerras civis de Síria e Iêmen.

As razões pelas quais essas potências se envolvem em conflitos externos são diversas: preocupações com a segurança, distração de crises internas, comércio, ideologia e cooperação entre autocracias (armas, contratos governamentais, empréstimos). Externamente, há uma ordem mais instável do que se os EUA estivessem engajados na região, onde as interferências – diretas ou indiretas – de potências médias em outros países apenas eleva o nível de desordem (vide Paquistão no Afeganistão). Internamente, o Oriente Médio enfrenta problemas de desemprego, endividamento público (com a China, em particular, como é o caso do Paquistão), dependência do petróleo e carência de serviços públicos, que poderiam ensejar protestos como os da Primavera Árabe.

b) Potências regionais de maioria muçulmana no Grande Oriente Médio

i. Arábia Saudita

A Arábia Saudita é a líder do mundo sunita e reconhecida pelos muçulmanos como protetora de Meca e Medina, locais sagrados do Islã. Ela se apoia em sua capacidade militar, no Wahabismo, em sua produção de petróleo e em sua influência sobre economias como Egito e Paquistão. O poder saudita é desafiado em três dimensões: geopolítica, demografia e economia. Geopoliticamente, o Irã é o líder dos xiitas, e a Turquia exerce grande influência entre os sunitas. Demograficamente, a Indonésia abriga a maior população muçulmana do mundo, posição que deverá ser ocupada pela Índia, até 2050. Economicamente, os EAU vêm diversificando sua economia, em contraste com a Arábia Saudita, que ainda é um dos países mais dependentes do petróleo na região (80% das receitas públicas).

O país é comandado por Mohammad bin Salman (MBS), príncipe-herdeiro da Arábia Saudia e governante *de facto* do reino, desde 2017, depois que, por complicações de saúde, seu pai, o rei Salman bin Abdulaziz al-Saud, se afastou da regência do país. MBS integra uma nova geração de líderes árabes, ao lado de figuras como Mohammed bin Zayed, então príncipe regente do emirado de Abu Dhabi. MBS vem enfrentando polêmicas, como seu envolvimento no assassinato de um jornalista, o boicote econômico do Catar e o "sequestro" do primeiro-ministro do Líbano. Existem pressões internacionais para que o país avance em termos de transparência e direitos humanos. Internamente, o príncipe herdeiro sinaliza com a possibilidade de reformas

modernizadoras, como a redução do poder do *establishment* religioso e a promoção de privatizações.

Historicamente, a relação entre EUA e Arábia Saudita se pauta por segurança e petróleo. Após a vitória de Biden, contudo, os EUA vêm mostrando uma posição mais ambígua em relação a Riade. De um lado, Biden condena com mais firmeza violações de direitos humanos, como mostra o fato de que o país árabe não foi convidado para a Cúpula da Democracia. O esforço da diplomacia americana em reintegrar o Plano de Ação Conjunto Global (JCPOA, na sigla em inglês), ademais, mostra que Biden discorda da posição dos sauditas de que o acordo com o Irã deveria ser abandonado. De outro, apesar da promessa eleitoral de cancelar a venda de armamentos para os sauditas negociada por Trump, Biden rompeu o discurso humanitário e concretizou um acordo militar de US$ 500 milhões com Riade. Malgrado o desgaste do recuo, a medida se justifica, no cálculo americano, pelo fato de que a Arábia Saudita é um ator incontornável para a inserção dos EUA no Oriente Médio, em razão do estreitamento de laços da China com a região, por meio da Iniciativa do Cinturão e da Rota (BRI, na sigla em inglês). Para mais detalhes, ver a seção "Política Externa dos Estados Unidos (EUA) para o Grande Oriente Médio" no tópico sobre os EUA anteriormente neste capítulo.

A atuação dos sauditas na guerra do Iêmen é outro foco de tensão com Washington. Biden defende o fim do conflito, que opõe o governo do Iêmen, patrocinado pelos sauditas, à milícia *houthi*, apoiada pelos iranianos. Ao mesmo tempo, os sauditas aproximaram-se da Turquia para a compra de *drones* para atuar no conflito, que preocupa Riade devido à extensa fronteira com o Iêmen. Para mais detalhes a respeito, ver seção posterior sobre o Iêmen.

Em janeiro de 2021, por ocasião da cúpula do Conselho de Cooperação do Golfo (CCG), a Arábia Saudita assinou com o Catar acordo com o intuito de restaurar plenamente as relações diplomáticas entre os países. Também ficou acertado que a Arábia Saudita e seus aliados colocariam fim ao embargo imposto ao Catar em 2017, instaurado por conta da aproximação do reino com o Irã, o que envolve acusações de apoio a grupos e milícias vinculados a Teerã, e do avanço das relações com a Turquia, especialmente no campo militar. Em dezembro de 2021, MBS visitou Doha, pela primeira vez desde a crise no relacionamento em 2017. MBS mostra, assim, pragmatismo, após o insucesso do esforço para forçar o Catar a adotar uma série de exigências, como a ruptura de relações com o Irã e a extinção do canal internacional de notícias Al Jazeera.

A retomada das relações entre Riade e Teerã, rompidas em 2016 após a execução do clérigo xiita Sheikr Nimr na Arábia Saudita, dependerá da negociação acerca de áreas de influência, bem como das mudanças que tendem a ocorrer em função de eventual reingresso dos EUA ao JCPOA. Em março de 2022, o chanceler iraniano afirmou que via positivamente o reatamento das relações entre os dois países, mas acrescentou ainda perceber sinais dúbios na ação diplomática saudita. Em junho de 2023, foi reaberta a embaixada iraniana na Arábia Saudita. Em agosto, os dois países intercambiaram embaixadores. Em setembro, MBS afirmou que, se o Irã obtiver uma arma nuclear, a Arábia Saudita também terá a sua.

No início de outubro de 2022, Arábia Saudita e China concordaram em fortalecer a cooperação em energia. Em dezembro, o presidente chinês Xi Jinping visitou o país, com a finalidade de travar discussões bilaterais com o rei e o príncipe herdeiro sauditas, bem como com lideranças dos países do CCG e de outros países árabes. As discussões acerca de temas energéticos ganham centralidade, mormente em uma época de guerra na Ucrânia.

Para mais detalhes sobre a Arábia Saudita, ver o tópico específico neste capítulo.

ii. Irã

O Irã é o líder do crescente xiita, ator-chave na geopolítica regional e o “interventor-mor” entre as potências do Oriente Médio. Apesar de ser penalizado com sanções econômicas impostas pelos EUA, ele conta com parcerias com a China e a Rússia para sustentar sua economia. Além disso, o Irã exerce grande influência na Síria, onde apoia o regime de al-Assad; no Líbano, onde apoia o Hezbollah; em Gaza, onde apoia o Hamas; no Iêmen, onde se alia aos *houthis*; e no Iraque, onde apoia milícias xiitas. Esses grupos estão longe de ser fantoches de Teerã. Al-Assad tem boas relações com a Arábia Saudita e o Hezbollah age com crescente autonomia no Líbano, por exemplo, contando com Exército próprio. É inegável, contudo, que eles sejam um pilar fundamental da estratégia iraniana de projeção de poder, em detrimento da Arábia Saudita, como mostrou o envolvimento dos *houthis* em um ataque com *drones* a uma instalação petrolífera saudita, em 2019.

O Irã esteve no centro do bloqueio econômico do Catar, em 2017, rival histórico da Arábia Saudita e que é proprietário da emissora de notícias internacionais Al Jazeera, crítica ao regime saudita. Irã e Catar cooperam em áreas como mineração (exploração de gás) e aviação civil (cessão do espaço aéreo). Ademais, a oposição ao regime xiita de Teerã e a sua indicação de que pode desenvolver um artefato nuclear esteve na origem de uma “entente” israelo-sunita, que culminou nos Acordos de Abraão, com o estabelecimento de relações diplomáticas de Israel com Bahrein, EAU, Marrocos e Sudão. Em novembro de 2022, o Irã anunciou o desenvolvimento de um míssil balístico hipersônico, o que significaria um grande avanço em seu arsenal de mísseis e um aumento da ofensividade contra sistemas antimísseis inimigos. Para mais detalhes sobre a política externa do Irã e as negociações nucleares, ver seção posterior sobre o Irã.

iii. Turquia

Reconhecida como Estado-pivô desde os anos 1990, devido ao seu posicionamento geográfico estratégico, a Turquia afirmou-se como potência emergente nos anos 2000, marcados também pelo “retorno” desse país ao Oriente. A diplomacia turca passou a compreender o Oriente Médio como *hinterland* indispensável para seu projeto de potência regional, e o país buscou aumentar seu engajamento político e diplomático no mundo muçulmano, sob uma lógica de pacificação das relações bilaterais com Estados árabes (política de “nenhum problema com os vizinhos”). Essa estratégia era favorecida pelo bom momento econômico que o país vivia.

Ao longo do tempo, sobretudo após as revoluções árabes de 2011, a diplomacia turca passou a enfatizar o uso da força. Erdogan, ademais, adotou um discurso mais nacionalista em uma dupla chave simbólica, o “neo-otomanismo”, que resgata elementos religiosos na afirmação de sua autoridade, e o “neoeurasianismo”, que valoriza a projeção de poder da Turquia na Ásia Central, em conjunto com a Rússia. O discurso nacionalista vem também sendo inflamado por partidos de viés xenófobo da oposição turca, que têm defendido políticas anti-imigração. A crise migratória de 2015 foi, ainda, fator de enfraquecimento das relações entre Turquia e União Europeia (UE) e, desde então, vem crescendo a aproximação com a Rússia, ainda que a Turquia mantenha engajamento militar no seio da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN).

No contexto da Primavera Árabe, Erdogan aproximou-se da Irmandade Muçulmana no Egito, da Al-Nahda, na Tunísia e do Partido da Justiça e Desenvolvimento (PJD), no Marrocos. No caso da Síria, o país mudou de posição, tendo, inicialmente, defendido uma política de realismo e neutralidade, e, posteriormente, invadido o norte do país, reduto curdo, e fornecido armas e

auxílio logístico para forças da oposição síria. Em sua ofensiva ao norte, Erdogan explorou o temor de separatismo curdo, alegando que os curdos da região, em contato com curdos turcos, planejavam criar um Estado independente. Assim, a Turquia fixou uma zona de amortecimento para evitar o contato entre curdos dos dois lados e irritou-se com a aliança entre EUA e combatentes curdos. No Iraque, houve afastamento entre Turquia e EUA, que usaram curdos para enfrentar o autoproclamado Estado Islâmico, como na Síria. A Turquia considera o Partido dos Trabalhadores do Curdistão (PKK, na sigla em curdo), que atua no território turco e tem pretensões separatistas, um grupo terrorista. O PKK possui conexões com os curdos da Síria, sendo esta uma das razões para as tensões com a Turquia. Na Líbia, as tropas turcas sustentaram o governo estabelecido, do Governo de União Nacional (GNU, na sigla em inglês), evolução do Governo do Acordo Nacional (GNA, na sigla em inglês), que reconheceu as pretensões dúbias da Turquia no Mediterrâneo oriental. Para mais detalhes, ver as seções sobre a Primavera Árabe, os curdos, a Síria, o Iraque e a Líbia neste capítulo.

No Mediterrâneo Oriental, Erdogan reivindica águas disputadas também por Grécia e Chipre. Para mais detalhes, ver a seção sobre o Mediterrâneo Oriental, anteriormente no tópico de Europa deste capítulo.

Já na disputa por Nagorno-Karabakh, o Azerbaijão, a despeito de ser uma nação predominantemente xiita, recebeu apoio turco com *drones*, contra a Armênia. A intervenção turca foi decisiva para a vitória dos azeris em 2020 e permitiu estabelecer corredor ligando a Turquia a regiões culturalmente turcas. Para mais detalhes, ver a seção sobre Nagorno-Karabakh no tópico de Rússia e espaço pós-soviético anteriormente neste capítulo.

O fato de Obama não ter cumprido a promessa de penalizar o uso de armas químicas pelo regime de al-Assad deteriorou a relação da Turquia com os EUA. Os EUA, posteriormente, cancelaram, ainda, a venda de aviões F-35 depois que a Turquia adquiriu sistemas de defesa antiaérea S-400 da Rússia, que seriam incompatíveis com as regras da OTAN. Biden, ademais, condenou a saída da Turquia da Convenção de Istambul de 2011, de combate à violência contra a mulher.

Em meio à *proxy war* entre Arábia Saudita e Irã, a Turquia tem trajetória particular, não mostrando alinhamento específico a nenhum dos lados, mas buscando brechas para pôr em prática um projeto neo-otomano, amplificado no governo de Erdogan. Para Ancara, a expansão iraniana é vista como ameaça, assim como a influência da Arábia Saudita; assim, o objetivo turco é se consolidar como alternativa às presenças das duas outras potências no Oriente Médio. Contudo, o crescimento da presença turca na região, como mostra o aumento de operações militares, políticas e econômicas, gera temores em Riade e em Teerã. Para o Irã, a permanência da Turquia na Síria é encarada como desafio; para a Arábia Saudita, há esforço revisionista histórico para retratar o califado otomano como força de ocupação da região; outro ponto de atrito entre os países foi o assassinato de Jamal Khashoggi no consulado saudita em Istambul. Sauditas, por sua vez, vêm comprando *drones* turcos, apesar de boicotarem outros produtos. Já a Turquia condenou os ataques *houthis* a instalações petrolíferas sauditas, perpetrados em 2019.

Para mais detalhes sobre a política externa da Turquia, ver seção posterior neste capítulo.

iv. Egito

O Egito apresenta uma inserção internacional multifacetada, que abrange o Oriente Médio, a África e o espaço mediterrâneo, e exerce influência, estritamente, em seu contexto regional imediato. Eleito na esteira dos protestos da Primavera Árabe, que levaram à renúncia de Hosni

Mubarak após trinta anos no poder, o governo do ex-líder da Irmandade Muçulmana, Mohamed Morsi, foi derrubado, e o general Abdul Fatah al-Sisi foi eleito presidente do país. O golpe que derrubou Morsi teria contado com auxílio financeiro de Arábia Saudita e EAU, contrários à Irmandade Muçulmana. Al-Sisi, refletindo o bom relacionamento com os sauditas, assinou acordos comerciais e autorizou a transferência de duas ilhas para a Arábia Saudita, no golfo de Ácaba, que integrarão o projeto NEOM ("novo futuro"), uma megacidade planejada por Riade. Para mais detalhes, ver a subseção sobre Primavera Árabe no Egito anteriormente neste capítulo e a seção sobre Egito posteriormente neste capítulo.

Primeiro país muçulmano a reconhecer Israel (em 1979, com Anwar al-Sadat), o Egito é um tradicional mediador do conflito israelo-palestino, tendo mediado um cessar-fogo entre as duas partes em maio de 2021, após uma escalada de tensões envolvendo o despejo de comunidades palestinas de áreas de Jerusalém Oriental. Durante anos, o Egito também arbitrou conflitos entre os dois grupos de representação política palestina: o Fatah, que possui uma visão política mais laica, e o Hamas, que defende uma atuação político-religiosa na Palestina. Mais recentemente, al-Sisi condenou o reconhecimento de Jerusalém como capital de Israel pelos EUA, gesto visto como obstáculo para uma paz duradoura entre Palestina e Israel. Para mais detalhes, ver a seção sobre Israel-Palestina neste capítulo.

A postura cooperativa do Egito no conflito israelo-palestino teve como objetivo, nos últimos anos, não apenas aumentar sua influência regional, mas também angariar simpatias contra o projeto da barragem da Renascença, desenvolvido pela Etiópia a montante do Nilo e visto como uma ameaça à sua segurança. Para mais detalhes, ver a seção sobre a Grande Barragem da Renascença Etíope no tópico de África anteriormente neste capítulo.

Outro foco de atuação da política externa do Egito é a guerra civil da Líbia, que eclodiu em 2011, após a queda de Muammar Kadafi. O Egito, juntamente com países como Arábia Saudita, EAU e Rússia, apoia o general Haftar, em contraste com a Turquia que, ao lado do Catar, apadrinhou a posição da Organização das Nações Unidas (ONU) de reconhecimento do Governo de União Nacional (GNU, na sigla em inglês) de Fayez al-Sarraj, em Trípoli. A estratégia convergente de EAU, Arábia Saudita e Egito, na Líbia, baseia-se no objetivo conjunto de derrotar, em definitivo, a ameaça representada pelos movimentos de contestação de 2011 e, ainda, combater a influência da "ameaça da Irmandade". Diferentemente desses países, porém, o Egito não defende uma intervenção militar na Líbia, mas, sim, negociações diplomáticas que previnam uma deterioração do cenário de "caos" no país. Para mais detalhes, ver a seção sobre a Líbia neste capítulo.

Em termos de capacidade militar, o Egito chegou ao topo da lista de maiores clientes da indústria militar da França, graças a um pedido de trinta jatos combatentes Rafale, em 2021. A aproximação entre o regime militar egípcio e a república francesa também tornou o Oriente Médio o maior importador de armas francesas em 2021.

Por fim, buscando enfrentar seus graves problemas urbanos, em que se sobressai o trânsito do Cairo, além de modernizar sua imagem externa, a exemplo de países como os EAU e a Arábia Saudita, o Egito vem criando grandes cidades planejadas, inclusive uma nova capital, a "Futura Capital Administrativa", a 35 km de Cairo Antiga.

v. Paquistão

O Paquistão busca promover alianças comerciais na Ásia para melhorar sua economia e sua imagem externa, associada à de um pária regional. Islamabad conseguiu um cessar-fogo com

a Índia, evitando uma guerra, em 2019. O Paquistão serviu como refúgio para membros do Talibã, entre 2001 e 2021, e conferiu apoio logístico ao grupo para que retomasse o poder. Seu objetivo, assim, foi conter a influência da Índia – que vê como inimiga, devido aos conflitos em torno da região da Caxemira, de maioria muçulmana (para mais detalhes, ver a subseção específica sobre as relações com a Índia, anteriormente neste capítulo) – sobre o Afeganistão. Isso porque a Índia era aliada do governo de Ashraf Ghani e segue mantendo laços estreitos com a Aliança do Norte, grupos de senhores da guerra afegãos que combatem forças do Talibã.

Existe, contudo, o risco de que a manobra paquistanesa de apoio ao Talibã se revele uma vitória pírrica. Isso porque o Paquistão precisará evitar sua "talibanização" pelo *Tehrik-i-Taliban Pakistan* (TTP), grupo capaz de incitar o separatismo da região do Pashtunistão com apoio do Talibã afegão. Os *pashtuns* representam 25% da população paquistanesa e a perda do território onde se concentram seria um revés comparável à separação de Bangladesh, em 1971. Por isso, em que pese haver reconhecido imediatamente o novo regime afegão, o Paquistão clamou pela instalação de um governo representativo de todas as facções do país. O Paquistão, contudo, não tem condições de fazer do Afeganistão um satélite, seja em razão de suas dificuldades econômicas, seja por conta da antipatia do povo afegão em face de sua influência. O Paquistão integra um corredor econômico que é uma das peças centrais da BRI da China, pois permitirá escoar os minérios de países da Ásia Central, como Afeganistão e Uzbequistão. Para se integrar ao projeto, o Paquistão assumiu uma grande dívida em face das instituições financeiras chinesas. Para mais detalhes, ver a subseção "Relações Paquistão-China" no tópico de Paquistão posteriormente neste capítulo.

Em contraste a essa aproximação crescente em relação à China, o contato com os EUA está em baixa. O Paquistão poderia abrigar base dos EUA para enfrentar o Estado Islâmico Khorosan, responsável pelos atentados no aeroporto de Cabul. Mas depois de tantos anos abrigando o Talibã, o país precisará afirmar-se como um aliado de confiança. Soma-se a isso o fato de que a ajuda externa dos EUA caiu 60% nos últimos anos (2010-2017).

Paquistão e Arábia Saudita têm uma aliança longeva, pela qual Riade concede empréstimos financeiros e Islamabad fornece treinamento militar. Segundo alguns analistas, ademais, o programa nuclear paquistanês, que culminou no desenvolvimento de uma bomba, em 1998, teria sido patrocinado pela Arábia Saudita, que possui aviões em solo paquistanês com capacidade para transportar ogivas nucleares. Recentemente, houve certo esfriamento da relação bilateral. O Paquistão deixou a coalizão saudita no Iêmen e a Arábia Saudita suspendeu alguns empréstimos após ser surpreendida com um "ultimato" do Paquistão para que a Organização para Cooperação Islâmica (OCI) se envolvesse na crise da Caxemira. Os paquistaneses, porém, poderão ser beneficiados pelo desejo dos sauditas de diversificação de sua economia. O comércio bilateral entre as duas nações, que é de apenas US$ 2 bilhões, em contraste com os US$ 33 bilhões, entre Arábia Saudita e Índia, tem espaço para crescer. No campo energético, o Paquistão deseja o apoio da Arábia Saudita para desenvolver uma refinaria em Gwadar. Na esfera militar, a Marinha do Paquistão abrigou, recentemente, um exercício naval no mar da Arábia com 45 países.

Para mais detalhes sobre o Paquistão, ver o tópico específico neste capítulo.

c) Eixos principais de tensão no Oriente Médio

Existem, atualmente, dois grandes eixos de tensão no Oriente Médio: o eixo entre sunitas e xiitas, expresso pela dinâmica entre Arábia Saudita e Irã, e o eixo intrassunita. Ao lado de aliados como os EAU, a Arábia Saudita defende a manutenção de seus regimes monárquicos tradicionais,

tendo realizado intervenção no Bahrein, país de maioria xiita, mas governado por um rei sunita, por meio do CCG, em 2011. O Irã, nação culturalmente persa, por sua vez, é uma espécie de nêmeses daqueles países árabes. A segunda fonte de atritos na região gira em torno das rivalidades entre nações sunitas. A Turquia, na sequência da Primavera Árabe, vinha defendendo uma postura mais laica e tolerante, em contraste, sobretudo, com a Arábia Saudita, onde a religião ainda é uma das bases do regime. Ao longo dos últimos anos, vem ficando claro que o CCG não age em uníssono, como demonstra a suspensão temporária do Catar, motivada por sua ligação com o Irã na exploração de gás.

d) *Proxy war* entre Arábia Saudita e Irã

i. Características gerais

Uma espécie de nova “guerra fria”, protagonizada pelos Estados-pivô do mundo muçulmano, expressa-se por meio de guerras por procuração (*proxy wars*). A guerra por procuração entre Irã e Arábia Saudita é a principal rivalidade do Oriente Médio. Desde a Primavera Árabe, a região é palco de conflitos e crises que se inserem, em boa parte, nas disputas das duas potências por influência política e pela consequente hegemonia regional. Há forte componente religioso na rivalidade, cuja origem remonta ao século VII, quando houve o cisma entre sunitas (dos quais a Arábia Saudita se vê como a maior potência) e xiitas (majoritários na república islâmica iraniana). Porém, o sectarismo não é causa, mas estratégia política da qual se valem iranianos e sauditas. Os dois países têm apoiado, em gradações variadas, lados opostos em conflitos na região: no Oriente Médio asiático, destacam-se as guerras civis na Síria e no Iêmen, mas a rivalidade também se reflete em disputas no Bahrein, no Líbano e no Catar, chegando à Ásia Central, no Paquistão e no Afeganistão.

A rivalidade entre Irã e Arábia Saudita tem como marco mais distante no tempo a morte do profeta Maomé, no século VII. Quando o profeta fundou a religião, ele não anunciou quem seria seu sucessor; ante a escolha de seu sucessor, os muçulmanos se dividiram em dois grupos: os xiitas, em minoria, e os sunitas, em maioria. Ali, primo e genro de Maomé, reivindicava essa posição por ser membro da família e casado com Fátima, a única filha viva do profeta no momento de sua morte; entretanto, a maioria dos muçulmanos o consideravam muito jovem para tornar-se um chefe religioso, de modo que Abu Bakr, amigo e um de seus sogros de Maomé pelo casamento do profeta com uma de suas filhas, Aisha, foi escolhido como sucessor e assumiu a liderança – assim, os xiitas são os seguidores de Ali, repudiam o comando de outra pessoa que não seja descendente do profeta, reconhecem apenas as escrituras do Corão, e seu líder religioso é chamado de Imã; enquanto os sunitas são os seguidores de Abu Bakr, aceitam as escrituras da Suna (daí o termo sunita), um documento sagrado que narra as experiências vividas por Maomé, quando estão com alguma dúvida na interpretação do Corão, e seu líder religioso é chamado de Califa. À época, os sunitas prevaleceram, dando origem ao Califado (base da expansão do autoproclamado Estado Islâmico), enquanto aos xiitas coube o papel da minoria oprimida. Esse discurso dos xiitas, de minoria oprimida ou de maioria minorizada, cerca de 1,3 mil anos depois, deu fundamento à Revolução Iraniana, divisor de águas na relação com os sauditas, que se converteu em rivalidade acirrada pela liderança do Islã: a Arábia Saudita, até então tida como líder inconteste do mundo muçulmano, teve sua posição posta em xeque pela ascensão do novo governo teocrático do aiatolá Khomeini, que questionou a legitimidade da Casa de Saud e a sua autoridade como Guardião das Duas Mesquitas Sagradas (Medina e Meca). Embora a primeira reação do rei Khalid foi de

parabenizar o Irã e afirmar que as relações entre os países poderiam estreitar-se com base na "solidariedade islâmica", houve piora substancial ao longo da década de 1980.

Também há componente étnico, relativo às tensões históricas entre árabes e persas, embora o Irã tenha mantido, desde 1979, boas relações com vários países árabes. Mais que rivalidade de base estritamente sectária, a disputa parece colocar de lados opostos o Irã e as monarquias árabes do Golfo (mais identificadas com a governança monárquica teocrática), o que remonta ao sentimento de temor diante do impulso revolucionário iraniano de derrubar regimes monárquicos e substituí-los por repúblicas islâmicas entre 1979 e 1983 – insurgências islâmicas ocorreram na Arábia Saudita, no Bahrein, na Síria e no Líbano.

ii. Desdobramentos recentes

Em meados da década passada, novos desenvolvimentos geopolíticos influenciaram a dinâmica entre as potências regionais. Em 2015, a Arábia Saudita expressou preocupação com possível aproximação dos EUA, seu maior aliado em âmbito global, com o Irã, em um contexto de redução da dependência norte-americana do petróleo saudita. Com o objetivo declarado de combate ao terrorismo, a Arábia Saudita formou em 2015 a Aliança Militar Islâmica Contra o Terrorismo (IMCTC, na sigla em inglês), coalizão intergovernamental que conta com 41 membros, todos com governos sunitas; a iniciativa excluiu três grandes países de governos xiitas (Irã, Iraque e Síria), o que sinalizou possível esforço saudita para isolar o Irã. Nesse ínterim, com a perda de importância da questão israelo-palestina como óbice e com o aumento das tensões recíprocas com o Irã, os membros do CCG voltaram-se ao fortalecimento da cooperação econômica e em segurança com Israel, que está envolvido em sua própria guerra por procuração com o Irã. A aproximação entre Israel e Arábia Saudita, feita com discrição e sem retomada oficial de relações diplomáticas, remonta a meados da década de 2000, mas ganhou força na metade final da década de 2010, quando houve apoio à formação de um eixo de "países moderados", com Israel, Arábia Saudita e os países do Golfo, como contraposição à rede de aliados e *proxies* iranianos.

A emergência, em 2015, do chamado "Inverno Árabe", período de ressurgimento do autoritarismo e do extremismo islâmico na esteira dos protestos da Primavera Árabe, exacerbou preocupações sauditas tanto em relação ao Irã quanto em relação à sua própria estabilidade doméstica. Isso levou Riade a intensificar suas ações para manter o *statu quo*, em especial no Bahrein e em outros países vizinhos; por sua vez, o Irã buscou expandir sua presença no crescente xiita para aproveitar a instabilidade regional, estabelecendo um corredor de influência que iria do Iraque ao Líbano, por meio de apoio a milícias xiitas na guerra contra o Estado Islâmico. Convém lembrar que, embora haja preocupações comuns acerca do Irã, não há consenso entre os governos sunitas quanto ao Islã político, com o *establishment* religioso wahabista saudita diferindo de países como o Catar, que busca postura mais autônoma, e os EAU, que apoiam forças anti-islâmicas em conflitos como o do Iêmen (em que apoia o Conselho de Transição do Sul). O Kuwait, por sua vez, é aliado próximo da Arábia Saudita no golfo Pérsico, esteve presente ao lado dos sauditas em conflitos como as guerras civis no Iêmen e na Síria, mas se negou a romper relações com o Irã após ataques contra a embaixada saudita no Teerã em 2016 e com o Catar durante a crise diplomática de 2017. No caso de Omã, monarquia absolutista sunita com relações próximas com a Arábia Saudita e integrante do CCG, o Irã não é percebido como ameaça, e o sultanato se apresenta como potencial mediador para a resolução do conflito por procuração, preferindo a via diplomática; não por acaso, o país declarou neutralidade nos casos da Síria, do Iêmen e do Catar.

Outra inflexão saudita que data de 2015 foi a ascensão do rei Salman ao poder. Desde então, Riade se afastou da abordagem ideológica wahabista, adotando postura nacionalista, com uma política externa mais agressiva, marcada por atos como a intervenção no Iêmen em 2015 e o envolvimento na crise do Líbano em 2017. Em 2016, o acirramento das tensões levaria à ruptura das relações entre sauditas e iranianos. Em janeiro daquele ano, a execução em massa de 47 pessoas na Arábia Saudita incluiu o clérigo xiita Nimr al-Nimr; o ato fez com que manifestantes tomassem as ruas de Teerã em protesto contra a decisão saudita. No mesmo dia, a embaixada da Arábia Saudita na capital iraniana foi saqueada e incendiada, o que levou Riade a romper relações com o Irã, ato acompanhado pelo Bahrein e por alguns países da África. No ano seguinte, a Suíça anunciou que representaria diplomaticamente os interesses iranianos na Arábia Saudita e os interesses sauditas no Irã.

Com a ascensão de Donald Trump em 2017, a política externa dos EUA abandonou o tom reconciliatório para com o Irã e voltou-se para a aliança com a Arábia Saudita. Ao mesmo tempo, condicionantes de ordem econômica levaram a outras mudanças, como a aproximação saudita com a Rússia, no marco da queda dos preços do petróleo. Em novembro de 2017, houve temores de escalada para uma confrontação militar direta, quando um míssil disparado do território ocupado pelos *houthis* no Iêmen foi interceptado no espaço aéreo de Riade. O ato teria sido perpetrado por integrantes do Hezbollah.

Outro fato que acentuou a retórica mais agressiva pelos sauditas foi a indicação de Mohammed bin Salman (MBS) como príncipe herdeiro, em junho de 2017. MBS referiu-se a Irã, Turquia e grupos extremistas islâmicos como “triângulo do mal”, e comparou o supremo líder iraniano Ali Khamenei a Adolf Hitler. A retórica populista e anti-Irã foi uma maneira de fortalecer o nacionalismo saudita em momento de problemas internos, além de facilitar a captação de investimentos dos EUA para tornar a economia menos dependente das exportações de petróleo.

A Arábia Saudita e Israel apoiaram a retirada norte-americana do acordo nuclear iraniano. Teerã se anteciparia à decisão dos EUA, já indicando buscar estreitar laços com Rússia e China; segundo Khamenei, a política externa do Irã “priorizaria o Oriente ao Ocidente”. As tensões se agravariam com a retomada das sanções pelos EUA, em agosto de 2018, com temores de um conflito em maior escala entre sauditas, iranianos e israelenses; ao mesmo tempo, Trump buscou uma aliança com os países árabes sunitas (os países da CCG, além de Jordânia e Egito) contra o Irã. Porém, o episódio do assassinato de Jamal Khashoggi, jornalista opositor a Riade, no consulado saudita em Istambul, levou a reações desfavoráveis contra MBS, ainda que o governo Trump reiterasse seu apoio à Arábia Saudita (o Congresso norte-americano condenou o assassinato).

Em 2019, teria início a Crise do Golfo Pérsico. Após ataque a petroleiros sauditas no golfo de Omã, os EUA acusaram o Irã de envolvimento, embora o ministro das Relações Exteriores iraniano tenha afirmado que o país buscava boas relações com Riade. Em setembro, um *drone* atacou uma refinaria no leste saudita, o que fez a produção de petróleo nacional cair pela metade; embora os rebeldes *houthis* no Iêmen tenham reivindicado o ataque, os EUA e os sauditas novamente acusaram o Irã e levantaram a possibilidade de um ataque retaliatório conjunto contra Teerã. Para mais detalhes sobre a política exterior dos EUA para o Grande Oriente Médio, ver seção anterior a respeito no tópico sobre os EUA neste capítulo.

As tensões se mantiveram ao longo do ano, com medidas como os Acordos de Abraão e o assassinato de um dos principais cientistas do programa nuclear iraniano em Teerã em uma emboscada, com o Irã acusando Israel. A formação de uma coalizão entre sunitas e Israel teve nos EUA promotor central, após a Conferência de Varsóvia, em fevereiro de 2019. A iniciativa é

voltada para segurança e tem no Irã um inimigo comum. A respeito da questão israelo-palestina, ver seção posterior.

Em 2021, a vitória de Ebrahim Raisi, clérigo conservador iraniano, trouxe temores de recrudescimento nas relações, ainda que Riade tenha sinalizado diálogo pouco antes. Em sua primeira coletiva após eleito, Raisi adotou tom conciliatório, afirmando que o Irã está pronto para reabrir embaixadas e dialogar com a Arábia Saudita. A postura corrobora a aproximação marcada pelas reuniões entre os dois países a respeito de temas de segurança. Em 2023, após processo de mediação liderado pela China, foram restabelecidos os laços diplomáticos entre Arábia Saudita e Irã, e as respectivas embaixadas foram reabertas. A respeito da política externa de Ebrahim Raisi, ver seção posterior sobre o Irã.

Por fim, outro ponto de relevo diz respeito aos programas nucleares de Irã e Arábia Saudita. Embora os dois países sejam partes do Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP) e os governos afirmam que seus programas têm fins pacíficos, a preocupação de uma corrida armamentista nuclear existe, com acusações contra os dois países relativas à busca do desenvolvimento de armas nucleares. O programa iraniano remonta à década de 1950, em cooperação com o Ocidente até a Revolução de 1979; desde então, o país tem sido alvo de sanções, como no caso das Resoluções 1696 e 1737 do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), de 2006. Como resposta, os sauditas aventaram várias hipóteses: desenvolver sua capacidade nuclear como fator de contenção, aliar-se a uma potência nuclear, como o Paquistão, ou negociar um acordo para tornar o Oriente Médio uma zona livre de armas nucleares (ZLAN). A assinatura do acordo nuclear iraniano, JCPOA, em 2015, preocupou Riade, pelo fato de que um Irã não mais isolado internacionalmente poderia exacerbar a guerra por procuração; porém, os sauditas não criticaram veementemente o acordo, não seguindo o exemplo de Israel. Em 2018, MBS afirmou que Riade buscaria armas nucleares se o programa iraniano tivesse êxito e reuniu-se com autoridades do governo Trump para debater, entre outros assuntos, a possível saída dos EUA do acordo iraniano, o que aconteceria pouco depois. Para mais detalhes sobre a questão nuclear iraniana, também ver seção posterior sobre o Irã.

iii. *Proxy war* na Síria

A Síria é um dos principais palcos da guerra por procuração entre Irã e Arábia Saudita, no marco de sua guerra civil. Enquanto o Irã dá apoio ao governo de Bashar al-Assad, além de dar suporte aos integrantes do libanês Hezbollah, a Arábia Saudita deu financiamento e treinou militantes rebeldes, sobretudo os pertencentes ao Governo de Salvação, frente de grupos jihadistas de matriz wahabista. A Síria é parte importante da esfera iraniana de influência, com al-Assad sendo um aliado de longa data; quando eclodiu a Primavera Árabe, Khamenei deu apoio às revoluções na Tunísia e no Egito, o que viria a mudar com os protestos na Síria. Do outro lado, a Arábia Saudita se aliou a rebeldes sunitas, de início, mas houve inflexão em 2018 com a ascensão de MBS, que mudou o foco de Riade para o combate ao Estado Islâmico, o que embasou a adesão do país à coalizão liderada pelos EUA e integrada por outras potências ocidentais e por forças curdas e árabes do norte da Síria.

Quanto ao conflito entre Irã e Arábia Saudita, a Síria é o único país do Oriente Médio asiático com posições próximas às do Irã – Bashar al-Assad tem no Irã aliado estratégico para seus interesses. Em outros casos, os entes médio-orientais envolvidos não têm caráter eminentemente estatal, ainda que, no caso do Iêmen, os *houthis* tenham estabelecido um governo no Iêmen, que se contrapõe ao regime apoiado pela Arábia Saudita, que governa do exílio em Riade.

Para mais detalhes, ver seção posterior sobre a Síria neste capítulo.

iv. *Proxy war* no Iêmen

Outra zona de conflito de relevo para a guerra por procuração é o Iêmen, cuja guerra civil também é resultado de uma revolução no marco da Primavera Árabe. O Iêmen esteve na esfera de influência saudita durante anos, mas a insurgência dos rebeldes *houthis* exacerbou tensões com o Irã – Riade acusa Teerã de dar apoio aos insurgentes. Relatório da ONU publicado em 2015 aponta que o apoio iraniano aos *houthis* com dinheiro, treinamento e envio de armas remonta à 2009; contudo, o Irã nega que esteja envolvido de forma mais profunda. O golpe de Estado de 2014-2015 foi interpretado pelos sauditas como ameaça imediata, enquanto, pelo Irã, como oportunidade de expandir a influência regional. Para mais detalhes sobre o conflito, ver seção posterior sobre o Iêmen neste capítulo.

v. *Proxy war* no Iraque

Também é possível citar o Iraque, palco de guerra iniciada em 2013 e terminada em 2017. Contudo, no caso iraquiano a guerra por procuração foi relativamente unilateral. Após a queda de Saddam Hussein, em 2003, o Iraque, país de maioria xiita, passou a ser visto pelo Irã como potencial aliado, o que levou Teerã a dar apoio a um governo xiita (em contraposição ao regime de Saddam que, embora nominalmente secular, era composto de sunitas), o que resultou em suporte a facções rebeldes locais. A Arábia Saudita evitou envolver-se diretamente no processo de ocupação pelos EUA, que se retiraram em 2011.

O contexto de vácuo de poder e de sectarismo xiita do primeiro-ministro Nuri al-Maliki levou à emergência do Estado Islâmico e à guerra civil, com o Irã intervindo em 2014 e sendo até hoje influente na política iraquiana. Embora não haja envolvimento explícito estatal, há relação próxima entre o Irã e várias milícias, com destaque para a Mobilização de Forças Populares (PMF, na sigla em inglês), conjunto de cerca de 40 grupos, em sua maioria xiitas. As forças da PMF foram estabelecidas como uma coalizão em 2014, tendo participado de praticamente todas as maiores batalhas contra o Estado Islâmico. Desde 2017, há a tentativa de assimilação dos combatentes das Forças ao Exército do Iraque; além da atuação na Guerra Civil iraquiana, milícias da PMF também atuaram na Síria, com o objetivo principal sendo defender santuários xiitas contra ataques do Estado Islâmico. Os sauditas buscam relações cordiais com o Iraque, com a reabertura da fronteira terrestre em 2017, após 27 anos, e aproximaram-se dos curdos, como forma de limitar a influência do Irã. Para mais detalhes, ver seção posterior sobre o Iraque neste capítulo.

vi. *Proxy war* no Catar

O Catar foi outro palco de conflito por procuração, no caso de sua crise diplomática. Embora sunita, o Catar buscou desenvolver política externa autônoma desde a década de 1990, algo visto por Riade como ameaça; a aproximação com o Irã agravou as tensões.

A crise iniciada em 2017, entretanto, se deu em virtude do apoio do Catar a grupos como a Irmandade Muçulmana, com o anúncio da ruptura de relações por parte da Arábia Saudita e de outros regimes sunitas, que isolaram Doha e impuseram sanções. O país, integrante do CCG, dava apoio naquele momento à coalizão saudita no combate aos *houthis* no Iêmen.

O isolamento foi aliviado pelo Irã, que retomara relações com o Catar em agosto de 2017 e, ao lado da Turquia, manteve fluxos comerciais ao Catar. Os sunitas fizeram uma lista de exigências a Doha, incluindo afastamento de Teerã. Após recusar-se a atender diversas exigências de seus pares, o Catar ficou economicamente isolado, situação que começou a ser revertida após reunião de cúpula do CCG, em janeiro de 2021, quando as relações com os membros do conselho, à exceção do Kuwait, que não as rompeu, começaram a ser restabelecidas devido à ineficácia do isolamento do regime de Doha. Embora as relações entre Riade e Doha tenham sido restauradas, subsistem questões, como a proximidade entre Catar e Turquia.

Para mais detalhes, ver seção posterior sobre o Catar neste capítulo.

vii. *Proxy war* no Líbano

Outro palco da disputa é o Líbano, terra natal do Hezbollah, criado nos anos 1980 com apoio iraniano. A Arábia Saudita sugeriu a criação de força árabe para combater o grupo, em contenção da influência do Irã. Em 2016, Riade suspendeu ajuda militar a Beirute, alegando ingerência do Irã e recusa libanesa em condenar atentado contra a embaixada saudita em Teerã. Em novembro de 2017, o primeiro-ministro do Líbano, Saad Hariri, renunciou e viajou à Arábia Saudita, o que se atribuiu a coações sauditas; a decisão é revertida semanas depois, com envolvimento da França. Para mais detalhes, ver seção posterior sobre o Líbano neste capítulo.

viii. *Proxy war* no Bahrein

O Bahrein enfrentou crises inseridas na dinâmica entre Irã e Arábia Saudita. O país, de população majoritariamente xiita, é liderado por uma monarquia sunita, cenário que levou a protestos na Primavera Árabe, reprimidos por intervenção saudita. O Bahrein, integrante do CCG e da coalizão saudita no Iêmen, acusou o Irã de tentar desestabilizar o país e, em 2016, as relações foram rompidas. Na crise do Catar, o regime sunita se alinhou aos sauditas.

ix. Reflexos da *proxy war* no Afeganistão e no Paquistão

Há reflexos da rivalidade entre Teerã e Riade na Ásia Central, sobretudo no Afeganistão e no Paquistão. No caso afegão, a rivalidade contribuiu para a instabilidade local; o país tem laços históricos com o Irã, mas era tido como aliado estratégico para os sauditas, que foram um dos únicos países a reconhecer o governo sunita do Talibã em 1996. Após a derrubada do Talibã, o Irã buscou aproximar-se e expandir sua influência no Afeganistão, construindo escolas e mesquitas xiitas, enquanto houve relativo afastamento de Riade.

Quanto ao Paquistão, país de maioria sunita, há relação com a violência sectária no país: a Arábia Saudita desfruta de apoio das elites paquistanesas, e o petróleo saudita é estratégico para Islamabad. Por outro lado, o Irã busca influenciar a minoria xiita como forma de promoção de interesses nacionais.

e) Outros eixos de tensão

Simplificar a dinâmica como uma "guerra fria médio-oriental" apenas entre Arábia Saudita e Irã ignora um contexto de alta complexidade que inclui, além dos entes estatais, grupos terroristas, movimentos nacionalistas e outras potências com ambições próprias.

Em 1980, o Oriente Médio teve um outro postulante a Estado dominante do golfo Pérsico: o Iraque de Saddam Hussein, temendo uma insurgência da maioria xiita iraquiana, inspirada pela Revolução Islâmica, contra o governo baathista, invadiu o país vizinho, dando origem a uma guerra que durou quase oito anos. Quando o Irã aceitou o cessar-fogo negociado pela ONU, o Iraque buscou substituir o Irã na posição de referência regional. Os iraquianos tiveram apoio financeiro e militar da Arábia Saudita e de outras monarquias do Oriente Médio, que buscaram conter o ímpeto revolucionário iraniano, além de potências globais, incluindo EUA e União Soviética (URSS); contudo, o Iraque não conseguiu avançar, e a guerra chegou ao seu fim sem vencedores. O apoio norte-americano a Bagdá foi um dos motivadores para o Irã buscar o desenvolvimento de seus programas missílico e nuclear. A ambição iraquiana, contudo, viria a esfacelar-se ao longo das décadas de 1990 e 2000, culminando na queda de Saddam Hussein em 2003. O vácuo de poder local agravou sectarismos e foi parte do processo que deu origem ao autoproclamado Estado Islâmico.

Com relação às disputas intrassunitas entre a Arábia Saudita e a Turquia, expressaram-se de maneira mais evidente no Egito, com a queda do governo de Morsi, da Irmandade Muçulmana aliada da Turquia e inimiga da Arábia Saudita – e a ascensão do governo de al-Sisi – aliado da Arábia Saudita e dos EAU. Também fica evidente na Líbia, onde uma aliança tripartite (Arábia Saudita, EAU e Egito) apoia o Exército de Libertação do marechal Haftar, enquanto Turquia e Catar apoiam o GNA/GNU, internacionalmente reconhecido.

Cabe lembrar, por fim, outro ente estatal de relevo, pela sua condição única na região: Israel é uma nação judaica inserida em um entorno com o qual manteve dinâmicas conflituosas durante as mais de sete décadas desde a criação do Estado israelense. Hoje, em paralelo à guerra por procuração entre Irã e Arábia Saudita, há um conflito por procuração entre Irã e Israel. Nesse caso, a Revolução de 1979 também foi ponto de inflexão, e a guerra por procuração teve episódios como o apoio secreto do Irã ao Hezbollah durante conflito no Líbano (1985-2000). Desde a década de 2000, Teerã passou a apoiar o Hamas e a Jihad Islâmica Palestina, em especial na Faixa de Gaza; a reação de Israel foi engendrar campanha com o intuito de prejudicar o programa nuclear iraniano, valendo-se de várias milícias antirregime no Irã. No marco da Guerra Civil Síria, o conflito escalou e, em 2018, converteu-se em ataques diretos entre os dois lados. Israel atua no contexto da Guerra Civil Síria para impedir que armas do Irã cheguem ao Hezbollah, e a rivalidade criou algumas alianças antes consideradas pouco factíveis, a exemplo da coalizão entre Israel e países árabes sunitas. A relação atual se caracteriza por, do lado iraniano, ameaças e hostilidade de seus líderes, cujo objetivo declarado é a destruição do Estado judeu. Nesse contexto, embora Israel não tenha relações diplomáticas com a Arábia Saudita, os países cooperam nos âmbitos diplomático e de inteligência para conter a influência iraniana na região.

V. Primavera Árabe

a) Primavera Árabe (2010-2011)

A Primavera Árabe eclodiu no final de 2010 no norte do continente africano, acima do Sahel, e se espalhou, pelo mundo árabe, tanto no Oriente Médio quanto no norte da África. No caso do norte da África, em 2010 e em 2011, embora tenha havido protestos na Argélia, no Marrocos, na Mauritânia e no Sudão, os casos de destaque são Tunísia, Egito e Líbia. Na porção asiática da região, a instabilidade levou à revolução no Iêmen e iniciou processo que resultou na eclosão da guerra civil na Síria. Com a desestabilização de atores de relevo na região (Egito, Iraque, Líbia e Síria), a Primavera Árabe criou um vácuo de poder.

Entre os elementos de contexto ou de causas comuns, apontam-se fatores políticos, econômicos e sociais. Entre os fatores políticos, estão o déficit democrático comum a todos os países afetados, em que normalmente havia governos há muito tempo no poder com caráter autocrático, a exemplo dos Assad, na Síria, de Ali, na Tunísia, de Kadafi, na Líbia, e de Mubarak, no Egito, em contexto de repressão, do cerceamento da oposição e de fortes críticas à corrupção, ao mesmo tempo que buscavam manter algum verniz liberal, por meio, por exemplo, da garantia de determinadas liberdades. Entre os elementos econômicos, estão a insatisfação com o baixo dinamismo da economia, o aumento da inflação, o crescente desemprego, em especial sobre a população jovem, e adoção de medidas austeras e restritivas, o que se explica também pelos reflexos da crise financeira internacional de 2008-2009 e da crise alimentar de 2007-2010. Entre os elementos sociais, podem-se apontar a explosão demográfica, a desigualdade social, o aprofundamento de choques entre setores religiosos e laicos, o fortalecimento dos movimentos sociais e de manifestações "espontâneas", catalisadas pelo uso de redes sociais. Traço comum do desdobramento da Primavera Árabe foi a repressão dos governos afetados e as tensões sobre o contrato social que regulava as relações entre governantes e governados, de autoritarismo mesclado com oferta de serviços sociais, empregos e preços subsidiados, mantidos pelos recursos advindos das receitas, em geral, do petróleo.

Como consequências gerais, pode-se apontar o colapso dos regimes vigentes na Tunísia, no Egito e na Líbia, ao mesmo tempo que se pode perguntar que democracia era desejada pelos agentes envolvidos na Primavera Árabe e que democracia é possível nesses países. O momento imediatamente posterior à euforia da "Primavera" foi o "Inverno Árabe", em que se nota a ressurgência do autoritarismo, em especial no Egito e mais recentemente na Tunísia, e do extremismo islâmico, ou o colapso das estruturas de Estado, como acontece na Líbia, tornando-se terreno propício para o fortalecimento da penetração de grupos extremistas no continente africano. Outra consequência que poderia ser apontada, que se evidencia tanto no caso do norte da África como em outros países médio-orientais, é a crise migratória, com fluxos principalmente para outros países da região e também para a Europa.

i. Primavera Árabe na Tunísia

As manifestações na Tunísia começaram por causa da questão da súbita escalada dos preços dos alimentos no final de 2010. Contudo, a situação transformou-se com a autoimolação de Mohammed Bouazizi, em 17 de dezembro, como protesto contra a forma como as autoridades locais o trataram na sequência da apreensão da sua banca de venda de frutas e legumes, supostamente porque ele não possuía a licença apropriada. O seu sacrifício pessoal transformou-

se rapidamente num símbolo do descontentamento popular perante o desprezo repressivo do regime do presidente Zine El Abidine Ben Ali (governou entre 1987 e 2011) em relação à sua população, em simultâneo com uma raiva generalizada pela situação econômica do país. Apesar de inicialmente governar sob um verniz democrático, nos anos 1990 Ben Ali promoveu virada autoritária sob o argumento da necessidade de conter o perigo extremista islâmico.

Para conter os protestos de 2010-2011, Ben Ali chegou a anunciar que deixaria o poder em 2014, mas sua situação tornou-se insustentável, também em razão da pressão da cúpula militar, e, em meados de janeiro de 2011, fugiu para a Arábia Saudita. A "Revolução de Jasmim" culminou com a deposição de Ben Ali, sucessivos presidentes interinos nas primeiras semanas, medidas judiciais de restrição ao partido Reagrupamento Constitucional Democrático (RCD), do ex-presidente, e, finalmente, a realização de eleições, em outubro, para Assembleia Constituinte. Houve amplo apoio internacional ao movimento, embora tenha havido condenações também por parte de aliados de Ben Ali.

A principal força da Assembleia Constituinte foi "Movimento Ennahda", de vertente islamista conservadora moderada, proibido durante o governo Ben Ali. O movimento governou o país com outras duas forças políticas até 2014. Coube à Assembleia eleger, ainda, em 2011, de maneira provisória, Moncef Marzouki, do partido aliado Congresso para a República (CPR), que ficou no cargo até 2014. Apesar de ter-se adotado uma nova constituição e eleito um novo presidente, a situação no país não se acalmou completamente. Em 2013, nova série de protestos eclodiu em razão do assassinato de líderes da esquerda secular, o que culminou com a renúncia do primeiro-ministro quando da adoção da constituição, no início de 2014.

Como particularidades específicas da Tunísia, a literatura aponta tradição de expressão autônoma e de constitucionalismo e a marginalização do Exército do centro do poder durante o governo Ben Ali.

Para mais detalhes, ver seção posterior sobre a Tunísia.

ii. Primavera Árabe no Egito

Grandes protestos ("Revolução de Lótus" ou "Revolução do Nilo") estouraram no país no final de janeiro de 2011, poucos dias após a queda de Ben Ali na Tunísia. O governo egípcio também tentou e falhou em controlar os protestos, oferecendo concessões enquanto reprimia violentamente os manifestantes. O cenário egípcio conjugava insatisfação crescente especialmente das classes médias, desde ao menos a década anterior, com críticas ao abuso de poder, à repressão política e às condições socioeconômicas do país, que eram fomentadas por meio da utilização de novos meios de comunicação (por exemplo, "Movimento Jovem 6 de Abril").

Em 2011, os protestos compreenderam demandas pela renúncia imediata do presidente Hosni Mubarak, a dissolução do Parlamento, a formação de governo de unidade nacional, início de negociações para reformar a Constituição e o fim do estado de exceção (em vigor desde 1981). Depois de vários dias de manifestações e confrontos entre manifestantes e forças de segurança no Cairo (tendo a Praça Tahir como centro) e no restante do país, incluindo a derrubada da *internet* em todo o Egito, uma virada ocorreu no final do mês quando o Exército egípcio anunciou que se recusaria a usar a força contra os manifestantes que pediam a remoção de Mubarak.

Tendo perdido o apoio dos militares, Mubarak deixou o cargo em 11 de fevereiro, cedendo o poder a um conselho de oficiais militares seniores. O papel do Conselho Supremo das Forças Armadas é importante para entender o desdobramento da Primavera Árabe no país. Os militares dissolveram o Parlamento, suspenderam a constituição e prometeram terminar com o estado de

exceção. Foram convocadas eleições e emitida Declaração Constitucional, para reger provisoriamente o país. Pela primeira vez na história do país, as eleições presidenciais, de 2012, levaram ao governo um civil, Mohamed Morsi, do Partido Liberdade e Justiça (FJP, na sigla em inglês), fortemente ligado à Irmandade Muçulmana. O partido também havia sido o principal vencedor das eleições parlamentares de 2011-2012. Antes da conclusão da negociação da nova Constituição, Morsi emitiu uma declaração constitucional temporária em novembro que lhe concedia amplos poderes. A Constituição foi adotada apenas em dezembro de 2012, depois de ter sido aprovada no mês anterior pela Assembleia Constitucional que foi escolhida pelo Parlamento controlado pelo FJP.

Em junho de 2013, eclodiram protestos pedindo a renúncia de Morsi. Os militares, apoiados pela oposição política e importantes figuras religiosas, intervieram e depuseram Morsi. A nova Constituição foi suspensa, e um presidente interino foi nomeado. Após a deposição de Morsi, o ministro da Defesa e comandante-em-chefe das Forças Armadas do Egito, Abdel Fattah al-Sisi, comandou a instalação de governo interino. A Irmandade Muçulmana foi declarada grupo terrorista em dezembro de 2013. As manifestações pró-Morsi foram reprimidas, resultando em mais de 800 mortes. Morsi foi preso, julgado e condenado à morte. Após a anulação dessa sentença, morreu em 2019 enquanto seguia sob custódia, aguardando novo julgamento. Mubarak, por sua vez, recebeu pena de prisão perpétua em 2012, mas após recurso à Corte de Apelações em 2015, foi absolvido em 2017 e morreu em 2020.

Para mais detalhes, ver seção posterior sobre o Egito.

iii. Primavera Árabe na Líbia

Os protestos contra o regime de Muammar Kadafi eclodiram em meados de fevereiro de 2011, tendo como estopim a prisão de um defensor dos direitos humanos. Kadafi ficou no poder entre 1969 e 2011, consolidando-o por meio de estilo de governo (*Jamahiriya*, a doutrina política da Terceira Teoria Universal) que mesclava socialismo, nacionalismo, nepotismo e relações clânicas, além de corrupção generalizada e controle da economia. Os protestos rapidamente se transformaram em uma revolta armada, também impulsionada pela violenta repressão. Os rebeldes tomaram Benghazi, anunciando a formação do Conselho Nacional de Transição no final de fevereiro. Ainda em fevereiro, o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), por meio da Resolução 1970, remeteu ao Tribunal Penal Internacional (TPI) denúncia contra Kadafi. Diversas sanções foram impostas. A França, que tinha histórico de relacionamento com a Líbia, especialmente no setor de hidrocarbonetos, retirou seu apoio ao governo Kadafi.

Em 5 de março de 2011, o Conselho Nacional de Transição fez uma declaração em que se intitulava os “únicos representantes de toda a Líbia”. Diversos governos passaram a reconhecer o Conselho, como a França e outros países europeus, e a Liga Árabe declarou que o governo Kadafi havia perdido sua legitimidade. A ofensiva das tropas governistas se intensificou. Quando as forças rebeldes pareciam estar à beira da derrota em março, uma coalizão internacional liderada pela Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), em substituição a ação inicialmente conduzida apenas por Estados Unidos (EUA), França e Reino Unido, lançou uma campanha de ataques aéreos contra as forças de Kadafi. Trata-se do resultado da Resolução 1973 do CSNU, que faz referência ao capítulo VII da Carta das Nações Unidas e ao princípio da Responsabilidade de

Proteger (R2P), adotada com abstenção de Alemanha, Brasil, China[3145], Índia e Rússia, em 17 de março. A resolução exigiu "um imediato cessar-fogo" e autorizou a comunidade internacional a estabelecer uma zona de exclusão aérea sobre a Líbia e a usar todos os meios necessários, exceto a ocupação estrangeira, para proteger os civis. Será o catalisador para a cunhagem, pelo Brasil, do conceito de Responsabilidade ao Proteger (RwP, a esse respeito, ver seção específica no Capítulo 1) e para críticas com relação à possível utilização da intervenção para forçar uma transição política no país.

Embora a intervenção da OTAN tenha mudado o equilíbrio militar em favor das forças rebeldes, Kadafi conseguiu manter o poder na capital, Trípoli, por mais vários meses. Ele foi forçado a deixar o poder em agosto de 2011, depois que as forças rebeldes assumiram o controle da capital. Em setembro, é aprovada a Missão de Apoio das Nações Unidas na Líbia (UNSMIL), cujo objetivo era apoiar a Líbia no seu processo de transição política. Depois de fugir da captura por várias semanas, Kadafi foi morto em Sirte em outubro de 2011, quando as forças rebeldes assumiram o controle da cidade.

O Conselho Nacional de Transição governou até meados de 2012, quando foram realizadas eleições para o Congresso Nacional Geral. O Congresso assumiu as funções em agosto de 2012, com o objetivo de redigir uma constituição. Não tendo sido possível cumprir a tarefa no prazo previsto de 18 meses, foi necessário realizar eleições para uma Câmara dos Deputados, que o sucedeu a partir de meados de 2014 (embora só se tenha se dissolvido em 2016, com a formação de um Alto Conselho de Estado). Entretanto, parte dos integrantes do Congresso, derrotados nas eleições de 2014, se separou e se declarou como Governo de Salvação Nacional. O cenário turbulento conduziu a uma nova guerra civil a partir de 2014.

Para mais detalhes, ver seção posterior sobre a Líbia.

iv. Primavera Árabe na Argélia

Os protestos na Argélia começaram no final de 2010 e duraram até o início de 2012, com reivindicações relativas à reforma política, ao fim do estado de emergência que durava desde 1992 e especialmente a questões econômicas (inflação principalmente dos alimentos, baixos salários, desemprego). Diferentemente dos países vizinhos, as manifestações não resultaram em uma mudança institucional significativa. O estado de emergência foi abolido. O presidente Abdelaziz Bouteflika passou emenda constitucional e revisou as leis que regem eleições, partidos e associações políticas, a mídia e a participação de mulheres na vida pública. Foram convocadas eleições legislativas e municipais, e novos partidos foram legalizados. Foram aprovadas novas medidas econômicas, com o objetivo de reduzir o desemprego.

Para mais detalhes, ver seção posterior sobre a Argélia.

v. Primeira Árabe no Marrocos

No Marrocos, os protestos começaram em fevereiro de 2011 e duraram até setembro de 2012. Foram canalizados por estudantes, frentes populares e classes que estavam em greve. As principais demandas eram por reformas políticas, pelo fim da repressão policial e da corrupção e por reformas econômicas para conter o alto desemprego. Como concessões, o rei Mohammed VI

[3145] Segundo analistas ocidentais, parte do envolvimento da China e da Rússia durante a Primavera Árabe deu-se na forma de *sharp power* e na desinformação. Em muitos casos, o objetivo era prejudicar os movimentos e garantir a permanência de seus aliados no poder.

designou comissão para elaborar nova constituição, que foi adotada em referendo em julho de 2011, o primeiro-ministro passou a ter mais autonomia diante do monarca, e eleições parlamentares foram realizadas em novembro de 2011. Os protestos continuaram em 2012 em razão da persistente má situação econômica.

Para mais detalhes, ver seção posterior sobre o Marrocos.

vi. Primavera Árabe na Mauritânia

Na Mauritânia, os protestos começaram em 2011 e seguiram até 2012. Envolveram manifestações pacíficas, greves e autoimolações. Além de demandas por reformas políticas (o país havia passado por golpes em 2005 e 2008) e econômicas, como nos outros casos, violações de direitos humanos e prática da escravidão também estiveram entre as principais causas. Entre as concessões do governo, que foram menores ainda do que nos outros países, esteve a criação de novas vagas de emprego.

Para mais detalhes, ver seção sobre o Sahel no tópico de África deste capítulo.

vii. Primavera Árabe no Sudão

No Sudão, protestos ocorreram entre janeiro de 2011 e outubro de 2013, com foco no combate à corrupção, ao desemprego e às medidas de austeridade, bem como com o objetivo de demover o presidente Omar al-Bashir do poder (desde 1990). Os protestos estavam muito vinculados com o contexto de divisão do Sudão e tiveram início logo após o referendo de independência do Sudão do Sul e perderam força em 2012, mas novamente cresceram em 2013 em razão do aumento do preço de combustíveis. A principal concessão foi o anúncio do presidente, em fevereiro de 2011, de que não concorreria à reeleição em 2015, o que não se concretizou. Al-Bashir foi eleito na ocasião com 94% dos votos, em eleição com comparecimento de 50% dos eleitores e boicote da oposição. Na mesma eleição, o partido governista manteve sua maioria parlamentar.

viii. Primavera Árabe na Síria

No caso da Síria, a guerra civil é o conflito mais complexo resultante da Primavera Árabe. A esse respeito, ver a seção sobre a Síria posteriormente neste capítulo.

ix. Primavera Árabe no Iêmen

De início, a revolução levou à deposição do presidente Ali Abdullah Saleh em 2012; isso levou ao aumento de divisões regionais e sectárias, fazendo com que minorias como os *houthis* fossem marginalizadas. Em 2014, a insurgência *houthi* se transformou em guerra civil de âmbito nacional, na qual houve reflexo da guerra por procuração: a Arábia Saudita liderou, em 2015, intervenção do Conselho de Cooperação do Golfo (CCG) a favor do presidente Abdrabbuh Hadi contra os *houthis*, grupo político xiita, com apoio (não admitido até cerca de 2019) do Irã. Trata-se de situação tão complexa quanto a síria, havendo grupos terroristas ligados à Al-Qaeda e ao Estado Islâmico presentes.

Para mais detalhes, ver seção posterior sobre o Iêmen.

x. Primavera Árabe no Iraque

O Iraque teve uma das trajetórias mais atribuladas ao longo dos dez anos após os protestos da Primavera Árabe. Quando de sua eclosão, a expressão da Primavera no Iraque foi uma insurgência causada pela insatisfação com o governo central, em dezembro de 2011, logo após a conclusão da retirada das tropas dos EUA, no país desde 2003. Como resultado desse primeiro estágio, houve aumento da violência e o colapso estatal diante do crescimento da insurreição, em contexto no qual teria origem o Estado Islâmico, com seu objetivo de estabelecer um califado, o que motivou a volta das tropas norte-americanas em 2014. A escalada levaria à eclosão de nova guerra no Iraque em 2013, contrapondo o Iraque, apoiado pelo Irã e por boa parte do mundo ocidental, aos radicais do Estado Islâmico, que tinham o suporte de figuras que defendiam o legado político de Saddam Hussein. Após quatro anos de embates, as forças iraquianas saíram vencedoras, com o Estado Islâmico sendo limitado a ações de guerrilha, em insurgência de baixa intensidade que segue até hoje, com o grupo fundamentalista mantendo presença em áreas remotas ao norte do Iraque.

Para mais detalhes, ver seção posterior sobre Iraque.

xi. Primavera Árabe no Bahrein

O Bahrein foi palco de eventos diretos no contexto da Primavera Árabe. Em 2011, a insurreição barenita foi uma série de protestos contra o governo sunita liderados pela população majoritariamente xiita (semelhante ao Iraque de Hussein), que se estenderam até 2014. Os protestos, inicialmente com o intuito de conquistar maior liberdade política e igualdade de tratamento entre xiitas e sunitas, evoluíram para confrontações diárias e pedidos pelo fim do reinado de Hamad Al Khalifa, após violenta repressão do governo de Manama. Após um mês, o governo do Bahrein solicitou ajuda militar e policial do CCG, que viria a intervir por meio da Arábia Saudita e dos Emirados Árabes Unidos (EAU), esmagando os protestos, o que foi seguido da declaração de lei marcial e de estado de emergência.

O Bahrein é um caso em que, a despeito do porte das mobilizações, pouco mudou após uma década: o regime segue reprimindo toda forma de oposição e violações de direitos humanos seguem atingindo jornalistas, opositores e setores políticos xiitas.

xii. Primavera Árabe em Omã

Em Omã, os protestos tiveram porte relativamente pequeno, com os manifestantes exigindo pautas eminentemente econômicas, a exemplo de reajustes salariais, redução do custo de vida, criação de empregos e menos corrupção. A resposta do sultão de Omã foi, além de concessões econômicas, a demissão de um terço de seu gabinete, além da concessão de poderes legislativos aos deputados eleitos. Houve avanços, embora o país permaneça uma monarquia absolutista.

xiii. Primavera Árabe no Kuwait

O Kuwait foi palco de protestos entre fevereiro de 2011 e dezembro de 2012, causados por, entre outros problemas, corrupção endêmica e apatridia. As manifestações tiveram início após a concessão de benefícios pelo emir do Kuwait a seus cidadãos, com a exceção dos beduínos e dos apátridas (cerca de 2% da população). Os protestos dos apátridas, que queriam o fim da

discriminação sofrida, foram ecoados por líderes da oposição, o que levou à repressão por forças policiais. Os protestos passaram a exigir reformas eleitorais que dessem à oposição espaço para questionamentos; a maior consequência foi a renúncia do primeiro-ministro Nasser Al-Mohammed Ahmad Al-Jaber Al-Sabah, além da dissolução do Parlamento.

xiv. Primavera Árabe na Jordânia

Na Jordânia, os protestos se iniciaram em janeiro de 2011, exigindo mudanças no governo local. No início, as pautas eram de caráter econômico, como desemprego, inflação e corrupção, além de reformas eleitorais. As respostas do rei Abdullah bin al-Hussein incluíram a demissão do primeiro-ministro e de seu gabinete e a criação de um comitê para revisão constitucional, com vistas a futura reforma, que seria aprovada ainda em 2011. Contudo, a insatisfação continuou, a ponto de ter novas quedas de primeiros-ministros, até que, em outubro de 2012, o Parlamento seria dissolvido e novas eleições convocadas. Nos próximos anos, as mudanças avançaram, incluindo a introdução de representação proporcional entre os deputados no pleito de 2016 e a descentralização das eleições locais de 2017, além da reforma judiciária.

xv. Primavera Árabe no Catar

No Catar, a implicação da Primavera Árabe disse mais respeito à política externa do país do que a questões domésticas. Em 2011, o país transigiu de um papel de mediador diplomático para o apoio de regimes em transição na região. A ambição de liderança teve como bases um país estável politicamente, próspero economicamente e com boa reputação como interlocutor; porém, os laços com a Irmandade Muçulmana viriam a causar problemas com a Arábia Saudita, ao lado de quem Doha atuou nas guerras civis na Síria e no Iêmen. As pressões crescentes dos sauditas, ao mesmo tempo que o Catar se mantinha próximo do Irã, levaria, em 2017, à crise diplomática que, a despeito da retomada das relações com os sauditas em janeiro de 2021, ainda não foi totalmente equalizada. Sua proximidade com os EUA dá certo lastro para que o país possa envolver-se em diálogos com todos os lados da guerra de procuração médio-oriental. Para mais detalhes, ver seção posterior sobre o Catar neste capítulo.

xvi. Primavera Árabe na Arábia Saudita

Na Arábia Saudita, os protestos de 2011 tiveram como principal mote a discriminação contra minorias xiitas. Os protestos tiveram início em março de 2011 e somente chegariam ao fim em dezembro de 2012, ganhando novas pautas, como o direito das mulheres a dirigir, entre outros pontos relativos ao aumento dos direitos democráticos. Algumas das conquistas dos manifestantes foram concessões econômicas pelo rei Abdullah bin Abdulaziz al-Saud, o anúncio de que mulheres ganhariam direito a voto a partir das eleições de 2015 e, ao menos no discurso, o comprometimento com a expansão dos direitos das mulheres[3146], sobretudo após a ascensão de Mohammed bin Salman a príncipe herdeiro, em 2017. Para mais detalhes, ver seção posterior sobre a Arábia Saudita neste capítulo.

Como resposta às revoltas por todo o mundo árabe, a Arábia Saudita sugeriu a criação de uma União do Golfo em substituição ao CCG, a qual concentraria muito mais poder nas mãos do

---

[3146] Em setembro de 2022, o governo da Arábia Saudita indicou Hala Al-Tuwaijri como a primeira mulher a presidir a Comissão Saudita de Direitos Humanos, que possui o *status* de ministério.

governo saudita. O intuito saudita era evitar potenciais revoltas de minorias marginalizadas nas monarquias do Golfo, além de impedir possível avanço do Irã, porém, a proposta de federação, que daria a Riade controle sobre assuntos militares, econômicos e políticos na região, foi rejeitada por todos os países, à exceção do Bahrein.

xvii. Primavera Árabe no Líbano

Conhecida como a "Intifada da Dignidade", os protestos duraram de janeiro a dezembro de 2011. Eles eclodiram quando o governo de Saad Hariri colapsou em razão de disputas com relação à cooperação com o Tribunal Especial para o Líbano, criado em 2009 em parceria com a ONU para investigar e julgar os responsáveis pelo assassinato do ex-primeiro-ministro Rafic Hariri, em 2005. A principal causa dos protestos foi o clamor por reforma política, em especial o fim da divisão confessional de cargos no Líbano. Os manifestantes também criticavam a corrupção e o clientelismo no país. No final de 2011, ocorrem incursões em território libanês, e o conflito sírio do ano seguinte transborda a fronteira na forma de grande fluxo de refugiados, o que contribuiu para intensificar os dramas sociais vividos pelo país.

xviii. Primavera Árabe na Palestina

Protestos ocorreram na Cisjordânia e na Faixa de Gaza entre fevereiro e outubro de 2012, motivados por questões como desemprego, corrupção e elevados custos de vida. A intensificação dos movimentos derivou da repressão da Autoridade Palestina (AP) a manifestações de apoio ao que estava ocorrendo na Tunísia e no Egito. Ao longo do ano, o Hamas também reprimiu protestos em Gaza em relação ao conflito na Síria.

Em 2012, dada à deterioração do quadro econômico, os manifestantes passaram a pedir a renúncia de Mahmoud Abbas, e a AP chegou a anunciar a realização de eleições municipais, o que jamais ocorreu.

b) "Segunda" Primavera Árabe (2018)

A "Segunda" Primavera Árabe, ou "Primavera Árabe 2.0", designa a série de protestos em diversos países árabes, iniciada em 2018, seja na África, seja no Oriente Médio. Entre as causas e motivações gerais, estão a persistência de autoritarismo político, corrupção, cleptocracia, violações de direitos humanos, inflação, pobreza e desemprego. É possível afirmar que essa segunda onda ainda está em curso e que os impactos da pandemia sobre os sistemas econômicos e sociais na região não podem ser desprezados e poderão servir de combustível para a renovada convulsão interna.

i. Segunda Primavera Árabe na Tunísia

Na Tunísia, em decorrência da nova Constituição, de janeiro de 2014, foram realizadas eleições parlamentares e presidenciais no final daquele ano. O partido Nidaa Tounes, de base secularista, venceu o Ennahda nas eleições parlamentares, mas ambos os partidos formaram governo de coalizão. O líder do Nidaa Tounes, Beji Caid Essebsi, que chegou a ser primeiro-ministro em 2011, foi eleito presidente do país, tendo permanecido no cargo até sua morte, em

meados de 2019. Já havia anunciado que não concorreria para um segundo mandato nas eleições daquele ano.

Ainda que a Tunísia tenha sido considerada um caso de sucesso da Primavera Árabe, com consolidação da democracia, a insatisfação popular com a classe governante não diminuiu. Em janeiro de 2016, houve protestos contra a alta taxa de desemprego. Em 2018, eclode outra série de protestos no país, em razão do custo de vida e de impostos, com apoio de partidos da oposição. O governo anunciou que não reveria suas políticas de austeridade, embora tenha sido forçado a flexibilizar as medidas previstas no orçamento de 2018.

Em 2019, após a morte de Essebsi, as eleições presidenciais foram antecipadas (de novembro para setembro). Foi eleito, no segundo turno, Kais Saied, candidato independente, professor de Direito Constitucional, com forte apoio de eleitores jovens e do discurso anticorrupção (enfrentou, no segundo turno, um milionário preso acusado de fraude fiscal). Também em 2019, mas em outubro, foram realizadas novas eleições parlamentares. Apesar de votação menor do que em 2014, o Ennahda foi o partido que recebeu mais votos, tendo formado ampla coalizão para governar. O Nidaa Tounes praticamente desapareceu, tendo obtido apenas três cadeiras, como consequência do descontentamento popular.

Em 2021, novos confrontos violentos entre manifestantes, criticando a alta dos preços, o desemprego e os problemas dos serviços públicos, mas também a influência da Irmandade Muçulmana (que é a inspiração do Ennahda) no governo, e forças policiais, além de um embate entre o presidente e o Congresso. Ao lado da insatisfação política, a Tunísia convive, ao menos desde 2015, com escalada de ataques terroristas e com insurgência de braço do Estado Islâmico no país.

Para mais detalhes sobre a situação da Tunísia hoje, ver seção posterior.

ii. Segunda Primavera Árabe no Egito

No Egito, nova Constituição também foi adotada em janeiro de 2014, após aprovação em consulta popular. Em maio de 2014, foram realizadas eleições presidenciais, boicotadas por diversos partidos islamistas e com comparecimento eleitoral inferior a 50%, com vitória por cerca de 97% dos votos de Abdel Fattah al-Sisi. Al-Sisi é criticado internacionalmente pelo caráter autoritário de seu governo, com alegadas violações de direitos humanos. Em 2015, foram realizadas eleições para a câmara baixa do Parlamento, vencidas pelo Partido dos Egípcios Livres (FEP, na sigla em inglês). Atualmente, após reforma no sistema partidário do país e após as eleições de 2020 para ambas as câmaras, a maioria parlamentar está nas mãos do Partido do Futuro da Nação (NFP, na sigla em inglês), que apoia al-Sisi. Em 2018, al-Sisi foi reeleito também com cerca de 97% dos votos, com comparecimento eleitoral próximo de 40%.

Emendas à Constituição em abril de 2019, também aprovadas em consulta popular, aumentaram os poderes e o mandato presidencial de quatro para seis anos e permitirão que al-Sisi concorra por mais dois mandatos. No fim de 2019, protestos novamente eclodiram no país, pedindo a renúncia de al-Sisi e a libertação de prisioneiros políticos. Foram feitas centenas de prisões, e apoiadores de al-Sisi também foram às ruas para mostrar o seu respaldo ao presidente. Em paralelo, desde 2011, o país sofre com o fortalecimento do extremismo islâmico no Sinai, incluindo grupos terroristas filiados à Al-Qaeda e ao autointitulado Estado Islâmico.

Durante a pandemia de COVID-19, o Egito apresentou taxas de contágio e de letalidade consideradas altas. Outra questão recente com implicações sociais e econômicas relevantes para o Egito tem sido a guerra na Ucrânia, que tem encarecido as importações de trigo e impulsionado o

aumento da inflação para as camadas mais pobres da população. Diante de tal situação, crescem as preocupações relacionadas ao aumento da insatisfação social e da possibilidade de que novas ondas de sublevação ocorram no país. Como resultado das preocupações do governo em manter sua legitimidade suficientemente capaz de sustentar o poder autocrático, foram libertados da prisão, no primeiro semestre de 2022, cerca de 40 militantes opositores.

Para mais detalhes sobre o Egito de al-Sisi, ver seção posterior.

iii. Segunda Primavera Árabe na Líbia

A Líbia viveu nova guerra civil a partir de 2014. As principais forças opositoras no conflito, do ponto de vista político, foram a Câmara dos Deputados (HOR, na sigla em inglês) e o Governo do Acordo Nacional (GNA, na sigla em inglês), atualmente denominado de Governo de União Nacional (GNU, na sigla em inglês). A Câmara, conhecida também como o "Parlamento de Tobruk", foi comandada pelo primeiro-ministro Abdullah al-Thani até 2021 e conta com apoio declarado do Egito e dos EAU mas também de Arábia Saudita, Jordânia e Rússia, assim como com o Exército Nacional Líbio, liderado pelo general Khalifa Haftar. O Exército Nacional Líbio não é, como o nome aparenta, a denominação das Forças Armadas tradicionais, mas uma facção armada anti-islamista formada em maio de 2014, composta por diversas milícias locais do leste da Líbia, inclusive vinculadas à Al-Qaeda, por ex-integrantes das forças armadas do regime Kadafi e por mercenários estrangeiros (não apenas africanos ou médio-orientais, mas também o Grupo Wagner da Rússia). Teve sucesso no combate a grupos extremistas na região.

Embora a Câmara tenha apoiado a formação do GNA, rompeu com ele já em 2016. Em dezembro de 2015, foi assinado o Acordo Político Líbio (Acordo de Skhirat), entre representantes da Câmara e do Governo de Salvação Nacional, com respaldo da comunidade internacional. Originou o GAN, em Trípoli, que deveria ser o único representante reconhecido da Líbia e que teria mandato até 2017. Do ponto de vista legislativo, seria mantida a Câmara, assim como se daria origem ao Alto Conselho de Estado. A chefia de Estado cabe ao Conselho Presidencial, presidido pelo primeiro-ministro Fayez al-Sarraj até 2021. Tem apoio militar interno da *Libya Shield Force* (LSB), que tem vínculos com a Al-Qaeda, assim como conta com mercenários estrangeiros. Seus principais aliados internacionais são Turquia, Catar e Sudão (de Al-Bashir e depois de Al-Burhan).

Os EUA e a União Europeia (UE) reconheceram o GNA. Há divergências intraeuropeias, no entanto. Embora Itália e França tenham apoiado o GNA, ambos os países cortejaram Haftar devido ao seu papel de liderança na luta contra militantes islamistas. A França forneceu a Haftar apoio militar e de inteligência. Particularmente Roma preocupa-se com a desordem que transformou a Líbia num trampolim para migrantes que chegam à Europa. A Itália apoiou o GNA e trabalhou junto a milícias para conter fluxos migratórios da Líbia para o continente europeu. Do ponto de vista militar, o conflito conta com diversas milícias e grupos extremistas ou terroristas, como o *Shura Council of Benghazi Revolutionaries*, liderado pelo grupo Ansar al-Sharia, e o próprio Estado Islâmico. Em outubro de 2016, o antigo líder do Governo de Salvação Nacional tentou dar um golpe em al-Sarraj, sendo derrotado. Conversas entre o Parlamento em Tobruk e o GNA entre 2017 e 2018, incluindo a Conferência de Palermo em novembro de 2018, buscaram redundar na realização de eleições, sem sucesso.

A disputa em torno dos recursos de gás e petróleo da Líbia – a principal fonte de receitas públicas, representando uma grande parte da economia – tem sido um dos principais motores do conflito. A luta pelo petróleo foi exacerbada por reclamações históricas de populações do leste do país, que argumentam ter tradicionalmente recebido menos recursos do que o oeste, apesar de

produzirem 80% do petróleo líbio. Desde 2014, as forças de Haftar vêm tirando o controle sobre o petróleo líbio das mãos de milícias alinhadas sobretudo ao governo e de grupos islamistas no leste, onde campos de petróleo e terminais de exportação estão localizados. No começo de 2019, as forças de Haftar lançaram uma ofensiva no sul do país, rico em petróleo, e garantiram o controle sobre postos de fronteira.

Em março de 2019, foram realizadas eleições em vinte cidades do país. Em abril de 2019, houve ofensiva das tropas de Haftar sobre Trípoli, mas não conseguiu tomar o poder e recuou. Também em abril, seria realizada a Conferência Nacional Líbia, com apoio da UNSMIL, com o objetivo de organizar eleições e fazer avançar o processo de paz no país, mas foi adiada em razão da ofensiva de Haftar. No segundo semestre de 2019, começou a ser gestado processo conhecido como Fórum de Diálogo Político Líbio, pela UNSMIL, que foi lançado no fim de 2020.

Em agosto de 2020, uma série de protestos populares eclodiu em diferentes partes do país, em razão das péssimas condições econômicas. Em setembro, o primeiro-ministro do governo da Câmara dos Deputados, Abdullah al-Thani, apresentou sua renúncia. Em outubro de 2020, o GNA e o Exército Nacional Líbio concordaram com um cessar-fogo. Al-Serraj, que havia indicado que renunciaria em outubro, recuou de sua decisão.

No final de dezembro de 2020, o CSNU aprovou o nome do próximo representante especial da Organização das Nações Unidas (ONU) para a Líbia, o diplomata búlgaro Nickolay Mladenov, que renunciou em seguida, alegando questões familiares. Desde setembro de 2022, o representante especial é o senegalês Abdoulaye Bathily.

Em fevereiro de 2021, o Fórum de Diálogo Político, composto por mais de 70 membros, elegeu um novo primeiro-ministro interino, Abdel Hamid Dbeibah. Já Mohammed al-Menfi foi escolhido como chefe do Conselho Presidencial (no lugar de al-Serraj), de três membros, para liderar o país até as eleições previstas originalmente para 24 de dezembro daquele ano. O general Haftar saudou o acordo de Genebra, e seu porta-voz, Ahmad al-Mesmari, parabenizou em particular "as personalidades patrióticas" que assumem as rédeas do governo interino. O Conselho Presidencial foi aprovado pela Câmara dos Deputados em março de 2021, sucedendo, também com apoio de Tobruk, o GNA.

Para mais detalhes sobre a situação da Líbia hoje, ver seção posterior.

iv. Segunda Primavera Árabe na Argélia

Diferentemente de 2010-2012, o caso específico da Argélia na Segunda Primavera Árabe provocou mudanças significativas no panorama político desse país. Após o anúncio do então presidente Abdelaziz Bouteflika, em fevereiro de 2019, que concorreria ao seu quinto mandato presidencial, começaram uma série de protestos, conhecidos como Hirak, pedindo a renúncia do presidente, e contrários à corrupção política, às fraudes eleitorais, às restrições à liberdade de imprensa e ao desemprego. Ainda que o presidente Bouteflika tenha desistido da reeleição, em março de 2019, seu primeiro-ministro renunciou (foi preso e condenado posteriormente). Em abril, o próprio presidente renunciou. Bouteflika vinha tendo poucas aparições públicas desde 2014, em razão de debilitada condição de saúde e tratamento no exterior. Manifestações prosseguiram pedindo renúncia de outros altos oficiais, inclusive militares.

Assumiu o poder o então presidente da Câmara Alta do país, Abdelkader Bensalah. Após sucessivos adiamentos, eleições presidenciais foram realizadas em dezembro de 2019. Elas foram boicotadas pela maioria dos eleitores. O presidente eleito Abdelmadjid Tebboune, primeiro-ministro em 2017, propôs mudanças na constituição que fortalecessem os demais poderes. O

principal grupo organizado nos protestos, a partir de junho de 2019, são as Forças do Pacto da Alternativa Democrática. Em meio à pandemia, os protestos foram suspensos, mas foram retomados em outubro. No mês seguinte, foram aprovadas, em consulta popular, emendas constitucionais que alteraram constituição do país, no bojo do processo de revisão constitucional proposto pela presidência. Nas eleições legislativas de junho de 2021, a Frente de Libertação Nacional, partido histórico da luta pela independência, que foi comandado nas últimas décadas por Bouteflika, manteve-se como principal força parlamentar, ao eleger cerca de 20% dos representantes da Assembleia Popular Nacional.

De junho de 2019 até o início da pandemia, os protestos e movimentos de contestação ao poder vigente tiveram grande repercussão. Contudo, a retomada do movimento Hirak, em 2021, foi dispersa por uma escalada da repressão estatal, e, desde então, o movimento não tem demonstrado a mesma força política por meio das grandes mobilizações observadas em anos anteriores. Do ponto de vista econômico, o aumento dos preços internacionais do petróleo tem favorecido a posição do governo.

Para mais detalhes, ver seção sobre a Argélia posteriormente neste capítulo.

v. Segunda Primavera Árabe no Sudão

O caso específico do Sudão na Segunda Primavera Árabe também provocou mudanças significativas no panorama político desse país, diferentemente dos efeitos produzidos na primeira onda de 2010-2012. A "Revolução Sudanesa", como ficou conhecida, inicia-se em dezembro de 2018, com protestos de rua e continuada desobediência civil até setembro de 2019, embora ainda possam ser vistas manifestações durante o período de "transição revolucionária". As principais causas dos protestos foram a situação econômica (inflação de produtos básicos, fim de subsídios para trigo e combustíveis, outras medidas de austeridade fiscal) e o autoritarismo político acompanhado de repressão, corrupção e violação de direitos humanos. Com a eclosão dos protestos, o presidente Omar al-Bashir buscou concentrar poderes, declarando estado de emergência e dissolvendo governos regionais, ao mesmo tempo que cedeu postergando a discussão de emendas constitucionais que lhe permitiriam novos mandatos. Em abril de 2019, os militares o depuseram e o prenderam.

Uma junta militar, liderada por Ahmed Awan Ibn Auf, antigo ministro da Defesa e aliado de al-Bashir, assumiu o poder, mas, em razão da continuidade dos protestos, renunciou, abrindo espaço para Abdel Fattah al-Burhan em agosto do mesmo ano, que governa o país até hoje. Em junho de 2019, ocorre o "Massacre de Cartum", com a morte de dezenas de manifestantes por forças paramilitares ligadas ao Conselho Militar de Transição. Também em agosto, foi assinado o Projeto de Declaração Constitucional pelas Forças de Liberdade e Mudança (FFC, na sigla em inglês), principal coalizão política civil (que conta com participação de grupos rebeldes) por trás dos movimentos, e pelo Conselho Militar de Transição. Os manifestantes seguiram demandando a transferência do poder para os civis. Al-Burhan comandou o Conselho Soberano, entidade coletiva que exerce a chefia de Estado do país, que substituiu o Conselho Militar de Transição. Em fevereiro de 2021, o Conselho alargou-se de onze para 14 cadeiras, com representantes de outros grupos sociais e políticos, e realizou-se reforma ministerial para acomodar essas forças. A previsão inicial era de que a chefia do Conselho Soberano passasse a um civil em meados de 2021. Algumas reformas foram feitas recentemente no país, como a proibição da mutilação genital, mas a inflação persiste, bem como insatisfações de diversos setores, incluindo antigos aliados do ex-presidente al-Bashir.

Para mais detalhes sobre a situação do Sudão hoje, ver seção posterior.

vi. Segunda Primavera Árabe no Marrocos

No Marrocos, em 2016 e 2017 já havia acontecido um grande ciclo de protestos, conhecido como Movimento Hirak Rif, no norte do país, que acabou com muitas prisões e julgamentos. Outros protestos eclodiram em diferentes regiões do país, tendo como base o descontentamento com a falta de reformas e com a repressão política e sectária (contra a população berbere, por exemplo). A maior parte das análises não associa os combates na região do Saara Ocidental a partir de 2020 como parte da Segunda Primavera Árabe. Com relação à atual política externa do Marrocos e a questão do Saara Ocidental, ver seção específica mais adiante.

vii. Segunda Primavera Árabe na Mauritânia

No caso da Mauritânia, não foram identificados grandes protestos, mas houve mudança política importante, com a não candidatura do presidente Mohamed Abdel Aziz, no cargo oficialmente desde 2009, a nova reeleição em 2019, sendo sucedido de maneira pacífica por seu aliado e companheiro de partido, Mohamed Ghazouani, que venceu com 52% dos votos. A oposição contestou o resultado, que foi confirmado pela corte constitucional.

Para mais detalhes, ver seção sobre o Sahel no tópico de África anteriormente neste capítulo.

viii. Segunda Primavera Árabe na Jordânia

Na Jordânia, os protestos ocorreram em 2018, tendo como ponto de partida uma greve geral convocada por sindicatos após o governo do primeiro-ministro Hani Mulki encaminhar uma nova lei tributária ao Parlamento, com a intenção de reverter o alto crescimento da dívida pública jordaniana. Embora o país tenha passado relativamente inalterado pela Primeira Primavera Árabe, com reformas constitucionais e compromisso com avanços democráticos, a economia da Jordânia foi duramente atingida pelo grande afluxo de refugiados sírios, provenientes da guerra no país vizinho. Além disso, o governo elevou preços de alimentos e de energia elétrica após aumento dos preços internacionais do petróleo, o que desencadeou manifestações sem precedentes na história do país. O rei Abdullah reverteu os reajustes, mas os protestos só cessaram com a renúncia de Mulki e a retirada da controversa lei tributária da pauta legislativa.

ix. Segunda Primavera Árabe no Iraque

Quanto ao Iraque, houve uma série quase ininterrupta de protestos e instabilidades desde a Primeira Primavera Árabe, em meio a uma guerra civil. Ao contrário da Síria, o Iraque teve várias mudanças de governo. O país já tivera manifestações entre 2015 e 2018. A despeito das inúmeras inflexões causadas por conflitos e insurgências, na Segunda Primera Árabe, os pleitos estiveram voltados a questões econômicas como desemprego, pobreza e precariedade de serviços básicos, à corrupção estatal e ao crescimento do Estado Islâmico. Em outubro de 2019, eclodiram protestos que foram duramente reprimidos e logo evoluíram para exigência da renúncia do primeiro-ministro iraquiano e o fim da intervenção dos EUA e do Irã em assuntos domésticos. Como resultados, as manifestações levaram à renúncia do primeiro-ministro Adil Abdul-Mahdi. Por outro lado, se,

após uma década da Primeira Primavera Árabe, o país não teve as reformas esperadas pela população, ao menos se fomentou uma cultura de ação política e de oposição, em que as pessoas tomaram consciência de seu papel central na sociedade e entenderam que seu engajamento em questões de interesse serve para que os políticos sejam lembrados de seus deveres.

Para mais detalhes sobre o Iraque hoje, ver seção posterior sobre o país.

x. Segunda Primavera Árabe no Líbano

No Líbano, os protestos iniciados em 2019 (Revolução de 17 de Outubro) são uma reação contra o sectarismo do poder local, além de preocupações quanto à estagnação da economia. Os fatos que desencadearam as manifestações foram impostos sugeridos sobre gasolina, tabaco e planos de dados usados por aplicativos como o WhatsApp, mas logo houve escalada rumo a uma crise política em todo o país, com o primeiro-ministro Saad Hariri renunciando em janeiro de 2020, substituído por Hassan Diab, que também renunciaria em agosto, com Hariri sendo reconduzido em outubro após fracassos de outros nomes para formação de gabinetes.

Para mais detalhes, ver seção posterior sobre o Líbano.

xi. Segunda Primavera Árabe na Síria

Na Síria, efeito da Segunda Primavera Árabe foram protestos contra o regime de al-Assad, incomuns em um contexto de dura repressão e cerceamento de liberdades. Em junho de 2020, manifestantes na cidade de Suweida exigiram a renúncia do presidente al-Assad e a retirada de milícias com apoio iraniano e tropas russas da região. A resposta do regime foi a demissão do primeiro-ministro Imad Khamis. Houve registros de detenções arbitrárias, espancamentos e prisões efetuadas pelas forças de segurança sírias. Tratou-se de transbordamento do evento regional, motivado pelo agravamento das já precárias condições econômicas no país.

Para mais detalhes, ver seção posterior sobre a Síria.

xii. Segunda Primavera Árabe na Faixa de Gaza

Na Faixa de Gaza, os protestos de março de 2019 tiveram duas motivações centrais. Primeiramente, o alto custo de vida e reajustes nos impostos na pequena região da Palestina; em adição, a insatisfação crescente com o regime encabeçado pelo governo do Hamas em Gaza e a corrupção local. Foram quatro dias de manifestações, reprimidas com violência pelo Hamas, naqueles que foram descritos como os mais incisivos protestos contra o governo desde que o Hamas ascendeu ao poder em Gaza, em 2007.

Para mais detalhes, ver seção posterior sobre a questão israelo-palestina.

xiii. Segunda Primavera Árabe em Omã

Outro país afetado pelos protestos da Segunda Primavera Árabe foi Omã. Os protestos iniciados em janeiro de 2018 tiveram como motivação a situação econômica, com altas taxas de desemprego e inflação crescente. Foram manifestações em todo o país, nas quais dezenas de milhares saíram às ruas, com pedidos para queda do governo – reivindicação de baixa viabilidade, considerando a estrutura política centrada em um sultanato absolutista. A repressão das forças de

segurança foi violenta, em enfrentamentos que se repetiram até janeiro do ano seguinte, quando, após o início de greves gerais, o sultão Qaboos bin Said al-Said prometeu reformas econômicas.

c) Perspectivas gerais futuras

A Primavera Árabe evidenciou a fragilidade inerente à política doméstica dos países da região. Enquanto alguns líderes conseguiram manter-se no poder, fundamentados em aparatos repressivos e em forças militares, sua legitimidade política permanece frágil, considerando que boa parte dos mandatários médio-orientais se sustenta no poder com base em eleições manipuladas. Assim, os governos nacionais seguem extremamente vulneráveis, sobretudo ante a emergência de sentimentos como o tribalismo e a identidade islâmica entre os povos. Nesse cenário, não é coincidência que as monarquias árabes cuja legitimidade deriva em grande parte da religião, a exemplo de Jordânia e Arábia Saudita, tenham lidado com os processos iniciados em 2011 de forma muito melhor do que as repúblicas pseudo-presidenciais da região.

Em termos de direitos políticos e liberdades civis, conforme medidos pela *Freedom House*, após dez anos, não houve caso de sucesso duradouro, exceto na Tunísia. Entretanto, a partir de 2021 a Tunísia entra em espiral autoritária, já sendo classificada pela *The Economist* como um "regime híbrido". A liberdade de imprensa deteriorou-se sensivelmente, em especial no Egito. A liberdade de *internet*, por sua vez, melhorou na Tunísia, embora se tenha deteriorado no Egito. Em escala regional, não houve incremento da qualidade de vida, medida pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) em termos de renda nacional bruta *per capita*. Houve, na verdade, deterioração nos países ainda em conflito, como Líbano, Iêmen e Síria. O desemprego entre os jovens permanece em patamares semelhantes aos de 2000, com aumentos registrados na Tunísia, Egito e Iêmen. Os índices de corrupção permaneceram inalterados no Bahrein, Egito e Tunísia, ao passo que pioraram muito na Líbia, Iêmen e Síria. Em alguns países, incrementou-se a participação política das mulheres, principalmente na Tunísia, Bahrein, Líbia e Egito, o que pode ser visto como um resultado positivo da Primavera Árabe.

No processo de 2011, a Primavera Árabe expôs fragilidades estatais e abriu caminho para a ascensão do Estado Islâmico, grupo terrorista sunita que chegou, em seu auge, a expandir seu território na Síria, no Iraque e na península do Sinai, parcela do Egito que está no continente asiático; em comum, regiões em que os governos centrais deixaram de exercer autoridade. Malgrado as forças locais, regionais e internacionais tenham conseguido desmantelar o califado, ainda há seus seguidores no Oriente Médio, e, sem que se resolva a questão da fragilidade estatal, é altamente provável que surjam novos senhores da guerra sunitas, dando aos conflitos locais caráter quase permanente. Embora haja esperança das populações em um Islã político como alternativa às autocracias seculares, houve apenas um exemplo de êxito, a Tunísia (que também sucumbiu ao autoritarismo em 2021).

Assim, a Primavera Árabe deu maior espaço às potências regionais não árabes (além de Irã, Turquia e Israel), que souberam aproveitar os problemas do mundo árabe, ao passo que ocorreu o enfraquecimento de atores que até então se destacavam por sua influência, como Argélia e Iraque. O Irã, nestes mais de dez anos, transigiu do isolamento para relativa inserção, sobretudo com sua atuação na Guerra Civil Síria, ou via entendimentos com o Ocidente no marco do acordo nuclear e com a Arábia Saudita, que resultou no restabelecimento de relações; a Turquia tornou-se a força dominante no norte sírio, sob o pretexto de evitar que os pleitos dos curdos sírios transbordassem para os curdos turcos, e ampliou sua projeção de poder regional, por exemplo nas questões de Nagorno-Karabakh e israelo-palestina, na integração entre os países túrquicos e nos

esforços de mediação entre Rússia e Ucrânia; de forma surpreendente, Israel[3147] ganhou importância estratégica para os países de governos árabes sunitas (encabeçados pela Arábia Saudita), o que levou à normalização das relações bilaterais com boa parte desses países – embora reste pendente a oficialização das relações entre sauditas e israelenses, que segue desenvolvida nos bastidores.

Diante das mudanças de paradigma na política do Oriente Médio entre 2011 e 2023, as placas tectônicas da geopolítica regional continuarão a deslocar-se. O desfecho ainda é incerto, e dependerá de um conjunto de fatores, entre os quais se a população dos países médio-orientais seguirá disposta a mobilizar-se em defesa da democracia e de seus direitos, em dinâmica que não depende apenas do fim dos embates por procuração regionais, mas também da relação das potências do Oriente Médio com as maiores forças globais, para que se abordem causas subjacentes de cada crise, em caráter individual e como um todo.

[3147] A aproximação entre a Irmandade Muçulmana e o Hamas é um fator de aproximação entre Egito e Israel. O envolvimento do Egito tanto com Israel quanto com a AP na última década sempre teve como preocupação a atuação do Hamas, especialmente a relação entre Hamas e células da Irmandade Muçulmana dentro do Egito. O Egito realiza fechamentos sistemáticos da passagem de Rafah, entre outros motivos para garantir o controle sobre o fluxo de eventuais elementos extremistas, especialmente do Hamas, que poderiam entrar em solo egípcio.

VI. Afeganistão

a) Da República do Afeganistão a 1979

A instabilidade afegã teve início durante a República do Afeganistão, estabelecida em 1973 na esteira do golpe de Estado que pôs fim ao Reino do Afeganistão, monarquia constitucional que experimentou quatro décadas de paz e relativa estabilidade. O golpe de 1973 teve como causa o descontentamento crescente nas áreas urbanas do Afeganistão, após o país passar por vários períodos de estiagem e de acusações de corrupção e de políticas econômicas equivocadas postas em prática pela família real. A consequência foi a abolição da monarquia por Mohammed Daoud Khan, primo do rei Zahir Shah, e a declaração imediata da República do Afeganistão. Khan se tornaria o primeiro presidente afegão, com apoio de boa parte do Partido Democrático do Povo do Afeganistão (PDPA), partido comunista nacional, fundado na década de 1960 e que gozava de relações próximas com a União Soviética (URSS).

Durante o governo de Daoud Khan, a URSS passou a investir no Afeganistão, e a influência do PDPA sobre os corpos civil e militar do governo cresceu a ponto de, em 1976, Khan buscar reduzir a presença do partido, com a substituição de seus membros por quadros mais conservadores. Em abril de 1978, após Khan decretar a dissolução do PDPA, integrantes civis e militares filiados ao partido se rebelaram e, em golpe de Estado violento, assassinaram o presidente afegão e sua família, tomando controle da capital Cabul na Revolução de Saur. Embora não houvesse evidências, houve à época forte especulação de envolvimento de Moscou no golpe, o que gerou temores dos Estados Unidos (EUA) e da China de mudanças em um país que se posicionava até então como integrante do mundo não alinhado. Contudo, o governo soviético teria tomado conhecimento do golpe por meio de agências de notícia. Mesmo sabendo das tensões no Afeganistão, o Kremlin não se esforçou em tomar medidas para prevenir eventual golpe comunista no país vizinho.

No poder, o PDPA formou um governo encabeçado por um "conselho revolucionário", que buscou se equilibrar entre as duas facções do partido, uma mais radical e outra moderada e reformista. Apesar dessa tentativa, a ala mais radical, os khalquistas, assumiram proeminência e adotaram um programa de reforma agrária, abolição de estruturas feudais e tribais e de igualdade para as mulheres. O país foi renomeado para República Democrática do Afeganistão. As medidas ganharam apoio de segmentos urbanos e militares, mas foram encaradas com oposição pelos setores rurais, por irem de encontro aos costumes tradicionais, tribais e religiosos. A consequência disso foi uma série de levantes contra o governo encabeçados pela população rural e pelos clérigos afegãos. Já em 1979, deu-se início ao expurgo de integrantes moderados do governo, além de forte repressão a opositores, sob o comando de Hafizullah Amin, em cujo governo foram executadas quase trinta mil pessoas sob motivação política. O governo de Amin, considerado ilegítimo por Moscou, estava fadado a colapsar em uma guerra civil, que viria a acontecer em dezembro do mesmo ano.

b) História do Afeganistão pós-1979

O período entre 1979-1988 tem como destaque a incursão soviética no país para defender o regime comunista. No marco da repressão do governo de Amin, Moscou estabeleceu aliança com a facção moderada do PDPA, antes de, no dia 24 de dezembro de 1979, invadir o Afeganistão. Houve, de início, pouca resistência, com Amin sendo deposto e executado, dando lugar a Babrak

Karmal. Em resposta, países como EUA, Arábia Saudita e Paquistão armam e treinam os *mujahideen*, guerreiros sagrados islâmicos que adotavam táticas de guerrilha, os quais também uniram forças com grupos mais radicais de matriz maoísta, em uma das últimas "guerras por procuração" da Guerra Fria. A intervenção soviética foi duramente criticada em foros multilaterais, a exemplo da Organização para a Cooperação Islâmica (OCI) e da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU). Uma resolução foi aprovada nesta última, com apenas 18 votos contrários, além das abstenções; a ação de Moscou foi apoiada apenas por Angola, Alemanha Oriental (RDA) e Vietnã, aliados soviéticos, além da Índia, em ação que buscou contraposição ao rival Paquistão. A intenção inicial soviética era assegurar o controle das principais cidades e estradas, estabilizar o governo de Karmal e retirar-se em um prazo de seis meses a um ano. Porém, apesar do governo moderado buscar conciliação com segmentos religiosos e anistiar os presos políticos durante o regime de Amin, a oposição não se mostrou satisfeita, e a percepção de Moscou é que uma solução militar exigiria contingente muito maior de soldados. Assim, embora a discussão sobre retirada dos soldados tenha tido início em 1980, apenas em 1988 foi possível auferir avanços substanciais nessa direção. Durante boa parte do conflito, as tropas de Moscou ocuparam os grandes centros urbanos, enquanto os *mujahideen* empreenderam ações de guerrilha nas regiões rurais, que compunham cerca de 80% do território afegão. As dificuldades no terreno acidentado levaram a paralelos com a Guerra do Vietnã. No âmbito político, Karmal perderia o apoio soviético e seria deposto, entrando em seu lugar Mohammad Najibullah, que tentou um governo de reconciliação, restaurando o Islamismo como religião oficial e instituindo uma estrutura com Executivo e Parlamento bicameral. Porém, as medidas não acalmaram os guerrilheiros, que se mantiveram em combate mesmo após os Acordos de Genebra, que definiram a completa retirada soviética em troca do fim do apoio de EUA e Paquistão aos "mujahideen".

Em 1988, os Acordos de Paz de Genebra são assinados. A retirada da URSS foi concluída em fevereiro de 1989, e as consequências do conflito foram nefastas. Estima-se em dois milhões o número de afegãos mortos no conflito, além de cinco a dez milhões de deslocados, que buscaram refúgio no Paquistão e no Irã, e de outros dois milhões de deslocados internos. Houve grave destruição da infraestrutura afegã, e, do lado soviético, as grandes perdas humanas e o pesado investimento na guerra contribuíram para a dissolução da URSS e, por conseguinte, para o fim da Guerra Fria. Osama bin Laden, inicialmente combatente pelos *mujahideen*, funda a Al-Qaeda em 1988 com o objetivo inicial de expulsar as tropas russas do território do Afeganistão. Com a Guerra do Golfo e a instalação de bases militares estadunidenses na península arábica, volta-se contra os EUA, dizendo que era o principal obstáculo para o estabelecimento de um Estado baseado no Islã. No Afeganistão, após a saída soviética, não se resolveram as questões domésticas, com a eclosão de nova guerra civil em 1989, entre forças leais ao governo de Najibullah, apoiados pela URSS até 1991, e grupos de oposição, com suporte de EUA e Paquistão. Após tentativa frustrada de golpe de Estado pelos opositores, em 1990, o conflito tomaria seus contornos derradeiros no final de 1991, com a dissolução soviética e, por consequência, o fim do apoio financeiro – o novo governo russo, de Boris Yeltsin, não se mostrou disposto a continuar o apoio a Najibullah. Sem acesso ao mar e sem produção de combustíveis, o governo afegão logo perderia o controle sobre seu aparato militar, em processo que, no fim, levaria à renúncia de Najibullah e à captura de Cabul pelos rebeldes, liderados por Ahmad Shah Masoud. O presidente deposto acabaria capturado e torturado.

Com os *mujahideen* fragmentados em meio a disputas internas por poder, a guerra civil chegaria ao fim em 1992, com o Acordo de Peshawar, que estabeleceu o Estado Islâmico do Afeganistão e um governo interino, antes da convocação de eleições gerais. O governo interino, tendo Burhanuddin Rabbani como presidente, contou com o apoio de todos os partidos, salvo um

grupo apoiado pelo Paquistão, que se recusou a reconhecer o governo e se manteve em combate. O quadro caótico se agravava com outro conflito por procuração, entre Arábia Saudita e Irã, que davam suporte a milícias afegãs hostis entre si, em busca de ampliar sua influência e poder militar no Afeganistão. O início de nova guerra civil fez com que o governo recém-formado não tivesse tempo de se organizar, a ponto de sequer haver um sistema de justiça estabelecido. A ausência de um Estado organizado dificultou as negociações por paz, pois inexistiam partes autorizadas a falar pelos envolvidos no conflito.

Em meio ao caos, o Talibã, movimento político-religioso originado em escolas religiosas islâmicas para refugiados afegãos no Paquistão, ganhou força enquanto grupo de oposição aos governantes estabelecidos. Ele surgiu no sul do país, em 1994, formado por estudantes *pashtuns* (etnia majoritária), e pregava a adesão estrita à lei islâmica. No fim do mesmo ano, o governo central em Cabul buscou dar início a um processo de consolidação nacional, com eleições democráticas, convidando o Talibã para fazer parte. O grupo religioso, com apoio militar do Paquistão e financeiro da Arábia Saudita, rejeitou o convite, passando a bombardear Cabul no início de 1995, sem distinção entre alvos militares e civis. Já em 1996, o grupo assumira o controle de várias províncias nas regiões sul e central do Afeganistão, e rapidamente passou a controlar mais de 90% do território. Em setembro de 1996, o Talibã assume o controle de Cabul, depõe o governo central e estabelece o Emirado Islâmico do Afeganistão.

Tendo vencido a guerra civil em 1996, o Talibã remove Rabbani, visto como corrupto e contrário aos *pashtuns*, e executa Najibullah. Em razão de suas boas relações com a Al-Qaeda, o Talibã permite que o grupo terrorista treine e viva no Afeganistão, em troca de pagamentos e outros benefícios. O Talibã não tem pretensões, ao que tudo indica, para além do Afeganistão, de modo que tal aliança se tornou plausível. Em seu governo, o Talibã, com apoio financeiro, diplomático e militar quase irrestrito do Paquistão, impôs interpretação particular do Islã, com violenta repressão e limitação de direitos civis e políticos. As mulheres foram obrigadas a usar vestimentas que escondem a totalidade de seus corpos, banidas da vida pública e impedidas de utilizar serviços públicos como saúde e educação. O sistema judicial inexistia, com o Talibã cortando mãos ou braços de pessoas acusadas de furtos, e levando a cabo espancamentos públicos arbitrários. Eram comuns execuções coletivas de civis, que incluíram diplomatas iranianos, sequestrados e assassinados pelo Talibã, o que quase levou a uma guerra entre Teerã e Cabul.

Entre 1996 e 2001, o Talibã teve como principal força de resistência a Aliança do Norte, também chamada Frente Unida ou Frente Islâmica Unida para a Salvação do Afeganistão, de Rabbani e do ex-ministro da Defesa Ahmad Shah Masoud. A Frente Unida controlou territórios ocupados por cerca de 30% da população afegã. Do lado do Talibã, outros grupos militantes, a exemplo da Al-Qaeda, atuavam em combate contra forças da Frente Unida. Masoud, que defendia um governo secular e de acordo com o Direito Internacional, buscou negociações com o Talibã, mas viria a ser alvo de um ataque suicida da Al-Qaeda no dia 9 de setembro de 2001, possivelmente para evitar que uma invasão posterior o pusesse no poder e no que seria o prenúncio mais eloquente do atentado que viria a ocorrer dois dias depois.

Já no fim da década de 1990, o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) inicia a aplicação de sanções (a Resolução 1267 é de 1999). Em 2000, o CSNU impôs embargo de armas contra o Talibã, com o Paquistão sendo acusado por vários países de violar as sanções. No mesmo ano, relatos da inteligência britânica apontaram papel ativo da inteligência paquistanesa no recrutamento e treinamento de integrantes da Al-Qaeda e do Talibã, com o crescimento de Osama bin Laden e Ayman al-Zawahiri, nomes que ganhariam evidência no ano seguinte, com os atentados de 11 de setembro, contra as torres do World Trade Center, em Nova York.

c) O Afeganistão após os atentados de 11 de setembro de 2001

A reação imediata aos ataques veio por meio do Conselho de Segurança Nacional dos EUA, que afirmou que ações militares deveriam ser tomadas contra a Al-Qaeda e contra o Talibã. A primeira ação do presidente George W. Bush, no entanto, foi emitir um ultimato contra o grupo islâmico, para que entregasse Osama bin Laden, fechasse imediatamente todos os seus campos de treinamento de terroristas, entregasse todos os terroristas e seus apoiadores, e franqueasse, aos EUA, acesso total aos campos de treinamento para que fossem inspecionados. A despeito de parcela de seu conselho defender a entrega de Osama, o líder espiritual do Talibã decidiu que o ato poderia levar à desgraça o grupo, que seria visto como fraco, e pontuou que os EUA não deixariam de fazer demandas após a entrega. Assim, o Talibã rejeitou o ultimato, afirmando que Osama estava protegido por leis tradicionais afegãs de hospitalidade. Além disso, o grupo exigiu provas do envolvimento de Osama nos ataques. Com isso, os EUA e a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) iniciariam bombardeios ao Afeganistão em outubro. O Talibã chegou a oferecer a entrega de Osama a um terceiro país, o que foi rechaçado por Washington.

Dois dias após o atentado, pela primeira vez na sua história, a OTAN invocou o Artigo 5º do Tratado do Atlântico Norte, segundo o qual cada membro da organização é obrigado a considerar um ataque armado contra um Estado-Membro como um ataque armado contra todos (princípio da defesa coletiva). A invocação do Artigo 5º levaria a operações militares (*Eagle Assist*, de outubro de 2001 a maio de 2002, e *Active Endeavour*, de outubro de 2001 a novembro de 2016) encabeçadas pelos EUA e por seus aliados, em grande medida do continente europeu, mas com a participação de não integrantes da Aliança.

A Guerra ao Terror[3148] iniciada pelos EUA tem como fundamento a Autorização para o Uso de Força Militar Contra Terroristas (AUMF, na sigla em inglês), assinada pelo presidente Bush uma semana após os ataques. A AUMF, que havia sido aprovada pelo Congresso alguns dias antes, está vigente até hoje e ainda é utilizada como justificativa para várias incursões militares dos EUA no mundo. O ato autorizou o presidente a usar toda a força necessária e apropriada contra nações, organizações ou pessoas identificadas como responsáveis por terem planejado, autorizado, cometido ou colaborado com os ataques de 11 de setembro, ou que abrigassem tais organizações ou pessoas, para prevenir quaisquer atos de terrorismo internacional contra os EUA.

A intervenção norte-americana no Afeganistão teve início oficial em 7 de outubro de 2001, com a Operação *Enduring Freedom*. Contudo, operações sigilosas foram iniciadas duas semanas após os atentados, com a formação de uma equipe de inteligência no norte afegão, que viria a atuar

[3148] A Guerra ao Terror, segundo o governo de George W. Bush, definiu cinco objetivos gerais: 1) derrotar terroristas como Osama bin Laden e Abu Musab al-Zarqawi, além de destruir suas organizações; 2) identificar, localizar e aniquilar terroristas e suas organizações; 3) repelir patrocínio, apoio e santuário a terroristas; 4) reduzir as condições subjacentes que os terroristas buscam explorar; 5) proteger cidadãos e interesses norte-americanos em casa e no exterior. Dentro do 3º objetivo, os EUA estabeleceram como objetivos particulares pôr fim ao patrocínio estatal do terrorismo; estabelecer e manter um padrão internacional de responsabilidade a respeito do combate ao terrorismo; fortalecer e manter os esforços internacionais para combate ao terrorismo; cooperar com Estados dispostos e capazes de combater o terrorismo; capacitar Estados frágeis, persuadir Estados relutantes, coagir Estados indispostos a ajudar, intervir e desmantelar apoio material a terroristas; e abolir santuários e refúgios terroristas. Com base no 4º objetivo, os EUA buscam estabelecer parcerias com a comunidade internacional para fortalecer Estados frágeis, prevenir a (re)emergência do terrorismo e ganhar a "guerra de ideais". No âmbito do 5º objetivo, os EUA buscam integrar a Estratégia de Segurança Nacional; aperfeiçoar medidas para assegurar a integridade, a confiança e a disponibilidade de infraestruturas críticas, físicas e informacionais em território nacional e no exterior; implementar medidas para proteger os cidadãos norte-americanos no exterior; e garantir uma capacidade de gestão integrada de crises.

com integrantes da OTAN e com forças terrestres e aéreas dos EUA, capturando várias cidades importantes do Talibã; já em novembro de 2001, o Talibã perdera controle de grande parte do país.

Contudo, restava a questão sobre quem encabeçaria o país após a impressão de vitória sobre o Talibã. Em dezembro de 2001, na Conferência de Bonn, foi estabelecida a Administração Interina Afegã, que foi encabeçada por Hamid Karzai e que viria a tornar-se a Administração Transitória Afegã. À época, o Talibã chegara a sondar a possibilidade de uma rendição condicionada, mas os EUA vetaram qualquer possibilidade de negociações, o que levaria as lideranças do grupo islâmico a partirem para esconderijos nas montanhas de regiões rurais do Afeganistão ou, a exemplo de Osama bin Laden, fugirem para o Paquistão.

A intervenção do final de 2001 foi um sucesso militar retumbante para a coalizão liderada pelos EUA. Com um contingente relativamente reduzido de forças especiais e o apoio de milícias afegãs, cerca de quinze mil integrantes do Talibã foram mortos ou feitos prisioneiros. Contudo, a incapacidade em capturar Osama ou em negociar com o Talibã, ou de incluir o grupo islâmico de alguma forma no novo governo, contribuiria para delinear os contornos de uma guerra desejada por Osama, ao trazer os EUA a um território hostil e desconhecido. No final de dezembro de 2001, a Organização das Nações Unidas (ONU) autorizou uma Força Internacional de Apoio à Segurança (ISAF, na sigla em inglês), com mandato para ajudar o governo afegão a assegurar a segurança em Cabul e nas áreas ao redor. Nos primeiros anos, o mandato não se estenderia além dos limites metropolitanos da capital afegã.

Em junho de 2002, uma grande assembleia viria a eleger Karzai como presidente para os próximos dois anos, no agora chamado Estado Islâmico Transitório do Afeganistão. No final de 2003, foi elaborada e aprovada uma nova Constituição, com o país sendo organizado como república presidencialista com Legislativo bicameral ("República Islâmica do Afeganistão"). Karzai seria reeleito presidente, tanto em 2004 quanto em 2009, e as eleições legislativas de 2005 e 2010 também lhe foram exitosas.

O processo de reconstrução do Afeganistão teve início em 2002, com mais de 14 mil projetos levados a cabo em todo o país, com apoio financeiro do Banco Mundial e doações de mais de vinte países. Contudo, problemas como coordenação insuficiente entre autoridades de diferentes níveis hierárquicos, falta de conhecimento sobre as particularidades locais e corrupção fizeram com que muitos dos esforços não tivessem os resultados esperados.

Com o estabelecimento da ISAF, a intenção do CSNU era viabilizar condições básicas de segurança para o povo afegão, ajudando a administração de Karzai. Porém, os obstáculos a serem enfrentados no Afeganistão foram subestimados pelas forças ocidentais. O contingente enviado ao país mais que decuplicou no período entre 2002 e 2004, em sua maior parte pertencentes às Forças Armadas dos EUA, incumbidas de, além de enfrentar os insurgentes do Talibã, treinar as Forças Armadas e a Polícia Nacional do Afeganistão. Porém, a despeito de a OTAN, as tropas dos EUA e os soldados afegãos terem conduzido várias ofensivas contra o Talibã, houve pouco ou nenhum avanço, formando-se um impasse após alguns anos.

Em 2009, começaria a tomar forma uma espécie de governo paralelo do Afeganistão, encabeçado pelo Talibã, que incluía seu próprio sistema judiciário. Para tentar neutralizar o grupo islâmico, o presidente dos EUA, Barack Obama, enviou mas trinta mil soldados em seis meses, com a proposta de que iniciaria a retirada até 2012. Após Karzai sugerir um encontro com a liderança do Talibã, a reação do grupo foi a intensificação dos atentados e assassinatos. A postura de Karzai desagradou também outros grupos civis afegãos, que viram no plano do presidente uma forma de agradar à liderança do grupo islâmico às custas da Constituição afegã, do processo democrático e do progresso em direitos humanos, em especial dos direitos das mulheres – para

esses grupos, o Talibã não tinha interesse em conciliação, pois seu objetivo era destruir o aparato estatal.

A partir de 2010, alguns dos países integrantes da coalizão ocidental iniciariam sua retirada do Afeganistão, a exemplo dos Países Baixos e do Canadá. As decisões foram encaradas com receio pelo Conselho do Atlântico Norte, pois foram tomadas em momento de crescimento de perdas de soldados e cada vez mais dúvidas a respeito da guerra. No final de 2012, quando o número de tropas chegou ao seu máximo, com 120 mil soldados liderados pela OTAN, sendo metade deles dos EUA, deu-se o início de um processo de transferência de poder para forças locais, com 2014 tendo sido definido como prazo para retirada da maioria das tropas internacionais. Em 2013, Karzai convocou uma grande assembleia e proibiu operações da OTAN que invadissem residências. Apesar da redução das hostilidades, atentados e ataques prosseguiram, tendo como alvos principais bases da OTAN e dos EUA. Em 2014, o vice-presidente dos EUA, Joe Biden, propôs a continuidade de contingente militar do país após o prazo inicial de retirada, caso a situação de segurança demandasse e o governo e o povo afegãos assim o desejassem, mas, no mesmo ano, dá-se o fim da ocupação formal. Daí em diante, houve permanência residual de tropas, com base em convite afegão. Forma-se um governo após eleições em 2014 sob a presidência de Ashraf Ghani. No entanto, o Talibã continua ativo, e surge o Estado Islâmico, também ativo em partes do país.

A partir de 2015, negociações de paz tiveram início, com o marco inicial sendo um encontro organizado no Catar entre insurgentes do Talibã e representantes de outros setores, incluindo o presidente afegão, tendo como pauta o fim da guerra. Em 2016, o governo de Cabul assinou um acordo de paz com o Hekmatyar's Hezb-e Islami Gulbuddin, então o segundo maior grupo insurgente contrário ao governo, ação que se mostrou controversa, por conta de crimes de guerra cometidos pelo grupo. No ano seguinte, as tensões cresceram entre os EUA e o Paquistão, após acusações do presidente Donald Trump de que o país asiático estaria dando suporte ao Talibã. O presidente Ashraf Ghani propôs negociações de paz com o Talibã, que incluiriam a legalização do grupo islâmico como partido político. Apesar de mais de vinte países e organizações darem apoio à proposta, ela acabou rejeitada, pois o Talibã negou-se a negociar com o governo afegão. Para o grupo islâmico, a negociação deveria ocorrer diretamente com os EUA, e a condição seria a retirada total do país, reivindicação rejeitada pela Casa Branca. Em 2018, um cessar-fogo de três dias foi negociado, mas, após o governo afegão anunciar que a trégua seria estendida em mais dez dias, o Talibã rejeitou a ação e reiniciou suas ações militares. Em 2019, após impasse quanto ao resultado das eleições presidenciais, nas quais tanto Ghani, em campanha de reeleição, quanto seu rival, Abdullah Abdullah, se declararam vencedores, decidiu-se por acordo de poder compartilhado entre os dois, cabendo a Abdullah as negociações de paz com o Talibã.

Após anos de negociações e incertezas, em 2020 foi concluído o Acordo de Doha, entre o governo de Donald Trump e o Talibã. Nos termos do acordo, os EUA retirariam de forma completa, mas gradativa, suas tropas do Afeganistão, em intervalo de 14 meses, em troca do compromisso do Talibã de não permitir o restabelecimento da Al-Qaeda no país e de engajar-se em diálogo com o governo afegão (que não foi parte do acordo). O acordo também demandava ao presidente afegão a libertação de cinco mil prisioneiros do Talibã, em troca da libertação pelo grupo islâmico de mil soldados afegãos capturados. Ghani, não tendo concordado com o acordo, rejeitou a libertação de prisioneiros, afirmando que isso não era prerrogativa dos EUA e acrescentando que ele rejeitaria quaisquer outras solturas como requisitos para diálogos entre o governo e o Talibã. O Talibã, por sua vez, respondeu reafirmando que não iniciariam qualquer negociação com Ghani até a libertação de seus prisioneiros.

A situação levou ao recrudescimento dos ataques pelo Talibã, com o grupo lançando mais de 4,5 mil ataques contra forças governamentais, durante os 45 dias após a assinatura do acordo, mais de 70% de aumento em relação ao mesmo período no ano anterior. Os EUA, que haviam cessado os bombardeios aéreos contra o Talibã, retornariam a fazer ataques pontuais contra o grupo em março de 2020. Ghani aceitaria libertar 1,5 mil prisioneiros do Talibã, com a condição de que eles se comprometessem a não retornar ao combate. O Talibã rejeitou a proposta, insistindo na libertação total e incondicional dos cinco mil prisioneiros, o que viria a ser aceito por Ghani em agosto. Apenas 400 dos prisioneiros permaneceriam detidos, acusados de crimes graves contra civis, com seu destino decidido por uma grande assembleia. A assembleia decidiu a favor da soltura, e assim o total dos cinco mil militantes acabaram libertados.

Teriam início, assim, as negociações domésticas entre o Talibã e o governo afegão, com a primeira rodada de conversas no Catar. Porém, a paz duraria pouco, com autoridades do Talibã acusando o governo de Ghani de retardar a libertação de cem prisioneiros do grupo islâmico. Assim, as negociações acabaram sem resultado, com o aumento da violência pelo Talibã, que seria exacerbada pelo início do processo de retirada das tropas dos EUA, já em março de 2020. O número de soldados, em janeiro de 2021, já havia sido reduzido para apenas 2,5 mil, com o prazo inicial para retirada completa em maio de 2021, conforme o Acordo de Doha.

Ao assumir o poder, em janeiro de 2021, Joe Biden anunciou que buscaria revisar os termos de Doha, com atenção ao prazo inicial decidido por Trump. Em abril de 2021, Biden anunciou sua intenção de retirar todos os soldados norte-americanos até 11 de setembro de 2021, aniversário de vinte anos dos atentados contra as torres do World Trade Center. Essa data seria adiantada para 31 de agosto pouco tempo depois. Com o aprofundamento da retirada das tropas em maio, o Talibã passou a ampliar os ataques contra o governo afegão, capturando cidades rurais e cercando capitais regionais, para depois tomá-las sem enfrentar grande resistência. Na época, a inteligência dos EUA alertou que o governo afegão colapsaria entre seis e doze meses após a retirada do país; a resposta de Biden foi manter a retirada, independentemente da situação.

Em meados de agosto de 2021, praticamente todo o Afeganistão estava sob o controle do Talibã, que já havia cercado e estava em preparação para marchar na direção de Cabul. O presidente Ghani fugiu para o Tajiquistão, com a capital afegã sendo capturada no mesmo dia, sem nenhuma resistência do aparato policial e militar do governo. O restante das tropas da OTAN no país ocupou o aeroporto internacional de Cabul, evacuando centenas de milhares de funcionários civis, militares e cidadãos de outros países. Antes da retirada completa, em 30 de agosto, as forças da coalizão destruíram estruturas do aeroporto e as aeronaves que estavam lá localizadas, para impedir o uso das instalações pelo Talibã. Biden, apesar de reconhecer que o colapso do governo veio muito mais rapidamente do que o previsto, defendeu a decisão de retirada, culpando autoridades afegãs, que foram incapazes de alcançar um acordo político e fugiram do país.

Na esteira da retirada da coalizão, o Talibã capturou o aeroporto e anunciou que formaria um novo governo. Um conselho de coordenação foi constituído para atuar na transição de poder ao Talibã, com representantes de grupos islâmicos e líderes políticos civis, como Karzai e Abdullah. Porém, os dois últimos não viriam a ter qualquer função no futuro governo, vivendo na prática em prisão domiciliar, no agora Emirado Islâmico do Afeganistão, fundado no mesmo dia da tomada da capital, em 15 de agosto de 2021.

A missão de *statebuilding* no Afeganistão, desde 2001, fracassou mesmo após o desembolso de mais de US$ 2 trilhões ao longo de mais de duas décadas, que deixaram um balanço de 48 mil afegãos mortos, 2,3 mil soldados americanos mortos, o colapso de um governo que nunca conseguiu controlar todo o território afegão e uma infraestrutura precária, na qual a saúde é quase

totalmente provida por meio de organizações não governamentais que prestam assistência humanitária.

d) Afeganistão atual sob o regime do Talibã

Após a confirmação do triunfo do Talibã no território do Afeganistão, houve tentativa do vice-presidente da República Islâmica, Amrullah Saleh, de reivindicar a presidência do país. Contudo, o Talibã, que já tinha sob controle a quase totalidade do território afegão, avançou sobre as últimas porções controladas por forças da resistência, obrigando Saleh a fugir.

Alguns incidentes pontuais ocorreram, a exemplo de confrontos entre grupos afegãos e iranianos na fronteira entre os países, no final de 2021. Entretanto, o principal foco de tensões foram ações de guerrilha por parte de grupos opositores ao Talibã, a exemplo da Frente de Resistência Nacional do Afeganistão, que defende o retorno da república afegã e passou a enfrentar as forças do grupo islâmico já no quadrimestre final de 2021. A resistência ganhou o apoio de outras milícias que surgiram desde o retorno do Talibã ao poder, e as tentativas de negociação entre os dois lados, até então, não auferiram êxito em pôr fim às hostilidades. Apesar de resistirem, os grupos rebeldes que atuam no Afeganistão têm pouco em comum a não ser a oposição ao Talibã, o que dificulta sua atuação coesa e reduz a ameaça ao governo do grupo islâmico.

Apesar de o Talibã ter-se apresentado como mais moderado, com respeito a direitos humanos, mulheres, minorias, logo de início realizou execuções e prisões arbitrárias, além de recriar o Ministério da Virtude e Prevenção do Vício, embora tenha anunciado permissão para que mulheres estudassem, desde que em salas segregadas e com vestimentas islâmicas. Na política, não há previsão de eleições, minorias foram excluídas do governo. Mais de vinte anos após a derrota do Talibã, esperava-se que novas lideranças políticas pudessem levar a cabo a moderação do grupo, mas os principais postos do governo foram ocupados por homens próximos do mulá Omar, antigo líder supremo do Talibã. Haibatullah Akhundzada, que sucedeu o mulá Omar em 2016, assumiu posto no Ministério da Promoção da Virtude e Prevenção ao Vício. O primeiro-ministro Mohammad Hassan Akhund participou da destruição dos budas de Bamiyan, em março de 2001. O vice primeiro-ministro, Abdul Ghani Baradar, também é considerado um talibã "linha dura" de primeira hora. Uma nova constituição foi publicada em setembro de 2021 sem grandes sinais de moderação. A nova Carta acolhe a jurisprudência hanafita (a mais antiga escola sunita) e estabelece: um regime baseado na obediência às autoridades, eliminando, portanto, o direito ao voto; serviço militar obrigatório; e o pashtun como língua oficial e nacional. Apesar das promessas públicas, o regime avançou na exclusão de meninas e de mulheres do ensino médio e superior. A música desapareceu do rádio e da televisão.

Na esfera diplomática, os talibãs pediram que os países mantenham embaixadas abertas. O grupo mantém relações positivas com China, Rússia, Paquistão, inclusive com reuniões realizadas antes da tomada de poder, embora não tenha recebido reconhecimento formal. Com países ocidentais, apesar da relutância em manter contatos, já houve reunião com os EUA, além do fato de terem como inimigo comum o Estado Islâmico de Khorasan (ISIS-K), uma ameaça maior que o Talibã ao Ocidente, o que pode incentivar contatos diplomáticos. No campo econômico, há aumento da taxa de pobreza e da fome, além de um cenário de recessão. Diversos países retiraram ou congelaram auxílios que forneciam ao Afeganistão, motor fundamental da economia do país após 2014.

Com relação a grupos extremistas, há confrontos com o ISIS-K, que reivindicou atentado no aeroporto de Cabul, e que considera o Talibã parceiro dos EUA. O ISIS-K é o braço do Estado

Islâmico do Iraque e do Levante (ISIS ou ISIL, também conhecido como Daesh) ativo na Ásia Central e no sul da Ásia. O grupo estabeleceu-se a partir de membros do *Tehrik-i-Taliban Pakistan* (TTP), que migraram para o Afeganistão e juraram lealdade ao ISIS e ao então chefe Abu Bakr al-Baghdadi. No início de 2015, o ISIS acolheu oficialmente os terroristas em sua própria rede e anunciou sua expansão na Ásia Central como ISIS-K. Na época, o ISIS estava no auge de seu poder no Iraque e na Síria e foi capaz de fornecer apoio financeiro e pessoal. Com a perda de poder do ISIS, o apoio foi reduzido, mas, de acordo com a ONU, ainda há contatos entre as lideranças do ISIS e ISIS-K. Por outro lado, o ISIS-K é salafista, linhagem menos popular no Afeganistão, o que pode dificultar eventual apoio popular. Em abril de 2023, os EUA anunciaram que o Talibã matou o líder do ISIS-K, suposto autor intelectual do ataque terrorista ao aeroporto de Cabul no ano anterior.

Com a Al-Qaeda, há boas relações com o Talibã, que devem ser mantidas, ainda que discretamente. Eventual separação poderia enfraquecer a linha dura do Talibã e causar ruptura interna, além de os dois grupos terem interesses geopolíticos distintos.

De todo modo, o país deve ter uma inserção internacional melhor que no primeiro período, sobretudo em razão da ascensão chinesa e russa, o que dificultará o isolamento geopolítico e a aprovação de sanções no CSNU. Ao conquistar Cabul, o Talibã libertou diversos de seus membros que estavam presos, inclusive alguns membros do TPP, que retornaram ao Paquistão. O Paquistão fazia um jogo duplo em relação ao Talibã, combatendo o TPP em seu próprio território e apoiando o Talibã afegão, para desestabilizar o governo de Cabul. A consolidação do grupo no Afeganistão e o fortalecimento da ameaça do TPP pode levar ao afastamento ente Afeganistão e Paquistão.

No segundo semestre de 2022, um ano após o retorno do grupo ao poder, diversas consequências já puderam ser observadas, analisadas nos tópicos a seguir.

i. Crise humanitária

Mesmo após receber mais de US$ 57 bilhões de auxílio financeiro de países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) entre 2001 e 2019, 40 milhões de afegãos[3149] encontram-se abaixo da linha de pobreza, e 23 milhões de afegãos[3150] (entre os quais, dez milhões de crianças) encontram-se em situação de insegurança alimentar crítica. O país também enfrenta a crise sanitária e pobreza crescente, entre outras dificuldades apontadas por dados da ONU. O país dependia fortemente da ajuda externa, responsável pelo financiamento integral de setores como educação, transportes, saúde e infraestrutura. Agora, a desnutrição, a mortalidade infantil e a redução da expectativa de vida refletem o choque da suspensão de bilhões de dólares em assistência – inclusive do Banco Mundial –, das sanções e do corte do país do sistema financeiro global. A ONU instou os países a aumentar drasticamente a ajuda, mas o auxílio não foi restaurado pelos países. O CSNU concordou recentemente que, por um ano, fornecer assistência humanitária não violará as sanções. Os EUA usaram metade do valor que havia depositado pelo Afeganistão em contas no país para ajuda humanitária, enfrentando muitas críticas à decisão. Especialistas discutem estratégias eficientes de uso do dinheiro afegão congelado no exterior para revertê-lo em benefício da população e não do governo. Houve um terremoto no sudeste do Afeganistão, na fronteira do Paquistão, em junho de 2022, que deixou mais de mil mortos: o Talibã prestou auxílio (melhora da imagem interna), mas bastante limitado em razão da dificuldade financeira e das sanções

[3149] Praticamente toda a população afegã.
[3150] Mais da metade da população.

internacionais. A Missão de Assistência das Nações Unidas no Afeganistão (UNAMA, na sigla em inglês) foi renovada até março de 2024. Há deslocamentos forçados: observa-se um novo fluxo de migrações rumo ao Paquistão, ao Irã e ao Tajiquistão.

Em setembro de 2023, o Programa Mundial de Alimentos (PMA) anunciou redução no número de pessoas atendidas no Afeganistão, que será de apenas três milhões, num país em que 40 milhões estão em situação de insegurança alimentar. A decisão do PMA deveu-se oficialmente à escassez de financiamento. Vários fatores têm contribuído para a redução do financiamento ao país, como a "fadiga dos doadores" após tantos anos de financiamento, as resistências em prover assistência desde a tomada do poder pelos talibãs e a realocação de recursos para a Ucrânia. O banimento, pelo Talibã, do trabalho de funcionárias mulheres da ONU no país também prejudica o alcance da ajuda humanitária. Em outubro, uma série de terremotos deixou mais de 2,5 mil mortos no oeste do Afeganistão.

Em novembro, o Paquistão começou a expulsar 1,7 milhão de afegãos em situação irregular no país. Em torno de 200 mil afegãos já haviam deixado o país nos dois meses anteriores. Os afegãos têm sido acusados de roubar empregos de paquistaneses e de envolvimento com tráfico de drogas e de terrorismo. O movimento paquistanês parece ser um pretexto em meio à crise econômica interna, mas, ao mesmo tempo, sinaliza para o Talibã o descontentamento de Islamabad diante da presença de bases e de integrantes do TTP no Afeganistão.

ii. Direitos das mulheres

O Talibã repetidamente negou as promessas de restaurar a educação para meninas afegãs, restabeleceu a necessidade de que as mulheres tenham um acompanhante masculino quando saem de casa, segregou as mulheres de acomodações públicas, impôs restrições à participação das mulheres na força de trabalho e censurou severamente a representação das mulheres na mídia. Mais recentemente, restabeleceu o uso da burca, sob pena de punição coletiva, e baniu as mulheres do ensino universitário. Desaparecimentos de mulheres ativistas e violência baseada em gênero – incluindo estupro e venda de meninas de até nove anos para casamentos forçados – dispararam. Em resposta, mulheres afegãs organizaram protestos e exigiram representação igual em reuniões internacionais com o Talibã. Também fizeram publicações nas mídias sociais advertindo a comunidade internacional. Especialistas apontam um contraste entre a bravura dessas mulheres e a atitude da comunidade internacional. Desde a queda de Cabul, os líderes mundiais não fizeram além de declarações para garantir os compromissos ou responsabilizar o Talibã por seus abusos e promessas quebradas. As agências das Nações Unidas excluíram as mulheres das reuniões com os ministros do Talibã, ao passo que o grupo afegão proibiu suas nacionais de trabalharem para a ONU. Os países ocidentais com políticas externas feministas inclusive levaram-nos em jatos particulares para participar de cúpulas de alto nível. Mais de 80 meninas foram envenenadas em escolas afegãs em junho de 2023, em meio às polêmicas relacionadas à restrição à educação feminina.

iii. Economia

Segundo o Fundo Monetário Internacional (FMI), a já frágil economia afegã[3151] corria o risco de sofrer contração de 30%, devido ao estancamento de auxílio externo, ao congelamento dos ativos afegãos no exterior e à virtual paralisia do sistema bancário afegão, desprovido de

[3151] O PIB do Afeganistão ocupa a 115ª posição no *ranking* mundial.

liquidez. Em 2021, a queda do produto interno bruto (PIB) foi superior a 20%. O Banco Mundial estimou que a inflação afegã superou 40% ao ano em maio de 2020. A crise econômica é agravada pela fuga de cérebros, o que inclui muitos funcionários do antigo governo, que fogem do país com medo do revanchismo talibã, apesar da anistia anunciada pelo grupo. Estima-se ainda que um milhão de empregos foram destruídos em 2022. A retirada de mulheres do mercado de trabalho e de meninas da vida escolar compromete a renda e o crescimento econômico imediato e a longo prazo. Outro grave problema é o ópio, cuja produção aumentou inicialmente, após a tomada do poder pelo Talibã, a despeito de decreto que proibiu a produção e venda de narcóticos[3152]. Em junho de 2023, a mídia internacional relatou que imagens de satélite confirmam redução da área produzida de papoula no país. Atualmente, 25% do PIB afegão e 80% dos meios de subsistência da população dependem da agricultura, gravemente afetada por secas cada vez mais frequentes e intensas; o fenômeno climático *La Niña* atingiu gravemente o país. Conquanto exporte algodão e frutas, o Afeganistão lidera a produção mundial de ópio, que responde por 6% a 11% do PIB nacional. As atividades econômicas ilícitas cresceram exponencialmente após 2001, sendo o ópio a mais lucrativa delas[3153]. Embora rico em recursos minerais[3154], alguns estratégicos, como terras raras e lítio, além de talco, mármore e pedras e metais preciosos, o Afeganistão do Talibã não tem atraído investimentos estrangeiros, indispensáveis ao desenvolvimento de uma indústria mineradora. Apenas a China manifestou interesse em continuar a investir no setor minerador. Em maio de 2023, China e Paquistão anunciaram a integração do Afeganistão no Corredor Econômico China-Paquistão (CPEC, na sigla em inglês) da Iniciativa do Cinturão e Rota (BRI, na sigla em inglês).

iv. Forças de oposição

Senhores da guerra exilados e líderes étnicos que fugiram do Afeganistão no ano passado antes da vitória do Talibã estão ameaçando uma guerra civil, a menos que o Talibã comece a negociar para deixá-los voltar para casa e recuperar seu poder e autoridade. Uma reunião realizada em Ancara selou o grupo intitulado de "Alto Conselho de Resistência Nacional", que conta, inclusive com parentes de Ahmad Shah Masoud.

Em meio à fome de milhões e à implosão econômica, o grupo tem vários fatores a seu lado para demandar negociações. Ademais, há resistências internas surgindo no Afeganistão, com confrontos no norte e oeste do país. Mais da metade dos ataques contra o Talibã não foram reivindicados por nenhum grupo, portanto não é possível afirmar se esses atos são motivados por revanches pessoais, tensões étnicas locais ou resistência organizada anti-Talibã. Os combates foram relatados em várias províncias, incluindo Panjshir, Ghazni e Herat. O grupo mais destacado internamente é um movimento de ex-oficiais, membros de milícias locais e forças de segurança afegãs que se autodenominam Frente de Resistência Nacional. Está sediado na montanhosa província de Panjshir, no norte, e lançou ataques de guerrilha em várias outras províncias. Os principais problemas enfrentados pela resistência são a falta de unidade, de liderança e de refúgio transfronteiriço. Não há apoio internacional ou linhas de suprimentos – apesar de terem solicitado

[3152] O cultivo de efedra, planta base para a produção de metanfetaminas, também aumentou; além da produção, o consumo de drogas tem aumentado no país. Erradicar o cultivo de opiáceas intensificaria a pobreza nas zonas rurais, porém, com elevado custo político para o Talibã.

[3153] A economia do ópio e da papoula é mais lucrativa do que o tráfico de armas e de pessoas no Afeganistão.

[3154] As estimativas do valor econômico potencial da exploração desses recursos variam entre US$ 1 bilhão e US$ 3 bilhões, segundo dados de 2012-2013.

–, já que os EUA disseram que Washington “não apoia a oposição violenta organizada”, e os Estados vizinhos da Ásia Central, apoiados pela Rússia, assim como Paquistão e Irã, não querem fortalecer uma resistência contra o Talibã, com receio de o Afeganistão cair em uma guerra civil total. Não se deve superestimar as forças de oposição ao regime talibã, mas considerando a falta de apoio externo, a mera sobrevivência dessas guerrilhas já pode ser considerada uma vitória.

A população, após 40 anos de conflito, pode não mais querer se engajar em mais um conflito, mesmo que seja contra o Talibã. Assim, esses grupos dificilmente seriam capazes de vencer o Talibã, mas podem causar prejuízos, seja pela aproximação com populações locais, seja pelo uso do conhecimento do terreno para uma insurgência estilo guerrilha. Esse parece ser o temor do Talibã, e a resposta violenta às revoltas foi lida como sinal disso. É preciso considerar que, no Afeganistão, as tensões étnicas (*pashtuns* contra tajiques e outras minorias) podem ser mais importantes do que recortes religiosos (sunitas *versus* xiitas).

v. Terrorismo

No acordo com os EUA, o Talibã prometera romper com a Al-Qaeda. Na prática, porém, isso jamais ocorreu, e membros da organização e da sua afiliada no subcontinente indiano permanecem no Afeganistão; inclusive, o ex-líder Zawahiri morava em Cabul quando foi morto. No entanto, a principal ameaça identificada pelos EUA é o ISIS-K, que se beneficiou da abertura de prisões pelo Talibã e recrutou combatentes desprivilegiados e ex-militares afegãos. Outros grupos extremistas, como o TTP[3155], o Movimento Islâmico do Uzbequistão (IMU, na sigla em inglês), o Movimento Islâmico do Turquestão Oriental anti-China e muitos outros estão agora sob a proteção de um Estado. Um relatório de 2022 do *Congressional Research Service* (CRS) destaca que a Rede Haqqani, aliada da Al-Qaeda e componente oficial e semi-autônoma do Talibã, continua em atividade; o grupo é responsável por alguns dos mais mortíferos ataques durante a guerra. O Talibã diz estar cumprindo o Acordo de Doha de 2020. A situação securitária no Afeganistão melhorou, com a redução dos números de ataques terroristas de mais 340 em 2021, para 120 entre janeiro de agosto de 2022. Na esteira do combate ao terrorismo, comandante do Estado Islâmico de Khorasan, no Afeganistão, Qari Fateh, foi executado pelo governo afegão. O Estado Islâmico de Khorasan representa a maior ameaça de segurança ao governo Talibã, dado o seu envolvimento com ataques contra estrangeiros, minorias religiosas e instituições governamentais.

vi. Obstáculos à ação do Tribunal Penal Internacional

Cerca de 50 mil civis perderam a vida ao longo das últimas duas décadas, e mais de 122 mil nacionais fugiram do país quando o Talibã tomou o poder, em contexto de graves e generalizadas violações aos direitos humanos. A investigação de crimes de guerra cometidos em solo afegão pelo Tribunal Penal Internacional (TPI) concentrar-se-ão, porém, apenas nas violações perpetradas pelo Talibã e pelo ISIS-K, em detrimento daquelas cometidas pelas forças afegãs, estadunidenses e comandadas pela *Central Intelligence Agency* (CIA), devido às pressões e sanções dos EUA sobre o TPI e a ex-procuradora Fatou Bensouda.

[3155] O *Terik-i-Taliban Pakistan* (TTP) busca estabelecer um califado no Paquistão e já realizou mais de cem ataques nesse país, a partir do território do Afeganistão.

vii. China

A China tem feito investimentos e parece querer ampliar sua influência no país. O potencial mineral do Afeganistão é de grande interesse para a China em termos de proximidade, escala e importância estratégica para o desenvolvimento de infraestrutura regional, as empresas chinesas também estão cientes das complicações que surgem ao tentar explorá-lo. Além disso, ferro e carvão também se mostram interessantes; porém, uma das maiores preocupações de Pequim sobre o Afeganistão é que o governo do Talibã possa entrar em colapso. Pequim esperava que o Talibã trouxesse um governo inclusivo, o que ajudaria a trazer alguma estabilidade a Cabul e unidade ao país. Na ausência disso, Pequim concluiu que a única resposta é apoiar o governo e garantir que ele não entre em colapso caoticamente. O desafio que a China enfrenta é como fazer isso sem assumir a responsabilidade por tudo o que acontecer no Afeganistão.

viii. Reconhecimento internacional

Oficialmente, nenhum país estendeu reconhecimento diplomático ao Emirado Islâmico do Afeganistão, nova forma do regime desde agosto de 2021. A AGNU adiou indefinidamente uma votação sobre o pedido de credenciamento (em setembro de 2021, o novo governo indicou representante permanente junto à ONU) para representar o Afeganistão nas Nações Unidas. Em novembro de 2022, a AGNU adotou a Resolução A/RES/77/10, que, entre outros aspectos, conclama ao não reconhecimento do Talibã. Os seguintes países abstiveram-se na votação do texto: Belarus, Burundi, China, Etiópia, Guiné, Nicarágua, Coreia do Norte, Paquistão, Rússia e Zimbábue. Não houve nenhum voto negativo, mas 67 países não votaram. Muitos países ocidentais fecharam embaixadas em Cabul depois que o Talibã assumiu o poder. França, EUA e Reino Unido declararam que não reconhecerão o Talibã como novo governo, embora Londres tenha manifestado a intenção de manter comunicações diretas com o grupo islâmico.

Outros países, como Catar, China, Paquistão e Rússia, realizaram contatos diplomáticos informais com os representantes do novo regime e credenciaram diplomatas indicados pelo Talibã. Em setembro de 2023, mesmo sem ter confirmado reconhecimento formal do governo talibã, um novo embaixador chinês apresentou suas credenciais em Cabul.

O Talibã indicou um encarregado de negócios junto à embaixada do Afeganistão em Islamabad, contudo, como o Paquistão não reconhece formalmente o governo do Talibã, não há o título de embaixador. Em fevereiro de 2023, o posto de fronteira entre Afeganistão e Paquistão foi reaberto após visita de comitiva paquistanesa ao país.

Em agosto de 2022, o governo do Talibã concordou em reabastecer o Irã com água do rio Helmand, conforme o Acordo de Água de Helmand de 1973, e, em fevereiro de 2023, o Irã acreditou os diplomatas indicados pelo governo do Talibã para a embaixada afegã em Teerã. Em maio de 2023, entretanto, o Talibã e o Exército do Irã trocaram tiros na fronteira, em disputa que foi atribuída ao controle das águas do rio Helmand. O Irã acusa o Talibã de violar o acordo de 1973 ao restringir o fluxo de água para regiões secas do leste do país persa.

A Rússia, por sua vez, embora não tenha reconhecido o Emirado Islâmico, manifestou a intenção de desenvolver laços com o Talibã, apesar de ter deixado claro que não tem pressa em reconhecer o novo regime. Em setembro de 2022, Afeganistão e Rússia assinaram acordo para o fornecimento de gasolina, diesel e gás ao país centro-asiático. O acordo dá-se em linha com o objetivo de Cabul de diversificar seus parceiros comerciais.

Em dezembro, um oficial do Afeganistão disse que a embaixada afegã em Nova Delhi será reaberta em breve. Embora a Índia não tenha reconhecido oficialmente o Talibã e historicamente tenha uma postura hostil ao grupo, em razão de seus laços com o Paquistão, desde a tomada de poder pelos talibãs, em 2021, foram realizadas diversas reuniões entre ambos os lados, e Nova Delhi reabriu parcialmente sua embaixada em Cabul.

VII. Argélia

a) Visão geral

A Argélia foi colonizada pela França a partir de 1830, sendo organizada como três departamentos ultramarinos franceses desde 1848. Uma guerra violenta de oito anos culminou na independência em 1962, seguida por forte êxodo da população europeia do país. Hoje, a Argélia tem cerca de 44,8 milhões de habitantes, sendo 99% de origem árabe-berbere e menos de 1% de origem europeia, de maioria muçulmana sunita e com menos de 1% de outras religiões.

Com uma área total de 2,4 milhões km², a Argélia é o maior país da África, dispondo de recursos naturais como petróleo, gás natural, ferro, fosfatos, urânio, chumbo e zinco. A economia depende muito dos hidrocarbonetos, o que a torna vulnerável à flutuação dos preços internacionais. A falta de diversificação da produção e de mercados, a instabilidade política, a baixa confiança empresarial e o acesso limitado ao crédito também são problemas enfrentados pela economia argelina. As políticas de austeridade implementadas em resposta à pandemia de COVID-19 e a falta de reformas socioeconômicas, sempre prometidas, atrasam seu desenvolvimento potencial.

A Argélia é uma república presidencialista, com a capital em Argel. O atual chefe de Estado é o presidente Abdelmadjid Tebboune, que está no cargo desde 12 de dezembro de 2019, e o chefe de Governo é o primeiro-ministro Ayman Benabderrahmane, que assumiu em 7 de julho de 2021. O Parlamento é bicameral, composto por uma câmara alta, o Conselho da Nação, e por uma câmara baixa, a Assembleia Popular Nacional.

b) Histórico

i. Guerra da Argélia (1954-1962)

Antes da independência, havia mais de um milhão de colonizadores franceses, os chamados "*pieds-noirs*", que controlavam cerca de um terço das terras férteis do território e dirigiam a maior parte da produção para o exterior, sem atentar-se às necessidades da população nativa. Apesar de tratarem a Argélia como uma extensão "natural" da França metropolitana, não havia equiparação de direitos entre franceses e argelinos, que eram subjugados política e economicamente. Contra o domínio colonial, o movimento pela independência começou na Primeira Guerra Mundial e ganhou força após promessas francesas de maior autonomia não terem sido cumpridas com o fim da Segunda Guerra Mundial.

A Guerra da Argélia, que ocorreu entre 1954 e 1962, marcou a luta pela independência argelina da França. A Frente de Libertação Nacional (FLN), por meio de seu braço armado, o Exército de Libertação Nacional (ELN), iniciou uma guerra de guerrilha contra a metrópole e, em 1956-1957, ocorreram violentos ataques urbanos na capital, conhecidos como a Batalha de Argel. As forças francesas conseguiram retomar o controle, mas apenas por meio de medidas brutais, de modo que a violência dos combates esgotou a vontade política dos franceses de continuar o conflito. Em 1959, Charles de Gaulle, um ano após sua recondução à Presidência francesa para resolver a questão argelina, motivado pelo pragmatismo, declarou que os argelinos tinham o direito de determinar seu próprio futuro. Em 1962, com a assinatura do Acordo de Évian, instituiu-se o cessar-fogo, e deu-se início ao processo de transição política, que culminou na independência, via referendo popular, apesar de atos terroristas por franceses argelinos opostos à emancipação e de uma tentativa de golpe na França por elementos do Exército francês.

O período subsequente imediato foi marcado pela luta interna pelo poder e pela fuga dos *pieds-noirs*, que envolveu mais de 900 mil indivíduos entre 1962 e 1964, em êxodo acelerado após o massacre de Oran em 1962, no qual centenas de militantes entraram em áreas europeias da cidade e começaram a atacar civis.

ii. O regime de partido único e a abertura do processo político (1962-1991)

Uma vez liberta do colonialismo, a Argélia, arrasada pela guerra, foi subjugada, rapidamente, por um regime militar. O primeiro presidente foi Ahmed Ben Bella (1963-1965), líder da FLN. Instituiu-se um sistema autoritário organizado em torno da FLN como partido único, que pouco a pouco liquidou figuras históricas do movimento pela emancipação. Proibindo-se todas as outras organizações partidárias, a disputa pelo poder passou para dentro da burocracia estatal, sobressaindo a figura do chefe de Estado e conformando-se o chamado "*le pouvoir*" – um opaco coletivo de generais das Forças Armadas, oficiais do serviço secreto, eminentes políticos e oligarcas, que dominam a política e a economia do país, com grande capacidade de reinventar-se para preservar seu controle geral sob a aparência de mudança. Sob Ben Bella, o governo tornou-se cada vez mais socialista e autoritário. Nesse período, o Marrocos reivindicou porções do oeste da Argélia, que a França havia anexado ao seu então departamento ultramarino em 1952, o que provocou a Guerra das Areias entre 1963 e 1964, de resultado inconclusivo[3156].

Ben Bella foi derrubado em 1965 por Houari Boumédiène (1965-1978), ex-aliado e então ministro da Defesa e vice-presidente do Conselho Revolucionário. Boumédiène seguiu políticas socialistas, promovendo a coletivização da agricultura, uma enorme campanha de industrialização e a nacionalização do petróleo – que seria particularmente benéfica ao governo estatal no contexto da crise energética de 1973. Ele administrou o país de modo autoritário, mas, como ex-comandante do ELN, proveu maior influência aos militares e reduziu o papel do partido único. Nos anos 1960 e 1970, a Argélia tornou-se um *hub* para grupos revolucionários pró-independência, projetando-se como um farol da luta pela descolonização ao redor do mundo.

Chadli Bendjedid (1979-1992) sucedeu a Boumédiène e introduziu algumas reformas econômicas liberais. No plano sociocultural, ele introduziu uma política de arabização[3157] na sociedade e na vida pública argelina. A economia argelina tornou-se cada vez mais dependente do petróleo, o que levou a dificuldades quando o preço caiu após o segundo choque. A consequente recessão econômica resultou em agitação social durante os anos 1980. Como resposta à crise, em 1988, Bendjedid introduziu um sistema multipartidário, pretensamente para criar um ambiente de pluralidade política e de concorrência contra a FLN. Partidos políticos se desenvolveram, como a Frente Islâmica de Salvação (FIS), uma ampla coalizão de grupos muçulmanos.

[3156] O Marrocos reivindicava as províncias de Tindouf e Béchar, que a França havia anexado à Argélia Francesa entre as décadas de 1930 e 1950. Abandonou seu pleito após mediação da Organização da Unidade Africana (OUA), com o fechamento da fronteira sul e a criação de uma zona desmilitarizada. Esse conflito está na origem de uma permanente rivalidade entre os dois países, exacerbada pelas diferenças políticas entre a monarquia conservadora do Marrocos e o governo militar revolucionário e nacionalista da Argélia. As fronteiras foram finalmente acordadas em 1972, após processo negociador que resultou na oferta argelina de partilha dos lucros da exploração de ferro da região para o Marrocos em troca do reconhecimento do território. Argumenta-se que a Guerra das Areias e seu legado constituem fator importante no posicionamento da Argélia em relação ao conflito no Saara Espanhol, no início da década de 1970.
[3157] Professores de árabe foram trazidos de outros países muçulmanos, para difundir o pensamento islâmico convencional nas escolas, o que levou a um retorno ao Islã ortodoxo, com implicações nas futuras gerações.

iii. A Guerra Civil da Argélia (1991-2002)

Depois de ter obtido resultados superiores aos da FLN nas eleições locais de 1990, o FIS projetava-se como o maior vencedor nas eleições legislativas de 1991, inclusive com maioria qualificada. Em dezembro de 1991, o FIS dominou a primeira das duas rodadas das eleições legislativas[3158]. Temendo a vitória de um governo islâmico, os militares cancelaram as eleições em janeiro de 1992. Bendjedid renunciou, e um Alto Conselho de Estado foi instalado para atuar como Poder Executivo. A FIS foi posta na ilegalidade, desencadeando uma guerra civil entre a ala armada da FIS, o Grupo Islâmico Armado (GIA), e as Forças Armadas do governo, o ELN. Os militantes islâmicos conduziram uma campanha violenta de massacres de civis. Em vários momentos da guerra, a situação na Argélia tornou-se ponto de preocupação internacional, como durante a crise em torno do sequestro do voo 8969 da Air France pelo GIA. O grupo declarou cessar-fogo em outubro de 1997. Durante a década do conflito, estimativas apontam para 150-200 mil mortes, além de milhares de desaparecidos.

iv. O governo Bouteflika (1999-2019) e as Primaveras Árabes

A Argélia realizou eleições em 1999, vencidas por Abdelaziz Bouteflika (1999-2019)[3159], sob acusações de fraudes e com a desistência de muitos candidatos. Para muitos, Bouteflika, aos 62 anos, foi alçado como nome carregado de legitimidade pela guerra de libertação e de consenso pelo aparato do *le pouvoir*, para perpetuação do *statu quo* sob um verniz de mudança. Ele trabalhou para restaurar a estabilidade no país e anunciou uma iniciativa de “reconciliação nacional”, aprovada em referendo, segundo a qual presos políticos foram perdoados e membros de grupos armados foram isentos de processo sob uma anistia limitada, em vigor até janeiro de 2000. O GIA dissolveu-se, e os níveis de violência caíram rapidamente. No entanto, o Grupo Salafista para a Pregação e o Combate (GSPC), dissidente do GIA, continuou uma campanha terrorista contra o governo.

Bouteflika foi reeleito em 2004 com um programa que compreendia reformas econômicas, institucionais, políticas e sociais para modernizar o país e elevar os padrões de vida da população. Também incluiu uma segunda anistia, a Carta para a Paz e Reconciliação Nacional, aprovada em referendo em 2005, que abarcou a maioria dos guerrilheiros e forças de segurança do governo. Em novembro de 2008, a Constituição foi emendada, removendo o limite de dois mandatos na Presidência. Isso permitiu que Bouteflika concorresse à reeleição em 2009, a qual venceu. Durante a campanha e após a reeleição, Bouteflika prometeu estender o programa de reconciliação nacional e empreender um imenso programa de desenvolvimento, da ordem de US$ 150 bilhões, para criar empregos, construir moradias e continuar o processo de modernização.

Sob Bouteflika, a gravidade da guerra civil foi frequentemente instrumentalizada para recordar à população que desordem gera caos. Ao longo de seu governo, conduziu o país pela

---

[3158] Em 1991, das 430 vagas da Assembleia Popular Nacional a serem preenchidas, 231 seriam alocadas no primeiro turno, enquanto as 199 seriam alocadas entre os dois partidos candidatos restantes.

[3159] Bouteflika ingressou no Exército de Libertação Nacional (ELN), o braço armado da FLN, em 1956, aos 19 anos, no contexto da guerra da independência. Muito cedo, posicionou-se sob a mentoria de Boumédiène, que comandava as forças externas do ELN na Tunísia e no Marrocos. Aos 25 anos, tornou-se ministro da Juventude e dos Esportes do governo Ben Bella. No golpe de Boumédiène, em 1965, apoiou seu mentor. No governo Boumédiène, serviu como ministro das Relações Exteriores por 16 anos, até 1979, cimentando o papel da Argélia como ator importante do MNA e ninho de grupos revolucionários anticoloniais. No processo de sucessão de Boumédiène, Bouteflika foi considerado, mas o sistema do regime acabou optando por Bendjedid.

globalização, realizou algumas privatizações e aproveitou o "*boom* das *commodities*", cujos lucros foram direcionados, supostamente, para projetos de infraestrutura e modernização. Bouteflika empoderou um grupo de oligarcas, cuja influência e fortuna cresciam com acesso a contratos governamentais, associando poder econômico e respaldo político, aumentando, de um lado, corrupção e clientelismo, e diminuindo, de outro, a força dos militares.

Uma onda de protestos em todo o país começou em dezembro de 2010 e durou até o início de 2012, inspirada por movimentos similares em todo o Grande Oriente Médio, inserindo a Argélia na Primavera Árabe. As reivindicações concentravam-se em reformas políticas e econômicas. Diferentemente dos países vizinhos, as manifestações não resultaram em mudanças institucionais significativas na Argélia, mas houve limitadas concessões. O aumento generoso de salários de policiais e outros servidores públicos e de subsídios ao trigo, ao açúcar e ao leite foram suficientes para aplacar o ímpeto dos protestos. Em fevereiro de 2011, o governo suspendeu o estado de emergência, que vigorava desde 1992. O governo aprovou reformas constitucionais e revisou leis sobre eleições, partidos e associações políticas, imprensa e participação de mulheres na vida pública. Foram convocadas eleições legislativas e municipais, e novos partidos foram legalizados. Também foram introduzidas medidas econômicas, para gerar empregos. Bouteflika continuou no poder, bem como as críticas da oposição e de grupos internacionais de direitos humanos sobre a censura e o assédio aos divergentes políticos.

A Argélia permaneceu relativamente estável entre 2012 e 2018, apesar do contexto regional de agitação e da incerteza constante quanto à transição de poder com o avanço da idade de Bouteflika. Depois de sofrer um derrame, em 2013, que o paralisou parcialmente, Bouteflika vinha tendo poucas aparições públicas, em razão da saúde debilitada e de tratamentos no exterior.

Em 2019, para muitos argelinos, não estava claro quem realmente governava o país. Em fevereiro, Bouteflika anunciou que concorreria a um quinto mandato, aparentemente devido à falta de consenso interno para a indicação de um sucessor. Isso deflagrou uma série de protestos sem precedentes, conhecidos como *Hirak*, em grande parte sem líderes, pacíficos, de maioria jovem e urbana, que pediam a renúncia do presidente, uma ampla reforma política, o "rejuvenescimento" das estruturas do país e denunciavam a corrupção endêmica, as fraudes eleitorais, as restrições aos direitos e às liberdades fundamentais, a censura da mídia e o desemprego. Em março, o presidente desistiu de candidatar-se e, em abril, finalmente renunciou à Presidência. Para muitos, o episódio é representativo da reinvenção do *le pouvoir*, com o sistema sacrificando parte de si mesmo para sua autopreservação. Mesmo assim, as manifestações prosseguiram, exigindo a renúncia de outras altas autoridades, e o movimento *Hirak* afirmava-se como uma rejeição à autocracia militar que governava o país desde a independência. Assumiu o poder, de modo interino, o presidente do Conselho da Nação, Abdelkader Bensalah.

Após sucessivos adiamentos, as eleições presidenciais foram realizadas em dezembro de 2019. Uma nova antiga figura do regime foi "resgatada" e, aos 74 anos, Abdelmadjid Tebboune, que fora ministro e primeiro-ministro de Bouteflika, tornou-se presidente da Argélia, após vencer o primeiro turno das eleições com uma taxa de abstenção recorde – a mais alta de todas as eleições desde a democratização de 1989, marcando o descontentamento da população em geral.

c) Situação política atual

O sistema político da Argélia e a economia concentrada no Estado, dependentes, ambos, das exportações de hidrocarbonetos, permanecem incertos desde 2019. Após o processo que resultou na renúncia de Bouteflika, muitos argelinos se recusam a participar em eleições e em

referendos, comprometendo a legitimidade do sistema político. As autoridades do país e, notadamente, a complexa rede do *le pouvoir* não têm conseguido renovar a estabilidade sobre a qual se baseava por décadas. Apesar de melhorias de infraestrutura e padrões de vida, a tomada de decisões oficiais é ainda percebida como opaca e disputada por facções. O envelhecimento da geração que liderou a guerra de independência e a ascensão de uma classe empresarial oligárquica aumentaram as preocupações com a corrupção. O partido no poder continua sendo a FLN, mas opositores da esquerda, islamistas, berberes e outros partidos regionais também estão presentes.

O presidente Tebboune enfrenta questões sobre sua legitimidade perante os cidadãos e sobre seu capital de influência dentro do *le pouvoir*: Tebboune é acusado de ser próximo ao Exército e ao presidente deposto, o que rejeita, afirmando ser vítima de uma caça às bruxas e relembrando que havia sido expulso do governo em 2017, por instigação de oligarcas que estão, hoje, presos.

De junho de 2019 até o início da pandemia, os protestos contra o poder vigente tiveram grande repercussão. O principal grupo organizado, nesse período, foram as Forças do Pacto da Alternativa Democrática (FPAD). Em meio à pandemia, as manifestações foram suspensas, mas retomadas em outubro de 2020.

Apesar das promessas de reformas de Tebboune, a nova Constituição, aprovada em referendo realizado em 1º novembro 2020[3160], não alterou significativamente o sistema político ou expandiu as liberdades civis. Partidos ligados ao regime, como a FLN e o *Rassemblement national démocratique* (RND), promoveram campanhas incentivando as pessoas a votarem favoravelmente no referendo e a participarem das eleições subsequentes. Nas eleições legislativas de junho de 2021, antecipadas pela dissolução do Parlamento pelo presidente, a fim de que um novo pleito refletisse as reformas empregadas, foi registrada nova baixa participação recorde, e a FLN manteve-se como principal força parlamentar, elegendo cerca de 20% dos assentos, percentual que denota a fragmentação do Legislativo. Analistas apontam para a permanência de um papel proeminente das Forças Armadas como recurso de estabilização do país, como observado na repressão de movimentos sociais, o que demonstraria mais um reajuste dos meios de força do que uma verdadeira ruptura democrática.

A retomada do *Hirak*, em 2021, foi dispersa por uma escalada da repressão estatal, respaldada pelos novos instrumentos constitucionais, visando à oposição e à sociedade civil, e, desde então, o movimento não tem provado a mesma força política para reproduzir as grandes mobilizações de 2019. O governo passou a proibir manifestações não autorizadas e a prender indivíduos por opiniões publicadas em mídias sociais, ampliando as restrições à liberdade de reunião e de expressão, alternando ondas de prisões e de libertações. Em dezembro de 2022, autoridades prenderam um proeminente jornalista, Ihsane el-Kadi, e fecharam seu canal de rádio pela internet, Radio M, considerado por muitos analistas como o último veículo de imprensa independente remanescente no país.

Com o aumento das restrições das liberdades civis, a forma encontrada de protesto da população é o boicote às eleições. Diante da desilusão do processo político, a população, de maioria urbana e jovem, experimenta aumento da fuga de cérebros e da emigração clandestina rumo à Europa, por mar, via Espanha ou Itália, ou por terra, via Turquia. O governo explora o

---

[3160] A data escolhida para o referendo sobre a nova Constituição da Argélia é carregada de simbolismo: em 1º de novembro de 1954, iniciou-se a Guerra da Argélia. A apatia dos cidadãos com as eleições e referendos, desde 2019, contudo, denotam a falta de identidade geracional entre a elite que governa o país, que rememora constantemente a guerra da independência e a guerra civil, e uma crescente população que não experimentou o trauma dos conflitos, imune à instrumentalização de narrativas a respeito e insatisfeita com a situação do país e seus prognósticos.

alento econômico promovido pelo aumento das exportações de hidrocarbonetos, cuja onda, se passageira e desacompanhada de reformas estruturais, poderia ser seguida por novas e maiores manifestações por mudanças efetivas, como as de antes da pandemia.

Em artigo para a revista *Foreign Policy*, Francisco Serrano caracteriza a "tragédia do reinado Bouteflika e do regime que o encapsula: ter feito tão pouco com tanto", pois "presos em suas disputas por poder, os líderes militares e políticos da Argélia nunca permitiram que o país capitalizasse sua riqueza de recursos ou sua posição estratégica no norte da África e no Mediterrâneo" e os transformasse em prosperidade econômica e desenvolvimento. Para analistas, o regime estaria apenas "ganhando tempo", sem uma solução clara, sempre à espera de um novo ciclo de *commodities* que aumente seus recursos de poder econômico e político.

d) Economia e o setor energético

A Argélia possui grandes reservas de gás natural e petróleo, tornando-se um dos maiores produtores mundiais de hidrocarboneto e o maior exportador africano de gás natural. Empresas estatais, lideradas pela gigante de petróleo e gás, Sonatrach, compõem mais da metade da economia formal. A maior parte dessas exportações vai para a Europa, por meio de dutos ou barcos – a Argélia fornecia cerca de 11% do gás consumido no continente, contra 47% da Rússia, no período anterior à guerra na Ucrânia.

O aumento dos preços internacionais do petróleo e da demanda de suas exportações, no contexto da atual crise energética internacional e do bloqueio da Rússia como fornecedora para a Europa, tem favorecido a economia da Argélia e a posição do governo: o setor corresponde a cerca de 94% das exportações do país e 60% do orçamento do governo. Ademais, a guerra na Ucrânia oferece uma nova legitimidade, a nível internacional, às autoridades argelinas, que carecem de legitimidade democrática interna[3161]. Desde o início da guerra na Ucrânia, a Argélia é centro de interesses e roteiro de visitas de altas autoridades de países como Estados Unidos (EUA), Rússia, Itália e França. Em 2022, como fornecedor vital de energia para a Europa, reportaram-se lucros com as exportações da ordem de US$ 50 bilhões, superiores aos US$ 34 bilhões de 2021 e aos US$ 20 bilhões de 2020.

No entanto, a economia do país está enfrentando desafios devido à estagnação da exploração e produção, à queda dos preços globais de energia, aos déficits fiscais e à diminuição das reservas estrangeiras. Apesar dos apelos por maior diversificação e investimento estrangeiro, poucas reformas foram implementadas para encorajar tais resultados. Limitações em fluxos de capital e câmbio, burocracia excessiva e conexões de infraestrutura fracas com países vizinhos também dificultam o crescimento do setor privado e do comércio.

Em 2022, o produto interno bruto (PIB) foi de US$ 190 bilhões, e o PIB *per capita* foi de US$ 4,1 mil – em 2014, o PIB atingiu seu maior valor registrado, da ordem de US$ 214 bilhões, caindo para US$ 166 bilhões (-20%) no ano seguinte e atingindo o mínimo de US$ 145 bilhões em 2020, resultado direto do comportamento do mercado energético internacional e da pandemia[3162]. Em termos de PIB nominal, a Argélia é a 4ª maior economia da África; em termos de PIB *per capita*, é a 9ª maior. A agricultura é uma atividade importante no país, com cultivo de batata, trigo, melancia, cevada, cebola, tomate, laranja, tâmaras e vegetais. As principais indústrias são de petróleo e gás natural, indústrias leves, mineração, elétrica, petroquímica e processamento

---

[3161] A diplomacia energética argelina é fortalecida, permitindo, por exemplo, pressionar a Espanha, que recentemente apoiou o plano marroquino de autonomia para o Saara Ocidental.
[3162] Fonte: Fundo Monetário Internacional (FMI).

de alimentos. Os principais parceiros comerciais em termos de exportação são Itália, França, Espanha, EUA, Reino Unido, concentrando 52% das exportações, com destaque para os hidrocarbonetos e fertilizantes. Quanto às importações, os principais parceiros são China, França, Itália e Espanha, somando cerca de 48% das importações, compostas sobretudo por petróleo refinado, trigo, medicamentos, leite e peças de veículos.

e) Terrorismo e contraterrorismo

Células ligadas à Al-Qaeda e ao Estado Islâmico ainda estão ativas em algumas áreas, mas o número de ataques terroristas diminuiu continuamente desde o início dos anos 2000. O governo argelino realizou operações frequentes de contraterrorismo e fortaleceu sua presença nas regiões de fronteira nos últimos anos devido às guerras na Líbia e no Mali. A Argélia também tem programas de desradicalização e busca controlar o conteúdo de sermões religiosos. A Al-Qaeda no Magrebe Islâmico (AQIM, na sigla em inglês), originada a partir de uma facção no conflito dos anos 1990 na Argélia, tem se concentrado cada vez mais no sul e no leste da África, com poucos ataques na região norte-africana nos últimos anos – o maior ataque deste grupo na Argélia ocorreu em 2013. Em 2017, uma facção deste grupo se uniu a grupos malianos, formando o Grupo de Apoio ao Islã e aos Muçulmanos (GAIM), no Mali. Em 2020, líder algeriano de longa data do AQIM foi morto no Mali em uma operação conduzida pelos EUA e pela França. Analistas argumentam que o islamismo foi desacreditado na Argélia após a guerra civil, mas movimentos sociais salafistas conservadores têm crescido em destaque recentemente.

f) Política externa e questões regionais

A política externa da Argélia enfatiza a soberania e a não interferência. O governo Tebboune, haja vista a crise de legitimidade interna, tem procurado exercer uma política externa mais assertiva e destacado seu não alinhamento com relação à Rússia, à China e ao Ocidente. Historicamente, o país mantém posições divergentes, em geral, das do Ocidente: a Argélia tem laços de segurança e de comércio e investimentos próximos com Rússia e China, é altamente crítica de Israel, opôs-se à intervenção liderada pela Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) em 2011 na Líbia e mantém relações com o governo de Bashar al-Assad na Síria. A desconfiança em relação às potências ocidentais e à OTAN tem raízes na história colonial do país.

No plano político, a Argélia é um membro ativo das Nações Unidas e participa de numerosas organizações internacionais, incluindo a União Africana (UA), a Liga dos Estados Árabes (LEA), a Organização para a Cooperação Islâmica (OCI) e o Movimento dos Países Não Alinhados (MNA). Na Organização das Nações Unidas (ONU), a Argélia tem sustentado sucessivas abstenções nas votações que condenam a invasão da Ucrânia pela Rússia, mas votou contra a suspensão da participação da Rússia no Conselho de Direitos Humanos (CDH). A guerra teve um impacto positivo nas exportações de gás argelino, principal fator para o crescimento econômico de 2022 e elemento de sustentação do regime no poder. No plano econômico, tem sido um defensor dos países em desenvolvimento e de um sistema econômico global mais equitativo, é membro da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), da União do Magrebe Árabe (UMA ou AMU, na sigla em inglês)[3163], da Zona de Comércio Livre Continental

[3163] Criada em 1989 pelo tratado de Marraquexe, a UMA é uma zona de livre comércio que visa a tornar-se mercado comum. Os cinco membros são: Argélia, Tunísia, Líbia, Marrocos (sede em Rabat) e Mauritânia. Trata-se de uma das oito comunidades econômicas regionais, reconhecidas pela UA, que, em conjunto, abarcam todo o continente africano.

Africana (AfCFTA, na sigla em inglês), da Grande Área de Livre Comércio Árabe (GAFTA, na sigla em inglês)[3164] do Conselho da Unidade Econômica Árabe (CAEU, na sigla em inglês)[3165] e, desde 1987, o país está em processo de ingresso no Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT) e na Organização Mundial do Comércio (OMC).

Na região, a Argélia tem sido mediador importante em numerosos conflitos, incluindo a guerra civil na Líbia e a crise no Mali. Também desempenhou um papel de liderança na promoção da integração regional e da cooperação, particularmente por meio da UMA, que busca promover a integração econômica e a cooperação entre os países do norte da África. O país mediou o acordo de paz de 2015 do Mali e apoiou conversas políticas na Líbia que levaram a um governo de unidade em 2015. No entanto, as relações muitas vezes desconfiadas com os Estados vizinhos, sobretudo as tensas relações com o Marrocos, e as preocupações internas têm dificultado a projeção de influência regional da Argélia.

As relações com Marrocos têm-se tornado crescentemente tensas nos últimos anos. Na origem, está a falta de acordo sobre o Saara Ocidental. A Argélia é um dos principais atores envolvidos no conflito, embora não tenha reivindicação formal sobre o território. O país abriga a maior parte dos refugiados *saarauis* (cerca de 160 mil pessoas) e a Frente Polisário, que busca a independência do território e que autoproclamou a República Árabe Saaraui Democrática (RASD), reconhecida pela Argélia. A Argélia é altamente crítica à decisão dos EUA de reconhecer a posição do Marrocos e à normalização das relações do vizinho com Israel, ambas tratadas nos Acordos de Abraão, de 2020. Questões de populações deslocadas, notadamente a expulsão de milhares de marroquinos que viviam na Argélia ou o confisco de seus bens, em 1975, e o fechamento da fronteira terrestre entre os dois países desde 1994, representam fontes de tensão persistentes. Apesar disso, havia certa cooperação bilateral, em torno do gasoduto Magrebe-Europa Gás (MEG) entre Argélia e Espanha, passando pelo Marrocos, inaugurado em 1996. A Argélia planeja, contudo, expandir o gasoduto que atravessa o Mediterrâneo sem passar pelo Marrocos (Medgaz), e há negociações por um novo duto via Itália. Em agosto de 2021, após acusações mútuas envolvendo espionagem de celulares de autoridades argelinas, incêndios em Kabylia e o tratamento dos berberes na Argélia, Argel rompeu relações com Rabat. As consequências econômicas devem ser limitadas, uma vez que as trocas comerciais entre os dois países são limitadas, porém, no longo prazo, essa ruptura dificulta o desenvolvimento da UMA. Segundo analistas, ambas as partes mantêm as relações tensas, como instrumento de aglutinação nacionalista em torno de uma ameaça externa, sobretudo em momentos de instabilidade domésticas. Haveria uma crescente corrida armamentista e a sustentação de uma guerra por procuração via Saara Ocidental, com permanentes rivais transformando-se em inimigos. Em setembro de 2023, a despeito de permanecerem com relações rompidas, a Argélia reabriu seu espaço aéreo para o trânsito de ajuda humanitária e medicamentos destinados ao Marrocos, no contexto do terremoto que assolou a região de Marraquexe. A fronteira terrestre, entretanto, permanece fechada desde 1994. Nos últimos três verões, a Argélia recusou aceitar a ajuda oferecida pelo Marrocos para assistir as vítimas dos incêndios que assolou o país.

[3164] A GAFTA é uma zona de livre comércio pan-árabe, criada em 1997 pelo Conselho Econômico da LEA, que a supervisiona. É composta, atualmente, por 18 países: Argélia, Bahrein, Egito, Iraque, Jordânia, Kuwait, Líbano, Líbia, Marrocos, Omã, Palestina, Catar, Arábia Saudita, Sudão, Síria, Tunísia, Emirados Árabes Unidos (EAU) e Iêmen

[3165] Estabelecido em 1964, para pôr em ação uma resolução do Conselho Econômico da LAE da em 1957, o CAEU é uma organização intergovernamental que visa a alcançar a integração econômica dentro de uma estrutura de desenvolvimento econômico e social e a promover a liberdade de movimento de mão de obra, capital e serviços, conformando um mercado comum árabe. É formada por Egito, Iraque, Jordânia, Kuwait, Líbia, Mauritânia, Palestina, Somália, Sudão, Síria, EAU e Iêmen.

Em novembro de 2022, a Argélia solicitou a adesão ao BRICS. Essa iniciativa tornaria a condução de sua ação externa mais fácil, na tentativa de conciliar a manutenção de suas relações com Rússia e China com o aproveitamento de oportunidades de exportação de hidrocarbonetos. Desde 2013, a China é a maior fonte de importações da Argélia, ultrapassando a posição tradicionalmente ocupada pela França, e é ator central no setor de construção civil e em projetos de infraestrutura do país. Em novembro de 2022, assinou com a China um segundo acordo de cooperação estratégica de cinco anos e, no mês seguinte, novo plano executivo e de extensão de projetos de infraestrutura, energia e exploração espacial, no âmbito da Iniciativa do Cinturão e Rota (BRI, na sigla em inglês). A Rússia supre cerca de 80% das armas da Argélia, o que torna o país o terceiro maior importador de equipamento militar russo, atrás de Índia e China. Apenas em 2021, a Argélia finalizou negociações de compras de material bélico na ordem de US$ 7 bilhões. Em novembro de 2022, Argel e Moscou realizaram exercícios militares em território argelino, em áreas próximas à fronteira com o Marrocos.

A Argélia também tem buscado uma política de engajamento com a Europa, destacando-se o setor de energia. O país integra a Política Europeia de Vizinhança (PEV)[3166] da União Europeia (UE) e a União para o Mediterrâneo (UpM)[3167] e tem um Acordo de Associação com o bloco. Segundo o presidente Tebboune, a Argélia tem projetos para vender sua eletricidade excedente para a Europa, além da meta de dobrar suas exportações de gás. Com a Alemanha, há iniciativas de cooperação em energia, como a assinatura, no final de 2022, de contrato entre a estatal Sonatrach e a empresa de gás VNG, para a construção da primeira planta de hidrogênio verde da Argélia, com capacidade de produção de 50 megawatts de eletricidade a partir da energia solar.

Com a Espanha, discrepâncias quanto ao entendimento da questão do Saara Ocidental mantêm as relações bilaterais tensas. Em junho de 2022, a Argélia suspendeu um tratado de amizade assinado em 2002, como represália pela mudança de posição de Madrid[3168] em relação ao tema. Logo em seguida, notícias circularam sobre uma potencial suspensão do comércio argelino para a Espanha, o que causou apreensão na UE e a denúncia espanhola de coerção do regime autoritário argelino e pedidos de comprometimento com os tratados comerciais em vigor. Comparando-se os dados de 2019 e 2022, as importações da Argélia com origem na Espanha foram reduzidas em 67%, enquanto as exportações para a Espanha aumentaram cerca de 85%. Em fevereiro de 2023, após cinco meses de silêncio, o presidente Tebboune advertiu que as relações

---

[3166] A PEV foca na estabilização da vizinhança, segundo uma abordagem diferenciada de acordo com cada país parceiro e uma maior apropriação política por parte de todos os interessados. O Instrumento de Vizinhança, de Cooperação para o Desenvolvimento e de Cooperação Internacional para 2021-2027 assegura apoio financeiro à PEV e, apenas sob o pilar geográfico, conta com orçamento de € 19 bilhões para a vizinhança.

[3167] Criada em 2008, a UpM é uma organização intergovernamental que reúne todos os países da UE e quinze países das margens sul e oriental do Mediterrâneo com o objetivo de promover o diálogo e a cooperação política, econômica e social, visando à estabilidade regional e o desenvolvimento. Os quinze países extra-UE são: Albânia, Argélia, Palestina, Bósnia e Herzegovina, Egito, Israel, Jordânia, Líbano, Marrocos, Mauritânia, Mônaco, Montenegro, Síria, Tunísia e Turquia. AUpM foi concebida para dar novo ímpeto à Parceria Euro-Mediterrânica (Euromed), que havia sido lançada em 1995 no chamado Processo de Barcelona. A UpM expandiu o escopo da Euromed, para abarcar projetos ambientais, de energia e migração, entre outros temas.

[3168] Em março de 2022, na sequência de uma carta tornada pública enviada pelo primeiro-ministro espanhol Pedro Sánchez ao rei Mohamed VI de Marrocos, na qual assegurava que a proposta de regime de autonomia para o Sahara Ocidental que Marrocos fez em 2007 é a “mais séria, realista e crível” proposta de resolução do conflito, a Argélia convocou de volta seu embaixador na Espanha. O conteúdo da carta e a mudança da posição espanhola, que se orientava por plano de autodeterminação mediante referendo popular, foi criticada pelos demais partidos políticos do Espanha, incluindo o Podemos, minoritário na coalização do governo.

com a Espanha estão “suspensas, mas não canceladas”. Apesar do veto às importações espanholas e às operações bancárias comerciais, a crise diplomática não interrompeu o fluxo de hidrocarbonetos. Como resultado da crise entre Argel e Madri, a Itália ultrapassou a Espanha, tornando-se o principal importador de gás argelino, e, em janeiro de 2023, a primeira-ministra italiana Giorgia Meloni esteve em Argel, para impulsionar a construção de um novo gasoduto ligando os dois países.

As relações com a França são historicamente complexas, marcadas pelo passado colonial e pela guerra de independência. Embora a Argélia tenha buscado reafirmar sua soberania em relação à França, também reconheceu a importância dos laços econômicos e políticos com seu ex-colonizador. O discurso de Macron é marcado por sinais de aproximação e reconciliação[3169], mas também por sinais de tensão[3170], enquanto a política da FLN é marcada por episódios antifranceses. Apesar disso, em 2022, na ocasião dos 60 anos da independência, analistas classificaram as relações entre os dois países como “estável e bastante equilibrada”, apesar de críticas sobre “os crimes do colonialismo” e a questão das reparações pelos experimentos de armas nucleares e químicas, como desejo de ambas as partes de aprofundar as relações bilaterais.

A Argélia é um parceiro importante em termos de segurança e economia para os EUA. Os norte-americanos elogiam a cooperação antiterrorismo com o país, mas expressam preocupações sobre o ambiente de negócios, a crescente presença chinesa, em temas de investimentos, e a dependência da Rússia, em temas de defesa. No contexto da guerra na Ucrânia, a Argélia tornou-se alvo de pressões de Washington para que o país corte laços com a Rússia, apesar de seus interesses nacionais. Em dezembro de 2022, o presidente Tebboune não esteve presente na Cúpula de Líderes EUA-África, em Washington, enviando o primeiro-ministro, como forma de evitar pressões e críticas à neutralidade e ao regime argelino. A ajuda bilateral dos EUA é limitada e altamente focada em segurança. A Argélia tem o maior orçamento de defesa da África e o 26º maior do mundo (US$ 9,1 bilhões em 2022 ou 4,8% do PIB)[3171], mantém, tradicionalmente, tropas junto às fronteiras ao sul e ao leste e, recentemente, destacou terceira tropa junto à fronteira com o Marrocos, mas evita operações no exterior[3172].

[3169] Durante sua candidatura, em visita a Argel em 2017, afirmou que a colonização é um crime contra a humanidade, o que não acarretou medidas formais, como um pedido de desculpas do Estado francês, uma vez na Presidência, haja vista a sensibilidade do tema na política doméstica. A França também devolveu os crânios dos combatentes da resistência argelina do século XIX e abriu os arquivos estatais sobre a Guerra da Argélia.
[3170] Em 2021, criticou o sistema “político-militar” da Argélia, por efetuar uma “revisionismo histórico” sobre a guerra da independência e sugerir que a “nação argelina” não existia antes de 1830, o que motivou a convocação de volta do embaixador argelino na França e o banimento de aviões militares franceses de seu espaço aéreo, que a França usava regularmente para alcançar suas forças que lutam contra jihadistas na região do Sahel.
[3171] Fonte: *SIPRI Fact Sheet*, edição de abril de 2023.
[3172] A constituição de 2020 autoriza o presidente a enviar tropas ao exterior com aprovação parlamentar.

VIII. Arábia Saudita

a) Características gerais

O Reino da Arábia Saudita é governado pela família al-Saud desde 1932, ano de sua fundação. O país exerce considerável influência global devido à administração das cidades de Meca e Medina, consideradas o berço da fé islâmica, e por possuir a segunda maior reserva comprovada de petróleo do mundo. O rei Salman bin Abdulaziz al-Saud, atualmente com 88 anos, assumiu o trono em 2015 e, dois anos depois, nomeou um de seus filhos, o príncipe herdeiro Mohammed bin Salman (MBS), atualmente com 38 anos, como seu sucessor[3173].

Desde que o príncipe assumiu o poder, ele afastou potenciais rivais e implementou mudanças políticas ambiciosas. Além disso, o processo de tomada de decisões no reino abandonou uma postura relativamente avessa ao risco, que visava a garantir o consenso da elite, em favor de uma caracterizada por mudanças mais ousadas. A partir de setembro de 2022, MBS passou a exercer as responsabilidades de primeiro-ministro, cargo historicamente ocupado pelo rei.

O país possui uma população estimada de 35,4 milhões de habitantes, sendo 13,7 milhões, ou 39%, estrangeiros. Cerca de 40% têm menos de 25 anos de idade. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) da Arábia Saudita é de 0,875, ocupando a 35ª posição (de 191). De acordo com o Instituto Internacional de Pesquisa da Paz de Estocolmo (SIPRI, na sigla em inglês), em 2022, os gastos militares do reino aumentaram em 16%, chegando a um valor estimado de US$ 75 bilhões, sendo o quinto maior do mundo.

b) Direitos humanos

No que diz respeito aos direitos humanos, houve aumento, nos últimos anos, na detenção de ativistas, clérigos, figuras islâmicas e jornalistas. Em 2018, forças de elite sauditas mataram o jornalista saudita e residente nos Estados Unidos (EUA), Jamal Khashoggi, no consulado da Arábia Saudita em Istambul, na Turquia, o que levou os EUA a imporem sanções financeiras e de viagem a determinadas autoridades sauditas. O reino puniu alguns funcionários envolvidos no caso. Em 2021, a comunidade de inteligência dos EUA divulgou um relatório que atesta a participação de MBS no assassinato do jornalista, o que foi contestado pela Arábia Saudita. Em 2023, relatório da Human Rights Watch acusou os guardas de fronteira saudita de terem matado "centenas de migrantes etíopes entre março de 2022 e junho de 2023". O governo etíope anunciou que abriria uma investigação conjunta com a Arábia Saudita a respeito. A Arábia Saudita também vem sendo acusada de praticar recentemente *sportswashing*, buscando melhorar sua imagem pública e blindar-se de críticas contra o seu histórico em direitos humanos, por meio da realização de investimentos esportivos. Esses investimentos têm-se intensificado não apenas no futebol, com a atração de estrelas para a liga nacional e a aquisição de equipes de futebol em outros países, mas também em outros esportes, com a realização de grandes prêmios automobilísticos e a realização de uma fusão multimilionária para a criação de um novo circuito internacional de golfe.

[3173] Por meio de um decreto real, o rei retirou seu sobrinho Mohammed bin Naif bin Abdulaziz al-Saud do primeiro lugar na linha de sucessão ao trono e, em seu lugar, inseriu MBS, que, anteriormente, era o segundo na linha sucessória. Mohammed bin Naif bin Abdulaziz al-Saud havia sido nomeado príncipe herdeiro pelo próprio rei Salman em 2015, três meses após este ascender ao poder.

c) Economia

O produto interno bruto (PIB) estimado para a economia do país em 2023 é de US$ 1,061 trilhão, o 18º maior do mundo. As receitas da Arábia Saudita giram em torno do petróleo, e, a fim de alterar essa realidade, foi elaborado o *Saudi Vision 2030*[3174], que inclui uma série de metas estratégicas de reforma para o sucesso econômico do reino, dentre as quais reduções de subsídios aos cidadãos, a criação de um fundo soberano (abrindo a Saudi Aramco ao investimento privado por meio de uma oferta pública inicial – IPO, na sigla em inglês – parcial) e reformas em vários setores, como turismo e defesa. O *Saudi Vision 2030* tem três pilares principais:

1) tornar o país o “coração dos mundos árabe e islâmico”;
2) tornar a Arábia Saudita uma potência de investimento global; e
3) transformar a localização do país em um *hub* que conecta a Afro-Eurásia.

Trata-se de uma iniciativa que visa a reduzir a dependência da Arábia Saudita do petróleo, diversificar sua economia e desenvolver setores de serviços públicos como saúde, educação, infraestrutura e recreação. Além disso, dentre seus objetivos, estão o reforço das atividades econômicas e de investimento, o aumento do comércio internacional não petrolífero e a promoção de uma imagem mais secular do reino. Em 2021, o jornal *The Guardian* escreveu que, apesar do compromisso da Arábia Saudita em diversificar sua economia, o governo ainda dependia de 74% das exportações de petróleo para seu orçamento. Diminuir essa dependência dos recursos petrolíferos tem sido uma das metas do governo desde a década de 1970.

d) Política externa

i. Mudanças recentes

A Arábia Saudita tem empreendido uma mudança significativa em sua política externa, afastando-se de uma postura agressiva em relação ao Irã e buscando equilíbrio entre as grandes potências. A política externa do reino vem centrando-se no Irã há várias décadas, o que resultou em conflitos por procuração que envolve toda a região. Recentemente, no entanto, a Arábia Saudita anunciou um acordo[3175], após negociações mediadas pela China (que tem bons laços com Arábia

---

[3174] Corolário do *Saudi Vision 2030*, o NEOM (“novo futuro”) é uma região no noroeste da Arábia Saudita e conta com mais de 2,8 mil funcionários – de 86 países – já morando e trabalhando no local. Não se trata de uma cidade no sentido usual, mas de um “lugar”, que será composto por quatro regiões – incluindo uma cidade linear, um centro para indústrias avançadas e limpas, um destino de montanha e um luxuoso *resort*. Com a incorporação de tecnologias de cidades inteligentes e com o emprego de conceitos futuristas de planejamento, o propósito desse projeto é reimaginar a vida urbana. MBS, que propôs a iniciativa em 2017, afirma que a região vai operar independentemente da estrutura governamental já existente, tendo suas próprias leis tributárias e um sistema judiciário autônomo (foi anunciado, por exemplo, que será o primeiro lugar na Arábia Saudita onde homens e mulheres poderão usar a mesma área de banheiro). A região será movida exclusivamente por energia eólica e solar, e o investimento inicial foi de US$ 500 bilhões, do Fundo de Investimento Público da Arábia Saudita e de investidores internacionais.

[3175] Em março de 2023, representantes de Irã e Arábia Saudita, que se reuniram secretamente por cinco dias em Pequim, anunciaram um acordo patrocinado pela China, para restaurar as relações diplomáticas entre os dois países. As tensões entre os rivais regionais datam de mais de quatro décadas. Riade cortou formalmente os laços com Teerã em 2016, e o esforço dos países para aparar as arestas era de conhecimento público (Iraque e Omã haviam sediado rodadas anteriores de negociações entre autoridades iranianas e sauditas). Essa reaproximação pode diminuir as preocupações de segurança dos Estados árabes do golfo Pérsico, mas isso não minimiza o risco de uma crise desencadeada pelo rápido avanço do programa nuclear iraniano e a ameaça que ele representa, em particular, para

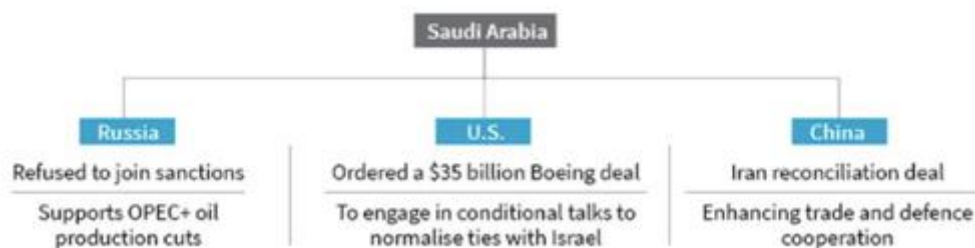
Saudita e Irã), para normalizar as relações diplomáticas com o país persa. A Arábia Saudita também tem tentado um equilíbrio entre os EUA, seu maior fornecedor de armas, a Rússia, sua parceira na Organização dos Países Exportadores de Petróleo expandida (OPEP+, na sigla em inglês), e a China, a nova potência da região.

How Saudi Arabia is balancing between global powers

Saudi Arabia

Russia
Refused to join sanctions
Supports OPEC+ oil production cuts

U.S.
Ordered a $35 billion Boeing deal
To engage in conditional talks to normalise ties with Israel

China
Iran reconciliation deal
Enhancing trade and defence cooperation

Fonte: Drishti IAS

Dentre os motivos para a mudança de sua política externa, está o fato de que apostas regionais recentes foram malsucedidas, como as políticas para a Síria e o Iêmen, onde a intervenção saudita não conseguiu deter os rebeldes *houthis*, apoiados pelo Irã. Além disso, a prioridade dos EUA está afastando-se da Ásia Ocidental, o que fez a Arábia Saudita perceber que precisa estabelecer alianças leais com outras grandes potências.

Essa mudança na política externa da Arábia Saudita, no entanto, não significa que ela esteja afastando-se dos EUA. O país continua sendo o maior fornecedor de defesa da Arábia Saudita e desempenha um importante papel de segurança na região. A Arábia Saudita também está tentando desenvolver capacidades avançadas de mísseis e *drones*, para combater a vantagem do Irã nessas áreas com a ajuda dos EUA. Embora o governo estadunidense tenha recebido bem a reaproximação entre os dois países, ele expressou suas preocupações para MBS por ter sido pego de surpresa no acordo com o Irã. Apesar do restabelecimento de relações e ao pleno funcionamento de

---

Israel, mas também para alguns dos vizinhos do Irã, incluindo a Arábia Saudita. O acordo foi bem recebido pela região. Até o Bahrein – historicamente cauteloso em envolver-se com o Irã – emitiu uma declaração saudando-o e expressando esperança na resolução de conflitos por meio do diálogo e da diplomacia. As relações entre os países árabes do golfo e o Irã já haviam melhorado significativamente nos últimos dois anos. A recente ruptura entre o Irã e esses Estados data de janeiro de 2016, quando manifestantes iranianos invadiram a embaixada saudita em Teerã depois que Riade ordenou a execução do clérigo xiita Nimr al-Nimr, importante dissidente no reino. Todos os países árabes do golfo, com exceção de Omã, rebaixaram ou cortaram relações diplomáticas com o Irã. Nos anos seguintes, Omã, Catar e, às vezes, o Kuwait continuaram a relacionar-se com Irã, mesmo com as tensões permanecendo altas. Arábia Saudita, EAU e Bahrein, por sua vez, apoiaram a campanha de "pressão máxima" de Donald Trump, que incluiu centenas de novas sanções e retórica beligerante, todas destinadas a isolar e a enfraquecer o Irã. Atualmente, todos os estados do golfo Árabe (ou Pérsico), com exceção do Bahrein, restauraram ou planejam restaurar relações diplomáticas plenas com o Irã. Riade, há muito, reclama do apoio iraniano a grupos militantes em toda a região e alega tentativas iranianas de incitar a rebelião entre a população xiita minoritária da Arábia Saudita. O Irã, da mesma forma, acusa os Estados árabes do golfo de facilitar a presença dos EUA e de Israel à sua porta. A Arábia Saudita teria dito que reduziria seu apoio a redes de mídia que realizam campanhas de agitação contra o regime iraniano, enquanto o Irã teria dito que reduziria o envio de armas aos rebeldes *houthis* no Iêmen. A China ter-se-ia oferecido para sediar uma reunião entre os Estados árabes e o Irã em Pequim em algum momento de 2023.Vários políticos iraquianos também tentaram melhorar as relações entre Arábia Saudita e Irã. Em particular, Mustafa al-Kadhimi, primeiro-ministro do Iraque de 2020 a 2022, que levou representantes iranianos e sauditas a Bagdá para cinco rodadas de negociações diretas durante seu mandato. Essas negociações foram essenciais para esclarecer as preocupações de ambos os lados e construir uma prática de diálogo regular que abriu caminho para a reunião de Pequim. Uma distensão saudita-iraniana também pode remover obstáculos políticos que impedem investimentos sauditas substanciais no Iraque.

embaixadas em cada um dos lados, MBS afirmou que, caso o Irã obtivesse uma arma nuclear, a Arábia Saudita teria igualmente a sua. A Arábia Saudita também anunciou, no contexto da entrada em operação de seu primeiro reator nuclear, que deverá assinar um Acordo de Salvaguardas Abrangentes com a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), substituindo o atual acordo vigente, que tem o formato de "protocolo de pequenas quantidades" e permite que países com programas nucleares irrisórios fiquem isentos de inspeções regulares ou monitoramento nuclear.

ii. Impactos do acordo saudita-iraniano

O acordo saudita-iraniano deve impactar diversos países da região, notadamente o Iêmen, Israel, o Líbano e a Síria.

Para o Iêmen, o acordo coincidiu com o oitavo aniversário da intervenção militar de uma coalizão liderada pela Arábia Saudita no Iêmen para desalojar o grupo insurgente *houthis*, que conta com o apoio iraniano. A campanha acabou sendo um fracasso caro para a Arábia Saudita, já que o país não alcançou seu objetivo de restaurar o governo de Abed Rabbo Mansour Hadi, o presidente internacionalmente reconhecido que os *houthis* expulsaram da capital Sanaã. Tanto a Arábia Saudita quanto o Irã podem considerar um acordo no Iêmen como um primeiro passo em direção a um acordo de segurança regional que serviria aos seus interesses.

Quanto a Israel, suas lideranças políticas, em geral, veem o Irã, especialmente seu programa nuclear, como a principal ameaça estratégica ao Estado judeu. As autoridades israelenses temem que o acordo saudita-iraniano possa prejudicar os esforços de Israel para construir uma coalizão regional anti-Irã, um dos principais fatos impulsionadores dos Acordos de Abraão, e a determinação de Israel de adicionar a Arábia Saudita aos países com os quais reataria relações diplomáticas. O acordo saudita-iraniano não deve alterar, entretanto, o objetivo central da política externa do primeiro-ministro Benjamin Netanyahu, que é a normalização das relações com a Arábia Saudita. Em setembro de 2023, MBS disse que as negociações de normalização das relações com Israel estão progredindo, mas que o principal empecilho seria a questão palestina. Em reunião com o secretário de Estado estadunidense, Antony Blinken, em janeiro de 2024, MBS teria dito que a retomada das negociações em favor do estabelecimento de relações diplomáticas entre israelenses e sauditas seria possível, desde que o conflito em Gaza fosse encerrado e o governo israelense se comprometesse com uma solução de dois Estados.

No Líbano, ocorre a polarização entre dois campos políticos: um é liderado pelo Hezbollah (e, portanto, representativo da influência regional do Irã), enquanto a Arábia Saudita apoia, pelo menos parcialmente, o outro. Esses atores externos, por meio de suas alianças com os principais atores libaneses, tornaram particularmente difícil forjar um compromisso e criar um governo funcional. Políticos e analistas de ambos os campos parecem otimistas quanto à possibilidade de o acordo facilitar uma resolução para a crise doméstica do país.

Já na Síria, após o acordo saudita-iraniano, Riade passou a sinalizar disposição para normalizar as relações com Damasco. Em meados de abril deste ano, o ministro das Relações Exteriores da Arábia Saudita foi recebido por Bashar al-Assad na capital síria. Em 9 de maio, os dois países anunciaram a reabertura de suas respectivas representações diplomáticas, após onze anos de ruptura. Dois dias antes do anúncio de reatamento de relações, houve o retorno da Síria à Liga dos Estados Árabes (LEA). O Irã ainda vê a Síria como uma peça-chave de seu eixo de resistência a Israel, usando o país para armazenar, fabricar e transportar mísseis e equipamentos militares de alta tecnologia para o Hezbollah e seus representantes sírios. É improvável, assim, que uma distensão com a Arábia Saudita afete as atividades do Irã na Síria, o que continuará sendo um

problema para os países árabes e ocidentais. A Arábia Saudita não exerce mais nenhuma influência real sobre nenhum ator importante na Síria, e não há sinal de que Riade busque melhorar as relações com Teerã para forçar o governo sírio a fazer concessões que possam levar a uma solução política para o conflito.

iii. Relações com os Estados Unidos

As relações entre os dois países foram por três quartos de século principalmente cooperativas, sobretudo em questões relacionadas ao petróleo: em troca de os sauditas extraírem grandes quantidades do hidrocarboneto, reduzindo, assim, as pressões de preços, os EUA lhes forneciam armas avançadas e inteligência. Os dois países também colaboraram contra a União Soviética (URSS) durante a Guerra Fria, principalmente no Afeganistão. Esses interesses comuns geralmente compensavam as diferenças persistentes sobre o fraco histórico de direitos humanos do governo saudita e a hostilidade do reino em relação a Israel.

Joe Biden assumiu a Presidência norte-americana determinado a alterar esse padrão de relações e a tratar a Arábia Saudita como "pária". O governo Biden, por exemplo, opôs-se à participação saudita na guerra civil do Iêmen e criticou o sofrimento humano que ela tem causado. Com os preços baixos do petróleo e os suprimentos abundantes, liberados pela exploração doméstica de hidrocarbonetos a partir de xisto, somados ao desejo de Biden de reduzir a presença dos EUA no Oriente Médio para concentrar-se na Ásia, os valores parecem ter tido precedência sobre os interesses econômicos e de segurança pela primeira vez desde que as relações EUA-Arábia Saudita se desenvolveram na década de 1940.

Biden, no entanto, mudou de curso e viajou à Arábia Saudita em julho de 2022. Os preços da energia haviam disparado devido à alta demanda associada à recuperação econômica pós-pandemia e às sanções contra Rússia, Irã e Venezuela, o que limitou a oferta. Os preços mais altos da energia impactam na inflação, o maior desafio econômico e político enfrentado pelo governo Biden. A Arábia Saudita, um dos raros produtores de petróleo com capacidade de aumentar a produção com relativa rapidez, retornou, assim, ao *status* de parceiro necessário.

Em outubro de 2022, poucos meses após a viagem de Biden ao país e às vésperas das eleições de meio de mandato nos EUA, a OPEP+ anunciou a redução da produção de petróleo, apesar das tentativas do governo estadunidense de dissuadir seus aliados sauditas. O anúncio de cortes foi uma declaração de independência do reino e uma afirmação do poder saudita no cenário global. Em junho de 2023, o reino saudita anunciou unilateralmente novo corte na produção do hidrocarboneto. A Arábia Saudita é um peso pesado indiscutível no mercado global de energia. Não é surpreendente, portanto, que MBS tenha escolhido essa arena para afirmar o poder do país. Historicamente, porém, isso era feito dentro de procedimentos institucionais que enfatizavam a natureza coletiva e tecnocrática das decisões, algo que foi abandonado quando o rei Salman bin Abdulaziz al-Saud assumiu o poder em 2015, tendo início uma centralização constante da política do petróleo, com MBS no comando. Essa mudança se enquadra na ambiciosa agenda de desenvolvimento da *Saudi Vision 2030.* A centralização da tomada de decisões e a demonstração de poder aumentaram o controle de MBS e da Arábia Saudita sobre os mercados de petróleo. As demandas de uma ambiciosa agenda de diversificação econômica, como visto acima, e uma transição energética iminente, que marcaria o fim inexorável do domínio das fontes de energia baseadas em hidrocarbonetos, impulsionam a necessidade saudita de preços mais altos do petróleo. Em meio aos esforços para se redefinir por meio de sua política externa, a Arábia Saudita passou

a exibir uma tendência mais nacionalista e a projetar uma nova abordagem menos limitada pelas preocupações dos EUA.

iv. Relações com o Catar

Antes de 2017, os dois países mantinham laços cordiais. No passado, o Catar já foi subserviente à política externa ditada pelo reino saudita. Com a chegada ao poder de Hamad bin Khalifa al-Thani, em 1995, o país passou a exercer maior soberania nas relações exteriores, muitas vezes divergindo da Arábia Saudita. Em 1996, o governo do Catar lançou a Al Jazeera, em uma tentativa de consolidar seu *soft power*. Uma das emissoras de notícias mais assistidas no mundo árabe, a Al Jazeera provou ser uma barreira nas relações bilaterais dos dois países, pois criticava rotineiramente o governante da Arábia Saudita. Em junho de 2017, a Arábia Saudita, juntamente com Bahrein, Egito e Emirados Árabes Unidos (EAU), seguidos por outros países, rompeu os laços diplomáticos com o Catar. A razão apresentada foi a acolhida pelo Catar de vários grupos terroristas e sectários, com o objetivo de desestabilizar a região. Como parte dessa campanha, o quarteto fechou seus espaços aéreos, suas águas territoriais e suas fronteiras terrestres com o Catar. Em janeiro de 2021, Catar e Arábia Saudita concordaram em reabrir o espaço aéreo e as fronteiras terrestres e marítimas, com a expectativa de restaurar totalmente as relações diplomáticas, o que ocorreu ainda naquele mês.

v. Relações com os Emirados Árabes Unidos

Arábia Saudita e EAU compartilham extensos laços políticos e culturais. Os dois países são aliados próximos em termos de política externa e interesses geopolíticos, tendo colaborado estreitamente durante a crise diplomática do Catar de 2017 e apoiado governos anti-Irmandade Muçulmana na Líbia, na Tunísia e no Egito. Os dois países, no entanto, têm posições ligeiramente diferentes em conflitos regionais, como a Guerra Civil no Iêmen, onde os EAU se opõem ao Partido Islah e apoiam o Conselho de Transição do Sul, que lutou contra as forças apoiadas pelos sauditas; a normalização árabe-israelense; e a Guerra Civil na Síria, tendo os EAU reaberto sua embaixada em Damasco em dezembro de 2018. As relações foram brevemente complicadas no mandato de Muhammad bin Nayef como príncipe herdeiro saudita, que teve um relacionamento ruim com o então governante de fato dos EAU, Mohammed bin Zayed al-Nahyan, depois de este último ter comparado o pai do primeiro a um macaco. Desde a ascensão de MBS, as relações têm-se fortalecido significativamente, e Zayed al-Nahyan tem servido como um “mentor” para o príncipe mais jovem.

vi. Relações com a China

A Arábia Saudita é importante fonte de importações de petróleo para a China. Os laços econômicos e diplomáticos sino-sauditas têm se aprofundado desde a década de 1990. Xi Jinping visitou a Arábia Saudita em dezembro de 2022, e as autoridades de China e Arábia Saudita assinaram uma série de acordos de cooperação. Desde 2020, há relatos na imprensa que afirmam que a Arábia Saudita adquiriu tecnologia de produção de mísseis balísticos da China, e que os dois países cooperaram em uma usina de moagem de urânio. Em novembro de 2023, os dois países assinaram acordo de *swap* cambial, para facilitar o comércio e o investimento bilateral.

vii. Relações com a Índia

As relações Índia-Arábia Saudita são estreitas, especialmente devido a interesses comerciais. A Arábia Saudita é considerada um destino de migração popular para os muçulmanos indianos que compartilham fortes laços culturais e religiosos com o reino.

viii. Relações com a Rússia

Arábia Saudita e Rússia coordenam as decisões de produção de petróleo, e são comuns os desentendimentos acerca do volume a ser produzido. Na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), a Arábia Saudita votou para condenar a invasão russa da Ucrânia, mas se opôs à suspensão da Rússia do Conselho de Direitos Humanos (CDH). Autoridades sauditas ofereceram-se para mediação entre Rússia e Ucrânia e facilitaram trocas de prisioneiros entre os dois países. Em dezembro de 2023, o presidente Putin visitou a Arábia Saudita, que não é parte do Estatuto de Roma e não está obrigada a prender e entregar o mandatário russo. Os dois países discutiram, entre outros temas, os cortes na produção de petróleo acordados no âmbito da OPEP+ e o conflito entre Israel e Hamas.

ix. Relações com a Turquia

O isolamento geopolítico da Turquia exacerbou seus problemas econômicos quando a Arábia Saudita empreendeu um boicote aos produtos turcos em meio às tensões sobre o assassinato do jornalista saudita Jamal Khashoggi e ao apoio de Ancara a Doha após a imposição do bloqueio saudita ao Catar em 2017. Transferir o processo judicial do caso Khashoggi da Turquia para a Arábia Saudita foi o preço para a normalização dos laços entre os dois países. O objetivo da Turquia ao longo desse episódio parece ter sido o de enfraquecer a Arábia Saudita em um jogo geopolítico de influência, a fim de que Ancara se destacasse tanto como uma liderança regional quanto como principal país representante do islamismo sunita na região.

x. Relações com a França

França e Arábia Saudita mantêm laços estreitos desde 1926, quando iniciaram suas relações diplomáticas, e, hoje, o reino é um aliado da França, com forte coordenação econômica, militar e política em diversos temas, como o programa nuclear do Irã e a guerra na Síria.

Desde que o rei Faiçal e o general de Gaulle se encontraram em 1967, as relações bilaterais evoluíram por meio de contatos pessoais do mais alto nível, e hoje o relacionamento é classificado como "parceria estratégica global". Em visita oficial em maio de 2015, François Hollande foi convidado pela Arábia Saudita a discursar em uma Cúpula do Conselho de Cooperação do Golfo (CCG), um papel que não costuma ser dado a um chefe de Estado de fora da organização. No mesmo mês, o então príncipe herdeiro, vice-primeiro-ministro e ministro do Interior, Mohammed bin Naif bin Abdulaziz al-Saud, visitou a França e foi condecorado com a Ordem Nacional da Legião de Honra, a mais alta honraria do país. A fim de expandir o comércio saudita-francês, foi estabelecido um Fórum de Oportunidades de Negócios, organizado pelos ministérios de Comércio e Indústria dos dois países.

Nas exportações da França para a Arábia Saudita, os setores de destaque são transporte ferroviário urbano e de alta velocidade, energia nuclear civil, defesa, setor agroalimentar e

equipamentos de telecomunicações. Dentre os produtos exportados da Arábia Saudita para a França, destacam-se petróleo refinado, petróleo bruto e alumínio. Atualmente, a França é o terceiro maior investidor estrangeiro na Arábia Saudita e o principal vendedor de armas depois de EUA e Reino Unido, com potencial para superar ambos. Nos últimos anos, houve trocas de visitas entre o presidente Macron e MBS.

xi. Relações com a União Europeia

A delegação da União Europeia (UE) em Riade foi oficialmente aberta em 2004. As relações bilaterais entre a Arábia Saudita e a UE são baseadas no interesse mútuo pela estabilidade regional, pela segurança, pela cooperação econômica e pela assistência humanitária. Houve inúmeras visitas de alto nível de líderes das instituições da UE, bem como de líderes da região, à Arábia Saudita. Autoridades sauditas retribuíram essas visitas a Bruxelas e a outras capitais europeias. A UE é o segundo parceiro comercial da Arábia Saudita, com 14,8% do comércio global do país (a China é o primeiro, com 18,7%). A Arábia Saudita é o 17º parceiro comercial de bens da UE, com um comércio total de € 40 bilhões. Empresas de Estados-Membros da UE trabalham em diversos setores estratégicos para a Arábia Saudita, como no desenvolvimento das linhas de metrô em Riade, em projetos de energia e de meio ambiente, na construção de máquinas industriais e na área de produtos farmacêuticos. Em 2021, pela primeira vez, ocorreram consultas comerciais bilaterais UE-Arábia Saudita. Uma gama cada vez maior de entidades culturais da UE tem promovido a diversidade cultural, a juventude, a criatividade, o intercâmbio e o multiculturalismo no reino. Grande parte dessas atividades é implementada pelos Institutos Nacionais de Cultura da UE (EUNIC, na sigla em inglês) e pelo Programa Erasmus. Desde 2009, a delegação da UE na Arábia Saudita administra, anualmente, o Prêmio Chaillot para a Promoção dos Direitos Humanos na Região do CCG. O Prêmio homenageia indivíduos, organizações locais da sociedade civil e instituições públicas ou privadas por seus esforços na promoção da conscientização sobre direitos humanos e sobre os direitos dos grupos vulneráveis na região do CCG.

xii. Arábia Saudita e organizações internacionais

A Arábia Saudita tem buscado aumentar sua participação em organismos internacionais, notadamente naqueles de direitos humanos, como o CDH e a Comissão sobre o *Status* da Mulher (CSW) da Organização das Nações Unidas (ONU). No plano regional, destaca-se sua participação na Organização para a Cooperação Islâmica (OCI), com sede em Jedá, que reúne países de maioria islâmica; na LEA, com sede no Cairo; e, principalmente, no CCG, sediado em Riade, que reúne Arábia Saudita, Bahrein, Catar, EAU, Kuwait e Omã. O país presidiu o G20 entre dezembro de 2019 e novembro de 2020. A Arábia Saudita foi convidada a entrar no BRICS a partir de 2024.

IX. Catar

a) Características gerais

O Catar é um pequeno país, com apenas uma fronteira terrestre (a Arábia Saudita), localizado estrategicamente no centro do golfo Pérsico. Comandado pela Casa de al-Thani desde meados do século XIX, é um emirado absolutista e hereditário. Com uma população, de maioria muçulmana sunita, estimada em 2,8 milhões de habitantes, apenas 313 mil são nativos catarianos, sendo que a outra parcela é estrangeira oriunda, principalmente, de outras nações árabes, do subcontinente indiano e do Sudeste Asiático. Após sua independência em relação aos britânicos em 1971 e a descoberta de enormes reservas de hidrocarbonetos (possui a terceira maior reserva de gás natural do mundo), tornou-se um dos países mais ricos da região, apresentando um dos maiores produto interno bruto (PIB) *per capita* do mundo. Graças a sua riqueza, consegue projetar poder a nível regional, e até mesmo a nível mundial, a despeito da desconfiança de parte da comunidade internacional, a qual faz reiteradas acusações de violações de direitos humanos contra o país.

b) Política interna e questões socioeconômicas

A história do Catar está associada à Casa de al-Thani. Após conquistar sua independência, o país foi governado durante apenas um ano por Ahmad bin Ali al-Thani. Seguiram-se duas décadas de forte instabilidade política, nas quais dois emires foram depostos por golpes palacianos, em 1972 e 1995. Com a ascensão do emir Hamad bin Khalifa al-Thani, em 1995, o Catar passou a gozar de estabilidade, sendo que, desde 2013, após uma sucessão pacífica, o emirado vem sendo governado por seu filho Tamim al-Thani.

O emirado teve, historicamente, a lei da *sharia* como base de sua Constituição. Em um referendo em 2003, os catarianos aprovaram uma nova Constituição, a qual delineava planos para eleger alguns membros da Assembleia Nacional consultiva (*Majlis al-Shura*) e reconhecia o direito das mulheres ao voto e ao exercício de cargos públicos. No entanto, além da representação das mulheres na política permanecer quase nula, a interferência do emir permanece relevante, uma vez que continua indicando membros da Assembleia e do Poder Judiciário. Vale salientar que, na prática, o país adota, atualmente, um sistema legal que é uma mistura do direito civil e do direito islâmico, sendo que a *sharia* é aplicada em casos relativos a família, herança e vários atos criminosos, como adultério, roubo e assassinato, o que implica falta de investigação e de responsabilização em crimes de violência de gênero, bem como existência de leis que criminalizam a conduta sexual consensual entre pessoas do mesmo sexo.

Destaca-se que o país é acusado de várias violações de direitos humanos. Para além da desigualdade de gênero, existem: restrições à liberdade de expressão, por meio da existência de leis de difamação criminal, e à liberdade religiosa, por intermédio da proibição da adoração pública por não mulçumanos; interferência substancial nas liberdades de reunião pacífica e de associação, mediante leis excessivamente restritivas quanto a organização, financiamento ou operação de organizações não governamentais e civis; incapacidade dos cidadãos de mudar seu governo pacificamente em eleições livres e justas; restrições à participação política, incluindo proibições de partidos políticos; e proibições de sindicatos independentes.

Observadores domésticos e internacionais também já trouxeram à tona questões relativas ao trabalho e ao tráfico de pessoas. Durante a preparação para receber a Copa do Mundo de Futebol

em 2022, inúmeros trabalhadores, principalmente imigrantes, teriam morrido, em razão de péssimas condições de trabalho, o qual seria análogo à escravidão. Ademais, apesar de alegadas reformas governamentais, há sérias acusações contra o sistema de *kafala*, em que imigrantes trabalhadores de baixa qualificação, em geral, de países da África e do subcontinente indiano (Índia e Nepal são os maiores emissores), são financiados e explorados por patrocinadores locais, sendo impedidos, frequentemente, de deixarem o país.

Em termos econômicos, o Catar apresenta indicadores expressivos. Segundo dados do Fundo Monetário Internacional (FMI), em 2023, ainda que não esteja entre as vinte maiores economias mundiais, o PIB *per capita* do país foi de US$ 83.890,00, colocando-o entre os dez maiores do mundo. O emirado, por exemplo, é um dos poucos países do mundo cujos cidadãos não precisam pagar imposto. Conforme informações estatísticas do governo estadunidense, em 2021, o setor de hidrocarbonetos correspondeu por cerca de 80% das receitas públicas catarianas. Nesse sentido, ao possuir a terceira maior reserva conhecida do mundo, o país se posiciona como o sexto maior produtor mundial de gás natural e o segundo de gás liquefeito. Esses indicadores refletem positivamente no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do emirado. Com um nível muito alto de desenvolvimento humano, de acordo com relatório do desenvolvimento humano da Organização das Nações Unidas (ONU) 2021-2022, o Estado ocupa a 42ª posição no *ranking* de IDH, o 3º maior do Oriente Médio, atrás de Emirados Árabes Unidos (EAU) e Arábia Saudita.

c) Política externa

Conquanto seja pequeno, o Catar pode ser considerado uma potência regional, projetando uma política externa capaz de rivalizar com adversários regionais muito mais fortes militarmente e de estender sua influência para muito além do Oriente Médio. Pode-se observar três linhas de atuação da diplomacia catariana: política do gás, aliança com os Estados Unidos (EUA) e estímulo do *soft power*.

i. Política do gás

Antes da descoberta do petróleo, a economia do Catar era centrada na pesca e na extração de pérolas. A exploração do hidrocarboneto, no entanto, transformou completamente a economia e a política do Estado, que, por intermédio do seu fundo soberano e da empresa estatal Qatar Petroleum, fundada nos anos de 1970 e denominada atualmente Qatar Energy, explora esses recursos. Embora seja um grande produtor de petróleo, o país apresenta reservas muito menores em relação aos demais grandes produtores do golfo Pérsico. O Catar chegou a fazer parte da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) e da OPEP+, porém retirou-se em 2019, alegando a prioridade na exploração de gás e criticando os dois grupos por moverem-se, principalmente, sob a influência dos maiores produtores. Quanto ao gás natural, o emirado é membro ativo do Fórum de Países Exportadores de Gás (GECF, na sigla em inglês)[3176], abrigando a sede da organização em Doha.

[3176] A origem do GECF remonta à Primeira Reunião de Ministros do GECF realizada em Teerã, em 2001. Esse encontro foi convocado pelo ministro de Petróleo iraniano e contou com a presença, além do anfitrião, dos governos da Argélia, Brunei, Indonésia, Malásia, Omã, Catar, Rússia, Turcomenistão e Noruega (observador). O GECF é uma organização intergovernamental que fornece uma estrutura para troca de experiências e informações entre seus países-membros. Como reunião dos principais países exportadores de gás do mundo, o GECF busca construir um mecanismo para um

Desde os anos 1990, o Catar tem expandido sua produção de gás, baseando-se, sobretudo, no produto liquefeito, o que possibilita o transporte por navios sem a necessidade de construção de gasodutos. O emirado tornou-se uma superpotência do gás, ganhando reputação como fornecedor confiável e parceiro de energia, de modo a garantir fontes quase inesgotáveis de dinheiro para sua política externa. Os principais importadores dos hidrocarbonetos catarianos são asiáticos, com destaque para Japão, Coreia do Sul, China, Taiwan e Singapura.

Com as sanções contra a Rússia, as potencialidades de fornecimento de gás para a Europa aumentaram exponencialmente. O Catar, nesse contexto, comprometeu-se a manter e a expandir ao máximo seu fornecimento de gás natural para a Europa durante a crise. Todavia, autoridades catarianas disseram que não desviariam para a Europa o gás já contratado para entrega na Ásia. O país anunciou planos para expandir sua produção e exportação de gás nos próximos anos e discutiu novos acordos de compra de longo prazo com clientes europeus. Em 2023, o Catar anunciou que substituiria uma empresa russa em um empreendimento conjunto de exploração de gás natural em águas libanesas, em parceria com as empresas ENI da Itália e Total da França.

ii. Relações com os Estados Unidos

No final da década de 1980, os EUA e o Catar envolveram-se em uma disputa diplomática de anos sobre a aquisição pelos catarianos, no mercado negro, de mísseis antiaéreos Stinger. A disputa congelou a então planejada cooperação econômica e militar, o Congresso estadunidense aprovou a proibição da venda de armas ao país árabe, que durou até os meses que antecederam a primeira Guerra do Golfo, em 1991, quando o Catar permitiu que as forças da coalizão operassem a partir do seu território e concordou em destruir os mísseis em questão.

O conflito, aliás, foi um ponto de virada histórico nas relações com o Washington. Com a invasão do Kuwait pelo Iraque, o emirado conscientizou-se da sua própria vulnerabilidade e da facilidade com que seus vizinhos poderiam anexá-lo. Nesse sentido, considerou o guarda-chuva de segurança provido pelos EUA como a única garantia real de sobrevivência. O Catar, consequentemente, buscou aproximar-se e receber proteção dos EUA mediante o estabelecimento de um acordo de cooperação em defesa, em 1992, que permitisse o posicionamento de tropas e equipamentos militares em seu território, a concessão de lugar preponderante às empresas estadunidenses na exploração de gás, a compra de armamentos norte-americanos e o financiamento de grande parte da construção da base de Al-Udaid. Em 2003, os militares dos EUA mudaram seu Centro de Operações Aéreas de Combate para o Oriente Médio da Base Aérea Príncipe Sultan, na Arábia Saudita, para Al-Udaid, que passou a servir como um centro de logística e comando, bem como base para as operações na região. O emirado também ajudou a mediar algumas conversações envolvendo os EUA, como as que ocorreram com o Talibã e o Irã (acordo nuclear). Em virtude dessa parceria em segurança e defesa, em 2022, o presidente Biden e o emir al-Thani reafirmaram a parceria multifacetada, com a designação do Catar como um aliado preferencial extra-Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) dos EUA.

---

diálogo significativo entre produtores e consumidores, a fim de melhorar a estabilidade e a segurança da oferta e da demanda nos mercados de gás em todo o mundo. Atualmente, os membros de pleno direito do GECF são: Argélia, Bolívia, Egito, Guiné Equatorial, Irã, Líbia, Nigéria, Catar, Rússia, Trinidad e Tobago, EAU e Venezuela. Angola, Azerbaijão, Iraque, Malásia, Moçambique, Noruega e Peru têm o estatuto de observadores. Com o número atual de países-membros, o GECF desfruta de uma posição dominante no mercado global de gás: juntos, os países-membros do GECF representam 72% das reservas comprovadas globais de gás; 44% da produção comercializada; 56% das exportações por gasoduto; e 52% como exportações de gás natural liquefeito em todo o mundo.

Apesar da cooperação, os dois países mantêm alguns pontos de divergência. Os EUA percebem com desconfiança os contatos dos catarianos com o governo do Irã e grupos extremistas, como o Hezbollah, o Hamas e a Irmandade Muçulmana. Ademais, o Catar mantém uma posição neutra quanto à invasão da Ucrânia e às relações com a China. Doha ainda não aderiu aos Acordos de Abraão, condicionando a normalização das relações com Israel a um progresso substancial na resolução das disputas israelo-palestinas.

iii. Relações com Rússia e China

Vale salientar que o Catar mantém relações próximas com a Rússia e com a China. Com os russos, embora tenha votado a favor da resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) que condena a invasão e tenha dado apoio humanitário aos ucranianos, os catarianos abstiveram-se na votação pela suspensão da Rússia do Conselho de Direitos Humanos (CDH) e ofereceram-se para mediar a crise na visita do chanceler a Moscou em 2022. Adicionalmente, os dois países coordenam posições em políticas relacionadas à produção de gás e atuam conjuntamente na Organização para a Cooperação de Xangai (OCX), os russos como membros plenos e os catarianos como observadores. Por sua vez, com a China, estabeleceu parceria em diferentes projetos de infraestrutura no emirado, como o estádio Lusail e o porto de Hamad, e lançou no Catar, em 2015, o primeiro centro de compensação de renminbi na região do Oriente Médio e Norte da África, sobretudo para liquidar pagamentos na moeda chinesa para exportações de petróleo e gás natural, principais produtos de exportação. Além disso, o país evita criticar as políticas chinesas em relação a Taiwan, Xinjiang e Hong Kong. Em junho de 2023, o Catar assinou seu segundo contrato em menos de um ano de fornecimento de gás para a China.

iv. Relações com a França

A França é uma das principais aliadas europeias do Catar, e ambos mantêm diálogo estratégico desde 2019. Em termos políticos, para além de apresentar opiniões semelhantes quanto a crises no Oriente Médio, como a Primavera Árabe (2011), a França colaborou para mediar a crise entre o emirado e seus vizinhos em 2017.

No que concerne à economia, o Catar mantém acordo de defesa, sendo os catarianos um importante comprador de caças Rafales, e investe em diferentes marcas francesas, de distintos setores, como a de mídia Vivendi e a de construção Vinci SA. Em educação, alguns institutos educacionais franceses abriram filiais no Catar, como os colégios Voltaire e Napoleão Bonaparte bem como o *campus* da Haute École de Commerce (HEC) de Paris. Cabe destacar, por fim, que o emirado é um membro associado da Organização Internacional da Francofonia.

v. *Soft power*

O Catar segue uma estratégia de *soft power* investindo em mídia, cultura, educação, turismo e esportes. O emirado não apenas é o principal fornecedor de doações humanitárias no Oriente Médio como também investe pesadamente em instituições estratégicas no Ocidente, como universidades, escolas, museus, jornais, empresas de mídia e companhias privadas.

Em termos de mídia, cabe destacar a empresa de notícias Al Jazeera. Criada em 1996 por um decreto do emir, ela evoluiu para um conglomerado midiático estatal com alcance de mais de 300 milhões de domicílios, em mais de cem países. Apesar das várias críticas por transmitir uma

versão dos fatos favorável ao regime catariano e por manter um viés a favor do islamismo e do sunismo em suas reportagens regionais, a Al Jazeera conseguiu expandir-se para além do Oriente Médio e desenvolver um nicho próspero no Ocidente, o que se deve, em grande parte, a capacidade de veicular seu material de modo muito sutil, evitando conteúdo deliberadamente religioso ou explicitamente pró-regime, como observado na cobertura da Primavera Árabe em 2011.

Quanto à cultura, ressaltam-se o recebimento de grandes exibições artísticas e o estabelecimento de algumas instituições, como o Museu de Arte Islâmica (2008), a Orquestra Filarmônica (2008), o Catar Opera House (2010) e o Museu Nacional (2019). No que concerne à educação, o país estabeleceu filiais de universidades estadunidenses, britânicas e francesas e *think tanks* em um complexo chamado *Education City* em Doha.

O Catar também tem investido em esportes e grandes eventos em Doha, que atraíram imensa atenção. O país recebeu nos últimos anos grandes eventos esportivos, como os Jogos Asiáticos (2009), corridas de Fórmula 1 e, em especial, a Copa do Mundo de Futebol (2022). O torneio, aliás, foi o maior sucesso dessa estratégia, ainda que tenha recebido críticas generalizadas, principalmente na mídia Ocidental, e ameaças de boicote, em razão das questões de trabalho e de direitos humanos e das denúncias de corrupção na Federação Internacional de Futebol (FIFA, na sigla em francês).

Doha ainda tenta melhorar sua imagem no Ocidente, em especial na Europa, com grandes investimentos. Uma das estratégias utilizadas é o chamado *sportswashing*, como se observa na compra do clube de futebol francês Paris Saint-Germain (PSG). Outro tipo de estratégia adotada é a compra de grandes grifes europeias por fundos catarianos, como a italiana Valentino e a francesa Balman. Por fim, o país tenta tornar-se um destino internacional de turismo, por meio de propagandas maciças em território europeu e do estabelecimento de um *hub* internacional de aviação em Doha com a Qatar Airways, apesar da recente disputa entre a companhia e a Airbus em torno de problemas em aeronaves.

vi. Relações com o mundo muçulmano

Após sua independência em 1971, o país evoluiu por quase 25 anos à sombra de Riade. Naquela época, vários fatores representavam ameaças reais à sua existência, como uma situação geopolítica delicada, com disputas fronteiriças com Bahrein e Arábia Saudita, e a existência em abundância de recursos naturais, que poderia atrair intervenções de países vizinhos, especialmente do Irã. A partir de meados da década de 1990, o Catar começou adotar uma política externa mais autônoma quanto aos sauditas, mediante a expansão da produção de gás, a proteção militar dos EUA e sua campanha de *soft power*.

Houve uma ruptura marcante na política regional do Catar entre 2011 e 2013, quando o emirado adotou uma política ofensiva durante a Primavera Árabe. Por meio da rede Al Jazeera, o emirado cobriu os protestos de forma favorável aos manifestantes e mostrou apoio à Irmandade Mulçumana e ao presidente Mohamed Morsi, para o descontentamento de potências regionais, como a Arábia Saudita, os EAU, e dos militares egípcios. Adicionalmente, apoiou maciçamente militantes islâmicos no Egito, na Líbia e na Síria.

Depois da Primavera Árabe, Doha reduziu suas ambições, mas manteve o desejo de exercer influência no Oriente Médio e ser reconhecida como uma potência regional. Com exceção dos anos entre 2011 e 2013, a política regional do Catar mostra uma notável continuidade baseada em três estratégias. Primeiramente, o Catar tenta atuar como um mediador para neutralizar os conflitos regionais. Para tanto, mantém laços estreitos com os EUA e os Estados pró-ocidentais no Oriente

Médio e tem boas relações com o Irã e seus aliados estatais e não estatais na região, bem como com grupos militantes de mentalidade mais independente, como o Talibã. Uma segunda estratégia é apoiar a Irmandade Muçulmana e grupos islâmicos relacionados, como o Hamas. Por fim, a política regional do Catar é moldada por sua competição com a Arábia Saudita e com os EAU. As relações entre eles oscilam entre momentos de *détente* e de crise, na medida em que o Catar não deseja romper a aliança com seus vizinhos e comprometer a estabilidade no golfo Pérsico. Nos últimos anos, porém, a aproximação de Doha com Ancara e Teerã gerou instabilidade.

Um dos momentos de maiores tensões com seus vizinhos foi na crise de 2017, a qual acarretou o rompimento de relações diplomáticas com Arábia Saudita, EAU, Egito, Bahrein, Iêmen, Jordânia, Mauritânia, Senegal, Djibuti e Maldivas. Esses países impuseram um bloqueio econômico e logístico, alegando que o Catar não estaria cumprindo acordos de combate ao terrorismo. Além desse motivo, haveria outros pontos de divergência, como a cobertura desestabilizadora da Al Jazeera, o relacionamento do governo catariano com a Irmandade Mulçumana e o Irã e o estabelecimento de uma base turca permanente no emirado. Para solucionar a crise, esses países exigiram a reversão dessas políticas. Em contrapartida, o Catar apresentou reclamações contra essas nações na Corte Internacional de Justiça (CIJ) questionando o bloqueio aéreo e a discriminação racial, bem como violações dos direitos humanos, após a expulsão de cidadãos catarianos. Nesse contexto, houve um esforço da comunidade internacional para mediar o conflito, dadas as dificuldades para importação de gás catariano. Com a vitória de Joe Biden, como forma de agradar o presidente eleito, os sauditas teriam-se comprometido a resolverem as diferenças com o Catar. Em 2021, ocorreu o reatamento das relações, com a retirada do bloqueio pelos sauditas e das demandas na CIJ pelos catarianos, contudo, os pontos de divergência continuam existindo. Em 2023, o Catar e os EAU reabriram suas respectivas embaixadas.

Durante a crise, foi fundamental o apoio conferido ao Catar por Turquia e Irã. Graças à cooperação desses países, o emirado conseguiu "furar" o bloqueio, o que fortaleceu as relações com as duas nações e desagradou a coalizão anti-Catar. Com a Turquia, Doha assegurou a manutenção da base turca no emirado. Mais recentemente, o Catar deu apoio humanitário às vítimas do terremoto na região fronteiriça entre Turquia e Síria. Por seu turno, com o Irã, com o qual compartilha o maior bolsão de gás do mundo, o South Pars ou North Dome, houve uma intensificação do comércio bilateral e do diálogo que vinha ocorrendo nos últimos anos, no qual Doha vinha trabalhando na aproximação dos iranianos com os países do golfo Pérsico e na mediação da crise nuclear com EUA. Apesar dos pontos de convergência, os dois países mantêm divergências, como o apoio a al-Assad na crise síria.

X. Curdos

a) Características gerais do povo curdo

Os curdos formam a maior nação do mundo sem um Estado, com mais de 30 milhões de pessoas. Concentram-se na Turquia, no Iraque, no Irã, e na Síria, além de estarem presentes em outros países da região, em menor número, como na Armênia, no Líbano e na Geórgia. Entre as características gerais do povo curdo que se pode destacar estão sua origem (iraniana, nativa das regiões montanhosas da Ásia Ocidental), sua religião (majoritariamente muçulmana sunita, de escola xafeísta) e sua língua (a língua curda é um idioma indo-europeu, do ramo indo-iraniano). Outra característica geral é o pleito por independência, que, entretanto, não aglutina de maneira uniforme toda a população de origem curda. Também como traço mais ou menos comum, houve tentativas de assimilação cultural nos quatro países em que estão majoritariamente concentrados.

Fonte: IstoÉ

b) Pleito histórico por independência

O pleito histórico do povo curdo por independência é indissociável do contexto da Primeira Guerra Mundial, em que se destacam a dissolução do Império Otomano, os acordos de Sykes-Pikot (1916), de Sèvres (1920) e de Lausanne (1923), além das Conferências de Sevrès (1920) e do Cairo (1921). Como antecedente, pode-se indicar que o movimento nacionalista curdo começa a ganhar força na década de 1880. São também exemplos de expressão política e de autodeterminação de curdos na História o Reino do Curdistão, entre 1922 e 1924 no mandato britânico da Mesopotâmia, e a República de Ararate, tentativa emancipacionista curda no nordeste da Turquia entre 1927 e 1930, que foi reprimida pelo exército turco.

As posições internacionais sobre o pleito variam no tempo e justificam-se conforme o binômio autodeterminação dos povos *versus* integridade territorial. Durante a Primeira Guerra Mundial, houve promessa das potências ocidentais em favor da criação de um Estado curdo. Posteriormente, houve apoio – ao menos retórico – da União Soviética (URSS) ao Curdistão Vermelho (unidade administrativa no Azerbaijão a partir de 1923 até os expurgos de Stalin) e à

efêmera República de Mahabad em 1946 e 1947, no Irã, com participação destacada do clã Barzani.

c) Situação dos curdos no Iraque

Nas últimas décadas, os curdos cumpriram papel importante no cenário político do Iraque e estiveram envolvidos nas duas Guerras do Golfo. Durante a Guerra Irã-Iraque, foram alvo do ataque químico de Halabja. Em 1992, a região ganha autonomia *de facto*, em decorrência dos desdobramentos daquela guerra, e, de 1994 a 1997, os curdos estiveram no centro de um conflito interno em que se opuseram ao poder central iraquiano. No ano de 2005, com o governo que se estabeleceu após a queda de Saddam Hussein, mudanças constitucionais formalizaram a autonomia da região curda.

Destaca-se, ainda, o papel do Exército *peshmerga* no combate ao terrorismo. As forças *peshmerga* do Curdistão existem desde o advento dos movimentos de independência curda em 1920. Com a nova constituição iraquiana de 2005, foram oficialmente reconhecidas como tropas regulares do Curdistão iraquiano, região onde o Exército do Iraque está proibido por lei de atuar. Essas forças têm atuado no combate ao Estado Islâmico e contam com o apoio e cooperação do Departamento de Defesa dos Estados Unidos (EUA).

Existem dois grandes partidos curdos no Iraque: o histórico Partido Democrático do Curdistão (KDP, na sigla em inglês), formado em 1946 e controlado pela família Barzani; e sua secessão mais famosa, o União Patriótica do Curdistão (PUK, na sigla em inglês), fundado em 1975, que foi o partido dos ex-presidentes Jalal Talabani e Fuad Masum e que já travou guerra civil com o KDP, nos anos 1990.

Em 25 de setembro de 2017, foi realizado plebiscito na região sobre o processo de independência, o qual recebeu o voto favorável de mais de 92% dos votantes, apesar do baixo apoio e reconhecimento internacionais. Ao resultado do plebiscito se seguiu a repressão do governo iraquiano. A legalidade do referendo foi rechaçada por Bagdá, e, além do fortalecimento de medidas repressivas visando reprimir demonstrações sociais de independentismo, foram realizadas ações militares imediatas contra o território do Curdistão. A região autônoma acabou perdendo 40% de seu território, com destaque para a região petroleira de Kirkuk. A realização do plebiscito também gerou movimentações contrárias do Irã, que utilizou tropas em apoio ao Iraque nas regiões curdas situadas em suas fronteiras.

O presidente do Curdistão Iraquiano é Nechirvan Barzani, sucedendo seu irmão, Masoud, que foi o presidente da região de 2005 a 2017, quando renunciou ao cargo, após o fracasso do plebiscito e em um momento em que o poder curdo optava claramente por buscar um relaxamento das tensões subsequentes. Seu atual primeiro-ministro é Masrour Barzani. O vice-primeiro-ministro é Qubad Talabani, do PUK.

O atual presidente do Iraque, Abdul Latif Rashid, é integrante do PUK. O ex-presidente do país, Barham Salih, também foi primeiro-ministro do Curdistão Iraquiano e integrante do PUK.

Subsistem tensões entre o Curdistão iraquiano e o governo central em razão do petróleo. Em abril de 2023, após dez dias de interrupção, o governo do Iraque e autoridades curdas chegaram a um acordo para a retomada de exportações de petróleo iraquiano utilizando-se de oleoduto que passa pelo território curdo e que vai à Turquia, de onde pode seguir à Europa. De acordo com Masrour Barzani, o acordo tem caráter temporário, até que o parlamento iraquiano aprove novo marco nacional de petróleo e gás.

Em agosto, os governos do Iraque e do Irã chegaram a um acordo para desarmar e realocar grupos curdos iranianos dissidentes baseados no norte do Iraque. No início de setembro, as tensões aumentaram em Kirkuk, cidade historicamente disputada entre o governo federal de Bagdá e as autoridades da região autônoma do Curdistão iraquiano. Grupos árabes e turcomanos enfrentaram-se contra grupos curdos, em meio a boatos de que Kirkuk seria entregue pelo governo iraquiano para a região autônoma do Curdistão.

Para mais detalhes sobre o Iraque, ver seção posterior.

d) Situação dos curdos na Síria

A questão dos curdos na Síria ganha em relevância a partir da guerra civil que se instaurou no país em 2011 e do combate ao autodenominado Estado Islâmico do Iraque e do Levante (ISIS ou ISIL, também conhecido como Daesh). Os curdos são componentes importante das Forças Democráticas Sírias (FDS)[3177], por meio do Partido da União Democrática (PYD, na sigla em curdo) e de seu braço armado, as Unidades de Proteção Popular (YPG, na sigla em curdo). Estão concentrados espacialmente na região de Rojava, o Curdistão Sírio, que detém autonomia *de facto* desde 2012, por meio de autodeclaração. Tornou-se uma administração transitória em 2013, região autônoma em 2014 e federação em 2016.

Como outra entidade política importante, pode-se mencionar o Conselho Nacional Curdo (KNC, na sigla em inglês), fundado em 2011, com apoio do clã Barzani. Foi criada como oposição de centro-direita ao PYD, mas perdeu apoio de alguns partidos progressivamente e hoje é quase inexistente.

Ainda que, historicamente, a Síria tenha reprimido os curdos, como estratégia de projeção de poder regional e de enfraquecimento de rivais, o PUK iraquiano e o Partido dos Trabalhadores do Curdistão (PKK, na sigla em curdo) turco foram ambos apoiados por Hafiz al-Assad na década de 1980, até serem expulsos do país. Tanto o PKK quanto o PYD são parte da União das Comunidades do Curdistão (KCK, na sigla em curdo), um movimento político de orientação confederalista, que implementou uma administração descentralizada em Rojava, com resultados concretos em saúde, educação e direitos das mulheres. A Turquia considera que a presença de um modelo socioeconômico bem-sucedido baseado na ideologia do PKK é uma ameaça ao governo turco.

Nos últimos anos, houve retração do apoio ostensivo norte-americano. Em novembro de 2019, os EUA anunciaram que a sua retirada seria parcial, de forma que manteriam contingente em algumas cidades, com o objetivo de combater o Estado Islâmico e de proporcionar a defesa diante dos ataques turcos ao território sírio. O recuo dos EUA permitiu que o exército turco ocupasse a região de Afrin, base histórica do PYD. Entre o fim de 2019 e o início de 2020, houve acordo de cessar-fogo entre Turquia e Rússia, bem como aconteceu a aproximação entre o governo de Bashar al-Assad e as lideranças de Rojava.

O conflito sírio segue em curso, e os curdos também são alvos dos ataques turcos no norte do país. Nesse sentido, continuam cobrando o retorno do engajamento estadunidense na região. Um fator complicador desse desígnio é a guerra na Ucrânia, que trouxe para Washington a necessidade de dialogar com Ancara acerca de uma postura favorável à entrada de países nórdicos na Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Em novembro de 2022, a Turquia realizou múltiplos ataques contra alvos curdos na Síria. Nessa ocasião, o governo turco justificou os seus

---

[3177] Outro componente curto das FDS que ganhou expressão foram as o Unidades de Proteção das Mulheres (YPJ, na sigla em curdo).

atos como sendo uma resposta a grupos terroristas que teriam levado a cabo um atentado com bomba, em Ancara, semanas antes.

Para mais detalhes sobre a Síria, ver seção posterior.

e) Situação dos curdos na Turquia

Na Turquia, há uma repressão política e sociocultural acentuada contra e as aspirações autonomistas dos curdos. As rebeliões separatistas e populares são um fenômeno comum da luta política. O PKK, fundado em 1978, é considerado grupo terrorista por Turquia, EUA, União Europeia (UE), Japão, entre outros, e está engajado em conflito aberto com o governo turco, desde meados da década de 1980, com períodos de distensão e trégua. Em outubro de 2023, o PKK reivindicou atentado terrorista suicida perpetrado em frente ao Ministério do Interior da Turquia, na capital do país, Ancara, deixando ao menos dois agentes policiais feridos. Como retaliação, a Turquia realizou ataques contra alvos do PKK no Curdistão iraquiano e na Síria.

A questão dos curdos na Turquia acaba impactando a posição turca no conflito sírio. A transnacionalidade da presença curda promove, por exemplo, os laços entre organizações como as YPG, da Síria, e o PKK, da Turquia.

A principal formação política legalizada dos curdos é o Partido Democrático das Regiões (DBP, na sigla em turco), que, em aliança com o Partido Democrático dos Povos (HDP, na sigla em turco), conseguiu superar, nas eleições parlamentares de 2018, o coeficiente de barreira eleitoral e está representado na Grande Assembleia Nacional (uma cadeira do DBP e 56 cadeiras do HDP).

A aliança HDP-DBP é acusada de ter laços estreitos com o PKK. Sob essa alegação, depois que investigações foram abertas em março de 2021, o governo turco prendeu integrantes do HDP e baniu politicamente mais de 400 pessoas e o Tribunal Constitucional está analisando petição que visa a colocar o partido na ilegalidade.

Para mais detalhes sobre a Turquia, ver seção posterior.

XI. Egito

a) Situação interna desde a Primavera Árabe

Para detalhes sobre a Primavera Árabe no Egito, ver seção anterior a respeito.

A primeira eleição democrática do Egito ocorreu em 2012 para cimentar os trinta anos de ditadura de Hosni Mubarak (1981-2011) e levou Mohamed Morsi, da Irmandade Muçulmana, a assumir a presidência por um breve período. Morto em 2019 sob custódia, Morsi teve um mandato extremamente breve, sendo derrubado por um golpe em julho de 2013 liderado pelo então ministro da Defesa, Aldel Fattah al-Sisi. À época, o ato foi celebrado por multidões de cidadãos contrários à Irmandade Muçulmana, insatisfeitos com a economia e que vislumbraram nos militares a possibilidade de reorganizar o país após as frustrações com os rumos da Primavera Árabe. Além de rearmar o prestígio, a influência e a autoridade dos militares no sistema político egípcio, a intervenção obteve expressivo apoio financeiro das monarquias do golfo Pérsico, como Arábia Saudita, Emirados Árabes Unidos (EAU), Catar e Kuwait.

Com a deposição de Morsi, al-Sisi apresentou-se como um salvador e estadista, mas rapidamente tomou uma série de ações que erodiram o Estado de Direito e as instituições no Egito: nomeou diversos generais para chefiar províncias, municípios, empresas estatais e meios de comunicação; aprovou leis para subjugar o Poder Judiciário ao Executivo; com apoio de aliados no Legislativo, emendou a Constituição de 2014 para flexibilizar o estado de emergência e outras medidas extraordinárias, além de estender os limites dos mandatos presidenciais, permitindo que ele continue no poder até 2030[3178]. À semelhança de autocracias na Turquia e na Rússia, limitou ainda o controle dos meios de comunicação, o acesso às redes sociais e foi omisso na pandemia de COVID-19, apresentando estatísticas oficiais com números deflacionados de contágio e mortes causadas pelo vírus.

Há quase uma década no poder, al-Sisi lidera um governo caracterizado pelo encarceramento de mais de 60 mil opositores políticos, incluindo jornalistas, defensores seculares de direitos humanos e ativistas da Irmandade Muçulmana e de outros grupos islamitas, com relatos de torturas e abusos de forças de segurança que incluem desaparecimentos forçados, julgamentos em massa e execuções extrajudiciais, além da contínua aplicação da pena de morte – em 2020, o Egito ficou em terceiro lugar no mundo em número de execuções, atrás apenas da China e do Irã.

Ademais, há claras repressões às liberdades civis e políticas: basta lembrar que, em 2018, al-Sisi venceu as eleições gerais com 97% dos votos, com 41% de comparecimento nas urnas e sem nenhum verdadeiro candidato de oposição, uma vez que todos os opositores críveis foram presos ou desclassificados do processo eleitoral. Em dezembro de 2023, houve novo pleito presidencial, em meio a receios da comunidade internacional de uma nova fraude eleitoral. Al-Sisi obteve cerca de 90% dos votos, em meio a um comparecimento de cerca de dois terços dos eleitores, e cumprirá mandato de seis anos.

Em paralelo, al-Sisi tem promovido uma grande campanha de propaganda militar para atrair a juventude para as Forças Armadas, a exemplo da ampliação do serviço militar obrigatório de um para três anos e da criação novos manuais escolares com teor patriótico e de valorização dos militares, para uma nova geração que representa mais de 60% da população. Como resultado, muitos acreditam que os militares apoiariam fortemente al-Sisi no caso de uma eventual crise política de larga escala.

[3178] As emendas à Constituição, aprovadas em 2019, ampliaram o mandato presidencial de quatro para seis anos, sendo permitida reeleição para até três mandatos consecutivos.

Dessarte, a situação interna no Egito de 2023 se expressa por meio do fortalecimento da imagem salvacionista militar de al-Sisi e da luta contra os resquícios de influência da Irmandade Muçulmana. Nessa dicotomia, não há espaço para uma terceira via, e a própria ausência de uma alternativa é proposital e manifesta nas violações de direitos humanos contra quaisquer dissidências. Assim, no plano interno, al-Sisi procura apresenta-se como uma espécie de novo Nasser, capaz de restaurar o orgulho nacional e trazer a segurança e a prosperidade econômica de volta ao Egito. No plano externo, o presidente se apresenta como um "farol do Islã moderado", capaz de lutar contra o extremismo jihadista e defender os interesses nacionais do seu país com autonomia e soberania.

b) Questões socioeconômicas

A economia egípcia depende sobretudo da agricultura, do turismo, da indústria têxtil, das receitas do canal de Suez – que representam cerca de 10% do produto interno bruto (PIB) –, das remessas de seus cidadãos no exterior e do balanço entre as exportações de gás natural e as importações de petróleo. Apesar de figurar entre as três maiores economias africanas em diferentes marcadores econômicos (como PIB nominal), o Egito sofre de uma crônica dependência de importações de manufaturados, com uma atividade industrial abaixo do potencial, o que afeta sensivelmente sua balança de pagamentos. Em 2021, seus maiores parceiros comerciais foram China, Arábia Saudita e Estados Unidos (EUA).

Embora a economia tenha crescido sensivelmente desde o início dos anos 2000, sua distribuição é extremamente desigual, agravada pela má governança, corrupção e má administração econômica de Mubarak, acelerando fenômenos como a insatisfação popular, a instabilidade doméstica e o terrorismo que, em última instância, levaram à queda do ditador em apenas 18 dias. Vale lembrar que as palavras de ordem da Primavera Árabe no Egito foram "pão, liberdade e justiça social".

Com al-Sisi, todavia, o cenário macroeconômico permanece preocupante, com a notável desvalorização cambial, a inflação que corrói o poder de compra, o desemprego e a elevação da taxa de juros, que multiplica custos dos elevados empréstimos tomados nos últimos anos. Naturalmente, os impactos da guerra na Ucrânia e da pandemia de COVID-19 se fizeram sentir na fuga de capitais e na elevação de preços de energia e dos alimentos no Egito, ainda que o cenário de desequilíbrio anteceda esses fenômenos globais. A pandemia afetou setores centrais da econômica do país, como o turismo e a navegação pelo Suez, reduzindo as taxas de crescimento do PIB, as quais, contudo, se mantiveram positivas, registrando crescimento superior a 3% em 2020 e 2021, e a 6% em 2022. O conflito na Ucrânia trouxe importantes desafios para o Egito, sobretudo em função do aumento no preço do trigo e do petróleo, *commodities* das quais o país é importador líquido[3179]. Outro setor severamente afetado foi o turismo, pois russos e ucranianos representavam 30% do fluxo de turistas para o Egito antes da guerra. A libra egípcia desvalorizou-se quase 60% em 2022, com a adoção de medidas para tornar o câmbio progressivamente mais flexível, em razão dos termos de acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI), enquanto a inflação anualizada atingiu 13,9%. Em junho de 2023, a inflação anualizada saltou para 36,8%, novo recorde da série histórica, como consequência do impacto do conflito russo-ucraniano sobre a disponibilidade de trigo e de reservas internacionais no país.

[3179] O Egito é o maior importador mundial de trigo, sendo mais de 80% de suas importações oriundas da Ucrânia e da Rússia.

Desde 2016, o governo al-Sisi tem dependido de diversas rodadas de empréstimos do FMI que somaram uma cifra superior a US$ 20 bilhões em apenas quatro anos. Em 2022, o autocrata logrou um novo ciclo de empréstimos de US$ 3 bilhões, somados a diversos depósitos feitos pelas monarquias do Golfo. O acordo de outubro de 2022 com o FMI inclui o compromisso de adotar um regime de câmbio flexível. Para honrar os compromissos, al-Sisi implementou nos últimos anos um receituário neoliberal, com cortes de subsídios e redução de investimentos em educação e saúde, o que impacta negativamente as condições sociais, deixando mais de um terço dos egípcios abaixo da linha da pobreza. Em outubro de 2023, o Egito pleitou o incremento dos empréstimos de US$ 3 bilhões para mais de US$ 5 bilhões, alegando a necessidade de fazer frente aos impactos do conflito entre Israel e Hamas em Gaza.

Como justificativa para gerar mais empregos e dinamizar a economia, o atual mandatário lançou o plano estratégico *Egypt Vision 2030*, apostando em reformas faraônicas de infraestrutura, que incluem o desenvolvimento de um novo reator nuclear, a modernização do canal de Suez, além de megaprojetos como as criações de uma nova capital política, e do maior monotrilho, da maior mesquita e do maior arranha-céu da África.

Além de gastar as reservas internacionais egípcias, incluindo as acumuladas com os empréstimos do FMI e das monarquias do Golfo, em projetos ambiciosos e questionáveis em tempos de fragilidade socioeconômica, al-Sisi tem injetado importante parte deste montante nas Forças Armadas, por meio de compras de armamentos e modernização do parque bélico – o Egito foi o sexto maior comprador de armas do mundo no acumulado entre 2018 e 2022. Em paralelo, a presença persistente de militares nas indústrias estatais e no setor alimentar levanta dúvidas de investidores internacionais. Nesse panorama, o Egito figura como uma das nações com uma das maiores relações dívida/PIB do mundo e entre os principais países com risco de *default*, colocando em xeque a credibilidade dos programas do FMI para o planejamento econômico egípcio, que não garantiram transparência, combate à corrupção e boa governança como condicionalidades para os empréstimos.

Sem construir um modelo econômico sustentável e inclusivo, o país permanecerá dependente do FMI, dos países do Golfo, de Washington ou Pequim para não entrar em colapso. Apesar de todos os riscos e dos sucessivos déficits fiscais, a sensação generalizada é que o Egito é "grande demais para falir". Enquanto esses repasses forem empreendidos somente para garantir al-Sisi no poder, as condições socioeconômicas seguirão mergulhando o país em novas crises.

c) Terrorismo

Na atualidade, a península do Sinai é o principal palco de ataques terroristas no país. Desde o início dos anos 2000, a região tem presenciado ataques de larga escala em locais civis, religiosos e turísticos. Tal fenômeno marca uma importante mudança do centro de gravidade da militância dos ataques no continente, típicos na década de 1990, para a península, com o advento de novos atores militantes que encontrou terreno fértil entre a população pobre e negligenciada do Sinai, ocupado pelos israelenses de 1967 a 1982.

Com a instabilidade política oriunda da queda de Mubarak em 2011, o *Ansar Bayt Al-Maqdis* emergiu como movimento dominante do jihadismo na região. Em 2014, o movimento declarou lealdade ao Estado Islâmico do Iraque e do Levante (ISIS ou ISIL, também conhecido como Daesh), mudando o nome para *Wilayat Sinai* ("Província do Sinai"). Outros grupos militantes na península são *Jun Al-Sharia*, o *Ansar Al-Jihad* e a rede *Muhammad Jamal* os quais,

em paralelo ao *Wilayat Sinai*, já realizaram diversos atentados contra civis e forças policiais e militares na região.

É nesse cenário que al-Sisi invoca a ameaça do terrorismo como um freio tanto para as críticas internacionais sobre a sua crescente autocracia e violação de direitos humanos quanto para a pressão doméstica por mudanças políticas. É, portanto, com base na ameaça jihadista que o presidente se vale para dar cobertura à repressão autocrática e estigmatizar a oposição política, notadamente os braços armados vinculados à Irmandade Muçulmana e que hoje operam sobretudo a partir da Turquia.

Cumpre ainda ressaltar que, ao longo da década de 2010, notadamente em 2016 e 2017, houve uma série de ataques jihadistas contra cristãos coptas no Egito, sobretudo em locais de peregrinação cristã e igrejas ortodoxas. Maior população cristã da região, os coptas representam quase 10% da demografia egípcia (ou cerca de nove milhões de pessoas), e sua presença remonta à era greco-romana do Egito, portanto, anterior à conquista muçulmana da região. Alvos de extremistas islâmicos como o Estado Islâmico, os coptas são perseguidos não apenas pelo objetivo fundamentalista religioso de perseguição a povos não muçulmanos, como também faz parte do plano tático desses grupos para dividir a população egípcia.

Com os elevados investimentos militares e mediante a cooperação egípcia com EUA e Israel nos últimos anos, o Egito conseguiu reduzir sensivelmente a frequência dos ataques e a margem de ação dos grupos terroristas. Em 2022, entretanto, al-Sisi declarou que as baixas entre a polícia e o Exército egípcio no Sinai chegaram a quase 3,3 mil homens e doze mil feridos desde 2013. Além de ações militares, a guerra do Cairo contra o terror na península do Sinai também se materializou nas construções de novas infraestruturas, como estradas, escolas e hospitais, para impulsionar novos empregos na região.

Apesar da redução dos ataques jihadistas no Egito, o extremismo violento ainda representa sério desafio para a segurança nacional do Egito e tem implicações substantivas para grupos islâmicos no Norte da África, no Oriente Médio e além.

d) Política externa

i. Doutrina al-Sisi

O Egito é uma potência regional tanto na África quanto no Oriente médio, manifestando sua relevância no entorno regional e no teatro das nações em diversas vertentes: possui o exército mais poderoso da região, é a maior nação árabe do mundo, é o sexto maior importador de armas do mundo e, sobretudo, tem uma posição geoestratégica importante entre o Norte da África e o Oriente Médio, administrando o canal de Suez, por onde trafega 12% do comércio internacional.

Sob a liderança de Nasser (1952-1970), o Egito moderno foi o líder político e cultural do chamado "mundo árabe" e uma força proeminente no cenário mundial. Entretanto, durante seus trinta anos no poder, Mubarak transformou o país em um cliente dos EUA e de Israel, ao honrar os Acordos de Camp David (1978), o que custou ao Egito a sua liderança no mundo árabe, embora, desde o fim dos anos 1980, o Cairo tenha voltado a sediar a Liga dos Estados Árabes (LEA)[3180]. Com a Primavera Árabe e a queda de Mubarak, as elites egípcias debateram formas de restaurar a independência de ação de seu país e diversificar suas relações no exterior. A presidência de um ano de Morsi, por exemplo, incluiu visitas a Pequim e a Moscou, o apoio intransigente à oposição síria na guerra contra Bashar al-Assad e uma defesa de grupos islamitas na Turquia e no Catar.

[3180] Entre 1979 e 1989, durante a suspensão do Egito, a sede da LEA foi transferida para Túnis, capital da Tunísia.

Desde a ascensão de al-Sisi ao poder, porém, o Egito formulou uma nova política externa mais assertiva, baseada em uma reafirmação nacionalista e autonomista; na defesa das noções nasseristas de soberania e não interferência; e nos compromissos ideológicos com o anti-islamismo como instrumentos de política externa no combate a quaisquer dissidências da Irmandade Muçulmana no país ou no entorno regional. Assim, a chamada "Doutrina al-Sisi" simboliza uma busca de relação mais equilibrada com potências globais e atores regionais essenciais, priorizando os interesses nacionais e a liberdade de manobra egípcia em sua inserção internacional.

Após anos de prioridade nas relações de seu país com os EUA, al-Sisi tem aprofundado relações com Rússia e China, assim como com outras potências asiáticas, como Índia e Japão. Isso não significa substituir a aliança estratégica com os EUA, mas, antes, equilibrar os seus interesses e laços econômicos e estratégicos com o entorno asiático, por exemplo.

ii. Norte da África e Oriente Médio

No nível regional, o Egito assiste a um cenário complexo com as guerras civis na Líbia, na Etiópia e na Síria, além de desafios com a transição do Sudão pós-al-Bashir e a Grande Represa do Renascimento Etíope (GERD, na sigla em inglês) no rio Nilo Azul. Cenários de competição por gás natural no Mediterrâneo Oriental com a Turquia, a persistência do extremismo jihadista no Sinai, a redução de prioridade à mediação egípcia no conflito Israel-Palestina, assim como a crescente dependência financeira egípcia com as monarquias do Golfo, são outros pontos que devem ser equacionados pela diplomacia egípcia.

Com a Arábia Saudita e EAU, as relações são regidas pelo pragmatismo: de seu lado, al-Sisi solicita apoio financeiro contínuo do Golfo para garantir estabilidade de seu governo, ao passo que Riade e Abu Dhabi buscam explorar suas presenças econômicas no Egito, o país mais populoso da região e com elevado potencial consumidor, além de investir na ampliação de mesquitas e escolas wahabistas no Norte da África.

Diplomaticamente, as monarquias do Golfo colhem o apoio dado aos egípcios de diferentes formas. Em 2017, o Cairo apoiou o bloqueio imposto pelos sauditas ao Catar, que durou até 2021. Outro aceno de al-Sisi para o herdeiro saudita Mohammed bin Salman (MBS), em 2017, foi a transferência de soberania das ilhas de Tiran e Sanafir, situadas no mar Vermelho e historicamente reivindicadas pelos dois países, para os sauditas, em uma manobra amplamente criticada pela opinião pública egípcia.

Mas nem tudo são concessões: reafirmando sua política externa guiada pelo interesse nacional, al-Sisi recusou envolvimento egípcio na guerra do Iêmen, onde Riade e Abu Dhabi desempenham papel de relevo. Na guerra civil da Síria, al-Sisi defende al-Assad, estando em lado oposto aos sauditas no conflito. E, embora a Arábia Saudita veja o Irã, aliado de al-Assad, como a principal ameaça à sua segurança, o Egito reserva esse lugar para islamitas sunitas, como a Irmandade Muçulmana e o Estado Islâmico. Tais exemplos atestam que o Cairo recusa alianças automáticas ou uma eventual hegemonia regional liderada pelos sauditas, assegurando uma inserção internacional egípcia autônoma.

A vertente anti-islamita da política externa egípcia se manifesta em suas relações com a Turquia e o Catar, dois aliados regionais essenciais da Irmandade Muçulmana. Com o Catar, como dito, a margem de ação deu-se por meio do apoio ao bloqueio saudita de 2017. Já com a Turquia, expressa-se sobretudo na guerra civil da Síria, em que também estão em lados opostos. A simpatia de al-Sisi por al-Assad remonta ao início do seu governo, em 2013, quando ordenou o restabelecimento de relações diplomáticas com Damasco, rompidas por Morsi, defensor da

oposição síria. Mais recentemente, em abril de 2023, os chanceleres dos dois países reuniram-se pela primeira vez em dez anos, em que concordaram em fortalecer as relações bilaterais, defenderam a soberania síria sob comando de al-Assad, e o homólogo sírio ainda agradeceu o apoio humanitário egípcio após o grave terremoto de fevereiro. O Egito tem trabalhado para auxiliar a Síria em sua busca de apoios para regressar à LEA. Ademais, Cairo e Damasco estão em sintonia em sua antipatia por Erdogan, cujo governo está cada vez mais enraizado no Islã político. Desde o golpe de 2013, Erdogan tem sido o principal antagonista do regime de al-Sisi, hospedando líderes da Irmandade Muçulmana. Na guerra civil líbia, Ancara e Cairo também estão em lados opostos: ao passo que a Turquia defende o Governo do Acordo Nacional (GNA, na sigla em inglês) e seu sucessor, o Governo de União Nacional (GNU, na sigla em inglês), baseados em Tripoli e apoiados pela Organização das Nações Unidas (ONU), al-Sisi apoia a liderança do Khalifa Haftar, baseado em Tobruk, mais próximo da fronteira egípcia.

Com Israel, os laços do Egito são reforçados pela crescente cooperação entre os dois em outras áreas de interesse mútuo, como o combate ao terrorismo no Sinai, com apoio aéreo tático israelense em território egípcio e trocas de informações sobre o Hamas e outros grupos militantes, além do desenvolvimento de gás natural no Mediterrâneo Oriental, com a descoberta de novas reservas *offshore* em 2015. Embora a atual militarização do Sinai ocorra em um momento de excelentes relações egípcio-israelenses, a exemplo da visita do então primeiro-ministro Naftali Bennett a al-Sisi em Sharm El-Sheik em 2021, a História sugere que isso pode mudar rapidamente.

No que se refere ao conflito israelo-palestino, al-Sisi operou uma marginalização expressiva da mediação egípcia na questão, reduzindo a proeminência regional do país não só na seara político-diplomática, mas também na dimensão econômica e humanitária, notadamente na Faixa de Gaza. Sem estratégia de longo prazo para o conflito, Cairo ignora seus impactos no próprio Sinai. Assim, a atual abordagem concentra-se sobretudo quase inteiramente pelo antagonismo de al-Sisi em relação à Irmandade Muçulmana e, por extensão, ao Hamas. Essa abordagem fez com que o Cairo perdesse a credibilidade que havia construído ao longo de décadas, afetando a sua influência regional. Apesar disso, o Egito ainda permanece um mediador indispensável do conflito, a exemplo da contenção da escalada de tensão em maio de 2021, mediando o um cessar-fogo entre as partes.

Em relação à geopolítica do Nilo, a principal preocupação egípcia reside na GERD, anunciada pela Etiópia em 2011. Historicamente aliado do Egito, o Sudão progressivamente se distanciou dos egípcios para se aproximar dos etíopes, promovendo um isolamento sem precedentes do Egito na sua diplomacia hídrica regional. Se, para a Adis Abeba, o projeto é um símbolo nacional que gerará estabilidade energética e maior presença regional, para Cartum, representa uma oportunidade de reestruturação econômica com maior acesso à irrigação do Nilo. Já para o Cairo, trata-se de uma ameaça à sua segurança nacional, econômica, alimentar e hídrica, uma vez que a barragem fragiliza a nação ao torná-la dependente dos Estados à montante do Nilo, ao cortar o já escasso abastecimento de água do Egito em até 25% e ao impactar a agricultura e as condições de vida de milhões de egípcios, que já têm uma das mais baixas quotas de água *per capita* do mundo. Trata-se, ainda, de uma questão de orgulho nacional uma vez que o rio Nilo representa uma herança civilizacional da cultura egípcia.

Em paralelo à GERD, outra rusga entre Egito e Sudão que vale atenção é a disputa pela soberania no triângulo Halaib, uma questão lindeira não resolvida desde a demarcação de fronteiras do Império Britânico no fim do século XIX e que atualmente favorece o Egito. Cumpre recordar que, apesar das históricas relações entre Egito e Sudão, há outros pontos de tensão, como

o fornecimento de armas e munições egípcias ao Sudão do Sul e o acolhimento sudanês de membros da Irmandade Muçulmana.

iii. Relações com potências emergentes

Com al-Sisi, o interesse na diversificação de parcerias para além de alianças tradicionais se manifestou no fortalecimento das relações com países como China, Rússia e Índia. No caso de Pequim, a tradicional estratégia chinesa de não intervenção em assuntos internos favoreceu o diálogo com al-Sisi após a queda de Morsi, assinando, pouco após o golpe de 2013, um acordo de parceria estratégica abrangente com o novo governo egípcio. Graças à sua localização estratégica, o Egito faz parte da Iniciativa do Cinturão e Rota (BRI, na sigla em inflês), com amplos investimentos chineses no país, inclusive na Zona do Canal de Suez. Ademais, o Cairo também tem atuado para diversificar suas fontes de armamentos, o que inclui acordos com Pequim.

Já com a Rússia, além de contar com a simpatia de Vladimir Putin, al-Sisi fechou diversos acordos de armamentos, bem como uma parceria inédita para construir a usina nuclear de Dabaa, a primeira do Egito, essencial para a segurança energética do país africano. Após o acordo de parceria estratégica dos dois países de 2018, eles confirmaram na Cúpula de Sochi (2019) suas "excelentes relações bilaterais", estando do mesmo lado nas guerras da Líbia e da Síria. Os interesses russos e egípcios também estão alinhados no Mediterrâneo Oriental, onde ambos cooperaram nos últimos anos e conduziram exercícios militares conjuntos.

Nos últimos anos, as relações com a Índia têm sido intensificadas. Em janeiro de 2023, al-Sisi visitou o seu homólogo indiano, Narendra Modi, ocasião em que assinaram um acordo de parceria estratégica, elevando o perfil das relações bilaterais, especialmente nas áreas de segurança, defesa, energia e economia. Em junho, Modi foi ao Egito, e os dois países aprofundaram seu relacionamento em questões como segurança alimentar, medicamentos e defesa, além de um memorando de entendimento em torno da instalação de *hub* industrial indiano na Zona do Canal de Suez. Politicamente, as duas nações coincidem em fóruns multilaterais desde o nascimento do Movimento dos Países Não Alinhados (MNA), defendendo, por exemplo, seus respectivos *status* como *civilization-states* e uma abrangente reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) que considere o papel indispensável das nações emergentes em um mundo multipolar. Ademais, o comércio bilateral bateu recorde em 2021-2022, e al-Sisi tem estimulado cada vez mais investimentos indianos na economia egípcia e acesso facilitado ao trigo indiano. Por sua parte, Modi enxerga em al-Sisi um líder islâmico moderado e uma verdadeira âncora da Índia no continente africano.

Ainda sobre as relações do Egito com potências emergentes, vale destacar a aproximação do país ao BRICS, no contexto de uma estratégia de diversificação de parcerias. Essa aproximação transparece na participação egípcia em cúpulas recentes e no interesse manifestado por lideranças do país em aderir ao agrupamento e ao Novo Bando de Desenvolvimento (NDB, na sigla em inglês).

iv. Relações com os Estados Unidos

A atual relação EUA-Egito decorre da diplomacia de Washington promotora da assinatura dos Acordos de Camp David (1978), que levou à saída do Egito da órbita da União Soviética (URSS) e à facilitação do acesso egípcio às armas estadunidenses. Durante décadas, os EUA consideravam que o Egito seria o grande estabilizador do Oriente Médio. É verdade que, sob

Mubarak, o Egito manteve o tratado de paz de 1978 com Israel e atendeu rotineiramente aos pedidos dos EUA para apoiar operações militares na região e reprimir islamitas violentos. Em 2001, os ataques às Torres Gêmeas afetaram a forma com a qual os EUA lidaram com seus parceiros autocráticos, e o Egito não foi exceção na parceria da "guerra contra o terror". Nesse sentido, a luta contra o terrorismo tornou-se um imperativo central das relações entre Washington e Cairo, em que o último se vale da ameaça jihadista para garantir o fluxo contínuo de assistência militar dos EUA. Desde a chegada de Mubarak ao poder, em 1981, estima-se que Washington destinou aos cofres egípcios mais de US$ 50 bilhões apenas em assistência militar.

Em 2011, a deposição de Mubarak pareceu sinalizar para uma nova dinâmica bilateral para além da cooperação antiterrorista, em que os EUA saudaram a possibilidade de aprofundar relações em meio a uma transição democrática no Egito. Contudo, o fracasso da Primavera Árabe e o golpe de al-Sisi empurraram EUA e Egito de volta ao padrão histórico de ênfase no contraterrorismo e na cooperação de segurança como pedras angulares dessa relação, sendo o Egito um importante comprador de armas estadunidenses, além do tratamento preferencial conferidos aos navios de guerra e aeronaves militares dos EUA em trânsito em Suez e no espaço aéreo egípcio.

Ademais, à medida que o regime de al-Sisi gradualmente consolidou seu poder e países como a Líbia e a Síria mergulharam no caos, ficou claro para a Casa Branca a necessidade de aprofundar a longa parceria de segurança com o Egito, independentemente das contínuas denúncias de abusos de direitos humanos. Mais recentemente, Joe Biden prometeu "não mais cheques em branco para o 'ditador favorito' de Trump". Contudo, Biden aprovou US$ 200 milhões em vendas de armas ao Egito em 2021, alegando que a venda "atende aos interesses dos EUA e globais". O aparente paradoxo é justificado pelos números: o Egito comprou em 2021 apenas 15% de suas armas do mercado estadunidense, uma redução sensível em relação aos 47% em 2010, acendendo alerta a Washington sobre os riscos da diversificação de parcerias militares egípcias, notadamente com Rússia e China.

v. Relações com a Europa

Após a queda de Morsi em 2013, a União Europeia (UE) suspendeu diversos programas com o Egito, mas, uma vez que al-Sisi assumiu a presidência, os europeus não tiveram outra escolha a não ser retomar as relações com o Cairo, considerando a importância econômica e securitária do país africano para os seus interesses. Cumpre ressaltar que o Egito não é somente um mercado lucrativo para a venda de armas e munições europeias, mas também é o lar de muitas empresas europeias, já que os baixos custos trabalhistas e o amplo mercado consumidor tornam o país atraente para investidores.

Em paralelo, al-Sisi aproveitou-se dos temores com a migração irregular e ameaças terroristas dos últimos anos na Europa para sedimentar o apoio de lideranças europeias ao seu governo. Em diversas viagens ao velho continente, o mandatário egípcio foi bem-recebido, independentemente de seu impulso autocrático na política doméstica. Em visita a Paris em 2020, Emmanuel Macron agraciou al-Sisi com a Grã-Cruz da Legião de Honra, a maior honraria francesa. Vale recordar que, desde 2015, o Egito é o principal cliente dos armamentos franceses. A mesma lógica orienta outras potências, como Reino Unido e Alemanha, com quem o Egito realiza exercícios conjuntos contra o terrorismo e possui diversas iniciativas de cooperação em matéria de defesa e de transferência de equipamentos militares.

Em adição, a descoberta em 2015 do campo de gás natural em Zohr e em outras cidades próximas de Alexandria colocou o Egito em uma posição forte para se tornar um centro energético

no Mediterrâneo Oriental. Isso é particularmente relevante para a Europa, que busca fontes alternativas às exportações russas em virtude da guerra na Ucrânia, o que foi reforçado por al-Sisi em turnê europeia em 2022. Não à toa, no ano passado, a UE assinou um memorando de entendimento com o Egito e com Israel, que cria uma estrutura para que Tel Aviv expanda suas exportações de gás natural para a Europa via Egito. A UE também acordou com o Egito aumentar a colaboração em fontes renovável, hidrogênio e eficiência energética. As parcerias com europeus em prol da transição energética egípcia foram ainda mais reforçadas com a presidência egípcia na 27ª Conferência das Partes (COP, na sigla em inglês), no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês) em Sharm El-Sheik em novembro de 2022, oportunidade bem aproveitada por al-Sisi para renovar suas credenciais como ator diplomático de relevo e indispensável nas grandes discussões internacionais da atualidade, independentemente da repressão operada contra seus próprios ativistas ambientais.

e) Conclusão

Em última instância, o Egito de al-Sisi enfrenta dois desafios principais: a economia e a segurança. Na primeira frente, as ambições são limitadas no curto prazo. Embora o Egito tenha recuperado alguma influência internacional, os desafios econômicos domésticos continuam a prejudicar a capacidade de o país desempenhar um papel maior no plano externo, já que os indicadores econômicos revelam dados preocupantes para o desenvolvimento social de seus quase 110 milhões de habitantes. Já na área securitária, é insofismável que o Egito se tornou um local menos perigoso, como atesta a redução significativa de atentados no Sinai e a diminuição da capacidade operacional de grupos extremistas no território nacional, embora essas conquistas ocorram com o alto custo da imposição de um estado policial extremamente repressivo contra a sua população civil. Por outro lado, os egípcios estarão menos dispostos a tolerar a privação de seus direitos políticos e civis se suas expectativas econômicas e de segurança não forem atendidas. A história egípcia prova que nem a mais duradoura ditadura pode conter uma reação popular se a repressão política, aliada às dificuldades econômicas e ao sentimento de insegurança crescente, não for bem equacionada.

Em síntese, a tentativa do Cairo de retornar a uma proeminência regional dependerá da capacidade de al-Sisi de aperfeiçoar a sua gestão dentro de suas fronteiras. É improvável que o Egito se torne um potencial quarto grande bloco de poder regional no mundo muçulmano no Oriente Médio, que rivalize com os sauditas, com os iranianos ou com os pró-islamistas turco-cataris. Esses blocos são capazes de usar sua riqueza, poder militar e redes regionais de representação para projetar poder de maneiras que o Egito simplesmente não tem condições de fazer em 2023. Por outro lado, é inegável que a doutrina al-Sisi tem colhido seus frutos por meio de uma política externa mais assertiva, autônoma e diversificada. Se quiser projetar influência para fora de suas fronteiras, o Egito precisará, primeiro, começar sua reforma dentro de casa.

XII. Emirados Árabes Unidos (EAU)

a) Panorama introdutório

Os Emirados Árabes Unidos (EAU) são uma federação de sete emirados: Dubai, um grande centro comercial e financeiro internacional; Abu Dhabi, a capital do país e também um centro financeiro de destaque, além de possuir a maior extensão territorial dos sete; e os cinco emirados menores – Sharjah, Fujayrah, Ajman, Umm al Qaywayn e Ras al Khaymah. Residem nos EAU cerca de 9,5 milhões de pessoas, das quais aproximadamente 90% são estrangeiros. Aos nacionais emiráticos, que perfazem os 10% restantes da população total do país, são concedidos amplos benefícios sociais e possibilidades de participar de uma sociedade afluente. Não se observam conflitos políticos ou sociais significativos.

Desde a independência do Reino Unido, em 1971, os EAU são regidos por uma monarquia eletiva, embora cada emirado seja, internamente, regulado por uma forma tribal de monarquia hereditária (sendo, por isso, chamados também "xarifados", ou *sheikhdoms*, no termo em inglês). A maior autoridade constitucional do Estado é o Conselho Supremo Federal, composto pelos sete xeiques, responsável pela eleição do presidente e vice-presidente do país: os xeiques de Abu Dhabi e Dubai, respectivamente. O vice-presidente normalmente também atua como primeiro-ministro[3181], chefiando o Conselho de Ministros, que é o órgão executivo superior do governo. Não há um órgão legislativo emirático independente. O Conselho Nacional Federal, com 40 assentos, tem meras funções de debater leis e revisar políticas públicas, sem poder legislar de fato. Tampouco o Judiciário do país atua de maneira independente. O país não conta com partidos políticos. Não há sufrágio universal, uma vez que tanto os candidatos quanto os eleitores são oriundos de listas eleitorais definidas diretamente pelos governos de cada um dos emirados. Essas listas são exclusivas para a população nativa.

De 1971 a 2004, os EAU foram presididos pelo xeique Zayed bin Sultan al Nahyan (ZBS), considerado o *founding father* do país e grande responsável por costurar politicamente a federação entre os xarifados[3182]. Em 2004, após o falecimento de Zayed bin Sultan al Nahyan, seu filho mais velho, Khalifa bin Zayed al Nahyan (KBZ), assumiu tanto o comando do emirado de Abu Dhabi como a presidência dos EAU.

b) Situação interna

Dez anos depois de sua eleição pelo Conselho Supremo, KBZ sofreu um acidente vascular cerebral (AVC) e foi sucedido, *de facto*, por seu meio-irmão Mohamed bin Zayed al Nahyan (MBZ). Em 2022, KBZ faleceu, e MBZ assumiu formalmente o posto de presidente dos EAU. Ele tem-se mostrado um líder autoritário internamente, mantendo o forte controle sobre a sociedade civil emirática imposto anteriormente por seu meio-irmão e por seu pai, ao mesmo tempo que tenta modernizar o país e diversificar sua economia.

Os EAU são classificados como um regime autoritário por todos os grandes *rankings* da Academia e da imprensa. No *Democracy Index*, por exemplo, formulado pela revista *The Economist*, o país está na categoria "regime autoritário", em 133º lugar entre os 166 Estados analisados. No índice *Freedom in the World* de 2021, elaborado pelo *think tank Freedom House*, o Estado soma 17 pontos de 100 possíveis, com somente 23 países, entre os 194 analisados,

---

[3181] Essa tem sido a prática desde 1979. Antes disso, o então herdeiro de Dubai foi o primeiro-ministro.

[3182] Al Nahyan era, desde 1966, também o governante de Abu Dhabi.

registrando uma pontuação inferior. Não há eleições livres nem periódicas nos emirados, diversos direitos civis e políticos seguem bastante limitados, e há grandes restrições à liberdade de expressão dos indivíduos bem como à atividade da imprensa. Segundo as organizações Anistia Internacional e *Human Rights Watch*, é particularmente preocupante a situação de prisioneiros políticos, que sofrem com detenções arbitrárias e tortura.

Segundo analistas, o déficit democrático no país agravou-se com a Primavera Árabe. Os EAU foram pouco afetados pela onda de protestos que tomou conta do Oriente Médio no começo dos anos 2010, em parte devido à grande prosperidade econômica emirática. O único episódio de contestação política que houve no país, naquele contexto, foi a publicação de uma petição, assinada por cerca de 160 intelectuais e figuras políticas de relativo destaque, que clamavam por uma reforma do Conselho Nacional Federal e pela adoção do sufrágio universal. Ainda assim, o governo, ainda sob comando de KBZ, deu início a uma forte campanha de repressão, visando a conter quaisquer insatisfações que pudessem trazer instabilidade ao cenário político emirático. Boa parte dos indivíduos que assinaram a petição foram detidos ou deportados, câmeras de vigilância foram instaladas nas principais localidades urbanas, e novas medidas de restrição à imprensa foram impostas, ao mesmo tempo que o governo anunciou investimentos de US$ 1,6 bilhão nos menores emirados do norte, consideravelmente menos ricos que Dubai e Abu Dhabi.

Ao mesmo tempo que aumenta seu controle autoritário sobre o país, MBZ tenta vender a imagem de um EAU mais moderno ao exterior. Em 2017, foi inaugurado o Louvre Abu Dhabi, e, em 2025, deve ser aberto o Guggenheim Abu Dhabi. Diversas medidas liberalizantes vêm sendo implementadas pelo governo, visando sobretudo à enorme população de expatriados não muçulmanos do país. Em 2021, os EAU descriminalizaram o sexo pré-marital e a coabitação por casais não casados. Em Dubai, foi extinta a obrigatoriedade de obtenção de uma licença especial para compra e consumo de álcool. Em Abu Dhabi, uma nova lei secular passou a regulamentar atos da vida civil dos não muçulmanos, como casamento, divórcio e herança, antes também sujeitos à *sharia*[3183]. Também em 2021, o governo emirático aprovou lei que prevê um processo simplificado de obtenção da nacionalidade emirática para estrangeiros de profissões específicas.

c) Questões socioeconômicas

Até a descoberta de petróleo, em 1958, os “Estados da Trégua”[3184] tinham uma economia empobrecida, baseada em atividades como pesca e extração submarina de pérolas. Em pouco tempo, a exploração de petróleo tornou-se a principal atividade econômica, já antes da independência. Nos anos 1970, os EAU, agora um Estado soberano, desfrutaram em larga medida da alta do preço da *commodity*, resultante dos dois choques, em 1973 e 1979. Nos anos 1980, começam os primeiros esforços para transformar Dubai em um centro comercial e financeiro de destaque no cenário internacional, com vultosos investimentos públicos na expansão do porto e aeroporto e na construção da zona franca de Jebel Ali. No final dos anos 2000, a crise financeira global teve forte impacto nos EAU, sobretudo em Dubai, onde estourou uma bolha imobiliária de grandes proporções, com o emirado tendo que ser resgatado financeiramente por Abu Dhabi.

[3183] A *sharia* é o Direito Islâmico, derivado majoritariamente do Corão, mas também dos hádices e da Suna, no caso dos sunitas, assim como da doutrina teológica de cada país ou região.

[3184] “*Trucial States*” era o nome do protetorado britânico informal que hoje corresponde majoritariamente aos EAU; além dos EAU, faziam parte dos Estados da Trégua também os atuais Catar e Bahrein. O nome deve-se aos acordos de trégua assinados entre os muitos xeiques da região e o governo britânico no século XIX.

Hoje, a economia emirática é a quarta maior do Oriente Médio, atrás somente de Arábia Saudita, Turquia e Israel. Se considerado o produto interno bruto (PIB) *per capita*, os EAU são o sétimo país mais rico do mundo. A enorme riqueza ainda provém majoritariamente do petróleo, que, em 2020, respondeu por cerca de 30% das exportações totais do país. Segundo projeções da *The Economist*, a estatal petrolífera, a Abu Dhabi National Oil Company (ADNOC), teria capacidade e reservas suficientes para continuar explorando petróleo à atual taxa por mais 40 anos. O país detém a oitava maior reserva comprovada de petróleo do Oriente Médio (97,8 bilhões de barris) e a oitava maior reserva comprovada de gás do mundo (5,9 trilhões de metros cúbicos). Os EAU são dependentes da renda dos hidrocarbonetos (cerca de um terço do PIB) e são o terceiro maior exportador da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP). O Conselho Supremo do Petróleo define a política energética dos EAU. A produção de hidrocarbonetos é organizada em modelo de partilha entre empresas estatais e investidores estrangeiros, estes tendo papel limitado fora da fase de exploração. A ADNOC opera 17 subsidiárias nos setores de petróleo e gás e detém direitos sobre até 60% de todos os novos campos descobertos.

Ainda assim, os EAU têm intensificado a sua estratégia de diversificação da economia, sobretudo diante dos crescentes esforços atuais para reduzir as emissões de gases de efeito estufa, a fim de conter o aquecimento global. Um dos projetos-vitrine do governo é o de Masdar City, uma cidade planejada em Abu Dhabi com matriz energética 100% limpa, com utilização de energia solar e outras fontes renováveis. Parte da cidade já foi inaugurada, mas a conclusão das obras está prevista somente para 2030. Masdar City foi pensada para atuar como um grande *hub* global de economia verde, sediando empresas de tecnologia limpa. Atualmente, a sede da Agência Internacional de Energia Renovável (IRENA, na sigla em inglês)[3185] fica em Masdar City. Os EAU pretendem chegar a 2050 com metade de sua matriz energética baseada em fontes limpas e renováveis, sendo 44% solar e 6% nuclear, enquanto a metade fóssil seria composta de 38% de gás natural e 12% de carvão "limpo", baseado em tecnologia de captura e estocagem de carbono. Simultaneamente, os EAU investem em tecnologias menos intensivas em energia, buscando eficiência energética por meio de prédios inteligentes, *smart grids* e melhorias nos sistemas de ar condicionado.

Para além do petróleo, os EAU têm estimulado, com bastante êxito, os setores de finanças, turismo e construção civil. Parte significativa dos investimentos aportados pelo governo para diversificar a economia provém dos fundos soberanos, cujos recursos, por sua vez, advêm majoritariamente do petróleo. A Abu Dhabi Investment Authority (ADIA) é o órgão responsável por administrar os mais de US$ 800 milhões que os EAU mantêm em fundos soberanos.

No ano de 2020, afetados pela pandemia de COVID-19 e pela forte queda do preço do barril de petróleo, os EAU registraram uma queda no PIB de 5%. Em 2021, no entanto, houve recuperação da ordem de 3,9%. A projeção governamental para 2022 indica crescimento de 7,6%. Antes das flutuações econômicas trazidas pela pandemia, a economia do país vinha registrando taxas anuais de crescimento ao redor de 1%: 0,7% em 2017; 1,3% em 2018; e 1,1% em 2019.

d) Política externa

Em seus pouco mais de 50 anos como Estado independente, os EAU evoluíram de uma política externa voltada para garantir seu desenvolvimento institucional e econômico, bastante dependente dos laços mantidos com o Ocidente, para um perfil de inserção internacional mais

---

[3185] Fundada em 2009, a IRENA é a primeira organização internacional a se focar exclusivamente na agenda de energia limpa. Está em atividade desde 2010.

ousado e autônomo, projetando-se como ator regional e global de destaque. A proximidade com o Ocidente, mormente com os Estados Unidos (EUA), não é descartada, mas passa a dividir espaço com o Oriente, sobretudo a China, em um cenário de diversificação de parcerias políticas e comerciais. Desde 2014, especificamente, com a ascensão de MBZ, a política externa emirática tem buscado projetar o país com maior vigor, utilizando-se de instrumentos de *soft* e *hard power*.

Em seu entorno geográfico – no Oriente Médio, em geral, mas mais particularmente no golfo Pérsico –, a política externa emirática tende a ser mais incisiva. No Iêmen, por exemplo, os EAU participaram da coalizão liderada pela Arábia Saudita que passou a intervir militarmente no conflito civil iemenita a partir de março de 2015, a fim de apoiar o então presidente deposto, Abdrabbuh Mansur Hadi, contra os *houthis*, apoiados pelo Irã. Segundo analistas, a intervenção emirática no Iêmen teria três objetivos: fortalecer os laços com a Arábia Saudita e com os EUA, estes interessados sobretudo na luta contra o terrorismo na região; enfraquecer a Irmandade Muçulmana no sul da península Arábica; e assegurar a estabilidade das rotas marítimas no mar Vermelho e no golfo de Áden. Pode-se, ainda, citar como um objetivo adicional importante o de conter a influência do Irã na península Arábica. O governo em Abu Dhabi afirma ter encerrado sua participação direta no conflito em 2019, mas ainda há intenso envolvimento emirático em operações aéreas e, até mesmo, ocupação por parte dos EAU de áreas do território iemenita, além de continuado apoio logístico e militar a grupos iemenitas, sobretudo ao Conselho de Transição do Sul (STC, na sigla em inglês), grupo fundado em 2017 que defende a secessão do sul do país em um Estado independente, como era até 1990. Cabe ainda pontuar que embora os EAU tenham participado da coalizão saudita contra os *houthis*, posteriormente, o governo de MBZ rompeu com o presidente Hadi, devido aos seus laços com o Partido Islah, visto por Abu Dhabi como um braço da Irmandade Muçulmana no Iêmen. EAU e Arábia Saudita passaram, assim, a atuar em frentes diversas no conflito iemenita. Desde abril de 2022, um frágil cessar-fogo no Iêmen tem sido mantido, com ocasionais incidentes militares ameaçando mergulhar o país de volta à guerra total.

Os EAU têm buscado estabelecer relação de paridade com a Arábia Saudita. Em junho de 2018, os dois países anunciaram a criação de um Conselho de Coordenação Saudita-Emirático, no qual se desenvolveria ampla cooperação que abarcaria projetos em áreas diversas, como defesa, segurança alimentar, energia, infraestrutura e finanças.

A parceria com a Arábia Saudita mostrou-se também no imbróglio com Doha. Em junho de 2017, os EAU, a Arábia Saudita, o Bahrein e o Egito romperam relações diplomáticas com o Catar, acusando-o de patrocinar terrorismo. Todo o tráfego aéreo, terrestre e marítimo com o Catar foi cortado, deixando o país em situação delicada, dada sua localização geográfica e sua grande dependência de importações. Como pano de fundo para a altercação, estava a proximidade do Catar com o Irã e a Irmandade Muçulmana. A crise foi resolvida em janeiro de 2021, após processo de negociações mediado pelo Kuwait e pelos EUA.

Com a Turquia, os EAU mantêm um acordo de parceria econômica e, em julho de 2023, os presidentes dos dois países assinaram acordos bilaterais cujos resultados são avaliados em mais de US$ 50 bilhões.

Cabe pontuar que há uma disputa territorial ainda hoje entre os EAU e o Irã acerca da soberania das ilhas de Abu Musa, Grande Tunb e Pequena Tunb, administradas pelos iranianos mas reivindicadas pelos EAU[3186] desde 1971. As ilhas dispõem de escassos recursos naturais, mas têm uma localização geográfica estratégica, encravadas no golfo Pérsico e em área próxima ao estreito de Ormuz, de grande tráfego de navios petroleiros. É curioso notar, no entanto, que Irã e EAU compartilham uma posição comum na Síria. Após oposição inicial, os EAU passaram a

[3186] As ilhas são, mais especificamente, reivindicadas pelo emirado de Sharjah.

favorecer a permanência de Bashar al-Assad no poder, inclusive tendo expressado apoio, em 2015, ao começo da intervenção russa no conflito. Em 2018, os EAU reabriram sua embaixada em Damasco. A diplomacia emirática tem sido vocal, ademais, na defesa de Bashar al-Assad em organismos regionais como a Liga dos Estados Árabes (LEA)[3187].

A intensificação das tensões a partir de maio 2019, com uma série de incidentes envolvendo petroleiros no golfo de Omã, e em janeiro de 2020, com o assassinato do comandante da Guarda Revolucionária Iraniana Qassem Soleimani, impulsionaram os EAU a buscar distensionar as relações com o Irã. Nesse sentido, autoridades emiráticas têm mantido crescentes contatos com autoridades iranianas, com destaque para o encontro entre o vice-presidente dos EAU e o ministro dos Negócios Estrangeiros do Irã em Bagdá em agosto de 2020. Durante visita a Abu Dhabi para as cerimônias funebres do xeique Khalifa bin Zayed, no primeiro semestre de 2022, o ministro das relações exteriores iraniano, Hossein Amir-Abdollahian declarou, ao lado do novo líder emirático, xeique Mohammed bin Zayed, que "uma nova página foi aberta nas relações entre a República Islâmica do Irã e os Emirados". Após hiato de seis anos, o embaixador dos EAU para o Irã retornou a Teerã em setembro de 2022.

Marco importante na política externa de MBZ foi a assinatura dos chamados Acordos de Abraão, por meio dos quais os EAU estabeleceram relações diplomáticas, comerciais e militares com Israel, em agosto de 2020. Uma medida patrocinada pelo governo do então presidente norte-americano Donald Trump, a aproximação EAU-Israel só tem crescido desde então, passando pela reabertura mútua de embaixadas[3188] e pelo estabelecimento de rotas aéreas comerciais e culminando na assinatura, em maio de 2022, de um acordo de livre comércio entre os dois países.

De fato, a relação dos EAU de MBZ com os EUA durante o governo Trump foi de grande proximidade. No contexto da assinatura dos Acordos de Abraão, Washington e Abu Dhabi acordaram uma venda bilionária de equipamentos militares norte-americanos, incluindo 50 jatos F-35, *drones* e outros itens de tecnologia de ponta. Assim que o presidente democrata Joe Biden assumiu, no entanto, em janeiro de 2021, o governo norte-americano anunciou que colocaria a venda "sob revisão". Em abril do mesmo ano, Washington sinalizou que prosseguiria com a transação, mas ela ainda não foi executada. Para além da menor proximidade entre MBZ e os democratas, pesa o temor norte-americano de que os chineses tenham acesso aos F-35, diante da aproximação recente entre os EAU e a China. Tensão similar paira entre os EUA e os EAU acerca do eventual emprego da tecnologia 5G da Huawei em território emirático. Outro ponto de tensão na relação reside na questão da Ucrânia. Desde o começo da guerra, os EAU têm resistido aliar-se aos EUA e aos países europeus em uma oposição mais contundente à Rússia. Como membro da OPEP, os EAU vêm resistindo às pressões norte-americanas e europeias para aumentar as quotas de produção de petróleo, a fim de induzir uma queda do preço do barril e afetar, assim, o governo de Vladimir Putin.

Vale pontuar que as relações dos EAU com os EUA, embora passem por relativo distanciamento atual, são marcadas por grande cooperação em temas sensíveis, como o militar e o nuclear. Os EUA mantêm nos EAU três bases militares: Al Dhafra, Al Minhas e Fujairah. Washington vê em Abu Dhabi um aliado essencial na luta contra o terrorismo na região e um bastião de estabilidade política no Oriente Médio. Desde 2009, os dois países mantêm intensa

---

[3187] A LEA foi fundada em 1945, no Cairo. A Síria está suspensa da organização desde novembro de 2011, por conta da guerra civil no país.

[3188] Em janeiro de 2021, foi aberta a embaixada de Israel nos EAU. Por sua vez, foi inaugurada oficialmente em maio do mesmo a Embaixada dos EAU em Israel.

cooperação nuclear, com fins pacíficos. Recentemente, os EAU têm investido mais em energia nuclear a fim de honrar seus compromissos internacionais na esfera ambiental.

Em dezembro de 2023, o presidente Putin visitou os EAU, que não é parte do Estatuto de Roma e não está obrigado a prender e entregar o mandatário russo. Os dois países discutiram, entre outros temas, os cortes na produção de petróleo acordados no âmbito da OPEP+ e o conflito entre Israel e Hamas. Durante o encontro, Putin destacou que as relações entre Rússia e EAU "atingiram um nível sem precedentes".

Como já mencionado, a relação entre os EAU de MBZ e a China tem sido marcada por crescente aproximação. O comércio bilateral tem-se expandido de maneira significativa. Segundo projeção da *The Economist*, cerca de dois terços das exportações chinesas com destino ao Oriente Médio e à África passariam pelos EAU. Os investimentos também têm crescido: de acordo com declarações do embaixador chinês em Abu Dhabi, Ni Jian, cerca de 50% dos investimentos chineses não financeiros no Oriente Médio estariam concentrados nos EAU. A aproximação também se dá na esfera militar, com rumores de que os chineses estariam construindo uma instalação militar secreta no porto de Khalifa, ao norte de Abu Dhabi, e de que o governo dos EAU estaria deportando ativistas *uigures* para a China, a pedido de Pequim. No começo de 2021, a inteligência norte-americana detectou que aeronaves chinesas realizaram a entrega de material militar desconhecido em território emirático.

Para além das relações bilaterais de maior destaque, os EAU de MBZ têm tentado ampliar seu engajamento multilateral. Os EAU são membros de diversas organizações internacionais, como a OPEP, o Conselho de Cooperação do Golfo (CCG)[3189], o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI), a LEA, a Organização para Cooperação Islâmica (OCI)[3190], a Organização das Nações Unidas (ONU), além da maior parte de suas agências especializadas. Os EAU foram convidados a entrar no BRICS a partir de 2024.

É particular a atenção dada pela política externa de MBZ à agenda ambiental, com os EAU tentando posicionar-se como um ator que promove economia verde no mundo. O país realiza o maior evento mundial na área de sustentabilidade: a Abu Dhabi Sustentability Week. Em novembro de 2023, os EAU deverão sediar a 28ª Conferência das Partes (COP, na sigla em inglês), no âmbito da Conveção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês). Os EAU têm como uma de suas principais metas atingir a neutralidade de carbono até 2050. Em novembro de 2022, Washington e Abu Dhabi acordaram bilateralmente a Parceria para Acelerar a Energia Limpa (PACE, na sigla em inglês), por meio do qual se comprometeram a destinar US$ 100 bilhões em projetos para conter o aquecimento global.

[3189] Fundado em 1981, o CCG é uma organização de integração econômica e política, que reúne seis Estados do golfo Pérsico: EAU, Bahrein, Catar, Kuwait, Arábia Saudita e Omã.

[3190] A OCI foi fundada em 1969 e tem 57 membros, todos de expressiva população islâmica, no Oriente Médio, na Ásia, na África, na América do Sul e na Europa.

XIII. Iêmen

a) Histórico

O Iêmen é um país que ocupa a porção sul da península Arábica, compartilhando sua fronteira ao norte com a Arábia Saudita e ao leste com Omã, e estando na parte asiática do estreito de Bab al-Mandab, que separa a península Arábica do leste de África e liga o golfo de Áden ao mar Vermelho. Sua capital é Saná, cidade que fica na porção noroeste do país. Devido a sua posição geográfica, o território iemenita foi, ao longo de toda a sua história, alvo de diversas intervenções estrangeiras. Para ilustrar a sua importância geopolítica e econômica, atualmente se estima que pelas águas do estreito de Bab al-Mandab circulam quase 40% de todo o comércio marítimo internacional e pelo menos 30% da produção de petróleo.

Três eventos da segunda metade do século XIX deixaram marcas significativas no desenvolvimento político do país no século seguinte. O primeiro desses eventos foi a presença do Império Otomano, principalmente na administração da porção norte do país. O segundo foi a abertura do canal de Suez em 1869, que amplificou a importância geopolítica das cidades portuárias do território iemenita. Por fim, deve-se mencionar a presença do Império Britânico, que, apesar de já exercer o controle portuário da cidade de Adem desde 1839, a partir da abertura do canal de Suez, se expandiu, principalmente sobre a porção sul iemenita, definindo a área como protetorado britânico.

Desse modo, as duas potências imperiais arquitetaram um arranjo político, com a colaboração das elites locais que, de alguma maneira, produziu, um certo grau de estabilidade política da segunda metade do século XIX até o começo do século XX. Em 1914, otomanos e britânicos chegaram a demarcar uma linha de fronteira, dividindo o país e consolidando as suas posições, porém, o desfecho da Primeira Guerra Mundial foi amplamente desfavorável aos otomanos. Aproveitando-se da debilidade militar e política do Império Otomano, bem como de sua iminente fragmentação territorial, grupos de rebeldes árabes, com o apoio da França e da Inglaterra, se insurgiram contra as forças otomanas. Apesar da expulsão dos otomanos do Oriente Médio, os grupos rebeldes não conseguiram promover a independência imediata dos diferentes reinos locais, tampouco criar um Estado Árabe.

Em 1918, sob a liderança de Yahya ad-Din, o Reino Mutavaquilita do Iêmen – na parte norte do atual Iêmen – proclamou a sua independência em relação à autoridade otomana, sendo reconhecido como independente pelos britânicos, que ainda controlavam a parte sul do país, em 1925. Entretanto, em 1926, o vizinho Reino do Hejaz e Négede invade o Iêmen, com o objetivo de unificar toda a península, sem sucesso naquele momento, e, em 1934, seu sucessor, o Reino da Arábia Saudita, com o apoio britânico, declarou guerra ao Reino Mutavaquilita do Iêmen tendo conquistado uma parcela significativa do território iemenita e o antigo emirado de Asir.

Nas décadas de 1950 e 1960, tendências estruturantes da economia mundial acentuaram a importância do Oriente Médio na ordem internacional. Não obstante, países da região, principalmente aqueles com grandes reservas de petróleo, tornaram-se alvos frequentes das mais diversas formas de intervenção e ingerência em assuntos internos. Instabilidade política, golpes de Estado, regimes autocráticos, exploração predatória dos recursos naturais (petróleo e gás), pobreza,

revoltas populares, entre outras mazelas, faziam do Oriente Médio um terreno fértil para a difusão de grupos e de ideologias inspiradas no nacionalismo árabe[3191].

Nesse contexto, no Reino Mutavaquilita do Iêmen, em 1962, grupos nacionalistas republicanos e parte dos militares destituíram do poder o rei recém-empossado Muhammad Al-BadrAl-Badr. Sob a liderança de Abdullah as-Sallal, eles se consolidaram em todas as regiões do país e, posteriormente, proclamaram a República Árabe do Iêmen. Neste ínterim, o rei deposto Al-Badr conseguiu apoio diplomático do Reino Unido, bem como ajuda militar da Jordânia e da Arábia Saudita para tentar organizar uma resistência aos nacionalistas. Por sua vez, os republicanos também se articulavam internacionalmente, tendo o Egito como principal aliado. Esta composição de fatores antagônicos, tanto internos, quanto externos, levou a parte norte do Iêmen a mergulhar numa guerra civil que durou até 1970.

Paralelamente, em 1963, na porção sul do Iêmen, surgiu a Frente de Libertação Nacional (FLN). Inspirados nos grupos de guerrilha marxistas, a FLN promovia ações táticas de insurgência contra autoridades e colaboradores da dominação britânica. Após quatro anos de insurreições, os nacionalistas do sul conseguiram desgastar a autoridade britânica coagindo as forças leais à coroa inglesa a deixarem o país. No ano seguinte, foi proclamada a República Popular do Iêmen do Sul, e, em junho de 1969, setores mais radicais da FLN tomaram o poder e proclamaram a República Popular Democrática do Iêmen, estreitando relações com a União Soviética (URSS), Cuba e a República Popular da China (RPC).

A Arábia Saudita assistia com muita preocupação aos desdobramentos políticos tanto no Iêmen do Sul quanto no Iêmen do Norte. Tal apreensão ficou ainda mais evidente em 1972, quando, após uma breve guerra, as duas repúblicas assinaram o Acordo do Cairo, com a intenção de unificar as duas porções do país. A possibilidade de um Iêmen unificado e com forte presença comunista, levou o reino saudita a intensificar suas intervenções sobre o território iemenita. Para evitar que o vizinho se tornasse um centro de difusão de ideias seculares e socialistas, o governo saudita fomentou o avanço de grupos opositores contra o governo socialista do sul. Somado a isso, a Arábia Saudita também apoiou o golpe militar no Iêmen do Norte, em junho de 1974, boicotando veementemente o processo de unificação iemenita iniciado dois anos antes.

Em 1979, eclodiu uma nova guerra entre norte e sul, que durou um mês. Após a mediação da Liga dos Estados Árabes (LEA), as partes decidiram pelo fim das hostilidades, e as tratativas para unificação do Iêmen foram retomadas em 1981. Já em 1985, com a descoberta de jazidas de petróleo no território iemenita, as duas repúblicas estreitaram laços e passaram a estabelecer políticas de cooperação econômica para facilitar e acelerar a extração das riquezas minerais.

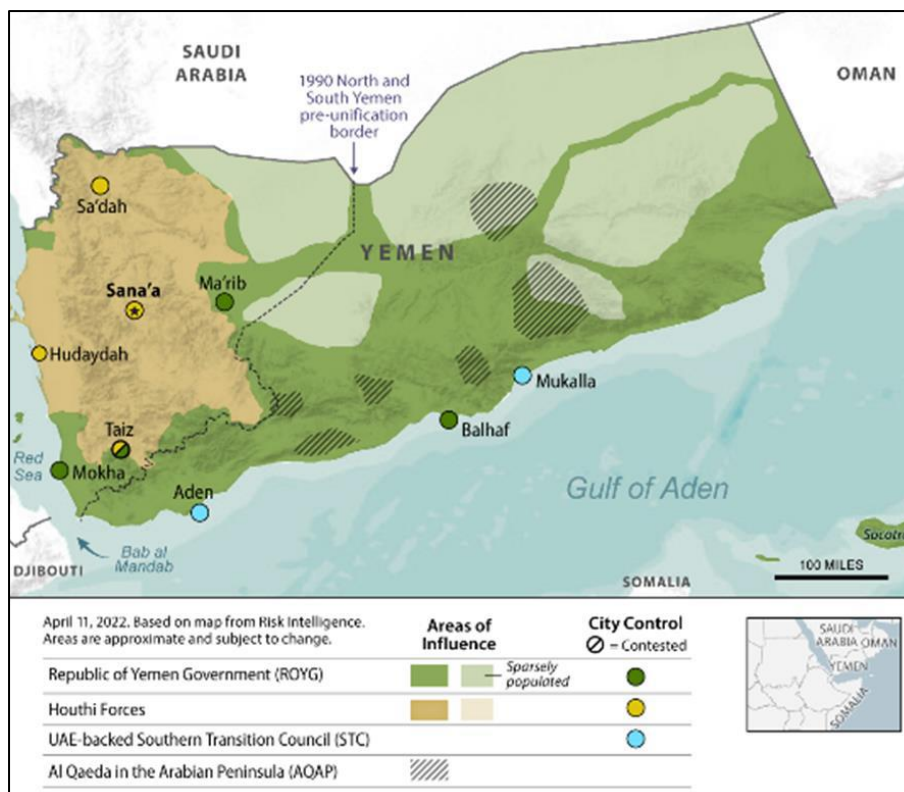
Entretanto, em 1986, no sul do Iêmen, uma crise entre as lideranças do Partido Socialista Iemenita, somado a uma disputa acirrada entre grupos tribais por influência política no interior país, culminou em uma violenta guerra civil. Aproximadamente 60 mil iemenitas fugiram para o norte, e estimativas apontam que entre quatro mil e dez mil pessoas morreram no conflito. Os anos seguintes foram difíceis para o Iêmen do Sul. Além da destruição causada pela guerra civil, a queda da URSS e o consequente fim da assistência fornecida por Moscou agravaram ainda mais o cenário de crise no do sul.

Para evitar que futuros conflitos atrapalhasse a extração do hidrocarboneto, em 1988 os dois países decidiram que os locais dos poços de petróleo deveriam ser considerados como áreas

[3191] Definir em poucas palavras um fenômeno tão amplo como o nacionalismo árabe não é uma tarefa fácil. Para o nosso objetivo, o importante é perceber que o nacionalismo árabe naquele momento tinha a capacidade de agregar tendências e grupos muito diversos, como nacionalistas marxistas e nacionalistas conservadores ou de viés religioso. O elemento de convergência era a luta contra a presença e a influência de forças estrangeiras no Oriente Médio.

desmilitarizadas. Tal medida ajudou a construir as condições para que, em 22 de maio de 1990, as duas repúblicas anunciassem a unificação e o surgimento da República do Iêmen. Diferente da experiência anterior, em 1972, o processo de negociação para a unificação transcorreu muito rapidamente, numa clara tentativa de evitar intervenções e ingerências de atores externos.

b) Guerra civil contemporânea

No que vem sendo considerada a pior crise humanitária da atualidade, a guerra civil no Iêmen coloca cerca de 70% dos trinta milhões de habitantes em necessidade de ajuda humanitária, e estima-se que já deslocou 4,5 milhões de pessoas. A insegurança alimentar, a fome e as epidemias de cólera e de outras doenças, além da violência do conflito, já mataram mais de 370 mil pessoas. Se por um lado a guerra na Ucrânia e a pandemia de COVID-19 agravaram a situação humanitária, por outro, a trégua patrocinada pela Organização das Nações Unidas (ONU), que se sustentou formalmente de abril a outubro de 2022 e informalmente deste então, permitiu a entrega de combustível e de ajuda humanitária através do porto de Hodeida. Com o fim formal da trégua, a violência poderá ser retomada a qualquer momento, piorando a situação humanitária de um conflito, cuja solução permanente não se vislumbra.

Fonte: *Congressional Research Service*

O conflito opõe os *houthis*, apoiados pelo Irã, e as forças anti-*houthis*, que são apoiadas pela Arábia Saudita e pelos Emirados Árabes Unidos (EAU). Os *houthis*, autodenominados *Ansar Allah* ("partidários de Deus", em árabe), são um grupo xiita zaidita[3192], minoritários no Iêmen, e

[3192] Um dos traços do Zaidismo é a luta contra governos ilegítimos.

originários de Saada, no extremo norte do país[3193]. O grupo tem longo histórico de conflito com outras tribos iemenitas e com a Arábia Saudita. Nas forças anti-*houthis*, é possível identificar dois grupos de interesses. O primeiro é representado pelo governo internacionalmente reconhecido do Iêmen, liderado, até abril de 2022, por Adbrabbu Mansour Hadi, internamente apoiado pelo Islah (partido sunita, próximo da Irmandade Muçulmana), pelo *General People's Congress* (GPC, antigo grupo político do ex-presidente Ali Abdullah Saleh) e externamente pela Arábia Saudita. O segundo, que defende maior autonomia da região sul do Iêmen, reúne o Conselho de Transição do Sul (STC, na sigla em inglês), a Resistência Nacional, liderada por Tareq Saleh, além de outros grupos, como o salafista *Giant Brigades* e a Guarda Republicana. Desde 2019, quando patrocinaram o Acordo de Riade entre o governo Hadi e o STC, Arábia Saudita e os EAU têm buscado unificar a liderança anti-*houthi* sem sucesso. Em abril de 2022, no contexto da trégua patrocinada pela ONU, Hadi deixou a presidência e transferiu o governo do Iêmen para o Conselho de Liderança Presidencial (CLP), composto por oito membros e com representação paritária entre o norte e o sul. O CLP é liderado Rashad al-Alimi e conta com a participação de outras lideranças como Tareq Saleh.

Ali Abdullah Saleh governou o Iêmen do Norte desde 1978 e manteve o posto após a unificação do país em 1990. Em 2011, na esteira da Primavera Árabe, perdeu apoio interno e foi convencido pelos países do Conselho de Cooperação do Golfo (CCG) a deixar o poder; contudo manteve-se ativo politicamente e tentou retomar o poder sabotando o processo de transição política, liderado por Hadi, que havia sido seu vice-presidente por 17 anos. Saleh aliou-se aos *houthis*, que, insatisfeitos com a transição política, atacaram o governo Hadi.

A guerra civil começa em setembro de 2014, quando os *houthis* e Saleh conquistam a capital Saná e a cidade portuária de Hodeida e, em janeiro de 2015, forçam a renúncia do presidente Hadi. Dias depois, Hadi reestabelece seu governo em Áden, no sul do país. Diante da ofensiva *houthi* contra Áden, Hadi foge para Arábia Saudita. Em 2015, o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) aprovou a Resolução 2216, que reconheceu a legitimidade do governo Hadi e autorizou embargo de armas aos *houthis*, que, desde 2016, vem sendo implementado pelo Mecanismo de Verificação e Inspeção das Nações Unidas para o Iêmen (UNVIM, na sigla em inglês). A pedido do presidente iemenita, os sauditas organizam uma coalizão de países árabes[3194] contra os *houthis* e, inicialmente, conseguem frear seu avanço por meio de ataques aéreos. Em dezembro de 2017, Saleh anuncia que estaria pronto a negociar com os sauditas e o governo Hadi, rompendo sua aliança com os *houthis*, que o matam dois dias depois. As tropas leais a Saleh passam a ser lideradas pelo seu sobrinho, Tareq Saleh. Apesar da ofensiva aérea saudita, a partir de 2018, as forças *houthis* conseguem controlar quase a totalidade do antigo Iêmen do Norte, que concentra mais de 70% da população do país. Sem conseguir uma vitória militar decisiva sobre os *houthis*, a Arábia Saudita tenta estrangulá-los economicamente, impondo o bloqueio ao porto de Hodeida, por onde entrava a maior parte dos alimentos e combustíveis para o Iêmen. Esse bloqueio agravou a situação humanitária no país e estimulou o tráfico de bens básicos, combustíveis e armas, que enriquece *warlords* locais e dificulta o processo de paz. Em 2018, a coalizão saudita faz uma ofensiva para retomar o porto de Hodeida. Em dezembro, sob os auspícios da ONU, o governo

[3193] Os *houthis* não são, portanto, um grupo religioso, mas, sim, uma organização político-militar, formada nos anos 1990, cuja alcunha deriva do clã *houthi*, que habita o norte do Iêmen, e de seu fundador, o líder religioso Houssein al-Houthi, morto por forças governamentais em 2004.
[3194] Participam ou participaram da coalizão liderada pela Arábia Saudita: EAU, Bahrein, Kuwait, Catar (2015-2017), Egito, Jordânia, Sudão (2015-2019), Marrocos (2015-2019) e Senegal.

Hadi e os *houthis* assinam o Acordo de Estocolmo[3195], cujo elemento mais significativo foi ter conseguido evitar uma batalha por Hodeida e ter previsto a administração conjunta da segurança e das rendas do porto. A Resolução 2452 do CSNU estabeleceu a Missão das Nações Unidas para apoio ao Acordo de Hodeida (UNMHA, na sigla em inglês), com o objetivo de supervisionar o Acordo de Estocolmo.

Enquanto isso, em 2017, surge o STC, que deseja restaurar a independência do Iêmen do Sul. Em janeiro de 2018, com apoio dos EAU, o STC conquista Áden e as províncias próximas. Em 2019, Arábia Saudita e EAU patrocinaram um acordo de compartilhamento de poder entre o governo Hadi e o STC (Acordo de Riade), sem grandes efeitos. Também em 2019, os *houthis* atacam refinarias sauditas com *drones*, comprometendo metade da produção de petróleo saudita. Os sauditas acusam o Irã de fornecer apoio material e financeiro aos *houthis*, o que os dois últimos negam, apesar das evidências materiais, uma vez que os *drones* identificados nos ataques *houthis* são modelos iranianos e o grupo não teria capacidade tecnológica para desenvolver esse tipo de armamento. Em dezembro de 2020, um novo acordo de compartilhamento é concluído, e um novo gabinete é formado com membros do STC e do Islah. Após o novo governo compartilhado sofrer um atentado, atribuído aos *houthis* por Hadi e pelo STC, a coalizão saudita ataca Saná. O governo Trump utilizou esse atentado como argumento para classificar os *houthis* como grupo terrorista, porém o governo Biden reverteu essa decisão em fevereiro de 2021. Em novembro de 2021, *houthis* avançavam em direção às províncias de Marib e Shabwa, a primeira rica em petróleo e gás e última região do antigo Iêmen do Norte ainda controlado por forças leais a governo Hadi, e a segunda uma importante ligação com a porção leste do país. Contudo, uma intervenção dos EAU impediu o avanço *houthi*. No mesmo mês, as forças da coalizão saudita desocupam Hodeida, em conformidade ao Acordo de Estocolmo, e os *houthis* avançam posições na cidade, contrariando a trégua e consolidando seu controle sobre a porção oeste do país. Ataques *houthis* contra os EAU, no início de 2022, classificados como atos terroristas na Resolução 2624 do CSNU[3196], levaram o governo estadunidense a sancionar lideranças *houthis*. Apesar de pressões internas e externas, os EUA resistem a classificar os *houthis* como “organização terrorista estrangeira” (FTO, na sigla em inglês), para não dificultar a entrega de ajuda humanitária ao país. O ataque aos EAU demonstra a expansão do alcance das armas *houthi* e preocupa Israel, que pode também ser alvo potencial do grupo. Dada a intensificação de ataques dos *houthis* no mar Vermelho, no contexto do conflito entre Israel e Hamas, o governo Biden decidiu, em meados de janeiro de 2024, reincluir o grupo iemenita na lista de entidades “terroristas globais especialmente designadas” (SDGT, na sigla em inglês)[3197], o que poderá ensejar a aplicação de sanções.

A efetividade das iniciativas da ONU para pacificação do conflito tem sido limitada. A ONU já enviou três representantes especiais para o Iêmen (Ismail Ould Cheikh Ahmed, Martin Griffiths e Hans Grundberg). Desde março de 2021, a Arábia Saudita tentava negociar um cessar-fogo com os *houthis*, porém esses exigiam o levantamento do bloqueio ao porto de Hodeida para iniciar as conversas. Em abril de 2022, Hans Grundberg anunciou uma trégua inicialmente de dois meses, que foi estendida sucessivamente até outubro de 2022. A trégua, que envolve apenas os *houthis* e a coalizão saudita, já permitiu, até agosto de 2022, o descarregamento de 26 navios de

[3195] O Acordo de Estocolmo reúne três acordos: 1) Acordo sobre a cidade de Hodeida e sobre os portos de Hodeida, Salif e Ras Issa; 2) Acordo sobre mecanismo executivo para troca de prisioneiros; 3) Declaração de entendimento sobre Taiz.

[3196] Brasil, México, Noruega e Irlanda abstiveram-se na votação da resolução, que descreve os *houthis* como grupo terrorista.

[3197] Embora ainda não esteja na lista de “organizações estrangeiras terroristas” (FTO, na sigla em inglês), o que poderia impactar sensivelmente a ajuda humanitária concedida ao Iêmen.

combustível em Hodeida, a realização de 36 voos comerciais entre Saná e as cidades de Aman e do Cairo. Apenas a abertura plena do acesso à cidade de Taiz ainda não foi cumprida. Em agosto de 2022, o STC lançou ataques contra a Al-Qaeda na Península Árabe (AQAP). Em outubro de 2022, as demandas intransigentes dos *houthis* fizeram as negociações para uma nova extensão fracassar, pois o grupo encontra-se em posição de força em relação ao governo iemenita. Os *houthis* utilizaram o período de trégua para reagrupar suas forças, enquanto o dissenso no seio do CLP dificulta uma ação efetiva da coalizão anti-*houthi*.

Além da frente militar, a reconciliação no Iêmen passa por complexos problemas econômicos. A disputa político-institucional entre o governo *houthi* e o governo Hadi levou à cisão do banco central iemenita e, consequentemente, à uma cisão monetária. Os *houthis* tomaram o controle da autoridade monetária em Saná, enquanto o governo Hadi instalou, em 2016, um novo banco central em Áden, que passou a emitir moeda, levando à forte desvalorização do riyal iemenita nas áreas controladas pelo governo Hadi. Os *houthis* proibiram a circulação das notas emitidas no sul nas regiões controladas por eles, de forma que a moeda se manteve relativamente mais estável[3198]. Os preços também se comportam de maneira diferente nas duas áreas. Por exemplo, nas áreas *houthis*, o preço trigo aumentou 4% novembro de 2019 e junho de 2021, enquanto nas áreas controladas pelo governo Hadi, o aumento foi de 49%. Nas áreas sob seu controle, o mercado de combustíveis tornou-se importante fonte de renda para o governo *houthi*, o que leva a ponderações sobre se o fornecimento de ajuda humanitária, que inclui combustíveis, está aliviando o sofrimento da população ou se está sendo apropriado pelos governos.

Outro aspecto desafiador do conflito no Iêmen é a utilização de táticas não convencionais de guerra híbrida. Diante de uma guerra assimétrica contra a coalizão saudita, as forças *houthis* têm adotado utilizado *drones*, mísseis e minas navais em seus ataques. Além disso, o grupo tem promovido uma guerra cibernética e informacional, controlando o acesso à *internet* e utilizando desinformação para angariar e manter apoio da opinião pública doméstica e internacional, abrindo amplo espaço para demonização mútua das partes beligerantes e para discursos extremistas por meio de redes sociais digitais.

Os rebeldes também têm intensificado, ao longo dos últimos meses de 2023, e em meio ao conflito entre Israel e Hamas, a estratégia de tomada de embarcações no mar Vermelho, o que já levou diversas companhias a interromperem a circulação pela região e a buscarem operar através da rota alternativa do cabo da Boa Esperança, para chegar ao Mediterrâneo, com impacto significativo nos custos logísticos. Como resposta, o secretário de Defesas dos EUA, Lloyd Austin, anunciou, em meados de dezembro, a criação de uma coalizão de dez países para garantir a segurança e a liberdade de navegação na região, em uma operação intitulada *Prosperity Guardian*. A coalizão é integrada por EUA, Reino Unido, Bahrein, Canadá, França, Itália, Países Baixos, Noruega, Seychelles e Espanha. No último dia de 2023, os EUA afundaram três navios e mataram dez rebeldes *houthis* no mar Vermelho, em resposta a pedido de ajuda de uma embarcação. Conforme relatos da imprensa, a Arábia Saudita manifestou desinteresse em aderir à coalizão. A Índia, que também não aderiu à coalizão, reforçou sua presença no mar Vermelho, com o envio de navios de guerra. O CSNU aprovou, em janeiro de 2024, resolução que condena “nos termos mais fortes possíveis” os ataques a navios mercantes ou comerciais pelos *houthis* e exige a cessação desses ataques. Apresentado pelo Japão e pelos EUA, o projeto de resolução foi aprovado com onze votos favoráveis e quatro abstenções, incluindo de China e Rússia. Pouco depois da aprovação da resolução, os EUA e o Reino Unido conduziram ataques contra alvos *houthis* no

[3198] Em novembro de 2021, nas áreas controladas pelos *houthis* a taxa de câmbio para um dólar americano era de 600 riyals “antigos”, enquanto nas áreas não *houthis* a taxa era de 1500 riyals “novos”.

Iêmen, inclusive na capital do país. Os militares dos EUA também afirmaram que acreditam que o Irã esteja envolvido com ataques feitos pelos *houthis* nas últimas semanas. Rússia, China e Irã condenaram a operação de EUA e Reino Unido, e Moscou pediu uma reunião de emergência do CSNU a respeito.

As monarquias do golfo Pérsico, especialmente a Arábia Saudita, têm interesse em manter o Iêmen fragilizado, pois uma república relativamente secular e próspera na região seria uma ameaça ao modelo autocrático desses países. Nesse sentido, a Arábia Saudita tem expulsado trabalhadores iemenitas para cortar as remessas de recursos para o Iêmen desde a década de 1990. Além disso, Arábia Saudita, EAU e potências ocidentais querem conter a influência do Irã no Iêmen, uma vez que isso significaria que os iranianos teriam influência sobre os estreitos de Ormuz e de Bab-el-Mandeb, por onde escoam grande parcela do petróleo e do comércio mundial.

A influência do Irã no conflito iemenita está relacionada mais à competição com a Arábia Saudita e Israel do que com apoio aos *houthis*, que é considerado pelos analistas um apoio de conveniência. A formação da coalizão liderada pelos sauditas serve de argumento para apoio do Irã ao Iêmen, porém o bloqueio de rotas marítimas, aéreas e terrestres imposto às duas forças xiitas limitam o envio de armas aos *houthis*. O Irã considera que os *houthis* são parte de um "eixo de resistência" contra os EUA e Israel, composto ainda pelo Hezbollah, pela Síria de Bashar al-Assad e pelas milícias xiitas do Iraque. Por outro lado, os *houthis* negam ser *proxies* do Irã, uma vez que esse discurso esvaziaria a legitimidade do grupo diante das agressões sauditas e emiratis relacionadas mais ao contexto local do que à competição estratégica entre Irã e seus rivais. Em fevereiro de 2023, a Marinha do Reino Unido interceptou carregamento iraniano de armamento, incluindo mísseis, que se dirigia ao Iêmen, o que enfraquece o argumento dos *houthis.* Ainda é incerto qual será o impacto, no conflito do Iêmen, do recente acordo entre Arábia Saudita e Irã, mediado pela China, mas, em março de 2023, negociadores sauditas reuniram-se com suas contrapartes *houthis* em Saná, sob mediação do Omã. Em setembro, houve novo encontro de ambos os lados, em que se discutiu o estabelecimento de um cronograma para a saída de forças e combatentes estrangeiros do país.

A participação dos EUA no conflito é ambígua. Para alguns, o fornecimento de armas à coalizão saudita e falta de esforço diplomático para dissuadir os sauditas de uma intervenção no Iêmen são fatores que tornam os EUA responsáveis pela grave situação humanitária no Iêmen. Para outros, a ausência de uma ação militar definitiva da Arábia Saudita seria resultado das pressões estadunidenses sobre o regime saudita. O objetivo mais explícito dos EUA é o combate ao terrorismo, como demonstram os ataques realizados entre 2016 e 2017 contra a AQAP. Enquanto o governo Trump apoiava a coalizão saudita, o governo Biden decidiu retirar esse apoio e promover o processo de paz liderado pela ONU. O governo dos EUA, no entanto, reiterou a parceria em defesa com o aliado saudita. Ademais, no contexto das operações *houthis* contra navios no mar Vermelho, os EUA lideraram o lançamento da operação *Prosperity Guardian* e realizaram, em parceria com o Reino Unido, ataques a alvos *houthis* no Iêmen.

O conflito no Iêmen também ameaçou gerar uma catástrofe ambiental. A FSO[3199] "Safer" está abandonada, desde 2015, na costa do Iêmen, degradando-se por falta de manutenção, podendo derramar 1,14 milhão de barris de petróleo[3200]. Apenas em março de 2022, os *houthis* permitiram que a ONU iniciasse um plano, estimado em US$ 140 milhões, para evitar um desastre ambiental que poderia gerar danos de US$ 20 bilhões, deixando nove milhões de pessoas sem acesso à água

---

[3199] *Floating Storage and Offloading facility*, embarcação para armazenamento e desembarque de petróleo.
[3200] No acidente com o Exxon Valdez, no Alasca, foram derramados 250 mil barris de petróleo.

e sete milhões de pessoas sem acesso a alimentos. A extração do petróleo foi concluída em agosto de 2023.

XIV. Irã

a) Características gerais

O Irã é o maior país do Oriente Médio de maioria xiita, seita minoritária no Islã. A Constituição da República Islâmica do Irã, de 1979, consagrou o princípio da "tutela do jurisconsulto islâmico" (*wilayat-e-faqih*), que fundamenta a noção de autoridade absoluta do Líder Supremo em assuntos religiosos e políticos. A Constituição incorpora também noções democráticas, prevendo eleições diretas para presidente, parlamentares e membros da Assembleia dos Sábios.

O Líder Supremo (aiatolá Ali Khamenei) tem atribuições de chefe de Estado, chefe dos Três Poderes e comandante-chefe das Forças Armadas. É também o responsável pela elaboração das políticas gerais do regime.

A Guarda Revolucionária Islâmica do Irã (IRGC, na sigla em inglês) é um ramo das Forças Armadas iranianas, criada após a Revolução Iraniana de 1979 por ordem do aiatolá Ruhollah Khomeini. Enquanto o Exército iraniano defende as fronteiras e mantém a ordem interna do país, a Guarda Revolucionária destina-se a proteger o sistema político da República Islâmica e a prevenir interferências estrangeiras. A Guarda Revolucionária é formada por cerca de 125 mil militares, incluindo forças terrestres, aéreas e navais. Suas forças navais são hoje as principais forças encarregadas do controle operacional do golfo Pérsico. O comandante-chefe da Guarda Revolucionária, desde 2019, é Hossein Salami.

O presidente da República, chefe do Poder Executivo, é responsável por elaborar e executar as políticas públicas e de relações exteriores e de defesa, nos limites das diretrizes impostas pelo Líder Supremo. Exerce a chefia do Gabinete de Governo, do Conselho Supremo de Segurança Nacional e do Conselho Supremo da Revolução Cultural. A Constituição iraniana estabelece os requisitos para as candidaturas a presidente, e o eleito precisa da aprovação do Líder Supremo antes de ser impossado. Seu mandato é de quatro anos, renovável por apenas um período.

O Parlamento iraniano (*Majlis*) é unicameral e composto por 290 deputados. As eleições para o *Majlis* ocorrem a cada quatro anos e, do total de assentos, cinco representam as minorias religiosas (judeus, zoroastras, cristãos armênios e cristãos caldeus). Toda candidatura ao *Majlis* é submetida ao crivo do Conselho dos Guardiães, órgão com poder de veto.

O Conselho de Guardiães acumula as funções de órgão legislativo, judiciário e eleitoral, sendo composto por seis *faqihs* (especialistas em jurisprudência islâmica), nomeados pelo Líder Supremo, e seis juristas, nomeados pelo chefe do Poder Judiciário (este, por sua vez, indicado pelo Líder Supremo), para mandato de seis anos. O órgão ratifica ou veta qualquer projeto de lei aprovado pelo Parlamento, interpreta a Constituição, supervisiona as eleições no país e aprova ou veta candidatos à Presidência da República, à Assembléia dos Sábios e ao Parlamento.

A Assembléia ou o Conselho dos Sábios constitui órgão deliberativo formado por 88 especialistas islâmicos, eleitos por voto direto para mandatos de oito anos. Encarrega-se de eleger, supervisionar e remover, por eventual descumprimento de suas atribuições, o Líder Supremo. Reúne-se a cada seis meses.

O Conselho de Discernimento constitui órgão consultivo com a incumbência de assessorar diretamente o Líder Supremo em seu planejamento estratégico, incluindo a definição das grandes linhas de atuação doméstica e a elaboração de diretrizes de política externa da República Islâmica. É composto hoje por 38 membros, apontados pelo Líder Supremo para mandatos de cinco anos.

A economia iraniana baseia-se na exportação de produtos da indústria petrolífera, fortemente atingida pelas sanções unilaterais norte-americanas. Ainda assim, a economia iraniana, com produto interno bruto (PIB), medido em paridade de poder de compra (PPP, na sigla em inglês), de US$ 1,6 trilhão (2022), encontra-se entre as 25 maiores do mundo, e, segundo dados do Banco Mundial, o país tem o 43º PIB *per capita* PPP do mundo, colocando-se à frente de potências regionais como Arábia Saudita e Turquia. Com moderadas taxas de crescimento do PIB, alta inflação, desemprego acima de 10% (sem contar o subemprego e os casos não contabilizados) e acentuada desvalorização da moeda, não é positivo, nos últimos anos, o panorama geral da economia iraniana.

De acordo com os dados do Banco Mundial, a economia iraniana cresceu 3,3% em 2020, 4,7% em 2021 e cerca de 2,7% em 2022. A projeção do Fundo Monetário Internacional (FMI) para 2023 é de crescimento de 3%.

O Irã detém a quarta maior reserva mundial comprovada de petróleo e a segunda maior de gás natural. O país persa é o terceiro maior produtor de gás do mundo e o sétimo maior produtor de petróleo.

b) A Revolução Iraniana de 1979

A Revolução Iraniana de 1979 foi um movimento popular que depôs a monarquia autocrática do xá Mohammad Reza Pahlavi e estabeleceu um governo teocrático islâmico. O fenômeno não só concentrou diversas contradições do desenvolvimento histórico do país e amalgamou motivos políticos, econômicos, sociais e religiosos, mas também se inseriu no quadro mais amplo das relações do Irã com os interesses estrangeiros, da Guerra Fria e das mudanças no sistema internacional a partir dos anos 1970.

Logo após a Segunda Guerra Mundial, as grandes potências passaram a disputar o Oriente Médio por sua posição estratégica e por seus recursos naturais – principalmente gás natural e petróleo. O Irã se viu em meio a uma dupla interferência por parte de União Soviética (URSS) e Reino Unido, cujos desdobramentos serão de importância fundamental.

A interferência da URSS vinculava-se à busca por ascendência na região, tanto para obtenção de acesso aos campos de petróleo do noroeste iraniano e ao golfo Pérsico quanto para criar uma espécie de “cordão sanitário” diante do Ocidente. Através do Azerbaijão, república soviética fronteiriça, os soviéticos incitaram a instabilidade política no Irã por meio de seus apoiadores e de movimentos separatistas curdos. Esses avanços levaram os Estados Unidos (EUA), já nos primeiros passos da Doutrina Truman, a pressionar pela redução da interferência soviética. A disputa marca o início da controversa aproximação entre EUA e Irã e constitui um dos primeiros episódios da Guerra Fria fora da Europa, antecipando a tensa relação política entre EUA e URSS das próximas décadas. Ademais, foi o tema das Resoluções 2, 3 e 5 do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU).

Já o desentendimento com os britânicos se referia às concessões sobre os campos de petróleo. O Irã historicamente adotava uma política de concessão de exploração a países e empresas estrangeiras em áreas como mineração, tabaco, comunicações e transportes. Os britânicos monopolizavam a exploração do petróleo desde o início do século XX, inicialmente de forma privada, depois com participação cada vez maior do governo. Embora o Irã fosse o maior produtor de petróleo da região, a população vivia em condições degradantes. Ficou evidente que a partilha dos lucros era desfavorável aos iranianos. Em 1951, lideranças nacionalistas no *Majlis*

forçaram o xá Reza Pahlavi a nomear como primeiro-ministro Mohammed Mossadegh, que à época contava com enorme apoio popular e logo realizou a nacionalização do petróleo.

Em 1953, e já num contexto de críticas populares a seu governo, Mossadegh foi deposto por um golpe que contou com participação dos serviços secretos britânico e estadunidense. O golpe permitiu ao xá centralizar o poder – até aquele momento, o Irã se configurava, ao menos formalmente, como uma monarquia constitucional –, com crescente perseguição aos opositores, e iniciar um enorme investimento em tecnologia militar dos EUA. Em alguns anos o Irã se transformaria na principal potência geopolítica no Oriente Médio.

O aumento do poderio geopolítico do Irã à época também decorreu da criação da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), em 1960, da qual o país foi um dos fundadores. A entidade objetivava estabelecer uma política comum em relação à produção e à venda do petróleo pelos países-membros, fazendo frente ao monopólio comercial das grandes multinacionais petrolíferas conhecidas como "Sete Irmãs", que unilateralmente determinavam o preço mundial do produto e geravam descontentamento entre as nações produtoras. Por meio da OPEP, houve a renegociação dos acordos de partilha dos lucros em prol dos países produtores.

Nos anos 1960, o aumento nas receitas do petróleo permitiu ao xá implementar um programa de reformas modernizantes conhecido como "revolução branca" – pois ocorreu sem violência –, pelo qual aspirava à transformação do país em potência econômica e industrial e, assim, à afirmação de sua imagem como grande governante. Em termos ideológicos, esse programa foi acompanhado de uma retórica que buscava vincular o atraso do país ao islamismo, afirmando que o retorno ao *status* de grande civilização passaria pela recuperação do glorioso Império Persa, pré-islâmico – que constituiria a verdadeira identidade iraniana, e ao qual a dinastia Pahlavi se vincularia. Nesse contexto, era preciso diminuir a influência das classes que sustentavam o sistema tradicional, como os grandes proprietários de terras, alvos de uma ampla reforma agrária e, principalmente, o clero, por meio de transformações de caráter laico e pluralista nos costumes, especialmente em relação aos direitos das mulheres.

As mudanças, entretanto, não trouxeram os resultados esperados; ao contrário, aprofundaram as tensões sociais. A acelerada urbanização gerou êxodo rural e crise de abastecimento, e as cidades careciam da adequada infraestrutura sanitária para essa nova população. Houve inflação e desemprego. Paralelamente, persistiam os problemas anteriores, como o relacionamento controverso com os EUA, corrupção, repressão policial e os gastos excessivos do governo, especialmente em tecnologia militar. A Guerra do Yom Kippur em 1973 permitiu aos países produtores de petróleo aumentarem o preço do barril no chamado Primeiro Choque do Petróleo; com isso, as receitas iranianas se expandiram significativamente, mas não foram revertidas em melhorias para a população. Por fim, o caráter anti-islâmico das reformas provocou a perda de apoio de boa parte da enorme população muçulmana do país.

Assim, a revolução de 1979 foi resultado da convergência de insatisfações com o regime repressivo, as desigualdades sociais e a tentativa de inserção da cultura ocidental trazida de forma abrupta na esteira do processo de modernização capitalista. Diversos grupos sociais, dentre os quais os intelectuais, os religiosos e os operários, congregaram seus conflitantes interesses em torno de uma oposição única à figura do xá. Destacam-se as greves gerais dos trabalhadores dos campos e refinarias nos últimos meses de 1978, pois trouxeram enormes prejuízos econômicos ao Irã. É curioso notar que alguns desses grupos, especialmente os urbanos, devem seu tamanho e sua importância no processo às tentativas de industrialização e modernização previamente empreendidas pelo xá.

Os crescentes protestos surpreenderam não apenas o monarca, mas também observadores internacionais, para os quais o Irã era um exemplo de crescimento econômico e modernização. As respostas do xá foram ambíguas, inicialmente por meio de concessões políticas (diminuição da censura, eleições diretas para o *Majlis*, combate à corrupção), posteriormente por meio de repressão policial à medida que a violência dos protestos aumentava. O xá deixaria o país em janeiro de 1979, primeiro rumo aos EUA, depois ao Egito, onde faleceria no ano seguinte.

As forças de resistência da monarquia foram finalmente derrotadas em 11 de fevereiro de 1979. De forma praticamente inconteste, assumiu o governo o aiatolá Ruhollah Khomeini, autoridade religiosa que retornava ao país após quinze anos de exílio por suas críticas à monarquia, e cujo papel de liderança, mesmo à distância, cresceu enormemente nos anos que antecederam a revolução. Em março daquele ano, 98% da população aprovou, por referendo, a abolição da monarquia em favor de um governo islâmico. A efetiva consolidação do governo, no entanto, somente ocorreria em 1982, pois os diferentes grupos políticos, dos comunistas aos liberais e mesmo aos monarquistas, antes unificados em oposição ao xá, passaram a disputar o poder, e foram progressivamente massacrados pelo novo regime.

É fundamental notar a singularidade da Revolução Iraniana, quando vista de uma perspectiva mais ampla. Embora se trate de uma das principais revoluções sociais do século XX, tenha contado com enorme participação da massa de trabalhadores urbanos e tenha trazido enormes prejuízos políticos aos EUA, ela não foi consequência direta da Guerra Fria ou da ameaça do “perigo vermelho”, mas de aspectos ideológicos inerentes ao próprio Irã. Apesar da participação dos grupos de esquerda, a real mobilização das massas não foi secular, mas religiosa, e em sua versão mais radical. Talvez por isso, suas consequências para a política internacional tenham sido tão significativas.

A primeira, perceptível já em 1979, foi a redução no abastecimento mundial de petróleo em decorrência das greves dos trabalhadores dos campos e refinarias. Mesmo após o fim das greves, houve demora na retomada da produção, pois o novo regime expulsara as companhias estrangeiras. A redução da disponibilidade e consequente aumento significativo no preço do barril configuram o Segundo Choque do Petróleo, contexto que é importante por ao menos dois aspectos. Em primeiro lugar, revelou conflitos entre os membros da OPEP: a Arábia Saudita, favorável à redução na produção para aumentar o preço do barril, encontrou resistência no interior da entidade e, em retaliação, inundou o mercado, fazendo com que o preço se tornasse baixo a ponto de prejudicar financeiramente os demais países. Em segundo lugar, porque outros países consumidores passaram a buscar a independência em relação à OPEP, seja pelas tentativas de mudança na matriz energética (gás natural, energia nuclear ou mesmo um retorno ao carvão), seja pelo investimento na produção em regiões desvinculadas daquela entidade, como o mar do Norte, o Alasca, a Sibéria ou o golfo do México.

A segunda consequência se refere à instabilidade política no Oriente Médio, dado o caráter radical do novo governo. O Irã se afirmaria não apenas como ator central regional, mas também como baluarte do Islamismo xiita, passando a pregar a ideia de “exportação da revolução” aos demais países do mundo islâmico. O pan-arabismo deu lugar ao pan-islamismo como ideologia política das massas em países como Egito, Paquistão e Arábia Saudita, além do Afeganistão, cuja parcela xiita dos rebeldes *mujahideen* recebeu apoio do Irã durante a guerra com a URSS (1979-1989). Essa concepção de pan-islamismo também está na origem da Guerra Irã-Iraque (1980-1988) – conflito que recrudesceu a crise no abastecimento mundial do petróleo – e no apoio iraniano a grupos xiitas na Arábia Saudita, no Bahrein, no Iêmen, no Líbano e na Síria. O Irã ainda apoia

financeiramente os *houthis* no noroeste do Iêmen e mantém estreitas relações políticas e militares com o governo da Síria e com a ala xiita do governo do Líbano.

Por fim, destacam-se aspectos da política externa no novo regime, que será então orientada pelos princípios da rejeição à dominação estrangeira, da independência e integridade territorial do país, da defesa dos direitos dos muçulmanos e do não alinhamento às potências hegemônicas, conforme o Artigo 152 da Constituição de 1979. Em plena Guerra Fria, o governo iraniano proclamou sua independência simultânea em relação aos blocos americano e soviético, rompeu relações diplomáticas com os EUA e o Reino Unido – que impuseram sanções econômicas ao país – e Israel. O Irã pós-revolução adotou uma política abertamente antissionista e passou a financiar grupos contrários a Israel, como o Hezbollah, que surgirá nos anos 1980 no Líbano, e a Jihad Islâmica Palestina.

c) A eleição de Ebrahim Raisi para a presidência do Irã

A presidência de Ebrahim Raisi significa maior coerência entre governo eleito e "governo paralelo" (Líder Supremo e Guarda Revolucionária, cujas ações costumam extrapolar suas competências constitucionais e as fronteiras do Irã, constituindo um poder paralelo), o que tem permitido sensíveis alterações nas políticas doméstica e externa do Irã. A chefia de Estado conservadora do Líder Supremo Ali Khamenei, iniciada em 1989, foi marcada, até então, por disputas constantes com os governos eleitos – todos os presidentes desse período se opuseram eventualmente a Khamenei, mesmo os conservadores. A atuação em âmbitos doméstico e regional da Guarda Revolucionária, em que se concentram quadros linha-dura do governo Khamenei, as questões nuclear e de autossuficiência do país, e a relação com o Ocidente foram pontos nodais dessas divergências. Desde o fim da Guerra Fria, sucessivas presidências buscaram se reaproximar do Ocidente, em uma tentativa de abrir a economia iraniana[3201] com vistas a impulsionar seu desenvolvimento, aos moldes do que fizeram outros países orientais, como os Tigres Asiáticos e a China – o governo do "moderado"[3202] Hassan Rohani (2013-2021), que precedeu Raisi, tentou seguir esse caminho. O governo paralelo jamais endossou essa estratégia e ampliou suas desconfianças para com o Ocidente à medida que as sucessivas concessões do Irã às demandas ocidentais fracassavam em aumentar significativamente o volume de investimentos e comércio entre as duas partes. O "acordo nuclear" ou *Joint Comprehensive Plan of Action* (JCPOA), também conhecido como "Acordo de Viena", firmado por Irã e P5+1 em 2015, foi o último e mais grave desses fracassos, pois: durante seu pleno vigor trouxe resultados aquém do esperado à parte iraniana; os EUA se retiraram unilateralmente do acordo em 2018 e iniciaram a política de "pressão máxima", desacreditando o governo eleito "moderado" e a oposição ao Líder Supremo; tornou o

[3201] O Irã é sancionado por EUA e aliados e isolado no sistema internacional desde 1979, ano que marca o início da Revolução Iraniana, mais precisamente desde o sequestro de diplomatas estadunidenses pelos revolucionários iranianos naquele ano. As sanções somente aumentaram em volume, amplitude (ganharam certa universalidade) e proporção nas décadas seguintes. Nos anos 1980 e 1990, as sanções visavam a minar o apoio iraniano a atos terroristas e a limitar o poder estratégico do Irã no Oriente Médio. A partir de meados dos anos 2000, as sanções passam a ter como foco o programa nuclear iraniano, que passa a ser visto como uma crescente ameaça à ordem internacional. Ainda estão em vigor sanções referentes a mísseis balísticos e tecnologias nucleares.

[3202] No Irã, há frequente alternância de poder entre conservadores, mais alinhados ao governo paralelo, sediado em Qom, e moderados, que, além de serem reformistas, costumam ser mais inclinados à aproximação com o Ocidente. Tanto conservadores quanto moderados são parte do jogo político da República Islâmica e não têm por objetivo alterar sensivelmente o regime iraniano.

governo eleito altamente dependente do sucesso do JCPOA, o que se refletiu na transformação do Ministério das Relações Exteriores do Irã em uma espécie de "Ministério do JCPOA".

A política de "pressão máxima" do governo Trump, que almejava, por meio do endurecimento das sanções econômicas, mais concessões iranianas e, no limite, a mudança do regime, corroborou o enfraquecimento da oposição ao Líder Supremo e o fortalecimento da linha-dura no Irã, além de ter ensejado a política de "resistência máxima" da República Islâmica perante as ingerências externas. Apesar de o JCPOA ter frustrado expectativas iranianas, é fato que houve melhora nas condições econômicas do país enquanto esteve em pleno vigor, devido sobretudo ao aumento das trocas comerciais – a economia iraniana é altamente dependente da exportação petrolífera – após o levantamento das sanções relacionadas ao programa nuclear do Irã. A reimposição das sanções pelos EUA após a sua retirada do acordo e o conseguinte agravamento dessas medidas contribuíram para um quadro de profunda deterioração econômica, marcado por estagflação. Uma onda de protestos em defesa da melhora nas condições de vida teve início em 2017 e ganhou volume após o fracasso do JCPOA, o que levou a uma violenta repressão coordenada pelos governos eleito (moderado) e paralelo em 2019, deixando centenas de mortos e milhares de presos políticos[3203]. Em 2022, a inflação beirou os 50% ao ano; durante o ano, manteve-se o processo de deterioração do poder de compra da população[3204], que tem levado estreitamento da classe média, ao aumento da pobreza, com cerca de 38% dos iranianos vivendo na pobreza.

Em conjunto, os anos de recessão econômica, o aumento generalizado da pobreza, a pandemia de COVID-19, a apatia e a fragmentação da oposição institucional pós-2018, a repressão às manifestações populares e a alta interferência do governo paralelo no processo eleitoral (permitida constitucionalmente, mas vista como excessiva no último pleito) possibilitaram a eleição de um jurista conservador linha-dura à presidência com ampla margem de vantagem, embora com baixíssimo comparecimento da população às urnas – o menor desde a instauração da República, em 1979. A taxa de abstenção no pleito de junho de 2021 foi de 51,6%, ao que se somam 13,3% de votos nulos, números que foram ainda maiores em centros de poder econômico do país, como a capital Teerã (somados, abstenções e votos nulos representam 77,9% dos votantes da capital), e em regiões densamente habitadas por minorias étnicas, como o Curdistão. Isso se tornou uma preocupação para a República Islâmica, pois o número de abstenções e votos nulos poderiam ensejar a interpretação de que as eleições seriam uma espécie de plebiscito à continuidade do regime. De fato, o desengajamento com candidaturas conservadoras e moderadas, inscritas no jogo político do regime teocrático iraniano, sinalizavam a contestação do próprio regime, impulsionada sobretudo pela juventude iraniana, que se tornaria protagonista da nova onda de protestos que tomaria o país em 2022, a maior desde a revolução de 1979.

Raisi está alinhado tanto ao conservadorismo da República Islâmica, quanto às práticas da Guarda Revolucionária – nos anos 1980 foi responsável pela execução de centenas de opositores ao regime. Contudo, sua plataforma eleitoral deslocou-se para o centro do espectro político, focando-se nos temas de prosperidade e segurança, em vez de religião e ideologia. Isso não se deveu a um mero cálculo eleitoral – possibilidade de atrair votos das oposições em face de seu enfraquecimento –, uma vez que esse movimento faz parte de um amplo processo de renovação

[3203] Conforme dados da Reuters e da Anistia Internacional, cerca de 1,5 mil pessoas foram mortas e mais de sete mil foram presas.

[3204] A título de exemplo, estima-se que o preço dos aluguéis em Teerã tenha aumentado em pelo menos sete vezes desde 2017. Entre 2018 e 2020, o rial iraniano teve uma desvalorização de 441% em frente ao dólar americano, depreciação que se agravou em 2021 e contribuiu ao crescimento da espiral inflacionária.

do conservadorismo iraniano, que culminará no processo sucessório de Khamenei – a idade avançada e os problemas de saúde do aiatolá indicam que seu governo se encerrará em breve. O novo Líder Supremo deve ser escolhido durante o governo Raisi, sendo o próprio presidente o possível sucessor de Khamenei[3205]. Assim, esse processo de renovação e transição ocorreria em um momento ímpar de coerência interna entre governos eleito e paralelo, ainda que a oposição contestasse a legitimidade do governo Raisi diante da resposta ambígua das urnas e da interferência do Líder Supremo nas eleições. Contudo, não é apenas a legitimidade do governo eleito que é questionada atualmente no Irã, mas também a do governo paralelo e de toda a estrutura da República Islâmica. Apesar do deslocamento para o centro do espectro político durante a campanha eleitoral, o governo Raisi não demorou em abandonar uma pretensa moderação e direcionar esforços para o endurecimento de políticas conservadoras em âmbito doméstico, o que é visto por muitos analistas como uma tentativa de gerar coesão interna e desviar o foco das críticas à deterioração da economia iraniana.

O controle sobre a vida das mulheres está no centro desses esforços: tornou-se mais rigorosa a aplicação das regras de uso do *hijab*, consideradas como um dos pilares ideológicos do regime; implementou-se uma política natalista que criminaliza o aborto, restringe o planejamento familiar e os cuidados à saúde reprodutiva, como o acesso a ultrassom para monitoramento do feto e a métodos contraceptivos[3206]; fortaleceu-se, por meio de aumento orçamentário, a Iniciativa para a Promoção da Virtude e Prevenção do Vício, entidade religiosa que promove as ideias de vida ideal sob o Islã conforme a crença das autoridades iranianas. A repressão sobre o uso "incorreto" do *hijab* cresceu, bem como os protestos das mulheres contra essa ação – protestos semelhantes existem há décadas e têm se multiplicado pelas redes sociais nos últimos anos[3207]; cerca de 80% da população iraniana é contra o uso obrigatório do *hijab*, segundo pesquisas recentes.

Os protestos ganharam nova dimensão após a morte de Mahsa Amini, jovem curdo-iraniana de 22 anos, presa e espancada pela "polícia da moralidade" em setembro de 2022, em Teerã, por estar alegadamente usando o *hijab* de maneira incorreta. Esse evento trágico levou a eclosão de protestos em grande escala em todas as regiões do país contra não apenas a política de uso obrigatório do *hijab*, mas também contra o regime teocrático – cantos de "morte ao ditador" são comuns nessas manifestações. Mahsa Amini também se tornou um símbolo por representar três estratos da população iraniana tradicionalmente subjugadas e que mais sofrem com a crise

---

[3205] Nesse sentido, o governo Raisi seria também um modo de o tornar conhecido para a população. Os sucessivos percalços pelos quais Raisi tem passado desde o início de seu governo podem ter enfraquecido sua "candidatura" a novo Líder Supremo. Há outros nomes aventados para o cargo, inclusive um extremamente polêmico, o do segundo filho de Khamenei, o que tornaria a República Islâmica hereditária.

[3206] Essa política natalista tem duas dimensões a serem consideradas. Primeiramente, é uma política que afirma ideias conservadores da República Islâmica e gera alguma coesão interna, na medida em que o regime está erigido, nas palavras de Masih Alinejad, sobre três pilares ideológicos: oposição veemente aos EUA, antagonismo obstinado contra Israel e misoginia institucional, que transparece sobretudo nas regras de uso compulsório do *hijab*. Em segundo lugar, a política natalista responde à queda acentuada nas taxas de natalidade do Irã nas últimas décadas, cenário que é agravado em um contexto de crise econômica, altas taxas de desemprego na população jovem – mais de 50% dos iranianos têm menos de trinta anos –, fuga de cérebros e desesperança com o futuro do país.

[3207] Podem-se citar as iniciativas *#no2Hijab* (resposta à celebração governamental de 2022 do "Dia Nacional do *Hijab* e da Castidade"), "Quartas Brancas" (uso de *hijab* branco nas quartas-feiras para sinalizar insatisfação), "Andando Sem Véu" (mulheres que tiram o véu em público), "Homens de *Hijab*" (homens que postam fotos usando o véu) e "Minha Câmera é Minha Arma" (mulheres que compartilham vídeos de abusos de homens e da "polícia da moralidade"), além da campanha "*My Stealthy Freedom*" ["Minha Liberdade Furtiva"], que combate o uso compulsório do *hijab*e tem uma página com milhões de seguidores, a que os iranianos têm acesso via VPN.

econômica enfrentada pelo regime: as mulheres, a juventude[3208] (em especial a "geração *Z*") e as minorias étnicas (que correspondem a mais da metade da população iraniana). O espraiamento das manifestações está intimamente relacionado às redes sociais (que são utilizadas por meio de rede privada virtual – VPN, na sigla em inglês – por 80% da população do país, a fim de driblar o monitoramento do governo), o que é simbolizado pela música *Baraye*[3209], que viralizou em redes como o TikTok e cuja letra é um compilado de mais de uma centena de *tweets* de iranianos dizendo por que estão se manifestando. O autor da música foi preso, assim como cerca de 14 mil pessoas; pelo menos 600 morreram ou foram mortas pelo regime durante os protestos. O governo iraniano lançou mão de outras medidas tais como a condenação à morte de envolvidos nos protestos e em ataques contra forças de segurança no país. Ainda durante os protestos, os Guardiões da Revolução voltaram a bombardear regiões curdas no noroeste do país. Essas táticas de repressão, juntamente ao bloqueio da *internet* no país, não são novas, mas, sim, o público a quem se dirige majoritariamente a repressão: mulheres jovens, algumas estudantes e crianças. O fato de o governo eleito estar atacando meninas, mulheres, jovens em geral e minorias étnicas minou ainda mais a sua popularidade, o que pode tumultuar o processo de sucessão de Khamenei e ações de política externa pretendidas pelo governo Raisi. Em resposta, os EUA e seus aliados reforçaram seu regime de sanções contra a nação persa, tendo como justificativa a repressão das autoridades iranianas no caso Amini e na série de protestos que daí se seguiram. O governo iraniano utilizou o aniversário da Revolução de 1979 para anunciar dezenas de milhares de indultos a prisioneiros no Irã, muitos dos quais haviam sido presos nas manifestações políticas recentes no país que sucederam o assassinato da jovem de origem curda.

Em um caso ainda sob investigação, pelo menos mil estudantes iranianas foram alvo de envenenamento. A Organização das Nações Unidas (ONU) e o governo da Alemanha posicionaram-se pela realização de investigações transparentes para esclarecer todos os casos de envenenamento identificados. A Organização Mundial da Saúde (OMS) informou que está em contato com autoridades sanitárias do Irã e com profissionais de saúde para tratar do tema. Em julho de 2023, após alguns meses de atuação com mais baixo perfil, na esteira dos protestos que se seguiram à morte de Mahsa Amini, a "polícia da moralidade" anunciou que retomou as atividades de fiscalização do uso do véu. Em setembro, no contexto do aniversário da morte de Amini, o Parlamento iraniano aprovou uma lei que torna mais severa a punição para mulheres que não usem o *hijab*.

Entre o fim de abril e o início de maio de 2023, o Irã apreendeu dois navios petroleiros na região do golfo de Omã e do estreito de Ormuz. Os EUA protestaram. De acordo com uma empresa britânica de segurança marítima, esses incidentes ocorreram depois que as forças americanas apreenderam um petroleiro grego que transportava petróleo iraniano no mês passado. Não se trata, entretanto, de evento inédito. Em 2019, a Guarda Revolucionária já havia apreendido um petroleiro britânico. Em 2022, a Marinha iraniana apreendeu dois navios militares dos EUA. Em janeiro de 2024, o Irã capturou, no mar de Omã, um novo petroleiro, de bandeira das Ilhas Marshall, mas de propriedade grega, que levava carga iraquiana e destino à Turquia. O episódio causou protestos dos EUA, mas parece ser uma retaliação à apreensão do mesmo navio no ano passado pelos EUA.

Em maio, Ali Shamkhani, que por dez anos foi secretário do Supremo Conselho de Segurança Nacional, que tem competência legal de definir as políticas de segurança e de defesa do

---

[3208] A população iraniana é uma população majoritariamente jovem, mas que é governada por um regime de anciãos. A diferença geracional em face dos governantes do país e o fato de a geração Z atual descender de uma geração que também lutou contra o regime são fatores explicativos dos atuais protestos no Irã.

[3209] *Baraye* significa algo como "por/pelo/pela" ou "por causa de/por conta de".

Irã, renunciou ao cargo. A renúncia é atribuída por algumas fontes aos esforços de Shamkhani na promoção do reestabelecimento das relações com a Arábia Saudita, que não foi uma iniciativa consensual no alto escalão iraniano. Em seu lugar, assumiu um alto comandante da Guarda Revolucionária.

Em setembro, autoridades iranianas reportaram ter desarmado cerca de trinta bombas instaladas em Teerã e ter detido 28 terroristas vinculados ao autointitulado Estado Islâmico. Em janeiro de 2024, o presidente Raisi prometeu vingança após ataque com explosivos que resultou na morte de cerca de cem pessoas e deixou mais de 200 feridos na cidade de Kerman, durante cerimônia alusiva ao quarto aniversário da morte do general Qassem Soleimani. O ataque foi reivindicado pelo Estado Islâmico do Iraque e do Levante (ISIS ou ISIL, também conhecido como Daesh). De acordo com fontes da Inteligência dos EUA, o ataque teria sido perpetrado pela filial do ISIS no Afeganistão, o ISIS-K. Como reação, o Irã atacou o que classificou como grupos "anti-iranianos" no Curdistão Iraquiano (a local de alegado "quartel-general espião" de Israel), na Síria (ISIS) e no Paquistão (contra o grupo salafista Jaish Al-Adl, que defende a independência do Baluchistão e também cooperaria com separatistas curdos iranianos). O Iraque apresentou queixa do Irã ao CSNU em razão dos ataques, chamou seu embaixador em Teerã para consultas e expulsou o encarregado de negócios iraniano em Bagdá. O Paquistão também chamou seu embaixador para consultas, suspendeu qualquer engajamento de alto nível com Teerã e realizou ataques em território iraniano, próximo à fronteira, tendo como alegado alvo o esconderijo de grupos separatistas paquistaneses na província de Sistão-Baluchistão.

d) Política externa de Ebrahim Raisi

A política externa iraniana sob Raisi responde a sua promessa de campanha de construção de um "Irã forte". Isso se traduz em busca por maior independência política e econômica no cenário global, fortalecimento de seu papel regional, reorientação da política externa em direção ao Leste e adensamento das relações bilaterais com Rússia e China. Como a política externa do Irã segue, em última instância, os desígnios do Líder Supremo, não há uma ruptura com o que vinha sendo feito nos últimos anos. Entretanto, importantes mudanças ocorrem em nível institucional, sobretudo no que concerne à relação entre a Guarda Revolucionária e o Ministério das Relações Exteriores do Irã, que fora abalada no governo anterior. Raisi nomeou Amir-Abdollahian para o cargo de chanceler, um quadro da diplomacia linha-dura que foi muito próximo de Qassem Soleimani, antigo comandante das operações externas da Guarda Revolucionária, executado no início de 2020 pelos EUA.

No âmbito do Oriente Médio, o chanceler intenta "institucionalizar as conquistas do Eixo da Resistência"[3210], força transfronteiriça idealizada por Soleimani, composta pela Guarda Revolucionária e por seus *proxies* (o libanês Hezbollah, os palestinos Hamas e forças jihadistas, os iemenitas *houthis*, as forças pró-Irã da Síria e as Forças de Mobilização Popular do Iraque), garantindo-lhe mais recursos. Essa institucionalização passa por ampliação da atuação da Guarda Revolucionária nessa região, a fim de oferecer benefícios políticos e econômicos a aliados, como

[3210] O fato de o governo sediado em Qom, composto por Líder Supremo e Guarda Revolucionária, gerir territórios e células que extrapolam as fronteiras iranianas dificulta uma mudança de regime no Irã. A Guarda Revolucionária não tem por base uma ideologia nacionalista, nem tem as restrições geográficas de um exército nacional. Ao desafiar a República Islâmica, os protestantes que vão às ruas atualmente no Irã acabam por questionar a própria existência da Guarda Revolucionária, que, em seu senso de autopreservação, se coloca como uma grande barreira a mudanças substanciais dentro daquele país.

o envio de combustível ao Líbano, via Hezbollah, em 2021. Para o Irã, ampliar sua influência no Oriente Médio também significa ampliar sua capacidade de negociação com o Ocidente.

Em termos de rivais nessa região, o governo Raisi manteve a política de aproximação à Arábia Saudita (novas rodadas de negociações sobre o Iêmen aconteceram após sua posse, levando a um cessar-fogo em abril de 2022, e ambos os países retomaram relações diplomáticas ao longo de 2023) e continua a dialogar com a Turquia no Processo de Astana, com a qual compartilha a preocupação com o separatismo curdo. Em novembro, Raisi visitou a Turquia e encontrou-se com Erdogan. Outros países também têm se reaproximado do Irã, como os Emirados Árabes Unidos (EAU), que reenviaram em 2022, após seis anos, um embaixador a Teerã. Além disso, o Irã participou, juntamente àqueles dois rivais, à França e a outros parceiros regionais, da Cúpula de Bagdá em agosto de 2021, que teve por objetivo diminuir as tensões na região – o Iraque é um intermediador para Arábia Saudita e Irã[3211], o que levou à realização de diversas reuniões sobre a questão da segurança regional em Bagdá a partir de abril de 2021 visando ao distensionamento (não incluída a questão israelense), um processo autônomo que tem sido privilegiado por atores da região em face de um afastamento dos EUA[3212]. As relações com Israel continuam tensas, em especial por dois motivos: o contínuo avanço iraniano sobre o território sírio, que ganhou nova intensidade após o início da guerra na Ucrânia (e levou a retaliações de Israel); e a questão nuclear.

e) Negociações sobre o programa nuclear iraniano pós-2018

Para mais detalhes sobre o programa nuclear iraniano e as negociações que levaram ao JCPOA, ver a seção sobre armas nucleares no capítulo 5.

Após a saída dos EUA do JCPOA, o então presidente iraniano Hassan Rouhani afirmou que o país permaneceria no acordo se as demais partes fizessem o mesmo, e o líder supremo Ali Khamenei apresentou condições para os parceiros europeus, como preservar as relações comerciais com Teerã. Em maio de 2019, porém, o Irã anunciou que deixaria de cumprir alguns dispositivos do acordo, caso não houvesse proteção contra as sanções dos EUA; em julho, retomou o enriquecimento de urânio. Em dezembro de 2020, o Irã aprovou legislação que ampliou o enriquecimento e a produção de combustível nuclear; por outro lado, em fevereiro de 2021, o país negociou acordo bilateral com a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) que abriu as instalações do país para inspeções por três meses, medida com o intuito de ganhar tempo para a negociação da restauração do JCPOA.

O futuro das negociações nucleares é incerto, mas é certa a urgência iraniana de se restabelecer economicamente. A economia iraniana é tradicionalmente atrelada ao Ocidente, sendo a atual política de *Look to East* ainda muito insipiente para substituir o peso dos parceiros ocidentais. Assim, uma saída negociada é possível, seja por meio do pleno restabelecimento do JCPOA ou por meio de um novo arranjo. Contudo, o governo dos EUA e alguns aliados, como Israel, não descartam o uso da força em caso de fracasso das negociações, cenário para o qual o Irã também se tem preparado.

[3211] Em julho de 2022, o Irã foi informado pelo ministro de Relações Exteriores do Iraque sobre o desejo da Arábia Saudita de restabelecer algum relacionamento entre os dois países. Em 2023, após processo de mediação liderado pela China, foram restabelecidos os laços diplomáticos entre Arábia Saudita e Irã, e as respectivas embaixadas foram reabertas.

[3212] Em descompasso com esse processo autônomo, em sua participação da cúpula CCG+3 (Conselho de Cooperação do Golfo+3), em julho de 2022, o presidente Biden propôs uma nova arquitetura de segurança para a região, uma espécie de "OTAN árabe" sob o guarda-chuva defensivo de Israel, que pouco animou os participantes.

Entre a posse de Biden e a posse de Raisi, foram realizadas seis rodadas de negociação entre E3 (Alemanha, França e Reino Unido) e Irã (que é contrário a negociações diretas com os EUA) para restabelecimento do JCPOA, logrando algum avanço. Biden afirmou que a nova adesão dos EUA dependeria do compromisso iraniano com o acordo e indicou a intenção de negociar um instrumento mais abrangente, o que foi refutado por Raisi, que, em sua primeira ligação como presidente, contatou o francês Emmanuel Macron para buscar apoio nas negociações de retomada do acordo. O governo Raisi não abandonou as negociações, mas as retardou, realizando nova rodada apenas entre o final de novembro e início de dezembro de 2021. Essa rodada foi paralisada devido à nova postura do Irã, avaliada como "um passo atrás" pelo E3, o que ensejou novas consultas dos países.

Uma oitava rodada de negociações foi realizada no início de 2022, quase chegando a um consenso. Contudo, o início da guerra na Ucrânia levou à paralisação das negociações por meses. No início de agosto de 2022, após um diálogo indireto entre EUA e Irã, ocorrido em Viena, o chefe da diplomacia europeia, Joseph Borrel, circulou o que seria um esboço definitivo de um novo acordo, voltado pera o restabelecimento do JCPOA. Dessa maneira, tornou público também o seu otimismo em relação à vontade das partes em preservar aquele acordo nuclear. Em seguida à circulação do esboço, Teerã reforçou sua solicitação de que o acordo resguarde os interesses econômicos do país em caso de mudança de orientação política na Casa Branca. A defesa iraniana do abrandamento das sanções tem sido um tema central para o país, desde que as negociações para a retomada do JCPOA tiveram início, em abril de 2021. EUA e Irã voltaram a divergir em setembro e logo depois eclodiram as grandes manifestações em solo iraniano, que passaram a fortalecer vozes em âmbito doméstico dos EUA e internacional que se opõem ao restabelecimento do JCPOA – se restabelecido, sanções ao Irã serão derrubadas, o que significa que o país terá acesso a fundos congelados no exterior e ampliará suas exportações de petróleo e a atração de investimentos estrangeiros, ou seja, o regime, que passa por forte questionamento internamente, será fortalecido.

Três questões concentraram as divergências entre Irã e EUA para o restabelecimento do JCPOA em 2022:

1) investigações passadas da AIEA sobre o programa iraniano, em especial sobre três instalações não declaradas pelo governo iraniano: o Irã exige que as investigações sejam terminadas, mas EUA e europeus não concordam em interferir sobre prerrogativas de uma agência autônoma do sistema ONU – houve proposta de consenso de sugerir o fim das investigações após o Irã responder a questionamentos da agência;
2) o Irã exige que a Guarda Revolucionária deixasse de ser designada como organização terrorista: medida tomada por Trump em 2019, que, a despeito de rumores de reversão, foi mantida por Biden; e
3) o Irã exige garantias de que os EUA não se retirarão do acordo outra vez (governo Biden já afirmou ser impossível garantir isso), ou ao menos que o levantamento de sanções mantenha perenidade: esse é o ponto mais sensível da questão e principal impedimento para se chegar a um consenso.

De início, o governo Raisi demandava a retirada de sanções; ao passo que EUA insistiam que Irã se comprometesse com a negociação de um arranjo mais amplo de contenção de seu programa nuclear. Nenhum dos dois países parece disposto a ceder. O governo Raisi, que tem como negociador um diplomata conservador que tradicionalmente se opunha ao JCPOA, compreende que os países ocidentais, sobretudo os EUA, têm a intenção oculta de destruir sua influência regional, o que prejudica as negociações. Ademais, o JCPOA perde cada vez mais relevância para o Ocidente, na medida em que o Irã adquiriu *expertise* e tecnologia nuclear em

resposta à política de "pressão máxima", levando quase à perda de objeto do acordo. O Irã segue violando o acordo nuclear, tendo aprimorado as suas centrífugas e, consequentemente, sua capacidade de enriquecimento de urânio (que saltou de 20% para 60%), além de ter restringido o monitoramento da AIEA com desligamento de câmeras (chegaram a ser substituídas entre a 7ª e a 8ª rodadas de negociações) ou grandes atrasos para responder questionamentos da AIEA, mesmo após a posse de Biden.

Nos últimos anos, o Irã acumulou urânio enriquecido em níveis muito superiores ao previsto no JCPOA e hoje tem a capacidade de desenvolver uma bomba nuclear em poucos dias – o Acordo de Viena tinha por fim garantir um tempo de resposta ao P5 caso o Irã iniciasse o desenvolvimento de uma bomba, por isso se trabalhava com o espectro temporal de um ano: diversas das medidas do JCPOA serviam para que o Irã não tivesse a capacidade de construir uma bomba em um período menor do que um ano. Assim, especula-se sobre possíveis alternativas para as negociações nucleares: um arranjo menos abrangente para congelar a crise enquanto se negocia o JCPOA ou um JCPOA+, ou mesmo outro instrumento – saída endossada pela maioria dos analistas; aceitar a nuclearização do Irã e aumentar o seu isolamento – postura minoritária de analistas; um confronto aberto, com EUA e Irã nas duas pontas; uma ameaça dura de uso de força contra o programa nuclear iraniano a fim de incitar aquele país a negociar melhores termos para um novo acordo – esta proposta vem ganhando força nos últimos meses. Em fevereiro de 2023, a AIEA publicou relatório em que afirma que amostras de partículas de urânio enriquecido a 83,7%, pouco abaixo dos 90% necessários para a fabricação de uma bomba atômica, foram coletadas em janeiro, na usina de Fordo. O governo iraniano alegou que poderia ter sido resultado de flutuações não intencionais dessas partículas em razão de troca de equipamentos. Para o debate sobre proliferação nuclear e o Irã entre Kenneth Waltz e Scott Sagan, ver capítulo 1. Para desafios para o regime de não proliferação e desarmamento, como a questão iraniana, ver capítulo 5.

Em maio de 2023, o Irã anunciou ter testado de maneira exitosa um míssil balístico com capacidade de percorrer dois mil quilômetros e capaz de transportar ogiva de 1,5 tonelada. Afirmou que seu programa missilístico tem fins apenas defensivos. Um porta-voz do Departamento de Estado dos EUA afirmou que o programa de mísseis do Irã é uma "séria ameaça para a segurança regional e internacional e são um sério desafio para a não proliferação". Em junho, o país persa apresentou o primeiro míssil hipersônico desenvolvido domesticamente. Intitulado *Fattah* ("conquistador", em farsi), a arma tem alcance de 1,4 mil quilômetros e pode atingir 15 mil km/h. De acordo a mídia estatal iranania, o míssil "pode contornar os sistemas de mísseis antibalísticos mais avançados dos EUA e do regime sionista, incluindo o Domo de Ferro de Israel".

Em outubro de 2023, expirou o prazo para o levantamento de algumas as sanções internacionais contra o Irã, conforme os termos do JCPOA, mas a UE, os EUA e seus parceiros na Iniciativa de Segurança contra a Proliferação (PSI, na sigla em inglês)[3213] decidiram mantê-las. O prazo para levantamento completo das sanções expira em outubro de 2025.

Em dezembro, EUA, França, Alemanha e Reino Unido emitiram um comunicado conjunto em que condenam o aumento da produção iraniana de urânio altamente enriquecido. Os países ocidentais afirmaram que as decisões uranianas representam um "comportamento irresponsável ante um cenário regional já tenso", em referência implícita ao conflito entre Israel e Hamas. O comunicado foi emitido após a AIEA publicar relatório no qual indica que o Irã triplicou sua produção de urânio enriquecido a 60% – próximo ao nível necessário para a fabricação de uma

[3213] Como Argentina, Austrália, Canadá, Colômbia, Japão, Coreia, Nova Zelândia, Ucrânia e Reino Unido. A PSI é um esforço global para enfrentar o tráfico de armas de destruição em massa, sistemas de entrega e materiais relacionados de/para Estados ou atores não estatais, lançado pelos EUA em 2003.

arma nuclear – para nove quilos por mês nas últimas semanas, revertendo a tendência de queda dos meses anteriores.

f) *Look to the East* (LTE)

A política exterior iraniana atual dá menos peso ao JCPOA para resolver suas crises socioeconômicas, tendo alternativamente apostado no aumento do protecionismo econômico, na diversificação de parcerias e na virada para o Leste, a chamada política de *Look to the East* (LTE), movimentos ensaiados ao menos desde 2018, quando o isolamento do Irã, induzido pelo Ocidente, atingiu novo patamar. A busca por maior autossuficiência é pauta histórica do governo paralelo, que via nas políticas de abertura a afirmação de uma dependência externa. Assim, o governo Raisi, em coordenação com o Líder Supremo, fomenta a produção nacional – nesse sentido, um decreto do aiatolá recentemente proibiu a importação de alguns eletrodomésticos da Coreia do Sul. Além disso, a estrutura do Ministério das Relações Exteriores do Irã foi alterada a fim de expandir sua vertente econômica e comercial, e o chanceler Amir-Abdollahian tem se esforçado para adensar relações com parceiros externos menos ou nada tradicionais, como a retomada da estratégia da "Segunda Europa" (apostar em relações com economias menores da UE) e o aumento de relações comerciais com Venezuela (em junho de 2023, durante viagem à América Latina que também incluiu passagem por Cuba e Nicarágua, o presidente Raisi visitou Caracas, onde foram assinados diversos acordos para fortalecer a cooperação bilateral diante de "inimigos comuns", nas palavras do mandatário iraniano). A LTE se insere nesse contexto, mas não se reduz à pauta econômica, sendo também um movimento geopolítico ligado à leitura iraniana sobre o fim do momento unipolar e o deslocamento dos polos geopolítico e geoeconômico mundiais para o Leste. Ademais, a LTE tem dimensões regionais (leste e sudeste do Irã) e globais, que se relacionam à construção do "eixo mais importante para o novo governo", nas palavras do chanceler, o eixo Irã-China-Rússia.

Na dimensão regional, a LTE se traduz em objetivos como a estabilização do Afeganistão (os dois países assinaram acordo sobre venda de petróleo em julho de 2022), a melhora de relações com o Paquistão (Irã expressou interesse em se tornar parte do Corredor Econômico China-Paquistão; início das operações da rede ferroviária Islamabad-Teerã-Istanbul em dezembro de 2021) e o aumento da influência do Irã na Ásia Central (*e.g.*: assinatura do Acordo Turcomenistão-Azerbaijão-Irã sobre venda de hidrocarbonetos em novembro de 2021). Depois de anos tentando aceder à Organização para a Cooperação de Xangai (OCX), o Irã finalmente foi aceito como membro permanente e detém esse *status* desde julho de 2023, o que é a primeira grande vitória externa de Raisi e da LTE.

Em âmbito global, a LTE não é apenas a busca por novos mercados no leste, mas também a afirmação da importância geoestratégica do Irã no "século asiático" – o país está no centro da Eurásia (liga eixos leste-oeste e norte-sul) e é herdeiro de relações centenárias ou milenares com seu entorno –, a qual será fortalecida com a acessão à OCX. A construção do eixo com China e Rússia, países que também tiveram suas relações com os países ocidentais deterioradas no último período, extrapola a LTE e é uma condição de sobrevivência da República Islâmica, mesmo que o país reconheça que as relações são construídas de forma assimétrica em ambos os casos. A China manteve comércio com Irã, não obstante as sanções dos países ocidentais, e assinou uma parceria estratégica abrangente de 25 anos com aquele país em março de 2021, que deve garantir US$ 400 bilhões à economia iraniana. Em resposta, o Irã passou a endossar pautas chinesas e pretende adensar sua participação na Iniciativa do Cinturão e Rota (BRI, na sigla em inglês). Com

a Rússia, o Irã tem aprofundado a parceria em termos de segurança[3214], tendo firmado, em julho, a extensão do acordo de cooperação bilateral, assinado originalmente em 2001, mas o aumento do comércio ainda é tímido. A fim de incrementar as relações comerciais, Irã e Rússia negociam a assinatura de uma parceria estratégica, aos moldes da assinada com a China. Em maio de 2023, os dois países acordaram a construção de uma linha ferroviária, que, integrando-se com conexões ao Azerbaijão e à Índia, poderá ser uma alternativa ao uso do canal de Suez. Note-se, ainda, que China e Rússia foram fundamentais no combate à COVID-19 no Irã e têm grande importância nas negociações nucleares. Em conjunto, as ações vinculadas à política de LTE visam a diminuir a dependência do Irã em relação ao Ocidente, mas não significam uma ruptura com os países ocidentais, embora seja provável que as relações entre ambos sigam a se deteriorar. Com a LTE e a diversificação de parcerias comerciais, o Irã conseguiu sair do cenário de estagflação e apresentou um crescimento econômico em 2021, o que ajudou a fortalecer vozes contrárias ao restabelecimento do JCPOA dentro do país[3215]. Em março de 2023, o Irã realizou exercícios militares com China e Rússia. A aproximação com China e Rússia rendeu o convite para o Irã entrar no BRICS a partir de 2024.

Por fim, há que se mencionar que a guerra na Ucrânia preocupa o governo iraniano, por mais que o enfraquecimento da Rússia seja, à primeira vista, benéfico ao Irã, por diminuir as assimetrias entre os dois países na mesa de negociações, além de a guerra ser uma oportunidade de o Irã aumentar a exportação de gás e petróleo em face das sanções à Rússia. O Irã compreende que o enfraquecimento político da Rússia em âmbito internacional é também um enfraquecimento de seu posicionamento, na medida em que o país sempre aceitou a liderança russa no espaço pós-soviético, que compreende a atuação regional do Irã. Por isso, a República Islâmica "entrou na guerra" contra a Ucrânia nos últimos meses, cedendo *drones* (como os famosos "*drones kamikaze*" que ajudaram a destruir 40% da infraestrutura elétrica ucraniana), armamentos e pessoal (cerca de dez iranianos já foram mortos em solo ucraniano), o que se tornou uma nova preocupação para os países ocidentais, uma vez que a Guarda Revolucionária agora tem a oportunidade de testar armas em solo europeu contra armamentos da Organização do Tratado do Atlântico Nosrte (OTAN).

g) Relações Irã-África

Ver subseção específica sobre o Irã na seção sobre potências não tradicionais na África anteriormente neste capítulo.

h) Discurso na AGNU em 2023

O presidente Raisi iniciou seu discurso exaltando o Corão como um guia para a racionalidade, espiritualidade, justiça e verdade. Ele também criticou a islamofobia e o *apartheid* cultural, que disse serem promovidos pelo Ocidente. Ele afirmou que o mundo está em um momento de mudança, com o colapso da ordem liberal do Ocidente. Raisi defendeu o respeito a todas as religiões na agenda internacional e critica narrativas falsas sobre casamento e gênero,

---

[3214] O Irã mantém cooperação em segurança com outros atores que preocupam o Ocidente, como a Coreia do Norte, com a qual a República Islâmica mantém tradicional cooperação no domínio balístico.
[3215] Outras medidas recentes tomadas pelo governo iraniano no âmbito econômico parecem apontar para a opção por uma via de crescimento econômico autônoma, como a autorização do uso de criptoativos em transações com o exterior, a fim de contornar o bloqueio do país ao sistema de comunicações internacionais interbancárias da Sociedade para Telecomunicações Financeiras Interbancárias Mundiais (SWIFT, na sigla em inglês).

afirmando que visam eliminar conceitos como mãe, pai e família natural. O líder iraniano criticou o Ocidente por tentar dividir o mundo em blocos, com uma visão de Guerra Fria e enfatizou que o domínio ocidental não é mais eficaz, com o fracasso do projeto de "americanização" global. Ele defendeu a cooperação econômica regional e uma política de "vizinhança e convergência" como essenciais para garantir a segurança na região. Raisi expressou disposição para cooperação em energia limpa e argumentou que a presença estrangeira é parte do problema, não da solução. Disse que o Irã é visto como um parceiro confiável na região, ao passo que Israel é visto como a maior causa de instabilidade. Raisi reivindicou a resistência do Irã diante de sanções e guerras ocidentais, criticando a hipocrisia ocidental sobre direitos das mulheres e questionando a legitimidade das ações dos EUA em relação ao Irã. Ele elogiou o general Qassem Soleimani (assassinado pelos EUA) como mártir e condena a instrumentalização do terrorismo por governos ocidentais na política externa. O presidente pediu pela criação do Estado Palestino e condenou a intervenção ocidental no Afeganistão, afirmando ainda ser necessário uma ação internacional para lidar com os refugiados afegãos. Ele criticou a guerra na Ucrânia, afirmando tratar-se de um plano dos EUA para enfraquecimento da Europa. Criticou a saída dos EUA ao acordo nuclear e afirmou que o Irã não busca armas nucleares, mas deseja usufruir pacificamente da tecnologia nuclear. Raisi concluiu acusando os EUA de não cumprirem as obrigações sob o TNP, violando princípios internacionais.

Em sede de direito de resposta à Israel, o Irã destacou que o embaixador de Israel havia sido expulso por oficiais da ONU por perturbar o debate. Descreveu o discurso do primeiro-ministro de Israel como confuso e vindo de um regime isolado. Rejeitou as alegações infundadas feitas contra o Irã, incluindo o uso de veículos não tripulados na guerra da Ucrânia. Disse que Israel inventa mentiras para desviar atenção de seu próprio histórico de financiamento de terroristas.

i) Discurso na AGNU em 2022

O presidente Ebrahim Raisi criticou o uso de direitos humanos com propósitos políticos, valendo-se de dois pesos e duas medidas para promover interesses de forma discricionária. Nesse sentido, disse que o Irã apoia a autodeterminação dos palestinos e o desenvolvimento de países em desenvolvimento, alguns dos quais são vítimas de sanções unilaterais. A própria luta contra o autointitulado Estado Islâmico por parte do Irã confirmaria um compromisso com os direitos humanos. Acrescentou que o Irã apoia uma ordem internacional mais diversa e multipolar, com ganhos em legitimidade, e salientou a presença de injustiças em uma ordem menos diversa, como é o caso da de Israel frente à Palestina. Disse que seu país se tornou uma referência de segurança na sua região, graças à estabilidade possibilitada pela revolução islâmica. Mesmo assim, estaria sendo alvo de assédio por parte os EUA, que provocaram a emergência do Estado Islâmico, assassinaram o comandante Qasem Soleimani e impõem sanções unilaterais ao país. Reafirmou que o Irã não tem o objetivo de construir uma arma nuclear. Ao mesmo tempo que potências nucleares permanecem como possuidoras legítimas dessas armas, e que Israel tem acesso autorizado a tais armas por países nuclearmente armados, salientou que o Irã é injustamente acusado de estar promovendo ações contrárias à não proliferação. Recordou que foi o Irã que aceitou o compromisso de um acordo em 2015, e que foram os EUA que teriam quebrado esse acordo, com consequências de imposição de sanções unilaterais ao Irã. Ao ouvir a manifestação de intenção de um novo acordo, frisou não se saber ao certo o nível de comprometimento dos EUA no futuro.

j) Discurso na AGNU em 2021

A rivalidade entre Irã e EUA permeou grande parte do discurso do presidente Ebrahim Raisi, que começou por diagnosticar a falência do projeto hegemônico norte-americano e ocidentalizante. Ele equiparou as sanções unilaterais impostas por aquele país a medidas de guerras, denunciando principalmente seus efeitos sobre o bem-estar e a saúde das populações afetadas. Rejeita as novas divisões reminiscentes da Guerra Fria e apontou a presença militar norte-americana no Iraque e na Síria como o principal obstáculo ao estabelecimento da democracia e da autodeterminação naqueles países. Afirmou que, acima de tudo, o Irã condena a saída arbitrária norte-americana do Acordo de Viena e a reimposição de sanções, ao mesmo tempo que chamou atenção para o fato de que diversos relatórios da AIEA atestam o cumprimento iraniano com seus compromissos. O governo persa declarou que a produção de armas nucleares é considerada incompatível com a doutrina religiosa de sua liderança e que tais armas não têm espaço em sua política de defesa. O discurso incluiu, ainda, crítica ao "regime sionista", considerado o maior patrocinador de terrorismo, e concluiu-se com uma referência à disposição iraniana a manter boas relações com o resto do mundo, sobretudo com os países de sua vizinhança.

XV. Iraque

a) Vinte anos da Guerra do Iraque

Em março de 2023, completam-se vinte anos do início da Guerra do Iraque, na qual os Estados Unidos (EUA) e sua coalizão derrubaram o governo do presidente iraquiano Saddam Hussein. O conflito, iniciado em 2003, terminou em 2011, com a conclusão do processo de retirada oficial das tropas norte-americanas, mas deixou profundas marcas no Iraque, na região e no mundo até os dias atuais.

i. Antecedentes

Saddam Hussein presidia o Iraque desde julho de 1979, e seu partido, o Partido Socialista Árabe Ba'ath[3216], liderava a política iraquiana desde 1968. Já durante os anos 1970, no entanto, Hussein governava *de facto* o país, como vice-presidente do combalido general Ahmed Hassan al-Bakr. O baathismo defendia uma mistura de pan-arabismo, socialismo e anti-imperialismo e propugnava por uma união entre os países árabes contra o Ocidente[3217].

Em setembro de 1980, no contexto da Revolução Iraniana de 1979 e dado o temor de Saddam Hussein de que a teocracia xiita iraniana seria exportada para o Iraque, teve início a Guerra Irã-Iraque, deflagrada pela invasão iraquiana ao território do país vizinho. Outros elementos também corroboraram para a guerra, como longas disputas territoriais entre os dois países, sobretudo acerca do controle da região estratégica do Shatt al-Arab, e disputas regionais por poder, com Saddam Hussein vendo no conturbado Irã pós-revolução um rival histórico momentaneamente enfraquecido[3218]. Foram oito anos de guerra intensa, com emprego de táticas de guerra obsoletas, como trincheiras, que contribuíram para a alta mortalidade, e uso indiscriminado de armas químicas contra curdos e civis iranianos.

Houve grande interferência externa no conflito. De maneira geral, países ocidentais apoiaram o Iraque, incluindo os EUA (embora tenham apoiado também o Irã, no contexto do Caso Irã-Contras[3219]), Reino Unido e França, assim como também o fez a União Soviética (URSS), enquanto o Irã recebeu apoio de países como Síria e Coreia do Norte. Além dos EUA, a China igualmente concedeu apoio duplo. O conflito terminou em 1988, com a aprovação da Resolução 598 do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) e a decretação do *statu quo ante bellum*.

Uma das consequências geradas pela Guerra Irã-Iraque para o regime de Saddam Hussein foi o enorme endividamento do país, sobretudo diante de vizinhos árabes como Kuwait e Arábia

---

[3216] Há outros partidos Ba'ath no mundo árabe, como na Síria, berço do baathismo e país no qual o Partido Ba'ath Sírio está no poder desde 1963.

[3217] É nesse sentido que se pode entender, por exemplo, a nacionalização do petróleo iraquiano no começo da década de 1970, ordenada por Hussein, assim como a repressão à minoria iraquiana curda, cuja singularidade afetaria o nacionalismo iraquiano. Os xiitas, embora fossem maioria da população iraquiana, também foram perseguidos por Saddam Hussein, que era sunita.

[3218] Até então, o Irã exercia posição de destaque nas relações regionais, dada a aliança econômica e militar que o regime do xá Pahlevi mantinha com nações ocidentais como EUA e Reino Unido.

[3219] O Caso Irã-Contras foi revelado em 1986, no segundo mandato do presidente norte-americano Ronald Reagan. Descobriu-se que, em meio à Guerra Irã-Iraque, os EUA estavam facilitando o tráfico de armas para o Irã em troca da libertação de reféns americanos e, depois, para financiar os "contras" nicaraguenses. A triangulação contava com mediação de Israel.

Saudita. Esse seria um dos pontos de contenda responsáveis pela invasão do Kuwait pelo Iraque, em agosto de 1990. Além da incapacidade de pagar o que devia aos kuwaitianos, que se recusaram a perdoar a dívida iraquiana, Saddam Hussein acusou também o vizinho de roubar petróleo[3220]. Em três dias, o Kuwait foi arrasado, tomado pelas tropas iraquianas e, em seguida, anexado como a 19ª província do país.

Houve grande condenação por parte da comunidade internacional. Já em 3 de agosto, o CSNU aprovou a Resolução 660, que condenava veementemente a invasão iraquiana e exigia a retirada incondicional das tropas no Kuwait. Houve inédito concerto internacional para a imposição de um regime de sanções econômicas contra o Iraque, por parte de países como EUA, Reino Unido, Alemanha, França e Japão. Em 7 de agosto, os EUA lançaram a Operação *Desert Shield*, com vistas a defender militarmente a Arábia Saudita e suas enormes reservas de petróleo, diante das acusações crescentes feitas por Saddam Hussein a Riade, que abrigou a família real kuwaitiana. Em novembro, o CSNU aprovou a Resolução 678, que dava ao Iraque até 15 de janeiro de 1991 para se retirar do Kuwait – em caso de recusa, a comunidade internacional teria "todos os meios necessários" para remover as forças iraquianas.

Respaldados, então, pela Organização das Nações Unidas (ONU), mais de trinta países formaram uma das maiores coalizões militares da história, liderada pelos EUA. Em 16 de janeiro de 1991, é iniciada a campanha aérea contra as tropas de Hussein, batizada de Operação *Desert Storm*. Em fevereiro, deu-se início à campanha terrestre, que por sua vez recebeu a alcunha de *Desert Sabre*. Ao final desse mês, as tropas iraquianas já se haviam, em sua grande maioria, retirado do Kuwait, incendiando centenas de campos de petróleo no caminho como retaliação. Em 28 de fevereiro de 1991, o presidente norte-americano George H. W. Bush declarou o cessar-fogo, pondo fim ao conflito. O sul do Iraque, então ocupado pelas tropas da coalizão, foi também desocupado, e o Iraque conseguiu manter sua integridade territorial pré-Guerra do Golfo, assim como conseguiu manter-se no poder o regime de Saddam Hussein.

O ano de 1991 foi ainda, para o Iraque, um ano de diversas revoltas internas, mormente da população xiita ao sul e curda ao norte, ambas debeladas com violência pelo governo sunita em Bagdá, ocasionando cerca de 100 mil a 180 mil mortes de civis. Não houve apoio externo a essas revoltas. Os EUA desejavam encerrar sua interferência militar na região, ao passo que o Irã ainda se recuperava dos extensos danos causados pelos oito anos de guerra com o Iraque. A Turquia opunha-se a qualquer perspectiva de independência curda, tendo em vista o seu próprio separatismo curdo, e a Arábia Saudita temia um alinhamento xiita iraquiano com o Irã. Nesse sentido, Saddam Hussein conseguiu manter-se no poder por mais de uma década, a despeito de sua intensa retórica anti-Ocidente e do crescente descontentamento interno com o regime.

Para ampliar sua legitimidade interna diante do contexto de crescente radicalismo religioso no Oriente Médio, Hussein passou a violar os preceitos seculares do baathismo e a paulatinamente incorporar elementos teocráticos em seu governo: alguns preceitos da *sharia* foram introduzidos no ordenamento jurídico iraquiano, a frase *Allahu Akbar* foi adicionada à bandeira nacional e Hussein ordenou que fosse escrito um Corão com seu próprio sangue.

Embora tenha conseguido manter-se no poder, Saddam Hussein teve de lidar com um grande isolamento internacional. Em larga medida, o regime de sanções imposto ao Iraque no contexto da Guerra do Golfo se manteve nos anos seguintes, além da obrigação de pagamento de

---

[3220] Saddam Hussein acusava o Kuwait de roubar petróleo iraquiano do campo de Rumala, que fica a trinta quilômetros da fronteira, por meio de perfurações diagonais. Hussein também acusou o Kuwait de exceder as quotas de produção estabelecidas pela Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), o que estaria afetando o preço do barril do produto no mercado internacional.

reparações ao Kuwait. A maior parte das sanções havia sido estabelecida pela Resolução 661 do CSNU, aprovada em 6 de agosto de 1990, a qual proibia a realização de qualquer comércio ou operação financeira com o Iraque e o Kuwait ocupado, salvo apenas medicamentos e alimentos para "circunstâncias humanitárias"[3221]. Em 1995, sob a Resolução 986 do CSNU, foi estabelecido o *Oil-for-Food Programme* (OIP)[3222], que permitiu ao Iraque vender seu petróleo em troca de comida, medicamentos e outros produtos de necessidade humanitária. O OIP foi concebido pela administração do presidente dos EUA Bill Clinton como forma de aplacar a já grave situação socioeconômica enfrentada pelos iraquianos. O efeito de tão severo regime de sanções é ainda hoje objeto de controvérsia. No começo dos anos 2000, falava-se em cerca de 500 mil crianças iraquianas mortas devido às sanções. Os números, no entanto, parecem ter sido exagerados pelo governo iraquiano. De qualquer forma, as sanções trouxeram enorme empobrecimento ao Iraque, que registrou grande queda em seu nível de renda *per capita* ao longo dos anos 1990. As reparações ao Kuwait, por sua vez, só foram liquidadas por Bagdá em dezembro de 2021.

Paralelamente, o Iraque foi sujeito, durante os anos 1990, a diversas inspeções realizadas pela *United Nations Special Commission*[3223] (UNSCOM), em parceria com a Agência Internacional de Energia Atômica (AEIA), a fim de assegurar que o país procedesse à destruição de seus arsenais de armas químicas, biológicas e nucleares[3224]. No contexto do pós-Guerra do Golfo, o CSNU aprovou um total de 16 resoluções pedindo a eliminação das armas de destruição em massa do regime de Saddam Hussein. Predominava, então, uma relação de cooperação entre o Iraque e a UNSCOM/AEIA, ainda que com dificuldades constantes. Em 1998, no entanto, o Iraque suspendeu a colaboração, alegando que os EUA estavam usando o programa para espionagem.

A partir de 1998, a relação entre EUA e Iraque deteriorou-se significativamente. Além de Saddam Hussein ter extinguido a cooperação com a UNSCOM/AEIA, pesou para isso a aprovação, em outubro desse ano, de uma lei no Congresso norte-americano concedendo US$ 97 milhões em apoio a organizações de oposição ao regime iraquiano, a fim de estabelecer-se uma transição democrática no país. Remover Hussein tornava-se, portanto, baliza oficial da política externa norte-americana. O ano de 1998 terminaria, entre 16 e 19 de dezembro, com um intenso bombardeamento por parte dos EUA e do Reino Unido de diversos alvos militares em território iraquiano, na operação apelidada de *Desert Fox*.

Após os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, os EUA do presidente George W. Bush passaram a adotar uma política mais agressiva em relação ao Iraque. Até então, desde o governo Bill Clinton, a postura norte-americana quanto a Saddam Hussein era de contenção (*containment*); a partir de setembro de 2001, setores mais *hawkish* na Secretaria de Estado, no Departamento de Defesa dos EUA e na Casa Branca, como o analista Paul Wolfowitz e o vice-presidente Dick Cheney, crescem politicamente em Washington e passam a defender uma política

[3221] Em abril de 1991, a Resolução 687 ampliou a exceção concedida para todo o comércio de alimentos, passando a abranger, assim, não somente as "circunstâncias humanitárias".

[3222] O programa foi formalmente encerrado em 2003, em meio não apenas à invasão do Iraque pelos EUA e aliados, mas também a inúmeras denúncias de corrupção. Boa parte da verba gerada pela venda do petróleo iraquiano teria sido desviada por iraquianos e consultores da ONU. Uma investigação interna da ONU revelou que documentos importantes do programa, acumulados ao longo de anos, haviam sido destruídos. O próprio secretário-geral da ONU à época, Kofi Annan, foi investigado por denúncias de que teria usado verbas do *Oil-for-Food* para "comprar" influência, mas ele acabou inocentado.

[3223] A UNSCOM foi um regime de inspeção criado pela ONU, em abril de 1991, para assegurar o *compliance* do governo iraquiano em relação à destruição de seus mísseis e de suas armas químicas e biológicas, bem como a cooperação entre o Iraque e a AIEA visando à eliminação das instalações nucleares iraquianas.

[3224] Os programas de armamentos biológicos, químicos e nucleares do Iraque foram iniciados nos anos 1970 e intensificados nos anos 1980, no contexto da Guerra Irã-Iraque.

de preempção (*preemption*). O conceito de guerra preemptiva era um dos pilares da Doutrina Bush, que orientou a condução da política externa norte-americana no governo Bush, sobretudo após o 11 de Setembro, e preconizava que os EUA teriam o direito de se defender de países que abrigassem ou apoiassem grupos terroristas.

Durante 2002 e boa parte de 2003, os EUA tornam-se mais vocais em sua defesa pela mudança de regime no Iraque, com a alegação de que Saddam Hussein estaria, outra vez, desenvolvendo arsenais de armas de destruição em massa. Em janeiro de 2002, em seu discurso de *State of the Union*, Bush fala pela primeira vez no "eixo do mal", integrado por Iraque, Irã e Coreia do Norte. Uma ofensiva diplomática foi iniciada por Washington, a fim de tentar conferir a uma possível intervenção no Iraque o mesmo nível de respaldo internacional concedido à guerra no Afeganistão. O assunto permeou boa parte do discurso de Bush na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), em setembro de 2002. A essa altura, era já de notório conhecimento, no entanto, que os aliados França e Alemanha se opunham a uma intervenção militar no Iraque. Berlim e Paris coincidiam na preferência por uma solução diplomática ao litígio. Em novembro de 2002, o CSNU aprovou a Resolução 1441, determinando a volta das inspeções no Iraque. O texto da resolução destaca que um *non-compliance* por parte de Saddam Hussein teria "sérias consequências", mas os representantes da França e Rússia fizeram questão de ressaltar que tal expressão não faria alusão a uma eventual ação militar. Ainda assim, a Resolução 1441 seria usada no futuro pelos EUA e pelo Reino Unido como justificativa para a guerra.

Paralelamente, os EUA também acusavam Saddam Hussein de ter reativado o programa de armas químicas. O Iraque fez amplo uso de armas químicas na guerra com o Irã, mas estava expressamente proibido de desenvolvê-las ou usá-las pela Resoluções 686 e 687 do CSNU, aprovadas em 1991, no pós-Guerra do Golfo. O Iraque não havia, então, assinado a Convenção sobre a Probição das Armas Químicas (CPAQ), de 1993, e tampouco era membro da Organização para a Proibição de Armas Químicas (OPAQ), em funcionamento desde 1997. Esse era exatamente o objetivo das negociações entabuladas pelo embaixador José de Figueiredo Bustani, brasileiro e diretor-geral da OPAQ, com o governo de Saddam Hussein: fazer com que o Iraque assinasse a convenção e permitisse, assim, a realização de inspeções da OPAQ no país. Dada a proximidade da guerra, os EUA, no entanto, iniciaram uma campanha para remover Bustani de seu cargo, o que efetivamente foi conquistado em abril de 2002, quando o brasileiro foi demovido por 48 votos a favor, sete contra e 43 abstenções.

Quanto ao suposto programa nuclear iraquiano, sob a égide da Resolução 1441 do CSNU, inspetores da *United Nations Monitoring, Verification and Inspection Commission* (UNMOVIC), que substituiu a UNSCOM, e da AIEA realizaram inspeções no Iraque e concluíram, em fevereiro de 2003, não ter encontrado "evidências ou indicações plausíveis" de que o Iraque havia retomado seu programa nuclear. Em março, o presidente da UNMOVIC, Hans Blix, reiterou que não havia evidências da existência de armas de destruição em massa no Iraque.

A despeito das conclusões dos inspetores, em 5 de fevereiro de 2003, o secretário de Estado Colin Powell, embora defensor da política de contenção, realizou sua famosa apresentação junto ao CSNU, segurando frascos de *antrax* que, segundo a inteligência norte-americana, estava sendo produzido em massa pelo Iraque. Powell mostrou ainda fotos de satélite que indicariam instalações nucleares e argumentou que Saddam Hussein mantinha laços de cooperação com o grupo terrorista Al-Qaeda. Em seguida à apresentação de Powell, EUA, Reino Unido, Polônia, Itália, Austrália, Dinamarca, Japão e Espanha propuseram uma resolução autorizando o uso da força no Iraque, mas outros membros da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), como França e Alemanha, além de membros permanentes no CSNU, como Rússia e China, publicamente se

opuseram, de modo que a proposta foi retirada, diante da eminente votação negativa. A intervenção seria realizada sem aval da ONU.

ii. A guerra

Em 18 de março de 2003, o Parlamento britânico autorizou o primeiro-ministro Tony Blair a enviar tropas ao Iraque. Autorização semelhante já havia sido concedida antes, pelo Congresso dos EUA, em outubro de 2002. Às 5h34 da manhã de 20 março de 2003, começava a invasão surpresa do Iraque, sem uma declaração prévia de guerra. Além dos EUA e do Reino Unido, participaram também, em número muito menor, tropas da Austrália e Polônia, ao passo que Dinamarca, Países Baixos, Espanha e Itália concederam apoio não direto à invasão. Houve ainda colaboração importante de milícias curdas, no norte do Iraque.

Em abril de 2003, os EUA entraram em Bagdá. Era o fim da era de 24 anos de Saddam Hussein à frente do Iraque. Era o fim também da primeira fase da guerra, a da invasão, de 20 de março a 30 de abril.

A segunda fase seria muito mais longa e complexa. Apesar da queda da capital, enormes bastiões de resistência persistiam em outras regiões do país, a princípio organizados por militantes baathistas, mas cada vez mais, ao longo da guerra, por extremistas religiosos. A guerra, assim, continuou, agora sob um aspecto crescente de guerrilha, com *snipers*, atentados terroristas com bombas colocadas em veículos ou pessoas e ações de sabotagem à infraestrutura iraquiana de petróleo, água e energia. Paralelamente, o paradeiro de Saddam Hussein permanecia desconhecido.

Logo após a invasão, a coalizão liderada pelos EUA estabeleceu um governo de transição no Iraque, a *Coalition Provisional Authority* (CPA), administrada diretamente pelos norte-americanos. A CPA tinha como objetivo não apenas restaurar a governabilidade no país, mas também conduzir o processo de “desbaathificação” do Iraque[3225], o que resultou na criação de um enorme vácuo de poder no país, com danosas consequências para o futuro.

Em dezembro de 2003, em uma fazenda perto de Tikrit, Saddam Hussein foi capturado por tropas norte-americanas. Crescem pressões, sobretudo por parte dos setores xiitas, para a realização de eleições, o que foi, à época, refutado pela CPA, alimentando as ações de resistência à presença estrangeira em áreas como Fallujah e Basra. O ano de 2004 foi, assim, de crescente violência. Em janeiro de 2005, foram realizadas eleições para a formação de um governo iraquiano de transição e os meses seguintes foram de relativa paz no país. Maio de 2005, no entanto, foi um dos meses mais graves na história do conflito, com diversos episódios de violência provocados por sunitas visando à população xiita. No final de 2005, novos avanços institucionais: a Constituição é ratificada em outubro, e uma Assembleia Nacional é eleita em dezembro, com participação de sunitas, curdos e xiitas.

Os anos seguintes foram de continuação dessas tendências: lentos avanços institucionais, visando à reconstrução do país, permeados por violência crescente entre os grupos de confissões religiosas. O governo provisório iraquiano tomou posse em maio de 2006, e, em dezembro de 2006, Saddam Hussein foi enforcado, tido como culpado de cometer crimes contra a humanidade por um tribunal iraquiano. Em janeiro de 2007, o governo Bush anunciou um aumento significativo das tropas enviadas ao Iraque, além de um programa orçado em US$ 1,2 bilhão para reconstruir o país e gerar empregos. A aposta de Bush vinha, no entanto, na contramão das estratégias de seus

[3225] Estima-se que entre 80 mil e 100 mil iraquianos fizessem parte do Ba’ath na época da invasão pelos EUA, já que filiar-se ao partido era altamente estimulado pelo governo de Saddam Hussein. A maior parte dos filiados não tinha qualquer participação efetiva no partido ou na vida política iraquiana.

aliados Reino Unido e Países Baixos, com ambos anunciando diminuição da presença militar no Iraque. Em agosto de 2007, a guerra teve seu dia mais mortífero: em uma série de ataques terroristas no norte do país, em Kahtaniya, homens-bomba deixaram quase 800 civis mortos, sendo a maioria deles da minoria étnica *yazidi*. Ao final de 2007, Bush, pressionado internamente pela baixa popularidade dos republicanos em eleições presidenciais que se aproximavam, revê sua estratégia e passa a anunciar uma gradual diminuição do contingente militar norte-americano no Iraque. Houve uma relativa queda da violência em 2008, o que reforçou o horizonte de retirada dos EUA do país.

Em dezembro de 2008, ainda sob o governo Bush, mas já tendo sido eleito Obama, Iraque e EUA assinam um acordo formal que determinava que as forças militares norte-americanas tinham até 30 de junho de 2009 para se retirarem das cidades iraquianas e até 31 de dezembro de 2011 para saírem de todo o território iraquiano. O acordo gerou amplo descontentamento entre diversos setores iraquianos, por supostamente prolongar a ocupação estrangeira. Em janeiro de 2009, os EUA entregam o controle da chamada *green zone* de Bagdá ao governo iraquiano. No mês seguinte, o então presidente Barack Obama anuncia que a missão de combate no Iraque terminaria em 31 de agosto de 2010, restado apenas uma "força transitória", até o final de 2011, a fim de treinar as forças iraquianas. Em abril, o governo britânico anunciou o fim de sua presença militar em território iraquiano, entregando o controle da região de Basra para os EUA.

Em 2010, mesmo em meio a um recrudescimento do terrorismo no Iraque, causado sobretudo pela realização de grandes atentados pelo Estado Islâmico do Iraque[3226], os EUA prosseguiram com os planos de retirada de suas tropas, concluídos em agosto. Em 18 de dezembro de 2011, quase um ano e meio depois, concluiu-se a retirada da presença norte-americana militar no Iraque. Ambos os cronogramas de saída respeitaram o anúncio feito por Obama em fevereiro de 2009.

iii. Consequências

A guerra do Iraque desestabilizou o país e causou grave situação humanitária. Estima-se que o conflito tenha gerado, até 2010, cerca de 2,5 milhões de deslocados internos. As estimativas de óbitos causados pela guerra variam muito, sendo que os números mais prováveis giram em torno de 460 mil a 600 mil iraquianos civis mortos ao todo, incluídos cerca de 100 mil a 130 mil causados diretamente pelo conflito[3227] [3228]. Em 2007, houve uma epidemia de cólera no norte do Iraque, resultado da precarização da rede de água e esgoto do país ocasionada pela guerra.

A invasão e ocupação do país levou a uma intensificação do extremismo religioso no país. O caos institucional instaurado propiciou a formação de milícias e grupos radicais, como o Estado Islâmico do Iraque e do Levante (ISIS ou ISIL, também conhecido como Daesh), originado a partir

---

[3226] O Estado Islâmico do Iraque era um grupo extremista, de orientação salafista, cujo objetivo era instalar um Estado Islâmico nas áreas predominantes sunitas do país. Foi fundado em 2006, a partir de grupo anterior filiado à Al-Qaeda e liderado pelo jordaniano al-Zarqawi, o *Jama'at al Tawhid wal-Jihad*. Foi precursor do Estado Islâmico do Iraque e do Levante (ISIS ou ISIL, também conhecido como Daesh).

[3227] Segundo estudo da revista científica *PLOS Medicine*, teria havido no Iraque, no período de março de 2003 a junho de 2011, cerca de 460 mil "mortes em excesso". Já a revista científica *Lancet* estimou, somente para o período de março de 2003 a junho de 2006, um excesso de mortes de aproximadamente 650 mil. O conceito de "mortalidade em excesso" diz respeito a um aumento não esperado e não justificado de mortes em um dado intervalo temporal, e incluiria não apenas as "mortes violentas", causadas diretamente pelo conflito, mas também aquelas decorrentes de outros fatores indiretos, como falência do sistema de saúde, crises alimentares, etc.

[3228] Já do lado da coalizão liderada pelos EUA, foram pouco mais de cinco mil mortes registradas.

do já mencionado Estado Islâmico do Iraque e que, em meados de 2015, controlava todo o norte iraquiano e o oeste sírio, uma área com cerca de dez milhões de pessoas.

A guerra também teve como consequência um aumento exponencial da violência entre os grupos sectários iraquianos. Em 2017, haveria a tentativa malfadada de independência por parte dos curdos iraquianos, o que aumentou a tensão entre esse grupo e o governo em Bagdá. A maior fonte de tensão no país, no entanto, deriva da clivagem entre sunitas, minoria da população que governou o país por décadas, e xiitas, maioria da população historicamente alijada dos processos políticos e de posição socioeconômica mais frágil. O *aftermath* da guerra caracterizou-se também por uma fragmentação política iraquiana. O resultado é um cenário de grande instabilidade política, marcado por frequentes protestos e uma crônica dificuldade de governabilidade no país.

A Guerra do Iraque foi marcada pela ocorrência de diversos crimes de guerra. Entre aqueles cometidos pelos EUA e aliados que são apontados por estudiosos, estão: morte indiscriminada de civis por bombardeios e ataques de mísseis; abusos cometidos na prisão de Abu Ghraib, incluindo tortura e estupros; e massacres, como os de Mukaradeeb (maio de 2004) e Haditha (novembro de 2005). A participação intensa do grupo privado *Blackwater* no conflito também gerou críticas, dada a difícil responsabilização criminal por atos cometidos por agentes particulares[3229].

Poder-se-ia mencionar ainda o impacto negativo que a Guerra do Iraque teve sobre as relações dos EUA com os demais países árabes no Oriente Médio. A invasão e ocupação do Iraque contribuíram sobremaneira para o aumento do sentimento anti-americanista na região e a um padrão de relacionamento mais conflituoso entre EUA e países árabes. Ao fortalecimento do extremismo religioso, somou-se um crescimento da influência da Rússia e do Irã, ambos antagonistas atuais dos norte-americanos, não só no Iraque, mas também na Síria, no Líbano e em outros países da região.

Por fim, analistas apontam que a invasão do Iraque, feita ao arrepio do Direito Internacional e sem respaldo do CSNU, trouxe um extenso dano ao multilateralismo e ao sistema onusiano de defesa da paz e da segurança internacionais. Em setembro de 2004, essa posição foi reiterada pelo então secretário-geral da ONU, Kofi Annan, que, ao se referir à invasão, disse que ela "não estava em conformidade com a Carta da ONU" e que "era, portanto, ilegal".

b) Iraque pós-2011

Em 2011, após a retirada das tropas militares americanas, a situação interna do Iraque se torna frágil. Entre 2012 e 2014 a segurança deteriorou-se muito em decorrência do fortalecimento do Estado Islâmico do Iraque e do Levante na Síria e do espraiamento de insurgentes terroristas desse grupo pelas regiões oeste e norte do Iraque. O governo do primeiro-ministro al-Maliki não cumpriu as promessas de integrar sunitas na sociedade – milhares foram presos. Em 2013, houve grandes manifestações antigoverno pelos sunitas nas cidades de Ramadi, Fallujah, Samarra, Mosul e Kirkuk, em que acusavam o governo de políticas sectárias. A relação do primeiro-ministro com os curdos também se deteriorou.

Milhares de sunitas foram recrutados pelo Daesh, que tomara controle de Fallujah, já em dezembro de 2013. Em junho de 2014, o Daesh tomou conta de um terço do território iraquiano. No mesmo mês, o líder, Abu Bakr al-Baghdadi declarou a criação do Estado Islâmico em Mosul, a segunda maior cidade iraquiana e se autointitulou califa. Em resposta, o líder xiita religioso iraquiano, aiatolá Ali al-Sistani, convocou todos os iraquianos a pegarem em armas por meio de

[3229] O grupo *Blackwater* esteve envolvida, por exemplo, no massacre da praça Nisour, em 2007, no qual 14 civis, incluindo duas crianças, foram mortos na capital Bagdá.

uma *fatwa*[3230]. Milhares de homens, a maioria xiita, responderam ao chamado, formando grupos armados, milícias, apoiadas pelo Irã, na chamada Mobilização de Forças Populares (PMF, na sigla em inglês).

A ascensão do Estado Islâmico promoveu uma segunda intervenção estrangeira no país. O Irã foi o primeiro a prestar assistência. Em 2014, os EUA formaram a Coalizão Global para Derrotar o ISIS, formada atualmente por 86 países e instituições, como OTAN, a União Europeia (UE) e a Liga Árabe. Obama reenviou tropas e promoveu ataques aéreos por mais de três anos até o colapso do Estado Islâmico. A Turquia também enviou tropas no norte do Iraque para auxiliar na contenção do Daesh, mas também para conter uma influência do Partido dos Trabalhadores do Curdistão (PKK, na sigla em curdo).

Entre 2015 e 2017, o Exército iraquiano, as forças curdas *peshmergas* e a PMF, auxiliados pelos ataques aéreos da coalizão liderada pelos norte-americanos, conseguiram recuperar o território. Em junho de 2017, Mosul foi retomada, e em dezembro de 2017 o primeiro-ministro Haider al-Abadi (no poder desde 2014) declarou vitória. Embora o Estado Islâmico tenha sido derrotado, grupos menores continuaram organizando atentados e ocupando cidades rurais, onde não há presença militar iraquiana.

Ainda em 2017, com a vitória sobre o Daesh, os curdos aproveitaram o momento para promover o referendo sobre a independência, acreditando que teriam apoio das potências ocidentais, uma vez que haviam auxiliado a acabar com os terroristas. A iniciativa feita pelo Partido Democrático do Curdistão (KDP, na sigla em inglês), ligado a Massoud Barzani, foi um fracasso. Não apenas o referendo não contou com o apoio externo, exceto de Israel, como enfrentou respostas dos países vizinhos (que também possuem populações curdas), levou à perda de territórios para o governo central e redundou em redução no orçamento. Além disso, foi declarado ilegal pela Corte de Justiça Iraquiana e intensificou as divisões internas curdas entre KDP e União Patriótica do Curdistão (PUK, na sigla em inglês), ligada a Jalal Talabani.

Em maio de 2018, as eleições nacionais redesenhariam o cenário político iraquiano. O clérigo xiita Moqtada al-Sadr liderou uma improvável coalizão composta por sunitas, comunistas e xiitas, promovendo uma campanha de caráter populista, explorando sua condição de *outsider* da política em luta contra a corrupção das elites políticas (campanha "corrupção é terrorismo"). Al-Sadr ganhou a maioria das cadeiras do Parlamento, enquanto os xiitas e aliados do Irã (PMF) perderam espaço no cenário político. Em resposta, o Irã envia o general Suleimani para organizar as milícias no Iraque e garantir influência no país. O Parlamento escolhe o curdo Barham Salih como presidente e o veterano xiita Abdul-Mahdi como primeiro-ministro.

Em outubro de 2019, o Iraque foi tomado por uma grande onda de protestos exigindo reformas no sistema político e melhorias econômicas e sociais, além de ter um sentimento contra ingerências políticas estrangeiras (EUA e Irã). Os protestos iniciados pelo movimento Tishreen – jovens iraquianos nascidos pós-invasão americana – logo foram inflamados por agendas do grupo de al-Sadr, do partido comunista e de sindicatos. Os manifestantes concentravam-se na praça Tahrir, em Bagdá, mas mobilizaram também as províncias do sul do país. Houve violenta repressão contra os manifestantes. Em novembro de 2019, o primeiro-ministro Abdul-Mahdi renunciou ao cargo, e, em maio de 2020, o chefe de inteligência, Mustafa al-Kadhimi é escolhido para tomar seu lugar.

Em meio à política acéfala iraquiana, em 3 de janeiro de 2020, os EUA promovem o ataque que atingirá o general iraniano Suleimani. O Parlamento iraquiano aprova uma monção não

[3230] Mais do que um decreto, uma *fatwa* é opinião religiosa: um pronunciamento legal no Islã, emitido por um especialista em lei religiosa.

vinculante exigindo a retirada de tropas estrangeiras do país. Embora não fosse vinculante, os americanos e outros países retiraram a maioria das tropas do país e realocaram para outros países da região. O primeiro-ministro interino al-Kadhimi busca reorganizar o sistema político e lidar com os efeitos da COVID-19 no país, que ajuda a represar os protestos.

Como resultado das manifestações, as eleições parlamentares foram antecipadas para outubro de 2021. Houve, ainda, mudança no sistema eleitoral – do sistema proporcional, as candidaturas passam a ser individuais, promovidas em 83 distritos eleitorais. Apesar das mudanças, não houve grande engajamento da população, apenas 36% dos eleitores participaram. As eleições foram acompanhadas por missões da UE e da ONU, que não encontraram irregularidades. A pouca participação popular pode ser resultado do descontentamento e da falta de esperança no sistema político. Esse déficit democrático é usado para contestar a legitimidade do resultado.

Novamente, o grupo de al-Sadr ganhou a maioria dos assentos no parlamento (73) e propõe formar um governo de maioria nacional. Essa aliança é composta por xiitas apoiadores de al-Sadr, sunitas liderados pelo presidente da Câmara de Deputados, Mohamed al-Halbousi, e por curdos do KDP. Os opositores da aliança integram a *Coordination Framework* (CF), que reúne tradicionais políticos ligados a base pró-iraniana (partido Fatah), como Nouri al-Maliki e Hadi al-Ameri. O Fatah (grupo apoiado pelo Irã e pelas PMF), por sua vez, perdeu consideravelmente espaço. O partido Imtidad, fruto dos protestos de 2019, ganhou dez cadeiras no parlamento. O resultado foi contestado pelos perdedores e levou a novas insurgências em Bagdá, embora tenha sido confirmado pela Corte do país, em dezembro de 2021, como legítimo. Em novembro de 2021, o primeiro-ministro al-Kadhimi (já confirmado com primeiro-ministro pelo Parlamento em maio de 2020) é vítima de uma tentativa de assassinato feita por um *drone* em sua residência. Nenhum grupo assumiu a autoria. Mesmo diante de desafios internos, o primeiro-ministro buscou engajar o Iraque diplomaticamente na estabilização da região. Em julho de 2021 visitou o presidente Joe Biden e promoveu acordo para retirada de tropas americanas e transferências de comando para o Exército iraquiano até o final do ano, mantendo militares apenas para treinamento e aconselhamento. Muitos apontam que não há mudanças significativas, pois esse movimento já vinha ocorrendo nos últimos anos. Existem atualmente cerca de 2,5 mil militares americanos no Iraque. Essa presença em determinados setores foi garantida por meio de negociações realizadas com o governo Biden, e ocorre apesar e no contexto da decisão estadunidense de retirar suas tropas do Iraque entre 2020 e 2021.

Em janeiro de 2022, a aliança liderada pelos apoiadores de al-Sadr consegue reconduzir al-Halbousi na presidência da Câmara. A fragmentação política impediu que al-Sadr conseguisse formar um governo viável, a despeito da vitória nas eleições. Al-Sadr se opunha à participação de al-Maliki e de tradicionais políticos na composição do governo e pediu antecipação das eleições.

Houve três tentativas de eleições indiretas para presidente ao longo de 2022. A primeira tentativa, em fevereiro, foi boicotada por al-Sadr, diante do impedimento, pela Suprema Corte, da candidatura do curdo Hoshyar Zebari, que enfrenta denúncias de corrupção desde 2016. Novamente, abre-se o prazo para apresentar candidaturas, com a possibilidade de reeleição do presidente Barham Salem.

Em abril, após duas prorrogações de prazo por falta de quórum, as eleições foram mais uma vez adiadas. Em junho, em razão da incapacidade de formar governo e promover as reformas constitucionais de sua agenda, bem como do acirramento das tensões políticas, al-Sadr tenta a manobra política de fazer com que os 73 membros do parlamento renunciassem. Rapidamente, a coalizão da CF anuncia a candidatura de Mohammed al-Sudani como primeiro-ministro e ocupa

os assentos deixados pelos parlamentares da aliança, formando, assim, maioria. Al-Sudani é político de longa data e muitos o enxergam como candidato-fantoche de al-Maliki.

Em julho, vazaram áudios de al-Maliki sobre a possibilidade de guerra civil e denúncias de oponentes políticos, como al-Sadr. Al-Maliki defende-se argumentando que os áudios foram fabricados, embora especialistas sustentem a autenticidade. O episódio acaba com as remotas chances de al-Maliki candidatar-se a um terceiro mandato e impulsiona al-Sadr a exigir a dissolução do Parlamento pela Suprema Corte, convocando seus apoiadores a protestarem em ocasião da festividade religiosa Ashoura. A convocação da Revolução de Ashoura, em 30 de junho, levou a sadristas a ocuparem o Parlamento e protestar contra a formação de um novo governo. Demandavam uma reforma radical, nova constituição e novas eleições. O protesto estendeu-se por um mês, com os apoiadores sadristas acampados fora do parlamento. As forças armadas repeliram os protestos usando gás e bombas de efeito moral, e houve ao menos trinta mortes. A facilidade com que os protestantes ocuparam a Zona Verde sugere que houve conivência de autoridades do governo, especialmente do então primeiro-ministro Kadhimi. Os opositores de al-Sadr o acusaram de ter violado a constituição, estimular revoltas que resultaram em um massacre de protestantes. Além disso, conseguiram, por influência de al-Maliki, que a Suprema Corte aprovasse a necessidade de maioria de dois terços para formação de um novo governo, ao invés de maioria simples, o que dificulta ainda mais o processo.

O impasse político durou mais de dez meses sem que se conseguisse formar um governo. Enquanto isso, o gabinete encarregado não conseguiu aprovar leis nem passar o orçamento, o que aumentou o clima de insatisfação popular, pela deficiência de serviços públicos, crises energéticas durante o verão, com cortes de energia, pela crise econômica, falta de emprego na indústria, na agricultura e na pesca, estas, prejudicadas, também, pela grave seca. O gabinete encarregado, formado por al-Kadhimi, era apoiado pelos países ocidentais, mas goza de pouca influência política no Iraque. Outro fator que contribui para instabilidade foi a falta de posicionamento do aiatolá Ali al-Sistani, que, diante do racha entre xiitas, não se pronunciou publicamente. Para muitos, o silêncio do aiatolá estimulou as ações de al-Sadr. Por outro lado, o aiatolá Kazem al-Haeri anunciou sua aposentadoria, em 28 de agosto, da função de *marja'*[3231]. Al-Haeri era substituto do pai de al-Sadr como *marja'* e, mesmo não citando al-Sadr nominalmente, criticou os eventos políticos que estavam acontecendo e orientou seus apoiadores a seguir o aiatolá iraniano Ali Khamenei. Esse movimento é considerado um grande insulto a al-Sadr. Este, por sua vez, argumenta que a retirada de al-Haeri foi um movimento arquitetado pelas autoridades iranianas e não iniciativa própria. No entanto, no dia seguinte, al-Sadr anuncia a sua própria retirada da política (esse movimento não é inédito para al-Sadr). Mais uma vez, seus apoiadores invadem a Zona Verde, resultando em nova repressão com mais mortes. Al-Sadr manifesta-se em televisão e pede para seus apoiadores irem para casa. O pedido foi rapidamente acolhido, acalmando a situação política. Compara-se a invasão e o papel de al-Sadr à invasão do Capitólio e ao papel de Trump, em 6 de janeiro de 2021.

Com a sua renúncia, o primeiro-ministro Kadhimi convoca uma sessão de diálogo nacional em 5 de setembro, mas representantes sadristas não comparecem. Novos protestos ocorrem durante a sessão legislativa que votava a rejeição da demissão do presidente da Câmara, al-Halbousi. Houve, inclusive, lançamentos de mísseis em direção à Zona Verde. Manifestantes ocupam novamente a praça Tahrir.

[3231] O *marja'* é uma alta autoridade do Islã xiita, com competência de emitir decisões legais no contexto da *sharia*, a lei islâmica. No Iraque, quatro grandes aiatolás de primeiro plano constituem a instituição religiosa Hawza Ilmiyyah em Najaf, importante seminário para a formação de clérigos xiitas.

Finalmente, em 13 de outubro, a terceira tentativa de eleições indiretas para presidente é bem-sucedida. O parlamento iraquiano elege como novo presidente o curdo Abdul Latif Rashid, que derrota o candidato à reeleição, Barham Saleh. A eleição de Rashid só foi possível com o apoio do KDP, que, em setembro, havia anunciado seu apoio à formação de um novo governo, rompendo definitivamente com a aliança sadrista. A retirada do candidato próprio do KDP e o apoio a Rashid possibilitou a quebra do impasse político iraquiano, que durava mais de um ano. Rashid pertencera ao PUK, mas lançou sua candidatura de forma independente. O candidato xiita da CF, Mohammed al-Sudani, foi indicado como novo primeiro-ministro. Tanto o primeiro-ministro quanto o presidente são considerados próximos a al-Maliki e ao governo do Irã.

Em 27 de outubro, o primeiro-ministro al-Sudani recebeu o voto de confiança da Assembleia Nacional, que aprovou os ministros apontados por ele. Al-Sudani prometeu reformar a economia, lutar contra corrupção, melhorar serviços públicos, promover reformas eleitorais dentro de três meses e realizar eleições parlamentares em um ano. A instabilidade crônica da política iraquiana é, para alguns analistas, consequência de campanhas de vinganças e de represálias que têm origem nas injustiças que se acumularam ao longo do tempo. Os grupos oprimidos e injustiçados de um momento político voltam-se contra seus opressores cometendo os mesmos abusos e alimentando o ciclo de vingança e injustiça. Esse ciclo apenas será superado quando um governo iraquiano conseguir implementar uma maneira consensual de lidar com a violência.

Em janeiro de 2024, o primeiro-ministro al-Sudani afirmou que o ataque dos EUA contra a milícia pró-iraniana Harakat Hezbollah al-Nujaba, em Bagdá, considerada um grupo terrorista por Washington, foi uma violação da soberania iraquiana. Al-Sudani anunciou que o Iraque prepara a retirada completa de tropas dos EUA remanescentes no território iraquiano.

No mesmo mês, como reação a ataque sofrido durante homenagens ao aniversário da morte do general Qasem Soleimani, o Irã atacou o que classificou como grupos “anti-iranianos” no Curdistão Iraquiano, na Síria e no Paquistão. O Iraque apresentou queixa do Irã ao CSNU em razão dos ataques, chamou seu embaixador em Teerã para consultas e expulsou o encarregado de negócios iraniano em Bagdá.

XVI. Líbano

a) Aspectos políticos e econômicos

O Líbano esteve sob mandato francês de 1920 a 1943. Em novembro de 1943, após a realização de eleições chanceladas pelos franceses, formou-se um governo no Líbano que, unilateralmente, declarou a independência do país. A França reagiu prendendo os líderes libaneses, que, diante da enorme pressão popular, foram libertados em 22 de novembro. Essa é a data de independência libanesa comemorada hoje em dia, mas a autonomia plena veio somente com o final da Segunda Guerra Mundial, com o fim da ocupação do país pelas tropas aliadas e a admissão do Líbano como Estado-Membro fundador da Organização das Nações Unidas (ONU).

A pedra basilar do Estado libanês reside no Acordo Nacional, de 1943, um pacto não escrito firmado entre as principais lideranças confessionais[3232]: cristãos maronitas, muçulmanos sunitas e muçulmanos xiitas. O Acordo de 1943 reconhece o Líbano como um Estado multiconfessional e estabeleceu a divisão tripartite política mantida até hoje: o presidente da República deve sempre ser um cristão maronita, o primeiro-ministro, sempre um muçulmano sunita, e o presidente do Parlamento, sempre um muçulmano xiita[3233]. Outras confissões religiosas, de menor tamanho e poder, obtiveram também espaços de representação no Estado, como os cristãos greco-ortodoxos, que sempre indicam o vice-presidente do Parlamento. Outro ponto fundamental disciplinado pelo Pacto de 1943 concerne à independência política do Líbano: os cristãos, mormente os maronitas, comprometeram-se em não recorrer a intervenções do Ocidente no país[3234], ao passo que os muçulmanos abandonaram aspirações de unir-se à Síria[3235]. Por fim, ficou estabelecido ainda que a divisão de assentos no Parlamento libanês obedeceria sempre a uma proporção de 6:5 em favor dos cristãos em relação aos muçulmanos e druzos[3236].

Em maio de 1948, o Líbano apoiou os países árabes na guerra contra o recém-criado Estado de Israel, concedendo apoio logístico e voluntários, mas não houve envolvimento militar oficial[3237]. O maior impacto da guerra para o Líbano foi a enorme imigração palestina: cerca de cem mil palestinos fugiram para o país devido ao conflito. De 1943 a 1958, o Líbano teve dois presidentes: Bechara El Khoury (1943-1952) e Camille Chamoun (1952-1958). O período foi marcado por um *boom* econômico, puxado pelos setores de finanças e turismo. Ao final do governo Chamoun, no entanto, houve uma tentativa fracassada de golpe promovida por grupos pan-arabistas, com apoio do presidente egípcio Gamal Abdel Nasser (1954-1970). Chamoun rompe um dos princípios acordados em 1943 e apela a uma intervenção militar dos Estados Unidos (EUA) para se manter no poder. Superada a crise de 1958, o Líbano retomou a trajetória de prosperidade econômica, atraindo investimentos externos não só do Ocidente, mas cada vez mais dos países

---

[3232] O Líbano reconhece 18 confissões religiosas (ou "sectos") oficiais no país: xiitas, sunitas, alauítas, ismailitas, maronitas, greco-ortodoxos, greco-católicos, armênios ortodoxos, armênios católicos, druzos, católicos latinos, siríacos ortodoxos, siríacos católicos, assírios nestorianos, assírios caldeões, coptas, evangélicos e judeus.

[3233] Como a chefia de Estado e a de Governo não estão nas mãos dos xiitas, não se pode afirmar que, em sua política externa, o Líbano seja porta-voz do interesse dos xiitas.

[3234] Os libaneses cristãos, sobretudo os maronitas, nutriam grande proximidade com os franceses, tendo ocupado postos de destaque na administração colonial francesa.

[3235] Na maior parte do período de domínio otomano, Líbano e Síria foram administrados como uma entidade administrativa única.

[3236] Tomou-se como base para essa divisão o censo realizado pelos franceses em 1932, que revelou uma maioria cristã no Líbano de 51% da população.

[3237] Com exceção para a pequena Batalha de Al-Malikiyya, hoje no norte israelense.

exportadores de petróleo do golfo Pérsico. Em 1967, dois fatos interromperiam novamente o crescimento libanês: a quebra do banco Yousef Beidas, o maior do país; e a Guerra dos Seis Dias.

Assim como em 1948, também em 1967 o Líbano se recusou a agir militarmente contra Israel. Mais uma vez, os embates entre árabes e israelenses resultaram em novo grande fluxo de refugiados palestinos. Em 1968, os *fedayin* (militantes armados) palestinos passaram a planejar, do sul libanês, ataques a Israel, incluindo o sequestro de uma aeronave civil da empresa israelense El Al. Em dezembro de 1968, Israel realizou, em resposta, sua primeira intervenção militar em território libanês, bombardeando o aeroporto de Beirute. O incidente foi amplamente reprovado pela comunidade internacional, inclusive pelos EUA, pela França e pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU)[3238].

Em 1969, Nasser mediou a celebração do Acordo do Cairo, assinado entre o governo libanês e a Organização para a Libertação da Palestina (OLP), de Yasser Arafat. Pelo acordo, a OLP reconhecia a soberania libanesa e obtinha, em troca, autonomia para administrar os campos de refugiados palestinos no Líbano, assim como rotas de acesso ao norte de Israel. O Acordo do Cairo gerou grande frustração entre a população libanesa cristã, que acusou o governo de conceder demais a Arafat. É nesse contexto que as *Falanges*, grupo maronita, passam a defender a luta armada. O Setembro Negro[3239], em 1970, ampliou ainda mais a presença da militância palestina no Líbano, sobretudo no sul do país. A OLP intensificou os ataques a Israel a partir do território libanês, e Israel, em contrapartida, aumentou os bombardeios ao sul do Líbano.

Em abril de 1975, estoura a guerra civil libanesa. As razões internas para o conflito incluem a extrema fragmentação étnico-religiosa do país; a estrutura engessada do governo libanês sob um controle cristão desproporcional, que, naquele momento, já não era majoritário em termos de população do país; o crescimento dos palestinos como força demográfica e política interna, alterando o sensível *statu quo* político; e o surgimento de grupos armados, diante da falência do sistema democrático em acomodar as transformações necessárias. Entre as razões externas, estão o conflito Israel-Palestina, o Setembro Negro, as difíceis relações com a Síria, o pan-arabismo e o socialismo árabe dos anos 1970, e, em um contexto maior, a Guerra Fria.

O conflito começou entre os *fedayin* da OLP e as *Falanges* cristãs em Beirute. De modo geral, formaram-se duas grandes alianças: de um lado, muçulmanos, pan-arabistas e grupos de esquerda juntaram-se aos palestinos; do outro lado, lutavam maronitas e greco-ortodoxos. É importante, no entanto, não se adotar uma visão simplista da guerra, já que as alianças eram instáveis e efêmeras, sendo comuns os embates internos entre elas. Havia ainda as confissões que não se aliaram a nenhum dos dois lados, como os druzos, com uma importante força militar própria na região montanhosa do Chouf, e os armênios, que apesar de cristãos, tendiam a apoiar ideias de esquerda. Foi grande também a participação de grupos armados seculares, como o Partido Comunista Libanês, partidos pró-Síria, o Exército do Sul do Líbano (SLA, na sigla em inglês), que era pró-Israel, e o *Kurdistan Workers' Party* (PKK). Por fim, foram muitas as intervenções externas na guerra, mormente de Israel, da Síria, do Irã e dos EUA, tornando o conflito ainda mais complexo. Houve também apoio do Iraque de Saddam Hussein no final da guerra aos grupos maronitas, com o intuito de contrabalançar o apoio iraniano ao Hezbollah.

[3238] O CSNU aprovou, de maneira unânime, a Resolução 262, que condenava Israel pela ação militar premeditada.

[3239] O Setembro Negro foi o conflito ocorrido principalmente no mês de setembro de 1970 entre as forças armadas jordanianas e a OLP, na qual os *fedayin* palestinos, após tentativas de derrubar a monarquia jordaniana e assassinar o rei Hussein, foram expulsos da Jordânia. Estima-se que os conflitos tenham gerado um total de cerca de quatro mil mortos. A maioria dos palestinos fugiu pela Síria para o Líbano, onde se instalaram e teriam papel crucial no deflagrar da guerra civil libanesa.

Para fins didáticos, destacam-se como marcos de uma breve cronologia do conflito:

- Abril de 1975: Conflito entre a OLP e as *Falanges* cristãs se espalha por Beirute, que logo é demarcada ao meio pela Linha Verde. O exército libanês racha, e surgem diversas milícias, a maioria delas correspondendo a uma confissão religiosa. O centro de Beirute é devastado.
- Janeiro de 1976: Massacres de Karantina (bairro palestino no leste de Beirute) e Damour (bairro cristão no sul de Beirute).
- Maio de 1976: Começa a intervenção militar da Síria em território libanês, com o pretexto de lutar contra os palestinos. A princípio bem aceita pelos maronitas, já em 1977 os grupos pró-Síria e maronita racham.
- 1977: Assassinato do líder druzo Kamal Jumblatt e subsequentes massacres de cristãos na região do Chouf.
- 1978: Invasão de Israel no sul do Líbano leva à criação de uma força de manutenção da paz da ONU no Líbano, a UNIFIL.
- Fevereiro de 1979: Revolução Iraniana radicaliza os xiitas no Líbano, principalmente no sul do país.
- Julho de 1980: Bashir Gemayel une os grupos cristãos e funda o *Lebanese Forces*, hoje o maior partido no Parlamento libanês.
- Verão de 1982: Em junho, Israel invade e ocupa a metade sul do território libanês, com anuência dos maronitas. Gemayel é eleito presidente em agosto, mas assassinado em setembro, mesmo mês em que ocorrem os massacres de Sabra e Shatila (dois campos de refugiados de palestinos em Beirute). A maior parte das tropas israelenses é retirada do Líbano em setembro, mas a ocupação persiste no sul.
- 1982-1985: Fundação do Hezbollah, grupo xiita promovido e treinado pelo Irã, com o objetivo principal de dar um fim à ocupação israelense no sul do Líbano.
- 1983: houve atentado à embaixada dos EUA e a explosão de dois caminhões-bomba[3240] contra instalações militares da Força Multidimensional no Líbano, reivindicados por um grupo intitulado Jihad Islâmica, que teria sido precursor ou nome alternativo do Hezbollah.
- 1988: Michel Aoun, líder maronita, promove, com apoio de Saddam Hussein, ampla guerra contra a presença síria e as milícias palestinas.
- 1989: São assinados na Arábia Saudita os Acordos de Taif, com mediação da Liga Árabe e de outros países como Kuwait e Argélia, cujo objetivo era colocar um fim definitivo na guerra civil libanesa. O Parlamento libanês ratifica o acordo, que concedia grande participação da Síria nos assuntos internos libaneses, mas presidente maronita Michel Aoun recusa-se a cumpri-lo.
- Janeiro de 1990: Grupos cristãos racham entre apoiar Aoun ou os Acordos de Taif. O leste de Beirute é devastado nas lutas internas entre cristãos.
- Agosto-Outubro de 1990: O Parlamento libanês ignora Aoun e aprova reformas constitucionais consolidando os Acordos de Taif, entre elas a divisão igualitária dos assentos no Legislativo entre cristãos e muçulmanos (rompendo, portanto, com a proporção de 6:5 do Acordo de 1943). Sem poder contar com o apoio do Iraque, envolvido na Guerra do Golfo, Aoun e seus apoiadores são expulsos do Líbano diante de enorme operação militar da Síria em Beirute.
- Março de 1991: Parlamento libanês aprova lei de anistia, perdoando todos os crimes políticos cometidos até então, o que não significou, entretanto, a pacificação do país.

[3240] Esse é considerado um dos primeiros usos de homens-bomba na história.

Estima-se que a guerra civil libanesa tenha deixado um total de cem mil mortos e deslocado internamente cerca de um quinto da população do país (o que equivaleria à época a 900 mil pessoas). Mais de 250 mil libaneses emigraram de forma permanente.

O fim da guerra civil em 1991 não significou a pacificação do país. Atentados terroristas continuaram relativamente comuns na vida libanesa, como o de dezembro de 1991, em que uma bomba matou trinta pessoas no bairro de Basta, Beirute, incluindo o ex-primeiro-ministro Shafik Wazzan. Eleições passaram a ser realizadas de maneira periódica, e os partidos foram desarmados, com exceção do Hezbollah. A Síria manteve sua presença política e militar dominante no Líbano até o ano de 2005, quando finalmente suas tropas são retiradas do país diante de enorme pressão por parte dos setores maronita, druzo e sunita, no contexto da Revolução do Cedro e do assassinato do ex-primeiro-ministro Rafiq Hariri. Israel, por sua vez, se retirou do sul libanês em 2000.

Em novembro de 1992, formou-se o primeiro Parlamento libanês pós-guerra, com Rafiq Hariri, empresário sunita, à frente do governo. Hariri buscou reerguer o país atraindo investimento externo e elegeu a reconstrução do centro de Beirute, levada a cabo pela empresa privada Solidere, como o grande símbolo de uma nova era. Hariri foi uma das figuras-chave da política libanesa no período, tendo depois governado novamente como primeiro-ministro entre 2000-2004. Seu assassinato, em 2005, foi um dos catalisadores da Revolução do Cedro, uma série de protestos pacíficos que levaram à retirada das tropas da Síria do Líbano. A investigação do assassinato de Hariri concluiu, mais de quinze anos depois, que o atentado teria sido planejado pelo Hezbollah, mas ninguém foi preso. Outras versões apontam para um envolvimento da Síria.

No pós-guerra, os xiitas aumentaram seu capital político mantendo-se coesos com o Hezbollah. Particularmente presentes no sul libanês, os xiitas se opuseram à retirada das tropas da Síria em 2005 e passaram, a partir de então, a intensificar os ataques a Israel. Em julho de 2006, ocorre nova invasão do Líbano por Israel. O conflito durou até 14 de agosto, quando um cessar-fogo imposto pela Resolução 1701 do CSNU, aprovada de maneira unânime, foi estabelecido. A presença israelense só foi efetivamente encerrada, todavia, em setembro, quando termina o bloqueio naval imposto aos portos libaneses. Estima-se que o conflito tenha deixado entre 1,2 mil e 1,3 mil libaneses mortos, assim como deslocado cerca de um milhão de libaneses.

Em 2008, houve um breve conflito militar entre o governo libanês e forças sunitas contra o Hezbollah, provocado pela tentativa do governo de desmantelar a rede de telecomunicações do grupo xiita. O conflito durou apenas uma semana, mas deixou cerca de 60 mortos na capital Beirute e mostrou a resiliência do Hezbollah como ator político e militar. Foi encerrado com acordo assinado em Doha, em 2008, que garantiu à oposição um poder de veto antes inexistente sobre a formação de um novo governo de união nacional, liderado pelo cristão Michel Suleiman.

Em 2011, eclode a guerra civil na Síria. O Líbano conseguiu se manter relativamente à parte do conflito, mas houve enorme êxodo de refugiados sírios ao país, ameaçando afetar, mais uma vez, o delicado equilíbrio demográfico e, consequentemente, político libanês. Estima-se que, em 2023, haja entre 1,2 e 1,5 milhão de refugiados sírios no Líbano, o que equivaleria a cerca de um quarto da população total libanesa. Nenhum outro país no mundo apresenta tamanha proporção demográfica entre refugiados estrangeiros e população nacional. Para além da ameaça política, os libaneses se ressentem da ajuda humanitária concedida aos refugiados, sobretudo desde a grave crise econômica que se instalou no país desde 2019.

Em 2017, houve grande controvérsia quando o então primeiro-ministro Saad Hariri, em solo saudita, anunciou que renunciaria ao poder, em uma decisão inesperada. O presidente libanês Michel Aoun acusou a Arábia Saudita de ter sequestrado Hariri, enquanto os sauditas anunciaram que o Líbano estava emitindo uma declaração de guerra – o que foi negado pelas autoridades

libanesas. Hariri voltou atrás de sua decisão, tendo atuado como primeiro-ministro até o início de 2020.

Em outubro de 2019, manifestantes tomaram o país em enormes protestos pacíficos. O estopim foi o rumor de que o governo planejava impor taxas sobre produtos como gasolina e serviços como o aplicativo de mensagens *WhatsApp*, mas logo se passou a condenações mais amplas, como a corrupção generalizada, a estagnação econômica do país, cuja taxa de desemprego àquela altura estava em 48%, e a carência de serviços públicos básicos, como coleta de lixo e eletricidade. Diante da enorme pressão pública, o primeiro-ministro Saad Hariri, filho de Rafiq Hariri, renunciou.

Em 2020, a crise econômica libanesa, com origem no endividamento do governo e no historicamente deficitário balanço de pagamentos do país, agravou-se com o componente da pandemia de COVID-19. Em março de 2020, o *Banque du Liban* anunciou um *default* de US$ 90 bilhões da dívida pública libanesa, deflagrando um colapso no valor da moeda nacional. Limites de saques foram impostos, vigentes até hoje, e diversos controles sobre os fluxos de capital foram também estabelecidos. Até esse momento, a libra libanesa era mantida em uma paridade de aproximadamente 1.500 libras por dólar; em fevereiro de 2023, a cotação no mercado paralelo é de cerca de 67 mil libras por dólar. A expectativa é de que haja continuidade na trajetória de depreciação da moeda libanesa, o que agrava ainda mais o endividamento do governo e trouxe ao Líbano um cenário de hiperinflação. Segundo o Banco Mundial, a inflação libanesa em 2021 atingiu 151%.

À crise econômica somou-se outra humanitária em agosto de 2020: a explosão do porto de Beirute, que deixou mais de 200 mortos e uma enorme devastação na capital libanesa[3241]. Seguiram-se protestos contra o governo, que renunciou em 10 de agosto. Saad Hariri voltou à cena, mas em um mês não conseguiu montar um governo e renunciou permanentemente da política libanesa, deixando um vácuo de poder entre os sunitas. Em julho de 2021, Najib Mikati assumiu como primeiro-ministro, posto que ocupa até hoje.

Em outubro de 2021, outro episódio de violência entre confissões atingiu o Líbano. Investigações lideradas pelo juiz Tarek Bittar indicavam envolvimento crucial do Hezbollah na explosão do porto em Beirute. O grupo xiita organizou um protesto contra Bittar, e um combate armado se deu entre membros do Hezbollah, membros do grupo cristão *Lebanese Forces* e o exército libanês. Sete pessoas foram mortas e 32 ficaram feridas.

Em maio de 2022, o Líbano realizou eleições parlamentares nacionais que marcaram, pela primeira vez, a chegada de candidatos independentes, sem partido, ao Parlamento (13 assentos), impulsionados por uma plataforma de rejeição à política sectária. O Hezbollah e seus aliados perderam a maioria, mas conseguiram assegurar a cadeira de presidente do Parlamento. O *Lebanese Forces* aumentou sua bancada de quinze para 19, consagrando-se como o maior partido.

Desde 30 de outubro de 2022, a cadeira da presidência da república libanesa está vazia. O mandato de Michel Aoun, iniciado em 2016, terminou sem que houvesse consenso entre a elite política libanesa acerca do seu sucessor. Najib Mikati exerce interinamente as funções de primeiro-ministro e presidente do país, em uma acumulação de cargos em teoria inconstitucional. A eleição de presidente é feita de maneira indireta, pelos 128 parlamentares. Em uma primeira votação, é necessário obter uma maioria qualificada de dois terços para se eleger o novo presidente, mas em

[3241] A explosão, ocorrida em 4 de agosto de 2020, foi causada pelo armazenamento indevido de 2,75 toneladas de nitrato de amônia nos galpões do porto. A explosão deixou 218 mortos, sete mil feridos e 300 mil pessoas sem teto. Foi sentida em todo o Líbano, assim como nos países vizinhos Síria e Israel. A explosão foi equivalente a um terremoto de magnitude 3,3 na escala Richter, o que configuraria a maior explosão não nuclear acidental da História.

votações posteriores, exige-se apenas uma maioria simples de 65 votos. Até dezembro de 2023, já foram realizadas doze votações inconclusivas.

Em março de 2023, no contexto de grave instabilidade econômica, o país desvalorizou sua taxa de câmbio oficial pela primeira vez em 25 anos, enfraquecendo-a em 90%, mas o valor de fato do câmbio praticado é mais desvalorizado do que a taxa oficial. Esse processo de desvalorização da libra libanesa resultou em um processo de dolarização da economia, com restaurantes, lojas e supermercados aceitando pagamentos apenas em dólar americano. O objetivo da medida seria combater a alta inflacionária e estabilizar a moeda, mas pode agravar o problema do empobrecimento da população.

b) Política externa libanesa

A política externa do Líbano caracterizou-se, no período compreendido entre a independência e a guerra civil, por uma grande capacidade de diálogo com atores diversos. Estima-se que, no começo dos anos 1970, Beirute abrigasse cerca de 80 representações diplomáticas, o que reflete a robustez da diplomacia libanesa à época. O Líbano caracteriza-se historicamente por ser um país com vínculos variados, o que se deve, em boa parte, à enorme diáspora libanesa mundo afora, mas também à ênfase dada pelos libaneses ao comércio exterior e ao investimento externo.

Paralelamente, há de se destacar que a condução da política externa libanesa era sempre tarefa sensível, em função da necessidade de se conciliar os muitos interesses, não raro opostos, entre os diversos grupos confessionais do país. É nesse sentido que se entende, por exemplo, a posição de neutralidade buscada pelo Líbano na primeira metade da Guerra Fria, já que parte de sua população, mormente os muçulmanos e os grupos pan-arabistas, alinhavam-se a ideias de esquerda e, consequentemente, à União Soviética (URSS), ao passo que a outra parte da população, sobretudo a cristã, alinhava-se historicamente com o Ocidente, isto é, com os EUA e a Europa Ocidental. Uma vez que o caráter sectário do Estado libanês se mantém até hoje, com uma estrutura governamental definida em função dos diferentes grupos confessionais, pode-se dizer que essa dificuldade inerente à condução da política externa é ainda hoje presente, embora em conjuntura distinta.

Durante a guerra civil libanesa, houve a formação de diversos governos paralelos. Os cristãos formaram uma entidade política própria com sede no leste de Beirute, conhecida em inglês como *East Beirut Canton*. Paralelamente, atuava um governo no oeste da capital, controlado pela presença das tropas sírias. Fora de Beirute, coabitavam diversas outras entidades, como o *Northern Canton*, dominado por outras milícias cristãs, o governo dos druzos, na região montanhosa do Chouf, e os xiitas no sul, sobretudo depois da fundação do Hezbollah, em 1985. Era intensa a interferência estrangeira no país (sobretudo de Israel, Síria, EUA, Irã, Iraque, entre outros), com cada milícia e grupo confessional buscando sua própria política externa.

Do final da guerra civil até a retirada das tropas sírias, em 2005, o país viveu uma fase de semiautonomia, já que o Estado libanês seguia em grande parte controlado pela Síria de Hafez al-Assad (1971-2000) e, depois, de seu filho, Bashar al-Assad (2000-presente). Após 2005, o Líbano tenta formular uma política externa mais independente. Somente em 2008, a Síria reconheceu a existência do Estado libanês, estabelecendo relações diplomáticas com Beirute.

Além da Síria, o Líbano tem fronteira terrestre com Israel. Embora o Líbano não tenha participado das guerras de 1948 e de 1967, a partir do final dos anos 1960, o enorme fluxo de palestinos ao sul libanês fez com que Israel e Líbano entrassem em rota de colisão direta. Israel interveio militarmente no território libanês em 1968, 1978, 1982 e 2006. A fronteira terrestre

Líbano-Israel encontra-se até hoje não delimitada, com acusações do Líbano de ocupação israelense ilegal da área conhecida como *Shebaa Farms*, perto das colinas de Golã. Já a fronteira marítima entre os dois países foi definida em acordos celebrados em outubro de 2022, com mediação fundamental do enviado dos EUA, Amos Hochstein. Como Líbano e Israel não possuem relações diplomáticas entre si, a solução diplomática encontrada por Hochstein para solucionar o litígio foi fazer com que os EUA firmassem o mesmo acordo separadamente com os dois países. A definição da fronteira marítima entre Líbano e Israel tinha como pano de fundo crucial a questão da exploração dos campos de gás natural na área, descobertos em 2010. Acordou-se que o Campo de Karish ficará sob controle total de Israel, ao passo que o Campo de Qana ficará sob soberania libanesa, mas explorado pela companhia francesa Total Energies, com pagamento de *royalties* a Israel. O acordo foi celebrado no Líbano como uma possível fonte valiosa de recursos, já que o país sofre com enorme crise econômica desde 2019.

É também sobretudo no sul libanês que atua a Força Interina das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL), criada em 1978 para, originalmente, auxiliar na retirada das tropas de Israel do Líbano. O mandato da missão foi reajustado em duas ocasiões: em 1982, quando da maior invasão israelense do Líbano; e em 2000, quando da retirada definitiva das tropas israelenses do país. Depois da guerra em 2006, a UNIFIL teve suas atribuições ampliadas, passando a incluir o monitoramento da cessação das hostilidades, o apoio ao Exército libanês no sul do país e a concessão de ajuda humanitária na região. Foi também em 2006 que foi criada a Força-Tarefa Marítima (FTM)[3242] da UNIFIL. Em setembro de 2023, a missão contava com cerca de 9,3 mil tropas. Também em junho de 2023, Najib Mikati, premiê em exercício do Líbano, voltou a reivindicar, em encontro com o chefe da UNIFIL, que a missão aja para conter as reiteradas violações de Israel à soberania libanesa, incluindo uso de tratores para além da fronteira.

Além dos vizinhos, mas ainda no Oriente Médio, é importante e controversa a relação do Líbano com o Irã e a Arábia Saudita. Com populações significativas tanto de sunitas quanto de xiitas, o Líbano é, não raro, atingido pelas disputas entre iranianos e sauditas por maior influência no Oriente Médio. O Irã atuou diretamente na fundação do Hezbollah, entre 1982-1985, com grande repercussão para a história e a política libanesas desde então, e até hoje fornece ajuda militar e financeira crucial para o grupo de Hassan Nasrallah. É crescente na sociedade libanesa atual o sentimento de animosidade ao Irã, sobretudo após a explosão do porto de Beirute, em 2020, atribuída ao Hezbollah. A Arábia Saudita, por sua vez, apoia no Líbano os grupos sunitas. Em 2017, houve grande controvérsia quando o então primeiro-ministro Saad Hariri, em solo saudita, anunciou que renunciava ao poder, em uma decisão inesperada. O presidente libanês Michel Aoun acusou a Arábia Saudita de ter sequestrado Hariri, enquanto os sauditas anunciaram que o Líbano estava declarando guerra – o que foi negado pelas autoridades libanesas. Hariri voltou atrás em sua decisão, tendo atuado como primeiro-ministro até 2020, quando nova renúncia levou a um vácuo de poder entre os sunitas libaneses.

Fora do Oriente Médio, são importantes as relações com França e EUA. Com a ex-metrópole, as relações têm o importante componente da francofonia e das relações consulares: estima-se que vivam cerca de 300 mil libaneses na França e o idioma francês ainda é bastante falado no Líbano. O presidente Emmanuel Macron foi fundamental na solução do litígio com a Arábia Saudita, em novembro de 2017[3243]. Macron também realizou visita oficial ao Líbano após

[3242] O Brasil desempenhou papel de protagonista frente à FMT da UNIFIL, entre 2011 e 2021.
[3243] Macron teria intervido diretamente para que Saad Hariri, que também tem nacionalidade saudita, pudesse sair do território da Arábia Saudita, de onde voou para Paris e, de lá, para o Líbano.

a explosão do porto de Beirute, quando pediu pela formação de um novo governo e anunciou envio de ajuda humanitária. A França é um dos maiores investidores externos no Líbano.

Com os EUA, as relações têm a marca principal da ajuda financeira. De 2006 a 2022, os EUA teriam fornecido um total de cerca de US$ 5,5 bilhões em ajuda externa ao Líbano. É grande a cooperação prestada por Washington ao Exército libanês, sobretudo na esfera da capacitação e do fortalecimento do controle civil da instituição. Destaca-se ainda o papel fundamental de mediação exercido pelos EUA na assinatura dos acordos de fronteira marítima com Israel, em 2022. Estima-se que a diáspora libanesa nos EUA seja de cerca de 440 mil pessoas.

XVII. Líbia

a) Origens – Primavera Árabe

O contexto de convulsão política e social na Líbia tem início com a Primavera Árabe. Em dezembro de 2010, após a autoimolação de um vendedor de rua na Tunísia, houve uma série de protestos espontâneos em países do Oriente Médio e norte da África. Na Tunísia, no Egito, no Iêmen e na Líbia houve mudança de regime, e no Bahrein e na Síria verificaram-se protestos de grandes proporções, depois degenerando-se em guerra civil no caso sírio. Na Líbia, o clima de descontentamento e de esgotamento do autoritarismo de Muammar Kadafi, no poder desde a década de 1960, levou a protestos e à contestação aberta ao regime. Somaram-se à contestação motivos étnicos e tribais que marcaram a formação do Estado líbio: grupos rebeldes armados, de províncias orientais, se mostraram particularmente contrários ao regime de Kadafi.

Em 2011, os combatentes do Conselho Nacional de Transição (CNT)[3244] tomaram Trípoli, derrotando as forças leais ao então presidente Kadafi. No contexto de colapso institucional e estado de guerra civil, o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) autorizou ação militar armada com base na Responsabilidade de Proteger (R2P)[3245], instrumentalizada na Resolução 1973/2011[3246]. A resolução criou uma zona de exclusão aérea e determinou a adoção de medidas militares para a proteção da população civil com fundamento no Capítulo VII da Carta das Nações Unidas (ONU). A intervenção militar foi liderada pela Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e enfrentou denúncias de que os recursos energéticos líbios seriam o fundo para a intervenção. A ação militar extrapolou seu mandato, foi palco de abusos frente à população líbia e levou à captura e ao posterior assassinato de Kadafi, promovendo a mudança do regime político – o que tampouco era previsto pelo mandato inicial.

Em setembro de 2011, dando sequência ao governo interino, foi aprovada a Missão de Apoio das Nações Unidas na Líbia (UNSMIL, na sigla em inglês), visando ao apoio à Líbia no processo de transição política.

Para mais detalhes sobre a Primavera Árabe na Líbia, ver subseção específica anteriormente neste tópico.

b) Principais partes na guerra civil

Desde a queda de Kadafi, em 2011, diferentes nomes vêm se apresentando como porta-vozes de grupos que buscam se opor ou resgatar o legado do presidente assassinado. Dois grupos despontam como os mais representativos.

Um dos lados no conflito é o grupo *Libyan Arab Armed Forces* (LAAF) *ou Libyan National Army* (LNA), estabelecido na porção leste do país. O grupo tem como principal liderança o oficial Khalifa Haftar, um militar formado nas fileiras do Exército leais a Muammar Kadafi. Atualmente, o grupo liderado por Haftar se apresenta como a oposição ao proto-regime estabelecido em Trípoli.

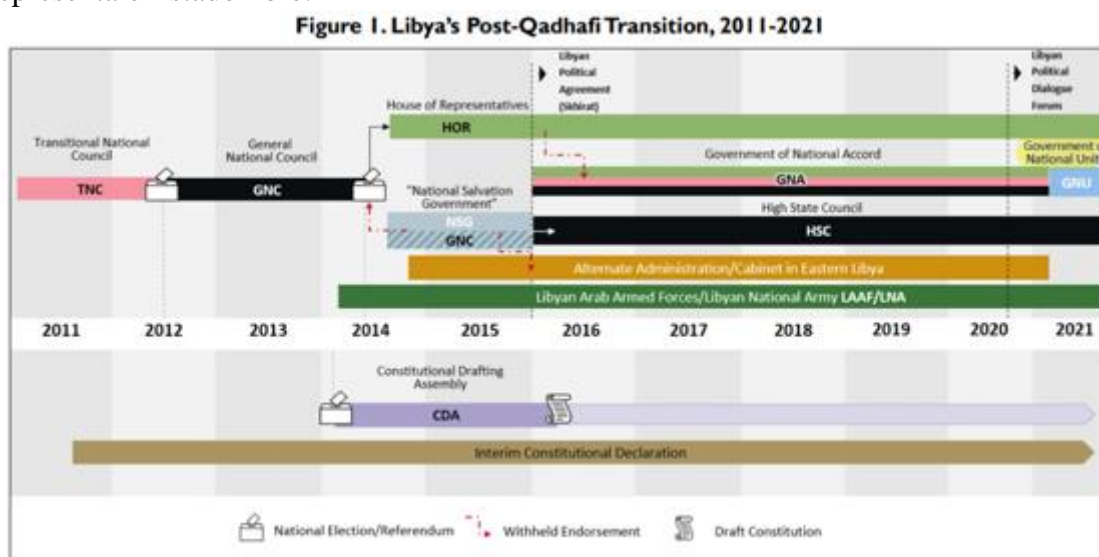
[3244] O CNT foi formado em fevereiro de 2011, por opositores de Kadafi, com o objetivo de ser a face política da revolução. Em 2012, o CNT foi sucedido pelo Conselho Geral Nacional (GNC).

[3245] Essa foi a primeira vez que o CSNU aprova ação armada, fundando-se no Capítulo VII da Carta, com base na R2P, para a proteção da população líbia.

[3246] Nessa ocasião, o Brasil se absteve, juntamente com Alemanha, Rússia, China e Índia, e, meses depois, apresentou no CSNU o conceito de Responsabilide ao Proteger (RwP). Registro do voto brasileiro no CSNU, disponível em: https://digitallibrary.un.org/record/699784?ln=en.

Seu exército é estabelecido na região de Tobruk. Haftar conta com o apoio dos Emirados Árabes Unidos (EAU), Egito, Sudão (Hemedti e RSF), Síria (mercenários treinados e financiados por Bashar al-Assad), Chade e Rússia (por meio de mercenários do Grupo Wagner) e vem, recentemente, recebendo apoio da França. Politicamente, conta com algum apoio do Parlamento líbio baseado em Trípoli (HOR, na sigla em inglês) e do Governo de Estabilidade Nacional (GNS, na sigla em inglês), baseado em Sirte e liderado, até maio de 2023, por Fathi Bashagha e, desde então, por Osama Hammad.

O outro lado do conflito é o Governo do Acordo Nacional (GNA, na sigla em inglês, de 2016 a 2021) ou Governo de União Nacional (GNU, na sigla em inglês, de 2021 em diante), estabelecido em Trípoli. O GNA foi um governo interino formado em 2015 por meio das negociações das Nações Unidas e pensado para dar unidade ao país e servir de base para a transição política pacífica. Sua primeira liderança foi Fayez al-Sarraj. Desde março de 2021, com os esforços das Nações Unidas, foi formado um governo temporário, tendo como objetivo a formação de um governo operacional que preparasse o país para as eleições marcadas para dezembro de 2021 (que não ocorreram), culminando no GNU. Atualmente, o GNU é formado por um presidente, Moohammed al-Menfi, e um primeiro-ministro, Abdullahhamid Dbeibah. O GNU conta com apoio da Turquia, do Catar, do Irã, da Itália e de mercenários sírios (treinados e financiados pelos grupos de oposição a al-Assad). Nos foros internacionais e representações externas, é o GNA/GNU que representa o Estado líbio.

Figure 1. Libya's Post-Qadhafi Transition, 2011-2021

Fonte: *Congressional Research Service*

c) Interferência externa – atores e interesses

No que concerne à atuação de atores externos, a interferência na guerra civil se aproveita de embates sectários locais e de interesses geopolíticos mais amplos. Em termos de ativos líbios, deve-se mencionar que o país detém as maiores reservas de petróleo na África (39% das reservas do continente) e figura entre os maiores produtores.

No caso da Rússia, que oferece apoio ao LNA de Haftar, visa-se ao descongelamento de ativos bloqueados no contexto do colapso político em 2011. Além disso, a Líbia representa um mercado importante em termos de reconstrução de infraestrutura e de venda de armas e produtos agrícolas. No plano geoestratégico, a presença russa na Líbia enfraquece o flanco meridional da

OTAN e se constitui em porta de entrada para o continente africano. Moscou fornece financiamento para a contratação de grupos de mercenários como o Grupo Wagner, principalmente desde a segunda ofensiva do LNA, em 2019. Em geral, argumenta-se que uma Líbia mais instável poderia vir a beneficiar (ou continuar beneficiando) a Rússia: enfraquecer-se-ia a posição de países europeus na margem mediterrânea, além de acentuar a crise migratória no oeste europeu e enfraquecer politicamente países que buscam interferência no conflito, como Turquia, Itália e França.

No caso da Turquia, que apoia o GNA, há também interesse no desbloqueio de contratos congelados em 2011. Na percepção turca, a presença na Líbia é um meio de estender sua influência no continente africano. Ao apoiar Tripoli, objetiva-se engrossar a oposição aos países a leste do mediterrâneo e manter uma posição de força nas relações com o norte africano (o acordo de delimitação de fronteiras marítimas, em 2019, entre Ancara e Trípoli serve de confirmação). A atuação da Turquia vem abrindo margem para treinamento e presença de mercenários sírios (da oposição a al-Assad), reforçando as fileiras de defesa do GNA. Além disso, a atuação de Ancara no conflito reforça sua posição de potência regional e contrapõe a agenda geopolítica russa e egípcia na região. Internamente, há quem aponte a intervenção como uma tentativa turca de relançar a popularidade do Partido da Justiça e Desenvolvimento (AKP, na sigla em turco), do presidente turco Recep Tayyip Erdogan, após a erosão política em 2019. Nesse sentido, são objetivos internos não declarados de Erdogan as denúncias de posicionamentos "imperialistas" por parte de europeus na Líbia e a busca de tergiversação dos problemas internos.

No caso dos EAU e do Egito, há maior peso de fatores ideológicos. Para esses atores, a organização Irmandade Muçulmana representa uma ameaça existencial às suas agendas políticas nacionais e regionais. Por isso vêm apoiando o grupo de Haftar, em oposição aos políticos ligados à ala islamita de Trípoli. No sentido oposto vai a atuação do Catar na região, que reforça a posição dos grupos islamitas de Trípoli, que em geral fazem uma leitura sunita do Islamismo.

No caso da França, há sinais de que o país vem oferecendo suporte militar às tropas de Haftar, apesar de retoricamente continuar apoiando os esforços de negociação das Nações Unidas. De certa forma, há uma inconsistência na posição de Macron em relação às partes do conflito. O anúncio de reabertura de uma embaixada francesa em Trípoli (março de 2021) parece ir no sentido de um suporte discreto ao GNU, ao mesmo tempo que analistas apontam para um possível apoio não declarado à facção de Haftar, com financiamento, armas e apoio logístico. É possível que Paris reconheça a dificuldade de garantir a unidade pela frágil ação do GNU, e venha buscando alternativas políticas que possam, mesmo a um custo autoritário, garantir governabilidade ao Estado líbio.

No caso da Itália, há apoio ao GNU, como continuidade de ações tomadas no contexto do combate às possessões do autoproclamado Estado Islâmico em território líbio. Até o início de 2020, ainda havia soldados italianos nas proximidades de Misrata, em um apoio que se tornava cada vez mais discreto. Isso coloca dois grandes representantes do continente europeu em posições contrárias no conflito.

Os Estados Unidos (EUA) mantêm apoio ao GNU e vem repetindo a necessidade de continuar os esforços de pacificação via Nações Unidas, com especial ênfase na necessidade de eleições presidenciais livres e independentes.

No cenário de crise energética atual, em função da guerra na Ucrânia, a tomada de posição no conflito líbio assume uma importância maior. A escassez de recursos energéticos e o aumento de preços sem precedentes servem de motivação para atores externos que esperam a garantia de acesso preferencial a recursos energéticos líbios.

Em suma, os principais atores internacionais que apoiam cada grupo são:

1) GNA/GNU: ONU, EUA, Itália, Turquia, Catar, Irã, Sudão (Al-Burhan) e, inicialmente, França;
2) LAAF/LNA: Rússia (via Grupo Wagner), Arábia Saudita, EAU, Egito, Sudão (Hemedti), Chade e, recentemente, França.

d) Evolução recente e desafios futuros

A guerra civil líbia vem sendo marcada por incertezas e interferências externas. Houve duas tentativas de golpes (ambos pelas tropas de Haftar), em 2014 e em 2019, o que minou a operacionalidade do Estado. No contexto da tentativa de 2014, o Parlamento líbio (*House of Representatives* – HOR)[3247] se viu forçado a relocar-se para Tobruk, com uma bicefalia na representação parlamentar do país, com sessões parlamentares em Trípoli e em Tobruk[3248]. Como consequência das manobras militares de Haftar, houve um esforço da ONU e de membros da comunidade internacional para o fortalecimento de instâncias oficiais de representação do Estado líbio. Tais esforços levaram à formação do GNA em 2015 e posteriormente ao GNU, em 2021.

Na tentativa de golpe de 2019, ficou patente a fragilidade do GNA, o que motivou a entrada da Turquia no conflito de forma mais aberta. Com essa participação, as tropas de Haftar sofreram baixas importantes e retrocederam nos objetivos militares de tomada da porção oeste do país.

Em setembro de 2021, o HOR passou uma moção de censura (voto de desconfiança) em relação aos representantes do GNU, e, em fevereiro de 2022, houve designação de Fathi Bashagha como primeiro-ministro pelo HOR. Nesse contexto, em março de 2022 houve a formação de outra força política, o Governo de Estabilidade Nacional (GNS, na sigla em inglês), que se opõe ao GNU de Trípoli. Até o momento, essa nova força política se mostra aliada das tropas do LNA, enfraquecendo ainda mais a tentativa de unificação do GNU. Depois de confrontações militares no início de 2022, começou-se um esforço de negociação de unificação em julho. Esses esforços são conduzidos pela Comissão Militar Conjunta (5+5), em Trípoli.

No momento, a Líbia conta com uma duplicidade parlamentar (o HOR em Tobruk; e um parlamento em Trípoli), e três frentes que se arrogam o papel de Executivo (o GNU em Trípoli; o grupo do LNA de Haftar, em Tobruk; o GNS, em Sirte) – no momento, somente o GNU representa o Estado líbio internacionalmente.

Em termos de desafios, salientam-se as dificuldades das Nações Unidas, os desafios humanitários, os sociais e demográficos, e as dificuldades diante da suspensão das eleições que teriam lugar em fins de 2021.

Desde 2020, fica clara a dificuldade das Nações Unidas de manejar o conflito. Após sucessivas demissões de enviados especiais, transparece o desconforto dos representantes da organização diante da crescente interferência externa nos assuntos políticos líbios, impedindo uma saída acordada e pacífica para o conflito. O último episódio nesse sentido foi a demissão de Jan Kubis, duas semanas antes das eleições no país, em contexto de crescente inviabilidade política institucional para a transição. Também no que concerne à ONU, a UNSMIL vê seu mandato cada vez mais frágil diante da falta de saída política para o conflito. A estabilização de áreas de conflito

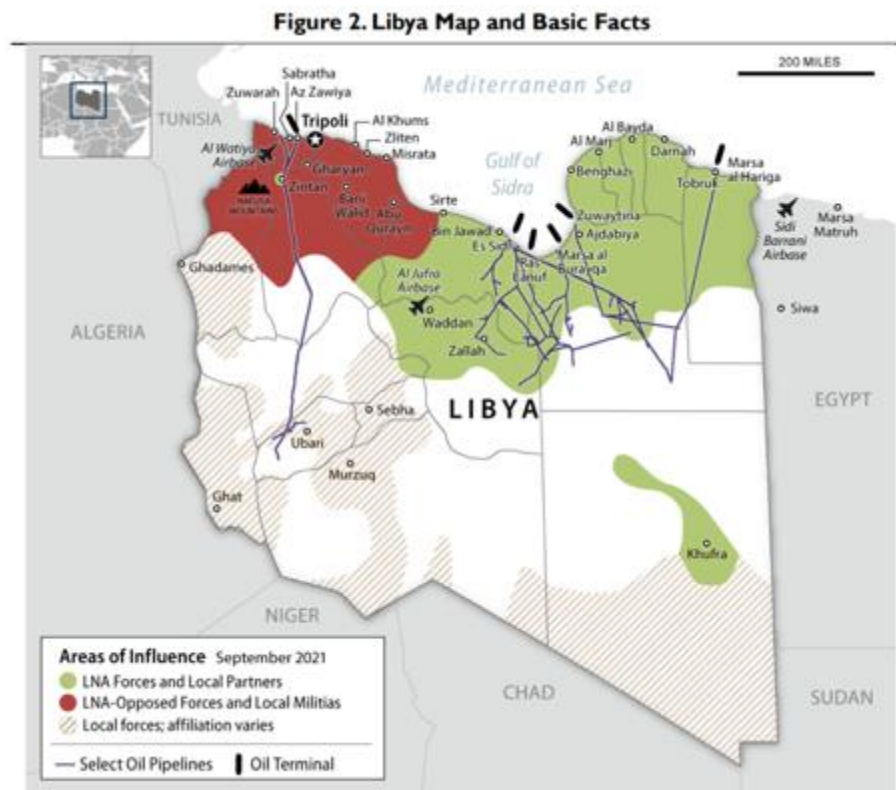
[3247] O HOR líbio foi formado nas eleições parlamentares de 2014 e estabelecido inicialmente em Trípoli.

[3248] No final de 2014, um parlamento rival ao HOR foi estabelecido em Trípoli: o Congresso Geral Nacional, sucedido em 2016 pelo Alto Conselho de Estado. O HOR não reconhece esse congresso e aprova em 2015 a extensão do mandado de seus membros para além de outubro.

e assistência a civis é dificultada pela presença de mercenários, o que compõe o quadro dos desafios humanitários.

Sobre os desafios humanitários no conflito, as denúncias de violações humanitárias por mercenários de ambas as partes ampliam a possibilidade de escalada do conflito, ao mesmo tempo que reduzem o espaço para diálogo das partes envolvidas.

Em termos sociais e demográficos, vale a menção à disfuncionalidade do estado líbio e incapacidade de aprovisionamento de bens básicos para a população, em um cenário em que a COVID-19 ainda assola a população. Além disso, o conflito civil estimula a crise de refugiados em direção à Europa (via Mediterrâneo) e a outros países do continente. Além disso, rebeldes da Líbia estimulam a insurreição popular em países da região, provocando a instabilidade no norte da África (região do Sahel, particularmente em relação a grupos extremistas africanos).

Figure 2. Libya Map and Basic Facts

Fonte: *Newsweek*

Em termos políticos, o adiamento das eleições presidenciais marcadas para dezembro de 2021 representou um ponto de interrogação no processo de transição política da Líbia. As principais causas para o adiamento foram preocupações em torno da segurança nacional e discordâncias acerca da elegibilidade de candidatos. Uma das principais falhas no processo de transição, de acordo com especialistas, é a falta de uma constituição que estabeleça as diretrizes do processo de rotinização institucional, o que inclui as eleições presidenciais. Na falta de tal documento, são aprovadas leis provisórias que carecem de legitimidade e aceitação geral pelos candidatos. Um dos candidatos mais polêmicos é o próprio filho de Muammar Kadafi, Saif al-Islam Kadafi, sentenciado a morte por um tribunal em Trípoli, e investigado pelo Tribunal Penal

Internacional (TPI)[3249]. No atual momento, as dificuldades políticas e lacunas jurídicas que levaram ao adiamento persistem, o que torna improvável a realização de eleições presidenciais no futuro próximo, impossibilitando uma reconstrução institucional e operacionalidade do Estado líbio.

A situação atual é marcada por um impasse entre as duas principais forças políticas do país. No entanto, a continuidade dos enfrentamentos e da disputa pelo poder soberano da Líbia geram temores de que o conflito seja retomado em larga escala. As tropas de Haftar têm poder, no momento, sobre maior parte do território líbio, entretanto, o amplo conjunto de países envolvidos na questão torna pouco provável uma solução, no curto prazo, para o impasse acerca da existência de dois polos de poder no país. Além disso, fatores como a falta de consenso para a realização de uma eleição presidencial – inicialmente marcada para 2021 e continuamente postergada – fazem com que alguns analistas levantem a possibilidade de uma eventual partição da Líbia.

No início de março de 2023, o Alto Conselho de Estado, instância consultiva criada em 2015, endossou mudança constitucional realizada pelo HOR, que define as competências do presidente, do primeiro-ministro e do Parlamento do país, bem como abre caminho para a adoção de legislação eleitoral. Uma comissão formada por seis representantes de cada um dos dois corpos legislativos (6+6) atualmente funcionando no país (HOR e Parlamento em Trípoli) está trabalhando na legislação eleitoral e chegou a uma primeira versão dos textos em junho, após encontros sediados pelo Marrocos.

Em relação ao aspecto econômico, em janeiro de 2023, a primeira-ministra da Itália, Giorgia Meloni, realizou viagem a Trípoli e assinou uma série de acordos para fornecimento de energia, gás natural em particular, com início previsto em 2026. Esses acordos relacionam-se aos esforços dos países europeus de contornar a necessidade de importação de petróleo e gás russos.

A Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) informou, em 15 de março de 2023, que cerca de 2,5 toneladas de urânio natural desapareceram na Líbia, gerando preocupações de segurança e proliferação nuclear. Dias depois, um comandante das tropas de Haftar anunciou que o material foi encontrado próximo do local em que teriam desaparecido.

Em setembro de 2023, enchentes no país, que provocaram o rompimento de duas barragens e a derrubada de quatro pontes, ceifaram cerca de vinte mil vidas na cidade de Derna. Os dois "governos" do país têm tentado articular o recebimento de ajuda humanitária.

e) Linha do tempo

- 2010: Eclosão da Primavera Árabe.
- 2011: Aprovação da incursão militar na Líbia, pela S/RES/1973.
- 2011: Criação da UNSMIL pela S/RES/2009.
- 2014: Primeira ofensiva do LNA; em consequência da tentativa de golpe, os esforços da ONU levaram à formação do GNA.
- 2015 (dezembro): Formação de um governo de unidade na cidade marroquina de Skhirat (o GNA, unindo o Conselho de Transição, o Conselho Geral Nacional e o parlamento reconhecido internacionalmente).
- 2016: Operação dos EUA em conjunto com organizações em controle de regiões centrais e a porção oeste na Líbia levam à tomada de territórios do Estado Islâmico na Líbia.

[3249] Por meio do *referral*, o CSNU enviou a situação da Líbia para apreciação do procurador do TPI. A situação deu ensejo a três casos e cinco mandados de prisão. O caso de Saif Kadafi está em fase de pré-julgamento, pois ele não se encontra em custódia do TPI e este não julga indivíduos *in absentia*. https://www.icc-cpi.int/libya.

- 2019: Segunda ofensiva do LNA (com apoio dos EAU); em resposta há atuação da Turquia em apoio à GNA.
- 2020 (janeiro): Conferência de Berlim de relançamento do processo diplomático da ONU (sem efeitos concretos no terreno).
- 2020 (outubro): Cessar-fogo acordado, aparentemente rompido em setemebro de 2021.
- 2020 (março): Enviado especial das Nações Unidas pede demissão (Ghassan Salamé).
- 2021 (janeiro): Escolha do enviado especial das Nações Unidas **(**Jan Kubis).
- 2021 (fevereiro): Fórum para o Diálogo Político Líbio unificou o poder do GNA em torno de um presidente (Moohammed al-Menfi) e um primeiro-ministro (Abdullahhamid Dbeibah).
- 2021 (março): Aprovação formal do GNU liderado por Mohamed al-Menfi (presidente do Conselho Presidencial) e Abdulhamid Dbeibeh (como primeiro-ministro), com o objetivo de unificar o GNA com o governo rival baseado em Tobruk.
- 2021 (novembro): Enviado especial das Nações Unidas pede demissão (Jan Kubis) a duas semanas das eleições por discordâncias acerca do processo de transição com o secretário-geral das Nações Unidas (SGNU) Antonio Guterres.
- 2021 (novembro): Conferência de Paris de diálogo entre as partes do conflito (sem resultados práticos).
- 2021: Rússia bloqueia a indicação do diplomata britânico Nicholas Kay como enviado especial para a Líbia; o SGNU então nomeia Stephanie Williams (diplomata americana, que já serviu antes como representante especial adjunta e representante especial interina) como conselheira especial, o que prescinde da aprovação dos membros;
- 2021 (dezembro): Eleições (marcadas para 23 de dezembro) postergadas pelo HOR;
- 2022 (março): Formação do Governo de Estabilidade Nacional (GNS, na sigla em inglês), que se opõe ao GNU de Trípoli;
- 2022 (agosto): Milícias do poder do leste dirigem ataques com o objetivo de tomar a capital Trípoli; os enfrentamentos provocaram dezenas de mortos e feridos.

XVIII. Marrocos e a questão do Saara Ocidental

a) Conflito

i. A descolonização bloqueada

A questão do Saara Ocidental envolve um processo incompleto de descolonização na região do Magrebe[3250]. Entre 1960 e 1970, o Saara Ocidental (Río de Oro e Sakiet El Hamra), colonizado pela Espanha após a Conferência de Berlim de 1885, parecia amparado pela Resolução 1514 (XV) da Assembleia Geral das Nações Unidas (ONU) de 1960, sobre a concessão de independência pela descolonização aos países e povos colonizados. Em 1963, foi incluído na lista de territórios não autônomos, conforme o Capítulo XI da Carta da ONU. A Espanha opôs-se à descolonização e optou pelo desenvolvimento econômico da região, rica em fosfatos, para abafar tanto as cobranças internacionais quanto as demandas da população nômade *saaraui*.

Em 1973, militantes *saarauis*, insatisfeitos com a estagnação do processo de descolonização, optam pela luta armada e fundam, com programa socialista e pan-árabe, inspirado no modelo da revolução argelina, a Frente Polisário, que proclamou a República Árabe Saarauí Democrática (RASD) em 1976. Essa opção ideológica reduziu o apoio à independência *saaraui*: para além dos interesses espanhóis, dificilmente as potências ocidentais acatariam o fim da tutela colonial em prol da criação de um Estado frágil, de tendência socialista, em ponto estratégico da costa atlântica no norte da África, em plena Guerra Fria. Desde então, a hipótese de integração do território ao Marrocos pareceu uma alternativa viável para afastar o risco da criação de um satélite de Moscou. O território também foi foi reivindicado pela Mauritânia.

Hoje, as partes envolvidas são o Marrocos, com apoio tácito da França e dos Estados Unidos (EUA), e a RASD (por meio de seu movimento nacionalista, a Frente Polisário), com suporte da Argélia, em cujo território está o governo exilado *saaraui*. Cerca de um quinto do território é controlado pela autoproclamada RASD, com o restante ocupado e administrado pelo Marrocos, que chama a região de “Províncias do Sul”. Para conter guerrilheiros da Frente Polisário, o Marrocos estruturou um grande muro de areia ao longo de quase todo o território do Saara Ocidental.

Desde a década de 1970, a situação pouco avançou, apesar do cessar-fogo estabelecido em 1991: há dificuldade para organizar um referendo de independência pela natureza esparsa e nômade de parcela considerável da população *saaraui*, e as negociações engendradas até o momento tiveram pouco sucesso. Em novembro de 2020, o cessar-fogo foi violado após ataque marroquino à região da chamada “fenda de Guerguerat”. O Exército de Libertação do Povo Saarauí (SPLA, na sigla em inglês), braço armado da RASD, declarou “estado de guerra” e regresso à luta armada após quase trinta anos e revidou imediatamente às agressões e também bombardeou bases marroquinas. Como resultado do ataque, o Marrocos assegurou o controle sobre a fenda de Guerguerat. Em reação, em janeiro de 2021, a Frente Polisario anunciou o fim do cessar-fogo e lançou foguetes contra forças marroquinas em Guerguerat e no muro de areia que separa as forças *saarauis* e marroquinas, resultando na retomada de hostilidades entre Rabat e a Frente Polisario. Desde então, têm sido registrados episódios de combates de baixa intensidade.

A República Saaraui é membro da União Africana (UA) desde 1984, e é reconhecida por 36 Estados. Por outro lado, os EUA reconhecem a soberania marroquina em 2020, em troca da

[3250] O Sarra Ocidental fica no norte da África, voltado para o oceano Atlântico, e faz fronteira com o Marrocos ao norte, com a Argélia a leste e com a Mauritânia ao sul.

normalização de relações de Marrocos com Israel, o qual, em julho de 2023, também reconheceu a soberania marroquina sobre aquele território. A ONU considera a Frente Polisário representante legítimo do povo *saaraui*, e afirma que há direito à autodeterminação. Para a ONU, o Saara Ocidental é considerado "território sem autogoverno". Há uma instância multilateral para tentativa de resolução da questão: a Missão das Nações Unidas para o Referendo no Saara Ocidental (MINURSO, na sigla em inglês), estabelecida em 1991 pela Resolução 690 do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). A MINURSO tem mandato para monitorar o cessar-fogo, verificar a redução de tropas marroquinas no território, monitorar as posições das tropas marroquinas e da Frente Polisário, atuar junto às partes para garantir a libertação de prisioneiros políticos, implementar um programa para repatriação, identificar e registrar eleitores qualificados e organizar e assegurar um referendo livre e justo para o *status* da região.

ii. O parecer consultivo da Corte Internacional de Justiça

Entre 1964 e 1974 (exceto 1971), o Comitê Especial para a Descolonização da AGNU invocou a responsabilidade da Espanha quanto à realização do referendo, sob os auspícios da ONU, para que o povo *saaraui* pudesse exercer seu direito à autodeterminação. Em dezembro de 1974, a AGNU solicitou à Corte Internacinal de Justiça (CIJ) um parecer consultivo sobre duas questões: "1. O Saara Ocidental era *terra nullius* no momento da colonização espanhola?" e, em caso de reposta negativa a essa pergunta, "2. Quais vínculos jurídicos existiam entre esse território e o Reino do Marrocos e o conjunto do território da Mauritânia?". Em seu parecer de outubro de 1975, a CIJ respondeu que o Saara Ocidental não era *terra nullius*, mas habitado por populações nômades social e politicamente organizadas em tribos e dotadas de chefes competentes para o exercício de sua representação políticas. Quanto à segunda, concluiu que nenhum material ou informação apresentado comprovava a existência de vínculo de soberania territorial entre o território do Saara Ocidental e o Reino do Marrocos ou entre o território do Saara Ocidental e o conjunto do território da Mauritânia. Logo, a CIJ não reconheceu nenhum vínculo jurídico que poderia modificar a aplicação da Resolução 1514 (XV) da AGNU quanto à descolonização do Saara Ocidental e à aplicação do princípio de autodeterminação em respeito à vontade da população do território.

iii. A responsabilidade política da Espanha quanto ao processo de descolonização

Entretanto, três semanas após o parecer consultivo da CIJ, o rei do Marrocos, Hassan II, promove a "Marcha Verde", exitosa manifestação pacífica com 350 mil civis para forçar a Espanha a se retirar do território. A Resolução 380 (1975) do CSNU condenou a Marcha Verde, conclamou o Marrocos a desocupar, imediatamente, o território e instou as partes interessadas a evitar a escalada do conflito e retomar o processo de descolonização conforme as resoluções anteriores da AGNU e do CSNU, reiterando o direito do povo *saaraui* à autodeterminação. Como resultado do movimento estratégico de Hassan II, a Espanha assinou o Acordo de Madri (1975) com o Marrocos e a Mauritânia. Pelo Acordo de Madri, a Espanha reiterou o compromisso assumido perante a ONU com a descolonização do Saara Ocidental e assegurou que a transferência da administração colonial ao Marrocos e à Mauritânia seria temporária e que a população do Saara Ocidental seria ouvida. Por esse motivo, a atual mudança de posição da Espanha tem sido criticada como descumprimento das responsabilidades assumidas.

iv. A proclamação da RASD e a guerra no deserto

Em resposta, os *saarauis* proclamaram, em 1976, a RASD, com extensão de 250 mil quilômetros quadrados, que empreendeu intensa campanha diplomática para se afirmar como estado não alinhado, por meio de iniciativas como os pedidos de adesão à ONU, à Organização da Unidade Africana (OUA) e à Liga Árabe, em paralelo à intensa guerra de guerrilhas no deserto entre as RASD e as forças marroquinas e mauritanas.

A Argélia, que sempre se opôs à anexação do Saara Ocidental pelo Marrocos, defendeu a causa *saaraui*, oferecendo apoio diplomático, base operacional para a Frente Polisário no território argelino, na cidade fronteiriça de Tindouf, além de financiamento à guerrilha. Em 1979, a Mauritânia renunciou ao território que havia ocupado e se retirou do conflito, mas o Marrocos ocupou, imediatamente, o território liberado pela Mauritânia e levantou uma barreira de areia no deserto para isolar o território ocupado pela Frente Polisário. A guerra de guerrilhas continuou até 1988.

v. O fracasso da MINURSO

Em 1988, a Frente Polisário e o exército marroquino chegaram a um impasse militar. A AGNU aprovou então a Resolução 4333, reafirmando o direito do povo *saaraui* à autodeterminação e, em 1991, a Resolução 690 do CSNU decretou um cessar-fogo e estabeleceu a MINURSO, que deveria determinar ou a independência saaraui ou a reintegração do território ao Marrocos, até a data limite de 1992. Divergências quanto à realização do censo que determinaria a população apta a votar no referendo estancaram o processo. O Marrocos não aceitou critérios que excluiriam a população de origem marroquina assentada no território do Saara Ocidental, entre outras questões. A ONU continua a defender a responsabilidade política da Espanha quanto ao território e ao direito ao referendo para decidir a questão da autodeterminação do povo *saarauvi*.

vi. Desdobramentos recentes e perspectivas

Diante do impasse quanto ao referendo, em 2007, o Marrocos apresentou proposta de concessão de autonomia limitada à região, sob soberania marroquina. Recentemente, o compromisso da ONU e da União Europeia (UE) com o apoio ao referendo tem perdido fôlego, em detrimento de opções consideradas mais "realistas", incluindo um apoio cada vez mais explícito da Espanha. Em novembro de 2020, a Frente Polisário rompeu o cessar-fogo de 1991 após a resposta agressiva do exército marroquino a uma ocupação pacífica da Frente Polisário na cidade fronteiriça de Guerguerate, situada em uma área neutra entre o território do Saara Ocidental ocupado pelo Marrocos e o território controlado pela RASD. Por mais de dois anos, o grande entrave às negociações de paz era a incapacidade de se chegar a um consenso sobre o novo enviado especial da ONU para o Saara Ocidental, depois da saída, em maio de 2019, do alemão Horst Köhler, que havia assumido em 2017. Entre maio de 2019 e novembro de 2020, o secretário-geral das Nações Unidas (SGNU) Antonio Guterres chegou a apresentar treze candidatos diferentes para o posto, mas nenhum logrou a aprovação mútua marroquina e *saaraui*. Em outubro de 2021, após inicial hesitação de Rabat e grande pressão dos EUA, da ONU e de países europeus como a França, finalmente se chegou ao nome de Staffan de Mistura, com ampla experiência no Oriente Médio (Iraque, Afeganistão e Síria).

Enquanto o impasse perdura, há 173 mil *saarauis* em campos para refugiados próximos a Tindouf, na Argélia, onde a ajuda internacional tem minguado, especialmente após a pandemia. Lideranças da Frente Polisário temem a radicalização; as lideranças mais antigas continuam a defender o referendo, mas os jovens, criados nesses campos, almejam retomar a luta armada e idealizam o passado de guerrilhas.

b) Reflexos sobre a política externa marroquina

Nos últimos anos, o Marrocos passou a ser mais assertivo quanto ao Saara Ocidental, obtendo o reconhecimento dos EUA de Donald Trump de sua soberania sobre a região. Já com Biden, a relação tem sido mais neutra. Com a Espanha, após momentos de alta tensão, também se conquistou uma posição inédita pró-Marrocos. Com a vizinha Argélia, houve volta à rivalidade histórica e rompimento das relações diplomáticas.

i. Estados Unidos

A política dos EUA em relação ao Saara Ocidental nos anos 1970, quando irrompe o conflito, foi de apoio ao Marrocos. No contexto da Guerra Fria, a Argélia e a Frente Polisário aliavam-se ao lado soviético. Os EUA foram essenciais no fornecimento de armamentos ao Marrocos durante a guerra de 1975-1991. Em 2006, EUA e Marrocos firmaram um acordo de livre comércio que, embora não aborde explicitamente a questão do Saara Ocidental, tampouco inclui bens oriundos da região, seguindo entendimento firmado pela Câmara dos Deputados em 2004.

Enquanto os governos de Bill Clinton e George W. Bush apoiaram proposta marroquina de autonomia, sem independência, Barack Obama buscou afastar-se da posição de seus antecessores. Enfrentou, entretanto, grande oposição no Legislativo. Houve pressões da Câmara e do Senado para os EUA apoiarem o plano submetido pelo Marrocos à ONU em 2007, chamado "*Initiative for an Autonomy Plan*". A posição dos congressistas era a de que o conflito no Saara Ocidental era o maior obstáculo para o combate ao terrorismo no Magrebe, porque a região seria terreno fértil para formar extremistas islâmicos[3251], e expressaram-se dúvidas sobre a viabilidade do Estado *saaraui*, dentro dos termos da proposta da Frente Polisário.

Com Donald Trump, a questão sofreu inflexão decisiva: em dezembro de 2020, os EUA reconheceram oficialmente a soberania do Marrocos sobre o Saara Ocidental, após o governo marroquino normalizar relações com Israel. À época, o Marrocos afirmou que a normalização incluiria, entre outros pontos, o estabelecimento de "relações diplomáticas o mais breve possível", de voos diretos e de cooperação econômica e técnica. A decisão marroquina veio na esteira de atos semelhantes por parte dos governos do Emirados Árabes Unidos (EAU) e do Bahrein, em setembro de 2020, e de intenção similar por parte do Sudão, em outubro de 2020. As negociações entre Marrocos e Israel ocorriam desde 2017. Historicamente, o Marrocos sempre buscou tratar a questão palestina em conjunto com outros países árabes. No dia 10 de dezembro de 2020, o presidente Mohammed VI, tido como uma figura política neutra no país, ligou para Mahmoud Abbas a fim de expressar o contínuo apoio marroquino a uma solução de dois Estados.

O governo do presidente Joe Biden ainda não mostrou uma posição clara quanto à questão do Saara Ocidental, mas, até o momento, tampouco voltou atrás na decisão tomada por Trump. Uma nova reversão na política norte-americana poderia ameaçar as relações com o Marrocos e

[3251] Entre 2013 e 2018, a Câmara aprovou ainda legislação que permitia concessão de ajuda financeira a ser implementada pelo Marrocos no Saara Ocidental.

com Israel, além de trazer novas tensões ao conflito, possivelmente encerrar negociações de paz e suscitar oposição interna no Congresso. Destaca-se, por fim, a pressão bem sucedida de Washington sobre Rabat para que fosse aceita a indicação de De Mistura como novo enviado especial das Nações Unidas para o Saara Ocidental.

ii. Espanha, outros países europeus e União Europeia

De forma geral, desde a ascensão do rei Mohammed VI, em 1999, as relações Espanha-Marrocos se deterioraram. Pequenos incidentes militares ocorreram desde então, envolvendo disputas sobre pequenas ilhas entre os enclaves espanhóis de Ceuta e Melilla – nunca reconhecidos pelo Marrocos. Madri e Rabat disputam ainda soberania das águas perto das Ilhas Canárias. Inicialmente, Madri recusou-se a seguir a decisão de Trump, em novembro de 2020, e, no contexto da pandemia de COVID-19, aceitou que Brahim Ghali, atual líder da Frente Polisário, se tratasse da doença em um hospital espanhol. A relação Madri-Rabat encontrava-se, assim, sob forte tensão. Em maio de 2021, o Marrocos permitiu que aproximadamente oito mil migrantes entrassem em Ceuta – cerca de seis mil migrantes em apenas um só dia. A crise migratória, embora intensa, foi logo controlada.

Em março de 2022, a Espanha reverteu sua posição histórica de equidistância sobre o Saara Ocidental. Em uma conferência de imprensa, o chanceler José Manuel Albares disse considerar que o plano apresentado por Rabat em 2007 é "a base mais séria, realista e crível" para a solução do conflito. Bem recebida pelo Marrocos, a decisão inspirou, em contrapartida, a Argélia a chamar seu embaixador em Madri para consultas. Analistas alertam ainda para a chance de uma guerra energética entre os três países – cerca de metade do gás importado pela Espanha vem da Argélia e passa pelo Marrocos. Em fevereiro de 2023, os primeiros-ministros da Espanha e do Marrocos reuniram-se em Rabat, em uma demonstração de reaproximação e de redução de tensões em relação a escaramuças fronteiriças e de migração nos enclaves de Celta e Melila. Na ocasião, foram assinados cerca de vinte acordos para estimular o comércio e os investimentos. A Espanha anunciou uma linha de crédito de até € 800 milhões para que empresas espanholas invistam em setores estratégicos marroquinos.

A França, por sua vez, tem mantido uma política *low profile*, ainda que ligeiramente pró-Marrocos (apoia o plano de 2007). Oficialmente, posiciona-se como neutra, embora tenha tido envolvimento militar no terreno ao lado do Marrocos. Ademais, a MINURSO não tem o monitoramento de direitos humanos em seu mandato devido à ameaça francesa de vetar a criação da missão no CSNU. O governo francês apoia a proposta de autonomia ao Saara Ocidental formulada pelo Marrocos. Em 2023, o Marrocos abandonou o francês como língua de trabalho da administração pública em favor do árabe.

A relação Alemanha-Marrocos é um pouco mais tensa, tendo o Marrocos recentemente retirado seu embaixador em Berlim[3252].

A UE, no geral, apoia uma solução negociada junto à ONU. Em 2019, o Parlamento Europeu aprovou um acordo com o Marrocos sobre comércio pesqueiro, autorizando barcos europeus a operarem na costa saaraui. A Frente Polisário e ativistas protestaram e questionaram a

[3252] De maneira geral, desde os anos 1970, a postura francesa é mais pró-Marrocos. Paris, no entanto, nunca reconheceu a soberania marroquina sobre a região, e não há indícios de que o fará em um futuro breve. Já o governo alemão, em 2020, pressionou para que o CSNU realizasse uma reunião fechada sobre a decisão de Trump e o retorno das hostilidades militares, o que não foi bem recebido pelo Marrocos, que nega que haja qualquer conflito no Saara Ocidental. Em maio de 2021, o Marrocos retirou seu embaixador em Berlim.

decisão na Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), que, em setembro de 2021, julgou ilegal a inclusão do Saara Ocidental no acordo.

O Reino Unido, por sua vez, segue a posição das Nações Unidas na questão do Saara Ocidental, considerando o *status* do território indeterminado, e apoiando os esforços para que haja uma solução política duradoura e mutuamente aceitável que dê ao povo *saaraui* a garantia de autodeterminação.

iii. Argélia

A Argélia é um dos atores mais importantes envolvidos no conflito, embora não tenha qualquer reivindicação formal de soberania sobre o Saara Ocidental. A maior parte dos refugiados *saarauis* vive na Argélia (cerca de 160 mil pessoas), cujo governo tem apoiado, treinado e armado a Frente Polisário desde o conflito contra a Espanha. Já nos anos 1960, Argélia e Marrocos travaram a "Guerra das Areias" (1963), no contexto da independência argelina. Posteriormente, a Argélia não participou das negociações dos Acordos de Madri de 1975. À época, parte do apoio concedido pelos EUA e países europeus ocidentais ao Marrocos devia-se à percepção de que uma república *saaraui* independente seria um fantoche da Argélia, então aliada dos soviéticos na Guerra Fria. O Marrocos ficaria, ademais, em posição geopolítica delicada, cercado por argelinos e *saarauis*.

Em 1975, milhares de marroquinos que viviam na Argélia foram expulsos ou tiveram seus bens confiscados, uma fonte de tensão nas relações até hoje. Em 1994, a fronteira terrestre entre os dois países foi fechada, situação que se mantém, embora haja cooperação bilateral no que tange ao transporte de gás pelo gasoduto Magrebe-Europa Gás (MEG), inaugurado em 1996, que liga a Argélia à Espanha passando pelo Marrocos. A Argélia planeja, no entanto, expandir o Medgaz, outro gasoduto que passa pelo Mediterrâneo contornando o Marrocos. Sob a gestão de Horst Köhler como enviado especial da ONU para o Saara Ocidental (2017-2019), a Argélia participou, junto com a Mauritânia, das negociações de paz feitas sob o modelo *roundtable*, como Estado observador. Em agosto de 2021, após acusações mútuas envolvendo espionagem de celulares de autoridades argelinas, incêndios em Kabylia e o tratamento dos berberes na Argélia, Argel rompeu relações com Rabat. As consequências econômicas devem ser restritas, uma vez que as trocas comerciais entre os dois países são limitadas, porém, no longo prazo, essa ruptura dificulta o estabelecimento de uma união econômica no Magrebe. Em setembro de 2023, a despeito de permanecerem com relações rompidas, a Argélia reabriu seu espaço aéreo para o trânsito de ajuda humanitária e medicamentos destinados ao Marrocos, no contexto do terremoto que assolou a região de Marraquexe. A fronteira terrestre, entretanto, permanece fechada desde 1994. Nos últimos três verões, a Argélia recusou aceitar a ajuda oferecida pelo Marrocos para assistir as vítimas dos incêndios que assolou o país.

iv. Liga Árabe, União Africana e outros países africanos

Desde os anos 1960, o Marrocos tenta angariar apoio na Liga Árabe em relação a seu domínio sobre o Saara Ocidental, mas sem êxito, em boa parte devido à oposição não só da Argélia, mas também da Tunísia. De modo geral, a Liga Árabe tem optado por uma postura silente.

Em janeiro de 2017, o Marrocos reingressou na UA, depois de 33 anos de ausência. Em 2018, o Marrocos logrou que a UA passasse a apoiar as negociações no seio da ONU, ao invés de negociações promovidas conjuntamente entre a ONU e o bloco africano. Em 2019, formaram-se

dois grupos na UA, um pró-Marrocos, outro pró-RASD. Após a decisão de Trump no final de 2020, a UA adotou uma postura mais incisiva pró-*saarauis*, voltando, por exemplo, a apoiar negociações ONU-UA e pedindo a reabertura do escritório em Laayoune. O retorno da UA a sua posição histórica pró-*saaraui* despertou oposição de alguns membros, que, em contrapartida, abriram consulados no Saara Ocidental controlado pelo Marrocos. Em 2021, foi eleito para a nova presidência da UA o congolês Félix Tshisekedi, pró-Marrocos. Para o Conselho de Paz e Segurança da UA, foi eleito o nigeriano Bankole Adeoye. Nos últimos anos, a Nigéria reverteu sua posição pró-*saarauis*, adotando maior neutralidade. Tudo indica, assim, uma nova posição mais neutra por parte da UA.

Na África, alguns dos países que reconhecem a RASD, além da Argélia, são Mauritânia, Líbia, África do Sul, Nigéria, Etiópia, Quênia e Angola. Alguns retiraram seu reconhecimento, como Congo-Brazzaville e Chade. A Tunísia tem-se mantido neutra sobre o Saara Ocidental, apoiando uma solução negociada no seio da ONU e as atividades da MINURSO; Túnis também apoiou o reingresso marroquino na UA. Entretanto, em agosto de 2022, um encontro entre o presidente da Tunísia, Kais Saied, e o líder da Frente Polisario, Brahim Ghali, por ocasião da 8ª Conferência de Tóquio sobre Desenvolvimento Africano, realizada em Túnis, gerou críticas do governo marroquino, que vê a atitude como uma tentativa de aproximação do governo tunisiano com a Argélia, importante fornecedor de combustíveis. O Egito, por sua vez, sempre se mostrou pró-Rabat, afirmando repetidas vezes ser a favor "da integridade territorial do Marrocos". Já a África do Sul tem sido um dos aliados mais estáveis da RASD. O partido Congresso Nacional Africano (CNA) tem uma proximidade histórica com a Frente Polisário, desde a fundação do movimento *saaraui*, em 1973. Relações foram formalmente estabelecidas em 2004, com abertura mútua de embaixadas. A África do Sul tem diversos projetos de cooperação com a RASD e tem sido vocal em sua defesa na UA[3253].

v. Posição do Brasil

Em conformidade com os princípios constitucionais que regem as relações internacionais do País, como a autodeterminação dos povos, a não intervenção, a defesa da paz e a solução pacífica das controvérsias (Artigo 4º da Constituição Federal de 1988), o Brasil defende para a questão do Saara Ocidental uma solução justa, pacífica e mutuamente aceitável para as partes envolvidas, baseada no princípio da autodeterminação e nas resoluções pertinentes da ONU, sem pré-julgar o *status* final do território em disputa. Em sintonia com a posição prevalente na comunidade internacional, o Brasil não reconhece a declaração unilateral de independência da RASD e tampouco reconhece a soberania marroquina sobre o território do Saara Ocidental. Nesse sentido, o Brasil apoia os esforços mantidos pela ONU com vistas a obter solução política definitiva para a questão. Em sintonia com essa posição, o Brasil tem, desde 2007, contribuído com observadores militares para a MINURSO e acolheu positivamente a indicação de Staffan de Mistura, em outubro de 2021, como enviado especial do SGNU para o Saara Ocidental, apoiando seu trabalho com vistas à revitalização das tratativas de paz entre os atores em disputa.

[3253] Quanto ao Brasil, o país historicamente apoia uma solução política definitiva, negociada por meio do diálogo entre as partes envolvidas, e apoia as decisões do CSNU na matéria. Em junho de 2019, o ministro Ernesto Araújo afirmou, em visita bilateral com seu homólogo marroquino, Nasser Bourita, que "o Brasil dá as boas-vindas e vê com muitos bons olhos a disposição do Marrocos de trabalhar rumo a soluções realistas para a questão do Saara". Em 2015, chegou a tramitar no Senado brasileiro um pedido de reconhecimento da RASD como "Estado detentor de direito legítimo à soberania e à autodeterminação". O requerimento, todavia, foi arquivado em 2018.

c) Política e economia internas

O Marrocos é uma monarquia constitucional unitária. Além de exercer a função de chefe de Estado, o rei do Marrocos desempenha poderes executivos e legislativos, sobretudo em relação a assuntos de política externa, militares e religiosos. O rei pode promulgar decretos com força de lei e também dissolver o Parlamento, após consultar o primeiro-ministro e o presidente do Tribunal Constitucional. O Parlamento é bicameral, sendo composto pela Câmara de Representantes (395 assentos) e pela Câmara de Conselheiros (120 assentos), cujos representantes são eleitos.

Sobre os protestos e as reformas no Marrocos na década passada, ver seção anterior a respeito da Primavera Árabe.

Nas eleições gerais de 2021, o partido Reunião Nacional dos Independentes (RNI), liderado pelo empresário Aziz Akhannouch, obteve a maioria das cadeiras na câmara baixa do Parlamento, derrotando o Partido da Justiça e do Desenvolvimento (PJD), agremiação de tendência islamista moderada que governava o país desde 2011. Akhannouch foi, então, nomeado primeiro-ministro.

Comissão patrocinada pelo rei Mohammed VI propôs Novo Modelo de Desenvolvimento para o país, cujas diretrizes deverão nortear o governo eleito em setembro de 2021 e que enfrenta o desafio de diminuir a profunda desigualdade social marroquina. O Novo Modelo de Desenvolvimento está construído em cinco pilares: energias verdes e renováveis; o "*Made in Maroc*"; a criação de sociedade digital; a emergência do Marrocos como *hub* financeiro e mercado de capitais; e o desenvolvimento do ensino superior, da pesquisa e da inovação.

A economia marroquina beneficia-se da grande disponibilidade de recursos naturais. O Marrocos detém a maior reserva mundial de fosfato (70,4% das reservas totais), mineral utilizado na produção de fertilizantes agrícolas. O Marrocos dispõe ainda de estoques significativos de ferro, cobre, chumbo, zinco e manganês. O país apresenta uma das maiores percentagens de terra arável no mundo árabe (cerca de 18%), bem como litoral rico em recursos pesqueiros. A produção industrial marroquina é tradicionalmente vinculada à mineração e à fabricação de fertilizantes, bem como ao setor têxtil, maior empregador industrial do país. A localização estratégica do Marrocos, o acesso privilegiado aos mercados africano, árabe e europeu e a estabilidade política e econômica do país também têm contribuído para a crescente integração do setor produtivo marroquino a cadeias globais de produção, sobretudo de empresas europeias, com destaque para o setor automobilístico. No setor de serviços, que mais contribui ao produto interno bruto (PIB) do país, o turismo representa a principal atividade econômica, responsável por boa parte da geração de divisas internacionais.

Em setembro de 2023, um terremoto de magnitude 6,8 atingiu o Marrocos, ceifando cerca de três mil vidas. O Marrocos recebeu equipes de resgate de Espanha, Reino Unido, EAU e Catar, e recebeu críticas por não aceitar ajuda de outros países que a ofereceram.

XIX. Paquistão

a) Aspectos gerais e questões domésticas

O Paquistão é uma república islâmica democrática e parlamentar, com 220 milhões de habitantes e um parlamento bicameral eleito diretamente pela população[3254] das quatro províncias do país e da capital Islamabad. O país é 97% muçulmano, e minorias, como os *pashtuns* (20% da população) sofrem constantemente com tentativas de sequestro e conversão forçada.

O histórico político é de disputas entre presidentes, primeiros-ministros e chefes das Forças Armadas, o que produz uma instabilidade, manifesta nos 33 anos de governo militar dentre os 75 anos de independência. Em 2018, ocorreram eleições para a Assembleia Nacional, pontuadas por ataques terroristas e acusações de abusos, marcando a segunda transferência democrática de poder do país na história, mas não sem grande interferência das Forças Armadas. Nesse momento, ocorreu o fim da dominação do cenário político do país por dois partidos dinásticos[3255], quando o *Movement for Justice* (PTI, na sigla em urdu) ganhou espaço, com uma orientação centrista e nacionalista próxima a militantes islâmicos e crítica tanto aos Estados Unidos (EUA)[3256] quanto a outros parceiros do país e até mesmo a uma postura mais conciliatória com a Índia.

O PTI liderou a coalizão nacional até abril de 2022, quando perdeu espaço para a Liga Muçulmana Paquistanesa (PML-N, na sigla em inglês), partido da época da independência e de orientação centro-direita com conservadores religiosos. Imran Khan (ex-capitão da seleção de críquete), do PTI, que governava desde 2018, não tinha experiência política, mas conquistou militares e eleitores com promessas anticorrupção e criação de um Estado de bem-estar social. Suas plataformas políticas não tiveram sucesso, e sua luta contra a corrupção focou em opositores e em medidas crescentemente autoritárias. Desacordos sobre a indicação de um novo chefe de inteligência também erodiram o apoio de Khan. O país, que crescia a mais de 5% ao ano passou por crises financeiras[3257], de inflação e desemprego e recorreu ao Fundo Monetário Internacional (FMI) novamente em 2019. Durante seu governo, o *establishment* militar foi influente, especialmente na área de política externa e segurança, com destaque para o chefe das Forças Armadas, o genebral Qamar Javed Bajwa, tido como o oficial mais poderoso do Paquistão.

No entanto, em março de 2022, os dois grandes partidos de oposição na Assembleia Nacional, o PML-N e o Partido Popular do Paquistão (PPP), decidiram juntar-se em uma moção de desconfiança contra o primeiro-ministro Khan, acusado de mau governo e políticas econômicas inadequadas, o que gerou uma crise que o tirou do poder. No entanto, Khan reagiu tentando suspender a moção de desconfiança e dissolver a Assembleia Nacional para realizar novas eleições, o que levou até mesmo seus apoiadores a alinharem-se com a oposição e gerou uma crise constitucional. A Suprema Corte do país determinou que a ação de Khan foi inconstitucional, e ele foi removido do gabinete. Para Khan, houve interferência dos EUA em sua deposição, por ter buscado uma política externa independente. Durante o mandato, Khan, um *outsider*, perdeu o

[3254] As regiões de Azad Kashmir e Gilgit-Baltistan não têm representação.

[3255] Os maiores partidos do Paquistão são o PML-N e o PPP, ligados a famílias tradicionais do país. O PPP foi criado por Zulfikar Ali Bhutto, primeiro-ministro nos anos 1970, que foi assassinado, e, em seguida, sua filha e seu neto seguiram seus passos na política. O mesmo ocorre com o PML-N, ligado aos irmãos Sharif.

[3256] Imran Khan visitou Putin no dia em que a Rússia invadiu a Ucrânia e, depois que deixou o cargo, enfatizou que sua derrubada teve apoio de Washington.

[3257] O governo Khan concedeu subsídios para eletricidade e combustíveis.

apoio das forças armadas. Na sequência de sua queda, formou-se um novo governo sob a égide do PML-N, de Shabaz Sharif, irmão do primeiro-ministro até 2017, Nawaz Sharif.

O Governo Sharif fez promessas de reformas na legislação eleitoral, adotou medidas mais brandas para a imprensa e mudou sua posição em política externa, em busca de retomada de relações próximas com parceiros-chave, como a União Europeia (UE) e os EUA. Tentou-se conseguir um novo resgate do FMI para a economia em crise, já que o crescimento do produto interno bruto (PIB) do país é baixo, as dívidas estão em níveis insustentáveis e a inflação é alta e afeta produtos básicos. No fim de junho de 2023, horas antes do acordo então vigente expirar e após nove meses de negociação, o governo paquistanês chegou a um acordo preliminar de curto prazo com o FMI, renegociando os termos do pagamento do empréstimo anterior e assegurando maior liquidez imediata para a economia paquistanesa. Em julho, o acordo de US$ 3 bilhões, com recebimento imediato de 40% do valor, foi aprovado em definitivo pelo Conselho Executivo do FMI. O Paquistão também recebeu empréstimos individuais de Arábia Saudita e dos EAU. Em agosto, Sharif dissolveu a Assembleia Nacional, mas, em paralelo, o governo anunciou que os distritos eleitorais serão redefinidos com base em dados censitários mais atualizados. Em razão do tempo necessário para a redefinição dos distritos, as eleições, originalmente marcadas para novembro de 2023, deverão ser realizadas em fevereiro de 2024, mas o Senado paquistanês tem tentado adiá-las. Há indícios de que elas não serão livres nem justas. Em novembro, político de oposição e antigo aliado de Imran Khan foi preso, sem qualquer justificativa. Em meio às pressões, uma liderança do partido de Khan anunciou sua saída da política.

A situação securitária do Paquistão também é crítica. O país é nuclearmente armado e passa por uma nova onda de tensão sectária, que no passado já matou milhares de pessoas. De fato, em décadas anteriores, grupos como o Sipah-e-Sahaba Pakistan (SSP) e o Lashkar-e-Jhangvi (LEJ) eram os principais perpetradores de ataques, mas, recentemente, surgiram novos grupos, como o Estado Islâmico da Província de Khorasan (ISKP ou ISIS-K, na sigla em inglês), braço local do Estado Islâmico, e o Tehrik-e-Labaik Pakistan (TLP), sunitas radicais que atuam tanto no Afeganistão como no Paquistão, principalmente contra a minoria xiita. A ideologia e o comportamento do TLP são mais parecidos com os de grupos de extrema direita, que utilizam o discurso religioso e antiminorias, procurando influenciar o poder político dentro da legalidade, sem abrir mão da violência, do que com os de grupos terroristas. Em 2022, o ISKP já se declarou responsável pelo bombardeamento de uma mesquita no país. Em julho de 2023, o ISKP realizou um ataque suicida que matou mais de 50 pessoas e deixou mais de 200 feridas em um comício político de partido da coalizão governista e apoiador do Talibã afegão. O Estado adotou medidas como o uso da força, mas não tirou as organizações de operação nem processou os responsáveis.

Os militares já manifestam suas críticas ao novo governo nas redes sociais e, com a pressão, já ganham espaço no novo gabinete paquistanês. A retórica antiocidental do ex-primeiro-ministro Khan tem incitado a população, militantes islamistas e forças jihadistas no país, que já prejudicam, com seus ataques, as relações com o Afeganistão[3258]. Khan também tem chamado a população e o Exército[3259] às ruas para pedir novas eleições antecipadas, em outubro de 2023. A morte de um jornalista que o apoiava, Arshad Sharif, gera suspeitas na população, já polarizada, em relação às forças de segurança do país.

[3258] Pela primeira vez desde que o Talibã assumiu o governo no Afeganistão, caças paquistaneses atacaram alvos do talibã paquistanês em território afegão.

[3259] Os militares paquistaneses não têm apoiado Khan e se preocupam com o fortalecimento de sua retórica antiocidental, que pode facilitar o recrutamento de novos jihadistas.

No dia 25 de outubro de 2022, após o julgamento da Corte Eleitoral que o considerou culpado por ilegalmente vender presentes que recebeu de autoridades estrangeiras enquanto era chefe de Governo, Khan anunciou uma longa marcha de protesto com seus apoiadores em direção à capital pedindo eleições antecipadas, contando com o apoio da população já que seu partido teve sucesso nas eleições provinciais. O governo Sharif respondeu com barricadas ao redor de Islamabad. No início de novembro, Khan foi baleado quando a sua coluna de manifestantes foi atacada no leste do país. Um dos apoiadores de Khan morreu. Em março de 2023, houve protestos na frente da residência de Imram Khan para impedir a prisão do ex-primeiro-ministro, e houve confronto com a polícia. Em maio, Khan foi preso, o que gerou a intensificação dos protestos e da repressão policial, deixando mortos e dezenas de feridos. O ex-primeiro-ministro foi libertado, sob fiança, três dias depois. A Suprema Corte paquistanesa considerou ilegal a detenção e ordenou que o processo seja revisto. Três altos comandantes foram demitidos das Forças Armadas paquistanesas em razão de mau gerenciamento do controle dos protestos no contexto da prisão de Khan. Em agosto, Khan foi novamente preso, em razão da confirmação da condenação a três anos de prisão, a qual foi seguida da perda do mandato como parlamentar e da pena de vedação de assunção de cargos públicos por cinco anos, pelo caso de venda ilegal de presentes. Uma corte de apelações, entretanto, suspendeu a sentença de prisão, mas o ex-primeiro-ministro seguirá preso, em razão de outro processo. A Suprema Corte considerou-o inocente, em dezembro de 2023, e ordenou a sua soltura.

Além disso, o Paquistão, sob pressão dos EUA, luta contra grupos islamistas extremistas e terroristas[3260]. Ainda assim, grupos como o Lashkar-e-Taibe (LET) e o Jaish-e-Mohammed (JEM) continuam a operar, e a atuação de autoridades no contraterrorismo tem sido seletiva. Há ainda uma ressurgência local do TTP, o Talibã paquistanês[3261], que ganhou força com a ascensão do novo governo talibã em Cabul, tendo centenas de seus combatentes outrora presos no Afeganistão libertados. Em 2022, observa-se o aumento de 51% do número de ataques terroristas em relação ao ano anterior, e 450 pessoas foram mortas nesses ataques. Além disso, há novos recrutamentos da Al-Qaeda e do Estado Islâmico. O grupo terrorista TTP realizou, em fevereiro de 2023, ataque a mesquita de Peshwar, considerado o atentado mais mortal em cinco anos, resultando em mais de cem pessoas mortas. Em dezembro de 2023, um ataque suicida em uma estação de polícia no nordeste do Paquistão matou mais de vinte oficiais e feriu dezenas de outros. O ataque foi reivindicado Tehrik-e-Jihad Pakistan, uma dissidência do TTP.

No que concerne aos direitos humanos, a sociedade paquistanesa é considerada "parcialmente livre" pela *Freedom House* e sofre com muitos abusos, muitas vezes sancionados pelo Estado, como mortes extrajudiciais, tortura e violência sectária. Além disso, as Forças Armadas no país não são supervisionadas efetivamente por civis e exercem muita influência em

[3260] Entre os grupos terroristas operantes no Afeganistão, há grupos de orientação global (Al-Qaeda, Al-Qaeda do Subcontinente Indiano [AQIS], ISKP), ligados ao Afeganistão (Talibã afegão, a rede *Haqqani*), ao cenário doméstico (*Tehrik-i-Taliban Pakistan* [TTP], *Baloch Liberation Army* [BLA], *Jaish al-Adl*), à Índia e à Cashemira (LET, JEM, *Harkat-ul-Jihad-al-Islami* [HUJI], *Harakat ul-Mujahidin* [HUM], *Hizb ul-Mujahidin* [HM]) e grupos sectários (SSP, LEJ).

[3261] O *Tehrik-i-Taliban Pakistan* (TTP) é a maior e mais letal organização guarda-chuva no Paquistão. Criada em 2007, ela inclui a maior parte dos grupos do talibã paquistanês. Não tem vínculos formais com o Talibã afegão e, diferentemente deste, que pretende combater as forças aliadas aos EUA no Afeganistão, a TTP é rival das próprias forças de segurança paquistanesas. O TTP busca implementar a *sharia*, apoiar o controle do Talibã em Cabul e conduzir uma *jihad* defensiva contra as forças paquistanesas. O grupo, após a morte de seu líder em 2018, ganhou novo vigor com a tomada de Cabul pelo Talibã afegão em 2021 e desde então tenta-se negociar um cessar-fogo com o governo paquistanês.

resultados eleitorais, ao passo que a liberdade de expressão é limitada por leis de contraterrorismo e monitoramento governamental.

A crise política do país prejudica até mesmo a contenção e a prevenção de outras crises. Em junho de 2022, após níveis recordes de calor, o Paquistão foi atingido por enchentes provocadas na época das monções, a sua pior crise humanitária em uma década, a qual afetou mais de 33 milhões de pessoas e um terço do território, especialmente a província Sindh, com perdas em infraestrutura e agricultura. Tal situação agrava ainda mais situação do país, com uma crise política e econômica em curso, e a recuperação pode ser instrumentalizada por grupos terroristas, como já ocorreu em 2010. O governo paquistanês está dando assistência à população na forma de abrigos e dinheiro. A Organização das Nações Unidas (ONU) fez um chamado para arrecadar US$ 160 milhões para a crise, e os EUA também forneceram mais de US$ 40 milhões em assistência humanitária, o que ainda está muito aquém do fornecido à Ucrânia. No entanto, novos desafios ambientais e de governança são esperados com a mudança do clima. O Paquistão é classificado como um dos países mais vulneráveis a desastres no mundo, especialmente com a retirada da cobertura vegetal do país desde sua independência em 1947 e sua difícil coordenação política interna, que mina ações de mitigação. Karachi, o principal polo financeiro e industrial do país, deve estar submersa em 2060. Alguns analistas consideram que a questão ambiental, no Paquistão, é mais perigosa do que o problema do terrorismo. De 1999 a 2018, desastres naturais relacionados à mudança do clima mataram quase dez mil pessoas e causou US$ 3,8 bilhões em prejuízos. Apenas nas inundações de 2022, duas mil pessoas morreram e 13,8 mil ficaram feridas.

No contexto das eleições de fevereiro de 2024, o PTI segue enfrentando diversos percalços, tendo vários de seus candidatos desqualificados pela comissão eleitoral do país. O ex-primeiro-ministro Nawaz Sharif, por sua vez, que lidera o PML-N, é o principal candidato a ser reconduzido ao cargo. A despeito de condenações por corrupção, Sharif deverá beneficiar-se de legislação aprovada no governo de seu irmão, Shehbaz, e confirmada pela Suprema Corte, que estabeleceu que desqualificações eleitorais duram, no máximo, por cinco anos desde a condenação.

b) Relações com os Estados Unidos

Desde 2001, os EUA tentam promover com sua política antiterrorismo um Estado paquistanês mais estável, democrático e próspero e que combata militância religiosa. O engajamento e o auxílio americano caíram desde 2010, após o Congresso condicionar assistência à melhoria na democracia e nos direitos humanos no país, e atingiu o ponto mínimo no governo Trump. O ponto crítico da relação ocorreu em 2011, quando se descobriu que Osama bin Laden recebeu anos de refúgio no Paquistão, e os EUA pareceram favorecer a Índia em suas relações[3262]. Além disso, houve mudanças significativas no cenário mais geral, com o aumento da inimizade entre China e EUA, com reforço do Diálogo de Segurança Quadrilateral (QUAD) com a Índia. Ao mesmo tempo, os chineses são os maiores aliados do Paquistão, e os EUA saíram do Afeganistão depois de vinte anos, reduzindo a importância das relações com o país vizinho. Ainda assim, os EUA são uma das maiores fontes de investimento no Paquistão e seu maior importador de produtos.

Durante o governo de Khan, declarações do primeiro-ministro paquistanês causaram rusgas com Washington: Khan afirmou que não aceitaria bases dos EUA para ataques ao Afeganistão; criticou a participação histórica do Paquistão na guerra ao terror; disse que a invasão de Cabul era

[3262] O Exército paquistanês, ainda assim, é mais próximo dos EUA, e o general Qamar Javed Bajwa não apoiou a invasão à Ucrânia, o que marcou uma divisão entre as Forças Armadas e o governo Khan.

o fim da escravidão e, na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), reclamou sobre a culpa do fracasso do Afeganistão ter sido colocada em seu país.

O governo paquistanês atual tenta reformular relações bilaterais com mais foco em geoeconomia do que em segurança, mas não há sinais de que sua nova ênfase será aceita por Washington, uma vez que o país tem muitas barreiras ao investimento e ao comércio e problemas de segurança. Biden ainda não se encontrou com primeiro-ministro paquistanês. Ademais, em 2018, quando Trump pediu que o Paquistão auxiliasse nas conversas com o Talibã afegão, o país continuou a dar abrigo a membros do Talibã, o que gerou desconfiança. Em 13 de outubro de 2022, o presidente Biden classificou o Paquistão como "uma das nações mais perigosas do mundo", o que desagradou o país asiático. Segundo analistas, esse tipo de crítica não contribui para a estabilização do país e alimenta a retórica antiocidental dos grupos islâmicos radicais.

Para mais detalhes, ver a subseção específica na seção "Política Externa dos EUA para o Grande Oriente Médio" no tópico sobre EUA anteriormente neste capítulo.

c) Relações com a China

Paquistão e China são aliados históricos, mantêm uma longa amizade, de mais de 40 anos, e têm adensado suas relações políticas, militares e econômicas. Pequim reconheceu a natureza internacional da disputa Índia-Paquistão da Caxemira, enfatizando as resoluções da AGNU e do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), em vez de simplesmente denominar o conflito um tema bilateral. Islamabad endossa completamente a posição da China em questões centrais, incluindo o mar do Sul da China, Taiwan, Xinjiang e Tibete. No campo militar, a China é um parceiro essencial para o Paquistão, sendo o maior fornecedor de armamentos. Em janeiro de 2024, o Paquistão anunciou que comprará caças chineses de última geração.

O Corredor Econômico Sino-Paquistanês (CPEC, na sigla em inglês), lançado em 2015, é parte da Iniciativa do Cinturão e Rota (BRI, na sigla em inglês) e emblemático da integração econômica. Os projetos contemplam energia (fóssil e renovável), transportes (ferrovias, dutos, rodovias), desenvolvimento industrial, agrícola e social (vacinas, saneamento, educação, saúde). O CPEC liga a Região Autônoma de Xinjiang ao porto de Gwadar, na província paquistanesa do Baluchistão, por meio da rodovia Karakom, que atravessa o Himalaia e a Caxemira paquistanesa. O corredor oferece uma rota alternativa às rotas marítimas que passam pelo estreito de Málaca. O porto de Gwadar, inaugurado em 2007, foi financiado pela China (85%), e foi concedido aos chineses, em 2015, por um período de 40 anos, podendo ser utilizado tanto para fins civis quanto militares. O terminal portuário é estratégico, pois fica próximo ao estreito de Ormuz, e há grande expectativa quanto ao seu potencial de movimentação de carga, contudo a instabilidade na região, que sofre com movimentos separatistas (Exército de Libertação do Baluchistão) e ataques terroristas, inclusive contra a presença chinesa (ataque ao consulado chinês em Karachi, 2018) limitam a concretização desse potencial. No final de julho de 2023, em visita do vice-premiê chinês He Lifeng ao Paquistão, foram anunciados a aceleração dos projetos ferroviários e a implementação de uma segunda fase do CPEC.

Em junho de 2023, os dois países assinaram um acordo bilionário para a construção de uma nova usina nuclear no Paquistão. Não foi esclarecido se os recursos para o projeto fazem parte do montante já anunciado pela China para o parceiro no âmbito da BRI. O Paquistão já possui outras seis plantas de energia nuclear. O Canadá foi o primeiro país a cooperar com o Paquistão na construção de usinas nucleares, na década de 1960. França e Reino Unido também já mantiveram

atividades de cooperação na área com o Paquistão, mas nas últimas décadas a China tem sido o principal parceiro.

d) Relações com a Índia

Geopoliticamente, o Paquistão pode ser visto como Estado pivô na região sul-asiática islâmica. Historicamente, o país é refúgio de muçulmanos do continente sul-asiático entre a maioria hindu vizinha. As relações do Paquistão com a Índia são pautadas por conflitos e rivalidade: os países tiveram quatro guerras desde 1948, três das quais sobre a Caxemira, a mais recente em 1999. Desde a separação do território indiano e paquistanês, há um sentimento de traição pelo fato de o Paquistão não ter obtido a Caxemira, contígua a seu território e de maioria muçulmana. As relações bilaterais são quase inexistentes desde o ataque terrorista na Caxemira, em Pulwama, em 2019, atribuído pela Índia ao JEM, ao qual a Índia respondeu com ataque aéreo em campo suspeito no Paquistão. A reação paquistanesa foi de rechaçar mudanças administrativas unilaterais da Índia de 2019 na região da Caxemira administrada pelos indianos. Os paquistaneses acusam a Índia de reprimir a maioria muçulmana do vale da Caxemira, e a Índia culpa o Paquistão de apoiar militância anti-Índia. No início de 2021 os dois países publicaram um comunicado conjunto reafirmando compromisso mútuo com cessar-fogo na região do conflito. Para mais detalhes sobre o relacionamento com a Índia, ver seção específica no tópico de Índia anteriormente neste capítulo.

e) Relações com o Afeganistão

A posição do Paquistão no momento da tomada de Cabul pelo Talibã em 2021 foi de apoio pelo primeiro-ministro Khan, particularmente pelo medo paquistanês de perder territórios para comunidades como a *pashtun*[3263], o que os fazem preferir o nacionalismo islâmico. Além disso, há uma preocupação com a fronteira com o Afeganistão, já que a Linha Durand[3264] não é aceita pelo Afeganistão, e o Talibã parecia oferecer mais tranquilidade por enfatizar a identidade islâmica sobre um eventual Pashtunistão. O Paquistão operou como uma das principais fontes de financiamento e apoio logístico para o Talibã por décadas, mas já fez operações contra os membros do grupo sob pressão dos EUA. Por fim, o Talibã seria um governo mais próximo do Paquistão do que um governo pró-Índia, como o anterior, de Ashraf Ghani. Nesse sentido, o novo governo afegão é uma coalizão que atenderia aos interesses tanto do Paquistão quanto do Irã. No entanto, o novo governo Paquistanês não reconheceu o governo Talibã no Afeganistão, e, desde pelo menos agosto de 2022, o Talibã afegão vem adotando medidas que têm agravado a situação securitária do Paquistão e deteriorado a relação bilateral: o Talibã afegão tem oferecido apoio operacional ao

---

[3263] Os *pashtuns* contam com um movimento organizado, o Pashtun Tahafuz Movement (PTM), que pede mais inclusão social e econômica, mas não busca independência. O território dos *pashtuns* foi usado em guerras por anos, e a língua desse grupo não é reconhecia internamente.

[3264] A Linha Durand, que delimita uma fronteira de 2.640 km entre Afeganistão e Paquistão, é o resultado de um acordo entre o então secretário britânico na Índia (*sir* Mortimer Durand) e o emir do Afeganistão (Abdur Rahman Khan), quando o Paquistão ainda era parte da Índia. A linha divide os *pashtuns*, maioria étnica no Afeganistão, em dois países. O Afeganistão estimula que os *pashtuns* paquistaneses tenham seu próprio Estado. Nenhum governo afegão desde a independência paquistanesa reconheceu a legitimidade da linha por vê-la como arbitrária. Ademais, em 1993, teria expirado após cem anos a validade do acordo que a definiu pela primeira vez. O Paquistão já tentou colocar postos de fronteira e cercas na área.

TTP e dado abrigo ao grupo no Afeganistão, não reconheceu a Linha Durand e está aberto a uma aproximação com a Índia.

Em novembro de 2023, o Paquistão começou a expulsar 1,7 milhão de afegãos em situação irregular no país. Os afegãos têm sido acusados de roubar empregos de paquistaneses e de envolvimento com tráfico de drogas e de terrorismo. O movimento paquistanês parece ser um pretexto em meio à crise econômica interna, mas, ao mesmo tempo, sinaliza para o Talibã o descontentamento de Islamabad diante da presença de bases e de integrantes do TTP no Afeganistão. Em meados de novembro, o Paquistão abriu três novos passos fronteiriços com o Afeganistão para acelerar a expulsão de afegãos não documentados de seu território. Mais de 280 mil afegãos deixaram o Paquistão entre o início de outubro e meados de novembro.

f) Relações com a Rússia

Durante o governo de Khan, houve aproximação com a Rússia, já em curso desde a deterioração das relações entre Paquistão e Washington, em 2011, indicando uma possível nova tríade na região: Rússia-China-Paquistão. A visita de Khan à Rússia em 2022, a primeira de um primeiro-ministro paquistanês em 23 anos, centrou-se no projeto de gasoduto Pakistan Stream para gás natural russo, na situação do Afeganistão e no contraterrorismo, uma mudança em relação à tradicional proximidade Rússia-Índia, ao mesmo tempo que EUA e Índia se aproximam. Com o novo primeiro-ministro, as relações seguem amistosas, com um encontro, em setembro de 2022, entre Putin e Shehbaz Sharif, à margem da Organização para Cooperação de Xangai (OCX), na qual Putin descreveu o Paquistão como um parceiro prioritário no sul asiático e ofereceu a cooperação russa para operacionalizar o Pakistan Stream.

XX. Questão israelo-palestina

a) Antecedentes

A questão israelo-palestina remonta ao fim do Império Turco-Otomano. Ainda no final do século XIX, surge o movimento sionista, e Theodor Herlz defende a "restauração do Estado Judeu".

Durante a Primeira Guerra Mundial, houve dois marcos importantes:

1) Acordo Sykes-Picot (1916): acordo secreto entre Reino Unido e França, que dividiu o território em áreas distintas de influência e controle direto das duas nações europeias – suas previsões foram descartadas oficialmente na Conferência de San Remo (1920), que deixou em aberto os contornos dos mandatos; e
2) Declaração Balfour (1917): assinada pelo chanceler britânico e tributária dos esforços do *lobby* judeu no Reino Unido, sobretudo do barão de Rothschild, no sentido de obter o apoio expresso do país às reivindicações de uma *national home* para o povo judeu[3265].

Com o fim do conflito, há o estabelecimento, pela Liga das Nações (LDN), de mandatos – britânico e francês – sobre a região que hoje abrange Palestina, Israel, Síria, Líbano, Iraque e Jordânia. A Conferência de San Remo deixou em aberto os contornos dos mandatos. De 1920 a 1922, a LDN estruturou o sistema de mandatos, que atribuiu os territórios otomanos a diferentes potências mandatárias.

Fonte: Wikipedia

Entre 1920 (*de facto*) e 1948 (*de jure*), a região da Palestina[3266] permaneceu sob mandato britânico, contexto no qual houve piora das tensões entre árabes e judeus. A imigração judaica aumentou significativamente no período, estimulada pelo antissemitismo europeu e pelo fenômeno de apatridia – minorias desprovidas de nacionalidade e direitos. Entre 1936 e 1939, houve a eclosão da Grande Revolta Palestina, que se iniciou com movimentos grevistas e se intensificou, voltando-se contra as autoridades coloniais britânicas, que consideravam próximas aos sionistas. Diante

[3265] Balfour também previa que: "*nothing shall be done which may prejudice the civil and religious rights of existing non-Jewish communities, in Palestine or the (...) political status of Jews in any other State.*"

[3266] De acordo com a Comissão Peel (1936-1937), criada pelo governo britânico para investigar os motivos da Grande Revolta Palestina, sob o espírito da Declaração Balfour, o mandato britânico sobre a Palestina deveria compreender toda a Palestina histórica, incluindo a Transjordânia. Em 1921, entretanto, o Reino Unido decidiu desmembrar a Palestina, estabelecendo o emirado da Transjordânia como área autônoma e não sujeita à previsão de estabelecimento de um "Lar Nacional Judeu".

disso, os britânicos passaram a considerar planos de partição, como a proposta da Comissão Peel (1936-1937)[3267], e restrições à imigração e ao uso da terra, como as do White Paper (1939). Tais medidas foram vistas como negativas tanto por sionistas (grupo organizado de *lobby* político judeu, orientado pelas ideias de Theodore Herzl) quanto pelos árabes palestinos.

b) Marcos históricos e processo de paz

Com o fim da Segunda Guerra Mundial e como consequência do genocídio judeu, elevou-se a pressão para o estabelecimento de um Estado judeu[3268]. Assim, iniciaram-se debates sobre o encerramento do mandato britânico na Palestina[3269] já na 1ª Sessão Especial da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), em 1947, da qual participaram cinco países árabes (Egito, Iraque, Líbano, Arábia Saudita e Síria) e representações de árabes (Alta Comissão Árabe) e de judeus palestinos (Agência Judaica para a Palestina). Em 1947, para estudar a solução a ser implementada após o fim do mandato, foi criado o Comitê Especial das Nações Unidas para a Palestina (UNSCOP, na sigla em inglês). Esse comitê apresentou duas propostas: 1) um plano de partição do território entre dois Estados independentes, um árabe e um judeu (Solução de Dois Estados); ou 2) o estabelecimento de uma federação, formada por um Estado árabe e um Estado judeu, com Jerusalém como capital federativa. Prevaleceu a primeira.

Desse modo, em novembro de 1947, na 2ª Sessão Ordinária da AGNU, durante sessão presidida pelo brasileiro Oswaldo Aranha, foi aprovada a A/RES/181 (II), resolução que determinou o fim do mandato britânico sobre a Palestina e a criação (até outubro de 1948) de um Estado árabe e um Estado judeu na região, com a cidade de Jerusalém posta sob um regime especial. O Estado judeu recebeu 55% da região, enquanto o Estado árabe-palestino não contíguo recebeu 42%, e Jerusalém (sob controle internacional) representaria 3%. A Agência Judaica para a Palestina aceitou, relutantemente, os termos da resolução, mas a Alta Comissão Árabe e todos os países árabes (inclusive o Iêmen do Norte, que entrara na ONU em setembro daquele ano) os rejeitaram. Eclodem confrontos principalmente entre milícias árabes palestinas e judias na Palestina.

Em abril de 1948, as forças judaicas atacaram a aldeia palestina de Deir Yassin, matando centenas de civis. O ataque se tornaria uma das razões pelas quais as forças árabes se militarizaram na região. No contexto do fim do mandato britânico sobre a Palestina, em 14 de maio, o Estado de Israel declarou a sua independência[3270], obedecendo (ao menos formalmente) as fronteiras previstas na Resolução 181. Imediatamente, os vizinhos árabes invadiram o território palestino, dando início à Guerra de Independência de Israel, também conhecida como Primeira Guerra Árabe-Israelense. Esse conflito resultou na ampliação do território sob controle de Israel (a Faixa de Gaza e a Cisjordânia eram as únicas exceções)[3271] e em grave crise humanitária que precipitou

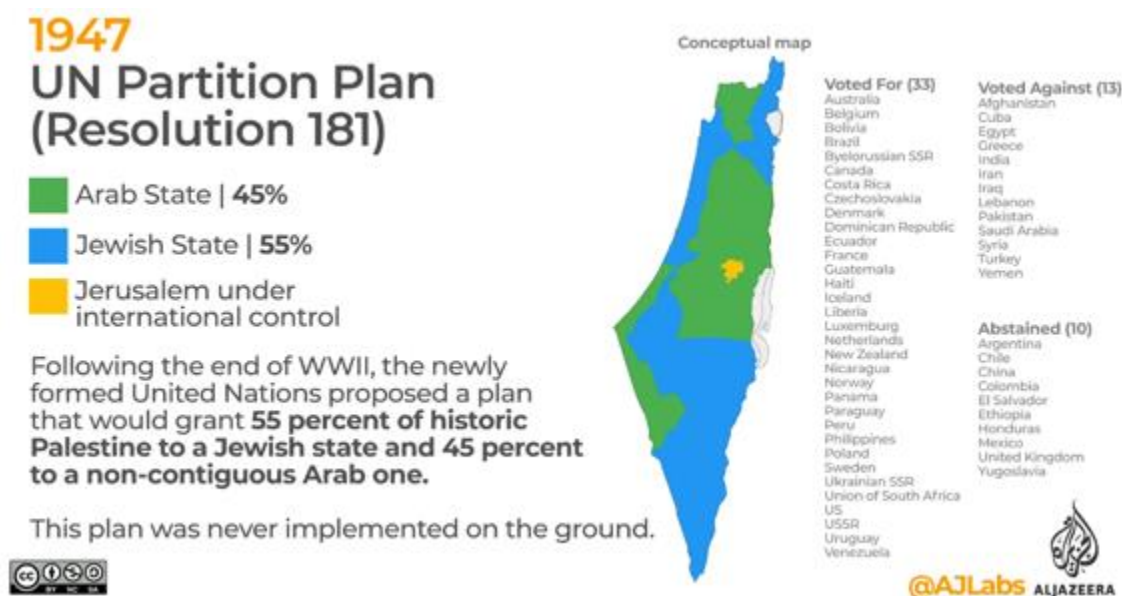
[3267] A Comissão Peel reconheceu o conflito como inconciliável e recomendou uma solução de dois Estados.

[3268] A primeira grande obra do pensamento sionista foi "O Estado Judeu" (1896), de Theodor Herzl. Nela, o autor defende o estabelecimento de um Estado judeu como solução para a questão do antissemitismo e da assimilação de judeus na Europa – ele próprio tendo sido um judeu austríaco.

[3269] O mandato britânico sobre a Palestina durou de 1920 (fim do Império Turco-Otomano após a Primeira Guerra Mundial) até 1948.

[3270] Os EUA são um ator engajado com o Estado de Israel desde a sua fundação, tendo sido o primeiro país a reconhecer a independência israelense.

[3271] Ao final da primeira guerra árabe-israelense, Israel manteve sob seu controle 77% da região.

a diáspora de mais de 700 mil árabes palestinos[3272]. Jerusalém ficou dividida na prática: a cidade velha ficou nas mãos da Transjordânia, e a cidade nova, com Israel. Em resposta, a AGNU aprovou a A/RES/194 (III), que exigiu a desmilitarização e a internacionalização de Jerusalém e previu o direito de retorno de palestinos forçosamente deslocados. Armistício foram assinados em 1949 entre Israel e Egito, Líbano, Jordânia e Síria, e, nesse mesmo ano, após assumir o compromisso de implementar as Resoluções 181 e 194, Israel tornou-se membro da Organização das Nações Unidas (ONU). Também em 1949, a AGNU ratificou a Resolução 181 e outorgou a questão de Jerusalém ao Conselho de Tutela. No ano seguinte, a Transjordânia, que já havia ocupado o território, inclusive Jerusalém Oriental, na guerra, anexou formalmente a Cisjordânia.

Fonte: Al Jazeera

No início dos anos 1950, Gamal Abdel Nasser[3273] protagonizou um golpe militar no Egito, que derrubou a monarquia e estabeleceu uma república. Nasser liderou o Egito de 1952 a 1970, e tornou-se o principal porta-voz do movimento nacionalista árabe (pan-arabismo). Em 1956, em resposta à nacionalização do canal de Suez promovida por Nasser, Israel, França e Reino Unido invadiram o Egito, precipitando a Crise de Suez. A AGNU, com base na Resolução *Uniting for Peace*[3274], estabeleceu a Força Internacional de Emergência das Nações Unidas (UNEF-I, na sigla

[3272] Segundo a ONU, 726 mil palestinos foram deslocados. Esse episódio ficou conhecido pelos árabes palestinos como *Nakba*: a grande tragédia. No fim de 1949, a AGNU criou a Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina no Próximo Oriente (UNRWA, na sigla em inglês).

[3273] Nasser foi presidente do Egito entre 1954 e 1970. Entre 1958 e 1961, ele presidiu a República Árabe Unida, união entre o Egito e a Síria que seria a primeira etapa em direção a uma "nação pan-árabe", mas teve curta duração.

[3274] De acordo com a resolução *Uniting for Peace*, de 1950, A/RES/377 (V), a AGNU também pode tomar medidas se o CSNU não agir, devido ao voto negativo de um membro permanente, caso seja uma ameaça ou uma violação da paz, ou um ato de agressão. A AGNU pode considerar o assunto imediatamente com a intenção de fazer recomendações aos Estado-Membros para tomarem medidas coletivas para manter ou restaurar a paz e a segurança internacionais.

em inglês), voltada à supervisão do cessar-fogo, à retirada das forças francesas, inglesas e israelenses do Sinai, e à instauração de uma zona-tampão entre Egito e Israel[3275].

ISRAEL-PALESTINE CONFLICT

UN Partition Plan

Following the end of World War II, the newly formed United Nations proposed a plan that would grant **55 percent of historic Palestine to a Jewish state** and **42 percent to a non-contiguous Arab one**. The plan was never implemented on the ground.

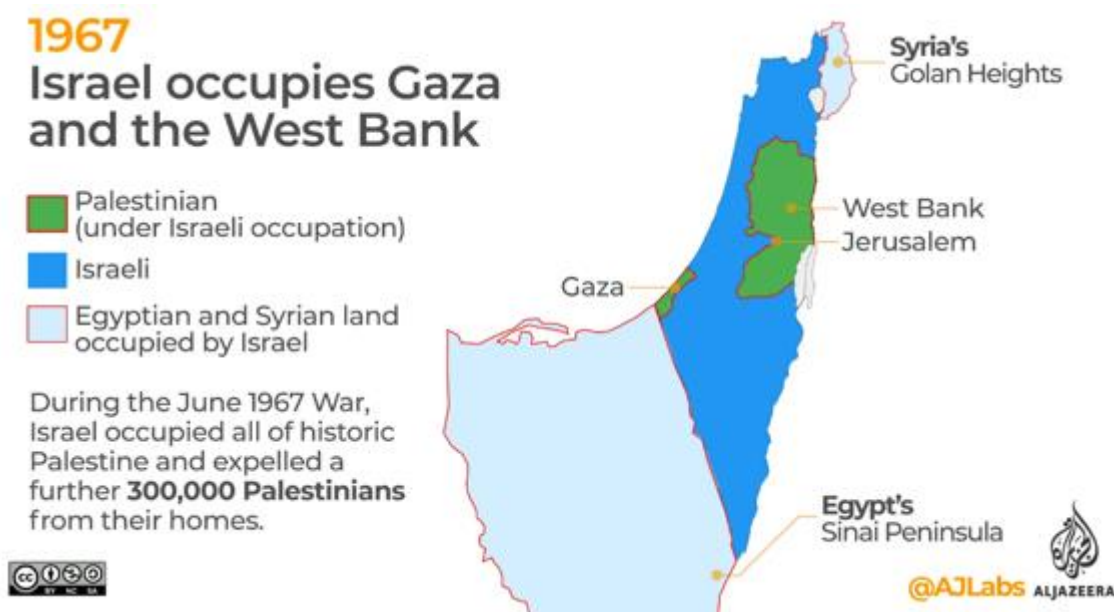
Arab state | 42%
Jewish state | 55%
Jerusalem, under international control | 3%
Jews in Jerusalem expressing their joy after the UN Partition Plan (1947) [Getty Images]
@AJLabs ALJAZEERA

Fonte: Al Jazeera

Sob pressões dos Estados Unidos (EUA) e da União Soviética (URSS), que, apesar do contexto de Guerra Fria, convergiram nesse momento, as tropas invasoras retrocederam no mesmo ano. Ao final do conflito, o Egito se tornou uma zona de influência ideológica da URSS. Mais de 1,5 mil pessoas perderam as suas vidas. França e Reino Unido saíram do canal em novembro, mas Israel só sairia em março de 1967. A partir de 1956 e até 1979, Israel compartilhou inteligência, mesmo sem relações diplomáticas, em um programa secreto, com Irã e Turquia, no que era chamada a "Aliança do Tridente".

Em 1967, o Egito de Nasser promoveu bloqueio no acesso de navios israelenses ao mar Vermelho e ordenou a saída das tropas da UNEF-I de seu país, e Israel respondeu com ação militar,

[3275] Egito e Israel se abstiveram na votação que cria a UNEF-I, mas o Egito veio a consentir com a operação em seu território.

dando início à Guerra dos Seis Dias. A Síria, a Jordânia e o Iraque também participaram diretamente das hostilidades. Ao fim do conflito, quase 300 mil palestinos foram deslocados, e o território sob controle israelense havia triplicado, passando a abranger a Cisjordânia e Jerusalém oriental (tomadas da Jordânia), a Faixa de Gaza e a península do Sinai (tomadas do Egito), e as colinas de Golã[3276] (tomadas da Síria). Nos termos da S/RES/242 (1967), passou-se a considerar tais territórios como "territórios sob ocupação israelense". De acordo com essa resolução, uma paz duradoura no Oriente Médio dependeria da retirada das forças armadas israelenses desses territórios, de acordo com o *land-for-peace principle*: a negociação de paz com os países árabes deveria envolver o fim da ocupação militar por tropas de Israel. No ano seguinte, a AGNU cria um comitê especial para investigar práticas de Israel que afetam os direitos humanos dos palestinos e de outros árabes nos territórios ocupados, que funciona até hoje.

Fonte: Al Jazeera

Ao longo do tempo, os palestinos passaram a se organizar. A Organização pela Libertação da Palestina (OLP) foi criada em 1964, durante uma cúpula da Liga Árabe. A adesão do grupo à luta de guerrilha e sua radicalização[3277] levaram à expulsão da OLP da Jordânia (Setembro Negro, 1970-1971), e ao seu deslocamento para o Líbano[3278]. Yasser Arafat, palestino nascido no Egito, tornou-se presidente da OLP em 1969.

[3276] As colinas de Golã foram militarizadas logo após a criação do Estado de Israel, em 1948. Na região, ocupada por Israel em 1967, as Nações Unidas estabeleceram uma zona desmilitarizada em 1974. Mesmo assim, o Knesset aprovou a anexação da maior parte do Golã, em 1981, gerando protestos internacionais. Em 1967, 150 mil sírios foram expulsos da região, enquanto 25 mil colonos israelenses instalaram-se na região. O Golã é a segunda maior fonte de água doce do Oriente Médio e atende a 35% da demanda de água de Israel. A região também tem solos férteis e clima propício à viticultura. Israel desenvolve também projetos de energia eólica e solar na região.
[3277] Em 1972, houve o atentado dos Jogos Olímpicos de Munique, perpetrado pela Organização Setembro Negro; a OLP não assumiu envolvimento direto, mas também nunca negou expressamente a participação. Essa estratégia foi utilizada pela organização como modo de chamar a atenção para a causa palestina sem, porém, comprometer sua credibilidade em processos pacíficos de negociação ou com a comunidade internacional.
[3278] O que está na raiz da invasão israelenses do Líbano em 1982.

Em 1973, Síria e Egito, então integrantes da Federação das Repúblicas Árabes, promoveram um ataque surpresa a Israel, durante o feriado do Yom Kippur, dando início à Guerra do Yom Kippur (1973). A Jordânia chegou a alertar Israel sobre possível ataque, mas a primeira-ministra Golda Meir considerou ser um alarme falso, e o exército egípcio conseguiu invadir o território israelense, temporariamente reconquistando a península do Sinai, o que também ocorreu nas colinas de Golã, reconquistadas pela Síria. Apesar disso, com o auxílio dos EUA de Nixon, Israel venceu a guerra e manteve os territórios sob seu controle. EUA e URSS deram apoio na forma de suprimento militar respectivamente a Israel e aos países árabes. No contexto do conflito, o CSNU aprovou a Resolução 338, pedindo cessar-fogo e reiterando a Resolução 242. A guerra terminaria com um cessar-fogo. Como resultado, o pan-arabismo arrefeceu. A partir de então, iniciou-se um período sem conflitos diretos, marcado por negociações de paz mediadas pelos EUA.

Com os EUA como mediador, houve um acordo interino em 1975 (Sinai II, que seguiu o do ano anterior, de desengajamento militar), que determinou a retirada de tropas israelenses dos territórios ocupados no Sinai e o estabelecimento de uma zona-tampão monitorada pela ONU. Em 1977, Menachem Begin, de uma coalizão de direita, assumiu como primeiro-ministro israelense. Isso não dificultou o processo de negociação, porém, em 1977, o presidente egípcio Anwar al-Sadat, sob a política de *Egypt First*, tornou-se o primeiro líder egípcio a visitar Israel, o que gera reações negativas da Síria de Hafez al-Assad e da Líbia de Muammar Kadafi. No mesmo ano, a AGNU estabeleceu o Dia de Solidariedade com o Povo Palestino.

Em 1978, o presidente estadunidense Jimmy Carter mediou acordos entre Anwar al-Sadat e Menachem Begin. Os Acordos de Camp David foram dois acordos políticos assinados na Casa Branca, em 17 de setembro de 1978, após doze dias de negociações secretas em Camp David. Os Acordos de Camp David previram: 1) o reconhecimento mútuo entre Egito e Israel; 2) autorização de viagem para os cidadãos dos dois países; e 3) retirada gradual do Exército israelense da península do Sinai, a ser concluída até 1982 – o território foi efetivamente devolvido em 1982[3279]. O 2º Acordo de Camp David (*A Framework for the Conclusion of a Peace Treaty between Egypt and Israel*) conduziu diretamente ao tratado de paz entre Egito e Israel de 1979, que, por sua vez, promoveu a normalização das relações bilaterais e a retirada de tropas israelenses e a desmilitarização do Sinai. Devido ao acordo, Sadat e Begin receberam o Prêmio Nobel da Paz de 1978. O 1º Acordo-Quadro (*A Framework for Peace in the Middle East*), que tratava dos territórios palestinos, foi escrito sem a participação dos palestinos e foi condenado pelas Nações Unidas. Al-Sadat foi morto em 1981 por radicais islâmicos opostos ao acordo.

Ao longo dos anos 1970, o processo de paz entre israelenses e palestinos ganhou força, em parte devido à institucionalização da representação palestina e à maior aceitação desta perante a ONU[3280]. Em seguida, ocorreu processo de fissuras dentro do apoio árabe no que concerne ao endosso à posição palestina[3281]. Já entre os anos 1960 e 1980, observou-se um adensamento da agenda desenvolvimentista e anticolonial no âmbito da ONU, o que levou à aprovação de duas resoluções pela AGNU que fizeram coro à autodeterminação dos povos (A/RES/1514 (XV) e A/RES/2625 (XXV)) e ao apoio à causa palestina. Além disso, houve um movimento desde o final

[3279] Diferentemente do que ocorreu com o Sinai, as colinas de Golã foram anexadas por Israel, que passou a aplicar sua legislação no território a partir de 1981. Por meio da S/RES/497, o CSNU declarou tal medida inválida, mas situação de fato permanece, até o os dias atuais.

[3280] Em 1974, a OLP comparece à AGNU e pede reconhecimento da causa palestina. Na ocasião, a AGNU reconhece a OLP como única e legítima representante do povo palestino e lhe confere *status* de observadora. No ano seguinte, o sionismo é considerado uma forma de racismo pela Resolução 3379.

[3281] Marcante, nesse sentido, é o episódio do Setembro Negro, em 1970, em que tropas jordanianas massacram populações palestinas refugiadas.

dos anos 1970 no sentido de maior abertura de Israel em relação a países árabes (Acordos de Camp David[3282]). Nos anos 1980, de outro modo, houve endurecimento das políticas israelenses[3283], o que levou à Primeira Intifada, em 1987.

A Primeira Intifada foi uma série de levantes generalizados palestinos, entre 1987 e 1993, contra a ocupação israelense dos territórios da Cisjordânia e da Faixa de Gaza, que pertenciam aos palestinos segundo as fronteiras anteriores a 1967, no marco do Plano de Partição. Iniciou-se em um campo de refugiados na Faixa de Gaza. Os protestos populares de 1987 transformaram-se em tumultos violentos envolvendo grande parte da sociedade civil, desde organizações, grupos sindicais e instituições recém-criadas até à população comum que saiu em grande número para as ruas liderada por jovens que atiravam pedras. Inicialmente, a Intifada foi liderada pelo Comando Nacional Unificado, um agrupamento frouxo de órgãos da OLP. Mais tarde, a OLP incorporou-se ao comando para receber o crédito pela liderança da Intifada. O Hamas (Movimento de Resistência Islâmica), surgido em 1987, desafiou o movimento nacional secular, especialmente em Gaza, e procurou assumir a liderança da Intifada. Israel reagiu matando e deportando residentes palestinos, fechando universidades e realizando prisões em massa. Em dezembro de 1987, eclodiu uma revolta em grande escala na Faixa de Gaza, que continuou por cinco anos.

Em 1988, Conselho Nacional Palestino (CNP)**,** um parlamento palestino não oficial no exílio, braço legislativo, vinculado à OLP, declarou intenção de chegar a uma solução sobre a questão da Palestina e proclamou a independência do Estado da Palestina, em Argel, tendo Jerusalém como capital. Antes disso, a Jordânia havia renunciado à Cisjordânia e reconhecido a OLP como única representante do povo palestino. Ato contínuo, o CNP implicitamente reconheceu a existência do Estado de Israel ao defender uma negociação multilateral para uma solução de dois Estados, posição reiterada por Yasser Arafat, então líder da OLP e eleito presidente do novo Estado da Palestina. Ainda em 1988, a AGNU adotou a Resolução 43/177, reconhecendo a proclamação da independência do Estado da Palestina e decidindo utilizar a denominação Palestina para referir-se à OLP na ONU.

Após a Guerra do Golfo (1990-1991) e sob pressão da Primeira Intifada, tem-se um novo momento mais ativo de negociações, no qual os EUA voltam a atuar como mediadores do processo de paz israelo-palestino. A posição israelense também sofre alteração: com a OLP mais disposta a negociar, tem-se o vislumbre do possível estabelecimento de um Estado palestino, territorialmente contíguo a Israel.

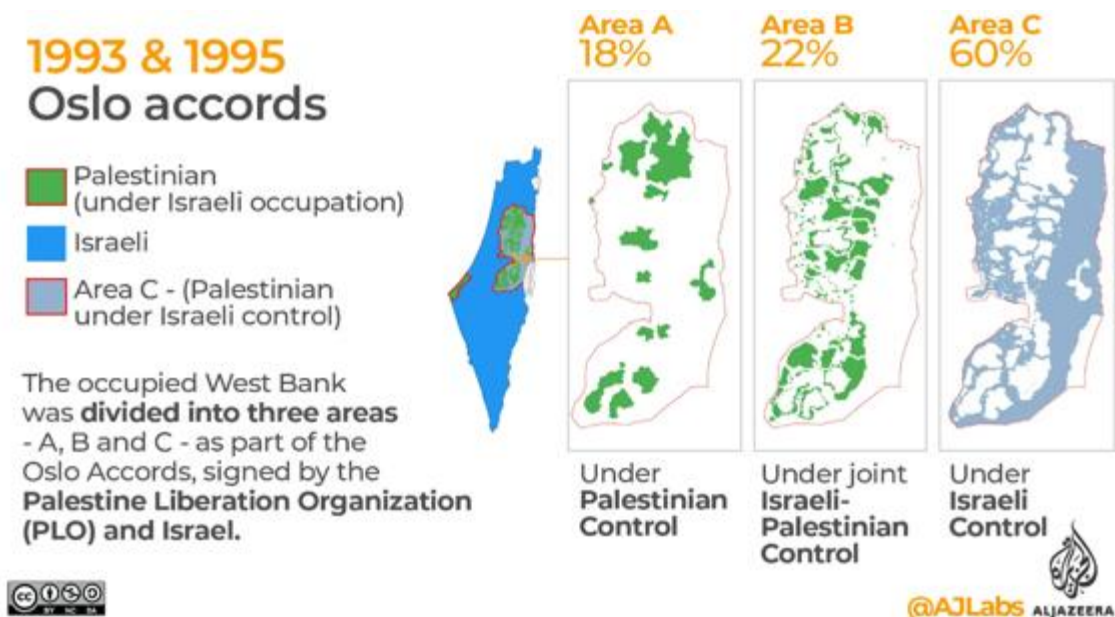
A Conferência de Madri (1991) marcou a reaproximação de israelenses e palestinos[3284]. Foi sediada pela Espanha e apoiada pelos EUA e pela (ainda não formalmente extinta por questão de meses) URSS. Logo após a conferência, que envolveu outros países árabes, como Líbano, Jordânia e Síria, foram promovidas negociações bilaterais entre a delegação conjunta de Jordânia-Palestina e Israel.

Após diálogos exploratórios informais mediados por representantes do governo norueguês, iniciam-se as negociações que se concluirão nos Acordos de Oslo, os dois primeiros acordos assinados entre Israel e a OLP. O Acordo de Oslo I foi assinado em 1993, em Washington, e correspondeu à Declaração de Princípios (*Declaration of Principles on Interim Self-Government*

[3282] Os acordos aprovam um *Framework for Peace in the Middle East*, dispondo sobre territórios palestinos, que foi rejeitado pela AGNU por não haver tido participação dos palestinos nas negociações.
[3283] Em 1980, foi aprovada legislação que estabeleceu Jerusalém como "capital completa e unificada" de Israel ("Lei Básica"), considerada nula de efeitos pelo CSNU, em suas Resoluções 476 e 478. Em 1982, Israel invade o Líbano, tendo como um dos argumentos a eliminação da OLP, que acaba deixando o país.
[3284] Na Conferência, Israel pede a revogação da resolução A/RES/3379 (XXX), que havia reconhecido o sionismo como forma de racismo. A revogação ocorre ainda em 1991, pela Resolução A/RES/46/86.

Arrangements – DOP) que norteou, daquele momento em diante, o processo de paz entre Israel e Palestina, com base nas Resoluções 242 e 338 do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). A declaração previa uma primeira fase de implementação, abrangendo medidas como a criação de um autogoverno interino palestino – a Autoridade Palestina (AP), ou Autoridade Nacional Palestina (ANP), criada em 1994, via Acordo Gaza-Jericó – e a retirada das Forças de Defesa de Israel (IDF, na sigla em inglês) das regiões ocupadas da Cisjordânia e da Faixa de Gaza e acordou-se um período interino de cinco anos para vigência interina do tratado, durante o qual um acordo definitivo seria negociado. Questões pendentes, como o *status* de Jerusalém, a questão dos refugiados palestinos, e a questão dos assentamentos israelenses em território palestino, permaneceriam sob um "status permanente de negociações".

Após Oslo I, a OLP e Israel trocaram cartas de reconhecimento mútuo, assinadas por Yitzhak Rabin e Yasser Arafat. Assim, a OLP passou a reconhecer o Estado de Israel e comprometeu-se a rejeitar o emprego de violência, e Israel reconheceu a OLP como representante do povo palestino e como parceiro em negociações. Arafat também passou a poder retornar aos territórios palestinos ocupados. Na esteira de Oslo I, também sob mediação dos EUA, Israel e Jordânia assinaram, em 1994, o Tratado de Wadi-Araba, por meio do qual acordam a paz e estabelecem relações diplomáticas.

Desde 1994, Israel vem construindo barreiras ("muro") nas "fronteiras" com a Faixa de Gaza e, a partir de 2002, com a Cisjordânia. O muro com a Cisjordânia deixa do lado israelense parcela daquela região, incluindo Jerusalém Oriental.

Fonte: Al Jazeera

Em 1995, o Acordo de Oslo II, assinado no Egito, marcou o início de negociações de um acordo de paz abrangente entre Israel e OLP. Também conhecido como Acordo de Taba, ele estabeleceu especificações e limitações do autogoverno interno palestino da ANP. Foram criadas as áreas A, B e C na Cisjordânia: a ANP recebeu poderes limitados nas áreas A (questões civis e de segurança) e B (apenas questões civis), além do compromisso de novas negociações sobre o território restante. A Área A compreendia inicialmente 3% da Cisjordânia e cresceu para 18% em 1999. Na Área A, a ANP controla a maioria dos assuntos. A Área B representa cerca de 22% da

Cisjordânia. Embora a ANP seja responsável pela educação, saúde e economia, Israel tem controle da segurança externa, o que significa que mantém o direito de entrar a qualquer momento. A Área C representa 60% da Cisjordânia, com controle completo por Israel. Nos termos dos Acordos de Oslo, o controle desta área deveria ser entregue gradualmente à ANP, o que nunca aconteceu. Em vez disso, Israel mantém o controle total sobre todos os assuntos, incluindo segurança, planejamento e construção. Em 1995, porém, o premiê israelense Yitzhak Rabin foi assassinado por um extremista judeu contrário ao diálogo com os palestinos, o que comprometeu novas negociações. Assim, o chamado "processo de Oslo" terminou sem a assinatura de um acordo de paz.

Em 2000, houve a Cúpula para a Paz no Oriente Médio, realizada em Camp David, com mediação do presidente Bill Clinton, a qual terminou sem acordo sobre o *status* final dos territórios. Após seu fracasso, houve protestos palestinos generalizados na Cisjordânia e na Faixa de Gaza – a Segunda Intifada, com episódios mais violentos do que os verificados na primeira – em reação à visita do premiê israelense Ariel Sharon ao Monte do Templo, em Jerusalém[3285]. Os confrontos entre manifestantes palestinos e as forças israelenses mataram cinco palestinos e feriram 200 em dois dias. O incidente desencadeou uma revolta armada generalizada. Durante a Intifada, Israel causou danos sem precedentes à economia e às infraestruturas palestinas. Israel reocupou áreas governadas pela ANP e iniciou a construção de um muro de separação que, juntamente com a construção de colonatos, destruiu meios de subsistência e comunidades palestinas.

Em 2002, na Cúpula de Beirute, a Arábia Saudita propôs a Iniciativa Árabe para a Paz, que foi adotada pela Liga Árabe e recebeu apoio de União Europeia (UE), EUA e ONU. A iniciativa propunha a Israel o reconhecimento do direito de existir e a normalização das relações diplomáticas em troca da retirada de tropas dos territórios ocupados desde 1967. O plano ia ao encontro não só das Resoluções S/RES/242 (1967) e A/RES/194 (III), mas também da resolução adotada na Cúpula Árabe do Cairo, de 1996, que estabeleceu como opção estratégica dos países árabes, no processo de paz no Oriente Médio, o compromisso com uma solução pacífica, justa e abrangente do conflito.

Em 2004, Arafat morre e é sucedido por Mahmoud Abbas, seu braço-direito no Fatah e na OLP, que preside a ANP desde então. As eleições presidenciais foram boicotadas pelo Hamas[3286] e pela Jihad Islâmica Palestina. No começo do ano seguinte, entretanto, doze facções palestinas, incluindo Fatah, Hamas e Jihad Islâmica, acordam que a OLP segue sendo a única representante do povo palestino, o que sugere uma reforma na OLP para incluir o Hamas e a Jihad Islâmica.

Após a retirada de tropas israelenses da Faixa de Gaza, em setembro de 2005, outro grupo político palestino – mas de viés islamita – começa a ganhar força no território, o Hamas. Em 2006, o grupo venceu eleições para o Conselho Legislativo Palestino, criado pelos Acordos de Oslo. O Quarteto sobre o Oriente Médio, formado, em 2002, por EUA, Rússia, ONU e UE, emitiu declaração formal em que afirmou que qualquer apoio ao novo governo palestino depende de compromissos de não violência e reconhecimento de Israel, o que foi rejeitado pelo Hamas. O Fatah e outras facções recusam-se a formar governo de unidade com o Hamas, que, ato contínuo, anunciou a formação de um governo. Diante disso, os EUA declararam apoio restrito a Mahmoud Abbas.

[3285] Apenas em 2005, Israel e ANP acordam a interrupção da violência.

[3286] O Hamas foi criado em 1987 por egressos da Irmandade Muçulmana. O grupo guia-se pelo princípio de que "a terra da Palestina é uma terra islâmica" (Carta de Princípios de 1988).

Em meados de 2007, após conflito contra forças do Fatah[3287] (Batalha de Gaza), o Hamas assumiu o controle da Faixa de Gaza, que mantém até hoje. Desde então, Israel, que já havia feito bloqueios temporários anteriores (como entre 2005 e 2006), iniciou um bloqueio contra Gaza. O Egito também realiza bloqueios intermitentes na fronteira sul de Gaza, a partir de 2005.

Em novembro de 2007, a Conferência de Annapolis foi uma tentativa de implementar o "Caminho para a Paz" (*Roadmap for Peace*). Na conferência, reafirmou-se a solução de dois Estados e o lançamento de negociações para a conclusão de um tratado de paz. O "Caminho para a Paz" foi um documento concluído pelo Quarteto (EUA, UE, Rússia e ONU) em 2003, prevendo, entre outras coisas, a solução do conflito por meio da implantação de um Estado palestino independente. A Conferência de Annapolis foi boicotada e duramente criticada pelo Hamas e pelo Irã. Entre 2007 e 2008, portanto, o governo Bush tentou mediar conversas entre Israel e a OLP, mas não houve acordo.

Em 2008, Israel lançou uma grande ofensiva contra Gaza, na Operação Chumbo Fundido. Em resposta a foguetes disparados pelo Hamas, insatisfeito com a manutenção do bloqueio a Gaza. Nesse contexto, o Conselho de Direitos Humanos (CDH) estabeleceu missão de investigação de possíveis violações.

Após tornar-se premiê israelense em 2009, Binyamin Netanyahu[3288] estabeleceu condicionalidades para que Israel aceite um Estado palestino. Em 2011, houve a Primavera Árabe, que desestabilizou politicamente diversos países do Oriente Médio. Nesse contexto, a Palestina tentou tornar-se membro da ONU, sem sucesso, porque o tema não chegou a ser votado no CSNU. Passou, porém, a ser membro da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, na sigla em inglês), e, em 2012, Estado Observador da AGNU (Resolução 67/19).

A partir de 2013, o governo Obama tentou retomar as negociações de paz, mas não obteve sucesso. Em 2014, foi assinado um acordo de reconciliação entre Fatah e Hamas, que deu origem a um governo de unidade, que não prosperou e foi dissolvido em 2015. No mesmo ano, houve nova escalada de tensões e episódios de violência na Cisjordânia e na Faixa de Gaza, no contexto da Operação "Margem Protetora" lançada por Israel. Dois anos antes, Israel já havia lançado a Operação "Pilar de Defesa" em Gaza. Em 2015 e em 2016, o Congresso americano (majoritariamente republicano) aprovou leis que buscavam proteger Israel (e os assentamentos israelenses na Cisjordânia) de possíveis sanções econômicas e facilitar o comércio com a região; o Departamento de Estado e a Presidência, contudo, emitiram declarações afirmando que a legislação contrariava a posição tradicional dos EUA. Em 2016, os EUA se abstêm na votação da Resolução S/RES/2334, que determina que os assentamentos israelenses são contrários ao Direito Internacional, e John Kerry, secretário de Estado americano, propôs seis princípios que deveriam reger as negociações futuras de uma solução de dois Estados[3289].

Em junho de 2023, o presidente da China, Xi Jinping, propôs a realização de uma conferência internacional pela paz entre israelenses e palestinos, durante uma visita a Pequim do presidente da ANP, Mahmoud Abbas. Xi defendeu o estabelecimento de um Estado palestino nas

---

[3287] O Fatah, fundado por Yasser Arafat, é a mais importante das facções da OLP, que se caracteriza por ser uma confederação multipartidária.

[3288] Atual primeiro-ministro de Israel desde dezembro de 2022; já ocupou o cargo outras duas vezes: de 1996 a 1999 e de 2009 a 2021.

[3289] Esses são os *John Kerry parameters*, propostos em dezembro de 2016, após a Resolução 2334 (2016). Dentre os parâmetros, previu-se a solução de dois Estados com o Estado palestino desmilitarizado.

fronteiras de 1967 e com capital em Jerusalém Oriental. Durante a visita, foi anunciada parceira estratégica entre China e Palestina.

O CSNU promove ao menos um debate mensal sobre a questão israelo-palestina, ocasião em que o coordenador especial da ONU para o processo de paz no Oriente Médio atualiza os membros daquele órgão sobre eventos relevantes.

c) Atores envolvidos no processo

Na questão israelo-palestina, observa-se a atuação de atores extrarregionais – para além dos atores regionais – no processo de instabilidade regional, o que conforma um quadro de guerra de procuração nos embates entre os principais grupos de interesse.

No que concerne aos atores extrarregionais, deve-se mencionar a atuação dos EUA no processo. Sendo um ator engajado com o Estado de Israel desde a sua fundação[3290], os EUA guardam relações históricas, sociais e culturais com o Estado judeu. Desde 1945, é certo que houve variação de ênfases nos apoios a Israel (com alguma inconstância na disponibilidade de diálogo com representantes palestinos), mas em nenhum momento a aproximação com Israel foi questionada. Mais recentemente, os EUA protagonizaram os principais momentos de aproximação entre israelenses e palestinos (1991, 1993, 1995, 2000, 2003, 2007). Na presidência de Trump, a aproximação incontestável com Israel levou as relações com a Palestina aos níveis mais baixos, com medidas que reforçaram a sensação de alienação desse grupo[3291]. Na presidência de Biden, houve reversão de algumas medidas em relação à população Palestina[3292], mas, no geral, mantendo a estreita cooperação com Israel. O apoio a Israel é uma das poucas matérias em que há consenso bipartidário no congresso norte-americano, e é visto por congressistas como um contraponto geopolítico necessário à posição do Irã no Oriente Médio.

O Irã e grupos de viés islâmico, como o Hezbollah, também são atores relevantes nas tensões regionais. Desde 1979, a Palestina recebe apoio político iraniano nas suas reivindicações. Desde a criação do grupo Hamas (1987), o Irã, individualmente ou por meio de *proxies*, como o Hezbollah libanês, embora xiita, vem apoiando o grupo política e militarmente na luta contra Israel[3293], que não é reconhecido pelo regime do aiatolá. Outros grupos, como o Hezbollah (grupo libanês de viés político-religioso), apresentam fortes ligações, com relatos de provisão de treinamento militar para a ala combativa do Hamas[3294]. Concernente às relações Irã-Palestina, notam-se relações algo tensas com a ANP, em razão da rivalidade entre esta e o Hamas. Mais recentemente (2015), há relatos de tensões também entre Irã e Hamas, em função do apoio deste

[3290] Embora o Estado de Israel tivesse em sua formação um viés ideológico mais próximo da URSS, tendo o Knesset apresentado maioria de esquerda socialista nas primeiras três décadas, essa aproximação política e ideológica erode com o tempo e arrefece no contexto da Crise de Suez (1956). Foi marcante, para essa mudança de posição, o episódio de venda de armas tchecoslovacas, do bloco soviético, para o Egito em 1955.

[3291] Nesse sentido, houve fim da contribuição à Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina no Próximo Oriente (UNRWA, na sigla em inglês), que provê alívio da situação humanitária da população palestina, além do "Acordo do Século", rejeitado por representantes palestinos.

[3292] Biden retoma investimentos em benefício da população palestina nos territórios da Cisjordânia e na Faixa de Gaza, além de retomar as contribuições para a UNRWA.

[3293] A despeito de tensões pontuais, por exemplo no que diz respeito à guerra civil síria ou à relativa aproximação entre Hamas e o governo saudita.

[3294] Note-se que o Hamas é grupo de viés sunita, enquanto o Hezbollah é de viés xiita. Ambos guardam estreitas relações com o Irã e têm concordância no conflito israelo-palestino. Em outras frentes, há discordância, como o apoio do Hamas à oposição na guerra na Síria, conflito em que Irã e Hezbollah apoiam tropas legalistas de Bashar al-Assad.

último aos grupos de oposição na guerra na Síria e da relativa aproximação empreendida entre Hamas e o governo saudita.

No que concerne aos atores internos, há diferentes facções que representam ou já representaram o lado palestino. Primeiramente, a OLP foi criada em 1964 com o objetivo de juntar uma coalizão de grupos políticos e paramilitares em prol da causa palestina. Ao longo dos anos, a OLP foi moderando seu discurso. Nos anos 1980, ela deixa de recorrer à tática de guerrilha; em 1988, ela apoia a solução de dois Estados; e, em 1993, às vésperas do Acordo de Oslo, ela reconhece, por meio de carta de Yasser Arafat, o Estado de Israel (ato reciprocado pelo então primeiro-ministro israelense). Após a renúncia do uso da violência para alcançar seus fins, a OLP teve o *status* de organização terrorista sendo progressivamente revogado perante a comunidade internacional. Arafat foi o presidente do Comitê Executivo da OLP de 1969 a 2004, quando, após sua morte, foi sucedido por Mahmoud Abbas.

Em seguida, o Hamas é um grupo político voltado para a libertação da Palestina, de viés religioso-militar sunita. Fundado no contexto da Primeira Intifada (1987), o grupo foi inicialmente um braço da Irmandade Muçulmana (organização político-religiosa fundada em 1928, no Egito, que defende os princípios do Islã Político – uma crença de que o Islã deve desempenhar um papel importante na vida política). O Hamas publicou sua "Carta" em 1988. assumindo-se como a Irmandade Muçulmana da Palestina e defendendo que a solução para a questão palestina passa pela *jihad* e pela dissolução de Israel. Durante décadas, apelou à destruição de Israel. O Hamas rivaliza com a ANP (conduzida por Abbas) e com o Fatah. Atualmente, o Hamas controla a Faixa de Gaza, enquanto a ANP controla a Cisjordânia. Em 2017, trinta anos após a sua fundação, o grupo emitiu uma nova Carta, que sinaliza para a aceitação das fronteiras palestinas pré-1967, sem o reconhecimento de Israel (chamado "inimigo sionista") e mantendo o objetivo de sua eliminação, mas afirmando que sua guerra não é contra o povo judeu, apenas contra o sionismo ocupante da Palestina. O Hamas afirma ser um movimento de luta pela liberdade para libertar os palestinos da ocupação e recuperar grandes partes de Israel. As suas ações causam divisão entre os palestinos e aqueles que apoiam o estabelecimento de um Estado palestino devido ao uso da violência. O Hamas também presta serviços sociais às pessoas em Gaza, tais como educação e cuidados médicos em hospitais. O Hamas é considerado uma organização terrorista por diversos países, como os EUA desde 1997, Canadá, Japão e Paraguai, e por organizações internacionais, como a eu e Secretaria-Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA). Outros países, incluindo a Nova Zelândia, consideram apenas o braço militar do Hamas (Brigadas Izz El-Deen Al-Qasam) um grupo terrorista. O Brasil não considera o Hamas um grupo terrorista, seguindo a política de seguir as designações de grupos terroristas da CSNU. Ao lado do Hamas, atua a Jihad Islâmica Palestina[3295], grupo paramilitar mais radical, também designado como organização terrorista por boa parte da comunidade internacional.

A ANP, é o grupo que exerce o governo *de jure* da Palestina. Sua criação se deu como consequência dos acordos de Oslo de 1993 a 1995 (Acordo de Jericó-Gaza, de 1994). A ANP é controlada pelo principal braço das coalizões civis, o Fatah, e é conduzida pelo sucessor político de Arafat, Mahmoud Abbas. No momento, a ANP governa de fato somente as áreas da Cisjordânia, sendo a Faixa de Gaza governada pelo Hamas desde 2007, quando a região foi tomada pelo grupo após a vitória nas eleições legislativas no ano anterior. Desde 2013, a ANP se designa como

---

[3295] Movimento islâmico fundado em 1981, também de raízes sunitas e vinculadas à Irmandade Muçulmana do Egito, com o objetivo de estabelecer um Estado palestino nos territórios da Cisjordânia, Faixa de Gaza e em territórios que hoje fazem parte de Israel. O grupo opõe-se ao processo de paz e à abordagem de negociação com Israel, adotando a luta armada. Seu braço armado são as Brigadas Al-Quds. Também recebe apoio do Irã.

"Estado da Palestina", embora quem represente a entidade política palestina nas Nações Unidas seja a OLP, na qualidade de Estado não membro observador, conforme a A/RES/67/19.

O Fatah é uma organização política fundada em 1959 como um movimento político, e em 1965 formalizada como partido político. Como movimento político, o Fatah integra outras organizações palestinas (OLP e ANP) e conduz as relações internas de gestão do Estado palestino. O Fatah é presidido por Mahmoud Abbas.

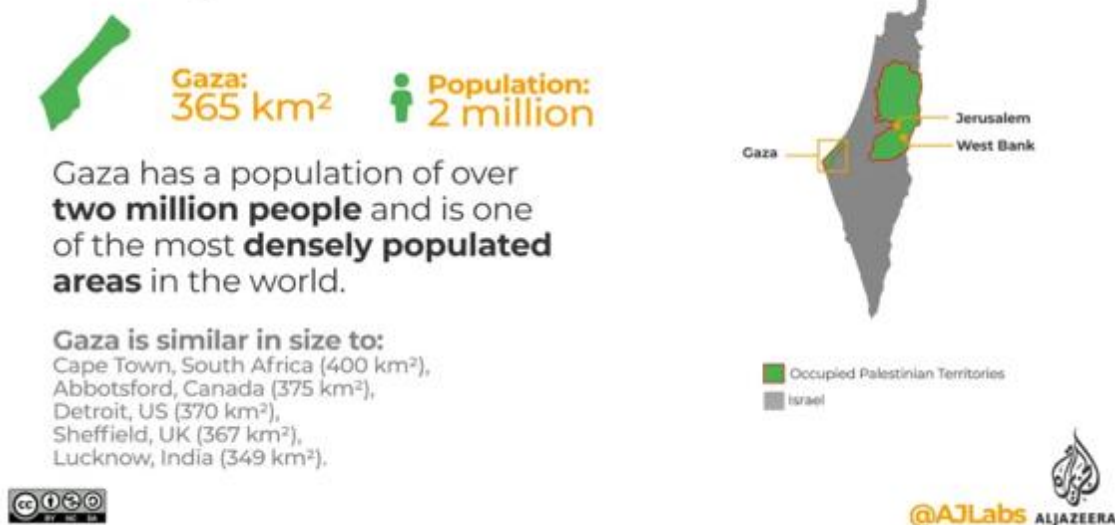
Em outubro de 2022, o governo da Argélia sediou diálogo voltado para promover a reconciliação entre os diferentes grupos palestinos. Participaram das conversas, em Argel, o Fatah, o Hamas, a Jihad Islâmica Palestina e mais de uma dezena de outros grupos. Além de promover a unidade palestina, o encontrou visou ao fortalecimento dos laços bilaterais com o país do norte da África. As partes assinaram um acordo após dois dias de negociação. Se, por um lado, não se atingiu um compromisso em relação a um governo de unidade, por outro, firmaram-se termos acerca do fortalecimento institucional da OLP e acerca da realização de eleições para o Executivo e o Legislativo.

No lado de Israel, o Estado combate os diferentes grupos palestinos sob o argumento de que há recurso a meios violentos e táticas terroristas por parte dessas facções. O Estado judeu conta com o apoio dos EUA em suas políticas e usa o peso geopolítico desse ator na contraposição à influência regional do Irã no Oriente Médio. Desde o malogro das negociações do início dos anos 1990, a política israelense foi se movendo mais em direção a uma posição de não diálogo e não aceitação da solução de dois Estados. É exemplo disso o início da construção do muro nos territórios ocupados. Ao longo dos anos 2000, a posição de Israel não vem se mostrando mais aberta ao diálogo, o que confirma o impasse. Enquanto Netanyahu esteve fora do cargo de primeiro-ministro, entre junho de 2021 e dezembro de 2022, seus sucessores mantiveram a mesma orientação em relação ao conflito israelo-palestino. Ultimamente, generais de Israel vêm sofrendo pressões do Tribunal Penal Internacional (TPI) diante da solicitação da Palestina para abertura de investigação[3296], com a possibilidade de julgamento de indivíduos que tenham cometido crimes sob a jurisdição do Tribunal[3297] no território da Palestina.

d) Faixa de Gaza

A Faixa de Gaza refere-se a uma estreita faixa de terra encravada entre Israel e o Egito, no mar Mediterrâneo. Ocupada, por sua vez, pelo Império Otomano e depois pelo Império Britânico, forma o menor dos dois territórios palestinos – sendo o outro a Cisjordânia. Fazendo fronteira com Israel e o Egito na costa do Mediterrâneo, a Faixa de Gaza tem cerca de 365 quilômetros quadrados e uma população de mais de dois milhões de pessoas, o que faz dela uma das áreas mais densamente povoadas do mundo.

[3296] Sobre a situação da Palestina, a adesão ao estatuto da Corte ocorre em 2015, mas com aceitação da cláusula contida no Artigo 12, que permite à Corte o exercício de jurisdição para fatos anteriores ao ingresso do Estado no estatuto (no caso, para fatos desde junho de 2014, quando ocorreram conflitos com Israel em Gaza). No curso do processo, houve questionamento sobre a natureza estatal da Palestina, para atestar se o TPI poderia exercer sua jurisdição no caso, mas a Corte não decidiu sobre a *statehood* da Palestina, atendo-se à definição da jurisdição territorial para o julgamento do caso e entendendo que, nos termos de resoluções da ONU, "território palestino" compreende também os territórios ocupados por Israel no contexto da Guerra dos Seis Dias. Para mais informações, consultar: https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/itemsDocuments/palestine/210215-palestine-q-a-eng.pdf.

[3297] Exceto no caso do crime de agressão, uma vez que, para exercício da jurisdição em relação a esse crime, devem ser partes das Emendas de Campala tanto o Estado cujos nacionais cometeram os atos, como o Estado em que os atos foram praticados.

Fonte: Al Jazeera

A Faixa de Gaza fazia parte da Palestina histórica antes da criação do Estado de Israel em 1948, um violento confronto de independência que resultou no deslocamento de centenas de milhares de palestinos. Em 1948, a Faixa de Gaza foi ocupada pelo Egito durante a Primeira Guerra Árabe-Israelense e permaneceu sob controle egípcio até 1967. Após vencer a Guerra dos Seis Dias contra os seus vizinhos árabes, Israel ganhou o controle da Faixa de Gaza e da Cisjordânia.

A Faixa de Gaza é apenas um dos pontos focais do conflito israelo-palestino. Embora faça parte dos territórios ocupados por Israel, a Faixa de Gaza foi separada da Cisjordânia e de Jerusalém Oriental quando Israel foi criado. Desde então, foi criada uma série de restrições israelitas que compartimentam ainda mais os territórios palestinos.

A Gaza não deve ser confundida com a Faixa de Gaza. Ela é uma cidade palestina na Faixa de Gaza, com uma população de 590.481 habitantes (em 2017), o que a torna a maior cidade do Estado da Palestina.

e) Atualidades nas relações com Estados Unidos e com países árabes

A eleição de Donald Trump, em 2016, modificou a estratégia da política externa americana em relação à questão israelo-palestina, inaugurando um período marcado por novas tensões e acordos firmados bilateralmente entre países árabes e Israel. Durante a campanha, Trump afirmou que chegaria a um acordo de paz entre Israel e Palestina[3298].

Em dezembro de 2017, a administração Trump reconheceu Jerusalém como capital de Israel e anunciou a transferência da embaixada dos EUA de Tel Aviv para a cidade, causando protestos da OLP-ANP, que cortou contatos diplomáticos com os EUA. Em 1980, o Knesset israelense aprovou uma lei prevendo Jerusalém como capital "completa e unificada" do Estado de Israel. Na sequência, o CSNU aprovou resolução S/RES/478 (1980), afirmando que o

[3298] No que se refere às relações EUA-Israel durante o governo Trump, verificou-se forte protagonismo do genro do presidente americano, Jared Kushner.

reconhecimento de Jerusalém como capital seria uma violação do Direito Internacional, e conclamando os Estados a transferirem suas representações para Tel Aviv. Desde 1996, com a aprovação do *Jerusalém Embassy Act* pelo Congresso Americano, prevendo a mudança da capital, sucessivos presidentes adiavam a implementação da mudança da capital de Tel Aviv para Jerusalém alegando motivos de “segurança nacional”. Como reação, a 10ª Sessão Extraordinária da AGNU voltou a reunir-se, em 2017, tendo aprovado a Resolução ES-10/19, que demanda que todos os membros da ONU cumpram com as resoluções do CSNU relativas ao *status* de Jerusalém. A nova embaixada americana, em Jerusalém, foi inaugurada em 2018; ao longo deste ano, os EUA reduziram o auxílio financeiro bilateral aos palestinos, interromperam as contribuições para a Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina no Próximo Oriente (UNRWA, na sigla em inglês), deixaram a UNESCO[3299] e ordenaram o fechamento do escritório da OLP em Washington[3300]. Também em 2018, novos protestos populares eclodiram, e tropas israelenses mataram mais de 170 manifestantes. Em novembro, tropas israelenses invadiram Gaza e prenderam militantes palestinos; de Gaza, foram feitos ataques de mísseis contra Israel.

Em 2019, Trump reconheceu as colinas de Golã como território israelense[3301], e o secretário de Estado americano anunciou inflexão na posição dos EUA quanto aos assentamentos israelenses, que não seriam considerados inconsistentes (*per se*) com o Direito Internacional.

Em 2020, o governo Trump lançou a iniciativa *Peace to Prosperity* ou *Vision for Peace*. Tratou-se de plano que consolidava a soberania israelense sobre territórios palestinos pré-Guerra dos Seis Dias em troca de um programa financeiro de auxílio ao desenvolvimento para os palestinos. O plano prevê a criação do Estado da Palestina, mas reserva Jerusalém como capital indivisível de Israel. Seus termos foram vistos como favoráveis a Israel pelas lideranças palestinas, que prontamente rejeitaram o plano. Em seu novo mandato como primeiro-ministro, iniciado em 2020, Netanyahu chegou a anunciar que anexaria cerca de um terço da Cisjordânia com apoio dos EUA, mas o governo Trump esclareceu não ter dado “luz verde” para o movimento. A proposta de Trump não foi retomada pelo governo Biden.

A posição israelense foi fortalecida pela assinatura dos Acordos de Abraão (ver subseção seguinte), entre setembro e dezembro de 2020. Até a assinatura dos acordos, apenas dois países árabes – Egito e Jordânia – reconheciam Israel. Por meio da Declaração sobre os Acordos de Abraão e de dois tratados individuais com Israel, Bahrein e Emirados Árabes Unidos (EAU) normalizaram suas relações com o país[3302], tendo sido seguidos, até dezembro de 2020, por mais dois países-membros da Liga Árabe: Sudão e Marrocos. Os acordos abrem caminho para o estabelecimento de relações diplomáticas entre esses países e, em alguns casos, para a abertura recíproca de embaixadas ou escritórios de ligação. A contrapartida israelense foi a suspensão dos planos de anexação da Cisjordânia.

Em 2021 também foi assinado acordo entre Israel e Kosovo, único a prever o reconhecimento de Jerusalém como capital israelense e a consequente abertura de embaixada na

---

[3299] Os EUA retornaram à UNESCO em 2023.

[3300] Biden chegou a afirmar, em campanha, que permitiria a reabertura do escritório da OLP em Washington, mas ainda não o fez. De modo geral, o governo Biden não reverteu todas as medidas adotadas por Trump. Israel segue sendo parceiro estratégico importante dos EUA, que não o pressionam desde 1991.

[3301] A medida foi mantida por Biden.

[3302] A normalização incluiu o reconhecimento do Estado de Israel e o gradual estabelecimento de relações diplomáticas.

cidade[3303]. Hoje, Jerusalém conta com cinco embaixadas: EUA, Guatemala, Honduras, Kosovo[3304] e Papua Nova Guiné. No início do governo Biden, foi anunciada a reabertura de consulado na cidade de Jerusalém, que era o posto que na prática mantinha relações com autoridades palestinas; até o momento, esse consulado não foi reaberto. Em 2018, a Austrália chegou a reconhecer Jerusalém Ocidental como capital de Israel, contudo, a decisão foi revista, pelo novo governo australiano, em outubro de 2022. O Paraguai[3305], Serra Leoa e a República Democrática do Congo (RDC) anunciaram, em meados de 2023, que mudariam suas embaixadas para Jerusalém.

Em outubro de 2022, Israel chegou a um acordo com o Líbano concernente à definição de fronteiras marítimas entre ambos. Em outubro de 2022, Israel chegou a um acordo com o Líbano concernente à definição de fronteiras marítimas entre ambos. Em verdade, como não têm relações diplomáticas, ambos assinaram acordos separados com os EUA. O acordo, que contou com a mediação dos EUA e da ONU, resolve a disputa de uma região rica em petróleo e gás. Em novembro, em paralelo à realização da 27ª Conferência das Partes (COP27, na sigla em inglês) no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês), no Egito, Israel e Jordânia firmaram acordo com a finalidade de limpar e restabelecer o fluxo do rio Jordão, cujo nível das águas sofreu evidente diminuição. O acordo demonstra o interesse de ambas as partes em cooperar no âmbito do meio ambiente e da preservação das fontes de recursos hídricos, e inclui também o direito do povo palestino aos recursos.

O processo de normalização de relações entre Israel e Chade, iniciado em 2018, dentro dos esforços diplomáticos do governo Trump, avançou em 2023, com abertura da embaixada do Chade em Israel. Chade não é país árabe, mas tem o árabe como idioma oficial e maioria da população islâmica, embora parcela considerável da população seja cristã.

Na esteira de normalização de relações impulsionada pelos Acordos de Abraão, a junta militar que comanda o Sudão desde o golpe de 2021 informou que dará sequência ao processo de normalização das relações com Israel, após recebimento de inédita visita do ministro das Relações Exteriores israelense.

f) Acordos de Abraão

Os Acordos de Abraão foram assinados entre EUA, Israel, Bahrein e EAU em setembro de 2020. São um exemplo de nova abordagem em relação às negociações em prol da paz no Oriente Médio, uma vez que levantam as expectativas acerca da possibilidade de aceitação futura dos palestinos, bem como de melhoria nas relações futuras entre Israel e outros países árabes, como a Arábia Saudita. Os acordos abrangem três documentos principais:

Declaração sobre os Acordos de Abraão: declaração firmada entre Bahrein, EAU, EUA e Israel, encoraja os esforços de paz e o entendimento entre as pessoas das três religiões abraâmicas, bem como reconhecem como positivo o esforço já feito em prol do restabelecimento de relações diplomáticas entre Israel e seus vizinhos;

Tratado de Paz, Relações Diplomáticas e Normalização Total entre Israel e EAU: por meio desse tratado, Israel e EAU visam tornar realidade a visão de um Oriente Médio estável, pacífico

---

[3303] A embaixada kosovar foi aberta em março de 2021.

[3304] O Paraguai chegou a mover sua embaixada para Jerusalém em 2018, mas, pouco depois, ela retornou para Tel Aviv. No início do governo Peña, em agosto de 2023, houve novo anúncio de mudança.

[3305] O Paraguai chegou a mover sua embaixada para Jerusalém em 2018, mas, pouco depois, ela retornou para Tel Aviv. No início do governo Peña, em agosto de 2023, houve novo anúncio de mudança.

e próspero. Para tanto, reconhecem Abraão como ancestral comum de ambos. Estabelecem relações diplomáticas, louvam a Carta das Nações Unidas e os princípios de Direito Internacional, como a soberania, o direito à paz e a solução pacífica de controvérsias. O tratado também envolve o fortalecimento da cooperação em áreas diversas, a exemplo de saúde, aviação civil, energia e meio ambiente. Os países também se comprometem a trabalhar em prol de "Agenda estratégica para o Oriente Médio";

Tratado de Paz, Cooperação, Diplomacia Construtiva e Relações de Amizade entre Israel e Bahrein: em termos gerais, este tratado segue as mesmas linhas do tratado firmado entre Israel e EAU, incluindo o estabelecimento de relações diplomáticas. Os dois países reconhecem a participação dos EUA no processo e reafirmam o engajamento em prol de continuar os esforços para alcançar a paz e resolver o conflito entre Israel e Palestina.

Até o momento, Israel estabeleceu relações diplomáticas com EAU, Bahrein, Sudão, Marrocos, Chade e Kosovo (este tendo sido o único a reconhecer Jerusalém como capital israelense).

Em março de 2022, foi realizada a Cúpula de Negev, em Israel, com a participação dos chanceleres de EAU, Marrocos, Bahrein, Egito e EUA, além do primeiro-ministro de Israel, com o objetivo de tratar de ameaças provenientes do Irã. Após a realização do encontro, anunciou-se que o grupo passaria a reunir-se anualmente, no formato de "Fórum de Negev". Em junho de 2023, em razão da escalada de violência entre Israel e Palestina, o Marrocos anunciou o cancelamento da segunda reunião do novo fórum, que sediaria em julho.

g) Atualidades nas relações entre Israel e a Palestina

Em maio de 2021, após semanas de tensões em Jerusalém, a polícia israelense invadiu a Mesquita de al-Aqsa, local sagrado do Islã. Em resposta, o Hamas lançou mísseis contra a cidade de Jerusalém, e Israel retaliou. Isso levou ao pior episódio de tensões desde 2014, com mais de 200 mortes em Gaza e dez em Israel. Logrou-se a chegar, no entanto, a um cessar-fogo, mediado pelo Egito e apoiado pelo Brasil.

Em 2022, houve novos embates na Faixa de Gaza, dessa vez entre o Exército israelense e a Jihad Islâmica Palestina, grupo próximo ao Irã, que o então premiê Yair Lapid, chegou a caracterizar como "*proxy* iraniano". Após intensos bombardeios em Gaza – que resultaram em 41 palestinos mortos, dentre os quais quinze crianças –, um cessar-fogo, intermediado pelo Egito, foi acordado em 8 de agosto. Este foi o pior episódio de violência em Gaza desde o conflito de maio de 2021. Nesse contexto, houve ainda o assassinato da jornalista palestino-americana Shireen Abu Akleh, que foi considerado disparo acidental de um soldado israelense, pelas autoridades do país. Ademais, em setembro de 2022, houve um ataque a ônibus de palestinos, em Nablus, na Cisjordânia, e operação policial israelense no Campo de al-Farah, que resultou na morte de um palestino.

O Hamas aumentou sua presença nos últimos anos na Cisjordânia. Em fevereiro de 2023, Israel realizou novos ataques aéreos a Gaza, atingindo alvos do Hamas e realizou operação militar em Jericó, na Cisjordânia, matando cinco membros do grupo. Após ataque terrorista realizado por um jovem palestino, que deixou sete mortos em atentado a uma sinagoga, o governo Netanyahu afirmou que revogaria o direito de moradia e cidadania de pessoas condenadas por terrorismo. Numa escalada de tensões, grupos radicais israelenses depredaram estabelecimentos não judeus em Jerusalém. Países árabes alertaram Israel que as ações em Jerusalém e na Cisjordânia poderiam agravar a situação de instabilidade regional, especialmente após o reconhecimento, por parte de

Israel, de assentamentos não autorizados na Cisjordânia. No final do mês, a Jordânia buscou mediar acordo para pacificar a situação, com a participação também de EUA e Egito. O acordo continha aceitação por Israel de cláusula sobre o fim de medidas unilaterais, inclusive a autorização da construção de novos assentamentos, pelo período de seis meses, mas o governo de Netanyahu apressou-se em afirmar que o acordo não afetaria suas políticas em curso.

Devido às violações de direitos humanos do povo palestino, o Parlamento sul-africano votou, em março de 2023, para rebaixar o *status* da embaixada do país em Israel. A resolução para rebaixar a embaixada para escritório de comunicação foi aprovada com 208 votos a favor. No mês anterior, Israel teve seu *status* de observador na União Africana (UA) suspenso.

Na primeira semana de abril, em meio ao Ramadã, a polícia israelense atacou fiéis no complexo da mesquita de Al-Aqsa, a mais importante de Jerusalém, deixando centenas de palestinos feridos. Autoridades israelenses justificaram a ação, como resposta à ação de "agitadores mascarados" dentro da mesquita. O incidente provocou protestos, e Israel alega terem sido disparados foguetes de Gaza em direção ao seu território. Também houve ataques provenientes do Líbano, que teriam sido perpetrados não pelo Hezbollah, mas, sim, pelo Hamas operando em território libanês.

No início de maio, dirigente da Jihad Islâmica Palestina morreu, após passar quase três meses em greve de fome, em prisão em Israel. Seu grupo alega que o governo israelense negou hospitalização, o que teria provocado a morte. Como reação ao episódio, houve escalada de tensões, com foguetes sendo disparados contra Israel a partir de Gaza, resultando na morte de dois civis israelenses. Em retaliação, forças de Israel mataram, via ataques aéreos em Gaza, três outras lideranças da Jihad Islâmica Palestina, além de outros combatentes e civis. O Egito mediou trégua entre os dois lados.

Em junho, um incidente na fronteira com o Egito provocou a morte de três soldados israelenses e um policial egípcio, seis palestinos foram mortos em ataques de Israel a campo de refugiados na Cisjordânia, e alguns outros palestinos e israelenses foram mortos em choques subsequentes na Cisjordânia.

Em julho, a Israel realizou sua maior operação militar na Cisjordânia em duas décadas, contra o campo de refugiados localizado na cidade de Jenin. A operação envolveu o deslocamento de mais de dois mil tropas israelenses e provocou a morte de uma dúzia de palestinos, além de mais de uma centena de feridos. A alegação de Israel para a operação foi a de que visava destruir infraestrutura tecnológica e de comunicação de terroristas das "Brigadas de Jenin". Em razão dos ataques, mais de três mil palestinos deixaram o campo de refugiados, e o Hamas respondeu à operação com a realização de um ataque em Tel Aviv. No mês seguinte, civis israelenses foram mortos em ataques na Cisjordânia e em Hebron. Entre janeiro e agosto de 2023, trinta israelenses e cerca de 180 palestinos foram mortos nos confrontos entre os dois lados.

Em setembro, autoridades de Israel, da Alemanha, da UE e dos EUA condenaram comentários de Abbas que relativizou o Holocausto dos judeus, atribuindo-o não à religião, mas, sim, ao papel social dos judeus como emprestadores de dinheiro na sociedade alemã.

h) Conflito de outubro de 2023

i. Cronologia do conflito a partir de outubro de 2023

Nas primeiras horas da manhã de 7 de outubro, o grupo militante islâmico Hamas lançou um grande ataque contra Israel, que levou ao questionamento sobre eventuais falhas da inteligência

e da defesa israelenses. No feriado judaico de Simchat Torá, milhares de foguetes foram disparados contra comunidades israelenses a partir da Faixa de Gaza. Ao mesmo tempo, centenas de militantes fortemente armados fizeram incursões em Israel por terra, mar ou usando parapentes motorizados. Na chamada “Operação Al-Aqsa Flood”, o Hamas, por meio de seu braço armado, as Brigadas Al-Qassam, com apoio de outros grupos, como a Jihad Islâmica Palestina, matou cerca de 1,4 mil pessoas e tomou 240 pessoas como reféns, segundo dados israelenses.

Fonte: Al Jazeera

No mesmo dia, o primeiro-ministro Benjamin Netanyahu fez sua primeira declaração sobre o conflito via a rede social X, declarando que Israel está em guerra. Também no mesmo dia, a Força Aérea Israelense começou a atacar Gaza. Em 8 de outubro, Israel declarou formalmente o estado de guerra ao abrigo do Artigo 40A de sua Lei Básica pela primeira vez desde a Guerra do Yom Kippur de 1973 e convocou 300 mil reservistas, o maior número na história do país. Os EUA se posicionaram ao lado de Israel, anunciando o envio de apoio militar para o governo Netanyahu. Em 9 de outubro, as forças israelenses começaram a isolar a Faixa de Gaza, cortando o fornecimento de alimentos, eletricidade e água aos seus estimados 2,2 milhões de habitantes. O exército israelense também recuperou o controle da zona fronteiriça entre Gaza e Israel.

Israel estabeleceu um governo de emergência de “unidade nacional”, em 11 de outubro, para supervisionar a luta contra o Hamas. O político da oposição e ex-chefe do Estado-Maior Benny Gantz juntou-se ao governo e foi nomeado um dos cinco membros de um gabinete para “gestão de crises”, que também inclui o primeiro-ministro Benjamin Netanyahu e o ministro da Defesa Yoav Galant.

Em 13 de outubro, Israel apelou aos habitantes do norte da Faixa de Gaza para evacuarem. Centenas de milhares de pessoas fugiram para a parte sul da Faixa de Gaza. Israel anunciou, em

15 de outubro, que havia restaurado o abastecimento de água ao sul da Faixa de Gaza. Em 17 de outubro, a UNRWA, agência da ONU para os refugiados palestinos, afirmou que a água ainda era limitada em Gaza e continuava a ser uma questão fundamental.

Também em 17 de outubro, ocorreu uma explosão nas dependências do Hospital Al-Ahli Arab, na cidade de Gaza. Os militares israelenses disseram que um foguete disparado com falha lançado pelo grupo alegadamente terrorista Jihad Islâmica na Palestina foi o responsável. O Hamas atribuiu a explosão a um ataque aéreo israelense. Mais tarde, os serviços de inteligência dos EUA estimaram o número de mortos entre "100 e 300", enquanto o Ministério da Saúde de Gaza, controlado pelo Hamas, disse que pelo menos 471 foram mortos. Milhares de pessoas no mundo árabe saíram às ruas em protesto, após a explosão.

Em 21 de outubro, o primeiro comboio de ajuda humanitária enviado chegou através da passagem fronteiriça de Rafah depois de Israel e Egipto terem concordado em abri-la. Dezenas de caminhões transportando alimentos e suprimentos médicos conseguiram entrar na Faixa de Gaza nos dias seguintes.

O Hamas libertou quatro mulheres reféns entre 20 e 22 de outubro. Em 30 de outubro, o exército israelense disse ter libertado outra refém. No final de outubro, o Hamas concordou em libertar todos os reféns em troca da libertação de prisioneiros palestinos que estão atualmente em Israel, o que ainda não foi efetivado e está sendo negociado com mediação do Catar.

Em 26 de outubro, o exército israelense enviou tanques para a Faixa de Gaza. Na noite seguinte, realizou outro ataque e começou a expandir as suas operações terrestres em Gaza. Israel impôs um desligamento total da *internet* em Gaza por mais de trinta horas enquanto suas tropas lançavam a operação terrestre. Em 5 de novembro, o exército israelense afirmou ter dividido a Faixa de Gaza em duas metades. Disse que havia agora uma Gaza ao norte e uma Gaza ao sul e anunciou que havia cercado completamente a Cidade de Gaza. Os combates eclodiram na cidade pouco depois. As forças israelenses dizem estar concentradas em encontrar, mapear e destruir túneis, que o Hamas utiliza para recuar e abrigar-se, bem como para armazenar armas.

Israel tem realizado uma campanha implacável de ataques aéreos e uma invasão terrestre em expansão em Gaza, destruindo bairros inteiros e deslocando mais de dois terços da população. Os bombardeios atingiram campos de refugiados e bairros residenciais, padarias e torres de água, painéis solares e barcos de pesca, escolas e hospitais, mesquitas e igrejas. Israel argumenta que os ataques visam a infraestrutura do Hamas e são necessários para erradicar o grupo.

O primeiro-ministro Benjamin Netanyahu indicou, em discurso em novembro, que Israel planeja manter um controle rígido sobre a Faixa de Gaza depois que a guerra terminar. Netanyahu disse que o seu país "terá responsabilidade geral pela segurança" em Gaza por "um período indefinido" após o fim da guerra com o Hamas. Netanyahu, no entanto, retrocedeu, devido a pressões vindas especialmente dos EUA.

A resposta israelense ao ataque do Hamas também tem tido impacto direto na política do Estado de Israel. Em 15 de novembro, o líder da oposição Yair Lapid, do partido Likud, apelou à demissão imediata do primeiro-ministro Benjamin Netanyahu. Lapid detalhou que um futuro governo sem Netanyahu também excluiria "os extremistas", ou seja, o Ministro da Segurança Nacional, Itamar Ben-Gvir, e a facção religiosa sionista do Ministro das Finanças, Bezalel Smotrich. Netanyahu é criticado tanto pela demora a reagir contra o Hamas, como pela violência dos ataques que têm sido realizados contra o território de Gaza, vitimando crianças em mulheres em sua maioria.

Finalmente, no dia 21 de novembro, o governo israelense aceitou uma "pausa humanitária" de quatro dias, com cláusulas de libertação de reféns pelo Hamas e de presos palestinos por Israel.

A mediação foi feita pelo Catar e pelos EUA, com participação também do Egito. Nos termos do acordo, o Hamas comprometeu-se a libertar 50 pessoas, na sua maioria mulheres e crianças, que estão entre os 240 reféns que se estima manter, e o Comitê Internacional do Crescente Vermelho terá permissão para visitar e oferecer tratamento médico aos que ainda não foram libertados. Em troca, Israel libertaria 150 prisioneiros palestinos, incluindo também mulheres e crianças, que estão detidos em suas prisões. O acordo também oferece espaço para que mais reféns e prisioneiros sejam libertados posteriormente, bem como a possibilidade de novas prorrogações breves da pausa temporária. Israel concordou em prolongar a pausa nos combates em um dia para cada dez reféns adicionais libertados, desde que a pausa total não exceda dez dias. Durante a vigência original do acordo, o Hamas libertou 58 reféns, entre israeleneses e estrangeiros, enquanto Israel liberou 117 mulheres e crianças dos mais de 7,2 mil palestinos que se estima mantém como reféns. Em 28 de novembro, a trégua foi prorrogada por dois dias adicionais e, depois, por mais um.

A trégua chegou ao fim após sete dias, com mais de cem entre os 240 reféns, incluindo israelenses e estrangeiros, tendo sido libertos pelo Hamas e 210 palestinos terem sido soltos por Israel (de um total de mais de sete mil presos) e encaminhados à Cisjordânia. Brasília confirmou que um cidadão brasileiro está entre os reféns que ainda não foram libertos pelo Hamas. O Catar indicou que segue empenhando esforços para uma nova pausa.

Nas semanas seguintes ao fim da trégua, centenas de palestinos morreram nos confrontos. Israel intensificou seus ataques no sul da Faixa de Gaza, de modo que os palestinos já não têm mais áreas seguras na região. Israel também fez uma incursão no campo de refugiados de Jenin, na Cisjordânia, prendendo mais de cem palestinos. Desde outubro, quase 300 palestinos morreram em decorrência de operações de Israel na Cisjordânia.

Dados do Escritório da ONU para a Coordenação de Assuntos Humanitários estimam que cerca de 1,9 milhão de pessoas em Gaza (cerca de 85% da população) estavam deslocadas internamente até o fim de dezembro de 2023. Desde o início do conflito, cerca de 25 mil pessoas já morreram na Palestina, majoritariamente em Gaza, devido às hostilidades, sendo mais de 40% desse número representado por crianças e chegando a 70% se computadas as mulheres. Mais de 41 mil pessoas foram feridas, e há cerca de sete mil desaparecidos. A UNRWA registrou, em fins de dezembro de 2023, mais de 130 funcionários mortos, o maior número de mortes de trabalhadores humanitários da ONU em um único conflito, desde sua fundação em 1945.

No início de janeiro de 2024, o ministro da Defesa de Israel, Yoav Gallant, anunciou os planos do país para a continuidade do conflito na Faixa de Gaza. Confirmou a retirada de contingente significativo de tropas e a passagem para uma etapa de ataques direcionados ao Hamas. Com relação ao futuro de Gaza, afirmou que Israel permitirá que atores palestinos locais que não sejam afiliados ao Hamas governem o enclave, mas também afastou a possibilidade de que seja a AP. Israel também manterá "liberdade de ação operacional" em Gaza e seguirá realizando, por motivos securitários, inspeção das mercadorias que entram no enclave. A proposta israelense compreende, ainda, o estabelecimento de uma força-tarefa multinacional liderada pelos EUA e integrada também pela UE e por atores regionais, como o Egito, para supervisionar a reconstrução do enclave. Embora Gallant tenha afirmado que não serão estabelecidos assentamentos israelenses em Gaza, o ministro da Segurança Nacional, Itamar Bem-Gvir, e o ministro das Finanças, Bezalel Smotrich, líder do partido sionista religioso, defenderam a "emigração voluntária" urgente de palestinos de Gaza para outros países e o restabelecimento de assentamentos israelenses no enclave, o que recebeu críticas de Washington, Bruxelas e Brasília.

Em meados de janeiro, com mediação de França e Catar, Israel e Hamas chegaram a um acordo para entrega de medicação para reféns israelenses em troca de ajuda humanitária e médica

para os civis mais vulneráveis em Gaza. Na mesma época, Netanyahu, em uma entrevista, afirmou que reiterou aos EUA seu rechaço à criação de um Estado palestino, porque a solução poderia colocar em risco a segurança de Israel, e afirmou que, em um futuro acordo, Israel deveria controlar todo o território a oeste do rio Jordão.

ii. Tratamento do tema nos órgãos principais da ONU e no Tribunal Penal Internacional

Desde o início do conflito, em outubro, sete projetos de resoluções foram colocados a votação, sendo que apenas dois, um proposto por Malta, em novembro, e outro pelos EAU, em dezembro, foram aprovados. O Brasil, durante a presidência do CSNU, propôs uma resolução que contou com doze votos afirmativos, mas foi vetado pelos EUA. Rússia e China vetaram projeto dos EUA, enquanto dois projetos russos não tiveram votos afirmativos suficientes para avançar, para além de terem recebido votos contrários de EUA, Reino Unido e França. Em novembro, houve novo veto dos EUA a projeto apresentado pelos EAU.

Em razão do impasse no CSNU e a rejeição de quatro projetos de resoluções, o conflito foi levado, ainda em outubro, à AGNU, com base na Resolução *Uniting for Peace*[3306], tendo sido reconvocada a sessão especial de emergência da AGNU que trata da questão israelo-palestina. Com 120 votos a favor (incluindo Brasil), 45 abstenções (como Índia e Iraque) e 14 votos contrários (incluindo EUA, Israel, Paraguai, Guatemala, alguns países europeus e outros insulares), foi aprovada, em 27 de outubro, resolução proposta pela Jordânia que pede trégua humanitária e cessar-fogo. A resolução contém diversos elementos do projeto proposto pelo Brasil no CSNU e concentra-se principalmente na dimensão da assistência humanitária e pede "uma trégua humanitária imediata, duradoura e contínua, que leve a uma cessação das hostilidades". Proposta de emenda do texto apresentada pelo Canadá, que classificaria como terroristas os ataques do Hamas, não foi adotada.

Em outubro, foram realizadas reuniões de emergência convocadas pelo Brasil, na qualidade de presidente de turno do CSNU, nos dias 8 e 13, sobre o tema. Ademais, o Brasil presidiu, em 24 de outubro, Debate Aberto de Alto Nível do CSNU sobre a situação no Oriente Médio, incluindo a Questão Palestina.

Em 15 de novembro de 2023, o CSNU conseguiu aprovar a primeira resolução relativa à atual crise humanitária (S/RES/2712) e de reféns na Faixa de Gaza, resultante do conflito entre Israel e o Hamas. Também foi a primeira resolução aprovada no CSNU sobre o conflito israelo-palestino desde 2016. A resolução, com foco na proteção de crianças, proposta por Malta e apoiada pelo Brasil e pelos demais membros não permanentes (E10), foi aprovada com doze votos a favor. EUA, Reino Unido e Rússia optaram pela abstenção. A resolução pede a implementação de "pausas e corredores humanitários" para que ajuda humanitária de emergência possa ser prestada à população civil. A resolução pede também a "libertação imediata e incondicional de todos os reféns" mantidos pelo Hamas e por outros grupos, rejeita o deslocamento forçado de populações civis e demanda a normalização do fluxo de bens e serviços essenciais para Gaza, com prioridade para água, eletricidade, combustíveis, alimentos e suprimentos médicos. Declarações pedindo por pausas humanitárias também vieram de atores como o G7. Apesar da pressão internacional, o

[3306] De acordo com a resolução *Uniting for Peace*, de 1950, A/RES/377 (V), a AGNU também pode tomar medidas se o CSNU não agir, devido ao voto negativo de um membro permanente, caso seja uma ameaça ou uma violação da paz, ou um ato de agressão. A AGNU pode considerar o assunto imediatamente com a intenção de fazer recomendações aos Estado-Membros para tomarem medidas coletivas para manter ou restaurar a paz e a segurança internacionais.

governo de Israel pronunciou-se, inicialmente, informando que não respeitaria a resolução recém-aprovada, mas, dias depois, aceitou a trégua temporária para viabilizar a troca de reféns.

Em 29 de novembro, Dia da Solidariedade ao Povo Palestino, o chanceler Wang Yi, em nome da presidência chinesa do CSNU presidiu novo Debate Aberto de Alto Nível do CSNUsobre a situação no Oriente Médio, incluindo a Questão Palestina.

O SGNU António Guterres tem sido defensor de um cessar-fogo. Ele condenou os ataques do Hamas e a sua tomada de reféns, mas também afirmou que o cerco, os bombardeios e as incursões de Israel são uma "punição coletiva" contra o povo palestino e uma violação do Direito Internacional Humanitário. O premiê israelense tem sido vocal em suas críticas em relação à ONU e ao SGNU. Netanyahu chamou a resolução da AGNU de uma "trégua humanitária" profundamente falha. O embaixador israelense na ONU, Gilad Erdan, descreveu as observações de Guterres como "chocantes" por afirmar que os ataques terroristas de 7 de outubro contra Israel pelo Hamas "não aconteceram no vácuo" e que o "povo palestino foi submetido a 56 anos de ocupação sufocante". Erdan chegou exigir a renúncia de Guterres, sob a alegação de que o SGNU estaria justificando o terrorismo e os assassinatos do Hamas. Foi a primeira vez que um embaixador israelense pediu a renúncia de um SGNU em exercício.

Em dezembro de 2023, Guterres invocou, pela primeira vez em seu mandato, o Artigo 99 da Carta da ONU, que lhe permite chamar a atenção do CSNU para "qualquer assunto, que a seu juízo, possa ameaçar a manutenção da paz e da segurança internacionais". Em sua carta ao CSNU, Guterres avalia que a situção está "deteriorando-se rapidamente na direção de uma catástrofe com implicações potencialmente irreversíveis para os palestinos em seu conjunto e para a paz e a segurança da região". O SGNU explicou que a situação de Gaza estava colapsando e que as agências da ONU não tinham mais condições de executar suas tarefas no local. Em reunião do CSNU em resposta à invocação do Artigo 99, os EAU apresentaram proposta de resolução de cessar-fogo imediato, que exige a libertação dos reféns, mas não condena explicitamente os ataques de 7 de outubro pelo Hamas. A resolução recebeu treze votos a favor, o veto dos EUA e uma abstenção, do Reino Unido. Robert Wood, embaixador adjunto dos EUA na ONU, justificou o veto afimando que o "cessar-fogo semearia as sementes para uma próxima guerra, pois o Hamas não tem nenhum desejo para uma paz durável". Os EUA já usaram mais de trinta vezes seu direito de veto em relação ao conflito israelo-palestiniano. Cerca de cem países apoiaram esta resolução.

Após o veto dos EUA, a AGNU voltou a reunir-se sob a 10ª Sessão Especial de Emergência e aprovou uma resolução demandando um cessar-fogo humanitário imediato na guerra entre Israel e o Hamas. Foram 153 votos a favor, incluindo o Brasil, dez contrários e 23 abstenções. O texto expressa grande preocupação com o que é apresentada como situação "catastrófica" na área, bem como "com o sofrimento da população civil palestina". A resolução trouxe algumas diferenças em relação ao texto vetado pelos EUA no CSNU, em especial referência a carta do comissário-geral da UNRWA, que alerta sobre o comprometimento da capacidade da agência de implementar seu mandato em Gaza. Emenda da Áustria, que desejava incluir referência ao Hamas e a outros grupos em trecho sobre os reféns sob custódia em Gaza, não foi aprovada, como tampouco foi a proposta dos EUA de incluir referência à rejeição e à condenação dos "ataques terroristas hediondos" do Hamas.

Em 22 de dezembro, o CSNU adotou nova resolução, que reafirma as obrigações das partes perante o Direito Internacional Humanitário no que diz respeito à prestação de assistência humanitária à população civil; exige que seja facilitada a prestação imediata, segura e desimpedida de assistência em toda a Faixa de Gaza; e demanda a libertação imediata e incondicional de todos os reféns. Entre outras medidas, a resolução solicita que o SGNU designe um coordenador

humanitário e de reconstrução com mandato para facilitar, coordenar e monitorar a natureza humanitária das remessas de ajuda à Gaza e determina o estabelecimento de mecanismo da ONU para acelerar a prestação de ajuda humanitária. A resolução não inclui, porém, o apelo a uma "suspensão urgente das hostilidades" entre Israel e o Hamas, como havia sido proposto no projeto anterior vetado pelos EUA. O texto foi aprovado com treze votos favoráveis e duas abstenções, dos EUA e da Rússia.

O procurador do TPI, Karim Khan, disse que o seu gabinete recebeu uma denúncia de África do Sul, Bangladesh, Bolívia, Comores e Djibouti para investigar se foram cometidos crimes nos territórios palestinos como parte da resposta de Israel aos ataques terroristas do Hamas em 7 de outubro. Em janeiro, Chile e México solicitaram que o TPI investigue tanto os possíveis crimes cometidos por Israel, como aqueles eventualmente cometidos pelo Hamas. A Palestina faz parte do TPI desde 2015.

A África do Sul também apresentou uma denúncia contra Israel à Corte Internacional de Justiça (CIJ), sob alegação de violação da Convenção contra o Genocídio, de 1948. A denúncia está acompanhada de pedido de imposição de medidas provisórias. A Malásia, a Turquia, a Colômbia e a Organização para a Cooperação Islâmica (OCI), entre outros, apoiaram a denúncia, enquanto EUA e Reino Unido fizeram críticas. A Alemanha, tendo-se em conta sua história e o "crime contra a humanidade da Shoah", conforme nota do governo alemão, rejeitou as acusações a Israel, afirmando que as denúncias não teriam qualquer fundamento, o que foi criticado pela Namíbia, que frisou ter sofrido com genocídio perpetrado durante a colonização alemã. À luz das flagrantes violações ao Direito Internacional Humanitário, o presidente Lula manifestou seu apoio à iniciativa da África do Sul de acionar a CIJ para que determine que Israel cesse imediatamente todos os atos e medidas que possam constituir genocídio ou crimes relacionados nos termos daquela convenção. A primeira audiência a respeito da admissibilidade do caso foi realizada em janeiro de 2024.

O Conselho Executivo da Organização Mundial da Saúde (OMS), em sessão especial, convocada a pedido de um grupo de países, que inclui o Brasil, e realizada em dezembro, aprovou, por consenso, resolução sobre as condições de saúde nos territórios palestinos ocupados, incluindo Jerusalém Oriental. A resolução insta o fornecimento desimpedido, imediato e sustentável de ajuda humanitária e reitera a importância do cumprimento das obrigações de Direito Internacional Humanitário. Prevê uma série de medidas a serem implementadas pela OMS, tais como monitoramento e avaliação do impacto em saúde pública da crise e fortalecimento da assistência técnica e material à população palestina.

iii. Repercussão internacional

A UE mantém as políticas de auxílio à ANP na Cisjordânia, apesar de críticas internas. Os primeiros posicionamentos da UE foram dissonantes, dadas as divergências internas entre os países do bloco. Na sequência do ataque do Hamas em Israel, o comissário europeu Olivér Várhelyi, da Hungria, chegou a anunciar a suspensão imediata da ajuda à Palestina. O chefe da diplomacia europeia, Joseph Borrell, pronunciou-se logo depois, insistindo que a ajuda não seria interrompida, acrescentando ao mesmo tempo que haveria uma revisão para garantir que nenhum dinheiro fosse destinado ao Hamas.

Na AGNU, a Europa dividiu-se no posicionamento referente à resolução de cessar-fogo em Gaza. Países como Espanha, Irlanda e França votaram a favor. Alemanha e Itália, entre outros, abstiveram-se. Áustria, Hungria e Tchéquia votaram contra. A UE chegou a adotar uma posição

conjunta apoiando o direito de Israel à autodefesa em conformidade com o Direito Internacional e apelando para o estabelecimento de corredores e pausas humanitárias para acelerar a entrega de ajuda de emergência, como alimentos, água e combustível a Gaza. A Europa não oferece a Israel o tipo de segurança ou ajuda militar que os EUA oferecem e, portanto, não tem o mesmo tipo de influência que Washington tem nesse país.

A Alemanha sugeriu que a ONU passe a administrar o território, com uma coalizão internacional garantindo a sua segurança, até que seja realizada uma transição baseada em eleições. A presidente da Comissão Europeia, Ursula von der Leyen, chegou a sugerir o estabelecimento de um protetorado internacional sobre Gaza. Na primeira semana de novembro, von der Leyen propôs cinco "princípios básicos"[3307] para orientar o futuro da Faixa de Gaza quando a guerra Israel-Hamas chegar ao fim. Os princípios, que estão ancorados na perspectiva de uma solução de dois Estados, incluem o fim do domínio do Hamas sobre o enclave e o levantamento do bloqueio estrito imposto por Israel e pelo Egito desde 2007. A chefe da Comissão Europeia anunciou mais € 25 milhões em ajuda humanitária para Gaza, elevando o financiamento total, em 2023, para € 100 milhões, e disse que o seu executivo estava a trabalhar num "corredor marítimo" a partir de Chipre para complementar a travessia de Rafah, a única rota atualmente disponível para trazer suprimentos de emergência. No dia 18 de novembro, a presidente da Comissão Europeia reuniu-se com o presidente do Egito, Abdel-Fattah al-Sissi, no Cairo, para conversas sobre o conflito. Após o encontro, Von der Leyen também afirmou que a UE se opõe ao deslocamento forçado de palestinos na Faixa de Gaza por parte de Israel.

A França, que tem apresentado uma posição mais próxima de Israel, sugeriu a criação de uma coalizão para enfrentar o Hamas. O país também realizou uma conferência humanitária internacional sobre Gaza, em novembro, almejando mobilizar recursos voltados para a ajuda humanitária àquele território, que contou com a participação do assessor da Presidência da República brasileira Celso Amorim. O principal resultado da conferência foi o compromisso de aportes de mais de um bilhão de dólares para ajuda humanitária.

Os EUA têm sido um dos principais apoiadores internacionais de Israel. O presidente estadunidense Joseph Biden anunciou, durante visita a Tel Aviv, em outubro, que iria pedir ao Congresso americano que aprovasse um pacote de mais de US$ 100 bilhões em ajuda militar e financeira para os conflitos da Ucrânia e de Israel, além de um valor para ajuda humanitária em Gaza, mas os republicanos têm bloqueado o pacote. Após retornar de Israel, Biden voltou a reforçar a solução de dois Estados e que o ataque do Hamas teria o objetivo de impedir a concretização do estabelecimento de relações entre Arábia Saudita e Israel. Havia a previsão de um encontro entre Biden e o presidente da ANP e outros líderes árabes; a reunião foi, no entanto, cancelada após o bombardeio israelense a um hospital em Gaza. O secretário de Estado Antony Blinken realizou visita à região no início de novembro, e encontrou-se com Mahmoud Abbas, com o primeiro-ministro iraquiano Al-Sundai, com o primeiro-ministro libanês Najib Mikati e com altos diplomatas de Egito, Jordânia, Catar, Arábia Saudita e EAU. Em Israel, Blinken pediu que o governo Netanyahu implementasse pausas humanitárias, mas o primeiro-ministro israelenses afirmou que qualquer pausa ou cessar-fogo dependeria da libertação incondicional dos reféns mantidos pelo Hamas. O governo Biden tem sofrido crítica internas por seu apoio incondicional a Israel, e inúmeros protestos têm ocorrido por todo país. O conselheiro de Segurança Nacional dos EUA, Jake Sullivan, reuniu-se com Mahmoud Abbas, em dezembro, para discutir o futuro governo

[3307] Os cinco princípios para Gaza propostos por von der Leyen são: não há porto seguro para terroristas; não haverá um governo liderado pelo Hamas; nenhuma presença de segurança israelense de longo prazo; nenhum deslocamento forçado de palestinos; nenhum bloqueio sustentado.

da Faixa de Gaza. O secretário de Defesa Lloyd Austin, por sua vez, reuniu-se no mesmo mês com o governo israelense, com o objetivo de discutir uma nova fase de operações. Diante da catástrofe humanitária em Gaza e das pressões internacionais, os EUA defendem que as operações de "alta intensidade" conduzidas pelas IDF, sejam substituídas por ações mais pontuais.

Entre outubro e o início de janeiro de 2024, Blinken visitou quatro vezes o Oriente Médio para tratar do conflito. Em reunião com o príncipe herdeiro da Arábia Saudita, o secretário de Estado estadunidense teria sido informado que a retomada das negociações em favor do estabelecimento de relações diplomáticas entre israelenses e sauditas seria possível, desde que o conflito em Gaza fosse encerrado e o governo israelense se comprometesse com uma solução de dois Estados.

Os EUA estão empenhados em evitar que a guerra se alastre para além de Gaza. Até agora, o presidente Joe Biden procurou limitar o papel dos EUA na crise de Gaza. Ele também transferiu dois porta-aviões e caças para o Mediterrâneo Oriental, em parte como um aviso a Teerã. Pelo menos 40 ataques de *drones* e foguetes foram lançados contra as forças dos EUA por milícias do "Eixo de Resistência" liderado pelo Irã, a partir do Iraque e da Síria, desde o início da guerra em Gaza, em resposta ao apoio americano a Israel, de acordo com o Pentágono. Autoridades estaunidenses dizem que os EUA conduziram três séries de ataques retaliatórios contra instalações na Síria usadas por milícias ligadas ao Irã. No Iraque, milícias apoiadas pelo Irã atacaram bases estadunidenses, e forças dos EUA promoveram, no início de janeiro de 2024, um ataque com *drone* que matou Mushtaq Taleb al-Saidi, o chefe da milícia Hezbollah al-Nujaba, em Bagdá.

O presidente russo, Vladimir Putin, tem tentado transferir a culpa pelo recente conflito Israel-Hamas para os EUA. Putin, aproveitando o caos no Médio Oriente, pretende desviar a atenção das ações da Rússia na Ucrânia e remodelar a sua abordagem à região. Alguns analistas apontam que a guerra Israel-Hamas serve o objetivo de Putin de criar o caos global, perturbar a atenção da Ucrânia e potencialmente influenciar as decisões de ajuda dos EUA.

No caso da China, o presidente chinês Xi Jinping permaneceu inicialmente em silêncio após os ataques do Hamas ao território israelense. O Ministério das Relações Exteriores da China pediu às partes que permanecessem calmas e exercessem moderação, evitando a condenação explícita do Hamas. Isso atraiu críticas de autoridades e especialistas do governo israelense que expressaram decepção com a resposta da China. Ressalta-se que a China apoia há muito tempo a Palestina e reconhece o Estado Palestino desde 1988, embora também tenha estabelecido relações diplomáticas plenas com Israel em 1992. Por mais que a resposta inicial da China tenha sido considerada alinhada com o seu padrão de política externa, à medida que o conflito se intensificou, a China assumiu uma posição mais forte, criticando as ações de Israel e apelando ao fim da punição coletiva ao povo de Gaza. Apesar de não desempenhar um papel central na mediação da crise, a China manifestou vontade de coordenar um cessar-fogo e apoiar as conversações de paz internacionais. Uma posição relativamente distanciada da China pode permitir-lhe desempenhar um papel de mediação nas negociações entre outros países envolvidos no conflito israelo-palestino, dada a sua rede de parcerias na região.

O Egito, liderado por Al-Sissi, desempenha um papel crucial no envio de ajuda humanitária e na evacuação de civis de Gaza. No entanto, o país expressa preocupações sobre os fluxos de refugiados palestinos e a possível entrada de extremistas em seu território. Em 21 de outubro, o governo egípcio realizou a "Cúpula para a Paz", com a participação do Brasil como o único representante sul-americano, mas o evento não resultou em ações concretas. O controle fronteiriço é uma questão delicada para o Egito, que tem fechado sistematicamente a passagem de Rafah, o único acesso não controlado por Israel a Gaza, nos últimos dez anos, incluindo interrupções nos

fluxos comerciais. Durante o conflito atual, o Egito anunciou que realizaria aberturas pontuais da fronteira a partir de 1º de novembro para permitir a entrada de ajuda humanitária e a saída de estrangeiros e palestinos feridos. Algumas informações indicam que o governo do Egito teria alertado a inteligência israelense sobre a possibilidade de ataques do Hamas, com quem não simpatiza, pelos vínculos do grupo palestino com a Irmandade Muçulmana.

O Catar pronunciou-se contra o ataque do Hamas a Israel, mas também chegou a afirmar que Israel também tem responsabilidade devido à ocupação. A estratégia diplomática de manter o diálogo com os dois lados permitiu que atuasse como mediador da negociação de uma pausa humanitária entre Israel e Hamas. A trégua de quatro dias, inicialmente prevista para encerrar no dia 27 de novembro, na Faixa de Gaza, confirmou as capacidades de mediação do pequeno emirado do Golfo, que já atuou como mediador em outras crises regionais. Por meio dos seus contatos com a liderança do Hamas – o Catar fornece ao Hamas um escritório político em Doha – e trabalhando diligentemente, os diplomatas e agências do Qatar conheciam todos os nomes e identidades dos reféns israelenses, garantindo durante as negociações a libertação também de cidadãos estrangeiros, incluindo norte-americanos, tailandeses e filipinos, entre os reféns que foram libertados. O Catar também conseguiu assegurar com Israel que nenhum palestino será preso em Gaza durante os quatro dias de trégua. Ademais, o Catar criou uma ponte aérea para entregar ajuda humanitária ao povo de Gaza. Enviou treze aeronaves transportando 492 toneladas de ajuda humanitária e suprimentos para Al Arish, no Egito, perto da fronteira de Gaza, para posterior entrega no território palestino. Outra atuação relevante do país foi perante outros atores regionais, como o Irã, a fim de evitar o alastramento do conflito na região.

O Irã, que apoia o Hamas, o Hezbollah no Líbano, milícias xiitas no Iraque e na Síria e os *houthis* no Iêmen, saudou os ataques de 7 de outubro como um sucesso, mas negou qualquer envolvimento direto. Teerã fez do apoio à causa palestina uma peça central da sua política externa desde a revolução islâmica de 1979. O presidente iraniano Ebrahim Raisi declarou que Israel "ultrapassou linhas vermelhas, obrigando todos a tomar medidas". Em discurso realizado em 19 de novembro, o Líder Supremo, aiatolá Ali Khamenei exortou os países muçulmanos que têm relações formais com Israel a cortar esses laços e interromper o comércio.

Os rebeldes *houthis* do Iêmen, apoiados pelo Irã, conduziram ataques com mísseis e drones, anunciando oficialmente uma guerra contra Israel, além de terem tomado navio de carga vinculado a Israel, libertado posteriormente pelos EUA, e terem disparado contra contratorpedeiro estadunidense. A tomada de embarcações no mar Vermelho pelos rebeldes *houthis* prosseguiu durante os meses de novembro e outubro. Como resposta, o secretário de Defesas dos Estados Unidos, Lloyd Austin, anunciou, em meados de dezembro, a criação de uma coalizão de dez países para garantir a segurança e a liberdade de navegação na região. A coalizão, intitulada Operação *Prosperity Guardian*, é integrada por EUA, Reino Unido, Bahrein, Canadá, França, Itália, Países Baixos, Noruega, Seychelles e Espanha. Conforme relatos da imprensa, a Arábia Saudita manifestou desinteresse em aderir à coalizão. A Índia, que também não aderiu à coalizão, reforçou sua presença no mar Vermelho, com o envio de navios de guerra.

O Hezbollah, que conta com cem mil combatentes, tem trocado tiros com as forças israelenses através da fronteira Líbano-Israel quase diariamente desde que o Hamas entrou em guerra com Israel. Mais de 70 dos seus combatentes já foram mortos. No entanto, tal como o seu apoiador, o Irã, o Hezbollah evitou entrar em um confronto "total". O grupo calibrou os seus ataques de uma forma que manteve a violência em grande parte contida numa estreita faixa de território na fronteira, apesar de ter intensificado esses ataques nas últimas semanas. O Hezbollah, que é também um movimento político profundamente envolvido nos assuntos governamentais

libaneses, sabe que o Líbano não pode permitir-se outra guerra com Israel, mais de quatro anos depois de uma crise financeira que aumentou a pobreza e esvaziou as instituições governamentais do país. O líder do Hezbollah, Sayyed Hassan Nasrallah, disse, num discurso em 3 de novembro, que o Hamas manteve seu ataque a Israel em segredo de seus aliados, e isso garantiu seu sucesso. As tensões com o Hezbollah ampliaram-se a partir de dezembro, com a maior intensidade das trocas de ataques. Em janeiro, embora Israel não tenha assumido responsabilidade pelo ataque, forças israelenses mataram Saleh al-Arouri, um dos líderes do Hamas, e outros militantes do grupo palestino, em um ataque em Beirute.

O presidente turco Recep Erdogan, aproveitando o contexto de comemoração de cem anos da República Turca, teceu fortes críticas a Israel, tendo-o chamado "Estado terrorista" e "criminoso de guerra", comparando os bombardeios israelenses a Gaza ao Holocausto e defendido que os palestinos ponham fim aos anos de assédio israelense. Com relação ao Hamas, Erdogan afirmou não se tratar de uma organização terrorista, mas, sim, de uma organização de libertação nacional. Em paralelo, a Turquia tentou posicionar-se como mediador da crise. Diante dos comentários de Erdogan, Israel retirou seu pessoal diplomático da Turquia, após cerca de um ano desde que as relações haviam sido normalizadas com a troca de embaixadores. No início de 2024, o governo turco prendeu mais de trinta pessoas acusadas de praticar espionagem em favor de Israel. Erdogan já havia acusado Israel de planejar o sequestro de cidadãos turcos, por alegados vínculos com o Hamas. As relações econômicas bilaterais, que são sólidas, parecem não ter sido fortemente abaladas pelas tensões políticas.

No dia 11 de novembro, líderes árabes e muçulmanos reunidos na Arábia Saudita para a Cúpula Extraordinária Conjunta Árabe e Islâmica adotaram uma resolução que condena a agressão israelense contra o povo palestino. Essa cúpula reuniu os países da OCI[3308] e da Liga dos Estados Árabes (LEA)[3309], que decidiram unir esforços e realizar uma cúpula conjunta. A declaração final rejeitou as alegações israelenses de que está agindo em "legítima defesa" e exigiu que o CSNU adotasse "uma resolução decisiva e vinculativa" para deter a "agressão" de Israel. A Cúpula Árabe-Islâmica ocorreu após a Cúpula Saudita-Africana, durante a qual Mohamed Bin Salman (MBS) pediu pelo fim da guerra. Dias depois, uma delegação de países árabes e muçulmanos (Arábia Saudita, Egito, Indonésia, Jordânia e Palestina) foi à China para tratar de caminhos para o fim do conflito.

No caso da Índia, o governo Modi vem abstendo-se nas votações dentro da AGNU e reprimiu manifestações pró-Palestina, o que foi interpretado como um apoio a Israel. Depois do Hamas ter atacado Israel, o primeiro-ministro indiano, Narendra Modi, condenou as ações do grupo, mas manifestou preocupação com o povo palestino em Gaza. A posição mais pró-Israel pode ser influenciada pelas próximas eleições, pela necessidade de abordar preocupações internas, por um histórico de ataques terroristas e pelo reconhecimento de que os principais Estados árabes

---

[3308] Atualmente são 57 os Estados-Membros da OCI: Jordânia, Afeganistão, Indonésia, Irã, Paquistão, Turquia, Chade, Tunísia, Argélia, Arábia Saudita, Senegal, Sudão, Somália, Guiné, Palestina, Kuwait, Líbano, Líbia, Mali, Malásia, Egito, Marrocos, Mauritânia, Níger, Iêmen – desde sua criação, em 1969 –, aos quais se somaram posteriormente: Azerbaijão, Albânia, EAU, Uzbequistão, Uganda, Bharein, Brunei, Bangladesh, Benin, Burkina Faso, Tajiquistão, Turcomenistão, Togo, Djibuti, Síria, Suriname, Serra Leoa, Iraque, Omã, Gabão, Gâmbia, Guiana, Guiné-Bissau, Comores, Quirguistão, Catar, Cazaquistão, Camarões, Costa do Marfim, Maldivas, Moçambique e Nigéria.

[3309] Os países-membros originais eram Arábia Saudita, Egito, Iêmen, Iraque, Líbano, Síria, Transjordânia (atual Jordânia), e representantes dos árabes palestinos. Posteriormente juntaram-se Sudão, Líbia, Tunísia, Marrocos, Kuwait, Argélia, Iêmen do Sul, Bahrein, Catar, Omã, EAU, Mauritânia, Somália, Djibuti e Comores. Entre os países observadores estão Armênia, Brasil, Eritreia, Índia e Venezuela.

não apoiaram totalmente o Hamas. A clara condenação do Hamas pela Índia também pode sinalizar apoio à posição dos EUA.

No continente africano, a África do Sul tem sido um dos países mais enfáticos em sua posição contrária a como Israel tem atuado no território de Gaza. Legisladores sul-africanos votaram pelo rompimento temporário dos laços diplomáticos com Israel, o que incluiria o fechamento da embaixada, até que Netanyahu aceite um cessar-fogo. A África do Sul já retirou os seus diplomatas de Israel, tornando-se um dos pelo menos dez países que usaram a ação diplomática para expressar a sua objecção às ações de Israel na guerra. A votação dos legisladores ocorreu após o presidente Cyril Ramaphosa ter feito duras críticas à conduta de Israel numa cúpula virtual do BRICS. Ramaphosa também foi enfático ao afirmar que o que Israel está fazendo em Gaza é um crime de guerra. A África do Sul foi um dos países que apresentou uma denúncia contra Netanyahu no TPI, pedindo a emissão de um mandado de detenção para o premiê israelense. Como reação aos movimentos sul-africanos, Israel chamou de volta o seu embaixador na África do Sul para consultas no dia 20 de novembro.

A Comissão da UA soltou um comunicado conjunto com o Secretariado da LEA apelando por um cessar-fogo e por um esforço internacional concertado para fornecer assistência básica e ajuda humanitária urgente a 2,2 milhões de palestinos. À luz do agravamento cada vez maior da crise humanitária em Gaza, sem acesso a água potável, eletricidade e o colapso do setor médico, sublinharam a necessidade urgente de abrir um corredor humanitário para fornecer assistência básica à população de Gaza e resgate dos feridos, sublinhando ao mesmo tempo que a punição coletiva não deve ser aceite. Ambas as organizações reafirmaram que uma solução política baseada na visão de dois Estados é a única forma de garantir a paz e a segurança para todos os povos e Estados da região. Apesar desse posicionamento da UA, há divergências entre os Estados do continente africano. A Argélia declarou "total solidariedade com a Palestina" no início da guerra. Quênia, Zâmbia, Gana e RDC, no entanto, estão entre as nações africanas que se alinharam favoráveis a Israel. Em razão da saída de mais de dez mil trabalhadores estrangeiros do país desde o início dos confrontos com o Hamas, Israel passou a contratar, em novembro, trabalhadores de países africanos, em especial do Quênia e do Maláui.

O BRICS também apelou a uma trégua humanitária imediata e permanente na Faixa de Gaza. Após a Cúpula virtual realizada em novembro, os líderes dos BRICS afirmaram que alcançar uma solução permanente e justa para a crise nos territórios ocupados através de meios pacíficos é uma necessidade urgente.

Diversos países latino-americanos se pronunciaram sobre o conflito israelo-palestino. Colômbia e Bolívia emergiram como os maiores críticos de Israel no continente sul-americano. Uma das maiores economias da América Latina, a Colômbia foi um dos primeiros países a denunciar o ataque israelense a Gaza, chamando o seu embaixador para consultas, enquanto ameaça suspender as relações diplomáticas com Tel Aviv. Para ajudar os palestinos no enclave sitiado, sem eletricidade, água e outros bens essenciais devido ao bloqueio israelense, a Colômbia enviou um avião que transportava ajuda humanitária. O presidente Gustavo Petro já chamou o ataque de Israel a Gaza de "genocídio", expressando abertamente críticas a Israel na rede social X. Petro também sugeriu a abertura de uma embaixada na Palestina, Estado reconhecido pela Colômbia desde 2018. Antes dos recentes acontecimentos em Gaza, as relações entre Colômbia e Israel eram amistosas, e os israelenses eram importantes fornecedores de material de defesa para a Colômbia.

A Bolívia foi o primeiro país a romper relações diplomáticas com Tel Aviv. O ministro dos Relações Exteriores da Bolívia acusou Israel de cometer crimes contra a humanidade e exigiu o

fim dos seus ataques à Faixa de Gaza. Essa não foi a primeira vez que o país latino-americano cortou relações diplomáticas com Israel – já o tinha feito em 2009, sob o antigo governo do presidente Evo Morales; dez anos depois, o governo da presidente Jeanine Áñez restabeleceu os laços com Israel. Diferentemente da Colômbia, as relações de Israel entre a Bolívia têm sido difíceis há muitos anos.

Além de Colômbia e Bolívia, Belize, Chile, Venezuela e México também se posicionaram contra a violência com que Israel tem atuado na Faixa de Gaza. Belize suspendeu as relações com Israel. O Chile chamou de volta seu embaixador em Israel, e a Venezuela criticou abertamente o ataque a prédios civis. O Chile tem a maior e uma das mais antigas comunidades palestinas fora do mundo árabe. Para a posição do Brasil, ver a seção pertinente no tópico de relações com o Oriente Médio no capítulo 3.

iv. Solução de dois Estados: possibilidade real ou sonho distante?

O ano de 1993 marcou um momento histórico na longa e complexa trajetória do conflito entre Israel e Palestina com a assinatura dos Acordos de Oslo na Casa Branca. Este pacto, que simbolizou um reconhecimento mútuo do direito de existência entre Israel e a OLP, foi seguido por um otimismo global e pela atribuição do Prêmio Nobel da Paz a Yitzhak Rabin, Shimon Peres e Yasser Arafat em 1994. Contudo, à medida que três décadas se passaram desde esse marco, a viabilidade da solução de dois estados tornou-se um tema de intenso debate.

Os acordos, que careciam de um desfecho definitivo, resultaram em um prolongado período provisório marcado por prazos não cumpridos e estagnação no processo de paz. A necessidade de os líderes estarem dispostos a ceder foi evidente, com os negociadores colaborando, mas os líderes enfrentando restrições políticas que prejudicaram o êxito do processo. O desequilíbrio de poder nas negociações, com Israel exercendo sua força em meio à expansão dos assentamentos e alguns grupos palestinos recorrendo a atos que poderiam ser classificados de terroristas como forma de resistência, complicou ainda mais o cenário. Além disso, a falta de um mediador crível, com os EUA desempenhando um papel limitado e a ausência de um mecanismo de monitorização eficaz, contribuiu para a dificuldade em garantir o cumprimento dos compromissos estabelecidos.

Os EUA são um país central na discussão do processo de paz israelo-palestino, como observado nos Acordos de Oslo. Isso significa que alterações na postura de política externa estadunidense têm um impacto direto no equilíbrio da região. Durante o governo Trump, foram negociados os Acordos de Abraão, por meio dos quais se estimulou o estabelecimento relações diplomáticas entre Israel e várias nações árabes, sem envolvimento palestino. Houve, também, a confirmação do reconhecimento[3310], pelos EUA, de Jerusalém como capital de Israel, com a mudança da embaixada de Tel Aviv para a cidade sagrada. A administração Biden, procurando reconstruir os laços com a ANP, anunciou planos para fornecer ajuda e tomar uma posição mais firme contra os colonatos israelitas.

Analistas como jordaniano Marwam Muasher argumentam que a solução de dois Estados, defendida há décadas, já não é mais viável devido aos extensos colonatos israelitas e às comunidades interligadas. Em vez disso, propõe um novo paradigma centrado na igualdade,

[3310] O reconhecimento de Jerusalém como capital de Israel é previsto pelo *Jerusalem Embassy Act*, de 1995. Essa lei, além de reconhecer Jerusalém como a capital do Estado de Israel, afirma que Jerusalém não pode ser dividida. Seu objetivo era reservar recursos para a transferência da embaixada dos EUA em Israel de sua localização em Tel Aviv para Jerusalém. Apesar da aprovação, a lei permitiu ao presidente invocar uma renúncia de seis meses à aplicação da lei e reeditar a renúncia a cada seis meses por motivos de "segurança nacional".

liberdade e justiça dentro de um único Estado democrático. Seria necessário, portanto, reconhecer a realidade de um Estado único, com uma abordagem baseada nos direitos, enfatizando a igualdade para todos os cidadãos. Para Muasher, os palestinos deveriam apresentar à comunidade internacional opções para uma solução crível de dois Estados ou dar seu apoio vigoroso à luta pela igualdade dentro de um Estado democrático. Embora reconheça a dificuldade dessas soluções propostas, o autor enfatiza a necessidade de um debate sério sobre alternativas e reforça que a administração Biden e a comunidade internacional devem rejeitar o *apartheid* e busquem novos caminhos para a paz, inspirados por uma nova geração de palestinos e ativistas israelenses que trabalham pela igualdade de direitos para todos.

O escritor israelense Michael Oren questiona sobre uma possível culpa de Israel pelo fim da solução de dois Estados, dado que, para o autor, essa nunca foi uma opção realmente viável, devido à resistência por parte do lado palestino de reconhecer o Estado de Israel. Oren afirma enfaticamente que nenhum líder palestino jamais demonstrou a vontade ou a capacidade de se reconciliar com o Estado judaico, e nenhum provavelmente sobreviveria por muito tempo se o fizesse. Outro ponto relevante que prejudicaria o processo de paz e a solução de dois Estados seria a mudança na opinião pública israelita e os esforços de paz fracassados, desde a década de 1990 até ao presente, ilustrados por acontecimentos como ataques terroristas. A existência, hoje, de duas "autoridades palestinas", uma na Cisjordânia (ANP, liderada pelo Fatah) e outra na Faixa de Gaza (liderada pelo Hamas), também é um problema para a negociação de qualquer processo de paz, dado que seria necessária uma liderança palestina unificada reconhecida como legítima por todas as partes para levar à frente qualquer tipo de negociação com o Estado israelense. Um possível caminho para a paz passaria necessariamente pelos EUA e por políticas de fortalecimento da economia palestina e investimento em infraestrutura. Oren ressalta também alternativas que considera viáveis à solução de dois Estados, como federações ou tutelas.

Autores como o norte-americano Martin Indyk rejeitam a ideia de abandonar a solução de dois Estados por um Estado binacional, enfatizando a importância de reconhecer o direito dos palestinos à autodeterminação nacional. Propõem o envolvimento dos EUA na promoção de direitos iguais para os palestinos em Israel, desencorajando atividades de colonatos e apoiando o desenvolvimento de instituições palestinas. O autor recomenda uma abordagem mais assertiva por parte da administração Biden para evitar a consolidação da realidade de um Estado único, incluindo a oposição às atividades de colonatos e a pressão sobre Israel para transferir território para a ANP. Defende, também esforços internacionais para fortalecer as instituições palestinas e para envolver mediadores regionais como a Arábia Saudita no processo de facilitação das negociações israelo-palestinas. Conclui seu posicionamento afirmando que não é o momento de abandonar a solução de dois Estados, mas, sim, de revigorá-la.

Outro posicionamento mais otimista vem do estadunidense Aaron Miller. O autor é mais esperançoso quanto à solução de dois Estados, abordando, inclusive, antes da eclosão do conflito em Gaza em outubro de 2023, a possibilidade de realizar-se progresso nas relações israelo-palestinas. A menção à potencial normalização israelo-saudita e as discussões em torno da transferência do controle sobre uma parte significativa da Área C da Cisjordânia para os palestinos demonstrariam um interesse renovado em encontrar um terreno comum. Embora enfrente a oposição de alguns setores, a ideia de reviver elementos do processo de Oslo sinalizaria um avanço potencial. Para que avanços ocorressem, o autor afirma ser necessária a existência de líderes dispostos a negociar, a inclusão de um mediador que auxilie no processo de negociações, além do reconhecimento de que uma solução equilibrada depende da compreensão dos interesses de cada

parte. Segundo Miller, com as condições adequadas e perseverança, um futuro pacífico tanto para israelitas como para os palestinos ainda poderá ser alcançável.

i) Atualidades na política interna israelense

No que se refere à política interna israelense[3311], tem-se, desde 2019, instabilidade. Entre 2019 e 2022, foram realizadas cinco eleições gerais em Israel. Benjamin Netanyahu[3312], do partido Likud, foi primeiro-ministro de 1996 a 1999 e voltou ao cargo em 2009. Foram realizadas eleições legislativas em abril e setembro de 2019, sem que Netanyahu ou o líder da oposição Benny Gantz lograssem formar uma coalizão de governo, o que exige uma maioria de 61 assentos no Knesset, o Congresso de Israel. Desse modo, houve novas eleições em março de 2020, que resultaram na formação de um governo de unidade entre Netanyahu e Gantz. Este, no entanto, colapsou em dezembro de 2020. Assim, em março de 2021, Israel teve mais uma eleição, e, depois de doze anos no poder, Netanyahu não conseguiu formar uma coalizão, no que foi o quarto pleito em dois anos, e deixou o cargo de primeiro-ministro de Israel em junho[3313],dando lugar à formação de um outro governo de unidade, dessa vez entre oito partidos e com Naftali Bennett e Yair Lapid, de partidos distintos, como primeiro-ministro e vice, alternando após dois anos. Sobre essa coalizão, vale mencionar que foi extremamente heterogênea, formada por partidos tanto da extrema-direita quanto da esquerda. Ainda, tratou-se da primeira coalizão a formar um governo em Israel com a participação de um partido árabe islamista, a Lista Árabe Unida. Em meados de 2022, porém, o governo perdeu sua maioria no Knesset, após renúncias precipitadas por discordâncias entre membros à direita e à esquerda da coalizão. Assim, em junho, Bennet anunciou sua aposentadoria, e Lapid tornou-se premiê interino, convocando novas eleições para novembro de 2022.

Em função dessa última eleição, o ex-primeiro-ministro Benjamin Netanyahu voltou ao poder, em 29 de dezembro de 2022, após o quinto pleito em cerca de três anos e meio. Sua coligação obteve 65 assentos no Parlamento, entre os 120 disponíveis. A segunda força será o bloco de apoio a Yair Lapid, que terá 50 parlamentares. Outros cinco assentos irão para o grupo árabe laico de esquerda Hadash Taal. Os partidos de esquerda Meretz e o nacionalista árabe Balad não superaram a cláusula de barreira, que é de 3,25% dos votos. Considerados apenas os partidos, o Likud de Netanyahu obteve trinta assentos, seguido pelo Yesh Atid, com 24. A terceira força é a sigla de extrema-direita Otzma Yehudit, de Itamar Ben Gvir, que ficou com 14 políticos na Knesset. As eleições de novembro consagraram, portanto, um fortalecimento ainda maior do conservadorismo em Israel.

No dia 30 de dezembro de 2022, a AGNU aprovou resolução na qual solicita um parecer consultivo à CIJ acerca da ocupação do território palestino por Israel. Em primeiro lugar, pergunta-se à Corte quais as consequências legais da violação do direito de autodeterminação do povo palestino, da ocupação prolongada, da criação de assentamentos e da anexação do território palestino ocupado desde 1967, incluindo as medidas que visam à alteração da composição demográfica e do *status* da cidade de Jerusalém, além das consequências da adoção de legislação e de medidas discriminatórias ligadas à questão. Em segundo lugar, pergunta-se como tais práticas

[3311] O Estado de Israel realiza eleições gerais a cada quatro anos. Há apenas uma Câmara, o Knesset, formada por 120 membros e é baseada na proporcionalidade. É necessário criar coalizões para governar, assegurando a maioria de 61 assentos. Há um presidente (mandato de sete anos, eleito pelo Knesset) e um primeiro-ministro.

[3312] Netanyahu foi denunciado criminalmente, em 2019, em razão de escândalos de corrupção, por quebra de confiança, suborno e fraudes, e o caso ainda está em andamento.

[3313] Sucedido por Naftali Bennet, que foi primeiro-ministro de junho de 2021 a junho de 2022, e depois por Yair Lapid, até dezembro de 2022.

afetam o *status* legal da ocupação e quais consequências legais decorrentes desse *status* surgem para todos os Estados e para as Nações Unidas. Foram 87 votos favoráveis, compreendendo os países árabes – inclusive aqueles que normalizaram as relações com Israel –, 26 contrários e 53 abstenções. Os membros permanentes do CSNU dividiram-se, tendo a França optado pela abstenção, os EUA e o Reino Unido votado contrariamente, e a China e a Rússia votado a favor. Entre os países ocidentais, destaca-se, ainda, a Alemanha, que votou contra a resolução. O Brasil se absteve. O tema foi anteriormente tratado pela CIJ em 2004, quando a Corte decidiu, em parecer consultivo, que era ilegal a construção do muro sobre o território palestino ocupado. Em novembro de 2023 a CIJ informou ter recebido 15 comentários por escrito sobre o tema, entre eles, da própria Palestina, da Jordânia, da OCI e da Liga Árabe, do Catar e dos EUA.

O fortalecimento da direita em Israel tem propiciado o avanço dos colonos israelenses sobre áreas palestinas e coloca mais pressão sobre a ANP. Sem eleições desde 2006, a ANP, liderada por Mahmoud Abbas, enfrenta a erosão de sua legitimidade, sob acusações de corrupção, e devido à divisão entre o Fatah e o Hamas. O descontentamento palestino com seu governo reflete-se na insurreição de cidades (Jenin e Nablos) ao norte da Cisjordânia, que caíram sob controle de militantes do Hamas, de jihadistas e até de membros descontentes do Fatah.

O atual governo de Netanyahu tem sido criticado por tentar implementar uma série de medidas de concentração de poder, entre elas a reforma do Judiciário. A reforma proposta impediria que a Suprema Corte do país revisasse legislações aprovadas pelo Parlamento, o que seria altamente controverso, por abrir a possibilidade de criar poder ilimitado para o Executivo. A proposta também permitiria que o Parlamento rejeite decisões da Suprema Corte com maioria simples, e as indicações de novos juízes da Suprema Corte passariam a ser feitas pelo primeiro-ministro (hoje, é de responsabilidade do presidente). A mobilização contra a reforma levou à realização de protestos, com a participação até mesmo do ex-primeiro-ministro Yamir Lapid, e críticas vindas de empresas privadas de alta tecnologia e, até mesmo, de setores militares, em um movimento raro no cenário político israelense. Após momento de aparente impasse, em razão de semanas de protestos no país, em junho, Netanyahu anunciou que renovaria o impulso em favor da reforma do Judiciário. Afirmou, no entanto, em entrevista ao *The Wall Street Journal*, que não mais seria pautada a introdução de regra que permitiria ao Parlamento anular, por maioria simples, decisões da Suprema Corte. Foram cerca de nove meses seguidos de protestos contrários às medidas do governo de Netanyahu, os quais chegaram a reunir mais de 150 mil pessoas por dia e se encerraram após o início do conflito entre Israel e Hamas. Em julho, parte central da reforma, a chamada "lei de razoabilidade", que limita o poder da Suprema Corte em revisar leis aprovadas pelo Legislativo ou decisões do Executivo sob a alegação de considerá-las "extremamente não razoáveis", foi aprovada no congresso israelense. Em setembro, a Suprema Corte começou a avaliar petições que argumentam que a nova lei feriria as Leis Básicas de Israel, tendo revogado, no início de 2024, por maioria apertada, a medida que suprime o direito do Poder Judiciário de se pronunciar sobre a "razoabilidade" das decisões do governo ou do Parlamento israelenses.

Em meados de março de 2023, ministro das Finanças de Israel, Bezalel Smotrich, da extrema-direita, negou a existência de povo palestino e foi é acusado de racismo. O Parlamento de Israel aprovou duas leis polêmicas: a autorização para o retorno de colonos a assentamentos na Cisjordânia que foram evacuados por legislação adotada em 2005; e a proteção a que primeiros-ministros sejam afastados do posto em razão de ordens judiciais. Em junho, o governo Netanyahu anunciou planos de acelerar o estabelecimento de cerca de 5,7 mil casas para colonos na Cisjordânia, a maioria em Eli, como resultado ao recrudescimento dos confrontos entre israelenses e palestinos na região. Com isso, o número de novas casas cuja construção foi aprovada em 2023

superou treze mil ao final de junho de 2023, uma cifra recorde, que provocou críticas de diversos países, inclusive dos EUA.

As medidas de março de 2023 provocaram a convocação do embaixador israelense ao Departamento de Estado em Washington, para explicações. O primeiro-ministro chegou a demitir o ministro da Defesa, crítico à reforma do judiciário, mas, em razão da forte pressão, decidiu por suspender a tramitação do texto no Knesset e a não oficializar a demissão. Em reação a comentário de Biden de que o governo israelense deveria reconsiderar seus planos relativos ao projeto de reforma, Netanyahu afirmou que Israel é um país soberano em suas próprias decisões, a despeito das pressões dos "melhores amigos", em referência aos EUA.

No início de abril, o governo de Israel aprovou a criação de uma Guarda Nacional vinculada à pasta de Segurança Nacional sob Itamar Ben Gvir, com o alegado objetivo de lutar contra organizações criminosas de origem árabe. Os críticos consideram que o novo aparato funcionaria como uma "milícia" da extrema-direita e seria utilizada para intensificar a repressão contra os protestos em curso no país.

Em outubro, após os ataques do Hamas a Israel, foi anunciada a formação de um governo de emergência de união nacional, que passou a incluir Benny Gantz. O ex-premiê Yair Lapid, um dos principais líderes da oposição, não aceitou juntar-se ao governo. De acordo com a imprensa, Lapid teria exigido que Netanyahu excluísse os ministros extremistas de direita Bezalel Smotrich (Finanças) e Itamar Ben Gvir (Segurança Pública), algo que teria sido negado pelo premiê.

Em dezembro, foi retomado o julgamento de Netanyahu. O premiê israelense foi indiciado em três processos por vários crimes, entre os quais corrupção, fraude e abuso de confiança. O processo, que começou em 2020 e é inédito em Israel para um primeiro-ministro em exercício, havia sido suspenso depois do ataque do Hamas a Israel.

j) Economia de Israel

O dinamismo econômico de Israel, tributário aos setores de serviços e de alta tecnologia, contrasta com o da maioria de seus vizinhos. O país, no qual o setor primário foi proeminente nos anos após a independência, é hoje referência mundial em inovação. Como marcos dessa transformação podem ser citados os investimentos, feitos sobretudo a partir dos anos 1970, na indústria militar, de biotecnologia, de *software* e de engenharia. Já a década de 1990 foi marcada por inúmeras privatizações em setores centrais, como bancário, transportes, telecomunicações e energia, além de cortes em gastos públicos. Israel soube atrair investimento externo, com multinacionais instalando-se no país e formando o denominado "Vale do Silício israelense". O país é conhecido como *Start-Up Nation*, por ter o maior número de *start-ups per capita* do planeta.

Israel ingressou na Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) em 2010 e, desde então, vem crescendo a taxas superiores às dos demais membros da organização. Outrossim, a economia israelense mostrou-se resiliente diante da pandemia, com uma das menores retrações entre os países da OCDE em 2020, além de ter registrado forte recuperação no ano seguinte[3314]. A recente descoberta de novas reservas de hidrocarbonetos foi um fator adicional para o otimismo quanto à trajetória econômica do país, que já era exportador de gás e, em fevereiro de 2023, passou a exportar também petróleo.

[3314] Variação do PIB de Israel: -1,9% (2020); 8,6% (2021) e 6,5% (2022).

k) Discursos na AGNU em 2023

i. Israel

Benjamin Netanyahu, primeiro-Ministro de Israel, ao mencionar o dilema atual enfrentado por Israel, fez referência a uma passagem relativa ao Moisés dirigida ao povo de Israel, que, quando adentrou a terra prometida, teria afirmado que estaria diante de duas montanhas: uma representando a benção e a outra, a maldição. Refletindo sobre os "tiranos de Teerã", ressaltou a aproximação entre Israel e Estados árabes, indicando o potencial para uma paz mais ampla na região. Netanyahu criticou os 25 anos de negociações de paz mal-sucedidas, que condicionavam a normalização das relações a um acordo com a Palestina, defendendo que a questão do Estado Palestino não deve influenciar o processo de paz com os demais países da região, pois a população palestina representa apenas 2% de todo o mundo árabe. Netanyahu destacou os acordos de paz com quatro Estados árabes em 2020, apontando para a perspectiva de paz histórica com a Arábia Saudita. Apesar do progresso, sublinhou que a paz genuína com os vizinhos palestinos deve ser baseada na verdade, condenando a glorificação do terrorismo. Reconheceu o papel crucial dos EUA nos esforços pela paz, comparando a liderança necessária à obtida nos Acordos de Abraão. Alertou para a ameaça disruptiva do Irã na região, destacando os esforços de Israel em evitar que armas nucleares caiam nas mãos de Teerã. Netanyahu concluiu instando uma ação coletiva para enfrentar os perigos representados pela revolução da inteligência artificial.

ii. Palestina

O presidente da ANP, Mahmoud Abbas, enfatiza que a paz no Oriente Médio só será alcançada quando os palestinos receberem plenos direitos. Abbas criticou a ocupação israelense, afirmando que ela confronta as resoluções internacionais e os Acordos de Oslo, desrespeita o Direito Internacional e visa a perpetuar o que ele considera um *apartheid* por meio de mudanças demográficas e territoriais. Reiterou a aspiração pela criação de um Estado Palestino com Jerusalém Oriental como capital, nas fronteiras de 1967, denunciando os contínuos ataques israelenses contra seu povo. Abbas condenou a violação de locais sagrados em Jerusalém, acusando Israel de ameaçar a mesquita Al-Aqsa com escavações subterrâneas. O líder palestino fez um apelo por um diálogo internacional sob a égide da ONU para criar um Estado Palestino, resguardando a solução de dois Estados e pedindo reconhecimento pleno da Palestina na ONU. Ele questionou a hesitação de certos Estados em reconhecer a Palestina mesmo defendendo a solução de dois Estados e também questionou a ausência de sanções contra Israel. Destacou a necessidade de assistência financeira internacional para os palestinos e a intenção da realização de eleições democráticas, sublinhando as obstruções de Israel. Abbas relembra o Nakba palestino após a criação de Israel, defendendo o reconhecimento dessa tragédia pela ONU e afirmando que a ONU deveria dedicar o dia 15 de maio a sua memória. Enfatizou a importância da resolução do conflito como elemento essencial para a estabilidade regional e global.

l) Discursos na AGNU em 2022

i. Israel

O primeiro-ministro Yair Lapid fez um discurso extremamente patriótico. Recordou os países árabes que normalizaram relações com Israel nos últimos anos (EAU, Bahrein, Sudão e Marrocos) e afirmou que Israel está aberto a normalizar relações com outros países muçulmanos, "da Arábia Saudita até a Indonésia". Lapid destacou que os principais desafios de Israel hoje são 1) a ameaça nuclear do Irã; 2) a desinformação contra Israel feita pelos palestinos e Hamas; 3) os ataques terroristas do Hezbollah e do Hamas; e 4) o antissemitismo no mundo. De forma geral, o principal alvo do discurso foi o Irã, tendo Lapid alegado que o Irã seria o único Estado-Membro da ONU que "declara abertamente seu desejo de destruir outro" e que Israel fará "o que for preciso" para que o Irã não tenha uma arma nuclear. Sobre a questão palestina, defendeu a fórmula de dois Estados, sob a condição de que o "futuro Estado palestino seja pacífico e não se torne outra base terrorista que ameace o bem-estar e a própria existência de Israel". Sobre a ocupação em Gaza, afirmou que está pronto para suspender restrições, com a condição de que o lançamento de foguetes e mísseis seja interrompido.

ii. Palestina

O presidente da ANP, Mahmoud Abbas, dedicou seu discurso a criticar Israel. Recordou os 74 anos da *Nakba*, quando 80% da população palestina foi expulsa com a criação do Estado de Israel, lembrando que "somos o único povo do planeta que ainda vive sob ocupação". Afirmou que a confiança palestina em alcançar uma paz baseada na justiça e no Direito Internacional está diminuindo e acrescentou que "não aceitamos continuar sendo a única parte que cumpre os acordos que assinamos com Israel em 1993". Abbas anunciou que solicitará ao TPI que investigue os crimes e massacres cometidos por Israel contra os palestinos, a exemplo dos assassinatos de civis e da construção de colônias em territórios palestinos, e que pediu responsabilização e compensação a Reino Unido, EUA e Israel por essas violações. Ele enfatizou que, embora Biden, Lapid e outros líderes mundiais defendam a solução de dois Estados, é necessário "um teste real de seriedade e credibilidade dessa posição", o que exige que Tel Aviv negocie com base nas resoluções da ONU e na Iniciativa Árabe para a Paz. Finalmente, criticou as tentativas de obstrução à participação palestina como membro pleno da ONU, argumentando que "a Palestina, Estado Observador há dez anos, provou seu valor como membro pleno".

m) Discurso na AGNU em 2021

i. Israel

O primeiro-ministro Naftali Bennett, em seu discurso, defendeu as ações de Israel durante a pandemia. Bennett afirmou que Israel está cercado por Hezbollah, milícias xiitas e Hamas em suas fronteiras, considerados grupos terroristas, e critica o apoio militar e financeiro do Irã a esses grupos. Segundo ele, o objetivo iraniano é dominar o Oriente Médio com *proxies* no Iêmen, Iraque, Síria e Líbano. Também revelou preocupação com o programa nuclear iraniano, e defendeu ações mais firmes contra o país. Por fim, Bennett fez menção aos "Acordos de Abraão", de 2020, que

normalizaram relações de Israel com EAU, Bahrein e Marrocos e seguem-se a acordos de paz com Egito, em 1978, e Jordânia, em 1994.

ii. Palestina

Mahmoud Abbas, presidente da ANP, criticou a política de assentamentos em Jerusalém e acusou Israel de promover o *apartheid* e a limpeza étnica na região. Afirmou que realizará eleições presidenciais e legislativas assim que o impasse em Jerusalém for resolvido e que tem dialogado para retomar as relações com os EUA. Abbas mostrou-se disposto a negociar a paz e enfatizou seu compromisso com o Direito Internacional, o qual estaria sendo desrespeitado por Israel. Por fim, pediu apoio internacional e deu o prazo de um ano para que Israel se retire dos territórios ocupados, sob pena de a ANP deixar de reconhecê-lo como Estado. Sobre o impasse de Jerusalém: Abbas fez menção à *Nakba* e à Resolução 194 da AGNU (1948), que reconhece o direito dos palestinos de retornarem à terra natal, reaverem propriedades e receberem justa compensação. Sobre o compromisso com o Direito Internacional: o presidente fez menção aos Acordos de Oslo, à Iniciativa Árabe para a Paz (2002) e ao Mapa do Caminho para a Paz (2003). Finalmente, sobre apoio internacional: Abbas pediu que Guterres dê seguimento à ideia de um mecanismo internacional de proteção aos palestinos, discutida anteriormente, e que promova uma conferência para tratar da questão.

XXI. Síria

a) Histórico até a guerra civil

A Síria fez parte do Império Otomano durante cerca de quatro séculos. Ao final da Primeira Guerra Mundial, foi autoproclamado o Reino Árabe da Síria, sob o emir Faisal I, da dinastia hachemita. Esse reino não perdurou muito, em razão da oposição francesa, que o derrotou militarmente e assegurou seu mandato, sob a Liga das Nações (LDN), sobre a Síria e o Líbano. Durante o mandato francês, houve tentativas de autonomia e emancipação da Síria. Entre 1925 e 1927, eclodiu uma revolta na Síria e em partes do Líbano. Em 1928, foi eleita uma assembleia constituinte, cujo resultado foi um texto rejeitado pela França. Em 1930, finalmente uma constituição foi promulgada pelo alto comissário francês. Em 1936, França e Síria negociaram um tratado de independência, que não foi ratificado pelo parlamento francês. O país declarou independência em 1941, em meio à Segunda Guerra Mundial, entretanto, o reconhecimento ocorreu apenas em 1944[3315], e, no ano seguinte, a França começou a retirar suas tropas. A Síria tornou-se de fato independente em 1946, com a saída definitiva das tropas e do alto comissário francês.

Ainda na década de 1940, houve envolvimento sírio na Guerra de Independência de Israel. Após invadir território que caberia a Israel pela partilha, Damasco precisou recuar até as colinas de Golã. Internamente a derrota abriu caminho para um golpe de Estado. Ao fim da década de 1950, a política interna síria foi bastante atribulada. Em um intervalo de dez anos, houve vinte diferentes gabinetes. Em 1956, no contexto da crise de Suez, a Síria aproximou-se da União Soviética (URSS) e do Egito. Em 1958, a Síria e o Egito uniram-se na República Árabe Unida. Contudo, o descontentamento interno com a preponderância do Egito na união gerou uma nova tentativa de golpe de Estado e o restabelecimento da República Árabe Síria em 1961. Em 1963, o Partido Baath Sírio chegou ao poder por meio de um golpe militar. O Partido Baath tem uma ideologia que mescla nacionalismo árabe, pan-árabe e socialismo árabe, defendendo a unificação do mundo árabe em um só Estado. Progressivamente foi implantado um regime autoritário, com o banimento de partidos e fechamento do congresso. O apoio da sociedade ao novo governo deteriorou-se rapidamente após a derrota na Guerra dos Seis Dias e a perda das colinas de Golã. As tensões entre militares e civis dentro do governo também cresceram.

Em 1970, por meio de um golpe militar dentro do próprio partido, o ministro da Defesa Hafez al-Assad assumiu o poder. Ele estabeleceu uma estrutura de governança institucionalizada, mas centralizada no partido. Em 1972, al-Assad é confirmado no poder por meio de um referendo nacional. No ano seguinte, entrou em vigor uma nova constituição, que definiu o país como um Estado socialista secular, cuja religião predominante é o Islamismo. Também em 1973, a Síria e o Egito deram início à Guerra do Yom Kippur. Contudo, o governo sírio não conseguiu recuperar as colinas de Golã, como assim desejava. Já em 1976 ocorreu a intervenção síria na Guerra Civil Libanesa, o que deu início a uma ocupação de quase três décadas. Em 1990, a Síria participou da coalizão liderada pelos Estados Unidos (EUA) contra o Iraque, também dirigida pelo Partido Baath. Em 2000, após a morte de Hafiz al-Assad, seu filho Bashar o sucedeu, tendo sido eleito sem oponentes.

[3315] A Síria é um dos países fundadores da ONU.

b) Contexto da Guerra Civil Síria

A guerra civil na Síria teve início em 2011, no contexto da Primavera Árabe. Os protestos iniciais surgiram do descontentamento da população com o governo do presidente Bashar al-Assad em janeiro de 2011 e foram catalisados pela prisão e tortura de adolescentes que picharam palavras contra o regime de al-Assad. Não tardou para que as manifestações pacíficas, brutalmente reprimidas pelas forças governamentais, com prisões arbitrárias e centenas de mortos, escalassem, a partir de março, para uma insurgência armada e, depois, uma guerra civil irrestrita, com a formação de diversas milícias, com membros tanto da sociedade civil quanto desertores das Forças Armadas, e grupos rebeldes de oposição, em um conflito de extrema complexidade, com atores domésticos, regionais e extrarregionais envolvidos.

Já em 2011 tentativa de estabelecer missão de monitoramento pela Liga dos Estados Árabes (LEA)[3316] termina em fracasso, e no início de 2012, plano elaborado pelo ex-secretário geral das Nações Unidas (SGNU), Kofi Annan, também resulta malogrado. A situação escalaria no decorrer de 2012, com episódios de execuções extrajudiciais por forças de al-Assad; em junho de 2012, a Organização das Nações Unidas (ONU) declarou oficialmente pela primeira vez que a Síria estava em estado de guerra civil, com as milícias de oposição avançando sobre boa parte do território sírio, com o envolvimento de cada vez mais atores, a exemplo dos curdos da região de Rojava, ao norte do país, e de grupos insurgentes jihadistas, como o autoproclamado Estado Islâmico. O que era uma crise política evoluiria para uma situação de colapso estatal, com o território sírio fragmentado e o consequente vácuo de autoridade dando terreno para o avanço de grupos terroristas.

O conflito armado mobilizou inicialmente a oposição representada pelo Exército Livre da Síria (ELS) contra as tropas do governo (Forças Armadas da Síria). No início, o ELS tinha como objetivo a derrubada de al-Assad e o estabelecimento de um governo democrático. Com o passar do tempo, no entanto, o grupo passou a ter como foco o combate aos curdos no norte do país, alegando que eles queriam fragmentar o território sírio. O prolongamento do conflito fez com que novos grupos rebeldes surgissem, muitos de orientação extremistas, a exemplo da Frente Al-Nusra, de orientação salafista jihadista e que, até 2017, era o braço armado da Al-Qaeda na Síria.

A partir de 2014, aproveitando-se da fragilidade do Estado sírio, o autointitulado Estado Islâmico invadiu o país e conquistou parte do território, fundando um califado. Essa organização terrorista transformou-se em uma ameaça real para o governo al-Assad e para as demais facções em disputa na Síria. A violência do Estado Islâmico chocou o mundo, levando a uma grande mobilização interna e internacional contra o avanço dessa organização.

Cumpre analisar os mais de dez anos do conflito sírio sob a perspectiva dos objetivos da Primavera Árabe, sobretudo liberdade de expressão, democracia e direitos humanos. No caso sírio, os protestos trouxeram pouco ou nenhum ganho político, social e econômico a seus cidadãos. Quanto à democracia, a Síria chega a 2024 com o mesmo líder de treze anos antes; segundo a *Freedom House*, o índice de direitos políticos e liberdades civis da Síria, já extremamente baixo em 2010 (9/100), hoje caiu para 1 (entre 2014 e 2017, o valor chegou a -1). Quanto ao padrão de vida, houve declínio no produto interno bruto (PIB) *per capita*, com alto desemprego e corrupção endêmica; a liberdade de imprensa também sofreu deterioração, com aumento de prisões, assassinatos e censura. Ou seja, a Síria converteu-se em palco de sangrenta guerra civil, que, embora tenha sido indiscutivelmente vencida pelo presidente Assad, não tem perspectivas de término.

[3316] A LEA suspendeu a Síria ainda em 2011.

c) Causas subjacentes da Guerra Civil Síria

De início, cabe mencionar o próprio regime de Bashar al-Assad. O governo baathista, tentativa de estabelecimento de um Estado secular na Síria, ascendeu ao poder em 1963, em um golpe de Estado; após outros golpes e mudanças de comando, em 1971, Hafez al-Assad se declarou presidente, com a Síria se tornando um regime de partido único, o que perduraria até 2012. Hafez al-Assad outorgou nova Constituição em 1973, que enfrentou violenta oposição de setores islâmicos, pelo fato de não mais exigir do presidente sírio seguir a religião muçulmana. Com a morte de Hafez, em 2000, seu filho Bashar foi eleito presidente, trazendo esperanças de reformas democráticas, que logo sucumbiriam; nem mesmo a eclosão da Guerra Civil fez com que al-Assad mudasse de ideia a respeito de seus opositores, concebidos como jihadistas que buscam destruir a liderança não religiosa, além de grupos relacionados às agendas de outros países.

É importante mencionar a estrutura demográfica síria. Com população estimada em cerca de 20 milhões de pessoas, a Síria conta com aproximadamente 50% de árabes, com minorias alauítas (15%), curdas (10%), levantinas (10%) e grupos menores, que somam 15%. Quanto à religião, cerca de 85% dos sírios são muçulmanos, em sua grande maioria sunitas, com 10% de cristãos, o que pode ter sido reduzido com o êxodo forçado destes ao longo do conflito, e pequenos contingentes drusos e judeus. Deriva dessa realidade demográfica a faceta sectária do conflito: os governos de Hafez e Bashar al-Assad são relacionados aos alauítas, grupo muçulmano xiita minoritário, em contraponto à grande maioria sunita, que engloba a oposição. O sectarismo é ilustrado por alguns exemplos: os alauítas, principais alvos de ataques de milícias sunitas, tiveram cerca de um terço de sua população masculina em idade militar morta ao longo do conflito; os cristãos sírios também são alvo dos rebeldes, o que levou muitos destes a deixarem o país em busca de refúgio; os drusos, por sua vez, são perseguidos pelos rebeldes, mas também pelo Estado Islâmico e pelo regime de al-Assad. Historicamente, as tensões sectárias têm origem no próprio processo de conformação das fronteiras no Oriente Médio, conduzido de forma arbitrária, a exemplo do Tratado Sykes-Picot[3317], firmado em 1916 no marco da Primeira Guerra Mundial.

Quanto ao contexto socioeconômico sírio, cabe mencionar a desigualdade, que se aprofundou de forma significativa já no final da década de 1990, com políticas de abertura iniciadas por Hafez e aceleradas por Bashar al-Assad, que, eivadas de irregularidades e acusações de corrupção, trouxe benefício para poucos setores da população, aqueles com ligações com governo. Em 2010, o PIB *per capita* nominal da Síria equivalia ao de países da África subsaariana, sendo muito inferior ao de vizinhos como o Líbano, e o crescimento econômico à época da eclosão do conflito também estava muito aquém da média dos países em desenvolvimento. Em conjunto com a pobreza, a Síria apresentava taxas de desemprego muito altas entre a população jovem, o que contribuiu para que os protestos se amplificassem (o descontentamento com o regime de al-Assad era mais forte nas cidades com maiores taxas de pobreza e nos distritos mais pobres das maiores cidades, sobretudo entre sunitas conservadores). A situação econômica e social do país foi agravada pela mais grave estiagem já registrada no país, entre 2006 e 2011, que arruinou lavouras, elevou o preço de alimentos e forçou a migração de famílias do meio rural para centros urbanos. Com isso, a infraestrutura urbana do país, que já sofria sinais de desgaste com a vinda de cerca de 1,5 milhão de refugiados da Guerra do Iraque, veio a colapsar.

[3317] O Tratado de Sykes-Picot foi secretamente acordado entre o Reino Unido e a França em maio de 1916. O objetivo foi definir as esferas de influência no Oriente Médio, considerando uma hipótese de derrota do Império Otomano. Alguns dos limites então estabelecidos ainda são seguidos em boa parte da fronteira entre Síria e Iraque.

Também merece destaque a situação de direitos humanos na Síria. O país foi governado em estado de emergência desde 1963, com direitos de livre expressão, associação e assembleia limitados de forma estrita. As forças de segurança sírias desfrutavam de amplos poderes de prisão e detenção. O sentimento de frustração da população síria, decepcionada com a indisposição de al-Assad de implementar reformas democráticas após ascender ao poder em 2000, ecoava o de outros países da Primavera Árabe.

Finalmente também é possível inserir o conflito sírio dentro do contexto das "guerras por procuração" que contrapõem Arábia Saudita e Irã no cenário do Oriente Médio expandido.

d) Partes no conflito civil na Síria

i. Partes no conflito sírio em âmbito doméstico

A Guerra Civil Síria se caracteriza pela presença de várias facções, cada uma contando com aliados em âmbito doméstico, regional e extrarregional. É possível subdividir essas facções em quatro grupos principais, considerando o cenário interno sírio.

O primeiro grupo a ser singularizado é o das Forças Armadas Sírias, que representam o regime de Bashar al-Assad e são integradas por sírios de diferentes etnias e religiões, mas que agrega a maioria da parcela xiita (que inclui os alauítas como o próprio al-Assad), tendo apoio de Irã, Rússia e do Hezbollah, além de suporte não oficial de países como Iraque e China.

O segundo grupo principal é o da oposição síria, coalizão heterogênea que engloba mais de uma centena de facções aliadas e rivais entre si, sendo as principais o Governo Interino Sírio, que tem como expressão militar o o Exército Livre da Síria (ELS, atualmente Exército Nacional Sírio), com apoio sobretudo turco, e o Governo de Salvação, representado por uma frente de movimentos jihadistas salafistas liderada pelo Tahrir Al-Sham (HTS). O ELS chegou a contar com apoio de boa parte das potências ocidentais, mas hoje têm apenas a Turquia como suporte oficial; o Governo de Salvação, por sua vez, contou com apoio de países sunitas do Oriente Médio, mas perdeu o suporte após 2017.

O terceiro grupo é representado pelas Forças Democráticas Sírias (FDS), encabeçadas por milícias curdas com apoio árabe, que não declaram apoio nem ao regime de al-Assad nem à oposição. O objetivo da aliança é consolidar o território da autodeclarada região autônoma de Rojava, o Curdistão sírio, ao norte do país. Por conta de seu melhor desempenho no combate ao Estado Islâmico, as FDS receberam progressivamente apoio regional e extrarregional, a exemplo da Operação Resolução Inerente, encabeçada pelos EUA desde 2014, ainda que sejam hostilizadas pela Turquia, que vê no movimento fator de incentivo à insurgência dos curdos em seu próprio país.

Finalmente, o quarto grupo, o autoproclamado Estado Islâmico do Iraque e do Levante (ISIS ou ISIL, também conhecido como Daesh) é uma entidade classificada como terrorista pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), que se originou no Iraque mas se expandiu para a Síria impulsionado pelo vácuo de poder nos primeiros anos do conflito. O Estado Islâmico chegou a ter apoio da Al-Qaeda na Síria entre 2013 e 2014, mas hoje são inimigos, com a Al-Qaeda se convertendo em aliado tático da oposição síria, ainda que não incluídos oficialmente na coalizão pelo fato de o CSNU a considerar um grupo terrorista.

Há outros grupos com menor expressão que participam do conflito, a exemplo da antiga Frente Al-Nusra, que, quando se dissolveu, foi sucedida pela Tanzim Hurras al-Din, ainda leal à Al-Qaeda, e pelo HTS.

ii. Partes no conflito sírio em âmbito regional

O regime de Bashar al-Assad tem como principal aliado regional o Irã, potência xiita do Oriente Médio. Para o governo islâmico de Teerã, o alauíta al-Assad é percebido como seu aliado mais próximo no mundo árabe. O Irã[3318] também apoia o governo sírio, principalmente para evitar que milícias sunitas assumam o poder e ameacem os interesses persas no Oriente Médio. Há indícios de que o Irã financie atividades do regime de al-Assad, além de enviar armamentos tanto às forças sírias quanto ao libanês Hezbollah, que também envia seus combatentes para defender o presidente sírio; contudo, há sinais de exaustão na postura iraniana, indicados pela oferta de asilo para al-Assad, em 2016, e pelo comprometimento do Irã com outros conflitos, sobretudo no Iêmen. O Iraque chegou a dar apoio às forças de al-Assad, mas em sua grande parte em esforços para combater o Estado Islâmico.

Em 2013, com o avanço dos rebeldes, al-Assad esteve próximo de cair, mas acabou salvo pela entrada do Hezbollah e pelo apoio do Irã, o que ocorreu pouco antes de o Estado Islâmico entrar em cena, chegando a conquistar cerca de um terço do território sírio. Entretanto, a ascensão do Estado Islâmico deu, indiretamente, sobrevida ao governo de al-Assad, na medida em que promoveu a mudança do foco de seus principais opositores, como os EUA, para o combate aos fundamentalistas.

A oposição síria, por sua vez, tem hoje como principal aliado regional a Turquia. Contudo, o apoio turco se dá ao ELS (e a grupos que o apoiem, inclusive aos jihadistas do Ahrar al-Sham), não se estendendo ao Governo de Salvação formado por movimentos jihadistas salafistas (houve apoio de Ancara a estes nos primeiros anos de conflito, mas a Turquia passou a considerar o HTS um grupo terrorista em 2018). A Turquia não se limita a dar apoio à oposição, também atuando de forma ativa enfrentando as FDS de maioria curda, combatendo o Estado Islâmico e lutando contra as forças de al-Assad, tendo sob seu controle boa parte do território setentrional sírio, no contexto da luta contra os curdos. Para Ancara, o eventual fortalecimento dos curdos pode levar a pedidos de autonomia por parte da minoria curda que vive na Turquia. Outros atores do Oriente Médio ligados à oposição síria ao longo do conflito são a Arábia Saudita e o Catar. A Arábia Saudita é interessada em conter a influência xiita iraniana na Síria e que deu suporte financeiro e logístico ao Governo de Salvação até 2017, chegando a financiar até mesmo grupos radicais. O Catar adotou postura de mediação no início, mas passou a financiar e armar grupos de oposição; porém, o apoio à Irmandade Muçulmana viria a causar a ruptura das relações com os sauditas e a relacionada crise diplomática catariana.

Dois países vizinhos à Síria mantêm posições de neutralidade oficial, embora tenham atuado no conflito: Israel e Líbano. O papel militar de Israel no conflito foi de neutralidade expressa até 2017, quando forças de al-Assad dispararam mísseis contra aviões militares israelenses nas colinas de Golã, levando a respostas tópicas. Para Israel, embora não haja interesse na permanência de al-Assad, pois isso ampliaria a presença do Irã e do Hezbollah, a oposição síria é considerada inimiga. Quanto ao Líbano, que jamais se envolveu oficialmente no conflito como beligerante, em várias ocasiões entre 2011 e 2017 houve a necessidade de acionar as Forças

[3318] O Irã enfrenta constantes dificuldades em relação ao Iraque, tem rivalidade com o Azerbaijão, e, além disso, os xiitas presentes no Bahrein são politicamente minoritários, portanto a permanência da liderança atual na Síria é importante para que os iranianos não fiquem isolados politicamente na região. Assim, o governo iraniano temia que grupos sunitas ou curdos na Síria chegassem ao poder.

Armadas para enfrentar o Estado Islâmico e a Frente Al-Nusra; ademais, o país é berço do Hezbollah, um dos aliados mais próximos de al-Assad na região.

iii. Partes no conflito sírio em âmbito extrarregional

O regime de Bashar al-Assad tem como principal aliado militar extrarregional a Rússia, que não se envolveu oficialmente no conflito até 2015, quando conduziu operação militar de grande porte, em intervenção que incluiu bombardeios contra alvos do Estado Islâmico, da Frente Al-Nusra e de outros setores percebidos como inimigos do governo sírio. Há interesse econômico e militar de Moscou, a exemplo da possibilidade de instalar gasodutos no território sírio com direção a mercados importadores, como o de países europeus. Para a Rússia, a manutenção de al-Assad no poder significa ampliar sua influência no Oriente Médio e no mundo, posição que se sustenta no fato de que o país abandonou a postura ofensiva assim que se assegurou a estabilização do governo de al-Assad; desde então, os russos passaram a priorizar o diálogo. Além disso, para a Rússia, a presença de combatentes de origem chechena e tajique ao lado dos rebeldes e do Estado Islâmico faz com que sua eliminação signifique a liquidação da ameaça do retorno de potenciais terroristas ao território russo; assim, o problema seria resolvido no Oriente Médio. Quanto à China, há apenas apoio político, sobretudo no âmbito das Nações Unidas e no interesse do país em atuar no processo de reconstrução sírio no pós-guerra. Em setembro de 2023, em visita de al-Assad à China, as relações dos dois países foram elevadas ao nível de “parceria estratégica”.

Em 2015, momento de fragilidade de al-Assad seria neutralizado por intervenção russa, que asseguraria a permanência do presidente, em quadro que, desde então, teve como maior modificação a transferência do apoio de forças regionais e extrarregionais da oposição para as forças curdas, mais eficazes no combate ao Estado Islâmico. Nesse contexto, al-Assad retomou boa parte do território sírio, controlando hoje cerca de 70%.

A oposição síria, por sua vez, contou com o apoio de várias potências extrarregionais durante os primeiros anos do conflito. O Governo Interino teve o apoio dos EUA, do Reino Unido e da França, chegando a receber apoio da Operação Resolução Inerente, estabelecida em 2014 por uma coalizão liderada pelos EUA. Cumpre mencionar o papel dos EUA e das mudanças engendradas ao longo do conflito. No início, Washington declarou apoio aos rebeldes do Governo Interino sob o argumento de que as atrocidades cometidas pelo regime de al-Assad precisavam ser combatidas (não houve apoio do país ao Governo de Salvação). Para os EUA, a queda de al-Assad poderia fortalecer a influência do país na região, em detrimento de russos e iranianos. Porém, a ascensão do Estado Islâmico mudou o foco do Pentágono, que passou a sinalizar que a saída de al-Assad não seria mais prioridade ante a necessidade de eliminar o grupo terrorista. Com isso, em 2014, o país lidera coalizão para estabelecer a Operação Resolução Inerente, com o intuito de combater os terroristas, recebendo apoio de vários países europeus, como França, Reino Unido, Alemanha e Países Baixos. Já em 2015, com a percepção de que as FDS curdas mostravam maior eficácia na luta contra o Estado Islâmico, houve transferência progressiva do suporte material, financeiro e logístico que antes era da oposição síria e passou a ser destinado às forças curdas. Cumpre lembrar que após retração dos norte-americanos nesse apoio, houve avanço e ocupação de espaços por forças turcas, que seguem combatendo os curdos.

Os EUA[3319] têm uma atuação oscilante no conflito, pois, embora Washington tenha dado apoio político e logístico a grupos opositores a al-Assad no início do conflito, com o avanço do

---

[3319] Depois do início da exploração em massa de hidrocarbonetos pelo processo de *fracking*, há um interesse cada vez menor dos norte-americanos nos hidrocarbonetos do Oriente Médio.

Estado Islâmico, passou a concentrar esforços no combate a este grupo terrorista, inclusive financiando militarmente os curdos. Em seu primeiro ano de governo, Donald Trump ordenou ataques de mísseis contra alvos do governo sírio, devido a alegações de uso de armas químicas, e encerrou o apoio aos grupos opositores. Em 2018, realizou novos ataques, juntamente com a França e o Reino Unido. Em 2019, os EUA começaram a retirar suas tropas da Síria, colocando como pré-condição a proteção dos curdos, gerando tensão com o governo de Ancara. No fim daquele ano, no entanto, a intensificação da retirada das tropas estadunidenses fez com que a Turquia ampliasse os ataques contra as forças curdas, sob o pressuposto de estabelecer uma zona-tampão que impedisse contatos entre os grupos curdos dos dois lados da fronteira. Em razão disso, os EUA aplicaram sanções contra altas autoridades turcas. Em meados de 2020, Washington anunciou uma campanha de pressão econômica e política contra o governo sírio. Em 2023, os EUA mantêm menos de mil tropas no país, para lidar com o autointitulado Estado Islâmico. Em junho, 22 deles foram feridos em ataques não assumidos por nenhuma parte contra um helicóptero. Para mais detalhes sobre a posição dos EUA, ver a subseção sobre a Síria na seção "Política Externa dos EUA para o Grande Oriente Médio" do tópico sobre os EUA anteriormente neste capítulo. Com a retirada dos EUA, a Rússia, o Irã e a Turquia intensificaram suas projeções na região. O apoio russo ao governo de al-Assad contra o Estado Islâmico, sobretudo a partir de 2015, foi fundamental para sustentar al-Assad no poder em momento delicado.

e) Situação atual do conflito civil na Síria

Atualmente, o país encontra-se em uma situação de frágil equilíbrio entre as forças, com chances reais de uma retomada dos conflitos. Com efeito, divergências entre as potências do CSNU e interesses difusos dos diversos atores envolvidos fazem com que o futuro da Síria permaneça incerto.

A situação atual do conflito sírio é reflexo direto da configuração caótica das partes beligerantes, sendo proveniente da falta de coordenação entre aliados. É possível indicar 2015 como marco inicial do processo que levou à configuração atual da guerra: à época, era iminente o colapso do governo de Bashar al-Assad, que pediria à Rússia para conduzir ataques aéreos contra alvos do Estado Islâmico e contra forças de oposição; o efeito da intervenção russa foi assegurar a permanência de al-Assad no poder e trazer de volta o processo político a um conflito que vivia momento eminentemente militar. Desde então, o contexto da Guerra Civil Síria pode ser resumido em um conjunto de armistícios malogrados e de intervenções pontuais e sem coordenação entre as diversas partes, a exemplo do avanço curdo sobre territórios controlados pelo Estado Islâmico em 2016, que viria a ser respondido por operação da Turquia contra os curdos. Em 2017, após ataque químico atribuído ao regime de al-Assad contra alvos da oposição síria, os EUA responderiam por meio de ataque aéreo contra a base de Shayrat. Desde 2017, a posição de al-Assad se estabiliza, a ponto de haver retorno gradativo de refugiados e deslocados internos, malgrado o desrespeito a cada tentativa de cessar-fogo, a exemplo da Resolução 2401 do CSNU e dos cercos da Turquia contra cidades curdas.

Quanto ao controle territorial, ao final de 2023, as forças de al-Assad controlam cerca de 70% da Síria, incluindo todas as maiores cidades do país, o que representa cerca de metade da população síria; por sua vez, as forças curdas controlam o norte e o nordeste do país, contando com apoio da Coalizão contra o Daesh e com a vigilância do espaço aéreo pelos EUA; pouco menos de 10% do território sírio está sob controle da oposição síria (incluindo o Governo Interino, o Governo de Salvação e áreas ocupadas pela Turquia), sobretudo na fronteira turca; finalmente,

o Estado Islâmico não tem controle territorial relevante desde março de 2019 e, em outubro do mesmo ano, sofreu significativa baixa com a morte do líder Abu Bakr al-Baghdadi em operação conduzida por forças especiais dos EUA. O grupo jihadista Hayat Tahrir al-Sham (HTS), que lidera o Governo de Salvação, controla a região de Idlib desde 2017.

Politicamente, diante do impasse militar e da crise econômica vivida desde 2020, a situação favorece a al-Assad. Em maio de 2021, eleições presidenciais foram organizadas, com três candidatos: al-Assad venceu com mais de 95% dos votos, com autoridades de Damasco registrando comparecimento de quase 80% dos eleitores. Contudo, o pleito foi amplamente contestado por organizações intergovernamentais e outros países, que não consideraram o processo eleitoral livre e justo. Entre as irregularidades apontadas, estariam o fato de que, apesar de limitações causadas pelo deslocamento forçado tenham permitido apenas dez milhões de sírios a votar, os resultados oficiais apontarem uma vitória de al-Assad com mais de 13 milhões de votos. Com a eleição, al-Assad assume seu quarto mandato (2021-2028), após o qual não poderá mais ser candidato, nos termos da Constituição Síria.

Em 2023, está em curso processo de normalização das relações entre o governo de al-Assad e diversos países da região, o que, a despeito de resistências de Catar, Jordânia e Marrocos, culminou, em maio, com o retorno da Síria à Liga dos Estados Árabes (LEA). Damasco já recebeu visitas dos chanceleres dos Emirados Árabes Unidos (EAU) e do Egito (a primeira de um chanceler egípcio em mais de uma década), assim como delegação de parlamentares de alguns países árabes. Em 1º de abril, o chanceler sírio visitou o Cairo. Em 12 de abril, esteve na Arábia Saudita, que sediará reunião da LEA em que se deverá debater o retorno sírio à organização. Dias depois, foi a vez de o chanceler saudita visitar Damasco e encontrar-se com o presidente al-Assad. Como parte de seus compromissos para voltar à LEA, a Síria comprometeu-se, em encontro de chanceleres na Jordânia, com suas contrapartes também de Egito, Iraque e Arábia Saudita, a tomar medidas para conter o tráfico de drogas e o contrabando.

Em junho de 2023, houve aproximação entre o HTS e as FDS, para comércio de alimentos e de combustíveis. As FDS estão interessadas no apoio do HTS contra a influência turca na região de fronteira.

Em outubro, um atentado terrorista perpetrado durante cerimônia de graduação de cadetes na Academia Militar de Homs, na Síria. O ataque deixou ao menos cem mortos e dezenas de feridos. Nenhum grupo assumiu a autoria do ataque, mas, em retaliação, o governo sírio atacou alvos na região de Idlib, último bastião dos rebeldes, controlado pelo HTS.

f) Impactos do conflito civil na Síria

i. Impactos humanitários

Em seus mais de dez anos, a Guerra Civil Síria trouxe impactos humanitários numerosos e substanciais. Em uma guerra caracterizada por relatórios das Nações Unidas como “completo desrespeito às normas do Direito Internacional” pelas partes beligerantes, milhões de sírios passaram por sofrimentos imensuráveis. Estima-se que pelo menos 600 mil sírios perderam suas vidas em decorrência do conflito (mais de 300 mil civis, segundo o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos – ACNUDH), ao passo que 6,7 milhões de sírios deixaram o país, no maior contingente atual de refugiados no mundo, aos quais se somam cerca de 6,9 milhões de deslocados internos; são números que ganham peso diante da estimativa populacional de 21 milhões na Síria em 2010.

O contingente de refugiados sírios mostra que os impactos humanitários transcendem o âmbito doméstico. Segundo o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), os três maiores destinos de refugiados e solicitantes de asilo provenientes da Síria estão no entorno imediato: a Turquia abriga cerca de 3,8 milhões de refugiados, com Líbano e Jordânia também contando com números superiores a 850 mil e 650 mil, respectivamente. Entre os problemas vividos pela grande maioria dos refugiados nesses países está a pobreza extrema, o desemprego, a falta de acesso a cuidados médicos e mesmo a necessidades mais básicas, como alimentação e abrigo.

Há também impactos humanitários extrarregionais, sendo o de maior repercussão a crise migratória europeia. No início de 2015, a União Europeia (UE) passou a enfrentar a questão, com debates acalorados acerca de medidas como fechamento de fronteiras e estabelecimento de quotas para acolhimento de refugiados e migrantes. Foi a partir de então que se chamou atenção aos custos humanos da guerra, às responsabilidades dos países de destino, aos fatores de repulsão que forçam os refugiados a deixarem seus países de origem e a crimes como tráfico de pessoas. Hoje, a Alemanha tem em seu território cerca de 1,2 milhão de refugiados, enquanto a Suécia abriga 250 mil. Essa situação é agravada com a pandemia de COVID-19 e as restrições impostas, que dificultam o acesso humanitário.

As violações de direitos humanos foram uma constante ao longo do conflito. Ainda que a grande maioria dos episódios de abusos tenha sido ligada às forças do regime de al-Assad, há registros de violações cometidas pela oposição e pelos demais grupos beligerantes. Entre os crimes cometidos pelo regime de al-Assad estão execuções extrajudiciais, torturas e uso de armas químicas, além do uso indiscriminado de bombardeios aéreos contra alvos civis. Do lado dos rebeldes, há registros de recrutamento de crianças para o combate, o bombardeio contra áreas habitadas por civis, sequestros e assassinatos contra integrantes de minorias religiosas. Nem mesmo a coalizão liderada pelos EUA está isenta de responsabilidade: mais de duas mil mortes civis foram causadas por operações perpetradas sem que fosse tomado o devido cuidado para reduzir o número de baixas entre não combatentes.

Quanto ao patrimônio cultural, é possível mencionar a destruição por bombardeios e saques. O exemplo de maior repercussão foi a destruição deliberada de estátuas, templos, sepulcros e outras monumentos históricos na cidade de Palmira, perpetrada pelo Estado Islâmico. Mas também houve ataques aéreos turcos que destruíram templos construídos há mais de dois milênios na região do Curdistão sírio; estimativas apontam que mais de 300 pontos de interesse histórico foram danificados severamente ou completamente destruídos, incluindo cinco dos seis sítios do Patrimônio Mundial Cultural da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, na sigla em inglês) na Síria. Não apenas construções ligadas à fé islâmica foram afetadas: mais de 120 igrejas cristãs foram danificadas ou destruídas ao longo do conflito sírio.

Impactos na saúde também podem ser citados. Cerca de 35% dos hospitais sírios foram atingidos pelo conflito, inviabilizando o atendimento não apenas a feridos, mas também a pacientes regulares; programas de vacinação foram duramente afetados, e o imenso contingente de refugiados sofre com problemas como fome e epidemias de doenças infecciosas como tuberculose e poliomielite; restrições e limitações à importação de produtos médicos e equipamentos essenciais agravam o cenário. O país enfrenta, no final de 2022, uma epidemia de cólera em seis províncias.

Ademais, em fevereiro de 2023, um terremoto de grandes proporções atingiu a fronteira entre a Síria e Turquia, agravando ainda mais a situação humanitária na região[3320].

Em 9 de janeiro de 2023, o CSNU renovou a autorização para o mecanismo de ajuda transfronteiriça na Síria pela passagem de Bab al-Hawa, a única que permaneceu aberta desde 2020. Brasil e Suíça, que estão a cargo do dossiê humanitário da Síria neste ano, submeteram nova proposta de extensão ao CSNU; o secretário-geral saudou a adoção e pediu maior acesso e atividades humanitárias com maior foco em investimentos na recuperação. A resolução, adotada por unanimidade, permitiu que, até 10 de julho, a entrega de ajuda humanitária aos sírios fosse feita a partir de Turquia através da passagem de Bab al-Hawa sem o consentimento do governo de Damasco. Em julho, proposta suíço-brasileira de extensão do uso da passagem de Bab al-Hawa por mais um ano foi vetada pela Rússia no CSNU. Proposta russa, que propunha, em vez de um ano, extensão por seis meses, acompanhada de alívio de sanções contra a Síria, não alcançou o número mínimo de votos favoráveis para ser aprovada. Apesar do fim da vigência da autorização pelo CSNU, o governo sírio anunciou ter dado permissão à ONU para continuar a utilizar a passagem de Bab al-Hawa, durante seis meses, para entregar ajuda à população das áreas controladas pela oposição no noroeste do país.

A Corte Internacional de Justiça (CIJ) demandou à Síria, em novembro de 2023, que cesse seus atos de tortura e atos "cruéis", no primeiro caso internacional levado àquele tribunal sobre a guerra civil. Em caso movido pelo Canadá e pelos Países Baixos, o tribunal afirmou que a Síria deve "tomar todas as medidas a seu alcance para prevenir atos de tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos, ou degradantes", com base nos compromissos assumidos perante a convenção da ONU sobre o tema.

ii. Impactos econômicos

Além de ser a maior crise humanitária e de refugiados de nossa era[3321], a Guerra Civil Síria também tem severos custos econômicos. Em decorrência do conflito, o PIB sírio, que já estava bastante abaixo da média regional em 2010, chegou a 2018 com menos de 50% do número anterior. Somadas às consequências da instabilidade política e do conflito, há também a destruição do capital físico sírio: quase um quinto das habitações do país foram destruídas pela guerra, e a estimativa dos danos infligidos pela guerra sobre a infraestrutura supera US$ 100 bilhões (duas vezes o PIB da Síria em 2010). Uma destruição nessas proporções terá impacto na recuperação econômica e no crescimento em longo prazo; ademais, é imensurável o dano causado pela guerra em comparação a um cenário sem conflito, embora um estudo feito aponte que o PIB sírio em condições de paz seria de US$ 442 bilhões em 2019 (o número real foi de cerca de US$ 20 bilhões). A destruição de infraestrutura e a redução da produção e do comércio levou a drástica queda nas exportações, de mais de 90% entre 2010 e 2018, com implicações sobre a balança comercial. A

[3320] Em razão do terremoto, o governo sírio autorizou, por três meses, a utilização das passagens de Bab Al-Salama e Al-Ra'ee pelas Nações Unidas, para prestação de ajuda humanitária. A medida foi prorrogada, em maio, por três meses adicionais, o que foi saudado pelo Brasil, que coordena, com a Suíça, no CSNU, as discussões sobre a situação humanitária na Síria. Em agosto, houve nova prorrogação por três meses. Apesar da abertura de ambas as passagens, a de Bab al-Hawa respondeu por cerca de 85% da entrada de ajuda humanitária no país durante o auge da crise.

[3321] Em junho de 2023, os países-membros da ONU decidiram estabelecer mecanismo especial para lidar com a questão das mais de cem mil pessoas desaparecidas em razão do conflito sírio. Na ocasião, a enviada-adjunta da ONU para a Síria afirmou que a crise humanitária no país está piorando, em razão da permanência de alto número de deslocados internos e refugiados, a crise econômica aguda marcada por crescimento da inflação, o surto de cólera que se seguiu ao terremoto de fevereiro de 2023 e a permanência de 90% da população abaixo da linha de pobreza.

moeda síria perdeu 90% de seu valor, enquanto a inflação chegou a 700%, em um país cuja economia está em frangalhos: nem mesmo servidores públicos do governo sírio têm garantia de salários estáveis.

Em âmbito regional, os custos econômicos do conflito dizem respeito em boa medida ao "fardo" representado pelo contingente de refugiados. A Jordânia, um dos principais destinos, sofre com excesso de demanda por serviços como eletricidade e água em regiões com maior concentração de refugiados. Além disso, estudo do Banco Mundial feito em 2016 mostrou que cerca de 6% do PIB jordaniano se destinou a despesas relativas ao contingente de refugiados, enquanto a ajuda internacional prometida não veio na medida necessária, o que levou ao aumento da dívida pública. No caso do Líbano, o impacto da população de refugiados é imenso: no seu ápice, em 2016, o número chegou a 1,5 milhão de sírios, representando um quarto da população libanesa. Quanto à Turquia, maior destino de refugiados, também destinou montante substancial em ajuda humanitária, quantia superior ao que foi recebida ou mesmo prometida por parceiros como a UE.

Em âmbito extrarregional, cumpre destacar a resposta dos países da UE. Exemplo notável é o da Alemanha, que foi o país que mais abrigou refugiados sírios, além de ter financiado empregos para que alguns dos migrantes permanecessem em países vizinhos. Diante da perspectiva de uma onda de trabalhadores, a posição alemã foi a de que seria menos custoso para sua economia auxiliar outros países na acolhida dos refugiados. Fora da crise migratória europeia, há exemplos como a atuação de Rússia e Irã na sustentação do regime de al-Assad, com fornecimentos de linhas de crédito que superam a casa dos bilhões de dólares.

Finalmente, há o impacto das sanções impostas pelos EUA ao governo sírio, que se estendem a qualquer empresa que opere na Síria; críticos apontam que as sanções afetam de forma indireta a população síria, embora reconheçam que eventual fim das sanções possa ajudar na sustentação do regime de al-Assad.

Em debate complementar, é possível incluir a reconstrução da Síria no pós-guerra. Estimativas apontam que o custo ultrapasse US$ 400 bilhões. O Irã já expressou interesse em atuar no processo, tendo assinado um acordo para reconstruir a rede elétrica síria, que teve mais de sua metade danificada pela guerra. A Rússia comprometeu-se a investir na modernização do porto sírio de Tartus e na construção de uma ferrovia entre a Síria e o golfo Pérsico. Finalmente, em janeiro de 2022, China e Síria assinaram um Memorando de Entendimento em Damasco, pelo qual a Síria aderiu à Iniciativa do Cinturão e Rota (BRI, na sigla em inglês).

iii. Impactos geopolíticos

Há impactos geopolíticos de grande peso relacionados à Guerra Civil Síria, desde a política doméstica até o debate global. Dentro do conceito de "guerras por procuração", potências regionais e extrarregionais fornecem armas, capital, materiais e até mesmo suporte em áreas como propaganda. O conflito superou a marca de dez anos como consequência dessa conjunção de dinâmicas domésticas e externas, mas também traz em seu bojo implicações para o presente e o futuro. De um lado, ações como a ascensão do Estado Islâmico, a intervenção da Rússia e a participação da Turquia ajudam a prolongar o conflito; de outro lado, há reações fora da Síria, como ataques terroristas a cidades europeias, a derrubada de um avião russo e a própria crise de refugiados na Europa.

Em âmbito doméstico, o regime de al-Assad se notabilizava pela corrupção e pelos privilégios aos alauítas, o que fez com que a maioria sunita síria deixasse de apoiá-lo; a postura

intransigente do mandatário sírio, seja na dura repressão às manifestações de 2011 ou na rejeição a qualquer debate sobre transição de poder, fez com que se inviabilizasse qualquer perspectiva realista de fim do conflito por meio de negociações. Em seus condicionantes domésticos, a guerra síria está longe de conhecer seu fim.

Em âmbito regional, o conflito sírio evidencia a histórica e permanente clivagem entre xiitas e sunitas, projetada na rivalidade entre Irã e Arábia Saudita. Essa condição estrutural é tão forte que fez com que as manifestações de 2011, inicialmente despidas de natureza sectária, se convertessem rapidamente em uma guerra civil que tem como uma de suas características mais marcantes o sectarismo. O conflito sírio, além do sectarismo, teve outros dois componentes geopolíticos de relevo: a Primavera Árabe e o Estado Islâmico. Com a Primavera Árabe, sobretudo após a queda do egípcio Hosni Mubarak e do líbio Muammar Kadafi, a Arábia Saudita teve espaço para ganhar proeminência enquanto principal força contra os xiitas e aliado mais próximo do Ocidente; assim, os sauditas puderam interferir no conflito sírio. A conversão em um conflito sectário fez com que um estoque quase infinito de combatentes de cada lado entrasse em cena, prolongando a guerra: nesse cenário, a maioria sunita faz com que seja difícil uma vitória de al-Assad, que assim conta com o apoio do Irã, potência xiita. Do lado da oposição, a divergência de interesses entre Catar, Arábia Saudita e Turquia levou à fragmentação e à perda de efetividade militar, malgrado a superioridade numérica; isso também causa dificuldades para eventuais negociações, pela falta de coesão entre reivindicações mesmo dentro do bloco contrário a al-Assad. Quanto ao Estado Islâmico, é componente imprevisível pelas motivações de seus atos, mas previsível no fato de que não estará presente em negociações nem tem interesse nisso – a solução passa obrigatoriamente pela força, no que a coalizão liderada pelos EUA e que conta com as forças curdas tem sido exitosa. De modo geral, o contexto geopolítico regional, sobretudo diante de uma Turquia que defende pautas autônomas e desvinculadas do restante do cenário sírio, faz com que não seja possível vislumbrar a vitória de nenhum dos lados envolvidos. Considerando que al-Assad descarta a possibilidade de renúncia, a geopolítica do Oriente Médio aponta para um futuro no qual o sectarismo seguirá presente e influente, sustentando o conflito. A permanência de al-Assad no poder na Síria gera um benefício colateral para Israel, que ocupa as colinas de Golã, desde 1967. Apesar de apenas os EUA reconhecerem o Golã como território israelense, é quase impossível surgir, nesse momento, uma pressão da comunidade internacional para que Israel devolva esse território estratégico a al-Assad.

Em âmbito extrarregional, há forte componente geopolítico dentro da noção neorrealista da rivalidade entre Leste e Oeste: de um lado, EUA e Europa Ocidental; de outro, Rússia e China. A relação se manifesta de forma evidente no contexto da Guerra Civil Síria: no CSNU, pelos vetos russos e chineses às propostas patrocinadas pelas potências ocidentais que incluíam medidas punitivas contra o regime de al-Assad; pelo apoio das potências ocidentais, nos primeiros anos da guerra, aos rebeldes oposicionistas, ao passo que a Rússia atuou diretamente em defesa de al-Assad. É possível mencionar as sanções impostas pelos EUA, como as de 2020, que também atingiram Rússia e Irã, aliados próximos de al-Assad. Com Joe Biden, Washington espera obter via pressão o aceite da Síria e de seus aliados para uma solução de compromisso sob os auspícios da ONU. Por outro lado, o envolvimento do Ocidente no conflito parece sentir sinais de desgaste após mais de uma década da chamada Guerra ao Terror, o que explica as decisões – nunca implementadas – dos EUA, sob Donald Trump, de deixar o território sírio de forma total e irrestrita. De modo geral, enquanto russos e iranianos têm interesses em longo prazo na sobrevivência do regime de al-Assad, e as perspectivas de relações mais próximas de ambos com os EUA pessimistas, um cenário de resolução da guerra via atuação da comunidade internacional

também é bastante improvável. A guerra na Ucrânia pode influenciar a capacidade russa de manter apoio militar a al-Assad.

Fora do âmbito sírio, há um impacto significativo, sobretudo no continente europeu. Com o crescimento de ataques terroristas na Europa, no contexto da crise migratória vivida pela UE, há percepção exagerada de "invasão islâmica", com consequente efeito no sentimento islamofóbico. Esse fenômeno é acompanhado do crescimento de setores políticos de extrema direita com propostas xenofóbicas – ainda que tenha havido relativa retração dessa onda, é um resultado que segue influente e relevante.

g) Perspectivas de resolução da Guerra Civil na Síria

Ao longo do conflito, com impactos humanitários, econômicos e geopolíticos sem precedentes em guerras recentes, grande número de iniciativas para busca da paz na Síria foram lançadas. Entre os moderadores do processo de paz estão a Liga Árabe, o enviado especial da ONU para a Síria, além da Rússia e de outras potências ocidentais. As partes negociadoras, tipicamente, representam o regime de al-Assad e a oposição síria (os curdos são usualmente vetados pela Turquia, enquanto as forças salafistas e o Estado Islâmico não demonstraram interesse em participar de nenhuma iniciativa de resolução pacífica do conflito).

As tentativas de negociação remontam ao fim de 2011, com duas tentativas da Liga Árabe de estabelecer missões para monitorar a situação na Síria, ambas sem êxito. Quanto aos enviados especiais do SGNU e da Liga Árabe para a Síria, foram estabelecidos após resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) de fevereiro de 2012.

Em fevereiro de 2012, a AGNU aprovou a Resolução 66/253 solicitando à ONU que fizesse uma parceria com a Liga dos Estados Árabes em apoio a uma solução pacífica do conflito sírio por meios políticos. Isso levou à nomeação do ex-SGNU, Kofi Annan, como enviado especial conjunto. Em abril de 2012, o CSNU adotou as Resoluções 2042 e 2043, que endossam o plano de seis pontos de Annan e estabelecem a Missão de Supervisão das Nações Unidas na Síria (UNSMIS, na sigla em inglês) para monitorar e apoiar sua implementação. Em junho de 2012, Annan convocou uma reunião[3322] em que as principais partes interessadas, internacionais e regionais, adotaram o Comunicado de Genebra, um documento que visava a fortalecer a implementação do plano de seis pontos e traçar um caminho político para o futuro. Até hoje, o comunicado continua a orientar os esforços de mediação da ONU em direção a uma transição política. O Comunicado de Genebra foi endossado pela AGNU na Resolução 66/253-B em agosto de 2012 e pelo CSNU na Resolução 2118 em setembro de 2013. Em meio à crescente violência em todo o país, o CSNU não conseguiu renovar o mandato da UNSMIS para além de agosto de 2012.

Em agosto de 2012, após a saída de Kofi Annan, os secretários-gerais da ONU e da Liga Árabe nomearam Lakhdar Brahimi como seu novo representante especial conjunto. O SGNU convocou uma conferência internacional (Genebra II) em janeiro de 2014, seguida de negociações internas na Síria, facilitadas por Brahimi em Genebra. As negociações visavam proporcionar espaço para que os lados sírios chegassem a um acordo sobre uma implementação completa do Comunicado de Genebra. Enquanto as partes concordaram em uma agenda (órgão de governo

---

[3322] As Conferências de Genebra foram promovidas por um "grupo de ação" iniciada por Kofi Annan, com a participação de altos representantes de EUA, Rússia, China e Reino Unido. O comunicado da primeira reunião, realizada em junho de 2012, pedia um "governo de transição com totais poderes executivos", formado por integrantes do regime de al-Assad e da oposição. As demais conferências ocorreram em 2014, 2016 e 2017.

transitório; violência e terrorismo; instituições nacionais; reconciliação), elas não conseguiram chegar a um acordo sobre a sequência de negociação destas questões. Brahimi suspendeu as negociações e não prorrogou sua missão para além de maio de 2014.

O SGNU nomeou Staffan de Mistura como enviado especial para a Síria em julho de 2014. O intenso engajamento diplomático em 2015 entre a Rússia, os EUA e outras partes interessadas internacionais importantes resultou no estabelecimento do Grupo de Apoio Internacional da Síria (ISSG, na sigla em inglês) e na adoção da Resolução 2254 (2015) do CSNU, a qual reiterou o endosso do Comunicado de Genebra e estabeleceu o mandato do enviado especial. A resolução estabeleceu uma sequência e um cronograma para uma transição política, incluindo negociações para o estabelecimento de uma governança crível, inclusiva e não sectária e um processo e cronograma para a elaboração de uma nova constituição. Também apelou para eleições livres e justas, de acordo com a nova Constituição e realizadas sob a supervisão da ONU.

A terceira edição da Conferência de Genebra ocorreu em janeiro de 2016, também sob os auspícios da ONU; as duas partes sírias se recusaram a entrar na mesma sala, e debates acabaram suspensos pouco depois. De janeiro de 2016 a janeiro de 2018, o enviado especial Staffan de Mistura conduziu uma série de conversações. A quarta edição da Conferência de Genebra foi organizada em 2017, com representantes das duas partes debatendo: do lado do regime de al-Assad, foco em ações de contraterrorismo, enquanto a oposição buscou falar da transição política. No final de 2017 e ao longo de 2018, os esforços do enviado especial se concentraram progressivamente em dois aspectos-chave da Resolução 2254: o cronograma e o processo para a elaboração de uma nova Constituição e requisitos precisos para eleições supervisionadas pela ONU.

Em janeiro de 2019, Geir Otto Pedersen sucedeu Staffan de Mistura como enviado especial para a Síria. Ele lidera atualmente os esforços da ONU para avançar na implementação plena da Resolução 2254 do CSNU, incluindo a facilitação do Comitê Constitucional Sírio, e do Comunicado de Genebra de 2012. O enviado especial Pedersen também continua defendendo uma diplomacia internacional construtiva, incentivando os principais interessados a discutir com a ONU passos concretos, mútuos, recíprocos e verificáveis para ajudar a salvar vidas, aliviar o sofrimento e restaurar a estabilidade na Síria.

Outra iniciativa em paralelo aos esforços do SGNU é o Processo de Viena. Em outubro de 2015, ministros das relações exteriores de EUA, Rússia, Arábia Saudita e Turquia se reuniram para debater uma solução para o conflito sírio. Na semana seguinte, representantes de vinte países concordaram na necessidade de diálogo entre governo e oposição. A segunda rodada, em novembro, rendeu um acordo sobre a necessidade de engajar representantes dos dois lados em negociações formais sob os auspícios da ONU; membros da oposição concordaram, mas al-Assad rejeitou a proposta, chamando os opositores de “terroristas estrangeiros”. Em dezembro, o CSNU aprova por unanimidade a Resolução 2254 (2015), estabelecendo o ISSG e seu plano de transição, que estabeleceu um cronograma para diálogos e formação de um governo de coalizão em até seis meses; contudo, não houve consenso entre as grandes potências sobre quem representaria a oposição síria, e não houve menção ao papel futuro de al-Assad. Em fevereiro de 2016, o ISSG estabeleceu uma força-tarefa para o cessar-fogo, codirigida por Rússia e EUA, que anunciaram acordo para cessar-fogo monitorado pelos países do ISSG. Em setembro de 2016, Rússia e EUA mediaram com êxito cessar-fogo entre o regime de al-Assad e uma coalizão de grupos de oposição, além de concordarem em continuar os ataques contra os radicais jihadistas e o Estado Islâmico; após ataque aéreo da coalizão contra tropas de alAssad, o governo sírio rompeu o cessar-fogo.

Também digno de nota é o Processo de Astana. Antecedentes da iniciativa remontam a maio e outubro de 2015, quando o Cazaquistão sediou conferências entre diversos grupos da oposição; o regime de al-Assad decidiu não comparecer. No fim de 2016, Rússia e Turquia acordaram em sugerir Astana como palco neutro para negociações de paz na Síria, o que foi oficializado pouco depois, com a adesão do Irã. Na primeira edição, sem a presença das partes curdas, foi acordado um plano de cessar-fogo nacional; o esforço político de Rússia e Turquia foi chancelado pela Resolução 2336 (2016) do CSNU. Na primeira rodada do Processo de Astana, em janeiro de 2017, uma delegação da oposição síria se encontrou com representantes do governo de Damasco para negociações em busca de um acordo; Irã, Rússia e Turquia acordaram a formação de um órgão de monitoramento conjunto para assegurar o cessar-fogo previsto pela Resolução 2254, e a Rússia sugeriu um projeto de futura Constituição para a Síria. Como destaques ao longo das vinte conferências organizadas, cabe lembrar do memorando assinado na quarta rodada, em maio de 2017, que estabeleceu quatro "zonas de desescalada" na Síria, em cujo espaço aéreo se buscou suspender voos militares, além da criação de condições para acesso humanitário, assistência médica e o retorno de civis deslocados para suas casas. Em janeiro de 2018, aconteceu a Cúpula de Sochi, com a presença de mais de 1,5 mil delegados, mas sem a presença de curdos e alguns setores da oposição síria. Em novembro de 2022, houve conferência no âmbito do Processo de Astana, com a presença de observadores da ONU, da Jordânia, do Líbano e do Iraque. Em maio de 2023, os chanceleres dos três países e da Síria encontraram-se em Moscou, com o principal objetivo de buscar aproximar os governos turco e sírio após anos de animosidade. No final do ano anterior, os ministros de Defesa dos dois países já se haviam encontrado na capital russa. Em junho, houve novo encontro dos chanceleres dos quatro países, na capital cazaque, no que foi considerada a 20ª conferência e quando se anunciou o encerramento do Processo de Astana, sob a alegação de que chegou ao fim o isolamento regional da Síria. A Rússia afirmou ter ficado surpresa com a decisão do Cazaquistão em encerrar o processo. No segundo semestre de 2023, houve sinalizações de que o processo poderia vir a ser retomado.

Finalmente, seria possível mencionar a Comissão Constitucional Síria[3323], instituída em 2019. A iniciativa, um processo similar a uma assembleia constituinte com a facilitação da ONU, teve o intuito de esboçar uma nova Constituição para a Síria ou emendar a atual, por meio de uma comissão com integrantes do regime de al-Assad, da oposição e da sociedade civil. A primeira reunião foi realizada em outubro de 2019 em Genebra; segundo o SGNU António Guterres, a comissão é parte de um processo de paz "feito pela Síria e liderado pela Síria". As decisões da comissão não são vinculantes no direito doméstico sírio; assim, para que haja a implementação de forma adequada, há a necessidade de confiança na boa-fé de todas as partes envolvidas.

Quanto à prospecção de cenários e perspectivas de resolução, cumpre reiterar alguns pontos relativos a desafios. Primeiramente, há impasse sobre o lugar a ser ocupado por al-Assad na futura ordem síria; ainda que não simpatizem com a ideia, as potências ocidentais sinalizaram que tolerarão sua permanência, posição similar à adotada pela Arábia Saudita, que era resolutamente contrária a al-Assad, mas adotou uma posição mais conciliatória; a Turquia é, entre as potências regionais, quem mantém posição mais reticente acerca do mandatário sírio. Outro ponto pendente, também relacionado à Turquia, diz respeito à legitimidade dos grupos curdos, que são vetados nas negociações do processo de paz por influência de Ancara. Outro ponto, já suscitado na subseção

[3323] A última sessão da Comissão ocorreu em maio de 2022. Desde então, no contexto do conflito russo-ucraniano, a Rússia, em razão das sanções que vem sofrendo, bloqueou o processo sob a justificativa de que Genebra não é uma sede neutra para as negociações, dado que a Suíça aderiu às sanções ocidentais, e pede que o processo seja transferido para outra sede.

anterior sobre geopolítica doméstica, versa sobre a heterogeneidade da oposição síria, que já resultou na sua fragmentação, com setores moderados "idôneos" dissociados de facções radicais, algumas relacionadas a grupos considerados terroristas. Somando todos os fatores geopolíticos envolvidos, mesmo com a virtual eliminação do Estado Islâmico, é difícil vislumbrar solução que remova al-Assad do poder. Nesse cenário, possíveis vencedores seriam Rússia e Irã, que veriam pleitos de ordem política e econômica fortalecidos pela permanência do mandatário sírio. Ademais, cumpre mencionar a possibilidade de triunfo de uma parte que não se envolveu de forma direta no conflito: a China deu suporte a al-Assad por meio do alinhamento de posições com a Rússia no CSNU. O processo de reconstrução tende a contar com aqueles que apoiaram Damasco, que, por consequência, serão os que terão os benefícios econômicos de atuar no pós-guerra sírio. A Síria assinou memorando de entendimento relativo à BRI da China em 2022.

h) Terremoto na Síria

Um território de magnitude 7,8 na escala Richter atingiu os territórios da Síria e da Turquia em fevereiro de 2023. A parte mais afetada do país não está sob controle do governo Bashar al-Assad, mas, sim, de grupos da oposição e dos curdos, os quais, por não serem Estados nacionais, têm mais dificuldade de captar ajuda humanitária. Estima-se que pelo menos cinco mil pessoas, no lado sírio, tenham perdidos suas vidas na tragédia.

A resposta humanitária para o país árabe foi prejudicada pelo contexto de guerra civil e pelas sanções contra o regime de al-Assad. Destaca-se que o Líbano enviou militares para auxiliar nos esforços de resgate, sendo a primeira vez que soldados libaneses entram na Síria. O governo al-Assad também reabriu dois postos de fronteira para ajuda humanitária vinda da Turquia.

O subsecretário-geral para Assuntos Humanitários das Nações Unidas, Martin Griffiths, foi recebido pelo presidente al-Assad, para discutir os esforços humanitários necessários para lidar com as consequências do terremoto. O presidente sírio fez declaração agradecendo aos países árabes pelo envio de ajuda, o que pode auxiliar no processo de normalização de relações após diversos países cortarem relações desde o início da guerra civil. Dentro dos esforços de resgate, a Arábia Saudita enviou dois aviões com auxílio humanitário.

XXII. Tunísia

Para informações sobre a Primeira Árabe na Tunísia, ver a seção “Primavera Árabe” anteriormente neste capítulo.

Dez anos após a Revolução de Jasmim (2010-2011), o legado da Revolução permanece ambíguo, e a crise institucional que enfrenta a Tunísia demonstra que a democracia tunisiana ainda é algo em construção e que os riscos de regressão autoritária pairam sob o país.

Por um lado, após a Revolução, a Tunísia inaugurou uma inédita fase democrática. Na esteira da deposição de Zine El Abidine Ben Ali, foi escrita uma nova Constituição (em vigor desde 2014), que introduziu um regime parlamentarista, com um presidente eleito pelo sufrágio universal, garantias de proteções aos direitos humanos e às liberdades políticas e esforços de descentralização político-administrativas. São realizadas eleições competitivas, livres, diretas e regulares; foram aprovadas leis favoráveis aos direitos das mulheres; e a sociedade civil exerce com frequência sua liberdade de organização não violenta. Por esses motivos, a Tunísia era considerada um caso de sucesso da Primavera Árabe, sendo o único país a ter estabelecido um sistema democrático e secular.

Por outro lado, persistem graves problemas políticos, econômicos e sociais. Partes significativas da população, principalmente as mais pobres, sentem que a revolução não alterou da forma esperada sua vida quotidiana. A classe dirigente é vista como corrupta e incapaz de responder de forma eficiente às principais prioridades do povo, que estavam no centro dos protestos populares de 2011, como emprego, segurança e justiça social.

Os partidos, embora numerosos, são, em geral, morosos, efêmeros, fragmentados em excesso e pouco coesos internamente, o que dificulta a representação fiel dos interesses do povo e a governabilidade, que frequentemente se torna dependente de composições complexas e desarmoniosas. Finalmente, o sistema político construído desde 2011 repousa sobre um equilíbrio de difícil manutenção, em dois eixos: primeiro, entre islamistas (reunidos, sobretudo, no Ennahdha, principal partido no Parlamento) e seculares (representados, principalmente, pelo Coração da Tunísia e pelo Bloco Democrático, segundo e terceiro maiores partidos no Parlamento, respectivamente); segundo, entre o Executivo e o Legislativo, em constante disputa por poder. Os impasses são constantes, o que termina por inviabilizar ímpetos reformistas. Consequentemente, é baixa a confiança popular no sistema político e alto o absenteísmo.

No plano econômico, ao longo da última década, a economia cresceu a um ritmo mais lento do que na primeira década do século (em 2020, a recessão atingiu taxas de dois dígitos); a qualidade de vida deteriorou-se, ao mesmo tempo que houve redução no poder de compra (em contraste com o aumento do poder de compra entre 2000 e 2010); a pobreza aumentou; e o desemprego permanece elevado, principalmente entre jovens. Ademais, a explosão do déficit fiscal compromete a margem de ação do governo, no que diz respeito, por exemplo, à prestação de auxílio às populações mais pobres. Esses problemas foram agravados pela pandemia de COVID-19, que reforçou a deterioração econômica e o sentimento de desconexão entre a elite política e povo. Atualmente, com inflação galopante, dívida elevada, desvalorização da moeda e ameaça de moratória, a Tunísia depende de significativos empréstimos do Fundo Monetário Internacional (FMI), sendo quatro desde a Primavera Árabe, que impõe como contrapartidas a redução do setor público, privatizações e redução de subsídios, aos quais o principal sindicato do país resiste. Ainda que o empréstimo seja a última opção, ele não soluciona a armadilha da dívida nem o descontentamento da população com o sistema político.

A desarticulação da estrutura de segurança, na esteira da revolução, contribuiu para a entrada no país, a partir da Argélia e da Líbia, de células jihadistas, que se servem da desordem político-social para ampliar seu recrutamento. O risco acrescido de terrorismo – que já se concretizou em ataques, por exemplo, em 2015 e 2018, e em uma insurgência de baixa intensidade contra o governo no sudoeste do país – faz parte de um ciclo vicioso político e cria novos obstáculos à recuperação econômica, também por prejudicar o dinamismo do setor do turismo, importante para a economia tunisiana.

O cenário de insatisfação política, mau desempenho econômico e tensões sociais criou pretexto para que o atual presidente, Kais Saied, eleito em 2019, como outsider, crítico dos partidos, dissolvesse o governo (anunciou a demissão do primeiro-ministro Hichem Mechichi) e suspendesse o Parlamento em julho de 2021. Os apoiadores de Saied consideram que as ações se mostraram necessárias, principalmente pela alegada incapacidade de se promover mudanças dentro do *statu quo*, e foram às ruas para mostrar seu apoio. O respaldo legal para essas medidas seria o Artigo 80 da Constituição, que confere, em caso de "perigo iminente", poderes excepcionais ao presidente, inclusive a prerrogativa de legislar por decreto. Em contraste, setores da sociedade civil tunisiana e o Movimento Ennahda denunciaram esses atos unilaterais como golpe, contra a revolução e contra a Constituição. Segundo a Constituição de 2014, o Congresso não poderia ser fechado, e medidas de exceção deveriam ser aprovadas pelo primeiro-ministro e pelo Legislativo. As decisões do presidente foram criticadas por organizações de direitos humanos e consideradas por vários setores políticos da Tunísia como um autogolpe. Nas ruas, a resposta veio por meio de protestos a favor e contra Saied, que decretou toque de recolher noturno por um mês, prorrogado por tempo indeterminado em agosto. Também em agosto, Saied prorrogou a suspensão do parlamento, violando dispositivo constitucional, que limita em um mês esse tipo de decisão. Em setembro, Saied conferiu a si plenos poderes presidenciais, e aventou a possibilidade de transformar a Tunísia em uma república presidencialista, além de cogitar a dissolução do parlamento. Após o agravamento da crise, Saied voltou atrás de suas intenções e nomeou, no fim de setembro, a geóloga Najla Bouden Romdhane[3324] como primeira-ministra, dando a ela a incumbência de formar um novo governo.

O novo governo enfatiza o combate à corrupção. Já foram removidas imunidades legais de parlamentares, para que possam ser julgados, e defende-se a recuperação de fundos milionários desviados em governos anteriores. A primeira-ministra declarou que deve orientar-se, ainda, pela promoção da dignidade dos cidadãos em todas as esferas, tal como saúde, transporte e educação. Sua atuação foi discreta e voltada a uma função cerimonial. Embora ela tenha apresentado uma reforma do serviço público, Bouden teve poucos resultados concretos devido à falta de poder efetivo e ao controle da agenda de reformas pelo presidente. No início de agosto de 2023, ela foi demitida, diante da persistência da instabilidade econômica e da escassez de alimentos, e foi substituída por um antigo executivo do banco central tunisiano, Ahmed al-Hachani.

A crise institucional na Tunísia demonstra que a democracia no país ainda está em construção e não está livre do risco de regressão autoritária. Esse risco intensificou-se a partir da convocação de um referendo sobre a nova constituição em dezembro de 2021. A comissão responsável pela elaboração do anteprojeto foi suspensa, e a sua elaboração passou a ser controlada pelo presidente Saied, que, no final de maio, indicou um comitê de elaboração da nova constituição. Em pouco mais de um mês os trabalhos foram concluídos, e o líder da comissão criticou publicamente a publicação do novo projeto por ser diferente daquele que a comissão havia elaborado. Saied avançou a escalada autoritária, ao dissolver a Corte Suprema tunisiana, em

[3324] Najla Bouden Romdhane é a primeira mulher no mundo árabe a ocupar o cargo de primeira-ministra.

fevereiro de 2022, e ao decretar a dissolução definitiva do Parlamento no mês seguinte. Em maio de 2022, o presidente criou, por decreto, uma comissão encarregada de redigir a nova constituição tunisiana. Várias organizações não governamentais demonstraram preocupação profunda com o retrocesso democrático e de direitos humanos.

Na preparação para o referendo constitucional, que ocorreu em julho de 2022, apenas três semanas após a publicação do anteprojeto, a oposição a Saied estava desarticulada e desunida. Conflitos internos e o histórico negativo durante o período em que esteve no poder, entre 2011 e 2019, prejudicaram a capacidade do Ennahda de liderar a oposição. O Partido Destouriano Livre (PDL), constitucionalista e nacionalista, por sua vez, perdeu prestígio por ter promovido a paralisação da Assembleia Nacional entre 2019 e 2021, o que agravou a crise de representatividade no país. A Campanha Nacional contra o Referendo, que agrupava cinco partidos, promoveu o boicote ao pleito. Apenas o partido Afek Tounes, de centro-direita e liberal, aceitou participar do referendo defendendo a rejeição da Constituição. Como a convocação do referendo não estabelecesse um mínimo de participação de eleitorado para que a Constituição fosse aprovada e como o boicote ao referendo foi a estratégia majoritária da oposição, houve alta abstenção: menos de 30% dos inscritos participaram do referendo. No entanto, o projeto constitucional foi aprovado com 90% dos votos. Outras causas para esse resultado são a falta de confiança em políticos, nos partidos e na comissão eleitoral criada por Saied. Críticos também indicaram que a taxa de participação foi inflada e que a comissão eleitoral foi parcial. A falta de legitimidade será o principal argumento da oposição para desafiar a nova Carta, embora as acusações de irregularidades tenham sido rejeitadas pela corte eleitoral.

Saied afirmou seu desejo de acabar com a democracia representativa e com a função dos partidos políticos, que, segundo ele, confiscariam o sufrágio popular. A solução seria a construção de uma democracia a partir da base, que sustentaria a legitimidade do poder a nível local. Além disso, ele tem o objetivo de sustentar a Tunísia sobre uma *Umma* (comunidade de crentes) islâmica. Nesse sentido, o Islã deixa de ser religião do Estado, como na Constituição de 2014, para ser um fim a ser alcançado pelo Estado. A Constituição prevê que cabe apenas ao Estado alcançar os objetivos do Islã puro na preservação da vida, da honra, da propriedade, da religião e da liberdade. Outras características da nova Constituição são a introdução de um sistema presidencialista, em que o presidente tem a última palavra sobre projetos de lei e desfruta de imunidade total durante o mandato; submissão das forças de segurança ao presidente em vez do governo; prerrogativa do presidente de tomar medidas excepcionais contra ameaças à república sem controle por outro órgão; nomeação de magistrados, ministros e chefe de Governo pelo presidente, sem aprovação parlamentar; criação do Conselho das Regiões e Distritos, com membros eleitos pelos conselhos distritais e regionais; sistema de *recall*; e manutenção de liberdades fundamentais, incluindo igualdade entre homens e mulheres, multipartidarismo e direito de manifestação. A nova Constituição manteve apenas uma reeleição para presidente, mas não estabelece uma barreira ao poder reformador sobre essa norma. O novo texto também cria um processo mais árduo para aprovar uma moção de desconfiança do governo.

A Constituição de 2022 prevê, segundo seus críticos, uma mistura de populismo, concentração de poder no presidente, descentralização e retorno do poder ao povo. Foi a primeira consulta popular desde 2002, quando Ben Ali buscou legitimar uma mudança constitucional que previa um terceiro mandato. Em 2022, houve divisão social: enquanto as classes populares eram favoráveis à nova Constituição, as elites mostraram-se fortemente contra. Em meados de junho, o principal sindicato tunisiano convocou uma greve geral do setor público para protestar contra o presidente. Internacionalmente, o Reino Unido, a União Europeia (UE) e a Organização do Tratado

do Atlântico Norte (OTAN) demonstraram preocupação com a situação na Tunísia. O governo Biden pediu um mapa do caminho claro para o retorno a um processo democrático e transparente, enquanto membros do Congresso norte-americano tem demandado a revisão ou a suspensão da cooperação bilateral. Ao contrário desses países, a Turquia tem criticado claramente o crescente autoritarismo de Saied. Sob a nova Constituição, que entrou em vigor em meados de agosto, novas eleições parlamentares ocorrerão em dezembro de 2022 e há expectativa de maior abstenção. A oposição, incluindo o Ennahda, anunciou que boicotará o pleito, que, para ela, se inscreve no contexto de um golpe de Estado contra a legitimidade constitucional.

Os críticos da Constituição de 2022, os quais têm sofrido crescente perseguição, argumentam que ela pode pavimentar o caminho para uma ditadura. Os apoiadores de Saied, por sua vez, defendem que o presidente está enfrentado a elite, cuja corrupção provocou paralisia política e estagnação econômica. Há amplo apoio popular a um líder capaz de realizar ações, ainda que por meio da flexibilização das regras. Após essa vitória política, os próximos alvos de Saied serão abolir o voto em listas e reformar o setor de segurança. A oposição a Saied começa a reorganizar-se no debate público. Os antigos líderes do regime de Ben Ali estão aliando-se aos conservadores islâmicos do partido Ennahda e criaram a Frente de Salvação Nacional. O Partido Destuoriano Liberal, liderado por Abir Moussi, busca reagrupar os antigos militantes e quadros benalistas, contra o poder pessoal de Saied, e tem mostrado grande poder de mobilização, colocando-se como principal opositor ao presidente tunisiano. A União Geral Tunisiana do Trabalho (UGTT), principal organização de massa do país, apoiou o golpe de Saied em julho de 2021, porém os sindicatos locais podem tornar-se espaços de contestação social, principalmente se as condições de vida continuarem a piorar.

Em dezembro de 2022 e janeiro de 2023, foram realizadas eleições legislativas, com boicote da oposição e baixa participação eleitoral (de pouco mais de 11% no primeiro turno). Grupos próximos de Saied como o Movimento 25 de julho e o Movimento do Povo, devem controlar a maioria do parlamento, cuja primeira sessão ocorreu em 13 de março de 2023. A participação feminina nessa legislatura caiu em razão das novas regras eleitorais que impunham o autofinanciamento das campanhas e eliminaram as quotas para mulheres instituídas em 2014.

A Tunísia sofre com problemas econômicos, políticos e securitários estruturais, além de estar envolta em uma crise diplomática com o Marrocos sobre a Frente Polisário. O governo Saied parece adotar medidas populistas para acabar com esses problemas. Em vez de propor soluções estruturais, o presidente parece empregar medidas que concentram poder em suas mãos e que retomam os princípios islâmicos na estrutura política do país. Como resultado, o país distancia-se do modelo liberal ocidental e retoma os fundamentos do regime Ben Ali, de forma que a experiência democrática, na Tunísia, parece ter sido um interregno ilusório. A falta de uma oposição partidária, de sindicatos ou das forças de segurança dificultam a derrubada de Saied, o que dependerá do trabalho de ativistas e das falhas em promover crescimento econômico e em solucionar os problemas econômicos e sociais do país. Além disso, governos autoritários árabes, como a Arábia Saudita, podem oferecer apoio e recursos à Tunísia, o que dificultaria ainda mais a troca de poder.

Em fevereiro de 2023, Saied fez um discurso racista contra imigrantes negros da África subsaariana e reforçou a violência contra esses indivíduos. O aumento da violência gerou críticas dos países africanos e movimentos de repatriação. Diversos protestos foram deflagrados contra o posicionamento de Saied. Ademais, foi cancelada conferência da União Africana (UA) sobre lavagem de dinheiro que ocorreria no país em razão das falas racistas do presidente e, dada a

deterioração autoritária, ampliou-se a pressão sobre o FMI para não liberar parcela de empréstimo acordado anteriormente com o governo tunisiano.

Em abril de 2023, a Tunísia recusou aceitar os termos postos pelo FMI para liberação de empréstimo, tendo o presidente Saied os classificado como um *diktat*, porque condicionavam a ajuda a medidas como o fim de subsídios a alimentos e combustíveis. No mesmo mês, quatro líderes oposicionistas tunisianos, inclusive o líder do Ennahda, Rached Ghannouchi, foram presos. As sedes do Ennahda em todo o país também foram fechadas. As medidas foram criticadas pela UE e pela França, que sinalizaram estar sendo suprimido o pluralismo político no país. Em maio, Ghannouchi foi sentenciado a um ano de prisão. Até junho de 2023, mais de vinte opositores, incluindo políticos e jornalistas, foram presos ou estão respondendo a processo no país.

Também em junho, a UE aprovou pacote de ajuda de € 1 bilhão, dos quais € 105 milhões para uma parceria de combate ao contrabando de pessoas, condicionado à adoção de reformas econômicas pela Tunísia, à adoção de medidas para frear fluxo irregular de migrantes para a Europa e à aprovação pelos governos nacionais dos países-membros do bloco. O acordo foi assinado em julho. No mês seguinte, após dezenas de pessoas terem sido encontradas mortas após o naufrágio de um barco com destino a Itália, a Tunísia anunciou acordo com a Líbia para a divisão de responsabilidades quanto aos migrantes atualmente vagando na região desértica fronteiriça entre os dois países. Em outubro, o presidente Saied afirmou que denunciaria o acordo com a UE, porque os compromissos não estariam sendo cumpridos pelo lado europeu.

XXIII. Turquia

a) Aspectos gerais

A Turquia é um país com posição geográfica única, entre a Ásia e a Europa, no cruzamento entre os Bálcãs, Cáucaso, Oriente Médio e Mediterrâneo. Possui um dos maiores territórios e populações da região. Trata-se de um país laico que, após referendo em 2017, tornou-se presidencialista. É governada por Recep Tayyip Erdogan, que, em 2001, esteve entre os fundadores do Partido da Justiça e Desenvolvimento (AKP, na sigla em turco). Concorreu à presidência e foi eleito em 2014, 2018 e 2023. As gestões são marcadas por crescimento econômico, concentração de poder e política exterior assertiva.

A Turquia vem sendo governada, desde 2002 (com primeiros-ministros e, a partir de 2007, também com presidentes), pelo AKP. Em 2015, o partido conseguiu maioria absoluta na Assembleia, mas, em 2017, obteve menos da metade das cadeiras, embora sua coalizão ainda seja majoritária. As taxas satisfatórias de crescimento econômico e a melhoria das condições sociais têm ajudado o partido a manter-se no poder. Houve tolerância com o aspecto religioso, no Estado turco, e abertura para a educação em língua curda; entretanto, um dos temas importantes ao partido governante é a estabilização do país por meio do combate ao Partido dos Trabalhadores do Curdistão (PKK, na sigla em curdo) e ao Estado Islâmico. O regime político no país encontrou-se sob os efeitos de um estado de emergência, entre 2016 e 2018, após o desbaratamento de uma tentativa de golpe orquestrada por núcleos das forças armadas.

As forças armadas são um ator político importante na Turquia, com histórico de golpes militares em 1960, 1971, 1980 e 1996. As forças armadas turcas têm o maior contingente militar da Europa, com mais de 350 mil militares na ativa; e o segundo maior do Oriente Médio, atrás apenas do Irã. Os militares têm importante participação econômica, principalmente na indústria de defesa, por meio do Fundo de Pensão das Forças Armadas (OYAK, na sigla em turco) e da Fundação para Reforço das Forças Armadas (TSKGV, na sigla em turco), que movimentam bilhões de dólares por ano. O Exército turco participa de vários conflitos, da Líbia ao Azerbaijão, passando pela Síria e Iraque. Em 2012, foi criada a *SADAT International Defense Consultancy*, uma empresa privada de recrutamento e treinamento de mercenários, que vem sendo comprada à versão turco do grupo russo Wagner. A SADAT treinou as unidades rebeldes sírias e, domesticamente, serve de milícia política de Erdogan.

b) Política interna

O presidente turco Recep Erdogan, há vinte anos no poder, enfrentou um desafio para se manter no cargo, com a formação de uma frente ampla composta por seis partidos da oposição[3325], que entraram em acordo para lançar a candidatura única de Kemal Kılıçdaroğlu na eleição presidencial de 2023. Foi a primeira vez que o pleito presidencial não foi resolvido no primeiro turno desde o estabelecimento da República Turca. Erdogan venceu Kılıçdaroğlu no segundo turno por uma margem inferior a cinco pontos percentuais e garantiu um novo mandato de cinco anos.

[3325] Embora o Partido Democrático dos Povos (HDP, na sigla em turco), um dos principais partidos políticos que representam os interesses dos curdos na Turquia, não tenha feito parte formalmente do bloco e a despeito de suas diferenças históricas contra o CHP, principal partido de oposição e que nega a existência de cultura e língua curdas, o HDP decidiu não lançar candidato, e sua liderança, da prisão, afirmou que trabalharia contra uma nova vitória de Erdogan.

Até as eleições gerais de maio de 2023, Erdogan contava com uma maioria no Parlamento nacional, com 285 assentos para seu partido dos 600 totais, somados a 49 assentos de aliados. No pleito, o AKP perdeu 27 assentos, mas ainda deverá ter maioria, com apoio de seus aliados, como o MHP, nacionalista de ultra-direita. Os candidatos do HDP concorreram sob a bandeira dos verdes, que obtiveram 61 assentos, o que representa a terceira maior força política, atrás apenas do AKP e do CHP.

Para fazer frente ao quadro de deterioração econômica do país, com alta inflação, que superou os 70% em 2022, e desvalorização da lira turca, que perdeu, entre meados de 2021 e meados de 2022, mais de 50% de valor em relação ao dólar, Erdogan nomeou, para seu segundo mandato, uma dirigente ortodoxa para o banco central do país. Com isso, está em processo de reversão a política econômica e monetária do mandato anterior, marcada por baixa taxa de juros. Em setembro, diante de uma inflação anual ainda alta, o banco central turco subiu os juros para 30% ao ano. Em outubro, houve nova alta, em cinco pontos percentuais, para 35%, diante de uma inflação interanual na casa de 60%.

c) Terremoto de 2023

O presidente enfrentou críticas devido à resposta do governo ao terremoto de magnitude 7,8 na escala Richter que atingiu Turquia e Síria no início de fevereiro de 2023, deixando mais de 40 mil pessoas mortas em território turco. No contexto pós-terremoto, tem havido esforços por parte de autoridades turcas de responsabilizar pessoas em conexão com a construção de edifícios que desabaram no terremoto. A polícia turca já deteve pelo menos doze pessoas, incluindo empreiteiros de construção. No total, foram emitidos 113 mandados de prisão.

O país recebeu apoio internacional de diversos países, que colaboraram com os esforços de resgate. Alguns destaques são o envio de médicos pela Armênia, país com que a Turquia tem uma relação delicada, e o envio de missão humanitária do Brasil, coordenada pelo Ministério das Relações Exteriores em parceria com os ministérios da Defesa, da Saúde, do Desenvolvimento Regional e da Justiça e Segurança Pública, e com os demais órgãos federais que trabalham de forma coordenada no âmbito do Grupo de Trabalho Interministerial sobre Cooperação Humanitária Internacional.

d) Princípios e diretrizes da política externa da Turquia

A política externa tradicional da Turquia foi moldada por um conjunto de fatores desde a fundação da atual República, na década de 1920: a experiência histórica do Império Otomano e de seu fim, que mostrou a importância de equilíbrio de poder; ademais, um sentimento de suspeita em relação a potências estrangeiras e seus interesses (a "síndrome de Sèvres", em relação ao tratado firmado no pós-Primeira Guerra Mundial); o kemalismo, ideologia política da elite no poder, com sua escolha pelo isolacionismo; política com orientação ocidental, em contraposição à localização geográfica turca. Há relevante componente voltado à segurança e à defesa, a exemplo do papel geoestratégico desempenhado na Guerra Fria, como país-membro da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e vizinho imediato da União Soviética (URSS) e próximo da importante região do Oriente Médio.

Já na década de 1990, ocorreram as primeiras mudanças e transições na política externa turca na direção do que é aplicado hoje. Nas menções iniciais do termo "neo-otomanismo", um movimento intelectual turco defendeu a busca de política externa ativa e diversificada. Havia o

sentimento de exclusão pelo Ocidente, ao mesmo tempo que o Oriente Médio e os países etnicamente próximos da Ásia Central ganharam atenção. Aos olhos da Turquia, a redução de tensões na vizinhança seria vantajosa para a estabilidade e a prosperidade nacionais – em 1998, o então chanceler turco publicou livro em que afirmou ver seu país posicionado para tornar-se o "centro estratégico da Eurásia". Seria o prelúdio do que viria a conformar-se como a política externa da era Erdogan, à frente do AKP.

A ascensão do AKP em 2002 guarda relação com os atentados de 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos (EUA). Os ataques sofridos pelos EUA, ao moverem o tabuleiro geopolítico na região do Oriente Médio, elevaram a posição internacional da Turquia, o que resultaria em uma política externa mais proativa; exemplo disso veio em 2003, quando o parlamento turco não permitiu aos EUA usarem seu território para a intervenção no Iraque. A política externa da Turquia, chamada "neotradicionalista", não mais alinhava os interesses do país com os do Ocidente – a relação passaria a limitar-se a suas facetas funcionais. Esse processo seria catalisado pelo arrefecimento do processo de adesão à União Europeia (UE), em meados da década de 2000; por meio dessa reorientação, a Turquia passara a tornar-se, por estratégia, parte do Oriente Médio, no que se pode considerar um regresso à posição do Império Otomano. Com a Primavera Árabe, em 2011, a Turquia chega a mostrar-se como elo entre Ocidente e Oriente, postura que seria mudada em 2013, com o incremento de elementos políticos com base no Islã sunita.

Sob orientação de Ahmet Davutoglu, chanceler entre 2009 e 2014 e primeiro-ministro entre 2014 e 2016, a política externa turca passaria a guiar-se por cinco princípios básicos: equilíbrio entre segurança e liberdade; neutralização de problemas no entorno; relações multidimensionais; flexibilidade com firmeza e política proativa; e diplomacia adaptável a diferentes circunstâncias. A Turquia não mais atuaria como uma ponte entre Ocidente e Oriente, tampouco seria parte periférica de regiões maiores. Dentro de seu "espaço geopolítico otomano", os turcos seriam um "país central", em posição de liderança regional. Há limitações ao modelo adotado pelo governo de Erdogan, como a rejeição, na prática, da influência turca em casos como os da Líbia e da Síria quando da Primavera Árabe, e a dificuldade de colocar-se em prática a política de neutralização de problemas regionais.

e) Continuidades e rupturas no governo Erdogan

O debate sobre rupturas e inflexões na política externa da Turquia não se iniciou com o AKP de Erdogan; remontam ao final da década de 1960 os primeiros questionamentos dos EUA quando os turcos aventaram a ideia de aceitar empréstimos da URSS. Desde então, é uma questão que aparece com regularidade nas discussões sobre a atuação externa turca. Mas a ideia de ruptura ganhou força com o AKP: para Davutoglu, a política externa anterior ao AKP, kemalista, reduzia de forma desnecessária o escopo de atuação da Turquia, sendo estática, reativa e passiva. Para Davutoglu, a política externa do AKP seria visionária.

Contudo, a Turquia mantém até hoje uma longa tradição de continuidade em sua política externa, que visa a manter equilíbrio em suas alianças históricas, enquanto relações são estabelecidas com os novos polos de poder que emergem em seu entorno. Considerando a hipótese de ruptura, é pouco sólida a posição de que a inflexão veio com o AKP – evidencia-se continuidade com o neo-otomanismo da década de 1990, quando foi adotada política de aprofundamento estratégico e neutralização de problemas. Quando o AKP assumiu o poder em 2002, processos como a busca de relações melhores com a Grécia, sobretudo no marco da "diplomacia dos terremotos" no fim da década de 1990, já eram conduzidos por Ancara. Assim, a estratégia da

política externa da Turquia sob Erdogan, na prática, aperfeiçoou a abordagem multidimensional; a mudança mais notável nos primeiros anos da década de 2000 foi o fortalecimento da economia turca e um processo de reformas políticas que deram ao AKP condições de materializar metas ambiciosas.

Ponto inovador na política externa sob Erdogan foi a ampliação do escopo do processo decisório, que passou a incluir segmentos da sociedade civil e grupos empresariais. Além disso, é importante mencionar a mudança de percepção a respeito da própria definição da identidade turca: para as tradicionais elites herdeiras das concepções de Mustafá Kemal, a Turquia se definia como parte do Ocidente e secular; com o AKP, o país passou a ser interpretado como parte da civilização islâmica, um Estado muçulmano com fortes conexões ocidentais. Assim, a ênfase na identidade muçulmana indicaria uma tentativa de integração da Turquia com os demais países islâmicos. Essa mudança é notada mesmo na inserção turca em temas regionais ou globais, a exemplo da Aliança das Civilizações, na qual a Turquia figura como representante do mundo muçulmano, uma civilização islâmica. Em suma, a maior alteração da política externa turca foi a mudança de ênfase nas prioridades nacionais, com a concepção de aprofundamento estratégico sendo herança da década de 1990.

A política externa turca, desde a saída do ex-primeiro-ministro Ahmed Davutoglu (que rejeita o termo neo-otomanista, por sinal), tem buscado uma abordagem multidirecional. Além da atuação tradicional na Europa, nos EUA e no Oriente Médio, foram agregadas novas fronteiras, como a Rússia, o Irã, a Ásia Central, o Cáucaso, e mesmo países da América Latina e da África. A Turquia é parte de diversas organizações internacionais, sendo membro-fundador de Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), Organização para a Cooperação Islâmica (OCI) e G20. Entrou no Conselho da Europa ainda em 1949, logo após sua fundação. Tornou-se associado da Comunidade Econômica Europeia (CEE) em 1963. Desde 1995, está em vigor acordo de união aduaneira com a UE. As negociações para a sua entrada na UE começaram há mais de vinte anos, mas estão suspensas devido aos desdobramentos internos no país nos últimos anos.

f) Relações da Turquia-entorno imediato no Oriente Médio

Com fundamento na percepção de que é um dos atores de maior relevo da região do Oriente Médio, a Turquia associa a estabilidade e a segurança da região à sua própria. O objetivo da Turquia é ampliar sua presença regional, com maior cooperação política, econômica, social e cultural com o mundo árabe, mas também com países estratégicos como o Irã. As relações com o Irã são fundamentadas em uma longa fronteira[3326], definida há quase quatro séculos. Os dois países concertam posições em temas como a Guerra Civil Síria; iranianos e turcos integraram, ao lado da Rússia, o Processo de Astana, que visa a encontrar solução para o conflito que já dura uma década. Em novembro de 2023, o presidente iraniano Ebrahim Raisi visitou a Turquia, quando se encontrou com Erdogan. Com o Catar, a Turquia tem forte parceria na área militar, inclusive dispondo de base em território catariano. Com a Arábia Saudita, há relações profundas, mas que resultaram abaladas pelo episódio em que o jornalista oposicionista Jamal Khashoggi foi assassinado dentro do consulado saudita em Istambul. Com os Emirados Árabes Unidos (EAU), a Turquia mantém um acordo de parceria econômica e, em julho de 2023, os presidentes dos dois países assinaram acordos bilaterais cujos resultados são avaliados em mais de US$ 50 bilhões.

[3326] Desde 2017, está em construção um muro na fronteira entre os dois países, que já tem mais de 280 quilômetros construídos, especialmente para lidar com eventuais ameaças dos curdos dos dois lados.

Com os demais países da região, há iniciativas de cooperação no sentido de manutenção da estabilidade e da paz, a exemplo dos contatos com Líbano e Jordânia.

Cumpre foco especial na questão da Guerra Civil Síria, pela presença dos curdos sírios – para a Turquia, a percepção de ameaça separatista faz com que qualquer iniciativa que conte com a presença de curdos (não apenas na Síria, como também no Iraque e no Irã) seja concebida como problema para a própria soberania turca. A partir de 2015, a Turquia começou a construir um muro em sua fronteira com a Síria. Já é a terceira maior muralha do mundo, com mais de 900 quilômetros, atrás apenas da Grande Muralha da China e do muro na fronteira entre EUA e México. O governo sírio critica a construção do muro, afirmando tratar-se de ação unilateral, que viola a soberania síria. A Turquia tem, atualmente, procurado amenizar o seu envolvimento no conflito interno da Síria. Ainda nesse contexto, o ingresso da Rússia no conflito fez com que a Turquia buscasse uma reaproximação com Moscou. Um novo eixo político tem sido estabelecido, de forma mais evidente, desde 2017, quando se consolidou o chamado processo de Astana (trilateral entre Rússia, Turquia e Irã). Para mais detalhes sobre a Síria e sobre os curdos, ver seções específicas anteriormente neste capítulo.

As relações com Israel, por sua vez, foram formalizadas em 1949, com alta prioridade a cooperação militar e diplomática; porém, houve grande deterioração desde a ascensão do AKP. Após quatro anos de suspensão, em decorrência do assassinato de manifestantes palestinos em Gaza durante protestos contrários à abertura da embaixada estadunidense em Jerusalém, Turquia e Israel retomaram suas relações diplomáticas, em agosto de 2022, em nível pleno (embaixadores e cônsules-gerais voltarão a ocupar seus postos). Ato contínuo, o chanceler turco, Mevlut Cavucoglu, afirmou que o restabelecimento das relações com Israel não significa um recuo na defesa da Turquia à causa palestina.

g) Relações Turquia-Ocidente

A despeito da inflexão para o Oriente Médio, a Turquia se concebe como parte da Europa. Na sinopse de sua política externa, a chancelaria turca destaca o fato de ser, ao mesmo tempo, o mais oriental país europeu e o mais ocidental país asiático. O objetivo da Turquia é fortalecer relações estratégicas já existentes, o que inclui a acessão à UE.

A Turquia, enquanto parte do Ocidente desde a Conferência de Paris de 1856, considera agregar valor ao continente europeu e ao mundo ocidental. Em paralelo ao pleito de acessão à UE, há dinâmicas bilaterais entre a Turquia e os países europeus, sendo a mais significativa dessas parcerias a Alemanha, que tem contingente de milhões de turcos étnicos vivendo em seu território. Houve significativa crise política em 2016, com o reconhecimento do Parlamento alemão do genocídio armênio, e a normalização ocorreria apenas em 2018. Há também relações dinâmicas com França, Itália e países dos Bálcãs e do Leste Europeu.

A parceria com a OTAN é considerada vital para a segurança não apenas da Turquia, como do continente europeu – o país é um dos cinco maiores contribuintes para operações da OTAN em termos de pessoal e oitavo maior contribuinte em termos de orçamento. A Turquia é membro fundador do Conselho da Europa e da OSCE, e contribui de forma ativa no enfrentamento de problemas que afetam a Europa, em especial a crise migratória que se iniciou com a Guerra Civil Síria.

Em fevereiro de 2023, a Turquia convocou embaixadores de nove países ocidentais[3327], incluindo EUA e Suécia, para criticar suas decisões de fechar temporariamente missões

[3327] Diplomatas da Alemanha, Bélgica, EUA, França, Itália, Países Baixos, Reino Unido, Suécia e Suíça.

diplomáticas e emitir alertas de segurança após os incidentes envolvendo a queima do Corão na Europa.

As relações da Turquia com os EUA são moldadas por meio de laços e alianças transatlânticas. Ao longo da segunda metade do século XX, houve grande cooperação, pelo fato de a Turquia ser percebida como fundamental no aparato de segurança geopolítica instituído no marco da Doutrina Truman. A relação passou a deteriorar-se com a ascensão do AKP, com episódio inicial sendo a recusa turca a ceder uma base aérea para os EUA invadirem o Iraque em 2003. Embora o país seja membro da OTAN desde 1952, tem frequentes atritos com os EUA. Washington tem tentado impedir a entrega de jatos F-35 à Turquia, em decorrência do interesse do país em adquirir os sistemas russos S-400. A situação agravou-se por medidas como a decisão turca de buscar parcerias com países como a Rússia e a China, e pela decisão dos EUA em reconhecer o genocídio armênio em 2021[3328]. Sanções comerciais desde 2019 contribuíram para desvalorização da lira turca e para o enfraquecimento de laços entre os países. Em outubro de 2023, caças F-16 dos EUA derrubaram um *drone* da Turquia que era considerado uma ameaça potencial às forças americanas na Síria.

h) Relações Turquia-Mediterrâneo Oriental

Com relação às disputas marítimas e aos recursos energéticos do Mediterrâneo Oriental, que envolvem a Turquia e outros países do Grande Oriente Médio, ver a seção específica no tópico sobre Europa anteriormente neste capítulo.

A questão do Chipre é de suma importância. Trata-se de assunto político de grande complexidade e oriundo de intervenção militar da Turquia, em 1974, em resposta à ameaça de união entre o Chipre e a Grécia (*Enosis*), que poderia privar toda a população turco-cipriota de seus direitos. Para a Turquia, o ponto central é reiterar que não há uma "nação cipriota", por conta das características religiosas, culturais e étnicas de dois povos que falam línguas diferentes e que, de forma quase única, se recusaram a miscigenar, embora tivessem coexistido por séculos na pequena ilha mediterrânea. O Chipre é um Estado, não uma nação, para a concepção turca. A intervenção de 1974, portanto, seria uma forma de proteger os turco-cipriotas. Para mais detalhes, ver a subseção específica sobre Chipre e Chipre do Norte, ver seção sobre o "Mediterrâneo Oriental" no tópico sobre Europa anteriormente neste capítulo.

i) Relações Turquia-Rússia e mundo pós-soviético

A relação com a Rússia e com os países do mundo pós-soviético também é ponto central para a política externa turca. As relações com a Federação Russa se embasam em herança histórica, com cooperação nos âmbitos econômicos e de defesa se aprofundando desde a década de 1990. Um dos elementos fundamentais dessa relação é a cooperação energética, com projetos como o TurkStream e a usina nuclear de Akkuyu contribuindo para restabelecer a normalidade em uma relação que havia sido abalada com o incidente de abate de aeronave russa por forças turcas, em 2015. Apesar dessa aproximação, a Turquia seguia sobremaneira ancorada em sua aliança ocidental, tendo os EUA como principal fornecedor militar e a Alemanha como principal parceiro econômico, comercial e de investimentos. A guerra na Ucrânia tem trazido elemento adicional de aproximação entre Turquia e Rússia e de tensão entre Turquia e OTAN. Para além do papel de

[3328] Biden utilizou a palavra "genocídio" para caracterizar a situação pela primeira vez em 2011. Dois anos antes, a Câmara e o Senado haviam aprovado resoluções de reconhecimento da situação como "genocídio".

mediação que o governo turco tem procurado exercer, como evidenciado por sua participação na Iniciativa Grãos do Mar Negro, as exportações de produtos militares turcos para a Rússia cresceram exponencialmente em 2023. Os EUA já sancionaram empresas turcas em razão de seus laços com a Rússia.

Há relação sólida e muito próxima com o Azerbaijão, com quem a Turquia compartilha laços culturais, históricos e linguísticos. Com a Geórgia, também há relações amistosas e marcadas por iniciativas de cooperação, com estruturas trilaterais com o Azerbaijão. A relação com a Armênia, entretanto, é praticamente inexistente, com origens nas ações turcas no marco da Primeira Guerra Mundial, ponto central de demanda armênia de reconhecimento de genocídio no conjunto de massacres e deslocamentos forçados em 1915 e 1916. Recentemente, questões como o impasse em Nagorno-Karabakh e a posição turca contrária ao pleito armênio relativo aos atos de 1915 fizeram com que as fronteiras fossem fechadas em 1993 e jamais reabertas. Para mais detalhes sobre Nagorno-Karabakh, ver a seção específica no tópico sobre Rússia e espaço pós-soviético anteriormente neste capítulo.

Há boa relação entre a Turquia e os países da Ásia Central, com aumento significativo de fluxo comercial e diplomacia cultural, para promoção da arte, da língua e da herança cultural dos países túrquicos, a exemplo do Turcomenistão, do Cazaquistão e do Uzbequistão.

A Turquia é líder da Organização dos Estados Túrquicos. Anteriormente Conselho de Cooperação dos Estados de Língua Túrquica ou simplesmente Conselho Túrquico, ela é uma organização internacional fundada em 3 de outubro de 2009 em Nakhchivan e renomeada em 2021, que compreende alguns países que entre si, compartilham o uso majoritário de línguas túrquicas e que tem como objetivo geral promover cooperação abrangente seus membros. A ideia de estabelecer este conselho cooperativo foi apresentada pela primeira vez pelo presidente do Cazaquistão, Nursultan Nazarbaev, em 2006. A Secretaria Geral está localizada em Istambul. Os países-membros são Azerbaijão, Cazaquistão, Quirguistão, Turquia e Uzbequistão. O Turcomenistão não é atualmente um membro oficial devido ao seu *status* neutro; no entanto, em razão de sua herança turca, é membro prospectivo.

j) Relações Turquia-Ásia

Quanto ao continente asiático, a Turquia tem parcerias estratégicas com China, Japão, Indonésia, Coreia do Sul, Malásia e Singapura. Com a China, foi ampliada a rede de cooperação, com numerosas visitas de alto nível e mecanismos de consulta para debate de temas bilaterais, regionais e globais. As relações entre a Turquia e a Índia ganharam corpo nos últimos anos, com os indianos sendo percebidos como uma nação amiga e futura potência global. Há mais de 40 embaixadas da Turquia no continente asiático.

k) Relações Turquia-África

Ver a subseção sobre Turquia na seção sobre “Potências não tradicionais eurasiáticas na África”, no tópico sobre África anteriormente neste capítulo.

l) Relações Turquia-América Latina e Caribe

Com a América Latina e Caribe, as relações remontam ao século XIX, mas a aproximação estratégica veio com a virada para o século XXI. Nos últimos vinte anos, a Turquia busca política para fortalecer relações com os países da região, e exemplo disso é o fato de que, hoje, os turcos contam com 19 embaixadas no continente americano, com planos de expansão de sua rede diplomática. A Turquia de Erdogan tem aprofundado laços com a Venezuela.

m) Similaridades na inserção internacional da Turquia e do Brasil

As posições de Turquia e Brasil guardam relação com o mundo nascido com a dissolução da ordem bipolar prevalente desde a Segunda Guerra Mundial. No então "mundo uni-multipolar", valendo-se da concepção de Huntington, os EUA permaneceram como superpotência, ao mesmo tempo que vários países em todas as regiões ganharam proeminência em assuntos internacionais – um "modelo de múltiplas hierarquias", nas palavras de Lemke, com várias hierarquias de poder paralelas e sobrepostas, uma mescla de grandes forças estabelecidas, novas potências regionais emergentes e múltiplas estruturas regionais.

Turquia e Brasil se enquadram na ideia de potências regionais emergentes. Pode-se identificar dois conceitos a partir dessa ideia: "região" e "poder", que são abordados de formas muito distintas por autores realistas e liberais. Região é uma definição que pode ter origem geográfica, mas também política ou econômica; poder é uma definição ainda mais complexa (a esse respeito, ver o capítulo 1), a exemplo da distinção criada por Joseph Nye ao cunhar os termos *soft power* (seara na qual Turquia e Brasil são atores destacados) e *smart power*. Enquanto potências regionais, Turquia e Brasil não são superpotências ou grandes potências, mas são tidos como mais poderosos e relevantes do que a maioria dos Estados em suas regiões. São países que não se equiparam a grandes forças como EUA, China e Rússia, que são ativos e influentes em âmbito global, não se limitando a uma região específica; ainda que Turquia e Brasil mantenham agendas globais, carecem de poder para direcionar os temas a serem debatidos – em termo emprestado da comunicação, falta capacidade de *agenda setting* a ambos. Turquia e Brasil tiveram sua condição analisada por diversos autores, como Dawisson Lopes e Guilherme Casarões, que estabeleceram o conceito de "novas potências médias", com maior relevância na política internacional, distinguindo-se das "potências velhas", que, nas palavras de Gardini, representam países ricos, estáveis, igualitários e com menor influência regional, a exemplo do Canadá, da Austrália, e mesmo da Alemanha, esta por conta do entorno europeu estar mais estabilizado. A Turquia, contudo, ainda acaba excluída da lista de potências emergentes por vários autores, que costumam restringir a ideia aos países do BRICS e, quando muito, à Indonésia.

Quanto à condição de potências regionais, há limitações tanto para a Turquia quanto para o Brasil. Parte-se de uma das categorizações mais detalhadas acerca do que são potências regionais, de Nolte. De início, são três características centrais: pretensão de assumir posição de liderança em uma região delimitada econômica, geográfica e politicamente; recursos materiais, organizacionais e ideológicos para projeção regional de poder; e grande influência comprovada em assuntos regionais, com atividades e resultados. Quando se faz a análise de Brasil e Turquia, as maiores dúvidas estão do lado turco: uma potência regional precisa pertencer a uma região, o que se identifica no caso brasileiro, ainda que a identificação do país como parte integral da América do Sul de maioria espanhola tenha sido mais recente, sobretudo no pós-Segunda Guerra. No caso da Turquia, há alguma complicação, a começar pelo fato de o país estar, geograficamente, na Europa

e na Ásia; ademais, é premente a questão identitária multirregional turca, um país europeu, balcânico, do Oriente Médio, do Mediterrâneo, do Cáucaso e da Ásia. A inflexão da identidade turca para o Oriente Médio e para o mundo muçulmano foi uma das medidas para que o país se inserisse mais ativamente em uma região na qual é influente.

Quanto à pretensão de assumir essa posição de liderança, é mais evidente no caso turco do que no brasileiro, cujo discurso diplomático evita afirmar o país como liderança sul-americana ou latino-americana. No caso da influência em assuntos regionais, cumpre lembrar que a Turquia, em 2016, sequer tinha embaixadores no Egito, na Síria e em Israel. Apesar dessas limitações, Turquia e Brasil acabam sendo mais bem descritos como potências emergentes ou novas potências médias, ainda que não se costume usar o termo potências regionais.

Para o relacionamento bilateral entre Turquia e Brasil, ver seção específica no capítulo 3.